

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในงานก่อสร้างโดยทั่วไปการเรียกร้องสิทธิมักเกิดขึ้นอยู่เสมอและมีหลายขั้นตอนในการดำเนินการต่อกันระหว่างคู่สัญญา ในขั้นตอนการเรียกร้องด้านราคาก่อนจะดำเนินการเจรจาต่อรองและการยุติข้อพิพาทนั้นๆ มักจะมีข้อกำหนดของสัญญาระบุไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการเรียกร้องสิทธิด้านราคานี้ไม่มีวิธีการที่ดีเลิศหรือสูตรสำเร็จในการเรียกร้อง แต่สิ่งสำคัญคือการระมัดระวังในการคำนวณและการมีหลักฐานพิสูจน์ยืนยันในการเรียกร้องนั้น (Levin, 1998)

การชดเชยความเสียหายที่มีสาเหตุจากความล่าช้า ในกรณีที่เจ้าของงานทำการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดนั้น รูปแบบการชดเชยความเสียหายดังกล่าว เป็นการประมาณการความเสียหายในอนาคตที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าของผู้รับจ้าง ซึ่งผู้รับจ้างจะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่เจ้าของงานจากความล่าช้าของงานแล้วเสร็จซึ่งมักคิดเป็นอัตราต่อวัน (Liquidated Damages) การกำหนดเช่นนี้เป็นการรับประกันความเสียหายให้กับเจ้าของงาน และกระทำได้ง่ายกว่าเมื่อเทียบกับการคิดความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

ในการกำหนดอัตราค่าชดเชยความเสียหายจากความล่าช้า ถ้ากำหนดไว้ต่ำเกินไปแล้วจะทำให้เจ้าของงานได้รับค่าชดเชยความเสียหายจากความล่าช้าน้อยเกินไป ซึ่งจะส่งผลเสียต่อเจ้าของงานต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายจากความล่าช้าของโครงการ แต่ถ้าทำการกำหนดอัตราค่าชดเชยที่สูงเกินไปก็อาจส่งผลต่อราคาประมูลที่สูงหรือผู้รับจ้างปฏิเสธที่จะประมูลงานนั้นๆ (McDonald, 1984)

ในการชดเชยความเสียหายจากความล่าช้า ผู้เรียกร้องจำเป็นต้องคำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเพื่อใช้กำหนดอัตราค่าชดเชยความเสียหาย และเรียกร้องบนพื้นฐานของความสัมพันธ์สมเหตุสมผล ซึ่งวัตถุประสงค์ไม่ใช่เป็นการลงโทษ หรือเบี้ยปรับ (Penalty) ที่เกิดความล่าช้า แต่เป็นการชดเชยค่าเสียหายให้กับเจ้าของงานเนื่องจากความล่าช้านั้น (McDonald and Baldwin, 1989)

ในประเทศไทยการเรียกองค์ค่าชดเชยความเสียหายจากความล่าช้าในหน่วยงานของรัฐ อ้างอิงจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุซึ่งเขียนว่า “การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ 0.01 - 0.10 ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละร้อยละยี่สิบ สำหรับงานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจร ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ 0.25 ของราคางานจ้างนั้น แต่อาจจะกำหนดขั้นสูงสุดของการปรับก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ กวพ. กำหนด

การกำหนดค่าปรับในอัตราหรือเป็นจำนวนเงินเท่าใด ให้อยู่ในดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ โดยคำนึงถึงราคาและลักษณะพัสดุซึ่งอาจมีผลกระทบต่อหน้าที่สำคัญของทางราชการ จะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามสัญญา หรือกระทบต่อการจราจร หรือความเสียหายแก่ทางราชการแล้วแต่กรณี” (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535)

ในปี 2545 สำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก เห็นชอบให้กำหนดอัตราค่าปรับสำหรับการก่อสร้างถนนและระบบสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อ การจราจรภายในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพิ่มจากอัตราร้อยละ 0.25 เป็นอัตราร้อยละ 0.50 ของราคางานจ้าง เนื่องจากในหลายโครงการดำเนินงานกำหนดล่าช้ากว่ากำหนดตาม สัญญา โดยผู้รับจ้างไม่พยายามเร่งรัด หรือแก้ไขปัญหาคืออุปสรรคในการดำเนินงานเท่าที่ควร และ เห็นว่าค่าปรับที่กำหนดไว้ยังอยู่ในอัตราต่ำ จึงส่งผลกระทบต่อการจราจร ซึ่งทำให้เกิดความ สูญเสียที่มีสาเหตุมาจากการจราจรติดขัด (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545)

สำหรับการกำหนดค่าปรับความเสียหายจากความล่าช้า โดยทั่วไปในสัญญาราชการ มักจะกำหนดที่อัตราสูงสุดของการปรับ นอกจากนี้ในสัญญาก่อสร้างของรัฐโดยทั่วไปยังสามารถ เรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้รับจ้างทำงานล่าช้า เฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับและ ค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานในการจ้างผู้ควบคุมงานของเจ้าของโครงการได้อีกด้วย

ถึงแม้การกำหนดอัตราค่าปรับดังกล่าวจะมีการใช้มาหลายปีแล้วก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่ามี การกำหนดแนวทางในการคำนวณเบี้ยปรับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุไว้ ซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2540) และสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา (2546) ได้ให้ความเห็นเรื่องดังกล่าวไว้ว่า ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการคำนวณเบี้ย ปรับตามสัญญาที่สร้างขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ว่าเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การคำนวณเบี้ยปรับตามสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนที่สร้างขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการพัสดุ จึงตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 2 ลักษณะ 2 หมวด 3 ว่าด้วยมัดจำและกำหนดเบี้ยปรับ ซึ่งการกำหนดเบี้ยปรับเป็นการให้สัญญาของลูกหนี้ว่า

หากผิดสัญญาจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นค่าเสียหาย อันเป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้เป็นการล่วงหน้า โดยที่ยังไม่ทราบว่าจะได้รับความเสียหายหรือไม่และเป็นจำนวนเท่าใด

แสดงให้เห็นว่า การกำหนดอัตราค่าปรับของหน่วยงานของรัฐในปัจจุบันนั้น ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ ในการพิจารณา และมักจะกำหนดที่อัตราสูงสุดของการปรับ โดยที่อัตราค่าปรับในปัจจุบันถือเป็นเบี้ยปรับที่ไม่มีข้อกำหนดในการคำนวณไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งยังเป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้เป็นการล่วงหน้า โดยที่ยังไม่ทราบความเสียหายที่ได้รับและที่มาในการกำหนด

ในการพิจารณาถึงความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับนั้น มีความเสียหายหลายอย่างที่ควรพิจารณา เช่น ดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าเสียโอกาส ค่าดำเนินการโครงการ เป็นต้น และในโครงการก่อสร้างของรัฐนั้นยังมีความเสียหายเนื่องจากการสูญเสียการใช้ประโยชน์ที่เกิดจากความล่าช้าที่จะได้ใช้โครงการตามกำหนดเวลาซึ่งมักเป็นความเสียหายต่อสาธารณะ

ดังนั้นในการกำหนดอัตราค่าปรับไว้ในสัญญา จึงควรที่จะมีการพิจารณาอย่างละเอียดในการคาดการณ์ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเมื่อโครงการล่าช้า เพราะในแต่ละโครงการก่อสร้างมีความเสียหายและปัจจัยอื่นๆ ที่แตกต่างกัน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการชดเชยความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้าง ที่เกิดจากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ซึ่งประกอบด้วย การศึกษาความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง และการศึกษารูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน กับรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้า แบบ Liquidated Damages

2. เสนอแนวทางการประเมินค่าชดเชยความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้าง โดยที่ผู้ประเมินสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อช่วยในการพิจารณากำหนดอัตราปรับที่สมเหตุสมผล

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้าง ที่มีสาเหตุจากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดและต้องชดใช้ค่าเสียหายในงานก่อสร้างของรัฐเท่านั้น

2. เสนอแนวทางการประเมินความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง เนื่องจากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด เฉพาะที่สามารถคาดการณ์หรือประเมินค่าได้เท่านั้น โดยไม่รวมถึงขั้นตอนการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย ในโครงการก่อสร้างประเภทโครงการงานทาง และโครงการชลประทานทางการเกษตร เท่านั้น

#### 1.4 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาเอกสาร งานวิจัย และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ ความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง การชดเชยความเสียหายที่มีสาเหตุจากความล่าช้า การชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในหน่วยงานของรัฐ และผลประโยชน์จากโครงการก่อสร้างและแนวคิดในการประเมิน

2. ออกแบบสอบถาม ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในงานก่อสร้างที่เกิดความล่าช้า อันมีสาเหตุมาจากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ในภาพรวมของปัญหาผลกระทบ และความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก) ปัญหาและอุปสรรคในการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง ได้แก่

- 1) การกำหนดอัตราค่าปรับความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง
- 2) การเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับที่กำหนด

ข) ความสำคัญและผลกระทบของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เกิดจากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด

ค) ความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง

### 3. เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล โดยดำเนินการดังนี้

- ก) วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าในหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน กับรูปแบบการชดเชยค่าเสียหายจากความล่าช้าแบบ Liquidated Damages
- ข) จัดอันดับความสำคัญและผลกระทบ ของความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง
- ค) รวบรวมความเสียหายที่เจ้าของงานได้รับจากความล่าช้าในการก่อสร้าง และ ความเสียหายจากการสูญเสียการใช้ประโยชน์จากโครงการก่อสร้างที่ศึกษา

### 4. พัฒนาและเสนอแนวทางในการประเมินความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้าง ได้แก่

- ก) แนวทางการประเมินความเสียหายจากความล่าช้าที่เจ้าของงานได้รับ
- ข) แนวทางการประเมินการสูญเสียการใช้ประโยชน์ โดยนำผลประโยชน์จากโครงการก่อสร้างที่ได้ศึกษามาวิเคราะห์และพัฒนา เพื่อใช้ในการประเมินความเสียหายจากการสูญเสียการใช้ประโยชน์เนื่องจากความล่าช้าในการก่อสร้าง

5. ประเมินผลการวิจัย โดยนำแนวทางการประเมินความเสียหายจากความล่าช้าในการก่อสร้างที่เสนอ ประเมินความเสียหายในโครงการก่อสร้าง งานทาง และงานชลประทานทางการเกษตร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ แสดงขั้นตอนการประเมินความเสียหาย วิเคราะห์ผลการประเมินความเสียหาย และแสดงให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคในการประเมินความเสียหาย จากโครงการตัวอย่าง

### 6. สรุปผล เสนอแนะ และเรียบเรียงรายงานการวิจัย

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้างที่เจ้าของงานได้รับ และรูปแบบการชดเชยความเสียหายจากความล่าช้าในหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน

2. เป็นแนวทางในการประเมินความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้าง เพื่อช่วยในการพิจารณากำหนดอัตราปรับความเสียหายจากความล่าช้าในงานก่อสร้างจากผู้รับจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุในปัจจุบัน อย่างสมเหตุสมผล



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย