



# การจัดทำขอบข่ายของโครงการ [Terms of Reference, TOR]



สำนักงานคณะกรรมการปฎิรูประบบราชการ  
สำนักงาน ก.พ.



# การจัดทำขอบข่ายของโครงการ Terms of Reference, TOR

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

สำนักงาน ก.พ.

กันยายน 2544

สิงหนครรัฐบาล

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

## **การจัดทำขอบข่ายของโครงการ (Terms of Reference, TOR)**

จัดทำโดย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

สำนักงาน ก.พ.

ถ.พิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 0 2280 3424, 0 2282 2406

โทรสาร 0 2628 6238

### **ที่ปรึกษา**

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขานุการ ก.พ.

นายเฉลิม ศรีผดุง รองเลขานุการ ก.พ.

เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

นางเบญจวรรณ สร้างนิทร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 9

### **คณะผู้จัดทำ**

นางกิตติยา คัมภีร์

นายณรงค์ บุญโญ

นางสาวจิรวรรณ ละม้ายกุล

นางสาวจีระพร น้อยอำไพ

ตุลาคม 2544

### **สำนักพิมพ์**

บริษัท ที.โอ. กราฟฟิค จำกัด

1213/370 ทาวน์อินทาวน์

ลาดพร้าว 94 วังทองหลาง

กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์ 0 2559 0211-2

# คำนำ

การจัดทำขอบข่ายโครงการ (Terms of Reference, TOR) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากการทำงานของภาครัฐในปัจจุบันและอนาคตจะมีการจ้างบุคคลอื่นทำงานแทนในหลายๆ เรื่อง บุคคลดังกล่าวอาจเป็นบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในประเทศ ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ หรือจากบริษัทที่ปรึกษา

ในอดีตที่ผ่านมาราชการไทยมักจะประสบปัญหา และมักเป็นฝ่ายเสียเปรียบผู้รับจ้างที่มาทำงานเป็นผู้เชี่ยวชาญไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างประเทศ หรือบริษัทที่ปรึกษาดังกล่าว ทั้งนี้เป็นเพราะส่วนราชการที่ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญและบริษัทที่ปรึกษาเหล่านั้นยังขาดความรู้ในเรื่องของการเขียน TOR ที่ถูกต้องและชัดเจน การมีหนังสือ “การจัดทำขอบข่ายโครงการ (Terms of Reference, TOR)” เล่มนี้จะช่วยให้เกิดการเรียนรู้ เพื่อการเขียน TOR ที่มีเหตุมีผล มีผลผลิตและผลลัพธ์ที่หน่วยงานต้องการอย่างแท้จริง และจะช่วยสร้างความเข้าใจว่าการที่ส่วนราชการจะจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือบริษัทที่ปรึกษามาทำงานนั้น ผู้ว่าจ้างหรือส่วนราชการจำเป็นต้องมี TOR ที่ชัดเจนก่อน จึงจะนำไปสู่ผลผลิต ผลลัพธ์ที่ส่วนราชการต้องการได้

ดังนั้น หนังสือ “การจัดทำขอบข่ายของโครงการ” จึงถือว่ามีสำคัญและเป็นหนังสือที่ส่วนราชการสามารถนำไปใช้เพื่อประกอบการเขียน TOR หรือนำไปใช้ในการศึกษาหาความรู้ เพื่อประกอบการเขียน TOR ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป



(นายเจลิม ศรีผดุง)

รองเลขาธิการ ก.พ.

เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

# สารบัญ

บทนำ	1-3
วัตถุประสงค์	1
ที่มา	1
ข้อแนะนำการใช้	1
โครงสร้างของหลักสูตรฝึกอบรมที่แนะนำ	2
วิธีการใช้คู่มือ	3
<b>แนวทางการอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการจัดทำ TOR จัดจ้าง</b>	<b>4-7</b>
กลุ่มเป้าหมาย	4
ระยะเวลาในการอบรม	4
จำนวนผู้เข้าอบรม	4
เป้าหมายของการอบรม	5
วัตถุประสงค์ของการอบรม	5
หัวข้อในการนำเสนอและกิจกรรมกลุ่ม	5
<b>1. หลักการของ TOR</b>	<b>8-16</b>
การบรรยายเบื้องต้น : หลักการเบื้องหลังของ TOR ที่ดี	8
การจัดทำ TOR คือโอกาส	8
เงื่อนไขที่จำเป็นที่ทำให้ TOR เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผล	9
คำถามเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดจ้าง	10
ใช้ TOR เพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการ	10
การจัดจ้าง - ทำไมต้องจัดจ้าง?	11
TOR กับการบริหารความเสี่ยง	12
<b>2. การวิเคราะห์ปัญหาเบื้องหลัง TOR</b>	<b>16-27</b>
การวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้น	16
กิจกรรมที่ 1 : อภิปรายปัญหา	22
กิจกรรมที่ 2 : จัดทำต้นไม้ของปัญหา	23
กิจกรรมที่ 3: จัดทำต้นไม้ของวัตถุประสงค์	25
กิจกรรมที่ 4 : จัดทำตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ	26

<b>3. การจัดเตรียม TOR</b>	<b>28-52</b>
เตรียมการเบื้องต้น	28
เตรียมข้อมูลความเป็นมา	29
กำหนดวัตถุประสงค์	30
กำหนดขอบเขตโครงการ	31
กำหนดผลผลิตและระยะเวลา	34
กำหนดตัวชี้วัดผลงานและเกณฑ์การคัดเลือก	35
กลุ่มเตรียมนำเสนอ	38
กลุ่มนำเสนอ	38
สรุปผลการอบรมเชิงปฏิบัติการ	38
ปิดการอบรมเชิงปฏิบัติการ	38
<b>A เอกสารประกอบการบรรยายสำหรับช่วงที่ 1</b>	<b>39</b>
<b>B เอกสารประกอบการบรรยายสำหรับช่วงที่ 2</b>	<b>44</b>
<b>C เอกสารประกอบการบรรยายสำหรับช่วงที่ 3</b>	<b>48</b>
<b>D กรณีศึกษา TOR</b>	<b>53</b>
<b>สารบัญญภาพและตาราง</b>	
1      กำหนดการ	6
2.1    ความสัมพันธ์ระหว่างการวิเคราะห์ปัญหาและ TOR	17
2.2    การสร้างความผูกพันมุ่งมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อเป้าหมายโครงการ	18
2.3    การแปลงปัญหาเป็นวัตถุประสงค์	20
2.4    ตัวอย่างของต้นไม้ของปัญหากรณีตำรวจฟิจิ	24
2.5    ตัวอย่างต้นไม้ของวัตถุประสงค์กรณีปัญหาตำรวจฟิจิ	25
2.6    โครงสร้างตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ	27
3.1    คำถามสำคัญและประเด็นที่ควรกล่าวถึงในส่วนความเป็นมา	29
3.2    คำถามสำคัญที่ควรกล่าวถึงในวัตถุประสงค์	30
3.3    ตัวอย่างวัตถุประสงค์โครงการ	30
3.4    นิยามขอบเขตโครงการ	31
3.5    ตัวอย่างงานของที่ปรึกษา	32
3.6    ตัวอย่างผลผลิตที่คาดหวังจากโครงการ	34
3.7    ตัวอย่างตัวชี้วัดผลงานโครงการ	37

# บทนำ

## วัตถุประสงค์

คู่มือฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอหลักสูตรฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ สำหรับข้าราชการพลเรือน เรื่องการจัดทำขอบข่ายของโครงการ (Terms of Reference หรือ TOR) รวมทั้งเนื้อหาเพื่อใช้สำหรับการอบรมเชิงปฏิบัติการเป็นเวลา 3 วัน

## ที่มา

คู่มือฉบับนี้ได้มาจากการฝึกอบรมและการประชุมเชิงปฏิบัติการเมื่อวันที่ 11-13 พฤษภาคม 2544 ในกรุงเทพฯ และชะอำ จัดโดยสำนักงาน ก.พ.ด้วยการสนับสนุนเงินทุนจากส่วนการพัฒนาศักยภาพไทย-ออสเตรเลีย ของ AusAID โดยมีวิทยากรจากศูนย์เศรษฐศาสตร์นานาชาติ (CIE) เป็นผู้นำเสนอประสบการณ์ที่ได้จากการทดลองปฏิบัติและการประเมินความจำเป็นภายหลังการฝึกอบรม ทำให้ CIE สามารถพัฒนาคู่มือฉบับนี้ขึ้น เพื่อใช้ประโยชน์ในการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการจัดทำข้อกำหนดการจัดทำขอบข่ายของโครงการ (Terms of Reference, TOR) ต่อไป

## ข้อแนะนำการใช้

คู่มือของหลักสูตรฝึกอบรมฉบับนี้มีไว้วัตถุประสงค์สำหรับให้เป็น “คู่มือการปรับปรุง TOR” แต่เป็นหลักสูตรฝึกอบรมที่มุ่งแสดงถึงประโยชน์ของการวิเคราะห์ การซักถามเพื่อจัดทำ TOR จัดจ้าง หลักสูตรฝึกอบรมดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพิจารณาย้อนกลับไปที่ยุทธศาสตร์โครงการก่อนการจัดทำ TOR จัดจ้าง และพิจารณาไปถึงผลของการปฏิรูประบบราชการในอนาคต วิธีการที่ใช้ในการฝึกอบรมจึงเน้นการตั้งคำถามและคำตอบตลอดหลักสูตรฝึกอบรม

## โครงสร้างของหลักสูตรฝึกอบรมที่แนะนำ

หลักสูตรฝึกอบรมประกอบด้วยกรอบรวม 3 ช่วง ได้แก่

### ช่วงที่ 1

การบรรยายเบื้องต้น โดย

- ❖ การตั้งคำถามและตอบคำถามว่า “TOR คืออะไร และทำไมเราต้องมี TOR”
- ❖ กำหนดหลักการของ TOR และประโยชน์ในการใช้ TOR
- ❖ เน้นให้เห็นว่า TOR ที่ดีจะสามารถช่วยให้การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐประสบผลสำเร็จได้อย่างมาก (TOR ที่ไม่ดีจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ)
- ❖ สร้างความเข้าใจว่าทำไม TOR แต่ละฉบับจึงมีลักษณะเฉพาะ และ TOR แต่ละฉบับจะนำไปสู่เป้าหมายที่แตกต่างกันได้อย่างไร

### ช่วงที่ 2

การอบรมและร่วมกิจกรรมกลุ่ม โดย

- ❖ บรรยาย แนะนำและดำเนินขั้นตอนที่สำคัญก่อนเริ่มต้นร่าง TOR
- ❖ แนะนำเทคนิคสำหรับขั้นตอนก่อนจัดทำร่าง TOR ซึ่งได้แก่ เทคนิคการวิเคราะห์ต้นไม้ของปัญหา (Problems Tree) และต้นไม้ของวัตถุประสงค์ (Objectives Tree) และการจัดทำและปรับใช้ตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ (Logframe Matrix) ในการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของโครงการ

### ช่วงที่ 3

การอบรมและร่วมกิจกรรมกลุ่ม โดย

- ❖ บรรยาย แนะนำและทดลองจัดทำ TOR แต่ละฉบับ
- ❖ ให้ผู้เข้ารับการอบรมวิจารณ์ผลงานของกลุ่มอื่น
- ❖ สรุปผลเกี่ยวกับ “ขั้นตอนต่อไป”

## วิธีการใช้คู่มือ

1. คู่มือฉบับนี้ให้ข้อมูลพื้นฐานและเอกสารที่ใช้ในการฝึกอบรมแต่ละช่วงโดยได้แนบแผ่นใสที่ใช้ในการอบรมทั้ง 3 ช่วงไว้ในเอกสารแนบในการอบรม จะต้องมีการนำเสนอข้อมูลประกอบการบรรยายและการทำกิจกรรม กลุ่มแต่ละช่วงให้แก่ผู้เข้ารับการอบรมด้วย

2. กิจกรรมกลุ่มในคู่มือเล่มนี้ได้แนะนำวิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบของ TOR แต่ละองค์ประกอบอย่างเป็นระบบโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์และซักถามดังที่แนะนำไว้ข้างต้น

3. ระยะเวลาที่ใช้ในการอบรมแต่ละช่วงอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามระดับความเข้าใจและประสบการณ์ของผู้เข้ารับการอบรม โดยอาจต้องปรับเปลี่ยนกรณีศึกษาให้ง่ายขึ้นหรือขยายเวลาในการทำกิจกรรมกลุ่มเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ของงาน

4. คู่มือเล่มนี้มีกรณีศึกษา 4 กรณีตามเอกสารแนบ TOR แต่ละฉบับจะแตกต่างกันมากโดยแต่ละโครงการจะมีขอบเขต ผลผลิต วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน คณะผู้จัดทำจึงขอเน้นว่า TOR แต่ละฉบับจะมีลักษณะเฉพาะและไม่มี “คู่มือการจัดทำ TOR สำเร็จรูป” ดังนั้นกรณีศึกษาจึงไม่อาจนำไปทำสำเนา TOR เป็น TOR ฉบับอื่นได้ แต่เป็นเพียงกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงวิธีการที่แตกต่างกันเท่านั้น

# แนวทางการอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการจัดทำ TOR

วิทยากรควรตั้งเป้าหมายว่า จะให้ข้อมูลแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมพร้อมตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมโดยจะนำเสนอในรูปแบบที่ดึงดูดความสนใจได้ และเชิญชวนผู้เข้ารับการฝึกอบรมให้ร่วมมือกันทำกิจกรรมกลุ่มผู้เข้ารับการฝึกอบรมทุกคนจะต้องร่วมในการวิเคราะห์และเขียน TOR และทำให้การอบรมครั้งนี้บรรลุวัตถุประสงค์

## กลุ่มเป้าหมาย

ข้าราชการจากส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ต่อไปในทั้งทางตรงและทางอ้อม

- ❖ การจัดทำ TOR
- ❖ การบริหารโครงการที่มีการว่าจ้างที่ปรึกษา หรือ
- ❖ การประเมินหรือขยายผลของงานที่ได้จากการจ้างที่ปรึกษา

## ระยะเวลาในการอบรม

ระยะเวลาที่แนะนำคือ 3 วัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจและประสบการณ์ของผู้เข้ารับการฝึกอบรมด้วย

## จำนวนผู้เข้าอบรม

จำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรมที่แนะนำคือ 30 คน แบ่งเป็น 6 กลุ่มๆ ละเท่า ๆ กัน เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมสามารถอภิปรายโต้ตอบกันได้ ควรมีวิทยากรและผู้อำนวยความสะดวกฝึกอบรมอย่างน้อย 2 คนในการนำเสนอเนื้อหาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำ TOR โดยวิทยากรและผู้อำนวยความสะดวกฝึกอบรมรับผิดชอบกลุ่มผู้เข้ารับการฝึกอบรมคนละ 3 กลุ่ม

## เป้าหมายของการอบรม

เป้าหมายหลักของการทำกิจกรรม ได้แก่

- ❖ แสดงความสำคัญของ TOR ที่ดีในการสื่อความต้องการของส่วนราชการและสื่อให้ที่ปรึกษาเข้าใจถึงลักษณะงานอย่างชัดเจน
- ❖ กำหนดหลักการเบื้องหลัง TOR และการใช้ประโยชน์
- ❖ แสดงให้เห็นว่า TOR ที่ดีส่งเสริมการปฏิรูประบบราชการอย่างไรและ TOR ที่ไม่ดีสร้างปัญหาอะไรบ้าง
- ❖ แสดงให้เห็นว่า ทำไมต้องวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพก่อนการจัดทำ TOR
- ❖ นำเสนอเทคนิควิธีการที่หลากหลายในการวิเคราะห์ปัญหาให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมและสร้างความมั่นใจในการวิเคราะห์ปัญหาภายหลังการอบรม
- ❖ ช่วยผู้เข้ารับการฝึกอบรมกำหนดขอบเขตของ TOR และแสดงให้เห็นว่าขอบเขตที่กำหนดส่งผลต่อคุณภาพของผลลัพธ์โครงการอย่างไร
- ❖ วิเคราะห์เนื้อหาของ TOR และช่วยผู้เข้ารับการฝึกอบรมจัดทำส่วนต่าง ๆ

## วัตถุประสงค์ของการอบรม

เมื่อสิ้นสุดการอบรม ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะต้องสามารถ

- ❖ เข้าใจความสำคัญของ TOR ที่ดีในการบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพและตระหนักถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ
- ❖ มีทักษะในการวิเคราะห์ปัญหา โดยอย่างน้อยต้องสามารถใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นไม้ของปัญหาและต้นไม้ของวัตถุประสงค์ได้
- ❖ เข้าใจถึงการนำผลการวิเคราะห์ปัญหาและวัตถุประสงค์ไปใช้ในการจัดทำ TOR
- ❖ มีส่วนร่วมในการร่าง TOR ทั้งในฉบับที่ใช้ในการอบรมและเข้าใจกระบวนการเพียงพอที่จะปรับใช้ในการร่าง TOR ฉบับอื่น ๆ
- ❖ ให้ข้อคิดเห็นในการจัดทำ TOR ต่อผู้เข้ารับการฝึกอบรมท่านอื่น

## หัวข้อในการนำเสนอและกิจกรรมกลุ่ม

ตารางการอบรม หัวข้อ และวิธีการอบรมที่แนะนำ ตามตารางข้างล่างนี้

## กำหนดการ

วันที่	กิจกรรม	เวลา (นาที)	วิธีการ
<b>วันที่ 1</b>			
8:30 น.	ลงทะเบียน	30	แจกเอกสาร
<b>ช่วงที่ 1 : หลักการของ TOR</b>			
9:00 น.	การบรรยายเบื้องต้น	75	บรรยาย
10:15 น.	ช่วงถาม-ตอบ	15	อภิปรายโต้ตอบ
<b>ช่วงที่ 2 : การวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้นหลัง TOR</b>			
10:30 น.	พักรับประทานอาหารว่างช่วงเช้า	15	
10:45 น.	การวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้น	45	บรรยาย
11:30 น.	อภิปรายปัญหา	30	กิจกรรมกลุ่มและ การเล่นสวมบทบาท
12:00 น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน	60	
13:00 น.	จัดทำต้นไม้ของปัญหา	120	กิจกรรมกลุ่ม
15:00 น.	พักรับประทานอาหารว่างช่วงบ่าย	15	
15:15 น.	จัดทำต้นไม้ของวัตถุประสงค์	105	กิจกรรมกลุ่ม
17:00 น.	จบการอบรมวันที่ 1		
<b>วันที่ 2</b>			
9:00 น.	จัดทำตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ	75	กิจกรรมกลุ่ม
10:15 น.	พักรับประทานอาหารว่างช่วงเช้า	15	
<b>ช่วงที่ 3 : การจัดเตรียม TOR จัดจ้าง</b>			
10:30 น.	เตรียมการเบื้องต้น	45	บรรยาย
11:15 น.	เตรียมข้อมูลความเป็นมา	60	กลุ่มจัดทำร่าง
12:15 น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน	60	
13:15 น.	กำหนดวัตถุประสงค์และสรุปที่มา	90	กลุ่มจัดทำร่าง
14:45 น.	พักรับประทานอาหารว่างช่วงบ่าย	15	
15:00 น.	กำหนดขอบเขตโครงการ	120	กลุ่มจัดทำร่างและเล่น สวมบทบาท

วันที่	กิจกรรม	เวลา (นาที)	วิธีการ
วันที่ 3			
9:00 น.	กำหนดผลผลิตและระยะเวลา	90	กลุ่มจัดทำร่างและ กิจกรรมวิเคราะห์ ขั้นตอนสำคัญ
10:30 น.	พักทานอาหารว่างช่วงเช้า	15	
10:45 น.	กำหนดตัวชี้วัดผลงาน และเกณฑ์การคัดเลือก	90	กลุ่มจัดทำร่าง
12:15 น.	พักทานอาหารกลางวัน	60	
13:15 น.	กลุ่มเตรียมนำเสนอ	45	กิจกรรมกลุ่ม
14:00 น.	กลุ่มนำเสนอ	90	นำเสนอ
15:30 น.	สรุปผลการอบรมเชิงปฏิบัติการ	15	บรรยาย
15:45 น.	ประเมินผลการอบรมและ การแจกประกาศนียบัตร	15	
16:00 น.	ปิดการอบรมเชิงปฏิบัติการ		

# 1 หลักการของ TOR

## การบรรยายเบื้องต้น : หลักการเบื้องหลังของ TOR ที่ดี

ช่วงที่ 1 ประกอบด้วยการบรรยาย 1 ชั่วโมง 30 นาที และต่อด้วยช่วงถาม-ตอบ ประมาณ 15 นาที ควรใช้แผ่นใสตามเอกสารประกอบการบรรยายสำหรับช่วงที่ 1

การบรรยายเบื้องต้นจะนำเสนอ TOR ในกระบวนการปฏิรูป

- ❖ การบรรยายนี้แสดงให้เห็นว่า TOR สามารถนำไปสู่สิ่งที่เราต้องการจากโครงการได้อย่างไร โดยจะศึกษาบทบาทของ TOR ในลักษณะของเครื่องมือบริหารความเสี่ยง
- ❖ เน้นความจำเป็นที่หน่วยงานผู้ริเริ่มโครงการจะต้องพิจารณาความต้องการข้อมูลของที่ปรึกษาเพื่อให้ที่ปรึกษาสามารถทำงานตามที่กำหนดใน TOR ได้
- ❖ เน้นให้เห็นว่า ยิ่ง TOR ดีเท่าไร ข้อเสนอของที่ปรึกษาก็ยิ่งดีขึ้นเท่านั้น และข้อเสนอที่ดีนั้นจะนำไปสู่ผลลัพธ์โครงการที่ดีมากขึ้น

## การจัดทำ TOR คือโอกาส

TOR เป็นสิ่งจำเป็นเมื่อจะต้องตัดสินใจว่าจ้างที่ปรึกษาเข้ามาดำเนินโครงการ เราสามารถใช้ TOR ช่วยในการตัดสินใจได้ อาทิ ช่วยในการตัดสินใจโดยพิจารณาจากข้อมูลและปฏิกิริยาตอบรับว่าจะต้องว่าจ้างที่ปรึกษาหรือไม่ หรือโครงการที่วางแผนไว้จะสามารถดำเนินการได้จริงหรือไม่

ดังนั้น TOR จึงทำให้เกิดโอกาสที่จะแบ่งสรรงานอย่างเหมาะสมระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอย่างสมเหตุสมผลที่สุด

การใช้ที่ปรึกษาให้ได้ประโยชน์สูงสุด เราจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการสื่อสารความต้องการของเรา และเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ปรึกษารวมถึงการบริหารความเสี่ยงที่กระทบต่อความสำเร็จของโครงการซึ่งเกิดจากที่ปรึกษา TOR จะช่วยได้เพราะ :

- ❖ เป็นเอกสารสัญญาซึ่งส่วนราชการและที่ปรึกษาจะต้องปฏิบัติตาม
- ❖ มาตรฐานความสำเร็จ
- ❖ เครื่องมือบริหารความเสี่ยง

TOR ไม่ใช่แค่เครื่องมือที่บอกให้ที่ปรึกษาว่าลูกค้าคาดหวังอะไร และที่ปรึกษาจะต้องส่งมอบอะไรให้แก่ลูกค้า แต่ TOR ยังเป็นเครื่องมือที่จะบอกว่า อะไรทำได้บ้าง โดยส่วนใหญ่แล้ว TOR ฉบับแรกมักจะถูกแก้ไขปรับปรุงหลังการประมูลราคาและหลังจากรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการที่ที่ปรึกษาเสนอ

สำหรับที่ปรึกษาแล้ว TOR เป็นเครื่องมือที่ช่วยลดความคลุมเครือของงาน โดย TOR จะระบุอย่างชัดเจนว่าที่ปรึกษาจะต้องรับผิดชอบอะไรบ้าง นอกจากนี้ ยังควรต้องระบุไว้ด้วยว่าลูกค้าจะต้องรับผิดชอบอะไรบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จของงาน เช่น ลูกค้าจะต้องให้ข้อมูลสำคัญหรือลูกค้าเป็นผู้รับผิดชอบงานแปล เป็นต้น ที่ปรึกษาจำเป็นต้องทราบข้อมูลเหล่านี้ด้วย

## เงื่อนไขที่จำเป็นที่ทำให้ TOR เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผล

ส่วนราชการไม่อาจคาดหวังผลลัพธ์ที่ดีจากที่ปรึกษา (และจากโครงการที่ที่ปรึกษาดำเนินการ) ถ้าหากว่าส่วนราชการเองไม่สามารถสื่อสารความต้องการให้ที่ปรึกษาได้อย่างถูกต้องครบถ้วน การทำให้ TOR สามารถสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ส่วนราชการเจ้าของโครงการ (ลูกค้า) จะต้องมีภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับ

- ❖ โครงการตามรายละเอียดใน TOR โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายที่ต้องบรรลุ
- ❖ วัตถุประสงค์ของโครงการ (มีส่วนทำให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างไร) ผลลัพธ์ที่ต้องการจากโครงการ
- ❖ การว่าจ้างที่ปรึกษาเหมาะสมแล้วหรือไม่ ทำไมจึงเหมาะสม ถ้าเหมาะสมแล้วบทบาทที่ชัดเจนของที่ปรึกษาคืออะไร
- ❖ ผลผลิตที่คาดหวังจากที่ปรึกษา ซึ่งแตกต่างจากงานสนับสนุนของส่วนราชการ ผู้ริเริ่มโครงการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ
- ❖ ส่วนราชการผู้ริเริ่มโครงการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ จะมีส่วนร่วมอะไรบ้าง
- ❖ สิ่งจูงใจอะไรบ้างที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ จะร่วมสนับสนุน

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจน ส่วนราชการผู้ริเริ่มโครงการควรตั้งคำถามและตอบคำถามสำคัญเกี่ยวกับโครงการ

## คำถามเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดจ้าง (outsourcing)

ในขณะที่ส่วนราชการเริ่มต้นจัดทำ TOR เราควรจะถามตัวเองว่า

- ❖ ผลลัพธ์ที่เราต้องการจากโครงการคืออะไร และทำไม (รายละเอียดโครงการ เป้าหมาย จุดประสงค์) “เรา” หมายถึงใคร (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งอาจรวมถึงผู้อื่นนอกเหนือจากส่วนราชการที่เป็นลูกค้า)
- ❖ เราจะได้ผลลัพธ์นั้นได้อย่างไร (โดยการระบุผลผลิต กิจกรรมปัจจัยนำเข้า และคณะทำงานที่ชัดเจน)
- ❖ เราจะรู้ได้อย่างไรว่าเราได้ผลลัพธ์นั้นแล้ว (มาตรวัดความสำเร็จของงาน การวัดผลผลิต)
- ❖ เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่าเรามีโอกาสที่ดีที่สุดที่จะได้ผลลัพธ์นั้น (การบริหารความเสี่ยงและโครงสร้างสิ่งจูงใจที่ดี)

## ใช้ TOR เพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการ

เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุดจากโครงการ เราจะต้องใช้ *ความคิดเชิงกลยุทธ์* นั่นคือ มองหาผลลัพธ์ข้างหน้า และคิดหาเหตุผลย้อนกลับสู่งานและผลผลิตที่ต้องการ และต้องมี *พฤติกรรมเชิงกลยุทธ์* ด้วย

ในการตัดสินใจที่ฉลาดนั้น เราต้องรู้ว่าที่ปรึกษาสามารถทำอะไรแก่เราหรือเราต้องมีเครื่องมือที่จะค้นหาสิ่งนั้น ในการค้นหาสิ่งที่ที่ปรึกษาให้ได้ พฤติกรรมของลูกค้าจะต้องมีกลยุทธ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลนั้น

พฤติกรรมเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การกระทำที่ชักจูงให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่เขาอาจไม่ทำ เพื่อประโยชน์ของเรา เช่น TOR ช่วยเพิ่มข้อมูลที่ขาดได้ด้วยการระบุให้ผู้ยื่นประมูลเสนอวิธีการในรายละเอียดไว้ในข้อเสนอ หรือระบุให้จัดทำโครงการนำร่องขนาดเล็กเพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความสามารถของที่ปรึกษาซึ่งปกติจะไม่ถูกเปิดเผย การระบุให้มีโครงการนำร่องคือเราได้ประพฤติในเชิงกลยุทธ์แล้ว

ถ้าจำเป็นต้องศึกษาเพื่อกำหนดขอบเขตโครงการต่าง ๆ ส่วนราชการควรต้องพิจารณาว่าจะให้ที่ปรึกษารายนั้นเข้ายื่นประมูลในงานต่อ ๆ ไปหรือไม่ ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่ยาก เนื่องจากที่ปรึกษาที่ได้งานกำหนดขอบเขตโครงการมักมีแรงจูงใจที่จะทำงานนั้นให้ดีโดยหวังว่าจะได้งานอื่นที่ใหญ่กว่า และที่ปรึกษารายนั้นยังมีข้อมูลภายในทำให้ได้เปรียบคู่แข่งรายอื่น ๆ ลูกค้าจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างข้อดี (โอกาสที่จะต้องเสียเงินจำนวนมากให้ที่ปรึกษารายใหม่เริ่มต้นเรียนรู้) กับข้อเสียในการบิดเบือนสภาพการแข่งขันในงานหลัก

## การจัดจ้าง ทำไมต้องจัดจ้าง

การจ้างที่ปรึกษาสมเหตุสมผลเนื่องจากขีดความสามารถที่จำกัดภายในภาครัฐ และเนื่องจากคำยอดนิยามเก่าแก่ของนักเศรษฐศาสตร์ - *ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ* การเลือกใช้ที่ปรึกษาช่วยให้ข้าราชการพัฒนาความเชี่ยวชาญในสิ่งที่เขาถูกจ้างให้ทำและทำได้ดีที่สุด นั่นคือ การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ

แต่ลูกค้ายกก็ต้องถามตนเองว่า “ทำไมเราถึงต้องการคำปรึกษา” และจะต้องตอบคำถามนี้อย่างละเอียด

## ทำให้ดีได้อย่างไร - เป็น “ลูกค้าผู้เชี่ยวชาญ”

ในการตอบคำถามนี้ ลูกค้าต้องประเมินความเชี่ยวชาญของตนเองเสมือนเป็นที่ปรึกษารายหนึ่งและในฐานะ “ลูกค้าผู้เชี่ยวชาญ” ลูกค้ามีความรู้ทางด้านเทคนิคมากพอที่จะเขียน TOR ที่ครอบคลุมหรือไม่ หรือจำเป็นต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดขอบเขตโครงการเบื้องต้นก่อน ถ้าลูกค้ารู้เพียงจุดประสงค์เท่านั้น แต่ไม่รู้ว่าผลผลิตที่ต้องการคืออะไร ก็อาจจะต้องว่าจ้างที่ปรึกษาเพิ่มเติม (เพื่อทำหน้าที่กำหนดขอบเขตโครงการ หรือทำการวิเคราะห์ความจำเป็น)

ลูกค้าควรพิจารณาด้วยว่าส่วนราชการอื่นที่ทำงานร่วมกันและมีส่วนเกี่ยวข้อง มีความเชี่ยวชาญในด้านที่ต้องการหรือไม่

ตัวอย่าง โครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการนำระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้างมาใช้ในสำนักงาน ก.พ. การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับโครงการ ซึ่งมีตัวแทนจากหน่วยงานกลาง อาทิ สำนักงานประมาณหรือกรมบัญชีกลาง อาจจะเป็นประโยชน์ เพราะคณะกรรมการชุดนี้ไม่เพียงแต่จะช่วยกำหนดบทบาทและสิ่งที่ที่ปรึกษาต้องส่งมอบได้อย่างชัดเจน แต่ยังทำหน้าที่ช่วยในการกำกับการดำเนินโครงการได้อีกด้วย

ลูกค้าผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง จะต้องมีความรู้เพียงพอที่จะ

- ❖ ประเมินขีดความสามารถของผู้แทน
- ❖ กำหนดว่าที่ปรึกษาจะต้องทำอะไรบ้าง
- ❖ รู้ว่าจะแปลความหมายของผลอย่างไร

## คิดเชิงกลยุทธ์เพื่อให้ได้ TOR และผลลัพธ์โครงการที่ดี

โดยสรุป การกำหนดบทบาทให้กับที่ปรึกษาโครงการจะต้องใช้ความคิดและพฤติกรรมเชิงกลยุทธ์ก่อน

- ❖ มองหาผลลัพธ์ข้างหน้า และคิดหาเหตุผลย้อนกลับไปสู่บทบาทของที่ปรึกษา
- ❖ ลูกค้าน่าต้องรู้ว่าที่ปรึกษาทำอะไรได้ จึงจะตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ได้อย่างฉลาด
- ❖ ข้อมูลนี้ช่วยในการตัดสินใจว่าโครงการขนาดใหญ่โครงการเดียวดีกว่าโครงการขนาดเล็กหลายโครงการหรือไม่
- ❖ การกำหนดให้มีโครงการนำร่องขนาดเล็ก อาจเป็นวิธีหนึ่งในการค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับที่ปรึกษา
- ❖ ถ้าจะต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดขอบเขตโครงการ จะให้ที่ปรึกษารายนั้นเข้ายื่นประมูลในงานต่อ ๆ ไปหรือไม่

## TOR กับการบริหารความเสี่ยง

เนื้อหาการบรรยายต่อไปนี้จะเกี่ยวกับความเสี่ยงในการจัดจ้าง และวิธีใช้ TOR ช่วยบริหารความเสี่ยง

### ประเภทและแหล่งที่มาของความเสี่ยงในโครงการ

โครงการต่าง ๆ มีความเสี่ยงหลายประเภท ได้แก่

- ❖ ความเสี่ยงด้านการเมืองและเศรษฐกิจ
- ❖ ความเสี่ยงด้านสถาบัน
- ❖ ความเสี่ยงด้านบุคลากร และ
- ❖ ความเสี่ยงด้านสังคมและชุมชน

โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาบางโครงการมีความเสี่ยงคล้าย ๆ กันกับโครงการด้านสาธารณูปโภค อาทิ ความเสี่ยงในการออกแบบ การก่อสร้าง และการนำไปใช้ กรณีตัวอย่าง คือ งานระบบบัญชีใหม่ จะมีความเสี่ยงในการวางระบบ การจัดระบบ และการนำระบบบัญชีใหม่ไปใช้ ซึ่งเป็นความเสี่ยงในส่วนของที่ปรึกษา (ความเสี่ยงจากระบบที่เพิ่งออกแบบติดตั้งไม่สามารถเรียกดูข้อมูลได้ ระบบทำงานผิดพลาด เป็นความเสี่ยงที่ที่ปรึกษาต้องรับผิดชอบ) TOR จะต้องครอบคลุมประเด็นนี้ในส่วนของรายละเอียดของการชำระเงิน

คำถามสำคัญสำหรับทุกโครงการคือ ทำอย่างไรที่จะเฉลี่ยความเสี่ยงระหว่างลูกค้ากับที่ปรึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ การเฉลี่ยความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพหมายความว่าฝ่ายใดที่สามารถรับความเสี่ยงด้วยต้นทุนที่ถูกกว่าควรเป็นผู้รับความเสี่ยงนั้น TOR ช่วยให้บริการวัดอุปสรรคนี้ได้ แต่ก่อนอื่นเราจะต้องพิจารณาว่าที่ปรึกษาทำให้เกิดความเสี่ยงได้อย่างไร

## ปัญหาผู้ว่าจ้าง - ผู้แทน กับ TOR

ลูกจ้างประสบปัญหา 2 ข้อเมื่อติดต่อกับที่ปรึกษา ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากลูกจ้าง (“ผู้ว่าจ้าง” ซึ่งเป็นเจ้าของงาน) และ “ผู้แทน” (ที่ปรึกษา) ไม่มีผลประโยชน์ไม่สอดคล้องตรงกัน ทั้งหมดสัญญาที่ดี (รวมถึง TOR ที่ดี) จะต้องผสมผสานประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายให้ได้มากเท่าที่จะเป็นไปได้

**ปัญหาข้อ 1** ลูกจ้างไม่อาจรู้ขีดความสามารถและคุณภาพของที่ปรึกษาได้ทั้งหมด (ข้อมูลที่ไม่เปิดเผย)

**ปัญหาข้อ 2** ลูกจ้างไม่อาจเฝ้าสังเกตความมานะอดสาหัสของที่ปรึกษาได้ (การกระทำที่ไม่เปิดเผย)

ปัญหาทั้งสองข้อเป็นความเสี่ยงของลูกจ้าง TOR ช่วยบริหารความเสี่ยงเหล่านี้ได้ (โดยการกำหนดปัจจัยนำเข้า การรายงานตามที่ต้องการ เกณฑ์ ในการคัดเลือก คุณสมบัติในการยื่นประมูล เป็นต้น) แต่ขจัดให้หมดไม่ได้ เราได้รู้แล้วว่าจะใช้ TOR ทำให้ที่ปรึกษาเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความสามารถของเขาได้อย่างไร แต่ประเด็นความมานะอดสาหัสของที่ปรึกษาเป็นอีกประเด็นหนึ่ง

ผู้แทน (ที่ปรึกษา) มี “ความมานะอดสาหัส” ตามสิ่งจูงใจที่ได้ นี่เป็นธรรมชาติพื้นฐานของสัญญา แต่ความมานะอดสาหัสในการให้คำปรึกษา ไม่สามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจน (และการติดตามก็มีต้นทุนสูงสำหรับลูกจ้าง)

นั่นหมายความว่า “moral hazard” อาจจะเป็นปัญหาหนึ่ง (moral hazard หมายความว่า ที่ปรึกษาอาจไม่พยายามเต็มความสามารถ หากผลตอบแทนในสัญญาไม่เหมาะสม)

ความมานะอดสาหัสในการให้คำปรึกษาแลกระหว่าง “คุณภาพ” กับ “ปริมาณ” TOR ที่เรียกร้อง “มาก” ในราคาเหมาจ่าย อาจเสี่ยงต่อคุณภาพที่ด้อยลง วิธีการจ่ายเงินที่ระบุไว้ใน TOR (ค่าจ้างเหมาจ่าย ค่าจ้างรายวัน ค่าจ้างที่บวกเพิ่มจากต้นทุน หรือค่าจ้างแบบผสม) จะต้องคำนึงถึงประเด็นนี้

บางครั้ง การระบุใน TOR ให้ที่ปรึกษากำหนดรูปแบบการชำระเงินที่ต้องการ พร้อมกับระบุเงื่อนไขว่าต้องสำรองได้ น่าจะดีกว่า วิธีนี้ทำให้รู้ทัศนคติที่ปรึกษาที่มีต่อโครงการ และเอื้อในการตัดสินใจคัดเลือกที่ปรึกษาด้วย

## การควบคุมผลผลิตของที่ปรึกษาเทียบกับ การควบคุมผลลัพธ์ของโครงการ

ในการจัดทำ TOR เรามักจะลืมนึกไปว่าที่ปรึกษาควบคุมผลลัพธ์ของโครงการได้เพียงบางส่วนเท่านั้น นั่นทำให้ TOR พยายามมัดมือมัดเท้าที่ปรึกษา ซึ่งอาจทำให้เราเสี่ยงที่จะสูญเสียความเชี่ยวชาญของที่ปรึกษาในการทำงานด้วยวิธีที่ดีที่สุด

จำไว้ว่าความมานะอดสาหัสของที่ปรึกษาไม่ใช่ปัจจัยที่กำหนดผลผลิตเพียงปัจจัยเดียว ลองพิจารณาคุณผลผลิตเหล่านี้

- ❖ “การวิเคราะห์ความจำเป็น” ของหลักสูตรการอบรมระยะสั้น เพื่อเพิ่มพูนทักษะการบริหารงานด้านเศรษฐกิจในส่วนราชการ
- ❖ การจัดทำระบบลงทะเบียนทรัพย์สินสำหรับกระทรวงศึกษาธิการ

ลองถามตัวเองว่า มีอะไรอีกบ้างที่มีผลกระทบต่อผลผลิตเหล่านี้ นอกเหนือจากความมานะอดสาหัสของที่ปรึกษา

ในตัวอย่างแรก ความสำเร็จของที่ปรึกษาจะขึ้นอยู่กับระดับความร่วมมือจากหน่วยงานเป้าหมายในการส่งบุคลากรที่เหมาะสมมาให้

ในตัวอย่างที่สอง กระทรวงเป้าหมายจะต้องให้ข้อมูลที่มากพอ

- ❖ “ผลกระทบภายนอก” อาจแยกจากความมานะอดสาหัสของที่ปรึกษาได้ยาก เช่น ความร่วมมือจากบุคคลที่สาม เป็นต้น อาจจะต้องมีหน่วยงานกลางเพื่อตรวจสอบมาตรฐานที่ยอมรับได้ในขั้นตอนต่างๆ ของโครงการ ถ้าสิ่งเหล่านี้ไม่ได้รับการจัดสรรให้ทันท่วงที เราก็ไม่ควรจะกล่าวโทษที่ปรึกษา
- ❖ ทั้งการให้รางวัลและรูปแบบการรายงานที่ระบุใน TOR จะต้องคำนึงถึงประเด็นนี้ด้วย
- ❖ ถ้าจะใช้รูปแบบคณะกรรมการกำกับโครงการ ก็ควรจะระบุไว้ใน TOR ด้วย เพื่อผูกพันผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ เราต้องยอมรับความจริงเกี่ยวกับระดับที่ที่ปรึกษาควบคุมได้ และต้องยอมรับด้วยว่า ยิ่งลูกค้าพยายามควบคุมที่ปรึกษามากเท่าไร (ยิ่งมัดที่ปรึกษา ด้วยเงื่อนไขใน TOR เพื่อพยายามลดความเสี่ยง) เราก็อาจยิ่งสูญเสียประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น ความเสี่ยงกับผลที่ได้เป็นสิ่งที่ต้องแลกกันเสมอ

## ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ความมุ่งมั่น และความเป็นเจ้าของ

เมื่อส่วนราชการมากกว่าหนึ่งแห่งได้ประโยชน์จากวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ของโครงการ เราจะต้องหาวิธีให้ส่วนราชการต่างๆ ผูกพันมุ่งมั่นให้โครงการประสบความสำเร็จ วิธีหนึ่งที่จะทำได้ก็คือ ให้เขาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ TOR ถ้าส่วนราชการนั้น (ที่ไม่ใช่ส่วนราชการผู้ริเริ่มโครงการหรือลูกค้า) ร่วมจัดทำ TOR ส่วนราชการนั้นจะรู้สึกเป็นเจ้าของมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงที่จะเกิดแรงต้านต่อการทำงานของที่ปรึกษา กล่าวโดยสรุป คือ

- ❖ มีลูกค้าหนึ่งราย แต่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายเป็นเรื่องปกติ
- ❖ การจัดทำ TOR ควรจะคำนึงถึงประเด็นนี้รวมถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น (รวมความเสี่ยงในส่วนของที่ปรึกษาด้วย)
- ❖ ความรู้สึกเป็นเจ้าของจากหลายๆ ฝ่ายเป็นสิ่งจำเป็น

ขั้นตอนการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ องค์กรประกอบ และผลผลิตก่อนที่จะร่าง TOR จะช่วยให้บรรลุสิ่งเหล่านี้ หากไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของจากหลายๆ ฝ่าย ที่ปรึกษาที่ดีที่สุดก็อาจจะล้มเหลวได้

## ชื่อเสียงกับการบริหารความเสี่ยง

อย่าลืมว่าที่ปรึกษามีแรงจูงใจที่ต้องรักษาและสร้างชื่อเสียงให้ดีขึ้น นี่ก็เป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ และเป็นวิธีที่จะช่วยให้ลูกค้าหลีกเลี่ยงปัญหา moral hazard

พยายามใช้ TOR เน้นถึงความสำคัญของผลกระทบต่อชื่อเสียงนี้ อาจจะทำให้ได้โดยระบุไว้ใน TOR ว่าผลงานของที่ปรึกษาจะถูกเผยแพร่ต่อสาธารณชน (รวมถึงชื่อของที่ปรึกษาด้วย) อีกวิธีหนึ่งคือให้ที่ปรึกษาอื่นเป็นผู้ประเมิน หมายความว่า ผู้ที่ชนะการประมูลจะต้องส่งผลงานให้คู่แข่งเพื่อประเมินและวิจารณ์ การทำเช่นนี้ต้องคำนึงถึงขนาดของโครงการด้วย เพราะค่าใช้จ่ายอาจสูง

ความกังวลเกี่ยวกับชื่อเสียงเป็นเครื่องมือในการผสมผลประโยชน์ของที่ปรึกษากับลูกค้าเข้าด้วยกัน และเราก็ไม่ควรจะขยายข้อแตกต่างนี้ด้วยการคิดว่าจะใส่อะไรลงไป TOR

จำไว้ว่า ในทำนองเดียวกันกับที่เจ้าของที่ดินและผู้เช่าต่างมุ่งหวังที่จะให้ผลผลิตดี ดังนั้นลูกค้าและที่ปรึกษาดังกล่าวก็ต้องการให้ผลลัพธ์ดีเหมือนกัน TOR ที่เขียนขึ้นอย่างรอบคอบโดยการคิดในเชิงกลยุทธ์และถูกใช้เป็นการบริหารความเสี่ยง จะทำให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีกว่า

TOR แต่ละฉบับมีลักษณะเฉพาะ TOR ที่ดีจะนำไปสู่ข้อเสนอที่ดีกว่า และข้อเสนอที่ดีกว่าก็เพิ่มโอกาสในการได้ผลลัพธ์โครงการที่ดีกว่า

## 2 การวิเคราะห์ปัญหา เบื้องหลัง TOR

ก่อนที่จะเริ่มจัดทำ TOR จะต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพก่อน การวิเคราะห์ปัญหาเป็นหัวข้อในช่วงที่ 2 ในช่วงนี้ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะต้องอภิปรายกลุ่มเพื่อให้เข้าใจว่าทำไมต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาก่อนที่จะจัดทำ TOR และเทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์ดังกล่าว

ช่วงที่ 2 ประกอบด้วยการบรรยายช่วงต้นประมาณ 45 นาที แล้วต่อด้วยการทำกิจกรรมกลุ่ม 4 กิจกรรม ก่อนที่จะเริ่มทำกิจกรรมกลุ่ม แต่ละกลุ่มจะได้รับเอกสารประกอบเพื่อทำความเข้าใจกับลักษณะของปัญหาที่ใช้ในการทำกิจกรรม พร้อมหัวข้อ TOR ของกลุ่ม ผู้เข้ารับการฝึกอบรมควรผ่านการอบรมเนื้อหาและประเด็นสำคัญของหัวข้อ TOR ก่อนเข้าร่วมอบรมครั้งนี้

### การวิเคราะห์ปัญหาเบื้องต้น

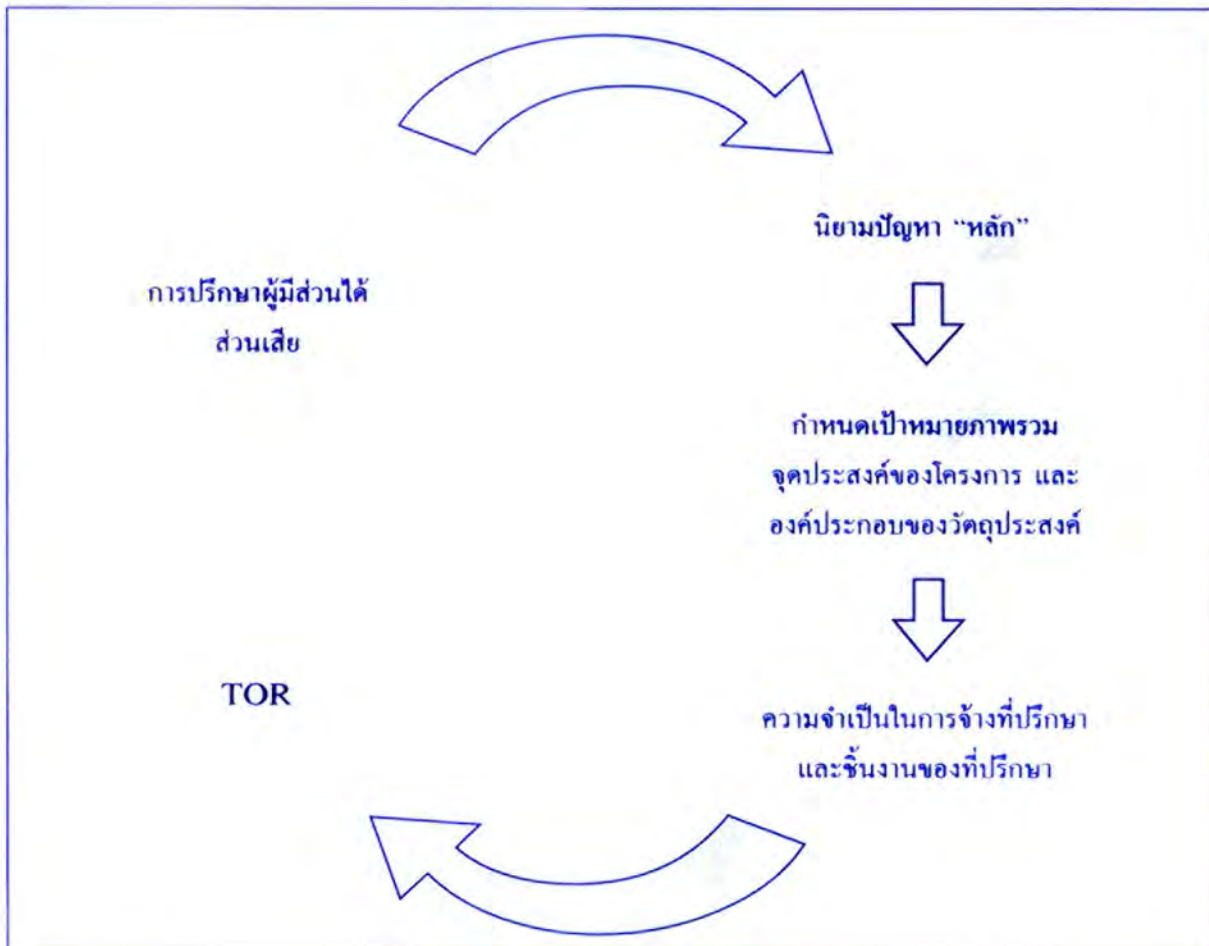
การวิเคราะห์ปัญหา คือ วิธีการที่ชี้ให้เห็นว่าเราต้องการอะไรจากโครงการที่จะว่าจ้างปรึกษา การบรรยายเบื้องต้นต้องครอบคลุมเนื้อหา ดังนี้

- ❖ ทำไมการวิเคราะห์ปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญ
  - ให้คำนิยามของปัญหาที่ชัดเจนและครอบคลุมมากขึ้น
  - จำแนกความแตกต่างระหว่างเหตุและผลของปัญหา
  - นิยามขั้นตอนของปัญหา
- ❖ ความสำคัญของการปรึกษาร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการนิยามปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ
- ❖ ความสัมพันธ์ระหว่างการวิเคราะห์ปัญหากับ TOR (ดังแสดงในแผนภาพ 2.1)
  - นิยาม “ปัญหาหลัก”
  - เปลี่ยนจากการระบุปัญหาเป็นการกำหนดเป้าหมายของโครงการจุดประสงค์ และองค์ประกอบของวัตถุประสงค์
  - กำหนดชิ้นงานที่เหมาะสมให้แก่ที่ปรึกษา (เป็นส่วนหนึ่งของ TOR) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

