

เทคนิคการจัดทำข้อกำหนดโครงการ (Terms of Reference - TOR)

เพื่อควบคุมงานให้ได้มาตรฐาน

บทนำ

การปฏิรูประบบราชการที่เน้นการทำงานโดยมีการวัดผลสัมฤทธิ์ และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม มีการจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า ได้ทำให้ทุกส่วนราชการต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการใหม่ ให้มีการประเมินผลการทำงานและตัวชี้วัดการตอบสนองความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของประชาชน เน้นการทำงานที่โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ การดำเนินงานโครงการต่างๆในแต่ละปีงบประมาณ จึงจำเป็นต้องมีแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินที่สอดคล้องกับแนวคิดของนโยบายของรัฐบาลและการปฏิรูประบบราชการ หรือเรียกว่าการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หรือ PBB (Performance Based Budgeting) โดยถือผลสัมฤทธิ์ หรือผลงานเป็นหลัก มีการตั้งเป้าหมายพร้อมกับระบุจำนวนงบประมาณที่ต้องการใช้จ่าย เป็นระบบงบประมาณตามผลงานที่ระบุไว้ในแผน ซึ่งเมื่อตรวจสอบจะต้องตรวจสอบที่ผลงาน โดยเฉพาะโครงการที่มีการจัดจ้างผู้รับจ้าง จะต้องกำหนดขอบเขตและขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน รอบคอบ และรัดกุมภายใต้ภารกิจขององค์กรนั้น ให้สามารถตรวจสอบที่ผลงานที่เกิดขึ้นและตรวจสอบการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ รวมทั้งประโยชน์ความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้จ่ายไป

แผนงานโครงการทางวิชาการก็เช่นเดียวกับโครงการอื่นๆ มีการจ้างผู้รับจ้างจากภายนอกองค์กร ให้เป็นผู้ดำเนินการ แต่แตกต่างจากโครงการอื่นๆ เช่น โครงการก่อสร้างหรือการจัดซื้อสิ่งของหรืออุปกรณ์อื่นๆ คือต้องอาศัยกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำข้อกำหนดโครงการ(TOR)เป็นอย่างดี โดยมีความเข้าใจในขอบเขตและแผนการปฏิบัติงานโครงการ มีความเข้าใจในกระบวนการ แนวทางหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมีความเข้าใจในแนวทางการประเมินปริมาณและคุณภาพของงาน ทั้งนี้เพื่อนำข้อกำหนดโครงการ (TOR) ไปใช้ประโยชน์ในการคัดเลือกและว่าจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดและสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รวมทั้งเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน สามารถนำความรู้และเทคนิคที่ได้ไปปรับใช้ในงานที่รับผิดชอบได้อย่างถูกต้อง

การจัดทำ TOR จำเป็นต้องอาศัยเทคนิคหลายประการเพื่อการควบคุมงานให้ได้มาตรฐาน ได้แก่ ความเข้าใจในความหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดทำ TOR การวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้นเพื่อ

จัดทำ TOR การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ การกำหนดขอบเขต TOR การกำหนดผลผลิต และระยะเวลา และการกำหนดตัวชี้วัดผลงานและเกณฑ์การคัดเลือกผู้รับจ้าง ข้อมูลที่สำคัญสำหรับการจัดทำ TOR ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำ TOR ตลอดจนความเข้าใจการจัดทำโครงการและการควบคุมติดตามงาน เป็นต้น

ความหมาย และความสำคัญของ TOR

1) ความหมายของ TOR

การจัดทำ **TOR** (Terms of Reference) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “การจัดทำข้อกำหนดเงื่อนไขการประกวดราคา” เป็นเอกสารที่กำหนดขอบเขตและรายละเอียดของภารกิจ ที่ผู้จัดทำ TOR ต้องการให้ผู้รับจ้างดำเนินการ รวมทั้งความรับผิดชอบอื่นๆ ของผู้รับจ้างที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้น

ตัวอย่างเช่น TOR สำหรับการว่าจ้างที่ปรึกษาให้ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะกำหนดขอบเขตของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประเด็นที่ต้องศึกษา รวมทั้งระดับความลึกของการศึกษาแต่ละประเด็น และรายงานต่างๆซึ่งที่ปรึกษาจะต้องจัดทำ และส่งมอบให้ผู้ว่าจ้างในช่วงเวลาต่างๆ ตลอดช่วงเวลาของการดำเนินการกิจ

ดังนั้น TOR จึงเทียบได้กับข้อกำหนด (Specifications) ของสินค้า ที่ผู้ซื้อจัดทำขึ้นสำหรับการจัดซื้อ แต่ต่างกันตรงที่ไม่สามารถจัดทำข้อกำหนดอย่างละเอียด สำหรับผลงานการศึกษาหรือบริการทางวิชาการได้เหมือนกับข้อกำหนดของสินค้า ดังนั้น TOR จึงให้ ข้อกำหนดได้เพียงคร่าวๆเท่านั้น

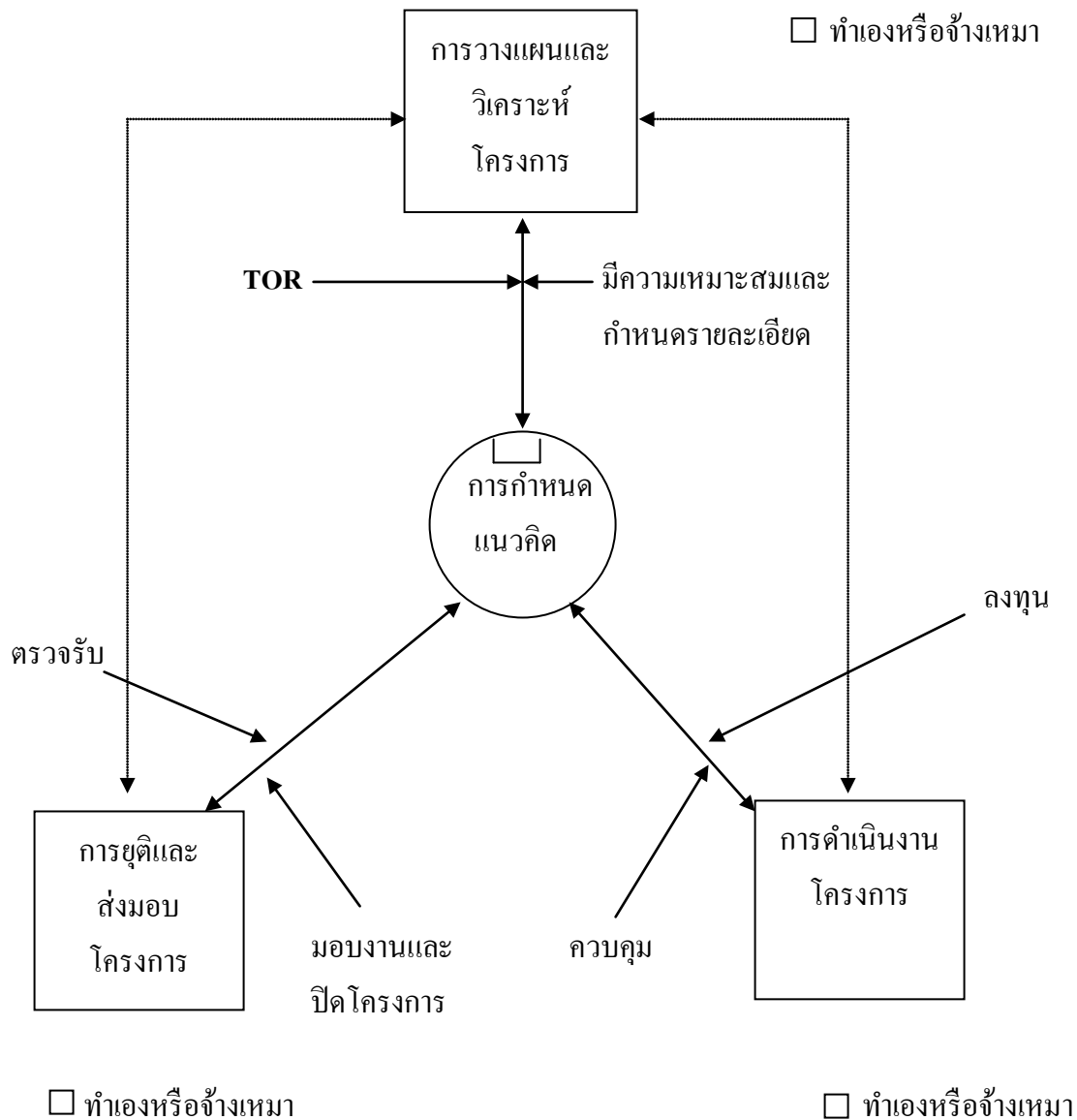
2. ความสำคัญของ TOR

- **ประการแรก** มีความสำคัญมากต่อคุณภาพของผลงานที่จะได้จากผู้รับจ้าง TOR จะต้องมีความชัดเจน และกำหนดประเด็นต่างๆ ที่ผู้รับจ้างจะต้องดำเนินการไว้อย่างชัดเจน TOR ยังมีความชัดเจนเพียงใดยังทำให้การคัดเลือกผู้รับจ้างได้ง่ายขึ้น โปร่งใสมากขึ้นและประเมินปริมาณแรงงานของนักวิชาการสาขาต่างๆที่ต้องใช้ใกล้เคียงกับความจริงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น TOR จึงต้องมีความชัดเจนเพียงพอต่อการประเมินปริมาณและคุณภาพงานของผู้รับจ้าง

- **ประการที่สอง** เป็นเอกสารอ้างอิงที่ใช้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาว่าจ้าง TOR นอกจากกำหนดขอบเขตและรายละเอียดของภารกิจของผู้รับจ้างแล้ว ผู้ว่าจ้างจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกผู้รับจ้างไว้ด้วย โดยเสนอแยกต่างหากไว้ในเอกสารข้อมูลสำหรับผู้รับจ้าง TOR ที่ดีจะต้องไม่เป็น TOR ที่กว้าง และทั่วไป จนสามารถนำไปใช้ได้ในทุกกรณี

ดังนั้นการจัดทำ TOR จึงต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้น หรือในระดับแนวคิด โดยการร่วมหารือกับกลุ่มต่างๆ เพื่อให้ได้มุมมองที่หลากหลายครบถ้วนครอบคลุม

ในองค์กรภาคเอกชน เจ้าของกิจการหรือผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุด(Chief Executive Officer -CEO) จะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดแนวคิดโครงการ (project ideas) ที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการ และความจำเป็นของกิจการ แนวคิดนี้จึงถือว่าเป็นข้อกำหนดเงื่อนไขของโครงการ (terms of reference -TOR) ที่นักวางแผนในหน่วยงานหรือบริษัทที่ปรึกษาที่ได้รับการว่าจ้างที่จะต้องดำเนินการต่อไป



แผนภาพ แสดงวงจรโครงการ

ความหมายและลักษณะของโครงการ

การจัดทำ TOR จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจก่อนว่าโครงการที่จัดจ้างคืออะไร “โครงการ” หรือ “Project” โดยทั่วไป หมายถึง แผนงานที่จัดทำขึ้นอย่างมีระบบ เป็นกิจกรรม หรือกลุ่มกิจกรรมที่รวมกันอยู่ ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานและคาดหวังจะได้ผลตอบแทนอย่างคุ้มค่าโดยมีจุดเริ่มต้น และจุดสิ้นสุด ในการดำเนินงานจะต้องมีจุดประสงค์อย่างชัดเจน มีพื้นที่ในการดำเนินงานเพื่อให้บริการ มีบุคคล หรือหน่วยงานรับผิดชอบ

คำว่า “โครงการ” (Project) มีความหมายแตกต่างจาก คำว่า “โครงการ” (Program) กล่าวคือ โครงการ (Project) เป็นกลุ่มกิจกรรมที่กำหนดขึ้นในการดำเนินงานตามแผน ส่วนโครงการ (Program) เป็นกำหนดการปฏิบัติงาน หรือรายละเอียดในการดำเนินงานของกิจกรรม ซึ่งแต่ละกิจกรรมจะกำหนดขึ้นตามแผนการดำเนินงานของโครงการ

ลักษณะของโครงการ

1. ต้องมีระบบ (System) โครงการต้องประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเป็นกระบวนการ ซึ่งได้แก่ ถ้าส่วนใดเปลี่ยนแปลงไปเกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนอื่น ๆ ตามไปด้วย
2. ต้องมีวัตถุประสงค์ชัดเจน โครงการต้องกำหนดวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายในการดำเนินงานให้ชัดเจน วัตถุประสงค์ต้องมีความเป็นไปได้ และสอดคล้องกับความเป็นมาของโครงการ
3. ต้องเป็นการดำเนินงานในอนาคต เนื่องจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมามีข้อบกพร่อง จึงควรแก้ไขและปรับปรุง โครงการจึงเป็นการดำเนินงานเพื่ออนาคต
4. เป็นการทำงานชั่วคราว โครงการเป็นการทำงานเฉพาะกิจเป็นคราว ๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงและพัฒนา ไม่ใช่การทำงานที่เป็นการทำงานประจำ หรืองานปกติ
5. มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน โครงการต้องกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน โดยกำหนดเวลาเริ่มต้น และเวลาที่สิ้นสุดให้ชัดเจน ถ้าไม่กำหนดเวลา หรือปล่อยให้โครงการดำเนินไปเรื่อย ๆ ย่อมไม่สามารถประเมินผลสำเร็จได้ ซึ่งจะกลายเป็นการดำเนินงานตามปกติ
6. มีลักษณะเป็นงานที่เร่งด่วน โครงการต้องเป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อสนองนโยบายเร่งด่วนที่ ต้องการจะพัฒนางานให้ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ หรือเป็นงานใหม่
7. ต้องมีต้นทุนการผลิตต่ำ การดำเนินงานตามโครงการต้องใช้ทรัพยากร หรืองบประมาณ โครงการจะมีประสิทธิภาพต่อเมื่อมีการลงทุนน้อย และให้ผล หรือได้รับประโยชน์สูงสุด
8. เป็นการริเริ่ม หรือพัฒนางาน โครงการต้องเป็นความคิดริเริ่มที่แปลกใหม่

การกำหนดโครงการขึ้นมาเพื่อที่จะดำเนินการจัดจ้างผู้รับจ้างนั้น สามารถที่จะกำหนดขึ้นมาได้ตามศักยภาพขององค์กร แต่จะต้องอยู่ในขอบเขตที่มั่นใจว่าสามารถที่จะทำได้ กล่าวคือมีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการ มีบุคลากรที่รับผิดชอบงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการกำหนดโครงการควรที่จะระดมความคิดจากทุกฝ่าย อันเป็นแนวความคิดที่หลากหลายเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจ ทั้งยังเป็น การประสานความสัมพันธ์ของบุคลากรภายในหน่วยงานอีกด้วย

การวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้นเพื่อจัดทำ TOR

หน่วยงานทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ และบริษัทจำกัด (มหาชน) ปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้าง และการกำหนดคุณลักษณะ (TOR) ของเนื้อหาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจาก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่กำหนดของแต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะการจัดทำและบริหารงบประมาณของหน่วยงานรัฐ การรายงานรายละเอียดของกระบวนการจัดทำ และบริหารงบประมาณของรัฐ

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้งบประมาณมีหลายประการ ได้แก่

- ปัญหาที่เกี่ยวพันกับกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ ความจำเป็นในการตั้งขอใช้งบประมาณของหน่วยราชการ ปัญหาการจัดหมวดหมู่งบประมาณ และปัญหาด้านเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ไม่เพียงพอ
- ปัญหาที่เกี่ยวพันกับระเบียบการพัสดุเรื่องวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ การใช้วิธีการประกวดราคา และการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเป็นหลักในการจัดจ้างบริษัทเอกชน ให้เข้ามารับดำเนินการโครงการปัญหาการตัดสินใจจ้างเหมาแบบทั้งโครงการ หรือการจ้างเหมาแบบแยกส่วนกิจกรรมที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับลักษณะการทำธุรกิจของบริษัทเอกชน รวมทั้งความไม่ต่อเนื่องของการจ้างงานที่เป็นไปตามระเบียบของการเรียกประกวดราคาทุกปี
- ปัญหาการกำหนดรายละเอียดในข้อกำหนดการว่าจ้าง (TOR) ที่ยังขาดข้อมูลที่จำเป็นต่อการเสนอโครงการที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ข้อมูลสถานการณ์ วัตถุประสงค์เฉพาะของการจ้าง การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การแสดงยอดงบประมาณโครงการ การกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้าง และเกณฑ์การประเมินผลแผนงาน เป็นต้น
- ปัญหาด้านเกณฑ์และวิธีการพิจารณาคัดเลือกบริษัทผู้รับจ้าง เช่น ระเบียบการประกวดราคาที่กำหนดให้พิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาต่ำสุด หรือการที่หน่วยงานราชการไม่พิจารณาอัตราค่าตอบแทนการให้บริการ หรือ agency commission เป็นต้น

สาเหตุของปัญหาการกำหนดรายละเอียดในข้อกำหนด TOR สามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

- **ขาดข้อมูลที่จำเป็นต่อการเสนอโครงการที่มีประสิทธิภาพ**

TOR ของบางหน่วยงานแนบข้อมูลสถานการณ์ วัตถุประสงค์เฉพาะของงานจ้าง การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของแผนงานที่ต้องการไว้อย่างชัดเจนครบถ้วน ในขณะที่ TOR ของบางหน่วยงานมักมีจุดอ่อนด้านข้อมูลสถานการณ์ และขาดวัตถุประสงค์เฉพาะหรือการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่กว้างเกินไป ไม่เหมาะสมกับขอบงบประมาณโครงการ ซึ่งการให้ข้อมูลสถานการณ์เพื่อใช้ประกอบการเสนอแผนงาน มีข้อดีคือให้ทิศทางและภูมิหลังที่จำเป็นต่อการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์การรณรงค์

- **ขาดวัตถุประสงค์เฉพาะของงานจ้าง และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายกว้างเกินไป**

การจะดำเนินโครงการใดๆ ให้บรรลุเป้าหมาย จำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ รวมทั้งต้องมีการกำหนดเป้าหมายเฉพาะของแต่ละกิจกรรมอย่างชัดเจน หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ยังไม่กำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะของการจัดจ้างในแต่ละกิจกรรม โดยจะกำหนดแต่เพียงวัตถุประสงค์โครงการซึ่งเป็นเป้าหมายใหญ่และเป็นเป้าหมายรวมของโครงการเท่านั้น ทำให้การดำเนินกิจกรรมย่อยขาดเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน

หน่วยงานราชการส่วนมากมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายกว้าง และหลากหลายกลุ่ม และแต่ละกลุ่มมีเป้าหมายแตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์ที่กว้างและหลากหลายจนเกินไป รวมทั้งไม่มีการให้ข้อมูลสถานการณ์ที่จำเป็น ทำให้เกิดปัญหาการตีความความต้องการที่ขาดการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนออย่างเป็นธรรม การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน จะเกิดประโยชน์ในการเลือกรูปแบบ และสามารถข้อความที่ต้องการสื่อสารไปยังกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมาย มีพื้นฐานมากจากความไม่รู้และไม่เข้าใจในการวางแผนโครงการ วิธีการแก้ปัญหาคือเจ้าของโครงการจะต้องมีความเข้าใจเรื่ององงานและกลุ่มเป้าหมาย มีงบประมาณอย่างเพียงพอและดำเนินการเป็นขั้นตอนต่อเนื่องจนกว่าจะบรรลุเป้าหมาย

- **การขาดการแสดงยอดงบประมาณใน TOR**

หน่วยงานราชการหลายแห่งไม่ระบุตัวเลขงบประมาณโครงการลงใน TOR ทำให้บริษัทเอกชนต้องใช้ความพยายามส่วนตัว สอบถามและหาข้อมูลให้ทราบถึงจำนวนเงินงบประมาณที่มีของแต่ละโครงการให้ได้ แม้ในบางกรณีจะมีการแจ้งข้อมูลงบประมาณอย่างคร่าว ในการประชุมให้ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการเสนอแผนงานเพื่อการประกวดราคาก็ตาม อาจก่อให้เกิดความลำเอียงได้สำหรับบริษัทเอกชนที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมการไม่ระบุยอดงบประมาณที่มีจึงกลายเป็นเรื่องใหญ่ เนื่องจากบริษัทเอกชนที่มาประกวดราคาจะต้องกำหนดงบประมาณเอง ทำให้ไม่ยุติธรรมในการเปิดซองราคาเนื่องจากบริษัทไม่ทราบแน่ชัดว่าราคาใดคือราคากลาง ในการกำหนดโดยบริษัทที่มีความสัมพันธ์ภายในกับหน่วยงานรัฐ

อาจจะสามารถทราบถึงงบประมาณที่หน่วยงานของรัฐวางเอาไว้ แล้วดำเนินการตั้งงบประมาณการจัดทำโครงการตามนั้น ทำให้ได้เปรียบกว่าในการประกวดราคาอีกด้วย

ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐควรระบุงบประมาณที่ชัดเจน ในการจัดทำโครงการแต่ละโครงการว่ามีงบประมาณอยู่เท่าไร เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ควรจะให้บริษัทเอกชนทั่วไปรับรู้ได้ โดยหน่วยงานควรเน้นไปที่การพิจารณาความคุ้มค่าของการจัดทำโครงการ และประสิทธิภาพ / ประสิทธิผลของโครงการเป็นหลัก

- **ขาดความเข้าใจในการกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้าง**

ผู้จัดทำ TOR ที่ไม่มีประสบการณ์ หรือความเข้าใจโดยตรงในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้าง มักจะกำหนดในลักษณะกว้างๆ และระบุคุณสมบัติผู้รับจ้างเพียงเป็นนิติบุคคลที่มีประสบการณ์ และผลงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งวิธีการกำหนดคุณสมบัติเช่นนี้ทำให้ขาดการชี้ชัดถึงลักษณะความชำนาญพิเศษที่จำเป็นในการรับจ้างดำเนินโครงการ จึงได้ผู้รับจ้างไม่ตรงกับความต้องการของผู้ว่าจ้าง นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างอาจเกิดเป็นข้อครหาในเรื่องของความไม่โปร่งใสได้ เนื่องจากหน่วยงานสามารถกำหนดคุณสมบัติให้เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทเอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การกำหนดวงเงินทุนจดทะเบียนบริษัท โดยไม่จำเป็นต้องแจกแจงเหตุผลว่าทำไมจึงกำหนดวงเงินทุนจดทะเบียนเป็นจำนวนดังกล่าว ทำให้ถึงแม้จะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างเพื่อความโปร่งใส ก็ไม่มีสิ่งใดยืนยันได้ว่าการจัดจ้างมีความโปร่งใสจริง ซึ่งตามหลักการในการกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างผู้รับจ้างที่เหมาะสมควรจะคำนึงถึงลักษณะงานที่จะจ้างเป็นอันดับแรก แล้วจึงพิจารณาถึงคุณสมบัติด้านการประกอบธุรกิจที่ตรงกับการจ้างงานครั้งนั้นๆ เช่น ถ้าเป็นการจัดจ้างวางแผนการโฆษณา ก็ควรจะระบุคุณสมบัติผู้รับจ้างว่าเป็นบริษัทที่มีรายได้ส่วนใหญ่มากจากการประกอบธุรกิจในด้านการวางแผนโฆษณา (Advertising Agency Business) และมีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบธุรกิจด้านการวางแผนและให้คำปรึกษาทางด้านการโฆษณา หรือ TOR จ้างดำเนินกิจกรรมพิเศษอื่นๆ ก็กำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างตามประเภทธุรกิจที่บริษัทเอกชนดำเนินการเป็นหลัก เป็นต้น จึงควรพิจารณากำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างให้ตรงกับความต้องการจ้าง

การกำหนดวัตถุประสงค์ TOR

ในการเขียนวัตถุประสงค์ของ TOR ก็เช่นเดียวกับการเขียนวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยต้องระบุความต้องการให้ชัดเจน รัดกุม และสามารถปฏิบัติได้จริง รวมทั้งครอบคลุมเหตุผลในการจัดทำโครงการ ลักษณะวัตถุประสงค์ที่ดี ควรยึดแนวทางของ “SMART” ดังนี้

- S - Sensible มีความเป็นไปได้
- M - Measurable สามารถวัดได้
- A - Attainable ระบุสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นชัดเจน
- R - Reasonable มีเหตุผล
- T - Time มีขอบเขตของเวลา

แนวทางการกำหนดวัตถุประสงค์ TOR

- TOR ควรกำหนดวัตถุประสงค์ (End) ที่สามารถนำไปสู่การวัดที่เป็นรูปธรรมได้ ไม่ใช่กำหนดเป็นวิธีการ (Means) ตัวอย่างเช่น วัตถุประสงค์ของการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาปัญหาต่างๆในการปรับโครงสร้างของหน่วยงาน การศึกษาปัญหาต่างๆ เป็นวิธีการ (Means) และวัตถุประสงค์ (End) ในการศึกษา คือ เพื่อจัดทำแผนปรับโครงสร้างของหน่วยงาน โดยแผนดังกล่าวจะต้องมีเนื้อหาสาระชัดเจนว่าต้องการแผนของหน่วยงานที่มีลักษณะอย่างไร

- TOR ควรกำหนดวัตถุประสงค์ที่ใกล้เคียงกับผลผลิตที่ต้องการจะได้จากผู้รับจ้าง แต่สิ่งที่ต้องการจะได้ในกรณีนี้ นอกจากเอกสารรายงานฯ และแผนการปรับโครงสร้างของกรมแล้วอาจรวมถึงอื่นๆอีก เช่นการฝึกอบรม เอกสารอื่นๆ เป็นต้น

- TOR กำหนดวัตถุประสงค์ว่าต้องการให้ผู้รับจ้างดำเนินการอะไร ต้องการให้เกิดอะไร เพื่อให้ง่ายและสะดวกสำหรับการประเมินผลการจ้างสำหรับผู้จ้าง และให้ง่ายในการออกรูปแบบและแผนการดำเนินงานของผู้รับจ้าง วัตถุประสงค์จะใกล้เคียงกับสิ่งที่ต้องการจะได้จากผู้รับจ้าง แต่สิ่งที่ต้องการจะได้ในกรณีนี้ นอกจากเอกสารรายงานฯและแผนการปรับโครงสร้างของกรมแล้วอาจรวมถึงอื่นๆอีก เช่น การฝึกอบรม เอกสารอื่นๆ เป็นต้น

กล่าวได้ว่า ปัญหาโดยทั่วไปคือการขาดวัตถุประสงค์เฉพาะของการว่าจ้าง หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะของการจัดจ้างในแต่ละกิจกรรม โดยส่วนใหญ่จะกำหนดแต่เพียงวัตถุประสงค์โครงการซึ่งเป็นเป้าหมายใหญ่และเป็นเป้าหมายรวมของโครงการ ทำให้การดำเนินกิจกรรมย่อยขาดเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน

การกำหนดขอบเขต TOR

เอกสาร TOR จะกำหนดขอบเขตงานและรายละเอียดของงานเพื่อจัดจ้าง ขอบเขตของงานอาจเรียกว่า โครงสร้างของ TOR หรือส่วนประกอบของ TOR ซึ่งประกอบด้วย

- บทนำข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ
- วัตถุประสงค์ของการว่าจ้าง

- ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจของผู้รับจ้าง
- ขอบเขตการดำเนินงาน
- ระยะเวลาการดำเนินงาน
- คุณสมบัติของผู้รับจ้าง
- การส่งมอบผลงาน
- การกำกับการทำงานของผู้รับจ้าง
- หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก
- หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้าง

1) บทนำ

บทนำจะให้ข้อมูลความเป็นมาของโครงการ และภารกิจที่ต้องการว่าจ้างที่ปรึกษา เพื่อให้ที่ปรึกษาเข้าใจถึงความจำเป็น หรือความสำคัญของภารกิจนี้ และความเชื่อมโยงของภารกิจนี้กับเรื่องอื่นๆ

2) วัตถุประสงค์ของการว่าจ้าง

การจะดำเนิน โครงการใดๆ ให้บรรลุเป้าหมายจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ รวมทั้งต้องมีการกำหนดเป้าหมายเฉพาะของแต่ละกิจกรรมอย่างชัดเจน วัตถุประสงค์ของการว่าจ้าง คือ สิ่งที่ผู้ว่าจ้างต้องการจะบรรลุหลังจากที่ภารกิจเสร็จสิ้นลงผลงานของโครงการ มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างผลลัพธ์ ที่มีตัวชี้วัดที่ต้องการทั้งในด้านของเวลา พื้นที่ ปริมาณ คุณภาพ รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ชัดเจน เพื่อให้การวัดความสำเร็จของโครงการ สามารถจะวัดในด้านของประสิทธิผล หรือผลสัมฤทธิ์ได้โดยง่าย

3) ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจของผู้รับจ้าง

เป็นการประมวลสาระของปัญหาหรือเรื่องที่ต้องการให้ผู้รับจ้างดำเนินการ บ่งชี้ประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัปัญหา ทั้งนี้ เพื่อสร้างพื้นฐานสำหรับการทำความเข้าใจในขอบเขตการดำเนินงานภายใต้ภารกิจของผู้รับจ้าง ส่วนนี้ของ TOR ควรเสนอในรูปของสรุปย่อผลการศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้น เพื่อบ่งชี้ปัญหา และรายละเอียดต่างๆ โดยอาจเสนอไว้ในภาคผนวกหรือเอกสารแนบ

4) แนวทางการดำเนินงานและขอบเขตงาน

ควรกำหนดชัดเจนว่าการดำเนินงานของผู้รับจ้าง ต้องครอบคลุมประเด็นใดบ้าง และละเอียดเพียงใด ทั้งในด้านลึกและด้านกว้าง ทั้งนี้ ต้องแน่ใจว่าประเด็นที่จะให้ผู้รับจ้างดำเนินงาน มีความจำเป็นจริงๆ ต่อปัญหาหลักที่เป็นพื้นฐานในการว่าจ้าง ขอบเขตของการดำเนินงานจะบอกว่าจะทำอะไรบ้าง มิใช่บอกว่าทำอะไร แต่งานบางอย่างอาจจำเป็นต้องบอกว่าควรทำอะไร ทั้งนี้เพื่อรักษามาตรฐานของข้อมูล

นอกจากนี้ ควรแบ่งการดำเนินงานออกเป็นขั้นตอน เช่น การสำรวจข้อมูลพื้นฐาน การศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ การจัดทำรายงานฉบับร่าง การจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นในการปรับแก้รายงานฉบับร่าง เป็นต้น

5) ระยะเวลาการดำเนินงาน

กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานโดยแบ่งเป็นระยะๆตามผลงาน เช่น รายงานเริ่มงาน (Inception Report) รายงานฉบับกลางรายงานฉบับร่าง รายงานฉบับสุดท้าย เป็นต้น ระยะเวลาการดำเนินงานที่กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องมีความเป็นไปได้ (Realistic) สอดคล้องกับปริมาณงานและข้อจำกัดอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บข้อมูลที่ขึ้นกับฤดูกาล โดยทั่วไปถ้าระยะเวลาการทำงานสั้นจะใช้คนมาก ถ้าระยะเวลาทำงานนานใช้คนน้อย กล่าวคือ ปริมาณคน-เดือนที่ต้องใช้จะมีความสัมพันธ์กัน

6) กำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้าง

TOR ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคลากรที่ต้องการสำหรับภารกิจนี้ มีลักษณะอย่างไร การกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างควรให้สอดคล้องตรงกับลักษณะของงานที่ต้องการว่าจ้าง เช่น

- เป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิชาการด้านใดบ้าง แต่ละด้านจะใช้แรงงานเท่าใด
- กำหนดสาขาวิชา หรือความเชี่ยวชาญที่ต้องการ จากโครงสร้างของปัญหาที่ต้องการให้มีการศึกษาวิเคราะห์
- กำหนดคุณสมบัติและประสบการณ์ของผู้รับจ้าง และความสามารถพิเศษอื่น ๆ ที่ต้องการ เช่น ต้องมีความสามารถในการใช้คอมพิวเตอร์ได้ การคิดและพิมพ์ได้ และความสามารถด้านภาษาอังกฤษ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปริมาณแรงงานที่เอกสาร TOR กำหนดไว้เป็นเพียงตัวเลขคร่าวๆ ตามการประเมินของผู้จัดทำ TOR เท่านั้น เพื่อใช้ในการประมาณราคาค่าจ้าง

ตัวอย่างการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา

- 1) ผู้เสนอราคาต้องเป็นผู้มีอาชีพรับจ้างที่ประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์
- 2) ผู้เสนอราคาต้องไม่เป็นผู้ถูกระบุชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อผู้ทำงานของทางราชการและได้แจ้งเวียนชื่อแล้ว หรือไม่เป็นผู้ที่ได้รับผลของการสั่งให้นิติบุคคลหรือนุคคลอื่นเป็นผู้ทำงาน ตามระเบียบของทางราชการ
- 3) ผู้เสนอราคาต้องไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้เสนอราคารายอื่นที่เข้าเสนอราคา ณ วันประกวดราคาจ้าง และไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ หรือไม่เป็นผู้กระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ในการประกวดราคาครั้งนี้

