



บทที่ ๔

ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการซื้อและจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา

ประเทศไทย เป็นประเทศที่กำลังอยู่ในยุคพัฒนา รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้จัดทำโครงการต่าง ๆ มากมายหลายโครงการ เพื่อพัฒนาประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่วางไว้ โครงการต่าง ๆ ต้องมีหลักการบริหารที่ดี นั่นคือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยอันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการต่าง ๆ แต่ก็มีใช้เพียงเพื่อให้การทำงานนั้นเสร็จสิ้นไปแต่เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกกำลังเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจ ควบคู่กันถึงหลักการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่และการให้บริการต่าง ๆ อย่างเพียงพอของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการบริการด้วยแล้ว นับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดทำให้เกิดผลประโยชน์อย่างใหญ่หลวงต่อประเทศชาติ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างเช่น ประเทศไทย

การบริหารที่ต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ดังกล่าว ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่าการบริหารงานพัสดุ โดยเฉพาะด้านการจัดหาของหน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งใช้งบประมาณส่วนใหญ่ของประเทศ จำเป็นต้องศึกษาค้นคว้าหาหนทางปฏิบัติในการพัฒนาหลักการต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดระบบที่ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างสูง เพราะการประหยัดเงินภาษีอากรของประเทศเพื่อนำไปใช้พัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าเท่าเทียมกับประเทศพัฒนาประเทศอื่น ๆ จะควบคุมได้จากการใช้จ่ายเงินของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้ถูกต้อง สมเหตุผล ไม่ให้จ่ายเงินภาษีอากรของประชาชนอย่างเร็วไหล ฟูมฟือย แต่ระบบการจัดหาของรัฐบาลที่ใช้ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน หากพิจารณาให้ถี่ถ้วนจะเห็นว่ายังไม่สมบูรณ์ถึงขนาดที่จะทำให้เกิดการดำเนินการจัดซื้อและจ้างเหมา มีประสิทธิภาพและประหยัดเท่าที่ควรสมควรที่จะได้รับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น

พินเอก (พิเศษ) จุมพล ช่างกูร, ม.ร.ว., "วิวัฒนาการในการจัดหาของกองทัพไทย", คำบรรยายหลักสูตรการศึกษานั่งกำลังบำรุง รุ่นที่ ๒๒, ม.ป.ป. (พิมพ์ดีด).

ถึงแม้ว่า วิธีการซื้อและจ้างเหมาด้วยวิธีการประกวดราคาจะเป็นวิธีที่หน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลนิยมใช้และยึดถือ เป็นหลักปฏิบัติเป็นสากลด้วย เหตุผลที่ว่า ทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่าง กว้างขวาง ได้ราคาถูกและเป็นการให้ความยุติธรรมแก่บริษัทห้างร้านทั่วไป ที่จะแบ่งปันกันอย่าง เปิดเผย เพื่อจะได้ผลผลิตและบริการที่ดีที่สุด ราคาต่ำสุด อันเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ การซื้อและจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาจึงถือว่าเป็นวิธีการจัดหาที่ดีที่สุด แต่กระนั้นก็ยังเกิดปัญหา และอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินการไม่สามารถปฏิบัติได้ด้วยความเรียบร้อย ถูกต้องและรวดเร็ว ปัญหาและอุปสรรคนั้นมีมากมายนานับประการ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม บางครั้งทำให้การ จัดหาด้วยวิธีการประกวดราคาต้องล้มเหลวอย่างไม่น่าจะเป็นไปได้หรือ เกิดความล่าช้าไม่ทันกับ ความต้องการ หรือบางที่ทางราชการได้สิ่งของที่มีคุณภาพต่ำ ใช้การไม่ได้ ฯลฯ ทำให้เกิดผลเสีย- หายต่อหน่วยราชการต่าง ๆ อย่างมาก ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้มาจากเอกสาร โดยตรงและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ ความชำนาญทั้งทางทฤษฎีและการปฏิบัติ นำมาวิเคราะห์ ถึงปัญหาและอุปสรรคของการซื้อและจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาที่เกิดขึ้นกับกองทัพบก เพื่อประ- โยชน์ต่อกองทัพบกและส่วนราชการอื่น ๆ ของรัฐบาลด้วย อันมีหลักการสำคัญ ๆ ได้แก่

ระบบการจัดหา (Procurement System)

กองทัพบกไทย หรือส่วนราชการอื่น ๆ ของรัฐบาลใช้ระบบการจัดหาที่ยังขาดประสิทธิภาพ ขาดประสิทธิผลและทำให้เกิดความไม่ประหยัด ซึ่งเปิดช่องโหว่ให้มีการทุจริต เกิดความไม่เป็น ธรรมต่าง ๆ ขึ้นในการจัดหาอย่างมาก ซึ่งผู้เขียนจะกล่าววิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในเรื่อง ระบบการจัดหาตามหลักสำคัญ ๆ คือ

๑. ระดับการจัดหา ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ใช้ระดับการจัดหาแบบรวมการ

คือให้กรมทัสตูแห่งชาติ เป็นหน่วยจัดหาส่วนกลางระดับชาติ โดยรวมอำนาจการจัดซื้อพัสดุไว้แห่งเดียว มีหน้าที่ในการจัดซื้อพัสดุให้ส่วนราชการ และต่อมาได้ถูกยุบเลิกไปเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากนั้นก็มีองค์การจัดซื้อและจำหน่ายสินค้า(อ.จ.ส.) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่รัฐบาลและ ประชาชนในการจัดหาและจำหน่ายเครื่องอุปโภคบริโภค เครื่องมือเครื่องใช้ สรรพสินค้าต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อดำเนินการประกอบพาณิชย์กรรม เพื่อประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจของชาติและการครองชีพต่าง ๆ องค์การจัดซื้อและจำหน่ายสินค้า ได้ดำเนินการโดย เป็นศูนย์กลางของการจัดซื้อพัสดุ

บางอย่างของทางราชการได้กล่าวถึงก็ถูกยุบเลิก นับตั้งแต่นั้น ส่วนราชการในระดับกระทรวง กรม กอง ต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะส่วนราชการพลเรือนก็ดำเนินการจัดหาแบบแยกการแต่ละหน่วยราชการหนึ่งที่ได้ดำเนินการจัดหาพัสดุเพื่อใช้ในหน่วยของตนเอง เพียงแต่กระทรวงกลาโหมมีส่วนต่าง ๆ แยกไป เช่น กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ ด้วยลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างไปจากส่วนราชการพลเรือน ทำให้กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยราชการเดียวที่มีการจัดหาแบบรวมการ ตั้งแต่ระดับกระทรวงกลาโหมไปจนถึงเหล่าทัพบก เรือ และอากาศ เช่น ในระดับรวมการของกองทัพบก ได้ให้กรมฝ่ายยุทธบริการและกรมฝ่ายกิจการพิเศษที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ ๒ จัดหาเป็นส่วนรวมเพื่อสะสมและแจกจ่ายสิ่งอุปกรณ์สำเร็จรูปที่มีความสำคัญมีปริมาณมาก มีความถี่ ความต้องการสูงหรือยุทธโปกรณ์ทางทหารหรือยุทธโปกรณ์ทางเทคนิคให้แก่กองบัญชาการช่วยรบ ส่วนภูมิภาคและหน่วยใช้ ถ้ากองบัญชาการช่วยรบ คลังส่วนภูมิภาค หรือหน่วยใช้ทำการจัดหาเพื่อใช้หรือแจกจ่ายสิ่งอุปกรณ์ เบ็ดเตล็ดมีขายทั่วไป ราคาไม่สูง เป็นการจัดหาในระดับแยกการ

ถ้าจะแยกพิจารณาแล้วจะพบว่า ในระดับประเทศ กระทรวงกลาโหมเป็นส่วนราชการที่ดำเนินการจัดหาแบบแยกการ แต่ในระดับกองทัพและในระดับกระทรวง กระทรวงกลาโหมจะเป็นส่วนราชการเดียวที่มีระดับการจัดหาแบบรวมการ

ระดับกองทัพ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ มีหน่วยต่าง ๆ ของตนเองดำเนินการจัดหาระดับรวมการเพื่อจัดหาสิ่งอุปกรณ์ให้ทุกหน่วยในกองทัพของตน

ระดับกระทรวง กระทรวงกลาโหม มีองค์การเบตเตอร์ องค์การแล้ว องค์การเชื้อเพลิง โรงงานเภสัชกรรมทหาร องค์การพอกหนัง องค์การทอผ้า องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป ซึ่งกระทรวงกลาโหมถือว่าเป็นแหล่งอภิสิทธิ์ต้องซื้อด้วยวิธีกรณีพิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม องค์การต่าง ๆ ดังกล่าว ถึงแม้จะจัดหาสิ่งอุปกรณ์ให้ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมโดยเฉพาะ ก็ไม่นับว่าเป็นหน่วยจัดหาระดับรวมการอย่างแท้จริง เพราะมีการขายให้แก่บุคคล บริษัทห้างร้านทั่ว ๆ ไป พร้อมทั้งขายปลีก องค์การเหล่านี้ดำเนินการในรูปการค้า เป็นการแสวงหากำไร ไม่ใช่บริการเฉพาะหน่วยราชการแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งฉันทนนโยบายหลักของการจัดหาแบบรวมการ ซึ่งมุ่งหมายก่อให้เกิดการประหยัด

โดยปกติส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล มีการจัดหาในระดับแยกการกันอย่างกว้างขวาง เพราะถือว่าการจัดหาระดับแยกการนี้ หน่วยให้มีเอกสิทธิ์ที่จะดำเนินการจัดหาสิ่งของที่ต้องการใช้เอง ได้ดำเนินการจัดหาได้รวดเร็ว อาจจะได้ราคาถูก ในบางกรณีที่มีการจัดหาในเขตพื้นที่ไม่ต้องเสียค่าขนส่งเป็นจำนวนมาก แต่การจัดหาระดับแยกการที่ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการกันอย่างกว้างขวางขณะนี้ แทนที่จะเกิดผลดีตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว กลับเกิดปัญหาและอุปสรรคจากการจัดหาในระดับแยกการนี้ เพราะการจัดหาในระดับแยกการหน่วยต่าง ๆ ต่างก็ทำการจัดหาสิ่งอุปกรณ์หรือพัสดุตามที่ตนต้องการ บางหน่วยมีความประสงค์ไม่ตรงกันในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ทำให้ต้องตัดแปลง ปรับปรุง คุณสมบัติเฉพาะของรายการสิ่งอุปกรณ์หรือพัสดุนั้น ๆ ทำให้เกิดผลเสีย คือสิ่งอุปกรณ์หรือพัสดุที่ใช้ อาจจะแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยในรายการอย่างเดียวกัน ทำให้มาตรฐานไม่เหมือนกัน สิ่งอุปกรณ์หรือพัสดุมักมากมายไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ความยุ่งยากในการจัดหา โดยเฉพาะการซื้อหรือจ้าง ด้วยวิธีประกวดราคาจะมีมาก เกิดความสับสนไม่เป็นระเบียบ ยากต่อการตรวจสอบและซ่อมแซม ซึ่งส่วนมากก็จะได้สิ่งอุปกรณ์หรือพัสดุที่มีราคาแพงมาก ผิดหลักการประหยัด ในยุคที่ประเทศกำลังประสบปัญหายุ่งยากทางเศรษฐกิจ เหตุที่หน่วยต่าง ๆ ต่างจัดหาสิ่งอุปกรณ์หรือพัสดุใช้เอง แม้จะเป็นสิ่งอุปกรณ์หรือพัสดุในรายการเดียวกัน จึงเป็นโอกาสให้เกิดประโยชน์ต่อพ่อค้าที่จะใช้เส้นที่เหลี่ยมได้มากยิ่งขึ้น^๑ เพราะถ้าพ่อค้าเสนอขายหน่วยหนึ่งไม่ได้ ก็สามารถเสนอขายให้หน่วยอื่นได้ พ่อค้าจึงกำหนดราคาให้สูงได้ โดยไม่กลัวว่าจะขายได้หรือไม่ เพราะมีที่เลือกเสนอราคามาก ทำให้เสียเงินงบประมาณไปมาก นอกจากนี้ การจัดหาระดับแยกการทำให้ขาดการควบคุมอย่างรวมการ ขาดหน่วยที่รับผิดชอบในการจัดหาโดยตรง ยากต่อการตรวจสอบความถูกต้อง หรือขาดสถิติข้อมูลในการจัดหาอันเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ทำให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อหรือจ้างโยนความรับผิดชอบไปให้หน่วยอื่น ๆ ได้ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริต เมื่อหน่วยใช้หรือหน่วย ต้องการมีมากก็ยากต่อการ

^๑ พ.อ. จุมพล ชยางกูร, ม.ร.ว., "วิวัฒนาการในการจัดหาของกองทัพบกไทย,"

ควบคุมอย่างใกล้ชิด ทำให้การจัดหาระดับแยกการนี้ขาดประสิทธิภาพ และขาดการประหยัด^๑

๒. เวลาล่วงหน้าในการจัดหา^๒ ปัญหาในการจัดหาที่ก่อให้เกิดการถกเถียงกันเป็นประจำระหว่างหน่วยใช้หรือหน่วยต้องการของ กับหน่วยที่มีหน้าที่ทำการจัดหา นั้นคือปัญหาความล่าช้าในการจัดหาพัสดุหรือสิ่งอุปกรณ์ การบริการ และการก่อสร้างเพื่อใช้ในกองทัพบก ความล่าช้าในการจัดหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้ว การจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการมากมายนับตั้งแต่ การเตรียมใบแจ้งความประกวดราคา การแจ้งใบแจ้งความประกวดราคา การยื่นซองหรือรับซองประกวดราคา การเปิดซองประกวดราคา การตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อหรือจ้างเหมา การบันทึกประกวดราคา การตัดสินการประกวดราคา การรายงานขออนุมัติซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาจากผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา การทำสัญญา เป็นต้น การประกวดราคาซื้อหรือจ้างจึงนับว่าเป็นวิธีจัดหาที่มีกรรมวิธีมากมายซับซ้อน จำเป็นต้องใช้เวลาล่วงหน้าในการจัดหามาก ตามตารางแสดงขั้นตอน

^๑พ.อ.จุมพล ชยางกูร, ม.ร.ว., "ประเทศไทยกับการจัดหาแบบรวมการ," หน้า ๑๒.

^๒เวลาล่วงหน้าในการจัดหา หมายถึง เวลาล่วงหน้าทางธุรการรวมกับ เวลาที่ใช้ในการผลิต รวมกับ เวลาที่ใช้ในการส่งมอบ

๑. เวลาล่วงหน้าทางธุรการ นับตั้งแต่วันที่ เริ่มหรือ วันที่ได้รับคำสั่งให้ดำเนินการจัดหา ได้จนถึงวันที่ลงนาม โดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายในสัญญาการจัดหา
๒. เวลาที่ใช้ในการผลิต นับตั้งแต่วันที่คู่สัญญาได้ลงนามกันทั้งสองฝ่ายไปจนถึงวันที่ผลิตของเสร็จสิ้นลง
๓. เวลาที่ใช้ในการส่งมอบ นับตั้งแต่เวลาที่การผลิตได้แล้วเสร็จไปจนกระทั่งได้รับมอบของที่ซื้อหรือจ้างผลิตในงวดแรก เข้าสู่ระบบคลัง

ตารางแสดงขั้นตอนการดำเนินการประกวดราคาซื้อหรือจ้างและ
จำนวนวันที่ปฏิบัติโดยประมาณ

ลำดับ	ขั้นตอนการปฏิบัติ	ผู้ที่ต้องปฏิบัติ	จำนวนวันที่ปฏิบัติ โดยประมาณ
๑	การขอแบบรูปรายการ หรือคุณสมบัติ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์	กรมยุทธโยธาทหารบก หรือ กรมฝ่ายยุทธบริการ หรือฝ่าย กิจการพิเศษที่รับผิดชอบ	๒-๗
๒	ให้นายทหารงบประมาณรับรอง งบประมาณ	นายทหารงบประมาณ	๑-๒
๓	การร่างรายละเอียดในใบแจ้งความ ประกวดราคาซื้อและจ้าง	เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง	๑-๒
๔	รายงานขออนุมัติดำเนินการซื้อหรือ จ้างด้วยวิธีการประกวดราคา พร้อม ทั้งข้อตั้งคณะกรรมการ เปิดซอง ประกวดราคาตามวง เงินการประกวด ราคาซื้อหรือจ้างในครั้งหนึ่งนั้น	เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง	๑๕-๑๗
๕	ปิดประกาศแจ้งความประกวดราคา ซื้อหรือจ้าง จนถึงวันถัดจากวัน เปิด ซองประกวดราคา	เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง	ไม่น้อยกว่า ๒๐
๖	ขยายแบบรูปและรายการและวันนำชี้ สถานที่หลังจากปิดขยายแบบรูปและ รายการ	เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง	ไม่น้อยกว่า ๕

ลำดับ	ขั้นตอนการปฏิบัติ	ผู้ที่ต้องปฏิบัติ	จำนวนวันที่ปฏิบัติ โดยประมาณ
๗	รับของประกวดราคาและ เปิดของ ประกวดราคา	คณะกรรมการรับของประกวดและ คณะกรรมการ เปิดของประกวดราคา ปฏิบัติหน้าที่และรายงานผลการรับ ของประกวดราคาและผลการ เปิด ของประกวดราคา	๑-๗ (กรณีต้องตรวจ สิ่งของตัวอย่าง แล้วแต่ประเภท สิ่งอุปกรณ์)
๘	ให้นายทหารงบประมาณตัดยอด งบประมาณ	นายทหารงบประมาณ	๒-๕
๙	สรุปรายงานผลขออนุมัติจัดซื้อ หรือ จ้างด้วยวิธีการประกวดราคา ขอ อนุมัติตั้งกรรมการตรวจรับสิ่งอุป- กรณ์ หรือคณะกรรมการตรวจงาน จ้าง ซึ่งอาจจะต้องเรียน เสนอ ผู้บัญชาการทหารบก หรือรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งแล้ว แต่วงเงินในการประกวดราคาซื้อ หรือจ้าง ครั้งหนึ่งนั้น และเตรียม ร่างสัญญา	เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง, กรมส่งกำลัง ทหาร(กระทรวงกลาโหม), รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงกลาโหม	๑๐-๒๐ ขึ้นไป
๑๐	การตรวจร่างสัญญา	เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย	๑-๗
๑๑	กำหนดวันลงนามในสัญญา	นายทหารพระธรรมนูญ กรมสารบรรณ ทหารบก ผู้บัญชาการทหารบก	๓

ตารางแสดงจำนวนระยะเวลาการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคา

ของ

กรมฝ่ายยุทธบริการ และกรมฝ่ายกิจการพิเศษ กองทัพบก

กรมฝ่ายยุทธบริการและ กรมฝ่ายกิจการพิเศษ	สิ่งของที่ผลิตได้ภายในประเทศ หรือมีอยู่แล้วภายในประเทศ	สิ่งของที่ต้องสั่งซื้อ จากต่างประเทศ	หมายเหตุ
๑. สายสื่อสาร (กรมการทหารสื่อสาร)	๖๐ วัน	๑๘๐ วัน	นับตั้งแต่วันเริ่ม ดำเนินการวิธี จนถึงวันได้รับ ของเข้าคลัง
๒. สายสรรพวุธ (กรมสรรพวุธทหารบก)	๑๕-๕๐ วัน	๔๕-๒๔๐ วัน (จากประเทศใน เอเชีย) และ ๑๕๐-๓๐๐ วัน (จากยุโรปและ อเมริกา)	
๓. สายทางส่ง (กรมขนส่งทหารบก)	๖๐-๕๐ วัน	๒๑๐-๒๕๐ วัน	
๔. ฉายแพทย์ (กรมแพทย์ทหารบก)	๑๘๐ วัน (กรณีไม่ต้องขอ อนุมัติหน่วยเหนือ) และ ๑๕๐ วัน (กรณีต้องขออนุมัติ หน่วยเหนือ)	๒๕๐ วัน (กรณี ไม่ต้องขออนุมัติ หน่วยเหนือ) และ ๒๕๐ วัน (กรณี ต้องขออนุมัติ หน่วยเหนือ)	

กรมฝ่ายยุทธบริการและ กรมฝ่ายกิจการพิเศษ	สิ่งของที่ผลิตได้ภายในประเทศ หรือมีอยู่แล้วภายในประเทศ	สิ่งของที่ต้องสั่งซื้อจาก ต่างประเทศ	หมายเหตุ
๕. สายวิทยาศาสตร์ (กรมวิทยาศาสตร์ทหารบก)	๖๐-๑๒๐ วัน	-	
๖. สายการสัตว (กรมการสัตวทหารบก)	๖๐-๑๒๐ วัน	-	
๗. สายยุทธโยธา (กรมยุทธโยธาทหารบก)	๔๗-๘๒ วัน (อำนาจอนุมัติ ของเจ้ากรมฯ) ๘๗-๑๔๙ วัน (อำนาจอนุมัติ ของผู้บัญชาการทหารบก) ๑๒๐-๑๕๙ วัน (อำนาจ อนุมัติของผู้บัญชาการทหาร สูงสุด) ๑๐๗-๑๖๔ วัน (อำนาจอนุมัติ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหม)	-	

หมายเหตุ ข้อมูลดังกล่าวข้างบนได้มาจาก คู่มือการส่งกำลังบำรุงของกองทัพบกกว่าด้วย
ข้อมูลส่งกำลังบำรุง พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่มีสายยุทธบริการอื่น ๆ ที่ไม่ได้
กล่าวถึง เช่น กรมพลธิการทหารบก กรมสารบรรณทหารบก และกรมการ
สวัสดิการทหารบก และบางสายยุทธบริการไม่ได้แจ้งระยะเวลาการจัดหาด้วย
วิธีการประกวดราคาจากต่างประเทศได้

ระยะเวลาการดำเนินการวิธีในการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีประกวดราคาดังกล่าว เป็นการประมาณการ ซึ่งบางขั้นตอนอาจใช้เวลามากกว่าที่ประมาณการไว้อีก ซึ่งโดยปกติเวลาดำเนินการในทางธุรการ สำหรับการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีประกวดราคาจะใช้เวลาประมาณ ๓๐-๔๕ วันขึ้นไป โดยเฉพาะกรณี ที่เป็นการจัดหาของต่างประเทศยิ่งต้องเพิ่มระยะเวลาการจัดหามากขึ้น การลดเวลาในการจัดหา โดยวิธีการประกวดราคา โดยเฉพาะเวลาดำเนินการทางธุรการ เป็นปัญหาที่จำเป็นต้องคำนึงถึงมากที่สุดว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้ขั้นตอนการดำเนินการลดลง เพราะกรรมวิธีในการประกวดราคามี มาก ต้องผ่านสายการบังคับบัญชาหลายฝ่ายและอำนาจอนุมัติการสั่งซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งขึ้นอยู่กับ จำนวนวงเงินที่มากน้อยลดหลั่นกันตามลำดับ ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวแล้ว การจัดซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่ง ๆ โดยวิธีประกวดราคาจึงต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการทางธุรการเนิ่นนานมาก ความรับผิดชอบในการ จัดซื้อหรือจ้างโดยวิธีการประกวดราคาไม่ได้มีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างโดยตรง การใช้ระบบการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ก็ต้องขออนุมัติตามวงเงินประกวดราคาซื้อหรือจ้าง ครั้งหนึ่ง ซึ่งบางครั้งวงเงินอยู่ในอำนาจอนุมัติของผู้บัญชาการทหารบก หรือปลัดกระทรวงกลาโหม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ต้องเรียนเสนอตามลำดับขั้นตอน เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า ผู้บัญชาการทหารบก ปลัดกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ต่างมีภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบมากมายหลายประการ ถึงแม้จะมีผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ฝ่ายส่งกำลังบำรุง หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้ลงนามอนุมัติในนามของผู้บัญชาการทหารบกหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ตาม บางครั้งหน่วยที่รับผิดชอบในการจัดหาก็ต้องดำเนินการ ประกวดราคาไปก่อน กรณีที่มีเวลาใช้เงินจำกัด ไม่สามารถรอเวลาในการเสนอรายงานขอ อนุมัติต่อผู้บัญชาการทหารบก เมื่อวงเงินอยู่ในอำนาจอนุมัติของผู้บัญชาการทหารบก แล้วค่อยเสนอ รายงานขออนุมัติตามคำสั่งกองทัพบก ซึ่งบางครั้งถ้าเสนอรายงานขออนุมัติการประกวดราคาซื้อ หรือจ้างมาภายหลัง ถ้าผู้บัญชาการทหารบกไม่อนุมัติก็ต้องยกเลิกการดำเนินการไปก่อนแล้ว นอกจากนั้น ระบบคณะกรรมการต่าง ๆ จะต้องขออนุมัติแต่งตั้งตามวงเงินการประกวดราคาซื้อหรือ จ้างในครั้งหนึ่ง ๆ ทำให้เกิดขั้นตอนการดำเนินการในการจัดหามากขึ้นไปอีก การใช้เวลาดำเนินการในทางธุรการจัดหาจึงต้องใช้เวลามาก ผู้เขียนคิดว่าถึงเวลาแล้วที่สมควรจะมีการปรับปรุง ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อลดเวลาดำเนินการทางธุรการ การจัดหาลงให้น้อยที่สุด เพื่อมิให้เกิดความ

ล่าช้าในการจัดหา เพราะจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติอย่างยิ่ง การจัดซื้อหรือการก่อสร้าง ถ้าดำเนินการล่าช้าไปมากเพียงใด ก็จะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณไปโดยไร้ประโยชน์เพียงนั้น เพราะแทนที่จะซื้อพัสดุสิ่งของในราคาถูกกลับต้องซื้อในราคาแพง แนวโน้มที่ราคาสินค้าจะสูงขึ้นมีอยู่ทุกวัน ยากที่ราคาสินค้าจะลดลง ดังนั้น การลดช่วงเวลาล่วงหน้าทางธุรการให้น้อยลง จะเกิดผลดีต่อระบบการจัดหามากยิ่งขึ้น การแก้ไขปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินการในการจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาให้รัดกุมยิ่งขึ้น ขั้นตอนใดสามารถปรับปรุงได้เพื่อลดเวลาล่วงหน้าทางธุรการได้ ก็ถึงเวลาที่สมควรจะนำมาพิจารณา ทดลองปฏิบัติดูดีก็จะออกกระเปียบข้อบังคับขึ้นแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เหมือนวังตามเงาซึ่งผู้เขียนคิดว่า การปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินการให้รัดกุมมากขึ้นจะช่วยลดเวลาล่วงหน้าทางธุรการในการจัดหาให้น้อยลง ความล่าช้าของการจัดหาที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ คงจะไม่เกิดขึ้น

๓. แบบธรรมเนียม ระเบียบคำสั่ง คำชี้แจง ในการประกวดราคาซื้อหรือจ้างด้วยวิธีประกวดราคา เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของหน่วยที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาของกองทัพบก จะต้องมีความสัมพันธ์กับระเบียบแบบธรรมเนียม คำสั่ง คำชี้แจง ต่าง ๆ ในการจัดหาอย่างมาก เพราะจะต้องยึดถือเป็นหลักและเป็นแม่บทในการดำเนินการ จะละเลยหรือหลีกเลี่ยงไม่กระทำตามแบบธรรมเนียมในการจัดหาไม่ได้ ถ้าละเลยหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามแบบธรรมเนียม ระเบียบคำสั่งในการจัดหาแล้ว ถือว่ากระทำการฝ่าฝืนต่อระเบียบและถ้าการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสียหายต่อราชการก็จะต้องได้รับการลงโทษอย่างหนัก และยิ่งประพฤตินิยัตินัยทหารด้วย ดังนั้นเจ้าหน้าที่จัดซื้อหรือจ้างทุกระดับจึงจำเป็นต้องรู้จัก ระเบียบ ข้อบังคับการปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการจัดหาจะอ้างว่าไม่รู้ไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาของกองทัพบกไทยหรือส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล มักจะเป็นการปฏิบัติตามระเบียบคำสั่ง ข้อบังคับต่าง ๆ โดยเคร่งครัด นับตั้งแต่ได้รับคำสั่งให้ดำเนินการจัดหา กรรมวิธีในการจัดหาโดยวิธีการประกวดราคา การทำสัญญาและการปฏิบัติตามสัญญา จึงเป็นลักษณะที่ไม่อ่อนตัว ซึ่งเรียกการ

จัดหาชนิดนี้ว่า General Procurement^๑ แบบธรรมเนียม ระเบียบ คำสั่ง คำชี้แจงต่าง ๆ ในการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา จึงนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เปรียบได้กับทาง เสือที่คอย บังคับ หวบคุมให้นาวามุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางที่ปรารถนาได้อย่าง เรียบร้อยและถูกต้อง ด้วยเหตุผล ของความสำคัญอย่างมหันต์ของแบบธรรมเนียม ระเบียบคำสั่ง ฯลฯ ที่ใช้เป็นหลักหรือแม่บทในการ จัดหาด้วยวิธีการประกวดราคานี้เองที่ผู้เขียนจำ เป็น ต้องนำปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเมื่อนำแบบ ธรรมเนียม ระเบียบคำสั่ง ฯลฯ มายึดถือเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินกรรมวิธีประกวดราคาซื้อหรือ จ้าง เพื่อศึกษา วิเคราะห์ มีประเด็นต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดหาด้วยวิธี ประกวดราคาซื้อและจ้างคือ

๓.๑ แบบธรรมเนียมที่ใช้เป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินการจัดหาด้วยวิธีประกวด
ราคามีจำนวนมาก ผู้เขียนได้กล่าวแล้วในบทต้น ๆ ว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดหา ทุก ระดับจะต้องยึดถือแบบธรรมเนียมในการจัดหา ถึง ๑๐ ประเภท โดยยึดถือระเบียบสำนักนายก- รัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ ซึ่งประกาศบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๒ เป็นต้นไป เป็นแม่บทของการจัดหา นอกจากนี้หน่วยต่าง ๆ ใน กองทัพบกจะต้องยึดถือแบบธรรมเนียมต่าง ๆ ของหน่วยเหนือ และหน่วยที่เกี่ยวข้องในการจัดหา ได้แก่ ระเบียบคำสั่ง ข้อบังคับ คำชี้แจง คำแนะนำ ประกาศ หนังสือเวียน แจ้งความ แถลงการณ์ และข่าวของกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กระทรวงการคลัง สำนัก บประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานป้องกันและปราบปรามการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ(ป.ป.ป.) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมติคณะรัฐมนตรี ลักษณะ โดยทั่วไปของแบบธรรมเนียมที่ใช้เป็นแม่บทหรือหลักในการจัดหา ซึ่งมีจำนวนมากมาย เหล่านี้จะเป็น เพียงระเบียบมิใช่กฎหมาย . ซึ่งถ้าปฏิบัติผิดก็หมายถึงผิดระเบียบมิใช่ผิดกฎหมาย ยกเว้นแต่จะไป เข้าลักษณะความผิดทางอาญา ความมีจำนวนมากแบบธรรมเนียมที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ เกี่ยวกับการจัดหา

^๑ พันเอก เต็ม วีระศิลป์ชัย, "เปรียบเทียบหลักการจัดหา กองทัพบกไทยกับกองทัพบก สหรัฐ," คำบรรยายหลักสูตรการจัดงานส่งกำลังบำรุง รุ่นที่ ๒๒ (เอกสารโรเนียวของแผนกวิชา การจัดงานจัดหากองการศึกษา โรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบก).

ด้วยวิธีการประกวดราคา มากมายทำให้จดจำได้ยากลำบาก เกิดความสับสน โดยเฉพาะกองทัพบก
ยังอนุมัติหลักการของผู้บัญชาการทหารบก สั่งการท้ายบันทึกข้อความของฝ่ายอำนวยการ หรือของ
หน่วยที่เกี่ยวข้อง ที่เสนอแนะหลักการให้หน่วยจัดซื้อและจ้างต่าง ๆ ของกองทัพบกถือเป็นหลักปฏิบัติ
ต่อไป นับว่ามีจำนวนและรายละเอียดมากมาย การเก็บรักษาทำไม่ได้ไม่สะดวก ทำให้เกิดความไม่
สะดวกแก่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง ในการจดจำหรือทำการค้นคว้าหาหลักฐาน ในการจัดหา

๓.๒ ระบบการแจกจ่ายแบบธรรมเนียม นิยมมีความบกพร่องมาก การแจกจ่ายแบบ
ธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ใช้เป็นหลักในการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคา มักจะไม่ถึงมือเจ้าหน้าที่
จัดซื้อและจ้าง หรือถึงล่าช้ามาก ข้อบกพร่องของระบบการแจกจ่ายแบบธรรมเนียมในการจัดหาด้วย
วิธีประกวดราคา มีผลเสียหายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดหา การ
ที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดหาไม่ทราบแบบธรรมเนียมหรือทราบล่าช้า หลังจากที่ได้ดำเนิน
กรรมวิธีในการจัดหาไปเรียบร้อยแล้ว ย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยราชการนั้น ๆ ได้
เพราะบางครั้ง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดหาได้ดำเนินกรรมวิธีวิธีการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประ-
กวดราคาไปตามแบบธรรมเนียมในการจัดหาที่เคยปฏิบัติอยู่ แต่จัดกับแบบธรรมเนียมการจัดหาที่ใช้
บังคับใหม่ ถ้าแบบธรรมเนียมเก่าที่เคยปฏิบัติขัดกับแบบธรรมเนียมการจัดหาใหม่ในสาระสำคัญ ๆ
มีผลทำให้ต้องยกเลิกการดำเนินการประกวดราคาซื้อหรือจ้างที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว จะเกิดความผิด-
พลาดเสียหายแก่หน่วยราชการนั้น และความบกพร่องต้องตกเป็นของผู้บังคับหน่วยนั้น ซึ่งมีหน้าที่
รับผิดชอบการจัดหา เป็นผู้มีส่วนอนุมัติสั่งซื้อและจ้าง ผลเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเกี่ยวโยงมาถึงกอง-
ทัพบกซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการสั่งการโดยตรงด้วย เช่น การแก้ไขหลักประกันสัญญาซื้อขาย เดิม
กำหนดอัตรามูลค่าหลักประกันสัญญาไว้ในอัตราไม่น้อยกว่า ร้อยละห้า ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้
แก้ไขหลักประกันสัญญาซื้อขายใหม่ ในอัตราอย่างน้อยไม่น้อยกว่าร้อยละห้า แต่ไม่เกินร้อยละสิบ
ของราคาพัสดุที่ตกลงซื้อ กองทัพบกได้อนุมัติหลักการให้หน่วยขึ้นตรงต่อกองทัพบก ถือปฏิบัติเป็นแนว

เดียวกันในเรื่องนี้ว่า การกำหนดเงินประกันสัญญาซื้อขาย... ให้กำหนดในอัตรา ร้อยละสิบของราคาส่งของทั้งหมด

ในกรณีเช่นนี้ ถ้าหน่วยที่ดำเนินการจัดหาได้รับอนุมัติหลักการการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักประกันสัญญาตามที่กองทัพบกสั่งการใหม่โดยให้ถือ เกณฑ์ร้อยละสิบ ล้ำซ้ำมาก หน่วยจัดซื้อและจ้างได้รับหลังจากวันที่ผู้ซื้อและผู้ขายลงนามในสัญญาเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว โดยคงเรียกหลักประกันสัญญาในอัตราร้อยละห้า ของราคาพัสดุที่ตกลงซื้อต่อมาผู้ขายปิดพริ้วไม่ปฏิบัติตามสัญญา ไม่ยอมส่งมอบสิ่งของให้ตามสัญญา เนื่องจากราคาในท้องตลาดสูงขึ้นมาก ไม่สามารถจัดหามาจำหน่ายให้แก่ทางราชการได้ ทั้ง ๆ ที่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ขายได้เตรียมสิ่งของที่จะส่งมอบให้แก่หน่วยจัดหานั้นแล้ว แต่ผู้ขายมองเห็นกำไรจากราคาสินค้าที่สูงขึ้นในท้องตลาด และเห็นว่า เงินประกันสัญญาที่ทำไว้มีอัตราต่ำ คือ ร้อยละห้า ผู้ขายก็ยอมผิดสัญญายินยอมให้ผู้ซื้อเรียกหลักประกันสัญญาทั้งหมดดีกว่าจะปฏิบัติตามสัญญาหรือ หน่วยจัดหาคะขอเพิ่มหลักประกันสัญญาตามคำสั่งที่ได้รับใหม่ไม่ได้ เพราะต่างฝ่ายต่างทำสัญญาต่อกันเรียบร้อยแล้ว ต้องถือปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญา กรณีเช่นนี้ผู้เสียหายประโยชน์และได้รับความเสียหายก็คือ กองทัพบก ถึงแม้กองทัพบกจะรับเงินประกันสัญญาได้หรืออาจจะเรียกร้องให้ผู้ขายยอมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาได้ก็ตาม กองทัพบกก็ยังเป็นฝ่ายเสียประโยชน์และได้รับความเสียหายจนไม่อาจประเมินค่าเป็นเงินได้อีก เช่น กองทัพบกไม่มีสิ่งอุปกรณ์สนับสนุนหน่วยใช้ได้ทันความต้องการ ต้องเสียเวลาเสียเงินในการฟ้องร้องค่าเสียหายต่อศาล นอกจากนี้ต้องเพิ่มงานเสียเวลาดำเนินการประกวดราคาซื้อ หรือจ้างใหม่ ความล่าช้าของการส่งแบบธรรมเนียมการจัดหา ซึ่งมีมากมายไปยังหน่วยจัดหาของกองทัพบกนับว่าเกิดความเสียหายอย่างมาก ยิ่งถ้าสิ่งอุปกรณ์ที่ดำเนินการประกวดราคาซื้อหรือจ้างนั้นมีความจำเป็นต่อตัวทหาร เช่น เครื่องแต่งกาย เครื่องนอน เครื่องสนาม ฯลฯ เมื่อได้รับความสะดวกสบายเท่าที่ควรหรือไม่ทันความต้องการ ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ก็จะลดน้อยลง นับว่าเป็นภัยร้ายแรงต่อกองทัพบกและประเทศชาติอย่างยิ่ง

ผู้บัญชาการทหารบก, อนุมัติหลักการทำขออนุมัติการทลายข้อกีดขวาง การส่งกำลังบำรุงทหารบก ที่

นอกจากความบกพร่องของระบบแจกจ่ายแบบธรรมเนียนในการจัดหาจะล่าช้าหรือส่งไปไม่ถึงหน่วยที่รับผิดชอบในการจัดหาดังกล่าวแล้ว บางกรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับหนังสือราชการแยกเรื่อง แยกหนังสือ ส่งไม่ถูกต้อง โดยบันทึกเรื่องเสนอแก่ผู้บังคับหน่วย ฝ่ายอำนวยการโดยไม่ส่งสำเนาเรื่องให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของหน่วยซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติโดยตรงตามเรื่อง เมื่อเป็นเช่นนี้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของหน่วยก็ปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความมืดมน ขาดหลัก ขาดระเบียบแบบธรรมเนียนที่จะยึดถือ เป็นบรรทัดฐาน หรือแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้อง ผลที่ได้ก็คือเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของหน่วยจัดหาของกองทัพบก ก็จะมีปฏิบัติหน้าที่ไปโดยใช้ความรู้เดิม (ถ้ามี) หรือใช้สามัญสำนึกแทนระเบียบแบบธรรมเนียนการจัดหาที่ถูกต้อง ซึ่งผู้เขียนขอแนะนำคำชี้แจงของนายทหารจเรประจำกองทัพบกที่ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า

จากประสบการณ์ที่ได้ไปตรวจราชการในหน้าที่ของนายทหารจเรในเรื่องการจัดหาของหน่วยต่าง ๆ มาเป็นเวลาหลายปี ได้พบว่าหน่วยต่าง ๆ ส่วนมากไม่มีหลักฐานของทางราชการ หรือมีแต่ไม่ครบถ้วนที่จะใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงาน จึงเป็นเหตุให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยต่าง ๆ ปฏิบัติไปตามที่ตนเข้าใจ หรือจำได้ว่าน่าจะเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ หรือปฏิบัติไปตามที่เจ้าหน้าที่คนก่อน ๆ แนะนำให้ ซึ่งการแนะนำต่อ ๆ กันมาอย่างนี้ ย่อมจะแตกต่างไปจากแบบธรรมเนียนของทางราชการบ้าง ระเบียบแบบธรรมเนียนการจัดหา นั้น มีมากมายหลายเรื่องด้วยกัน และแต่ละเรื่องได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยก็มีการโยกย้ายเปลี่ยนตัวกันอยู่บ่อย ๆ เช่น เดียวกัน จึงเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่จะรวบรวมหลักฐานเกี่ยวกับการจัดหาเอาไว้ให้ครบถ้วนได้ ในระหว่างที่ทำการตรวจได้เคยขออุทธรณ์ต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ซึ่งปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีหลักฐานให้ดู เป็นส่วนมาก...

พันเอก วรรณ กอบปลา, "คำชี้แจง," ประมวลแบบธรรมเนียนการจัดซื้อและจ้างกรมจเรทหารบก เล่ม ๔. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า, ๒๕๑๕).

เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้ ก็สามารถวาดภาพการดำเนินการจัดหาของเจ้าหน้าที่ของหน่วยจัดหาได้ว่า จะมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

๓.๓ แบบธรรมเนียมเก่า แบบธรรมเนียมเก่านับว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคโดยตรงต่อระบบการจัดหามาก อาจจะทำให้การจัดหาต้องล่าช้าหรือผิดพลาดเพราะแบบธรรมเนียมการจัดหา มีเป็นจำนวนมากและบางฉบับก็มีอายุการใช้นานมากทำให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างปฏิบัติงานด้วยความสับสนไม่แน่ใจเกิดความสับสน ในทัศนะของผู้เขียนขอแยกประเภทแบบธรรมเนียมเก่าออกเป็น ๓ ประเภท

๓.๓.๑ แบบธรรมเนียมเก่าที่ยกเลิก

๓.๓.๒ แบบธรรมเนียมเก่าที่ยังไม่ได้ยกเลิก

๓.๓.๓ แบบธรรมเนียมเก่าที่ยังมีได้ยกเลิก แต่มีได้ใช้ในปัจจุบัน

แบบธรรมเนียมเก่าที่ยกเลิก ถ้าพิจารณากันแต่เพียงผิวเผินอาจจะเห็นว่า ไม่น่าที่จะเกิดปัญหาอะไร แต่ความจริงแล้วแบบธรรมเนียมการจัดหาประเภทนี้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างพอสมควร โดยเฉพาะแบบธรรมเนียมในการจัดหาของกองทัพบก ซึ่งมีเป็นจำนวนมากมาย บางคำสั่งจะประกาศยกเลิก เฉพาะข้อความไม่ได้กล่าวอ้างถึงข้อความในคำสั่งทั้งหมด ยากต่อการจดจำและค้นคว้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าแบบธรรมเนียมการจัดหาเหล่านั้นมีอายุการใช้นานมาก หรือคำสั่งกองทัพบกหรือระเบียบนั้นไม่ค่อยได้นำมาใช้ปฏิบัติ ความต่อเนื่องของความจำก็จะหมดไป เช่น ระเบียบกองทัพบกว่าด้วยการทำสัญญาซื้อขายและจ้างเหมา พ.ศ. ๒๔๙๖ มีอายุการใช้นานถึง ๒๗ ปี มีข้อความทั้งหมด ๑๑ ข้อ แต่ได้มีคำสั่งกองทัพบก ที่ ๖๐๓/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๙ ให้ยกเลิกข้อความข้อ ๑๑ ของระเบียบกองทัพบกว่าด้วยการทำสัญญาซื้อขายและจ้างเหมา พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยไม่ระบुरายละเอียดไว้ในคำสั่งกองทัพบก ที่ ๖๐๓/๒๕๑๙ เลย หรือมีคำสั่งกองทัพบก ที่ ๑๒๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ ให้ยกเลิกคำสั่ง อนุมัติหลักการผู้บัญชาการทหาร ท้ายบันทึกข้อความ กรมส่งกำลังบำรุงทหารบก ที่ ๗๔๖๖/๐๓ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๓ ในกรณีนี้ยิ่งทำความยุ่งยากในการศึกษาค้นคว้ามากยิ่งขึ้น เพราะบันทึกข้อความ กรมส่งกำลังบำรุงทหารบก ที่ ๗๔๖๖/๐๓ มีใช้คำสั่งโดยตรง เป็นเรื่องอนุมัติตามหลักการของผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งมีต้นเรื่องมากมาย ปัญหาและอุปสรรคในกรณีเช่นนี้อาจจะมีผู้คัดค้านว่า

ไม่น่าจะเป็นปัญหา เพราะเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างมีหน้าที่ต้องรู้ระเบียบคำสั่งเกี่ยวกับการจัดหา โดยจะอ้างเหตุผลใด ๆ ไม่ได้ แต่ในความเป็นจริง ปัญหาและอุปสรรคกรณีนี้ย่อมเกิดขึ้นได้ เพราะเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของหน่วยมิใช่ถาวรบุคคล มักมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนตัวบุคคลเข้ามารับตำแหน่งใหม่ หรือเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างบางคนละมือจากการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาที่เคยปฏิบัติอยู่เดิมเสียนาน การยกเลิกคำสั่งที่เคยปฏิบัติมาเป็นเวลานานกว่า ๑๐-๒๐ ปี โดยไม่กำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนลงไป ย่อมทำให้การค้นหาหลักฐานของระเบียบเดิมที่ใช้อยู่ในบางข้อความ เกิดความยุ่งยากมาก ความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมมีมากขึ้นไปกว่าความล่าช้าที่ปรากฏอยู่เสมอ

หรือ การยกเลิกแบบธรรมเนียมการจัดหา มีระยะถี่มากจนเกินไป ระเบียบคำสั่งในการจัดหาบางฉบับมีอายุการใช้เพียงระยะเวลาสั้น ๆ ยังไม่ทันที่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างจะปรับตัวหันหรือได้ปฏิบัติตามระเบียบคำสั่งในการจัดหาได้เพียงครั้ง ๆ กลาง ๆ ก็ต้องเปลี่ยนแปลงขั้นตอนกรรมวิธีการดำเนินการใหม่ ถ้าหากว่ากรรมวิธีนั้นต้องใช้ระยะเวลามาก ๆ เช่น กรรมวิธีการประกวดราคาซื้อหรือจ้างด้วยแล้ว ความรุ่มรวยซับซ้อนย่อมทำให้คำสั่งสตินัญญาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง อยู่ในภาวะสับสนและตึงเครียดได้ และระเบียบแบบธรรมเนียมการจัดหาหมุนเวียนประกาศใช้ใหม่ยกเลิกไป มิใช่มีเพียงฉบับหรือสองฉบับ แต่ในบิตหนึ่ง ๆ มีคำสั่งยกเลิกแบบธรรมเนียมเก่าที่ใช้มานานเต็มที หรือยกเลิกแบบธรรมเนียมเก่าที่ยังใช้ไม่ได้นานเรียกว่า เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง บางท่านยังจำข้อความทั้งหมดไม่ได้เลย นับเป็นร้อย ๆ ฉบับ ตัวอย่างเช่น ประกาศยกเลิกคำสั่งกองทัพบก ที่ ๕๐๖/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ เรื่อง การดำเนินการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง ให้ใช้คำสั่งกองทัพบก ที่ ๔๘๐/๒๕๒๑ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ เรื่องเดียวกันแทน อายุการใช้ ๑ ปี

ประกาศยกเลิก คำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ ๕๖/๒๑ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๒๑ เรื่องแก้ไขคำสั่งกระทรวงกลาโหม(เฉพาะ) ที่ ๑๕๒/๑๕ ให้ใช้ คำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ ๑๒๔/๒๒ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๒ อายุการใช้ ๑ ปี ๖ เดือน

ประกาศยกเลิก คำสั่งกองทัพบก ที่ ๑๒๔/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๐ เรื่อง การรายงานขออนุมัติประกวดราคาซื้อหรือจ้างให้ใช้คำสั่งกองทัพบก ที่ ๓๔๑/๒๕๒๑ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๐ เรื่องเดียวกัน อายุการใช้ ๑ ปี ๔ เดือน

ยังมีคำสั่งยก เลิกแบบธรรม เนียมที่ใช้ในการจัดหาอีก เป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้เขียนไม่สามารถ อ้างอิงได้หมด แต่แบบธรรม เนียมการจัดหาบางฉบับมีอายุการใช้งาน เกินควร แล้วจึงยกเลิก เช่น คำสั่งเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๙๙๔/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ เรื่อง อำนวยการงดปรับและการแก้ไขสัญญา มีอายุการใช้งาน ๒๒ ปี ๙ เดือน จึงมีคำสั่ง กระทรวงกลาโหม(เฉพาะ) ที่ ๑๒๙/๒๒ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๒ เรื่องการพัสดุให้ยกเลิก คำสั่งดังกล่าว เสีย เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรคในเรื่องแบบธรรม เนียมเก่าที่ยก เลิกนี้ว่า เป็นข้อบกพร่องที่มีผลอย่าง ยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างประการหนึ่งทีเดียว ซึ่งความสามารถในการจัด จ้างข้อความของแบบธรรม เนียมการจัดหาของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนับเป็นร้อย ๆ พัน ๆ ฉบับ ทั้ง ข้อความทั้งหมดหรือรายละเอียด เล็ก ๆ น้อย ๆ มากจนเกินไป เป็นเรื่องและผู้เขียนคิดว่า เป็นบ่อเกิด ของปัญหาและอุปสรรคที่น่าสนใจอย่างยิ่งทีเดียว

แบบธรรม เนียมเก่าที่ยังไม่ได้ยกเลิก แบบธรรม เนียมประเภทนี้ ก่อให้เกิด ความยุ่งยากสับสนต่อเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของหน่วยมากทีเดียว แบบธรรม เนียมประเภทนี้นับ ว่ามีใช้อยู่เป็นจำนวนมากในราชการกองทัพบก ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการจัดหา และที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดหา เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างโดยเฉพาะผู้ได้รับการบรรจุให้ปฏิบัติหน้าที่ใหม่ หรือหน่วยทหาร ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จะไม่เคยเป็นแบบธรรม เนียมเหล่านี้เลย เพราะบางฉบับมีอายุการใช้งานมากกว่า ๒๐ ปี การค้นคว้าศึกษามาเป็นหลักฐานอ้างอิง ไม่สามารถทำได้สะดวก หรือต้องเสียเวลาคัดลอก สำหรับหน่วยทหารที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เพราะส่วนใหญ่แล้วหน่วยทหารที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะได้รับแบบธรรม เนียม เฉพาะฉบับที่ออกใหม่ หลังจากการตั้งหน่วยเรียบร้อยแล้ว แบบธรรม เนียมการจัดหาประเภทนี้ เช่น หนังสือกองทัพบก คำวนที่ ๔๖๖/๔๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๑ เรื่อง การจัดตั้งกรรมการ ตามข้อบังคับข้อของและจ้างเหมา คำสั่งกองทัพบกที่ ๑๑๔/๔๖๘๓ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เรื่อง ให้กวัดชันการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจรับ คำสั่งกองทัพบก ที่ ๒๓/๑๘๑๓ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เรื่อง ให้จัดส่งและรักษาของตัวอย่างตามสัญญา ฯลฯ แบบธรรม เนียมการจัดหาเหล่านี้ เป็นข้อบังคับที่หน่วยต่าง ๆ ที่ดำเนินการจัดหาในกองทัพบกต้องถือปฏิบัติตาม แต่แบบ ธรรม เนียมการจัดหาเหล่านี้ หากใช้แม่บทใหญ่ที่ใช้เป็นหลักในการดำเนินการวิธีจัดหาไม่ กองทัพบก

ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ อีกซึ่งระเบียบสำนัก
 นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ดังกล่าวฯ ได้กำหนดรายละเอียดการดำเนินการ
 วิธีการจัดหาไว้โดยละเอียดไม่เพียงแต่กำหนดหลักการกว้างๆ เกี่ยวกับกรรมวิธีการจัดหาไว้เพียง
 ๖๔ ข้อ เท่านั้น ทำให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างต้องนำเอาแบบธรรมเนียมเก่า ๆ ที่มีมากมายมา
 ประกอบอ้างอิงและปฏิบัติตาม ความไม่ต่อเนื่องและกระจัดกระจายมากจนเกินไปของแบบธรรม-
 เนียมในการจัดหา ย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ถึงแม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
 ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่ใช้เป็นหลักใหญ่ การจัดหาปัจจุบันจะไต่ยกเลิกระเบียบแบบธรรม-
 เนียมเก่าที่ขัดกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่คำสั่งข้อบังคับต่าง ๆ
 ของกองทัพบก ที่ใช้เป็นแบบธรรมเนียมในการจัดหา มีอายุการใช้งานมากแต่ไม่ขัดกับระเบียบการ
 พัสดุอันเป็นหลักใหญ่ในปัจจุบัน แบบธรรมเนียมในการจัดหาเหล่านั้นก็ยังคงถือปฏิบัติตามได้อยู่ ซึ่ง
 ปัญหาที่ผู้เขียนคิดว่าเป็นความบกพร่องของการจัดระบบการรวบรวมแบบธรรมเนียมการจัดหาที่
 สมควรจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพในเรื่องนี้อย่างมาก

ตัวอย่างปัญหาและอุปสรรคในกรณีนี้ เช่น ผลพลทหารบกที่ ๘ ได้กล่าวถึง
 ปัญหาในการสัมมนาการจัดหากองทัพบกไทย รุ่นที่ ๕ ในเรื่องระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
 การพัสดุฯ ได้กำหนดกรรมวิธีการจัดหาไว้แต่กระรวงกลาโหมยังมีได้กำหนดไว้ หน่วยจึงใช้อัน
 เดิมประกอบ ซึ่งได้รับคำตอบจาก พ.อ. ม.ร.ว.จุมพล ชยางกูร ประจำกองบัญชาการทหาร
 สูงสุดว่า ในระหว่างที่กระรวงกลาโหมยังไม่ได้ออกระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับในเรื่องการจัด
 ทำให้คล้อยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ หน่วยก็ยังคงต้องถือปฏิบัติ
 ตามคำสั่งและอนุมัติต่าง ๆ ที่ใช้แต่เดิมในส่วนที่ไม่ขัดแย้งกับระเบียบใหม่ ข้อความใดที่ขัดแย้งกับ
 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ก็ให้ยกเลิกข้อความนั้น ๆ ไม่ใช่นยกเลิกระเบียบหรือ
 คำสั่งเดิมทั้งหมด^๑

^๑โรงเรียนสงครามบำรุงทหารบก, "ผลการสัมมนาการจัดหาของกองทัพบกไทย หลักสูตร
 การจัดงานจัดหารุ่นที่ ๕," พันเอก ม.ร.ว.จุมพล ชยางกูร ผู้ตอบปัญหา (เอกสารโรเนียว
 ปี ๒๕๒๒), หน้า ๓๘.

๓.๔ ข้อข้อโทษของแบบธรรมเนียมการจัดหา ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกรรมวิธีดำเนินการจัดหาทุกวิธี ส่วนมากจะพบว่าแบบธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดหาไม่มีความรัดกุมเพียงพอและยังพบว่าแบบธรรมเนียมการจัดหา มีความขัดแย้งบ้างในบางกรณี หรือมีความละเอียดชัดเจน ที่จะทำให้เกิดความเข้าใจไม่เพียงพอ แม้ว่าแบบธรรมเนียมที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดหาจะมีเป็นจำนวนมากดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไปข้างแล้ว ผู้เขียนขอกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดข้อโทษของแบบธรรมเนียมการจัดหาอันเป็นปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการประกวดราคาซื้อและจ้างดังนี้ คือ

๓.๔.๑ ความถี่ในการเปลี่ยนแปลงแบบธรรมเนียมการจัดหา แบบธรรมเนียมของการจัดหามีมากมายหลายประการ ทั้งระเบียบ ข้อบังคับ คำชี้แจง คำสั่ง คำแถลงการณ์ อนุมัติหลักการท้ายหนังสือของส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะกองทัพบก ต้องปฏิบัติตามส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดหาโดยเคร่งครัด ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้ว แต่กระนั้นความศักดิ์สิทธิ์หรือมาตรฐานที่กำหนดนั้นบังคับใช้ ก็ไม่เป็นที่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิก เนื้อความในแบบธรรมเนียมทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วน บ่อยครั้งเกินความจำเป็น ทำให้ผู้เขียนพิจารณาถึงความตั้งใจหรือความรอบคอบของหน่วยต่าง ๆ ในกองทัพบกที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการกำหนดแบบธรรมเนียมการจัดหาต่าง ๆ ออกบังคับใช้ เพราะนอกจากระยะเวลาของอายุการใช้จะสั้นมากเกินไป เช่น ประกาศบังคับใช้ ๑ ปีกว่า ๆ ก็ต้องประกาศยกเลิก โดยความศักดิ์สิทธิ์ของแบบธรรมเนียมจัดหาก็คือเป็นเพียงระเบียบ มิใช่กฎหมาย ถ้าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติผิดก็เป็นการปฏิบัติผิดระเบียบ ไม่ผิดกฎหมาย เว้นแต่การปฏิบัตินั้นจะไปเข้าลักษณะความผิดแห่งอาญา การเสี่ยงปฏิบัติตามระเบียบเพราะถือว่าผิดระเบียบเท่านั้น ก็มีปรากฏอยู่มากมายแล้วในวงราชการตั้งเป็นที่ทราบกันอยู่แล้ว การเพิ่มความสับสนต่อการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างในการที่ไม่สามารถติดตามแก้ไขให้เป็นไปตามคำสั่งกองทัพบกที่ประกาศบังคับใช้ได้ทันการ โดยมีความถี่ของการเปลี่ยนแปลงแบบธรรมเนียมที่ใช้ในการจัดหา ประเภทต่าง ๆ สูงจนเกินไป ย่อมทำให้เกิดผลทางด้านสถิติปัญหา ด้านกำลังใจ ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดหา โดยเฉพาะถ้ากรรมวิธีดำเนินการมากมายหลายขั้นตอนอย่างเช่น การประกวดราคาซื้อหรือจ้างด้วยแล้ว ความเหนื่อยล้าที่สมองสามารถจะจดจำในภาวะปกติและความเบื่อหน่ายของจิตใจ ย่อมมีมากขึ้นเป็นลำดับ เมื่อเกิด

ปัญหาเช่นนี้ขึ้นมาแล้ว จะเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้อย่างไร ยิ่งถ้าผู้รับผิดชอบการจัดหา เป็นผู้ได้บังคับบัญชาชั้นผู้น้อย ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยเคร่งครัดแล้ว จะมีทางออกประการใด นอกจากปฏิบัติหน้าที่แบบเช้าขาม เย็นขาม เท่านั้น

๓.๔.๒ ความขัดแย้งของแบบธรรมเนียมการจัดหา โดยปกติการใช้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นแม่บทใหญ่ของกรรมวิธีดำเนินการจัดหา ถือว่าเป็นหลักการสำคัญระเบียบหรือข้อบังคับอื่น ๆ เกี่ยวกับกรรมวิธีดำเนินการจัดหาของส่วนราชการอื่น ๆ จำเป็นที่จะต้องคล้อยตาม หรือขัดกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นระเบียบใหญ่ไม่ได้ การบัญญัติโดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ^๑ เป็นการถูกต้องและเป็นระเบียบเรียบร้อยต่อการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่จัดหาพัสดุ เพื่อแจกจ่ายให้แก่ส่วนราชการโดยเฉพาะเหมือนอดีตที่เคยมี กรมพัสดุแห่งชาติ หรือองค์การจัดจำหน่ายสินค้าแห่งประเทศไทย การยึดถือระเบียบเดียว เป็นแม่บท นับว่าก่อให้เกิดผลดีและความยุติธรรม แต่ความแตกต่างของส่วนราชการในเรื่องภาระกิจหลักหรือโครงสร้างขององค์การทำให้เกิดข้อยกเว้นบางประการซึ่งผู้เขียนคิดว่าเป็นจุดบกพร่องที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมได้ เช่น กองทัพบกได้อนุมัติหลักการให้หน่วยต่าง ๆ ในกองทัพบกยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในเรื่องของการวางหลักประกันของประกวดราคา และหลักประกันสัญญาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ โดยต้องวางหลักประกันอย่างไรก็ตาม

- ก. เงินสด
- ข. เช็คที่ธนาคาร เช่นสั่งจ่ายหรือ เช็คที่ธนาคารรับรอง
- ค. หนังสือค้ำประกันของธนาคารภายในประเทศตามแบบที่กำหนด
- ง. พันธบัตรรัฐบาลไทย

^๑สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๒๐๓/ว.๑๘๘ เรื่อง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๒๑.

^๒ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑, ข้อ ๕๕.

แต่ตามอนุมัติหลักการของกองทัพบก ท้ามาใช้เงินสดและพันธบัตรรัฐบาลไทย เป็นหลักประกันของ
 ประภาคาราคา^๑ เพราะจะเกิดความยุ่งยากในเรื่องการตรวจรับการเก็บรักษา การเบิกจ่าย และ
 อายุการไถ่ถอน

ตัวอย่างดังกล่าว เป็นความขัดแย้งของแบบธรรมเนียมที่น่าพิจารณา เป็นพิเศษนอกเหนือ
 จากปัญหาที่เห็นได้ชัด เจนว่า เป็นการรื้อรอนสิทธิของผู้ขายหรือผู้รับจ้างในเรื่องความสะดวกในการ
 ใช้หลักประกันและสิทธิที่ตนมีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ซึ่งถือเป็นแม่บทใหญ่
 อันเป็น

แบบธรรมเนียมการจัดหาเก่าที่ยังมีได้ยกเลิกแต่ก็มีได้ใช้ในปัจจุบัน แบบธรรมเนียม
 ประเภทนี้ก็คล้ายกับแบบธรรมเนียมประเภทที่ ๒ เพียงแต่มีได้นำมาเป็นแนวทางการปฏิบัติในปัจจุบัน
 ท่านผู้อ่านอาจจะสงสัยว่า ทำไมจึงเกิดปัญหาต่อกรรมวิธีในการดำเนินการจัดหา ปัญหาเกิดตรง
 ความอึดอัดใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง เพราะระเบียบคำสั่งการจัดหาเหล่านั้น
 นั้น ยังไม่ได้มีคำสั่งให้ยกเลิก แสดงว่าเจ้าหน้าที่จัดซื้อหรือจ้างหรือผู้รับผิดชอบในการจัดหาจะต้อง
 ถือปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะได้รับโทษทางวินัยทหารฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง
 แต่ขณะเดียวกันก็มีคำสั่งให้ถือปฏิบัติตามคำสั่งกองทัพบกที่เกี่ยวข้องกับการจัดหา ซึ่งข้อความคำสั่ง
 ใหม่อาจจะแตกต่างจากคำสั่งของกองทัพบก เดิมที่ยังมีได้ยกเลิก ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้เจ้าหน้าที่จัด
 ซื้อและจ้างหรือไปยังหน่วยเหนือที่รับผิดชอบ (นายทหารพระธรรมนูญ กรมสารบรรณทหารบก) เพื่อ
 รอรับคำสั่งชี้แจง การรายงานเพื่อหารือหรือรอรับคำตอบการตีความหรือชี้แจงแบบธรรมเนียม นับว่าทำ
 ให้สูญเสียเวลาการดำเนินการไปมาก ตัวอย่างเช่น คำสั่งกองทัพบก ที่ ๓๔/๕๐๒๕ ลงวันที่ ๒๔
 มีนาคม ๒๕๔๕ เรื่อง จำนวนกรรมการที่กองทัพบกสั่งตั้งร่วมในการก่อสร้าง ข้อ ๖ กำหนดการตั้ง
 คณะกรรมการว่า ถ้าวางเงินเกินกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้บัญชาการทหารบกจะเป็นผู้แต่งตั้งเอง ถ้าวาง
 เงินต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้บังคับบัญชาชั้นแม่ทัพสั่งแต่งตั้งไว้ คณะกรรมการคณะหนึ่งต้องไม่น้อย

^๑ ผู้บัญชาการทหารบก, อนุมัติหลักการท้ายบันทึกข้อความ กรมส่งกำลังบำรุงทหารบก

กว่า ๕ นาย เมื่อถึงวันและเวลาที่กำหนดทำการ ถ้ากรรมการมีอยู่เพียง ๓ นาย ก็ให้ดำเนินการได้

ปัญหานี้ ผู้เขียนจะพิจารณาเฉพาะจำนวนกรรมการ ซึ่งต้องตั้งตามคำสั่งกองทัพบกอย่างน้อย ๕ นาย แต่ถึงเวลาดำเนินการ ถ้ามีอยู่เพียง ๓ นาย ก็ให้ดำเนินการได้ กรณีนี้ ก็ถือว่าไม่ขัดกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ข้อ ๒๖ และ ๒๗ ระบุไว้ว่า คณะกรรมการแต่ละคณะให้ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอย่างน้อย ๒ คน การประชุมของคณะกรรมการแต่ละคณะต้องมี กรรมการมาพร้อมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ข้อปฏิบัติกันจริง ๆ ปรากฏว่า กองทัพบกแต่งตั้งคณะกรรมการเพียง ๓ นาย ไม่ว่าจะเป็นผู้บัญชาการทหารบกแต่งตั้งเอง หรือผู้บังคับบัญชาชั้นแม่ทัพจะแต่งตั้งก็ตาม จะพบว่าคำสั่งกองทัพบกในประเภทเหล่านี้ มิได้มีผลต่อการใช้ปฏิบัติประการใดเลย เท่ากับกำหนดขึ้นมาลอย ๆ ให้ปฏิบัติ หรือเลือกปฏิบัติ ถ้าหากแบบธรรมเนียมการจัดหาเป็นประเภทนี้ นับจำนวนร้อย ๆ ฉบับ ความหมายหรือความสำคัญของแบบธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติ นั้นว่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใด อาจเป็นสาเหตุหนึ่งของช่องโหว่ของแบบธรรมเนียมซึ่งทำให้เกิดการทุจริตในการจัดหาขึ้นได้

หลักที่ใช้ในการดำเนินการจัดหา ปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดตามมา น่าจะทำให้เกิดการขัดแย้งหรือโต้แย้งกันได้ในส่วนราชการอื่น ๆ ที่ใช้แบบธรรมเนียมการจัดหาของสำนักนายกรัฐมนตรี เหมือนกัน ข้อขัดแย้งประเภทนี้น่าจะเป็นลักษณะที่ส่วนราชการที่มีหน้าที่ออกแบบธรรมเนียมการจัดหาได้พิจารณาถึงข้อดีข้อเสียของปัญหาที่เกิดขึ้น มิฉะนั้นความหละหลวมและความสับสนของระเบียบชั้น เป็นหลักใหญ่ในการจัดหา ย่อมชี้ให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ อย่างแน่นอน

๓.๔.๓ ความไม่ซัดเงินของแบบธรรมเนียม แบบธรรมเนียมการจัดหาประเภทนี้ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการซื้อและจ้างด้วยวิธีการประกวดราคามาก ทำให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างต้องปฏิบัติงานล่าช้ามากกว่าปกติ เพราะความไม่ซัดเงินของแบบธรรมเนียมการจัดหา ทำให้ยากต่อการทำความเข้าใจ การจะตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ทำการปรึกษาหารือต่อหน่วยเหนือก่อน เจ้าหน้าที่ก็จะรู้สึกว่เสี่ยงและอยู่ในภาวะที่ไม่มั่นคง เพราะการตัดสินใจดำเนินการการจัดหาตามที่ตนเองเข้าใจ อาจผิดวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของระเบียบที่

ออกบังคับใช้ได้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่รอบคอบผิดระเบียบ เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างหรือผู้รับผิดชอบในการจัดหาอาจจะได้รับโทษได้ และการหารือไปยังหน่วยเหนือ ผู้รับผิดชอบต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน เพื่อได้ชี้แจงแนวทางปฏิบัติให้หน่วยที่หารือได้ทราบ นับว่าเป็นการสูญเสียเวลาที่ดำเนินการไปอย่างมาก เพราะปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากมายที่ห้องบันทึกถามหน่วยเหนือ บางทีก็ต้องสอบถามกระทรวงการคลัง หรือสำนักงบประมาณ เสร็จแล้วจึงบันทึกต่อท้ายส่งการมาอย่างมากมาย โดยเฉพาะหน่วยต่าง ๆ ของกองทัพบก มีเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามอนุมัติหลักการต่อท้ายบันทึกหนังสือกรมส่งคำสั่งบำรุงทหารบกเป็นจำนวนมาก ทำให้เรื่องต่าง ๆ ต้องออกรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ มากจนเกินไป จากการอภิปรายการสัมมนาของสมาคมนักบริหารพัสดุแห่งประเทศไทย วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ ซึ่งผู้เขียนได้มีส่วนเข้าร่วมสัมมนาในครั้งนั้นด้วย พบว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่มีความเข้าใจระเบียบไม่ดีพอ เนื่องด้วยระเบียบไม่ชัดเจนกระจำเจ้จ้งนัก ต้องมาอธิบายชี้แจงเพิ่มเติมในที่ประชุมสัมมนา ผู้เขียนขอยกคำกล่าวของนายกสมาคมนักบริหารพัสดุแห่งประเทศไทย กล่าวในพิธีเปิดการประชุมครั้งนั้นว่า

"นับตั้งแต่รัฐบาลได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๒ เป็นต้นมา สมาชิกของสมาคมและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านพัสดุ ซึ่งเป็นพนักงานข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก ยังขาดความเข้าใจในเจตนารมณ์ และความมุ่งหมายในระเบียบดังกล่าวอยู่มาก ได้สอบถามมายังสมาคมเพื่อขอทราบความหมายและวิธีปฏิบัติตามระเบียบอยู่เสมอ....."^๑

^๑สุภราช ศิลาวัฒน์, นายกสมาคมนักบริหารพัสดุแห่งประเทศไทย, กล่าวรายงานต่อปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในพิธีเปิดประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับระเบียบการพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๑, ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒.

คำถามที่สมาชิกเข้าร่วมสัมมนาฯ ได้เสนอถาม เช่น ในการประกวดราคามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว จะต้องเปิดซองหรือไม่เปิดซอง... คำตอบก็คือ ตามคำชี้แจงประกอบร่างระเบียบที่เสนอ คณะรัฐมนตรีขึ้นไป แสดงเจตนารมณ์ของผู้ร่าง ว่าในกรณีมีผู้เสนอราคารายเดียว ไม่ต้องการให้เปิดซอง เพราะเห็นว่าไม่เป็นธรรมกับผู้เสนอราคานั้น.....^๑

จากตัวอย่างดังกล่าว ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่า ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ๒๕๒๑ ซึ่งหน่วยราชการต่าง ๆ จำเป็นปฏิบัติตามโดยยึดถือเป็นแม่บทใหญ่นั้น แสดงถึงความไม่ชัดเจนของระเบียบฯ เพราะเวลาเจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยราชการต่าง ๆ ตอบคำถามใช้คำว่า แสดงเจตนารมณ์ของผู้ร่าง ซึ่งในกรณีนี้ ยิ่งเน้นให้เห็นความบกพร่องหรือจุดอ่อนของระเบียบฯ มากยิ่งขึ้น เพราะในระเบียบฯ มิได้อธิบายถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างไว้ว่า ต้องการให้ปฏิบัติอย่างไร เจ้าหน้าที่พัสดุผู้ปฏิบัติตามระเบียบฯ จะรู้สึกอึดอัดใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมาก เพราะเกินความสามารถของเจ้าหน้าที่พัสดุ เหล่านั้นที่จะเดาหรือทาย เจตนารมณ์ของผู้ร่างจากระเบียบฯ ที่ออกบังคับใช้ได้ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงไม่ประหลาดใจเลย เมื่อมีผู้เข้าร่วมสัมมนาทางวิชาการฯ ในครั้งนั้น ลุกขึ้นยืนกล่าววาทะว่า "ผู้ร่างระเบียบไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ และผู้ปฏิบัติไม่ใช่ผู้ร่างระเบียบ จึงทำให้มีปัญหา"^๒

^๑สมาคมผู้บริหารพัสดุแห่งประเทศไทย, บันทึกการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับระเบียบการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑, วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา กรมศาสนา, ม.ป.ป.).

^๒จากการเข้าร่วมสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับระเบียบการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ของผู้เขียน ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันทุจริตและประพฤติมิชอบฯ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒.

แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งถือว่าเป็นแม่บทใหญ่ ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการจัดหา ยังขาดความชัดเจนไม่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบในการจัดหา เข้าใจถึงความมุ่งหมายหรือจุดประสงค์ของระเบียบฯ ดังกล่าวได้ แบบธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ใช้เป็นหลักในการจัดหาโดยวิธีประกวดราคา นอกเหนือไปจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ความที่ทราบแล้วถึงจะมีมากมายเป็นจำนวนมากแต่ก็ขาดความกระจ่างชัด มีข้อความคลุมเครือ มากที่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างจะทำความเข้าใจหรือปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของผู้กร่าง ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่าง ข้อความของแบบธรรมเนียมที่ใช้ในการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคา แต่ขาดความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นสาเหตุให้การจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีประกวดราคา ขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ตัวอย่างที่ ๑ การซื้อของใช้ในทางราชการโดยปกติ ห้ามระงับหรือ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ซื้อจงใจซื้อ หรือเลือกซื้อสิ่งของเฉพาะที่ผู้ซื้อรู้จักหรือได้รับผลประโยชน์ ทางราชการพิจารณาแล้วเห็นว่า มีสิ่งของบางอย่างที่จำเป็นต้องซื้อโดยระงับหรือ ด้วยเหตุผลและความจำเป็นบางอย่าง เช่น เพื่อให้ได้ยารักษาโรคที่มีคุณภาพดีจริง ๆ และบางครั้งก็ต้องใช้โดยรวดเร็ว หรืออะไหล่เครื่องยนต์ ก็เพื่อต้องการให้ได้อะไหล่ที่ถูกต้องเป็นชนิดเดียวกับสิ่งของที่มีอยู่เพื่อที่จะได้ใช้ด้วยกันได้ หรือประกอบกันเป็นชุดเดียวได้ ฯลฯ ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีจึงระบุไว้ว่า

การซื้อของเพื่อใช้ราชการทุกชนิด ห้ามระงับหรือของสิ่งของที่จะซื้อ เว้นแต่การซื้อยารักษาโรค อะไหล่ของเครื่องจักรกล เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า เครื่องวิทยุ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ หรือเครื่องอื่นใดที่จำเป็นต้องใช้อะไหล่หรือชนิดเดียวกัน และรถยนต์ประจำตำแหน่งให้กำหนดยี่ห้อได้ตามความจำเป็น

ความไม่ชัดเจนของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้หน่วยต่าง ๆ ในกองทัพพบกได้ซื้อเครื่องไฟฟ้า และเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ โดยระงับหรือโดยตีความตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวว่าสามารถซื้อของใช้ในราชการเหล่านี้โดยระงับหรือได้ คือ ยารักษาโรค อะไหล่ของเครื่องจักรกล เครื่องมือกล เครื่องทำไฟฟ้า เครื่องวิทยุ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องอื่นใดที่จำเป็นต้องใช้อะไหล่หรือชนิดเดียวกัน

ผู้ตรวจราชการของกองทัพ (นายทหารจเรประจำกรมกองทัพบก) ได้ทักท้วงว่าเป็น การซื้อที่ผิดมติคณะรัฐมนตรี โดยชี้แจงว่า ชื่อโคบระบุยี่ห้อได้เพียง ๓ ประเภท คือ

๑. ยารักษาโรค
๒. อะไหล่ของเครื่องจักรกล เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า เครื่องวิทยุ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ หรือเครื่องอื่นใดที่จำเป็นต้องใช้อะไหล่ยี่ห้อชนิดเดียวกัน
๓. รถยนต์ประจำตำแหน่ง

ผู้ตอบปัญหาการประมุขสัมมนา รองกรมส่งกำลังบำรุงทหารบก ประจำปี ๒๕๒๒ ได้ชี้แจง ว่า

"หนังสือสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวพิมพ์ข้อความใช้เครื่องหมาย ยติภังค์(-) ทำให้ยากต่อการตีความ เพราะเครื่องหมาย ยติภังค์ ใช้สำหรับแยก คำถามที่ผู้ตรวจการจัดหาของกองทัพบก(จบ.ทบ.) ทักท้วงโดยแยกเป็น ๓ ข้อนั้น ถูกต้องแล้ว"^๑

ตัวอย่างที่ ๒ ปัญหาคือ การพิจารณาทำความเข้าใจข้อความบางตอนในระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ข้อ ๒ เรื่อง ให้ยกเลิกระเบียบต่าง ๆ วรรคท้าย ใจความว่า "บรรดาระเบียบ ข้อบังคับมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งอื่นใดที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดแย้งกับระเบียบนี้ให้ ใช้ระเบียบนี้แทน" ข้อความที่ขีดเส้นใต้ทำให้ไม่เข้าใจว่าให้ทำอะไร หรือเอาอย่างไรกันแน่ ซึ่ง ข้อความนี้เป็นที่ถกเถียงกันมากของผู้ใช้ระเบียบทั่วไปเพราะยังไม่เข้าใจกระจ่างชัด^๒

^๑ ระเบียบส่งกำลังบำรุงทหารบก, "ผลการสัมมนาการจัดหาของกองทัพบกไทย...", หน้า ๓๐.

^๒ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จัดหา กรมสรรพวุธทหารบก, หน่วยจัดหาของกองทัพบก, ๗ มิถุนายน ๒๕๒๒.

ตัวอย่างที่ ๓ ความไม่กระจ่างชัดของระเบียบ ทำให้ไม่เข้าใจว่าจะต้องปฏิบัติเช่นไร เช่น "กรณีผู้มีสิทธิรับมอบงานจะใช้เจ้าหน้าที่จากกรมการตรวจการจ้าง โดยถือเอาว่าเป็นเจ้าของพื้นที่นั้น เพื่อให้หมดปัญหาในเรื่องคุณภาพของงานในภายหลัง เพราะจะได้ควบคุมดูแลงานตั้งแต่ต้นโดยตลอดจะได้หรือไม่"^๑ (ซึ่งความจริงผู้มีสิทธิรับมอบงานเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่รับมอบงาน ไม่ใช่กรรมการผู้มีสิทธิรับมอบงานอาจจะใช้บุคคลในหน่วยนั้นได้เพราะไม่มีระเบียบห้ามไว้)

๑ ล๑

จากตัวอย่างต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้กล่าวข้างต้น เป็นเรื่องของความไม่ชัดเจนของแบบธรรมเนียมที่ใช้เป็นหลักในการจัดหา นับว่าเป็นจำนวนมากมายหลาย ๆ ปัญหา ที่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง หรือเจ้าหน้าที่พัสดุต้องประสบและเผชิญกับคำถามที่สับสนอยู่ในสมองตลอดเวลาของการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยลักษณะการจัดหาพัสดุ ซึ่งเป็นการดำเนินงานสลับซับซ้อน ละเอียดย่อนอยู่ในตัวเอง ทำให้แบบธรรมเนียมที่ใช้เป็นหลักต้องมีเป็นจำนวนมากหลาย ๆ พัน เรื่องที่ต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ความไม่ชัดเจนกระจ่างชัด ยากที่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างจะตีความหรือทำความเข้าใจได้โดยถ่องแท้ ย่อมทำให้เกิดความอึดอัดใจ ปฏิบัติหน้าที่ไม่คล่องตัว ความมีประสิทธิภาพหรือความมีประสิทธิภาพในการจัดหา ก็คงจะสัมฤทธิ์ผลตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ได้ยากลำบากไปกว่าเดิม ผู้เขียนขอยกคำกล่าวอันแสดงถึง ภาระหน้าที่อันยุ่งยากสลับซับซ้อน ที่ก่อให้เกิดปัญหาและเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่จัดซื้อหรือจ้าง หรือเจ้าหน้าที่พัสดุอย่างแท้จริงที่สุด "นึก ๆ ดูแล้วก็ลุ่มเหมือนกันนะครับ เราบริหารการนี้มีทั้งกฎหมาย มีทั้งระเบียบอะไรต่อมิอะไร จนเรียงลำดับไม่หวัดไหว ที่จะต้องทำตาม แต่ทำอย่างไรได้ เราต้องก้มหน้าก้มตาทำไปก็แล้วกัน"^๒

^๑โรงเรียนสงฆ์กำลังบำรุงทหารบก, "ผลการสัมมนาการจัดหาของกองทัพบกไทย...", คำถามของ พ.ท.สาโรจน์ เอี่ยมอุดม ผู้แทนศูนย์ปฏิบัติการบินกองทัพบก, หน้า ๒๒.

^๒วันจักร วรดิถก, ผู้อำนวยการกองจัดวางระบบงาน สำนักงบประมาณ พิธีกรการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับระเบียบการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑, ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามกระทำอันทุจริตฯ, ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒.

๓.๔.๔ ความไม่รัดกุมหรือช่องโหว่ของแบบธรรมเนียมการจัดหา แบบธรรมเนียมการจัดหา ที่มีช่องโหว่หรือมีความไม่รัดกุม นับว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการซื้อและจ้างโดยวิธีประกวดราคามากทีเดียว เพราะบางครั้งแบบธรรมเนียมในการจัดหา ที่มีลักษณะดังกล่าวจะ ก่ออุปสรรคและอำนวยการให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ทำให้ทางกองทัพบกต้องเสียประโยชน์เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

โดยเฉพาะอย่างยิ่งแบบธรรมเนียมการจัดหาที่ต้องใช้เป็นแม่บทใหญ่ คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ถึงแม้จะมีการรวบรวมขึ้นใหม่ โดยยกเลิกระเบียบเดิมที่ประกาศใช้มาถึง ๒๓ ปี มีข้อกำหนดใช้บังคับในเรื่องการซื้อและจ้างทั้งหมดจำนวน ๙๔ ข้อ มีข้อกำหนดถึงวิธีการประกวดราคา ๙ ข้อ (ตั้งแต่ข้อ ๓๕ - ข้อ ๔๔) ระเบียบนี้จึงกำหนดเฉพาะหลักการใหญ่ ๆ ซึ่งมีลักษณะกว้างมาก ทั้ง ๆ ที่กรรมวิธีขั้นตอนการดำเนินการประกวดราคาซื้อและจ้าง เป็นเรื่องที่จะต้องละเอียดอ่อนมีความสลับซับซ้อนต้องประกอบด้วยความรู้ต่าง ๆ หลาย ๆ ด้าน ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการร่างระเบียบก็ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แต่ระเบียบที่ยกร่างขึ้นใหม่ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ) ที่บังคับใช้ในปัจจุบันก็ยังคงมีเนื้อหาที่ไม่เปลี่ยนแปลงให้รัดกุมขึ้นไปกว่าเดิมเท่าใดนัก บางเรื่องก็ยิ่งหละหลวมไปกว่าเดิม เพราะในระเบียบฯ เก่าได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในบางเรื่องไว้ แต่ในระเบียบฯ ใหม่กับไม่ได้กล่าวถึงเลย ผู้เขียนขอยกคำกล่าวของวิทยากรที่ได้รับเชิญมาร่วมการอภิปรายสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับระเบียบการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ว่า

"... เนื่องจากระเบียบเดิมนั้น อาจจะมีล้าสมัยไปมาก เนื่องจากได้กำหนดไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึงแม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการบางอย่างหลายครั้งหลายหน ระเบียบฉบับหนึ่งก็ถึง ๑๑ ครั้ง แล้วยังมีมติคณะรัฐมนตรีหนังสือซักซ้อมความเข้าใจเหล่านั้นได้ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการในระยะหลัง พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้มีการขยายหน่วยงานออกไป เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีระเบียบเก่า ๆ ที่จะใช้ในการปฏิบัติเป็นคู่มือในการปฏิบัติราชการ นอกจากนั้นระเบียบถึงแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งหลายหนก็ตาม อาจจะเนื่องจากการแก้ไขนั้น รัฐบาลก็ไม่ได้พิจารณาแก้ไขให้สอดคล้องกับในข้ออื่นที่เกี่ยวข้องทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ..... เพราะฉะนั้น ผมมีข้อเสนอแนะ

ชนิดหนึ่งว่า ระเบียบที่ยกร่างใหม่นี้ ไม่ได้เป็นการปฏิวัติ ปฏิรูป ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรขนาดใหญ่มาก เป็นเพียงการรวบรวมระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาจะเข้า เชื้อ ยืม หรือแลกเปลี่ยนก็ดีเอามาไว้ในที่เดียวกัน แล้วก็แก้ส่วนที่เป็นปัญหาซึ่งคณะรัฐมนตรีมีข้อวินิจฉัยแล้วส่งการมาเป็นข้อกำหนดในระเบียบใหม่ เพราะฉะนั้น เกือบจะเรียกได้ว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนหลักการไปจากเดิม ส่วนใหญ่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขในส่วนเกี่ยวกับมีการเร่งรัดการปฏิบัติงานให้เร็วขึ้น

ทั้ง ๆ ที่ระเบียบที่ยกร่างใหม่ สมควรที่จะกำหนดรายละเอียด การปฏิบัติต่าง ๆ ให้รัดกุมกว่าระเบียบเดิมให้มากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังยึดถือหลักการของระเบียบเดิมที่ยอมรับกันว่า ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าวว่า

"ระเบียบที่กองทัพบกใช้เป็นหลักการจัดหา ก็คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๘ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๔๘๘ ระเบียบดังกล่าวกำหนด นโยบาย วิธีปฏิบัติ และข้อห้ามไว้อย่างกว้าง ๆ ถ้าพิมพ์หมุนโรเนียวทั้งสองระเบียบรวมกันก็นับได้ ๒๒ หน้า ถ้าเปรียบเทียบกับระเบียบของสหรัฐอเมริกาจะเห็นว่าระเบียบของเราที่กำหนดวิธีการปฏิบัติเข้าไว้อย่างไม่ละเอียดเพียงพอ ยังมีช่องว่างที่ยังมิได้กำหนดวิธีปฏิบัติเข้าไว้อีกมาก เจ้าหน้าที่จัดหานั้นมักจะถูกอยู่ในสายตาของประชาชนทั่วไป ท่านจะมีหลักเกณฑ์ปฏิบัติอย่างไร เมื่อระเบียบของเรายังมีช่องว่างอย่างมาก มายเช่นนี้...."

^๑ เสนอ สิ้นฐานการ, เลขาธิการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน วิทยาการในการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับระเบียบการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑, ณ ห้องประชุม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันทุจริต, ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒.

^๒ พันเอก เต็ม วีระศิลป์ชัย, "เปรียบเทียบหลักการจัดหากองทัพบกไทยกับกองทัพบกสหรัฐ", หน้า ๓.

