

บทที่ ๑

บทนำ



ความสำคัญของ เรื่อง

การบริหารงานขององค์การทุกแห่งจำเป็นต้องอาศัย กำลังคน (Man) กำลังเงิน (Money) และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ (Materials) จึงจะทำให้การบริหารงานนั้นสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์ การบริหารงานส่วนใหญ่มักเน้นถึงความสำคัญของบุคคลและเงินเป็นประการสำคัญ ไม่ค่อยคำนึงถึงความสำคัญของวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ คำนี้เพียงว่ามีคนและเงินก็เพียงพอ เช่น ในประเทศไทยมีหน่วยงานใหญ่ที่ทำหน้าที่บริหารงานด้านบุคคลและเงินซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีความก้าวหน้ามากคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และกระทรวงการคลัง ส่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารงานด้านพัสดุยังไม่กว้างขวาง ส่วนราชการต่าง ๆ ยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่พัสดุ และการปรับปรุงไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร คำว่า "นักบริหารพัสดุ" ไม่มีใครเคยได้ยินมาก่อน จะรู้จักบ้างก็เพียงเสมียนแผนกพัสดุที่เป็นบุคคลที่ถือว่าไม่ค่อยมีสมรรถภาพในการทำงานเป็นคนซราที่ขาดความกระฉับกระเฉงเท่านั้น สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นข้อผิดพลาดอย่างยิ่งในการบริหารงานด้านพัสดุ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวาง อันมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ในช่วงการพัฒนาประเทศ ความต้องการในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีคุณลักษณะ คุณภาพและปริมาณที่แน่นอนตรงตามความต้องการของส่วนราชการเพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ย่อมจะมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการบริหารงานที่นั่นถือว่าจะต้องได้ผลงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และสำเร็จภายในวงงบประมาณที่กำหนดให้ นั่นคือต้องตรงกับหลักการประหยัด (Economy) และมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ในภาวะปัจจุบันการพัฒนาประเทศกำลังก้าวหน้าไปอย่างกว้างขวางและรีบด่วน การอำนวยความสะดวกและการบริการต่าง ๆ แก่ประชาชนต้องขยายตัวมากขึ้น ความจำเป็นที่จะใช้วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ จึงต้องมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น จะเห็นว่าในการบริหารงานของ

หน่วยราชการต่าง ๆ มักใช้งบประมาณทางด้านการจัดหาวัสดุอุปกรณ์สูงมาก การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เป็นเพียงส่วนหนึ่งในการบริหารงานพัสดุเท่านั้น เพราะการบริหารพัสดุเป็นการนำเอาเทคนิคในการ จัดการหรือการบริหารมาใช้เพื่อให้เกิดการประหยัดเงิน "การบริหารงานพัสดุเป็นวิชาที่รวบรวม เอาเทคนิคการบริหารปัจจัยอื่น ๆ ทั้ง ๓ ประการ คือ คน เงิน วัสดุ และเทคนิคการจัดการมาผสม ผสานและประยุกต์เพื่อใช้ให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการบริหารในส่วนรวมนั่นเอง"^๑

การบริหารงานพัสดุจึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมีความสลับซับซ้อน มีความเกี่ยวข้องกัน หลาย ๆ ด้าน เช่น เกี่ยวข้องกับขบวนการ ธุรกิจ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของส่วนราชการต่าง ๆ งานช่าง การเงิน การประหยัด การควบคุมทรัพย์สินราชการ ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต เทคนิคกลวิธีต่าง ๆ ของพ่อค้า หรือนุคคลอื่น ๆ เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เกี่ยวข้องอย่างแยกไม่ ออกจากวิธีดำเนินงานพัสดุ ดังนั้น ส่วนราชการต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อจะได้พัฒนาการบริหารงานพัสดุให้เกิดประสิทธิภาพที่สุดและประหยัด ที่สุด

การบริหารงานพัสดุเริ่มมาจากทางทหารก่อนซึ่งเป็นเรื่องของการส่ง~~ส่ง~~ลำ^{ส่ง}บำรุง (Logistics) อันเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งของทหารในการจัดยานพาหนะ เครื่องมือ อาวุธ ยุทโธปกรณ์ ยุทโธปกรณ์ สิ่งอุปกรณ์ต่าง ๆ อันจำเป็นในการป้องกันประเทศและรักษาความมั่นคงของ ชาติ การบริหารงานด้านนี้ของราชการทหารถือว่ามีความก้าวหน้ากว่าของพลเรือนมาก แต่ทาง พลเรือนก็นำหลักการในการส่งกำลังบำรุงมาใช้โดยให้ความหมายว่า "การจัดส่งกำลังบำรุง" เป็น ศิลปะที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การจัดทำแผนการจัดงบประมาณ การจัดซื้อ การแจกจ่ายพัสดุไปยัง

^๑ปรีชา จำปารัตน์ และไพศาล ชัยมงคล, "คำนำ," การบริหารงานพัสดุ : ทฤษฎี และปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๐), หน้า ข.

ผู้ใช้ การดูแลรักษาและการจำหน่ายพัสดุออกจากบัญชี^๑ ซึ่งแตกต่างจากการส่งกำลังบำรุงของทหารเพราะนอกจากจะเกี่ยวข้องในเรื่องของวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ แล้ว ฝ่ายของทหารยังเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายคน ซึ่งในทางพลเรือนหรือทางธุรกิจทั่ว ๆ ไป ไม่ได้กล่าวถึงขอบเขตการส่งกำลังบำรุงของราชการทหารจึงกว้างขวางกว่ามาก ด้วยเหตุนี้ทำให้ส่วนราชการทหารโดยเฉพาะกองทัพบกมีโครงสร้างกว้างใหญ่ซับซ้อน มีลักษณะพิเศษต่างไปจากหน่วยราชการอื่น จึงต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการบริหาร โดยเฉพาะการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ยุทธภัณฑ์ ยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติการทั้งในการป้องกันประเทศและรักษาความมั่นคงของชาติ จึงทำให้กองทัพบกต้องพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงานด้านนี้ ประกอบกับกองทัพบกไทยได้รับความร่วมมือให้ความช่วยเหลืองานด้านนี้จากสหรัฐอเมริกาเป็นเวลานานตลอดมา การบริหารงานด้านนี้ในส่วนราชการกองทัพบก พัฒนาก้าวหน้ามากได้มีการจัดตั้งโรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบกขึ้นทำการสอนฝึกองบรรณนายทหารตามหลักสูตรการส่งกำลังบำรุง ซึ่งเป็นหลักสูตรในการบริหารด้านวัสดุสิ่งอุปกรณ์ ในด้านการกำหนดความต้องการ(Requirement) การจัดหา(Procurement) การซ่อมบำรุง(Maintenance) กับการแจกจ่าย(Distribution) การควบคุมการจัดงาน(Management Control) การจำหน่าย (Disposal) และการดำเนินงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อย(Sound Administrative Practices) ฯลฯ

ในวงจรการบริหารงานพัสดุนั้น มีความเกี่ยวเนื่องและสำคัญในแต่ละขั้นตอน แต่สิ่งที่มีความสลับซับซ้อนละเอียดอ่อนมีขบวนการและเทคนิคที่สัมพันธ์กันมากมายเป็นที่สนใจสำหรับนักบริหารพัสดุก็คือ การจัดหา (Procurement) เพราะเป็นวิธีที่จะได้มาซึ่งวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ตามที่ผู้ใช้องการในปริมาณที่ถูกต้องภายใต้สภาพที่เหมาะสม ทันเวลาที่ต้องการ ถูกต้องกับหลักการประหยัดที่สุดและมีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งนับว่าเป็นขั้นตอนที่มีจุดเด่นอันน่าสนใจและทำการศึกษาค้นคว้าวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยวิธีซื้อและจ้างเป็นวิธีที่สำคัญที่สุดของการจัดหา โดยเฉพาะ

^๑สำนักงานงบประมาณ, สำนักนายกรัฐมนตรี, สถาบันฝึกองบรรณและปรับปรุงการบริหาร, คู่มือการบริหารพัสดุ, พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๑๔), หน้า ๒.