4) ผู้เสนอราคาต้องไม่เป็นผู้ได้รับเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกัน ซึ่งอาจปฏิเสธไม่ยอมขึ้นศาลไทย เว้นแต่รัฐบาลของผู้เสนอราคาได้มีคำสั่งให้สละสิทธิ์และความคุ้มกันเช่นนั้น

5) ผู้เสนอราคาต้องเป็นนิติบุคคลและมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกันกับงานที่ประมูลจ้าง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในครั้งนี ในวงเงินไม่น้อยกว่า 3,100,000 บาท (สามล้านหนึ่งแสนบาทถ้วน) โดยต้องเป็นผลงานสัญญาเดี่ยวและเป็นผลงานที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานเอกชน ที่จังหวัดเชื่อถือ โดยต้องเป็นผลงานไม่เกินกำหนดระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ตรวจรับงานจ้างงวดสุดท้ายจนถึงวันยื่นซองข้อเสนอการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

7) การส่งมอบผลงาน

ผลงานของผู้รับจ้าง TOR จะต้องกำหนดอย่างชัดเจนว่าต้องการผลงานของผู้รับจ้าง อะไรบ้าง ข้อกำหนดของผลงานเป็นอย่างไร (เช่น รายงานแต่ละฉบับจะต้องมีเนื้อหาสาระอะไรบ้าง) รูปร่างหน้าตาของผลงานควรเป็นอย่างไร (Format) กำหนดส่งมอบเมื่อไร จำนวนเท่าใด เป็นต้น นอกจากนี้ควรกำหนด Software ที่ผู้รับจ้างจะใช้ และกำหนดให้ผู้รับจ้างส่ง Diskette ด้วย รายงานที่ต้องการจากผู้รับจ้าง ได้แก่

- รายงานเริ่มงาน (Inception Report) หลังจากเริ่มงานแล้วประมาณ 1-2 เดือน วัตถุประสงค์เพื่อ ทบทวนปรับแก้แผนงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้นหลังจากที่ได้ ศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้นแล้ว

- รายงานฉบับกลาง (Interim Report) ประมาณกึ่งกลางช่วงเวลาการดำเนินงาน ถ้าช่วงเวลาการดำเนินงานสั้น เช่น 4-6 เดือนอาจไม่จำเป็นต้องมีรายงานฉบับกลาง

- รายงานฉบับสุดท้าย ฉบับร่าง (Draft Final Report) ประมาณ 1 เดือน ก่อนสิ้นสุดการดำเนินงาน

- รายงานฉบับสุดท้ายฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ประมาณ 1 เดือน หลังจากที่ได้รับข้อมติเห็น จากผู้ว่าจ้างแล้ว

- รายงานการเสร็จสิ้นภารกิจ (Assignment or Project Completion Report) ในกรณีที่เป็นการว่าจ้าง ที่ปรึกษาให้ดำเนินการกิจบางอย่าง เช่น ว่าจ้างที่ปรึกษาเป็นผู้เชี่ยวชาญประจำโครงการ ว่าจ้างที่ปรึกษาให้จัดการโครงการ ว่าจ้างที่ปรึกษาให้ควบคุมงานก่อสร้าง เป็นต้น

- รายงานความก้าวหน้า จะขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความต้องการของผู้ว่าจ้าง โดยอาจจะมีเป็น รายเดือน หรือรายไตรมาสในลักษณะรายงานถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานของที่ปรึกษาเป็นระยะๆ

8) การกำกับผลการดำเนินงานของผู้รับจ้าง

ผู้ว่าจ้างควรจัดทำข้อกำหนดโครงการ (TOR) ที่ให้ข้อมูลแก่ผู้รับจ้างเกี่ยวกับการจัดองค์กร ของผู้ว่าจ้างสำหรับกำกับการดำเนินงานของผู้รับจ้าง และเป็นกลไกที่จะใช้ในการประสานงานกับผู้รับจ้าง

โดยทั่วไปผู้ว่าจ้างจะมีเจ้าหน้าที่ร่วม (Counterpart Staff) เพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้งานจากผู้รับจ้าง (มักต้องเรียนรู้เอง เพราะผู้รับจ้างจะให้ความสำคัญแก่การทำงานตามภารกิจของตนก่อน) ผู้ประสานงานโครงการ หรือผู้จัดการโครงการ คณะกรรมการกำกับการดำเนินงานของผู้รับจ้าง(คณะกรรมการกำกับโครงการ) ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งทางปฏิบัติส่วนราชการมักจะแต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้างเป็นคนละชุดกับคณะกรรมการคัดเลือกผู้รับจ้าง จึงมีปัญหาคือ คณะกรรมการตรวจการจ้างต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจกับข้อเสนอด้านเทคนิคของผู้รับจ้าง รวมทั้งอาจไม่ทราบรายละเอียดผลการเจรจาที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันได้ โดยเฉพาะการทำความเข้าใจระหว่างกัน ในขอบเขตการปฏิบัติงานและความลึกของข้อมูลที่ต้องการให้ศึกษาและวิเคราะห์ ดังนั้น คณะกรรมการทั้งสองชุดควรใช้บุคลากรหลักร่วมกัน

9) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก

TOR ควรกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิค เช่น ประสบการณ์ แนวคิดสร้างสรรค์ ความถูกต้องตามวัตถุประสงค์ เป็นต้น เพื่อเป็นเกณฑ์พิจารณาในการคัดเลือกผู้รับจ้างตามลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีคณะกรรมการพิจารณาและตรวจรับ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และเชี่ยวชาญในงานนั้นๆ โดยเฉพาะ

10) หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้าง

เอกสาร TOR จะต้องกำหนดชัดเจนว่า ผู้ว่าจ้างจะให้อะไรหรือทำอะไรให้แก่ผู้รับจ้างได้บ้าง จะคิดค่าใช้จ่ายหรือไม่คิด ถ้าคิดจะคิดอย่างไร รายการที่ควรพิจารณาได้แก่

- สถานที่ทำงาน เฟอร์นิเจอร์สำนักงาน เครื่องใช้สำนักงาน เครื่องคอมพิวเตอร์และเครื่องพิมพ์ เครื่องถ่ายเอกสาร โทรศัพท์ โทรสาร ยานพาหนะวัสดุสิ้นเปลืองต่างๆ
- ข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการทำงานของผู้รับจ้าง ถ้าเป็นข้อมูลของหน่วยราชการต่างๆ ผู้ว่าจ้างควรรับหน้าที่ในการเก็บรวบรวมให้ที่ปรึกษา จะประหยัดเวลาและเงินค่าจ้างได้มาก
- ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น การจัดสัมมนา การพิมพ์เอกสารต่างๆ