ตัวอย่างที่ ๑ เรื่องหลักประกันตรมระ เียบเดิมกำหนดไว้ชัดเจนนว่า ให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักประกันของประกวดราคาโดยระบุว่า จำนวนเงินประจำของประกวดราคา ซึ่งผู้เข้าประกวดราคาจะต้องวางไว้เป็นประกัน ตามที่ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้าส่วนราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวง อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีจะเป็นผู้ที่ทางราชการกำหนด^๑ ซึ่งกองทัพบกได้ถือปฏิบัติ โดยออกคำสั่งอนุมัติให้หน่วยต่าง ๆ ที่ขึ้นตรงต่อกองทัพบกถือปฏิบัติเป็นแบบเดียวกัน โดยให้อำนาจแก่หัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งเป็นผู้ถืองบประมาณที่เป็นผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้าง เป็นผู้กำหนดเงินประจำของ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมและไม่เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ^๒ แต่ระเบียบฯ ที่ยกร่างใหม่และได้ประกาศบังคับใช้ไม่ได้ระบุอำนาจในการกำหนดหลักประกันของประกวดราคาว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้พิจารณากำหนดเมื่อเป็นเช่นนี้ก็เกิดปัญหาขึ้นว่าใครจะเป็นผู้พิจารณาหลักประกันของประกวดราคาและจะกำหนดหลักประกันของประกวดราคาในวงเงินจำนวนเท่าใด จึงจะเหมาะสม ซึ่งผู้กำหนดวงเงินประจำของประกวดราคาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายแก่ทางราชการขึ้น

ตัวอย่างที่ ๒ โดยปกติในเรื่องกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ หน่วยต่าง ๆ ในกองทัพบกจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของกองทัพบกในเรื่องนี้โดยเคร่งครัด คณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ จะต้องตรวจรับให้ละเอียดถี่ถ้วนทุกอัน^๓ ว่ามี ชนิด จำนวน ลักษณะ ขนาด และคุณภาพถูกต้องตามของตัวอย่างหรือสัญญาที่ตกลงกันไว้เท่าใด ไม่ถูกต้องตามสิ่งของตัวอย่างมีจำนวนเท่าใด ไม่ใช่เป็นการตรวจคัดเลือกว่าของคล้ายคลึงของตัวอย่างที่ดีเยี่ยมของตัวอย่าง หรือเลวกว่าของตัวอย่าง

^๑ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๔๔๘ ข้อ ๑๒ (๑๑) และการจ้างข้อ ๑๒(๕).

^๒ผู้บัญชาการทหารบก, อนุมัติหลักการท้ายหนังสือ กรมส่งกำลังบำรุงทหารบก ที่ กท. ๐๓๑๘/๘๘๔๔.

^๓กองทัพบก, คำสั่งกองทัพบกที่ ๑๑๕/๘๖๘๗.

ซึ่งในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ มิได้กล่าวถึงวิธีการตรวจรับพัสดุไว้เลย เพียงแต่กล่าวชี้แจงไว้ในคำชี้แจงประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ไว้ว่า การตรวจรับพัสดุ ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุใช้ดุลยพินิจได้ตามความเหมาะสม ว่าสมควรใช้วิธีลุ่มตัวอย่างหรือไม่ อย่างไร ตามหลักวิชาการสถิติ กรณีจึงเกิดปัญหาและความสับสนแก่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมาก การตรวจรับพัสดุทุกชิ้นตามคำสั่งกองทัพบกถึงแม้จะใช้ระยะเวลายาวนาน แต่ก็ เป็นหนทางที่ป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นได้มาก การใช้วิธีลุ่มตัวอย่างหรือวิธีการทางสถิติในกรณีที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ต้องตรวจรับสิ่งของจำนวนมาก ย่อมทำให้เกิดการทุจริต หรือหน่วยราชการจะได้สิ่งของที่มีคุณภาพต่ำ เพราะเมื่อผู้ขายหรือผู้รับจ้าง เห็นผลกำไรมากกว่าประโยชน์ของทางราชการเป็นส่วนรวมแล้ว ก็จะส่งสิ่งของเหล่านั้นมา โดยมีทั้งสิ่งของที่มีคุณภาพดี และไม่ดี โดยอาจรู้เห็นเป็นใจกับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุด้วยวิธีการลุ่มตัวอย่างที่มีคุณภาพดี ตามคุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ไปทำการทดสอบคุณภาพ ผลการตรวจรับก็จะถือว่าถูกต้อง สมบูรณ์ เพราะระเบียบแบบธรรมเนียมมา เปิดช่องว่างให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายขึ้น หากคณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ไม่ยอมรู้เห็นเป็นใจด้วย ก็ต้องนำสิ่งของคุณภาพไม่ดี ไปเปลี่ยนใหม่ ทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันกับความต้องการของหน่วยใช้ หรือบางทีก็ต้องยกเลิกสัญญาแล้วดำเนินการจัดหาใหม่ทุกสิ่งที่เกิดขึ้นนับว่าเป็นผลเสียหายต่อกองทัพบกอย่างยิ่ง

ช่องว่างหรือความไม่รัดกุมของแบบธรรมเนียมที่ใช้ในการจัดหานั้น นับว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายเพื่อให้ได้ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเพื่อให้เกิดการประหยัดเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะวิธีการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคาชั้นถือว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด มีกรรมวิธีในการดำเนินการมากมายหลายขั้นตอนและต้องใช้เวลาดำเนินการนานกว่าวิธีอื่น ๆ ระเบียบแบบธรรมเนียมอันเป็นหลักหรือแนวทางการปฏิบัติหากเกิดความไม่รัดกุม หรือมีช่องว่างมาก ย่อมเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการทุจริตต่อกองทัพบก เป็นอย่างมาก

ผู้เขียนขอเสนอโฆวาทของท่าน เจ้ากรมส่งกำลังบำรุงทหารบก เนื่องในโอกาสการกล่าวปิดการสัมมนาเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ในเรื่องปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับระเบียบที่ใช้ เป็นแบบธรรมเนียมการจัดหาดังนี้ คือ

"ผมขอกลับมากลึง เรื่องระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุที่ ออกใหม่อีกครั้ง อย่างไรก็ตามไม่รู้ มีหลายอย่างผมรู้สึกว่าแทนที่จะทำได้ดียิ่งขึ้น กลับทำให้ช้าลง

ผมได้พบกับ พ.อ. ม.ร.ว.จุมพล ชยวงกูร ผู้แทนกองบัญชาการทหาร สูงสุดแล้วว่า ในการสัมมนาครั้งนี้ระเบียบมีข้อขัดข้องอย่างไร ผมจะเสนอขึ้นไป ตัวอย่างเช่น การประกวดราคา สมมติว่ามีผู้เสนอราคา ๕ ราย ๔ ราย ผิด คุณลักษณะเฉพาะและเงื่อนไข มีถูกต้องสมบูรณ์รายเดียว เมื่อก่อนจัดซื้อโดยวิธี พิเศษจากผู้เสนอ ถูกต้องรายเดียวได้ทันที แต่ระเบียบใหม่ถ้าไม่ได้ ต้องตั้ง กรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ทำให้ชักช้าและเสียเวลา หรืออีกกรณีหนึ่ง สมมติ ว่าในการประกวดราคารายหนึ่งมีผู้เสนอราคา ๕ ราย ผิดเงื่อนไขทั้งหมด ๔ ราย แต่ใน ๕ รายนี้ เราก็คงจะพิจารณาเห็นว่ารายใดใกล้เคียงคุณลักษณะ เฉพาะที่สุด ตามระเบียบเดิมสามารถซื้อโดยวิธีพิเศษ จากรายที่ใกล้เคียงคุณ ลักษณะเฉพาะได้ แต่ระเบียบใหม่ทำไม่ได้ต้องตั้งกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษขึ้น อีก การขออนุมัติย้อนไปย้อนมาเสียเวลาเท่าใด และก็ได้ประโยชน์อะไรขึ้นมา กรรมการเปิดของประกวดราคาเราก็มีแล้ว ทำไมจึงต้องตั้งกรรมการขึ้นมา ใหม่อีก บังเอิญเรื่องนี้มาเกิดขึ้นกับกรมพลธิการทหารบก ไม่มีเครื่องแต่งกาย จ่ายให้ทหาร ขออนุมัติเงินพิเศษเพิ่มเติมมา ๖ ล้านบาท ขอเวลาจัดหา ๒ เดือน จนป่านนี้ยังไม่ได้ของเลย ทั้งนี้เพราะระเบียบใหม่ตามที่กล่าวมาแล้ว นี่แหละครับ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ท่านนั่งอยู่ที่นี้ ท่านไม่เห็นตร้อนแต่ในสนามทหารเดือดร้อน มาก ผมไปดูมา ผมรู้ว่าเขาเดือดร้อนอะไร....."^๑

^๑ พลตรี อุดม ตีละศิริ, "การสัมมนาการจัดหาของกองทัพบกไทย", กล่าวปิดการสัมมนา การจัดหาตามหลักสูตรการจัดงานจัดหา รุ่นที่ ๕ ณ โรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบก, ๖ - ๗ มิถุนายน ๒๕๒๒ (เอกสารโรเนียว).

๔. การจัดหน่วย ในการจัดหาโดยหลักการแล้วจะต้องจัดขนาดของหน่วยให้สมดุลกับจำนวนปริมาณของงานที่มีอยู่ โดยมีอัตราค่าจ้างพลให้เพียงพอกับปริมาณของงาน และเหมาะสมกับขนาดของหน่วย โดยมีอัตราและตำแหน่งของการบังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม การจัดอัตราค่าจ้างพลที่เหมาะสมแล้วจะต้องจัดในลักษณะของรูปพีรามิด คือมีฐานใหญ่และเรียวยอด^๑ มีใช้ฐานเล็กแล้วยอดโต ซึ่งหมายถึงมีแต่ผู้สั่งงานไม่มีผู้ปฏิบัติงาน การจัดหน่วยการจัดหา โดยเฉพาะการจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีประกวดราคาซึ่งมีลักษณะงานซับซ้อน เกี่ยวข้องโยงใยกับสายงานอื่น ๆ มากมาย นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญและมีผลโดยตรงต่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย ได้มีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด ดังนั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรูปของการจัดหน่วย ย่อมทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานอย่างยิ่ง ซึ่งผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้รวบรวมมาและจากการสัมภาษณ์นายทหารประจำกองทัพบก ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนี้มาประกอบการวิเคราะห์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันเป็นผลทำให้ การดำเนินกรรมวิธีจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

๔.๑ จัดหน่วยมีขนาดเล็กเกินไป การจัดหน่วยการจัดหาเล็กจนเกินไปย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ทำให้งานล่าช้าไม่มีการควบคุมและติดตามผลได้อย่างเพียงพอ เมื่อจำนวนปริมาณงานมีมากกว่าอัตราค่าจ้างพล ย่อมเกิดความเสียหายอย่างมากต่อกองทัพบก เพราะการจัดซื้อและจ้างฯ จะไม่ทันกับความต้องการตามแผนงานที่กำหนดระยะเวลาไว้ การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนการจัดหา ต้องส่งเงินงบประมาณคืนคลัง หน่วยที่รับการสนับสนุนไม่ได้รับสิ่งของความหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจหลักในการป้องกัน ประเทศชาติ รักษาเอกราชและอธิปไตยของชาติ ของกองทัพบกย่อมเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การจัดหน่วยขนาดเล็กทำให้มีอัตราค่าจ้างพลน้อย ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้เต็มที่ที่เกิดขึ้นกับกรมฝ่ายยุทธบริการของกองทัพบก หลายหน่วยงาน เช่น กรมการสัตวทหารบก กรมวิทยาศาสตร์ทหารบก กรมการแพทย์ทหารบก กรมการทหารช่าง กรมการทหารสื่อสาร กรมการขนส่งทหารบก กรมสรรพวุฒทหารบก กรมพลาดิจการทหารบก อย่างเช่น กรมพลาดิจการทหารบก มีรายการจัดหาโดยวิธีประกวดราคาตามแผนจัดหาอยู่

^๑ พันเอก สนิธ สังขจันทร์, "การตัดหน่วยงานหรือองค์การที่ได้ประสิทธิผล," คำบรรยายหลักสูตรการจัดงานส่งกำลังบำรุง รุ่นที่ ๑๗ (เอกสารโรเนียว แผนกวิชาการจัดการงานการควบคุมกองการศึกษา โรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบก).

มากมายหลายร้อยโครงการมีกองจัดหาทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาทุกวิธีการ สิ่งที่ทำให้การจัดหาขาดประสิทธิภาพ ประการหนึ่งก็คือ กำลังผลไม่เพียงพอกับปริมาณงานจัดหาที่ได้รับมอบหมาย เช่น เมื่อ ๓๐ ปีก่อน ได้รับงบประมาณการจัดหา ๔๐-๕๐ ล้านบาทต่อปี แต่ในปัจจุบันได้รับงบประมาณถึง ๕๐๐-๖๐๐ ล้านบาทต่อปี ก็ไม่ได้รับกำลังผลเพิ่มขึ้น ต้องยืมกำลังผลจากหน่วยราชการอื่นมาช่วย เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก กำลังผลที่ยืมมาช่วยราชการส่วนใหญ่ก็จะทำหน้าที่เกี่ยวกับงานทางธุรการและงานเสมียนพิมพ์เท่านั้น การขาดกำลังผลหลักมากเท่าใด งานจัดหาก็คงจะเกิดความล่าช้ามากขึ้น โดยเฉพาะงานจัดหาตอนใกล้ถึงงบประมาณมากขึ้นเท่าใด การผิดพลาดบกพร่องก็ย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นง่าย^๑ หรืออย่างเช่น กรมสรรพอุตสาหกรรม มีเจ้ากรมสรรพอุตสาหกรรม (ยศนายพลโท) มีรองและผู้ช่วยเจ้ากรมฯ ยศนายพลตรี แต่มีหน่วยที่ทำหน้าที่จัดหาให้กับกองทัพบกเป็นเพียงแผนกการจัดหา ทั้งที่มีปริมาณงานงบประมาณและรายการสิ่งอุปกรณที่ต้องจัดหาเป็นหมื่น ๆ รายการ ทำให้การจัดซื้อและจ้างของกรมสรรพอุตสาหกรรมประสบปัญหาในเรื่องการจัดหาไม่ทัน ต้องส่งเงินงบประมาณคืนคลังเป็นจำนวนมากทุกปี โดยเฉพาะการประกวดราคาซื้อและจ้าง ที่ต้องใช้เวลาด่วนหน้าทางธุรการ และเวลาในการดำเนินการผลิตส่ง นานมากกว่าวิธีการอื่น ทำให้เกิดความล่าช้าและเสียหายต่อหน่วยใช้มาก บางทีเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของหน่วยต้องถูกสอบสวนโยกย้าย สับเปลี่ยนใหม่และบ่อยที่สุด^๒

ดังนั้น ปัญหาด้านการกำลังผลที่ได้รับไม่สมดุลงกับปริมาณงาน จึงทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานจำกัลดลงอย่างมาก การปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพจึงไม่บังเกิดผล เพราะในสมัยหนึ่งอัตรากำลังผลและการจัดหน่วย จะมีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานเหมาะสมกับงานและภาระกิจที่รับผิดชอบในครั้งนั้น ๆ เท่านั้น แต่เมื่อสภาวะสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ปริมาณงานสูงขึ้น งบประมาณเพิ่มมากขึ้น ความรับผิดชอบย่อมมีเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว

^๑ สัมภาษณ์ พันเอก ศิระ พรหมสุภา, หัวหน้ากองจัดหา กรมพลธิการทหารบก,

๖ ธันวาคม ๒๕๒๒.

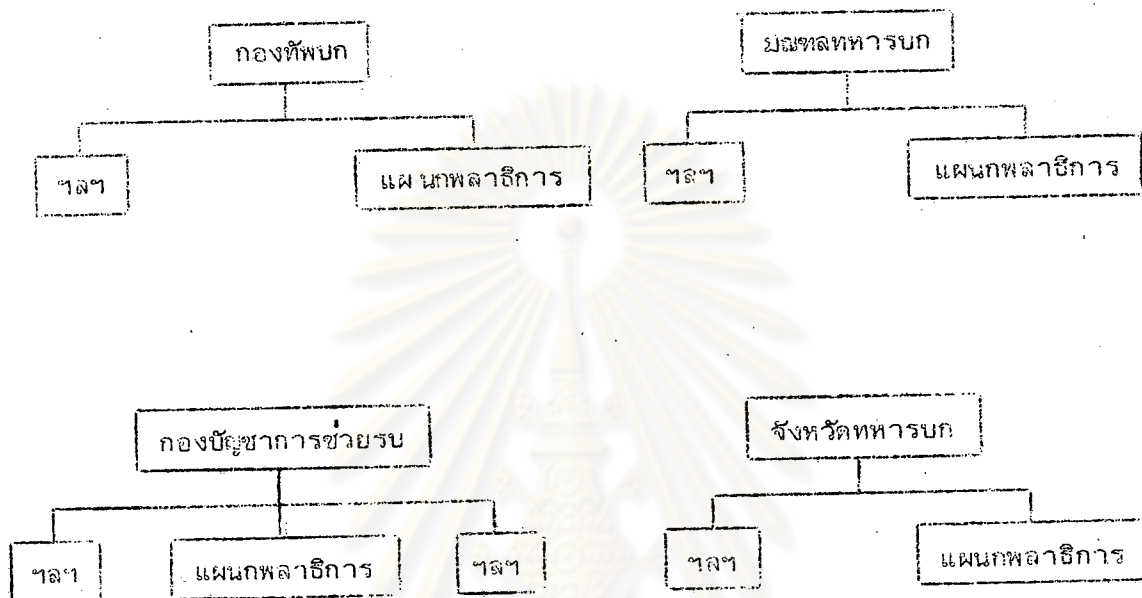
^๒ สัมภาษณ์ พันโท สุวิชัย พิมพ์ไสว, หัวหน้าแผนกจัดหา กรมสรรพอุตสาหกรรม, ๗ ธันวาคม

กำลังพลที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่รับใหม่และความสับสนของกรรมวิธี งานบางอย่างต้องเสียเวลาสิ้นเปลืองเงินทอง เพราะความล่าช้าและไม่สมดุลย์ในระบบการจัดหา ย่อมเกิดผลเสียหายต่อส่วนราชการนั้น ๆ ทั้งสิ้น

๔.๒ การจัดหน่วยโดยมิได้จัดตั้งหน่วยจัดหาโดยตรง การจัดหน่วยจัดหาในข้อนี้ หมายถึงว่า ใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยการจัดกำลังของส่วนราชการนั้น ๆ เป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง เช่น กองบัญชาการกองทัพ จะมีนายทหารฝ่ายพลาธิการของกองทัพ เป็นที่ปรึกษาในด้านการส่งกำลังสิ่งอุปกรณ์ทุกประเภทให้แก่ แม่ทัพและยังเป็นหัวหน้าฝ่ายพลาธิการของกองทัพ อันมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล ให้คำปรึกษาหารือ และแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลาธิการของกองทัพอีกด้วย เช่นเดียวกับ กองบัญชาการช่วยรบ มณฑลทหารบก และจังหวัดทหารบกการจัดหน่วยจัดหาได้มีการจัดไว้โดยเฉพาะ แต่ได้มอบภาระหน้าที่ในการจัดหาทั้งปวงไว้กับพลาธิการของหน่วย ซึ่งมีภาระกิจประจำสายงานพลาธิการอยู่มากมายแล้ว งานด้านใดด้านหนึ่งย่อมเกิดข้อบกพร่องได้ง่ายขึ้น ภาระกิจของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของหน่วยส่วนภูมิภาค ส่วนมากจะยุ่งยากสับสน เพราะมิได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ เฉพาะด้านการจัดหาด้านเดียว เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างส่วนใหญ่จะต้องทำหน้าที่บริการแก่ผู้บังคับบัญชาโดยตรงหรือผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นทุกกรณีโดยไม่เลือก วันเวลา ทั้งด้านส่วนตัวและทางราชการ จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในด้านการจัดหา ด้วยภาระกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบมีมาก เกินกว่าความสามารถที่บุคคลคนเดียวหรือหน่วยซึ่งมีอัตราพลจำนวนน้อย จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังตัวอย่างแผนภูมิ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจัดหน่วยจัดทาส่วนภูมิภาค



พลาธิการรับผิดชอบในการจัดหาและงานส่งกำลังต้านอื่น ๆ

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๕. คุณลักษณะเฉพาะสิ่งอุปกรณ ผู้เขียนได้กล่าวให้เห็นถึงความสำคัญของคุณลักษณะเฉพาะของสิ่งอุปกรณไว้แล้วในบทต้น ๆ คุณลักษณะเฉพาะสิ่งอุปกรณเปรียบเสมือนหางเสือของเรือที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการได้อย่างถูกต้อง ความจำเป็นที่ต้องใช้คุณลักษณะเฉพาะสิ่งอุปกรณเป็นหลักในการดำเนินการประกวดราคาซื้อและจ้างเหมาจึงเป็นสิ่งสำคัญมา และสิ่งอุปกรณชนิดเดียวกัน ที่มีอยู่ที่ไปตามท้องตลาดมีคุณภาพทางฟิสิกส์ เคมี และราคาแตกต่างกันออกไปหลายชนิด เป็นการยากที่จะพิจารณาให้ได้สิ่งอุปกรณใดถูกต้องกับความจำเป็นที่ต้องใช้ การได้มาซึ่งสิ่งอุปกรณก็จะแตกต่างกันไปโดยไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน กับทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้จัดจำหน่ายหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีเจตนาไม่สุจริตปฏิบัติหน้าที่โดยทางมิชอบได้ง่าย

เป็นที่ทราบแล้วว่า กรมฝ่ายยุทธบริการและกรมฝ่ายกิจการพิเศษ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำคุณลักษณะเฉพาะสิ่งอุปกรณของกองทัพบก และเมื่อได้รับอนุมัติจากกองทัพบกโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาคณะคุณลักษณะเฉพาะของกองทัพบกแล้ว จึงใช้เป็นหลักในการจัดหาต่อไป ในปัจจุบันกรมฝ่ายยุทธบริการและกรมฝ่ายกิจการพิเศษที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้พยายามเร่งรัดจัดทำคุณลักษณะเฉพาะสิ่งอุปกรณ แต่เนื่องจากคุณลักษณะเฉพาะสิ่งอุปกรณมีมากมายนับเป็นจำนวนพัน ๆ รายการ ซึ่งไม่สามารถทำได้ครบทุกรายการ

สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากคุณลักษณะเฉพาะได้แก่

๑. คุณลักษณะเฉพาะสิ่งอุปกรณ กำหนดรายละเอียดแคบ หรือเจาะจงยี่ห้อ ยี่ห้อหนึ่ง ไม่เป็นกลาง อาจทำให้การจัดหาได้ของมีคุณภาพไม่เหมาะสม
๒. คุณลักษณะเฉพาะสิ่งอุปกรณที่กำหนดไว้ใช้ในการจัดหาแล้วล้มเลิกในท้องตลาด ไม่มีจำหน่าย หรือโรงงานผลิตจากต่างประเทศเลิกผลิตแล้ว เมื่อดำเนินการจัดหาแล้วไม่มีผู้เสนอราคาต้องรีบแก้ไขและดำเนินการจัดหาใหม่

พินเอก ศิระ พรหมสุภา, "แนวความคิดในการจัดหาของกองทัพบกไทย" (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, ๒๕๒๒), หน้า ๕๑-๕๒.

๓. คุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์กำหนดรายละเอียดมีคุณภาพต่ำจนเกินไป ไม่เหมาะสมกับวงเงินที่ได้รับ ทำให้ได้ของมีคุณภาพต่ำ แต่ราคาอาจสูงกว่าท้องตลาด เพราะของที่มีคุณภาพสูงไม่สามารถลดราคาลงแข่งขันกับของที่มีคุณภาพต่ำได้

๔. สิ่งอุปกรณ์บางชนิดไม่เคยจัดหามาก่อน แต่ได้รับโอนงบประมาณมาให้จัดหาในระยะใกล้สิ้นปีงบประมาณ จำเป็นต้องเร่งรีบจัดทำคุณลักษณะ เฉพาะขอรับอนุมัติจากกองทัพบก อาจทำให้ดำเนินการจัดหาไม่ทันปีงบประมาณ

๕. คุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ไม่อ่อนตัว เพราะไม่มีเปอร์เซ็นต์การคลาดเคลื่อนในการทดสอบไว้พอประมาณจนไม่ทำให้เสียผลในการใช้ ซึ่งมักจะเกิดปัญหาในขั้นตอนตรวจรับบ่อย ๆ

๖. คุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ไม่ตรงกับมาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ เมื่อดำเนินการจัดหาราคาสูงกว่าราคามาตรฐาน ครุภัณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนดไว้ต้องขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณก่อน จึงจะอนุมัติให้จัดซื้อหรือจ้างได้ หากสำนักงานงบประมาณไม่เห็นด้วยกับราคาที่ขอทำความตกลง ต้องดำเนินการจัดหาใหม่

๗. คุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ที่ใช้ในปัจจุบัน มีบางรายการไม่ตรงกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไว้แล้วเป็นจำนวนกว่า ๓๐๐ รายการ จึงจำเป็นต้องแก้ไขคุณลักษณะ เฉพาะใหม่ให้เป็นไปตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

นอกจากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องการกำหนดคุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์อีกบางประการ ที่ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาพอสมควร เช่น^๑

^๑สัมภาษณ์ พันโทหญิง มีสุข เอี่ยมสะอาด, หัวหน้าแผนกริวิจัยและทดสอบ กรมพลาธิการทหารบก, ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๒.

๑. ความล่าช้าของการกำหนดคุณลักษณะ เฉพาะในการจัดซื้อหรือจ้างทุกวิธี กรรมฝ่าย
 ยุทธบริการและกรมฝ่ายกิจการพิเศษและหน่วยอื่น ๆ ในกองทัพบกจะต้องใช้คุณลักษณะ เฉพาะสิ่ง
 อุปกรณ์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้บัญชาการทหารบกแล้ว เป็นหลักในการจัดหาโดยมีกรรมฝ่ายยุทธบริการและ
 ฝ่ายกิจการพิเศษ เป็นผู้จัดทำคุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบทุกรายการโดยแต่งตั้ง
 เป็นคณะกรรมการของกรมฝ่ายยุทธบริการและกรมฝ่ายกิจการพิเศษขึ้น เพื่อตรวจสอบคุณลักษณะ
 เฉพาะที่เจ้าหน้าที่ของกรมฝ่ายยุทธบริการและกรมฝ่ายกิจการพิเศษนั้น ๆ ได้จัดทำขึ้นในขั้นต้นเสียก่อน
 แล้วรายงานผ่านกรมส่งกำลังบำรุงทหารบก เพื่อขออนุมัติใช้เป็นคุณลักษณะ เฉพาะของกองทัพบกต่อไป
 โดยกรมส่งกำลังบำรุงทหารบก เสนอให้คณะกรรมการตรวจสอบคุณลักษณะ เฉพาะระดับกองทัพบกทำการ
 ตรวจสอบ กรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบคุณลักษณะ สิ่งอุปกรณ์ของกองทัพบกตรวจสอบแล้ว เห็นว่าไม่
 เหมาะสมให้คณะกรรมการระดับกองทัพบก แจ้งให้กรมฝ่ายยุทธบริการหรือกรมฝ่ายกิจการพิเศษ
 ส่งเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคหรือคณะกรรมการตัวแทนมาให้คำชี้แจง ปรีกษาหาหรือ หรือร่วมพิจารณา ถ้า
 เห็นสมควร เพิ่ม เติมแก้ไขตามผลการพิจารณาแล้วก็ส่งกลับไปให้กรมฝ่ายยุทธบริการและฝ่ายกิจการ
 พิเศษที่รับผิดชอบ เพิ่ม เติมแก้ไข กรรมวิธีดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่จะต้องใช้เวลาและทางกรมฝ่าย
 ยุทธบริการและฝ่ายกิจการพิเศษที่รับผิดชอบ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ก็ขาด เจ้าหน้าที่ทางเทคนิคที่จะออกแบบ
 กำหนดคุณลักษณะ เฉพาะที่จะใช้เป็นหลักในการจัดหาด้วยวิธีต่าง ๆ รวมทั้งวิธีการประกวดราคาด้วย
 ซึ่งเหตุผลนี้เองทำให้เกิดความล่าช้าในการกำหนดคุณลักษณะ เฉพาะ เพราะต้องใช้เวลาในการคิดค้น
 หรือรวบรวมข้อมูลจากหน่วยใช้ต่าง ๆ มาก และกว่าจะผ่านขั้นตอนการพิจารณาจากคณะกรรมการ
 ก็เสีย เป็น เวลา มากพอสมควร บางครั้งทำให้ต้องใช้คุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ตามสินค้าในท้องตลาด
 ซึ่งกล่าวกันทั่ว ๆ ไปว่า "สเป็คเจ๊ก" ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการแข่งขันได้ในวิธีซื้อหรือจ้างแบบประ
 ภาวราคา เพราะคุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ที่หน่วยจัดหากำหนดไปตรงกับสินค้าของผู้ขายหรือผู้รับ
 จ้างรายใดรายหนึ่งเข้า

๒. การแจกจ่ายคุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ไม่ทั่วถึง ปัญหานี้จะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการ
 ดำเนินกรรมวิธีซื้อและจ้างแบบประกวดราคา เพราะขาดหลักหรือแบบธรรม เนียมอัน เป็น เงื่อนไขสำคัญ
 ต่อวิธีการประกวดราคา ทั้งนี้เพราะเหตุผลที่ว่าแต่เดิมที่ถือปฏิบัติกันมา เมื่อผู้บัญชาการทหารบก
 อนุมัติคุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์แล้ว กรมส่งกำลังบำรุงทหารบกจะแจกจ่ายให้กรมฝ่ายยุทธบริการที่

รับผิดชอบในสิ่งอุปกรณ์ได้ทราบ ส่วนหน่วยอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องจึงไม่ได้รับแจกจ่ายคุณลักษณะ เฉพาะ สิ่งอุปกรณ์ เป็นผลให้เกิดปัญหาว่าหน่วยอื่น ๆ ที่รับโอนงบประมาณไม่ดำเนินการจัดหาเอง จะจัดหา ไม่ได้เพราะไม่มีคุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการอย่างมาก

๖. งบประมาณ วิธีการงบประมาณและเรื่องราว เกี่ยวกับการงบประมาณเป็นอุปสรรค สำคัญต่อการประกวดราคาซื้อและจ้าง เพราะการประกวดราคาอันมีกรรมวิธีขั้นตอนมากมายอยู่แล้ว ถ้าได้รับงบประมาณส่งจ่ายมาช้าหรือได้น้อย ความล่าช้า การได้สิ่งอุปกรณ์ที่จะมีคุณภาพดีตามต้องการ ที่จะไม่ได้ผล งบประมาณประจำปีส่วนใหญ่ กองทัพบกได้รับการจัดสรรมาจากกระทรวงกลาโหม เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เฉพาะครั้งคราว อาจจะได้งบประมาณมาจากส่วนกลางของ หน่วยเหนืออีกทางหนึ่ง

งบประมาณ หมายถึงการกำหนดกิจการต่าง ๆ ที่กองทัพบกกระทำอันคำนวณออกมา เป็นรายจ่ายของกองทัพบก ตามแผนงาน โครงการที่กำหนดเพื่อประกันว่าการปฏิบัติการต่าง ๆ ของ กองทัพบกในระยะเวลาข้างหน้า ได้ประสานกันอย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพและมีรากฐานของการ กำหนดต้นทุน ซึ่งสามารถวัดค่าของความสำเร็จได้ งบประมาณของกองทัพบกจึงจำกัดไว้เฉพาะงบ ปรมาหารจ่ายอย่าง เดียวเท่านั้น^๑

ปกติ งบประมาณของกองทัพบก มี ๓ ลักษณะ

๑. งบปกติประจำ เป็นงบประมาณปฏิบัติการที่กองทัพบกได้รับจัดสรรจากกระทรวง กลาโหม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายการบริหารกิจการกองทัพบก ในการดำรงรักษาสภาพกำลังพล ยุทโธปกรณ์ การฝึก และความพร้อมรบในขอบเขตปกติ เป็นงบที่ใช้สิ้นเปลืองหมดไปปีต่อปี

๒. งบโครงการ เป็นงบประมาณนอกเหนือจากที่กองทัพบกได้รับในงบปกติประจำ เพื่อการสร้างสภาพความพร้อมรบของกองทัพบกให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มสถานภาพความพร้อมรบใน

^๑ กองทัพบก, ระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยประมวลวิธีการงบประมาณกองทัพบก พ.ศ.

ด้านกำลังพล ยุทโธปกรณ์ การฝึกและการส่งกำลังบำรุงอื่น ๆ เมื่อกองทัพบกเผชิญหน้ากับการ
คุกคาม

๓. งบประมาณพิเศษ เป็นงบประมาณบางส่วนที่กองทัพบกได้รับโอนมาจากหน่วยเหนือ
เพื่อการปฏิบัติการพิเศษ เช่น ส่งกำลังรบไปเกาหลี หรือจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์เพื่อความพร้อมรบ
โดยเร่งด่วน

งบประมาณต่าง ๆ ดังกล่าวได้นำไปใช้จ่ายในงบประมาณประเภทต่าง ๆ เช่น งบประมาณ
กำลังพล งบประมาณการปฏิบัติการและการส่งกำลังบำรุง ซึ่งได้แก่ งบฝึกการศึกษา กิจกรรมทหาร
งบการจัดหาและผลิต เพื่อแจกจ่ายและซ่อมบำรุง งบก่อสร้างและสาธารณูปโภค เป็นต้น และงบบริหาร
ทั่ว ๆ ไป

การดำเนินการจัดซื้อหรือจ้าง มีขั้นตอนต่าง ๆ ดังได้ทราบแล้ว คือ

๑. ขออนุมัติความต้องการ
๒. ขออนุมัติแผนจัดหา
๓. ขออนุมัติส่งจ่ายงบประมาณ
๔. โอนเงินมาตั้งจ่าย

ขั้นตอนดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาานานมาก อันเป็นสาเหตุให้เกิดอุปสรรคในการประกวด
ราคาซื้อและจ้าง เพราะกว่าจะได้รับอนุมัติส่งจ่ายงบประมาณมีผลทำให้การประกวดราคาซื้อหรือจ้าง
ล่าช้ามาก^๑

๑. วิธีการส่งจ่ายงบประมาณของกองทัพบก เป็นอุปสรรคอย่างยิ่ง เพราะระบบการส่ง
จ่ายใช้ปีต่อปี สิ่งอุปกรณ์บางชนิดต้องจัดหาเป็นจำนวนมากและต้องให้ทันภายในปีงบประมาณ แต่การ
ประกวดราคาซื้อและจ้าง มีอุปสรรคมากมาย พอด้าทราบว่าทางราชการจะต้องใช้เงินงบประมาณให้

^๑พิมพ์เอก ศิระ พรหมสุภา, "แนวความคิดในการจัดหาของกองทัพบกไทย (ปีการศึกษา
๒๕๒๒)" (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, ๒๕๒๒), หน้า ๔๙-๕๐.

ทันในบึงบประมาณนั้น ๆ จึงรวมหัวกันเสนอราคาจ้าง โดยเสนอราคาให้สูงกว่าท้องตลาดบ้าง จึงต้องดำเนินการประกวดราคาถึง ๒-๓ ครั้งบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งอุปกรณ์บางรายการมีความต้องการเร่งด่วนสูง จำเป็นต้องจัดหาเพื่อแจกจ่ายใช้ประจำตัว นายสิบ พลทหาร ที่จะเข้าประจำการตามห้วงเวลาที่ทางราชการกำหนด ไม่มีของคงคลังไว้ : สำรองจ่ายเพื่อแก้ปัญหา

๒ การอนุมัติการแผนจัดหาเงินโอน กับการส่งจ่ายงบประมาณไม่สัมพันธ์กันกล่าวคืออนุมัติแผนจัดหาแล้ว ต่อมาอีก ๒-๓ เดือน จึงส่งจ่ายงบประมาณ ทำให้การจัดหาในระยะเวลาใกล้สิ้นปีงบประมาณต้องประสบปัญหายุ่งยาก สับสนทุกปีตลอดมา เพราะถึงแม้จะดำเนินการตามแผนจัดหาไปบางขั้นตอนแล้ว แต่ก็ไม่สามารถผูกพัน(ทำสัญญา) กับพ้อเจ้าได้เพราะต้องรออนุมัติส่งจ่ายงบประมาณเสียก่อน ทำให้การส่งหลักฐานขอเงิน(สำเนาสัญญา)และการแจ้งส่งเงินเหลือคืนในปลายปีงบประมาณ มักจะดำเนินการไม่ทันภายใน ๓๑ สิงหาคม ของทุกปี เป็นจำนวนมากจำเป็นต้องขอผ่อนผันการส่งหลักฐานขอเงินไว้เบิกเหลือปี กับการกรมการเงินทหารบกหลัง ๓๑ สิงหาคม ทุกปี โดยกรมการเงินทหารบกไม่ได้รับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น ถ้ากระทรวงการคลังไม่ยอมรับหลักฐานขอเงิน แต่ขณะเดียวกันก็ยินดีประสานกับกระทรวงการคลังให้อย่างไม่เป็นทางการ นับเป็นการล่อแหลมต่อการปฏิบัติ โดยโอนความรับผิดชอบให้แก่หน่วยที่ได้รับโอนงบประมาณแต่เพียงหน่วยเดียว

เจ้าหน้าที่และบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา

เจ้าหน้าที่และบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีประกวดราคาในที่นี้หมายถึงเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาของหน่วยในกองทัพบก ซึ่งมีทั้งเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของหน่วย เจ้าหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล คณะกรรมการประเภทต่าง ๆ ที่ต้องรับผิดชอบในการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา เจ้าหน้าที่ในระดับสูงผู้มีอำนาจอนุมัติการจัดหา รวมทั้ง ผู้ขายหรือผู้จ้าง ซึ่งเรียกกันว่าพ้อค้า คนกลางซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากสำหรับการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคาของกองทัพบก เพราะบุคคลและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและมีความเกี่ยวข้องกับการประกวดราคาซื้อหรือจ้าง นับว่าเป็นกลไกอันสำคัญของกองทัพบกที่จะทำให้งานด้านนี้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมทั้งมีประสิทธิภาพและมีการประหยัดด้วย

"การซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคานี้ เป็นที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วโลก เพราะเป็นหลักการที่ถูกต้อง ยุติธรรมแก่พ่อค้าและโดยหลักการแล้วจะทำให้จัดซื้อสิ่งของหรือจ้างเหมาได้ในราคาที่ต่ำกว่าวิธีอื่น ๆ ... วิธีการประกวดราคานี้ หากกระทำถูกต้องตามวิธีการ ตรงไปตรงมาและบริสุทธิ์แล้วอาจได้ราคาต่ำ และประหยัดงบประมาณได้จริง แต่มีมากมายที่มิได้เป็นไปเช่นนั้น อันเนื่องมาจากเล่ห์กลของพ่อค้า และความไม่ซื่อของเจ้าหน้าที่จัดหาของหน่วยราชการ จึงทำให้วิธีการประกวดราคาไม่ได้ผลในทางประหยัดและยังได้ของไม่ดีอีกด้วย..."^๑

ปัญหาอันเกี่ยวกับตัวบุคคลและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกาซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา เป็นปัญหาที่เปรียบเสมือนเนื้อร้ายที่เกาะกินการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ มา นาน ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญที่จะต้องพยายามปรับปรุงแก้ไข เพื่อพัฒนาบุคคลไปสู่ประสิทธิภาพที่ดีที่สุด ผู้เขียนขอแนะนำคำกล่าวของท่านเจ้ากรม กรมส่งกำลังบำรุงทหารบกที่แสดงถึงความสำคัญของตัวบุคคลอันจะ เป็นกลไกสำคัญนำไปสู่ความสำเร็จสมดังวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและมีการประหยัดอย่างถูกต้อง

"... ก่อนอื่น ขอเรียนให้ทราบถึงการจัดหา ซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้แก่การซื้อ และจ้างที่ท่านทั้งหลายเกี่ยวข้องอยู่ การจัดหาเป็นการบริหารงบประมาณ บัญชี ที่สำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องอยู่อย่างที่ท่านผู้แทนสำนักปลัดบัญชากองทัพบก ได้กล่าวตั้งแต่ผมมาอยู่กรมส่งกำลังบำรุงทหารบกก็เป็นเวลานานมาก เรื่องก็เป็นอยู่เช่นนี้ทุกปี ผมรู้อะไรคือปัญหา แต่ผมก็แก้ปัญหาไม่ได้ เพราะอะไร ทั้งนี้ทั้งนั้นมันเป็นเรื่องของคน..."^๒

และเป็นที่ทราบกันแล้วว่า ตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคา เป็นตำแหน่งที่ต้องติดต่อกับพ่อค้าหรือประชาชน บุคคลภายนอกกองทัพบกซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ มีข้าราชการบางคนที่มีเจตนาไม่สุจริต มีนิสัยคดโกง หรือกอบโกยผลประโยชน์ให้ตน

^๑ พันเอก(พิเศษ) จุมพล ชยางกูร, ม.ร.ว. "ประเทศไทยกับการจัดหาแบบรวมการ," หน้า ๕๒.

