

คู่มือการจัดทำข้อกำหนดและขอบเขตการดำเนินงาน
(Terms of Reference – TOR)
สถาบันวัคซีนแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

สารบัญ

	หน้า
ความหมายของ TOR	1
ลักษณะของ TOR ที่ดี	1
หลักการกำหนดขอบเขตงาน TOR	1
ข้อกำหนดเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำไปกำหนดไว้ในขอบเขตของงาน (TOR)	3
องค์ประกอบของ TOR	4

แนวทางการจัดทำขอบเขตงาน (TOR)

1. ความหมายของ TOR

Terms of Reference (TOR) เรียกกันทั่วไปว่า “การจัดทำข้อกำหนดขอบเขตงาน” เป็นเอกสารที่กำหนดขอบเขตของงานและรายละเอียดของงาน ที่ผู้จัดทำ TOR ต้องการให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างดำเนินการ รวมทั้งความรับผิดชอบอื่น ๆ ของผู้ขายหรือผู้รับจ้างที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น ซึ่งรายการรายละเอียดของงานที่ผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้างประสงค์จะให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทำงานให้ โดยการบอกขอบเขตของงานให้ชัดเจน ระยะเวลาที่ต้องการ คุณสมบัติของผู้เสนอราคา ซึ่งผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้างต้องการให้ทำงานตามขอบเขตดังกล่าว รวมถึงข้อกำหนดที่ผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้างต้องการให้ดำเนินการ จะมีก็ขั้นตอนแต่ละขั้นตอนประกอบด้วยอะไรบ้าง ผิดสัญญาจะถูกปรับอย่างไร สิ่งต่างๆ เหล่านี้ควรจะกำหนดให้อยู่ใน TOR ทั้งหมด เพื่อประกาศหาผู้ขายหรือผู้รับจ้างต่อไป ผู้ที่ประสงค์จะเป็นผู้ขายหรือผู้รับจ้างจะได้ศึกษาข้อมูลก่อนว่างานตามประกาศสามารถทำได้ หรือมีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาในขั้นตอนการดำเนินการจัดหา

2. ลักษณะของ TOR ที่ดี

- ระบุความจำเป็น และลักษณะที่ต้องการนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างชัดเจน
- กำหนดประเด็นต่าง ๆ ที่ผู้ว่าจ้างจะต้องดำเนินการไว้อย่างชัดเจน
- TOR มีความชัดเจนเพียงพอต่อการประเมินปริมาณและคุณภาพงานของผู้รับจ้าง
- TOR ที่ดีจะต้องไม่กว้างทั่วไป จนทำให้ได้สิ่งที่ต้องการแต่ไม่มีคุณภาพ

3. หลักการกำหนดขอบเขตงาน TOR

3.1 ความเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 15 ทวิ วรรคหนึ่งกำหนดว่า “ต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคา หรือผู้เสนองาน เว้นแต่ กรณีที่มีลักษณะเฉพาะอันเป็นข้อยกเว้น ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ฯ”

3.2 การใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศและกิจการของคนไทย

(1) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 5 กำหนดพัสดุที่ผลิตในประเทศ หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตสำเร็จรูปแล้ว โดยสถานที่ผลิตตั้งอยู่ในประเทศไทย หมายความว่ารวมถึง ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการประกอบหรือขึ้นรูปในประเทศด้วย

การตรวจสอบว่า พักสุดที่จะซื้อหรือจ้างทำมีผู้ผลิตหรือรับจ้างในประเทศไทยหรือไม่ต้องตรวจสอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม

(2) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 16 กำหนดให้ใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทย

3.3 การจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(1) มติคณะรัฐมนตรี 22 มกราคม 2551 เห็นชอบข้อเสนอของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ มอบหมายให้กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ไปปรับปรุงระเบียบพัสดุ ฯ พ.ศ. 2535

(2) หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค 0421.3/ว 287 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2551 ขอให้ส่วนราชการภายใต้ระเบียบพัสดุ ฯ พ.ศ. 2535 จัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตามแผนการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ พ.ศ.2551-2554 ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.4 การระบุคุณลักษณะของสิ่งของหรือยี่ห้อสิ่งของ

(1) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2520 (หนังสือที่ สร 0203/ว 53 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2520) กำหนดรายการในการก่อสร้าง ดังนี้

- มี มอก. หรือ มาตรฐานอุตสาหกรรมรับรองแล้ว หรือมีมาตรฐานที่ส่วนราชการอื่นกำหนดไว้ ก็ให้ระบุตามมาตรฐานนั้นได้ตามความจำเป็น

- กรณียังไม่มีมาตรฐาน ถ้าส่วนราชการจำเป็นต้องใช้สิ่งของที่เห็นว่ามีคุณภาพดีเป็นที่นิยมใช้ในขณะนั้น และจำเป็นต้องระบุชื่อยี่ห้อสิ่งของ ก็ให้ระบุได้ แต่ต้องให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถระบุได้ และสิ่งของที่มีคุณภาพเทียบเท่ากันก็ให้ใช้ได้ด้วย

