

บทที่ 4

การจัดทำ TOR

4.1 ความหมายและความสำคัญของ TOR

Terms of Reference หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า TOR เป็นเอกสารที่กำหนดขอบเขตและรายละเอียดของภารกิจที่ผู้จัดทำ TOR ต้องการให้ผู้รับจ้างดำเนินการ รวมทั้งความรับผิดชอบอื่นๆ ของผู้รับจ้างที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้น ตัวอย่างเช่น TOR สำหรับการว่าจ้างที่ปรึกษาให้ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะกำหนดขอบเขตของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประเด็นที่ต้องศึกษา รวมทั้งระดับความลึกของการศึกษาแต่ละประเด็น และรายงานต่างๆ ซึ่งที่ปรึกษาจะต้องจัดทำและส่งมอบให้ผู้ว่าจ้างในช่วงเวลาต่างๆ ตลอดช่วงเวลาของการดำเนินการกิจ ดังนั้น TOR จึงเทียบได้กับข้อกำหนด (Specifications) ของสินค้าที่ผู้ซื้อจัดทำขึ้นสำหรับการจัดซื้อ แต่ต่างกันตรงที่ไม่สามารถจัดทำข้อกำหนดอย่างละเอียดสำหรับผลงานการศึกษาหรือบริการทางวิชาการได้เหมือนกับข้อกำหนดของสินค้า ดังนั้น TOR จึงให้ข้อกำหนดได้เพียงคร่าวๆ เท่านั้น

ความสำคัญของ TOR มีสองประการ:

- **ประการแรก** TOR มีความสำคัญมากต่อคุณภาพของผลงานที่จะได้จากที่ปรึกษา TOR จะต้องมีความชัดเจน และกำหนดประเด็นต่างๆ ที่ที่ปรึกษาจะต้องวิเคราะห์ไว้อย่างชัดเจน TOR ยังมีความชัดเจนเพียงพอ ยังทำให้การคัดเลือกที่ปรึกษาง่ายขึ้น โปร่งใสมากขึ้น และการประเมินปริมาณแรงงานของนักวิชาการสาขาต่างๆ ที่ต้องใช้จะใกล้เคียงกับความจริงมากยิ่งขึ้น
- **ประการที่สอง** TOR เป็นเอกสารอ้างอิงที่ใช้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาว่าจ้าง ดังนั้น TOR จึงต้องมีความชัดเจนเพียงพอต่อการประเมินปริมาณและคุณภาพงานของที่ปรึกษา

นอกเหนือจาก TOR ซึ่งกำหนดขอบเขตและรายละเอียดของภารกิจแล้ว ผู้ว่าจ้างจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกที่ปรึกษาไว้ด้วย โดยเสนอแยกต่างหากไว้ในเอกสารข้อมูลสำหรับที่ปรึกษา

TOR ที่ดีจะต้องไม่เป็น TOR ที่กว้างทั่วไป จนสามารถนำไปใช้ได้ในทุกกรณี ตัวอย่างเช่น “ประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อคุณภาพน้ำในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง” แต่จะต้องเน้นเฉพาะประเด็นให้ชัดเจน เช่น “ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในคลองบางขัน คลองวง และคลองสี ในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่กองวัสดุก่อสร้างของโครงการ โดยเน้นคุณภาพน้ำในเรื่องความขุ่นในช่วงเวลาหลังจากฝนตก ซึ่งเกิดขึ้นจากน้ำฝนชะล้างวัสดุก่อสร้าง” ดังนั้น การจัดทำ TOR จึงต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในเบื้องต้นหรือในระดับแนวคิด ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อบ่งชี้ปัญหามากกว่าการหาคำตอบ การศึกษาใช้เวลาไม่นาน และอาจทำได้โดยการร่วมหารือกับกลุ่มต่างๆ เพื่อให้ได้มุมมองที่หลากหลายครบถ้วนสมบูรณ์ที่สุด

4.2 โครงสร้างของ TOR

โดยทั่วไป เอกสาร TOR จะประกอบด้วยส่วนหรือหัวข้อต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) บทนำ ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ
- (2) วัตถุประสงค์ของภารกิจ และผลงานที่ต้องการจากที่ปรึกษา
- (3) ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจของที่ปรึกษา
- (4) ขอบเขตการดำเนินงาน
- (5) ระยะเวลาการดำเนินงาน
- (6) บุคลากรที่ต้องการ
- (7) ระยะเวลาการส่งมอบผลงาน
- (8) การกำกับการทำงานของที่ปรึกษา
- (9) หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้าง

(1) บทนำ

บทนำจะให้ข้อมูลความเป็นมาของโครงการและภารกิจที่ต้องการว่าจ้างที่ปรึกษา เพื่อให้ที่ปรึกษาเข้าใจถึงความจำเป็นหรือความสำคัญของภารกิจนี้ และความเชื่อมโยงของภารกิจนี้กับเรื่องอื่นๆ

(2) วัตถุประสงค์ของการว่าจ้างและผลงานที่ต้องการ

วัตถุประสงค์ของภารกิจ คือ สิ่งที่คุณว่าจ้างต้องการจะบรรลุหลังจากที่ภารกิจเสร็จสิ้นลง TOR ส่วนใหญ่มักกำหนดวัตถุประสงค์เป็นวิธีการ วัตถุประสงค์ คือ End ไม่ใช่ Means ตัวอย่างเช่น วัตถุประสงค์ของการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาปัญหาต่างๆ ในการปรับโครงสร้างของกรม การศึกษาปัญหาต่างๆ เป็น Means วัตถุประสงค์ในกรณีนี้น่าจะเป็นดังนี้ เพื่อจัดทำแผนปรับโครงสร้างของกรม โดยแผนดังกล่าวจะต้องมีเนื้อหาสาระหรือองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (กำหนดให้ชัดเจนว่าต้องการแผนที่มีความลักษณะอย่างไร) วัตถุประสงค์จะใกล้เคียงกับสิ่งที่ต้องการจะได้จากที่ปรึกษา แต่สิ่งที่ต้องการจะได้ในกรณีนี้ นอกจากเอกสารรายงานฯ และแผนการปรับโครงสร้างของกรมแล้ว อาจรวมถึงสิ่งอื่นๆ อีก เช่น การฝึกอบรม เอกสารอื่นๆ เป็นต้น

(3) ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจของที่ปรึกษา

ประมวลเสนอสาระของปัญหาหรือเรื่องที่ต้องการให้ที่ปรึกษาดำเนินการ บ่งชี้ประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ทั้งนี้ เพื่อสร้างพื้นฐานสำหรับการทำความเข้าใจในขอบเขตการดำเนินงานภายใต้ภารกิจของที่ปรึกษา ส่วนนี้ของ TOR ควรเสนอสรุปย่อผลการศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อบ่งชี้ปัญหา รายละเอียดควรให้ไว้ในภาคผนวกหรือเอกสารแนบ

(4) ขอบเขตของการดำเนินงาน

ควรกำหนดชัดเจนว่าการดำเนินงานของที่ปรึกษาต้องครอบคลุมประเด็นใดบ้าง และละเอียดเพียงใด ทั้งในด้านลึกและด้านกว้าง ทั้งนี้ ต้องแน่ใจว่าประเด็นที่จะให้ที่ปรึกษาดำเนินงานมีความจำเป็นจริงๆ กับปัญหาหลักที่เป็นพื้นฐานในการว่าจ้างที่ปรึกษา ยิ่งมากประเด็นยิ่งเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น

ขอบเขตของการดำเนินงานจะบอกว่าจะทำอะไรบ้าง มิใช่บอกว่าทำอะไร แต่งานบางอย่างอาจจำเป็นต้องบอกว่า ควรทำอะไร ทั้งนี้ เพื่อรักษามาตรฐานของข้อมูล อาทิเช่น กำหนดวิธีการสำรวจดิน วิธีการเก็บตัวอย่างน้ำ วิเคราะห์น้ำ เป็นต้น

ควรแบ่งการดำเนินงานเป็นงานต่างๆ ตามขั้นตอนของการดำเนินงาน เช่น การสำรวจข้อมูลพื้นฐาน การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ การจัดทำรายงานฉบับร่าง การจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นในการปรับแก้รายงานฉบับร่าง เป็นต้น

(5) ระยะเวลาการดำเนินงาน

กำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน โดยแบ่งเป็นระยะตามผลงานในช่วงการดำเนินงาน เช่น รายงานเริ่มงาน (Inception Report) รายงานฉบับกลาง รายงานฉบับร่าง รายงานฉบับสุดท้าย เป็นต้น

ระยะเวลาการดำเนินงานที่กำหนดให้ที่ปรึกษาต้องมีความเป็นไปได้ (Realistic) สอดคล้องกับปริมาณงาน และข้อจำกัดอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บข้อมูลที่ขึ้นกับฤดูกาล โดยทั่วไป ถ้าระยะเวลาการทำงานสั้นจะใช้คนมาก ถ้าระยะเวลาทำงานยาวใช้คนน้อย กล่าวคือ ปริมาณคน-เดือนที่ต้องใช้จะไม่เปลี่ยนแปลง