^๒ พลตรี อุดม ทิถะศิริ, "การสัมมนาการจัดหากองทัพบกไทย,"

พยายามเริ่มต้นเสีย เจีย เสียทอง เพื่อหวังจะได้อยู่กับหน่วยที่ เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือบาง คนก็วิ่งเต้นไม่ยอมย้ายไปประจำหน่วยอื่น ข้าราชการประเภทนี้ยอมแสดงเจตนาร้ายและเป็นอุปสรรค สำคัญต่อการจัดหา ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้ผลอย่าง เต็มที่เป็นภัยต่อกองทัพบก^๑ หรือข้าราชการบางคนวิ่งเต้นขอย้ายไปก่อนจะครบเกษียณอายุราชการ แม้ถึงวาระต้องไปสำรองราชการก็ ตาม ทำตนเหมือนหนึ่งว่าขาดตนเองไปแล้ว หน่วยนั้นจะต้องขาดผู้บังคับบัญชาที่ดีไป บุคคลอื่นที่จะ มาทำหน้าที่แทนไม่มีความสามารถบริหารงาน บางหน่วยถึงกับต้องทุ่ม เทของขวัญอันล้ำค่า หรือเงิน ทองจำนวนมาก หรือด้วยการอนุเคราะห์ของ เพื่อนฝูงที่มีตำแหน่งหน้าที่ที่จะช่วยเหลือ เกื้อกูลกันได้ เพื่อผลประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง ข้าราชการเหล่านี้มี เจตนาอันทุจริตต่อกองทัพบกอยู่แล้ว เมื่อมี โอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับกาจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคาแล้ว แน่แน่นอนว่าการกระทำทุกอย่างก็ หาใช่เพื่อผลประโยชน์ต่อกองทัพบกไม่ การจัดซื้อหรือจ้างฯ บางแห่ง บางราย เจ้าหน้าที่ผู้น้อยก็จะ จำต้องกระทำตามอิทธิพลและอำนาจของผู้บังคับบัญชา หน่วยในกองทัพบกบางหน่วย พ่อค้าหรือผู้ชาย หรือผู้รับจ้าง สามารถทำงานไปก่อนการประกวดราคาซื้อหรือจ้าง บางแห่งก็ทำงานไปก่อนการลงนาม ในสัญญา แบบธรรมเนียมการจัดหาต่าง ๆ ก็ไร้ประโยชน์โดยสิ้นเชิง กรรมวิธีและขั้นตอนของการ ดำเนินการประกวดราคานั้น จะกระทำภายหลัง เพื่อให้ถูกต้องตามแบบธรรมเนียมเท่านั้น การส่ง ใบแจ้งความประกวดราคาซื้อหรือจ้าง ก็ส่งเฉพาะราย รายที่ได้รับงานหรือเป็น เครือเดียวกันเท่านั้น แบบฟอร์มการประกาศแจ้งความประกวดราคาก็มีครบ แต่สถานีวิทยุต่าง ๆ ไม่ได้รับประกาศแจ้ง ความประกวดราคา หรือได้รับก็ต่อ เมื่อหมดระยะเวลาการประกวดราคาแล้ว ระบบหรือกลวิธีใน การปิดข่าวแจ้งความประกวดราคานั้นได้ถูกนำมาใช้ในการประกวดราคา รายที่ได้รับอภิสิทธิ์ด้วยการ ช่วยเหลือของผู้บังคับบัญชาระดับสูง

ตัวอย่างที่อิทธิพลของผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่มีต่อการจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา ที่ผู้เขียนขอมากล่าว เช่น การประกวดราคาก่อสร้างในหน่วยส่วนภูมิภาคของกองทัพบก ผู้รับเหมาก่อ- สร้างไม่สามารถผ่านกองรักษาการณเข้าไปเพื่อขอติดต่อดีไซน์แบบรูปและรายการก่อสร้างได้ เพราะเป็น

^๑สัมภาษณ์ พันเอก ศิระ พรหมสุภา, หัวหน้ากองจัดหา กรมพลาธิการทหารบก, ๖ ธันวาคม

เขตหวงห้าม ในที่สุด ผู้รับเหมาก่อสร้างต้องกลับ เข้ากรุงเทพฯ รุ่ง เต้นหาหนังสือจากนายทหารชั้น
ผู้ใหญ่ จึงสามารถเข้าไปซื้อแบบรูปและรายการได้ ความรู้ดีกว่าผู้รับเหมาก่อสร้างรายนั้น ได้รับ
การคุ้มครองจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงยอมทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการแข่งขันประกวดราคาได้

เจ้าหน้าที่และบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการประกวดราคาซื้อและจ้าง นับว่าเป็นปัจจัย
สำคัญยิ่งประการหนึ่ง ที่จะทำให้ระบบการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
ประหยัด และได้ประสิทธิผล เพราะเหตุที่ว่าการจัดหาฯ เป็นเรื่องละเอียดอ่อนสลับซับซ้อน เกี่ยว
ข้องกับกระบวนการต่าง ๆ มากมาย เช่น ธุรกิจ กฎหมาย การช่าง การเงิน การควบคุมทรัพย์สิน
การประหยัด และความเป็นธรรม การจัดซื้อและจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ
การปกป้องผลประโยชน์ของบุคคล ๒ ฝ่าย คือ ส่วนราชการของรัฐบาลในที่นี้คือกองทัพบก กับฝ่าย
ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง หรือที่เรียกกันง่าย ๆ ว่าพ่อค้า ซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่างกัน คือกองทัพบกต้องการ
ให้การซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาได้ของหรือสิ่งอุปกรณ์ที่ดีที่สุด ประหยัดที่สุด ส่วนผู้ขายหรือ
ผู้รับจ้างต้องการกำไรให้มากที่สุด เมื่อ เป็น เรื่องของการปกป้องผลประโยชน์ปัจเจกบุคคลซึ่งเป็น
องค์ประกอบหรือกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการดำเนินการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคามีประสิทธิ-
ภาพหรือมีการประหยัดได้มากน้อยเพียงใด

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อการดำเนินการวิธีประกวดราคาซื้อหรือจ้าง ที่ทำให้กรรม
วิธีดังกล่าวหย่อนประสิทธิภาพ ขาดการประหยัดและไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่าง
สมบูรณ์นั้น ผู้เขียนได้ข้อมูลการวิจัยมาจาก เอกสารการตรวจการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา
ที่เชื่อถือได้หลายแห่ง รวมทั้งการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในด้านนี้มานาน
นับสิบ ๆ ปี อย่าง เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ผู้เขียนได้พบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น
ดังนี้

ผู้บังคับบัญชา คำว่าผู้บังคับบัญชา ย่อมเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าหมายถึงบุคคลที่ได้รับ
การแต่งตั้งให้มีสิทธิและอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา และสั่งการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตาม
ตำแหน่งหน้าที่อันชอบด้วยกฎหมาย และแบบธรรมเนียมของทหาร ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม

คำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตนโดยเคร่งครัด โดยหลักการปฏิบัติผู้บังคับบัญชาแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ^๑

๑. ผู้บังคับบัญชาโดยตรง หมายถึง ผู้บังคับบัญชาที่ใกล้ชิดที่สุด มีตำแหน่งสูงกว่าผู้ใต้บังคับบัญชาขึ้นไปอีกหนึ่งตำแหน่ง

๒. ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น หมายถึง ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือจากผู้บังคับบัญชาโดยตรงขึ้นไปตามลำดับ

อำนาจในการสั่งการของผู้บังคับบัญชา ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในทางทหารนั้นหรือว่าศักดิ์สิทธิ์และเด็ดขาด ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด โดยไม่มีคำโต้แย้งใด ๆ ทั้งสิ้น นโยบายของผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน เป็นสิ่งที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม โดยหาหนทางปฏิบัติให้ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายไปสู่ความมุ่งหมายของผู้บังคับบัญชาให้ได้ ผู้บังคับบัญชาโดยตรงก็ดี หรือผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นก็ดี ถือว่าเป็นข้าราชการผู้ใหญ่ที่ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ดังคำกล่าวของผู้บัญชาการทหารบกที่ว่า "ผู้บังคับบัญชาต้องทำหน้าที่ตัวอย่างอันดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ต้องทำงานโดยยึดอยู่บนความถูกต้องและความยุติธรรม"^๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้าหน่วย คือตั้งแต่ระดับกรมต่าง ๆ ในกองทัพบกจนถึงระดับกระทรวงกลาโหม ยศทางทหารบกตั้งแต่ พลตรี จนถึง พลเอก มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในการดำเนินการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคา ตลอดจนมีอำนาจอนุมัติการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างรวมทั้งการเบิกจ่ายเงิน ในการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคา ในฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยผู้ต้องบประมาณ จุดอ่อนที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา เช่น

^๑กระทรวงกลาโหม, หนังสือกระทรวงกลาโหม ที่ ๔๕๖๑/๐๔ กม.ร. ๕/๑ ล.๑๔

เรื่อง การลงทัณฑ์นายทหารสัญญาบัตร.

^๒พลเอก เปรม ติณสูลานนท์, ผู้บัญชาการทหารบก. คำกล่าวในที่ประชุมนายทหาร

เมื่อ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๒๑.

๑. การบรรจุเจ้าหน้าที่ในการจัดหา

๑.๑ การบรรจุบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ ซึ่งทางทหารเรียกว่า "ชำนาญการทางทหาร" (ชกท.) ไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติ การบรรจุบุคคลให้ตรงกับงานนับว่าเป็นสิ่งยุ่งยากลำบาก ผู้บังคับบัญชาอาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดหา เช่น กรรมการเปิดซองประกวดราคา กรรมการตรวจงานจ้าง กรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ ฯลฯ ไม่มีความรู้ ความสามารถ ไม่มีความซื่อสัตย์ ซึ่งบางคนก็เลื่อนชั้นขึ้นมาจากราชการต่ำกว่าชั้นสัญญาบัตร ที่มีอายุมากอนาคตไม่ก้าวหน้าต่อไปอีก จึงคิดแต่จะกอบโกยผลประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น^๑ หรือบางกรณีมีบ่อยครั้งที่ผู้บังคับบัญชาใช้คนไม่ถูกกับงาน หรือมอบหมายงานให้ไม่ถูกกับอุปนิสัยของบุคคลนั้น ๆ ย่อมเกิดความอึดอัดใจ ลำบากใจ ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการปฏิบัติงานก็น้อยลงไป งานที่ได้ย่อมไม่คุ้มกับค่าแรงงาน เวลาและงบประมาณที่เสียไป ในกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาจะมีผลผลักดันให้ เสียทั้งผลงานและเสียทั้งตัวบุคคล

๑.๒ การบรรจุบุคคลที่เป็นลูกน้องหรือพรรคพวก เข้าทำงานในหน้าที่จัดซื้อหรือจ้าง ด้วยวิธีการประกวดราคา เพื่อหวังผลประโยชน์จากลูกน้องหรือพรรคพวก เป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้ ย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างยิ่ง งบประมาณที่ต้องเสียไปเนื่องจากการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา ซึ่งมีจำนวนเงินที่สูงมาก ที่บุคคลบางคนได้เบียดบังไปเพื่อส่งเวทย์ผู้บังคับบัญชา การเสนอแนะข้อมูลและกรรมวิธีดำเนินการจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา ที่ผิดแบบธรรมเนียมย่อมกระทำได้ง่าย เพราะมีทั้งผู้เสนอและมีผู้ตอบสนองเพื่อหวังอาภิสินจ้างร่วมกัน และถ้าบุคคลหรือพรรคพวก(ลูกน้อง) เป็นผู้ที่มีความประพฤตีส่วนตัวที่เสียหาย เช่น การบรรจุบุคคลซึ่งมีความไม่ซื่อสัตย์สุจริต ดื้ออายนมุข ฯลฯ ทำหน้าที่ติดต่อเกี่ยวข้องกับผู้ชายหรือผู้รับจ้าง หรือพ่อค้าประชาชนทั่ว ๆ ไปแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อวงราชการ มีพฤติกรรมการที่ล่องไปในทางทุจริตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

^๑ พันเอก(พิเศษ) จุมพล ช่างกูร, ม.ร.ว., "ประเทศไทยกับการจัดหาแบบรวมการ,"

๑.๓ ความถี่ในการหมุนเวียนกำลังพล เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานแต่ละตำแหน่ง แต่ละหน้าที่ซึ่งรวมทั้งหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ ผู้ใต้บังคับบัญชา ข้าราชการชั้นสัญญาบัตรและข้าราชการชั้นประทวน ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา ขาดการหมุนเวียนกำลังพล ผู้ที่ปฏิบัติงานนานเกินไปก็จะเกิดความเฉื่อยชา เบื่อหน่าย ขาดความกระตือรือร้น หรือถ้าอยู่นานมากยิ่งรู้ข้อบกพร่องและจุดอ่อนของระบบงานมากขึ้น ถ้าเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตก็คิดปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนนั้น แต่ถ้าบุคคลที่มีหน้าที่ในการจัดหา เป็นผู้ที่ขาดความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ก็จะใช้ข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของแบบธรรมเนียมต่าง ๆ หรือระบบการจัดหานั้นเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบเพื่อตนเอง เจ้าหน้าที่ที่ขาดความรับผิดชอบดังกล่าวมักจะมีความคุ้นเคยสนิทสนมกับพ่อค้า มองเห็นช่องทางที่จะร่วมมือกับพ่อค้าเพื่อกอบโกยผลประโยชน์ให้ตนเองโดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของกองทัพบก แต่ในทางตรงกันข้าม การสับเปลี่ยนหมุนเวียนอัตรากำลังพลทำหน้าที่ในการจัดหา บ่อยมากจนเกินไปก็จะมีผลเสียต่อการปฏิบัติภารกิจ ผลงานจะหยุดชะงัก เพราะกำลังพลใหม่จะต้องใช้เวลาในการศึกษาเรียนรู้และปรับตัว ดังนั้น ปัญหาเรื่องการหมุนเวียนกำลังพลที่ทำหน้าที่ด้านจัดหา ควรเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่ง ที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องนำมาพิจารณาปรับปรุง

๒. นโยบายของผู้บังคับบัญชา เป็นที่ทราบกันดีว่า คำสั่งหรือนโยบายของผู้บังคับบัญชาทางทหารถือว่าศักดิ์สิทธิ์และเด็ดขาด นโยบายบางเรื่องแม้จะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยหรือส่วนรวม แต่ถ้าผิดหลักการหรือแบบธรรมเนียมจัดหา ที่ถูกต้อง ย่อมทำให้เกิดปัญหาต่อการจัดหาในด้านความยุติธรรมและเป็นผลต่อการปฏิบัติงานของผู้รับปฏิบัติตามคำสั่ง เช่น ก่อให้เกิดความอึดอัดใจ ไม่สบายใจ หรือเกิดแบบอย่างที่ไม่ถูกต้องต่อไป

นโยบายของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว เช่น มีนโยบายหาเงินบำรุงหน่วยจากพ่อค้า โดยวิธีการที่ผิดแบบธรรมเนียม เช่น สั่งการ(ด้วยวาจา) ให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อหรือจ้าง หรือผู้บังคับหน่วยรับบริษัทก่อสร้างบริษัทใดบริษัทหนึ่งซึ่ง เจาะจงมา ให้ได้รับงานในการประกวดราคาซื้อหรือจ้างในครั้งนั้น ๆ โดยเรียกเปอร์เซ็นต์ค่าตอบแทนจากพ่อค้า เพื่อผลประโยชน์บำรุงหน่วยหรือถ้าผู้บังคับบัญชาผู้นั้นมีเจตนาไม่สุจริตก็อาจรับผลประโยชน์เพื่อตนเอง ในการนี้อาจสั่งการ(ด้วยวาจา) ให้คณะกรรมการตรวจรับหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างทำการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ หรืออาคารสิ่งปลูกสร้าง

ที่ไม่ค่อยถูกต้องตามลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ หรือแบบแปลนอาคารสิ่งปลูกสร้างไว้ใช้ในราชการกองทัพบก หรือเจ้าหน้าที่หรือหน่วยจัดหาจะต้องหาหนทางปฏิบัติให้ดีที่สุด เพื่อให้ถูกแบบธรรมเนียมมากที่สุด เพื่อป้องกันการตรวจพบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือหน่วยตรวจราชการของกองทัพบก หรือป้องกันตัวจากการถูกร้องเรียนของข้าราชการด้วยกันเอง หรือจากพ่อค้ารายอื่น หรือจากผู้หวังดีที่มิได้รับประโยชน์ ฯลฯ เมื่อผู้บังคับบัญชามีนโยบายเช่นนี้ แน่แน่นอนเหลือเกินกว่า วงเงินในการประกวดราคาซื้อหรือจ้างครั้งนั้นจะค่อนข้างมีงบประมาณสูง หรืออย่างน้อยที่สุดก็ใกล้เคียงกับวงเงินงบประมาณที่มีอยู่ แต่บางรายพ่อค้าหรือผู้ขาย หรือผู้รับจ้าง อาจเสนอราคาสูงกว่าวงงบประมาณที่ได้รับเล็กน้อย เพื่อกันการต่อรองราคาของคณะกรรมการเปิดของประกวดราคาซึ่งเป็นธรรมเนียมที่ดีต้องปฏิบัติ และพ่อค้าก็จะลดราคาลงให้เท่ากับวงเงินงบประมาณ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานาน สมควรที่ผู้บังคับบัญชาจะยอมรับและพิจารณาถึงข้อ เสียอันเกิดขึ้นอย่างมากมายต่อกองทัพบก และประเทศชาติ

๓. ตัวบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชา ปัญหานี้อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาส่วนบุคคล แต่นับว่ามีผลต่องานการจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาโดยตรงทีเดียว เพราะผู้บังคับบัญชาโดยตรง หรือผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ย่อมมีอำนาจและอิทธิพลต่อการจัดหา อย่างถูกต้องตามวินัยและแบบธรรมเนียมการจัดหา ซึ่งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นหน้าที่ที่ผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

๓.๑ ผู้บังคับบัญชาขาดความรู้หรือประสบการณ์ มีผู้บังคับหน่วยจัดซื้อหรือจ้างบางหน่วย ไม่เคยมีความรู้ในเรื่องการจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาเลย หรือไม่เคยปฏิบัติงานด้านนี้ ทำให้ขาดประสบการณ์ ผู้บังคับบัญชาบางระดับขาดความสนใจในแบบธรรมเนียม ไม่รู้ไม่เข้าใจขั้นตอนการปฏิบัติงาน ไม่สามารถแก้ปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นได้ ทำให้ผู้บังคับบัญชา ขาดความเคารพและเชื่อถือ จึงถือเอาความคิดของตนเป็นที่ตั้ง บางทีก็เป็นการแก้ปัญหาที่ผิด ทำให้เกิดผลเสียหายทั้งเวลา เงินงบประมาณ ต่าง ๆ มากมาย และโดยเฉพาะขาดการควบคุม แนะนำจากผู้บังคับบัญชาอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อรายงานขออนุมัติการประกวดราคาซื้อหรือจ้าง เสนอมาอย่างไร ก็ไม่ทักท้วง แก้ไขข้อผิดพลาดแต่อย่างใด ได้แต่เซ็นต่อนุมัติทุกครั้งไป เพราะผู้บังคับบัญชาไม่รู้เรื่อง ขาดประสบการณ์โดยไม่เคยผ่านงานมาก่อน เมื่อจะทักท้วงก็ไม่กล้า กลัวผู้บังคับบัญชาจะ

หัวเราะเยาะ จึงต้องรักษาหน้าและเกียรติไว้ ซึ่งกรณีนี้ถ้าลูกน้องหรือผู้ใต้บังคับบัญชามีเจตนาทุจริตคดโกง ผู้บังคับบัญชาก็จะถูกหลอกกลางได้ง่าย ผลก็คือเกิดการทุจริต คอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง ปราศจากผู้ควบคุม

๓.๒ การเกี่ยวเนื่องในวงการค้า ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ใหญ่หลายระดับชั้นที่มีการเกี่ยวข้องกับวงการค้าทั้งในอดีตและในปัจจุบันนี้ มีอยู่มากมาย ผู้บังคับบัญชาบางรายก็ทำการค้าเอง บางรายก็ให้ครอบครัวดำเนินการค้าหรือบุคคล เครือญาติพี่น้องดำเนินการค้า โอกาสที่ผู้ใหญ่ระดับสูง ๆ จะใช้ตำแหน่งหน้าที่ เกื้อกูลสนับสนุนให้บริษัทหรือธุรกิจการค้าของตนเข้ามาดำเนินการให้กองทัพพบได้มากขึ้น ความยุติธรรมในการแข่งขันประกวดราคาก็หมดสิ้นไป เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคาครั้งนั้น ๆ ก็จะมีแนวโน้มในทางปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบตามแบบธรรมนิยม เช่น คณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ หรือคณะกรรมการตรวจงานจ้าง รับหรือตรวจงานก่อสร้าง รับของหรือตรวจงานมีคุณภาพต่ำโดยไม่ถูกต้องตามคุณลักษณะ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ หรือไม่ตรงกับแบบรูปและรายการสิ่งปลูกสร้าง ด้วยความเกรงกลัวหรือเกรงใจ ในผู้ใหญ่ระดับสูงหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูง เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องในการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคาที่มีความซื่อตรง และมีเจตนาดีต่อกองทัพพบจะ เบื่อหน่าย อึดอัดใจและไม่อยากจะทำปฏิบัติงานเพราะความเกรงกลัวต่อความผิดที่อาจเกิดขึ้น เมื่อผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงพ้นตำแหน่งหน้าที่หรือหมดอำนาจลงไป ก็อาจจะถูกสอบสวนและลงโทษสถานหนัก กรณีที่มีการฟ้องร้องหรือพัวพันต่อการทุจริตในหน้าที่ หรือถ้าไม่กระทำตามคำสั่งหรืออิทธิพลของผู้บังคับบัญชาระดับสูงขณะนั้น ถ้าผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงผู้นั้นมีจิตใจไม่เป็นธรรม ซาดเหี้ยมผลก็อาจจะกลั่นแกล้งหรือเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเกินกว่าเหตุ ความไม่ยุติธรรม ทุจริตคอร์รัปชันได้เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาระดับสูงหรือข้าราชการทหารชั้นผู้ใหญ่บางรายที่ต้องการให้ผลประโยชน์จากการประมูลการซื้อหรือจ้าง เป็นของตนโดยอาจสั่งการให้คณะกรรมการซึ่งเป็นสมัครพรรคพวกช่วยเหลือพวกหรือเครือญาติที่ทำการค้าฝ่ายตรง กลั่นแกล้งผู้เสนอราคารายอื่น เช่น การประกวดราคาจ้างรายหนึ่ง มีผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่งอยู่ในข่ายพิจารณาของคณะกรรมการเปิดของประกวดราคา แต่ไม่ได้รับพิจารณา เนื่องจากผลการทดสอบขีดความสามารถของคณะกรรมการตรวจสอบขีดความสามารถ ปรากฏว่าไม่มีขีดความสามารถเพียงพอ ผู้เสนอราคาต่ำสุดรายถัดไป

เป็นผู้รับการประมุขได้ไป ผู้เสนอราคาต่ำสุดรายแรก ร้องเรียนขอความเป็นธรรมแต่ได้รับการขอ
ร้องจากผู้บังคับบัญชาชั้นผู้ใหญ่บางท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ระงับ เรื่องนั้นเสีย ซึ่งพ่อค้าหรือผู้รับเหมา
ก่อสร้างก็ต้องยินยอมเพื่อการค้าของตนในโอกาสต่อไป

๓.๓ ความประพฤติของผู้บังคับบัญชา โดยหลักการแล้วผู้บังคับบัญชาจะต้องวางตัว
ให้เหมาะสมและเป็นแบบอย่างที่ดี โดยเฉพาะหน่วยจัดซื้อหรือจ้างซึ่งเป็นหน่วยอันเกี่ยวข้องกับผล-
ประโยชน์ เงินจำนวนมากนับแสนนับล้านบาท ย่อมถูกเพ่งเล็ง ถูกเฝ้าจับตามองของบุคคลทั่วไป ทั้ง
ทางหน่วยราชการด้วยกัน พ่อค้าหรือประชาชน ความประพฤติของผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติหน้าที่
การจัดหาฯ จึงนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญอันอาจเกี่ยวโยงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อกองทัพพบได้ ผู้
บังคับบัญชาบางคนไม่วางตัวเป็นแบบอย่างที่ดีต้องขยันทันเพียรมีความอดทน ซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติ
ตามแบบธรรมเนียมอย่างเคร่งครัด แต่ปรากฏว่า ผู้บังคับบัญชาบางคนไม่มีความรับผิดชอบเพียงพอ
สนับสนุน หรือให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างทำการเรียไรพ่อค้าเพื่อการใดการหนึ่ง สำหรับตนเองหรือ
ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปเพื่อความดีความชอบ หรือขอของใช้ส่วนตัวให้พ่อค้าทำงานนอกเหนือสัญญา
เป็นการเพิ่มเติมพิเศษ เช่น ค่อเติมซ่อมแซมบ้านให้ตนเอง เป็นการนำตัวเข้าไปผูกพันในด้าน
อาภิสลินจ้างรางวัลหรือหนี้บุญคุณต่อกัน หรืออาจใช้วิธีการหาเสียงสนับสนุนจากหน่วยใช้ให้ประพฤติ
ปฏิบัติในสิ่งที่ผิดแบบธรรมเนียม ระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ในการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคา โดย
ซื้อสิ่งของหรือซ่อมแซม เรือโรงหรืออาคารอื่นเป็นเท็จ เพียงต้องการเงินงบประมาณ แต่ไม่ต้อง
การสิ่งของจริงหรือทำการซ่อมแซมจริง หน่วยที่รับผิดชอบจัดหาสิ่งอุปกรณ์บางหน่วยยินยอมให้หน่วย
ใช้จัดหาสิ่งอุปกรณ์บางประเภทเอง โดยการวิ่งเต้นขออนุมัติให้หน่วยใช้ค่าเป็นการจัดหาด้วยวิธี
การประกวดราคาเอง ซึ่งหากจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจ้างเหมาก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างด้วย
วิธีการประกวดราคา

๓.๔ ผู้บังคับบัญชาขาดลักษณะการเป็นผู้นำที่ดี ในวงการบริหารงานไม่ว่าจะเป็น
ทางด้านพลเรือน ทหาร หรือวงการธุรกิจ "ผู้บังคับบัญชา" เป็นผู้ที่มีความหมายสำคัญมากต่อการ
บริหารงานในทางทหาร มีแม่ทัพเป็นผู้บังคับบัญชากองทัพ รองลงไปเป็นผู้บัญชาการกองพล ผู้บังคับการ
กรม ผู้บังคับกองพัน ผู้บังคับกองร้อย ผู้บังคับหมวด ผู้บังคับหมู่ ลงไปจนถึงพลทหาร ผู้บังคับบัญชา
ถือว่าอยู่ในฐานะผู้นำ และจะต้องมีลักษณะการเป็นผู้นำที่ดี เพื่อบริหารงานให้สัมฤทธิ์ผลสมดังความ

มุ่งหมาย โดยยึดถือหลักความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีการประหยัดที่สุด ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในส่วนที่เกี่ยวกับการสั่งการและการปกครองบังคับบัญชา จะมีประสิทธิภาพเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับศิลปะหรือชั้นเชิงในการปกครองบังคับบัญชาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้างานที่จะประสบความสำเร็จ ต้องมีลักษณะของผู้นำ คือ^๑

Titus มีความเห็นว่า หัวหน้าคนนั้นควรจะมีคุณสมบัติสำคัญ ๆ คือ

๑. มีความเฉลียวฉลาด มีไหวพริบพันคน
๒. มีความเชื่อมั่นในตนเอง ไม่โลเล
๓. มีกำลังใจสูง
๔. มีการศึกษาอบรมดี
๕. มีประสบการณ์มาก โดยเฉพาะในทางการปกครอง
๖. มีชื่อเสียงเกียรติคุณสูง

ถ้าผู้บังคับบัญชาคนใด ขาดคุณลักษณะของการเป็นผู้นำดังกล่าว ย่อมเป็นจุดอ่อนอันหนึ่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจจะทำให้งานไม่มีประสิทธิภาพ หรือมีละนั้นก็ทำงานตรงตามระเบียบมากขึ้นไป ขาดความอ่อนตัวในการปฏิบัติงาน การขาดคุณสมบัติดังกล่าวย่อมทำให้การจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาผิดพลาดได้ง่าย เพราะ เรื่องการประกวดราคาซื้อหรือจ้าง เป็นเรื่องที่จะเสียก่อนสลับซับซ้อนมากกว่าทุกวิธี

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นในหน่วยราชการกองทัพบก ที่แสดงให้เห็นว่า ถ้าผู้บังคับบัญชาขาดลักษณะการเป็นผู้นำที่ดีจะเกิดผลเสียอย่างไรต่อกองทัพบก^๒

^๑พันเอก สนิท สังข์จันทร์, "ลักษณะการเป็นหัวหน้าคน," คำบรรยายหลักสูตรการดำเนินงานส่งกำลังบำรุง รุ่นที่ ๑๗ (เอกสารโรเนียวของแผนวิชาการจัดงานการควบคุม กองการศึกษา โรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบก).

^๒กรมจเรทหารบก, กระทรวงกลาโหม, รายงานผลการตรวจการจัดหาของกรมจเรทหารบก ประจำปี ๒๕๒๐.

หน่วยทหารในจังหวัดนครสวรรค์ ทำการประกวดราคาซื้อข้าวสารเจ้าอานามัย ชนิด ๒๕% ชดเชยประมาณ ๗๐% เพื่อประกอบเลี้ยงทหารในราคากิโลกรัมละ ๓.๐๘ บาท จากผู้ขายรายหนึ่ง (ก) โดยแต่งตั้งคณะกรรมการจากกองพันและกองร้อยต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยใช้ เป็นคณะกรรมการเปิด ของ ๕ นาย โดยมีผู้เสนอราคา ๓ ราย คือ

รายที่ ๑ เสนอราคากิโลกรัมละ ๒.๘๘ บาท

รายที่ ๒ (ก) เสนอราคากิโลกรัมละ ๓.๑๒ บาท

รายที่ ๓ คณะกรรมการไม่รับพิจารณาและคืนซองประกวดราคาไปโดยลงความเห็น

ผู้เสนอรายที่ ๓ ไม่อยู่ฟังผลการเปิดซองฯ ในขณะที่คณะกรรมการทำการเปิดของประกวดราคา รายที่ ๑ และรายที่ ๒ (ก) ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขการประกวดราคาซื้อสิ่งอุปกรณทุกอย่าง คณะกรรมการเปิดของประกวดราคาพิจารณาคุณภาพของข้าวสารเจ้าตัวอย่าง และราคาข้าวสารเจ้า แล้ว จึงต่อรองราคาจากผู้เสนอรายที่ ๑ ผู้เสนอรายที่ ๑ ไม่ยินยอมลดราคาให้ คณะกรรมการเปิดของฯ จึงต่อรองราคาจากผู้เสนอรายที่ ๒ (ก) และลดราคาให้ โดยขาย ราคากิโลกรัมละ ๓.๐๘ บาท คณะกรรมการเปิดของฯ ได้ลงความเห็นเป็นเอกฉันท์ ว่าสมควรซื้อ ข้าวสารจากผู้เสนอรายที่ ๒ จึงรายงานให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยทราบ ผู้มีอำนาจสั่งซื้อ หรือจ้างเห็นสมควรและอนุมัติให้ซื้อจากผลประกวดการรายที่ ๒ (ก) เนื่องจากคณะกรรมการ ลงความเห็น ว่า ข้าวสารเจ้าของรายที่ ๒ (ก) ดีกว่าข้าวสารเจ้าตัวอย่างของผู้เสนอรายที่ ๑ (โดยไม่ได้มีการทดสอบของตัวอย่างแต่อย่างใด) และเจ้าหน้าที่พัสดุการที่ทำหน้าที่จัดซื้อและจ้าง ของหน่วยสรุปรายงานผลการประกวดราคาซื้อข้าวสารเจ้า ๒๕% จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ กิโลกรัม โดยมีความเห็นตามคณะกรรมการเปิดของฯ เจ้าหน้าที่ชุดตรวจการจัดหารวมจเรทหารบก ตรวจสอบข้อบกพร่องและบันทึกหักท้วงว่า คณะกรรมการเปิดของประกวดราคาปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือ

๑. ไม่พิจารณาของประกวดราคาของผู้เสนอรายที่ ๑ โดยคืนซองเสนอราคา ไป โดยปราศจากอำนาจ เพราะถึงแม้ผู้เสนอราคาจะไม่อยู่ฟังผลการพิจารณา ก็ได้เป็นสิทธิของ ผู้เสนอราคาซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุได้กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการเปิด ของฯ จะต้องเปิดซองโดยเปิดเผยต่อหน้าผู้เข้าประกวดราคาหรือผู้แทนซึ่งมีอยู่ในขณะถึงเวลาเปิด

ของฯ การที่ผู้เสนอราคารายที่ ๑ ไม่อยู่ในขณะที่คณะกรรมการเปิดของฯ เปิดของประกวดราคา จะถือเป็นเหตุในการตัดสิทธิ์ของผู้เสนอราคารายนั้นไม่ได้

๒. คณะกรรมการเปิดของฯ ต่อรองราคาและเสนอซื้อของไม่ถูกต้องเพราะจะต้องซื้อของจากผู้เสนอราคารายต่ำสุด แต่ถ้าสิ่งของไม่อยู่ในเกณฑ์ลักษณะของทางราชการ ให้คณะกรรมการฯ ขอซื้อจากผู้เสนอราคาถัดไป ภายหลังจากประมูลแล้ว ผู้เสนอราคาที่ได้รับการประมูล รายที่ ๒ ยังสูงกว่าราคาทีคณะกรรมการเปิดของประกวดราคาฯ ควรจะซื้อคือรายที่ ๑ การพิจารณาซื้อจะต้องพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำสุด และการต่อรองราคาจะต้องต่อรองราคาจากผู้เสนอราคาต่ำสุด ซึ่งเสนอขายสิ่งอุปกรณ์อยู่ในลักษณะของทางราชการกำหนดไว้เท่า นั้น^๑ เมื่อเป็นดังนี้ คณะกรรมการเปิดของฯ จะต้องไม่ทำการต่อรองราคาจากผู้เสนอรายที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดไปไม่ได้ เหตุผลที่ว่าข่าวสารจำตัวอย่างของรายที่ ๒ ซึ่งถือว่าประมูลได้ มีคุณภาพดีกว่า ข่าวสารตัวอย่างของผู้เสนอราคาต่ำสุดกว่ารายที่ ๑ นั้น พิสูจน์ไม่ได้ว่าคุณภาพข่าวสารจำตัวอย่างที่ผู้เสนอราคารายที่ ๑ เสนอนั้นมีคุณสมบัติเฉพาะหรือไม่ อยู่ในเกณฑ์ลักษณะที่ทางราชการต้องการ

ผลการสั่งซื้อข่าวสารจำตัวอย่างวิธีประกวดราคาดังกล่าว ทำให้ทางราชการทหารต้องเสียประโยชน์ซื้อข่าวสารราคาแพงไป กิโลกรัมละ ๐.๑๑ บาท (๓.๐๔ - ๒.๙๔) คิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๓,๐๐๐ บาท

จากตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาหน่วยยินยอมอนุมัติสั่งซื้อโดยปราศจากข้อ ทักท้วงประการใดนั้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจการจัดหาดังกล่าว พบรายละเอียดเพิ่มเติมว่า ผู้บังคับบัญชาของหน่วยทหารในจังหวัดนั้น ทราบดีว่าคณะกรรมการเปิดของประกวดราคา เสนอความเห็นขอซื้อผิดระเบียบ แต่ผู้บังคับบัญชาท่านนั้นคุ้นเคยรู้จักชอบพอกับผู้เสนอราคารายที่ ๑ (ที่ตกการประมูลไป) ทำให้ผู้บังคับบัญชาท่านนั้น ลังเลไม่กล้าตัดสินใจคัดค้านการเสนอขอซื้อ จากคณะกรรมการเปิดของฯ เพราะเกรงใจผู้บังคับบัญชารอบต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ใช้โดยตรง อาจกล่าว

^๑ผู้บัญชาการทหารบก, อนุมัติหลักการท้ายบันทึกกรมส่งกำลังบำรุงทหารบก ที่ กท.๐๓๑๘/

หาว่าท่านมีส่วนได้เสียกับผู้เสนอราคาภายใต้ข้อ ๑ จึงจำใจอนุมัติสั่งซื้อ^๑ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาที่ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ขาดการตัดสินใจที่ถูกต้องตามเหตุผล เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานนั้นขาดหลักประสิทธิภาพ ขาดประสิทธิผลและขาดการประหยัด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการบริหารงานโดยเฉพะอย่างยิ่งจะทำให้เสียอำนาจการสั่งการบังคับบัญชาเป็นอย่างมาก

๓.๕ เนื่องจากมีงานที่จะต้องปฏิบัติมากมาย ทำให้ผู้บังคับบัญชาระดับบริหาร ไม่มีเวลาที่จะแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ ที่ทันสมัย ที่จะปรับปรุงระเบียบและระบบการเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพ และประหยัดให้ยิ่งขึ้น และก็มีไม่น้อยที่มักจะทำเอาแต่ใจตัว โดยไม่ยอมรับฟังความเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชาที่ดี มีความรู้ซึ่งอาจเสนอสิ่งที่ดีมีคุณประโยชน์ต่อทางราชการ ข้าราชการชั้นบริหารส่วนมากมักขาดการริเริ่มวิธีการที่น่าจะมีคุณประโยชน์ในการจัดหาแก่ทางราชการ^๒

๓.๖ ขาดการควบคุมอย่างใกล้ชิด เนื่องจากมีกิจที่จะปฏิบัติมากมาย ข้าราชการบริหารจึงไม่สามารถควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จัดหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใกล้ชิด เมื่อเจ้าหน้าที่ดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์บางสิ่งบางอย่างหรือละเลยในการปฏิบัติก็มักจะทำการจัดหาล่าช้าไม่ทันตามกำหนด และต้องแก้ไขแผนจัดหาใหม่เสมอ ทำให้การจัดหาเป็นไปอย่างสุกเอาเผากิน^๓

ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาในที่นี้ หมายถึงข้าราชการชั้นสัญญาบัตรและข้าราชการชั้นต่ำกว่าสัญญาบัตร (ชั้นประทวน) ซึ่งมีทั้งข้าราชการและลูกจ้าง ซึ่งปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง ซึ่งเป็นหน่วยจัดหาระดับกอง (หัวหน้ากองจัดหาเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง) หัวหน้าหน่วยชั้นตรงจะยกย่องอย่างสูงพันโท ทำหน้าที่หัวหน้าแผนก ถ้าการจัดหน่วยเป็นระดับแผนกจะมีนายทหารยศอย่างสูง ร้อยตรีถึงร้อยเอก เป็นผู้ช่วยเหลือและมีข้าราชการชั้น

^๑ สัมภาษณ์ พันเอก ชัยยา ลีมี้ม, ผู้ตรวจการจัดซื้อและจ้างของกรมจเรทหารบก กระทรวงกลาโหม, ๑๒ ธันวาคม ๒๕๒๖.

^๒ พันเอก (พิเศษ) จุมพล ชัยางกูร, ม.ร.ว., "ประเทศไทยกับการจัดหาแบบรวมการ", หน้า ๔๔-๔๖.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

ประธานยศสิบเอก หรือจ่าสิบเอกเป็นเสมียนพนักงาน แต่ถ้าเป็นหน่วยส่วนภูมิภาค เช่น ฝ่ายพลาธิการกองทัพ ฝ่ายพลาธิการกองบัญชาการช่วยรบ มณฑลทหารบกและจังหวัดทหารบก บางครั้งต้องให้ข้าราชการชั้นประทวน ยศจ่าสิบเอก หรือสิบเอก รับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ บางคนทำหน้าที่ในเรื่องการซื้อ บางคนรับผิดชอบเรื่องการจ้าง หรือสัญญาต่าง ๆ ถึงแม้จะเป็นหน่วยระดับกองทัพ เช่น ฝ่ายพลาธิการกองทัพ ซึ่งมียศเป็นพันเอก ต้องทำหน้าที่รับผิดชอบโดยแบ่งมอบงานให้จ่าสิบเอก หรือสิบเอกรับผิดชอบงานจัดซื้อและจ้าง เช่น ทำหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการซื้อ ๑ นาย เรื่องการจ้าง ๑ นาย ไม่มีนายทหารคอยช่วยเหลือ เนื่องจากอัตรากำลังพลจำกัด ต้องใช้นายทหารไปปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ซึ่งปัญหาของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เกิดขึ้นอันเป็นอุปสรรคต่อการจัดหาโดยวิธีการประกวดราคาและผู้เขียนจะนำมากล่าว คือ

๑. งานล้นมือ กำลังพลไม่เพียงพอกับปริมาณงานจัดหาที่ได้มอบหมาย^๑ การจัดแบ่งและการบรรจุอัตรากำลังพลเมื่อสมัยก่อน ๆ มีเท่าใดในปัจจุบันก็ยังคงมีอัตราเท่าเดิม กำลังพลไม่เพิ่มขึ้น จึงขาดความสมดุลระหว่างอัตรากำลังพลและปริมาณงานจัดหาที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ภารกิจของกองทัพบกก็ขยายตัวมากขึ้น โดยขยายหน่วยทหารและเพิ่มจำนวนทหาร เรียก เกือบมากขึ้นจาก เดิมมาก ทำให้ความต้องการอาวุธยุทโธปกรณ์ก่อสร้างอาคาร โรงเรียนที่อยู่ของทหาร บ้านพักอาศัยของข้าราชการ อาหาร เครื่องแต่งกายสนาม กระสุนปืน วัสดุระเบิด ฯลฯ เพื่อสนับสนุนหน่วยทหารมากขึ้นทุก ๆ ด้าน งานด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบสิ่งอุปกรณ์ของกรมฝ่ายยุทธบริการและฝ่ายกิจการพิเศษจึงเพิ่มมากขึ้น ความ รวดเร็ว เรียบร้อยและการจัดหาให้ทันภายในปีงบประมาณนั้น ๆ จึงเป็นภาระที่ยุ่งยาก ฝัสนและไม่ทันกับความต้องการ เรื่องงานล้นมือเกินความสามารถที่เจ้าหน้าที่จำนวนน้อย ๆ จะทำได้หันมิได้เกิดเฉพาะกรมฝ่ายยุทธบริการและกรมฝ่ายกิจการพิเศษเท่านั้น แต่ในหน่วยทหารส่วนกลางและหน่วยส่วนการศึกษา หน่วยส่วนภูมิภาคก็ประสบกับปัญหาและอุปสรรคในด้านนี้อย่างมาก โดยเฉพาะหน่วยส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่พลาธิการมิได้มีหน้าที่แต่เพียง

^๑สัมภาษณ์ พันโท สมนึก องค์หาญ, หัวหน้าแผนกการจัดหา โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าฯ,

การจัดหาด้วยวิธีการต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่น ๆ ด้วยเงิน งานด้านบริการ และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทำให้งานต้องจัดหาล่าช้าลงมาก เกิดความบกพร่องและผิดพลาดได้ง่าย

๒. การไม่เคยผ่านการศึกษาและอบรม ผู้ได้บังคับบัญชาในระดับนี้ บางคนก็ไม่ได้รับการศึกษาดูงานเรื่องนี้มาก่อน ทำให้ไม่ทราบแนวทางขั้นตอนวิธีการดำเนินการวิธีเกี่ยวกับการจัดซื้อและจ้าง ไม่ทราบรายละเอียดข้อบังคับแบบธรรมเนียม การปฏิบัติงานย่อมไร้ผลหรือไม่สามารถปฏิบัติงานได้เลย เพราะไม่เคยปฏิบัติมาก่อนไม่ทราบว่าปฏิบัติอย่างไรถูกหรือผิด ย่อมทำความเข้าใจให้แก่ผู้บังคับบัญชาที่มีผู้ได้บังคับบัญชาประเภทนี้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคา ซึ่งมีข้อบังคับ มีขั้นตอนกรรมวิธีดำเนินการตามแบบธรรมเนียมการจัดหาต่าง ๆ อย่างมากมายเป็นพิเศษ มากกว่าวิธีการจัดซื้อหรือจ้างวิธีอื่น ๆ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความละเอียดรอบคอบเป็นอย่างดี ต้องใช้เวลาในการฝึกอบรมนาน แต่เนื่องจากอัตราค่าจ้างผลมิไม่เพียงพอ เมื่อได้ค่าจ้างผลมาใหม่ก็ปฏิบัติไป เรียนรู้ไป เป็นต้น

๓. ผู้ได้บังคับบัญชา บางคนมีความเกียจคร้าน ไม่สนใจงานในหน้าที่ ข้อกำหนดแบบธรรมเนียมเก่าใหม่มีกำหนดไว้อย่างไร ไม่เคยสนใจโยติ ทำงานแบบเช้าขามเย็นขาม พอรอดตัวไปวัน ๆ มาทำงานสายกลับก่อนเวลา ปฏิบัติงานไปตามความเคยชินและถือความคิดของตนเป็นใหญ่(ถือรันทั้ง ๆ ที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง) เป็นผู้ที่ขาดความรับผิดชอบ ขาดความซื่อตรงต่อหน้าที่ ชอบหมกงานไว้มาก ๆ ทำงานแบบผลัดวันประกันพรุ่ง เพราะถือว่าเป็นงานราชการ ทำอย่างไรก็ได้เงินเดือนประจำ ผู้ได้บังคับบัญชาประเภทนี้มักขาดความกระตือรือร้นที่จะก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ นับว่าเป็นอุปสรรคต่องานการจัดหาที่จะทำให้ลุล่วงไปตามแผนจัดหา ผู้บังคับบัญชาต้องใช้วิธีแบบตัวต่อตัว คอยดูทุกระยะ นับว่าทำความลำบากใจต่อผู้บังคับบัญชามาก

