



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

ปริญญา

พัฒนาสังคม

โครงการสหวิทยาการระดับบัณฑิตศึกษา

สาขา

ภาควิชา

เรื่อง การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้
เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

The Study of Dimension and Model of Performance Evaluation Used Balanced
Scorecard: A Case Study Office of The Permanent Secretary Ministry of Commerce

นามผู้วิจัย นายเสาวพงษ์ ชมาพัฒน์

ได้พิจารณาเห็นชอบโดย

ประธานกรรมการ

(อาจารย์พรเทพ พัฒนานุรักษ์, ศศ.ม., บธ.ม.)

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์นำถ พันธ์มนาวิน, Ph.D.)

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์สิริกกร กาญจนสุนทร, วท.ม.)

ประธานสาขาวิชา

(อาจารย์พรเทพ พัฒนานุรักษ์, ศศ.ม., บธ.ม.)

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์รับรองแล้ว

(รองศาสตราจารย์วินัย อางคหาญ, M.A.)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ 5 เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2550

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ
โดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

The Study of Dimension and Model of Performance Evaluation Used Balanced Scorecard:
A Case Study Office of The Permanent Secretary Ministry of Commerce

โดย

นายเสาวพงษ์ ยมาพัฒน์

เสนอ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
เพื่อความสมบูรณ์แห่งปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

พ.ศ. 2550

เสาวพงษ์ ยมาพัฒน์ 2550: การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปรินญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สาขาวิชาพัฒนาศาสตร์
โครงการสหวิทยาการระดับบัณฑิตศึกษา ปรธานกรรมการที่ปรึกษา:
อาจารย์พรเทพ พัฒนานุรักษ์, ศศ.ม., บธ.ม. 113 หน้า

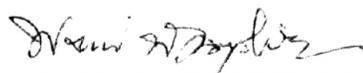
การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด องค์ประกอบ รูปแบบ กระบวนการจัดทำ ผลของการใช้ ปัญหาและอุปสรรค ในการนำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือBSCมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และเพื่อกำหนดตัวแบบที่เหมาะสมสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารจำนวน 9 คนและจากตำรา วารสาร เอกสาร รายงาน รวมทั้ง ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์

ผลการศึกษาสรุปได้ว่าองค์ประกอบที่สำคัญของBSCทั้งในและต่างประเทศในภาคเอกชน ส่วนใหญ่ประกอบด้วยมุมมองที่สำคัญ 4 มุมมอง คือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน ด้านการเรียนรู้และการเติบโต ส่วนภาครัฐของไทยเริ่มนำมาใช้ราว พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย 4 มุมมองคือ ด้านประสิทธิภาพ ด้านประสิทธิผล ด้านคุณภาพการบริการ ด้านการพัฒนาองค์การ กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยBSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ทำตามหลักการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของภาคเอกชน โดยข้ามขั้นตอนที่สำคัญคือ ไม่มีการกำหนดมิติ ของBSCที่เหมาะสมกับองค์การ แต่ใช้มิติตามข้อกำหนดของสำนักงาน ก.พ.ร. รวมทั้งไม่กำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ ส่วนผลการใช้ BSC ในเชิงบวก คือการปฏิบัติงานมีทิศทางและรวดเร็วขึ้น มีการป้องกันความเสี่ยง ผลเชิงลบคือการแย่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ในองค์การเพื่อเป้าหมายเฉพาะหน่วยงานตนเอง ส่วนปัญหาและอุปสรรคคือ บุคลากรลดลง ปริมาณงานเพิ่มขึ้น การกำหนดตัวชี้วัดไม่เหมาะสม การใช้จ่ายเงินเป็นแรงจูงใจ เครื่องมือไม่เพียงพอ และการ ไม่สนใจสร้างค่านิยมขององค์การ

ผู้วิจัยเห็นสมควรกำหนดตัวแบบหรือมุมมองของระบบBSC ที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยมีมุมมอง 5 ด้าน คือ ด้านความรับผิดชอบของบุคลากร ด้านผลประโยชน์ของผู้รับบริการ ด้านความโปร่งใส ด้านประสิทธิภาพการบริการ และด้านการสนับสนุนหน่วยงานภายใน



ลายมือชื่อนิสิต



ลายมือชื่อประธานกรรมการ

19 / 10 / 2550

Saowapong Yamaphat 2007: The Study of Dimension and Model of Performance Evaluation Used Balanced Scorecard: A Case Study Office of The Permanent Secretary Ministry of Commerce. Master of Arts (Social Development), Major Field: Social Development, Interdisciplinary Graduate Program. Thesis Advisor: Mr. Porntep Patananurak, M.A., M.B.A., 113 pages.

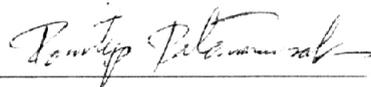
The study was Documentary Research, there were five purposes: to study the concept and model, process of establish, effects, problems and threats, and setup fit model for The Office of The Permanent Secretary Ministry of Commerce. The Qualitative Methodology was mainly applied for this study, depth interviewed of 9 executives and collected data from texts, journals and concerned records.

The study indicated that, in generally four dimensions were accepted as Financial, Customer, Internal Process, and Learning and Growth. Thai government imported in 2003 and changed dimension's name as Effective, Efficiency, Quality of Service, and Organization Development. Its process of establish BSC has run on private sector's strategic planing principle, which denied setting up its fitting dimensions and developed strategy maps the first. The effects after used BSC were better services, smooth risk defense systems, and sub- obtimization. Moreover, overload working, unsuitable indicators, money incentives, and uncreated organizational value were threats.

I have developed five dimensions for The Office of The Permanent Secretary Ministry of Commerce as: Staff's Responsibility, Customer's Benefits, Transparency, Efficiency, and Supporting Dimension.



Student's signature



Thesis Advisor's signature

19 / 10 / 2007

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ฉบับนี้สำเร็จ ล่วงได้ ด้วยความ เมตตาและกรุณาของคณาจารย์ที่ปรึกษา คือ อาจารย์พรเทพ พัฒนานุรักษ์ ประธานกรรมการที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นถ พันธ์มุนาวิน กรรมการวิชาเอก และ รองศาสตราจารย์สิริกร กาญจนสุนทร กรรมการวิชาการ ที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ ต่าง ๆ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน เป็นอย่างสูง ไว้ ณ ที่นี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณในความปรารถนาดี การให้กำลังใจ และการช่วยเหลือจากเพื่อน ร่วมรุ่น โดยเฉพาะ คุณพงษ์รัตนา บุตรโต และขอขอบพระคุณ คุณชาติรี เมฆนนท์ไพศิฐ เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่ช่วยเหลือประสานงานกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในด้านการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณในอภัยภัยไมตรีของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ ของสำนักงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทุกท่าน ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และการอำนวยความสะดวก

ท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ที่ได้ให้การศึกษามาแต่ต้น และเป็น พลังแรงใจผู้วิจัยตลอดมา และขอขอบคุณ ภรรยา พี่ น้อง ทุกคนที่เอาใจใส่ดูแลเสมอมา ทำให้ ผู้วิจัยจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ผู้วิจัยหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จักเป็นประโยชน์แก่สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และบุคคลทั่วไปที่สนใจนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

เสาวพงษ์ ยมาพัฒน์

กันยายน 2550

สารบัญ

| | หน้า |
|--|------|
| สารบัญตาราง | (3) |
| สารบัญภาพ | (4) |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| ความสำคัญของปัญหา | 1 |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 3 |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 3 |
| ขอบเขตของการวิจัย | 4 |
| นิยามศัพท์ปฏิบัติการ | 4 |
| บทที่ 2 การตรวจเอกสาร | 5 |
| แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงาน | 5 |
| แนวคิดในการวัดผลการดำเนินงาน | 9 |
| แนวคิดเรื่อง Balanced Scorecard (BSC) | 14 |
| Balanced Scorecard ในต่างประเทศ | 26 |
| การประยุกต์ใช้ BSC กับองค์การราชการ | 30 |
| ปัญหาและอุปสรรคของการนำ BSC มาใช้ในหน่วยงานราชการ | 33 |
| แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติราชการของ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการโดยประยุกต์ใช้เครื่องมือ Balanced Scorecard ในประเทศไทย | 34 |
| ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 37 |
| กรอบแนวคิดในการวิจัย | 41 |
| บทที่ 3 วิธีการวิจัย | 44 |
| การเก็บรวบรวมข้อมูล | 44 |
| การวิเคราะห์ข้อมูล | 45 |

สารบัญ (ต่อ)

| | |
|--|-----|
| บทที่ 4 ผลการวิจัยและข้อวิจารณ์ | 47 |
| ตอนที่ 1 แนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของ ระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์กรทั้งในและต่างประเทศ | 48 |
| ตอนที่ 2 กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย เครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 54 |
| ตอนที่ 3 ผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 58 |
| ตอนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบการประเมินผลการ ปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC มาใช้ในสำนักงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 68 |
| ตอนที่ 5 มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC และตัวแบบในการประเมินผล การปฏิบัติงานด้วย BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 72 |
| ข้อวิจารณ์ผลการศึกษา | 81 |
| บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 85 |
| สรุปผลการวิจัย | 86 |
| ข้อเสนอแนะ | 90 |
| เอกสารและสิ่งอ้างอิง | 96 |
| ภาคผนวก | 104 |
| ประวัติการศึกษาและการทำงาน | 113 |

สารบัญตาราง

| ตารางที่ | | หน้า |
|----------|--|------|
| 1 | คำคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 | 59 |
| 2 | คำคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านประสิทธิผลตามพันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 | 60 |
| 3 | คำคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านคุณภาพการให้บริการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 | 63 |
| 4 | คำคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านการพัฒนาองค์การของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 | 64 |

สารบัญภาพ

| ภาพที่ | | หน้า |
|--------|---|------|
| 1 | กลุ่มเครื่องมือหลักที่ใช้วัดมุมมองด้านลูกค้า | 18 |
| 2 | ความเชื่อมโยงทางคุณค่าของมุมมองด้านกระบวนการภายในของธุรกิจ | 19 |
| 3 | กรอบการทำงานของกรวัดมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต | 21 |
| 4 | Balanced Scorecard เป็นเสมือนกรอบกลยุทธ์ในการทำงาน | 24 |
| 5 | การประยุกต์ใช้ BSC กับองค์การราชการและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร | 31 |
| 6 | รูปแบบของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC | 53 |
| 7 | กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 55 |
| 8 | ตัวแบบและมิติหรือมุมมองของระบบ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 78 |
| 9 | กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่ควรเป็น | 82 |

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการแข่งขันทั้งในและระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประเทศต่างๆจำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารงานในระดับ มหภาค และจุลภาค ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ดังนั้นการจัดการจำเป็นต้องจัดทำอย่างเป็นระบบ โดยมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ชัดเจน แม่นยำ รวดเร็ว เพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สามารถวัดผลเป็นรูปธรรมได้

การประเมินผลการปฏิบัติงานถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการจัดการ ซึ่งทุกองค์การทั้งภาคเอกชนและภาครัฐให้ความสำคัญ เพราะจะเป็นแนวทางให้ทราบถึง จุดอ่อน ปัญหาและอุปสรรคขององค์การเพื่อวางแผนและกำหนดแนวทางแก้ไข ส่วนในอดีตนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานมักจะใช้เครื่องมือทางการเงินต่างๆ เช่นงบการเงิน งบประมาณ ฯลฯ เป็นต้น นั้นหมายถึงการมุ่งประเมินผลที่ ผลลัพธ์ขององค์การ (Outcomes) ซึ่งข้อมูลที่นำมาใช้จัดทำงบการเงิน เป็นข้อมูลในอดีต ทำให้ผลการประเมินอาจเกิดความเบี่ยงเบน อันเป็นการมองประโยชน์ในระยะสั้น ไม่ได้มองที่กระบวนการดำเนินการภายในองค์การเองซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญต่อผลลัพธ์ในระยะยาว จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดการ และเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบใหม่เพื่อประสิทธิภาพในการจัดการมากขึ้น

ในช่วงตั้งแต่พ.ศ.2534 เป็นต้นมาวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยตัวแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันและเพิ่มมิติการประเมิน จากด้านการเงินไปสู่มิติอื่น เช่น การประเมินผลด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการประเมินผลด้านลูกค้า เป็นต้น แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยเครื่องมือ Balanced Scorecard (BSC) เป็นแนวคิดที่สำคัญชนิดหนึ่งในช่วงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ที่เสนอให้มีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมกระบวนการทำงานในองค์การ และผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์การมากขึ้น เพื่อที่จะค้นหาจุดอ่อน ปัญหา อุปสรรค ทั้งภายในองค์การ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายนอกองค์การ ดังนั้น BSCจึงนำเสนอมิติในการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็น 4 มิติ คือมิติด้านการเงิน มิติด้านลูกค้า มิติด้านกระบวนการดำเนินงานภายในองค์การ และมิติด้านการเรียนรู้และการพัฒนาของบุคลากรภายในองค์การ (Kaplan and Norton, 1996: 2,7-8) ซึ่งได้รับความนิยมาจากองค์การภาคเอกชนเป็นอย่างมาก เพราะทำให้องค์การสามารถสร้างกลยุทธ์ในการดำเนินงานขององค์การ

การควบคุม และประเมินผลการปฏิบัติงานได้ในหลายมิติ ครอบคลุมมากขึ้น นอกจากนั้นยังสามารถประเมินผลการใช้ทรัพยากรที่ใช้ในการขับเคลื่อนผลการปฏิบัติงานได้อย่างสมดุล ทั้งในปัจจุบันและอนาคตอีกด้วย และต่อมาไม่นานส่วนราชการในประเทศต่าง ๆ ได้มีการปฏิรูประบบราชการใหม่ โดยประยุกต์แนวทางการจัดการของภาคเอกชนสมัยใหม่ (Modern Management) มาใช้ในการบริหารราชการ เช่นในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งประเทศดังกล่าวได้นำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้ BSC มาทดลองใช้ และเป็นที่ยอมรับหลายในปัจจุบัน ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีทั้งส่วนที่ประสบผลสำเร็จ และส่วนที่ไม่ประสบผลสำเร็จ

สำหรับประเทศไทย ได้นำแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยซึ่งอาศัยแนวคิดการจัดการภาคเอกชนสมัยใหม่มาเป็นแนวทางในการบริหารราชการโดยกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) โดยกำหนดยุทธศาสตร์ที่ 1 เรื่องการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน มาตรการที่กำหนดไว้อย่างหนึ่งคือให้มีการปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยต้องมีการเจรจาข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปี มีการติดตามประเมินผลงานทุกสิ้นปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปี นอกจากนี้ได้จัดให้มีองค์การ เพื่อพัฒนาระบบราชการขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 71/9 โดยกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน ซึ่งก็คือการนำแนวคิดของ BSC มาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการนั่นเอง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลได้กำหนดให้ 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง และกระทรวงยุติธรรม เป็นกระทรวงนำร่องในการปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานแบบใหม่ ตามกรอบแนวคิดและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ลงวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งประยุกต์มาจากเครื่องมือประเมินผลการดำเนินงาน BSC

การนำระบบ BSC มาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการในต่างประเทศในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า มีทั้งผลดีและผลเสีย ดังนั้นการนำระบบ BSC มาใช้กับระบบการบริหารราชการของไทยจึงมีปัญหาว่าจะสามารถนำตัวแบบ BSC มาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการ ประสบผลสำเร็จหรือไม่ ในขณะที่บริบทของประเทศไทยมีความแตกต่างกับต่างประเทศหลายประการ อาทิเช่น ทัศนคติ ค่านิยมของข้าราชการ และของประชาชน วัฒนธรรมการทำงาน ฯลฯ

จากปัญหาดังกล่าวนี้เองทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาองค์ประกอบ และรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ BSC โดยใช้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์เป็นหนึ่งในสี่กระทรวงนำร่องในการปรับปรุงระบบ

การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งต้องดำเนินการปรับปรุงในหน่วยงานทุกระดับ ตั้งแต่กรม กอง ฝ่าย และงาน นอกจากนี้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ นับเป็นหน่วยงานหนึ่งของ กระทรวงพาณิชย์ ที่มีบทบาทหลัก และมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนงาน โครงการของกระทรวง ตลอดจนการติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการของกระทรวง จึงเป็น หน่วยงานที่ผู้วิจัยสนใจทำการศึกษาครั้งนี้ เพื่อการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบ และ พัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยการประยุกต์ใช้เครื่องมือ BSC

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของระบบประเมินผลการ ปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์กรทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อวิเคราะห์และประเมินผลกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติ ราชการด้วยเครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
3. เพื่อศึกษาผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวง พาณิชย์
5. เพื่อศึกษามิติที่เป็นองค์ประกอบของBSC และกำหนดตัวแบบในการประเมินผลการ ปฏิบัติราชการ ด้วย BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลจากการศึกษาจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อเป็นเอกสารค้นคว้าและข้อมูลอ้างอิงสำหรับ ผู้ที่สนใจศึกษาหลักการ แนวคิด องค์ประกอบ และการนำ BSC มาใช้ในการปฏิบัติงาน หรือใน ประเด็นที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

2. ผลจากการศึกษาจะนำไปใช้ประโยชน์ในการเป็นแนวทางในเชิงกระบวนการประยุกต์ใช้ระบบ BSC กับหน่วยราชการไทยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

3. ผลจากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ หรือหน่วยงานราชการอื่นที่คล้ายคลึงกัน ที่จะทราบว่า มีผลกระทบอย่างไร และมีปัญหา อุปสรรคใดบ้างในการนำระบบ BSC ไปประยุกต์ใช้ อันจะนำไปสู่การวางแผนและกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไข

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษา ระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ด้วยเครื่องมือ BSC ในช่วง พ.ศ. 2547- พ.ศ. 2549

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ในการศึกษาองค์ประกอบ และรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ BSC ผู้วิจัยได้ใช้ศัพท์เฉพาะในการศึกษา เพื่อให้มีความเข้าใจในการศึกษาเป็นแนวทางเดียวกัน ผู้วิจัยจึงกำหนดความหมายของศัพท์เฉพาะดังกล่าว เป็นความหมายหรือนิยามศัพท์ปฏิบัติการไว้ดังนี้ คือ

“Balanced Scorecard (BSC)” หมายถึง เครื่องมือที่ใช้สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานในองค์การ และการแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ

“ผู้บริหาร” หมายถึง ผู้อำนวยการ กอง หรือสำนัก หรือสถาบัน หรือกลุ่มงาน ที่มีฐานะเทียบเท่ากองในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร

การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ BSC กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้วิจัยได้รวบรวม แนวคิด ทฤษฎี เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและมีลักษณะใกล้เคียง เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงาน

1. ความหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

Jucius (1956) กล่าวว่า การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นการประเมินค่าความสำเร็จในการทำงานของพนักงาน เพื่อจะใช้ในการตัดสินใจให้รางวัลหรือลงโทษ และให้คำปรึกษาหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นระบบที่อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน ทั้งจุดเด่นและจุดด้อยของพนักงานแต่ละคน ข้อมูลเหล่านี้จะนำไปใช้ประโยชน์ในหลาย ๆ ด้าน เช่นเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล ในการทำวิจัยด้านการบริหารงานบุคคล ใช้คาดการณ์ผลการปฏิบัติงานในอนาคตและใช้กำหนดเป้าหมายในการฝึกอบรมพัฒนาบุคคล (Wayne F.Cascio ,1978 อ้างถึงใน อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัจฉุกร, 2542)

การประเมินผลการปฏิบัติงาน คือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ โดยมุ่งที่จะประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545: 10)

โดยสรุป การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการประเมินค่าของผู้ปฏิบัติงาน ในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะอื่น ๆ ที่มีคุณค่าต่อการปฏิบัติงาน ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ภายใต้การสังเกต และการทำเป็นหลักฐานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐานแบบเดียวกัน มีเกณฑ์การประเมินที่มีประสิทธิภาพ และให้ความเป็นธรรมโดยทั่วกัน

2. วัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

โดยทั่วไปวัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานมีดังต่อไปนี้ (Mohrman and Lawer, 1983 อ้างถึงใน ชูชัย สมิติไกร, 2547)

2.1 เพื่อเป็นเครื่องมือในการพิจารณาความดีความชอบ สำหรับการขึ้นเงินเดือนประจำปี แก่พนักงานให้เป็นไปโดยเสมอภาคและเป็นธรรม

2.2 เพื่อเป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนขั้น ตำแหน่ง ลดขั้น ตำแหน่ง โยกย้าย และปลดออก อย่างมีเหตุผล และมีความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2.3 เพื่อการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาบุคลากร ผลการประเมินจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อดี ข้อบกพร่อง และความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้บังคับบัญชา นำไปใช้ในการวางแผน และปรับปรุงการพัฒนาบุคลากร

2.4 เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับในการปรับปรุงกระบวนการทำงาน เพราะการประเมินผล จะทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่กำลังดำเนินการอยู่

3. ประโยชน์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ประโยชน์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานมีหลายประการและมีหลายความเห็น แต่สรุปได้ตามความเห็นของ อลงกรณ์ มีสุทธา และ สมิต สัจฉกร (2542) ได้ 7 ประการคือ

3.1 ทำให้การพิจารณาความดีความชอบ หรือการปูนบำเหน็จแก่ผู้ปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยความยุติธรรม มีเหตุมีผล มีระบบ เป็นระเบียบแบบแผน ซึ่งนำมาใช้ต่อบุคคลในองค์การเดียวกันโดยเสมอภาค เพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก

3.2 ทำให้การพิจารณาการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การสับเปลี่ยนโยกย้าย การลดขั้น ลดตำแหน่งและการเลิกจ้างเป็นไปอย่างยุติธรรม

3.3 ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือมาตรฐานการทำงานที่กำหนดไว้ รวมทั้งเป็นเครื่องมือตรวจสอบประสิทธิภาพในการบริหารองค์การอีกด้วย

3.4 เพื่อกำหนดโครงการฝึกอบรม และพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้ถูกต้อง ตามความจำเป็น และความต้องการในการฝึกอบรม (training need) ของเจ้าหน้าที่แต่ละประเภท แต่ละหน้าที่ และแต่ละสาขาวิชาชีพที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กร

3.5 ผลต่อตัวพนักงานเองโดยที่พนักงานได้ทราบผลการปฏิบัติงานของตนเองว่า บรรลุ ตามเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ในการทำงานหรือไม่ รวมทั้งรู้ว่าตนเองมีจุดอ่อน และจุดแข็ง ที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข หรือใช้ให้เต็มศักยภาพ

3.6 เป็นเครื่องจูงใจให้พนักงานในองค์กรได้ปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความเต็มใจ เต็มกำลัง ความรู้ความสามารถ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมความเข้าใจ และสัมพันธภาพที่ดีระหว่าง ผู้บังคับบัญชา กับพนักงาน

3.7 ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ เช่น การแนะแนวและวางแผนแนวอาชีพให้แก่พนักงาน การ กำหนดอัตรากำลังคน การสรรหาคัดเลือกพนักงาน การส่งมอบงานเมื่อสับเปลี่ยนผู้บังคับบัญชา การพัฒนาระบบงาน เป็นต้น

4. หลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน

หลักการสำคัญ ๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้การ ประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์มีดังนี้ (อลงกรณ์ มี สุทธา และ สมิต สัจฉกร, 2542)

4.1 การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการประเมินค่าผลการปฏิบัติงาน ไม่ใช่ การประเมินค่าบุคคล

4.2 การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่และความรับผิดชอบของ ผู้บังคับบัญชาทุกคน

4.3 การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องมีความแม่นยำในการประเมิน กล่าวคือ

4.3.1 มีความเชื่อถือได้ (Reliability) หมายถึง ความคงเส้นคงวาของผลการ ประเมินหลายๆ ครั้ง ในเวลาที่ต่างกัน

4.3.2 ความเที่ยงตรง (Validity) หมายถึง ความตรงต่อวัตถุประสงค์ของการประเมินผล กล่าวคือในการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น ต้องให้ผลการประเมินสะท้อนคุณค่าของคนที่ทำงานที่มีต่อหน่วยงานได้จริง

4.4 การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องมีเครื่องมือหลักช่วยในการประเมิน ที่สำคัญได้แก่ ใบกำหนดหน้าที่งาน (Job Description) มาตรฐานการปฏิบัติงาน (Performance Standard) แบบประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal Form)

5. กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องมีการดำเนินการเป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ (อลงกรณ์ มีสุทธา และ สมิต สัจฉกร, 2542)

5.1 กำหนดความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการประเมินว่า จะให้มีการประเมินเพื่อนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ด้านใด

5.2 เลือกวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะงานและความมุ่งหมายที่ตั้งไว้

5.3 กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการกำหนดว่างานที่ผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่ง ๆ จะต้องปฏิบัติในช่วงเวลาหนึ่งนั้น ควรจะมีปริมาณและคุณภาพอย่างไร

5.4 ทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลการปฏิบัติงานให้รู้ทั่วกัน เพื่อความเข้าใจ ยอมรับและร่วมมือ

5.5 กำหนดช่วงเวลาประเมินผลการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ซึ่งตามปกติจะกำหนดให้ปีละ 1-2 ครั้ง

5.6 กำหนดหน่วยงานและบุคคลที่จะรับผิดชอบดำเนินการและประสานงาน โดยปกติองค์การจะมอบให้หน่วยงานด้านบริหารงานบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

5.7 ดำเนินการและควบคุมระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

5.8 วิเคราะห์และนำผลการประเมินไปใช้ คือ หลังจากผู้ประเมินทำการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วหน่วยงานที่รับผิดชอบจะรวบรวมผลการประเมินจากหน่วยงานต่าง ๆ มาวิเคราะห์เพื่อประมวลเสนอผู้บริหารระดับต่าง ๆ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้ยังต้องมีการแจ้งและหารือผลการปฏิบัติงาน เป็นการสื่อกลับ (Feedback) ให้ผู้รับการประเมินทราบด้วย เพื่อจะได้ปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

5.9 การติดตามผล เป็นขั้นตอนที่พิจารณาว่า ผลการประเมินดังกล่าวสามารถนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด รวมทั้งติดตามการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ว่า ได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมเพียงใด ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับ กลับไปเป็นข้อมูลย้อนกลับสำหรับระบบการประเมินผลต่อไป

แนวคิดในการวัดผลการดำเนินงาน

1. ความหมายของการวัดผลการดำเนินงาน

มีนักวิชาการหลายคนให้ความหมาย การวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measurement) ไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

Zairi (1994) กล่าวว่า การวัดผลการดำเนินงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบันทึกกิจกรรมของคนและจัดหาสิ่งกระตุ้นเพื่อให้กิจกรรมนั้นดีขึ้นกว่าเดิมตลอดเวลา

Wehrmeyer (1995) เห็นว่า การวัดผลการดำเนินงาน คือ การกำหนดและประเมินค่าของการดำเนินงาน (กิจกรรม) กับมาตรฐานที่กำหนดได้แต่แรก

Rolstadas (1995) กล่าวว่า การวัดผลการดำเนินงานคือการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ ความสามารถในการปรับตัว ขององค์การ

Neely et al. (1995)ให้ความหมายของการวัดผลการดำเนินงานว่า หมายถึงกระบวนการของการบ่งบอกถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน และมองระบบวัดผลการดำเนินงานในลักษณะหลากมิติ กล่าวคือระบบการวัดผลการดำเนินงานประกอบด้วยองค์ประกอบที่สัมพันธ์กันสามประการ คือ 1) การวัดผลปัจเจกบุคคลที่บ่งบอกถึงการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล 2) ชุดของการวัดที่รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การในภาพรวม และ 3) ระบบสนับสนุนพื้นฐานซึ่งรวมทั้งข้อมูลที่ต้องจัดหา การสอบทาน การจัดลำดับ การวิเคราะห์ การแปลผลของข้อมูลต่างๆ และการกระจายสิ่งเหล่านั้นอย่างเหมาะสมให้แก่ทุกส่วน ขององค์การ

โดยสรุป การวัดผลการดำเนินงานคือกระบวนการวัดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงาน โดยอาศัยการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่ควรจะเป็นหรือตามมาตรฐาน กับผลการดำเนินงานในปัจจุบัน เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิม

2. ความเป็นมาของการวัดผลการดำเนินงาน

Zairi (1994) กล่าวว่าในยุคก่อน ค.ศ. 1989 การวัดผลการดำเนินงาน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการใช้เทคนิคทางบัญชีต้นทุนและมักใช้เป็นเครื่องมือควบคุมพนักงานซึ่งเป็นเรื่องของการประเมินผลการปฏิบัติงาน(Evaluation) มากกว่าที่จะเป็นเรื่องของการวัดผล (Measurement) ซึ่งจะเน้นในเรื่องการสร้างเครื่องกีดกัน (Roadblock) และสิ่งขัดขวาง (Obstacles) เพื่อให้ไปสู่การวัดผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิผล ซึ่งแนวคิดเดิมนี จะมุ่งที่ตัวชี้วัดเพียงชนิดเดียวและเน้นไปที่ผลผลิตของคณงาน โดยมองที่ตัวเงินว่าเป็นการวัดที่น่าเชื่อถือ ปฏิเสธที่จะพิจารณามิติที่ละเอียดอ่อน (Soft Dimension) อาทิเช่น เรื่องจิตวิทยา ซึ่งทำให้ระบบการวัดขาดความสมดุล นอกจากนั้นในการกำหนดมาตรฐานจะใช้การกำหนดที่ตายตัวเป็นลักษณะที่ไม่สนับสนุนให้พนักงานทำงานเกินกว่าที่กำหนดไว้ (Ceiling on Performance)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 Sink & Tuttle ได้นำแนวทางการวัดผล (Measurement) เข้ามาใช้แทนแนวคิดเดิม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะเน้นไปในเรื่องการหาอุปสรรคของการวัดผลการดำเนินงาน และการพัฒนาการวัดผล (Zairi , 1994: 3)

และในปี ค.ศ. 1990 W. Edwards Deming ได้พัฒนาเครื่องมือทางคุณภาพขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในวัดผลการดำเนินงาน โดยเริ่มพัฒนาระบบ Total Quality Control (TQC) และพัฒนาจนเป็น Total Quality Management (TQM) ซึ่งTQM เป็นแรงกระตุ้นที่ดีสำหรับระบบการวัดผลการดำเนินงาน ยุคใหม่ (Zairi , 1994: 5) เนื่องจากมุ่งการวัดผลไปที่กระบวนการและที่ตัวสินค้าและบริการควบคู่ไปกับการวัดผลทางการเงิน

Deming (1986) กล่าวว่า TQM ได้นำเอามิติใหม่ ๆ ของศิลปะการวัดผลการดำเนินงาน มาใช้เพื่อการลดต้นทุนและเพิ่มผลิตรวมทั้งยังสนับสนุนในเรื่องการกิจกรรมที่เพิ่มคุณค่า (Value-Added Activity) และให้ความสนใจกับเรื่องของจิตวิทยาการทำงาน และพฤติกรรมการทำงานโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ส่วน คือ

1. การมุ่งเน้นที่ลูกค้า (Customer Focus)
2. มีการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)
3. มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous improvement)
4. มีการสร้างทีมงานและกระจายอำนาจ (Empowerment and Teamwork)

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีความสัมพันธ์กับองค์การทั้งในส่วนของ Goal, Mission , Philosophy และ Procedure ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวสรุปได้ว่าเป็นการทำให้พนักงานทุกคน ตลอดจนผู้บริหารมีความรับผิดชอบที่จะปรับปรุงคุณภาพของการบริการและการผลิตอยู่ตลอดเวลาเพื่อความพึงพอใจของลูกค้า

3. องค์ประกอบของระบบการวัดผลการดำเนินงาน

Zairi (1994) อธิบายว่าระบบการวัดผลการดำเนินงานมีความเป็นเหตุผลซึ่งกันและกัน ในแต่ละองค์ประกอบ ซึ่งประกอบไปด้วย

1. กรอบการทำงาน (Framework) ซึ่งหมายถึง การมีวัตถุประสงค์ของการวัดผลการดำเนินงานซึ่งจะเชื่อมโยง กับความสามารถเฉพาะ (Competencies) และการพัฒนาปรับปรุง โดยเฉพาะการเปรียบเทียบต้นทุนกับกำไร
2. การเลือกใช้ระบบหน่วยวัดผล (Metrics) ที่ถูกต้อง ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ดี จะช่วยให้เลือกหน่วยวัดผลได้อย่างถูกต้อง
3. ตัวชี้วัดที่เหมาะสมและถูกต้อง (Indicators) การกำหนดตัวชี้วัดเป็นสิ่งแรกที่ต้องทำ และเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด

4. กระบวนการวัดผลการดำเนินงาน

Wehrmeyer (1995) แสดงความเห็นว่ วิธีการวัดผลการดำเนินงาน ควรมีกระบวนการ ดังนี้

1. การค้นหาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ (Business Environment) ควรจะกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน เพราะสภาพแวดล้อมทางธุรกิจจะมีทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน ซึ่งล้วนแต่มีผลต่อธุรกิจทั้งสิ้น ซึ่งจะต้องกำหนดภารกิจจากระดับองค์กร (Corporate Mission) ลงมาเป็นเป้าหมายของสภาพแวดล้อม (Environment Targets) หลังจากนั้นจึงกำหนดการวัดผล (Measurement)

2. ต้องมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Ceiling of Targets) ซึ่งหมายถึง ผลที่ต้องการจากดำเนินงานโดยผ่านการทดสอบ และการตรวจสอบ

3. ต้องมีการกำหนด Scale ให้กับจุดมุ่งหมายว่าจะเลือกใช้อย่างไร ซึ่งมีอยู่ 5 ระดับ คือ 1) Continuous เช่นการใช้กระดาษที่ต้นในปีหน้า 2) Aggregate Ratio เช่น อัตราการเติบโตที่เปอร์เซ็นต์ 3) Ordinal เช่นจะเป็น 1 ใน 10 ของตลาด 4) Nominal Discrete เช่นวิธีการให้คะแนนแบบ Checklist 5) Interval categorised เช่น สถิติของการควบคุม

4. ต้องมีวิธีการในการรวบรวมข้อมูล ซึ่งอาจใช้สื่อการเก็บข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เช่น โปรแกรมคอมพิวเตอร์ และต้องตระหนักว่าไม่มีวิธีใดที่ดีที่สุด

5. การวัดผลที่ดี

Wehrmeyer (1995) ได้อธิบายว่า การวัดผลที่ดีจะต้องประกอบด้วย :-

1. การวัดที่ดีต้องสามารถถ่ายทอดได้ (Convey Meaning) กล่าวคือ ง่ายต่อความเข้าใจ ให้สารสนเทศอย่างตรงประเด็น เหมาะสม และทันเวลา

2. ต้องเป็นมาตรฐานและเป็นการให้ข่าวสาร ไม่ใช่การให้ข้อมูล และในข่าวสารนั้นต้องรวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่นำไปสู่มุมมองด้านต่าง ๆ

3. ต้องมีขอบเขต และต้องกำหนดว่าอะไรเป็นส่วนที่ควรพัฒนา อะไรเป็นจุดสำคัญของสาเหตุที่กระทบผลลัพธ์ และต้องมีการปรับปรุงพัฒนา

4. ต้องระบุว่าอะไรเป็นสิ่งที่สำคัญต่อองค์กร และอะไรเป็นแก่น (Core) ขององค์กร เพื่อที่จะให้ความสำคัญกับสิ่งนั้น ๆ ในการวัดผล

5. ต้องมีการทบทวนอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อแสวงหาข้อผิดพลาดบกพร่อง และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม อันมีอิทธิพลต่อการแก้ไข ปรับปรุง วิธีการวัดผล

6. ความเกี่ยวข้องระหว่างการประเมินผลการปฏิบัติงานกับการวัดผลการดำเนินงาน

ชาญ สวัสดิ์สาลี (2544) กล่าวว่า การประเมินผลมีผู้นิยามไว้ต่าง ๆ กัน แต่ไม่ว่าจะนิยามอย่างไร การประเมินผลย่อมมีส่วนสัมพันธ์กับ การวัดผล อย่างมาก และเห็นว่า “การวัดผล” เป็นกระบวนการในการกำหนดค่าตัวเลขให้กับสิ่งของหรือเหตุการณ์ใดๆ อย่างมีกฎเกณฑ์ตามระบบมาตรวัด แต่ “การประเมินผล” คือกระบวนการที่ต้องใช้ดุลยพินิจและค่านิยมในการพิจารณาตัดสินคุณค่า ความเหมาะสม ความคุ้มค่า หรือผลสัมฤทธิ์ของ โครงการ หรือกิจกรรมใด หลังจากการเปรียบเทียบผลที่วัดได้โดยวิธีการใด ๆ ก็ตาม กับเป้าหมาย วัดดูประสงค์ หรือเกณฑ์ที่ตั้งไว้

เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ของ “การวัดผลการดำเนินงาน” กับ “การประเมินผลการปฏิบัติงาน” จึงพอสรุปได้ในรูปสมการดังนี้

$$\text{การประเมินผลการปฏิบัติงาน} = \text{การวัดผลการดำเนินงาน} + \text{ดุลยพินิจและค่านิยม}$$

7. ข้อจำกัดของการวัดผลการดำเนินงานแบบเดิม

Zairi (1994) เห็นว่าการวัดผลการดำเนินงานแบบเดิม มีข้อจำกัดบางประการที่เป็นเหตุให้มีการเปลี่ยนแปลงการวัดผลการดำเนินงานใหม่ กล่าวคือข้อจำกัดในเรื่อง

1. ข้อมูลทางบัญชีอยู่นอกเวลาที่ต้องตัดสินใจ เป็นข้อมูลในอดีต และไม่สัมพันธ์กับหลักการขององค์กร

2. การวัดผลการดำเนินงานแบบเดิมมองเพียงมิติเดียว และเป็นการเสนอข้อมูลในลักษณะการแยกกันบริหาร มากกว่ามองในภาพรวม จึงไม่สามารถแก้ไขในภาพรวมได้

3. การใช้ข้อมูลทางบัญชีจะทำให้องค์กรไม่สามารถประเมินค่าของสิ่งที่ได้กระทำไปแล้วว่ามีผลต่อกลยุทธ์อย่างไร

4. การใช้เทคนิคของบัญชี (Cost Accounting) จะเหมาะสมกับธุรกิจใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ และมีการใช้คนงานมาก ซึ่งธุรกิจในปัจจุบันมักใช้เทคโนโลยีสูงใช้คนน้อย

5. การวัดผลการดำเนินงานล่าช้าเกินกว่าจะแก้ไข เนื่องจากเป็นการเสนอโดย วิธีการรายงานยอดตัวเลข (Bottom-Line-Approach) ของแผนกบัญชี

โดยสรุป การวัดผลการดำเนินงานโดยใช้เครื่องมือทางการเงินสามารถให้รายงานเกี่ยวกับผลลัพธ์ (Outcomes) และตัวชี้วัดที่ผ่านมาแล้ว (Lagging Indicators) และไม่แสดงให้เห็นถึงตัวขับเคลื่อน (Driver) ของการทำงานในอนาคต ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดว่าจะสร้างคุณค่า และลงทุนในลูกค้า ผู้ขาย พนักงาน เทคโนโลยี และนวัตกรรมใหม่ได้อย่างไร

จากข้อจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้เองนักทฤษฎีและนักปฏิบัติต่างก็คิดค้นแนวทางใหม่ๆ ในการที่จะทำการวัดผลการดำเนินงานให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิด Balanced Scorecard (BSC)

แนวคิดเรื่อง Balanced Scorecard (BSC)

ก่อนปี ค.ศ. 1990 การวัดผลการดำเนินงาน (Measuring Performance) ในองค์กรก็ยังใช้แนวทางด้านการเงิน (Financial Approach) ซึ่งยังคงปิดบังในบางเรื่องขององค์กร โดยเฉพาะความสามารถในการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจ (Economic Value) ขององค์กร

ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 Robert S. Kaplan และ David P. Norton จึงได้คิดค้นและพัฒนาแนวทางใหม่ในการวัดผลการดำเนินงาน โดยเรียก “ Balanced Scorecard ” และนำมาเผยแพร่ในปี ค.ศ.1992 ในสหรัฐอเมริกา และเริ่มเป็นที่ยอมรับขององค์กรขนาดใหญ่ซึ่งมีความซับซ้อนทางธุรกิจและการดำเนินงานขององค์กรอยู่ในภาวะเร่งรีบและสับสน (Chaos Situation) การบริหารงาน และประเมินผลการดำเนินงานจึงต้องมองภาพรวมในหลายๆ มิติพร้อมกันไป (พสุ เดชะรินทร์, 2546 : 21-22)

1. ความหมายของ Balanced Scorecard (BSC)

BSC เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดผลการดำเนินงาน และเพื่อการจัดการในการแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยอาศัยการวัดผล (Measurement) อย่างสอดคล้องในองค์กร และเน้นที่ความสำเร็จขององค์กร (Kaplan and Norton, 1996: 3)

Olve, N., Roy, J, and Wetter, M. (1999) ให้ความหมายว่า BSC เป็นการวัด ตัวผลักดันผลการดำเนินงาน (Performance Drivers) เพื่อการจัดการทรัพยากรที่จะเกิดผลลัพธ์ในอนาคต และเห็นว่าเป้าหมายสูงสุดของ BSC คือการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ เพราะ BSC จะแสดงให้เห็นความชัดเจนของธุรกิจที่พนักงานทุกคนรับรู้และจะถูกกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้เพื่อบรรลุจุดหมาย และเห็นว่า “ความสมดุล” เป็นความสมดุลที่เกิดจากตัวผลักดันผลการดำเนินงานดังกล่าว

พลู เดชะรินทร์ (2546) อธิบายว่า BSC เป็นทั้งเครื่องมือที่ใช้ในการวัดและการประเมินผล และเป็นเครื่องมือทางด้านการจัดการที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ

“Balanced” หมายถึงความสมดุลของจำนวนมุมมองที่ใช้ในการพิจารณาองค์กร เพื่อกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (KSF) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก เพื่อป้องกันความเบี่ยงเบนและช่วยให้มีการพิจารณาองค์กรจากทุกมุมมองอย่างครบถ้วน และ “Scorecard” หมายถึงรายงานสรุปผลสัมฤทธิ์ที่องค์กรบรรลุ ซึ่งนำเสนออยู่ในรายงานสำหรับผู้บริหาร เพื่อให้ผู้บริหารสามารถติดตามความก้าวหน้าของการบรรลุวัตถุประสงค์องค์กร (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545: 15)

วัฒนา พัฒนพงศ์ (2546) ให้ความหมายของ BSC ว่า คือเครื่องมือที่ทำหน้าที่เปลี่ยนพันธกิจและกลยุทธ์ เป็นชุดของการวัดผลการปฏิบัติงานที่มีส่วนช่วยกำหนดกรอบของระบบการวัด และการบริหารกลยุทธ์ที่ครอบคลุมประเด็นครบถ้วน ตัวเลขที่ได้จากการวัดจะทำหน้าที่วัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่ครอบคลุมด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องไว้ครบถ้วน คือด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกิจการภายใน ด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์กร

ดังนั้นความหมายของ BSC จึงสรุปได้ว่าเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงาน ที่มีมุมมองด้านต่างๆ นอกเหนือจากด้านการเงิน และเป็นเครื่องมือในการจัดการ เพื่อแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติรวมถึงการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้

2. องค์ประกอบของ Balanced Scorecard

Kaplan and Norton (1996) อธิบายว่า BSC ประกอบด้วยกรอบการทำงาน 4 ด้าน (หรือ มิติ หรือมุมมอง) ซึ่งจะช่วยให้มองเห็นถึงกลยุทธ์ที่จะใช้สำหรับการสร้างคุณค่าจากมนุษย์ ทั้ง 4 ด้านดังนี้

1. ด้านการเงิน (Financial) มุ่งประเมินผลในด้าน ความสามารถในการทำกำไร และการบริหารความเสี่ยงของผู้ถือหุ้น เป็นมุมมองต่อผู้ถือหุ้น และผู้บริหารองค์กร เพื่อมองกลยุทธ์ในการสร้างการเติบโตขององค์กร

2. ด้านลูกค้า (Customer) เป็นการมองกลยุทธ์ในด้านการสร้างคุณค่าและความแตกต่างของลูกค้า เพื่อการตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้า

3. กระบวนการปฏิบัติงานภายในองค์กร (Internal-Business Process) เป็นกลยุทธ์เบื้องต้นสำหรับกระบวนการทำธุรกิจ (Business Process)หรือการดำเนินงานภายในองค์กร เพื่อสร้างความพึงพอใจให้ลูกค้าและผู้ถือหุ้น

4. การเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth) เป็นการสร้างบรรยากาศในการเปลี่ยนแปลงขององค์กร (Organizational Change) การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อการเติบโตและการเรียนรู้ของพนักงาน

โดย Kaplan and Norton (1996) ได้อธิบายความหมายทั้ง 4 มิติ เพื่อขยายความดังนี้

2.1 มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective)

BSC จะประกอบด้วยด้านการเงิน โดยมองตั้งแต่การวัดทางการเงิน (Financial Measures) คือ การสรุปผลการดำเนินงานด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจ การวัดทางการเงินนี้จะชี้ให้เห็นถึงกลยุทธ์ของบริษัท เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งในองค์กรส่วนใหญ่วัตถุประสงค์ด้านการเงินจะเกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายรับ การลดต้นทุนและค่าใช้จ่าย และการเพิ่มประสิทธิภาพ ตลอดจนการใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์ และการลดความเสี่ยงทางการเงิน

การพิจารณาวัตถุประสงค์ด้านการเงินของแต่ละธุรกิจจะแตกต่างกันไปและยังขึ้นอยู่กับช่วงของวงจรชีวิตของธุรกิจ เช่น ในช่วงเติบโต จะมุ่งเน้นด้านการขาย เช่นการเปิดตลาดใหม่ ลูกค้าใหม่ ผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ โดยมีการพัฒนาระบบงานและความสามารถของพนักงาน ส่วนในช่วงอยู่ตัว จะเน้นทางด้านการวัดผลทางการเงินแบบเดิม อาทิเช่น ROCE (Return-On-Capital-Employed) การวัดรายได้จากการดำเนินงาน กำไรขั้นต้น การประเมินผลการลงทุนในโครงการตามมาตรฐาน การทำกระแสเงินสด หรืออาจจัดทำ EVA (Economic Value – Added) และในช่วงการเก็บเกี่ยวผล จะเน้นด้านกระแสเงินสด ROI, EVA ในช่วงนี้จะไม่มีการวิจัยการพัฒนา หรือการขยายขีดความสามารถทั้งนี้เพราะระยะเวลาในช่วงนี้จะเป็นช่วงที่สั้นนั่นเอง

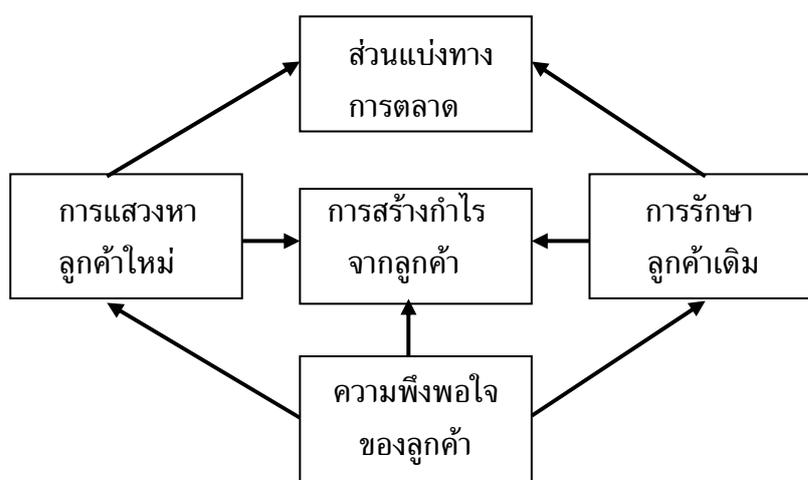
แนวคิดด้านกลยุทธ์ สำหรับมุมมองด้านการเงิน (Strategic Themes for the Financial Perspective) Kaplan and Norton (1996) กล่าวว่า มี 3 กลยุทธ์ สำหรับในแต่ละช่วงของวงจรชีวิตดังกล่าว คือ

1. การเติบโตและการผสมผสานของรายรับ (Revenue Growth and Mix) ซึ่งเป็นการกล่าวถึง การขยายผลิตภัณฑ์และบริการเพื่อเข้าถึงลูกค้าและตลาดใหม่ ๆ การเปลี่ยนแปลง ส่วนผสมทางผลิตภัณฑ์ และบริการ
2. การลดต้นทุนและการพัฒนาผลิตภาพ(Cost Reducing/Productivity Improvement) ซึ่งจะกล่าวถึงการผลักดันในการลดต้นทุนทางตรงของผลิตภัณฑ์และบริการ
3. การใช้ทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพและการกำหนดกลยุทธ์การลงทุน (Asset Utilization Investment Strategy) โดยการพยายามลดเงินทุนหมุนเวียน และการจัดการธุรกิจใหม่โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันและใช้ทรัพยากรที่ขาดแคลนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการจัดการเหล่านี้จะทำให้เกิดผลต่อธุรกิจในการเพิ่มผลตอบแทนของเงินลงทุนและทรัพย์สิน

โดยสรุปวัตถุประสงค์ การประเมินผลด้านการเงินก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายขององค์กรในระยะยาว และตัวขับเคลื่อนในมุมมองด้านการเงินนี้จะเป็นตัวการที่ทำให้เกิดการเลือกใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ

2.2 มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective)

Kaplan and Norton (1996) กล่าวว่าวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการวัดผลการดำเนินงานในมุมมองนี้ได้แก่ ส่วนแบ่งทางการตลาดที่เพิ่มขึ้น การหาลูกค้าใหม่ รักษาลูกค้าเก่า โดยการนำเสนอสินค้าที่มีคุณภาพ การบริการที่รวดเร็ว และชื่อเสียงของกิจการซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มเครื่องมือหลักที่ใช้วัดด้านลูกค้า (Customer Core Measurement Group) เป็น 5 กลุ่ม ดังนี้ ตามภาพ ที่ 1.



ภาพที่ 1 กลุ่มเครื่องมือหลักที่ใช้วัด มุมมองด้านลูกค้า

ที่มา: Kaplan & Norton (1996: 68)

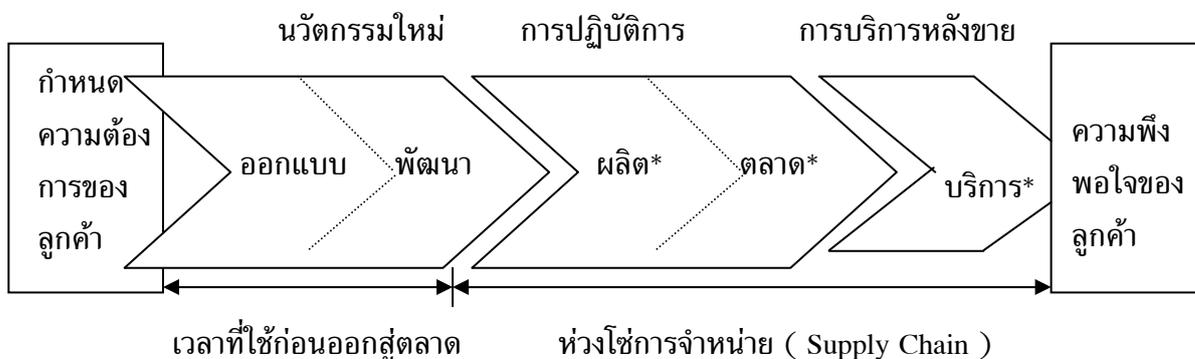
1. ส่วนแบ่งทางการตลาด (Market Share) จะมุ่งไปที่กลุ่มของลูกค้าหรือการแบ่ง ส่วนตลาด และขนาดตลาดของกลุ่มอุตสาหกรรมต่างๆ
2. การรักษาลูกค้าเดิม (Customer Retention) จะมุ่งการวัดไปในด้านการรักษาและคงไว้ซึ่งลูกค้าโดยการวัดเป็นร้อยละของการเติบโตของธุรกิจกับลูกค้าในปัจจุบัน
3. แสวงหาลูกค้าใหม่ (Customer Acquisition) จะวัดโดยการดูจำนวนลูกค้าใหม่ในแต่ละส่วนของตลาด หรืออัตราส่วนของต้นทุนในการหาลูกค้าใหม่ต่อจำนวนลูกค้าใหม่ ซึ่งตัวขับเคลื่อนที่สำคัญของการหาลูกค้าใหม่คือการออกไปพบลูกค้า

4. ความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction) จะวัดจากผลย้อนกลับ ของสิ่งที่องค์กรดำเนินการและจะสามารถวัดผลได้จากการกลับมาซื้อสินค้าซ้ำของลูกค้า หรือโดยการใช้วิธีการสำรวจความพึงพอใจเป็นหลักซึ่งมีเทคนิคพื้นฐานคือ การส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์และการสัมภาษณ์ส่วนตัว การวิจัยตลาดจึงเป็นสิ่งที่สำคัญของธุรกิจในปัจจุบัน

5. ความสามารถในการทำกำไรจากลูกค้า (Customer Profitability) ส่วนใหญ่จะวัดโดยใช้ระบบต้นทุนตามกิจกรรม (Activity-Based Cost System) เป็นเครื่องมือและเป็นสัญญาณคอยบอกถึงความสัมพันธ์ระหว่างกำไรกับลูกค้า

2.3 มุมมองด้านกระบวนการภายในของธุรกิจ (Internal-Business Perspective)

ในมุมมองด้านนี้จะต้องสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับสองด้านแรกทีกล่าวมาแล้ว เพราะเป็นพื้นฐานที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Perspective) เกิดยอดขายและกำไร (Financial Perspective) โดยการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานภายในองค์กร ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วน (Kaplan and Norton,1996) ตามภาพที่ 2.



ขบวนการทางธุรกิจ (Business Process)

ขบวนการสร้างนวัตกรรม

- การออกแบบผลิตภัณฑ์
- การพัฒนาผลิตภัณฑ์

ขบวนการปฏิบัติการ

- * การผลิต
- * การตลาด
- * การบริการ

ภาพที่ 2 ความเชื่อมโยงทางคุณค่าของมุมมองด้านกระบวนการภายในของธุรกิจ
ที่มา: Kaplan & Norton (1996: 27)

อธิบายรายละเอียดใน ภาพที่ 2 ได้ดังนี้

1. กระบวนการสร้างนวัตกรรมใหม่ (Innovation Process) อันได้แก่ การวิจัยพัฒนา ทั้งผลิตภัณฑ์และบริการ
2. กระบวนการปฏิบัติการ (Operations Process) เป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารต้องศึกษา เพื่อกำหนด Core Competencies ขององค์กรแล้วจะเกิดความคิดในการสร้างกระบวนการใหม่ ในการดำเนินธุรกิจเครื่องมือที่ใช้วัดในส่วนนี้คือ TQM (Total Quality Management) ซึ่งเน้นในด้านคุณภาพ (Quality) และวงจรของเวลา (Cycle Time) แต่ก็ยังไม่ได้มุ่งไปถึงวิธี Scorecard
3. การบริการหลังการขาย (Postsale Service) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของความเชื่อมโยงคุณค่าภายใน (Internal Value Chain) ซึ่งเป็นการอธิบายถึงการตอบสนองต่อลูกค้าในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังการขาย ความรวดเร็ว ต้นทุนของทรัพยากรที่ใช้จะเป็นตัวชี้วัดการดำเนินงานของการบริการหลังการขาย

โดยสรุปแล้วกระบวนการปฏิบัติงานภายในของธุรกิจจะถูกวัดโดยระบบการวัดที่มุ่งไปที่การ กำกับดูแล (Monitoring) และการปรับปรุงพัฒนา (Improving) ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ต้นทุน คุณภาพและเวลาในขบวนการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยมีเครื่องมือที่ใช้ อาทิเช่น Just – In – Time (วัดด้านเวลา) หรือ Manufacturing Cycle Effectiveness (MCE)

$$MCE = \text{Processing Time} / \text{Throughput Time}$$

$$\text{Throughput Time} = \text{Processing T} + \text{Inspection T} + \text{Movement T} + \text{Waiting/Storage T}$$

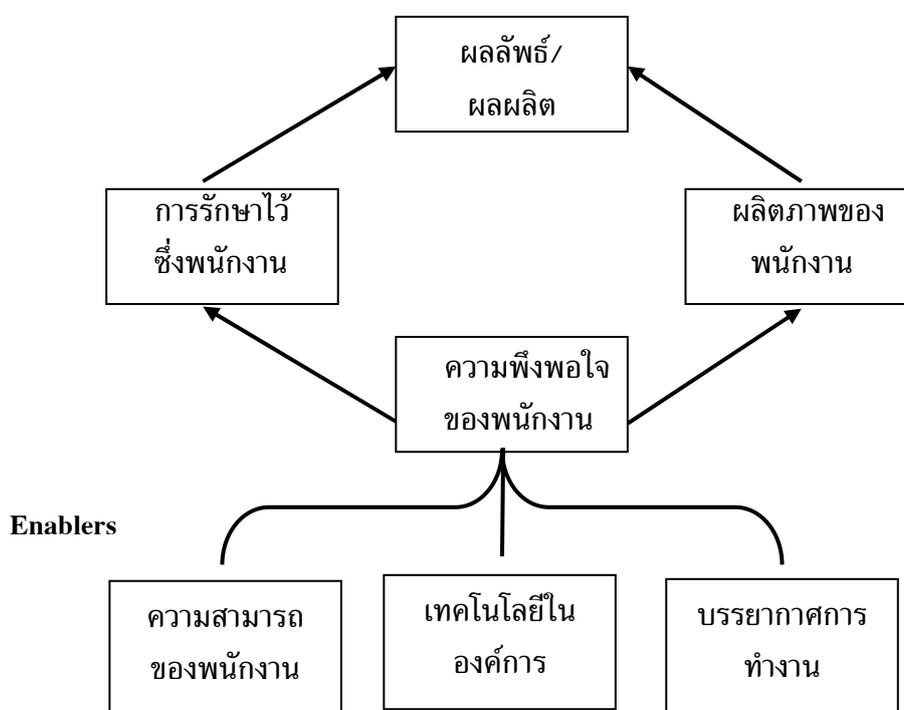
2.4 มุมมองของการเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth Perspective)

Kaplan and Norton (1996) เห็นว่ามุมมองด้านนี้ถือว่าเป็นฐานของการนำไปสู่ความสำเร็จของมุมมองอื่น ๆ ซึ่งวัตถุประสงค์ของมุมมองนี้แบ่งเป็น 3 ด้านหลักคือ

1. ความสามารถของพนักงาน (Employee Capabilities)
2. ความสามารถของระบบข่าวสารข้อมูล (Information System Capabilities)
3. ระบบแรงจูงใจ, การกระจายอำนาจ และการปรับตัวให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Motivation, Empowerment, and Alignment)

มุมมองนี้มีความสำคัญมากต่ออนาคตขององค์กรเพราะเป็นพื้นฐาน (Infrastructure) ขององค์กร และเป็นตัวขับเคลื่อน (Driver) ที่จะทำให้เกิดมุมมองด้านต่าง ๆ ทุกด้านที่กล่าวมาแล้วโดยเฉพาะมุมมองด้านการเงิน

จากพื้นฐานของหลักการที่ว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดขององค์กร จึงต้องพิจารณาในเรื่องต่างๆของทรัพยากรมนุษย์และสามารถวัดผลออกมาได้ ซึ่งอาจวัดได้โดยเครื่องมือหลัก 3 กลุ่มคือ 1) ความพึงพอใจพนักงาน (Employee Satisfaction) 2) การรักษานักงานไว้ (Employee Retention) 3) ผลผลิตของพนักงาน (Employee Productivity) ดังภาพที่ 3.



ภาพที่ 3 กรอบการทำงานของการวัดมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต
ที่มา: Kaplan & Norton (1996: 129)

กลุ่มที่สำคัญที่สุดในภาพที่ 3. คือ ความพึงพอใจของพนักงาน ซึ่ง การวัดความพอใจของพนักงานโดยทั่วไปใช้การสำรวจประจำปีหรือการสุ่มสำรวจรายเดือน ส่วนการวัดการอ้างไว้ซึ่งพนักงานเดิมมักใช้การวัดด้วยอัตราการเข้าออกของพนักงานระดับสำคัญ ๆ และการวัดผลผลิตของพนักงานจะใช้อัตราของผลผลิตของพนักงานต่อเงินค่าตอบแทนของพนักงาน (Return on Compensation) หรืออาจใช้อัตราส่วนรายรับต่อพนักงาน

ทั้งนี้ การสร้างความพึงพอใจของพนักงาน เกิดมาจาก 3 องค์ประกอบ คือ 1) การใช้เทคโนโลยี สารสนเทศ (Information Systems Capabilities) ในองค์กร เป็นการกล่าวถึงความสำคัญของเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญในระดับพื้นฐานเช่นเดียวกัน โดยมุมมองนี้มีตัวชี้วัดที่สำคัญ คือ ความทันสมัยของข้อมูล การครอบคลุมของข้อมูลในการสนองตอบต่อการใช้งานและอัตราที่ระบบใช้การไม่ได้ (Down-Time Rate) ระบบแรงจูงใจ การกระจายอำนาจ และการรวมเป็นหนึ่งเดียว (Motivation Empowerment and Alignment) 2) ความสามารถ ของพนักงาน ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งในองค์กร และนอกองค์กร 3) การสร้างบรรยากาศในการทำงาน เป็นเครื่องมือช่วยที่สำคัญทางด้านกายภาพ ที่จะส่งผลต่อด้านจิตใจ และการกระตุ้นความพึงพอใจในการทำงานให้มากขึ้น

นอกจากนี้ Kaplan and Norton (1996) ยังได้อธิบายเพิ่มเติมถึงความพึงพอใจของพนักงานว่ามีส่วนประกอบอื่น ๆ ดังนี้

1. การเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ คือการที่ให้โอกาสพนักงานได้มีการเสนอแนะความคิดเห็นในการทำงาน และทิศทางขององค์กร
2. การเห็นคุณค่าของการทำงานที่ดี เป็นความรู้สึกที่พนักงานเกิดทัศนคติที่ดีต่อองค์กร และมีความรักงานที่ปฏิบัติ
3. การเข้าถึงข้อมูลอย่างเพียงพอในการที่จะทำงานได้ดี เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในองค์กรอย่างสม่ำเสมอและทันเวลา และให้โอกาสพนักงานได้รับทราบ หรือแสวงหาข้อมูลได้อย่างสะดวก
4. การสนับสนุนในการสร้างสรรค์และใช้ความคิดริเริ่ม ด้วยการเปิดโอกาสให้กับพนักงาน แสดงความรู้ความสามารถ ทั้งในองค์กรและภายนอก ด้วยการให้เข้าร่วมประชุม หรือการจัดการประกวดแสดงผลงาน แนวคิด และกิจกรรมใหม่ๆ ต่อองค์กร

5. การสนับสนุนการทำงานของพนักงาน โดยวิธีการเชิงมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้ค้นคว้าศึกษาหาความรู้ในการทำงาน ให้การฝึกอบรมเทคโนโลยีใหม่

6. ความพึงพอใจโดยรวมกับบริษัท เป็นการมองคุณค่าขององค์การที่พนักงานทำงานอยู่ เพื่อสร้างบรรยากาศการทำงานในภาพรวมขององค์การ

ดังนั้น ทั้ง 3 องค์ประกอบของมุมมองการเรียนรู้และการเติบโต คือความพึงพอใจของพนักงาน ความสามารถของพนักงาน และเทคโนโลยีในองค์การ ล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งสร้างบรรยากาศในองค์การให้เกิดแรงจูงใจและความคิดริเริ่มของพนักงาน ซึ่งส่งผลต่อผลิตภาพของพนักงาน ผลลัพธ์ และผลผลิตขององค์การโดยรวม

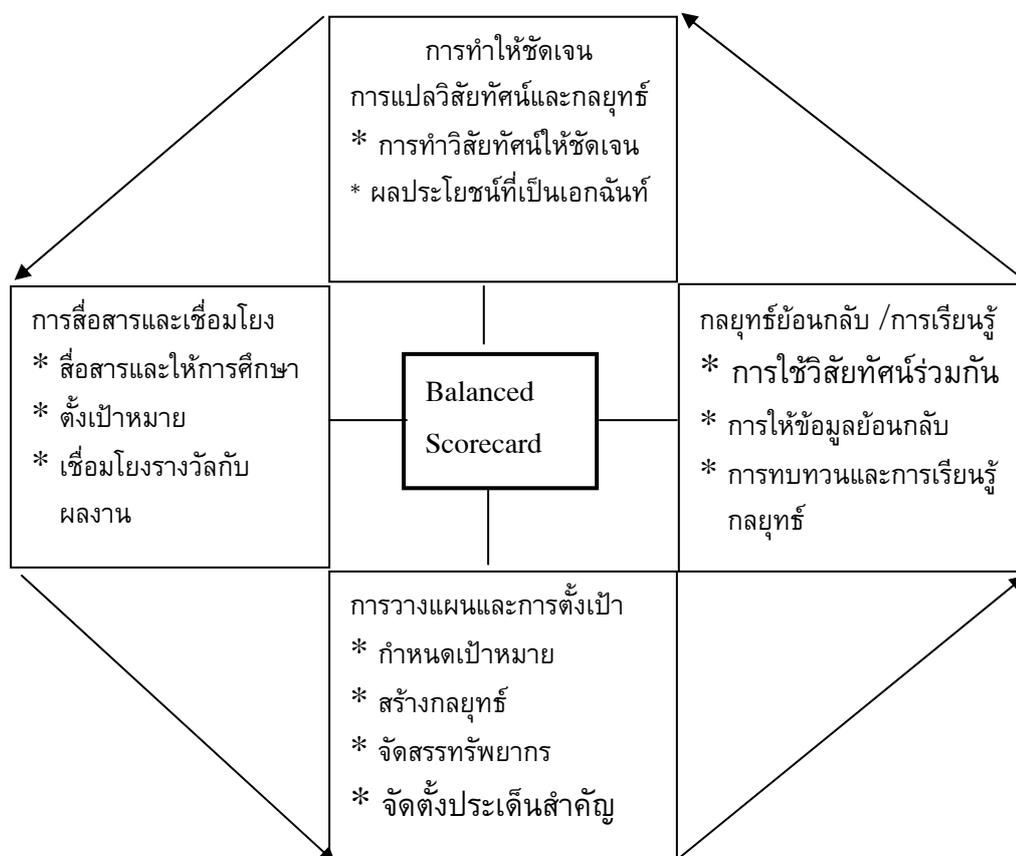
3. ประโยชน์ของ Balanced Scorecard

Kaplan and Norton (1996) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของ BSC ที่นำมาใช้ใน องค์การไว้ดังต่อไปนี้

1. สามารถจัดเตรียมกรอบการทำงานที่ลึกซึ้งกับผู้บริหาร เพื่อที่จะแปลง วิสัยทัศน์ (Vision) และกลยุทธ์ (Strategy) ขององค์การ ไปสู่การวัดผลการดำเนินงาน
2. สามารถวัดผลการดำเนินงาน โดยแปลงพันธกิจ (Mission) ไปสู่วัตถุประสงค์ และการวัดผลการดำเนินงานได้ โดยมีมุมมองต่างกัน 4 อย่าง คือ การเงิน ลูกค้า การปฏิบัติงาน ภายใน และการเรียนรู้
3. สามารถวัดการดำเนินงาน เพื่อจะบอกถึงตัวขับเคลื่อน (Driver) ในความสำเร็จทั้งในปัจจุบันและในอนาคต
4. เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการปรับตัวของพนักงานทั้งหมดในองค์การ และแผนกต่าง ๆ ให้เข้าสู่เป้าหมายเดียวกัน
5. ใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารกลยุทธ์ขององค์การให้กับทุกคนได้รับรู้ทั่วทั้งองค์การ โดยอัตโนมัติ เพราะทุกคนในองค์การ มีกรอบการทำงานเดียวกันที่ต้องมาร่วมมือกัน ทำงานและหารือร่วมกัน

6. เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้บริหารได้ข้อมูลที่สำคัญต่อการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง และรวดเร็วเพราะ BSC ได้เอาปัญหาทั้ง 4 มิติมารวมได้ในรายงานฉบับเดียว

จากประโยชนดังกล่าวในปัจจุบัน BSC จึงได้ถูกนำมาใช้เป็นกรอบกลยุทธ์ในการปฏิบัติงาน เพราะนอกจากจะเป็นเครื่องมือในการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรแล้ว ยังสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติได้ ดังภาพที่ 4.



ภาพที่ 4 Balanced Scorecard เป็นเสมือนกรอบกลยุทธ์ในการทำงาน
ที่มา: Kaplan & Norton (1996: 11)

จากภาพที่ 4. สามารถอธิบายได้ว่า ตัวแบบนี้กำหนดให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นวงจรไป กล่าวคือ เริ่มจากการให้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันอย่างชัดเจน ต่อจากนั้นให้ทำการสื่อสาร เป้าหมายและกระตุ้นให้องค์กรให้ความสำคัญกับแผนงาน แล้วจึงกำหนดการวางแผนการจัดสรรทรัพยากร การกำหนดเป้าหมาย ตลอดจนติดตามตรวจสอบการป้อนกลับ และการเรียนรู้ในการมุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนด

4. กระบวนการในการพัฒนาและจัดทำ Balanced Scorecard

พสุ เดชะรินทร์ (2544) ได้อธิบายแนวทางและกระบวนการจัดทำ BSC ว่าประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ ซึ่งได้แก่การทำ SWOT Analysis คือการวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ขององค์กร เพื่อให้ได้ทิศทางและกลยุทธ์ขององค์กรที่ชัดเจน

2. กำหนดวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ขององค์กร โดยกำหนดเป็นกลยุทธ์หลัก (Strategic Themes) ที่สำคัญขององค์กร

3. วิเคราะห์และกำหนดว่า BSC ขององค์กรควรมีทั้งหมดกี่มุมมอง และมุมมองแต่ละมุมมองควรมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

4. จัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Map) ระดับองค์กร โดยกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้แต่ละมุมมอง โดยพิจารณาว่าในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานและบรรลุวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ขององค์กรได้นั้นจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านใดบ้าง

4.1 ถ้าภายใต้แต่ละมุมมองประกอบด้วยวัตถุประสงค์จำนวนมาก ผู้บริหารจำเป็นต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์แต่ละประการ โดยเทียบกับการที่วัตถุประสงค์นั้นจะช่วยให้องค์กรบรรลุวิสัยทัศน์ที่ต้องการหรือไม่

4.2 จะต้องมีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ในแต่ละด้านอย่างชัดเจน ในลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผล

5. กลุ่มผู้บริหารระดับสูงจะต้องมีการประชุมร่วมกันเพื่อยืนยันและเห็นชอบในแผนที่ทางกลยุทธ์ที่สร้างขึ้น

6. ภายใต้วัตถุประสงค์ แต่ละประการ จะต้องกำหนดรายละเอียดของวัตถุประสงค์นั้นในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านของ ตัวชี้วัด ฐานข้อมูลในปัจจุบัน เป้าหมายที่ต้องบรรลุ รวมทั้งแผนงาน กิจกรรม หรือโครงการ (Initiatives) ที่จะต้องทำซึ่งภายใต้ชั้นตอนนี้สามารถที่จะแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

6.1 การจัดทำตัวชี้วัด ทั้งในระดับองค์การ และระดับต่างๆ ลดหลั่นลงมาเรื่อยๆ จนถึงระดับบุคคล ซึ่งตัวชี้วัดที่จัดทำจะตอบสนองกับวัตถุประสงค์ในด้านต่างๆ สอดคล้องกันไป ในทุกระดับ

6.2 การกำหนดเป้าหมาย (Target) ทั้งนี้โดยอาศัยข้อมูลในปัจจุบันเป็นฐาน ซึ่งจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักที่องค์การกำหนดไว้

6.3 การจัดทำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่จะต้องทำเพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในข้อ 6.2

7. เมื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการเสร็จแล้ว สามารถที่จะแปลง (Cascade) ตัวชี้วัดและเป้าหมายระดับองค์การให้เป็นของผู้บริหารรองลงไปเพื่อให้ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงไปได้จัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนงานหรือโครงการหลัก

Balanced Scorecard ในต่างประเทศ

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา องค์การภาคเอกชน ทั่วโลก รวบรวมแล้ว 50 ของบริษัทชั้นนำได้ประยุกต์ใช้ BSC ในการประเมินผลการดำเนินงานและการจัดการ (Niven, 2003:x) เช่นในประเทศ สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ เยอรมัน สวีเดน ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ฯลฯ ต่อมาในปี ค.ศ. 1996 BSC ได้ถูกนำไปใช้กับหน่วยงานราชการ ในประเทศเหล่านั้นด้วย ซึ่งในแต่ละองค์การต่างก็มีการกำหนด มิติหรือมุมมอง และตัวชี้วัด ตามวิสัยทัศน์ และพันธกิจ แตกต่างกันไป นอกจากนั้น The Centre for Business Performance, Cranfield School of Management ระบุว่า ในปลายปี ค.ศ.2000 องค์การขนาดใหญ่ในสหรัฐฯ ประมาณร้อยละ 50 ได้นำ BSC เข้าไปประยุกต์ใช้ และองค์การขนาดใหญ่ในทวีปอเมริกาเหนือ ประมาณ ร้อยละ 44 นำเอาระบบ BSC เข้าไปประยุกต์ใช้ เช่นเดียวกัน และจากการสำรวจยังพบอีกว่า บริษัทที่มียอดขายสูงสุด ใน เยอรมัน ออสเตรเลีย และสวิสเซอร์แลนด์ ประมาณร้อยละ 50 นำเครื่องมือ BSC นี้ไปประยุกต์ใช้ ในการจัดการ (Macro Ahrendt, 2006)

1. ตัวอย่างการ นำ BSC ไปใช้ในองค์กรเอกชนในต่างประเทศ

ประเทศ สหรัฐอเมริกา มีการนำระบบ BSC ไปใช้ในองค์กรเอกชน มากที่สุด จากตัวอย่างนี้ เป็นการนำ ระบบ BSC ไปใช้กับโรงพยาบาลใน Texas เพื่อประยุกต์ใช้ BSC ในการเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร โดยการศึกษาของ Coustasse-Hencks, Alberts. เพื่อศึกษาความพึงพอใจของผู้ป่วย ภายหลังจากการนำระบบ BSC เข้าไปใช้ในโรงพยาบาล (dissertation from www.proquest.umi.com)

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาของ Boggs, William Brady (2002) เรื่อง “ An Eploratory Study of the Relationship Between Organizational Culture Types and a Balanced Scorecard of Effectiveness Measures in the Church” ซึ่งเป็นการศึกษาประสิทธิผลของการนำ BSC ไปใช้ใน โบสถ์คริสต์ ใน North Cololina ประเทศสหรัฐอเมริกา 53 แห่ง .

ประเทศออสเตรเลีย ได้มีการนำ BSC ใช้ในหลายธุรกิจ ตัวอย่างในการศึกษา ของ Helen Hasan and Hendrika Tibbits เรื่อง “ Strategic Management of Electronic Commerce: An Adaptation of the Balanced Scorecard” ได้ศึกษาการนำ BSC ไปใช้กับธุรกิจ E-Commerce ในประเทศออสเตรเลีย โดยแสดงการเปรียบเทียบ การสร้างมิติต่าง ๆ ไว้ดังนี้

| View | Original BSC | IS Scorecard | Scorecard of the study | E-Commerce Scorecard |
|--------------|-------------------------|------------------|--------------------------|------------------------------|
| Management | Finance | Business Value | Our Business | Value of the business |
| External | Customer | End-User | Our Customer | Relationships |
| Operations | Internal Business | Internal Process | Our Business Environment | Internal process & Structure |
| Organization | Innovation and Learning | Future Readiness | Our People | Human&IT Capital |

ที่มา: www.uow.edu.au/hasan/aica/hasan-tibbits.htm. Mar 28, 2007.

ประเทศฟินแลนด์ ในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการนำ แนวคิด BSC ไปใช้ในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ โดยใช้บริษัทที่ปรึกษาที่เชี่ยวชาญ ด้าน BSC รวบรวม 15 แห่ง และนำไปใช้ในบริษัทเอกชน มากกว่า 50 บริษัท โดยการพัฒนาตัวแบบที่เหมาะสมกับโครงการและธุรกิจ ซึ่งผลการศึกษา พบว่าการนำ การประยุกต์ตัวแบบ BSC จะช่วยในการพัฒนาโอกาสของความสำเร็จ ในการนำเอา BSC ไปใช้ได้ (dissertation from www.proquest.umi.com)

2. ตัวอย่างการ นำ BSC ไปใช้ในหน่วยราชการ ในต่างประเทศ

จากการศึกษาของ Bertelsmann Foundation ในประเทศอังกฤษ ได้กำหนดมิติ ของหน่วยงานด้าน E-Government (ในงาน E-Democracy และ E-Government Service) ไว้ 5 มิติ คือ 1) มิติ ด้านผลประโยชน์ (Benefits Dimension) ซึ่งจะสัมพันธ์กับ คุณภาพและปริมาณของการบริการประชาชน 2) มิติด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Dimension) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ การออกแบบทางวิศวกรรมด้านระบบและฐานข้อมูล รวมถึงสถานภาพการใช้ประโยชน์จากระบบ สาธารณูปโภคด้านเทคโนโลยี ตลอดจนคุณภาพและขอบเขตโครงการการอบรมพนักงานและ ผู้จัดการ 3) มิติด้านการมีส่วนร่วม (Participation Dimension) ซึ่งรวมถึงการพิจารณาถึงความ ต้องการของผู้ใช้ คำแนะนำของประชาชนต่อการตัดสินใจ และความสามารถในการแสดง ความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ เป็นต้น 4) มิติด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) ซึ่งรวมถึงปริมาณข้อมูล หรือการประชุม ที่จะใช้ในกระบวนการที่เป็นธรรม 5) มิติด้านการบริหาร การเปลี่ยนแปลง (Change Management Dimension) ที่มุ่งตัวชี้วัดในด้าน การพัฒนากลยุทธ์ การติดตามและการควบคุม รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจกับข้าราชการ (www-it.fmi.uni-sofia.bg/eg/res/balancede-gov.pdf)

ประเทศสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาระดับปริญญาเอกของ Hagigi, F. A. (1999) ในเรื่อง Developing a Performance Scorecard for Public Health Programs and Services: Children's medical service in Los Angeles County. (1999) ได้นำระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ด้วย BSC เข้าไปประยุกต์ ใช้ โดย กำหนด มุมมอง เป็น 4 ด้าน คือ 1) ด้านการเงิน (Financial Perspective) 2) ด้านกระบวนการภายใน (Internal Operations/Process) 3) ด้านนวัตกรรมและการเรียนรู้ (Innovation and Learning) และ 4) ด้านคุณค่าของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders Value) (dissertation from www.proquest.umi.com)

ผลการศึกษาคุณิพนธ์ ของ Keir, Stephen Thomas. (2004) เรื่อง “ A Development Plan for Implementing a Balanced Scorecard Methodology : The Case of National Cancer Institute’s Division of Cancer Prevention” โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาการนำ BSC มาประยุกต์กับหน่วยงานราชการ โดยการนำ BSC ไปวางแผนในการพัฒนา หน่วยงานย่อยในสถาบัน ผลการศึกษาพบว่า BSC สามารถเป็นเครื่องมือในการแปลง พันธกิจและ วิสัยทัศน์ ไปสู่การปฏิบัติ อย่างเหมาะสม (dissertation from <http://proquest.umi.com>)

ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ Lesneski, Cheryll D. (2005) เรื่อง Developing a Performance Measurement System for Local Public Health Agencies in the Florida Department of Health Using the Balanced Scorecard Framework ซึ่งได้ทำการศึกษา สาธารณสุขท้องถิ่น 5 แห่ง และ ศูนย์สาธารณสุขอีก 3 แห่ง ของรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อดูว่าการนำระบบวัดผล BSC ไปใช้ในหน่วยงาน ดังกล่าวจะมีผลอย่างไร ทั้งนี้ผู้ศึกษา เน้นที่ใช้ เพียง 4 มิติ ตามแนวทางของ Kaplan and Norton ซึ่งผล การศึกษาพบว่า มิติทั้ง 4 มีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ ที่คาดหวัง กล่าวคือ BSC สามารถใช้ในการวัดผลการดำเนินงานได้ในหน่วยงานสาธารณสุขของรัฐ(dissertation from <http://proquest.umi.com>)

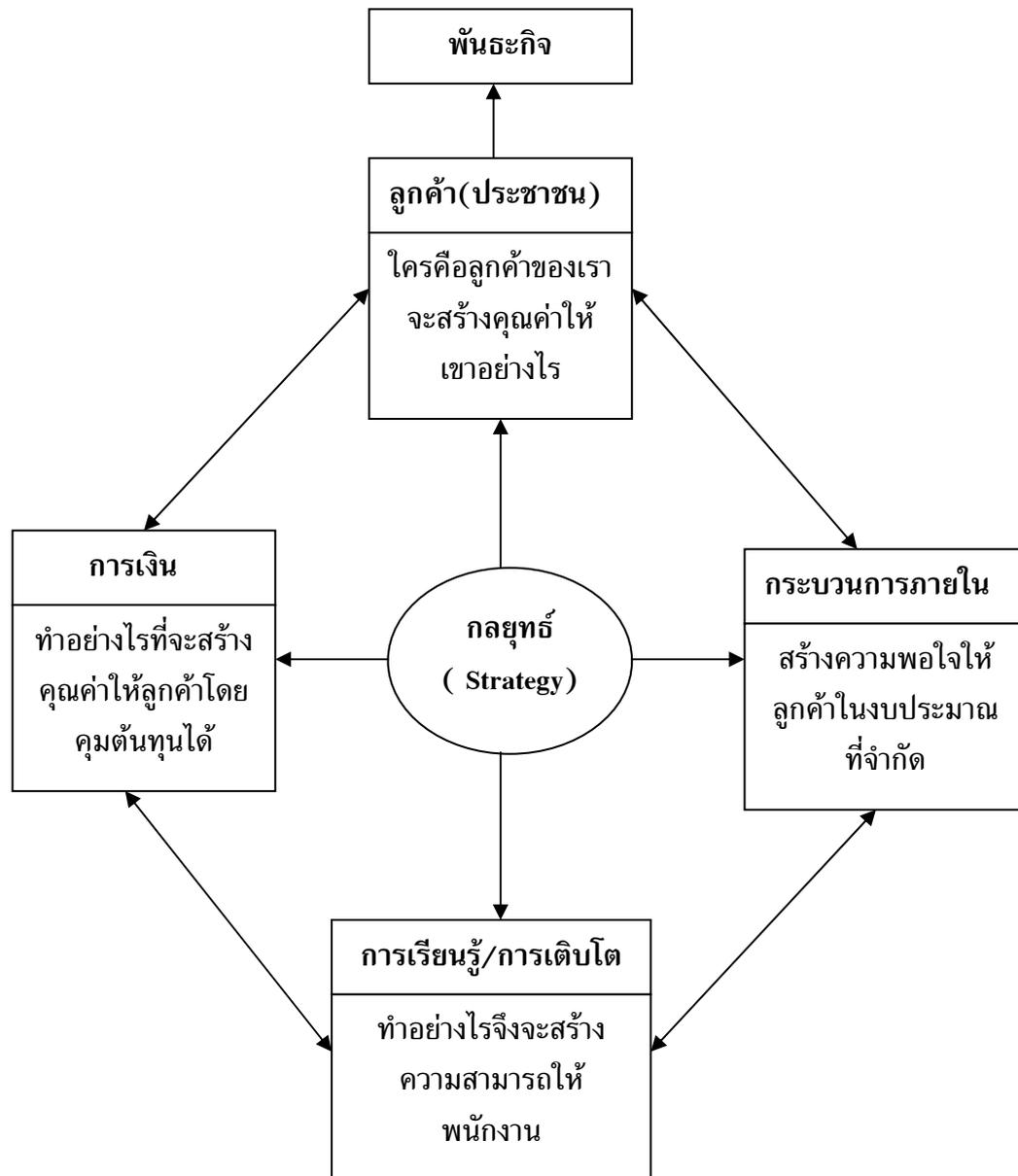
ประเทศเยอรมัน สถาบันวิจัยเศรษฐกิจแห่งกรุงเบอร์ลิน (German Institute For Economics Research (DIW) ร่วมกับ University of Applied Sciences Merseburg ได้มีการศึกษาการนำเครื่องมือ Balanced Scorecard มาใช้ในการวางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ของ German Federal Government จากการศึกษาวิจัยพบว่า BSC มีส่วนในการสนับสนุนให้เกิดความยั่งยืนต่อสังคมได้แต่จะต้องมีองค์ประกอบอื่นอีกมากมาย และต้องมีการบูรณาการ เอา BSC เข้าไปในวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และนโยบายเหล่านั้น เพื่อให้มีการสร้างโครงการใหม่ๆ และให้เกิดการเรียนรู้ ซึ่งก็ยังไม่เกิดผลประโยชน์เต็มที่ และมีข้อขัดข้องในเรื่อง การตรวจสอบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผล ตลอดจนการต้องแลกเปลี่ยนกับบางสิ่ง (Trade - Offs) (www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004)

ประเทศแคนาดา มีการนำเครื่องมือ BSC เข้าไปใช้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างที่ยกมานี้เป็นการนำไปใช้กับหน่วยงานด้านสุขภาพของรัฐ (Public Health Unit) ซึ่งมีการกำหนด มุมมองของตัวแบบ BSC ไว้ 4 ด้าน คือ 1) ด้านผลการปฏิบัติงานของโครงการ Public Health 2) ด้านการรับรู้สาธารณะ (Public Perceptions of Public Health) 3) ผลการดำเนินงานองค์การและการเรียนรู้ (Organizational Performance and Learning) 4) ด้านการเงิน (Financial Performance) (dissertation from www.proquest.umi.com)

ประเทศนอร์เวย์ Leif Skiftenes Flak and Willy Dertz (2005) ได้ศึกษาถึงการนำ BSC ไปประยุกต์ใช้ร่วมกับ Stakeholder Theory เพื่อปรับปรุง กลยุทธ์ด้าน ระบบข้อมูลข่าวสาร ในภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะและสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน และต่างมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน ของผู้มีส่วนได้เสีย อีกทั้ง BSC ถูกวิพากษ์ว่าไม่เปิดกว้างเพียงพอสำหรับผู้มีส่วนได้เสียที่มีมากมายเช่นส่วนราชการ ดังนั้นการนำ BSC ไปใช้ในส่วนราชการจึงควรต้องคำนึงถึง ผลตอบแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ในแต่ละส่วนราชการ มากกว่าที่จะใช้ในรูปแบบเดียวกัน และควรร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดมิติต่างๆ ในรูปแบบของ Action Research.(www.hia.no/iris28/Docs/IRIS2028-1109.pdf)

การประยุกต์ใช้ BSC กับองค์การราชการ

Niven (2003) ได้แสดงการนำ Balanced Scorecard มาปรับใช้กับ องค์การราชการและองค์การที่ไม่แสวงหากำไร ปรากฏตามภาพที่ 5. โดยการนำ ภารกิจ มาเป็นหัวใจของระบบ BSC และใช้กลยุทธ์ (Strategy) เป็นแกนหลักกลางเพื่อเชื่อมโยงกับ มิติทั้ง 4 คือมิติด้านการเงิน ด้านลูกค้า (ประชาชน) ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโตของพนักงาน(ข้าราชการ)โดยมุ่งเน้นที่การยกระดับความพอใจกับ ลูกค้า (ประชาชน) เป็นมิติสูงสุดในกระบวนการประยุกต์ และมิติการเงินเป็นระบบสนับสนุนการดำรงอยู่ของกระบวนการดำเนินงาน กระบวนการภายในจะถูกกำหนดอย่างชัดเจนเพื่อการสร้างคุณค่าให้แก่ลูกค้า เป็นประเด็นสำคัญ โดยอาศัยพื้นฐานที่แข็งแกร่งของการเรียนรู้และการเจริญเติบโตของพนักงาน



ภาพที่ 5 การประยุกต์ใช้ BSC กับองค์การราชการและองค์การที่ไม่แสวงหากำไร
ที่มา: Paul R. Niven (2003: 32)

จากภาพที่ 5 อธิบายได้ว่าในองค์การภาครัฐนั้น พันธกิจจะเป็นตัวนำสูงสุด ทั้งนี้เพื่อมุ่งที่จะเป็นตัวดึงให้มีการพัฒนาการปฏิบัติในระดับล่างให้ได้ผลตามที่ต้องการ และพันธกิจดังกล่าวก็จะมีพัฒนาให้สูงขึ้นไปเรื่อยๆ เพื่อความอยู่ดีของประชาชน ในภาพนี้ BSC จะเป็นตัวแปลงกลยุทธ์สู่ภาคปฏิบัติ ดังนั้นตัวกลางที่เชื่อมโยงและขับเคลื่อนมิติต่าง ๆ จึงใช้ Strategy แทน BSC ซึ่งความสำคัญของมิติต่าง ๆ จะเป็นฐานเชื่อมโยงไปสู่ความสำเร็จในพันธกิจที่วางไว้ กล่าวคือ

มิติในด้านลูกค้า (ซึ่งหมายถึงประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง) เป็นสิ่งที่สะท้อนในการกำหนดพันธกิจ ดังนั้นความสำคัญในมิตินี้จึงอยู่ที่ว่าต้องรู้ว่าใครคือคนที่เราต้องบริการและเจ้าหน้าที่ส่วนใดที่จะต้องดูแล และการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ และสร้างการสนับสนุนให้แก่ชุมชน (Build Community Support)

มิติด้านการเงิน จะเน้นที่การพิจารณาคุณค่าที่ประชาชนจะได้รับอย่างเหมาะสมกับจำนวนเงินที่ใช้จ่ายไป ซึ่งในแต่ละกรณีไม่จำเป็นที่จะต้องเท่าเทียมกัน เนื่องจากการดูแลประชาชนที่ด้อยโอกาสอาจต้องใช้ค่าใช้จ่ายมากกว่าคนอื่น การวัดผลด้านการเงินจึงควรแยกตามการดำเนินงานในแต่ละเรื่อง ตามความเหมาะสม

มิติด้านกระบวนการภายในองค์การ จะมุ่งเน้นในการกำหนดกระบวนการทำงานที่จะสร้างความความสุขให้กับประชาชน ตามพันธกิจที่วางไว้ร่วมกัน ดังนั้นการวัดผลในมิตินี้จึงควรวัดในการเลือกวิธีการทำงานที่ง่าย สะดวก รวดเร็วและมีผลดีต่อการบริการ โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรมีการคิดค้น สร้างสรรค์ และพัฒนากระบวนการทำงานใหม่ ๆ (Develop New and Innovative Performances)

มิติด้านการเรียนรู้และการเติบโต ถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของมิติด้านต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่พันธกิจที่กำหนดไว้ โดยการสร้างให้บุคลากรเกิดการเรียนรู้ร่วมกันในพันธกิจหลัก ในกระบวนการทำงานและความรับผิดชอบในด้านการใช้จ่าย โดยการเพิ่มการฝึกอบรม และการให้ความรู้ แก่บุคลากร (Increase Production Training) อันจะทำให้เกิดความยั่งยืนในผลการดำเนินงาน

ซึ่งในมิติทั้งหมดจะต้องยึดโยงด้วยแกนหลักคือกลยุทธ์ขององค์การที่ต้องร่วมกันวางในทุกระดับ ตั้งแต่ฝ่ายบริหารรวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่าง ซึ่งกลยุทธ์ดังกล่าวจะเป็นกลยุทธ์ในแต่ละระดับของการทำงาน เช่นถ้าเป็นกระทรวง ก็เป็นกลยุทธ์ระดับกระทรวง หรือถ้าเป็นกรม กอง ก็เป็นกลยุทธ์ระดับ กรม กอง นั้นๆ โดยอยู่ในขอบเขตของกลยุทธ์แม่บทที่เกิดจากการวางแผนกลยุทธ์ (Niven, 2003: 32-36)

ปัญหาและอุปสรรคของการนำ BSC มาใช้ในหน่วยงานราชการ

Norreklit, H. (2000) ใน Performance Measurement and Management Literature Review มีความเห็นว่า ลำพังมิติทั้ง 4 ของ BSC ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดในองค์การได้ นอกจากนี้ BSC ยังขาดทฤษฎีที่รองรับแนวคิดนี้ และเห็นว่า การวัดผลการดำเนินงานต้องเริ่มจากการพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมขององค์การเป็นสำคัญ การกำหนดกลยุทธ์ขององค์การก็เกิดจากปฏิกิริยาต่อ โอกาส และอุปสรรค ของแต่ละองค์การที่ไม่เหมือนกัน

ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับ Brignal, S. (2002) ใน Performance Measurement and Management Literature Review ที่เห็นว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรของการดำเนินงานไม่ได้เป็นสากลเหมือนกันไปทุกองค์การ อันจะเป็นเหตุและผลที่เกิดในทางเดียวกันเสมอไป และเขายังเห็นว่า BSC ไม่มีทางที่จะเกิด สมดุลและบูรณาการได้ สิ่งที่จะกำหนดรูปแบบของการวัดผลการดำเนินงานที่แท้จริง ก็คือลักษณะทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของแต่ละองค์การ

เช่นเดียวกับ Linard, K. and Fleming, C. (2001) ที่เห็นว่า BSC ยังมีปัญหาในเรื่องการการถ่ายทอดกลยุทธ์ไปสู่ระดับล่าง เพราะการขาดระเบียบวิธีที่ถูกต้องในการเลือกและการสร้างความสัมพันธ์ของ metric กับ กลยุทธ์ขององค์การ

Kaplan และ Norton (2005) มองเห็นปัญหาของการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่ภาคปฏิบัติ เนื่องจากองค์การมีการบริหารงานแบบแยกส่วน จึงเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานระดับองค์การ (Corporate level Unit) เพื่อรับผิดชอบในการจัดการ ยุทธศาสตร์ในองค์การโดยเฉพาะ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทั่วทั้งองค์การให้เกิดประสิทธิผล ซึ่งภารกิจหลักคือการจัดการระบบ BSC การถ่ายทอดเป้าหมาย และการวัดผลลงสู่ระดับล่าง ตั้งแต่ ระดับธุรกิจ (Business unit) จนถึงระดับ บุคคล และในปัจจุบันหน่วยราชการที่นำ BSC มาใช้ มักนิยมตั้งหน่วยงานระดับองค์การ ซึ่งในประเทศไทยเองก็ได้จัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว เรียกว่า สำนักบริหารยุทธศาสตร์ ในแต่ละกระทรวง

**แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติราชการของ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการโดย
ประยุกต์ใช้เครื่องมือ Balanced Scorecard ในประเทศไทย
(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2546)**

1. ประวัติและที่มา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2546) ได้กล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการไทยเริ่มมีมานานแล้ว แต่เริ่มเป็นรูปธรรมเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2535 โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (คปร.) เพื่อศึกษาวิเคราะห์กำหนดแนวนโยบายการปฏิรูประบบราชการ แต่พบว่ายังขาดการเน้นเรื่องประสิทธิภาพอย่างจริงจัง ดังนั้นในเวลาต่อมา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบต่อแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐซึ่งกำหนดให้มีการปฏิรูปราชการด้วยแผนงานหลัก 5 แผน คือ

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ
2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ
3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล
4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย
5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นกิจกรรมสำคัญของแผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐซึ่งกำหนดว่าภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยยึดประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือการบริหารที่มากับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งต้องคำนึงถึงประชาชนและผลสัมฤทธิ์ของงาน เพื่อให้การทำงานของภาครัฐมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (Outputs) ของงานมากกว่าที่จะเน้นที่ปัจจัยนำเข้า (Inputs) และที่กระบวนการทำงาน หรือกฎระเบียบที่เคร่งครัด โดยจัดให้มีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ชัดเจน และการกำหนดผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน รวมถึงมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเกิดความคุ้มค่าในการใช้ภาษีของประชาชนและงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการ อันเป็นการประยุกต์ ตัวแบบ BSC มาปรับใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยมี มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC 4 ด้าน คือ

1. ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์การ (External Perspective) เป็นการพิจารณาองค์การในมุมมองของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ และสาธารณชนทั่วไปที่อยู่ในสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์การ ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียในประโยชน์ต่างๆ รัฐบาล หน่วยงานราชการอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ องค์การพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ฯลฯ

2. ด้านองค์ประกอบภายในองค์การ (Internal Perspective) เป็นการพิจารณาย้อนกลับไปที่โครงสร้างองค์การ กระบวนการทำงานทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถหลักขององค์การ วัฒนธรรม และค่านิยม

3. ด้านนวัตกรรม (Innovation Perspective) เป็นการพิจารณาความสามารถขององค์การต่อการเปลี่ยนแปลง เป็นการมองไปในอนาคตว่าองค์การควรริเริ่มสร้างสรรค์อย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม

4. ด้านการเงิน (Financial Perspective) ให้ความสำคัญกับการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของเงินงบประมาณที่ใช้ ความสามารถของการให้บริการเทียบกับการปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมถึงการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ปรากฏ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปรับปรุงและแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รับช่วงการพัฒนาระบบราชการต่อมา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ร่วมกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ตามรายละเอียด ดังนี้

1. มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การบริหารราชการ และการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงพันธกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

2. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 ซึ่งมี ยุทธศาสตร์ 7 ข้อ แต่ในที่นี้ขอกล่าวเฉพาะยุทธศาสตร์ที่ 1. ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง และการพัฒนาระบบราชการ

ยุทธศาสตร์ที่ 1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน มาตรการที่กำหนดไว้ อย่างหนึ่งคือ ปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยจัดให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีกับหัวหน้าส่วนราชการไว้เป็นการล่วงหน้า รวมทั้งให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวทุกสิ้นปี และถือเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของการให้เงินรางวัลประจำปีแก่ส่วนราชการ ซึ่งการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่จัดทำขึ้นนี้เอง เป็นการนำแนวคิดของ BSC มาประยุกต์ใช้ โดยนำแบบอย่างจากการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศเช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศแถบยุโรปบางประเทศ

2. กรอบการประเมินผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการของ สำนักงาน ก.พ.ร.