- ❖ เทคนิคในการวิเคราะห์ปัญหา ซึ่งครอบคลุมแต่ไม่จำกัดเพียงหัวข้อต่อไปนี้
  - การสร้างแผนภูมิต้นไม้ของปัญหาและแผนภูมิต้นไม้ของวัตถุประสงค์ซึ่งสะท้อนจากแผนภูมิต้นไม้ของปัญหา และประมวลการวิเคราะห์นี้ในรูปตาราง (matrix)
  - การวิเคราะห์การสำรวจ หรือประเมินความจำเป็นตามความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
  - การระดมสมองในกลุ่ม
  - การจัดทำ SWOT analysis (จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และอุปสรรค)

ควรใช้แผ่นใสตามเอกสารประกอบการบรรยายสำหรับช่วงที่ 2

### 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการวิเคราะห์ปัญหากับ TOR



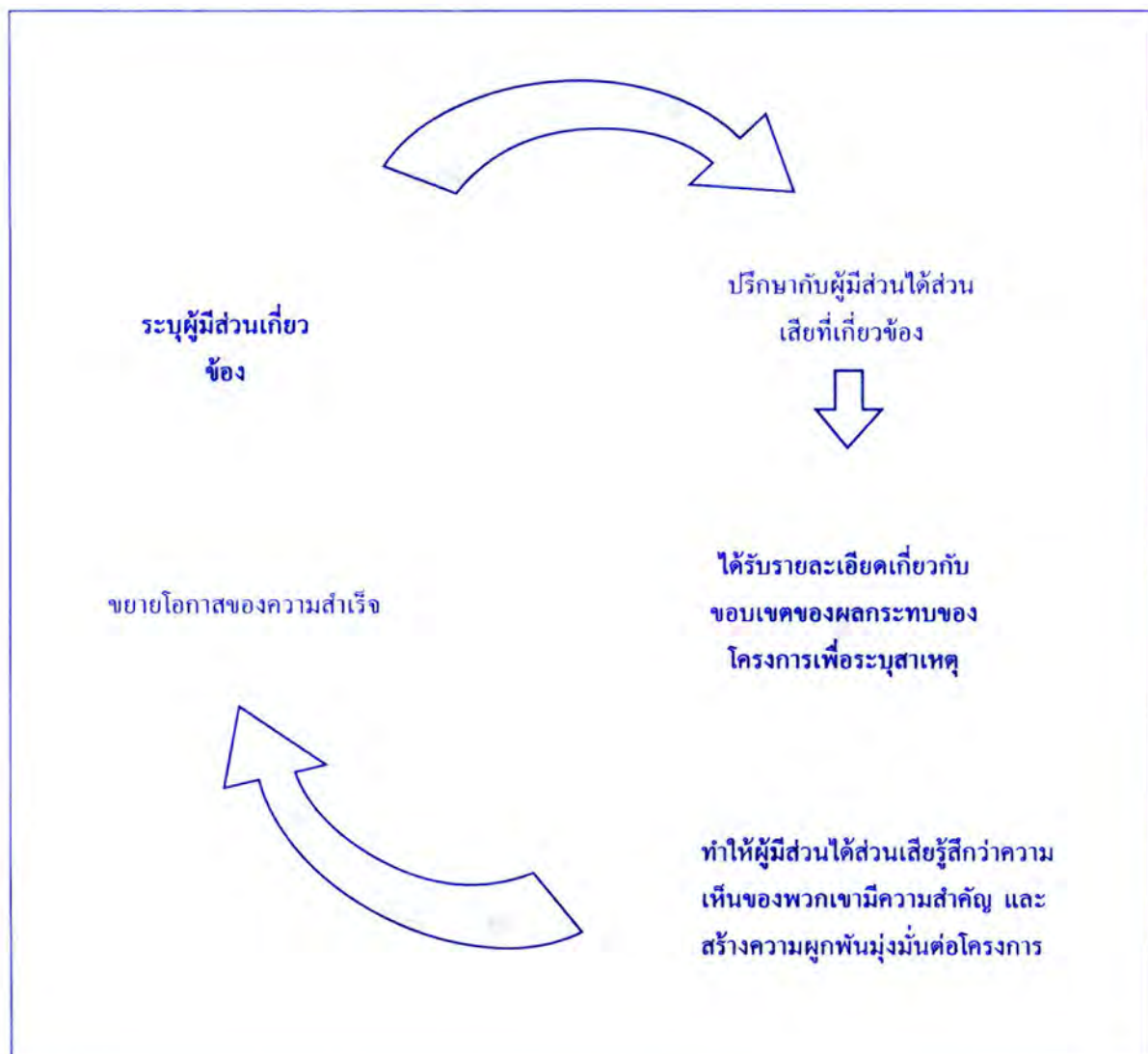
## การใช้ประโยชน์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนิยามปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

การพูดคุยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อช่วยกันนิยามปัญหาเป็นสิ่งสำคัญ

- ❖ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถให้ข้อมูลทางเทคนิคและข้อมูลทางปฏิบัติเกี่ยวกับลักษณะของปัญหาผลที่ได้ และผลกระทบที่สำคัญในระดับปฏิบัติ
- ❖ การปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างการยอมรับต่อโครงการ

เมื่อคำนึงถึงปัจจัยข้อหลังแล้ว การตอกย้ำความรู้สึกเป็นเจ้าของในโครงการมีส่วนสำคัญต่อการบริหารโครงการให้ประสบความสำเร็จ

### 2.2 การสร้างความผูกพันมุ่งมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อเป้าหมายของโครงการ



## การระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

โครงการส่วนใหญ่มักจะมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ภายนอกหน่วยงานผู้จัดทำ TOR

การระบุว่า *ใคร* คือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องขึ้นอยู่กับโครงการแต่ละโครงการ

- ❖ กลุ่มเป้าหมาย คือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (กลุ่มผู้ซึ่งจะได้รับผลประโยชน์จากโครงการ) การหาตัวแทนกลุ่มเป้าหมายอาจจะเป็นเรื่องยาก เช่น กลุ่มเป้าหมายอาจเป็นผู้บริโภคหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคม ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจเป็นตัวแทนผู้บริโภค องค์กรชุมชนที่ดูแลผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น
- ❖ หน่วยงานราชการอื่น ๆ อาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งธรรมดาสำหรับโครงการที่ใช้เงินงบประมาณของรัฐ (สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง) หรืออาจจะกระทบกับการกำหนดนโยบายของหน่วยงานอื่น
- ❖ อาจจะมีโครงการอื่นที่กำลังดำเนินอยู่เกี่ยวข้องกับโครงการที่ท่านกำลังจัดทำ TOR ผู้จัดการโครงการของโครงการนั้นอาจจะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการของท่าน การหารือกับผู้จัดการโครงการนั้นอาจช่วยเลี่ยงความซ้ำซ้อนของโครงการได้ ทั้งยังอาจได้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาซึ่งอาจเป็นปัญหา

## เทคนิคการวิเคราะห์ปัญหา

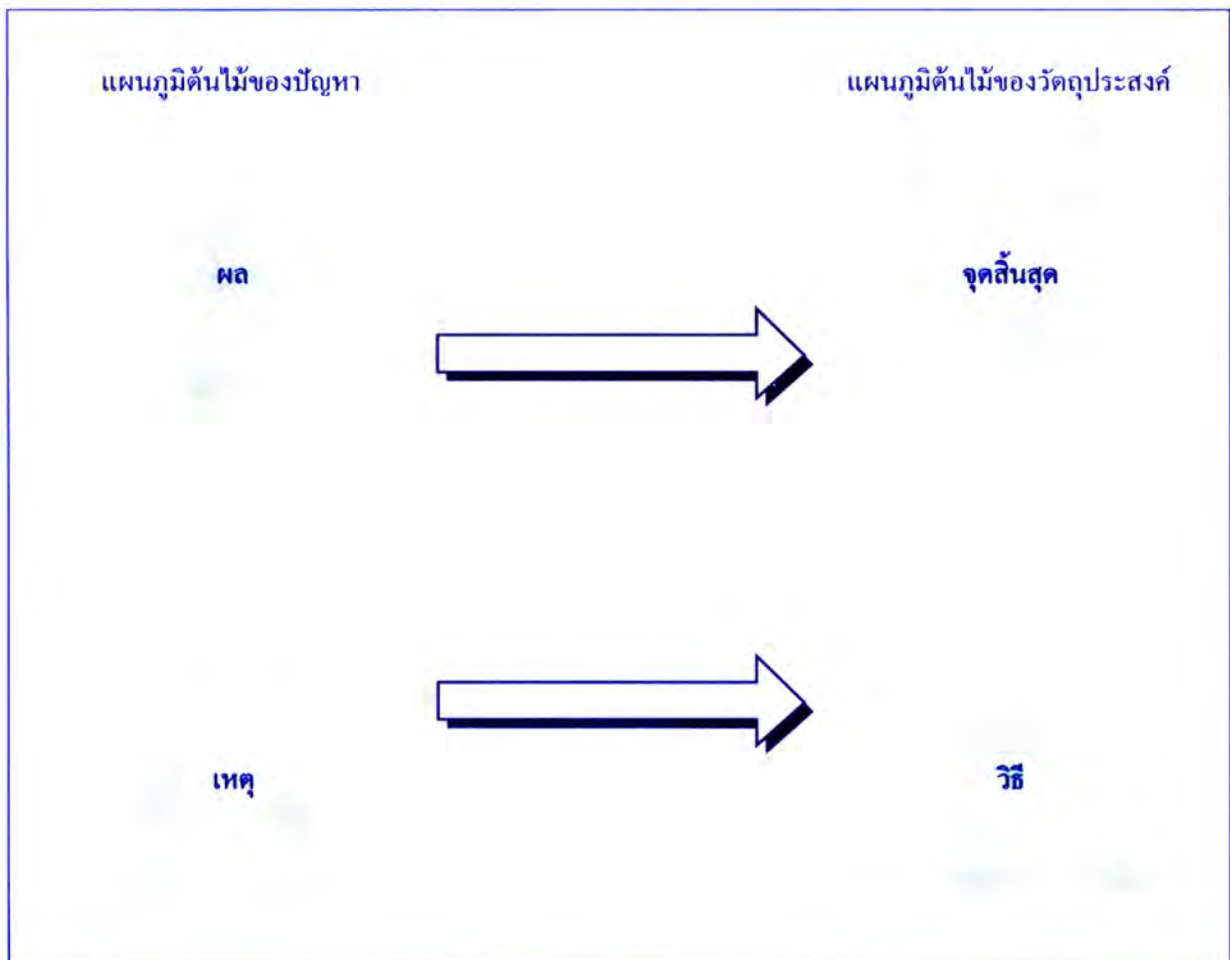
การนิยามและวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพมีหลายวิธี

### การสร้างแผนภูมิต้นไม้ของปัญหาและแผนภูมิต้นไม้ของวัตถุประสงค์

การสร้างแผนภูมิต้นไม้ของปัญหาเป็นวิธีหนึ่งที่จะแสดงเหตุและผลของปัญหา และแสดงว่าประเด็นต่างๆ ของปัญหามีความสัมพันธ์กันอย่างไร แผนภูมิต้นไม้ของปัญหา คือแผนภูมิลำดับ (flow chart) ซึ่งเรียงลำดับคำอธิบายปัญหาต่างๆ แล้วแต่คำอธิบายปัญหานั้นเป็นเหตุหรือเป็นผลของปัญหาที่ใหญ่กว่า ด้วยการแสดงความสัมพันธ์ของคำอธิบายปัญหาต่างๆ แผนภูมิต้นไม้ของปัญหาจะแสดงให้เห็นถึงปัญหาหลักที่สำคัญ ซึ่งทำให้เรามุ่งเข้าสู่ประเด็น ขอบเขตของโครงการและ TOR ของโครงการ ปัญหาหลักจะเป็นตัวชี้ว่าวัตถุประสงค์อะไรที่ต้องกำหนดขึ้น และผลลัพธ์อะไรที่ต้องบรรลุให้ได้

เมื่อสร้างแผนภูมิต้นไม้ของปัญหาแล้ว คำอธิบายปัญหาแต่ละข้อจะถูกแปลงเป็นคำอธิบายวัตถุประสงค์ของโครงการ นั่นคือ สิ่งที่โครงการหวังว่าจะทำได้สำเร็จ ในระหว่างการแปลงนี้ คำอธิบายปัญหาที่เป็น “เหตุ” กลายเป็นวิธีหรือกลไกในการแก้ปัญหา ดังนั้น คำอธิบายปัญหาที่เป็น “เหตุ” ควรจะกลายเป็นคำอธิบาย “วิธี” เมื่อท่านเริ่มลงมือแปลงคำอธิบายปัญหาในแผนภูมิต้นไม้แต่ละข้อ คำอธิบายปัญหาที่เป็น “ผล” กลายเป็นคำอธิบาย “จุดสิ้นสุด” ซึ่งก็คือ ผลลัพธ์ที่ท่านต้องการทำให้สำเร็จ (แผนภาพ 2.3)

### 2.3 การแปลงปัญหาเป็นวัตถุประสงค์



## สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

### การวิเคราะห์การสำรวจ หรือประเมินความจำเป็น ตามความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เทคนิคอีกเทคนิคหนึ่งที่มีประโยชน์ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา คือ การปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง การสำรวจความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมักเป็นวิธีที่เหมาะสมในการรวบรวมประเด็นต่างๆ ของปัญหาที่ดีกว่าการพยายามให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายๆ ฝ่ายเข้าร่วมทำกิจกรรมกลุ่มเพียงกิจกรรมเดียว

#### “การระดมสมอง” ในกลุ่ม

“การระดมสมอง” เป็นกิจกรรมกลุ่ม (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) อย่างหนึ่งที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา การระดมสมองเริ่มต้นที่จุดสุดท้ายแล้วย้อนกลับมาหาการนิยามวัตถุประสงค์ของโครงการช่วงแรก ผู้เข้าร่วมทุกคนจะพูดคุยกอย่างเปิดเผยและอิสระเกี่ยวกับทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้แม้ว่าทางแก้ปัญหานั้นอาจจะดูประหลาด

ขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเสนอทางแก้ปัญหา แง่มุมต่างๆ ของปัญหาจะปรากฏออกมา สิ่งที่สำคัญคือ จะต้องไม่วิจารณ์ข้อคิดเห็นของใครในช่วงนี้ เพราะจุดประสงค์คือการพยายามและการคิดใน “แนวราบ” และคิดทางแก้ไขปัญหาซึ่งแต่ละคนอาจไม่เคยนึกถึงหลังจากที่สมาชิกในกลุ่มทุกคนรู้สึกว่าได้คิดทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้ทั้งหมดแล้ว กลุ่มก็จะมาพิจารณาบททวน และตัดทางแก้ปัญหาที่ทำไม่ได้หรือไม่ต้องการทำออก จนเหลือไว้แต่กรอบเค้าโครงของโครงการ

#### การจัดทำ SWOT Analysis

การจัดทำ SWOT Analysis คือการศึกษาจุดเด่น จุดด้อย โอกาสและอุปสรรคของสถานการณ์ มักจะใช้ในการวิเคราะห์บริษัท นโยบาย และโครงการ การจัดทำ SWOT Analysis เป็นวิธีที่มีประโยชน์ในการค้นหาว่าต้องเปลี่ยนอะไรเพื่อแก้ปัญหาและ/หรือปรับปรุงสถานการณ์

“จุดเด่น” หมายถึงแง่มุมของสถานการณ์ที่เป็นต่อ ในความหมายของการจัดทำ TOR หมายถึง การระบุปัจจัยที่ท้ายที่สุดโครงการจะต้องนำมาใช้ประโยชน์ เช่น ในการจัดทำ TOR สำหรับโครงการเพื่อปรับปรุงกรอบระบบบัญชีในหน่วยงานราชการ ข้อดีอาจจะรวมถึงตัวชี้วัด ผลการปฏิบัติงานที่จัดทำไว้แล้ว หรือข้อมูลสำคัญที่มีอยู่แล้วซึ่งจะต้องป้อนเข้าสู่ระบบตรวจสอบระบบใหม่

“จุดด้อย” หมายถึงประเด็นของปัญหาที่จะต้องพิจารณาหรือปรับปรุงเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่น จุดด้อยของโครงการปรับปรุงกรอบระบบบัญชี อาจหมายถึง การขาดแคลนบุคลากรที่เข้าใจ แนวคิดและระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง หรือบุคลากรหลักขาดทักษะ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

“โอกาส” หมายถึงแนวโน้มทิศทางที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น การเปลี่ยนแปลงทัศนคติทางสังคม การเปลี่ยนแปลงนโยบาย และการพัฒนาอื่นๆ ซึ่งสร้างโอกาสในการบรรเทาปัญหา หรือช่วยให้บรรลุเป้าหมายของโครงการ ในกรณีตัวอย่างของโครงการปรับปรุงกรอบระบบบัญชี โอกาสอาจหมายถึง รวมถึงการที่ส่วนราชการมีโอกาสทดลองนำร่องระบบใหม่ระหว่างดำเนินโครงการ หรือโอกาสที่ได้อบรมร่วมกับส่วนราชการอื่น ซึ่งสามารถสร้างเครือข่ายระหว่างส่วนราชการรวมถึง ถ่ายทอดแลกเปลี่ยนทักษะประสบการณ์ที่มีคุณค่าระหว่างกัน

“อุปสรรค” หมายถึงความเสี่ยงหลัก ๆ ที่จะกระทบกับปัญหาที่เผชิญอยู่ และกระทบต่อความสำเร็จของการนำโครงการมาใช้ จากตัวอย่างการปรับปรุงกรอบระบบบัญชีที่ได้พูดถึง อุปสรรคอาจรวมถึงระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ที่ล้าสมัย และกระบวนการจัดประมูลที่ไม่เอื้อต่อการคัดเลือกที่ปรึกษาที่ดีมาดำเนินโครงการ

โดยการพิจารณาแง่มุมต่าง ๆ ของโครงการอย่างเป็นระบบ จะทำให้สามารถระบุถึง ข้อด้อยและอุปสรรคไว้ใน TOR และในส่วนความเป็นมา ก็จะสามารถอธิบายถึงข้อดีและโอกาส ซึ่งทำให้ที่ปรึกษาสามารถเลือกใช้ทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม

## กิจกรรมที่ 1 : การอภิปรายปัญหา

งานกลุ่มชิ้นแรกในการวิเคราะห์ปัญหาคือใช้เทคนิคที่กล่าวข้างต้นในการวิเคราะห์ปัญหา ในประเด็นที่กลุ่มจะต้องจัดทำ TOR ต่อไป

ใช้เวลาแต่ละกลุ่มประมาณ 30 นาทีก่อนพักรับประทานอาหารกลางวัน เพื่ออภิปราย ปัญหาของโครงการของแต่ละกลุ่ม

สมาชิกของแต่ละกลุ่มควรจะได้ประสบการณ์ของตนและให้ความเห็นเกี่ยวกับ ลักษณะของปัญหา ขอบเขตของผลกระทบ และผลกระทบที่มีต่อกลุ่มต่างๆ อย่างเปิดเผย ถ้า สมาชิกในกลุ่มมาจากหลายส่วนราชการหรือหลายกอง/สำนัก ทุกคนล้วนแต่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วน เสียในกรณีนี้ สมาชิกแต่ละคนควรจะได้แสดงความคิดเห็นในแง่มุมของส่วนราชการหรือกอง/สำนัก

*การเล่นสวมบทบาท (role play)* เป็นเทคนิคที่มีประโยชน์ที่ช่วยเสริมการมองปัญหา ได้จากหลายมิติ และควรพิจารณาใช้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรม ในการเล่นสวมบทบาท จำเป็นต้องมีผู้อำนวยกรกลุ่ม ทำหน้าที่กำหนดบทบาทให้กับสมาชิกแต่ละคนในกลุ่ม เพื่อให้ สมาชิกยกประเด็นจากมุมมองของผู้ที่เขาสวมบทบาทอยู่

สิ่งสำคัญคือ จะต้องสรุปค่านิยมของปัญหาจากหลาย ๆ มุมมอง กลุ่มควรจะจัดบันทึกแง่มุมต่าง ๆ ของปัญหาไว้ด้วย เขียนแต่ละส่วนของปัญหาบนบัตรแต่ละใบ เพื่อให้สะดวกในการสร้างแผนภูมิต้นไม้ของปัญหาในกิจกรรมต่อไป

ท้ายสุด กลุ่มจะต้องตัดสินใจว่าคำอธิบายปัญหาใดเป็นปัญหาหลัก ซึ่งอาจจะมีปัญหาหลักมากกว่าหนึ่งปัญหาก็ได้

## กิจกรรมที่ 2 : จัดทำต้นไม้ของปัญหา

เทคนิคการวิเคราะห์ปัญหาที่กล่าวถึงในการบรรยาย กว้างกว่าการสร้างต้นไม้ของปัญหา อย่างไรก็ตาม นี่เป็นกิจกรรมกลุ่มที่มีประโยชน์ในการไปสู่จุดหมายเดียวกัน - การนิยามปัญหาที่เพียงพอให้เวลากิจกรรมนี้ประมาณ 2 ชั่วโมง

### เหตุหรือผล?

เมื่อพิจารณาทุกส่วนของปัญหาที่ได้อภิปรายไปก่อนหน้านี้ กลุ่มจะพิจารณาทบทวนคำอธิบายที่ได้เขียนไว้พร้อมกับจำแนกว่าเป็น “เหตุ” และ “ผล”

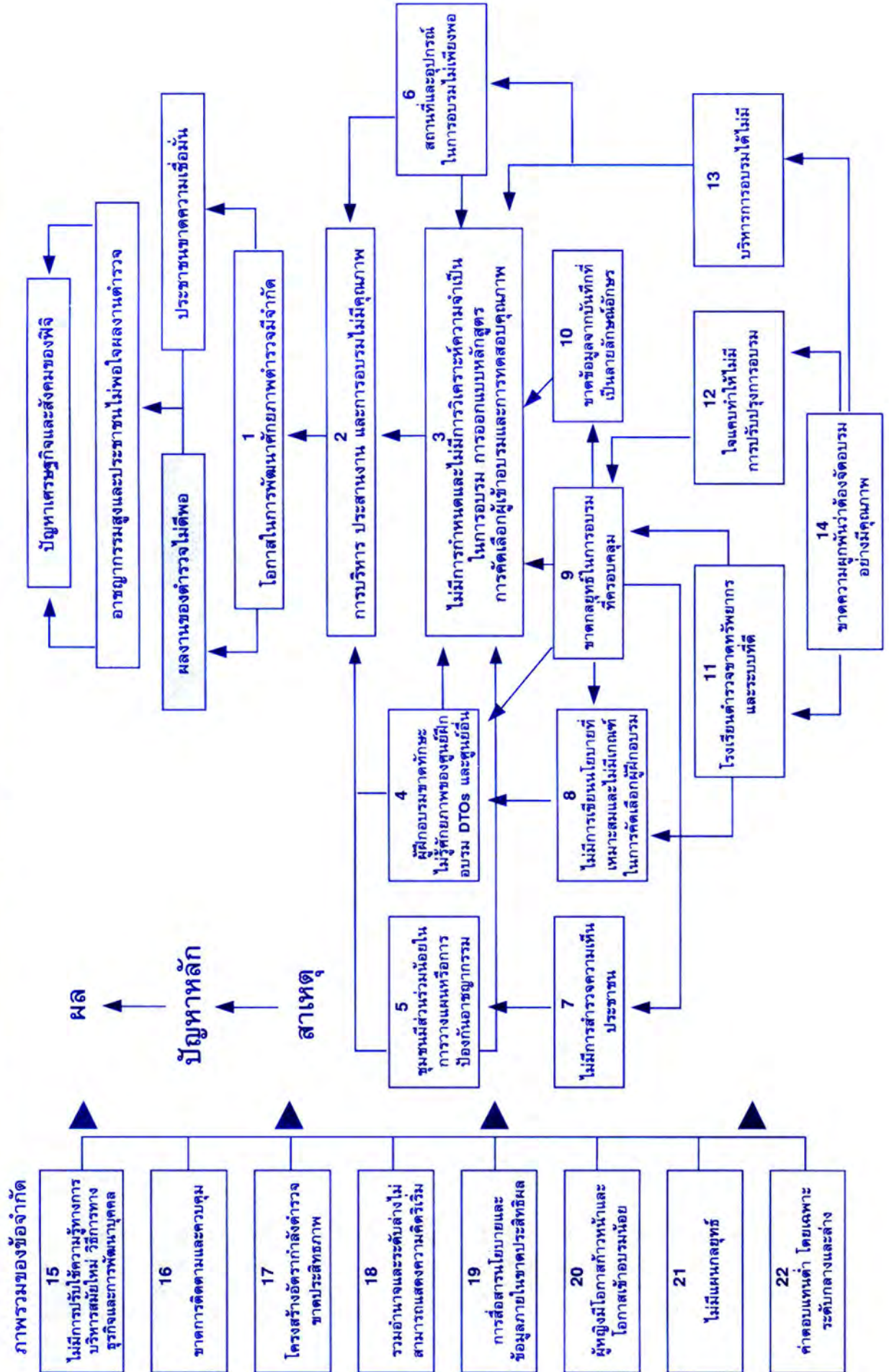
- ❖ คำอธิบายเชิงลบนำไปสู่ปัญหาหลักหรือไม่ (เหตุ)
- ❖ คำอธิบายเชิงบวกเป็นผลมาจากปัญหาหลักหรือไม่ (ผล)

วางบัตรที่แสดง “เหตุ” ไว้ข้างล่างปัญหาหลัก และวางบัตรที่แสดง “ผล” ไว้เหนือปัญหาหลัก หรืออีกวิธีคือหากกระดาษแผ่นใหญ่หรือกระดานไวท์บอร์ดให้แต่ละกลุ่ม และให้พวกเขาเขียนคำอธิบาย “เหตุ” ไว้ด้านล่างของหน้า และ “ผล” ไว้ด้านบน