๔. ผู้ได้บังคับบัญชาที่มียศต่ำกว่าสัญญาบัตร ได้แก่ เสมียน พนักงาน(เทียบเท่าจำสิบเอกหรือสิบเอก) ได้รับเงินเดือนเพียงเดือนละประมาณ ๑,๓๐๐ บาท มีรายได้ต่ำมากไม่เพียงพอค่าครองชีพที่สูงมากในภาวะปัจจุบัน เงินเดือนขนาดนี้แม้จะเลี้ยงตนเองคนเดียวก็ยังไม่เพียงพอจะไปเลี้ยงดูครอบครัวได้อย่างไร บุคคลจำพวกนี้ความรู้ปานกลางและอ่อนไหวต่อสิ่งยั่วเยวโดยง่าย เมื่อพ่อค้าพาไปเลี้ยงดูหรือหยิบยื่นทรัพย์สินให้บ้างก็จะรับทำงานทางเอกสาร เช่น การพิมพ์เรื่อง

ให้เร็วขึ้น หากพ่อค้าคนใดเฉยเมยก็มักจะถ่วงงานทำให้ล่าช้า ยิ่งเสถียรการเงิน ยิ่งเป็นบุคคลสำคัญที่จะทำให้พ่อค้าหรือผู้รับเหมาได้รับเงินเร็วหรือช้าและพ่อค้าที่ต้องจ่ายเงินสมนาคุณ ก็จะไปเพิ่มราคาในสิ่งของให้สูงขึ้น อีกประการหนึ่งราคากลางในการจัดหาซึ่งจะต้องปกปิดไว้ เป็นความลับไม่ให้พ่อค้าทราบ แต่พ่อค้าจะทราบราคากลางก่อนจะยื่นซองประกวดราคาเกือบทุกราย ทำให้การประกวดราคามักไม่ค่อยได้ราคาถูก เพราะเจ้าหน้าที่จัดหาผู้มีหน้าที่กำหนดราคากลางในการจัดซื้อหรือก่อสร้างมักจะกำหนดเกินราคาจริงไว้เผื่อขาดเพื่อเหลือ ซึ่งของอาจจะขึ้นราคาได้ หากพ่อค้ารู้ราคากลางที่ตั้งไว้สูงก็เป็นโอกาสของพ่อค้าที่จะเสนอราคาในใบเสนอราคาไว้ต่ำกว่านิดหน่อยหรือเท่าราคากลาง ซึ่งสูงกว่าราคาตามท้องตลาดทั่วไป ฉะนั้นการประกวดราคาซึ่งควรจะได้ของถูกก็กลับต้องซื้อของแพง ทำให้เงินของรัฐบาลรั่วไหลมากยิ่งขึ้น ความลับดังกล่าวยังพิสูจน์ไม่ได้ว่า รั่วไหลออกจากบุคคลในระดับใดของเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดหา เพราะระดับเสถียรพิมพ์ติดก็อาจจะต้องพิมพ์เรื่องราวในการจัดหา ก็อาจทราบราคากลางได้ด้วย^๑

๕. ผู้ได้บังคับบัญชาที่มีหนี้สินส่วนตัวและติดอบายมุข โดยปกติเงินเดือนก็ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพอยู่แล้ว ยิ่งบุคคลนั้นต้องพัวพันกับอบายมุข หรือมีหนี้สินมากมาย ก็จะทำงานโดยขาดประสิทธิภาพเพราะขาดความตั้งใจ ขาดความกระตือรือร้น หรือทำงานแบบคนใจลอย ใจลอยพะวงถึงปัญหาหนี้สิน ต้องคอยหลบเจ้าหน้าที่อยู่ตลอดเวลา การงานก็ไม่ค่อยทำ โดยเฉพาะตอนปลายเดือน มีแต่คิดว่าจะหาเงินมาชดเชยหนี้สินอย่างไร ในเดือน ๆ หนึ่ง จะมีเวลาปฏิบัติงานจริง ๆ เพียงไม่กี่วัน สาเหตุเหล่านี้ก็เป็นช่องทางหนึ่งที่จะผลักดันให้รู้เห็นเป็นใจกับพ่อค้า หวังประโยชน์ส่วนตัว ช่วยเหลือพ่อค้าทำให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับพ่อค้า กองทัพบกจะต้องสูญเสียงบประมาณในปีหนึ่ง ๆ เกินความจำเป็นเป็นจำนวนมหาศาล

๖. ปฏิบัติงานโดยหวังผลประโยชน์จากงานในหน้าที่ไม่วางตัวเป็นกลาง แสร้งขึ้นทิวเรื่องโดยบิดเบือนความจริงที่ผู้บังคับบัญชาควรทราบ ปฏิบัติตนเป็นตัวแทนของพ่อค้า แจ้งความลับหรือข้อมูลที่ควรปกปิดให้พ่อค้าทราบ แนะนำให้พ่อค้าปฏิบัติในทางไม่ชอบ โดยมุ่งหวังผลประโยชน์เฉพาะ

^๑ พันเอก (พิเศษ) จุมพล ขวบางกูร, ม.ร.ว., "ประเทศไทยกับการจัดหาแบบรวมการ,"

ส่วนตัว ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของทางราชการ เห็นแก่เงินจ้างรางวัล โดยให้ความสะดวกรวดเร็ว เฉพาะผู้ที่ให้ผลประโยชน์ หน่วยงานเดียว เรื่องของผู้ไม่ได้รับผลประโยชน์ ไม่สนใจว่าเรื่องจะช้าหรือเร็วประการใด เช่น แผนจัดหาประกวดราคาออกมา แต่เจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ตั้งเรื่องเพื่อขออนุมัติ แต่หน่วยงานเดียว เรื่องจัดหาฯ ให้ทันกับระยะเวลาความต้องการที่พ่อค้าซึ่งตนรู้จักจะสามารถยื่นของประกวดราคาได้ หรือมีเวลาเตรียมตัวทัน เป็นการเอารัดเอาเปรียบพ่อค้ารายอื่นที่ตนไม่ได้รับผลประโยชน์ โดยไม่ถือลำดับเร่งด่วนของความต้องการสิ่งอุปกรณ์ตามระยะเวลาตามแผนจัดหา เป็นหลัก เจ้าหน้าที่บางรายทำการช่วยเหลือพ่อค้าฝ่ายตน โดยไม่เปิดเผยแจ้งความประกวดราคาฯ ที่ป้ายปิดประกาศหรือแกล้งปิดซ่อนไว้ได้ประกาศแจ้งความประกวดราคาฉบับเก่า หรือบางรายไม่ส่งแจ้งความประกวดราคาไปยังบริษัทห้างร้านตามบัญชีที่ขออนุมัติ หรือส่งไปไม่ครบจำนวน เป็นต้น การปฏิบัติดังนี้ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม ผิดหลักการประกวดราคา ทำให้หน่วยราชการตกเป็นที่ครหาในทางไม่ซื่อสัตย์สุจริต เสียผลประโยชน์ต่อกองทัพบก

๗. ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน หรือขาดความสำนึกในหน้าที่ ทำงานแบบสุกเอาเผากิน เพื่อขอให้ผ่านพ้นไปวัน ๆ ขาดความละเอียดรอบคอบ ขาดความถี่ถ้วน ต้องคอยให้ผู้บังคับบัญชาคอยชี้ คอยชี้แนะ เป็นผู้ขาดความคิดริเริ่มหรือขาดความคิดสร้างสรรค์ที่จะปรับปรุงงานในหน้าที่ของตนให้ดีขึ้น ไม่มีศรัทธาต่อหน้าที่ไม่ถือหน้าที่เป็นเกียรติ หน้าที่บางคนชอบทำเรื่องเล็กน้อย ๆ ให้เป็นเรื่องใหญ่ เพื่อหน่วยงานเดียว เรื่องให้ล่าช้าหรือสร้างความสำคัญเพื่อหวังความดีเด่นหรือหวังผลตอบแทนให้ตัวเอง ผู้ได้บังคับบัญชาดังกล่าวทำให้ประสิทธิภาพของงานลดน้อยลง ก่อปัญหายุ่งยากุ่นวายให้แก่หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา

๘. ผู้ได้บังคับบัญชาได้รับมอบอำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม เช่น กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานไว้มืดมน จนเกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน หรือมอบงานให้ผู้ได้บังคับบัญชา รับภาระงานประจำมากเกินไป จนไม่มีเวลาในการวางแผน ควบคุมหรือตรวจสอบ จึงขาดการปรับปรุงแก้ไข ขาดการพัฒนางาน การมอบงานไม่ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เจ้าหน้าที่คนหนึ่งมีงานที่ต้องรับผิดชอบมากเกินไป แต่เจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่งไม่มีงานทำ ความเสื่อมล้ำไม่สมดุลกันจึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

๘. ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ขวัญและกำลังใจเป็นปัจจัยสำคัญต่อการปฏิบัติงานมาก ประสิทธิภาพของงานจะดีหรือเลว ย่อมเกี่ยวกับขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยนับว่าเป็นกลไกที่สำคัญของงาน เปรียบเสมือนตัวจักรย่อย ๆ ถ้าตัวจักรย่อยนี้ไม่ทำงาน เครื่องจักรใหญ่ก็จะทำงานไม่ได้งานต่าง ๆ ก็จะหยุดชะงัก ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยส่วนมากจะขาดขวัญและกำลังใจที่ดี เพราะขาดความเจริญก้าวหน้าทางราชการ คัดชั้นเงินเดือน ไม่ได้รับเงินเดือน ตำแหน่งดิน ไม่มีขั้นวิ่งบ้าง เจ้าหน้าที่บางรายได้รับยศเป็นสิบเอก นับตั้งแต่รับราชการมาเป็นเวลา ๑๐ ปีเศษ ปัจจุบันก็ยังมียศเท่าเดิม เพราะไม่มีอัตราตำแหน่งงานที่สูงขึ้น เงินเดือนได้รับก็น้อยไม่พอกับค่าครองชีพสวัสดิการของชั้นผู้น้อยก็น้อยตามชั้นยศตำแหน่ง ภาระหน้าที่ส่วนตัวก็มีมาก ภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จัดหาก็ก็น่ามีมาก มีขั้นตอนมากมาย การประกวดราคาตามแผนจัดหาปีหนึ่ง ๆ นับหลาย ๆ เรื่อง ถึงแม้จะมีการรวมเรื่องจัดหาไว้คราวเดียวกันก็ตาม แต่ก็ต้องมีภาระหน้าที่ตามขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ถ้าทำงานจริง ๆ งานการจัดหาแทบจะไม่มีเวลาหยุดเลยต้องเร่งงานให้ทันในงบประมาณนั้น ๆ งานบางอย่าง เช่น แผนจัดหาก็ก็น่าต้องทำล่วงหน้าไว้ ๑ ปี นอกจากลักษณะงานและการเลื่อนชั้นเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่งแล้ว ตัวผู้บังคับบัญชานั้นก็มีส่วนในด้านการทำลายขวัญและกำลังใจของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย ถ้าผู้บังคับบัญชานั้นขาดความยุติธรรม เลือกที่รักมักที่ชัง สนับสนุนแต่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ประจบสอพลอ หรือทำผลประโยชน์ให้และมุ่งบำเหน็จรางวัลให้เฉพาะผู้นั้น โดยขาดการเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างทั่วถึงกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ยึดและตั้งใจทำงาน แต่ขาดทักษะด้านประจบสอพลอ หรือหาผลประโยชน์ให้ผู้บังคับบัญชาก็จะหมดกำลังใจที่จะปฏิบัติงานตามหน้าที่

เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของกองทัพบก มีความหมายเดียวกับเจ้าหน้าที่พัสดุในหน่วยทหารบก ระดับส่วนภูมิภาค พลวิธีการของหน่วยระดับกองทัพบก กองบัญชาการช่วยรบ มณฑลทหารบก จังหวัดทหารบก เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อและจ้าง^๑ สำหรับในระดับกองทัพบก มีเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างหรือเจ้าหน้าที่จัดหาของหน่วยจัดหา (กองจัดหาหรือแผนกจัดหา) ของกรมฝ่ายยุทธบริการและกรมฝ่ายกิจการพิเศษตามอัตราเฉพาะกิจหรืออัตราการจัดและยุทธโธปกรณ์^๒ โดยเจ้าหน้าที่จัดหานั้นจะใช้เจ้าหน้าที่ชั้นสัญญาบัตรของแต่ละสายยุทธบริการนั้น ๆ

^๑ กองทัพบก, คำสั่งกองทัพบก ที่ ๔๗๘/๒๕๒๐.

^๒ กองทัพบก, คำสั่งกองทัพบก ที่ ๒๒๗/๑๑๖๓.

ดำเนินการ เช่น กรมสรรพอุตสาหกรรม ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่เหล่าสรรพากร เป็นเจ้าหน้าที่จัดหาสิ่งอุปกรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบ กรมแพทย์ทหารบก ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่จัดหาเหล่าแพทย์ เป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง เป็นต้น ส่วนเจ้าหน้าที่พลธิการที่บรรจุตามอัตราการจัดของกรมสรรพากร และกรมแพทย์ทหารบก ก็มีหน้าที่จัดซื้อและจ้าง เกี่ยวกับงบประมาณของหน่วย เป็นการสนับสนุนกิจการภายในหน่วยของตนไม่เกี่ยวกับการใช้ความชำนาญหรือเทคนิคของสายยุทธบริการนั้น ๆ

โดยปกติเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างนับว่าเป็นฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการดำเนินงานจัดหาสิ่งอุปกรณ์ทุกประเภทตามสายงานที่ตนรับผิดชอบ เพื่อแจกจ่ายให้หน่วยต่าง ๆ ในกองทัพบก โดยรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาระดับบริหารและบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน เพื่อปฏิบัติงานด้านการจัดหาให้บรรลุตามแผนจัดหาหรือบรรลุผลตามเป้าหมายการส่งกำลังบำรุงของกองทัพบก โดยได้สิ่งอุปกรณ์ประเภทต่าง ๆ ถูกต้องตามคุณสมบัติเฉพาะแบบรูปและรายการ ได้สิ่งอุปกรณ์ที่มีคุณภาพดี ราคาถูก ได้รับมอบของตรงตามกำหนดระยะเวลา ที่ที่ต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประกวดราคาซื้อและจ้างจะต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรม ถูกต้อง เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเปิดเผย ดังนั้น เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างจึงเปรียบเสมือนกุญแจสำคัญที่จะเปิดทางไปสู่หลักการที่ยุติธรรม มีเหตุผล ถูกต้อง เปิดเผย การดำเนินการวิธีการประกวดราคาซื้อและจ้างนั้น จึงต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความขยันหมั่นเพียร อุทิศแรงกายแรงใจ เสียสละเวลาให้กับการจัดหาแล้ว จะต้องปฏิบัติงานไหวพริบ ทันเล่ห์กลต่าง ๆ ของผู้มีเจตนาไม่สุจริตต่อกองทัพบก การปฏิบัติงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับงานและบุคคลหลาย ๆ ด้าน ย่อมต้องประสบกับอิทธิพลและสิ่งแวดล้อมนานาประการ จึงเป็นบ่อเกิดของปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินการจัดหา โดยเฉพาะการประกวดราคาซื้อหรือจ้าง ซึ่งมีจำนวนวงเงินสูง ตั้งแต่ ๔๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป และเป็นวิธีที่ถือว่าถูกต้องตามหลักสากล กองทัพบกให้หน่วยต่าง ๆ ที่ขึ้นตรงต่อกองทัพบกถือวิธีการประกวดราคาซื้อหรือจ้างเป็นสำคัญ หากไม่มีความจำเป็นและเหตุผลอันสมควรก็ไม่ควรจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีอื่น^๑ ขั้นตอนการปฏิบัติมีมากมาย ใช้ระยะเวลาการดำเนินงานนาน ปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากลักษณะระบบแล้ว ถ้าได้ผู้ปฏิบัติงานที่ประพฤตินับชอบต่อหน้าที่ด้วยแล้ว ย่อมประสบความสำเร็จ

^๑ กองทัพบก, คำสั่งกองทัพบก ที่ ๑๘๖/๒๕๐๗.

โดยสิ้นเชิง ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจที่พุ่งขึ้นสูงและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ทำให้ทุกคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความหวังดีต่อชาติบ้านเมืองโดยไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทนนับว่าหายากยิ่งมิใช่ข้าข้าราชการชั้นผู้น้อยเท่านั้น ที่ได้รับแรงผลักดันจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนที่มีฐานะมั่งคั่งก็หาได้หยุดความเพียรพอในการแสวงหาผลประโยชน์

ปัญหาและอุปสรรคในการประกวดราคาซื้อและจ้าง อันเกิดจากเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง

คือ

๑. ไม่ปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมการเจ้าหน้าที่กำหนด เช่น

- ๑.๑ การรายงานขออนุมัติซื้อหรือจ้างด้วยวิธีประกวดราคา รายการที่เสนอหัวหน้าส่วนราชการมีรายละเอียดไม่สมบูรณ์ ขาดเหตุผล และความจำเป็นที่จะต้องซื้อหรือจ้างฯ ขาดรายละเอียดของสิ่งอุปกรณ์ที่จะซื้อหรือจ้างฯ
- ๑.๒ ไม่เสนอรายงานผ่านนายทหารงบประมาณของหน่วย เพื่อทำการตรวจสอบงบประมาณและรับรองวงเงินก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะอนุมัติหลักการซื้อและจ้าง
- ๑.๓ ไม่แนบบัญชีรายชื่อบริษัทห้างร้าน ที่ขอส่งแจ้งความประกวดราคาไปพร้อมกับรายงาน เพื่อขออนุมัติหลักการต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้าง
- ๑.๔ ไม่ส่งแจ้งความประกวดราคาไปให้บริษัทห้างร้านต่าง ๆ หรือส่งไม่ครบจำนวนตามบัญชีรายชื่อของบริษัทห้างร้านที่ขออนุมัติส่งแจ้งความประกวดราคา ทำให้จัดทำบัญชีรายชื่อของบริษัทห้างร้านที่ขออนุมัติส่งแจ้งความประกวดราคาไม่ถูกต้องตามระเบียบ
- ๑.๕ ไม่ตรวจสอบสิทธิผู้ซื้อแบบรูปและรายการก่อสร้าง
- ๑.๖ ไม่รายงานผลการขายแบบรูปและรายการ ให้ผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างทราบเมื่อทำการขายแบบรูปและรายการไปเรียบร้อยแล้ว

กรมจเรทหารบก กระทรวงกลาโหม, รายงานผลการตรวจการจัดหาของกรมจเร

ทหารบกประจำปี ๒๕๒๒ เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง.

- ๑.๗ เสนอรายงานขอแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์และตรวจงานจ้าง
ล่าช้า โดยเฉพาะคณะกรรมการตรวจงานจ้าง จะต้องทำการแต่งตั้งก่อนวัน
เริ่มลงมือปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการตรวจการจ้างได้
ตรวจสอบรายละเอียดของสัญญา เพื่อส่งให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญา
เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างที่มีวงเงินกว่า ๑ ล้านบาทขึ้นไป ผู้รับจ้างจะต้องส่ง
แผนภูมิของผู้รับจ้างให้คณะกรรมการตรวจงานจ้างก่อนจำนวน ๓ ชุด เพื่อ
จะได้ศึกษารายละเอียดต่าง ๆ แต่การแต่งตั้งคณะกรรมการล่าช้าจะทำให้คณะ
กรรมการไม่สามารถตรวจและควบคุมการปฏิบัติงานก่อสร้างของผู้รับจ้างได้ทัน
เช่น การถมดิน การลงฐาน การตอกเสาเข็ม ฯลฯ ผู้รับจ้างอาจปฏิบัติผิดสัญญา
โดยใช้วัสดุต่าง ๆ ไม่ตรงกับแบบรายการประกอบสัญญา
- ๑.๘ ให้ผู้รับจ้างลงมือดำเนินการก่อสร้างอาคารฯ ก่อนวันลงนามในสัญญาจริง
ทำให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อทางราชการ เพราะผู้รับจ้างประเภทนี้มุ่ง
หวังกำไรที่ได้จากทางราชการมากเกินไป การดำเนินการก่อสร้างไป
ก่อนก็ไม่มีนายตรวจงาน หรือคณะกรรมการตรวจการจ้าง ก็จะไม่สามารถ
ติดตามผลงานได้ทัน ผู้รับเหมาประเภทนี้จะมีเจตนาร่วมกับเจ้าหน้าที่จัดซื้อ
และจ้าง ทูจริตต่อกองทัพบกโดยก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบรูปและรายการ
ที่กำหนด หรือป้องกันการถูกปรับตามสัญญา กรณีที่ส่งมอบงานไม่ทันตามว
งาน ผลเสียก็ตกอยู่กับกองทัพบก
- ๑.๙ เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง กำหนดคุณสมบัติเฉพาะขึ้นใช้ในการประกวดราคา
เอง โดยไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ
ของกองทัพบก เช่น การประกวดราคาซื้อหมึกอัดสำเนา และเครื่องทำน้ำเย็น
ชนิดคว่ำขวดของแผนกจัดหา โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า
- ๑.๑๐ เสนอรายชื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งซื้อและจ้าง เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการคณะต่าง ๆ
ซ้ำกัน เช่น ผู้ที่เป็นคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาเป็นคณะกรรมการตรวจ
การจ้างเป็นการผิดคำสั่งกองทัพบก ซึ่งกำหนดว่า การซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการ

ประกวดราคางานใดงานหนึ่ง ห้ามตั้งบุคคลคนเดียวขึ้น เป็นกรรมการทั้งคณะ
 ในกรรมการรับซองประกวดราคา คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา
 คณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ คณะกรรมการตรวจการจ้างต้องไม่ตั้งบุคคล
 ซ้ำหน้ากัน^๑

๑๑๑

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างโดยผิดระเบียบแบบธรรมเนียม ประเภทต่าง ๆ
 ของจัดซื้อหรือจ้างโดยวิธีการประกวดราคา นับว่าเกิดผลเสียหายอย่างยิ่งต่อกองทัพบก ด้วยเหตุผลที่ว่า

"ระเบียบการจ้างและการพัสดุที่กล่าวมานี้ ใช้เป็นมาตรการอันหนึ่งของ
 รัฐบาล เพื่อให้หน่วยราชการใช้วิธีการจัดซื้อหรือจ้างให้ประหยัดที่สุด แต่ตาม
 ประสบการณ์และแนวความคิดของผู้เขียนเห็นว่า วิธีการประกวดราคานี้ หาก
 กระทำถูกต้องตามวิธีการตรงไปตรงมาและบริสุทธิ์แล้ว อาจได้ราคาต่ำและ
 ประหยัดงบประมาณได้จริง"^๒

๒. ปฏิบัติงานด้วยความประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างปฏิบัติงานโดยขาด
 ความละเอียดรอบคอบ ขาดความพิจารณาไตร่ตรองหรือปฏิบัติงานโดยปราศจากความระมัดระวังจน
 เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อกองทัพบก^๓ เช่น การขายแบบรูปและรายการที่ใช้ในการประกวด
 ราคาก่อสร้างตามคำสั่งกองทัพบกได้ให้กรมฝ่ายยุทธบริการ คือกรมยุทธโยธาทหารบกรับผิดชอบใน
 การกำหนดแบบรูปและรายการก่อสร้าง^๔ ซึ่งได้ออกระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคาค่าขายแบบรูป

^๑ กองทัพบก, หนังสือกองทัพบก คำนวณที่ ๔๖๖/๕๑.

^๒ พันเอก (พิเศษ) จุมพล ขยายกูร, ม.ร.ว., "ประเทศไทยกับการจัดหาแบบรวมการ,"
 หน้า ๕๒.

^๓ สัมภาษณ์ พันเอก สุบรรณชัย พ่วงมาลี, นายทหารจเรประจำกรมจเรทหารบก
 กระทรวงกลาโหม, ๑๑ ธันวาคม ๒๕๒๒.

^๔ กองทัพบก, คำสั่งกองทัพบก ที่ ๔๔๐/๒๕๒๐.

และรายการ โดยกำหนดราคาซื้อขายแบบรูปและรายการ เป็นหัวง ๆ ตามวงเงินการก่อสร้าง เช่น^๑
 งานเกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ขาย ๑,๐๐๐ บาท
 งานเกิน ๓,๕๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ขาย ๕,๐๐๐ บาท
 งานเกิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ขาย ๑๑,๐๐๐ บาท
 ฯลฯ

เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของหน่วยซึ่งมีหน้าที่ในการขายแบบรูปและรายการได้ทำการขายแบบรูปและรายการแก่ผู้ซื้อแบบในราคาต่ำกว่า ราคาที่กรมยุทธโยธาทหารบกกำหนด กรณีนี้เป็นการขายแบบรูปรายการของงานก่อสร้างที่มีวงเงิน ๗ ล้านบาท แต่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างกลับขายแบบรูปและรายการก่อสร้างให้แก่ผู้ซื้อแบบเพียง ราคาชุดละ ๕,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ เป็นเพราะเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างขาดการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่กรมยุทธโยธาทหารบก โดยไม่สอบถามราคาซื้อขายแบบรูปและรายการจากกรมยุทธโยธาทหารบกก่อน ทั้ง ๆ ที่กรมยุทธโยธาทหารบก ไม่ได้แจ้งราคาซื้อขายแบบรูปและรายการก่อสร้างมาให้ เมื่อไม่ทันการก็กำหนดราคาซื้อขายแบบรูปและรายการขึ้นเอง^๒ เหตุการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นกับหน่วยต่าง ๆ หลายต่อหลายหน่วยในกองทัพบก ทำให้กองทัพบกสูญเสียรายได้ไป เป็นจำนวนมากในแต่ละปี และนอกจากนี้ ความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการขายแบบรูปและรายการก่อสร้าง โดยกำหนดราคาขึ้นเองแล้ว เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างไม่นำ เงินค่าขายแบบรูปและรายการก่อสร้าง ส่งแก่เจ้าหน้าที่การเงินด้วยตนเอง โดยเขียนใบนำส่งเงินและมอบให้ผู้ได้บังคับบัญชา ข้าราชการชั้นประทวน นำเงินไปส่งให้เจ้าหน้าที่การเงินแทน แต่ผู้ได้บังคับบัญชากลับทุจริตไม่นำเงินไปส่งและทำลายใบนำส่งเงินในครั้งนั้น เป็นต้น และเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างก็ไม่ได้ทำการตรวจสอบซึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเงิน^๓

^๑กรมยุทธโยธาทหารบก, ระเบียบกรมยุทธโยธาทหารบก ว่าด้วยการกำหนดค่าขายแบบรูปรายการในการประกวดราคาจ้างเหมา พ.ศ. ๒๕๑๕, ข้อ ๒.

^๒กรมจเรทหารบก, กระทรวงกลาโหม, รายงานผลการตรวจการจัดหาของกรมจเรทหารบก ปี ๒๕๒๐.

^๓สัมภาษณ์ พันเอก สุบรรณชัย พ่วงมาลี.

เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างของหน่วยทหารหลายแห่ง ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาท เลิน เล่อ ไม่บอกสงวนสิทธิการปรับในเวลาเริ่มมอบงานหรือทรัพย์สิน กรณีที่ผู้รับจ้างหรือผู้ขายผิดนัดและจะต้องถูกปรับตามสัญญาซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างหรือผู้ขายโต้แย้งและไม่ยอมเสียค่าปรับก็ได้ ความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง นับว่าเป็นอันตรายต่อกองทัพกองทัพบกอย่างร้ายแรง เพราะการงดเว้นหรือละเว้นในสิ่งอันควรกระทำหรือต้องกระทำย่อมนำมาซึ่งผลเสียหายต่อกองทัพบก และเป็นทางไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิบัติงานโดยสิ้นเชิง

๓. คำดำเนินการจัดหาลำเข้ามากเกินไป เหตุ ทั้งที่ทราบดีแล้วว่าวิธีการประกวดราคาซื้อหรือจ้างของหน่วยต่าง ๆ ในกองทัพบกต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมการจัดหาประเภทต่าง ๆ มากมาย มีรายละเอียด ข้อบังคับ ขั้นตอนการดำเนินงาน มากกว่าวิธีจัดหาแบบอื่น ๆ รวมทั้งลักษณะประเภทสิ่งของที่ต้องการ บางอย่างก็สามารถจัดซื้อหาได้ภายในประเทศ แต่สิ่งของบางประเภทต้องสั่งจากต่างประเทศ ความล่าช้าของลักษณะสินค้าและวิธีการปฏิบัติก็ย่อมต้องอาศัย เวลามากกว่าปกติอยู่แล้ว โดยใช้เวลาอย่างน้อย ๖๐ วัน ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในตอนต้น ถ้าเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างละเลยขาดความรับผิดชอบ ขาดความเอาใจใส่ควบคุมดูแลติดตามขั้นตอนการดำเนินงานนับตั้งแต่วันที่อนุมัติแผนจัดหาออกใช้แล้ว ความล่าช้าในการปฏิบัติงานย่อมเพิ่มขึ้น เป็นเท่าทวี งานจัดหาประกวดราคาก็จะไปปะดังกันตอนปลายปีงบประมาณ ทำให้การจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคาไม่ทันเวลา ไม่เป็นไปตามแผนจัดหา เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างก็จะเร่งดำเนินการเพื่อจะได้ไม่ต้องส่งเงินคืนคลัง หรือถูกตำหนิจากผู้บังคับบัญชา ทำให้ขาดความรอบคอบ ละเอียดยี่งัวน ผลงานที่ปรากฏก็จะมีประสิทธิภาพต่ำ เพราะอาจได้รับของไม่มีคุณภาพไม่ถูกต้องตามความต้องการของหน่วยใช้ หรือมีฉะนั้นก็ต้องขอคำดำเนินการจัดหาด้วยวิธีอื่น ๆ เช่น วิธีกรณีพิเศษซึ่งเป็นสิ่งไม่ควรปฏิบัติ เพราะเป็นแนวทางที่จะเกิดการทุจริตได้ง่าย ขาดความยุติธรรมและผิดหลักการจัดหาที่ดี กองทัพบกเล็งเห็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อการปฏิบัติภารกิจสำคัญในการป้องกันเอกราชของประเทศชาติที่กำลังประสบภัยคุกคามจากภายนอกประเทศ อันเนื่องมาจากการจัดหาลำช้าไม่ทันในปีงบประมาณ จึงมีคำสั่งให้หน่วยต่าง ๆ ที่มีภารกิจหน้าที่ในการจัดหา เตรียมการตั้งแต่ได้รับข่าวสารอันแน่นอน โดยยังไม่ผูกพันงบประมาณ

โดยเฉพาะเมื่อทราบการอนุมัติหลักการใช้เงินและแผนจัดหาให้รับค่าเงินการเสียตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ
ไม่ควรประวิงเวลาจนสิ้นปีงบประมาณ แล้วค่อยดำเนินการจัดหา เพราะจะทำให้เกิดการขาดแคลน
สิ่งอุปกรณ์ที่จะสนับสนุนหน่วย อันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติภารกิจ^๑

ตัวอย่าง ความล่าช้าของการดำเนินการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคาของกรมฝ่าย
ยุทธบริการกรมหนึ่งในการซื้อถุงเท้าใยสังเคราะห์สีดำ งบจัดหาสิ่งอุปกรณ์เพื่อการแจกจ่าย จำนวน
๑๑๓,๑๔๐ คู่ วงเงิน ๑,๖๕๗,๑๐๐ บาท โดยอำนาจอนุมัติของผู้บัญชาการทหารบกใช้เวลาดำเนิน
การจัดหาทั้งสิ้น ๓๐๔ วัน^๒

- | | |
|------------------|---|
| ๒๑ ตุลาคม ๒๐ | - หัวหน้าแผนกรายงานขออนุมัติจัดซื้อโดยวิธีประกวดราคา |
| ๒๗ ตุลาคม ๒๐ | - หัวหน้ากองจัดหารายงานเจ้ากรมฝ่ายยุทธบริการ |
| ๒๗ ตุลาคม ๒๐ | - นายทหารงบประมาณตรวจสอบงบประมาณ |
| ๗ พฤศจิกายน ๒๐ | - เจ้ากรมฝ่ายยุทธบริการรายงานขออนุมัติผู้บัญชาการทหารบก |
| ๒๑ พฤศจิกายน ๒๐ | - ผู้บัญชาการทหารบกอนุมัติหลักการจัดหา |
| ๒๕ พฤศจิกายน ๒๐ | - ตั้งคณะกรรมการรับซองฯ และคณะกรรมการเปิดซองฯ |
| ๒๐ ธันวาคม ๒๐ | - คณะกรรมการรับซอง รายงานผลการรับซองฯ |
| ๒๐ ธันวาคม ๒๐ | - คณะกรรมการรับซองประกวดราคา ส่งกองวิจัยและพัฒนาทดสอบ |
| ๓ มกราคม ๒๑ | - กองวิจัยพัฒนารายงานผลการทดสอบ |
| ๑๗ มกราคม ๒๑ | - คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคารายงานผลการประกวดราคา |
| ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๑ | - กองจัดหาสรุปผลการประกวดราคา |
| ๕ มีนาคม ๒๑ | - เจ้ากรมฝ่ายยุทธบริการขออนุมัติผู้บัญชาการทหารบกทำการจัดซื้อ
ตามผลการประกวดราคา |
| ๒๑ มีนาคม ๒๑ | - ผู้บัญชาการทหารบก อนุมัติให้ซื้อตามผลการประกวดราคา |

^๑ กองทัพบก, คำสั่งกองทัพบก ที่ ๓๗๖/๒๕๑๔.

^๒ กรมจเรทหารบก, กระจ่างเกล้าใหม่, รายงานผลการตรวจการจัดหาของกรมจเรทหารบก

- ๒๗ มีนาคม ๒๑ - หน่วยได้รับเรื่องอนุมัติคืน
 ๒๘ มีนาคม ๒๑ - กองจัดหา รับเรื่องอนุมัติ
 ๔ เมษายน ๒๑ - กองจัดหาส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ
 ๗ เมษายน ๒๑ - แจ้งให้ผู้ขายรับทราบผลและดำเนินการทำสัญญา
 ๒๔ เมษายน ๒๑ - ลงนามในสัญญาซื้อขาย
 ๒๕ สิงหาคม ๒๑ - วันสิ้นสุดการส่งของตามสัญญาซื้อขาย

สำหรับความล่าช้าในเรื่องการประกาศราคาจ้างเหมาก่อสร้างในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างก็เป็นทำนองเกี่ยวกับการจัดซื้อโดยวิธีการประกาศราคา สาเหตุแห่งความล่าช้ามักโยงใยระหว่างบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน โดยเฉพาะผู้ได้ขงกับข้าราชการระดับรอบ ๆ ในหน่วยจัดหา นับว่าเป็นบุคคลสำคัญมากเพราะเป็นผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบที่มอบหมายมาโดยตรง ความล่าช้าต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของบุคคล ผู้เขียนขอเน้นย้ำกล่าวของท่านเจ้ากรมส่งกำลังบำรุงทหารบกที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานล่าช้ามาเป็นอุทธาหารณ์ ดังนี้

"ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบคำสั่ง คำชี้แจง ฯลฯ เราได้กล่าวแล้ว ที่นี้มาฟังเรื่องของผู้ปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะทำอย่างไร ที่เรามาสัมภาษณ์กันนั้นนอกเหนือจากเรื่องระเบียบแล้ว ยังมีเรื่องของคนอยู่ด้วย เรื่องของคนนั้นมีช่องว่างที่ไหน เขาก็ออกที่นั่น อย่างที่ผู้แทนสำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก ว่ามาผมก็ฟังมาทุกปี และมันก็เป็นอยู่อย่างนี้ทุกปี การจัดหาส่วนใหญ่เป็นความรับผิดชอบของกรมฝ่ายยุทธบริการอยู่ ๔ กรม ๖ เดือน แล้วยังจัดหาไปไม่ได้เท่าใด หนึ่งหมดเวลาไป ๔ เดือน จัดหาเสร็จไปประมาณ ๓๐% เหลือเวลาอีก ๓ เดือน เราต้องทำการจัดหาอีก ๗๐% จะทำไหวหรือไม่แต่ละปัญหา ทุกคนรู้ดี แต่ไม่รู้ว่าจะแก้ได้อย่างไร ความจริงนั้นถึงแม้กฎหมายงบประมาณรายจ่ายจะยังไม่ออก แต่เราก็จัดหาได้ และเราก็ทำมาแล้ว เราจัดสรรงบประมาณให้ ทำแผนจัดหา และอนุมัติแผนจัดหารกรมส่งกำลังบำรุงทหารบกเคยทำถึงขนาดกำหนดไว้ว่า สิ่งอุปกรณ์รายใดเป็นเงินเท่าใด ต้องจัดหาให้เสร็จในวันที่เท่าใด แต่ผลออกมาก็ไม่สำเร็จ ติดขัดจัดหาไม่ได้บ้าง อุปสรรคอื่นบ้าง ผมก็ไม่อยากจะโทษใคร แต่ต้องการให้ท่านทั้งหลายเป็นมือ

ของผู้บริหารงบประมาณ อยากให้พวกเราทำให้ถูกต้อง ๓ เดือนแรก ก็ควรจัด
หา ประมาณ ๑/๔ ของจำนวนรายการทั้งหมด ๖ เดือน ก็ควรจัดหาให้ได้ ๑/๒
แต่ไม่เป็นเช่นนั้น พอเหลือเวลาปลายปีกรกฎาคม สิงหาคมและกันยายน ๓
เดือนหลังใกล้จะหมดเวลาของอนุมัติขึ้นมา วันละ ๕๐-๑๐๐ เรื่อง ส่วนใหญ่จัดหา
ด้วยวิธีพิเศษทั้งสิ้น...

... เรื่องของกันเงินไว้จ่ายก็เหมือนกัน สำนักปลัดบัญชีกองทัพบก เขาแจ้งมาว่า
ตั้งแต่ปี ๑๙-๒๐ และ ๒๑ กองทัพบกขอกันเงินไว้เบิกจ่ายเงิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท
ส่วนในปี ๒๒ นี้ ยังไม่รู้ว่าจะขอกันเงินไว้เบิกจ่ายอีกสักเท่าใด สายงานที่ขอกัน
เงินไว้มาก ๆ ได้แก่ กรมพลธิการทหารบก กรมสรรพาวุธทหารบก กรมยุทธ
โยธาทหารบก ที่พูดนี้ก็ไม่ได้เจตนาจะว่าใคร ระวังสักวันหนึ่ง ถ้ากระทรวง
การคลังเขาไม่ยอมให้กันเงินไว้ เขาจะตัดพันที แต่ที่เขายอมให้เรากันเงินได้
ก็เพราะเขาเกรงใจเราเพราะเราเป็นทหาร การที่เราเปิดหลักสูตรการจัดหา
กิติ การจัดให้มีการสัมมนาที่ดีเป็นปัญหาของคน ซึ่งผมต้องการให้ทุกคนทำงาน
ให้ถูกต้อง..."^๑

๔. เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างขาดประสิทธิภาพ การหย่อนประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่จัดซื้อ
และจ้างในกรณีนี้ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างไม่เคยผ่านการศึกษาหรือไม่ได้รับการฝึก
อบรมในด้านนี้มาก่อน หรือไม่เคยปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อและจ้างมาก่อน จึงทำให้ขาดความรู้
ความชำนาญไป การปฏิบัติงานจึงไม่ได้ผล แต่ข้อเท็จจริงแล้วถึงแม้ว่า เจ้าหน้าที่จัดซื้อหรือจ้างบาง
คนจะได้รับการฝึกอบรมหรือ เคยปฏิบัติงานด้านนี้มาเป็นเวลานานพอสมควร แต่กลับปฏิบัติงานล้มเหลว
ไม่มีความเข้าใจในวิธีหรือหลักปฏิบัติที่ถูกต้อง ทำงานผิดพลาดอยู่ตลอดเวลา การดำเนินกรรมวิธี
ต่าง ๆ ก็ยังไม่ถูกขั้นตอนจนถูกตำหนิจากผู้บังคับบัญชาอยู่เสมอ แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขหรือปรับปรุงตน
เองได้ ซึ่งอาจจัดบุคคลบางคนที่มีลักษณะ เช่นนี้เป็นพวกกำลังพล, เสือ และถ้าหากเป็นบุคคลที่มีความ
ดีอริ้นไม่ยอมรับข้อตำหนิตักเตือนของผู้บังคับบัญชา ยังคงปฏิบัติตนผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก ระบบงานก็จะเสีย
ความก้าวหน้าไร้ประสิทธิภาพ

^๑พลตรี อุดม ดิถะศิริ, "การสัมมนาการจัดหากองทัพบกไทย".

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างจากรายงานการตรวจการจัดหาของกรมจเรทหารบก ตรวจพบว่าการจัดซื้อวัสดุสร้างสนามยิงปืน ๑๐๐๐ นิ้ว โดยวิธีการประกวดราคาของหน่วยจังหวัดทหารบก หน่วยหนึ่งดำเนินการวิธีผิดแบบธรรมดา เบี่ยงเกือบทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การรายงานขอซื้อซึ่งขาดรายละเอียดของสิ่งอุปกรณ์ที่ต้องการซื้อ กำหนดเวลาที่ต้องการใช้ การไม่ส่งเรื่องให้นายทหารงบประมาณตรวจสอบชี้แจงและรับรองวงเงินงบประมาณในการซื้อครั้งนั้น ๆ ไม่หักท้วงกรณีให้นายทหารงบประมาณตรวจสอบชี้แจงงบประมาณไม่ละเอียดชัดเจน การกำหนดเงื่อนไขในใบแจ้งความประกวดราคาขาดรายการต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น ไม่กำหนดวันยื่นราคา วันส่งมอบสิ่งของโดยประมาณ ไม่กำหนดราคาต่อหน่วยหรือต่อรายการ ไม่กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาราคาต่ำสุดไว้ว่า ทางราชการจะพิจารณาราคาแต่ละรายการต่ำสุด หรือพิจารณาราคารวม หรือจะพิจารณาทั้ง ๒ ประการ ไว้ในใบแจ้งความประกวดราคาด้วย การแต่งตั้งคณะกรรมการรับของฯ และคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาก็ผิดพลาด โดยแต่งตั้งคณะกรรมการทั้ง ๒ คณะ เป็นคณะกรรมการรับของประกวดราคาทั้งคู่ และไม่แก้ไขยกเลิกคำสั่งแล้วทำการแต่งตั้งใหม่ ปล่อยให้คณะกรรมการรับของฯ อีกคณะหนึ่งทำหน้าที่เปิดซองประกวดราคาซึ่งเป็นการผิดระเบียบอย่างเต็มที่ คณะกรรมการรับของประกวดราคาจะไปทำหน้าที่เปิดซองประกวดราคาไม่ได้โดยเด็ดขาด ผลการเปิดซองประกวดราคาครั้งนั้นต้องถือเป็นโมฆะต้องยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น แล้วทำการประกวดราคาใหม่ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างยังละเลยไม่ตรวจสอบทักท้วงผลการพิจารณาความเห็นขอซื้อของคณะกรรมการเปิดซองในเรื่องการพิจารณาราคาไม่ถูกต้องโดยคณะกรรมการเปิดของฯ เสนอให้ซื้อจากรายที่เสนอราคารวมต่ำสุด โดยไม่ซื้อราคาต่ำสุด แต่ละรายการโดยไม่มีเงื่อนไขในใบแจ้งความประกวดราคาทำให้ทางราชการต้องซื้อของแพง ๕,๐๐๐ บาทเศษและท้ายสุดการทำสัญญาก็ไม่ถูกต้อง รายการรายละเอียดของสิ่งของที่ต้องการซื้อประกอบสัญญาบางรายการระบุราคาซื้อสูงกว่าราคาของผู้ขาย เสนอไว้ในใบเสนอราคาเสียอีกและเมื่อผู้ขายผิดนัดไม่สามารถส่งของได้ทันตามสัญญา เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างก็ไม่เรียกค่าปรับ^๑ นับว่าเป็นเรื่องที่ไม่สมควรจะเกิดขึ้น ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างก็ปฏิบัติงานด้านจัดหา

^๑กรมจเรทหารบก, กระทรวงกลาโหม, รายงานผลการตรวจการจัดหาของกรมจเรทหารบก ประจำปี ๒๕๒๑.