จากแนวคิดดังกล่าว ก.พ.ร. ได้วางข้อกำหนดว่าส่วนราชการระดับกรมและระดับจังหวัด ต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อรับสิ่งจูงใจตามข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ได้แก่

1. มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

หลักการคือให้ประเมินผลความสามารถในการปฏิบัติราชการ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์กับปัจจัยนำเข้า เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลาการให้บริการและความคุ้มค่าของการใช้เงิน ฯ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับมิติของ BSC ที่ใช้โดยทั่วไป ก็คือมิติด้านการเงินซึ่งมุ่งที่กำไรสูงสุด แต่ในระบบราชการผลการดำเนินงานสูงสุดก็คือการให้คุณค่าต่อประชาชนที่คุ้มกับเงินที่ใช้จ่าย

2. มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ

หลักการคือประเมินผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมา ดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ เช่น ผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ เป็นต้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับมิติของ BSC ที่ใช้โดยทั่วไป ก็คือ มิติ ด้านกระบวนการภายใน ซึ่งต้องมีการจัดขั้นตอน ระบบการทำงาน เพื่อให้งานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

3. มิติด้านคุณภาพการให้บริการ

หลักการคือให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับมิติของ BSC ที่ใช้โดยทั่วไป ก็คือมิติด้านลูกค้า นั่นเอง ซึ่งให้ความสำคัญกับการคิดค้นวิธีในการบริการอย่างมีคุณภาพ รวดเร็ว

4. มิติด้านการพัฒนาองค์การ

หลักการคือให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์การ เช่น การลดอัตราค่าจ้าง การมอบอำนาจการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาต ไปยังระดับปฏิบัติการ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับงาน เป็นต้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับมิติของ BSC ที่ใช้โดยทั่วไป ก็คือมิติด้านการเรียนรู้ และการเติบโต ของบุคลากร เพื่อเป็นพื้นฐานของการดำเนินงาน ให้องค์การบรรลุเป้าหมาย

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สรอายุ ประมวลวรชาติ (2544) ศึกษาปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในการนำ BSC มาใช้ในองค์การธุรกิจกลุ่มสื่อสารของไทย : กรณีศึกษาบริษัท เทเลคอม เอเชีย จำกัด (มหาชน) และบริษัท แอ็ดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) โดยการศึกษาใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) กับผู้ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบต่อการนำ BSC ในบริษัทดังกล่าว

จากการวิจัยพบว่าปัจจัยสนับสนุนต่อการนำ BSC มาใช้ได้แก่ปัจจัยด้านลักษณะธุรกิจที่ทั้งสองบริษัทมีลักษณะการดำเนินงานแบบพลวัตรทำให้สามารถยอมรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ง่าย ซึ่งเป็นผลดีต่อการนำ BSC มาใช้ ปัจจัยด้านผู้นำที่เห็นคุณค่าและพร้อมที่จะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยด้านแนวความคิดเรื่อง Balanced Scorecard ปัจจัยด้านการเตรียมการทั้งในด้านระบบสารสนเทศและด้านวัฒนธรรมองค์การ ที่เอื้อต่อการรับสิ่งใหม่ๆ เข้าสู่องค์กร ถึงแม้พนักงานจะมีความกังวลอยู่บ้าง แต่ความเอาใจใส่ของผู้นำและพนักงานที่มีศรัทธาและมีความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้เป็นปัจจัยสนับสนุนมากกว่าเป็นอุปสรรค

พัชรินทร์ เชาว์กิตติวุฒิ (2544) ได้ศึกษาการวัดประสิทธิผลของโครงการโดยการใช้ BSC โดยศึกษากรณีบริษัทจัสมิน เทเลคอม ซิสเต็มส์ จำกัด งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากพนักงานของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับโครงการ จากการวิจัยพบว่า การวัดประสิทธิผลโครงการด้วย BSC นั้นช่วยให้มองเห็นปัญหาต่างๆของบริษัท ที่มีความเชื่อมโยงกันและยังสามารถวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาได้ด้วย ซึ่งทำให้การบริหารโครงการมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่

อานันท์ จันทวรรณดี (2544) ศึกษาปัจจัยด้านเป้าหมายองค์การที่มีผลต่อการตัดสินใจนำแนวคิด Balanced Scorecard มาใช้ในองค์การ : กรณีศึกษาฝ่ายทรัพยากรบุคคลและธุรการทั่วไป บริษัทพญาฟูดอินดัสตรี จำกัด พบว่า บริษัทมีปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในการตัดสินใจนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ได้แก่ การสนับสนุนของผู้บริหาร วิสัยทัศน์ที่จะพัฒนาองค์การ เงินทุนที่เอื้อต่อการพัฒนาเทคโนโลยี อุปกรณ์ การเตรียมพร้อมในด้านต่างๆ ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาตัวชี้วัด (Key Performance Indicators – KPI) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้เหมาะสมกับกระบวนการทำงานของแต่ละฝ่าย เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนและการสร้างความเข้าใจแก่พนักงานในองค์การ รวมถึงการเตรียมความพร้อมให้พนักงานสามารถทำตาม KPI ที่กำหนดขึ้นได้

วิชชุดา ชัยจิราภรณ์ (2546) ศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงาน ศึกษากรณี : การประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเทคนิค Individual Balanced Scorecard ของบริษัท ฟิลิปเซมิคอนดักเตอร์ (ไทยแลนด์) จำกัด โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ด้วยการสัมภาษณ์พนักงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการประเมินผล และสัมภาษณ์พนักงานในฐานะผู้ประเมิน โดยเน้นที่ วิธีการ กระบวนการ เทคนิคและปัญหาในการประเมิน และใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจเกี่ยวกับการรับรู้ และความคิดเห็นของพนักงานในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับการรับรู้ ความเข้าใจของพนักงานในการนำระบบ Individual Balanced Scorecard มาใช้เพื่อแก้ปัญหาการประเมินแบบเก่า (ซึ่งในแต่ละแผนกจะทำแบบฟอร์มการประเมินและวิธีการประเมินขึ้นใช้เองในแผนก ทำให้เกิดการประเมินผลที่แตกต่างและไม่เที่ยงตรง) อยู่ในช่วงปานกลางถึงมาก 2) พนักงานเห็นด้วยว่าหลังจากการนำวิธีการประเมินแบบ Individual Balanced Scorecard มาใช้ทำให้ประสิทธิผลในการประเมินผลการปฏิบัติงานดีขึ้นอยู่ในช่วงปานกลางถึงมาก

รศวันต์ ฅม้งรักษ์สัตว์ (2546) ศึกษาเรื่องการนำ Balanced Scorecard (BSC) มาใช้ใน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อศึกษาถึงกระบวนการและวิธีการในการนำ BSC มาใช้ในการดำเนินงานจริงของ กบข. รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำ BSC มาใช้ การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ และนำเสนอผลการวิเคราะห์ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยการตั้งคำถามไว้ล่วงหน้า ผลการศึกษาพบว่าขั้นตอนที่เริ่มมีปัญหาคือ ขั้นตอนการกำหนดเกณฑ์การประเมินตัวชี้วัด ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีปัญหามากที่สุดเนื่องจากเป็นขั้นตอนที่พนักงานกับผู้บริหารมีส่วนร่วมกันในการดำเนินงาน ซึ่งปัญหาเกิดจากตัวองค์กรและบุคลากร ไม่ได้เป็นปัญหาที่ตัวหลักการของ BSC และพบว่าองค์กรต้องใช้เวลาในการพัฒนาทั้งในด้านพื้นฐานความรู้ และความพร้อมของพนักงานเพื่อให้เกิดความรู้สึกมั่นใจกับระบบใหม่ที่มีผลกระทบต่อการทำงาน และคำตอบแทนที่พนักงานจะได้รับรวมทั้งลักษณะโครงสร้างองค์กรที่เอื้อต่อการดำเนินการล้วนเป็นปัจจัยสนับสนุนในการนำ BSC มาใช้ให้ประสบความสำเร็จ

ศิริณี ชุมพงค์ (2546) ทำการศึกษาเรื่อง การวัดผลการปฏิบัติงานของโรงพยาบาลโดยใช้ Balanced Scorecard โดยการเก็บข้อมูล ด้วยแบบสำรวจความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ และการสัมภาษณ์ ความพึงพอใจของ ผู้ป่วย และเก็บข้อมูลจากเอกสาร ของโรงพยาบาลชุมชน 3 แห่งในจังหวัดพัทลุง แล้วนำมาเปรียบเทียบกัน ผลการศึกษาพบว่า BSC สามารถใช้ในการวัดผลการทำงานของโรงพยาบาลได้ เนื่องจากครอบคลุมมุมมองการบริหาร และตัวชี้วัดมีความสัมพันธ์เป็นเหตุเป็นผล สามารถวัดได้ทั้งการปฏิบัติงานและปัจจัยผลักดันการปฏิบัติงาน.

อรสา อัครวัชรางกูร (2546) ทำการศึกษาเรื่อง การสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกลุ่มงานพยาบาลสถาบันมะเร็งแห่งชาติ ตามแนวคิดระบบวัดผลดุลยภาพ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการนำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกลุ่มการพยาบาลตามแนวคิด BSC ไปใช้ในการปฏิบัติจริง โดยใช้มุมมองตามแนวคิดระบบ BSC 4 มุมมอง ประกอบด้วย มุมมองด้านผู้รับบริการ มุมมองด้านกระบวนการภายใน มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนาและมุมมองด้านงบประมาณ และการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกลุ่มงานพยาบาลสถาบันมะเร็งแห่งชาติ ที่ได้จากการศึกษาประกอบด้วย ตัวชี้วัดด้านผู้รับบริการ 5 ตัวชี้วัด ด้านกระบวนการภายใน 11 ตัวชี้วัด ด้านการเรียนรู้และการพัฒนา 8 ตัวชี้วัด และด้านงบประมาณ 3 ตัวชี้วัด และผลการศึกษาพบว่า กลุ่มการพยาบาลมีความคิดเห็นต่อความเป็นไปได้ในการนำตัวชี้วัดทั้งหมดไปใช้ในการปฏิบัติงานจริง อยู่ในระดับสูง

สุวิต ศรีไหม (2546) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้การบริหารเชิงดุลยภาพ กับการควบคุมทางการจัดการและการสื่อสารกลยุทธ์ในองค์การเป็นการวิจัยเชิงบุกเบิก (Exploratory Descriptive Research) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้การบริหารเชิงดุลยภาพ(BSC) กับ (1)การควบคุมทางการจัดการและ (2) การสื่อสารกลยุทธ์ในองค์การ โดยมีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่ใช้การบริหารเชิงดุลยภาพ 18 องค์การเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย และมีผู้บริหารระดับต้นเป็นหน่วยให้ข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้แบบสอบถาม ผลการวิจัยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เห็นว่าการบริหารเชิงดุลยภาพเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การ รองลงมาเห็นว่าเป็นเครื่องมือการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และเป็นเครื่องมือประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน และพบว่าการบริหารเชิงดุลยภาพไม่สามารถทำให้ประสิทธิผลทางการจัดการและการสื่อสารกลยุทธ์เพิ่มขึ้นได้ในระยะเวลา 2 ปี

Hettefelt, Ulrika ; Karlen, Charlotte. (2002) วิเคราะห์การนำแนวคิด BSC ไปใช้ในราชการส่วนท้องถิ่นของ ประเทศ สวีเดน โดยใช้วิธีการศึกษาจากราชการส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง โดยทำการสัมภาษณ์ ผู้ที่รับผิดชอบในส่วนราชการนั้นๆ ตลอดจนการวิเคราะห์จากเอกสารภายในหน่วยงาน ผลการศึกษาสรุปว่าไม่สามารถนำแนวทางของ BSC ไปใช้ในราชการส่วนท้องถิ่นของ สวีเดนได้ หากจะนำไปใช้จะต้องมีการปรับเงื่อนไขบางอย่างในหน่วยราชการ

Umashev, C. (2002, อ้างถึงใน สุวิต ศรีไหม, 2546) ได้ศึกษาปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพในการออกแบบและการนำ BSC มาใช้ในองค์การภาครัฐขนาดใหญ่ โดยใช้การศึกษาเป็นรายกรณี ผลการศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์กับการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำ BSC มาใช้ในองค์การ และนอกจากนั้นยังมีตัวแปรอื่นๆที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำ BSC มาใช้ คือโครงสร้างองค์การ อำนาจการตัดสินใจของพนักงาน การสื่อสาร การฝึกอบรมและนโยบายขององค์การ

Malin Sofia Harlem. (2002) ได้ศึกษาการใช้ Balanced Scorecard ในการจัดอุปสรรค ของการปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์: กรณีศึกษา Telemark County Tax Office ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ในประเทศนอร์เวย์ โดยตั้งประเด็นปัญหาในการศึกษาคือ BSC แก้ปัญหาการปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์ได้หรือไม่ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้การสังเกตการณ์และการซักถามผู้ปฏิบัติงาน ผลการศึกษาพบว่า BSC ทำให้เกิดความเข้าใจในทางยุทธศาสตร์และทำให้มองภาพได้ชัดเจนมากขึ้น และมีผลต่อสารสนเทศเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น เกิดกระบวนการสื่อสารในองค์การมากขึ้น แต่พบว่า BSC ไม่สามารถเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายที่ต่างระดับในองค์การได้อย่างชัดเจน และไม่สามารถเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้จริง

(master thesis from www-it.fmi.uni-sofia.bg/eg/res/balancede-gov.pdf)

Medinet, Ann F. (2004) ได้ศึกษาการนำ BSC ไปใช้สถานศึกษาเอกชน โดยการศึกษาเรื่อง “Determinants of School Effectiveness and Student Satisfaction in Colleges and University” โดยการศึกษาเชิงปริมาณ และใช้สถิติเชิงอนุมาน Regression และ Factor Analysis ในการทดสอบสมมติฐาน โดยสรุปว่า BSC เป็นเครื่องมือที่สามารถช่วยสถานศึกษาในการกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้ได้ตามเป้าหมายขององค์การได้ (Dissertation, from :www. proquest. umi.com)

Miville, Nina DeCario. (2005). ศึกษาเรื่อง Factors Influencing the Diffusion of Innovation and Managerial Adoption of New Technology. โดยใช้ Mercury hospital , Miami เป็นหน่วยในการศึกษา โดยมีพนักงานที่อยู่ในระดับตัดสินใจเป็นประชากรในการศึกษา เพื่อทดสอบสมมติฐานความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพของแพทย์และผู้จัดการกับการนำ BSC มาใช้ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ความแตกต่างในบุคลิกภาพ เกิดจากปัจจัยมากมาย ไม่ได้เกิดจากปัจจัยการนำเอาBSCมาใช้เท่านั้น (dissertation, from:www.huizenga.nova.edu/doctoral/dissertation.cfm)

Marcro Ahrendt. (2006). ได้ศึกษาเรื่อง “Balanced Scorecard in Public Sector : Realising the Open Source Software Strategy with the IT-Balanced Scorecard” เป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์จากเอกสาร และกรณีตัวอย่างใน ระบบเครือข่าย พบว่าการนำแนวคิด BSC ไปใช้ในส่วนราชการก่อให้เกิดการประสานระหว่าง ระบบบริหารราชการแนวใหม่ (New Public management) ขณะที่ระบบการวัดแบบเดิมไม่สนองตอบ (diploma thesis, from http:// pascal. case.unibz:it/retrieve/3364/OS-BSC.En.pdf.)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวความคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ได้นำมาสรุป เป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย โดยมีขั้นตอนในการวิจัย ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1. การประมวลเอกสารในเรื่องที่เกี่ยวกับ แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งที่เห็นด้วยและโต้แย้ง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อให้ทราบแนวคิด องค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ทั้งในส่วนของภาคเอกชนและภาครัฐที่เหมาะสมกับการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

ขั้นที่ 2. วิเคราะห์การจัดทำ SWOT การกำหนดตัวชี้วัด การจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ทราบถึง กระบวนการ จัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยเครื่องมือ BSC ของสำนักงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์

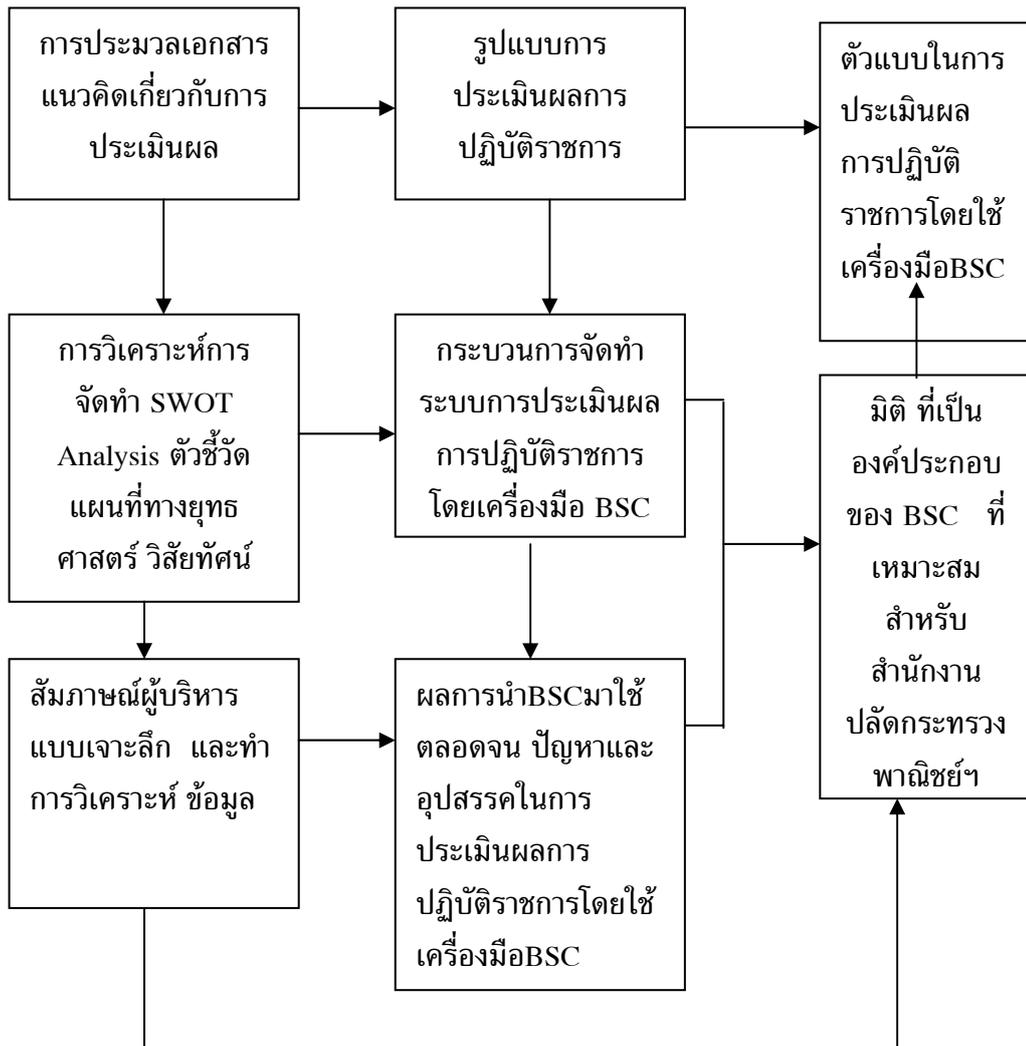
ขั้นที่ 3. สัมภาษณ์ผู้บริหาร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย แบบเจาะลึก ระดับผู้อำนวยการ กองสำนัก หรือเทียบเท่าคือ (1) กองกลาง (2) กองคลัง (3) กองการเจ้าหน้าที่ (4) กองบริหาร พาณิชย์ภูมิภาค (5) สำนักนโยบายเศรษฐกิจการพาณิชย์ (6) สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า (7) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (8) สถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ (9) กลุ่มงาน พัฒนาระบบบริหาร เพื่อให้ทราบถึง ผลการนำระบบ BSC มาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติ ราชการ ปัญหา อุปสรรค ในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และ เพื่อให้ทราบแนวคิดในการออกแบบระบบ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ขั้นที่ 4. วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด จากขั้นที่ 2 และ 3 เพื่อให้ทราบมิติของ BSC ที่ควรมี ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อทำการกำหนดตัวแบบที่ควรเป็นและเหมาะสมในการ ประเมินผลการปฏิบัติงานโดยใช้เครื่องมือ BSC สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

จากขั้นตอนการวิจัย ดังกล่าวข้างต้น สามารถนำเสนอสรุปเป็นรูปแบบของ กรอบแนวคิดได้ดังนี้

วิธีการศึกษา

ผลการศึกษา



บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บข้อมูล ดังนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลปฐมภูมิ

โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในลักษณะการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการตั้งคำถามล่วงหน้า (The Interview Guide) โดยสัมภาษณ์ บุคคลดังต่อไปนี้

1.1 ผู้บริหาร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหาร ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จำนวน 9 คน โดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ กองกลาง
- (2) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ กองคลัง
- (3) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ กองการเจ้าหน้าที่
- (4) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ กองบริหารพาณิชย์ภูมิภาค
- (5) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ สำนักนโยบายเศรษฐกิจการพาณิชย์
- (6) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า
- (7) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(8) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ สถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ

(9) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร

2. ข้อมูลทุติยภูมิ

1) ตำรา วารสาร บทความ เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ แนวคิด และทฤษฎีด้านการวัดผลการปฏิบัติงาน และ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ BSC และการนำ BSC มาใช้กับภาคเอกชนและภาครัฐ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

2) ระเบียบข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารและรายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับ SWOT Analysis การกำหนดตัวชี้วัด การจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ (Strategy Maps) เพื่อให้ทราบถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์หลัก อันจะนำไปสู่การกำหนดกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลโดยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนเอกสารรายงานต่างๆของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ต่อสำนักงาน ก.พ.ร. และรายงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้อง

3) เอกสารต่างๆ จากบริษัทที่ปรึกษา (บริษัท อันดามันซอฟต์แวร์ จำกัด) ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้ว่าจ้างมาเป็นที่ปรึกษา ในช่วงปี พ.ศ. 2547-พ.ศ. 2548

4) ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำระบบ BSC ไปใช้ในการปฏิบัติ ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ ทั้งในและต่างประเทศ

การวิเคราะห์ข้อมูล

จากข้อมูล ปฐมภูมิ และทุติยภูมิ ที่เก็บรวบรวมได้ จะนำมาวิเคราะห์ ดังนี้

1) วิเคราะห์ การจัดทำ SWOT การกำหนดตัวชี้วัด การจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

2) วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบ ผลกระทบ ปัญหา อุปสรรค และในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และเพื่อให้ทราบแนวคิดในการออกแบบระบบ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

3) วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดข้างต้น เพื่อให้ทราบ มิติที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

4) กำหนดตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

บทที่ 4

ผลการวิจัยและข้อวิจารณ์

การศึกษาเรื่อง การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้ข้อมูลจาก ตำรา เอกสาร ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ตลอดจนเอกสารรายงานต่างๆของกระทรวงพาณิชย์และรายงานของหน่วยงานของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ หลังจากนั้นนำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์ และนำเสนอผลการวิจัยตามลำดับดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 แนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์การทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

ตอนที่ 2 กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ตอนที่ 3 ผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ตอนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ตอนที่ 5 มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC ที่เหมาะสมและตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ตอนที่ 1 แนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์กรทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

1 แนวคิดของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC

จากการศึกษาพบว่า แนวคิดของ BSC เกิดมาจากการพัฒนาเครื่องมือประเมินผลการปฏิบัติงานแบบเดิม คือการประเมินผล ทางด้านการเงินเพียงอย่างเดียว มาเป็นการประเมินผล และการวัดผลการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานที่ครอบคลุมด้านต่าง ๆ นอกเหนือจากด้านการเงิน และนอกจากนั้น BSC ยังพัฒนาไปเป็นเป็นเครื่องมือในการจัดการ เพื่อแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ รวมถึงการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ ในระยะเวลาต่อมา

แนวคิด BSC เกิดขึ้นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1990 โดย Robert S. Kaplan และ David P. Norton ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ได้มาเผยแพร่ใช้กับองค์กรเอกชน ในสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ. 1993 บริษัทชั้นนำทั่วโลกประมาณร้อยละ 50 ได้นำ BSC ไปประยุกต์ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานและการจัดการ จนถึงปัจจุบัน ได้แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับขององค์กรขนาดใหญ่ในหลายประเทศ เช่น แคนาดา อังกฤษ เยอรมัน สวีเดน ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และ ในปีปลายปี ค.ศ.2000 องค์กรขนาดใหญ่ในสหรัฐฯ ประมาณร้อยละ 50 ได้นำ BSC เข้าไปประยุกต์ใช้ องค์กรขนาดใหญ่ในทวีปอเมริกาเหนือ ประมาณ ร้อยละ 44 และบริษัทชั้นนำใน เยอรมัน ออสเตรเลีย และ สวิสเซอร์แลนด์ ประมาณ ร้อยละ 50 นำเครื่องมือ BSC นี้ไปประยุกต์ใช้ ในการจัดการเช่นกัน

ต่อมา ในปี 1996 ได้เริ่ม นำเครื่องมือ BSC มาประยุกต์ใช้กับองค์กรภาครัฐ โดยเริ่มที่สหรัฐอเมริกา มีการนำไปประยุกต์ใช้กับ Public Health Service และ National Cancer Institute's Division of Cancer Prevention และหน่วยงานอื่นๆ ในประเทศเยอรมัน เช่น ใช้กับ German Federal Government ประเทศแคนาดา นำไปใช้กับหน่วยงานด้านสุขภาพของรัฐ (Public Health Unit) ในประเทศอังกฤษ ได้นำไปใช้กับ ของหน่วยงานด้าน E-Government ในประเทศ สวีเดน นำไปใช้ในราชการส่วนท้องถิ่น ประเทศนอร์เวย์ นำไปใช้กับ Telemark Country Tax Office ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และประเทศอื่น ๆ ก็นำ BSC ไปประยุกต์ใช้เช่นกัน

ในประเทศไทย ภาคเอกชนได้เริ่มนำมาใช้ก่อน ประมาณ ปี พ.ศ.2542 เช่น บริษัท พทยาฟูดอินดัสตรี จำกัด บริษัท ฟิลิปเซมิคอนดักเตอร์(ไทยแลนด์) จำกัด เป็นต้น ส่วนภาครัฐ เริ่มนำมาศึกษา ราว ปี พ.ศ. 2545 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

นำมาปรับใช้ตามแผนการปฏิรูประบบราชการ ตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ทั้งนี้โดยอาศัย มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงพันธกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอโดยเน้นที่การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ เป็นสำคัญ และรัฐบาลไทยได้กำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ซึ่งมียุทธศาสตร์ 7 ข้อ แต่ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาระบบราชการคือยุทธศาสตร์ที่ 1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน โดยจัดให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีกับหัวหน้าส่วนราชการไว้เป็นการล่วงหน้า รวมทั้งให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวทุกสิ้นปี และถือเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของการให้เงินรางวัลประจำปี แก่ส่วนราชการ ซึ่งการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่จัดทำขึ้นนี้เองเป็นการนำแนวคิดของ BSC มาประยุกต์ใช้ โดยนำแบบอย่างจากการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศเช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศแถบยุโรปบางประเทศ

2 องค์ประกอบสำคัญของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ในองค์การ ภาคเอกชน และภาครัฐ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบ หรือมุมมอง ของ BSC ที่นำมาประยุกต์ใช้ ในปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

2.1 ภาคเอกชน ในประเทศไทยและต่างประเทศ

องค์ประกอบ สำคัญ ของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ อยู่ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ ในภาคเอกชนส่วนใหญ่ประกอบด้วยมุมมองที่สำคัญ 4 มุมมอง คือ

1) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) โดยมองการวัดทางการเงิน คือ การสรุปผลการดำเนินงานด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจ การวัดทางการเงินนี้จะชี้ให้เห็นถึงกลยุทธ์ของบริษัท เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติ วัตถุประสงค์สำคัญเกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายรับ การลดต้นทุน และเพิ่มประสิทธิผล การใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์และการลดความเสี่ยงทางการเงิน

2) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) วัตถุประสงค์ที่สำคัญของมุมมองนี้ได้แก่ การเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาด การหาลูกค้าใหม่ รักษาลูกค้าเก่า โดยการนำเสนอสินค้าที่มีคุณภาพ การบริการที่รวดเร็ว และชื่อเสียงของกิจการ โดยการสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า

3) มุมมองด้านกระบวนการภายในของธุรกิจ (Internal-Business Perspective) มุมมองด้านนี้จะต้องสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับสองด้านแรก เพราะเป็นพื้นฐานที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจของลูกค้า เกิดยอดขายและกำไร ซึ่งเกิดจากการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานภายในองค์กร

4) มุมมองของการเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth Perspective) มุมมองนี้มีความสำคัญมากต่ออนาคตขององค์กรเพราะเป็นพื้นฐาน ขององค์กร และเป็นตัวขับเคลื่อนที่จะทำให้เกิดมุมมองด้านต่าง ๆ ทุกด้าน ซึ่งวัตถุประสงค์ของมุมมองนี้แบ่งเป็น 3 ด้านหลักคือ ด้านความสามารถของพนักงาน ด้านความสามารถของระบบข่าวสารข้อมูล และด้านระบบแรงจูงใจ การกระจายอำนาจ และการปรับตัวให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2.2 ภาครัฐ ของประเทศไทย

องค์ประกอบ สำคัญ ของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ อยู่ในภาครัฐของประเทศไทย ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของภาคเอกชน จึง มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 มุมมอง เช่นกันคือ 1) มุมมองด้านการเงิน 2) มุมมองด้านลูกค้า 3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน และ 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต

แต่รัฐบาลไทยภายใต้การกำกับและการดูแลของสำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำองค์ประกอบ ทั้ง 4 ข้อดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ เหมือนกันทั้ง 4 ข้อ เพียงแต่เรียกชื่อใหม่ และได้วางข้อกำหนดว่า ส่วนราชการระดับกรมและระดับจังหวัดต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อรับสิ่งจูงใจ ตามข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 4 มิติ (มุมมอง) ที่สำคัญ คือ

1) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ หลักการคือให้ประเมินผลความสามารถในการปฏิบัติราชการ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์กับปัจจัยนำเข้า เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลา การให้บริการ และความคุ้มค่าของการใช้เงิน เป็นต้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านการเงิน ซึ่งมุ่งที่กำไรสูงสุด แต่ในระบบราชการผลการดำเนินงานสูงสุดก็คือการให้คุณค่าต่อประชาชนที่คุ้มกับเงินที่ใช้จ่าย

2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ หลักการคือให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ และเรื่องของการปราบปรามทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของลูกค้านั่นเอง ซึ่งให้ความสำคัญกับการคิดค้นวิธีในการบริการอย่างมีคุณภาพ รวดเร็ว

3) มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติราชการ หลักการคือประเมินผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ เช่น ผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ เป็นต้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านกระบวนการภายใน ซึ่งต้องมีการจัดขั้นตอน ระบบการทำงาน เพื่อให้งานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

4) มิติด้านการพัฒนาองค์กร หลักการสำคัญคือให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลดอัตราค่าจ้าง การมอบอำนาจการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาต ไปยังระดับปฏิบัติการ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับงาน เป็นต้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านการเรียนรู้และการเติบโต ของบุคลากร เพื่อเป็นฐานของการดำเนินงานในองค์กรบรรลุเป้าหมาย