(6) บุคลากรที่ต้องการ

จะต้องกำหนดชัดเจนว่าบุคลากรที่ต้องการสำหรับภารกิจนี้ จะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการด้านใดบ้าง แต่ละด้านจะใช้แรงงานเท่าใด ปริมาณแรงงานวัดเป็นคน-เดือน (Person-Months)

คนทั่วไปมักมีความสับสนในความหมายของคน-เดือน งานที่ถูกกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน โดยใช้ปริมาณแรงงาน 36 คน-เดือน หมายถึง โดยเฉลี่ยงานนี้ใช้คนทำงานเต็มเวลา 6 คน คนละ 6 เดือน รวมเป็น 36 คน-เดือน อย่างไรก็ตาม งานนี้อาจใช้คน 12 คน แต่ละคนมีปริมาณแรงงานไม่เท่ากัน แต่เมื่อเอาเวลาทำงานของแต่ละคนมารวมกันจะได้เท่ากับ 36

จะกำหนดสาขาวิชาหรือความเชี่ยวชาญที่ต้องการได้จากโครงร่างของปัญหาที่ต้องการให้มีการศึกษาวิเคราะห์ ส่วนข้อกำหนดในเรื่องประสบการณ์ของบุคลากรจะขึ้นกับระดับความยากง่ายของประเด็นปัญหาที่จะศึกษา ควรใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

การประมาณปริมาณแรงงานที่ต้องใช้ขึ้นกับประสบการณ์ของผู้จัดทำ TOR และขึ้นกับความคาดหวังถึงระดับความสามารถของที่ปรึกษา คนเก่งมากจะใช้เวลาทำงานน้อยกว่าคนเก่งน้อยกว่า ถึงแม้ว่าจ้างต่อเดือนของคนเก่งกว่าจะสูงกว่าของคนที่ไม่เก่งน้อยกว่า แต่วงเงินรวมของคนเก่งกว่าน่าจะต่ำกว่าของคนที่ไม่เก่งน้อยกว่า และได้ผลงานที่มีคุณภาพดีกว่า

วิธีที่ดีที่สุดสำหรับผู้จัดทำ TOR ในการประมาณจำนวนคน-เดือนสำหรับที่ปรึกษา คือ การประมาณการว่า ถ้าผู้จัดทำ TOR เป็นผู้ทำงานเองจะต้องใช้กี่คน-เดือน ถ้าผู้จัดทำ TOR คิดว่าที่ปรึกษาเก่งกว่าผู้จัดทำ TOR ก็ควรกำหนดปริมาณคน-เดือนให้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ ในการประมาณการปริมาณแรงงานควรใช้ตัวเลขพื้นฐานชั่วโมงทำงาน 176 ชั่วโมงต่อคน-เดือน

กำหนดคุณสมบัติและประสบการณ์ของที่ปรึกษาและความสามารถพิเศษอื่นๆ ที่ต้องการ เช่น ต้องมีความสามารถในการใช้คอมพิวเตอร์ได้ การคิดและพิมพ์ได้ และความสามารถด้านภาษาอังกฤษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ปริมาณแรงงานที่เอกสาร TOR กำหนดไว้เป็นเพียงตัวเลขคร่าวๆ ตามการประเมินของผู้จัดทำ TOR เท่านั้น เพื่อใช้ในการประมาณราคาค่าจ้าง ตัวเลขปริมาณแรงงานของที่ปรึกษาเสนออาจต่างจากตัวเลขของผู้จัดทำ TOR ได้ ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจเข้าใจปัญหาที่ต้องศึกษาไม่เพียงพอ

TOR ที่ไม่มีตัวเลขปริมาณแรงงาน จะทำให้มีความยุ่งยากในการประเมินข้อเสนอด้านเทคนิคของที่ปรึกษาเสนอมา

ปริมาณแรงงานกับวงเงินค่าจ้างทั้งหมด จะชี้คร่าวๆ ถึงระดับความสามารถของที่ปรึกษา

(7) ระยะเวลาการส่งมอบผลงานของที่ปรึกษา

ผลงานของที่ปรึกษา ได้แก่ รายงาน คู่มือ การฝึกอบรม การจัดสัมมนา เป็นต้น TOR จะต้องกำหนดอย่างชัดเจนว่าต้องการผลงานอะไรบ้าง ข้อกำหนดของผลงานเป็นอย่างไร (เช่น รายงานแต่ละฉบับจะต้องมีเนื้อหาสาระอะไรบ้าง) รูปร่างหน้าตาของผลงานควรเป็นอย่างไร (Format) กำหนดส่งมอบเมื่อไร จำนวนเท่าใด