แก้ไขหรือทิ้งบัตรที่เหลือหรือคำอธิบายเชิงลบที่ไม่สามารถแยกประเภทได้เชื่อมโยงคำอธิบายปัญหาต่าง ๆ ตามความเหมาะสมในลักษณะแผนภูมิว่า ปัญหาหลัก (แสดงไว้ตรงกลาง) เป็นผลของเหตุชุดหนึ่ง (แสดงไว้ด้านล่าง) ซึ่งนำไปสู่ผลชุดหนึ่ง (แสดงไว้ด้านบน) อย่างไร

ใช้ตัวอย่างแผนภูมิต้นไม้ของปัญหาจากเอกสารของ the AusAID, AusGUIDELines (AusAID 2000) เพื่อแสดงให้เห็นว่าคำอธิบายปัญหาสามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างไร (แผนภูมิที่ 2.4) ตัวอย่างคำอธิบายปัญหาทั่วไปซึ่งไม่สามารถจำแนกเป็นเหตุหรือผล อยู่ที่ด้านซ้ายของแผนภูมิต้นไม้ของปัญหา เพื่อแสดงว่าเป็นข้อจำกัดโดยรวม

ภาพ 2.4 ตัวอย่างของต้นไม้ออกแบบโครงการที่มาจาก AusAID 2000, AusGUIDELINES

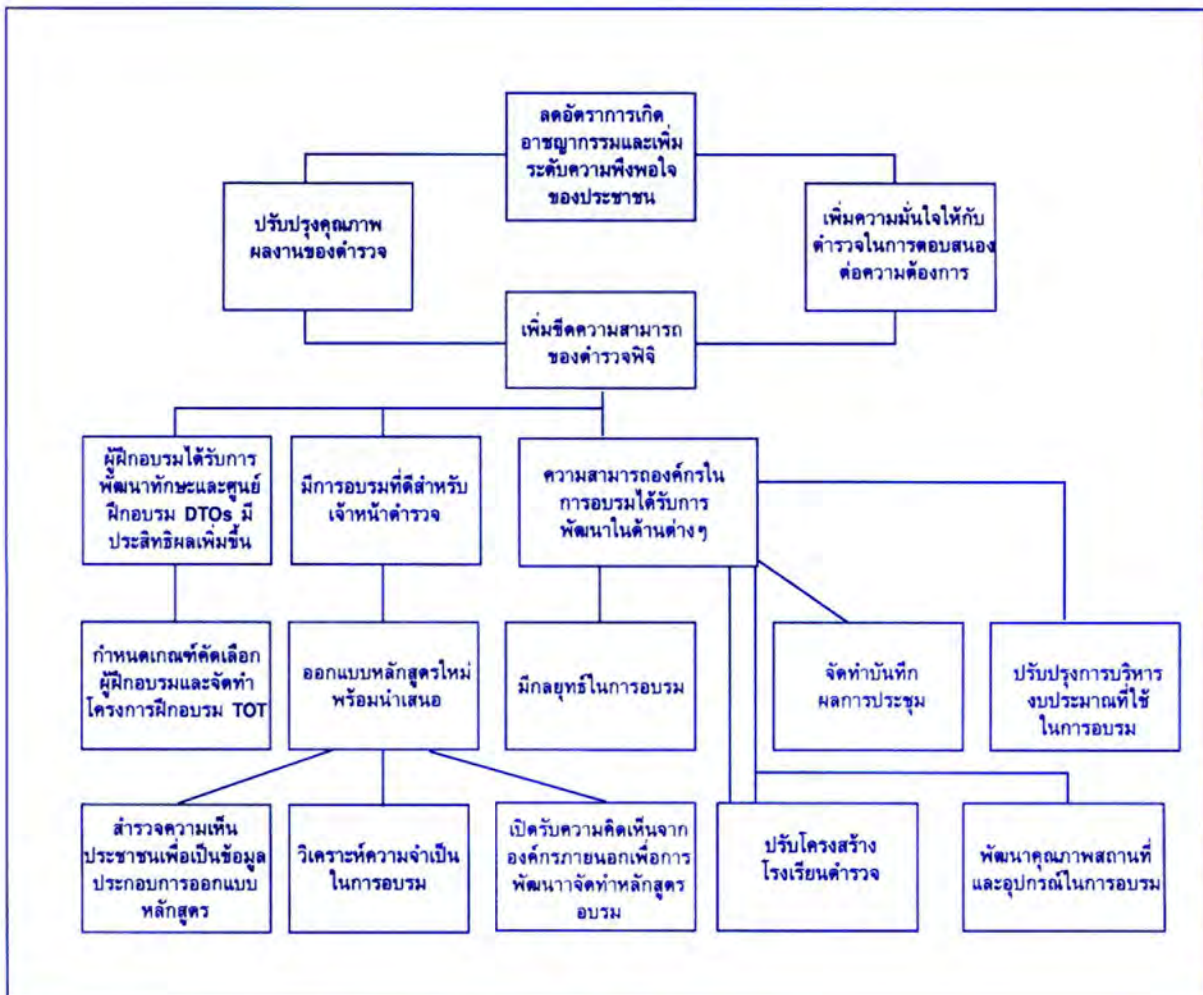


## วันที่ 1

### กิจกรรมที่ 3 : จัดทำต้นไม้ของวัตถุประสงค์

แต่ละกลุ่มจะต้องแปลงต้นไม้ของปัญหาของตนเองเป็นต้นไม้ของวัตถุประสงค์ให้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง 45 นาที สมาชิกในกลุ่มต้องแยกแยะความแตกต่างระหว่างวิธีและจุดสิ้นสุดในการแก้ปัญหาอย่างชัดเจน “วิธี” เป็นกลไกในการแก้ปัญหา “จุดสิ้นสุด” เป็นผลลัพธ์ของความสำเร็จ ต้นไม้ของวัตถุประสงค์จะแสดงให้เห็นว่าวิธีต่างๆ (กลไกที่สามารถเปลี่ยนเป็นงานใน TOR ดังที่แสดงไว้ด้านล่างของต้นไม้) นำไปสู่จุดสิ้นสุดหรือผลลัพธ์ (แสดงไว้ด้านบนของต้นไม้ของวัตถุประสงค์) ได้อย่างไรในรูปแบบแผนภูมิ ใช้ตัวอย่างต้นไม้ของวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกันจากเอกสารของ the AusAID, AusGUIDELines เพื่อดูว่าคำอธิบายปัญหาสามารถแปลงเป็นอธิบายวัตถุประสงค์ได้อย่างไร และดูความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์แต่ละข้อ (แผนภูมิ 2.5)

#### 2.5 ตัวอย่างต้นไม้ของวัตถุประสงค์กรณีปัญหาตำรวจพิจิ



## วันที่ 2

### กิจกรรมที่ 4 : จัดทำตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ

สำหรับโครงการใหญ่ๆ การนำผลที่ได้จากต้นไม้ของปัญหาและวัตถุประสงค์มาจัดทำ ตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ จะเป็นประโยชน์สำหรับการจัดทำ TOR

ตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ คือตารางสรุปวัตถุประสงค์ซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์ วัตถุประสงค์ ซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์ปัญหาอีกทอดหนึ่ง ด้านซ้ายของคอลัมน์ในแนวดิ่ง ตารางแสดงลำดับชั้นของเป้าหมาย จุดประสงค์ของโครงการนั้นๆ (ทำอย่างไรให้บรรลุเป้าหมาย) และองค์ประกอบของวัตถุประสงค์ในแต่ละส่วนของโครงการ (กลไกหรือวิธีในต้นไม้ของ วัตถุประสงค์) ตัวอย่างโครงสร้างของตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ แสดงไว้ในตารางที่ 2.6

แต่ละกลุ่มจะพยายามจัดทำตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ สำหรับโครงการของตนเอง ซึ่งจะกลายเป็นข้อมูลฐานในการจัดทำ TOR ในวันรุ่งขึ้น

แถวแรกของตารางแสดงหัวเรื่อง ได้แก่ ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน วิธีการตรวจสอบ และสมมติฐานที่กำหนดไว้ในแต่ละประเภทของวัตถุประสงค์ คอลัมน์สุดท้ายของตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ อาจเป็นหัว เรื่องความเสี่ยงในการบรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ พร้อมสมมติฐาน

2.6 โครงสร้างตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ

คำอธิบายโครงการ	ตัวชี้วัด	วิธีการ ตรวจสอบ	สมมติฐาน
เป้าหมาย : ผลกระทบกว้างๆ จากการพัฒนาโครงการ - ในระดับชาติและภาคทางเศรษฐกิจ			
จุดประสงค์ : ผลลัพธ์ที่คาดหวังเมื่อสิ้นสุดโครงการ องค์ประกอบทุกประการจะนำมาสู่จุดประสงค์ข้อนี้			
องค์ประกอบของวัตถุประสงค์ : ผลลัพธ์ที่คาดหวังจากผลผลิตแต่ละผลผลิต			
ผลผลิต : ผลโดยตรงที่สามารถวัดได้ (สินค้าและบริการ) จากโครงการซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บริหารโครงการ			
กิจกรรม : ชิ้นงานในการนำโครงการไปปฏิบัติ และทำให้ได้ผลผลิตที่กำหนดไว้			

ที่มา : AusGUIDELines 2000

# 3 การจัดเตรียม TOR

ช่วงที่ 3 เป็นเรื่องของการจัดเตรียม TOR ช่วงนี้ถูกออกแบบเพื่อให้แต่ละกลุ่มได้จัดทำ TOR ตั้งแต่จุดเริ่มต้น ในการทำกิจกรรม ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมในแต่ละกลุ่มจะต้องมีโครงการที่คิดไว้แล้ว ซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์ปัญหาในช่วงที่ 2 ช่วงที่ 3 ประกอบด้วย

- ❖ การบรรยายเบื้องต้นประมาณ 45 นาที
- ❖ กิจกรรมกลุ่ม 5 กิจกรรมเพื่อจัดทำร่าง TOR
- ❖ การนำเสนอของกลุ่ม ซึ่งนำเสนอว่ากลุ่มจัดทำ TOR อย่างไร

บทเรียนสำคัญที่ได้รับจากการเข้าอบรมเชิงปฏิบัติการช่วงที่ 3 เสร็จสิ้นในเวลา 16:30 น. และต่อด้วยการสรุปการอบรมเชิงปฏิบัติการ

## เตรียมการเบื้องต้น

การบรรยายเบื้องต้นเพื่อจัดเตรียม TOR ควรจะเสนอรูปแบบของ TOR โดยรวม และกล่าวถึงแต่ละส่วนของ TOR อย่างสั้นๆ ใช้เวลาประมาณ 45 นาที การบรรยายครอบคลุมถึง

- ❖ ความสำคัญของการเน้น TOR ไปที่ผลลัพธ์ มากกว่าที่จะระบุแค่เพียงคุณลักษณะของปัจจัยนำเข้า
- ❖ ความเป็น “เอกลักษณ์เฉพาะ” ของ TOR แต่ละฉบับ
- ❖ ความสำคัญของการนิยามขอบเขตของโครงการ
- ❖ บทบาทของส่วนราชการในการจัดทำ TOR และความสำคัญของการเป็น “ลูกค้าผู้เชี่ยวชาญ”
- ❖ ตัดสินใจว่าจะบริหารโครงการอย่างไร
- ❖ องค์ประกอบของ TOR

ใช้แผ่นใสตามเอกสารประกอบการบรรยายสำหรับช่วงที่ 3 ใช้กรณีศึกษาเพื่อแสดงการจัดทำ TOR แต่ละด้าน ตัวอย่าง TOR ในเอกสารแนบ D

## เตรียมข้อมูลความเป็นมา

แต่ละกลุ่มจะร่วมร่างความเป็นมาของ TOR ในช่วงนี้ วิทยากรจะแสดงรายการคำถามหรือประเด็นสำคัญซึ่งควรจะกล่าวถึงในส่วนความเป็นมา เพื่อให้แต่ละกลุ่มทำตามดังตัวอย่างแสดงไว้ในกรอบ 3.1

### 3.1 คำถามสำคัญและประเด็นที่ควรกล่าวถึงในส่วนความเป็นมา

คำถามสำคัญที่ควรอธิบาย

- ❖ ทำไมถึงมีโครงการนี้
- ❖ ทำไมต้องว่าจ้างที่ปรึกษา (ทำไมความช่วยเหลือจากภายนอกจึงจำเป็น)

จึงจำเป็น)

❖ ที่ปรึกษาได้รับข้อมูลเพียงพอที่จะทราบว่าเรามีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่จะทำโครงการนี้แล้วหรือยัง

❖ ผู้จัดการโครงการได้รับข้อมูลเพียงพอที่จะทำความเข้าใจว่าทำไมถึง มีโครงการนี้ และทำไมโครงการนี้ถึงสำคัญต่อส่วนราชการ

ประเด็นสำคัญที่ควรครอบคลุม

- ❖ ประวัติเบื้องหลังของการเกิดปัญหา เหตุและผล
- ❖ การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ ถ้ามี)
- ❖ เหตุการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องในช่วงที่ผ่านมา
- ❖ คำปรึกษาหรือการพัฒนาที่เกี่ยวข้องซึ่งที่ปรึกษาควรทราบ
- ❖ เอกสารหรือโปรแกรมซึ่งที่ปรึกษาควรทราบ

## กำหนดวัตถุประสงค์

ถึงตอนนี้ แต่ละกลุ่มควรจะร่วมกันร่างวัตถุประสงค์ของโครงการ ให้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง 30 นาที ในส่วนวัตถุประสงค์ควรจะแสดงว่าองค์ประกอบของวัตถุประสงค์ (วัตถุประสงค์ของคำปรึกษาแต่ละส่วน) เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์โดยรวมของโครงการอย่างไร และในทำนองเดียวกัน โครงการนี้เสริมต่อเป้าหมายในภาพรวมอย่างไร วิทยากรควรแสดงรายการคำถามสำคัญหรือประเด็นซึ่งควรต้องครอบคลุมในส่วนวัตถุประสงค์ เพื่อให้แต่ละกลุ่มทำตามตัวอย่างแสดงไว้ในกรอบ 3.1 ผู้เข้ารับการฝึกอบรมควรรู้ใช้ต้นไม้ของวัตถุประสงค์และตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะที่จัดทำขึ้นเพื่อทำงานนี้

ตัวอย่างของวัตถุประสงค์โครงการที่ได้กล่าวไว้แสดงไว้ในกรอบ 3.3 ร่างมาจากกรณีศึกษาที่ 1 (เอกสารแนบ D)

### 3.2 คำถามสำคัญที่ควรกล่าวถึงในวัตถุประสงค์

คำถามสำคัญที่ควรกล่าวถึงมีดังนี้

- ❖ จุดประสงค์ของโครงการคืออะไร
- ❖ โครงการนี้เสริมต่อเป้าหมายในภาพรวมอย่างไร และเป้าหมายคืออะไร
- ❖ วัตถุประสงค์ย่อยขององค์ประกอบต่าง ๆ ของโครงการคืออะไร
- ❖ วัตถุประสงค์เหล่านี้สามารถบรรลุได้หรือไม่ กลุ่มเป้าหมายจะได้รับผลประโยชน์นี้หรือไม่
- ❖ ผลกระทบที่เกิดขึ้นหากบรรลุวัตถุประสงค์คืออะไร
- ❖ วัตถุประสงค์ชัดเจนและไม่กำกวมใช่หรือไม่

### 3.3 ตัวอย่างวัตถุประสงค์โครงการ

*กรณีศึกษาที่ 1* : การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนผู้บังคับบัญชา และผู้มีศักยภาพสูง

“เพื่อพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของผู้บังคับบัญชาและผู้มีศักยภาพสูง ให้มีความยืดหยุ่นในการโอนย้ายข้าราชการระหว่างส่วนราชการ ตามความเหมาะสมของงาน และให้ทันสมัยสอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่”

## กำหนดขอบเขตโครงการ

การกำหนดขอบเขตโครงการที่เหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ ในการจัดทำ TOR ทั้งส่วนราชการและที่ปรึกษาจะต้องตระหนักถึงลักษณะงานของที่ปรึกษา หลังจากที่ได้วิเคราะห์ปัญหาและวัตถุประสงค์แล้ว โครงการที่เสนอก็ยังสามารถดำเนินการได้หลากหลายวิธีเพื่อที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์

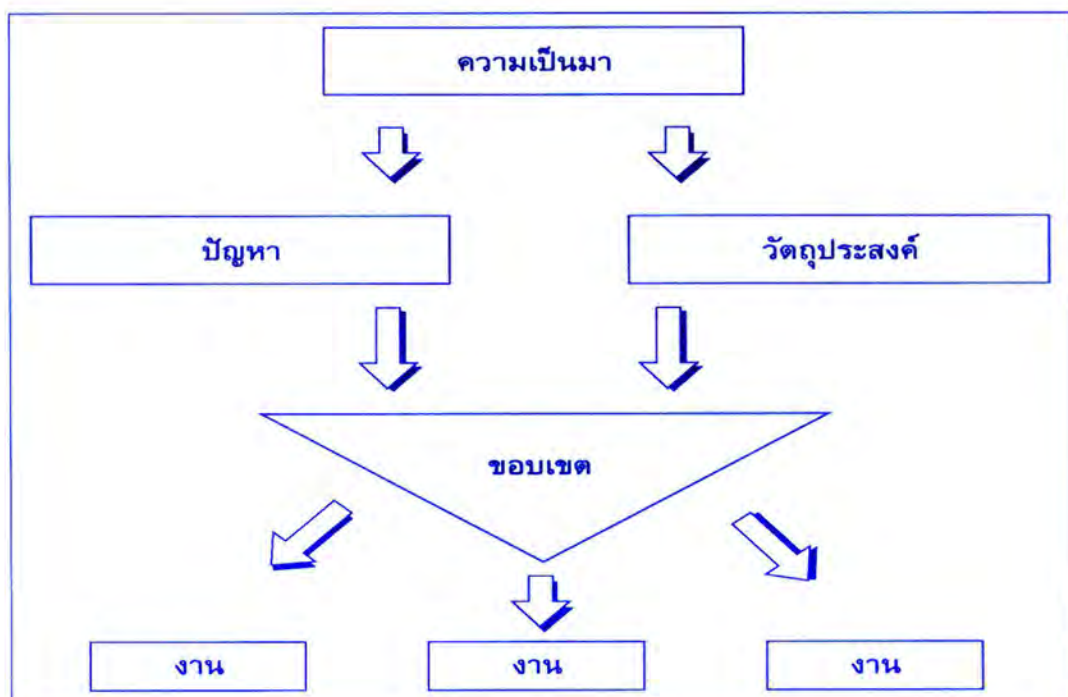
กิจกรรมในช่วงนี้คือพยายามกำหนดขอบเขตของโครงการ ให้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมง ขอบเขตของโครงการจะมีผลต่อโครงการเกือบทุกด้าน ซึ่งรวมถึง

- ❖ ต้นทุนของโครงการ
- ❖ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ
- ❖ ประสิทธิภาพของโครงการในแง่ของการบรรลุวัตถุประสงค์

แผนภูมิ 3.4 แสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบของปัญหาและวัตถุประสงค์มักจะทำให้ขอบเขตงานของที่ปรึกษากว้าง งานของแต่ละกลุ่มก่อนหมดเวลาช่วงนี้ คือการจำกัดขอบเขตโครงการให้แคบเพื่อให้งานของที่ปรึกษามีความชัดเจนขึ้น กิจกรรมในช่วงนี้แยกเป็นสองส่วน

### 3.4 นิยามขอบเขตโครงการ

ที่มา : CIE



## ส่วนที่ 1 : การกำหนดงานของที่ปรึกษา

ในขั้นแรก แต่ละกลุ่มจะร่างเค้าโครงของงานที่คิดว่าเป็นงานของที่ปรึกษาสำหรับโครงการของกลุ่ม กลุ่มควรจะพิจารณาว่ามีงานใดของโครงการที่ไม่สำคัญต่อการบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ เช่น ผลของโครงการในภาพรวมเพียงพอหรือไม่ หรือว่าผลของโครงการควรต้องครอบคลุมข้อมูลระหว่างอุตสาหกรรม ส่วนราชการ หรือภูมิภาค จะมีผลการศึกษาอื่นที่นำมาใช้เป็นปัจจัยนำเข้าไปในโครงการนี้เพื่อลดความซ้ำซ้อนของงานได้หรือไม่ ควรใช้เวลาประมาณ 45 ถึง 60 นาทีในการร่างเนื้อหาในครั้งแรก ดูตัวอย่างงานของที่ปรึกษาจากกรณีศึกษาที่ 1 และ 2 ที่ร่างไว้ในกรอบ 3.5

### 3.5 ตัวอย่างงานของที่ปรึกษา

*กรณีศึกษาที่ 1* : การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนผู้บังคับบัญชา และผู้มีศักยภาพสูง

งานของที่ปรึกษาต่อไปนี้นำไปร่างไว้ในกรณีศึกษาที่ 1

- ❖ ศึกษาวิเคราะห์ผลการศึกษานี้ของสำนักงาน ก.พ. ที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารงานบุคคลสำหรับนักบริหาร ผู้บังคับบัญชาและระบบผู้มีศักยภาพสูง
- ❖ ศึกษาวิเคราะห์ระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนผู้บังคับบัญชาและผู้มีศักยภาพสูงของราชการต่างประเทศ รวมถึงโครงการนำร่องหรือวิธีการอื่นที่ใช้กับผู้บังคับบัญชาสูงเพื่อเปลี่ยนระบบผู้บริหาร
- ❖ ดำเนินโครงการร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด เพื่อจัดทำระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนผู้บังคับบัญชาและผู้มีศักยภาพสูง ซึ่งปรับใช้กับส่วนราชการต่าง ๆ ได้
- ❖ จัดทำผลผลิตตามที่ระบุในส่วนผลผลิต (อีกส่วนหนึ่งใน TOR)

*กรณีศึกษาที่ 2* : โครงการความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาแบบจำลองด้านกำลังคนต่อเนื่องตามแผนงานปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ กรณีกำลังคนด้านการสาธารณสุขและการศึกษา

- ❖ ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ผลของการคาดการณ์และการวางแผนกำลังคน และศักยภาพของสำนักงาน ก.พ. ในการดำเนินการ
- ❖ กำหนดกรอบแนวความคิดตามแนวของแผนปฏิรูปฯ
- ❖ พัฒนาความรู้ความสามารถในการคาดการณ์และการวางแผนกำลังคนของข้าราชการสำนักงาน ก.พ. เพื่อให้สามารถถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจให้แก่ข้าราชการอื่นในสำนักงาน ก.พ. และส่วนราชการต่างๆ
- ❖ ประเมินการความต้องการกำลังคนด้านการสาธารณสุขและด้านการศึกษา
- ❖ จัดให้มีการอภิปรายกลุ่ม การทดลองปฏิบัติ การระดมสมองเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดทักษะในการเลือกและวิเคราะห์ข้อมูลในการประมาณการกำลังคนระดับมหภาค ให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ก.พ.
- ❖ พัฒนาหลักสูตรและจัดอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาแบบจำลองสำหรับด้านอื่น ๆ ให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ก.พ.