2.3 ภาครัฐของต่างประเทศ

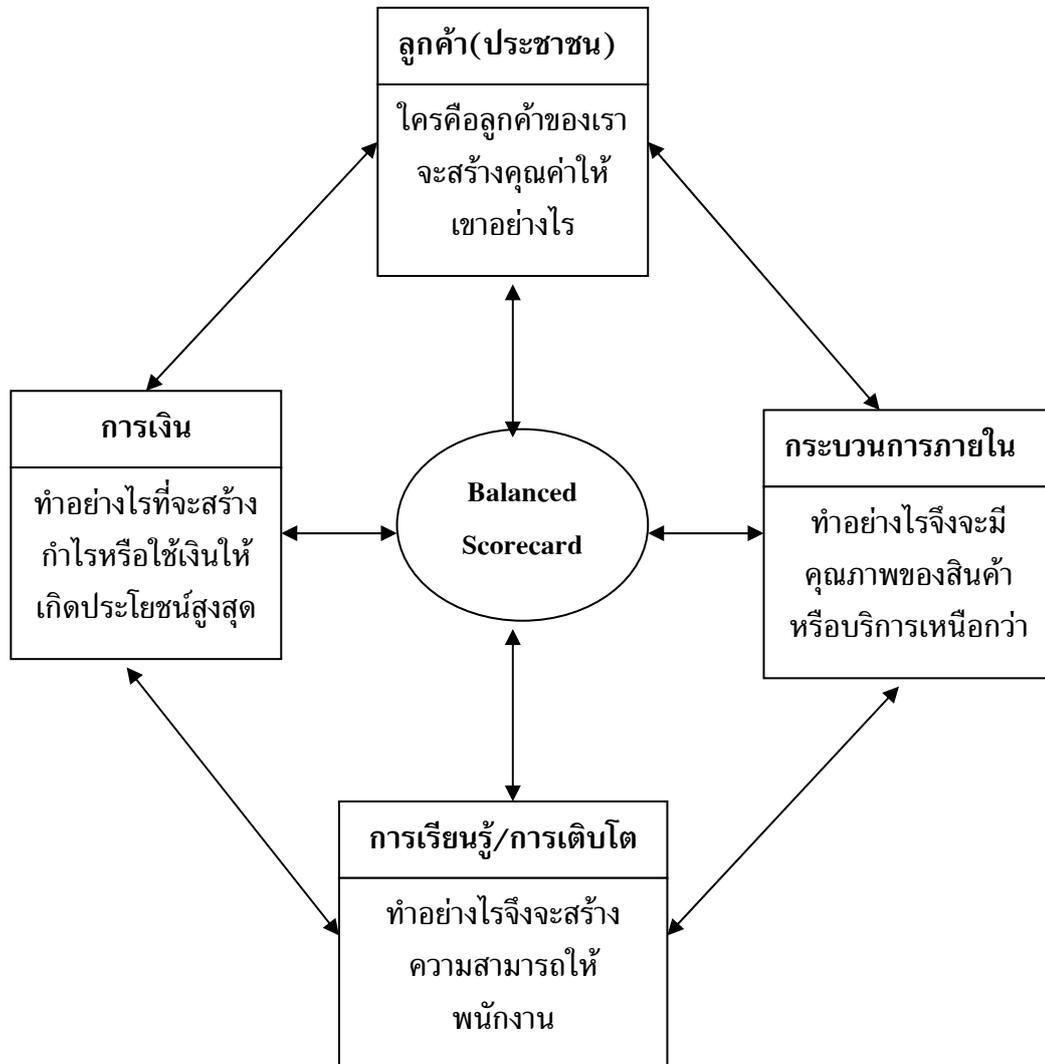
ในต่างประเทศ การนำระบบ BSC ไปประยุกต์ใช้นั้น องค์ประกอบที่สำคัญ ของ BSC จะกำหนดไว้ให้เหมาะสมกับแต่ละหน่วยงาน ไม่ได้กำหนดเป็นกรอบกว้างๆ เช่นเดียวกับประเทศไทย และไม่จำกัด อยู่ที่ 4 มุมมองเท่านั้น อาจมีการเพิ่มเติม ตัดทอน หรือปรับเปลี่ยนมุมมองใหม่ เช่น 1) มุมมองด้านผลประโยชน์ (Benefits Dimension) ซึ่งจะสัมพันธ์กับ คุณภาพและปริมาณของการบริการประชาชน 2) มุมมองด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Dimension) 3) มุมมองด้านการมีส่วนร่วม (Participation Dimension) ซึ่งรวมถึงการพิจารณาถึงความต้องการของผู้ใช้บริการ คำแนะนำของประชาชนต่อการตัดสินใจ และความสามารถในการแสดงความคิดเห็นในประเด็น

สาธารณะ เป็นต้น 4) มุมมองด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) ซึ่งรวมถึงปริมาณ ข้อมูล หรือการประชุม ที่จะใช้ในกระบวนการที่เป็นธรรม 5) มุมมองด้านการบริหารการ เปลี่ยนแปลง (Change Management Dimension) ที่มุ่งตัวชี้วัดในด้าน การพัฒนากลยุทธ์ การ ติดตามและการควบคุม รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจกับข้าราชการ (Malin Sofia Harlem, 2002) หรือในขณะที่บางหน่วยราชการอาจประกอบด้วย 4 มุมมอง คือ 1) มุมมองด้านผลการปฏิบัติงาน 2) มุมมองด้านการรับรู้สาธารณะ 3) มุมมองด้านผลการดำเนินงานองค์การและการเรียนรู้ และ 4) มุมมองด้านการเงิน

3. รูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์กรทั้งใน ประเทศไทยและต่างประเทศ

รูปแบบของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์กร ทั่วไป ทั้งภาคเอกชน และภาครัฐ ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ ส่วนใหญ่ก็จะประกอบด้วย มุมมองที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ 4 มุมมอง ดังกล่าวมาแล้ว จะมีบ้างบางองค์กร ที่เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอน มุมมองเสียใหม่ ให้เหมาะสมกับ ลักษณะการดำเนินงาน การบริหารงาน พันธกิจ และเป้าหมายขององค์กร โดยเฉพาะภาครัฐในต่างประเทศ

แต่ในที่นี้จะสรุปเพียงรูปแบบทั่วไป ที่องค์กรส่วนใหญ่ยังประยุกต์ใช้ ในการประเมินผล การปฏิบัติงาน ซึ่งจากการศึกษา พบว่ายังคงมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับ รูปแบบดั้งเดิม ของ Kaplan and Norton (1996) คือประกอบ ด้วย 4 มุมมอง คือ 1) มุมมองด้านการเงิน 2) มุมมองด้านลูกค้า 3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน และ 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการ เติบโต โดยเฉพาะรูปแบบนี้ องค์กรภาครัฐ ในประเทศไทย รวมทั้ง สำนักงานปลัดกระทรวง พาณิชย ยังยึดถือตามรูปแบบนี้ ปรากฏตามภาพ ที่ 6.



ภาพที่ 6 รูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC

จากภาพที่ 6 รูปแบบทั่วไปของ ระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ทั้งในองค์กร ภาคเอกชนและภาครัฐ มักประกอบด้วย 4 มิติ ที่ต้องมีความสมดุล กล่าวคือ

มิติในด้านลูกค้า ความสำคัญในมิตินี้จึงอยู่ที่ว่าต้องรู้ว่าใครคือลูกค้าขององค์กร และเจ้าหน้าที่ส่วนใดที่จะต้องดูแลลูกค้า เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้า

มิติด้านการเงิน ความสำคัญในมิตินี้คือ การสร้างผลกำไรสูงสุด จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในองค์กรเพื่อตอบแทนผู้ถือหุ้น

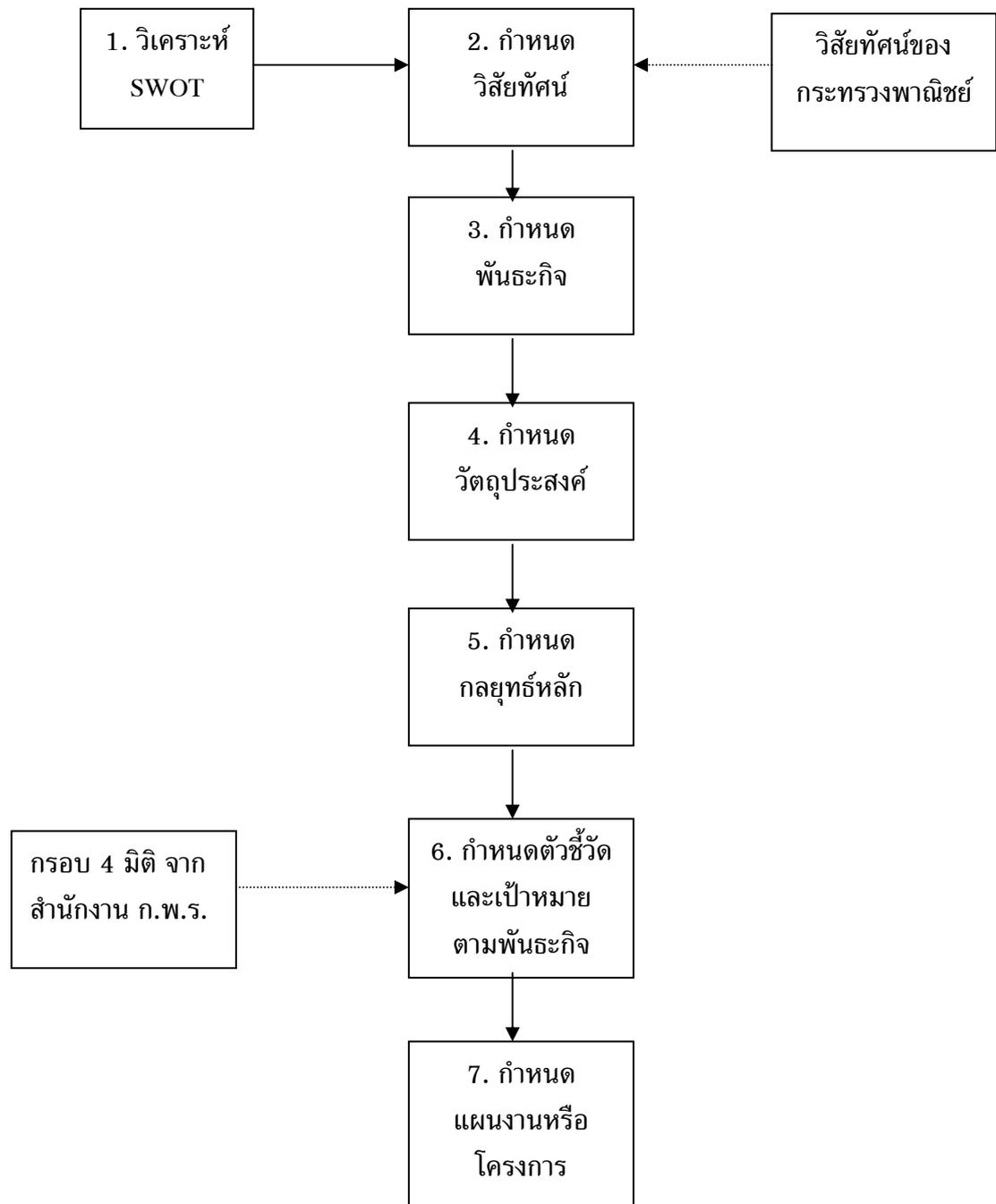
มิติด้านกระบวนการภายในองค์กร ความสำคัญในมิตินี้คือจะมุ่งเน้นในการกำหนดกระบวนการทำงานที่จะสร้างคุณภาพที่ดีที่สุด โดยการพัฒนาและคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ

มิติด้านการเรียนรู้และการเติบโต ถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการนำไปสู่มิติด้านต่างๆ ให้ความสำคัญกับการสร้างให้เจ้าหน้าที่โดยการเพิ่มการฝึกอบรม การให้ความรู้ เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในพันธกิจหลัก และความรับผิดชอบในด้านการใช้จ่าย

ตอนที่ 2 กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย เครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

กระทรวงพาณิชย์ ถือเป็นกระทรวงนำร่อง ที่นำระบบการวัดผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ BSC ตามนโยบายของรัฐบาล โดยผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในปลายปี พ.ศ. 2546 โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว

จากการศึกษาเอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ในช่วงปี พ.ศ.2546 และการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร พบว่าในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เริ่มกระบวนการศึกษาและดำเนินการ เพื่อเข้าสู่ระบบการวัดผลการปฏิบัติราชการ โดยเครื่องมือ BSC โดยมีกระบวนการศึกษาและจัดทำ ปรากฏตามภาพที่ 7



ภาพที่ 7 กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ซึ่งสามารถแสดงอธิบาย กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตามภาพที่ 7 ได้ดังนี้

ขั้นที่ 1. ทำการวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ (SWOT Analysis) คือวิเคราะห์เพื่อหา จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ทราบสถานะของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อเป็นกรอบกำหนด ทิศทางและกลยุทธ์ขององค์การอย่าง ชัดเจน และถูกต้อง ทั้งนี้โดยการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ กับระดับ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ ระดับสูง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ร่วมกันในการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติ ราชการด้วย BSC ทุกกอง และสำนักของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยได้จ้างบริษัทที่ ปรีกษา (บริษัท อันดามัน ซอฟท์ จำกัด) เข้ามาช่วยในการให้ความรู้ รวมทั้งแนะนำ เชิงวิชาการ ต่อจากนั้นผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จะร่วม กับ บริษัทที่ปรึกษา ใน การดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

ขั้นที่ 2. ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งต้องกำหนด ให้ สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของกระทรวงพาณิชย์เป็นสำคัญ โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ดังนี้ “เป็น องค์กรหลักในการผลักดันนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจการพาณิชย์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์” ซึ่งยังคง ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ขั้นที่ 3. ร่วมกันกำหนดพันธกิจ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งต้องกำหนดให้ สอดคล้อง สัมพันธ์กับ วิสัยทัศน์ตามขั้นตอนที่ 1 และได้กำหนดพันธกิจ ไว้ดังนี้

1. เสนอแนะนโยบายและจัดทำยุทธศาสตร์ รวมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ของกระทรวง
2. ส่งเสริมการค้า และแก้ไขปัญหาการพาณิชย์ในประเทศและต่างประเทศ
3. พัฒนาระบบสารสนเทศการพาณิชย์ และจัดทำตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจการค้า
4. พัฒนาบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นที่ 4. ร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตาม พันธกิจในขั้นที่ 3 และได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ดังนี้

1. การดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ บรรลุผลสัมฤทธิ์
2. ผู้ผลิตสินค้าในประเทศมีช่องทางจำหน่ายสินค้าได้มากขึ้น
3. ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์จากข้อมูลด้านการพาณิชย์อย่างทั่วถึง
4. บุคลากรของกระทรวงพาณิชย์มีศักยภาพพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง

ขั้นที่ 5. ร่วมกันกำหนดกลยุทธ์หลักของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยกำหนดกลยุทธ์ไว้ดังนี้

ปี พ.ศ.2547 กำหนดไว้รวม ๆ ว่า พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

ปี พ.ศ.2548 กำหนดไว้ดังนี้

1. เสนอแนะนโยบายและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจการพาณิชย์
2. สร้างพันธมิตร และพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มช่องทางการจำหน่าย
3. เพิ่มการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการพัฒนาการบริหารจัดการ
4. ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในเชิงรุกอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง
5. พัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากร

ขั้นที่ 6. ร่วมกันกำหนดตัวชี้วัด โดยพิจารณาจากมิติทั้ง 4ที่กำหนดโดย สำนักงาน ก.พ.ร คือ 1) มิติประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ หรือตามแผนปฏิบัติราชการ 2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ 3) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ 4) มิติด้านการพัฒนาองค์การ โดยนำแต่ละกรอบมิติ มาเชื่อมโยงกับพันธกิจ และกำหนดเป้าหมาย (Target) โดยอาศัยข้อมูลในปัจจุบันเป็นฐาน ในขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่ทางสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้กำหนด องค์ประกอบของ BSC มาให้เป็น 4 มิติ ซึ่งเหมือนกับกระทรวงอื่นๆ อีก 3 กระทรวง คือ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง และกระทรวงยุติธรรม ตามกรอบแนวคิดและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ลงวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546

ขั้นที่ 7. ร่วมกันจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรม เพื่อสนับสนุนตัวชี้วัดและ เป้าหมายตามขั้นที่ 6.

ซึ่งกระบวนการทั้งหมดที่กล่าวมานี้ เป็นกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้ เครื่องมือ BSC ในระดับกรม (คือสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์) ซึ่งจะต้องให้สอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ของระดับกระทรวงเป็นสำคัญ

ช่วงกลางปี พ.ศ. 2549 สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้เริ่มแปลง BSC จากสำนักงานปลัดกระทรวงลงสู่ระดับ กอง โดยให้มีการจัดทำ แผนที่ทางยุทธศาสตร์ ของสำนัก/กอง ในส่วนกลางและสำนักงานพาณิชย์จังหวัดบางส่วน และจะดำเนินการถ่ายตัวชี้วัดและเป้าหมายระดับสำนัก/กอง ลงสู่กลุ่มงานจนถึงรายบุคคล โดยว่าจ้าง บริษัท อินโนวา ซอฟต์แวร์ จำกัด เป็นบริษัทที่ปรึกษาและดำเนินโครงการนี้ ซึ่งผลการดำเนินงาน ไม่ได้นำเสนอไว้ในการศึกษาครั้งนี้

จากขั้นตอนของกระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่กล่าวมานั้น ผู้วิจัยพบว่าสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินจัดทำตามรูปแบบกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ขององค์การเอกชน ที่นำเอามิติด้านการเงินเป็นตัวตั้ง ซึ่งมีเป้าหมายคือ กำไรสูงสุด ราคาหุ้นสูงสุด เพื่อตอบแทนผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญ ดังนั้นในกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ขององค์การภาคเอกชน จึงต้องค้นหา จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของตัวเอง โดยการวิเคราะห์ SWOT เพื่อให้รู้สถานภาพของตนเอง ก่อนที่จะไปกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ขององค์การ แล้วจึงมาทำการกำหนดพันธกิจหลัก เพื่อสนับสนุนวิสัยทัศน์ที่องค์การตั้งไว้ ต่อมาจึงกำหนดวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกิจ หลังจากนั้นจึงจะทำการกำหนดยุทธศาสตร์ กำหนดตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์เพื่อใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงาน แล้วจึงทำการกำหนดแผนงานหรือโครงการต่อไป ซึ่งจากการศึกษากระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้อาศัยแนวทางกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นหลัก ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามหลักการโดยทั่วไปของการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย เครื่องมือ BSC ดังนั้นในกระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย เครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จึงได้ข้ามขั้นตอนที่สำคัญบางขั้นตอนไป คือ

- 1) ไม่มีการกำหนดมิติที่จะนำมาประยุกต์กับระบบ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีภารกิจและหน้าที่ไม่เหมือนกับหน่วยงานราชการอื่น หรือกระทรวงอื่น แต่ไปใช้ตามมาตรฐาน ของ สำนักงาน ก.พ.ร. ที่กำหนดออกมา ตามนโยบายการปฏิรูประบบ ราชการ โดยมี 4 มิติ เหมือนกันทุกกระทรวง และทุกหน่วยงานของรัฐ
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ไม่มีการกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ (Strategy maps) ไว้ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพื่อกำหนดความสอดคล้องของตัวชี้วัดในแต่ละแผนงานหรือโครงการในแต่ละระดับ เพื่อให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและผลักดันให้เป็นไปตามเป้าหมายสูงสุดตามวิสัยทัศน์ของกระทรวงพาณิชย์ที่ตั้งไว้

ตอนที่ 3 ผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ในการเปลี่ยนแปลง หรือพัฒนาองค์การ ใดก็ตาม ต้องเกิดผลของการเปลี่ยนแปลงที่ตามมาทั้งในด้านผลการปฏิบัติงาน ด้านโครงสร้างองค์การ และด้านอื่น ๆ ซึ่งผลดังกล่าวเกิดกับทั้งภายในองค์การและภายนอกองค์การ ทั้งนี้จากการศึกษาจากเอกสาร รายงานผลการปฏิบัติราชการ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ผลในเชิงบวก

ผลในเชิงบวกภายหลังจากการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วย BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ สามารถวิเคราะห์ได้ เป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

หากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านการเงินซึ่งมุ่งที่กำไรสูงสุด แต่ในระบบราชการ ผลการดำเนินงานสูงสุดก็คือการให้คุณค่าต่อประชาชนที่คุ้มกับเงินงบประมาณที่นำมาใช้จ่าย ซึ่งจากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่า มีผลในเชิงบวกตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ค่าคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ
ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) [*] | |
|--|---------------------------------------|---------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 1. ร้อยละของงบประมาณที่ประหยัดได้ | 5.00 | 5.00 |
| 2. ระดับความสำเร็จของของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ในการลดรอบระยะเวลาของขั้นตอนการปฏิบัติราชการของ ส่วนราชการ | 5.00 | 5.00 |
| 3. ระดับความสำเร็จของของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของ อัตราการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายลงทุน | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 4. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการ ประหยัดพลังงานของส่วนราชการ | ไม่ได้กำหนด | 4.00 |

^{*} ค่าคะแนน มีเกณฑ์การให้คะแนน 5 ระดับ ตั้งแต่ 1 ถึง 5 จากความสำเร็จน้อยไปหามาก

จากตารางที่ 1 สรุปได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ สามารถปฏิบัติราชการได้ผลสำเร็จในระดับสูงสุด ทุกตัวชี้วัด ตามตัวชี้วัดที่กำหนด ยกเว้นตัวชี้วัดที่ 4. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการประหยัดพลังงานของส่วนราชการ ได้ 4.00 คะแนน ส่วนตัวชี้วัดที่ 3 และ 4 เริ่มกำหนดในปี พ.ศ.2549

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารยังพบว่า ผลเชิงบวกในด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีการปฏิบัติงานรวดเร็วขึ้น เนื่องจากผลการลดรอบการทำงาน มีการพัฒนาเครื่องมือสมัยใหม่ เพื่อลดรอบระยะเวลาของขั้นตอนการปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองกับประชาชนมากขึ้น เช่น การสร้าง Web Site ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ทั่วประเทศ และการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนทางระบบเครือข่าย

2. ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ

หากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านกระบวนการภายใน ซึ่งต้องมีการจัดขั้นตอน ระบบการทำงาน เพื่อให้งานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ซึ่งจากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่า มีผลในเชิงบวกในแต่ละตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ค่าคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) | |
|--|--------------------------|-------------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 1. ผลสัมฤทธิ์ความคืบหน้า FTA | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |
| 2. ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออก | 4.55 | รอประเมินผล |
| 3. ระดับความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาทางการค้า | รอประเมินผล | รอประเมินผล |
| 4. ร้อยละที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยของมูลค่าสินค้าเกษตรหลัก 10 รายการจากปีฐาน(ปี พ.ศ.2543) | 5.00 | 5.00 |
| 5. สัดส่วนจำนวนเรื่องร้องเรียนด้านการประกันภัยที่ดำเนินการแก้ไขแล้วเสร็จต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด | 5.00 | 4.8950 |
| 6. ระดับความสำเร็จของโครงการสำคัญของกระทรวงที่ได้รับติดตามประเมินผลตามแผนการติดตามประเมินผล | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |

ตารางที่ 2 (ต่อ)

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) | |
|---|--------------------------|-------------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 7. จำนวนสำนักงานพาณิชย์จังหวัดที่จัดทำข้อมูลตามรูปแบบมาตรฐานได้แล้วเสร็จ | 5.00 | 5.00 |
| 8. ร้อยละความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนการตรวจราชการในปี พ.ศ. 2548 | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |
| 9. ร้อยละความสำเร็จตามเป้าหมายผลผลิตของส่วนราชการ (ตามเอกสารงบประมาณรายจ่าย) | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |
| 10. ระดับความสำเร็จของการปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัดและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น | 5.00 | 5.00 |
| 11. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนการปรับบทบาทการทำงานเป็น Agenda Based | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 12. จำนวนธุรกิจที่ได้รับการพัฒนาและสามารถดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 13. จำนวนสาขาของผู้ประกอบการที่ได้รับการพัฒนาและสามารถดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 14. สัดส่วนจำนวนเรื่องร้องเรียนด้านสินค้าทั่วไปที่ดำเนินการแก้ไขแล้วเสร็จต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 15. ระดับความสำเร็จของการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 16. ร้อยละของแผน/โครงการ/งาน ตามยุทธศาสตร์ที่นำไปปฏิบัติได้ตามเป้าหมายที่กำหนด | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 17. ร้อยละความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนการตรวจราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 18. ระดับความสำเร็จในการจัดทำระบบบริหารงานอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 19. ร้อยละของจำนวนข้อเสนอแนะ ข้อสังเกตจากการตรวจราชการที่ได้สั่งการตามข้อเสนอแนะและได้รับการตอบสนอง | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 20. ร้อยละการตอบสนองต่อเรื่องที่ต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใน 15 วัน | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |

จากตารางที่ 2 สรุปได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ สามารถปฏิบัติราชการได้ผลสำเร็จในระดับสูงสุด ทุกตัวชี้วัด ยกเว้นตัวชี้วัดที่ 2 ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออก ที่ได้ค่าคะแนน 4.55 ในปี 2548 และตัวชี้วัดที่ 5 สัดส่วนจำนวนเรื่องร้องเรียนด้านการประกันภัยที่ดำเนินการแก้ไขแล้วเสร็จต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ได้คะแนน 4.895 ในปี 2549 ส่วนตัวชี้วัดที่ 11-20 เริ่มกำหนดในปี พ.ศ.2549

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ยังพบว่า ผลเชิงบวกในด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการ ในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีดังนี้

1. ประชาชนและผู้ประกอบการ ได้รับสารสนเทศด้านการพาณิชย์ ที่มีประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการบริหาร ได้ทันเวลา กว้างขวาง และรวดเร็ว จากการปรับปรุงระบบสารสนเทศ ของศูนย์สารสนเทศและการสื่อสาร หรือการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการบันทึกข้อมูล ตรวจสอบประมวลผล ในเรื่องราคาวัสดุก่อสร้างในส่วนกลาง ของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า และพัฒนาวิธีการในการป้องกันความเสี่ยงกับระบบสารสนเทศ และพัฒนาระบบข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ ของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

2. ประชาชนและผู้ประกอบการได้รับความรู้ในเชิงการบริหาร เพื่อการแข่งขัน โดยการให้การอบรมสัมมนา โดยสถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ

3. ด้านคุณภาพการให้บริการ

หากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของลูกค้านั่นเอง ซึ่งให้ความสำคัญกับการคิดค้นวิธีในการบริการอย่างมีคุณภาพ รวดเร็ว ซึ่งจากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่า มีผลในเชิงบวก ในแต่ละตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงค่าคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านคุณภาพการให้บริการ
ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ.2549

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) | |
|---|--------------------------|-------------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 1. ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ | รอประเมินผล | รอประเมินผล |
| 2. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ | 5.00 | 5.00 |
| 3. ระดับความสำเร็จของการจัดทำข้อมูลการทุจริตและ ประพฤติมิชอบของส่วนราชการ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 4. ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้า มีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |

จากตารางที่ 3 สรุปได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ สามารถปฏิบัติราชการได้
ผลสำเร็จในระดับสูงสุด ทุกตัวชี้วัด ส่วนตัวชี้วัดที่ 3 และ 4 เริ่มกำหนดในปี พ.ศ.2549

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ยังพบว่า ผลเชิงบวกในด้านคุณภาพการให้บริการ
ของการปฏิบัติราชการ ในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีดังนี้

1. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เริ่มมีระบบและกระบวนการทำงาน ที่ชัดเจน มี
กระบวนการคิด กระบวนการติดตาม และมีทิศทางและเป้าหมายในการทำงานที่แน่นอน
เอื้ออำนวยต่อ ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเป้าหมาย

2. มีการทำงานเป็นทีม เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติราชการ เนื่องจาก ระบบ BSC มี
การกำหนด ตัวชี้วัด ที่อยู่ภายใต้กรอบเป้าหมายเดียวกัน คือสนองตอบต่อวิสัยทัศน์ของสำนักงาน
ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ดังนั้นการปฏิบัติงาน และการประสานงานภายในหน่วยงานเอง และ
ภายนอกหน่วยงานจึงเกิดขึ้นตามมา

3. เกิดกระบวนการสื่อสารภายในองค์กรมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก ระบบ BSC บังคับให้
พนักงานทุกระดับต้องรับรู้ถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ ขององค์กร อีกทั้งต้องร่วมมือกัน
ขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมาย (Target) ในแต่ละตัวชี้วัด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Malin Sofia
Harlem. (2002) พบว่า BSC ทำให้เกิดกระบวนการสื่อสารในองค์กรดีขึ้น

4. สร้างการปฏิบัติราชการเชิงรุก โดยการนำเสนอบริการ และเข้าถึงประชาชนมากกว่าอดีตที่ปฏิบัติงานแบบ ประจำ และคอยบริการประชาชนที่มาใช้บริการ เช่นการให้บริการระบบการจดทะเบียนพาณิชย์ ของผู้ประกอบการทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ การนำเสนอข้อมูลด้านเศรษฐกิจที่ทันเวลาและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของประชาชน รวมถึงการจัดการฝึกอบรม เทคนิคสมัยใหม่ และความรู้ด้านธุรกิจแก่ประชาชน เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานเช่นการฝึกอบรมระบบโลจิสติกส์เพื่อการเชื่อมโยงและพัฒนาระบบการตลาด หลักสูตรการจัดทำมาตรฐาน P.S.O. ที่จัดโดยสถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ เป็นต้น

5. มีการป้องกันความเสี่ยงในระบบการปฏิบัติงาน เช่นจัดให้มีการบริหารความเสี่ยงของระบบสารสนเทศ เช่นสร้างระบบการควบคุมภายใน การสำรองข้อมูลไว้ต่างสถานที่ และการจัดการแก้ไขกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน การสร้างระบบ Firewall ป้องกันการบุกรุกเข้าระบบฐานข้อมูลจากบุคคลภายนอก เป็นต้น

4. ด้านการพัฒนาองค์การ

หากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านการเรียนรู้และการ เติบโต ของบุคลากร เพื่อเป็นฐานของการดำเนินงานให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ซึ่งจากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่า มีผลในเชิงบวก ในแต่ละตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ค่าคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านการพัฒนาองค์การของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) | |
|--|--------------------------|-------------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 1. ร้อยละความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการในการพัฒนาระบบบริหารความรู้ภายในองค์การปีงบประมาณ พ.ศ.2548 | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |
| 2. คุณภาพของระบบสารสนเทศ | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |
| 3. การใช้ประโยชน์ระบบสารสนเทศ | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |

ตารางที่ 4 (ต่อ)

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) | |
|---|--------------------------|---------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 4. ระดับความสำเร็จและคุณภาพของการจัดทำข้อเสนอ การเปลี่ยนแปลงของส่วนราชการ | 5.00 | 5.00 |
| 5. ระยะเวลาของการส่งมอบแผนการจัดการความรู้ เพื่อสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 6. ระดับคุณภาพของแผนจัดการความรู้เพื่อสนับสนุน ประเด็นยุทธศาสตร์ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 7. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนการจัดการ ความรู้เพื่อสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ.2549 | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 8. ระยะเวลาของการส่งสรุปผลฯและแผนปฏิบัติการฯ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 9. สรุปผลฯมีคุณภาพและเนื้อหาครอบคลุมทั้ง3ประเด็นหลัก | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 10. ร้อยละของจำนวนแผนปฏิบัติการที่ดำเนินการ ที่นำไปปฏิบัติได้แล้วเสร็จครบถ้วน | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 11. ร้อยละของจำนวนแผนปฏิบัติการที่ดำเนินการ ได้แล้วเสร็จครบถ้วนและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ของแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 12. ระดับความสำเร็จของร้อยละตัวเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ความสำเร็จของการดำเนินการตามข้อเสนอ การเปลี่ยนแปลงของส่วนราชการ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 13. ระดับความสำเร็จของการจัดทำระบบบริหารความเสี่ยง | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |

จากตารางที่4 สรุปได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ สามารถดำเนินการด้านการพัฒนาองค์การ ได้ผลสำเร็จในระดับสูงสุด ทุกตัวชี้วัด ซึ่งตัวชี้วัดที่ 5ถึง13 เริ่มกำหนดในปี พ.ศ.2549

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ยังพบว่า ผลเชิงบวกในด้านการพัฒนาองค์กร ซึ่งรวมถึงการพัฒนาบุคลากร ในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ในทุกระดับมีความรู้ ความเข้าใจใน องค์ความรู้ด้านการจัดการสมัยใหม่ ที่ถูกนำมาใช้ประกอบกับระบบ BSC เช่น ระบบบริหารความรู้ (Knowledge Management =KM) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) และความรู้ด้านการปฏิบัติงาน ที่ถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัด ในการพัฒนาองค์กร เช่นการฝึกอบรม หลักสูตรการเขียนโครงการ ด้วย โปรแกรม Microsoft Project หลักสูตรการจัดทำแผนพัฒนาทรัพยากร และหลักสูตรการมุ่งสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

2. เกิดการกระตุ้นให้บุคลากรต้องการเรียนรู้และใฝ่รู้ทำให้เกิดการสร้างพนักงานรุ่นใหม่ ที่สนใจและยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร และการประยุกต์ใช้เครื่องมือสมัยใหม่ มีการร่วมมือกันทำงาน และรู้จักการสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคลและหน่วยงานมากขึ้น

3. มีการสร้างระบบบริหารงานอิเล็กทรอนิกส์ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งประกอบด้วย (1) ระบบบริหารจัดการงานพัสดุ (2) ระบบจัดการเงินงบประมาณ (3) ระบบการเงิน (4) ระบบงานบัญชี (5) ระบบบุคลากร อันจะส่งผลในด้านการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์อย่างมาก

ผลในเชิงลบ

เมื่อวิเคราะห์จากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. ไม่พบว่า มีผลในเชิงลบ กับตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ แต่จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร พบว่ามีผลในเชิงลบภายหลังจากการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วย BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ อยู่บ้างซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

การสร้างตัวชี้วัดบางตัวเป็นการสร้างจากภายนอก เช่น จากสำนักงาน ก.พ.ร. หรือจากบริษัทที่ปรึกษา กลายเป็นตัวชี้วัดภาคบังคับ ไม่ได้เกิดจากการสร้างโดยผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นอย่างแท้จริง จึงไม่สะท้อนการแก้ปัญหาในหน่วยงานนั้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการกำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงานนั้นอาจไม่สนับสนุนกับ ตัวชี้วัดระดับกระทรวงที่ถูกกำหนดโดยนโยบายของรัฐผ่าน สำนักงาน ก.พ.ร.

2. ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ

เพื่อให้ได้ผลงานตามที่เกณฑ์ที่กำหนดมาโดยนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ หรือของสำนักงาน ก.พ.ร. ทำให้เกิดระบบการกำหนดเกณฑ์ของตนเองในสิ่งที่ทำได้ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามตัวชี้วัด มีบางหน่วยงานที่กำหนดเป้าหมาย ในระดับที่ไม่เหมาะสมในตัวชี้วัด เพียงเพื่อตอบสนองการได้คะแนนตามเป้าหมายเท่านั้น และในบางกรณีทำให้เกิดการแข่งขันเองทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ซึ่งมีผลนำไปสู่ สภาพการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในองค์กร เพียงเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงานตนเอง (Sub- Optimization) และทำให้เป้าหมายโดยรวมขององค์กรต้องกระทบและไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง

3. ด้านคุณภาพการให้บริการ

การลดบุคลากรลงตามนโยบายการลดต้นทุนของรัฐบาลผ่านระบบการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่ปริมาณงานกลับเพิ่มมากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย นับเป็นวิธีการที่สวนทางกัน แม้ว่าจะใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย แต่เครื่องมือและเทคโนโลยีไม่สามารถสร้างคุณค่าให้องค์กรได้เสมอไป มนุษย์เท่านั้นที่สร้างคุณค่าให้องค์กรได้ โดยเฉพาะงานที่ต้องคำนึงถึงพฤติกรรมของมนุษย์ เช่นการตอบข้อซักถาม การรับฟังความคิดเห็น การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จึงทำให้คุณภาพในการทำงานลดต่ำลง เช่นกองกลาง ที่ต้องติดต่อประสานงานกับทั้งบุคลากรภายในหน่วยงาน และกับประชาชนภายนอก

4. ด้านการพัฒนาองค์กร

การนำ เครื่องมือใหม่ๆ เข้ามาใช้อย่างมากมาย เช่น Knowledge Management/ Blue Print for Change/ Public Sector Management Quality Award = PMQA / โดยไม่มีการคัดสรรเครื่องมือที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กร อาจก่อให้เกิด ความไม่ประหยัดในค่าใช้จ่ายในการจ้างบริษัทที่ปรึกษา และผลที่ได้รับอาจไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลายาวนาน เนื่องจากการสร้างและพัฒนาบุคลากร ที่สำคัญคือเป็นการสร้างแต่องค์ความรู้ให้กับบุคลากรเป็นหลัก แต่ไม่มีการเสริมสร้าง ค่านิยมที่ควรเป็น รวมทั้งจริยธรรม คุณธรรมและสติปัญญา เป็นการทำงานที่เกิดจากภายนอก ไม่ได้เกิดจากภายใน

ตอนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

แม้ว่าการนำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC จะก่อให้เกิดผลในเชิงบวกและเชิงลบ อยู่บางประการ แต่สิ่งที่เกิดควบคู่มาเสมอกับการนำเครื่องมือใด เครื่องมือหนึ่งมาใช้ในการดำเนินงาน คือปัญหาและอุปสรรค ในการนำเครื่องมือนั้นมาใช้ แน่แน่นอนว่าในการนำ ระบบBSC มาประยุกต์ใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ นั้นย่อมก่อให้เกิด ปัญหาและอุปสรรค อันเกิดจากทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ซึ่งจากการศึกษา เอกสาร รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 และ 2549 รายงานการสัมมนาและรวมถึงการสัมภาษณ์ผู้บริหาร พอสรุป ปัญหาและอุปสรรค ได้ดังนี้

1. ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

1.1 ด้านปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการทำเอกสารสำหรับใช้กับระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือBSCเป็นระบบที่ต้องมีการจัดเตรียมและการรายงานการปฏิบัติงาน การตรวจสอบ และเอกสารหลักฐานอ้างอิงต่างๆ

นอกจากนี้ยังมีปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจากการถูกกำหนด ให้ดำเนินการในตัวชี้วัด เช่น ผู้ตรวจราชการที่ต้องลงพื้นที่ไปติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการในภูมิภาค มีภารกิจโดยตรง ที่ได้รับมอบหมายจาก รัฐมนตรี และปลัดกระทรวงฯอยู่แล้ว เช่นเป็นหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่เจรจา FTA หรือดูแลแก้ปัญหาผลกระทบจากภัยธรรมชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฯลฯ

1.2 การใช้ตัวเงินเป็นการสร้างแรงจูงใจ ในระบบ BSC ตามหลักการของ สำนัก ก.พ.ร. ในการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎีของ Victor Vroom ที่เชื่อว่าผลงานกับรางวัลมีส่วนที่เกี่ยวข้องกัน (สำนักงาน ก.พ.ร., 2546ก.) ซึ่งจากการศึกษา พบว่าในช่วงปี 2549 การจ่ายเงินรางวัลให้กับ ผู้บริหาร และ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เกิดความเหลื่อมล้ำกันอย่างมาก ส่งผลต่อความรู้สึกไม่ยุติธรรม และเกิดอคติต่อผู้บริหารในหน่วยงานของตนเองและหน่วยงานอื่น โดยเห็นว่าส่วนแบ่งเงินรางวัลที่ให้กับผู้บริหารมากเกินไปกว่าการปฏิบัติงานที่แท้จริง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจริงกลับในส่วนแบ่งที่น้อยกว่ามาก ซึ่งถือได้ว่านำเอาเทคนิคการบริหารที่ไม่เหมาะสมเข้ามาประยุกต์ใช้สนับสนุน ระบบ BSC

2. ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดบางตัว ที่ไม่สะท้อนกับ พันธกิจหลักของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยเฉพาะตัวชี้วัดที่ถูกกำหนด มาจาก ก.พ.ร. หรือตามนโยบาย ของรัฐบาลในเวลานั้น ๆ เช่น ในปี พ.ศ.2548-2549 รัฐมีนโยบายปราบปรามคอร์รัปชัน ก.พ.ร. จะกำหนดตัวชี้วัด ด้านการปราบปรามคอร์รัปชัน แผลงมาใน ตัวชี้วัดภาคบังคับ ซึ่งอาจอยู่ในมิติใด มิติหนึ่ง นอกเหนือจากมิติประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการ ซึ่งในปี พ.ศ.2548-พ.ศ. 2549 ได้จัดอยู่ในมิติ ด้านคุณภาพการให้บริการ ชื่อว่า “ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตาม มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ” และ “ระดับความสำเร็จ ของการจัดทำข้อมูลการทุจริตและประพฤติมิชอบของส่วนราชการ” เป็นต้น

นอกจากนี้กำหนดตัวชี้วัด ภาคบังคับ บางตัวที่ไม่เหมาะสม กับช่วงเวลา หรือไม่เหมาะสม กับพันธกิจขององค์กร ก็ยังไม่ควรต้องกำหนดไว้ เป็นตัวชี้วัด แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ เช่นตัวชี้วัด ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบ ราชการ ซึ่งเห็นว่ายังไม่เหมาะสมที่จะนำประเด็นนี้เข้ามาใช้กับสำนักงานปลัด ซึ่งบางส่วนมีหน้าที่ ในระดับการตรวจสอบโครงการ หรือหน้าที่ในการผลักดันนโยบาย ของรัฐบาล ซึ่งก็คือพันธกิจ ของกระทรวง ที่ต้องตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลนั่นเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีใน ระดับ นโยบาย โดยผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ หรือองค์กรภาคเอกชน ในฐานะตัวแทน ส่วนระดับล่างๆ ไม่ควรมีอีก หากให้มีส่วนร่วมทุกระดับ ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน เพราะประชาชนไม่มีความรู้ ความเข้าใจในงานระดับปฏิบัติ เฉพาะหน่วยงานอย่างแท้จริง การมี ส่วนร่วมในทุกภาคส่วน อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

2.2. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน สำหรับตัวชี้วัดบางตัวที่ต้องอาศัยหน่วยงานอื่น เช่น ตัวชี้วัดในมิติประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการ ปี 2549 ที่กำหนดตัวชี้วัด คือร้อยละ ความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนการตรวจราชการ ความสำเร็จของเป้าหมายตามตัวชี้วัดนี้ จำเป็นต้องอาศัย ความร่วมมือจากกรมต่างๆ ซึ่งในหลายโครงการ มีปัญหาเรื่องการจัดซื้อ จัดจ้าง ที่เกิดขึ้นกับกรมนั้นๆ กับผู้รับจ้าง จึงทำให้การดำเนินงานไม่ก้าวหน้า อีกทั้งในการแก้ปัญหาของ โครงการต้องอาศัยระยะเวลา ซึ่งต้องดำเนินการตามระเบียบขั้นตอน และต้องพิจารณาในภาพรวม เพื่อการแก้ไขที่ครอบคลุม เช่น โครงการแทรกแซงสินค้าเกษตร เป็นต้น ดังนั้นผลตามเป้าหมาย ที่ตั้งไว้ไม่สามารถบรรลุได้

2.3 กรณีของตัวชี้วัดร่วม ในการกำหนดตัวชี้วัดบางตัว จำเป็นต้องกำหนดเป็นตัวชี้วัดร่วม ซึ่งต้องอาศัยหลายหน่วยงานร่วมมือกัน ในการดำเนินการให้บรรลุตามตัวชี้วัดนั้น เช่น ร้อยละการตอบสนองต่อเรื่องที่ต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใน 15 วัน ของกองกลาง เป็นต้น

2.4 ปัญหาด้านการประเมินผลโดยผู้ประเมินภายนอกเกิดจากการประเมินผลโดยผู้ประเมิน ภายนอก ในบางมิติ บางตัวชี้วัด ต้องปฏิบัติตาม รูปแบบที่กำหนดมาให้โดย สำนัก ก.พ.ร. แต่ไม่คำนึงถึงคุณภาพ อันหมายถึงความสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์หลัก หรือ ความ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เช่น ตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ เป็นต้น

2.5 ปัญหาการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ถือว่าเป็นมาตรการหนึ่ง ที่สำคัญ อันมีเป้าหมายเพื่อการลดรอบเวลาในการทำงาน และถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัด ในมิติ ประสิทธิภาพตามยุทธศาสตร์หรือการปฏิบัติราชการ ซึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ก็นำ มาตรการดังกล่าวมาใช้ เช่นกัน ซึ่งก็ประสบกับปัญหาและอุปสรรค คือปริมาณเครื่องมือที่ใช้ไม่ เพียงพอ เช่น เครื่อง Terminal ที่ โครงการ GFMS ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน นอกจากนี้ ระบบการทำงานของ GFMS ยังมีขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

3. ด้านคุณภาพการให้บริการ

3.1. เรื่องค่านิยมของบุคลากร ถูกมองเป็นประเด็นที่มีความสำคัญรองลงมา ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยที่นำเสนอไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 ซึ่งมี 7 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3) การปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณ 4) การสร้างระบบการบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทน 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม 6) การเสริมสร้างความทันสมัย 7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (มฤษฎ์ วัฒนโกเมธ, 2546) ทั้งนี้ในกระบวนการวางระบบ BSC ในหน่วยงานราชการนั้น Kaplan & Norton (2001) ได้กำหนดให้ ค่านิยมเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด รองมาจากพันธกิจ เพราะเห็นว่าการจะสร้างผลประโยชน์ให้กับประชาชนตามพันธกิจนั้น สิ่งแรกที่จะต้องสร้างคือค่านิยมของบุคคลและค่านิยมขององค์กรให้ได้ หลังจากนั้นเราจะสามารถสร้าง ผลประโยชน์ให้กับประชาชนได้

4. ด้านการพัฒนาองค์การ

ปัญหา ที่เกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงาน ถือเป็นอุปสรรคทั้งบุคลากรในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ ที่สำคัญ สามารถวิเคราะห์โดยแยกออกเป็นรายละเอียดดังนี้

4.1. บุคลากรระดับผู้บริหาร ในช่วงปี 2547 ผู้บริหารบางหน่วยงาน ยังมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่อง BSC แต่ในช่วง ปี พ.ศ.2548-2549 การต่อต้านลดลง เนื่องจากผู้บริหารบางส่วนได้รับเงินรางวัลเป็นผลตอบแทน ที่เริ่มนำมาใช้โดยอาศัยบันทึกข้อความ ของสำนักงาน ก.พ.ร. เรื่องการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 และสร้างความรู้ ความเข้าใจเรื่อง BSC มากขึ้น

4.2 บุคลากรระดับปฏิบัติงานส่วนใหญ่โดยเฉพาะในส่วนที่ไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบ BSC ในช่วง ปี พ.ศ.2547-2549 ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ในการวัดผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC การปฏิบัติงานเป็นไปตามกรอบที่ได้วางไว้ ซึ่งขัดกับหลักการแห่งความสำเร็จของการนำระบบ BSC มาใช้ในองค์การที่กำหนดไว้ข้อหนึ่ง คือต้องกำหนดแผนงานและสื่อสารให้กับพนักงานทุกระดับเข้าใจอย่างทั่วถึง (สิทธิศักดิ์ พฤษพิติกุล, 2546)

นอกจากนั้น ยังมีประเด็นเรื่อง ข้อจำกัดทางด้านความรู้ด้านเทคโนโลยีของบุคลากร ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ในด้านการเผยแพร่ข้อมูลและการพัฒนาด้านระบบเครือข่าย (internet)

4.3. ปริมาณบุคลากรบางตำแหน่ง ไม่เพียงพอ เช่น ผู้ตรวจราชการ ที่มีภารกิจหลายด้าน มีเวลาจำกัดในการตรวจโครงการต่างๆ ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค และเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานกองกลางที่รับผิดชอบด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้มีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ BSC ไปใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีทั้งในด้านปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจากเดิม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้บางตำแหน่งงานมีหน้าที่มากเกินไปกว่าขีดความสามารถ เช่นผู้ตรวจราชการ ในขณะที่อัตรากำลังบุคลากรถูกจำกัดด้วยนโยบายลดต้นทุนและการควบคุมงบประมาณ ปัญหาเครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอเช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้กับระบบบริหารงานที่พัฒนาขึ้นใหม่ ปัญหาการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่อง BSC ให้กับเจ้าหน้าที่ทั้งหมดไม่เฉพาะแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำระบบ BSC เท่านั้น

รวมถึงการสร้างค่านิยมที่เหมาะสมให้เกิดกับเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ส่วนอุปสรรคที่สำคัญคือ ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งไม่เหมาะสมและไม่สะท้อนผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง นอกจากนี้ระบบการให้เงินเป็นการสร้างแรงจูงใจ หรือรางวัลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กระทำอย่างไม่เหมาะสมในสัดส่วนการจัดสรรให้กับเจ้าหน้าที่ทุกระดับในหน่วยงาน ก่อให้เกิดผลกระทบอื่นตามมาคือเกิดความรู้สึกไม่ยุติธรรม ไม่เสมอภาค และเกิดอคติต่อผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานซึ่งได้รับสัดส่วนเงินรางวัลสูงกว่าผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมาก

ตอนที่ 5. มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC และตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ผลการศึกษาสำหรับตอนที่ 5 จะแยกออกเป็น 2 ประเด็นย่อย คือ 1) มิติที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และ 2) ตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

จากผลการศึกษา เอกสารและการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร พบว่าการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ตั้งแต่เริ่มต้น (ปลายปี พ.ศ. 2546) จนถึง เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2549 สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้ใช้มิติ หรือมุมมอง ทั้ง 4 ตามข้อกำหนดของ สำนักงาน ก.พ.ร. คือ

1. มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ แผนการปฏิบัติราชการ อันมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ ตามแผนกลยุทธ์หรือแผนปฏิบัติราชการที่กำหนดไว้
2. มิติด้านคุณภาพการให้บริการ ที่วัดที่ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และเรื่องของการปราบปรามทุจริต คอร์รัปชันที่ไม่สะท้อนต่อมิตินี้เท่าใดนัก
3. มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ที่มุ่งเน้นที่การลดค่าใช้จ่าย ต่างๆ เช่น การลดการใช้พลังงาน การประหยัดงบประมาณ และการลดรอบระยะเวลาทำงาน

4. มิติด้านการพัฒนาองค์การ ที่มุ่งเน้นในด้านการจัดการความรู้ให้บุคลากร การบริหารจัดการระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของส่วนราชการ

นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่า บุคลากรของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ไม่มีแนวคิดที่จะการสร้างสรรค์มิติใหม่ที่นอกเหนือจากเดิม เพื่อให้เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เอง ด้วยเหตุผลที่ว่า ระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย BSC เป็นเรื่องใหม่ และยังอยู่ในช่วงเริ่มการดำเนินการ ควรให้ดำเนินการไปตามเดิมสักระยะหนึ่ง เพื่อให้มีการปรับตัวตามแนวทางที่กำหนดมาจาก สำนักงาน ก.พ.ร. และเหตุผลที่ว่าไม่มีเวลาในการปฏิบัติงานประจำ หากสร้างมิติเพิ่มขึ้นมาอีกนอกเหนือจาก 4 มิติที่กำหนดก็ยิ่งทำให้เกิดปัญหา ในการปฏิบัติงานประจำมากขึ้น และในทำนองเดียวกัน หากจะลดมิติลง ก็เห็นว่ายังไม่สมควร ด้วยเหตุผลที่ว่า มิติที่กำหนดมานั้นก็มีผลประโยชน์อยู่บ้าง และเป็นมิติที่จะสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลง หรือการพัฒนาองค์การทางอ้อม

5.2 มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC และตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

จากการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ตั้งแต่เริ่มต้น (ปลายปี พ.ศ. 2546) จนถึง เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2549 สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้ใช้มิติ ทั้ง 4 จาก การกำหนดของ สำนักงาน ก.พ.ร. คือ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ และมิติด้านการพัฒนาองค์การ เป็นหลักในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งได้พบว่ายังมีผลในเชิงลบ ปัญหาและอุปสรรคบางประการจากการนำมาปฏิบัติ ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสม และไม่สะท้อนถึงพันธกิจ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ในภาพรวม อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ

1. ในเชิงโครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยอาศัยการวิเคราะห์พันธกิจของหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ประกอบไปด้วยหน่วยงาน 2 กลุ่ม ใหญ่ คือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นหน่วยงานที่ให้บริการต่อประชาชนโดยตรง เช่น กองบริหารพาณิชย์ภูมิภาค สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักนโยบายเศรษฐกิจการพาณิชย์ สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ และ กองบริหารพาณิชย์ภูมิภาค และกลุ่มที่สอง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบ สองด้านควบคู่กันไปคือ ให้บริการทั้งหน่วยงานภายในกระทรวงพาณิชย์ และบางครั้งก็ให้บริการประชาชนโดยตรงด้วย เช่น กองกลาง กองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ฯลฯ

ซึ่งจากโครงสร้างองค์การ ที่มีการดำเนินงานซึ่งไม่ได้เป็นไปในทิศทางใดทิศทางเดียวกัน ภายในหน่วยงานเดียว จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการที่กำหนดมิติที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตามมาตรฐานของสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งทำให้การกำหนดตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับมิติดังกล่าว และการกำหนดแผนงาน หรือโครงการ ไม่สามารถจัดทำได้ครบถ้วนและเหมาะสม รวมทั้งไม่สะท้อนถึงหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงทั้งหมดของแต่ละหน่วยงาน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ที่มุ่งเน้นถึงการประหยัดงบประมาณเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงถึงประเด็นอื่นประกอบ เช่นคุณภาพการให้บริการ นโยบายการลดจำนวนบุคลากร ซึ่งในผลการศึกษาแสดงไว้ชัดว่า เกิดปัญหาด้านคุณภาพการให้บริการกับบางหน่วยงานที่ไม่สามารถลดกำลังบุคลากรได้ เช่นหน่วยงานประชาสัมพันธ์ ของกองกลาง ที่จำเป็นต้องใช้บุคลากรเป็นหลักในการประชาสัมพันธ์ทั้งกับ ประชาชนโดยตรงและกับหน่วยงานภายใน

2. มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ เน้นที่ผลสัมฤทธิ์ขององค์การเป็นหลัก ซึ่งมีการนำเอาผลสัมฤทธิ์ของระดับกระทรวงเข้ามาเป็นการกำหนดตัวชี้วัด หลายตัว เช่น ร้อยละมูลค่าการส่งออก หรือ ร้อยละที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยของมูลค่าสินค้าเกษตรหลัก 10 รายการ หรือระดับความสำเร็จของการปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัดและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่าตัวชี้วัดเหล่านี้มีปัจจัยอื่น และกระทรวงอื่นที่จะส่งผลต่อตัวชี้วัดนี้ และไม่สะท้อนพันธกิจของหน่วยงานภายในบางหน่วยงานเลย เช่น กองกลาง กองการเจ้าหน้าที่ เป็นต้นการกำหนดมิติเช่นนี้ จึงเป็นการกำหนดมิติที่มีกรอบกว้างมากจนไม่สามารถครอบคลุมหน้าที่งานของบางหน่วยงานได้ และถึงแม้จะพยายามกำหนดตัวชี้วัดเพื่อที่จะให้ตรงกับหน่วยงานต่าง ๆ ก็ไม่สามารถกำหนดได้ เพราะจะทำให้ภาพของมิติโดยรวม ขัดแย้งกันเองในตัว

3. มิติด้านคุณภาพการให้บริการ เป็นมิติที่เป็นปัญหา และขัดแย้งกับการวิเคราะห์พันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์อย่างชัดเจน เพราะไม่มีการแยกให้ชัดเจนว่าคุณภาพการให้บริการนั้นเป็นการให้บริการกับใคร ซึ่งจุดมุ่งหมายของมิตินี้เนื่องจาก สำนักงาน ก.พ.ร. นำแนวทางมาจากแนวคิดการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ของภาคเอกชน ดังนั้นคุณภาพการให้บริการตามมิตินี้จึงมุ่งเน้นไปที่การให้บริการลูกค้าภายนอกเป็นสำคัญ ดังนั้นเมื่อจะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านนี้ จึงเห็นว่าตัวชี้วัดที่กำหนด ขึ้นมาของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีเพียง 4 ตัวชี้วัดคือ 1) ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ (ประชาชน) 2) ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ 3) ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบ 4) ระดับความสำเร็จของการจัดทำทุจริตและประพฤติมิชอบของส่วนราชการ

เมื่อวิเคราะห์ในภาพรวมจะเห็นว่าเรื่องคุณภาพการให้บริการเป็นเรื่องที่สำคัญ แต่กลับมีการกำหนดมิติที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพียง 2 มิติแรก ส่วน 2 มิติหลังเป็นเรื่องการป้องกันการทุจริตฯ ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับทุกมิติ ทั้งมิติด้านประสิทธิของการปฏิบัติราชการ มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร กลับถูกนำมาบรรจุไว้ในมิติคุณภาพการให้บริการ ทั้งนี้ก็เนื่องจากไม่มีมิติ ด้านความโปร่งใส ที่ควรกำหนดแยกไว้โดยเฉพาะ จึงนำมาแทรกไว้ใน 4 มิติที่ถูกกำหนดมาให้จากสำนักงาน ก.พ.ร. อย่างไม่มีความสอดคล้อง

นอกจากนั้นจากการวิเคราะห์พันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตามที่กล่าวข้างต้น ยังพบว่ายังมีบางหน่วยงานที่ต้องให้บริการทั้งหน่วยงานภายในด้วยกันเองของกระทรวงพาณิชย์ และบางหน่วยงานให้บริการประชาชนโดยตรง แต่กลับไม่พบว่ามีตัวชี้วัดใดในมิติด้านคุณภาพการให้บริการที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการให้บริการหน่วยงานภายในกระทรวงพาณิชย์ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะ 1) ไม่มีการแยกมิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC ให้สอดคล้องกับพันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เอง และ 2) การให้ค่าน้ำหนักของมิติด้านคุณภาพการให้บริการมีน้อยกว่า มิติด้านประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ จึงทำให้การกำหนดตัวชี้วัดมุ่งไปอยู่ในมิติประสิทธิผลการปฏิบัติราชการถึง 20 ตัวชี้วัด ในปี พ.ศ.2548 และ พ.ศ.2549

4. มิติด้านการพัฒนาองค์กร จะพบว่ามุ่งเน้นในการประเมินผลความสำเร็จด้านการพัฒนาของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ในภาพรวม เช่นตัวชี้วัด ร้อยละของจำนวนแผนปฏิบัติการที่ดำเนินการและนำไปปฏิบัติได้แล้วเสร็จครบถ้วน หรือ ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามแนวทางการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ หรือระดับความสำเร็จของการจัดทำระบบบริหารความเสี่ยง หรือคุณภาพของระบบสารสนเทศ หรือ การใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศ เป็นต้น

ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่มีการมุ่งเน้นด้านการสร้างความรู้ ของบุคลากร โดยตรงมากนัก และที่สำคัญคือไม่มุ่งเน้นในเรื่องการสร้างค่านิยม จริยธรรม และคุณธรรมของบุคลากร และองค์การมากนัก กลับไปเน้นการสร้างความรู้ที่สนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ ทั้งนี้สาเหตุเพราะไม่มีการกำหนดมิติที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของบุคลากร ให้แยกเป็นมิติหนึ่งต่างหาก แต่กลับไปกำหนดมิติการพัฒนาองค์กร ซึ่งกว้างมาก รวมไปถึงการพัฒนาทุกด้าน ไม่ได้มุ่งในการพัฒนาบุคลากรเพียงอย่างเดียว ซึ่งน่าจะไม่ตรงกับหลักการดั้งเดิมของ Kaplan and Norton ที่ได้กำหนดแนวคิดในมิตินี้โดยมุ่งเน้นในการสร้างการเรียนรู้ของบุคลากร มากกว่าเรื่องอื่นๆ

โดยสรุป หากพิจารณาถึงหลักการและความมุ่งหมายของระบบการประเมินผลงานด้วยเครื่องมือ BSC แล้ว การสร้างมิติ หรือมุมมองของ BSC เพื่อใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานหรือแปลงกลยุทธ์สู่ภาคปฏิบัติ ไม่ควรเป็นมิติที่มีขอบเขตกว้างขวางเกินกว่าขอบเขตของหน่วยงาน มิติใดที่ไม่จำเป็นก็ยุบ หรือย่อลงเฉพาะเท่าที่จำเป็น เช่นมิติด้านความโปร่งใส ก็ไม่จำเป็นต้องนำมิติของธรรมาภิบาลทั้งหมดมากำหนด เป็นต้น

ดังนั้นในการกำหนดตัวแบบและมุมมองของระบบการประเมินผลงานด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จึงต้องอาศัยการวิเคราะห์พันธกิจ (Mission Analysis) ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นเกณฑ์ ประกอบกับการทบทวนหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อทำการสังเคราะห์มุมมองของระบบการประเมินผลงานด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ให้มีความเหมาะสม ไม่กว้างและแคบจนเกินไป และตอบสนองต่อพันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้ โดยมีมิติ ที่สำคัญ 5 มิติ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. มิติด้านผลประโยชน์ของผู้รับบริการ (Benefit Dimension) จะเป็นการมุ่งเน้นที่การให้บริการประชาชนโดยตรง เพื่อแก้ปัญหาเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่มีสองด้าน คือบริการประชาชนโดยตรง และสนับสนุนหน่วยงานภายในกระทรวงพาณิชย์ และเพื่อการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

2. มิติความรับผิดชอบต่อบุคลากร (Staff's Responsibility Dimension) มิตินี้จะมุ่งเน้นที่ การสร้างความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานและการปฏิบัติ เป็นการสร้างค่านิยม และคุณค่าภายในบุคคลให้เกิดขึ้น นำไปสู่ค่านิยมขององค์การ และวัฒนธรรมขององค์การ รวมไปถึงการสร้างจริยธรรม คุณธรรม หรือสติปัญญา ให้กับบุคลากรเพื่อเป็นการแก้ปัญหามิติการพัฒนาองค์การ ที่เดิมกำหนดขอบเขตไว้กว้างเกินไป จนไม่ได้เน้นในเรื่องที่สำคัญที่สุด คือทรัพยากรมนุษย์ และไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดด้านบุคลากรไว้อย่างชัดเจนและสมบูรณ์พอที่จะทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลต่อองค์การ แต่กลับไปมุ่งเน้นที่ผลการปฏิบัติราชการเพียงอย่างเดียว

3. มิติด้านประสิทธิภาพการบริหาร (Efficiency Dimension) จะเน้นในเรื่อง การบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยพิจารณาจากงบประมาณ ที่พอเหมาะ พอประมาณ แต่เพียงพอต่อการสนับสนุนในมิติด้านต่าง ๆ เป็นการแก้ปัญหามิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ที่ไปเน้นในด้านของการประหยัดงบประมาณ เป็นสำคัญ ซึ่งขัดกับหลักการของการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งความสุขของประชาชนมากกว่าการประหยัดเงินงบประมาณเพียงอย่างเดียว

4. มิติด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) จะให้ความสำคัญเรื่องของการให้ความชอบธรรมกับทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นประชาชน หรือภายในหน่วยงานเอง หรือระหว่างหน่วยงาน เน้นการสร้าง ความชัดเจนถูกต้อง ให้สามารถทำการตรวจสอบได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ยังเน้นในเรื่องการดูแลและปราบปรามการคอร์รัปชันในองค์การ เป็นการแก้ปัญหาที่เดิมมองเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ จนกระทั่งกำหนดเป็นนโยบายของรัฐ แต่ในหน่วยราชการกลับไม่มีมิติที่รองรับเรื่องนี้โดยตรง ต้องเอาไปแทรกไว้ในมิติอื่นๆ ซึ่งไม่สะท้อนในพันธกิจของมิติที่นำไปแทรกไว้แต่ประการใด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดมิตินี้แยกมาต่างหาก และไม่จำเป็นต้องกำหนดให้กว้างมากจนเกินไป ยกต่อการกำหนดตัวชี้วัด และแผนงาน หรือโครงการ

5. มิติด้านการสนับสนุนหน่วยงานภายใน (Supporting Dimension) เป็นมิติที่มีความจำเป็นสำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มาก ทั้งนี้เพราะสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มีบทบาทหน้าที่ทั้ง การให้บริการต่อประชาชน และบทบาทในการสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงพาณิชย์ มิตินี้จึงจำเป็นต้องแยกออกมาต่างหาก เพื่อป้องกันการกำหนดตัวชี้วัดที่คลุมเครือและทับซ้อน จากเดิมที่ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดในเรื่องนี้เลย ทั้งที่พันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มีกำหนดไว้อย่างชัดเจน

จากหลักการและเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ โดยอาศัยจากหลักวิชาการจากการทบทวนวรรณกรรม และการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดตัวแบบและมุมมองของระบบ BSC ที่เหมาะสมและควรจะเป็น เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 8 สามารถอธิบายรายละเอียด ได้ดังนี้

1. มิติด้านผลประโยชน์ของผู้รับบริการ (Benefit Dimension) จะรวมไปถึง คุณภาพของการปฏิบัติราชการ ต่อประชาชนและบุคคลภายนอก และวิธีการ ที่เหมาะสมโดยรวมไปถึง ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการที่คำนึงถึงความสัมฤทธิ์ผล ดังนั้นการวัดผลในมิตินี้จึงควรวัดในการเลือกวิธีการทำงานที่ง่าย สะดวก รวดเร็วและมีผลดีต่อการบริการ เป็นสำคัญ เพื่อให้ มีการคิดค้นและพัฒนากระบวนการทำงานใหม่ ๆ มิตินี้มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากจุดมุ่งหมายสูงสุดของการปฏิบัติราชการเพื่อความผาสุกของประชาชน ผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการจึง ต้องกำหนดเป็นมิติหนึ่งแยกต่างหาก

2. มิติความรับผิดชอบของบุคลากร (Staff's Responsibility Dimension) มิตินี้จะมุ่งเน้นที่การสร้างควมรับผิดชอบในหน้าที่การงานและการปฏิบัติต่อผู้รับบริการ ทั้งภายในหน่วยงานเองและภายนอก คือประชาชน และรับผิดชอบในตัวเอง เพื่อพัฒนาไปเป็นการสร้างค่านิยม และคุณค่าภายในบุคคลให้เกิดขึ้นและสร้างความเป็นหนึ่งเดียวนำไปสู่ค่านิยมขององค์การ และวัฒนธรรม องค์กร รวมไปถึงการสร้าง จริยธรรมหรือสติปัญญา และการพัฒนาให้เกิดกับบุคลากรทุกระดับ อันจะส่งผลต่อการปฏิบัติราชการโดยรวม เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ในการบรรลุความสำเร็จขององค์กร