ประเทศไทยซึ่งอยู่ในระหว่างกำลังพัฒนาประเทศ การจัดหาส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่ใช้วิธีซื้อและจ้างมากที่สุด จะเห็นได้ว่าสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบข้อบังคับที่กล่าวถึง ระเบียบการพัสดุ (หมายถึงการซื้อและมีระเบียบการจ้างมากมายหลายฉบับซึ่งเดิมใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๔๗๘ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๘ ซึ่งกล่าวถึงระเบียบข้อปฏิบัติเฉพาะการซื้อและการจ้างเท่านั้น) ซึ่งใช้มาเป็นเวลา ๒๐ กว่าปี และได้ยกเลิกระเบียบดังกล่าวให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ๒๕๒๑ โดยเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นไป แต่ระเบียบดังกล่าวก็มิได้เป็นระเบียบที่มีการเปลี่ยนแปลงจากระเบียบเดิมแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการรวบรวมการจัดหาเข้ามาไว้ในระเบียบเดียวกัน ซึ่งเดิมกล่าวเฉพาะการซื้อและจ้างเท่านั้น ส่วนระเบียบใหม่ได้ปรับปรุงเอา การเช่า ยืม แลกเปลี่ยน ควบคุม จำหน่ายมาไว้ในเล่มเดียวกัน เพื่อสะดวกในการปฏิบัติงานและเร่งรัดให้การปฏิบัติงานเร็วขึ้นเท่านั้น ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีมากมายเป็นสิ่งที่สนับสนุนได้ดีว่า การจัดหาด้วยวิธีซื้อและจ้าง เป็นวิธีส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติกันมากที่สุดและเป็นวิธีแรกที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะได้รับผลประโยชน์ในด้านปริมาณและคุณภาพที่ต้องการด้วยเงินงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับการจัดสรรให้ จนบางครั้งมีผู้เข้าใจผิดเป็นส่วนมากเข้าใจว่าการจัดหาคือการซื้อและจ้างเท่านั้น แต่ความจริงการจัดหาที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าการซื้อและจ้าง การซื้อและจ้างเป็นวิธีหนึ่งของการจัดหาเท่านั้น เนื่องด้วยต้องเกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรรประจำปีและระเบียบขั้นตอนข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย จึงทำให้การจัดหาด้วยวิธีซื้อและจ้างก็มีหลายวิธี แต่วิธีซื้อและจ้างที่ถือว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด เพราะมีการแข่งขันเป็นวิธีที่เปิดเผยและได้ราคาต่ำคือวิธีประกวดราคา (Formal Advertising) โดยเฉพาะในกองทัพที่ต้องปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งวัสดุอุปกรณ์ตามความต้องการของหน่วยโดยเหมาะสมทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา โดยวิธีที่เปิดเผย และมีการแข่งขัน จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาค้นคว้าวิจัยถึงขบวนการ กรรมวิธีการปฏิบัติ ระเบียบต่าง ๆ อย่างยิ่ง กองทัพบกเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้าง จุดมุ่งหมายและภารกิจ เป็นลักษณะพิเศษโดยเฉพาะต่างไปจากส่วนราชการอื่น ๆ และมีความก้าวหน้าในเรื่องการส่งกำลังบำรุงซึ่งมีขอบเขตกว้างขวาง สมบูรณ์กว่าการบริหารพัสดุของพลเรือน มีการพัฒนาปรับปรุงมานานกว่าของพลเรือน จึงเปรียบเสมือนเป็นแม่แบบของการบริหารงานพัสดุในปัจจุบัน ในโครงการการฝึกอบรมและปรับปรุงการบริหารของ

สำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดการฝึกอบรม ปรับปรุงการบริหารงานพัสดุ ทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตามส่วนราชการต่าง ๆ ได้เชิญนายทหารจากกองทัพบกผู้มีความรู้ ความชำนาญมาเป็นผู้บรรยายหลายท่าน และส่งเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นวิทยากรของสถาบันไปรับการฝึกอบรมในหลักสูตรการจัดงานส่งกำลังของโรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบก กรมส่งกำลังบำรุงทหารบก กระทรวงกลาโหม แม้แต่การตั้งคณะกรรมการร่างระเบียบการจัดหาและการจำหน่ายพัสดุ การกำหนดความต้องการ ฯลฯ ก็ประกอบด้วยนายทหารจากกองทัพบกเป็นคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการหลายท่าน ซึ่งปรากฏในประวัติความเป็นมาของโครงการฝึกอบรมการบริหารพัสดุในประเทศไทย ถึงแม้กองทัพบกต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็ความแตกต่างที่พบก้ได้ออกคำสั่งข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นใช้เฉพาะกองทัพบก เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกองทัพบก เหตุผลดังกล่าวจึงเป็นสิ่งดึงดูดใจผู้เขียนอย่างยิ่งที่จะศึกษาค้นคว้าวิจัยถึงขบวนการต่าง ๆ ของการจัดซื้อและจ้างโดยวิธีประกวดราคาของกองทัพบก เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อป้องกันแก้ไขได้ถูกต้อง และเป็นแนวทางแก่ส่วนราชการอื่น ๆ ที่ดำเนินการตามวิธีนี้ และเป็นแนวทางเริ่มแรกที่เน้นถึงความสำคัญของการบริหารงานพัสดุที่จะทำให้การบริหารงานทุกประเภทประสบผลสำเร็จ ความล้มเหลวของการบริหารงานซึ่งก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองในด้านกำลังคนและกำลังทรัพยากรอื่น ๆ นั้น มีสาเหตุสำคัญเพราะการบริหารงานพัสดุไม่ได้รับความเอาใจใส่ ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามมาตรฐานอย่างจริงจังนั่นเอง

ความมุ่งหมายในการศึกษา

๑. เนื่องจากการบริหารงานด้านนี้(การส่งกำลัง) ของกองทัพบกมีความเจริญก้าวหน้า มีการพัฒนาปรับปรุงมาเป็นเวลานานถึงต่อมาหลายปี ผู้เขียนต้องการทำการศึกษาวิจัยถึงความเป็นมาของการบริหารงานด้านพัสดุ(การส่งกำลัง) ของกองทัพบกที่ปฏิบัติโดยสั่ง เชบ
๒. เพื่อให้ทราบถึงวิธีการจัดหาที่สำคัญ น่าสนใจและดีที่สุด คือการซื้อและจ้างโดยวิธีประกวดราคาของกองทัพบกซึ่งมีระเบียบข้อบังคับปฏิบัติที่สลับซับซ้อนต่างไปจากส่วนราชการอื่น ๆ ว่า มีหน่วยใดทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา มีลักษณะการดำเนินงาน หลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไรบ้าง
๓. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการซื้อและจ้างโดยวิธีประกวดราคา ซึ่งเป็นวิธีที่ดีที่สุด และเป็นวิธีที่ส่วนราชการต่าง ๆ นิยมปฏิบัติกันมากที่สุด เนื่องจากเป็นวิธีที่ละเอียดอ่อน