ควรกำหนด Software ที่ที่ปรึกษาจะใช้และให้ที่ปรึกษาส่ง Diskette ด้วย

โดยทั่วไป รายงานที่ต้องการจากที่ปรึกษา ได้แก่

- รายงานเริ่มงาน (Inception Report) หลังจากเริ่มงานแล้วประมาณ 1-2 เดือน วัตถุประสงค์เพื่อทบทวนปรับแก้แผนงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น หลังจากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้นแล้ว
- รายงานฉบับกลาง (Interim Report) ประมาณกึ่งกลางช่วงเวลากิจการดำเนินงาน ถ้าช่วงเวลากิจการดำเนินงานสั้น เช่น 4-6 เดือน อาจไม่จำเป็นต้องมีรายงานฉบับกลาง
- รายงานฉบับสุดท้าย ฉบับร่าง (Draft Final Report) ประมาณ 1 เดือน ก่อนสิ้นสุดการดำเนินงาน
- รายงานฉบับสุดท้าย ฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ประมาณ 1 เดือน หลังจากที่ได้รับข้อคิดเห็นจากผู้ว่าจ้างแล้ว
- รายงานการเสร็จสิ้นภารกิจ (Assignment or Project Completion Report) ในกรณีที่มีการว่าจ้างที่ปรึกษาให้ดำเนินการกิจที่ไม่ใช่เป็นการศึกษาจัดทำแผน เช่น ว่าจ้างที่ปรึกษาเป็นผู้เชี่ยวชาญประจำโครงการ ว่าจ้างที่ปรึกษาให้จัดการโครงการ ว่าจ้างที่ปรึกษาให้ควบคุมงานก่อสร้าง เป็นต้น

- รายงานความก้าวหน้า จะขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความต้องการของผู้ว่าจ้าง โดยอาจจะมีเป็นรายเดือนหรือรายไตรมาสก็ได้ รายงานนี้จะรายงานถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานของที่ปรึกษาเป็นระยะๆ

(8) การกำกับการดำเนินงานของที่ปรึกษา

เอกสาร TOR ควรให้ข้อมูลแก่ที่ปรึกษาในเรื่องการจ้องคร้งของผู้ว่าจ้าง เพื่อการกำกับการดำเนินงานของที่ปรึกษา กลไกที่จะใช้ในการประสานงานกับที่ปรึกษา โดยทั่วไป ผู้ว่าจ้างจะมีเจ้าหน้าที่ร่วม (Counterpart Staff) เพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้จากที่ปรึกษา (มักต้องเรียนรู้เอง เพราะที่ปรึกษาจะให้ความสำคัญแก่การทำงานตามภารกิจของตนก่อน) ผู้ประสานงานโครงการหรือผู้จัดการโครงการ คณะกรรมการกำกับการดำเนินงานของที่ปรึกษา (คณะกรรมการกำกับโครงการ)

ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งทางปฏิบัติส่วนราชการมักจะแต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้างเป็นคนละชุดกับคณะกรรมการคัดเลือกที่ปรึกษา จึงมีปัญหา คือ คณะกรรมการตรวจการจ้างต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจกับข้อเสนอด้านเทคนิคของที่ปรึกษา รวมทั้งอาจไม่ทราบรายละเอียดผลการเจรจาที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันไว้โดยเฉพาะการทำความเข้าใจระหว่างกัน ในขอบเขตการปฏิบัติงานและความลึกของข้อมูลที่ต้องการให้ศึกษาและวิเคราะห์ ดังนั้น คณะกรรมการทั้งสองชุดควรใช้บุคลากรหลักร่วมกัน

(9) หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้าง

เอกสาร TOR จะต้องกำหนดชัดเจนว่า ผู้ว่าจ้างจะให้อะไรหรือทำอะไรให้แก่ที่ปรึกษาได้บ้าง จะคิดค่าใช้จ่ายหรือไม่คิด ถ้าคิดจะคิดอย่างไร

รายการที่ควรพิจารณา ได้แก่

- สถานที่ทำงาน เฟอร์นิเจอร์สำนักงาน เครื่องใช้สำนักงาน เครื่องคอมพิวเตอร์ และเครื่องพิมพ์ เครื่องถ่ายเอกสาร โทรศัพท์ โทรสาร ยานพาหนะ วัสดุสิ้นเปลืองต่างๆ
- ข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการทำงานของที่ปรึกษา ถ้าเป็นข้อมูลของหน่วยราชการต่างๆ ผู้ว่าจ้างควรรับหน้าที่ในการเก็บรวบรวมให้ที่ปรึกษาจะประหยัดเวลาและเงินค่าจ้างได้มาก
- ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น การจัดสัมมนา การพิมพ์เอกสารต่างๆ