## **ส่วนที่ 2 : การทดสอบขอบเขตของงาน**

ให้แต่ละกลุ่มแลกเปลี่ยนรายละเอียดงานของที่ปรึกษาของกลุ่มกับกลุ่มอื่น ให้กลุ่มสวมบทบาทเป็นที่ปรึกษา และเขียนประเด็นสำคัญถ้ากลุ่มเป็นผู้จัดทำข้อเสนองานตามที่กำหนดใน TOR ว่ากลุ่มจะทำอะไร (ในฐานะที่ปรึกษา) ลงบนบัตร ให้เน้นประเด็นที่ที่ปรึกษาไม่แน่ใจหลังจากที่ได้อ่าน TOR ในส่วนนี้แล้ว หลังจากนั้น 30 นาที ส่งบัตรเหล่านี้คืนให้กับกลุ่มที่เป็นเจ้าของโครงการซึ่งจะเป็นผู้ประเมินประเด็นสำคัญที่เขียนไว้บนบัตรแต่ละใบ ว่าที่ได้รับเป็นสิ่งทีกลุ่มต้องการได้หรือไม่ กลุ่มควรจะแก้ไขร่างใหม่ตามความจำเป็นจนกว่าสมาชิกทุกคนในกลุ่มจะเข้าใจชัดเจนว่าสิ่งที่ต้องการให้ที่ปรึกษาทำคืออะไร

## กำหนดผลผลิตและระยะเวลา

ช่วงนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก กลุ่มจะกำหนดผลผลิตที่ต้องการได้จากที่ปรึกษาทั้งในระหว่างโครงการและเมื่อสิ้นสุดโครงการ ส่วนที่สอง กลุ่มจะทดลองทำการวิเคราะห์เส้นทางวิกฤตอย่างง่าย ๆ เพื่อประเมินลำดับที่เหมาะสมของผลผลิตที่กำหนดไว้ และกำหนดตัวชี้วัดสำหรับระยะเวลาของโครงการที่ต้องการ ให้เวลา 1 ชั่วโมง 30 นาทีสำหรับกิจกรรมนี้

### ส่วนที่ 1 : ลักษณะของผลผลิต

ลักษณะของผลผลิตขึ้นอยู่กับโครงการแต่ละโครงการ ผลผลิตอาจจะเป็นรายงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร คำปรึกษาที่เสนอต่อรัฐบาล การฝึกอบรม หรือผลผลิตอื่นๆ หรือผลผลิตหลาย ๆ อย่างดังที่กล่าวมา ผลผลิตควรจะสัมพันธ์กับงานของที่ปรึกษาอย่างชัดเจน ตัวอย่างของผลผลิตสำหรับกรณีศึกษาที่ 1 แสดงไว้ในกรอบ 3.6

#### 3.6 ตัวอย่างผลผลิตที่คาดหวังจากโครงการ : กรณีศึกษาที่ 1

*กรณีศึกษาที่ 1* : การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนผู้บังคับบัญชา และผู้มีศักยภาพสูง

ผลผลิตที่คาดหวัง ได้แก่

- ❖ รายงานเบื้องต้น ซึ่งครอบคลุมผลการศึกษาเบื้องต้น และแผนการทำงานที่แสดงว่าจะทำงานโครงการให้สำเร็จได้อย่างไร
- ❖ โครงสร้างตำแหน่ง กลุ่มตำแหน่ง ระบบประเมินค่างานและกลไกการบริหารตำแหน่งของตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงและระดับกลางที่สัมพันธ์กับระบบโครงสร้างตำแหน่งของตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ และสัมพันธ์กับระบบจำแนกตำแหน่งระดับปฏิบัติในกลุ่มตำแหน่งและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ
- ❖ โครงสร้างตำแหน่ง ระบบประเมินค่างานและระบบบริหารงานบุคคลสำหรับผู้มีศักยภาพสูงที่เชื่อมโยงกับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงและระดับกลาง
- ❖ ระบบการกำหนดค่าตอบแทน อัตราค่าตอบแทนรวมถึงบัญชีอัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงและระดับกลางที่เหมาะสม สอดคล้องกับงาน อัตราตลาด และฐานะการเงินการคลังของประเทศ

- ❖ ระบบการกำหนดค่าตอบแทน อัตราค่าตอบแทนรวมถึงบัญชีอัตราเงินเดือนสำหรับข้าราชการผู้มีศักยภาพสูงที่เหมาะสมสอดคล้องกับงาน อัตราตลาด และฐานะการเงินการคลังของประเทศ
- ❖ กลยุทธ์และแผนการปรับเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนระยะสั้นและระยะยาว

## ส่วนที่ 2 : การวิเคราะห์เส้นทางวิกฤตและลำดับของผลผลิต

อาจเป็นไปได้ว่าผลผลิตของโครงการบางอย่างขึ้นอยู่กับความสำเร็จของงานอื่นที่ทำงานร่วมกัน ให้แต่ละกลุ่มวิเคราะห์เส้นทางวิกฤตอย่างง่าย โดยการวาดแผนภูมิ Gantt ซึ่งแสดงงานและผลผลิตของโครงการในแนวดิ่ง และแสดงระยะเวลาในแนวนอน

แต่ละกลุ่มควรพิจารณาปัจจัยนำเข้าซึ่งจำเป็นในการสร้างผลผลิตของโครงการ และระยะเวลาที่คาดว่าจะใช้ในการผลิตผลผลิตแต่ละชิ้น เมื่อได้พิจารณาลงเหล่านี้แล้ว กลุ่มควรจะวาดแผนภูมิ Gantt ซึ่งแสดงเวลาของขั้นตอนต่างๆ ในโครงการ เวลาที่เริ่มได้ผลผลิตของโครงการและเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ตัวอย่างแผนภูมิ Gantt อยู่ในกรณีศึกษาที่ 4 “โครงการพัฒนาระบบสรรหาและคัดเลือกในภาคราชการไทย” (เอกสารแนบ D)

## กำหนดตัวชี้วัดผลงานและเกณฑ์การคัดเลือก

กลุ่มจะใช้เวลาในช่วงนี้จัดทำตัวชี้วัดผลงานและเกณฑ์การคัดเลือกสำหรับ TOR ให้เวลา 1 ชั่วโมง 30 นาที

## ส่วนที่ 1 : ตัวชี้วัดผลงาน

หลังจากที่โครงการได้เริ่มขึ้นแล้ว ทั้งที่ปรึกษาและลูกค้าจำเป็นต้องรู้ว่าโครงการดำเนินไปอย่างถูกต้อง ถ้าหากไม่รู้ข้อมูลนี้แล้ว โครงการอาจจะล่าช้าหรือมีค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่ตั้งงบประมาณไว้ สิ่งเหล่านี้ไม่เป็นผลดีทั้งต่อที่ปรึกษาหรือลูกค้า

ตัวชี้วัดผลงานช่วยในการบริหารความเสี่ยงข้อนี้ กลุ่มควรจัดทำแผนการทำงานในการให้คำปรึกษา ซึ่งกำหนดหลักหมวดที่แบ่งโครงการออกเป็นลำดับตามผลสำเร็จเท่าที่เป็นไปได้ นำแผนภูมิ Gantt ซึ่งจัดทำขึ้นในช่วงก่อนมาใช้เป็นแนวทางได้

หลักหมุดหมายรวมถึง

- ❖ การนำเสนอรายงานเบื้องต้น ซึ่งผ่านการเห็นชอบจากส่วนราชการเจ้าของโครงการ
- ❖ การสัมมนาเป็นระยะ ๆ ตามเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสซักถามที่ปรึกษา
- ❖ เมื่อการดำเนินโครงการนำร่องที่เกี่ยวข้องเสร็จ โดยมีรายงานความสำเร็จด้วย
- ❖ ผลการประเมินหลักสูตรฝึกอบรมที่จัดให้กับลูกค้าเป็นระยะ ๆ ในระหว่างโครงการฝึกอบรม หรือองค์ประกอบอื่นและผลสรุป
- ❖ ผลของกิจกรรมให้คำปรึกษาในกรณีที่ที่ปรึกษาต้องให้คำปรึกษากับบุคคลที่สาม
- ❖ เมื่อมีการส่งมอบระบบปฏิบัติการใหม่ให้กับลูกค้า และเมื่อที่ปรึกษาให้การรับรองหรือผู้ตรวจสอบอิสระให้การรับรองว่าระบบทำงานได้จริงตามที่กำหนด
- ❖ เมื่อการทบทวนผลงานโดยที่ปรึกษารายอื่นเสร็จ

## ส่วนที่ 2 : เกณฑ์การคัดเลือก

ถึงตอนนี้ กลุ่มควรจะพิจารณาเกณฑ์ที่จะใช้ในการคัดเลือกที่ปรึกษาและร่างเกณฑ์การคัดเลือกไว้ใน TOR

เกณฑ์การคัดเลือกสื่อให้ที่ปรึกษารู้ว่าลูกค้าให้ความสำคัญกับคุณสมบัติอะไร เกณฑ์นี้ควรสื่อให้ที่ปรึกษาทราบอย่างชัดเจนว่าควรจะไปที่ประเด็นใดในข้อเสนอ จะเป็นประโยชน์แก่ที่ปรึกษามากถ้าหากว่าใน TOR จะระบุน้ำหนัก (เช่น ร้อยละ 20 สำหรับด้านราคา ร้อยละ 30 สำหรับด้านวิธีการ เป็นต้น) ที่ลูกค้าให้กับแต่ละเกณฑ์

การขอให้ที่ปรึกษาแสดงถึงความเข้าใจในประเด็นและวัตถุประสงค์ไว้ในข้อเสนอ รวมถึงการขอให้กำหนดวิธีการทำงาน จะทำให้เราได้ผลลัพธ์ที่สำคัญทั้งสองข้อ นั่นคือ

- ❖ ข้อหนึ่ง เราจะได้ข้อมูลเกี่ยวกับขีดความสามารถของที่ปรึกษาที่ซ่อนอยู่ ซึ่งเป็นเครื่องมือป้องกันความเสี่ยงที่มีประโยชน์
- ❖ ข้อสอง ลูกค้าจะได้รับความคิดที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขโครงการ และ TOR ให้ดียิ่งขึ้น

ตัวอย่างของตัวชี้วัดผลงานโครงการจากกรณีศึกษาที่ 3 แสดงไว้ในกรอบ 3.7

### 3.7 ตัวอย่างตัวชี้วัดผลงานโครงการ

กรณีศึกษาที่ 3 : ระบบการคิดต้นทุนผลผลิตและระบบบัญชีของ  
 สำนักงาน ก.พ.

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ได้แก่

- ❖ รายงานระยะกลาง ซึ่งนำเสนอผลการทบทวนและข้อเสนอแนะสำหรับระบบใหม่เพื่ออธิบายว่าระบบใหม่สัมพันธ์กับระบบปัจจุบันอย่างไร
- ❖ ระบบที่นำเสนอต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยกรมบัญชีกลางและสำนักงานประมาณ และสอดคล้องกับเงื่อนไขที่คณะผู้ตรวจรับจากสำนักงานประมาณและกรมบัญชีกลางกำหนด
- ❖ ที่ปรึกษาจะต้องนำเสนอรายละเอียดของระบบทั้งในภาพรวมและและขั้นตอนการบริหารแต่ละขั้นตอนโดยครอบคลุมถึงการนำระบบมาใช้งาน การใช้ระบบตรวจสอบภายใน ระบบวางแผนงบประมาณ ระบบคำนวณต้นทุนรายกิจกรรม ระบบงบประมาณรับ-จ่าย แผนผังบัญชี การบันทึกบัญชี งบการเงิน ระบบจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารสินทรัพย์และวัสดุซึ่งสัมพันธ์กันตามมาตรฐานของสำนักงานประมาณและกรมบัญชีกลาง ทั้งนี้ รวมถึงการจัดทำร่างรายงานและคู่มือด้วย
- ❖ ที่ปรึกษาจะต้องรับผิดชอบจัดส่งระบบที่มีการควบคุมภายในและการตรวจสอบ โดยจะต้องรายงานผลการควบคุมภายในและการตรวจสอบของทุกระบบ
- ❖ ในการนำระบบมาใช้งาน ที่ปรึกษาจะต้องจัดทำฐานข้อมูลสำหรับระบบใหม่ ซึ่งจะต้องมีการเก็บรวบรวมและการเรียกใช้ข้อมูล โดยการเก็บข้อมูลด้านบัญชีจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานกระทรวงการคลัง และจะต้องสุ่มสำรวจข้อมูลทรัพย์สินและวัสดุเปรียบเทียบกับทะเบียนทรัพย์สินด้วย เช่น ราคาทุน ค่าเสื่อมราคา และค่าบำรุงรักษา เป็นต้น

## กลุ่มเตรียมนำเสนอ

แต่ละกลุ่มใช้เวลาประมาณ 45 นาทีในการเตรียมนำเสนอ TOR ที่ได้จัดทำขึ้นระหว่างการอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมทั้งหมด การนำเสนอควรครอบคลุมถึง

- ❖ การวิเคราะห์ปัญหาของกลุ่ม รวมถึงการนำเสนอต้นไม้มองปัญหาและต้นไม้ของวัตถุประสงค์ที่สร้างขึ้น
- ❖ การบรรยายสรุปเกี่ยวกับงานของที่ปรึกษา และความสัมพันธ์ของงานกับวัตถุประสงค์ของโครงการ (ควรสรุปการแก้ไขขอบเขตของโครงการด้วย)
- ❖ ผลผลิตของโครงการ และผลผลิตนั้นสัมพันธ์กับงานของที่ปรึกษาอย่างไร
- ❖ ทักษะและประสบการณ์หลักของที่ปรึกษาผู้รับงานโครงการพึงมีการนำเสนอไม่ควรเกิน 15 นาที

## กลุ่มนำเสนอ

ทุกกลุ่มควรจะนำเสนอผลงานต่อผู้เข้าอบรมทั้งหมด

## สรุปผลการอบรมเชิงปฏิบัติการ

ช่วงสุดท้ายเป็นการสรุปผลสำเร็จที่สำคัญซึ่งได้รับจากการเข้าอบรมเชิงปฏิบัติการ วิทยากรควรสรุปบทเรียนหลักๆ ที่ได้เรียนรู้ รวมถึงประเด็นสำคัญซึ่งผู้เข้ารับการฝึกอบรมควรจะนำติดตัวกลับไป ควรจะมีการเตรียมประกาศนียบัตรให้กับผู้เข้ารับการฝึกอบรมและจัดพิธีอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งจะช่วยให้เห็นว่าเราให้ความสำคัญกับหลักสูตรนี้ และจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นใจแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมในการจัดทำ TOR ในอนาคตด้วย

## ปิดการอบรมเชิงปฏิบัติการ

# **A เอกสารประกอบ การบรรยายสำหรับ ช่วงที่ 1**

ภาพแผ่นใสต่อไปนี้เป็นเอกสารประกอบการบรรยายช่วงแรกของการอบรมช่วงที่ 1

ควรนำเสนอข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอบรมช่วงที่ 1 ประกอบการฉายแผ่นใสด้วยความเหมาะสม

### วิธีของเรา

- เราไม่ได้กำลังพยายามจัดทำหลักสูตร \*  
“การปรับปรุง TOR”
- เรากำลังพยายามแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของวิธีการวิเคราะห์ ชักถามเพื่อจัดทำ TOR
- เพื่อให้เห็นถึงประโยชน์ดังกล่าว จะต้องมองย้อนไปที่ขั้นเริ่มต้นโครงการ และ
- มองกว้างเลยไปถึงภาพรวมของการปฏิรูประบบราชการ

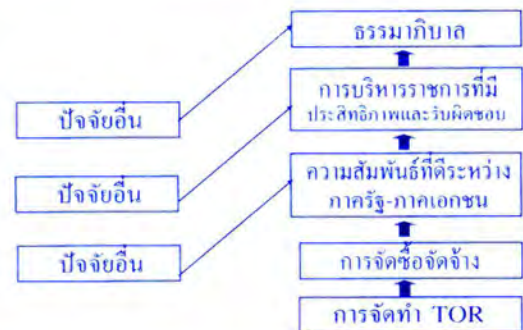
### TOR มีส่วนเสริมให้เกิดธรรมาภิบาล

- ธรรมาภิบาล - หมายถึงอะไร
- การบริหารทรัพยากรทางสังคมและทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ เปิดเผยโปร่งใส รับผิดชอบและยุติธรรม
- เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการสร้างธรรมาภิบาลคือการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมและภาคประชาการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบ
- จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นและรักษไว้ให้คงอยู่

### TOR และธรรมาภิบาล

- ส่วนหนึ่งของกระบวนการ คือ การสร้างเงื่อนไขความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพ
- นั่นหมายถึง การเลือกจ้าง หลักสูตรการฝึกอบรมนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเลือกจ้างที่ดี

### ตำแหน่งของ TOR ในกระบวนการปฏิรูป



### คำถามเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดจ้าง

ในฐานะของลูกค้า เราควรถามตนเองว่า

- เราต้องการอะไร
- ❖ (รายละเอียดโครงการ เป้าหมาย จุดประสงค์ )
- ทำไมเราถึงต้องการสิ่งนั้น
- ❖ (เหมือนข้างต้น)
- เราหมายถึง “ใคร”
- ❖ (ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งอาจรวมถึงผู้อื่นนอกเหนือจากหน่วยงานที่เป็นผู้ว่าจ้าง)

### คำถามเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดจ้าง (ต่อ)

- เราจะได้ผลลัพธ์นั้นได้อย่างไร
- ❖ (กำหนดผลผลิต กิจกรรม ปัจจัยนำเข้า และคณะทำงาน)
- เราจะรู้ได้อย่างไรว่าเราได้ผลลัพธ์นั้นแล้ว
- ❖ (มาตรวัดความสำเร็จของงาน การวัดผลผลิต)
- เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่าเรามีโอกาสที่ดีที่สุดที่จะได้ผลลัพธ์นั้น
- ❖ (การบริหารความเสี่ยงและโครงสร้างการจ้าง)

### ตระหนักถึงปัญหา ผู้ว่าจ้าง-ผู้แทน ในการร่าง TOR

- TOR ที่ดีจะต้องเขียนจากหลักการจัดจ้างที่ดี
- วางรากฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าจ้าง-ผู้แทน (เช่น ส่วนราชการ ที่ปรึกษา ผู้ว่าจ้าง หน่วยงานใช้ แพทย์)
- เราจำเป็นต้องรับรู้ปัญหาทั่วไปที่เกิดกับผู้ว่าจ้าง-ผู้แทน
- ผู้ว่าจ้าง (ลูกค้า) - ผู้แทน (ที่ปรึกษา) มีผลประโยชน์แตกต่างกันบ้าง

### ปัญหา ผู้ว่าจ้าง-ผู้แทน กับ TOR

- ลูกค้าประสบปัญหา 2 ข้อเมื่อติดต่อกับที่ปรึกษา
- ข้อมูลที่ไม่เปิดเผย
- การกระทำที่ไม่เปิดเผย (moral hazard)
- ปัญหาทั้งสองข้อเป็นความเสี่ยงของลูกค้า
- TOR ช่วยบริหารความเสี่ยงเหล่านี้ได้ (โดยการกำหนดปัจจัยนำเข้า การรายงานผลที่ต้องการเกณฑ์ในการคัดเลือก คุณสมบัติในการยื่นประมูล เป็นต้น) แต่จัดให้หมดไม่ได้

### ตระหนักถึงปัญหา ผู้ว่าจ้าง-ผู้แทน ในการร่าง TOR (ต่อ)

- ผู้แทน (ที่ปรึกษา) มี “ความมานะอดสาหัส” ตามสิ่งจูงใจที่ได้
- ความมานะอดสาหัสในการให้คำปรึกษาไม่สามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจน (การติดตามก็มีต้นทุนสูงสำหรับลูกค้า)
- หมายความว่า “moral hazard” อาจจะเป็นปัญหาหนึ่ง
- ความมานะอดสาหัสในการให้คำปรึกษาแลกระหว่าง “คุณภาพ” กับ “ปริมาณ”

### ความสามารถในการควบคุม

- จำไว้ว่าความมานะอดสาหัสของที่ปรึกษาไม่ใช่ปัจจัยที่กำหนดผลผลิตเพียงปัจจัยเดียว
- พิจารณาเหตุผลผลิตเหล่านี้
- “การวิเคราะห์ความจำเป็น” ของหลักสูตรการอบรมระยะสั้น เพื่อเพิ่มพูนทักษะการบริหารงานด้านเศรษฐกิจในส่วนราชการ
- การจัดทำระบบลงทะเบียนทรัพย์สินสำหรับกระทรวงศึกษาธิการ
- ลองถามตัวเองว่ามีอะไรอีกบ้างที่มีผลกระทบต่อผลผลิตเหล่านี้นอกเหนือจากความมานะอดสาหัสของที่ปรึกษา

### ความสามารถในการควบคุม (ต่อ)

- “ผลกระทบภายนอก” อาจแยกจากความมานะอดสาหัสของที่ปรึกษาได้ยาก เช่น ความร่วมมือจากบุคคลที่สาม เป็นต้น
- การให้รางวัลจูงใจที่ระบุใน TOR จะต้องคำนึงถึงประเด็นนี้ด้วย
- เช่นเดียวกับรูปแบบการรายงาน
- และเช่นเดียวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับโครงการ

### ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย

- มีลูกค้าหนึ่งราย แต่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายเป็นเรื่องปกติ
- การจัดทำ TOR ควรจะคำนึงถึงประเด็นนี้รวมถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น
- ความรู้สึกเป็นเจ้าของจากหลายๆ ฝ่ายเป็นสิ่งจำเป็น
- ขั้นตอนการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ องค์กร งบประมาณ และผลผลิตก่อนที่จจะร่าง TOR จะช่วยให้บรรลุสิ่งเหล่านี้
- หากไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของจากหลายๆ ฝ่าย ที่ปรึกษาที่ดีที่สุดก็อาจจะล้มเหลวได้

### การจัดจ้าง - ทำไมต้องจัดจ้าง

- เพราะความสามารถของภาครัฐมีจำกัด และเพราะคำยอคนิยมเก่าแก่ของนักเศรษฐศาสตร์ - ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ
- ลูกจ้างควรถามตนเองว่า “ทำไมเราถึงต้องการคำปรึกษา” และจะต้องตอบคำถามนี้อย่างละเอียด

### การจัดจ้าง - ทำไมต้องจัดจ้าง (ต่อ)

- ในการตอบคำถาม ลูกจ้างต้องประเมินความเชี่ยวชาญของตนเองเสมือนเป็นที่ปรึกษารายหนึ่งและในฐานะ “ลูกจ้างผู้เชี่ยวชาญ”
- ลูกจ้างผู้เชี่ยวชาญ = รู้ว่าพอที่จะระบุว่าที่ปรึกษาคาดทำอะไรและจะให้ความหมายผลที่ได้อย่างไร
- อาจจำเป็นต้องมีที่ปรึกษาอ้อมๆ (เพื่อทำหน้าที่กำหนดขอบเขตโครงการ หรือทำการวิเคราะห์ความจำเป็น) ถ้าลูกจ้างรู้เพียงจุดประสงค์เท่านั้น แต่ไม่รู้ว่าผลผลิตที่ต้องการ

### ทำอย่างไรเราถึงจะได้ในสิ่งที่ต้องการ

- การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ได้อย่างฉลาด ลูกจ้างต้องรู้ว่าที่ปรึกษาทำอะไรได้ TOR ช่วยในขั้นตอนนี้ได้
- ข้อมูลนี้ช่วยในการตัดสินใจว่าโครงการขนาดใหญ่ โครงการเดียวดีกว่าโครงการขนาดเล็กหลายโครงการหรือไม่
- การกำหนดให้มีโครงการนำร่องขนาดเล็ก อาจเป็นวิธีหนึ่งในการค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับที่ปรึกษา
- ถ้าจะต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดขอบเขตโครงการ จะให้ที่ปรึกษารายนั้นเข้ายื่นประมูลในงานต่อๆ ไปหรือไม่

### TOR คืออะไร

- (1) เป็นเอกสารสัญญาซึ่งส่วนราชการและที่ปรึกษาจะต้องปฏิบัติตาม
- (2) มาตรฐานความสำเร็จ และ
- (3) เครื่องมือบริหารความเสี่ยง
- TOR ยังเป็นเครื่องมือที่มีค่าในการรวบรวมข้อคิดเห็นและกลั่นกรองโครงการ

### TOR และการบริหารความเสี่ยง

- ต่อไปนี้คือความเสี่ยงในการจัดจ้างและการใช้ TOR ช่วยบริหารความเสี่ยง

### ประเภทและแหล่งความเสี่ยงของโครงการ

- ด้านการเมืองและเศรษฐกิจ
- ด้านสถาบัน
- ด้านทรัพยากรบุคคล
- ด้านสังคมและชุมชน
- โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาบางโครงการมีความเสี่ยงคล้ายๆ กับโครงการด้านสาธารณสุขโลก เช่น การออกแบบ การก่อสร้าง ฯลฯ
- คำถามสำคัญ : ทำอย่างไรที่จะลดความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- TOR ช่วยได้
- ก่อนอื่น พิจารณาว່ที่ปรึกษาทำให้เกิดความเสี่ยงได้อย่างไร

### ชื่อเสียงและการบริหารความเสี่ยง

- อย่าลืมว่าที่ปรึกษามีแรงจูงใจที่ต้องรักษาและสร้างชื่อเสียงให้ดีขึ้น
- พยายามใช้ TOR เน้นถึงความสำคัญของผลกระทบต่อชื่อเสียง
- ในทำนองเดียวกันกับที่เจ้าของที่ดินและผู้เช่าต่างมุ่งหวังที่จะให้ผลผลิตดี ดังนั้น ลูกจ้างและที่ปรึกษาต่างก็ต้องการให้ผลลัพธ์ดีเหมือนกัน

# ***B เอกสารประกอบ การบรรยายสำหรับ ช่วงที่ 2***

ภาพแผ่นใสต่อไปนี้เป็นเอกสารประกอบการบรรยายช่วงแรกของการอบรมช่วงที่ 2

ควรนำเสนอข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอบรมช่วงที่ 2 ประกอบการฉายแผ่นใสด้วยความเหมาะสม

### แผนภูมิต้นไม้ของปัญหา

- วิธีหนึ่งที่จะแสดงเหตุและผลของปัญหา คือ การสร้างแผนภูมิต้นไม้ของปัญหา
- แผนภูมิต้นไม้ ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลกับเหตุของปัญหา และแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มของปัญหา
- เป็นแผนภูมิแสดงที่มาของเหตุและผลของปัญหา
- ช่วยระบุผลที่ตามมาถ้าหากปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขหรือได้รับการพิจารณา
- เครื่องมือที่ดีที่ช่วยในการปรับปรุงการกำหนดขอบเขตโครงการ โดยแสดงว่าควรทุ่มทรัพยากรไปในจุดใด

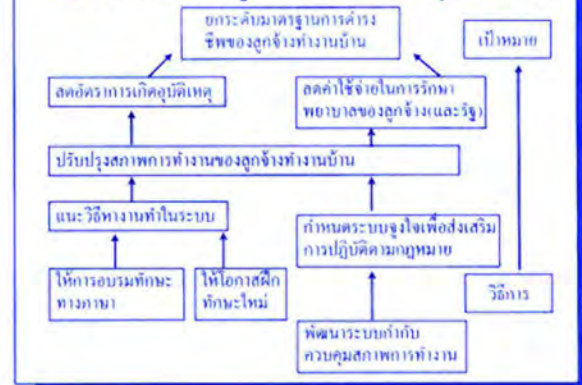
### โครงสร้างแผนภูมิต้นไม้ของปัญหา



### แผนภูมิต้นไม้ของวัตถุประสงค์

- เป็นภาพสะท้อนจากแผนภูมิต้นไม้ของปัญหา แปลงสภาวะด้านลบให้เป็นสภาวะด้านบวก
- พิจารณาผลของแต่ละช่องถ้าแก้ปัญหาได้แล้ว
- แปลง "เหตุ" และ "ผล" ของปัญหาให้เป็น "วิธี" และ "จุดสิ้นสุด" ของวัตถุประสงค์
- กลไกอะไรบ้างที่สามารถนำมาใช้เพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ
- ผลลัพธ์ของความสั้นเรานั้นๆ คืออะไร
- มาตรฐานข้อหนึ่งคือวัตถุประสงค์จะต้องเป็นที่ต้องการและทำได้