สลับซับซ้อนเกี่ยวข้องกับขบวนการต่าง ๆ มากมาย ทั้งทางกฎหมาย ธุรกิจความเป็นธรรม ความ
ซื่อสัตย์สุจริต เทคนิควิธีการต่าง ๆ ของพ่อค้า เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาค้นคว้าเพื่อ
รวบรวมปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อจะได้หาวิธีการป้องกันและแก้ไขได้ถูกต้อง และเป็น
แนวทางในการ เสนอแนะปรับปรุงแก่ทุกส่วนราชการที่ดำเนินการจัดหาด้วยวิธีดังกล่าว

๔. สิ่งที่สำคัญก็คือ เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการให้ได้มาซึ่งวัสดุอุปกรณ์ตามความ
ต้องการทั้งปริมาณ คุณภาพอันเหมาะสม วัสดุอุปกรณ์เป็นหัวใจที่สำคัญต่อการบริหารงานมาก เพราะ
ถ้าขาดหรือได้วัสดุอุปกรณ์ไม่ตรงตามความต้องการของผู้ใช้แล้ว จะทำให้การปฏิบัติงานหยุดชะงัก
และอาจประสพความล้มเหลวได้ การจัดหาจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัด คน เงิน วัสดุ และระเบียบ
ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เหมาะสมถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพบกมีหน้าที่ที่จะดำรงไว้ซึ่งเอกราช
และความมั่นคงปลอดภัยของชาติ วิธีที่จะให้ได้มาซึ่งวัสดุอุปกรณ์และบริการต่าง ๆ นั้นเป็นไปเช่นไร
การปฏิบัติภารกิจดังกล่าวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยอะไรบ้าง

ขอบเขตการศึกษา

เนื่องจากในกองทัพบกไม่ได้ใช้คำว่า การบริหารงานพัสดุโดยตรง แต่โดยเนื้อหาสาระ
ความเป็นมา ขั้นตอนต่าง ๆ ในความหมายของการบริหารงานพัสดุของพลเรือนนั้น เป็นส่วนหนึ่งใน
แบบของการส่งคำสั่ง(Supply) ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงศัพท์เฉพาะ
(Technical Terms) และความหมาย คำนิยามต่าง ๆ ที่ใช้ในกองทัพบกโดยเฉพาะ และวิทยา
นิพนธ์นี้ศึกษาเฉพาะเจาะจงเพียง กระบวนการกรรมวิธีของการจัดหา(Procurement) ด้วย
วิธีซื้อ (Purchasing) และจ้าง (Hiring) โดยการประกวดราคา (Formal Advertising)
ด้วยเหตุผลความสำคัญดังกล่าวแล้วในตอนต้น ถึงแม้ผู้เขียนจะศึกษาค้นคว้าวิจัยเฉพาะวิธีปฏิบัติใน
การซื้อและจ้างโดยการประกวดราคาเป็นหลักใหญ่ก็ตาม แต่เนื่องจากการซื้อและจ้างเป็นวิธีที่สำคัญ
ในการจัดหา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดหาเพื่อความสมบูรณ์ของ
วิทยานิพนธ์ เช่น การรู้ถึงความต้องการ การกำหนดแบบสิ่งอุปกรณ์ การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสิ่ง
อุปกรณ์ การกำหนดรูปแบบและรายการของตัวอย่าง การรับใบเบิกหรือขอเบิก การหาแหล่งสิ่งอุปกรณ์
การเลือกผู้ทำสัญญา แบบสัญญา การติดตามผลตามสัญญา การกำหนดราคา การส่งมอบสิ่งอุปกรณ์ตาม
สัญญา การตรวจรับ ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน อำนาจในการจัดหาและการจัดหน่วย การขึ้นบัญชีคุม