มาเป็นเวลานานพอสมควร ถ้าหน่วยราชการมีเจ้าหน้าที่ที่ขาดประสิทธิภาพ หรือมีขีดความสามารถต่ำ ลักษณะนี้เพียง ๑/๒% ของหน่วยงานแต่ละแห่งแล้ว ความคาดหวังที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ก็ต้องล้มเหลวอย่างไม่มีปัญหา

๕. ไม่เป็นนักบริหารงานหรือประสานงานที่ดี ดังกล่าวแล้วว่า เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง เป็นเสมือนตัวกลาง เชื่อมสายการบังคับบัญชา ที่จะบรรดาสให้การจัดหาดำเนินไปอย่างถูกต้องตามนโยบายและได้ผลสำเร็จตามแผนที่วางไว้ โดยรับคำสั่ง นโยบายหรือแนวความคิด คำติชมของผู้บังคับบัญชาระดับบริหารชั้นเหนือที่สั่งการมายังเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง ไปสู่ผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อปฏิบัติการตามคำสั่ง ดังนั้น การถ่ายทอดคำสั่งนโยบายหรือแนวความคิดคำติชมให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติการได้รับทราบข้อคิดเห็นหรือนโยบายต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือจะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่มีความคล่องตัว เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะมีความเข้าใจ เป้าหมายสำคัญของการปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างบางหน่วยขาดการเป็นนักบริหารงานที่ดี ขาดการวางแผน ขาดการจัดระบบงาน ไม่มีทักษะหรือศิลปะในการใช้คนให้ตรงกับความรู้ความสามารถ ไม่นำคำสั่งนโยบายที่ได้รับจากผู้บังคับบัญชาระดับเหนือมาปรับปรุงให้เข้ากับการทำงาน ขาดการวินิจฉัยและสั่งการที่เหมาะสม ไม่สามารถให้คำแนะนำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่ขอคำแนะนำได้หรือขอทราบหลักการปฏิบัติที่ถูกต้องได้ ก็จะทำให้เสียการปกครองบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างมีลูกน้องอยู่ในสายการบังคับบัญชามากพอสมควร และมีผู้บังคับบัญชาระดับที่เหนือขึ้นไปอีก การกระทำตนให้เป็นผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาในขณะเดียวกัน เป็นสิ่งที่ปฏิบัติยาก เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างบางคนขาดความเชื่อมั่นในหลักการบริหารงานของตนเอง เชื่อและปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ใต้บังคับบัญชามากจนเกินไป ใ้วางใจบุคคลในการบังคับบัญชาของตนมากจนเกินกว่าเหตุ โดยปราศจากการควบคุมงาน เหตุนี้จึงทำให้ผลงานที่ปรากฏออกมาแต่ละครั้งประสบความล้มเหลว ได้ผลไม่ดีดังเป้าหมายที่ตั้งไว้ ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ดำเนินการตามกรรมวิธีการจัดหาจะทำงานโดยอิสระขาดวินัย แต่ขณะเดียวกันถ้าควบคุมงานมากจนเกินไป ผู้ปฏิบัติงานก็จะเกิดความรู้สึกตึงเครียดทำให้เสียผลงายได้เช่นกัน หรือถ้าเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างซึ่งเป็นผู้ประสานความสัมพันธ์ระหว่างสายการบังคับบัญชาในกรณีที่ได้รับคำสั่ง กำชับแนะหรือคำติชมหรือนโยบายจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง มาให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามคำสั่งฯ ต่าง ๆ นั้น ขาดศิลปะขาดทักษะที่ดี ก็จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะ

ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดความรู้สึกในค่านับต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้ เช่น มีความรู้สึกที่
 เจ้านายเอาแต่ใจตน ไม่เห็นใจลูกน้อง ได้แต่สั่งการอย่างเดียว เข้าลักษณะคนพูดไม่ได้ทำ คนทำไม่
 ได้พูด(สั่งการ) บางครั้งอาจเกิดความรู้สึกว่าเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง
 ของตนไม่ปกป้องลูกน้อง คอยแต่รับนโยบายเพื่อเอาใจเจ้านายระดับเหนือ ผลเสียก็คือขาดความ
 สัมพันธอันดีระหว่างกัน เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจพึงพิงไม่ได้ ในฐานะข้าราชการระดับชั้นผู้น้อยไม่ได้
 มีความสำคัญแต่อย่างใด จะปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็มีผลเท่าเทียมกัน เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างที่ขาดหลัก
 การเป็นนักบริหารงานและผู้ประสานงานที่ดี ก็จะทำให้เกิดผลด้านลบในการดำเนินงานจัดซื้อหรือจ้าง
 ด้วยวิธีการประกวดราคาได้เช่นกัน

๖. มีความรับผิดชอบในกิจการหลายประการ เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างบางหน่วยมีภาระ
 กิจหน้าที่รับผิดชอบมาก มีทหารผู้ช่วยเหลือน้อย หรือบางหน่วยไม่บรรจุกำลังพลทำให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อ
 และจ้างต้องปฏิบัติงานหลายด้าน โดยเฉพาะฝ่ายผลาธิการของหน่วย เช่น กองทัพภาค กองบัญชา
 การช่วยรบ มณฑลทหารบกและจังหวัดทหารบกซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายผลาธิการของจังหวัดทหารบกส่วน
 แยกด้วย^๑ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวนอกจากจะต้องรับผิดชอบหน้าที่ตามภาระกิจในการจัดอัตราในหน้าที่ตาม
 สายงานประจำ^๒ เกี่ยวกับการส่งกำลังบำรุงตามภาระกิจของสายผลาธิการ เช่น การควบคุมกำกับ
 ดูแล และรับผิดชอบสิ่งอุปกรณ์ ประเภทที่ ๑, ๒, ๓ และ ๔ ซึ่งเป็นงานที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง
 นับว่าภาระกิจดังกล่าวก็มีมากอยู่แล้ว เจ้าหน้าที่ผลาธิการยังได้รับมอบหมายภาระกิจนอกเหนือไป
 จากหน้าที่ประจำอีก ซึ่งบางครั้งเป็นงานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น แต่ผู้
 บังคับบัญชามักจะไม่ค่อยใช้ เพราะไม่คล่องตัวเหมือนเจ้าหน้าที่ฝ่ายผลาธิการ ผู้บังคับหน่วยบางนาย
 ใช้งานฝ่ายผลาธิการตามความเคยชิน เพราะในสมัยเดิมนานมาแล้ว ก่อนที่จะมีการแบ่งมอบความ
 รับผิดชอบสิ่งอุปกรณ์ตามสายงานให้แก่กรมฝ่ายยุทธบริการและฝ่ายกิจการพิเศษรับผิดชอบในปัจจุบัน
 ผลาธิการต้องรับผิดชอบงานด้านบริการ ภายในหน่วยทั้งสิ้น เช่น งานเลี้ยงรับรอง งานบริการ

^๑ สัมภาษณ์ พันเอก ศักดิ์ ศักดิ์สิริ, พลาธิการกองทัพภาคที่ ๓, ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๒.

^๒ กองทัพบก, คำสั่งกองทัพบก(คำชี้แจง) ที่ ๔๕/๘๗๐๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๐๔

งานต้อนรับผู้บังคับบัญชาชั้นผู้ใหญ่ งานควบคุมอาคารโรงเรียน ซ่อมแซมบ้านพัก ห้องน้ำ ห้องส้วม งานเบิกจ่ายอายุ กระสุน ฯลฯ นายทหารฝ่ายพลาธิการต้องรับผิดชอบงานบริการต่าง ๆ ในฐานะงานแม่บ้านหรือบางครั้งก็เปรียบเสมือนกระโถนท้องพระโรง ภาระกิจในด้านบริการต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้บังคับหน่วยบางนายยังฝังใจอยู่เสมอว่า เป็นหน้าที่ของนายทหารฝ่ายพลาธิการซึ่งจะต้องทำได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ แล้ว ในปัจจุบันงานต้อนรับ งานเลี้ยงรับรองที่นายทหารฝ่ายพลาธิการต้องปฏิบัติแทบจะไม่มีเวลาหยุดหรือได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบสิ่งอุปกรณ์ประเภทต่าง ๆ อันเป็นหน้าที่ประจำเลยเกือบตลอดปี ส่วนใหญ่หน่วยส่วนภูมิภาคเหล่านี้จะเป็นหน่วยที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่เป็นแหล่งทัศนอาจรหรือหน่วยติดต่อกับชายแดน เช่น จังหวัดทหารบก เชียงใหม่ จังหวัดทหารบกสงขลา ฯลฯ หน่วยต่าง ๆ เหล่านี้ จะถูกรับตรวจหรือเยี่ยมเยียนจากผู้บังคับบัญชา ผู้ใหญ่ หรือชุดตรวจของสายยุทธบริการต่าง ๆ ชุดตรวจฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายกิจการพิเศษ นักการเบื่องบ่าง จากครอบครัวหรือชุดท่องเที่ยวของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวคือภาระกิจนอกเหนือหน้าที่เป็นบรรยาที่จำเป็นต้องกระทำและบางครั้งก็อาจจะเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องปฏิบัติ เจ้าหน้าที่พลาธิการส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่รับผิดชอบในสิ่งอุปกรณ์ประเภทต่าง ๆ โดยตรง มักจะประสบความสำเร็จในการต้อนรับเลี้ยงรับรองหรือบริการดีมาก แต่งานในสายงานประจำมักจะไม่ค่อยได้ผลตามเป้าหมาย ไม่มีความเรียบร้อยหรืออาจถึงขั้นขาดประสิทธิภาพได้ในบางหน่วย

๗. การปฏิบัติตามนโยบายของผู้บังคับบัญชา นโยบายของผู้บังคับบัญชา ถ้าถูกต้องตามระเบียบแบบธรรมเนียม ถูกต้องตามกฎหมาย ถูกต้องตามเหตุผล ก็นับว่าเกิดผลดีต่อการบริหารงานและเกิดการสร้างสรรค์ในสิ่งอันมีประโยชน์ แต่ก็มีผู้บังคับบัญชาบางคนที่ขาดเหตุผล ดึงดันเอาแต่ใจตนเอง โดยมีคำอ้างถึงความถูกต้อง ก่อให้เกิดความหนักอกหนักใจต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วยความสุจริต มีเหตุผลและรักความยุติธรรม เป็นการยากที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะขัดขึ้นได้ ถึงแม้ว่าข้อบังคับทหารจะกำหนดไว้ว่า "ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย" แต่ในทางปฏิบัติถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดปฏิบัติงานดังกล่าวโดยเคร่งครัด ก็นับว่าเกิดผลด้านลบต่อการปฏิบัติงานของตน เช่น อาจถูกยกย่องเห็นใจความดีความชอบประจำปี หรือถูกยกย่องเห็นใจ คิดต่อกันถึง ๒ ปี หรืออาจถูกส่งย้ายหน่วย หรือถูกส่งตัวคืนเหล่า การถูกส่งตัวคืนเหล่านั้นถือกันว่าคุณคนผู้นั้น

ขาดประสิทธิภาพ ปฏิบัติงานไม่ได้ผลและจะถูกเพ่งเล็งจากบุคคลในเหล่าต้นสังกัด เหตุการณ์เหล่านี้ เป็นเรื่อง que ทุกคนยอมรับและเข้าใจดี ว่าเกิดขึ้นอยู่เสมอในวงราชการ โดยเฉพาะระบบทหาร คำสั่งของผู้บังคับบัญชามีความสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องปฏิบัติตาม เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบวินัยและความเป็นปึกแผ่น ผู้บังคับบัญชาบางคนใจร้อนสั่งให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างดำเนินการจัดซื้อสิ่งของ โดยไม่ได้คำนึงถึงระเบียบแบบธรรมเนียมที่บังคับใช้อยู่ หน่วยงานแบบเอาแต่ใจตนเอง บางครั้งที่วงเงินอยู่ในการซื้อด้วยวิธีการประกวดราคา แต่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ดำเนินการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษเร่งด่วน ด้วยเหตุผลว่า ถ้าล่าช้าจะเกิดความเสียหายแก่วงราชการ ทั้ง ๆ ที่งานจัดหาครั้งนั้นสามารถพิสูจน์ได้ว่าหน่วยได้รับอนุมัติแผนจัดหาและสิ่งจ่ายงบประมาณมาตั้งแต่ต้นปี กำหนดระยะเวลาความต้องการสิ่งอุปกรณ์ไม่เร่งด่วน สามารถทำสัญญาและส่งมอบได้ทันในกำหนดระยะเวลา สามารถจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคาได้อย่างไม่มีปัญหาใด ๆ กรณีความบกพร่องย่อมเกิดกับเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างได้ ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงและเป็นเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำและให้คำแนะนำที่ถูกต้องแก่ผู้บังคับบัญชา การตั้งเรื่องขออนุมัติสั่งซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาหรือวิธีอื่นใด เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างในฐานะเจ้าของเรื่องต้องรับผิดชอบโดยปราศจากข้อโต้แย้งใด ๆ ทั้งสิ้น ผู้บังคับบัญชาน้อยรายที่จะยอมรับความผิดและการส่งการส่วนใหญ่ก็เป็นนโยบายหรือคำสั่งการ(ด้วยวาจา) ลอย ๆ ปราศจากหลักฐานยืนยัน การจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการพิเศษโดยหลักการไม่ควรกระทำ เพราะเป็นการแสดงให้เห็นว่าไม่มีแผนงานเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ง่าย และขาดหลักความยุติธรรม เนื่องด้วยวิธีการพิเศษจะกระทำได้เมื่อมีความเร่งด่วนจริง ๆ ถ้าไม่กระทำอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้^๑ และกรรมวิธีดำเนินการก็อาจก่อให้เกิดการทุจริตคดโกง เล่นพรรคเล่นพวกได้ เช่น คณะกรรมการจัดซื้อหรือจ้างสามารถเชิญผู้มีอาชีพขายพัสดุนั้นโดยตรงมา เสนอราคา หรือเชิญผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานนั้นโดยตรงมา เสนอราคา^๒ ซึ่งตามระเบียบก็มีได้กำหนดมาให้เชิญที่ราย อาจจะไม่เชิญพ่อค้ามาเพียงรายเดียวก็ได้

^๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑, ข้อ ๑๘(๓) และข้อ ๑๘(๒) .

^๒ เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๔๕(๓), และ ข้อ ๔๖(๑) .

ช่วงนี้เอง อาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเล่นพรรคเล่นพวก มีการให้อำมาตย์สินจ้างรางวัล ค่าน้ำร้อน น้ำชา แก่เจ้าหน้าที่ผู้รู้เห็นเป็นใจได้ เฉพาะอย่างยิ่ง วงเงินการประกวดราคาคำนับว่ามีจำนวนมาก ซึ่งเป็นสิ่งเข้ายวนใจแก่ผู้เกี่ยวข้องมาก ด้วยเหตุนี้หากเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจของฝ่ายยุทธบริการต่าง ๆ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาตรวจสอบหลักฐานความผิดก็จะตกอยู่กับ เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง อย่างแน่นอน

นอกจากนโยบายการกำหนดวิธีการจัดซื้อหรือจ้างของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาบางรายมีนโยบายมอบงานการซื้อและจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาให้หน่วยใช้รับไปดำเนินการเอง โดยให้หน่วยใช้จัดหาบริษัทห้างร้าน ผู้รับจ้างเหมาหรือผู้ขายเอง เพียงแต่ขั้นตอนการขออนุมัติ ดำเนินกรรมวิธีประกวดราคาซื้อและจ้าง ให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง ที่รับผิดชอบเฉพาะสิ่งอุปกรณ์ ตามสายงานนั้น ๆ ดำเนินการให้ การดำเนินการดังกล่าว ผู้ขาย หรือผู้รับจ้าง ก็คือหน่วยใช้ของเหล่านั้นเอง ไม่ได้ซื้อของจริงหรือจ้างจริงอาจจะซื้อหรือจ้างแต่เพียงบางส่วน อีกส่วนได้จากแรงงานของหน่วยและการแสวงหาสิ่งของที่มีอยู่แล้วบ้างหรือหาได้ในเขตภูมิประเทศนั้นเอง^๑

นโยบายของผู้บังคับบัญชาลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดผลเสียหายต่อกองทัพมาก ไม่ว่าจะเป็นการก้าวก่ายในระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง อันจะทำให้เกิดความกินแหนงแคลงใจระหว่างหน่วยใช้และหน่วยจัดหา ขาดการเคารพในสิทธิหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และท้ายสุดก็การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินก็ขาดหลักการประหยัคอย่างยิ่ง

๔. ขาดความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่หรือมีเจตนาทุจริต โดยหน้าที่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างจะต้องติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลต่าง ๆ นอกราชการ เช่น พ่อค้า ซึ่งเป็นผู้ขายหรือผู้รับจ้างเหมา เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างที่ขาดความรับผิดชอบมีเจตนาทุจริตต่อกองทัพ ก็จะมีโอกาสในหน้าที่จัดหาแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเอง โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดต่อกองทัพ โดยพยายามเข้าไปใกล้ชิดทำตัวสนิทสนมกับพ่อค้า ขอบให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง เลี้ยงดูหรือทำการเรียไรพ่อค้า เป็นเงินทองของขวัญต่าง ๆ ทำให้เกิดหนี้บุญคุณต่อกัน ความโน้มเอียงที่จะช่วยเหลือพ่อค้าก็จะมีมากขึ้น อาจจะ

^๑กรมจเรทหารบก กระทรวงกลาโหม, รายงานผลการตรวจการจัดหาของกรมจเรทหารบก ประจำปี ๒๕๒๑.

ช่วยเหลือโดยการแจ้งวงเงินงบประมาณในการประกวดราคา หรือบอกราคากลางให้พ่อค้าที่ทราบ ทำให้ทางราชการต้องซื้อหรือจ้างสูงกว่าราคาปกติ เป็นการไม่ประหยัดงบประมาณ หรือบางทีเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างจะคัดเลือกรายชื่อ บริษัทห้างร้านที่เป็นกลุ่มเดียวกัน หรือเครือบริษัทเดียวกัน เสนอรายชื่อขออนุมัติผู้มีอำนาจสั่งซื้อและจ้าง เป็นบัญชีรายชื่อของห้างร้านหรือบริษัทที่จะส่งแจ้งความประกวดราคา หรือทำการปิดประกาศแจ้งความประกวดราคาล่าช้า หรือปิดข่าวการประกาศแจ้งความทางวิทยุกระจายเสียงหรือส่งข่าวล่าช้ากว่ากำหนด หรือ เลือกส่ง เฉพาะรายที่สนิทชอบพอ บางครั้งก็ทำหลักฐานการส่งที่หนังสือออกแจ้งความประกวดราคา แต่ข้อเท็จจริงตัวเรื่องไม่ได้ส่งไป หรือบางครั้งการกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบเสนอราคา เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างได้มอบให้ผู้ยื่นซองประกวดราคานำไปกรอกข้อความลงในใบเสนอราคาเอง และใบเสนอราคาของแต่ละหน่วยจัดหามีข้อความอันเป็นเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างกำหนดขึ้นไม่เหมือนกันทุกฉบับ เช่น กำหนดระยะเวลาในการก่อสร้าง เงื่อนไขตวันการตอกเสาเข็ม ระบบไฟฟ้า และประปา เชื่อมโยงกัน ไม่กำหนดจำนวนถนนที่จะต้องทำจำนวนห้องน้ำห้องส้วม ฯลฯ ซึ่งการระบุเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ถูกต้องและเกิดประโยชน์ต่อทางราชการควรจะต้องระบุให้ครบถ้วนและข้อสำคัญต้องมีข้อความเหมือนกันทุกฉบับ ข้อความที่เพิ่มขึ้นหรือขาดไปสำหรับใบเสนอราคารายหนึ่งรายโดยย่อเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการคำนวณราคาของผู้เสนอราคา และทำให้ขาดความยุติธรรมทำให้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งจะเป็นที่ครหาหรืออาจถูกฟ้องร้องทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายไม่ทำให้เกิดผลดีต่อการประกวดราคาเลย^๑

เจ้าหน้าที่จัดซื้อหรือจ้างบางหน่วยจัดทำคุณลักษณะ เฉพาะขึ้นเอง โดยไม่ใช้คุณลักษณะเฉพาะของสายยุทธบริการที่ได้รับอนุมัติจากกองทัพบก ทำให้ได้สิ่งอุปกรณ์มีคุณภาพต่ำ ไม่เป็นมาตรฐานแบบเดียวกัน เกิดข้อยุ่งยากในการควบคุมซ่อมแซม เพราะในกองทัพบก^๒ มีสิ่งอุปกรณ์มากมายหลายประเภท

^๑ มณฑลทหารบกที่ ๗, กองทัพบก, รายงานผลการตรวจการจัดหาของหน่วยมณฑลทหารบกที่ ๗ ประจำปี ๒๕๒๒.

^๒ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า, รายงานผลการตรวจการจัดหาของโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ประจำปี ๒๕๒๒.

เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างบางหน่วยกระทำโดยขาดเจตนาทุจริต แต่บางหน่วยก็มีเจตนาทุจริต^๑ เช่น การไม่ตรวจสอบสิทธิผู้ซื้อแบบรูปรายการ ไม่รายงานผลการขายแบบรูปและรายการให้ผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างทราบได้ เมื่อขายแบบรูปและรายการไปแล้วซึ่งเป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างจะต้องปฏิบัติ การไม่รายงานผลการขายแบบรูปและรายการเป็นการปกปิด ยักยอก จำนวนเงินค่าขายแบบรูปรายการ ไม่ให้ผู้บังคับบัญชาทราบ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจงานจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา พบว่า หน่วยหลายหน่วยไม่แนบหลักฐานใบนำส่งเงินค่าขายแบบรูปและรายการไว้กับตัว เรื่องเพื่อประกอบเรื่องให้เรียบร้อยและเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบได้ บางหน่วยก็ส่งเงินค่าขายแบบรูปและรายการล่าช้า เช่น ขายแบบรูปและรายการเป็นเงิน ๓๒,๕๐๐ บาท เมื่อ ๑๘ กันยายน ๒๑ แต่ส่งเงินค่าขายแบบรูปและรายการ เมื่อ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ บางหน่วยส่งค่าขายแบบรูปและรายการล่าช้าเป็นปี ๆ นับว่ามีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริต^๒

บางหน่วยเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างดำเนินการประกวดราคาซื้อ [redacted] ปรากฏกลางในท้องตลาด ซึ่งมีการซื้อขายกันในห้วงระยะเวลาที่มีการประกวดราคาครั้งนั้น ๆ ตัวอย่าง^๓

การซื้อข้าวสารเหนียวโดยวิธีประกวดราคาในหน่วยจังหวัดทหารบกแห่งหนึ่ง ในระยะปี ๒๕๑๒ ถึง ๒๕๒๐ รวมทั้งสิ้น ๓ สัญญา รวมจำนวนเงิน ๒๐๐,๕๐๐ บาท แต่ละสัญญาซื้อข้าวแพงกว่าราคากลางที่พาณิชย์จังหวัดยืนยันกิโลกรัมละ ๐.๖๐ บาท, ๐.๗๐ บาท และ ๐.๕๓ บาท รวมราคาซื้อแพงทั้งสิ้น ๑๕๗,๕๗๐ บาท เป็นเงินจัดซื้อด้วยเงินนอกงบประมาณ งบประมาณเลี้ยงทหารเป็นการ

^๑ จังหวัดทหารบกพิษณุโลก, รายงานผลการตรวจการจัดหาของพลธิการจังหวัดทหารบกพิษณุโลก ประจำปี ๒๕๒๒.

^๒ สัมภาษณ์ พันโท สุทธิรัตน์ ถนอมธรรม, ผู้ตรวจการจ้างด้วยวิธีการประกวดราคากรมจเรทหารบก ๑๑ ธันวาคม ๒๕๒๒.

^๓ กรมจเรทหารบก, กระทรวงกลาโหม, รายงานผลการตรวจการจัดหาของกรมจเรทหารบก ปี ๒๕๒๐.

เบียดบัง เบียดเสียดทหารซึ่งมีความลำบากยากจน ราคาภายในท้องตลาดขณะนั้นอยู่ระหว่าง ๒.๕๐-๒.๖๐ บาท และ ๓.๓๐ บาท แต่ราคาซื้อตามผลการประกวดราคาแต่ละครั้งอยู่ในราคา ๓.๓๐-๓.๔๔ บาท ถึง ๓.๕๐ บาท เป็นการจัดซื้อฯ ที่สื่อถึงเจตนาทุจริตคดโกงของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างสมคบกับพ่อค้าหรือผู้ขายอย่างชัดเจน

กรณีการเสียค่าปรับเมื่อผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาได้ แต่ผู้รับจ้างกลับได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง เช่น ไม่ให้เสียค่าปรับตามสัญญา หรือปรับให้น้อยลง หรือบางครั้งไม่ปรับเลย กระทำผิดระเบียบแบบธรรมเนียมโดยมีเจตนาไม่ซื่อสัตย์โดยแก้วันที่ให้ผู้รับจ้างส่งของทันตามกำหนดระยะเวลาตามสัญญา หรือคำนวณวันและค่าปรับน้อยกว่าความเป็นจริงหรือไม่ปรับเลย^๑ เช่น การจ้างเหมาก่อสร้างกรงเหล็กเก็บอาวุธตามสัญญาที่ ๕/๒๐ วงเงิน ๔๔๕,๐๐๐ บาท ผู้รับจ้างส่งมอบเงินล่าช้า ๑๕ วัน ต้องถูกปรับตามสัญญา วันละ ๑๓๗.๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๐๖๒.๕๐ บาท แต่เจ้าหน้าที่มิได้เรียกเงินค่าปรับตามจำนวนดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดิน หรือการประกวดราคาซื้อวัสดุสร้างสนามฝึกยิงปืน ตามหนังสือสัญญาซื้อขาย ผู้ขายต้องส่งมอบของภายในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๒๐ แต่ผู้ขายส่งของได้ในวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๒๐ ส่งมอบช้าไป ๒๑ วัน ปรับเป็นรายวัน อัตราร้อยละ ๐.๒ ของราคาส่งของที่ส่งไม่ได้ส่งมอบเป็นเงิน ๔,๒๐๐ บาท แต่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างก็ไม่ได้เรียกปรับอีก เกิดการรั่วไหลในการใช้จ่ายเงินในหน่วยเพราะความไม่สุจริตของเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง^๒

เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคายังมีเจ้าหน้าที่ด้านอื่น ๆ นอกจากผู้บังคับบัญชา. ผู้ใต้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง เกี่ยวข้องอีกมากมาย เนื่องจากระบบการประกวดราคาซื้อและจ้างของกองทัพบกมีขั้นตอนการปฏิบัติหลายขั้นตอน มีความซับซ้อน จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งที่สามารถก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการ

^๑สัมภาษณ์ พันโท สุทธินันท์ วัฒนธรรม.

^๒กรมจเรทหารบก, กระทรวงมหาดไทย, "รายงานผลการตรวจ.....".

ประกวดราคาซื้อและจ้างด้วยเช่นกัน ดังนั้นผู้เขียนจึงนำข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งต่าง ๆ อันเชื่อถือได้ วิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น

เจ้าหน้าที่ประเมินราคาเพื่อตั้งงบประมาณ เจ้าหน้าที่ที่วางแผนความต้องการสิ่งอุปกรณ์ เจ้าหน้าที่คำนวณราคาส่งอุปกรณ์ค่าก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ดังกล่าวโดยปกติจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนของกรมยุทธบริการมักจะทำแผนล่วงหน้าไว้ก่อน ๑ ปี การทำแผนความต้องการล่วงหน้าเป็นเวลานาน ๆ ย่อมเกิดผลเสียต่อการดำเนินการจัดหา โดยเฉพาะราคาส่งอุปกรณ์หรือราคาวัสดุก่อสร้าง ในขณะที่ทำแผนราคาสิ่งของในท้องตลาดก็มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ การประมาณราคาไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อาจจะใช้ไม่ได้ผลในชั่วเวลาหนึ่ง อาจเป็นผลทำให้การประกวดราคาต้องล้มเหลว ต้องเสียเวลาดำเนินการประกวดราคาใหม่ ต้องมาแก้ไขแผนจัดหากันอีก เพื่อลดจำนวนสิ่งอุปกรณ์ให้เท่ากับวงเงินงบประมาณ เป็นสาเหตุให้ได้จำนวนสิ่งอุปกรณ์ไม่เพียงพอกับความต้องการของหน่วยใช้หรือบางที่ต้องเปลี่ยนแปลงคุณภาพสิ่งอุปกรณ์ลง ก็จะได้ของมีคุณภาพต่ำ

หรือ เจ้าหน้าที่ที่วางแผนตั้งใจกำหนดราคาให้สูง เพื่อแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่และพ่อค้า ทำให้ราคาครั้งสุดท้ายในการจัดหาครั้งต่อไปสูงขึ้น แผนความต้องการสิ่งอุปกรณ์ปีต่อไปก็ต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นอีก นอกจากนี้บางที่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ไม่มีข้อมูลราคาส่งอุปกรณ์ที่ถูกต้องเพียงพอ โดยไม่มีข้อมูลราคาส่งอุปกรณ์ที่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง เคยจัดหา หรือสืบราคาในท้องตลาดครั้งสุดท้ายที่ถูกต้องเพียงพอ ก็จะกำหนดราคาส่งอุปกรณ์ต่าง ๆ ขึ้นเอง อันนับเป็นผลเสียต่อการจัดหาอย่างมาก

นายทหารงบประมาณและเจ้าหน้าที่การเงิน

๑. การส่งจ่ายงบประมาณ โดยปกติแผนจัดหากับการส่งจ่ายงบประมาณของกองทัพบกมิได้อนุมัติพร้อมกัน (ยกเว้นงบบริหารทั่วไปของหน่วยซึ่งไม่ต้องทำแผนจัดหา) ยกเว้นเรื่องเร่งด่วนบางเรื่องเท่านั้น จึงอนุมัติแผนจัดหาพร้อมกับการส่งจ่ายงบประมาณจะเห็นได้จากการส่งจ่ายงบประมาณตามแผนจัดหาประจำปีของกรมฝ่ายยุทธบริการและกรมฝ่ายกิจการพิเศษ กองทัพบกจะส่งจ่ายงบประมาณหลังจากที่ได้รับอนุมัติแผนจัดหาแล้ว ประมาณ ๒-๓ เดือน หรือล่าช้ากว่านั้น ทำให้การจัดหาต้องล่าช้าตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งจ่ายงบประมาณตามแผนเงินโอนตอนใกล้ระยะเวลาสิ้นปีงบประมาณ ถ้านายทหารงบประมาณไม่มีความกระตือรือร้น คอยติดตามเร่งรัดการ

สั่งจ่ายงบประมาณก็จะทำให้การจัดหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการประกวดราคาต้องล่าช้าขึ้นไปด้วย และจะไม่ทันการ ไม่สามารถทำการผูกพันกับผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้ทันเวลา นับว่าเป็นปัญหาทำให้การจัดหาล่าช้าไม่ทันมากที่สุด^๑

๒. ทำการตรวจสอบและรับรองวงเงินล่าช้ามาก นายทหารงบประมาณหรือนายทหารฝ่ายการเงินมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบชี้แจงรับรองวงเงินในการจัดซื้อหรือจ้าง ด้วยวิธีการประกวดราคา นายทหารงบประมาณต้องรับรองงบประมาณและประเภทงบประมาณ ส่วนเงินนอกงบประมาณเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การเงิน การรับรองวงเงินและการตรวจสอบของนายทหารงบประมาณล่าช้าใช้เวลามากเกินความจำเป็น เป็นการกระทบกระเทือนต่อระยะเวลาการดำเนินการในการประกวดราคาด้วย^๒ นอกจากล่าช้าในการตรวจสอบและรับรองแล้ว นายทหารงบประมาณบางรายขาดความละเอียดรอบคอบ ตรวจสอบหมวดรายจ่ายประเภทรายจ่ายไม่ถูกต้องตามหลักฐาน ไม่จำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณ บางหน่วยไม่รับรองยอดงบประมาณที่มีอยู่ และวัตถุประสงค์ของรายงานขอใช้งบประมาณ ว่าตรงตามที่ได้รับคำสั่งจ่ายหรือไม่ และไม่บันทึกการกันเงินงบประมาณที่เสนอแนะให้หัวหน้าหน่วย: อนุมัติหลักการใช้จ่ายเงินตามคำขอนั้น ๆ^๓

๓. เจ้าหน้าที่การเงิน เก็บเรื่องการประกวดราคาไว้ดำเนินการเบิกจ่ายนานเกินควร บางครั้งก็เก็บเรื่องไว้เบิกจ่ายเงินครวละมาก ๆ ท่างานแบบดินพอกหางหมู หน่วงเหนี่ยวกักเรื่องไว้เพื่อหวังผลประโยชน์ค่าตอบแทนจากผู้ขายหรือผู้รับจ้าง เมื่อผู้ขายหรือผู้รับจ้างต้องการเงินชำระหนี้โดยเร็ว ซึ่งตามระเบียบการตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงการคลังกำหนดการเบิกจ่ายเงินค่าซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของให้เจ้าหน้าที่เบิกเงิน ไม่จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง กำหนดการเบิกจ่ายเงินค่าซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของให้เจ้าหน้าที่เบิกเงินไปจ่ายให้กับ

^๑ สัมภาษณ์ พันเอก ศิระ พรหมสุภา.

^๒ กรมจเรทหารบก, กระทรวงกลาโหม, รายงานผลการตรวจการจัดหาของกรมจเรทหารบก ประจำปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๒.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

เจ้าหน้าที่โดยเร็วอย่างช้าไม่เกิน ๑๔ วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างหรือผู้ขายได้ส่งมอบงานหรือส่งของครบถ้วนแล้ว^๑ กรณีนี้ทำให้เกิดความเสียหายต่อกองทัพบกแล้วผู้ขายหรือผู้รับจ้างต้องคิดราคาสินค้าสูงกว่าความเป็นจริงโดยรวมค่าน้ำร้อนน้ำชา ค่าสินจ้างรางวัลไว้ในราคาของ

๔. เจ้าหน้าที่การเงิน เรียกตรวจเอกสารประกอบฎีกาเบิกจ่ายเงินมากเกินความจำเป็นและไม่ถูกต้องตามระเบียบคำสั่งที่กำหนด ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกันระหว่างเจ้าหน้าที่การเงินและเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง ด้วยเหตุที่ดีความไม่เหมือนกันในเรื่องเดียวกัน ถ้าเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างไม่ทำตามเจ้าหน้าที่การเงินก็ไม่เบิกจ่ายเงินให้ ทำให้การจัดหาล่าช้าไม่จบสิ้น เรื่องก็คาราคาซัง^๒ ตามคำสั่งให้ใช้สำเนาสรุปผลครั้งสุดท้าย ตามผลการดำเนินการจัดซื้อหรือจ้าง จนถึงคำสั่งอนุมัติของผู้สั่งซื้อสั่งจ้าง จำนวน ๓ ชุด แต่เจ้าหน้าที่การเงินต้องการสำเนาเรื่องตั้งแต่เริ่มตั้งเรื่องรายงานขออนุมัติหลักการ เป็นต้น ซึ่งข้อเท็จจริง สำเนาสรุปผลครั้งสุดท้ายหมายถึงคำสั่งอนุมัติให้ดำเนินการจัดซื้อหรือจ้างตามผลการประกวดราคาแล้วเท่านั้น การถือตนถือทิฐิมานะเข้าหากันของหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันในการประกวดราคา เพื่อแสดงความสำคัญมากน้อยของหน่วยต่าง ๆ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการประกวดราคามากเช่นกัน

คณะกรรมการรับซองประกวดราคา ส่วนใหญ่คณะกรรมการรับซองประกวดราคาจะบกพร่องในหน้าที่ โดยไม่ปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมการจัดหาที่กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเอาไว้ เช่น ตามเงื่อนไขใบแจ้งความประกวดราคา ห้ามใช้เงินสดหรือพันธบัตรรัฐบาลไทยเป็นหลักประกันของประกวดราคาตามคำสั่งกองทัพบก หรือหลักประกันอื่น เช่น การใช้เช็คหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคาร สำหรับกองทัพบกมีนโยบายให้ใช้เช็คของธนาคารทหารไทยหรือเช็คที่ธนาคารทหารไทยรับรอง ฯลฯ แต่คณะกรรมการรับซองประกวดราคาก็ยังรับซองประกวดราคาของรายที่ปฏิบัติเงื่อนไขไม่ถูกต้องไว้พิจารณา หรือบางทีก็ไม่ทำการตรวจสอบผู้ที่ยื่นซองประกวดราคาหรือจัดทำบัญชีรับซองประกวดราคาไว้ไม่เรียบร้อย หรือไม่ตรวจสอบใบมอบอำนาจของตัวแทนผู้มา

^๑ กระทรวงการคลัง, หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. ๐๕๐๒/๑๓๐๓๔.

^๒ กรมจเรทหารบก, กระทรวงกลาโหม, รายงานผลการตรวจการจัดหา...

ยื่นของประกวดราคา เหล่านี้ เป็นต้น การปฏิบัติไม่ถูกต้องตามแบบธรรมเนียมการจัดหาที่กองทัพบก กำหนดไว้ ย่อมทำให้เกิดผลเสียหายต่อการประกวดราคาซื้อหรือจ้างได้ เพราะระเบียบส่วนใหญ่ ออกเพื่ออุดช่องว่างกันการทุจริตหรือเพื่อมิให้ทางราชการเสียประโยชน์ ถ้าไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบ ธรรมเนียม การปฏิบัติงานย่อมไร้ประสิทธิภาพได้^๑

บางที่คณะกรรมการรับของประกวดราคาทำให้เกิดปัญหาหรือขาดความยุติธรรมหรืออาจ ล้อเจตนาไปในทางทุจริต เช่น คณะกรรมการรับของประกวดราคา ไม่รายงานจำนวนสิ่งของตัวอย่าง หรือแบบรูปแคตตาล็อกที่ผู้ยื่นของประกวดราคานำมามอบให้ โดยไม่ลงรายละเอียดว่าบริษัทห้างร้าน ใด นำสิ่งของตัวอย่างชนิดใด จำนวนเท่าใด อาจทำให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งของตัวอย่างได้ ในภายหลัง หรือทำให้ไม่ทราบว่า บริษัทห้างร้านใดไม่มีสิทธิ์ได้รับการพิจารณาของประกวดราคา^๒

ปัญหาเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการรับของประกวดราคา นับว่าเป็นปัญหาสำคัญมาก และได้มีการฟ้องร้องกันมา ซึ่งตามระเบียบระบุว่า เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการรับของแล้ว ห้าม รับของประกวดราคา หรือเอกสารหลักฐานอื่นใดที่กำหนดไว้ในใบแจ้งความประกวดราคา^๓ ปัญหา ที่เกิดขึ้นก็คือ เวลาใดที่ถือว่าพ้นกำหนดเวลารับของฯ ถ้าพิจารณาตามระเบียบก็คงไม่มีปัญหา ถ้า เงื่อนไขในใบแจ้งความประกวดราคาระบุว่า เวลารับของฯ กำหนดไว้ตั้งแต่ ๑๐.๐๐ - ๑๑.๐๐ นาฬิกา เวลา ๑๑.๐๑ นาฬิกา ก็ถือว่าพ้นกำหนดระยะเวลารับของฯ แต่การฟ้องร้องเกิดขึ้น จากการกระทำของคณะกรรมการรับของประกวดราคา คณะกรรมการรับของ เห็นว่าเหลือเวลาอีก เพียง ๕ นาที จะพ้นกำหนดรับของฯ แต่มีผู้ประสงค์จะยื่นของประกวดราคาอีกหลายราย คณะ กรรมการรับของฯ จึงประกาศว่า บริษัทห้างร้านใด มีความประสงค์จะยื่นของประกวดราคาให้เข้า แแถวตามลำดับ ผู้ประสงค์จะยื่นของฯ ก็เข้าแถวเพื่อยื่นของฯ ตามประกาศ ปรากฏว่าพอถึงเวลา ๑๑.๐๐ นาฬิกา ผู้ยื่นของประกวดราคายื่นของไม่ทันอีกหลายราย คณะกรรมการรับของประกวด ราคาจึงตัดสิทธิ์รายที่ยื่นของประกวดราคาไม่ทันออกไป โดยถือว่าพ้นกำหนดระยะเวลาการรับของ

^๑ สัมภาษณ์ พันเอก ชัยยา ลีมีอิม, ผู้ตรวจการจัดหาประจำกรมจเรทหารบก.

^๒ กรมจเรทหารบก, กระทรวงกลาโหม. "รายงานผลการตรวจการจัดหา..." .

^๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑, ข้อ ๔๑.

ประกวดราคา จึงมีการฟ้องศาล ศาลวินิจฉัยตัดสินว่า ผู้ยื่นของประกวดราคาที่ถูกตัดสิทธิเป็นผู้มีสิทธิเข้ายื่นของประกวดราคาในครั้งนั้น คณะกรรมการไม่มีอำนาจไม่รับของประกวดราคาของรายที่พ้นกำหนดระยะเวลารับของฯ เหล่านั้น เพราะคณะกรรมการรับของประกวดราคาได้รับของของบริษัทต่าง ๆ เหล่านั้นไว้แล้วโดยพฤตินัย โดยให้เข้าแล้วรอการดำเนินการรับของเท่านั้น ถือว่ายังไม่พ้นกำหนดระยะเวลารับของประกวดราคา^๑

คณะกรรมการเปิดของประกวดราคา

๑. คณะกรรมการเปิดของประกวดราคา ไม่ศึกษาแบบธรรมเนียมการจัดซื้อและจ้างมาก่อน เพราะโดยปกติไม่ค่อยมีโอกาสหรือความสัมพันธ์กับการจัดซื้อหรือจ้างมาก่อน โดยเฉพาะกรณีที่หน่วยใช้ต่าง ๆ จัดผู้แทนเป็นกรรมการร่วมเปิดของประกวดราคากับกรรมการท่านอื่น ๆ ซึ่งอาจคุ้นเคยกับงานหรือระเบียบค่านี้นี้อ้าง หน่วยใช้ต่าง ๆ มักจัดนายทหารชั้นผู้น้อย ยศร้อยตรีหรือร้อยโทเป็นผู้แทน นับว่านายทหารยศระดับนี้ โอกาสที่ขาดประสบการณ์ด้านการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคา การรู้จักวิธีต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือพ่อค้าอันมีเจตนาทุจริตต่อทางราชการมีน้อยมาก ทำให้ขาดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ทำให้ทางราชการเสียประโยชน์ได้ การแต่งตั้งคณะกรรมการเปิดของประกวดราคาตามนโยบายของกองทัพบกต้องการให้จัดผู้แทนจากหน่วยกำลังรบ เพราะเป็นผู้มีความใกล้ชิดกับทหารในหน่วยใช้ และเพื่อป้องกันข้อครหาหรือห่วงกังวลจากหน่วยใช้สิ่งอุปกรณ์นั้น ๆ กรรมการเปิดของประกวดราคาซึ่งเป็นนายทหารชั้นผู้น้อย บางนายไม่ทราบวิธีการจึงไม่ค่อยแสดงความคิดเห็น ปล่อยให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาตัดสินตกลงใจเอง เพียงแต่ลงนามตามความคิดเห็นของคณะกรรมการเท่านั้น และบางกรณีคณะกรรมการเปิดของประกวดราคาบางคณะส่วนใหญ่เป็นหน่วยกำลังรบในการพิจารณาของประกวดราคา มักจะมอบให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง เป็นผู้ร่าง เรื่องรายงานผลการประกวดราคาให้ โดยไม่ได้พิจารณาด้วยตนเอง ทำให้ผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างขาดข้อมูลหรือข้อเสนอนะที่

^๑ กรรมการทหารช่างจังหวัดราชบุรี, กองทัพบก, "รายงานผลการประกวดราคาซื้อสิ่งอุปกรณ์ที่กรมการทหารช่างจังหวัดราชบุรี," และจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมจาก พลตรี สนิท หวังเจริญ.