3. มิติด้านประสิทธิภาพการบริหาร (Efficiency Dimension) จะเน้นในเรื่อง การบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยพิจารณาจากงบประมาณ ที่พอเหมาะ พอประมาณ แต่เพียงพอต่อการสนับสนุนในมิติด้านต่างๆ (ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง) มิติด้านนี้ยังเน้นที่การพิจารณาคุณค่าที่ประชาชนจะได้รับอย่างเหมาะสมกับจำนวนเงินที่ใช้จ่ายไป ซึ่งในแต่ละกรณีไม่จำเป็นที่จะต้องเท่าเทียมกันเนื่องจากการดูแลประชาชนที่ด้อยโอกาสอาจต้องใช้ค่าใช้จ่ายมากกว่าคนอื่น (Niven, 2003) เนื่องจากภาครัฐ มีเงินงบประมาณซึ่งเกิดมาจากการจัดสรรของรัฐบาลในสัดส่วนที่กำหนดแน่นอน ดังนั้นการบริหารจัดการเงินงบประมาณอย่างถูกต้อง จำเป็นต้องนำมาพิจารณาและกำหนดเป็นมิติหนึ่งแยกต่างหาก

4. มิติด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) จะเน้นในเรื่องของการให้ความชอบธรรมกับทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นประชาชนผู้รับบริการ หรือกับบุคลากรภายในหน่วยงานเอง หรือระหว่างหน่วยงาน ภายในกระทรวงเดียวกัน นอกจากนี้ยังเน้นในเรื่องการดูแลและปราบปรามการคอร์รัปชันในองค์กร ความโปร่งใสเป็นพื้นฐานทางการบริหารจัดการที่สำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติ และการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร

5. มิติด้านการสนับสนุนหน่วยงานภายใน (Supporting Dimension) เป็นมิติที่มีความจำเป็นสำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้เพราะสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มีบทบาทหน้าที่ทั้ง การให้บริการต่อประชาชน โดยตรง เช่นสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักงานพาณิชย์จังหวัด กองกลาง เป็นต้น และบทบาทในการสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงพาณิชย์ เช่น กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ ผู้ตรวจราชการ เป็นต้น มิติดังนี้จึงจำเป็นต้องแยกออกมาต่างหาก เพื่อป้องกันการกำหนดตัวชี้วัดที่คลุมเครือและทับซ้อน แยกไม่ออกว่าส่วนใดควรเป็นเรื่องของผู้รับบริการภายนอก และส่วนใดควรเป็นการสนับสนุนหน่วยงานภายใน อีกทั้งการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์จะชัดเจนมากขึ้น

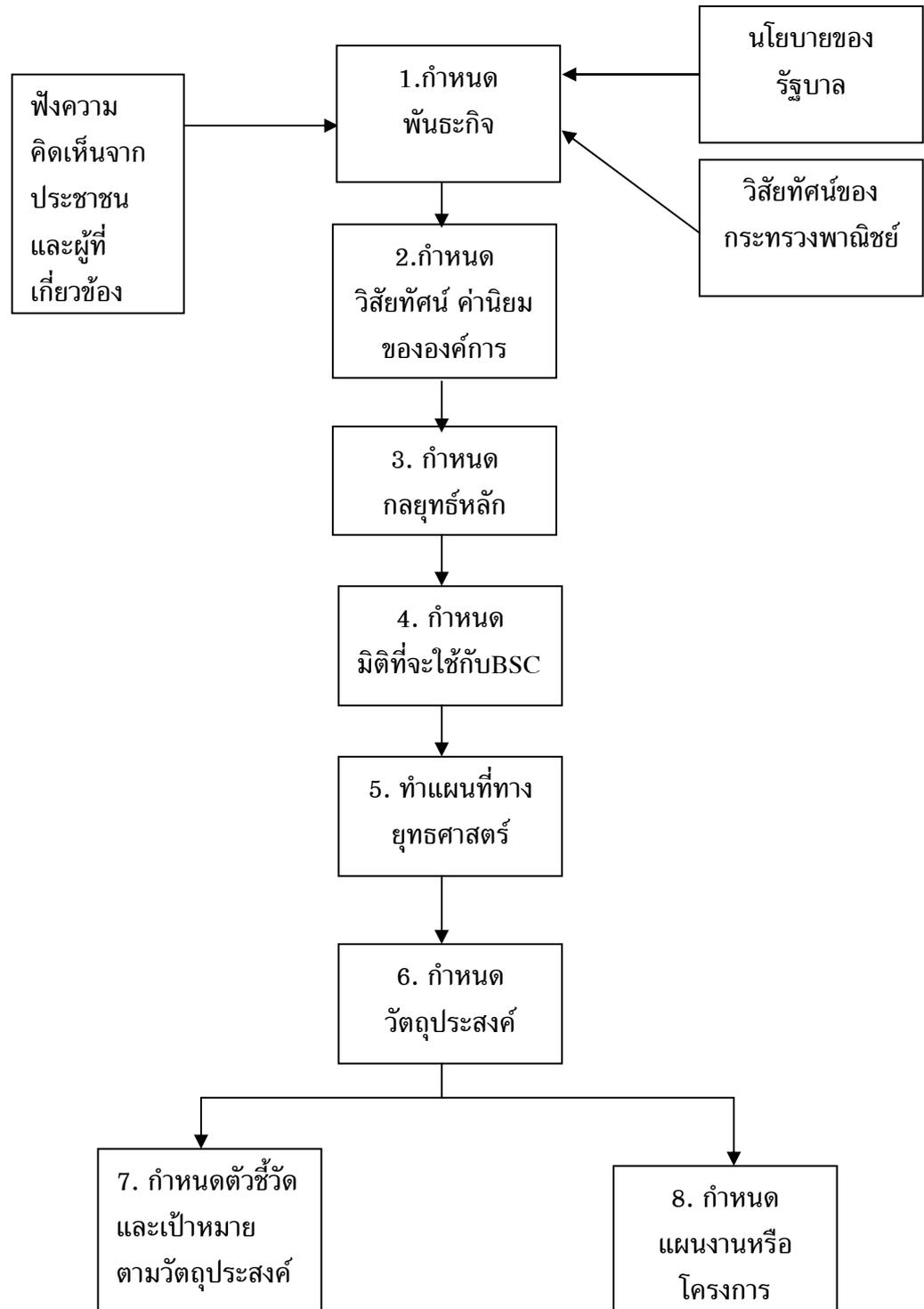
ซึ่งในทุกมิติ จะมีความสำคัญเท่าเทียมกัน และเป็นปัจจัย อาศัยซึ่งกันและกัน อย่างสมดุล (Balance) โดยอาศัยการประเมินผล หรือการวัดค่าที่ได้ อย่าง แน่นนอน เป็นรูปธรรม (Scorecard) เพื่อเป็นพลังผลักดัน และขับเคลื่อนองค์การไปพร้อมๆกัน ให้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ดำเนินงานไปสู่เป้าหมายสูงสุดที่กำหนดไว้

ข้อวิจารณ์ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นการศึกษาแนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์การทั้งในและต่างประเทศ กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย เครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และ มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC ที่เหมาะสมและตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จากผลการศึกษา สามารถอภิปรายผลการศึกษา ได้ดังนี้

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้อาศัยแนวทางกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ขององค์การภาคเอกชนเป็นหลัก ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามหลักการโดยทั่วไปของการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC และข้ามขั้นตอนที่สำคัญบางขั้นตอนไป เช่น 1) ไม่มีการกำหนดมิติที่จะนำมาประยุกต์กับระบบ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ 2) ไม่มีการกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ (Strategy maps) เพื่อกำหนดความสอดคล้องของตัวชี้วัดในแต่ละแผนงานหรือโครงการในแต่ละระดับ เพื่อให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและผลักดันให้เป็นไปตามเป้าหมายสูงสุด คือวิสัยทัศน์ของกระทรวงพาณิชย์ที่ตั้งไว้

จากผลการศึกษาที่พบว่ากระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ยังไม่เป็นไปตามหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไปของกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยเครื่องมือ BSC โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์จากการศึกษากระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ประกอบด้วยหลักการทั่วไปจากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยมีความเห็นว่ากระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยใช้เครื่องมือ BSC ควรมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้ ตามภาพที่ 9



ภาพที่ 9 กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่ควรเป็น

จากแผนผังในภาพที่ 9 อธิบาย กระบวนการจัดทำผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการ กระทรวงพาณิชย์ ที่ควรเป็น ได้ดังนี้

1. กำหนดพันธกิจของ สำนักงานปลัด โดยไม่จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ SWOT Analysis คือวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ขององค์การ เพื่อให้ได้ทิศทาง และกลยุทธ์ขององค์การที่ชัดเจน เพราะภาครัฐมีหน้าที่ ที่ถูกกำหนดโดยระเบียบปฏิบัติราชการ แผ่นดิน และหน้าที่บางส่วนถูกกำหนด โดยนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น เป็นสำคัญ ซึ่งในขั้นนี้ ควรให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดพันธกิจ โดยพิจารณาร่วมกับ นโยบายของรัฐบาล และวิสัยทัศน์ของกระทรวง

2. กำหนดวิสัยทัศน์ และค่านิยมขององค์การ เพื่อตอบสนองต่อพันธกิจ ทั้งนี้เพราะวิสัยทัศน์ จะเป็นตัวบอกเป้าหมายและทิศทางที่จะไป ส่วนค่านิยมขององค์การจะเป็นตัวแบบที่ องค์การควรจะไปให้ถึง คู่กับวิสัยทัศน์

3. กำหนดกลยุทธ์ขององค์การ เพื่อใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการขับเคลื่อนให้ องค์การได้บรรลุตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ในข้อ 2

4. วิเคราะห์และกำหนดว่า BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ควรจะมีทั้งหมด กี่มุมมอง และมุมมองแต่ละมุมมองควรจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ทั้งนี้โดยอาศัยการวิเคราะห์ พันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตามข้อ 1.เป็นเกณฑ์ เพราะเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของ องค์การภาครัฐ

5. จัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Maps) พร้อมกับกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ภายใต้อะไรหรือมุมมองที่กำหนดมาจากข้อ 4. เพื่อให้การกำหนดตัวชี้วัด ของกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็แผนงานหรือโครงการซึ่งจะต้องทำในขั้นตอนต่อไป สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกัน และกัน อันจะนำไปสู่การบรรลุตาม พันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และสอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ของกระทรวงพาณิชย์

6. กำหนดตัวชี้วัดในแต่ละมิติหรือมุมมองที่กำหนดขึ้นใน ข้อ 4. โดยอาศัย ฐานข้อมูลใน ปัจจุบัน มาใช้ในการวิเคราะห์ โดยตัวชี้วัดที่กำหนดมาเพื่อให้สามารถประเมินผลหรือวัดผลการ ปฏิบัติราชการได้อย่างเป็นรูปธรรม และทำการกำหนด เป้าหมาย (Target) ของแต่ละตัวชี้วัดเพื่อ เป็น การกำหนดเกณฑ์ที่จะใช้ในการวัดค่าความสำเร็จ ซึ่งทั้งตัวชี้วัดและเป้าหมายจะนำไปสู่การ ปฏิบัติราชการให้ได้ตามพันธกิจที่กำหนดไว้

7. จัดทำแผนงาน กิจกรรม หรือโครงการ (Initiatives) เพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายในแต่ละตัวชี้วัดที่กำหนดในมิติต่างๆ กล่าวคือ การที่จะปฏิบัติราชการให้ได้ตามเป้าหมาย (Target) ที่กำหนดไว้ในข้อ 6 จะต้องมีการดำเนินกิจกรรมใดบ้าง ต้องจัดทำให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดในแต่ละมิติ ที่กำหนดไว้แล้ว

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) วัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ 1) เพื่อศึกษาแนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์การทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ 2) เพื่อวิเคราะห์และประเมินผลกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย เครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ 3) เพื่อศึกษาผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ 4) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และ 5) เพื่อศึกษามิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC และกำหนดตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ในลักษณะการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการตั้งคำถามล่วงหน้า (The Interview Guide) โดยสัมภาษณ์ ผู้บริหาร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหาร กองหรือสำนักต่างๆของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จำนวน 9 คน ได้แก่ กองกลาง กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ กองบริหารพาณิชย์ภูมิภาค สำนักนโยบายเศรษฐกิจการพาณิชย์ สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักยุทธศาสตร์ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร สถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ และ กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร ส่วนข้อมูลทุติยภูมิรวบรวมจาก ตำรา วารสาร บทความ เอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ระเบียบข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารและรายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ตลอดจนเอกสารรายงานต่างๆของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ต่อสำนักงาน ก.พ.ร. และรายงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้อง และ เอกสารจากบริษัทที่ปรึกษา รวมทั้ง ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กับ การนำ BSC ไปใช้ในการปฏิบัติ ทั้งในภาคเอกชน และ ภาครัฐ ทั้งในและต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์ ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่า แนวคิดของ BSC เกิดมาจากการพัฒนาเครื่องมือประเมินผล การปฏิบัติงานแบบเดิม คือการประเมินผล ทางด้านการเงินเพียงอย่างเดียว มาเป็นการ ประเมินผลและการวัดผลการปฏิบัติงาน หรือการดำเนินงานที่ครอบคลุมด้านต่าง ๆ มากขึ้น นอกเหนือจากด้านการเงิน และนอกจากนั้น BSC ยังพัฒนาไปเป็นเครื่องมือในการจัดการ เพื่อ แปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติรวมถึงการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ ในระยะเวลาต่อมา

ส่วนองค์ประกอบ สำคัญ ของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ ใช้ยู่ทั้งในและต่างประเทศในภาคเอกชนส่วนใหญ่ประกอบด้วยมุมมองที่สำคัญ 4 มุมมอง ดังต่อไปนี้

1) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) โดยเน้นทางด้านการเงิน ซึ่งมัก เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายรับการลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิผล การใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์ และการลดความเสี่ยงทางการเงิน

2) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) วัตถุประสงค์ที่สำคัญของมุมมองนี้ได้แก่ การสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า

3) มุมมองด้านกระบวนการภายในของธุรกิจ (Internal-Business Perspective) มุมมอง ด้านนี้จะต้องสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับสองด้านแรก เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงาน ภายในองค์กร ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4) มุมมองของการเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth Perspective) มุมมอง นี้มีความสำคัญมากต่ออนาคตขององค์กรเพราะเป็นพื้นฐาน ขององค์กร และเป็นตัวขับเคลื่อน ที่จะทำให้เกิดมุมมองด้านต่าง ๆ ทุกด้านโดยการสร้างความสามารถของพนักงาน ด้านความ สามารถของระบบข่าวสารข้อมูล และด้านระบบแรงจูงใจ การกระจายอำนาจ และการปรับตัวให้ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ส่วนองค์ประกอบ สำคัญ ของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้อยู่ในภาครัฐของประเทศไทย ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของภาคเอกชน จึง มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 มุมมอง เช่นกันคือ 1) มุมมองด้านการเงิน 2) มุมมองด้านลูกค้า 3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน และ 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต แต่เรียกชื่อใหม่ คือ

2) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ โดย เน้นทางด้านความเหมาะสมและคุ้มค่ากับงบประมาณที่นำไปใช้ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ

2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ หลักการคือให้ส่วนราชการแสดงความสำคัญกับผู้รับบริการ ในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับ

3) มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติราชการ เน้นที่ผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ ซึ่งต้องมีการจัดขั้นตอน ระบบการทำงาน เพื่อให้งานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

4) มิติด้านการพัฒนาองค์กร เน้นในด้านการสร้างการเรียนรู้และการ เติบโต ของบุคลากร เพื่อเป็นฐานของการดำเนินงานในองค์การบรรลุเป้าหมาย

และสำหรับองค์การภาครัฐในต่างประเทศ องค์ประกอบที่สำคัญ ของ BSC จะกำหนดไว้ให้เหมาะสมกับแต่ละหน่วยงาน ไม่ได้กำหนดเป็นกรอบกว้างๆ เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยไม่จำกัด อยู่ที่ 4 มุมมองเท่านั้น อาจมีการเพิ่มเติม ตัดทอน หรือปรับเปลี่ยนมุมมองใหม่เช่น 1) มุมมองด้านผลประโยชน์ (Benefits Dimension) ซึ่งจะสัมพันธ์กับ คุณภาพและปริมาณของการบริการประชาชน 2) มุมมองด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Dimension) 3) มุมมองด้านการมีส่วนร่วม (Participation Dimension) ซึ่งรวมถึงคำแนะนำของประชาชนต่อการตัดสินใจ เป็นต้น 4) มุมมองด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) ซึ่งรวมถึงปริมาณข้อมูล หรือการประชุม ที่จะใช้ในกระบวนการที่เป็นธรรม 5) มุมมองด้านการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management Dimension) ที่มุ่งตัวชี้วัดในด้าน การพัฒนากลยุทธ์ การติดตามและการควบคุมรวมทั้งการสร้างแรงจูงใจกับข้าราชการ 6) ด้านผลการปฏิบัติงาน 7) ด้านการรับรู้สาธารณะ 8) ผลการดำเนินงานองค์การและการเรียนรู้ เป็นต้น

เกี่ยวกับรูปแบบของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์การทั่วไป ทั้งภาคเอกชน และภาครัฐ ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ ส่วนใหญ่ก็จะประกอบด้วย มุมมองที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ 4 มุมมอง คือ 1) มุมมองด้านการเงิน 2) มุมมองด้านลูกค้า 3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน และ 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต ซึ่งรูปแบบดังกล่าวข้างต้นนี้ องค์การภาครัฐในประเทศไทย รวมทั้งสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ยังยึดถือตามรูปแบบนี้

นอกจากนั้นปัญหาเรื่องขั้นตอน ในกระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ก็ถูกกำหนด โดย สำนักงาน ก.พ.ร. ในระยะแรก ซึ่งเพราะความไม่พร้อมและการขาดประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวของเจ้าหน้าที่และที่ปรึกษา รวมทั้งระยะเวลาที่ถูกจำกัดจากรัฐบาล จึงทำให้กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร และข้ามขั้นตอนที่สำคัญไป คือ 1) ขั้นตอนการกำหนดมุมมองของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ แต่ไปใช้ชุดมิติ มาตรฐาน ที่กำหนด โดย สำนักงาน ก.พ.ร. และ 2) ไม่ได้ดำเนินการทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ ทำให้การกำหนดมิติและตัวชี้วัด เกิดการแยกส่วนไม่สัมพันธ์ และสอดคล้องกันในทุกระดับ

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่า การนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์นั้นแม้จะมีผลในเชิงบวก กล่าวคือ มีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วขึ้น เจ้าหน้าที่มีทิศทางในการทำงาน และมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น การปฏิบัติราชการมีการลดรอบการทำงานให้สั้นลง เกิดการบริการที่รวดเร็ว มีการพัฒนาเครื่องมือและเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีการสร้างระบบป้องกันความเสี่ยงต่างๆ มีการปฏิบัติงานเชิงรุก เช่นการให้บริการจดทะเบียนทางระบบ เครือข่าย หรือการเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทางการตัดสินใจต่อภาคธุรกิจ เป็นต้น แต่ก็มีผลการนำมาใช้ในเชิงลบ ตลอดจน ปัญหาและอุปสรรค หลายประการ กล่าวคือ 1) การสร้างตัวชี้วัดบางตัวเป็นการสร้างจากสำนักงาน ก.พ.ร. หรือบริษัทที่ปรึกษา กลายเป็นตัวชี้วัดภาคบังคับ ไม่ได้เกิดจากการสร้างของผู้ปฏิบัติงานจริง และไม่สะท้อนถึงการแก้ปัญหาในหน่วยงานได้ 2) เกิดสภาพการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในองค์การ เพียงเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงานตนเอง (Sub-Optimization) และทำให้เป้าหมายโดยรวมขององค์การต้องกระทบและไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง 3) การลดบุคลากรลงตามนโยบายการลดต้นทุนของรัฐบาลผ่านระบบการปฏิรูประบบราชการ ทำให้คุณภาพในการทำงานลดต่ำลง 4) การนำเครื่องมือใหม่ๆ เข้ามาใช้อย่างมากมาย เช่น Knowledge Management/ Blue Print for Change/ Public Sector Management Quality Award = PMQA / โดยไม่มีการคัดสรร เครื่องมือที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การ อาจก่อให้เกิด ความไม่ประหยัดในค่าใช้จ่ายในด้านการจ้างบริษัทที่ปรึกษา และผลที่ได้รับอาจไม่คุ้มค่ากับการลงทุน

ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ BSC ไปใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีทั้งในด้านปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจากเดิม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้บางตำแหน่งงานมีหน้าที่ มากเกินกว่าขีดความสามารถ เช่นผู้ตรวจราชการ ปัญหาเครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้กับระบบบริหารงานที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ ปัญหาการสร้างความรู้ความเข้าใจ ในเรื่อง BSC ให้กับเจ้าหน้าที่ทั้งหมด การสร้างค่านิยมที่เหมาะสมให้กับเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ส่วนอุปสรรคที่สำคัญคือ ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งไม่เหมาะสมและสะท้อน ผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง และระบบการให้เงินเป็นการสร้างแรงจูงใจ หรือรางวัลในการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเกิดความไม่เหมาะสมในสัดส่วนการจัดสรรให้กับผู้ปฏิบัติงานทุกระดับในหน่วยงาน ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ยุติธรรม ไม่เสมอภาค และเกิดอคติต่อผู้บริหาร ระดับสูงในหน่วยงาน

เกี่ยวกับมิติ และรูปแบบที่สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ใช้ในระบบการประเมินผลการ ปฏิบัติราชการด้วย เครื่องมือ BSC ได้ใช้มิติ หรือมุมมอง ทั้ง 4 ตามข้อกำหนด ของ สำนักงาน ก.พ.ร. คือ 1) มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ แผนการปฏิบัติราชการ อันมุ่งเน้นที่ ผลสัมฤทธิ์ ของการปฏิบัติราชการ ตามแผนกลยุทธ์หรือแผนปฏิบัติราชการที่กำหนดไว้ 2) มิติ ด้านคุณภาพการให้บริการ ที่วัดที่ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และเรื่องของการปราบปราม ทุจริต และการคอร์รัปชันที่ไม่สะท้อนต่อมิตินี้เท่าใดนัก 3) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติ ราชการ ที่มุ่งเน้นที่การลดค่าใช้จ่าย ต่างๆ เช่นการลดการใช้พลังงาน การประหยัดงบประมาณ และการลดรอบระยะเวลาทำงาน 4) มิติด้านการพัฒนองค์กร ที่มุ่งเน้นในด้านการจัดการ ความรู้ให้บุคลากร การบริหารจัดการระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของส่วนราชการ

จากผลกระทบในด้านลบ ปัญหา และอุปสรรค ของการนำระบบการประเมินผลการ ปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้วิจัยได้กำหนดมิติที่ เหมาะสมและควรจะเป็น ของระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ให้มี 5 มิติคือ 1) มิติด้านผลประโยชน์ของผู้รับบริการ (Benefit Dimension) รวมไปถึง คุณภาพของการปฏิบัติราชการ ต่อประชาชนและบุคคลภายนอก 2) มิติ ความรับผิดชอบของบุคลากร (Staff's Responsibility Dimension) มิตินี้จะเน้นที่ การสร้างความ รับผิดชอบในหน้าที่การงานและการปฏิบัติต่อผู้รับบริการ ทั้งภายในหน่วยงานเองและภายนอก เพื่อพัฒนาไปเป็นการการค่านิยม และคุณค่าภายในบุคคลให้เกิดขึ้น และสร้างความเป็นหนึ่งเดียว นำไปสู่ค่านิยมองค์กร และวัฒนธรรมขององค์กร รวมไปถึงการสร้าง จริยธรรมหรือสติปัญญา และการพัฒนาให้เกิดขึ้นกับบุคลากรทุกระดับ อันจะส่งผลต่อการปฏิบัติราชการโดยรวม เพราะ

ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ในการบรรลุความสำเร็จขององค์กร 3) มิติด้านประสิทธิภาพการบริหาร (Efficiency Dimension) จะเน้นในเรื่อง การบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยพิจารณาจากงบประมาณ ที่พอเหมาะ พอประมาณ แต่เพียงพอต่อการสนับสนุนในมิติด้านต่างๆ (ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง) มิติด้านนี้ยังเน้นที่การพิจารณาคุณค่าที่ประชาชนจะได้รับบริการอย่างเหมาะสมกับจำนวนเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายไป 4) มิติด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) จะเน้นในเรื่องของการให้ความชอบธรรมกับทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นประชาชนผู้รับบริการ หรือกับบุคลากรภายในหน่วยงานเอง หรือระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน นอกจากนี้ยังเน้นในเรื่องการดูแลและปราบปรามการ คอร์รัปชันในองค์กร และ 5) มิติด้านการสนับสนุนหน่วยงานภายใน (Supporting Dimension) เป็นมิติที่มีความจำเป็นสำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้เพราะสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มีบทบาทหน้าที่ทั้ง การให้บริการต่อประชาชน โดยตรง และบทบาทในการสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงพาณิชย์ เช่น กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ ผู้ตรวจราชการ เป็นต้น มิตินี้จึงจำเป็นต้องแยกออกมาต่างหาก เพื่อป้องกันการกำหนดตัวชี้วัดที่คลุมเครือและทับซ้อน

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ประเด็นเชิงโครงสร้าง

จากการศึกษาพบว่า ในการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ นั้นเริ่มต้นจากการเป็นกระทรวงนำร่อง หรือกระทรวงที่ใช้ทดลองการดำเนินการในระบบ BSC ซึ่งกระบวนการดำเนินงานส่วนใหญ่ ยังได้รับการช่วยเหลือ และกำหนดจากสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องมิติของระบบ BSC ที่กำหนด 4 มิติ และถือเป็นภาคบังคับ หรือการแบ่งน้ำหนักความสำคัญของแต่ละมิติ ซึ่ง ก.พ.ร. ใช้เป็นมาตรฐาน แบบเดียวกันในทุกกระทรวง ทั้งที่แต่ละกระทรวงมีบทบาทหน้าที่ แตกต่างกัน หรือแม้แต่ในระดับกรม กอง ก็มีบทบาทหน้าที่ต่างกัน การนำเสนอองค์ความรู้และเครื่องมือที่ใช้สนับสนุนยุทธศาสตร์ ต่างๆ ก.พ.ร.เป็นผู้กำหนดให้ทั้งหมด เพียงแต่อาจเลือกเวลาที่เหมาะสมในการนำมาใช้ แต่ก็ต้องใช้ตามที่กำหนดมาให้ โดยเฉพาะในด้านองค์ความรู้

การดำเนินการในกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ สำนัก ก.พ.ร. อย่างมีนัยสำคัญ จนไม่สามารถสร้างสรรค์หรือคิดหากระบวนการจัดทำผลการประเมินผล การปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC และที่สำคัญ การสร้างสรรค์หรือมุมมองในด้านอื่นที่เหมาะสม และพอดี หรือพอประมาณกับหน่วยงานของตนเอง กลับถูกมองข้ามไป ด้วยเพราะไม่มีเวลาเพียงพอ หรือไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสร้างสรรค์ โดยตรง หรือเพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ เรื่องดังกล่าว ทำให้ควรต้องกลับมาพิจารณาในประเด็น ความพอดี และพอประมาณกับ องค์กรของตน

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานระดับกรม ที่ไม่ควรมีหน้าที่เทียบเท่าระดับกระทรวง และมิติต่างๆ ควรเป็นมิติที่ พอดี พอเหมาะ และพอประมาณ ไม่กว้างขวางเทียบเท่า มิติระดับกระทรวง แต่ให้มีผลของมิติที่พอดี พอเหมาะนั้น สอดคล้องกับเป้าหมายหลักของกระทรวง ซึ่งไม่จำเป็นว่าจำนวนมิติจะต้องเท่ากับมิติของกระทรวง หรือประเด็นของมิติจะต้องเหมือนกระทรวง ความสอดคล้องของระบบ BSC ไม่ได้กล่าวว่า เป้าหมายของหน่วยงานระดับล่าง จะต้องเป็นเป้าหมายเดียวกันกับระดับบน เพียงแต่กำหนดว่าต้องสอดคล้องและสนับสนุนเป้าหมายของหน่วยงานระดับบนเท่านั้น

การประยุกต์ระบบ BSC ซึ่งใช้กับองค์กรของเอกชนที่มีขนาดต่างกับ องค์กรของรัฐ จึงต้องตั้งสมมติฐานใหม่ว่า หน่วยงานหนึ่ง ๆ ของภาครัฐ เช่น กรม หรือ กอง เทียบเท่ากับองค์กรหนึ่งของเอกชน ไม่ใช่กระทรวงหนึ่งเทียบกับบริษัทหนึ่ง ซึ่งขอบข่ายของงานและจำนวนลูกค้าแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเชิงโครงสร้าง จึงเสนอแนะให้ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีหน่วยงานใหม่ หรือจะให้กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหารที่มีการกำหนดขึ้นมาในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่และรับผิดชอบ ในการกำหนด มิติต่างๆที่จะนำมาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เอง หรือกับ กรมอื่นๆที่อยู่ในกระทรวงพาณิชย์ โดยอาศัยการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในองค์กรของตน อาจไม่จำเป็นต้องพึ่งพาสมาชิกจากสำนักงาน ก.พ.ร. ดังเช่นที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งมีการกำหนดเครื่องมือที่จะนำมาสร้างองค์ความรู้เพื่อพัฒนาบุคลากรและสนับสนุนยุทธศาสตร์ของตนเอง และทำหน้าที่ตรวจสอบผลการปฏิบัติตามระบบที่จัดสร้างขึ้น ส่วนสำนัก ก.พ.ร. ควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหลักและคอยเสนอแนะและให้การสนับสนุนเชิงวิชาการ รวมทั้งเป็นหน่วยตรวจสอบภายนอก หรืองานสนับสนุนอื่นๆ ที่เหมาะสมและจำเป็นเท่านั้น

2. ประเด็นการให้นำหนัก ของแต่ละมิติที่สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ควรใช้

ปัจจุบัน การให้นำหนักในมิติต่างๆ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งถือตามเกณฑ์ที่ สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้กำหนด โดยยึดถือตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นที่นิยมในปัจจุบัน กล่าวคือมิติประสิทธิผล ได้รับการเน้นมากกว่ามิติอื่น โดยให้นำหนักในมิติต่างๆ ดังนี้ 1) มิติประสิทธิผล ร้อยละ 60 2) มิติคุณภาพการให้บริการ ร้อยละ 10 3) มิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ร้อยละ 10 และ 4) มิติการพัฒนาองค์การ ร้อยละ 20 ทำให้การปฏิบัติงานมุ่งไปที่ผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยไม่ได้คำนึงถึง คุณภาพของผลงาน และ คุณค่าพื้นฐานของคนและองค์การซึ่งเป็นรากฐานการสร้างผลงาน โดยพิจารณาจากการให้นำหนักของมิติคุณภาพการให้บริการ เพียงร้อยละ 10 และมิติการพัฒนาองค์การ เพียงร้อยละ 20

นอกจากนั้นในหลักการบริหารประเทศ ไม่ควรมุ่งเน้นที่การคำนึงถึงมิติด้านประสิทธิภาพจนเกินกว่าเรื่องอื่น เนื่องจากเป็นการคิดเปรียบเทียบกับส่วนของต้นทุนในการดำเนินงานกับผลลัพธ์ที่ได้ หากมองผลที่ได้คือผลที่ได้ในการปฏิบัติงานภายในองค์การเท่านั้น หลักการนี้อาจยอมรับได้ แต่หากมองไปส่วนสุดท้ายของผลลัพธ์ที่ได้คือผลประโยชน์ของประชาชนนั้น อาจไม่สามารถเอาต้นทุนมาเป็นตัวชี้วัดด้วยการเปรียบเทียบได้ เพราะรัฐไม่ได้มุ่งหวังกำไรเช่นเดียวกับองค์การเอกชน เช่นในบางกรณีอาจจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากกับประชาชนกลุ่มน้อยที่ยังขาดโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะจากประชาชน หากนำเอาเงินงบประมาณมาเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพย่อมเห็นได้ชัดว่าประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นน้อยมาก ซึ่งในความเป็นจริงแม้ว่าจะเกิดประสิทธิภาพน้อยแต่ภาครัฐก็จำเป็นต้องทำจะยกเลิกการทำด้วยเหตุผลว่าเกิดประสิทธิภาพน้อยไม่ได้