การรายงานผลการจัดหาและข้อผูกพันอื่น ๆ ซึ่งจะกล่าวถึงโดยสังเขป จะเห็นได้ว่ากระบวนการและกรรมวิธีต่าง ๆ ย่อมเกี่ยวเนื่องผูกพันกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย ผู้เขียนจึงได้ศึกษาค้นคว้ากระบวนการต่าง ๆ ของการจัดหา โดยวิธีประกวดราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ๒๕๒๑ ซึ่งประกาศใช้ ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๒ เป็นต้นไป กองทัพบกได้ถือระเบียบดังกล่าวเป็นแม่บทสำคัญ แต่ในขณะที่ผู้เขียนทำการศึกษา กองทัพบกได้มีคำสั่งให้หน่วยขึ้นตรงต่อกองทัพบก (นชต.ทบ.) ถือปฏิบัติ ตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๕๒๒ ส่วนการจัดซื้อและจ้างที่ดำเนินไปแล้วก่อนระเบียบบังคับใช้ แต่ไม่แล้วเสร็จให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาล ข้อ ๘๗ ของระเบียบสำนักนายกฯ ส่วนรายละเอียดอื่น กองทัพบก (ทบ.) ยังไม่มีคำสั่งอื่นออกบังคับใช้ ดังนั้น ผู้เขียนจะศึกษาถึงคำสั่งกลาโหม(กท.) คำสั่งกองทัพบก และหนังสือเวียน (นว.) ต่าง ๆ ที่ออกข้อบังคับการปฏิบัติที่ไม่ขัดกับระเบียบสำนักนายกฯ ๒๕๒๑

การดำเนินการซื้อและจ้างโดยวิธีประกวดราคามีขอบเขตและเงื่อนไขโดยเฉพาะในกระบวนการวิธีดำเนินการและการปฏิบัติในตัวเองอยู่แล้ว เช่น ประเภทสิ่งอุปกรณ ยุทธภัณฑ์ ยุทโธปกรณ์ วงเงินการรับการตรวจสอบคำขอให้จัดหา สัญญา หลักประกัน ฯลฯ จุดสำคัญของวิทยานิพนธ์นี้ต้องการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเป็นส่วนใหญ่ในการปฏิบัติงานและกระบวนการจัดหา ดังนั้น วิทยานิพนธ์ส่วนนี้จึงให้ความสำคัญกับระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กระบวนการจัดหาโดยวิธีประกวดราคา และวิธีปฏิบัติมากกว่าจะศึกษาในแง่แนวความคิดระบบในรูปลักษณะ (Concept) เช่น ชนิดของการจัดหา ระดับ หรือข้อดีข้อเสีย แต่ผู้เขียนจะกล่าวถึงเมื่อต้องการให้เกิดความกระจ่างชัดเพียงบางส่วนเท่านั้น งานวิทยานิพนธ์นี้จึงเป็นการศึกษาค้นคว้าถึงข้อมูลซึ่งปรากฏจริง ๆ ในทางปฏิบัติเพื่อทราบถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อเสนอแนะหาแนวทางป้องกันแก้ไขต่อไป ผู้เขียนจึงมีได้กล่าวอ้างด้วยบทหรือทฤษฎีใด ๆ นอกจากหลักการซื้อจ้างโดยทั่วไปเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด

วิธีการศึกษา

ผู้เขียนได้ศึกษาวิจัยความเป็นมาของการบริหารงานพัสดุซึ่งอยู่ในเรื่องการส่งกำลัง (Supply) อันเป็นส่วนหนึ่งของการส่งกำลังบำรุง(Logistic) ของกองทัพบกโดยทั่วไปก่อนพอเป็นสังเขป เพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจเรื่องราวต่าง ๆ ให้กระจ่างขึ้น และมุ่ง

เน้นหนักถึง กฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ กระบวนการและวิธีปฏิบัติในการจัดหาด้วยวิธีซื้อและจ้าง โดยการประกวดราคา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิจัย ด้วยวิธีการ ๒ ประการ คือ

๑. วิจัยเอกสาร (Documentary Research) เนื่องด้วยวิธีการซื้อและจ้างโดยวิธีการประกวดราคา (Procurement by Formal Advertising) เป็นเรื่องที่ต้องเกี่ยวข้องกับเอกสารต่าง ๆ มากมาย วิธีที่จะให้ทราบข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องก็จำเป็นต้องศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ อย่างละเอียด เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุและกฎกระทรวง พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๔ ข้อบังคับกลาโหม (ข้อบังคับ กท.) คำสั่งกองทัพบก (คำสั่ง ทบ.) คำชี้แจงกองทัพบก (คำชี้แจง ทบ.) หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือเวียนต่าง ๆ (นว.) ตลอดจนหนังสือ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อและจ้างต่าง ๆ ทั้งของกองทัพบกและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารหนังสืออื่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคบางประการที่นายทหารประจำกองทัพบกได้รวบรวมไว้พอสังเขปและหนังสือ เอกสารที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนมากที่จะทำให้การทำวิทยานิพนธ์นี้สมบูรณ์ขึ้น