การกำหนดลักษณะการจัดจ้างและการคัดเลือกผู้รับจ้าง

การจัดทำรายละเอียดในการจัดจ้าง(TOR: Term of Reference) ถือได้ว่าเป็นกลยุทธ์หนึ่ง ซึ่งจะใช้เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดในการจ้างผู้รับจ้างหน่วยงานภายนอก (Outsource) มาดำเนินการ ซึ่งกระทำได้ในลักษณะต่างๆกัน อาทิ จ้างที่ปรึกษา จ้างดำเนินการศึกษาวิจัย จ้างดำเนินการผลิตเอกสาร ฯลฯ

- 1) กำหนดลักษณะการจัดจ้าง การจัดจ้างดำเนินงาน จะมีการจ้างเป็น 2 ลักษณะคือ

- **การจ้างรวมทั้งแผนงาน/โครงการ** มีลักษณะการจ้างกิจกรรมหลายๆ ด้านรวมเบ็ดเสร็จเป็นโครงการใหญ่ TOR สำหรับการจ้างรวมทั้งโครงการ ต้องตอบสนองเป้าประสงค์ขององค์กร ได้อย่างครบถ้วนทุกกิจกรรม TOR จะต้องระบุให้ชัดเจนว่าต้องการให้เกิดอะไรขึ้นกับองค์กร และงบประมาณเท่าใด เป็นต้น ซึ่งการจัดจ้างในรูปแบบนี้มักจะมีผู้รับจ้างเพียงรายเดียว โดยที่อาจจะไม่ได้มีความถนัดในการจัดทำและวางแผนให้ครบทุกๆ กิจกรรม

- **การจ้างแบบแยกกิจกรรม/แยกส่วนงาน** มีลักษณะการจ้างทำงานแยกความรับผิดชอบออกเป็นส่วนๆ เป็นเฉพาะเรื่องตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรมตามแต่ละกรณีไป การจัดทำกรจ้างแบบแยกส่วนนั้นหน่วยงานสามารถเลือกจ้างได้ตามความจำเป็น ซึ่ง TOR ที่กำหนดขึ้นจะเปิดโอกาสให้ได้มีความชำนาญอย่างแท้จริงในแต่ละด้าน แต่ละงาน เข้ามาแข่งขันอันจะเป็นผลดีแก่หน่วยงานที่สามารถตัดสินใจคัดเลือกตามความถนัดได้มากขึ้น ซึ่งหากหน่วยงานมีแผนงานที่ดี เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาควบคุมดูแลให้การดำเนินงานของผู้รับจ้างเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ก็จะช่วยให้เกิดผลสัมฤทธิ์แก่หน่วยงานมากยิ่งขึ้น

2) การเลือกผู้รับจ้าง

เนื่องจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ไม่ได้มีประสบการณ์หรือความเข้าใจโดยตรงในโครงการอย่างเพียงพอ ทำให้มีการกำหนดลักษณะคุณสมบัติผู้รับจ้างแบบกว้างๆ โดยมีกระบวนคุณสมบัติผู้รับจ้างเพียงเป็นนิติบุคคลที่มีประสบการณ์และผลงานเท่านั้น ซึ่งวิธีการกำหนดคุณสมบัติเช่นนี้ทำให้ขาดการชี้ชัดถึงลักษณะความชำนาญพิเศษเฉพาะที่จำเป็นในการดำเนินโครงการ อันทำให้ได้ผู้รับจ้างไม่ตรงกับความต้องการของการว่าจ้าง

นอกจากการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างของหน่วยงาน อาจเกิดเป็นข้อครหาในเรื่องของความโปร่งใสได้ เนื่องจากสามารถกำหนดคุณสมบัติให้เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทเอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การกำหนดวงเงินทุนจดทะเบียนบริษัท โดยไม่จำเป็นต้องแจกแจงเหตุผลว่าทำไมจึงกำหนดวงเงินทุนจดทะเบียนเป็นจำนวนดังกล่าว ทำให้ถึงแม้จะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างเพื่อความโปร่งใสแต่ไม่มีสิ่งใดเป็นหลักประกันได้ว่าการจัดจ้างมีความโปร่งใสจริง ในความเป็นจริงการกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้างที่เหมาะสมควรจะคำนึงถึงลักษณะงานที่จะจ้างเป็นอันดับแรก แล้วจึงพิจารณาถึงคุณสมบัติด้านการประกอบธุรกิจที่ตรงกับการจ้างงานครั้งนั้นๆ เช่น ถ้าเป็นการจัดจ้างวางแผนการโฆษณา ก็ควรจะระบุคุณสมบัติผู้รับจ้างว่า เป็นบริษัทที่มีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการประกอบธุรกิจด้านการวางแผนการโฆษณา (Advertising Agency Business) และมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประกอบธุรกิจด้านการวางแผน และให้คำปรึกษาทางการโฆษณา เป็นต้น

การควบคุมงานและการตรวจความก้าวหน้าโครงการ

1. การควบคุมงาน

การควบคุมงานมีความสำคัญต่อการทำงานของผู้รับจ้าง ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ทำให้ทราบความก้าวหน้าของงาน และสามารถตรวจสอบความถูกต้อง การดำเนินงานของผู้รับจ้าง ได้ทุกขั้นตอน

ประการที่สอง ทราบปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้น ในระหว่างการทำงานของผู้รับจ้าง อันจะทำให้สามารถแก้ไขได้ทันก่อนจะเกิดความเสียหาย หรือความล้มเหลวในการทำงาน

ประการที่สาม ทราบความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของวิธีการทำงานของผู้รับจ้าง การควบคุมงาน ให้ได้ผลลัพธ์ตามแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ จำเป็นจะต้องคำนึงถึง องค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการคือ

1) การกำหนดมาตรฐานของงาน (standards)

มาตรฐานในที่นี้เป็นเครื่องมือชี้วัด หรือบรรทัดฐานที่บ่งบอกถึงระดับความสำเร็จที่ต้องการ อันจะทำให้ทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้ควบคุมงาน สามารถใช้เป็นตัววัดเปรียบเทียบผลงานได้ตรงกัน

มาตรฐานนี้อาจระบุในเชิง ปริมาณ คุณภาพ ขนาด เวลา และพื้นที่เป้าหมาย รวมทั้งเกณฑ์ทางเทคนิค (technical) โดยเฉพาะตามหลักพื้นฐานทางวิชาการหรือวิชาชีพด้วย

การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวจำเป็นพิจารณาจากข้อความต่างๆ ในเงื่อนไขของโครงการ และข้อกำหนดโครงการ(TOR) ตลอดจนการอ้างอิงในเชิงเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับ โดยทั่วไปจะกำหนดมาตรฐานที่น่าเชื่อถือทางวิชาชีพเฉพาะ (specialist) ด้วย

มาตรฐานที่ดีคือ มาตรฐานที่ใช้เป็นเป้าหมายในการทำงานได้ ซึ่งปกติจะเป็นไปตามหลัก SMART คือ เป็นไปได้ (sensible) วัดได้ (measurable) บรรลุผลที่ต้องการ (attainable) อธิบายได้ (reasonable) และระบุเวลา (time available)