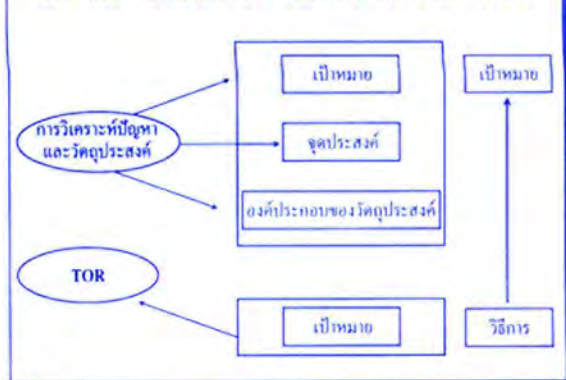
### โครงสร้างแผนภูมิต้นไม้ของวัตถุประสงค์



### ตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ

- หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคี เช่น AusAID, และหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น ADB ใช้ตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ
- ประมวลรวมสิ่งที่ค้นพบจากการวิเคราะห์ปัญหาและวัตถุประสงค์
- คอลัมน์ในแนวดิ่งระบุว่าโครงการต้องการทำอะไรและแสดงความสัมพันธ์แบบมีเหตุมีผล

### ตรรกะของวิธีการ - เป้าหมายในแนวดิ่ง



### การวิเคราะห์ปัญหา : เบื้องต้น

- สิ่งที่ต้องการจากโครงการจัดจ้างที่ปรึกษาคืออะไร
- จุดเริ่มต้น :
  - (1) ปัญหาคืออะไรและทำไมถึงมีปัญหา
  - (2) จะต้องทำอะไรบ้างในการแก้ปัญหา
- การวิเคราะห์ปัญหาช่วยตอบคำถามเหล่านี้โดยนำไปสู่การกำหนดงานในความรับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

### การวิเคราะห์ปัญหา : เบื้องต้น (ต่อ)

- ที่ปรึกษาและผู้จัดการโครงการจะต้องรู้ว่าทำไมบทบาทของพวกเขาถึงสำคัญ
- การวิเคราะห์ปัญหา (และวัตถุประสงค์) ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจะต้องกระทำก่อนการจัดทำ TOR

### การวิเคราะห์ปัญหาคืออะไร

- กำหนดว่าปัญหาหลักคืออะไร
- จากมุมมองของใคร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ จะต้องมีส่วนร่วมที่สำคัญ
- สร้างความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของปัญหาค้างๆ
- ระบุรากของดินเหตุ (ไม่ใช่อาการ) และกล่าวถึงไว้ใน TOR

### ความสัมพันธ์ระหว่างการวิเคราะห์ปัญหา กับ TOR



### การปรึกษาและการวิเคราะห์ปัญหา อย่างมีประสิทธิภาพ

- ไม่ว่าการวิเคราะห์ปัญหาจะทำในรูปแบบใด การปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นเรื่องสำคัญ
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถให้ความรู้ด้านเทคนิคและข้อมูลทางปฏิบัติที่มีค่า
- ขยายนิยามของปัญหาในเชิงผลกระทบ โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติ
- ตัวอย่าง การสำรวจความต้องการธรรมาภิบาลในประเทศไทย ปี 1998 ของ CIE เน้นการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมาก

### การปรึกษา (ต่อ)

- การใช้เวลาในการสร้างการยอมรับโครงการของที่ปรึกษาและผลลัพธ์ของโครงการ จะช่วยเพิ่มความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ
- ขั้นตอนแรกๆ คือการกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง และศึกษาว่าอะไรคือสิ่งที่เขาสามารถช่วยเหลือได้
- การกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขึ้นอยู่กับโครงการนั้นๆ
- เช่น ในการพัฒนานโยบายด้านทักษะเทคโนโลยีสารสนเทศ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจเป็นนักเรียนชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา มหาวิทยาลัย และสถานศึกษาเอกชน

### รูปแบบในแนวนอน (horizontal layout)

- จะติดตามควบคุมงานได้อย่างไร
- จะตรวจสอบและประเมินงานได้อย่างไร
- สมมติฐานหรือความเสี่ยงหลักของแต่ละงาน

### ตารางกรอบแนวคิดเชิงตรรกะ

คำอธิบายโครงการ	ตัวชี้วัด	วิธีการตรวจสอบ	สมมติฐาน
เป้าหมาย : ผลกระทบกว้าง ๆ จากการพัฒนาโครงการในระดับชาติและภาคทางเศรษฐกิจ			
จุดประสงค์ : ผลลัพธ์ที่คาดหวังเมื่อสิ้นสุดโครงการ องค์ประกอบที่ระบุว่าจะนำมาสู่จุดประสงค์ชี้แจง			
องค์ประกอบของวัตถุประสงค์ : ผลลัพธ์ที่คาดหวังจากผลผลิตแต่ละผลผลิต			
ผลผลิต : ผลลัพธ์ที่สามารถวัดได้ (เชิงตัวและเชิงการ) จากโครงการซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บริหารโครงการ			
กิจกรรม : ขั้นตอนในการนำโครงการไปปฏิบัติ และสิ่งที่ได้โดยผลผลิตที่กำหนดไว้			

ที่มา : AusGUIDELINES 2000

### การประเมินความจำเป็นโดยไม่มีภาระคสมมอง

- หลักการของแผนภูมิต้นไม้ของปัญหาสามารถทำได้โดยไม่ต้องมีงานกลุ่ม
- แต่ถ้าปัญหาคือ ความช่วยเหลือจากต่างชาติจะมุ่งที่ความต้องการสร้างศักยภาพในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในประเทศไทยภายหลังวิกฤต ควรทำอย่างไร
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือส่วนราชการ ซึ่งมีความต้องการแตกต่างกัน
- คงจะไม่สามารถและไม่เหมาะสม หากต้องนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมาประชุมร่วมกันในคราวเดียว
- การสำรวจเพื่อประเมินความต้องการน่าจะมีประสิทธิผลมากกว่าในกรณีนี้

### การระดมสมอง

- เน้นที่ปัญหา เจตนาจะหาทางแก้ไขปัญหาให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- ระหว่างช่วงการระดมสมอง ไม่ควรมีการวิจารณ์ความคิดเห็นใด ๆ
- ผลของการระดมสมองสามารถนำมาวิเคราะห์และทางแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุดก็สามารถนำมาศึกษาต่อได้

### SWOT Analysis

- สามารถช่วยค้นหาว่าต้องเปลี่ยนอะไร
- ช่วยแปลงปัญหาเป็นความคิดเห็น (perspectives)
- จุดเด่น : สิ่งที่ทำได้ดี
- จุดด้อย : สิ่งที่ทำไม่ได้ดี ต้องปรับปรุง หลีกเลี่ยง
- โอกาส : แนวโน้ม การเปลี่ยนแปลงนโยบาย แบบแผนทางสังคม เป็นต้น
- อุปสรรค : อุปสรรคที่เผชิญอยู่

# **C เอกสารประกอบ การบรรยายสำหรับ ช่วงที่ 3**

ภาพแผ่นใสต่อไปนี้เป็นเอกสารประกอบการบรรยายช่วงแรกของการอบรมช่วงที่ 3

ควรนำเสนอข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอบรมช่วงที่ 3 ประกอบการฉายแผ่นใสด้วยตามความเหมาะสม

### บทนำ

- มุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่าการปฏิบัติตามกฎระเบียบ
- แผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงนี้
- มุ่งสู่การบริหารแบบเน้นผลลัพธ์ แทนการบริหารแบบเน้นปัจจัยนำเข้า
- ตระหนักว่าผลลัพธ์ที่ต้องการคืออะไร TOR ไม่ใช่เป็นแค่เพียงการระบุปัจจัยนำเข้า

### โครงการที่ต้องมี TOR

- งานที่ปรึกษาหลายๆ ประเภทจำเป็นต้องมีการจัดเตรียม TOR
- งานที่ปรึกษาอาจเป็นการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานราชการ เช่น การมีส่วนร่วมในคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- บางครั้งอาจเป็นการจัดเตรียมเอกสารต่างๆ เอกสารการออกแบบ รายงานการประเมินผล ฯลฯ
- หรืออาจเป็นแบบผสมผสาน เช่น การฝึกอบรมและพัฒนา

### ประเด็นสำคัญที่ควรคำนึงถึง

- TOR แต่ละฉบับมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว
- ให้ความสำคัญกับการจัดทำ TOR เพื่อโครงการที่ดีมากกว่าการปฏิบัติตามขั้นตอน
- ความยากง่ายของการจัดทำ TOR ขึ้นอยู่กับ
  - ผลผลิตของการให้คำปรึกษา
  - การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ
  - กิจกรรมสนับสนุนอื่นๆ เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของงาน

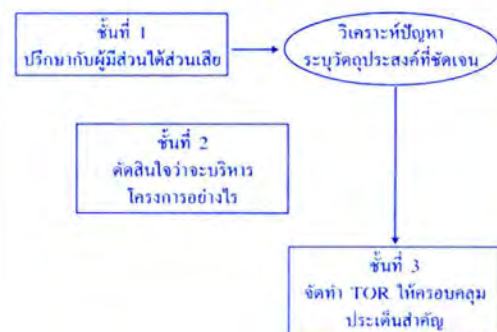
### ประเด็นสำคัญที่ควรคำนึงถึง (ต่อ)

- ตัวอย่างเช่น ผลผลิตคือ รายงาน คำแนะนำ หรือ การออกแบบโปรแกรม
- ขอบเขตของโครงการกว้างแค่ไหน และมีผลอย่างไรต่อความยากง่ายในการจัดทำและบริหาร TOR
- ผลผลิตของโครงการจะกระทบต่อหน่วยงานราชการอื่นหรือไม่ พวกเขาควรจะมาเกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด
- เมื่อใดที่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการกำกับโครงการ
- คำนึงถึงขนาดของโครงการในการจัดสรรทรัพยากรให้กับ TOR

### หน่วยงานจำเป็นต้องให้ทรัพยากร

- หน่วยงานจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรในการพัฒนาการนำโครงการไปปฏิบัติ และการบริหารโครงการ
- ปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ คณะกรรมการกำกับ โครงการ และที่ปรึกษา
- “ลูกก้าผู้เชี่ยวชาญ”
  - ทักษะการออกแบบโครงการ
  - ทักษะการบริหารโครงการ
  - การประชุมกับที่ปรึกษา
  - การประเมินความก้าวหน้าและผลลัพธ์ของงานที่ปรึกษา

### จัดเตรียมเพื่อจัดทำ TOR



### ขั้นที่ 1 : ปรึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- ปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
- ชี้แจงและบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับ
  - ผลประโยชน์และความคาดหวัง
  - ผลผลิตจากการรับคำปรึกษา
  - ตารางเวลาและแผนงาน
  - การประสานงานกับการจ้างปรึกษาอื่นๆ ซึ่งซ้อนทับอยู่

### ขั้นที่ 2 : จะบริหารโครงการอย่างไร

- โครงการควรจะถูกอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการกำกับโครงการหรือไม่
- ใครเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย
- หน่วยงานราชการเพียงแห่งเดียวสามารถเป็น "ลูกค้าผู้เชี่ยวชาญ" ที่ดีที่สุดได้หรือไม่
- พิจารณารายชื่อของโครงการ
- พิจารณาการสร้างศักยภาพภายในหน่วยงาน

### ขั้นที่ 3 : จัดทำ TOR

- ข้อมูลความเป็นมา
- กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน
- ขอบเขตของโครงการและงานที่ต้องทำให้สัมฤทธิ์ผล
- ระยะเวลาและการเลือกเวลา
- รูปแบบการรายงานที่ต้องการ
- ตัวชี้วัดผลงาน
- เกณฑ์การคัดเลือก

### ความเป็นมา : ทำไมจึงเกิดปัญหา

- ข้อมูลความเป็นมาควรจะอธิบายว่าทำไมจึงเกิดปัญหานั้น
- อ้างอิงถึงการวิเคราะห์ปัญหา
- แบ่งแยกระหว่างขอบเขตของปัญหากับขอบเขตของโครงการ
- ทำไมต้องมีที่ปรึกษา
- อ้างอิงถึงการวิเคราะห์วัตถุประสงค์

### ความเป็นมา (ต่อ)

- ควรจะครอบคลุม
  - ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน
  - ปัญหาและโอกาส
  - อะไรเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อความก้าวหน้าของโครงการ
  - กำหนดกลุ่มเป้าหมายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ
  - เหตุการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงในช่วงที่ผ่านมา
  - กิจกรรมหรือการจ้างที่ปรึกษาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ความก้าวหน้าของงานนั้นๆ และความสัมพันธ์กับงานที่ได้รับมอบหมาย
  - เอกสารหรือแผนงานสำคัญซึ่งที่ปรึกษาควรทราบ

### อะไรคือข้อมูลที่เพียงพอ

- ข้อมูลความเป็นมาจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความซับซ้อนและขนาดของงานที่ได้รับมอบหมาย
- ที่ปรึกษาทราบหรือไม่ว่าทำไมโครงการนี้จึงเกิดขึ้น และโครงการนี้น่าสนใจสำหรับเขาหรือไม่
- ผู้รับผิดชอบการคัดเลือกที่ปรึกษาหรือผู้บริหารโครงการทราบหรือไม่ว่าทำไมจึงเกิดโครงการนี้ขึ้น
- โดยปกติ การศึกษาความเป็นมาของโครงการอย่างละเอียดเป็นหน้าที่ของที่ปรึกษา ไม่ใช่หน้าที่ของ TOR

### วัตถุประสงค์ : ตั้งเป้าไปที่อะไร

- เป้าหมาย จุดประสงค์ องค์ประกอบของวัตถุประสงค์
- อะไรคือวัตถุประสงค์ที่ "เหมาะสม" จะต้องตั้งคำถามว่าวัตถุประสงค์เป็นสิ่งที่ต้องการและสามารถบรรลุได้หรือไม่
- วัตถุประสงค์ที่ "ต้องการ" อาจจะเป็นเรื่องยาก การดำเนินงานของรัฐบาลจะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนไทยหรือไม่
- วัตถุประสงค์สอดคล้องกับแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐหรือไม่

### วัตถุประสงค์ (ต่อ)

- มีมีบทบาทว่าการบรรลุวัตถุประสงค์หมายถึงอะไร
- กลุ่มเป้าหมายจะได้รับผลประโยชน์หรือไม่
- ผลประโยชน์ที่ได้มันจะยั่งยืนหรือไม่

### รายการสำหรับตรวจสอบวัตถุประสงค์

- วัตถุประสงค์นั้นเหมาะสมหรือไม่
- วัตถุประสงค์นั้นสามารถบรรลุได้หรือไม่
- วัตถุประสงค์นั้นชัดเจนและไม่คลุมเครือใช่หรือไม่

### ความสามารถในการควบคุม

- ขอบเขตของโครงการคืออะไร
- โครงการเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นที่อธิบายไว้ในส่วนความเป็นมา กนน้อยเพียงใด
- ขอบเขตจะมีผลกระทบต่อทุก ๆ ด้านของโครงการ รวมทั้งต้นทุน ระยะเวลา และส่วนใหญ่ ประสิทธิภาพ
- จะต้องนิยามขอบเขตอย่างชัดเจนและสมบูรณ์

### กำหนดขอบเขตของโครงการ

กำหนดขอบเขตของโครงการ



### ประเด็นที่ควรพิจารณา

- ผลผลิตง่าย ๆ และสามารถทำได้ มีส่วนเสริมให้เกิดการกำกับดูแลที่นำเชื่อถือและนำไปสู่การปฏิบัติ
- การให้แนวทางที่ชัดเจนและไม่คลุมเครือเกี่ยวกับปรีกษาช่วยลดความเสี่ยงของโครงการ
- การลดความเสี่ยงมักจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นด้วย
- การแลกเปลี่ยนขอบเขต ต้นทุนของโครงการ กับคุณภาพของผลลัพธ์จากโครงการ

### ระยะเวลาและการเลือกเวลา

- ระยะเวลาของโครงการมักจะถูกกำหนดโดยหน่วยงานราชการหรือวันสิ้นสุดการจ่ายงบประมาณ
- นับถอยหลังจากกำหนดเวลาของหน่วยงานราชการ
- เวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จอย่างน้อยพอใจจะต้องสมเหตุสมผล
- การวิเคราะห์เส้นทางวิกฤตสามารถช่วยกำหนดระยะเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนิน โครงการ

### การวิเคราะห์เส้นทางวิกฤต

- การวิเคราะห์เส้นทางวิกฤตช่วยแสดงระยะเวลาที่น้อยที่สุดในการดำเนินโครงการ และช่วยจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรม
- กิจกรรมตามลำดับเทียบเท่ากับกิจกรรมคู่ขนาน
- จัดทำรายการกิจกรรมต่าง ๆ ในแผน
- กำหนดวันเริ่มต้นที่เร็วที่สุด
- กำหนดเส้นซึ่งแสดงการพึ่งพากัน
- จัดตารางเวลาของกิจกรรมเพื่อให้กิจกรรมเป็นไปตามลำดับ และกิจกรรมคู่ขนานไม่ไปรบกวนกิจกรรมตามลำดับ

### การวิเคราะห์เส้นทางวิกฤต (ต่อ)

- เส้นทางวิกฤตเป็นลำดับที่ยาวที่สุดของกิจกรรมซึ่งต่อเนื่องกัน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จของแผน
- แสดงว่าช่วงใดสามารถดำเนินกิจกรรมคู่ขนานได้
- แสดงระยะเวลาที่น้อยที่สุดที่ใช้ในการดำเนินโครงการ
- ระบุทรัพยากรที่จำเป็นในการบรรลุผลสำเร็จของโครงการ
- จัดลำดับ (การจัดลำดับความสำคัญ) ของกิจกรรม ตารางเวลา การเลือกเวลา

### รูปแบบการรายงานที่ต้องการ

- ขึ้นอยู่กับผลผลิตของโครงการ
- โดยมากจะเป็นวันที่กำหนดเป็นหลักหมุด หรือวันที่กำหนดส่งมอบผลผลิตที่เป็นสายลักษณะอักษร
- รูปแบบรายงานที่ต้องการควรจะสัมพันธ์กับการชำระเงิน
- เสนอสิ่งจูงใจให้ที่ปรึกษาเพื่อให้สามารถส่งมอบหลักหมุด
- เอื้ออำนวยให้หน่วยงานสามารถรับผิดชอบการกำกับดูแล

### ตัวชี้วัดผลงาน

- ต้องมีตัวชี้วัดเพื่อให้ผู้บริหารโครงการสามารถทราบได้ว่าที่ปรึกษาปฏิบัติงานได้ดีหรือไม่
- ตัวชี้วัดขึ้นอยู่กับโครงการ ตัวอย่างเช่น
  - ๑๐ การส่งมอบผลผลิตของโครงการ หรือส่งมอบหลักหมุด
  - ๑๐ หน่วยงานราชการลงนามรับมอบหลักหมุดของโครงการ
  - ๑๐ บรรลุผลการให้คำปรึกษาในระดับที่ต้องการ
  - ๑๐ บรรลุเป้าหมาย เช่น ลดความยากจน การเจริญเติบโตที่สูงขึ้น การนำวิธปฏิบัติที่ดีที่สุดมาใช้

### เกณฑ์การคัดเลือก

- แสดงความเข้าใจในประเด็นและวัตถุประสงค์
- ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง
- แนวทางในการทำงาน
- คณะทำงาน
- ต้นทุน / งบประมาณ
- หลักฐานประกอบ
- น้าหนักซึ่งควรจะให้กับแต่ละรายการข้างต้นเป็นเท่าใด

# ***D*** **กรณีศึกษา TOR**

กรณีศึกษาต่อไปนี้ คือตัวอย่างแสดง TOR ที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก

กรณีศึกษาเรียงตามลำดับ ดังนี้

- ❖ กรณีศึกษาที่ 1 การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนผู้บังคับบัญชาและผู้มีศักยภาพสูง
- ❖ กรณีศึกษาที่ 2 โครงการความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาแบบจำลองด้านกำลังคนต่อเนื่องตามแผนงานปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ กรณีกำลังคนด้านการสาธารณสุขและการศึกษา
- ❖ กรณีศึกษาที่ 3 ระบบการคิดต้นทุนผลิตและระบบบัญชีของสำนักงาน ก.พ.
- ❖ กรณีศึกษาที่ 4 โครงการพัฒนาระบบสรรหาและคัดเลือกในภาคราชการไทย

## โครงการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ของผู้บังคับบัญชาและผู้นิติศึกษาสูง

### 1. เหตุผลและความจำเป็น

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐซึ่งเป็นแผนที่มุ่งสร้างระบบบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ มีการรับผิดชอบที่ชัดเจน โดยยึดสังคมและประชาชนเป็นศูนย์กลางและตอบแทนข้าราชการตามหลักของผลงาน แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐดังกล่าวครอบคลุมแผนงานหลัก 5 ด้าน โดยแผนงานที่ 3 คือ แผนปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนระบบข้าราชการ (เอกสารแนบ : แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ )

การปรับเปลี่ยนระบบข้าราชการ เพื่อพัฒนาสมรรถนะของข้าราชการเป็นเรื่องสำคัญและเร่งด่วน เนื่องจากระบบราชการจำเป็นต้องปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรอบด้านเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้เสียกับผลการทำงานจากระบบราชการให้ได้ ความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนนี้สำคัญอย่างยิ่งกับข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาระดับสูงเพราะเป็นผู้รับผิดชอบต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ ระบบราชการจึงจำเป็นต้องมีข้าราชการระดับสูงซึ่งมีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว และมีความสามารถในการสร้างสัมพันธภาพ ดังนั้น ระบบราชการจึงจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อพัฒนาผู้บังคับบัญชาให้มีคุณลักษณะที่เหมาะสมและมีระบบการพัฒนาข้าราชการรุ่นใหม่ผู้ซึ่งมีศักยภาพสูงให้สืบทอดคุณลักษณะดังกล่าวและมีความพร้อมสำหรับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาในอนาคต

โครงการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของผู้บังคับบัญชาและผู้นิติศึกษาสูงจะเป็นโครงการที่พัฒนาสมรรถนะของข้าราชการดังกล่าวให้ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในขณะที่ระบบผู้บังคับบัญชาสูงจะเป็นการทดลองระบบใหม่ ส่วนของการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของผู้บังคับบัญชากลับเป็นงานต่อเนื่องจากโครงการราชการเพื่ออนาคต (Administrative Renewal) ซึ่งได้ศึกษาเฉพาะในส่วนของตำแหน่งนักบริหารระดับหัวหน้าและรองหัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น โดยครอบคลุมการพัฒนากระบวนการสรรหา คัดเลือก การแต่งตั้ง การย้าย การพัฒนาและการประเมินผลการปฏิบัติงานและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ให้นำระบบนักบริหารระดับสูงมาใช้ในราชการพลเรือน โดยในระยะแรกให้ใช้บัญชีเพื่อการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544

แต่เนื่องจากระบบนักบริหารระดับสูงครอบคลุมเฉพาะตำแหน่งนักบริหาร แต่ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาในราชการครอบคลุมตำแหน่งอื่นอีกหลายตำแหน่ง อาทิ เอกอัครราชทูต อัครราชทูต ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีตำแหน่งระดับสูงอื่นอีกคือ ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ตรวจราชการ ฯลฯ งานปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของผู้บังคับบัญชาในโครงการนี้จึงจะมีขอบเขตกว้างกว่าโครงการราชการเพื่ออนาคต โดยครอบคลุมตำแหน่งผู้บังคับบัญชาและตำแหน่งระดับสูงทุกตำแหน่ง

ส่วนงานปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของผู้บังคับบัญชาและผู้นิติศึกษาสูงซึ่งเป็น

ระบบที่พัฒนาและฟุ่มเฟือยผู้มีความรู้ความสามารถในระดับต้นถึงระดับกลาง จะเป็นระบบใหม่ที่ครอบคลุมผู้มีศักยภาพสูงทั้งจากภายในและภายนอกระบบราชการ

ทั้งนี้ โครงการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของผู้บังคับบัญชาและผู้มีศักยภาพสูงนี้เป็นโครงการหนึ่งภายในแผนงานปฏิรูประบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ซึ่งรวมถึงโครงการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนในภาครัฐ และโครงการศึกษาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของกลุ่มอาชีพต่างๆ ในองค์กรอิสระ โดยแผนงานปฏิรูประบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานที่ 3 ดังนั้น ในการดำเนินงานโครงการ จะต้องมีการประสานเชื่อมโยงกับโครงการอื่นๆ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของแผนงานปฏิรูประบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของโครงการ

เพื่อพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของผู้บังคับบัญชาและผู้มีศักยภาพสูงให้มีความยืดหยุ่นในการโอนย้ายข้าราชการระหว่างส่วนราชการตามความเหมาะสมของงาน และให้ทันสมัยสอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

## 3. หน้าที่รับผิดชอบของที่ปรึกษา

- 3.1. ศึกษาวิเคราะห์ผลการศึกษาของสำนักงาน ก.พ. ที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารงานบุคคลสำหรับนักบริหาร ผู้บังคับบัญชาและระบบผู้มีศักยภาพสูง
- 3.2. ศึกษาวิเคราะห์ระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนผู้บังคับบัญชาและผู้มีศักยภาพสูงของราชการต่างประเทศ รวมถึงโครงการนำร่องหรือวิธีการอื่นที่ใ้กับผู้มีศักยภาพสูงเพื่อเปลี่ยนระบบผู้บริหาร
- 3.3. ดำเนินโครงการร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด เพื่อจัดทำระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนผู้บังคับบัญชาและผู้มีศักยภาพสูงซึ่งปรับใช้กับส่วนราชการต่าง ๆ ได้
- 3.4. จัดทำผลผลิตตามที่ระบุในส่วนผลผลิต ส่วนที่ 4