๒. วิจัยสนาม (Field Research) โดยอาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาของกองทัพบก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะช่วยสนับสนุนให้การทำวิทยานิพนธ์นี้สมบูรณ์ขึ้น โดยผู้เขียนจะพิจารณาถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาและนายทหารผู้มีความรู้เชี่ยวชาญด้านนี้โดยเฉพาะ และพร้อมที่จะให้ข้อเท็จจริงอันถูกต้องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในเรื่องที่ได้ศึกษาวิจัย เป็นอย่างดี

ประโยชน์ของการศึกษา

๑. จะช่วยให้ทราบถึงระบบการบริหารงานพัสดุของกองทัพบกที่แตกต่างไปจากพลเรือน
๒. จะได้ทราบถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการจัดซื้อและจ้างโดยวิธีประกวดราคา เพื่อประโยชน์ในการหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขต่อไป
๓. เนื่องด้วยผู้เขียนมีโอกาสที่จะได้ข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงในเรื่องการซื้อและจ้างโดยวิธีประกวดราคาของกองทัพบก โดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและเจ้าหน้าที่หรือนายทหารที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนี้ และมีความต้องการที่จะให้มีการศึกษาค้นคว้าวิจัยเพื่อ

ทราบถึงปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อกองทัพบก และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่
ซื้อจ้างโดยวิธีประกวดราคา ซึ่งเป็นวิธีที่หน่วยราชการปฏิบัติเป็นหลักใหญ่ เพื่อจะได้เป็นคู่มือสำหรับการ
การซื้อและจ้างโดยวิธีประกวดราคา เพื่อจะได้ทำวิธีปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ได้ถูกต้อง

๔. ผู้เขียนเห็นว่าการจะให้ได้มาซึ่งวัสดุอุปกรณ์และการบริการต่าง ๆ เป็นหัวใจสำคัญ
ในการบริหารงานอย่างยั่งยืนนอกจาก คนและเงิน การมีวัสดุอุปกรณ์ตามความต้องการของหน่วย
งานทั้งปริมาณและคุณภาพจะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประหยัดที่สุด งานวิจัยค้นคว้า
ส่วนใหญ่มุ่งศึกษาเฉพาะเรื่องคน แต่การศึกษาริชัยค้นคว้า เรื่องเกี่ยวกับการให้ได้ซึ่งวัสดุอุปกรณ์อัน
เป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่ง ยังไม่มีผู้ใดทำการวิจัยในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนคิดว่าเป็นสิ่งที่ดีที่จะ
ได้เริ่มศึกษาค้นคว้า เพื่อก่อให้เกิด เอกสารที่สำคัญสำหรับการบริหารงาน อันจะเป็นประโยชน์ในทาง
วิชาการและเน้นให้เห็นความสำคัญของการบริหารงานเพื่อให้ได้มาซึ่งวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

๕. เนื่องจากกองทัพบกเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างอันกว้างใหญ่ มีลักษณะพิเศษโดย
เฉพาะจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการบริหารงานจำนวนมาก มีการขยายงานด้านการจัดหาวัสดุ
อุปกรณ์และบริการต่าง ๆ เป็นจำนวนมากเพื่อให้การจัดซื้อและจ้างซึ่งเป็นแขนงหนึ่งของการส่งกำลัง
(Supply) มีประสิทธิภาพต่ำเกินไปด้วยความรีบร้อนและรวดเร็วเพื่อภารกิจในการป้องกันประ-
เทศ จึงได้ออกระเบียบคำสั่ง คำชี้แจง เฉพาะกองทัพบกเองเป็นจำนวนมาก ถึงแม้จะอยู่ในขอบ
ข่าย ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็ตาม จึงเป็นสิ่งที่น่าศึกษา
ค้นคว้าถึงระเบียบคำสั่ง คำชี้แจงต่าง ๆ ของกองทัพบก เพราะการบริหารงานพัสดุของพลเรือน
เริ่มมาจากหลักการส่งกำลังบำรุงของทางราชการทหารบก ซึ่งถือว่ามีความก้าวหน้ามากกว่าการ
บริหารงานพัสดุของพลเรือน

ความหมายของและคำจำกัดความที่ใช้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ข้อความทั่วไป หมวดที่ ๑ ได้
ให้ความหมายของคำเหล่านี้ว่า

"พัสดุ" หมายความว่า วัสดุ คุรุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนก
ประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

"การพัสดุ" หมายความว่า การซื้อ การจ้าง การซ่อมแซมและบำรุงรักษา การจัดทำเอง การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุมและการดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

"ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือในต่างประเทศแต่ไม่รวม รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กับกรุงเทพมหานคร

ในข้อที่ ๕ ของระเบียบนี้ กล่าวว่า สำหรับส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม การกำหนดให้ส่วนราชการระดับใด ผู้บังคับบัญชาชั้นใด ตำแหน่งใด มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบนี้ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด (...)