เป็นจริงจากหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งเป็นผลให้การส่งอนุมัติดำเนินการผิดพลาดหรือได้ผลไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร เพราะอาจส่งข้อหรือจ้างจากบริษัทห้างร้านที่ขาดคุณสมบัติหรือขีดความสามารถในการขายหรือรับจ้าง ทำสิ่งอุปกรณ์ที่ต้องการได้

๒. ปฏิบัติหน้าที่ทางธุรการไม่เรียบร้อยอาจทำให้เกิดความไม่รัดกุมหรือช่องว่างในหลักฐานต่าง ๆ เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ เช่น ไม่ทำการบันทึกราคาส่งอุปกรณ์ในใบเปรียบเทียบราคาเอง โดยให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างบันทึกให้ ไม่ลงรายมือชื่อกำกับไว้ในใบเปรียบเทียบราคาและใบเสนอราคาหรือสิ่งของตัวอย่าง แบบรูปรายละเอียดรายการที่ผู้ยื่นขอเสนอราคามอบให้ ไม่เสนอให้ยึดเงินประจำของประกวดราคาของผู้ที่อยู่ในข่ายการพิจารณาทำการรับและคืนเงินประจำของประกวดราคาเอง โดยไม่ใช้หน้าที่ของคณะกรรมการเปิดของประกวดราคาทำการเปิดของประกวดราคาโดยไม่เปิดเผยโดยไม่แสดงต่อหน้าผู้เข้าประกวดราคา หรือผู้แทนซึ่งมีอยู่ในขณะถึงเวลาเปิดของประกวดราคา ก็ทำให้ผู้ยื่นขอไม่ทราบผลและเกิดปัญหาโต้แย้งได้ และบางครั้งคณะกรรมการเปิดของประกวดราคาบางชุดยังรายงานผลการประกวดราคาล่าช้าอีกด้วย

๓. พิจารณาของประกวดราคาที่มีผิดเงื่อนไข คณะกรรมการเปิดของประกวดราคาจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบแจ้งความประกวดราคาของแต่ละครั้งเป็นหลัก ซึ่งเงื่อนไขใบแจ้งความประกวดราคาของหน่วยกันบางครั้งที่ทำการประกวดราคาต่อกรรมการต่างวาระกัน เงื่อนไขใบแจ้งความประกวดราคาอาจไม่เหมือนกันก็ได้ ไม่ว่าเงื่อนไขในใบแจ้งความประกวดราคาจะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการประกวดราคาแต่ละครั้งไว้อย่างไร คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบแจ้งความประกวดราคา นอกจากเป็นการกระทำที่ผิดระเบียบแบบธรรมเนียมแล้วยังล่อถึงเจตนาอันไม่ซื่อสัตย์สุจริตและมีความรับผิดชอบในหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดของประกวดราคา และอาจทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นได้ ข้อบกพร่องผิดพลาดที่คณะกรรมการเปิดของประกวดราคารับไว้พิจารณา เช่น การไม่ส่งสิ่งของตัวอย่างยาและเวชภัณฑ์ในกรณีที่ผู้ยื่นขอประกวดราคาจะต้องนำตัวอย่างมามอบให้ทางราชการตามเงื่อนไขในใบแจ้งความประกวดราคา และผู้ยื่นใบเสนอ

ราคามีได้เสนอราคาเป็นหน่วยลงตามเงื่อนไขของทางราชการ^๑ การไม่ระบุวันยื่นราคา หรือ พิจารณาของประกวดราคาของรายที่ไม่สามารถส่งของได้ภายในกำหนดเวลาตามเงื่อนไข^๒ พิจารณาใบเสนอราคาของรายที่ไม่มีใบรับรองผลงานมาเปรียบเทียบ^๓ พิจารณาของประกวดราคา ชื่อ เครื่องปรับอากาศของบริษัทที่เสนอของตัวอย่างต่ำกว่าคุณลักษณะเฉพาะ เช่น ตามคุณลักษณะเฉพาะ กำหนดไว้ ๖๖,๐๐๐ BTU แต่พิจารณาคุณลักษณะเฉพาะเครื่องปรับอากาศโดยชื่อขนาด๔๔,๒๐๐ BTU ซึ่งมีคุณภาพต่ำกว่าที่ทางราชการกำหนด^๔

ในบางครั้งคณะกรรมการเปิดของประกวดราคา ก็คืนเงินมัดจำของประกวดราคาแก่ผู้ เสนอราคาที่ไม่อยู่ในข่ายพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการเปิดของประกวดราคามีหน้าที่เพียงพิจารณาว่า ผู้เสนอราคารายใดอยู่ในข่ายพิจารณาหรือไม่อยู่ในข่ายพิจารณาเท่านั้น ในกรณีที่ผู้เขียนเคยยกตัวอย่าง เรื่องคณะกรรมการเปิดของประกวดราคาซื้อข้าวสารจำวนามัย ชนิด ๒๕% ๓๐๐,๐๐๐ กิโลกรัม คณะกรรมการเปิดของประกวดราคาไม่รับพิจารณาของประกวดราคาของผู้ยื่นของประกวดราคาราย ที่สาม และคืนเงินประจำของประกวดราคาให้ผู้เสนอราคารายที่สาม โดยอ้างเหตุผลว่าผู้ยื่นของ ประกวดราคารายนั้นไม่อยู่ในเวลาที่คณะกรรมการเปิดของประกวดราคาทำการ เปิดของประกวด ราคานั้น เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม เกิดขึ้นในการประกวดราคา

^๑มณฑลทหารบกที่ ๓ จังหวัดทหารบกพิษณุโลก, รายงานผลการตรวจการจัดหาของหน่วย มณฑลทหารบกที่ ๓ จังหวัดทหารบกพิษณุโลก ประจำปี ๒๕๒๑-๒๕๒๒.

^๒จังหวัดทหารบกส่วนแยกกาญจนบุรี, รายงานผลการตรวจการจัดหาของหน่วยจังหวัด ทหารบก ส่วนแยกกาญจนบุรี ประจำปี ๒๕๒๐-๒๕๒๑.

^๓จังหวัดพิษณุโลก, รายงานผลการตรวจการจัดหาจังหวัดทหารบกพิษณุโลก.

^๔โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า, รายงานผลการตรวจการจัดหาโรงเรียนนายร้อย พระจุลจอมเกล้า.

๔. เปรียบเทียบราคาผิกระเปียบ การเปรียบเทียบราคาส่งของในการพิจารณาซื้อ หรือจ้างคณะกรรมการเปิดของประกวดราคา มักจะเปรียบเทียบราคาไม่ถูกต้องอยู่เสมอ เป็นต้นว่า มักจะพิจารณาคำนราคาส่งของหรือค่าก่อสร้างด้านเดียว มิได้หิยบยกคุณสมบัติของสิ่งของตัวอย่าง แบบรูปแปลคดีหรือแบบรูปและรายการหรือความสามารถ เกียรติคุณหรือชื่อเสียงของผู้รับจ้าง โดยเฉพาะสิ่งของรายการที่กำหนดรายละเอียดแสดงคุณภาพทางเคมีและทางฟิสิกส์ ซึ่งไม่สามารถ ตรวจจสอบได้ด้วยสายตาหรือการสัมผัส จะต้องจัดให้มีการทดสอบทางวิทยาศาสตร์ เพื่อ เปรียบเทียบ เสียก่อนจะใช้วิธีตรวจจสอบเองมิได้ ซึ่งคณะกรรมการบางรายมิได้ปฏิบัติมาเป็นหลักในการพิจารณา ด้วย บางหน่วยจะเพ่งเล็งเฉพาะตัวอย่างของรายที่เสนอราคาต่ำสุดซึ่งอยู่ในข่ายที่จะพิจารณาซื้อราย เดียว ส่วนคุณลักษณะเฉพาะของผู้เสนอราคาอื่น ๆ มิได้นำมาพิจารณา ในกรณีเช่นนี้ถ้าคุณ- ลักษณะเฉพาะของสิ่งของตัวอย่างของรายอื่น ๆ ไม่ถูกต้องตรงตามคุณลักษณะของทางราชการก็ จำเป็นจะต้องยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น เพราะไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ การนำ ราคามาพิจารณาเปรียบเทียบในการเสนอราคา คณะกรรมการเปิดของประกวดราคามักจะปฏิบัติ ไม่ถูกต้อง เช่น ทำการเปรียบเทียบราคาโดยการพิจารณาราคารวมต่ำสุด โดยไม่ได้ระบุเงื่อนไข ไว้ในแจ้งความประกวดราคา ซึ่งกองทัพบกไม่ได้ห้ามแต่ต้องมีเหตุผลความจำเป็นแสดงอย่างชัดเจน เพราะการพิจารณาราคาแต่ละรายการต่ำสุดมาเปรียบเทียบราคากันมักจะทำได้ของราคาต่ำกว่า ที่จะเปรียบเทียบราคารวมต่ำสุด การเสนอราคาในการประกวดราคานี้ การลงรายการในใบเสนอ ราคาแต่ละบริษัท แต่ละรายการย่อมไม่เท่ากัน บางรายการมีราคาสูง บางรายการมีราคาสูง บาง รายการมีราคาต่ำ ฉะนั้น การเลือกซื้อหรือจ้างเฉพาะรายการที่มีราคาแต่ละรายการต่ำ จะทำ ให้ทางกองทัพบกสามารถประหยัดงบประมาณไม่ได้มาก ถึงแม้จะมีความยุ่งยากในการทำสัญญามาก ฉับก็ตาม

๕. การต่อรองราคาไม่ถูกต้อง คณะกรรมการเปิดของประกวดราคาทำการต่อรองราคา ไม่ถูกต้อง เช่น กรณีที่มีผู้เสนอราคาแต่ละรายการต่ำสุดเท่ากันหลายราย คณะกรรมการฯ มักจะทำ การต่อรองเฉพาะรายที่เสนอราคาต่ำที่สุดที่ได้มารายการ แล้ว เสนอขอซื้อจากผู้เสนอราคารายนั้น หรือทำการต่อรองราคากับผู้เสนอราคารวมต่ำสุด เพียงเพื่อลดวงเงินลงให้เท่ากับงบประมาณที่มี อยู่ขณะนั้น หรือทำการต่อรองราคากับผู้เสนอราคารวมต่ำสุด เพียงเพื่อลดวงเงินลงให้เท่ากับ

งบประมาณที่มีอยู่ขณะนั้น หรือทำการต่อรองราคาจากรายที่เสนอราคาสูงสุดลงมา เพื่อให้เท่ากับ รายที่เสนอราคาต่ำสุด แล้วขอซื้อจากรายที่เสนอราคาสูงสุด ซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องทำการ ต่อรองราคาจากรายการที่เสนอราคาต่ำสุดเท่านั้น (กรณีที่มีได้กำหนดไว้ในใบแจ้งความประกวด ราคาให้เสนอราคารวมต่ำสุด) หรือคณะกรรมการเปิดของประกวดราคาบางคณะ ไม่ได้ทำการต่อ รองราคากับผู้มีอำนาจทำนิติกรรม เช่น ผู้จัดการบริษัท หรือหุ้นส่วนผู้จัดการซึ่งมีอำนาจทำนิติกรรม ของบริษัทห้างร้านที่เข้าเสนอของประกวดราคา แต่ไปต่อรองกับบุคคลอื่นโดยไม่มีหนังสือมอบอำนาจ ให้บุคคลผู้นั้นดำเนินการในฐานะตัวแทน การกระทำเช่นนี้คณะกรรมการเปิดของประกวดราคาที่มี เจตนากระทำการทั้ง ๆ ที่รู้ว่าผิดหลักการก็เท่ากับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการอันนำ ความเสียหาย ต่อราชการ เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน เกิดความไม่ยุติธรรมหรือถ้าคณะกรรมการฯ บางคณะกระทำ ไปโดยไม่ศึกษาหลักการและวิธีการต่าง ๆ โดยขาดเจตนาที่มีผลเสียต่อทางกองทัพบกเช่นกัน เพราะ อาจเป็นช่องทางให้ผู้มีเจตนาร้าย ทุจริตต่อการประกวดราคาทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินโดย ไร้เหตุ และเป็นการกระทำที่ถือว่าผิดระเบียบแบบธรรมเนียมอันมีพึงกระทำ ดังนั้น คณะกรรมการ เปิดของประกวดราคาบางคณะ ไม่ควรเปิดช่องว่างในการประกวดราคา ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่ ยุติธรรมและสิ้นเปลืองงบประมาณของชาติโดยไม่มีเหตุผลสมควร

๖. ปฏิบัติหน้าที่โดยมีเจตนาส่อไปในทางทุจริต เช่น การประกวดราคาซื้อข้าวสาร เหนียว จำนวน ๑๒๗,๐๐๐ กิโลกรัม มีผู้ยื่นของประกวดราคา ๓ ราย แต่ละรายเว้นช่องจำนวน เงินไว้ที่จะเสนอราคา บริษัทที่ ๑ และบริษัทที่ ๒ จำนวนตัวเลขและตัวหนังสือที่กรอกลงในช่อง เสนอราคาเป็นลายมือชื่อของบุคคลเดียวกัน ส่วนบริษัทที่ ๓ เป็นลายมือชื่อของผู้อื่น ซึ่งมีใบเจ้าของ ซึ่งน่าจะเป็นที่สังเกตได้ว่า เป็นการรวมหัวของพ่อค้า ราคาที่ซื้อขายตามสัญญา กับบริษัทที่ ๒ ราคา กิโลกรัมละ ๔.๕๐ บาท สูงกว่าราคากลางในท้องตลาด กิโลกรัมละ ๐.๖๐ บาท ตามที่พาณิชย์ จังหวัดปทุมธานีว่าราคาซื้อขายในปัจจุบัน กิโลกรัมละ ๔.๕๐ บาท ราคาดังกล่าวถือเป็นราคากลางของ ทางราชการที่คณะกรรมการเปิดของประกวดราคาจะต้องยึดถือ เป็นข้อพิจารณาในการประกวดราคา ครั้งนั้น ๆ แต่คณะกรรมการเปิดของประกวดราคามีได้กระทำในทางที่ถูกต้อง เพราะปรากฏว่าราคา ที่ประกวดราคาได้ยังสูงกว่าราคากลางในท้องตลาด ทำให้ทางราชการต้องซื้อของแพงไปประมาณ ๗๖,๒๐๐ บาท

หรืออีกตัวอย่างหนึ่งก็เป็นกรณีการประกวดราคาซื้อข้าวสารเช่นกัน คณะกรรมการเปิดของประกวดราคายินยอมให้ผู้เสนอราคาต่ำสุด (กิโลกรัมละ ๒.๔๗) รายที่ ๑ เปลี่ยนตัวอย่างข้าวสาร หลังจากทีคณะกรรมการเปิดของประกวดราคาได้ทำการเปิดของแล้ว โดยอ้างว่าเพื่อให้เหมือนตัวอย่างข้าวสารของผู้เสนอการรายที่ ๒ (กิโลกรัมละ ๓.๑๔ บาท) และขอให้ผู้เสนอการรายที่ ๑ ขยายในราคา กิโลกรัมละ ๒.๗๔ บาท ตามราคาที่พักชัยจังหวัดแจ้งมาในอัตรากระสอบละ ๒๗๐ บาท ถึง ๒๗๔ บาท และปรากฏว่า การทำสัญญาซื้อขายข้าวสารทั้ง ๒ แห่ง มีเจตนาสื่อไปในทางทุจริต อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมากมายอยู่ในปัจจุบัน

คณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ และคณะกรรมการตรวจงานจ้าง เจ้าหน้าที่ดังกล่าวรับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกรรมวิธีดำเนินการประกวดราคาทั้งซื้อและจ้าง เพราะการประกวดราคาซื้อและจ้าง จะมีประสิทธิภาพและได้สิ่งอุปกรณ์ถูกต้องตามความต้องการทั้งจำนวน ปริมาณและคุณภาพก็ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์สุจริต ความละเอียดรอบคอบ ความกล้าตัดสินใจเชื่อมั่นในตนเอง ฯลฯ ของคณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ และคณะกรรมการตรวจงานจ้าง แต่การปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ เกี่ยวข้องกับบุคคลต่าง ๆ จำนวนมาก จึงทำให้คณะกรรมการดังกล่าวต้องเผชิญกับอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมเฉพาะงาน และบางทีก็ทำให้เกิด ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นเหตุให้การประกวดราคาซื้อและจ้างขาดประสิทธิภาพ ขาดการประหยัดงบประมาณแผ่นดินและมีผลกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพของกองทัพบก เพราะหน่วยทหารได้รับสิ่งอุปกรณ์ที่มีคุณภาพต่ำมีปริมาณไม่เพียงพอ บางหน่วยได้รับสิ่งอุปกรณ์ที่ไม่สามารถนำไปใช้ไปปฏิบัติการในการภารกิจอันสำคัญ ๆ ได้เลย นับว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศอย่างยิ่ง ปัญหาและอุปสรรคต่อการประกวดราคาซื้อหรือจ้าง อันเนื่องมาจากคณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ และคณะกรรมการตรวจงานจ้างที่ผู้เขียนได้มาจากการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ อันเชื่อถือได้ มีดังนี้

๑. ได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นกรรมการล่าช้า ทำให้ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าไม่ทันเวลาที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างส่งมอบพัสดุสิ่งอุปกรณ์ ทางราชการก็จะได้รับของล่าช้า บางครั้งไม่ทันต่อความต้องการของหน่วยใช้ ผู้ขายหรือผู้รับจ้างก็จะได้รับชำระเงินล่าช้าเนื่องจากต้องรอผลการตรวจรับพัสดุหรือสิ่งอุปกรณ์จากคณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าวก่อน ซึ่งบางครั้งก็ต้องขอเงินเบิกเห่าล่อมปี เพราะการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์หรือพัสดุดังกล่าวไม่ทันในงบประมาณ แต่สำหรับการจ้างนั้นไม่ว่าจะเป็น

การจ้างทำของ หรือจ้างเหมาก่อสร้างก็ตาม การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจงานจ้างจะตั้งล่าช้าไม่ได้ เพราะจะทำให้ทางราชการจะต้องเสียผลประโยชน์และเกิดความบกพร่องหรือเป็นบ่อเกิดแห่งการทุจริต คณะกรรมการตรวจงานจ้างจะต้องเริ่มทำการตรวจงานนับตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างเริ่มปฏิบัติงาน หรือวันกำหนดลงมือทำงานของผู้รับจ้าง คณะกรรมการตรวจงานจ้างจะต้องไปดูสถานที่ปฏิบัติงาน เช่น งานจ้างทำเครื่องแต่งกายชุดฝึกพรางของทหาร คณะกรรมการตรวจงานจ้างจะต้องไปยังสถานที่ปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง ดูขีดความสามารถในการปฏิบัติงานว่าจะสามารถทำของได้ทันตามกำหนดระยะเวลาหรือไม่ ดูวัสดุที่ใช้ว่าถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะในสัญญาหรือไม่ ฯลฯ สำหรับคณะกรรมการตรวจงานจ้างเหมาก่อสร้าง ก็จะต้องไปดูยังสถานที่ก่อสร้างให้ผู้รับจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญา เช่น การปรับพื้นที่ การลงรากฐาน การตอกเสาเข็ม การใช้วัสดุ อุปกรณ์ ที่มีข้อบกพร่องที่ใช้งานก่อสร้างตามสัญญา ถ้าคณะกรรมการไม่สามารถตรวจงานได้ทันวันลงมือทำงานของผู้รับจ้าง ความเสียหายในการก่อสร้างก็จะเกิดขึ้นได้ ตัวอย่างดัง เช่น การทรุดของพื้นคอนกรีตและตัวอาคารบางส่วน ที่วิทยาลัยกองทัพบกในปัจจุบันต้องใช้เงินซ่อมแซม เป็นจำนวนเงินนับล้านบาท

๒. คณะกรรมการฯ ขาดความรู้เฉพาะทางเทคนิค ปัญหาเรื่องการใช้คนไม่มีความรู้หรือการใช้คนไม่ถูกกับงานนั้น นับเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในหน้าที่ทุกระดับและทุกประเภท ประสิทธิภาพของงานที่ออกมาจึงไม่คุ้มกับต้นทุนในการทำงานที่ต้องเสียไป ดังตัวอย่างที่ผู้เขียนได้ยกกล่าวอ้างมาบ้างแล้ว สำหรับคณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ หรือตรวจงานจ้างต่าง ๆ ก็มีปัญหาในเรื่องดังกล่าวเช่นกัน เช่น มีการแต่งตั้ง นายแพทย์ เป็นคณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์หรือตรวจงานจ้าง ทั้ง ๆ ที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า นายแพทย์จะต้องมีภารกิจด้านรักษาคนไข้ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก จำนวนนายแพทย์ที่มีอยู่ประจำโรงพยาบาลก็มีไม่เพียงพอกับงานประจำ โดยเฉพาะอยู่แล้ว ต้องรับภาระด้านอื่น ๆ ซึ่งต้องมีความชำนาญรอบรู้โดยเฉพาะผลงานที่ได้ก็ไม่เกิดผลดีแต่ประการใด หรือบางทีหน่วยรบต่าง ๆ นายทหารที่ประจำอยู่หน่วยกำลังรบ เป็นผู้ที่ฝึกฝนเรียนมาเฉพาะด้านการรบ มีลักษณะความชำนาญเฉพาะด้านการใช้กำลังอาวุธประเภทต่าง ๆ แต่บางครั้งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจงานจ้างเหมาก่อสร้างก็มีกระทำให้ไปตามคำสั่งให้ปฏิบัติการ โดยอาจจะไม่ทราบว่าไม้เนื้อแข็ง ไม้เนื้ออ่อน ประเภทหรือชนิดของไม้แตกต่างกันอย่างไร อัตราส่วนการผสมปูนใช้อะไรอย่างละเท่าใด การลงความเห็นก็ทำให้คล้อยตามผู้อื่น ซึ่งอาจมีเจตนาไม่สุจริตได้ง่าย หรือคณะ-

กรรมการตรวจงานจ้างหรือตรวจรับสิ่งปลูกสร้าง เป็นกรรมการในหน้าที่เดียวกันหลายแห่ง และบาง
 ครั้งก็ต่างสถานที่กัน อาจจะเป็นท้องที่ต่างจังหวัดก็ทำให้ผลการตรวจหรือควบคุม ไม่ดีเท่าที่ควร
 เพราะขาดการควบคุมอย่างใกล้ชิด ปัญหาเหล่านี้ได้เกิดขึ้นในกองทัพบกและทำให้ผลงานก่อสร้างหรือ
 พัสตุที่ได้รับมีคุณภาพไม่ดีเท่าที่ควร บางแห่งก็อาจใช้การไม่ได้เลย ทั้งนี้ถ้าคิดเช่นหาเรื่องทุจริต
 ออกไปแล้วก็จะเห็นว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชั้นตอนนี้ เกิดจากการใช้คนไม่ถูกกับงาน ขาดความ
 เหมาะสม^๑ ทำให้กองทัพบกสูญเสียงบประมาณไป เป็นจำนวนมาก

๓. คณะกรรมการละเลยหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่รอบคอบ เช่น กรณีการจ้างเหมา
 ก่อสร้างที่มีวงเงินเกินกว่า ๕ ล้านบาทขึ้นไป คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่เรียกแบบรายละเอียด
 สำหรับใช้จริง (Shop Drawings) จำนวน ๓ ชุด จากผู้รับจ้างและจะต้องเรียกแผนภูมิกำหนด
 งาน ภายใน ๑๐ วัน นับตั้งแต่ลงนามในสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องทำรายการแสดงแผนงานที่กะการ
 ไว้ว่าจะทำงานรับจ้างส่วนใดเพียงใด มีเครื่องมือเครื่องใช้จะนำไปใช้งานอะไรจำนวนเท่าใด
 ประกอบระยะเวลาที่กะว่าจะต้องปฏิบัติ เริ่มตั้งแต่เริ่มงานรับจ้างจนงานแล้วเสร็จ จำนวน ๓ ชุด
 เสนอขอรับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ของผู้จ้าง (คือคณะกรรมการตรวจงานจ้าง) เมื่อได้รับ
 ความเห็นชอบก็จะส่งคืนผู้รับจ้าง ๑ ชุด ถ้าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการ มีสิทธิห้ามทำการ
 ก่อสร้างได้ แต่คณะกรรมการตรวจงานจ้างมักไม่ทำการตรวจงานโดยใกล้ชิด เช่น ไม่ตรวจสอบหลัก
 ฐานการควบคุมงานก่อสร้าง ตามระยะเวลาในบันทึกประจำวันของนายตรวจงาน (ทุก ๑๕ วัน)
 ว่าผู้รับจ้างได้ดำเนินการไปโดยเรียบร้อยทั้งการใช้วัสดุหรือฝีมือหรือความปราณีต จำนวนช่าง
 กรรมการกรรมกร ระยะเวลาการทำงาน ฯลฯ ให้ถูกต้องตามแบบในสัญญา^๒ นอกจากนั้นคณะกรรมการ
 ตรวจงานจ้างมักละเลยไม่ทำการบันทึกผลการตรวจลงในสถิติที่นายตรวจงานจัดทำไว้ คณะกรรมการ
 ตรวจงานจ้างไม่รายงานผลการตรวจงานเมื่อสิ้นสุดแต่ละงวดงาน ทำให้ผู้สั่งจ้างของกองทัพบก
 ไม่ทราบข้อเท็จจริงในการก่อสร้างครั้งนั้น ๆ^๓ ปรากฏว่ามีงานก่อสร้างหลายงานที่ผู้รับจ้างไม่ส่ง

^๑ สัมภาษณ์ พันเอก ชัยยา สัมอิม.

^๒ กองทัพบกภาคที่ ๔, รายงานผลการตรวจการจัดหาของกองทัพบกภาคที่ ๔ ประจำปี ๒๕๒๒.

^๓ กรมยุทธโยธาทหารบก, รายงานผลการตรวจงานจ้างเหมาก่อสร้างของกรมยุทธโยธา
 ทหารบก ประจำปี ๒๕๒๒.

มอบงานตรงตามงวดงานตามที่ได้ระบุไว้ในสัญญา บางรายส่งเลยกำหนดเวลามาถึง ๒-๓ งวดงาน คณะกรรมการฯ ละเลยมิได้ปฏิบัติตามความรับผิดชอบ ทำให้ไม่ทราบว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างใด หรือมีเหตุผิดปกติในการทำงานของผู้รับจ้างหรือไม่ ซึ่งผลของการที่ผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาจะมีผลต่อเนื่องถึงการทำงานไม่เสร็จสิ้นทันกำหนดในสัญญา อันหมายถึงต้องมีการปรับ การยกเลิกสัญญา การต่ออายุสัญญา ฯลฯ ซึ่งหมายถึงความเสียหายที่กองทัพบกได้รับทั้งสิ้น

๔. คณะกรรมการบกพร่องในหน้าที่ คณะกรรมการส่วนมากมักไม่ค่อยสนใจในการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์หรือตรวจงานจ้าง คณะกรรมการฯ บางคณะไม่เคยไปตรวจดูสิ่งอุปกรณ์เลย ทำการตรวจรับตามแบบฟอร์มหรือรายงานที่เจ้าหน้าที่นำมามอบให้ หรือเรียกกว่า "ขงมาเสร็จแล้ว" บางคณะลงวันที่ในการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ในเอกสารขัดแย้งกัน เช่น ใบส่งของลงนามตรวจรับ ใน ๒๑ สิงหาคม ๒๕๑๘ แต่ลงนามในใบส่งให้ส่งสิ่งของตามหนังสือสัญญาใน ๒๘ สิงหาคม ๒๕๑๘

หรือ คณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ที่ได้แต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประจำเดือนบางคณะไปทำหน้าที่ตรวจงานจ้าง โดยมีเจ้าหน้าที่ของตนด้วย และทำการเซ็นตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ให้เมื่อผู้ขายหรือผู้รับจ้างส่งมอบสิ่งอุปกรณ์หรืองานจ้างในเดือนที่ตนมิได้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการฯ

ตัวอย่างที่ ๑ ผู้เขียนขอกล่าวอ้างในเรื่องความบกพร่องในหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ที่ทำการตรวจรับ ร่มสแตรท์ไทคราเวต์ ในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๐ คณะกรรมการตรวจรับตามหลักฐานใบส่งสินค้า และวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ ผู้ขายแจ้งว่าสิ่งของถึงคอนเมืองตามหนังสือ บริษัท Conell B ของ Co. Ltd. ที่ ๑๔๔๒/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๒๐ เป็นการตรวจรับทางเอกสารและผิดข้อเท็จจริง และช่วยเหลือไม่ให้มีการปรับ เพราะวันสิ้นสุดกำหนดส่งของตามสัญญา เป็นวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๒๐

บางกรณี บางหน่วย คิดค่าปรับผิดจากจำนวนจริงไปมาก ทำให้ทางราชการเสียผลประโยชน์อันพึงได้ เช่น การซื้อเครื่องมือฝึกบินลำดอง วงเงิน ๕ ล้านบาทเศษ ผู้ขายส่งของผิดสัญญา

ศูนย์สงครามพิเศษ, รายงานผลการตรวจการจัดหาของหน่วยศูนย์สงครามพิเศษประจำ

จริง คิดเป็นเงิน ๑,๐๗๖,๓๐๑.๖๗ บาท แต่คณะกรรมการฯ คิดค่าปรับเพียง ๑,๐๗๒,๐๖๖.๑๔ บาท คิดเงินค่าปรับที่ทางราชการต้องได้รับทดแทนความเสียหายไปถึง ๔,๒๓๕.๔๘ บาท^๑

ตัวอย่างที่ ๒ กรณีการจ้างเหมาก่อสร้าง คณะกรรมการตรวจงานจ้างมีความบกพร่องในหน้าที่มาก เช่น ไม่ตรวจงานให้ตรงตามข้อเท็จจริง กรณีสัญญาจ้าง ที่ ๓/๒๑ ผู้รับจ้างส่งมอบงานงวดสุดท้ายเมื่อ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ คณะกรรมการตรวจงานจ้างรายงานผลการตรวจว่า งานเสร็จตามกำหนดเวลาที่ผู้รับจ้างส่งมอบ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ แต่เจ้าหน้าที่ได้ส่งหลักฐานเบิกเงินให้เมื่อ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ ข้อเท็จจริงจากรายงานผลการตรวจงานของนายตรวจงาน ปรากฏว่างานยังไม่เสร็จตามกำหนดที่ส่งมอบ ทำต่อเนื่องจากวันส่งมอบไปจนถึงเดือนมีนาคม ๒๕๒๒ ผู้รับจ้างยังต้องติดตั้งอุปกรณ์ไฟฟ้าและอื่น ๆ อีกหลายประการ^๒

ตัวอย่างที่ ๓ เป็นการก่อสร้างบ้านทางราชการตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง ที่ ๔/๒๐ คณะกรรมการตรวจงานจ้าง รับมอบงาน วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๒๑ ต่อมา วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๑ ผู้พักอาศัยได้ร้องเรียนว่าไม่มีกระดานพื้นมีคุณภาพต่ำ หดตัว และมอดกิน เป็นร่องห่าง น้ำรั่วหมด ฝาผนังฉาบปูนไม่เรียบเรียบร้อย ทำให้ต้องมีการซ่อมแซมใหม่^๓

ตัวอย่างต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้นำมากล่าวอ้างเป็นความบกพร่องของคณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์และคณะกรรมการตรวจงานจ้าง ขาดความรับผิดชอบ ขาดความรอบคอบ ขาดความรอบคอบ ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำไปโดยขาดเจตนาทุจริต รู้เห็นเป็นใจนำประโยชน์ของทางราชการไปให้แก่ผู้รับจ้างหรือผู้ขาย เพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตน เป็นปัญหาที่สำคัญมากและเกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ขาดความซื่อสัตย์ และรับผิดชอบในหน้าที่ทำให้ทางราชการได้รับสิ่งของ-สิ่งอุปกรณ์ต่าง ๆ มีคุณภาพต่ำ หรือไร้คุณภาพ อันเป็นผลเสียแก่กองทัพกองอย่างยิ่ง สมควรที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไข

^๑ ศูนย์ปฏิบัติการพิเศษ, รายงานผลการตรวจการจัดหาของศูนย์ปฏิบัติการพิเศษ ประจำปี

ปี ๒๕๒๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

๕. การรายงานผลการตรวจรับของคณะกรรมการฯ ในที่นี้มุ่งหมายถึงการรายงานผลการจัดซื้อด้วยวิธีการประกวดราคา คณะกรรมการตรวจรับจะรายงานผลการตรวจรับไม่ละเอียดชัดเจน เช่น ไม่รายงานว่าได้ทำการตรวจรับ ณ ที่ใด เมื่อไหร่ อย่างไร ใครเป็นผู้ยื่นนำ ใครเป็นผู้รับมอบพัสดุ นั้น ๆ และต้องให้เจ้าหน้าที่นำชี้และเจ้าหน้าที่รับสิ่งของลงนามรับรองการนำชี้ และรับพัสดุไว้ เป็นหลักฐานอย่างชัดเจน และเมื่อเกิดเรื่องราวเสียหายต่อทางราชการจะได้สอบสวนตรวจสอบหาผู้รับผิดชอบได้ง่าย แต่คณะกรรมการดังกล่าวมักจะละเลยไม่เอาใจใส่อาจจะมีเจตนาทำทุจริต และเพื่อไม่ให้มีหลักฐานต่าง ๆ ชุมักได้ นอกจากนี้ยังไม่ค่อยจะรายงานชนิด จำนวน ขนาด คุณภาพ ของสิ่งของว่าถูกต้องตามตัวอย่าง หรือคุณลักษณะเฉพาะหรือไม่ หรือไม่รายงานการส่งสิ่งอุปกรณ์ไปทำการทดสอบทางเทคนิคหรือทางวิทยาศาสตร์ หรือแม้กระทั่งวันที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างส่งมอบสิ่งอุปกรณ์ ว่าตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือไม่ ฯลฯ ข้อบกพร่องเหล่านี้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับทุกหน่วยในกองทัพบกมาเป็นเวลานาน การรับมอบสิ่งอุปกรณ์ชนิดหรือประเภทต่าง ๆ ในปีจัดหาหนึ่ง ๆ มีมากเป็นพัน ๆ ร้อย ๆ รายการ ความบกพร่องดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์และคณะกรรมการตรวจงานจ้าง จะทำให้เกิดความยุ่งยาก ยากต่อการตรวจสอบหรือป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นได้

นายตรวจงาน มีหน้าที่ตรวจการปฏิบัติของผู้รับจ้างทำนองเดียวกับคณะกรรมการตรวจงานจ้าง แต่เป็นนายตรวจงานประจำ ต้องบันทึกสถิติ การทำงาน ผลของงาน เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ควรบันทึก เป็นประจำวันและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้มีอำนาจสั่งจ้างทุก ๑๕ วัน เมื่อมีเหตุการณ์ไม่เรียบร้อยเกิดขึ้น และเมื่องานเสร็จแล้วให้รวบรวมรายงานไว้เป็นหลักฐานประกอบเรื่องนั้น ๆ การตรวจงานเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของคณะกรรมการตรวจงานจ้าง ปัญหาอันเกิดมาจากนายตรวจซึ่งทำให้ขบวนการประกวดราคาไร้ประสิทธิภาพ และไม่ประหยัดงบประมาณเท่าที่ควร มีดังนี้

๑. นายตรวจงาน มักกระทำตนเป็นคนของฝ่ายผู้รับจ้าง โดยขาดความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ของตน ส่วนมากจะได้รับเงินเดือนจากผู้รับจ้างเป็นประจำ ทำให้ผู้รับจ้างปฏิบัติงานตามความพอใจ และผลกำไรของตนเอง นายตรวจงานระดับนี้มักจะเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย เช่น มียศจ่าสิบเอก ส่วนนายทหารไม่ค่อยจัดเพราะมีกำลังพลจำกัด

๒. นายตรวจงานไม่บันทึกผลการตรวจงาน ไว้ เป็นหลักฐานทุกวันทำให้คณะกรรมการ - การตรวจงานจ้าง หรือผู้บังคับบัญชาไม่ทราบผลการปฏิบัติงานโดยละเอียด อันเป็นช่องทางให้เกิด ปัญหาข้อยุ่งยากได้ในภายหลัง

๓. นายตรวจงานบางนายไม่มีความรู้ เรื่องการก่อสร้างเลย แต่เมื่อมีข้อถกเถียง - วจนบรรจุกทำหน้าทีในด้านนี้ จึงทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน การแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ในทางที่ถูกต้องก็ไม่มีเพราะขาดความรู้ความชำนาญ

เจ้าหน้าที่คลังสิ่งอุปกรณ์ ปัญหาที่เกิดขึ้น มีดังนี้

๑. ช่วยเหลือพ่อค้าโดยวิธีการเวียนเทียนสิ่งอุปกรณ์ให้คณะกรรมการตรวจรับทำ การตรวจรับใหม่ เช่น การซื้อเครื่องแต่งกายทหาร การซื้อเสื้อยืดคอกกลม โดยวิธีการประกวดราคา ในปีหนึ่ง ๆ จะสั่งซื้อมีจำนวนแสน ๆ ตัว คณะกรรมการตรวจรับฯ จะทำการตรวจรับโดยส่งให้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิจัยทำการทดสอบผลทางเคมี พิสิกส์ หรือโดยการชั่งน้ำหนักที่กำหนดไว้ในคุณสมบัติ เฉพาะสิ่งอุปกรณ์ว่าจะต้องมีน้ำหนัก ๔-๕ ออนซ์ โดยจะต้องชั่งน้ำหนักเสื้อทุกตัว เสื้อตัวใดมีน้ำ หนักไม่ถึงตามที่กำหนดในคุณสมบัติเฉพาะ ก็จะถูกแยกไว้ต่างหาก ผู้รับจ้างหรือผู้ขายไม่ได้เอา เก็บไปคงฝากไว้ในคลังนั้น ๆ (ก็จะถูกแยกไว้ต่างหาก ผู้รับจ้างหรือผู้ขายไม่ได้เอาเก็บไป คงฝากไว้ ในคลังนั้น ๆ) การตรวจรับในวันรุ่งขึ้น ผู้รับจ้างหรือผู้ขายนำเสื้อจำนวนใหม่มาให้ตรวจรับ เจ้า - หน้าที่คลังมีเจตนาทุจริตก็จะนำเสื้อที่น้ำหนักไม่ถึงที่กำหนด ซึ่งได้แยกไว้มารวมกับของใหม่ให้คณะ - กรรมการตรวจรับฯ ทำการตรวจรับใหม่ ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับไม่สามารถจำได้และดูแลได้ทั่ว ถึง เพราะจำนวนสิ่งอุปกรณ์ดังกล่าวมี เป็นจำนวนมาก และเจ้าหน้าที่ผู้ทำการชั่งน้ำหนักเป็นลูกจ้าง หรือคนงานที่คณะกรรมการฯ ขอมาช่วยเหลือซึ่งบางคน ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ก็ให้ค่าจ้างเป็นรายวัน การทุจริตของเจ้าหน้าที่คลังสิ่งอุปกรณ์และผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ที่เรียกว่า "เวียนเทียน" นั้น อาจจะ กระทำได้อีกลักษณะหนึ่งคือ นำสิ่งอุปกรณ์ที่มีอยู่แล้วในคลัง หรือที่คณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ ตรวจรับเรียบร้อยแล้ว มาให้คณะกรรมการฯ ทำการตรวจจนครบจำนวนตามสัญญา กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ มักจะเป็นการประกวดราคาซื้อสิ่งอุปกรณ์ เป็นจำนวนมาก ๆ มีลักษณะเหมือนกัน เช่น เสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย เสื้อยืด กระดาษขัดสำเนา ฯลฯ เป็นต้น

๒. ช่วยเหลือพ่อค้าผู้รับจ้างโดยยินยอมให้ลงวันที่ส่งมอบสิ่งของให้ทันตามกำหนดระยะเวลาในสัญญา เพื่อช่วยไม่ให้พ่อค้าผู้รับจ้างหรือผู้ขายถูกปรับ และบางทีจำนวนสิ่งของที่ส่งมอบอาจจะไม่ครบจำนวนตามสัญญาก็ได้ แต่เจ้าหน้าที่คลังสิ่งอุปกรณช่วยเหลือ โดยรับรองว่าสิ่งของนั้นครบจำนวนตามสัญญาหรือเจ้าหน้าที่คลังสิ่งอุปกรณ์บางรายยินยอมเซ็นรับสิ่งของโดยยังไม่มีสิ่งของที่สั่งซื้อหรือจ้างทำในการประกวดราคาครั้งนั้นก็ได้

๓. เจ้าหน้าที่คลังสิ่งอุปกรณ์ เก็บเรื่องการส่งมอบสิ่งอุปกรณ์ไว้นานเกินความจำเป็น เช่น ไม่แจ้งให้คณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ทราบเรื่อง เพื่อดำเนินการตรวจรับ หรือเมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจรับ สิ่งอุปกรณ์เรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่คลังสิ่งอุปกรณ์ไม่รีบขึ้นบัญชีคุม เรียงผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างให้ทราบ

ผู้เสนอความต้องการหรือผู้ใช้สิ่งอุปกรณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากผู้เสนอความต้องการหรือที่เรียกว่าหน่วยใช้ ซึ่งทำให้การประกวดราคาซื้อหรือจ้างขาดประสิทธิภาพไม่บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการมี ดังนี้

๑. ผู้เสนอความต้องการ เสนอความต้องการสิ่งอุปกรณ์โดยแจ้งรายละเอียดและคุณสมบัติเฉพาะที่เฉพาะหลวม เป็นเหตุให้ดำเนินการจัดหาไม่ถูกต้องตามความประสงค์หรือบางที่เจาะจงคุณสมบัติเฉพาะสิ่งอุปกรณ์โดยตรงจนทำให้ สิ้นผลของการประกวดราคาและได้สิ่งอุปกรณ์ล่าช้าหรือบางครั้ง เสนอรายการสิ่งอุปกรณ์โดยไม่มีรายละเอียดอะไรเลย ทำให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างจัดหาไม่ถูกต้องความต้องการสิ่งของชนิดใด บางทีจัดหาไปแล้วได้สิ่งอุปกรณ์ไม่ถูกต้องกับความต้องการ ต้องเสียเงินงบประมาณ เสียเวลา

๒. ผู้เสนอความต้องการ ติดต่อบริษัทผู้ขายจากห้างร้านต่าง ๆ มาก่อนตามอำเภอใจแล้ว เสนอความต้องการมา เพื่อให้เจ้าหน้าที่จัดหาดำเนินการตามวิธีการ เพื่อบีบเงินให้กับห้างร้านนั้น ๆ เมื่อเจ้าหน้าที่จัดหาไม่ดำเนินการให้ก็ถูกหาว่าไม่ให้ความร่วมมือ แล้วหาทางหาหนทางเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่จัดหา โดยไม่คำนึงถึงว่า เจ้าหน้าที่จัดหาจะต้องบกพร่อง เนื่องจากได้ทำการจัดซื้อและจ้างจากร้านที่จัดจำหน่าย ทำให้ราคาสูงกว่าปกติ เจ้าหน้าที่จัดหาจะต้องรับรองว่าราคาไม่สูงกว่าราคาในท้องตลาด

๓. ผู้เสนอความต้องการ เสนอความต้องการลงเพื่อหลีกเลี่ยงสิ่งอุปกรณ์ที่จัดหาโดยกรมฝ่ายยุทธบริการที่รับผิดชอบ

๔. ขอเปลี่ยนแปลงของที่คองจ้างหรือซื้อแล้ว เป็นอย่างอื่น เช่น ขอให้พ่อค้าทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ผิดจากรายการที่กำหนดไว้ หรือเพิ่มเติมขึ้นจากรายการเดิม หรือขอรับเป็นตัวแทนเงินโดยคิดหักค่าภาษีการค้าให้เพื่อนำไปจัดหาเองในท้องถิ่น

๕. ยอมรับงานหรือสิ่งของจากผู้ขายหรือผู้รับจ้างก่อนงานเสร็จ หรือก่อนรับสิ่งของครบถ้วนตามสัญญา ซึ่งพ่อค้าอาจจะบิกรหัวได้ในภายหลัง ความเสียหายจะตกอยู่กับทางราชการ

ผู้จัดจำหน่าย ในที่นี้หมายถึงผู้ขายหรือผู้รับจ้าง หรือเรียกกันในภาษาธรรมดาทั่วไปว่าพ่อค้า ซึ่งได้แก่ผู้ประกอบการค้าพาณิชย์ในรูปของโรงงาน บริษัท ห้างร้าน ห้างหุ้นส่วนประเภทต่าง ๆ บุคคลเหล่านี้ถือว่าเป็นผู้มีความสำคัญต่อขบวนการประกวดราคาซื้อและจ้าง ของหน่วยราชการทุกแห่งไม่ใช้เฉพาะแก่กองทัพบก เพราะพ่อค้าต่างก็มีโรงงาน บริษัท ห้างร้าน ฯลฯ อันเป็นแหล่งทำและผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อสนองความต้องการของหน่วยต่าง ๆ ในสังคม

จากการสำรวจหอทะเบียนการค้า จากกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลังอันเป็นแหล่งเก็บภาษีของรัฐ พบว่า ในกรุงเทพมหานครและย่านการค้าทุกแห่งทั่วประเทศไทย ชาวจีนเท่านั้นที่คุมกิจการค้า การเงินไว้ทั้งหมด ผู้ที่ควบคุมกิจการการเงินของชาติไว้นั้นไม่ใช่คนไทยแต่ประการใด คนไทยมิได้มีส่วนในการกุ่มชะตากรรมของตนไว้ ธนาการก็ดี แหล่งเงินกู้ก็ดี บริษัทห้างร้านก็ดี โรงงานต่าง ๆ ก็ดี หรือกิจการส่งสินค้าออกและรับสินค้าต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยล้วนแล้วแต่ตกอยู่ในมือของคนจีน บรรดาพ่อค้าเหล่านี้กระทำการค้าก็เพื่อมุ่งหวังผลกำไร หรือแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ในความเป็นจริงเป็นที่ทราบกันดีว่า ระบบราชการเป็นระบบล่าช้า มีระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติตามมากมาย แต่ในการประกอบธุรกิจมีการดำเนินงานที่คล่องตัว สะดวกรวดเร็วมากกว่า แต่พ่อค้าต่าง ๆ ก็ปรารถนาที่จะทำการค้ากับหน่วยราชการมากที่สุด แน่แน่นอนว่าจุดหมายของพ่อค้าเหล่านั้น ก็คือต้องได้กำไรคู่กับค่าต่าง ๆ ที่เสียไป และก็เพื่อแสวงหาอิทธิพลและอิทธิทธิต่าง ๆ ที่จะได้รับในภายหน้า จะพบได้ดีว่า พ่อค้าห้างค้าเหล่านี้มักจะมีอาศัยชื่อหรือบารมีของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นประธานในกิจการค้า เป็นต้น

วรมณูทศ ยุทธโกษิต, "สงครามเศรษฐกิจที่ชาวจีนได้ครองชัยในประเทศไทยสยาม,"
ใน ยุทธโกษิต (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมยุทธศึกษาทหารบก, ๒๕๒๒), หน้า ๖๐-๖๑.