2) การกำหนดแบบแผนของรายงาน (reporting)

เพื่อให้ผู้บริหารรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน (performance information) ของผู้รับจ้าง จึงจำเป็นต้องกำหนดระยะเวลา รูปแบบ และวิธีการรายงานให้ชัดเจนไว้ใน TOR ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การติดตามงานเป็นไปอย่างรัดกุม และรอบคอบ

3) การวัดผลงาน (measurement)

เป็นการวัดผลงานที่ได้รับจากการรายงานกับมาตรฐานของงานที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อพิจารณาว่าสามารถที่จะยอมรับงานนั้นได้หรือไม่ ถ้าได้มาตรฐานก็ผ่าน ไม่ได้มาตรฐานก็ไม่ผ่าน

4) การปรับปรุงแก้ไข (take corrective action)

เป็นการใช้ดุลยพินิจของนักบริหารในการสั่งการ หรือให้คำแนะนำ หรือปรึกษาหารือ เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงงานให้ได้มาตรฐานที่กำหนด

การควบคุมผลลัพธ์ (outcomes controls) เป็นการติดตามผลการดำเนินงาน ที่พิจารณาถึงระดับความสำเร็จของผลงานที่หน่วยงานเสนอต่อผู้รับบริการหรือสาธารณชน ว่าผลลัพธ์ (results or outcomes) เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้หรือไม่ มีผลกระทบ (impacts) ในด้านบวกหรือด้านลบอย่างไร กับสามารถนำไปสู่การควบคุมหรือโต้ตอบกับสภาพแวดล้อมได้ ตามจุดหมายของนโยบายและแผนของหน่วยงานมากน้อยเพียงใด ในการควบคุมผลลัพธ์ที่กล่าวนี้จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลอย่างแท้จริง

ระบบการรายงาน (reporting system) การที่จะทำให้ระบบการควบคุมที่วางไว้ทำงานอย่างได้ผล จำเป็นจะต้องจัดวางระบบการรายงานให้มีประสิทธิภาพ โดยรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เป็นข้อมูลข่าวสารที่จะทำให้ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องทราบถึงสถานภาพ (project status) ที่แท้จริงของการดำเนินงาน

2. การติดตามงาน (Monitoring or Follow up) ซึ่งเป็นการพิจารณาข้อมูลที่แสดงถึงผลการดำเนินงานของระบบงานที่วางไว้ ซึ่งปกติจะให้ความสำคัญในเรื่องต่างๆ ได้แก่

- การใช้ทรัพยากร (inputs) เป็นไปตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่างๆ ในแผนงานหรือไม่
- การปฏิบัติงานเป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการด้านต่างๆ (processes) ที่วางไว้ในแผนงานหรือไม่
- การพิจารณาผลงาน (outputs) ที่เกิดขึ้นในโครงการ ว่ามีปริมาณ คุณภาพ และเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือไม่
- การติดตามผลลัพธ์ (outcomes) ว่าได้รับการยอมรับและถูกนำไปใช้ประโยชน์ในหมู่ผู้รับบริการ ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่

3. การตรวจรับให้สอดคล้องกับ TOR การตรวจรับมักจะเน้นเรื่องเอกสารข้อความ แต่ต้องมีความรู้ด้านเทคนิคเพื่อให้สามารถตรวจคุณภาพได้ TOR มีความสำคัญมากการตรวจรับจะต้องเป็นไปตามสัญญา

การประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการ

มาตรการด้านการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ ยังไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างกว้างขวางทั่วถึงในหน่วยงานรัฐ ในการประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องการประเมินประสิทธิภาพต้นทุน (Cost

Efficiency) ของโครงการ โดยหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญในเรื่องของการประเมินผลด้านทัศนคติและพฤติกรรมแล้วนำมาเทียบกับวัตถุประสงค์/เป้าหมายของโครงการ

นอกจากนี้หน่วยงานราชการหลายแห่ง ใช้จำนวนชิ้นงานที่ผลิตได้ เป็นเกณฑ์การวัดผลผลิต (Output) ซึ่งอันที่จริงแล้วจำนวนงานที่เท่ากันอาจมีต้นทุนดำเนินการที่ต่างกัน การวัดผลงานโครงการในเชิงปริมาณงาน จึงควรพิจารณาในแง่ ผลลัพธ์ (Outcome) จำนวนครั้ง และความพอเพียง ประกอบกันด้วย

การออกแบบการประเมินผล ควรจะกำหนดเป้าหมายและแนวทางที่แน่นอนของโครงการว่ามุ่งหวังในด้านใด วัตถุประสงค์สูงสุดที่ต้องการจะบรรลุและวิธีการประเมินผลวัตถุประสงค์นั้น เช่น ในกรณีที่ต้องการจะเปลี่ยนทัศนคติของผู้บริโภค ก็ควรจะมีการออกแบบวิธีการประเมินผลที่สามารถจะทราบถึงการเปลี่ยนทัศนคติของผู้บริโภค โดยในการทำข้อกำหนดจัดจ้างโครงการ TOR อาจจะแบ่งเป็นช่วงๆ ตามปีงบประมาณ ซึ่งแต่ละช่วงควรจะมีการกำหนดการประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการตามเป้าหมายของโครงการ

สรุป

การดำเนินงานของผู้รับจ้างในบางโครงการจะประสบกับปัญหาอุปสรรคทำให้งานไม่เสร็จตามเวลาที่กำหนด หรือผลงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ และเมื่อผู้รับจ้างไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ก็จะส่งผลให้โครงการนั้นประสบกับความล้มเหลว ปัญหาดังกล่าวมีความเป็นไปได้ว่าอาจจะเกิดจากการกำหนดโครงการ(TOR) ผิดพลาด การตั้งงบประมาณและเวลาที่ไม่เหมาะสม การแจกแจงงานไม่ชัดเจน ขาดการกำกับงานและติดตามงานของผู้ว่าจ้าง ไม่มีการประเมินผลโครงการเป็นต้น ข้อผิดพลาดต่าง ๆ เหล่านี้ผู้ว่าจ้างมักจะไม่นิยมรับ โดยมักจะบิดไปเป็นความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง และดำเนินการปรับด้วยเหตุผิดสัญญาจ้าง ซึ่งในความเป็นจริงหากผู้ว่าจ้างได้เข้าไปศึกษาก่อนจนรู้ถึงสาเหตุที่แท้จริง และยอมรับว่าเป็นความผิดพลาดจากการกำหนดโครงการ(TOR) ผู้ว่าจ้างควรร่วมหาทางแก้ปัญหาเพื่อมิให้เกิดความเสียหายกับงาน เช่น การขยายระยะเวลาออกไป โดยมุ่งเป้าหมายเพื่อให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด ภายในงบประมาณที่จำกัด