"การซื้อ" หมายความว่า การซื้อพัสดุทุกชนิดแต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะการจ้าง

"การจ้าง" หมายความว่า การจ้างทำของ และการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจ้างเหมาบริการ แต่ไม่รวมถึงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการตามระเบียบของกระทรวงการคลัง และการรับขนในการเดินทางไปราชการตามกฎหมายว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

"ผู้สั่งซื้อ" หมายความว่า ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ซื้อ

"ผู้สั่งจ้าง" หมายความว่า ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้จ้าง

"ผู้ซื้อ" หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำเนินการซื้อในนามของส่วนราชการนั้น ๆ

"ผู้ว่าจ้าง" หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำเนินการจ้างในนามของส่วนราชการนั้น ๆ

"เจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้าง" หมายความว่า หน่วยหรือบุคคลตามที่ระบุไว้ในอัตรา เฉพาะกิจ อัตราการจัดและยุทธโธปกรณ์ หรือตามที่มีผู้บังคับหน่วยถืองบประมาณแต่งตั้งขึ้น เป็นประจำการหรือเฉพาะกาลก็ได้ และเจ้าหน้าที่จัดซื้อและจ้างต้องเป็นข้าราชการสัญญาบัตร เสมอ

๑ กองทัพบก, คำสั่ง กองทัพบก ที่ ๒๒๗/๑๑๖๓๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๐๔ เรื่อง
หน้าที่การจัดซื้อและจ้างของหน่วย.

"สิ่งอุปกรณ" (Supplies) หมายถึง สิ่งของทั้งหมดซึ่งจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานของ
หน่วยทางทหาร การประกอบยุทธภัณฑ์ และการซ่อมบำรุง เช่น อาหาร เวชภัณฑ์ เครื่องแต่งกาย
อาวุธ กระสุน น้ำมัน อาหารสัตว์ และเครื่องจักรกลทุกชนิด และเพื่อให้การจัดงานส่งกำลัง(Supply)
ของกองทัพปฏิบัติได้คล่องตัวขึ้น มีประโยชน์ต่อการวางแผนและการแลกเปลี่ยนข่าวสารส่งกำลัง
ได้แบ่งสิ่งอุปกรณ (สป.) เป็น ๑๐ ประเภท^๑ สิ่งอุปกรณนี้เป็นของทางทหารที่เข้ามาเมื่ออยู่ในระบบ
การส่งกำลัง

- ๑. สป.๑ อาหาร
- ๒. สป.๒ เสื้อผ้า, ยุทธภัณฑ์ประจำกาย, กระโจมน, เครื่องมือ, ชุดเครื่องมือประจำ
หน่วย ยุทธภัณฑ์และสิ่งอุปกรณประจำสำนักงานและบ้านพัก
- ๓. สป.๓ น้ำมัน
- ๔. สป.๔ สิ่งก่อสร้าง เช่น ลวดหนาม ไม้กระดาน วัสดุก่อสร้าง
- ๕. สป.๕ กระสุน
- ๖. สป.๖ รายการที่เป็นความต้องการของส่วนบุคคล
- ๗. สป.๗ ยุทธภัณฑ์หลัก ซึ่งหมายถึงสิ่งของสิ่งเดียวหรือหลายสิ่งประกอบกันในทาง
จักรกลหรือไฟฟ้าทำงานได้สมบูรณ์ในตัวเอง ซึ่งใช้เวลาในการผลิตนาน
- ๘. สป.๘ ยุทโธปกรณ์สายแพทย์ รวมทั้งชิ้นส่วนซ่อมสายแพทย์
- ๙. สป.๙ ชิ้นส่วนซ่อม หมายถึง องค์ประกอบ วัสดุ เครื่องประกอบ ส่วนประกอบชุด
ชุดย่อยทั้งสิ้นสำหรับการใช้ในการซ่อมบำรุง ซ่อมแซมยุทธภัณฑ์สำเร็จรูป
- ๑๐. สป.๑๐ ยุทโธปกรณ์ที่มีใช้สนับสนุนโครงการทหาร

^๑ผู้บัญชาการทหารบก, อนุมัติหลักการท้ายหนังสือกรมส่งกำลังบำรุงทหารบก ที่ กท.
๐๓๑๘/๑๒๓๔๒ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๒. เรื่อง การแบ่งประเภทสิ่งอุปกรณเพื่อให้สอดคล้องกับ
ทหารบกสหรัฐอเมริกาที่แก้ไขใหม่.