## 4. ผลสัมฤทธิ์ของงานที่คาดหวัง

### 4.1. ผลผลิต

- 4.1.1. รายงานเบื้องต้น ซึ่งครอบคลุมผลการศึกษาเบื้องต้น และแผนการทำงาน ที่แสดงว่าจะทำงานโครงการให้สำเร็จได้อย่างไร
- 4.1.2. โครงสร้างตำแหน่ง กลุ่มตำแหน่ง ระบบประเมินค่างานและกลไกการบริหารตำแหน่งของตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงและระดับกลางที่สัมพันธ์กับระบบโครงสร้างตำแหน่งของตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ และสัมพันธ์กับระบบจำแนกตำแหน่งระดับปฏิบัติในกลุ่มตำแหน่งและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ
- 4.1.3. โครงสร้างตำแหน่ง ระบบประเมินค่างานและระบบบริหารงานบุคคลสำหรับผู้มี

ศักยภาพสูงที่เชื่อมโยงกับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงและระดับกลาง

- 4.1.4. ระบบการกำหนดค่าตอบแทน อัตราค่าตอบแทนรวมถึงบัญชีอัตราเงินเดือน สำหรับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงและระดับกลางที่เหมาะสม สอดคล้องกับงาน อัตราตลาด และฐานะการเงินการคลังของประเทศ
- 4.1.5. ระบบการกำหนดค่าตอบแทน อัตราค่าตอบแทนรวมถึงบัญชีอัตราเงินเดือน สำหรับข้าราชการผู้มีศักยภาพสูงที่เหมาะสม สอดคล้องกับงาน อัตราตลาด และฐานะการเงินการคลังของประเทศ
- 4.1.6. กลยุทธ์และแผนการปรับเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนระยะสั้นและระยะยาว

## 4.2. ผลลัพธ์

การกำหนดกลุ่มตำแหน่งและบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและค่าตอบแทนอื่นของตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับสูง ระดับกลางและข้าราชการผู้มีศักยภาพสูงมีความเหมาะสม สอดคล้องกับงาน อัตราตลาด และฐานะการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งเป็นกลไกที่ส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในภาคราชการ

## 5. วิธีการวัดผลสัมฤทธิ์ของงาน

### 5.1. ตัวชี้วัดผลผลิต

- 5.1.1. การส่งมอบข้อเสนอโครงสร้างตำแหน่ง กลุ่มตำแหน่ง ระบบประเมินค่างาน และกลไกการบริหารตำแหน่งของตำแหน่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งสำนักงาน ก.พ. เห็นชอบ
- 5.1.2. การส่งมอบข้อเสนอโครงสร้างตำแหน่ง ระบบประเมินค่างาน และระบบบริหารงานบุคคลสำหรับผู้มีศักยภาพสูงซึ่งสำนักงาน ก.พ. เห็นชอบ
- 5.1.3. การส่งมอบ job profile ของตำแหน่งผู้บังคับบัญชาทุกประเภทและทุกระดับ รวมถึงตำแหน่งข้าราชการผู้มีศักยภาพสูงซึ่งสำนักงาน ก.พ. เห็นชอบ
- 5.1.4. การส่งมอบข้อเสนอระบบการกำหนดค่าตอบแทน ซึ่งรวมถึงองค์การผู้รับผิดชอบและอัตราค่าตอบแทนรวมถึงบัญชีอัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาซึ่งสำนักงาน ก.พ. เห็นชอบ
- 5.1.5. การส่งมอบข้อเสนอระบบและองค์การผู้รับผิดชอบการกำหนดค่าตอบแทนและอัตราค่าตอบแทนรวมถึงบัญชีอัตราเงินเดือนสำหรับข้าราชการผู้มีศักยภาพสูงซึ่งสำนักงาน ก.พ. เห็นชอบ
- 5.1.6. การส่งมอบแผนการปรับเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนระยะสั้นและระยะยาวซึ่งสำนักงาน ก.พ. เห็นชอบ

### 5.2. ตัวชี้วัดผลลัพธ์

ระบบจำแนกตำแหน่งผู้บังคับบัญชาและข้าราชการผู้มีศักยภาพสูงมีความยืด

หย่อนและมีประสิทธิผลในการเพิ่มพูนคุณภาพข้าราชการและคุณภาพงาน โดยข้าราชการมีแรงจูงใจและมีโอกาสก้าวหน้าในการทำงาน

**6. วิธีดำเนินงาน**

จัดจ้างที่ปรึกษาภายนอกดำเนินงาน

**7. ระยะเวลาและแผนการดำเนินโครงการ**

6 ปีงบประมาณ 2544-2545

**8. ผู้รับผิดชอบโครงการ**

โครงการปฏิรูประบบบำนาญตำแหน่งและค่าตอบแทนและกลุ่มนโยบายเงินเดือน ค่าตอบแทนและสวัสดิการ สำนักงาน ก.พ.

**9. สถานที่ดำเนินโครงการ**

ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค

**10. บุคลากรที่เกี่ยวข้อง**

เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

**11. งบประมาณ**

งบประมาณโครงการเงินกู้จากธนาคารโลก แผนงานปฏิรูประบบบำนาญตำแหน่งและค่าตอบแทน

**12. การบริหารโครงการ การติดตามความก้าวหน้าของโครงการ/งาน**

บริหารและติดตามโดยคณะกรรมการกำกับโครงการปฏิรูประบบบำนาญตำแหน่งและค่าตอบแทน โดยมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นที่ปรึกษาโครงการ คณะกรรมการกำกับโครงการฯ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านค่าตอบแทนในภาคเอกชน ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบบริหารงานบุคคล ในภาคราชการ นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ (จะนำเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมต่อไป)

**13. ผลที่คาดว่าจะได้รับ**

ระบบบำนาญตำแหน่งและค่าตอบแทนของผู้บังคับบัญชาและผู้มีศักยภาพสูงให้ทันสมัย ยืดหยุ่น จูงใจและเหมาะสมกับระบบบริหารจัดการคนรุ่นใหม่

## ข้อกำหนดการจ้างที่ปรึกษา

### โครงการความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาแบบจำลองด้านกำลังคนต่อเนื่องตามแผนงาน ปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ กรณีกำลังคนด้านการสาธารณสุขและการศึกษา

#### สภาพปัญหาและวัตถุประสงค์

การบริหารจัดการด้านกำลังคนในภาคราชการไทยยังไม่ได้มุ่งเน้นการจัดการในระดับมหภาค แต่มุ่งจัดการในระดับจุลภาค กล่าวคือ มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของส่วนราชการ ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถพิจารณาความต้องการกำลังคนของระบบราชการในภาพรวมซึ่งกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาดัดสนใจที่เหมาะสม ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐซึ่งเป็นแผนที่มุ่งสร้างระบบบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ลดค่าใช้จ่ายด้านบุคคล ปรับขนาดกำลังคน ตลอดจนปรับลดบทบาทภารกิจของราชการ

โครงการพัฒนาแบบจำลองด้านกำลังคนเป็นโครงการที่มุ่งปรับขนาดกำลังคนภาคราชการตามแผนงานปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ การพัฒนาแบบจำลองเป็นงานที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และเป็นงานที่ใช้วิธีการวางแผนทางสถิติในการคาดการณ์ความต้องการด้านกำลังคนในอนาคต จากข้อมูลโครงสร้างกำลังคนในอดีตด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป MS-Excel แบบจำลองนี้เป็นแบบจำลองอุปสงค์และอุปทานด้านกำลังคนตามความต้องการของระบบราชการโดยเริ่มจากการนิยามความหมายของตลาดแรงงานภาครัฐและการกำหนดขอบเขตที่เกี่ยวข้อง อาทิ การกำหนดว่าภารกิจใดที่รัฐควรเป็นผู้ดำเนินการและภารกิจใดที่ควรให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ ท้ายที่สุดแบบจำลองนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลให้สัมฤทธิ์ผล

#### ขอบเขตโครงการ

โครงการพัฒนาแบบจำลองด้านกำลังคนครอบคลุมกำลังคน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการสาธารณสุขและการศึกษาซึ่งมีจำนวนกว่าครึ่งหนึ่งของกำลังคนของทั้งระบบราชการ การศึกษากำลังคนใน 2 ด้านดังกล่าวจะทำให้สำนักงาน ก.พ. สามารถปรับใช้แบบจำลองในการปรับสัดส่วนทรัพยากรมนุษย์อย่างเหมาะสมในระดับมหภาคเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยส่วนราชการมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดสรรกำลังคนภายในส่วนราชการ แบบจำลองดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสู่เป้าหมายของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสาธารณสุขและการศึกษา การดำเนินโครงการนี้จะเป็นโอกาสอันดีของข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ที่จะได้เรียนรู้ ทดลองปฏิบัติ และเพิ่มพูนความเข้าใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ในกระบวนการพัฒนาประเทศไทย

แบบจำลองที่ได้พัฒนาขึ้นเดิมเป็นแบบจำลองที่มุ่งเน้นด้านอุปทานบนพื้นฐานของกฎ ระเบียบ แต่แบบจำลองใหม่ที่กำลังจะพัฒนาขึ้นนี้จะเน้นด้านอุปสงค์ ตลาดแรงงานและความต้องการเป็นหลัก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนให้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผน

ปฏิรูปฯ กระบวนการในการจัดทำตัวชี้วัดของแบบจำลองมีความสำคัญและจำเป็นต้องใช้ทักษะความรู้ ความสามารถของส่วนราชการในด้านการสาธารณสุขและด้านการศึกษา แม้ว่าแบบจำลองเดิมจะสามารถคาดการณ์ความต้องการได้ในระดับหนึ่ง แต่ในการพัฒนาแบบจำลองจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถคาดการณ์ความต้องการกำลังคนทั้งหมด การจัดสรรกำลังคนในด้านการสาธารณสุขและด้านการศึกษา และการให้คำปรึกษาแนะนำในส่วนของการนำไปปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องได้รับการแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ

#### หน้าที่รับผิดชอบของที่ปรึกษา

1. ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ผลของการคาดการณ์และการวางแผนกำลังคน และศักยภาพของสำนักงาน ก.พ. ในการดำเนินการ
2. กำหนดกรอบแนวความคิดตามแนวของแผนปฏิรูปฯ
3. พัฒนาความรู้ความสามารถในการคาดการณ์และการวางแผนกำลังคนของข้าราชการสำนักงาน ก.พ. เพื่อให้สามารถถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจให้แก่ข้าราชการอื่นในสำนักงาน ก.พ. และส่วนราชการอื่น
4. ประเมินการความต้องการกำลังคนด้านการสาธารณสุขและด้านการศึกษา
5. จัดให้มีการอภิปรายกลุ่ม การทดลองปฏิบัติ การระดมสมองเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดทักษะในการเลือกและวิเคราะห์ข้อมูลในการประมาณการกำลังคนระดับมหภาคให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ก.พ.
6. พัฒนาหลักสูตรและจัดอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาแบบจำลองสำหรับด้านอื่น ๆ ให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ก.พ.

#### ผลผลิตของที่ปรึกษา

1. ที่ปรึกษาจะต้องนำเสนอรายงานฉบับสมบูรณ์พร้อมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงการวางแผนกำลังคนมหภาค (โครงการปรับขนาดกำลังคนและพัฒนาแบบจำลอง) และแผนปฏิบัติการให้แก่สำนักงาน ก.พ.
2. รายงานแนวคิดการใช้แบบจำลอง ซึ่งสำนักงาน ก.พ. สามารถปรับใช้แบบจำลองในการคาดการณ์งบประมาณด้านบุคคลและกำลังคนให้เหมาะสมกับด้านอื่น ๆ ในระบบราชการไทย
3. รายงานผลการคาดการณ์กำลังคนด้านการสาธารณสุขและด้านการศึกษา
4. ชุดหลักสูตรการอบรมเรื่องการวางแผนกำลังคนมหภาค
5. พัฒนาศักยภาพข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ให้เป็นตัวคูณในการถ่ายทอดความรู้

#### เกณฑ์การคัดเลือก

1. ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคลและการวางแผนกำลังคน
2. ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์และประมวลผลทางสถิติ
3. ความรู้เกี่ยวกับด้านเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ในการวางแผนกำลังคน
4. ประสบการณ์ในการพัฒนาตลาดแรงงานในภาครัฐราชการ

## 1. เหตุผลและความจำเป็น

หลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เพิ่งผ่านมา รัฐบาลไทยริเริ่มที่จะมุ่งปฏิรูประบบเศรษฐกิจในด้านสำคัญต่าง ๆ 5 ด้าน โดยได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียและธนาคารโลก ด้านสำคัญของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ 2 ด้านเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกำลังคนในภาคราชการไทย ด้านแรกคือการปฏิรูประบบบริหารราชการ ซึ่งครอบคลุมแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และด้านที่สองคือการปฏิรูปภาคสังคม ซึ่งหมายถึงด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และด้านสังคมสงเคราะห์

รัฐบาลมุ่งเน้นไปที่ด้านการศึกษาและด้านการสาธารณสุขแม้ว่าการพัฒนาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบบางประการ (รายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบในทางลบปรากฏในส่วนต่อไป) แต่รายงานของธนาคารโลกเรื่อง-การติดตามภาคสังคมของประเทศไทย ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงผลของการพัฒนาในด้านบวกหลายประการเช่นกัน ดังนั้น ไม่ว่าจะอย่างไร ความจำเป็นในการปฏิรูปและการพัฒนาบริการด้านการศึกษาและด้านการสาธารณสุขจึงยังคงอยู่ต่อไปเพราะการบริการดังกล่าวกระทบต่อประชาชนคนไทยทุกคน

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐมุ่งที่จะปรับปรุงผลงานของภาคราชการ ลดรายจ่ายด้านบุคคล ปรับขนาดและลดบทบาทภาครัฐ ครอบคลุมประเด็นสำคัญต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้

- ❖ พัฒนาแนวทางที่จะเพิ่มการมีส่วนร่วมของคนในประเทศไทย
- ❖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชน การกำกับตรวจสอบองค์กรของรัฐ ประสิทธิภาพและความมั่นคงทางการเมืองโดยมีมาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรมใหม่ ทำให้ต้องมีการทำประชาพิจารณ์ กลไกการแข่งขันของตลาดเสรี และยกเลิกกฎหมายบางฉบับ
- ❖ การปรับปรุงระบบราชการภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น
- ❖ การปรับปรุงระบบราชการภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก และการขับเคลื่อนประเทศไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีเสถียรภาพ
- ❖ 6 มาตรการใหม่และ 28 แผนสนับสนุนในการพลิกฟื้นระบบราชการ รวมถึงมาตรการปรับขนาดกำลังคน การควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคล และอื่น ๆ

เป้าหมายหลักด้านกำลังคนคือการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐลงร้อยละ 10 ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ดังนั้น แผนการปรับขนาดกำลังคนอาจหมายถึงการปรับลดบทบาทภารกิจของส่วนราชการ การถ่ายโอนงานไปสู่ภาคเอกชน และการถ่ายโอนกำลังคนจากราชการส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือสู่ภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงการดำเนินโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด ซึ่งให้โอกาสข้าราชการผู้ซึ่งไม่ต้องการปรับเปลี่ยน สามารถออกจากราชการได้อย่างมีศักดิ์ศรีและได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐและบันทึกความเข้าใจด้านการศึกษาและด้านการสาธารณสุข (ระหว่างธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียและกระทรวงการคลัง) เน้นให้เห็นถึงผลที่ต้องการได้รับจากนโยบายสำคัญ เช่น การสาธารณสุขที่เพียงพอสำหรับเด็ก การพัฒนาการบริการ

ในชนบท การพัฒนาทางการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรให้แก่เด็กพิการ เป็นต้น การบรรลุถึงผลที่ต้องการได้รับเหล่านี้แล้วยังไม่ได้ที่จะต้องเพิ่มอัตราค่าจ้าง หน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของบุคลากรในด้านการศึกษาและด้านการสาธารณสุข ซึ่งมีอัตราค่าจ้างสูงกว่าครึ่งของอัตราค่าจ้างภาครัฐทั้งระบบ แบบจำลองด้านกำลังคนเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการปรับขนาดกำลังคนตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ แบบจำลองนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลให้สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการกระจายอำนาจภายใต้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ลดลง การดำเนินการด้านกำลังคน การบริการและคุณภาพการบริการจะต้องคำนึงถึงปัญหาด้านงบประมาณ แบบจำลองด้านกำลังคนนี้จะช่วยให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการได้ด้วยการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมและยุติธรรมอย่างน้อยก็เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม แม้จะไม่ใช้ทั้งประเทศ

การมุ่งศึกษาเฉพาะกรณีกำลังคนด้านการศึกษาและด้านการสาธารณสุข ทำให้สำนักงาน ก.พ. สามารถใช้แบบจำลองด้านกำลังคนนี้เฉกเช่นที่ปรึกษาที่มีความเป็นกลาง เพื่อการพัฒนาประเทศด้วยการจัดสรรกำลังคนระดับมหภาคอย่างสมดุล ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับความสามารถในการใช้ประโยชน์จากงบประมาณที่ได้รับของส่วนราชการด้วย การนำแบบจำลองด้านกำลังคนมาใช้จะทำให้บทบาทเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. เปลี่ยนไป ดังนั้น การดำเนินโครงการนี้จะเปิดโอกาสอันดีของข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ที่จะได้เรียนรู้ ทดลองปฏิบัติ และพัฒนา

## 2. ขอบเขตหลักของโครงการ

แบบจำลองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นแบบจำลองที่มุ่งเน้นด้านอุปทานบนพื้นฐานของกฎ ระเบียบ แต่แบบจำลองใหม่ที่กำลังจะพัฒนาขึ้นนี้จะเน้นด้านอุปสงค์ ตลาดแรงงานและความต้องการเป็นหลัก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนให้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งมุ่งพัฒนาผลงานของราชการ

กระบวนการในการจัดทำตัวชี้วัดของแบบจำลองมีความสำคัญและจำเป็นต้องใช้ทักษะความรู้ ความสามารถของส่วนราชการในด้านการสาธารณสุขและด้านการศึกษา ความสำเร็จของโครงการขึ้นอยู่กับความร่วมมือกับสำนักงาน ก.พ. อย่างจริงจังของกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าแบบจำลองในอดีตจะเป็นการคาดการณ์ความต้องการกำลังคนในด้านการศึกษาด้านการสาธารณสุขและด้านการเกษตร บทเรียนสำคัญที่ได้จากการพัฒนาแบบจำลองดังกล่าวคือ สิ่งที่ยากที่สุดในการจัดทำแบบจำลองคือการกำหนดตัวชี้วัดที่ใช้เพื่อที่จะคาดการณ์อัตราค่าจ้างคนทั้งหมดในแต่ละด้านและการจัดสรรกำลังคนภายในด้านนั้น ๆ

การดำเนินโครงการนี้จำเป็นต้องได้รับการแนะนำจากที่ปรึกษา คือ Dr. Toni Ivegard จากองค์การ SIPU ประเทศสวีเดน ซึ่งจะให้คำปรึกษาแนะนำแก่สำนักงาน ก.พ. เป็นเวลา 2 ปี (2544-2545) โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งได้รับการสนับสนุนเงินกู้จากธนาคารโลก โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนานโยบายด้านการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ พัฒนาข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ให้สามารถปรับใช้เทคนิคนี้ภายใต้กรอบของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

เนื่องจากที่ปรึกษาดังกล่าวได้ให้การสนับสนุนสำนักงาน ก.พ. มาตั้งแต่ต้น โครงการนี้จึงเป็นงานต่อเนื่องและเป็นการติดตามผล ซึ่งที่ปรึกษาได้รับเอกสารความเป็นมาและข้อมูลต่าง ๆ ที่ทันสมัยและมีความเข้าใจโครงการในแง่มุมของราชการไทยอย่างลึกซึ้ง

ระยะเวลาของโครงการคือ 24 สัปดาห์ ที่ปรึกษาจะต้องศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ผลของการคาดการณ์และการวางแผนกำลังคน และศักยภาพของสำนักงาน ก.พ. ในการดำเนินการ กำหนดกรอบแนวความคิดที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่เป้าหมายของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ตลอดจนพัฒนาความรู้ความสามารถของข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ตามภารกิจใหม่

แบบจำลองที่ใช้ในโครงการเป็นเทคนิคที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนและเป็นงานที่ใช้วิธีการวางแผนทางสถิติในการคาดการณ์ความต้องการด้านกำลังคนในอนาคตจากข้อมูลโครงสร้างกำลังคนในอดีตด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป MS-Excel แบบจำลองนี้เป็นแบบจำลองอุปสงค์และอุปทานด้านกำลังคนตามความต้องการของระบบราชการโดยเริ่มจากการนิยามความหมายของตลาดแรงงานภาครัฐและการกำหนดขอบเขตที่เกี่ยวข้อง อาทิ การกำหนดว่าภารกิจใดที่รัฐควรเป็นผู้ดำเนินการและภารกิจใดที่ควรให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ

ทิศทางภาพรวมของโครงการคือการกำหนดนโยบายและนำนโยบายในการวางแผนกำลังคนไปปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการคาดการณ์ความต้องการกำลังคนด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขในระยะเวลา 10 ปีข้างหน้า (2543-2552) ทั้งนี้ เป้าหมาย ขอบเขตและทิศทางของโครงการจะได้รับการเห็นชอบแล้วจากเลขาธิการ ก.พ.

### 3. ผลผลิตที่คาดหวังจากโครงการ คือ

1. แบบจำลองรูปแบบใหม่ ซึ่งคณะทำงานของสำนักงาน ก.พ. สามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับด้านต่าง ๆ ในราชการไทย โดยการคาดการณ์ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลและอัตรากำลังตามทรัพยากรที่มี
2. การนำแบบจำลองไปใช้ในการคาดการณ์กำลังคนด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข
3. ตัวอย่างการปรับขนาดและการลดขนาดกำลังคนภาครัฐในกรณีต่าง ๆ

## ข้อกำหนดการจ้างที่ปรึกษา ระบบการคิดต้นทุนผลผลิตและระบบบัญชีของสำนักงาน ก.พ.

### 1. เหตุผลความจำเป็น

แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุซึ่งเป็นแผนหนึ่งในแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ซึ่งมอบหมายให้สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางดำเนินการ แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณฯ เปลี่ยนระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นกิจกรรมเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ โดยมีวัตถุประสงค์การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประเทศชาติและประชาชน มีระบบการจัดการทางการเงินที่ดีและมีระบบการตรวจสอบที่โปร่งใสและตรวจสอบได้รวดเร็ว

สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางได้ร่วมกันคัดเลือกส่วนราชการนำร่อง 8 หน่วยงานเพื่อศึกษาและพัฒนากระบวนการจัดการทางการเงินเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนด เมื่อส่วนราชการนำร่องพัฒนาระบบในระดับที่ชัดเจนและน่าพอใจ สำนักงบประมาณจะลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากรร่วมกับส่วนราชการนำร่องเพื่อกระจายอำนาจการจัดทำและบริหารงบประมาณให้แก่หน่วยงานนำร่อง และเปิดโอกาสให้หน่วยงานนำร่องแสดงความรับผิดชอบการบริหารจัดการ

สำนักงาน ก.พ. เป็นหนึ่งในหน่วยงานนำร่องดังกล่าว โดยในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2542 สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ. ได้ร่วมกันว่าจ้างที่ปรึกษาเฉพาะด้านเพื่อศึกษาและทบทวนระบบงบประมาณของสำนักงาน ก.พ. และที่ปรึกษาได้มีข้อเสนอแนะในการทำระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน โดยสำนักงาน ก.พ. จะต้องดำเนินการ ดังนี้

- 1) กำหนดกรอบระบบโครงสร้างงบประมาณ การกิจ วัตถุประสงค์ ผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด
- 2) พัฒนาระบบการคิดต้นทุนผลผลิตสำหรับการวางแผนจัดทำและบริหารงบประมาณ
- 3) พัฒนาระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างที่สอดคล้องกับมาตรฐานทางบัญชี
- 4) จัดทำรายงานผลทางการเงินเพื่อการติดตามและควบคุม
- 5) พัฒนาระบบจัดการข้อมูลทางการเงิน ระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบภายใน
- 6) ระบบทางการเงินคาดว่าจะแล้วเสร็จบางส่วนและสามารถเริ่มดำเนินการได้ในปีงบประมาณ 2545

### 2. วัตถุประสงค์

เพื่อพัฒนาระบบการคิดต้นทุนผลผลิตและระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างของสำนักงาน ก.พ. ตามข้อเสนอแนะของที่ปรึกษาข้างต้น

### 3. ขอบเขตโครงการ

โครงการแบ่งการดำเนินงานเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะพัฒนาระบบและระยะวางระบบ ในระยะพัฒนาระบบ ที่ปรึกษาจะศึกษาทบทวนระบบบัญชีระบบต่าง ๆ และจัดทำรายงานนำเสนอระบบที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของสำนักงาน ก.พ. รายงานดังกล่าวครอบคลุมข้อเสนอแนะระบบต่าง ๆ ดังนี้

- ❖ การวางแผนงบประมาณ
- ❖ การคำนวณต้นทุนของกิจกรรม
- ❖ การบริหารระบบการจัดซื้อจัดจ้าง
- ❖ การจัดการทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ
- ❖ การรายงานผลการดำเนินงานและการรายงานทางการเงิน
- ❖ การบริหารสินทรัพย์
- ❖ การตรวจสอบภายใน