ด้วยเหตุนี้บรรดาพ่อค้าจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับอย่างยิ่งในการประกวดราคาซื้อหรือจ้างและเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินการ ซึ่งอาจเป็นผลให้การประกวดราคาซื้อหรือจ้างของกองทัพพบขาดประสิทธิภาพ ขาดการประหยัด เสียผลประโยชน์ให้กับพ่อค้าต่าง ๆ อย่างมาก ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากผู้จัดจำหน่ายหรือผู้ขายหรือผู้รับจ้างหรือพ่อค้ามีดังนี้

๑. การรวมหัวกันเสนอราคา ซึ่งเรียกให้เข้าใจง่าย ๆ ว่า "ฮั้ว" พ่อค้าทุกรายมีอุดมคติบนรากฐานแห่งผลกำไรทั้งสิ้น การฮั้วของพ่อค้าเป็นอันตรายต่อการประกวดราคาซื้อและจ้างอย่างมหันต์ ทำให้กองทัพพบต้องเสียงบประมาณเพิ่มขึ้นกว่าความเป็นจริง การประกวดราคาซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่ง ๆ พ่อค้าจะทราบราคากลางได้จากทุกระดับหน่วย ซึ่งยังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะควบคุมความลับของราคากลางได้อย่างสมบูรณ์ ในกลุ่มของพ่อค้าจะมีข้อตกลงหรือของานกันทำโดยลับเปลี่ยนแปลงเวียนกันไป เช่น งานประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างบ้านพักนายทหารครั้งนี้ ตกลงกันให้ บริษัท ก. ได้ งานประกวดราคาซื้อคราบน้ำมันให้บริษัท ข. ได้ เมื่อตกลงกันเองระหว่างพ่อค้าที่รู้จักกัน ก็จะรวมหัวกันในการเสนอราคาโดยการยื่นซองประกวดราคาให้ราคาสูงกว่าราคาของบริษัทที่ตกลงจะให้รับงาน เสนอราคาการรวมหัวในเรื่องนี้บางครั้งจะแบ่งกลุ่มประเภท ชนิดของสิ่งอุปกรณ์ หรือแบ่งเขตพื้นที่ก่อสร้าง เช่น ภาคเหนือของบริษัท ก. ภาคใต้ของบริษัท ข. เป็นต้น โดยเฉพาะการฮั้วในงานก่อสร้าง กลุ่มพ่อค้าจะมีหัวหน้าหรือตัวแทนเป็นตัวตั้งตัวต่ออยู่รายหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นคนกลางก็ได้ คนกลางหรือตัวแทนจะพยายามสืบทราบว่าในการประกวดราคาก่อสร้างครั้งนั้น ๆ มีผู้ซื้อแบบรูปปรายการที่ราย เป็นบริษัทแห่งร้านใดบ้าง แล้วก็พยายามติดต่อว่างานครั้งนี้ บริษัทใดจะขอทำ และจะต้องจ่ายค่าฮั้วให้แก่บริษัทอื่น ๆ รายละเท่าใด ถ้าเป็นบริษัทใหญ่ ๆ และประสงค์จะทำงานจริง ๆ มีเกียรติคุณและชื่อเสียงดี ก็จะได้รับค่าฮั้วในราคาสูง แต่ถ้าเป็นบริษัทที่ดั่งขึ้นเพื่อการฮั้วงาน แต่เพียงประการเดียวก็จะได้รับค่าฮั้วพอสมควร ถ้าการฮั้วตกลงกันได้ในวันยื่นซองประกวดราคา เสนอราคา ก็จะมีบริษัทที่ขอทำงานไปยื่นซองประกวดราคา และยังมีบริษัทอื่น ๆ ไปขอเป็นพิธี เพียง ๒-๓ ราย การยื่นซองประกวดราคาพ่อค้ามักจะรอเวลายื่นซองประกวดราคาตอนใกล้จะหมดเวลารับซองประกวดราคา เพราะต้องคอยสังเกตดูว่าจะมีมามีต คือบริษัทที่ไม่ได้ร่วมตกลงเข้ามายื่นซองประกวดราคาใหม่หรือไม่ การเสนอราคาสำหรับรายที่ขอรับทำงานจะเสนอราคาให้สูงใกล้เคียงกับวงเงินในการประกวดราคาครั้งนั้น ให้มากที่สุดแต่ไม่เกินวงเงินงบประมาณ ส่วนรายอื่น ๆ จะเสนอราคาไว้สูงกว่าวงเงินงบประมาณทุกราย

สำหรับการประกวดราคาซื้อหรือจ้างครั้งใด ที่พ่อค้าไม่สามารถตกลงการซื้อกันได้ เนื่องจากแย่งงานกันทำ หรือไม่พอใจในราคาซื้อที่ตนจะได้ ก็จะรอจนนาทีสุดท้ายก่อนหมดเวลา รับของประกวดราคาเพียงเล็กน้อย ถ้าซื้อไม่ได้ หรือภาษาที่พ่อค้าเข้าใจกันว่า "ซื้อไม่ติด" ก็จะต้องสู้ราคากัน ถ้าเหตุการณ์เป็นไปดังนี้ นับว่าจะเกิดผลดีแก่ทางกองทัพบก เพราะมีการแข่งขันกันเต็มที่ ทางราชการสามารถซื้อของได้ถูก เป็นการประหยัดงบประมาณได้มาก แต่ถ้าพ่อค้าซื้อกัน ทางราชการต้องซื้อของในราคาสูงกว่าราคาที่ เป็นจริงในท้องตลาดได้

๒. ทำการยื่นของประกวดราคาหลาย ๆ ของ ส่วนมากมักจะเป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อหรือจ้างโดยวิธีการประกวดราคา เพราะมีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อแบบรูปและรายการ พ่อค้าจะให้ เครือของบริษัทของตนทำการยื่นของประกวดราคาร่วมด้วย โดยเสนอราคาต่ำสุดแตกต่างกันไป สมมติว่า จากผลการประกวดราคาปรากฏว่า บริษัท ก. เสนอราคาต่ำสุด เป็นผู้ชนะการประกวดราคาในครั้งนั้น บริษัท ข. ซึ่งเป็นเครือเดียวกับบริษัท ก. เสนอราคาต่ำสุดเป็นลำดับต่อไป ต่อมาบริษัท ก. ขอสละสิทธิ์ไม่ยินยอมทำสัญญาหรือขอสละสิทธิ์ในการประกวดราคาครั้งนั้นและยินยอมให้ทางราชการรับหลักประกันของประกวดราคา กรณีนี้ทางราชการจำเป็นต้องทำความตกลงขอซื้อกับบริษัท ข. ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดลำดับถัดไป เป็นเหตุให้ทางราชการต้องเสียหาย เสียเวลา และซื้อของแพงหรือจ้างทำสิ่งของแพงขึ้น

การสละสิทธิ์ในการประกวดราคาได้แล้ว เป็นเหตุให้เสียอย่างหนึ่งของบรรดาพ่อค้า กรณีที่พ่อค้าเหล่านั้นได้พิจารณาแล้วเห็นว่าราคาสิ่งของ ในท้องตลาดปัจจุบันมีแนวโน้มสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา ขณะที่ทำการประกวดราคานั้น พ่อค้ามีสิ่งของในสต็อก พร้อมทั้งจะขายให้ทางกองทัพบกทันที แต่ถ้าเก็บไว้โดย กังวลผลกำไร ราคาสิ่งของดังกล่าวจะต้องมีราคาสูงขึ้นอีกแน่นอน ถ้าไปขายให้ส่วนราชการอื่นหรือเลื่อนระยะเวลาออกไปอีก พ่อค้าก็จะได้กำไรอย่างมากมาย ด้วยเหตุนี้จึงยอมสละสิทธิ์ให้ทางราชการรับหลักประกันของประกวดราคา ผลเสียทุกประการก็ตกอยู่กับกองทัพบก

๓. พ่อค้าหน้าใหม่ กรณีนี้จะเป็นพ่อค้าที่ยังใหม่ต่อวงราชการมักจะมีเจตนาเข้ามาทำการค้าขายด้วยความบริสุทธิ์ใจ ไม่หวังผลกำไรมากนัก ไม่ต้องการฮ้างงานกับใคร แต่แล้วก็มักจะไม่รอด ไม่สามารถกระทำตามสิ่งที่ตนต้องการได้ เพราะถูกพ่อค้าหน้าเก่า ๆ กั้นกีดกันด้วยวิธีการเล่นกั๊กต่าง ๆ เช่น รวมหัวกันไม่เสนอราคา มีพ่อค้าหน้าใหม่เสนอราคาแต่เพียงรายเดียว การ

ประกวดราคาครั้งนั้น ก็จะต้องถูกยกเลิกไป เพราะไม่สามารถทำการเปรียบเทียบราคาได้ หรือ บางครั้งกลุ่มพ่อค้าหน้าเก่าจะยอมขาดทุนโดยเสนอราคาต่ำมาก ทำให้พ่อค้าหน้าใหม่ ๆ ต้องถอนตัวออกไปเพราะเข้าประกวดราคาครั้งใดก็ไม่ได้งานสักครั้งเดียว ท่านจะเห็นได้ที่ว่า ไม่ว่าจะกองทัพบก หรือส่วนราชการอื่น ๆ เมื่อมีการประกวดราคาซื้อหรือจ้าง จะมีพ่อค้าหน้าเก่า ๆ ที่คุ้นเคยอย่างลึกซึ้งกับเจ้าหน้าที่จัดหา เข้ามาเป็นผู้ยื่นซองประกวดราคาทุกครั้ง การแข่งขันจากพ่อค้าอื่น ๆ เพื่อความยุติธรรมและหวังจะได้สินค้าราคาถูกก็ไม่อาจกระทำได้สำเร็จ

๔. ใช้อิทธิพลของผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ให้ตน เป็นที่ทราบแล้วว่า พ่อค้าในประเทศไทยเป็นคนต่างด้าวมักจะเชิญข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เป็นประธานบริษัท ห้างร้าน ฯลฯ เพื่อเป็นเกียรติและพ่อค้าเหล่านั้นมักจะยอมรับใช้ หาผลประโยชน์ ในรูปสิ่งของมีมูลค่าสูงราคาแพง หรือจำนวนเงินมากมายมหาศาล ให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เพื่อหวังจะให้อำนาจและอิทธิพลของผู้บังคับบัญชา ปับบังคับผู้ใต้บังคับบัญชาโดยการสั่งการให้หน่วยจัดหา หาหนทางช่วยเหลือเพื่อให้ได้งานทำ โดยไม่มีใครกล้าขัดขืน ชันก่อนให้เกิดความลำบากใจแก่เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง บริษัทก่อสร้างบางบริษัท หรือ เครื่องของบริษัทรุ่นนั้นได้รับงานก่อสร้างในหน่วยทหาร ตลอดทุกภาค ไม่ว่าจะภาคเหนือ ภาคใต้ หรือภาคอีสาน - การประกวดราคาซื้อสิ่งอุปกรณ์บางงานมี รายการสิ่งอุปกรณ์ ๑๐-๒๐ รายการ แต่ปรากฏผลในใบเสนอราคาว่าผู้เสนอราคารายเดียว เสนอราคาต่ำสุดทุกรายการ ส่วนผู้เสนอราคารายอื่น ๆ เสนอราคาสูงกว่ากันทุกรายการ โดยเสนอราคาสูงกว่ากันถัดไปเรื่อย ๆ กรณีนี้ถ้าประกวดราคาเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริตจริงแล้ว ยากจะปรากฏผลออกมาเช่นนั้น เพราะรายการสิ่งของมีใช้มีเพียง ๑-๒ รายการ แต่มีเป็นสิบ ๆ รายการ ราคาที่เสนอของแต่ละบริษัทจะต้องสูงบ้างต่ำบ้าง เป็นบางรายการมีใช้ เสนอราคาต่ำสุดทุกรายการ

๕. พ่อค้าพยายามปิดข่าวแจ้งความประกวดราคา โดยการกระทำทุกวิถีทาง เช่น การจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ระดับการประกาศข่าวทางวิทยุกระจายเสียง หรือการลงประกาศในหนังสือพิมพ์ การระงับการปิดประกาศแจ้งความประกวดราคา เพื่อมิให้พ่อค้ารายอื่นทราบการประกวดราคาครั้งนั้น^๑

^๑ สัมภาษณ์ พันเอก ศักดิ์ ศักดิ์ศิริ.

เมื่อพ่อค้าสามารถทำการปิดข่าวได้สำเร็จ พ่อค้ารายนั้นก็จะเสนอราคาได้ โดยตัดคู่แข่งคนอื่น ๆ หรือตัดภาคี ออกไปทำให้ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง สามารถทำผลประโยชน์จากกำไรในการก่อสร้างหรือขายสิ่งอุปกรณ์ได้อย่างสูง

๖. การกว้านซื้อแบบรูปและรายการ กรณีที่วงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างในการประกวดราคาจ้างเหมาครั้งนั้นอยู่ในจำนวนสูง พ่อค้าย่อมรู้ที่ว่าถ้าบริษัทของตนได้รับการประมูลการก่อสร้างครั้งนั้น จะต้องได้ผลกำไรมากมายมหาศาล และถ้าราคาค่าซื้อแบบรูปและรายการอยู่ในเกณฑ์ที่พ่อค้าสามารถจะลงทุนกว้านซื้อแบบรูปและรายการเพื่อตัด เชือกพ่อค้ารายอื่นได้ พ่อค้ารายดังกล่าวก็จะให้พรรคพวกหรือบริษัทในเครือของตนทำการซื้อแบบรูปและรายการไว้ทั้งหมด ก็จะตัดคู่แข่งรายอื่นไปได้มาก

๗. สิ่งสิ่งของตัวอย่างของสิ่งอุปกรณ์ที่มีคุณภาพสูง ถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะของทางราชการในขณะยื่นซองประกวดราคา แต่พอถึงเวลาทำการส่งสิ่งอุปกรณ์ตามสัญญา สิ่งอุปกรณ์ที่ส่งจะมีคุณภาพต่ำกว่าคุณลักษณะเฉพาะที่ทางราชการต้องการ ทั้งนี้เพื่อหวังผลกำไรจากการค้าขายให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยติดต่อให้สินบนแก่คณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ หรือให้รางวัลตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ทดสอบคุณลักษณะเฉพาะ โดยให้ช่วยเหลือรับของนั้นไว้ใช้ในราชการหรือติดต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ทำการแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะให้ตกลง แล้วหาเหตุผลขออนุมัติแก้ไขสัญญาขอใช้ตามคุณลักษณะเฉพาะที่แก้ไขใหม่ เช่น การซื้อผ้าใบทำหลังคาโดยวิธีการประกวดราคาในสมัยหนึ่ง พ่อค้าส่งของไม่ถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะ คณะกรรมการตรวจรับสิ่งอุปกรณ์ไม่ยอมรับ พ่อค้าก็ไม่ยอมรับของคืนและร้อง देंลดคุณลักษณะเฉพาะลงจนคณะกรรมการตรวจรับต้องรับสิ่งอุปกรณ์ดังกล่าวไว้ใช้ในราชการทหารต่อไป

๘. ชักจูงเจ้าหน้าที่ให้ทำสัญญาล่าช้าหรือขอสละสิทธิการประกวดราคา สาเหตุดังกล่าวนี้มักจะมีเกิดขึ้นเสมอ ๆ ในหน่วยจัดหา การที่พ่อค้าขอลงนามในสัญญาให้ล่าช้าออกไปเพราะหวังผลในการหน่วงเหนี่ยวระยะเวลาในการ ส่งมอบงานหรือสิ่งของให้นานออกไป เพื่อให้มีเวลาส่งมอบงานหรือสิ่งของให้ทันตามสัญญา เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกปรับ หรือในการก่อสร้างผู้รับจ้างจะขอทำการก่อสร้างก่อนการลงนามในสัญญา หรือลงมือทำงานก่อนวันเริ่มปฏิบัติงานเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้มีเวลาปฏิบัติงานมากขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกปรับหรือมิฉะนั้นก็หลีกเลี่ยงการตรวจงานจ้างของคณะกรรมการ

ตรวจงาน เพราะผู้มีอำนาจอนุมัติสิ่งจ้างยังมีได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจงานจ้างซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่กองทัพบก บางครั้งจะได้สิ่งอุปกรณ์ไม่มีคุณภาพก็เท่าที่ควร

๔. การแต่งตั้งคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ ที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับการประกวดราคาซื้อและจ้างนั้น มีความสำคัญต่อธุรกิจของพ่อค้ามาก เพราะพ่อค้าอาจได้รับคุณหรือโทษก็ได้ อันหมายถึงความล่อแหลมต่อผลกำไรที่พ่อค้าจะพึงได้รับในการดำเนินธุรกิจกับทางราชการ ถ้าคณะกรรมการเป็นผู้ที่พ่อค้าคุ้นเคยรู้จักสนิทสนม การตกลงลดหย่อน ข้อกำหนดการปฏิบัติจะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่กระทำได้ง่ายและสะดวก ถ้าไม่รู้จักคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ บางทีคณะกรรมการที่ไม่ใช่พวกตนก็อาจจะช่วยเหลือพ่อค้าที่คณะกรรมการเหล่านั้นรู้จัก โดยพยายามลงความเห็นที่ไม่เหมาะสมที่ทางราชการจะทำการประกวดราคาซื้อหรือจ้างกับบริษัทห้างร้าน ของพ่อค้าที่คณะกรรมการไม่รู้จัก เช่น อาจลงความเห็นที่ บริษัทห้างร้านนั้น ไม่มีขีดความสามารถที่จะทำการจำหน่าย ผลิต หรือรับจ้างงานให้แก่ทางราชการก็ได้ ดังนั้นคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการเปิดของประกวดราคา คณะกรรมการ ตรวจสอบสิ่งอุปกรณ์ คณะกรรมการตรวจงานจ้างจะเป็นบุคคลที่พ่อค้าคุ้นเคยรู้จัก หรือบางทีก็ทราบกันดีว่าคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้บางคณะพ่อค้าจะมีอิทธิพลในการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวและคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ บางคณะถ้าได้รับการแต่งตั้งมาจากอิทธิพลของพ่อค้าแล้วก็ย่อมจะเป็นบุคคลที่ไม่เอาเรื่องเคร่งครัดนัก หวังได้รับรางวัลตอบแทนจากพ่อค้า ขาดความรับผิดชอบและขาดความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่ สิ่งอุปกรณ์หรืองานจ้างที่ทางราชการกองทัพบกได้รับจึงมีคุณภาพต่ำกว่าความต้องการใช้จริง ๆ บางทีหน่วยใช้ไม่ยอมรับสิ่งอุปกรณ์หรืองานจ้างนั้นส่งกลับคืนมีเรื่องฟ้องร้องกัน จนถึงผู้บังคับบัญชาระดับสูง ๆ ต้องสืบเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งกัน

การใช้อิทธิพลของพ่อค้า เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะงานจ้างเหมาะก่อสร้างจะถูกอิทธิพลของพ่อค้าเข้ามามีบทบาทมาก คณะกรรมการตรวจงานจ้างจะให้ความร่วมมือกับพ่อค้าหรือผู้รับเหมา โดยให้ผู้รับเหมาใช้วัสดุมีขนาดทำการก่อสร้าง ผสมปูนไม่ถูกอัตราส่วน ตอกเสาเข็มไม่ครบจำนวน หรือบางครั้งไม่ตอกเสาเข็มเลยก็มี ถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องผู้ใดคัดค้านไม่เห็นด้วยและบังเอิญที่พ่อค้าหรือผู้รับเหมารายนั้นเป็นผู้มีอิทธิพลสูงมากในวงราชการ อาจจะถูกสั่งย้ายได้ภายใน ๒๔ ชั่วโมง

๑๐. เพื่อให้เสียมในการส่งมอบสิ่งของของพ่อค้า มีมากมายหลายประการ เช่น
- ๑๐.๑ ส่งสิ่งของ คณะปนกันมา โดยมีทั้งสิ่งของที่มีคุณภาพถูกต้องตามคุณลักษณะ เฉพาะและสิ่งของที่มีคุณภาพต่ำ โดยรู้เห็นเป็นใจกับคณะกรรมการตรวจสอบรับสิ่งอุปกรณของหน่วย หรือรู้กับคณะกรรมการตรวจงานจ้าง ให้คณะกรรมการฯ นำสิ่งของที่มีคุณภาพดี ถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะของทางราชการไปให้เจ้าหน้าที่ทดสอบทำการทดสอบคุณลักษณะเฉพาะ ผลปรากฏว่าสิ่งอุปกรณนั้น เป็นของดีใช้การได้ถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะ
- ๑๐.๒ ติดต่อขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ทดสอบให้ช่วยเหลือในการทดสอบ สิ่งอุปกรณที่ส่งมอบให้ถูกต้องตามคุณลักษณะเฉพาะ กรณีหน่วยใช้จะได้รับความเสียหาย ทหารตามหน่วยใช้ก็ไม่ประสงค์ที่จะใช้ แต่ก็ต้องจำใจเพราะถ้าสิ่งอุปกรณดังกล่าวขาดสต็อก และจำเป็นต้องใช้ ความพึงพอใจที่ใช้ก็จะหมดไป สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุให้ทหารขาดกำลังใจที่ดีที่จะรับใช้ชาติได้ งานจ้างเหมาก่อสร้างก็เช่นเดียวกัน ผู้รับเหมาที่ได้รับความช่วยเหลือจากกรรมการตรวจงานจ้าง ก็จะใช้วัสดุที่เทียมเสมือนแต่คุณภาพต่ำกว่าข้อกำหนดในสัญญา หรือบางทีก็ใช้วัสดุผิดเงื่อนไขในสัญญา ติดตั้งกับส่วนที่ซ่อนเร้น เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วจะมองไม่เห็น แต่ใช้ไปไม่นานเท่าไรก็เสื่อมคุณภาพ เป็นต้น

สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ

อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ นับว่ามีอิทธิพลต่อการประกวดราคาซื้อและจ้างมาก เพราะการประกวดราคาซื้อและจ้างมีกลไกต่าง ๆ มากมายที่เป็นองค์ประกอบวิธีการประกวดราคา ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันมีผลทำให้การประกวดราคาซื้อและจ้าง ขาดประสิทธิภาพไม่ได้ ประสิทธิภาพ และต้องสิ้นเปลืองงบประมาณไปโดยไม่ได้ประโยชน์หนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมากนั้นมิใช่เกิดจากแบบธรรมเนียมการจัดหาด้วยวิธีการประกวดราคาหรือระบบการจัดหา หรือบุคคลต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงต่อการประกวดราคาซื้อหรือจ้างเท่านั้น แต่สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่ผู้เขียนจะได้กล่าวถึง นับว่ามีผลกระทบกระเทือนต่อการประกวดราคาซื้อหรือจ้างอันเป็นสาเหตุหนึ่ง

ที่ทำให้การประกวดราคาซื้อหรือจ้างของกองทัพบก ไม่สามารถจะดำเนินกรรมวิธีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการประกวดราคาซื้อหรือจ้าง ในหน่วยจัดหาต่าง ๆ ของกองทัพบก อย่างขาดการประหยัด ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ๒ ประการ ดังนี้

๑. อิทธิพลของบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกวดราคา บุคคลเหล่านี้ได้แก่ ข้าราชการภายในหน่วยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดหา ทำตนเป็นนายหน้าช่วยประสานงานรวมพ่อค้าให้ร่วมมือกันเสนอราคาสูงหรือช่วยหาข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อและจ้าง เช่น ว่าทางราชการจะประกวดราคาเรื่องอะไร เมื่อใด ขอเงินงบประมาณของการประกวดราคาซื้อหรือจ้างในครั้งนั้นมีจำนวนเท่าใด ฯลฯ ให้พ่อค้าทราบล่วงหน้าเป็นการเตรียมตัวเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือขอส่วนแบ่งจากผลกำไร^๑ บุคคลอีกประเภทหนึ่งได้แก่ ข้าราชการผู้ใกล้ชิด ผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างให้ความคุ้มครองช่วยเหลือพ่อค้าโดยอ้างชื่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างทำให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างเกิดความเกรงใจปฏิบัติการช่วยเหลือพ่อค้าด้วยกลวิธีการต่าง ๆ ซึ่งอำนวยความสะดวกและความสะดวกให้แก่พ่อค้าและตนเอง ทำให้ทางราชการต้องเกิดความเสียหาย เสียความยุติธรรม และเสียงบประมาณเพิ่มขึ้น นอกจากบุคคลดังกล่าว ครอบครัวยังของผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือจ้างมักจะมีอิทธิพลต่อการจัดซื้อและจ้างมาก ซึ่งบรรดาพ่อค้าทั้งหลายย่อมทราบดี และหาหนทางเข้าขอความช่วยเหลือและเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้อย่างคุ่มค่า ซึ่งทราบกันดีว่า "เข้าหัดงบ้าน" พ่อค้าที่เสนอค่าตอบแทนจนคุ้มค่า มักจะได้งานทำเป็นประจำเสมอ ๆ จนเป็นที่ทราบกันเป็นอย่างดีในวงข้าราชการและบรรดาพ่อค้าทั้งหลาย ว่าบริษัทนั้น ๆ เป็นของท่านผู้ใด บริษัทนี้เป็นของใคร เป็นต้น อิทธิพลของบุคคลเหล่านี้มักจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการประกวดราคาซื้อและจ้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง ซึ่งเป็นวิธีที่ต้องใช้วงเงินงบประมาณในการก่อสร้างแต่ละงาน นับล้าน ๆ บาทหรือหลายสิบล้านบาทขึ้นไป และเป็น

^๑ พันเอก ไสภณ ยุกตานนท์, "การจัดหากับความพร้อมรบของกองทัพบกไทย (ปีการศึกษา ๒๕๑๗)" (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, ๒๕๑๗), หน้า ๓๔.

งานที่มีโครงการก่อสร้างต่อเนื่องกัน ตามระยะเวลาของโครงการนั้น ๆ เช่น ๓ ปี หรือ ๕ ปี
 อิทธิพลดังกล่าวเกือบเรียกได้ว่า เสมือน เป็นการให้อภิลิขณ์แก่กัน ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ
 การมากและเสียความยุติธรรม รัฐจะต้องเสียงบประมาณที่เสียเปล่าแต่ละปี เป็นจำนวนมาก

๒. สภาวะตลาด สภาวะตลาดในปัจจุบัน คำนีราคาสินค้าที่มีแนวโน้มสูงขึ้นตลอด
 เวลานั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการประกวดราคาอย่างมาก โดยเฉพาะงาน
 จ้างเหมาก่อสร้าง ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนาน และหรือมีโครงการต่อเนื่อง
 กันเป็นระยะยาวนาน ราคาวัสดุต่าง ๆ นับวันแต่จะมีราคาสูงขึ้น ค่าจ้างแรงงานที่ต้องเพิ่มขึ้น
 ตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือภาวะเศรษฐกิจของโลกที่เป็นอยู่ขณะนี้ เช่น

๒.๑ เกี่ยวกับวิกฤตการณ์น้ำมันของโลก การขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มโอเปก ซึ่งเป็น
 เป็นผู้ควบคุมราคาน้ำมันอันเป็นแรงผลักดันต่อสภาพเศรษฐกิจของโลก เช่น ประเทศอิหร่าน
 ซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ควาตาร์ เวเนซุเอล่า อิรัก และคูเวต ประเทศต่าง ๆ
 เหล่านี้ใช้อิทธิพลของน้ำมันเป็นเครื่องมือทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ปับขัดกับประเทศร่วมโลก
 กระทำตามความคิดหรือข้อเสนอแนะและความต้องการของตนอันเป็นผลกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรง
 ต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนา เช่น ประเทศไทย ราคาน้ำมันที่เพิ่มสูง
 ขึ้นจะทำให้ราคาสินค้า วัสดุก่อสร้างสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว ด้วยเหตุนี้วงเงินงบประมาณการก่อสร้าง
 หรือการซื้อสิ่งอุปกรณ์ต่าง ๆ จะต้องทวีจำนวนมากขึ้น บางครั้งราคาากลางของสิ่งของในท้องตลาด
 สูงมากเกินกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับ ทำให้หน่วยจัดหาต้องแก้ไขแผนจัดหาใหม่ เช่น ลดจำนวน
 สิ่งอุปกรณ์ที่ต้องการลง หรือลดคุณสมบัติเฉพาะสิ่งอุปกรณ์ลง เพื่อให้พอดีกับวงเงินงบประมาณที่
 กองทัพบกให้กับหน่วยต่าง ๆ ทำให้สิ่งของหรือสิ่งอุปกรณ์ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ หรือไม่ปฏิบัติตาม
 ความต้องการ และถ้าการประกวดราคาซื้อหรือจ้างเหมานั้นเกิดจากการฮั้ว ของบรรดาพ่อค้า
 พ่อค้าที่ได้ตกลงให้ เป็นผู้ได้รับการประมูลจะต้องบวกค่าฮั้ว ค่าน้ำมันน้ำชาไว้ในราคาค่าก่อสร้าง
 หรือราคาซื้อขายและลดคุณภาพสิ่งของหรือวัสดุที่ใช้ เป็นต้น

๒.๒ สภาพเศรษฐกิจในประเทศไทย ดังกล่าวแล้วว่า กิจการค้าทุกประเภทและ
 การเงินทั้งหมดอยู่ในมือของชาวต่างด้าว โดยเฉพาะชาวจีนทั้งหมด จากการสำรวจการขยายตัว
 ทางเศรษฐกิจของเมืองไทยเมื่อเร็ว ๆ นี้ ปรากฏว่ากิจการการเงินของชาติถูกพ่อค้าคนจีนควบคุม

ไว้อย่างเบ็ดเสร็จเรียบร้อยไม่ว่าจะเป็นธนาคาร ทรัสต์ กิจการส่งออกและนำเข้าสินค้าต่าง
ประเทศเข้ามาในประเทศไทย ล้วนแต่ตกอยู่ในมือของคนจีน แม้สมาคมพ่อค้าไทยที่คนไทยคิดว่า
เป็นเรื่องของคนไทยทำ แต่แท้จริงนั้น เป็นสมาคมไทยแต่เพียงชื่อ ส่วนผู้ดำเนินการค้าคือพ่อค้าคนจีน
จึงกล่าวได้ว่า กิจการค้าที่เป็นเส้นเลือดทางเศรษฐกิจของไทยได้ถูกชนต่างดาวยึดครองไว้เรียบร้อยแล้ว
มานานแล้ว พ่อค้าใหญ่ ๆ ที่มีธนาคาร บริษัท ห้างร้าน นับเป็นร้อย ๆ แห่ง เป็นของคนต่างดาวแทบ
ทั้งสิ้น พ่อค้าจีนระดับชาติ คือขุนพลใหญ่ที่ควบคุมทางเศรษฐกิจของชาติไว้

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่กล่าวมาแล้ว จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าการ
ขึ้นลงของราคาสินค้าราคาวัสดุอุปกรณ์สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ จะไม่อยู่ใต้อิทธิพลของพ่อค้า ซึ่งเป็นผู้
กำหนดกลไกราคาสินค้าและสถานะเศรษฐกิจในท้องตลาด พ่อค้าเหล่านี้จะมีการติดต่อประสานงาน
กันอย่างดี เปรียบเสมือนใยแมงมุม การขึ้นราคาสินค้าก็ดี การกักตุนสินค้า ทำให้เกิดภาวะขาด
แคลนเครื่องอุปโภค บริโภคต่าง ๆ อันจำเป็นในท้องตลาด จนสินค้าบางประเภทมีราคาสูงมากเกิน
ปกติ ล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพ่อค้าชาวจีนที่คุมกลไกเศรษฐกิจของประเทศไทยไว้แต่ผู้เดียว
นั่นเอง งบประมาณของแผ่นดินที่ต้องใช้จ่ายในการจัดหาของส่วนราชการกองทัพบก และสถานที่
ราชการอื่น ๆ จึงต้องใช้จ่ายอยู่เป็นจำนวนสูง โดยเฉพาะการประกวดราคาซื้อและจ้าง ต้องถือ
เอาราคากลางในท้องตลาดเป็นสิ่งสำคัญ ราคาของพัสดุสิ่งของตามท้องตลาดก็ขึ้นอยู่กับกำหนดกลไก
ทางเศรษฐกิจของพ่อค้านายทุนต่างดาว ชาวจีนที่ครองอำนาจทางเศรษฐกิจอยู่ในประเทศไทยขณะนี้
การซื้อขายหรือจ้างเหมาต่าง ๆ ที่ทางราชการกองทัพบกดำเนินการค้ากับบรรดาพ่อค้า
ต่าง ๆ ถึงแม้ในหลักการของการประกวดราคาซื้อและจ้างจะทำให้กองทัพบกได้รับผลประโยชน์
มากที่สุด เพราะมีผู้แข่งขันเสนอราคามากมาย เพื่อตัดราคาให้ทางกองทัพบกได้ซื้อหรือจ้างเหมา
ในราคาต่ำสุด แต่ทางความเป็นจริงด้วยเหตุผลดังกล่าว ทางราชการมักจะได้เปรียบบรรดา
พ่อค้าต่าง ๆ เหล่านี้เลย และถ้าข้าราชการเป็นใจทุจริตร่วมกับพ่อค้าเพื่อแสวงหาผลประโยชน์
ให้ตนเองแล้วก็เชื่อได้แน่นอนว่า กองทัพบกต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนสูงในการประกวดราคา
ซื้อจ้างโดยไม่ได้รับผลอันมีประสิทธิภาพ เท่ากับจำนวนงบประมาณที่ต้องสูญเสียไปอย่างมากมาย

“วรรณยุทธ ยุทธโกวิท, "สงครามเศรษฐกิจที่ชาวจีนได้ครอบงำชัยชนะในประเทศไทยสยาม,"

๒.๓ การบริหารงานของเจ้าหน้าที่และคณะรัฐบาล เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการควบคุมสินค้านั้น คือกระทรวงพาณิชย์ เท่าที่เป็นมาทุกยุคทุกสมัยอาจกล่าวได้ว่า มีแต่ความล้มเหลว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขาดสมรรถภาพในการปฏิบัติงานเพราะไม่เคยปรากฏว่า สามารถทำการควบคุมราคาสินค้าให้อยู่ในราคาควบคุมตามที่รัฐบาลกำหนดได้ ทุกครั้งที่มีเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่น การประกาศปรับเงินเดือนของข้าราชการครั้งใหม่ บรรดาพ่อค้าต่าง ๆ ก็รีบฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าทันที และพร้อมกันนั้นก็ทำการกักตุนสินค้าที่จำเป็นต่อการอุปโภค บริโภคไว้ เพื่อแสวงหาผลกำไร เช่น น้ำตาลทรายราคาคอมชายในราคากิโลกรัมละ ๖.๐๐-๖.๕๐ บาท พอมีข่าวว่าฝนแล้งขาวไร้อ้อยปลูกอ้อยไม่ได้ผล รัฐบาลประกันราคาอ้อยสูงขึ้นในฤดูต่อไป น้ำตาลทรายขาดตลาดเสียแล้ว แต่มีขายในตลาดมีราคากิโลกรัมละ ๘.๐๐-๘.๐๐ บาท พ่อค้าจะเรียกร้องให้รัฐบาลปรับราคาใหม่ รัฐบาลก็จะปรับราคาใหม่ให้ โดยขายในราคาควบคุม กิโลกรัมละ ๘.๕๐ บาท น้ำตาลทรายก็มีขายทั่วไปในราคาใหม่ โดยใช้น้ำตาลที่กักตุนไว้ออกขาย ราคาน้ำตาลก็เช่นเดียวกันจะขายในราคาหลังร้านซึ่งสูงมากกว่าราคาที่รัฐบาลประกาศควบคุมไว้ โดยเฉพาะสภาพเศรษฐกิจในประเทศไทยขณะนี้อยู่ในภาวะที่บีบคั้นจิตใจประชาชนและการเพิ่มอัตราค่าครองชีพที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยที่รัฐบาลมิสามารถจะแก้ไขสภาพเศรษฐกิจได้และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบก็ไม่สามารถจะควบคุมราคาสินค้าให้อยู่ในราคาควบคุมมาตรฐานได้ เป็นการหย่อนสมรรถภาพอย่างถึง บรรดาพ่อค้าต่าง ๆ ก็ฉวยโอกาสได้อย่างเต็มที่ เฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันได้นำบุคคลที่อยู่ในอาชีพนักธุรกิจหรือที่เรียกกันโดยทั่ว ๆ ไปว่าพ่อค้าเข้ามาร่วมรัฐบาลด้วย เห็นที่รฟพภวิจารณ์ของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป ด้วยเกิดความรู้สึกว่าพ่อค้ายอมแสวงหาผลกำไร คำนึงถึงผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม คือประชาชนทั่วไป ดังมีข่าวรฟพภภวิจารณ์ตามสื่อมวลชนต่าง ๆ ถึงกรณีการขอขึ้นราคาสินค้าไม่ว่าประเภทใด มักจะได้รับการตอบสนองจากกระทรวงพาณิชย์เสมอทุกครั้ง เช่น

"เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในสภาฯ ว่าทำเพื่อประชาชนไม่ได้ ควรลาออกไปได้แล้ว... โดยผู้แทนราษฎรฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลได้ เช่น รัฐมนตรีพาณิชย์ ในสภาฯ ว่าทำงานเพื่อประชาชนไม่ได้ให้อาออกไป เปิดโอกาสให้คนอื่นเข้าทำหน้าที่ โดยเฉพาะการควบคุมราคาสินค้าขณะนี้ เครื่องอุปโภคบริโภคในท้องตลาด

มีราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้ยากจน และเกษตรกรชาวไร่ชาวนา ต้องขายผลิตผลในราคาถูกลง แต่ขณะเดียวกันสินค้าต่าง ๆ ในท้องตลาดกลับมีราคาสูงขึ้น บรรดาพ่อค้าฉวยโอกาสขึ้นราคาตามใจชอบ..."^๑

รัฐบาลแถลงนโยบายและมาตรการอันเด็ดขาดว่าจะลงโทษกับพ่อค้าที่ฉวยโอกาสกักตุนหรือขึ้นราคาสินค้า แต่ผลงานของรัฐบาลถูกตำหนิและวิพากษ์วิจารณ์ถึงความล้มเหลวและความไร้สมรรถภาพในการปฏิบัติตามแถลงการณ์ หรือนโยบายเกี่ยวกับการฉวยโอกาสของพ่อค้าเสมอ

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องนี้ มักจะได้รับอิทธิพลของพ่อค่านายทุนต่างด้าวชาวเงินซึ่งกุมกลไกทางเศรษฐกิจของประเทศไทยไว้ ซึ่งยากที่รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบจะยื่นมือเข้าไปจับกุมพ่อค่านายทุนผู้มีอิทธิพลรายใหญ่ที่กำหนดกลไกทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ทุกวันนี้ ความผันผวนของภาวะตลาดยังปรากฏอยู่เสมอ ราคาสินค้าในท้องตลาดมีอัตราที่ไม่คงที่แน่นอนการคาดหวังถึงกำไรเกินควรของผู้ค้าเนินธุรกิจชาวต่างด้าว ทำให้หน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่เฉพาะเรื่องกองทัพบกที่ต้องค้าเนินธุรกิจติดต่อกับพ่อค้าต่าง ๆ ในรูปของการประกวดราคาซื้อขายหรือจ้างเหมาต้องเสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา โดยปราศจากมาตรการและความเด็ดขาดจริงจัง และเอาใจใส่ของรัฐบาลผู้บริหารประเทศตลอดมา

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ บทความจากหนังสือพิมพ์ เดลิเวียร์ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๔๔๖ วันเสาร์ที่ ๒๔ ธันวาคม

๒๕๒๒, หน้า ๑ และหน้า ๑๒.