(2) มติคณะรัฐมนตรีแจ้งตามหนังสือที่ สร 0403/ว 93 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2512 และที่ สร 0203/ว 157 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2519 กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของสิ่งของ ดังนี้

- ห้ามมิให้กำหนดลักษณะเฉพาะของสิ่งของที่จะซื้อให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใด ยี่ห้อหนึ่งหรือของผู้ขายรายใดรายหนึ่ง

- ห้ามระบุยี่ห้อสิ่งของที่ต้องการจะซื้อทุกชนิด เว้นแต่ ที่มีช้อยกเว้นไว้ เช่น ยารักษาโรค เครื่องอะไหล่ เป็นต้น

4. ข้อกำหนดเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำไปกำหนดไว้ในขอบเขตของงาน (TOR) หรือเอกสารประกาศจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ผู้เสนอราคาและคู่สัญญาปฏิบัติ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2556 ใช้บังคับให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องกำหนดไว้ในขอบเขตของงาน ซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่ 500,000 บาท ขึ้นไป กำหนดมาตรการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของบุคคลหรือนิติบุคคลที่จะเข้าเป็นคู่สัญญา (ผู้เสนอราคา) ไว้ในขอบเขตของงาน (Term of Reference : TOR) และกำหนดให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามดังนี้

(1) บุคคลหรือนิติบุคคลที่จะเข้าเป็นคู่สัญญาต้องไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ไม่แสดงบัญชีรายรับรายจ่าย หรือแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายไม่ถูกต้องครบถ้วนในสาระสำคัญ

(2) บุคคลหรือนิติบุคคลที่จะเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐซึ่งได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement : e-GP) ต้องลงทะเบียนในระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรมบัญชีกลางที่เว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(3) คู่สัญญาต้องรับจ่ายเงินผ่านบัญชีเงินฝากกระแสรายวัน เว้นแต่การรับจ่ายเงินแต่ละครั้ง ซึ่งมีมูลค่าไม่เกินสามหมื่นบาทคู่สัญญาอาจรับจ่ายเป็นเงินสดก็ได้

2. ให้หน่วยงานของรัฐรายงานข้อมูลของคู่สัญญาที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายรับรายจ่าย (แบบ บข. 1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรมสรรพากรทราบ ดังนี้

(1) กรณีหน่วยงานของรัฐที่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรมบัญชีกลาง (e-Government Procurement : e-GP) ให้รายงานข้อมูลของคู่สัญญาผ่านระบบ (e-Government Procurement : e-GP) ของกรมบัญชีกลาง

(2) กรณีหน่วยงานของรัฐใดที่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรมบัญชีกลาง (e-Government Procurement : e-GP) ให้รายงานข้อมูลของคู่สัญญาผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่สำนักงาน ป.ป.ช. จัดทำขึ้น

- **กรณีงานก่อสร้าง** วงเงินตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป ผู้เสนอราคา ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย (รายละเอียดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2521 อ้างถึงหนังสือสำนักงานรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร 0203/ว 80 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2521)

5. องค์ประกอบของ TOR

(1) ความเป็นมา

งานหรือโครงการเพื่อให้เข้าใจถึงความจำเป็น หรือความสำคัญของงาน และความเชื่อมโยง

(2) วัตถุประสงค์

การจะดำเนินงานหรือโครงการใดๆ ให้บรรลุเป้าหมายจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการ รวมทั้งต้องมีการกำหนดเป้าหมายเฉพาะของแต่ละกิจกรรมอย่างชัดเจน วัตถุประสงค์ของการซื้อหรือการจ้าง คือ สิ่งที่ผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้างต้องการจะบรรลุหลังจากที่ภารกิจเสร็จสิ้นลง ผลงานของงานหรือโครงการ มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างผลลัพธ์ที่มีตัวชี้วัดที่ต้องการทั้งในด้านของเวลา พื้นที่ ปริมาณ คุณภาพ รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ชัดเจน เพื่อให้การวัดความสำเร็จของโครงการ สามารถจะวัดในด้านของประสิทธิผลหรือผลสัมฤทธิ์ได้โดยง่าย

(3) คุณสมบัติผู้เสนอราคา

- (1) ต้องเป็นผู้มีอาชีพขาย หรือ รับจ้าง
- (2) ต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกระบุชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อผู้ทำงานและได้แจ้งเวียนชื่อแล้ว หรือไม่เป็นผู้ได้รับผลของการสั่งให้นิติบุคคลหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ทำงาน
- (3) ต้องไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้เสนอราคารายอื่น ณ วันประกาศ
 - การซื้อ/จ้าง ตามระเบียบพัสดุฯ 35 ต้องไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้เสนอราคารายอื่น
 - การซื้อ/จ้าง ตามระเบียบพัสดุฯ 49 ต้องไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้เสนอราคารายอื่น และ/หรือต้องไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์หรือไม่เป็นผู้กระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมในการซื้อ/จ้าง
- (4) ไม่เป็นผู้ได้รับเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกัน ซึ่งอาจปฏิเสธไม่ยอมขึ้นศาลไทย เว้นแต่ รัฐบาลของผู้เสนอราคาได้มีคำสั่งให้สละสิทธิ์และความคุ้มกันเช่นนั้น.
- ** (5) ต้องผ่านการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อหรือจ้าง
- ** (6) ผู้เสนอราคาต้องเป็นนิติบุคคล และมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกัน กับงานที่ประกวดราคาจ้าง ในวงเงินไม่น้อยกว่า.....บาท และ เป็นผลงานที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับส่วนราชการหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานเอกชนที่กรมเชื่อถือ