ระยะวางระบบจะดำเนินการตามข้อเสนอของที่ปรึกษาที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.พ. ตกลง โดย ที่ปรึกษาจะพัฒนาระบบการคำนวณต้นทุนผลผลิต ระบบบัญชีและระบบสารสนเทศสำหรับสำนักงาน ก.พ. ระยะวางระบบ

3.1 ที่ปรึกษาจะต้องพัฒนาการคำนวณต้นทุนกิจกรรมหรือต้นทุนโครงการสำหรับระบบวางแผนและบริหารงบประมาณตามความต้องการของสำนักงาน ก.พ. โดยระบบดังกล่าวมีลักษณะดังนี้

- ❖ จัดทำการคำนวณต้นทุนกิจกรรมที่สอดคล้องกับโครงสร้างผลผลิตและผลลัพธ์ โดยเสนอแนะวิธีการที่เหมาะสมต่อองค์กร
- ❖ เสนอแนะการคำนวณต้นทุนกิจกรรมที่สัมพันธ์กับโครงสร้างผังบัญชีเกณฑ์คงค้าง
- ❖ จัดทำคู่มือการคำนวณต้นทุนกิจกรรมเพื่อใช้ในการอ้างอิงและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล
  - ❖ เสนอแนะวิธีการศึกษาและการกำหนดมาตรฐานอ้างอิง
  - ❖ พัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ในการคำนวณต้นทุนกิจกรรม/โครงการ

#### 3.2 งานระบบบัญชี

ที่ปรึกษาจะต้องวางระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างซึ่งรวมถึงระบบบัญชีการเงิน บัญชีเพื่อการจัดการ บัญชีต้นทุน และการคำนวณต้นทุนกิจกรรม/โครงการ

3.2.1 ระบบบัญชีการเงิน : การควบคุม การรับเงิน การจ่ายเงิน การยืมเงิน ทดลอง การเบิกจ่ายเงินสดย่อยและอื่น ๆ ระบบนี้ควรจะ

- ❖ วางผังบัญชีที่สอดคล้องกับมาตรฐานหน่วยงานกลางของรัฐ (ถ้ามี) และกิจกรรม/ภารกิจของหน่วยงาน
- ❖ สอดคล้องกับหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปและข้อกำหนดของกระทรวงการคลัง

- ❖ จัดทำรายงานทางการเงินต่างๆ อาทิ งบดุล งบกำไร/ขาดทุน งบกระแสเงินสด รวมถึงงบแสดงการเปลี่ยนแปลงหรือหมายเหตุประกอบตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ. จะรายงานในระบบงบประมาณปัจจุบันเพื่อการเปรียบเทียบด้วย

- ❖ จัดทำเอกสารทางการเงินและการบัญชี สมุดบัญชี สมุดลงทะเบียน และรหัสบัญชี รวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักการบัญชีที่เหมาะสมสำหรับการกำหนดนโยบายด้านบัญชี

- ❖ จัดทำรายงานทางการเงินประจำเดือนเพื่อเปรียบเทียบรายการที่เบิกจ่ายจริงกับงบประมาณที่ตั้งไว้

### 3.2.2 บัญชีเพื่อการจัดการ

- ❖ วางระบบบัญชีเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการรายงานเปรียบเทียบต้นทุนและผลผลิตที่เกิดขึ้นจริงกับงบประมาณที่ตั้งไว้

- ❖ จัดทำรายงานทางการเงินและรายงานผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายเงิน

- ❖ วางระบบการวางแผนประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 ปี

- ❖ พัฒนาศักยภาพข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ให้สามารถดำเนินการตามระบบใหม่ได้

### 3.2.3 วางระบบพัสดุซึ่งครอบคลุมการจัดซื้อจัดจ้าง การว่าจ้าง การตรวจรับ การเข้าซื้อ การเปลี่ยนแปลง และการควบคุม โดยมีทะเบียนทรัพย์สินที่มีรายละเอียดแยกตามประเภทบัญชีคุมพัสดุ และหลักการคิดค่าเสื่อมราคาตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป

### 3.2.4 วางระบบควบคุมงบประมาณ : บัญชีควบคุมการดำเนินงาน งบลงทุนและงบประมาณเงินสด ซึ่งครอบคลุมด้านรับ-จ่ายของแผน โครงการ และโครงสร้างองค์การ รวมไปถึงการรายงานงบคงเหลือเพื่อเปรียบเทียบรายรับ รายจ่ายจริงกับงบประมาณที่ตั้งไว้

### 3.2.5 วางระบบควบคุมภายในสำหรับการควบคุมงบประมาณ การควบคุมทางการเงินและการควบคุมพัสดุที่สอดคล้องกับบันได 7 ขั้นตามแผนแผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ

## 3.3 ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

### 3.3.1 ที่ปรึกษาจะต้องพัฒนาโปรแกรมสำหรับระบบบัญชีแบบใหม่ที่สามารถนำไปใช้กับระบบการสื่อสารข้อมูล ระบบการจัดเก็บข้อมูล ระบบการคำนวณต้นทุนกิจกรรม ระบบการเชื่อมโยงข้อมูล ระบบการรายงานต่อกรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณ และระบบติดตามงานของฝ่ายบริหารสำนักงาน ก.พ.

### 3.3.2 กำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของระบบคอมพิวเตอร์สำหรับใช้กับระบบบัญชีใหม่และระบบต่าง ๆ ตามข้อ 3.3.1 เพื่อสำนักงาน ก.พ. ดำเนินการจัดซื้อต่อไป

## 3.4 การวางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ปรึกษาจะต้องดำเนินการวางระบบและทดสอบการใช้ระบบบัญชีใหม่และระบบอื่น ๆ จนสามารถใช้งานได้และผ่านการตรวจรับจากคณะผู้ตรวจจากสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง

#### 4. ข้อกำหนดผลงานและภาคปฏิบัติ

4.1 ที่ปรึกษาจะต้องนำเสนอรายงานระยะกลาง ซึ่งนำเสนอผลการทบทวนและข้อเสนอแนะสำหรับระบบใหม่ที่อธิบายว่าระบบใหม่สัมพันธ์กับระบบปัจจุบันอย่างไร

4.2 ที่ปรึกษาจะต้องนำเสนอระบบที่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยกรมบัญชีกลางและสำนักงานประมาณ และสอดคล้องกับเงื่อนไขที่คณะผู้ตรวจรับจากสำนักงานประมาณและกรมบัญชีกลางกำหนด

4.3 ที่ปรึกษาจะต้องนำเสนอรายละเอียดการออกแบบระบบทั้งในระดับทั่วไปและรายละเอียดวิธีการบริหารระบบต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมถึงระบบการใช้งาน ระบบตรวจสอบภายใน ระบบวางแผนงบประมาณ ระบบคำนวณต้นทุนกิจกรรม ระบบการรับ-จ่ายเงินงบประมาณ ผังบัญชี การบันทึกบัญชี รายงานทางการเงิน ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารสินทรัพย์และพัสดุ ซึ่งสัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ และเป็นไปตามบันไดการบริหารการเงิน 7 ขั้นที่สำนักงานประมาณและกรมบัญชีกลางนำมาใช้ ทั้งนี้ รวมถึงการจัดทำวงโครงสร้างรายงานและคู่มือด้วย

4.4 ที่ปรึกษาจะต้องรับผิดชอบจัดส่งระบบที่มีการควบคุมภายในและการตรวจสอบ โดยจะต้องรายงานผลการควบคุมภายในและการตรวจสอบของทุกระบบ

4.5 ในการนำระบบมาใช้งาน ที่ปรึกษาจะต้องจัดทำฐานข้อมูลสำหรับระบบใหม่ซึ่งจะต้องมีการเก็บรวบรวมและการเรียกใช้ข้อมูล โดยการเก็บข้อมูลด้านบัญชีจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานกระทรวงการคลัง และจะต้องสุ่มสำรวจข้อมูลทรัพย์สินและวัสดุเปรียบเทียบกับทะเบียนทรัพย์สินด้วย เช่น ราคาทุน ค่าเสื่อมราคา และค่าบำรุงรักษา เป็นต้น

4.6 ระบบบัญชีจะต้องสอดคล้องกับระบบข้อมูลสารสนเทศทางการเงิน

4.7 ที่ปรึกษาจะต้องจัดการฝึกอบรม ดังนี้

4.7.1 ที่ปรึกษาจะต้องจัดสัมมนาแนะนำระบบบัญชีและการใช้ระบบใหม่ให้แก่ผู้บริหารสำนักงาน ก.พ. (ประมาณ 30 คน) เป็นเวลา 3 ชั่วโมง

4.7.2 ที่ปรึกษาจะต้องอบรมเกี่ยวกับการบำรุงรักษาอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และโปรแกรมของระบบบัญชีใหม่ให้แก่เจ้าหน้าที่ศูนย์สารสนเทศและเจ้าหน้าที่กองคลังผู้ปฏิบัติงานหลัก (ประมาณ 15 คน) ใน ไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง

4.7.3 ที่ปรึกษาจะต้องอบรมเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ผู้ปฏิบัติงานหลักเกี่ยวกับระบบทั้งในกองคลังและสำนัก/กองอื่น ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง ๆ ละ 30 คน ครั้งที่ 1 จัดอบรมเมื่อติดตั้งระบบและครั้งที่ 2 จัดอบรมในระหว่างการปรับปรุงระบบครั้งสำคัญ

#### 5. การติดตามและการให้ความช่วยเหลือ

หากเกิดความผิดพลาดของระบบภายในระยะเวลา 12 เดือนหลังการติดตั้ง ที่ปรึกษาจะต้องให้ความช่วยเหลือภายใน 24 ชั่วโมงนับตั้งแต่ได้รับแจ้ง

#### 6. ผลผลิตที่นำเสนอ

6.1 ที่ปรึกษาจะต้องนำดำเนินการและนำเสนอผลผลิตตามข้อ 3 และข้อ 4 และ

จะต้องจัดส่งรายงานเบื้องต้น (Inception Report) ภายใน 30 วันนับจากวันลงนามในสัญญา และจัดส่งรายงานระยะกลาง (Interim Report) ซึ่งมีรายละเอียดผลการศึกษาและทางเลือก ตามที่ระบุไว้ข้างต้น

6.2 ที่ปรึกษาจะต้องนำเสนอร่างและรายงานฉบับสมบูรณ์ รายงานดังกล่าวจะต้องมี รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ระบบการคำนวณต้นทุนกิจกรรม และ ผลการทดสอบระบบ ผังบัญชีพร้อมคำอธิบาย

6.3 โครงสร้างและตัวอย่างรายงานทางการเงินตามระบบใหม่

6.4 คู่มือและเอกสารอธิบายการออกแบบและการใช้ระบบการคำนวณต้นทุนกิจกรรม ระบบบัญชีการเงิน ระบบคอมพิวเตอร์ พร้อมเอกสารประกอบการอบรม ดังนี้

6.4.1 คู่มือประกอบด้วย

6.4.1.1 ผังบัญชีพร้อมคำอธิบาย

6.4.1.2 ระบบการปฏิบัติงาน

6.4.1.3 สมุดบัญชีและเอกสารทางบัญชี

6.4.1.4 รูปแบบและระบบการรายงานทางการเงิน

6.4.1.5 รูปแบบและระบบรายงานด้านต้นทุน

6.4.1.6 คู่มือการฝึกอบรมเกี่ยวกับระบบใหม่

6.4.1.7 คู่มือการคำนวณต้นทุนกิจกรรม/โครงการ

6.4.1.8 คู่มือระบบคอมพิวเตอร์และการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์

6.4.2 คู่มือประกอบด้วยแผนภูมิลำดับ บทความและเอกสารอธิบายถึง

6.4.2.1 ระบบบัญชีการเงินและบัญชีเพื่อการจัดการรวมถึงระบบ บัญชีต้นทุน

6.4.2.2 ระบบย่อยของระบบหลักทุกระบบพร้อมคำอธิบาย เช่น ระบบบริหารทรัพย์สินและพัสดุ เป็นต้น

6.4.2.3 รูปแบบสมุดบัญชี เอกสารทางบัญชี รายงานทางการเงิน พร้อมคำอธิบาย

6.4.2.4 กระบวนการทำงานพร้อมคำอธิบาย

6.4.3 รายงานทางการเงินในระบบบัญชีใหม่ตั้งแต่ปีแรกที่เริ่มติดตั้งระบบ จนกว่าระบบจะสามารถปฏิบัติงานได้จริง

6.4.4 จัดฝึกอบรมและเอกสารประกอบตามข้อ 4.7 ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.พ.

6.4.5 ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการด้านระบบคอมพิวเตอร์สำหรับดำเนินโครงการ เพื่อดำเนินการจัดซื้อต่อไป

6.4.6 รายงานและผลผลิตอื่นๆ ที่ได้ระบุไว้ข้างต้นถือเป็นลิขสิทธิ์ของทางราชการ

## 7. การสนับสนุนข้อมูลจากสำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. จะให้การสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับระบบบัญชีปัจจุบันทั้งในด้านเอกสาร และการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายตามคำขอของที่ปรึกษา

## 8. ระยะเวลาดำเนินการ

โครงการสิ้นสุดภายใน 300 วันนับจากวันลงนามในสัญญา

## 9. คุณสมบัติของที่ปรึกษา

ที่ปรึกษาจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีประสบการณ์ด้านระบบบัญชี และมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับใบอนุญาต ในกรณีนิติบุคคล จะต้องเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับใบอนุญาตทำงานเต็มเวลา และมีความเชี่ยวชาญในระบบบัญชีอิเล็กทรอนิกส์
- 2) มีความเชี่ยวชาญในระบบการคำนวณต้นทุนกิจกรรม
- 3) มีประวัติผลงานเด่นที่เชื่อถือได้
- 4) มีคณะทำงานที่เชี่ยวชาญในระบบบัญชีอิเล็กทรอนิกส์

## 10. การจัดทำข้อเสนอ

ที่ปรึกษา/บริษัท/สถาบันจะต้องยื่นข้อเสนอต่อสำนักงาน ก.พ. ภายใน .....

ข้อเสนอดังกล่าวประกอบด้วยรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

- 10.1 ประวัติและผลงานที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาในโครงการย้อนหลัง 5 ปี
- 10.2 รายละเอียดประวัติ คุณสมบัติและผลงานของที่ปรึกษา
- 10.3 แนวคิด ความเข้าใจในผลผลิต เทคนิคและข้อเสนอแนะของโครงการ
- 10.4 แผนการปฏิบัติงาน
- 10.5 รายละเอียดทางการเงิน : ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลและค่าใช้จ่ายอื่น

ผู้สนใจยื่นข้อเสนอได้ตั้งแต่..... ถึง..... สำนักงาน ก.พ. สงวนลิขสิทธิ์

ในการพิจารณาข้อเสนอที่มีข้อมูลครบถ้วนเท่านั้น

## 11. การชำระเงิน

11.1 งวดที่ 1 ร้อยละ 15 ของวงเงินตามสัญญา โดยหักเงินประกันร้อยละ 5 ชำระเมื่อคณะกรรมการตรวจรับรับรายงานเบื้องต้นจำนวน 5 ฉบับ ภายใน 30 วันนับจากวันลงนามในสัญญา

11.2 งวดที่ 1 ร้อยละ 30 ของวงเงินตามสัญญา โดยหักเงินประกันร้อยละ 5 ชำระเมื่อคณะกรรมการตรวจรับรับรายงานระยะกลาง จำนวน 5 ฉบับ ภายใน 100 วันนับจากวันลงนามในสัญญา

11.3 งวดที่ 3 ร้อยละ 30 ของวงเงินตามสัญญา โดยหักเงินประกันร้อยละ 5 ชำระเมื่อคณะกรรมการตรวจรับรับรายงานฉบับสมบูรณ์ 5 ฉบับ ภายใน 250 วันนับจากวันลงนามในสัญญา

11.4 งวดที่ 4 ร้อยละ 25 ของวงเงินตามสัญญา โดยหักเงินประกันร้อยละ 5 ชำระเมื่อคณะกรรมการตรวจรับรับรายงานฉบับสมบูรณ์ 5 ฉบับตามเงื่อนไขที่ระบุในสัญญา ภายใน 300 วันนับจากวันลงนามในสัญญา

11.5 งวดที่ 5 จำนวนเงินประกันที่หักไว้ทั้งจำนวน ชำระเมื่อที่ปรึกษาได้ติดตั้งปรับปรุงแก้ไขระบบจนสมบูรณ์ ภายใน 12 เดือนนับจากวันติดตั้งและคณะกรรมการตรวจรับรับรายงานการแก้ไขปรับปรุงพร้อมข้อเสนอแนะ

11.6 วันชำระเงิน ชำระแต่ละงวดภายใน 15 วันนับจากวันที่กรมบัญชีกลางอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงิน

---

ชื่อโครงการ	โครงการพัฒนาระบบสรรหาและคัดเลือกในภาคราชการไทย
หน่วยงานที่รับผิดชอบ	สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ศูนย์มาตรฐานการสรรหาและคัดเลือก
ลักษณะของโครงการ	โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการสรรหาและคัดเลือก
ระยะเวลาดำเนินการ	ปีงบประมาณ 2544-2546

## 1. เหตุผลความจำเป็น

สำนักงาน ก.พ. ในฐานะหน่วยงานกลางด้านการบริหารงานบุคคล รับผิดชอบการกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติในการสรรหาและคัดเลือก มีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบการสรรหาและคัดเลือกเพื่อให้ได้ข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถทำงานให้บรรลุผลและเพิ่มศักยภาพของหน่วยงาน

ระบบสรรหาและคัดเลือกปัจจุบันที่ใช้ในการสรรหาข้าราชการสำหรับตำแหน่งที่มีลักษณะงาน ปลายในการคัดเลือก เหตุผลความจำเป็นและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันของส่วนราชการเป็นระบบที่ขาดความยืดหยุ่นและไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของส่วนราชการระบบสรรหาและคัดเลือกปัจจุบันจำเป็นต้องคล่องตัวและยืดหยุ่นได้ตามปัจจัยแวดล้อมของส่วนราชการโดยยังคงรักษามาตรฐานในการสรรหา ระบบการสอบปัจจุบันเป็นระบบที่พัฒนาโดยอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญของสำนักงาน ก.พ. แต่ขาดการมีส่วนร่วมจากส่วนราชการ และขาดกลไกในการรักษามาตรฐานการสรรหาที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ การพัฒนาระบบสรรหาระบบใหม่จะมีส่วนราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบ และการกำหนดกลไกสนับสนุนต่าง ๆ อาทิ แนวทางการสรรหาโดยละเอียด คู่มือการดำเนินการของส่วนราชการ และการปรับบทบาทของผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ในคณะกรรมการสรรหาของส่วนราชการให้มีบทบาทของที่ปรึกษา

โครงการดังกล่าวสอดคล้องกับแผนปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งมีเป้าหมายให้การพัฒนาระบบสรรหาและคัดเลือกเอื้อต่อการสรรหาและคัดเลือกคนดีมีคุณธรรม มีคุณภาพสูง เข้าสู่ระบบราชการภายใต้หลักความเสมอภาค หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสและหลักความรับผิดชอบ

## 2. ขอบเขตโครงการ

2.1 เพื่อพัฒนาระบบสรรหาและคัดเลือกให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว

2.2 เพื่อพัฒนาระบบสรรหาและคัดเลือกให้สามารถสรรหาและคัดเลือกคนดี มีคุณภาพและคุณธรรม

## 3. หน้าที่รับผิดชอบ

3.1 ศึกษา วิเคราะห์ข้อดีของระบบปัจจุบันจากรายงานและระเบียบวิธีการปฏิบัติ

3.2 ศึกษา วิเคราะห์การดำเนินงานตามแผนปฏิรูปฯ และรายงานผลการปรับลดขนาดกำลังคนในระดับต่าง ๆ ตลอดจนรายงานผลกระทบต่อความต้องการในการสรรหาและคัดเลือก

3.3 นำเสนอระบบการสรรหาและคัดเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับภาคราชการไทย พร้อมทางเลือกในการสรรหาและคัดเลือก

3.4 กำหนดประเด็นข้อกำหนดและระเบียบที่เกี่ยวข้องพร้อมนำเสนอประเด็นที่ต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับระบบการสรรหาและคัดเลือกที่นำเสนอ

3.5 พัฒนาระบบการสรรหาและคัดเลือกที่ดีที่สุดสำหรับการสรรหาและคัดเลือกตำแหน่งแรกบรรจุ

3.6 ทดลองปฏิบัติระบบการสรรหาและคัดเลือกที่นำเสนอในส่วนราชการนำร่องที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำกับโครงการ

3.7 นำเสนอรายงานประเมินผลการทดลองปฏิบัติพร้อมข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากประสบการณ์ของที่ปรึกษา

## 4. ผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง

### 4.1 ผลผลิต

4.1.1 ระบบการสรรหาตำแหน่งแรกบรรจุ ดังนี้ ระบบการสรรหาตำแหน่งระดับ 1-2 ระบบการสรรหาทั่วไปสำหรับตำแหน่งระดับ 3 ขึ้นไป และระบบการสรรหาเฉพาะสำหรับตำแหน่งระดับ 3 ขึ้นไป

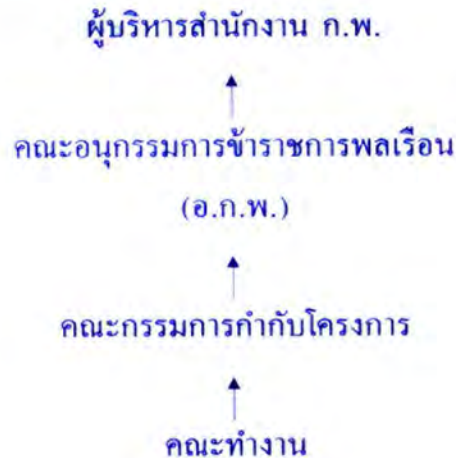
4.1.2 เอกสารแนวทางการคัดเลือกแบบยืดหยุ่นพร้อมรายละเอียดเกี่ยวกับเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการคัดเลือกสำหรับระดับแรกบรรจุทุกตำแหน่ง

### 4.2 ผลลัพธ์

ระบบการสรรหาและคัดเลือกที่สามารถคัดข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถในการทำงานให้บรรลุผลและเพิ่มศักยภาพของหน่วยงาน

## 5. การรายงานความก้าวหน้า

การรายงานความก้าวหน้าตามโครงสร้างการรายงานดังนี้



## 6. ตัวชี้วัดผลงาน

- 6.1 รายงานสาเหตุและผลกระทบของระบบการสรรหาปัจจุบัน
- 6.2 รายงานผลกระทบของการสรรหาในระดับ 1 2 และ 3
- 6.3 ระบบการสรรหาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับภาคราชการไทย
- 6.4 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการสรรหาและคัดเลือกที่น่าเสนอ
- 6.5 ร่างรูปแบบและเกณฑ์ใหม่
- 6.6 รายงานประเมินผลการนำร่องในส่วนราชการ

## 7. เกณฑ์การคัดเลือก

ในการพิจารณาคัดเลือกที่ปรึกษา จะพิจารณาจาก

- 7.1 ประสบการณ์ในการสรรหาและคัดเลือกในภาคราชการไทยไม่น้อยกว่า 15 ปี
- 7.2 ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการและข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาและคัดเลือก
- 7.3 เทคนิคและวิธีการสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารราชการแนวใหม่และสภาวะการก้าวเข้าสู่เวทีโลกของประเทศไทย

## 8. บุคลากร

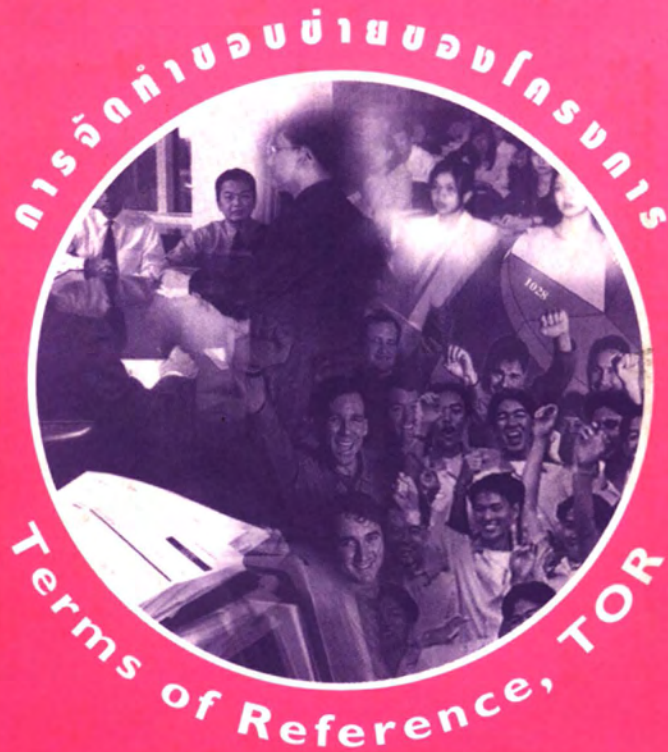
- 8.1 คุณปารानी ทวีสุวรรณ
- 8.2 คุณสมศรี สุเมธนนทศักดิ์

## 9. สถานที่ดำเนินโครงการ

- 9.1 สำนักงาน ก.พ.
- 9.2 สถานที่จัดสัมมนาและจัดฝึกอบรม
- 9.3 ส่วนราชการนำร่อง

## 10. งบประมาณโครงการ

- |                         |               |
|-------------------------|---------------|
| - ที่ปรึกษาโครงการ      | 270,000 บาท   |
| - ผู้ช่วยนักวิจัย       | 2,000,000 บาท |
| - ค่าใช้จ่ายในการสัมมนา | 32,500 บาท    |
| - ค่าพิมพ์คู่มือ        | 30,000 บาท    |
| - ค่าวัสดุสำนักงาน      | 30,000 บาท    |
-



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.  
ถ.พิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300