"ยุทธภัณฑ์" (Equipment) หมายถึงสิ่งของทั้งหมดที่จัดประจำหน่วยหรือบุคคล เช่น เสื้อผ้า เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ อาวุธ^๑ ซึ่งเป็น ๔ ประเภท

๑. ยุทธภัณฑ์สำคัญ (Principal item)
๒. ยุทธภัณฑ์รองใหญ่ (Major secondary item)
๓. ยุทธภัณฑ์รองย่อย (Minor secondary item)
๔. ชิ้นส่วนซ่อม (Repair parts)

ยุทธภัณฑ์สำคัญและของใหญ่ นั้นจำเป็นในการรบและฝึกมาก มีมูลค่าสูง จัดหาและผลิตยากมีจำนวนน้อยใช้เงินเป็นจำนวนมากในการจัดหามีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ ทำให้กองทัพบกต้องเข้มงวด เช่น รถถัง ยานพาหนะ ส่วนมากจะไม่จัดหาโดยวิธีประกวดราคามักใช้วิธีอื่น เนื่องจากอยู่ในโครงการพิเศษอัตราอนุมัติแน่นอน ส่วนยุทธภัณฑ์รองย่อยและชิ้นส่วนซ่อมใช้บังคับค่าใช้จ่ายหรืองบบริหารหน่วยมีจำนวนมากจัดหาได้ในระยะสั้น มูลค่าต่ำ ซึ่งมักจะจัดหาได้โดยวิธีประกวดราคา

"ยุทธโศปกรณ" (Material) หมายถึง บรรดารายการที่จำเป็นเกี่ยวกับยุทธภัณฑ์ การซ่อมบำรุง การปฏิบัติและการสนับสนุนต่อกิจกรรมทางทหารโดยไม่คำนึงถึงข้อแตกต่างในการนำออกใช้เพื่อความมุ่งประสงค์ทางธุรการหรือการรบ ทั้งนี้ไม่รวมถึง เรือรบ หรืออากาศยานของกองทัพเรือ เช่น เครื่องยานยนต์ เครื่องแต่งกายและกระสุน^๒

^๑ กองทัพบก, ระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการส่งกำลังสิ่งอุปกรณประเภท ๒ และ ๔ พ.ศ. ๒๕๐๒ ข้อ ๕ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๐๒.

^๒ กองบัญชาการทหารสูงสุด, กระทรวงกลาโหม, พจนานุกรมศัพท์ทหารอังกฤษ-ไทย ฉบับใช้ร่วมสามเหล่าทัพ, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (๒๕๑๓), หน้า ๒๓๒.

"คำว่ายุทธภัณฑ์และยุทธโศปกรณนี้กำลังได้รับการปรับปรุงความหมายให้ถูกต้องอยู่ โดยมีคณะกรรมการดำเนินการจัดทำพจนานุกรม ศัพท์ทหารขึ้นคณะหนึ่งของกองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งงานนี้ใกล้จะสำเร็จแล้ว

คณะกรรมการนี้ได้นิยามคำว่า ยุทธโศปกรณ คือ Equipemtn ซึ่งสามารถ Equip ไปรับซ่อมและเปลี่ยนในภาวะเร่งด่วนได้

"ครุภัณฑ์" หมายถึง ทรัพย์สินที่เป็นตัวตน นอกจากที่ดิน อาหารและสิ่งก่อสร้างประกอบอาคารนั้น ซึ่งใช้ประโยชน์ในกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ หรือประกอบหน้าที่บางอย่างโดยเฉพาะมีอายุการใช้งานยาวนาน ทนทานถาวรและราคาคงทน

"วัสดุ" (Material) สิ่งของโดยสภาพย่อมสิ้นเปลืองหรือเปลี่ยนแปลงหรือสลายตัวในระยะเวลานาน (...) ราคาหน่วยหนึ่งไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท ก็ถือเป็นวัสดุ ซึ่งวัสดุและครุภัณฑ์มักจะปะปนกันแล้วแต่ลักษณะการใช้" ถ้าเป็นทางทหารจะเป็นของทหารที่อยู่ในระบบต้นแบบ หรืออยู่ที่บริษัท

ครุภัณฑ์ในทางพลเรือนนั้นทางทหารจะใช้ในความหมายของยุทธภัณฑ์รองย่อย (Minor Secondary Item) และยุทธภัณฑ์รองใหญ่ (Major Secondary Item) บางประเภท ส่วนวัสดุอุปกรณ์ทางพลเรือนก็คือชิ้นส่วนซ่อมของยุทธภัณฑ์รองใหญ่และยุทธภัณฑ์รองย่อย (Repair Parts)

"การซื้อและจ้างโดยวิธีประกวดราคา(Procurement by Formal Advertising) หมายถึง การซื้อและจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกินกว่า ๔๐๐,๐๐๐ บาท"^๓

^๑กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง, หนังสือคู่มือการแยกประเภทรายจ่ายสำหรับการ
ทำงบประมาณ (กรุงเทพมหานคร : กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, ๒๕๐๒).

^๒กรมสารบรรณทหารบก, กองทัพบก, หนังสือกรมสารบรรณทหารบก ที่ ๒๕๓/๑๕ ลงวันที่
๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐. เรื่อง อนุมัติหลักการแลกเปลี่ยนวัสดุ.

^๓"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๑๗" ราชกิจจานุเบกษา
๕๕ ตอนที่ ๑๓๕ (๔ ธันวาคม ๒๕๒๐) : ๑-๖๓.