หมายเหตุ : **ให้เลือกใช้ตามความจำเป็น

(4) คุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ (งานซื้อ) / รายการละเอียดของงาน (งานจ้าง)

อธิบายรายละเอียดกับแบบ รูปลักษณะ ขนาด ชนิดและคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้สร้างจัดเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการจัดหา (Procurement) โดยมีความมุ่งหมายดังต่อไปนี้

4.1 เพื่อให้ได้พัสดุถูกต้องตรงตามความประสงค์ของผู้ใช้ จากรายละเอียดข้อกำหนดคุณลักษณะ เฉพาะพัสดุที่ผู้ซื้อได้ออกประกาศแจ้งความให้ทราบทั่วไปแล้วนั้น ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสามารถทำความเข้าใจและรู้ถึงจุดประสงค์ผู้ซื้อว่ามีความต้องการของซึ่งมีคุณภาพและลักษณะอย่างไร แม้ว่าจะไม่มี

แบบรูปรายการหรือของตัวอย่างก็ตาม ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายก็สามารถผลิตหรือหาของมาสนองความต้องการของผู้ซื้อได้

4.2 เพื่อความสะดวกในการจัดหาพัสดุ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่พัสดุสามารถดำเนินการจัดหาได้ทันทีที่ได้รับแจ้งข่าวสารคำร้องขอ ไม่ต้องเสียเวลาสอบถามหาข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ อีก เพราะมีหลักฐานที่เตรียมไว้พร้อมมุลอยอยู่ในมือเรียบร้อย ทำให้ได้ของรวดเร็วทันกำหนดเวลาต้องการ

4.3 เพื่อให้ได้พัสดุเป็นแบบมาตรฐาน ข้อกำหนดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุจะเป็นมาตรฐานในการผลิตสินค้าของโรงงานอุตสาหกรรมตามความต้องการและความนิยมของผู้ซื้อ ผู้ใช้ของก็จะได้พัสดุที่มีแบบมาตรฐานคุณภาพดีตรงข้อกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ

4.4 เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการปรับปรุงคุณภาพสินค้า เมื่อได้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะขึ้นแล้ว ทำให้เกิดการแข่งขันผลิตสินค้าออกจำหน่ายตามข้อกำหนดคุณลักษณะนั้น ๆ ให้มีคุณภาพดีกว่าเหนือกว่าผู้ผลิตรายอื่นๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง คือ ผู้ซื้อได้ของที่มีคุณภาพดีกว่าข้อกำหนดคุณลักษณะเฉพาะไว้ใช้ ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายก็มีกำไรเพิ่มขึ้นเพราะจำหน่ายผลิตได้มากขึ้น แนวทางการจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR)

การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะที่ดี ต้องคำนึงถึงหลักการ ดังต่อไปนี้

1. เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการใช้งาน
2. มีสาระสำคัญครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาตัดสินใจภายหลัง สิ่งเล็กๆ น้อยๆ ที่ไม่ค่อยมีสาระสำคัญอาจจะเว้น
3. ต้องมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย
4. ง่ายและสะดวกในการปฏิบัติ ควรใช้ศัพท์หรือถ้อยคำที่อ่านเข้าใจง่ายมีความหมายชัดเจน ไม่คลุมเครือ ซึ่งจะเป็นปัญหาก่อให้เกิดการเข้าใจผิดได้ภายหลัง

(5) **ระยะเวลาดำเนินการ** การกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มดำเนินการตามสัญญาจนถึงสิ้นสุดงานหรือโครงการ

(6) **ระยะเวลาส่งมอบของงานหรือโครงการ** กำหนดความต้องการของผู้ว่าจ้าง ที่ต้องการให้ผู้รับจ้างส่งมอบอะไรให้ชัดเจน และเหมาะสม

(7) **เงื่อนไขการชำระเงิน** กำหนดการชำระเงินให้เหมาะสมและสัมพันธ์การเงื่อนไขการส่งมอบงาน

(8) **วงเงินในการจัดหา** ตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของหน่วยงาน

**** การจัดทำ TOR ผู้ที่ได้รับมอบหมายจะต้องพิจารณา และคำนึงถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในสถาบัน และหน่วยงานกำกับ จึงควรศึกษาและทำความเข้าใจทุกครั้งก่อนการจัดทำ TOR ****