ข้อเสนอแนะ ในประเด็นการให้นำหนัก ของแต่ละมิติ (ทั้งนี้อยู่ภายใต้หลักการที่ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ยังคงต้องยึดถือมิติต่างๆ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด) ควรพิจารณาให้เหมาะสม เพราะการเน้นที่ประสิทธิผล นั้นบางตัวชี้วัด ไม่ได้สะท้อนถึงความสำเร็จตามเป้าหมายหลัก คือผลประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นความสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาล เรียกว่าตัวชี้วัดบังคับ เช่น ความสำเร็จของการปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ.2548 หรือระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบ ใน

ปี พ.ศ.2549 เป็นต้น ซึ่งในประเด็นนี้สอดคล้องกับความเห็นของ Olve และคณะ ที่เห็นว่าการเลือกกลยุทธ์และตัวชี้วัดนั้นเป็นการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยที่ไม่มีเรื่องการเมืองมาแทรกแซง จริงหรือ (Olve, N., Roy, J, and Wetter, M., 1999) หรือเป็นความสำเร็จในกระบวนการปฏิบัติงานที่ซ่อนอยู่นั่นเอง เช่น ซึ่งขัดแย้งกับหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ได้ให้ความสำคัญในกระบวนการปฏิบัติงาน

ดังนั้น การให้น้ำหนัก คะแนนของแต่ละมิติ จึงควรเน้นที่ 1) มิติการพัฒนาศักยภาพ ซึ่งควรให้ค่าน้ำหนักมากที่สุด คือร้อยละ 40 และ 2) มิติคุณภาพในการปฏิบัติราชการ ร้อยละ 30 ส่วน 3) มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ ร้อยละ 20 และ 4) มิติด้านประสิทธิภาพ กำหนดให้เพียงร้อยละ 10 ทั้งนี้เพราะเป็นการพิจารณาที่ต้นเหตุ ไม่ใช่การมุ่งที่ผล กล่าวคือ การให้ความสำคัญกับบุคลากร โดยการสร้างจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน การให้บริการสาธารณะ ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคล และด้านอื่นๆที่เหมาะสม จะเป็นการสร้างค่านิยมในตัวบุคคลขึ้นก่อน และสร้างเป็นประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติของหน่วยงานเล็กๆ เช่น ระดับกอง ขยายไปเป็นของหน่วยงานที่ใหญ่ขึ้น เช่นระดับกรม และเป็นของระดับกระทรวงในที่สุด นั่นเป็นการแก้ไขที่ต้นเหตุ เมื่อบุคลากรมี จิตสำนึก มีจริยธรรม คุณธรรม ท้ายที่สุดผลของการปฏิบัติราชการย่อมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

3. ประเด็นการสร้างแรงจูงใจ

จากหลักการสร้างแรงจูงใจ ที่เกิดขึ้นตาม นโยบาย สำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2546 นั้นปรากฏว่ามีสิ่งจูงใจ 2 ประเภทคือ

1. มาตรการเชิงบวก ได้แก่ การเข้าร่วมอบรม ดูงาน หรือเข้าร่วมประชุมระดับชาติตามความประสงค์ของผู้บริหาร การเลื่อนขั้นตราของเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสายสะพายได้เร็วขึ้น การให้ไปพักผ่อนกับครอบครัวรวมทั้งมีเงินก้นถุง การให้ได้รับการเชิดชูเกียรติเป็นนักบริหารดีเด่นประจำปี และให้ได้รับใบประกาศเกียรติคุณหรือโล่จากนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ยังมีส่วนแบ่งจากการลดค่าใช้จ่าย ส่วนแบ่งจากการลดอัตราค่าจ้าง และเงินรางวัลประจำปี

2. มาตรการเชิงลบ ได้แก่ เปลี่ยนให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น ให้ลาออกหรือมอบให้บุคคลอื่นไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ แทน

ดังนั้นในปัญหาเรื่องความรู้สึกของพนักงานปฏิบัติ กับผู้บริหาร ในเรื่อง เงินรางวัล จึงควรแก้ไข โดยไม่ให้ใช้ตัวเงินเป็นสิ่งจูงใจ แต่ใช้มาตรการเชิงบวก อื่นแทน เช่นการให้ได้รับการเชิดชูเกียรติเป็นนักบริหารดีเด่นประจำปี หรือให้ได้รับใบประกาศเกียรติคุณหรือโล่เกียรติดียศจากนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

4. ประเด็นการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

จากปัญหาที่พบว่ามีบางหน่วยงานมีการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานตนเองเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย ตามตัวชี้วัด เสนอแนะให้มีการแก้ไข ในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

ควรจัดให้มีคณะกรรมการกลางของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและจัดสรรทรัพยากรที่มี อันจะเป็นการป้องกัน การแข่งขันกันเองภายในหน่วยงาน หรือภายนอกหน่วยงาน โดยการดึงเอาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น งบประมาณ กำลังบุคลากร เครื่องมือทางเทคโนโลยีร่วม มาใช้ในหน่วยงานของตนเพื่อสร้างผลสำเร็จตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ โดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายรวมของกระทรวง ตลอดจนแก้ปัญหาในเรื่องของ ตัวชี้วัดร่วม ซึ่งต้องมีการประสานหลายหน่วยงานภายในและภายนอก

ควรจัดให้มีการพัฒนา ฝึกอบรม และสารสนเทศ เพื่อการสร้างสรร จริยธรรม และสติปัญญา ให้กับบุคลากรซึ่งถือว่าเป็น ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์การ อย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม และต่อเนื่อง เพื่อเป็นพื้นฐานทางจิตใจที่ดีในการปฏิบัติงาน ไม่แข่งขัน และถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยครั้งนี้

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมาข้างต้นนี้เอง ผู้วิจัยเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์หรือหน่วยงานราชการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ควรนำไปเป็นประเด็นในการทบทวน และการสร้างระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ที่เป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เอง หรือของหน่วยงานราชการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ทั้งในด้านการประเมินผลที่เที่ยงตรง (Validity) และมีความน่าเชื่อถือ (Reliability) สะท้อนถึงการแก้ปัญหา ตามพันธกิจ ตามวัตถุประสงค์ และวิสัยทัศน์ที่วางไว้ ต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับผลการวิจัยครั้งต่อไป

1 ผู้สนใจศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ควรศึกษา ในประเด็น การถ่ายทอด BSC จากสำนักงานปลัดกระทรวงลงสู่ระดับ กอง/สำนัก และ ลงสู่กลุ่มงานจนถึงรายบุคคล เพื่อศึกษาความเชื่อมโยง และความสัมพันธ์ เชิงเหตุ และผล ปัญหา อุปสรรค และผลกระทบจากการถ่ายทอดระบบ BSC ดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งทั้งองค์การ ที่สมบูรณ์ตามหลักการของระบบ BSC

2. ผู้ศึกษาอาจเลือกศึกษาในประเด็นประสิทธิภาพของการตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานตรวจสอบภายนอก โดยการศึกษาแบบสำรวจและแบบเจาะลึกควบคู่กันไป อันจะสะท้อนถึงผลการปฏิบัติที่แท้จริง

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

- กันยา อัครอารีย์. 2545. การพัฒนาดัชนีชี้วัดสมรรถนะหลักโดยใช้วิธีการประเมินแบบ
 ดุลยภาพ: กรณีศึกษาโรงงานผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก. วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตร
 มหบัญฑิต สาขาวิศวกรรมอุตสาหการ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญ สวัสดิ์สาลี. 2544. คู่มือการประเมินผลและการติดตามผลการฝึกอบรม. กรุงเทพ
 มหานคร: สวัสดิการสำนักงานก.พ.
- ชูชัย สมธิโก. 2547. การสรรหา การคัดเลือก และการประเมินผลการปฏิบัติงานของ
 บุคลากร. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐพล ขวลิตชีวัน และปราโมชย์ ศุภปัญญา. 2545. เทคนิคการวัดผลงานสมัยใหม่.
 กรุงเทพมหานคร: อินฟอรมีเดียส์ บุ๊คส์.
- บุญอนันต์ พินัยทรัพย์. 2548. “แนวทางการพัฒนาองค์การด้วยการวัดเชิงกลยุทธ์เพื่อการ
 จัดการยุคใหม่.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 45 (2/2548): 65-88.
- พลสุ เดชะรินทร์. 2544. เส้นทางจากกลยุทธ์สู่การปฏิบัติด้วย Balance Scorecard และ
 Key Performance Indicators. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย.
- _____. 2546. Balanced Scorecard รู้ลึกในการปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่ง
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรินทร์ เชาว์กิตติวุฒิ. 2544. การวัดประสิทธิผลของโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ
 (Turnkey) โดยทฤษฎี Balanced Scorecard : กรณีศึกษาเฉพาะโครงการขยายระบบ
 เครือข่ายโทรศัพท์ของบริษัทจัสมินเทลคอม ซิสเต็มส์ จำกัด. โครงการพิเศษ
 วิทยาศาสตร์มหบัญฑิต สาขาการจัดการเทคโนโลยี, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มนุชญ์ วัฒนโกเมธ. การปรับตัวของข้าราชการต่อการพัฒนาระบบราชการ. เอกสารคำ
 บรรยาย ของก.พ.ร. วันที่ 26 กรกฎาคม 2546 (อึดลำเนา).

- รวันต์ ถมิ่งรักษ์สัตว์. 2546. การนำ Balanced Scorecard (BSC) มาใช้ในกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ. เอกสารวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรภัทร ภูเจริญ. 2545. ดัชนีวัดผลงาน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิทยาการจัดการแห่ง เอเชีย.
- วิชชุดา ชัยจิราภรณ์. 2546. ศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงาน ศึกษากรณี: การประเมิน ผลการปฏิบัติงานด้วยเทคนิค Individual Balanced Scorecard ของบริษัท ฟิลิปเซมิคอนดักเตอร์(ไทยแลนด์). เอกสารวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วัฒนา พัฒนพงศ์. 2546. BSC และ KPI เพื่อการเติบโตขององค์กรอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แปซิฟิก.
- _____. 2548. “แผนยุทธศาสตร์และการปฏิบัติการ: นวัตกรรมการจัดทำแผนสำหรับหน่วยงานราชการไทย.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 45 (2/2548): 25-64.
- ศิริณี ชุมพงศ์. 2546. การวัดผลการปฏิบัติงานของโรงพยาบาล โดยใช้ Balanced Scorecard. วิทยานิพนธ์เภสัชศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการบริหารเภสัชกิจ, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2542. รายงานฉบับสมบูรณ์ แผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ.2540-2549. กรุงเทพมหานคร.
- สรอายุ ประมวลวรชาติ. 2544. ปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในการนำ Balanced Scorecard มาใช้ในองค์กรกลุ่มธุรกิจสื่อสารของไทย : กรณีศึกษาบริษัท เทเลคอม เอเชีย จำกัด (มหาชน) และบริษัท แอ็ดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน). ภาคนิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการพัฒนาศาสตร์พยาบาลมนุษย, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- สิทธิศักดิ์ พุทธิชัย. 2546. การบริหารกลยุทธ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์กรด้วยวิธี **Balanced Scorecard**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).
- สุจิตรา วัชรจิตติภรณ์. 2544. “โครงการประเมินผลการส่งเสริมประสิทธิภาพกรมที่ดินด้วยตัวชี้วัด (Key Performance Indicator(KPI) ของระบบวัดผลปฏิบัติงานดุลยภาพ(Balanced Scorecard)ของกรมที่ดิน.” *จุฬาลงกรณ์ธุรกิจปริทัศน์* 23,87(มี.ค.44) 24-46.
- สุวิต ศรีใหม่. 2546. ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้การบริหารเชิงคุณภาพ การควบคุมทางการจัดการและการสื่อสารกลยุทธ์ในองค์กร. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) 2545. **คู่มือการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์**. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). 2546ก. **บันทึกความเห็นของ ก.พ.ร. เรื่องการสร้างความตั้งใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. 13 สิงหาคม 2546. (อัดสำเนา).
- _____. 2546ข. “กรอบแนวคิดและวิธีการประเมินการปฏิบัติราชการ.” เอกสารประกอบการประชุมชี้แจงกรอบแนวคิดและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ วันที่ 10 ตุลาคม 2546. (อัดสำเนา).
- _____. 2546ค. **ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550)**. (Online). www.dld.co.th, 10 มีนาคม 2550.
- สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์. 2546. **โครงสร้างการทำงาน** (อัดสำเนา).
- _____. 2547. **ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติราชการของกระทรวงพาณิชย์และของสำนักงานปลัดกระทรวง**. (อัดสำเนา)
- _____. 2548. **รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 (ตุลาคม 2547—กันยายน 2548)** (อัดสำเนา).

_____. 2549. รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 (ตุลาคม 2548—กันยายน 2549) (อัตรากำลัง).

อรสา อัครวัชรานุกร. 2546. การสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกลุ่มงานพยาบาลสถาบันมะเร็งแห่งชาติ ตามแนวคิดระบบวัดผลคุณภาพ. วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการพยาบาล, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัจฉกร. 2542. การประเมินผลการปฏิบัติงาน :แนวความคิดหลักการ วิธีการ กระบวนการ. กรุงเทพมหานคร: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

อัจฉรา จันทร์ฉาย. 2545. การวางแผนกลยุทธ์และการจัดทำ BSC. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อันดามัน ซอฟท์ ,บจก. 2546. การบริหารองค์กรเชิงยุทธศาสตร์โดยใช้เครื่องมือ **Balanced Scorecard**: เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ. วันที่ 1-2 พฤศจิกายน 2546. (อัตรากำลัง).

อานันท์นที จันทร์วรรณดี. 2544. ปัจจัยด้านเป้าหมายองค์กรที่มีผลต่อการตัดสินใจนำแนวคิด **Balanced Scorecard** มาใช้ในองค์กร : กรณีศึกษา ฝ่ายทรัพยากรบุคคลและธุรการทั่วไป บริษัท พัทยาฟูดอินดัสตรี จำกัด. ภาคนิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการพัฒนาระบบบริหารมนุษย์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Bertelsmann Foundation. 2001. **Balanced e-Government** (Online). www-it.fmi.uni-sofia.bg/eg/res/balancede-gov.pdf, February 10, 2007.

Boggs, William Brady. 2002. **An Exploratory Study of The Relationship Between Organizational Culture Types and A Balanced Scorecard of Effectiveness Measures in The Church**. Dissertation, Regent University. (Online). www.proquest.umi.com, February 10, 2007.

Brignal, S. 2002. **Performance Measurement and Management Literature Review** (Online). www.idea.gov.uk/idk/aio/306299, March 12, 2007.

- Deming, W. E. 1986. **Out of The Crisis**. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study.
- German Institute For Economics Research (DIW) Berlin. 2004. **The Balanced Scorecard Approach to Integrating Sustainability Policies**. (Online).
www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/blazejczak_f.pdf, February 15, 2007.
- Hagigi, F. A. 1999. **Developing a Performance Scorecard for Public Health Programs and Services: Children's Medical Service in Los Angeles County**. Dissertation, University of California. (Online). www.proquest.umi.com, February 10, 2007.
- Hasan and Hendrika Tibbits. 2002. **Strategic Management of Electronic Commerce: an adaptation of the Balanced Scorecard**. . (Online).
www.uow.edu.au/hasan/aica/hasan-tibbits.htm.
- Hettefelt, Ulrika ; Karlsson, Charlotte. 2002. **Balanced Scorecard in Local Government**. Master thesis, Linköping University. Sweden.
(Online) Available: www.diva-portal.org/liu/undergraduate.
- Jucius, M. J. 1956. **Personnel Management** . Illinois: Richard D. Erwin.
- Kaplan, R. S. and Norton, D. P. 1992. "The Balanced Scorecard—Measure that Drive Performance." **Harvard Business Review**. Jan–Feb: 71–79.
- _____. 1996. **The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action**. Massachusetts: Harvard Business School Press.
- _____. 2001. **The Strategy Focused Organization**. Massachusetts: Harvard Business School Press.
- _____. 2005. "The Office Of Strategy Management" **Harvard Business Review**, 83,10 (October), pp. 72–80.

Keir, Stephen Thomas. 2004. **A Development Plan for Implementing a Balanced Scorecard Methodology : The Case of National Cancer Institute's Division of Cancer Prevention.** Dissertation, The University of North Carolina at Chapel Hill. (Online). [www/proquest.umi.com](http://www.proquest.umi.com), February 10, 2007.

Leif Skiftenes Flak, and Willy Dertz. 2005. **Stakeholder Theory and Balanced Scorecard to Improve IS Strategy Development in Public Sector.** Dissertation, Agder University College. Norway. (Online). www.hia.no/iris28/Docs/IRIS2028-1109.pdf, February 18, 2007.

Lesneski, Cheryll D. 2005. **Developing a Performance Measurement System for Local Public Health Agencies in The Florida Department of Health Using The Balanced Scorecard Framework.** Dissertation, The University of North Carolina at Chapel Hill. USA. (Online). [www/proquest.umi.com](http://www.proquest.umi.com), February 10, 2007.

Linard, K, and Fleming, C. 2001. **Linking Corporate Vision and KPIs in A Balanced Scorecard for Public Sector Agencies.** (Online). www.aes.asn.au, February 22, 2007.

Macro Ahrendt. 2006. **Balanced Scorecard in Public Sector : Realising the Open Source Software Strategy With the IT-Balanced Scorecard.** Diploma thesis, Reutlingen University. (Online). <http://pascal.case.unibz.it/retrieve/3364/OS-BSC.En.pdf>, March 16, 2007.

Malin Sofia Harlem. 2002. **Using The Balanced Scorecard to Overcome Barriers in Strategy Implementation.** Master Thesis, Goteborg University. (Online). www-it.fmi.uni-sofia.bg/eg/res/balancede-gov.pdf, February 19, 2007.

Maisel, S. Lawrence. "Performance Measurement: The Balanced Scorecard Approach." **Journal of Cost Management** (Summer 1992). p50.

- Medinet, Ann F. 2004. **Determinants of School Effectiveness and Student Satisfaction in Colleges and University**. Dissertation, Rutgers the State University of New Jersey. (Online). www.proquest.umi.com, February 10, 2007.
- Miville, Nina DeCario. 2005. **Factors Influencing the Diffusion of Innovation and Managerial Adoption of New Technology**. Dissertation, Nova Southeastern University (Online). www.huizenga.nova.edu/doctoral/dissertation.cfm, February 10, 2007.
- Neely,A.D., Gregory, M.J. and Platts, K.W. (1995) "Performance Measurement System Design: A Literature Review and Research Agenda." **International Journal of Operations and Production Management**, Vol. 15, No0 4, pp. 80-116.
- Neely,A.D 1998. **Measuring Business Performance: Why, What and How**. London : The Economist in Association with Profile Book Ltd.,
- Niven, P. R. 2002. **Balanced Scorecard Step-By-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results**. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.,
- _____. 2003. **Balanced Scorecard Step-By-Step for Government and Nonprofit Agencies**. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.,
- Norreklit, H. 2000. **Performance Measurement and Management Literature Review** (Online). www.idea.gov.uk/idk/aio/306299, March 12, 2007.
- Olve, N., Roy, J, and Wetter, M. 1999. **Performance Drivers: A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard**. New York: John Wiley & Sons, Ltd.
- Robinson, Victoria Ann. 2001. **Development of a Balanced Scorecard for Public Health Using the Modified Nominal Group Technique Consensus Method**. Dissertation, Queen's Univesity at Kingston(Canada). (Online). www.proquest.umi.com, February 10, 2007.

- Rolstadas, A. 1995. **Performance Management**. London: Chapman & Hall .
- Toivanen, Jouko Ensio. 2001. **Implementation of the Balanced Scorecard and Current Use of The Balanced Scorecard in Finland**. (Online). www.proquest.umi.com, February 10, 2007.
- Walton, M. 1986. **The Deming Management Method**, New York, NY: Perigee.
- Wehrmeyer, W. 1995. **Measuring Environmental Business Performance**. United Kingdom: Stanley Thornes.
- Zairi, M. 1994. **Measuring Performance for Business Results**. London: Chapman & Hall.

ภาคผนวก

กระทรวงพาณิชย์

ประวัติความเป็นมา

กระทรวงพาณิชย์ เดิมชื่อ กระทรวงเศรษฐกิจ ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ปัจจุบัน กระทรวงพาณิชย์ มีภารกิจทั้งในประเทศ เช่นการดูแลราคาสินค้าเกษตรและรายได้เกษตรกร ดูแลผู้บริโภค ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจการค้า คุ่มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญา ส่วนภารกิจด้าน ต่างประเทศ เช่น เจริญการค้าระหว่างประเทศ จัดระเบียบและบริหารการนำเข้าส่งออก เป็นต้น

กระทรวงพาณิชย์แบ่งส่วนราชการ ออกเป็นดังนี้ 1) สำนักงานรัฐมนตรี 2) สำนักงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ 3) กรมการค้าต่างประเทศ 4) กรมการค้าภายใน 5) กรมพัฒนาธุรกิจ การค้า 6) กรมส่งเสริมการส่งออก 7) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 8) กรมการประกันภัย 9) กรมทรัพย์สินทางปัญญา 10) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ 11) สำนักงาน ต่างประเทศ

วิสัยทัศน์

“เป็นกระทรวงผู้นำในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่าง ประเทศให้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เพื่อให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีในทุกกระดับ”

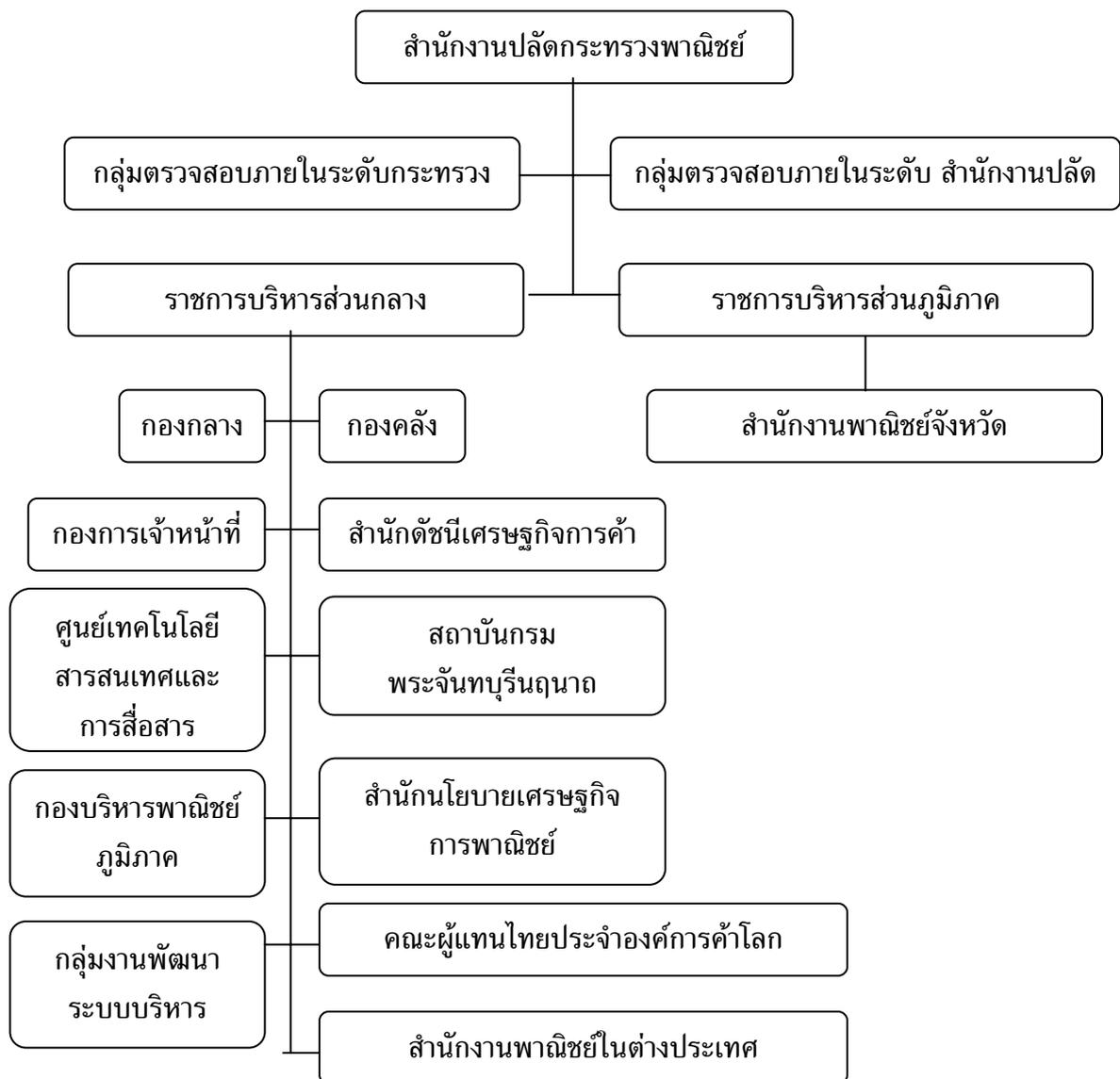
พันธกิจ

1. สร้างรายได้เข้าสู่ประเทศ
2. สร้างความแข็งแกร่งให้ระบบเศรษฐกิจการค้าภายในประเทศ
3. สร้างความเข้มแข็งและพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้บริโภค

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็น หน่วยงานระดับ กรม ของกระทรวงพาณิชย์ มี โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

โครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์



แผนภูมิ โครงสร้างสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปี พ.ศ. 2549

วิสัยทัศน์

“เป็นองค์กรหลักในการผลักดันนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจการพาณิชย์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์”

พันธกิจ

1. เสนอแนะนโยบายและจัดทำยุทธศาสตร์ รวมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของกระทรวง
2. ส่งเสริมการค้าและแก้ไขปัญหาการพาณิชย์ในประเทศและต่างประเทศ
3. พัฒนาระบบสารสนเทศการพาณิชย์ และจัดทำตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจการค้า
4. พัฒนาบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีภารกิจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และแปลงนโยบายของกระทรวงพาณิชย์เป็นแผนปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากร และบริหารราชการประจำทั่วไปของกระทรวงพาณิชย์ เพื่อการบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 1. ศึกษาวิเคราะห์ จัดทำข้อมูลเพื่อเสนอแนะรัฐมนตรี เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง
 2. พัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวง
 3. แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน
 4. จัดสรรและบริการทรัพยากรของกระทรวง เพื่อให้เกิดการประหยัดคุ้มค่าและสมประโยชน์
 5. ประสานการปฏิบัติงาน รวมทั้งการกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสังกัดกระทรวง
 6. ดูแลงานประชาสัมพันธ์ การต่างประเทศ และพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย
 7. ประสานการบริหารราชการและปฏิบัติงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงในส่วนภูมิภาคและต่างประเทศ

8. ศึกษากำหนดมาตรฐานและจัดทำดัชนีราคา ดัชนีปริมาณ ดัชนีการพาณิชย์ และดัชนีวัฏจักรเศรษฐกิจ
 9. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการและคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
 10. จัดทำและพัฒนาระบบข้อมูลเศรษฐกิจการค้า พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นศูนย์ข้อมูลกลางของกระทรวง
 11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- 2 ส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
- ราชการบริหารส่วนกลาง
1. กองกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. ปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงานปลัดกระทรวงและของกระทรวง
 - ข. ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของสำนักงานปลัดกระทรวง
 - ค. ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรมของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง
 - ง. ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิเทศสัมพันธ์และพิธีการรับรอง
 - จ. บริหารงานทั่วไปของสำนักงานปลัดกระทรวงและของกระทรวง ซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ
 2. กองการเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. จัดทำยุทธศาสตร์และแผนการบริหารบุคลากรของกระทรวง
 - ข. จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของสำนักงานปลัดกระทรวงและที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง รวมทั้งงานสวัสดิการเว้นแต่การฝึกอบรม
 - ค. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3. กองคลัง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. จัดทำยุทธศาสตร์และแผนการบริหารงบประมาณของกระทรวง
 - ข. ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่และยานพาหนะของสำนักงานและที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง
 - ค. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. จัดทำและพัฒนาระบบงานข้อมูลเศรษฐกิจการค้า
 - ข. จัดทำและพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ
 - ค. พัฒนาระบบงานและฐานข้อมูล ระบบการเชื่อมโยงเครือข่ายการสื่อสารข้อมูลภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน
 - ง. เป็นศูนย์สารสนเทศทางการค้า
 - จ. สนับสนุนข้อมูลสารสนเทศแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - ฉ. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5. สถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. วางแผน พัฒนา และจัดการฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง
 - ข. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

6. สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การค้าโลก มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. เสนอความเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านการพาณิชย์ เพื่อประกอบการกำหนด นโยบาย วางแผน และแก้ไขปัญหาการค้าระหว่างประเทศ
 - ข. ประสานงานกับผู้นำเข้าและผู้ส่งออกเพื่อแก้ปัญหาและข้อพิพาททางการค้า รวมทั้งรักษาปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศ
 - ค. ปฏิบัติงานในฐานะผู้แทนของประเทศไทยในการเจรจาทางการค้าอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

- ง. ประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนในการจัดทำ รวบรวม และเผยแพร่ข้อมูลทางการค้า
- จ. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

7. สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ก. ศึกษา สำรวจ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำดัชนีราคา ดัชนีปริมาณ ดัชนีการพาณิชย์ และดัชนีวัฏจักรเศรษฐกิจ
- ข. ศึกษาวิเคราะห์ วิจัย กำหนด มาตรฐานดัชนีราคา ดัชนีปริมาณ ดัชนีการพาณิชย์ และดัชนีวัฏจักรเศรษฐกิจ
- ค. วางแผนและพัฒนาระบบการจัดทำดัชนี รวมทั้งวิเคราะห์และพัฒนาระบบการประมวลผลราคาและดัชนี
- ง. อบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับดัชนี
- จ. บริการและเผยแพร่ข้อมูลราคาและดัชนี
- ฉ. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

8. สำนักนโยบายเศรษฐกิจการพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ก. ศึกษา วิเคราะห์วิจัยเพื่อการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และมาตรการเศรษฐกิจการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- ข. เป็นหน่วยประสานกลางในการดำเนินการตามนโยบาย และ มาตรการทางการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศให้เป็นเอกภาพ
- ค. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- ง. จัดทำและประสานแผนพัฒนาการพาณิชย์ รวมทั้งแผนปฏิบัติการ แผนยุทธศาสตร์ แผนงานหรือโครงการของกระทรวง และหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการในต่างประเทศ รวมทั้ง การเร่งรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน
- จ. ติดต่อประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศ ด้านความช่วยเหลือทางการพาณิชย์

- ฉ. จัดวางระบบพัฒนาและประสานนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด และหน่วยงานในต่างประเทศในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวง
- ช. ดำเนินการเกี่ยวกับงานนโยบายเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง
- ซ. ศึกษาวิเคราะห์และรายงานสถานการณ์และนโยบายเศรษฐกิจทางการค้าของประเทศคู่ค้าและคู่แข่งที่สำคัญ
- ฅ. ศึกษาวิจัยเชิงรุกเกี่ยวกับผลกระทบการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโดยรวมและรายสาขาทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อกำหนดนโยบายทางการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- ญ. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

9. กองบริหารพาณิชย์ภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ก. ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะแผนยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์ในภูมิภาค
- ข. ศึกษา วิเคราะห์ นโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจการค้า ในภูมิภาค
- ค. เฝ้าระวัง ติดตาม และประเมินผลทางการปฏิบัติงานของกระทรวงตามแผนภูมิภาค
- ง. เฝ้าระวัง ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการในส่วนภูมิภาค
- จ. วิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันเกิดจากผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการในส่วนภูมิภาค
- ฉ. ประสาน สนับสนุน และเผยแพร่ ข้อมูลในส่วนภูมิภาค
- ช. ประสานและร่วมดำเนินการโครงการในภูมิภาค เช่น โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์
- ซ. จัดทำแผนการตรวจราชการของกระทรวง
- ฅ. สนับสนุนงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวง
- ญ. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- สำนักงานพาณิชย์จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ก. ประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกระทรวงในส่วนภูมิภาค รวมทั้งประสานและสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการพาณิชย์ในเขตพื้นที่จังหวัด ตลอดจนปฏิบัติงานซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ
- ข. ประสานและจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการด้านการพาณิชย์ รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการ การตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับแผนแม่บทของกระทรวงและแผนจังหวัด ตลอดจนกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง และเป็นหน่วยข้อมูลทางการพาณิชย์ในเขตพื้นที่จังหวัด
- ค. ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานด้านการพาณิชย์ เพื่อแก้ปัญหาตลาดการค้าภายในประเทศและปัญหาทางการค้าอื่นๆ
- ง. ปฏิบัติงานตามกฎหมายในความรับผิดชอบของกระทรวง ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- จ. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ประวัติการศึกษาและการทำงาน

| | |
|----------------------------------|--|
| ชื่อ - นามสกุล | นายเสาวพงษ์ ยมาพัฒน์ |
| วัน เดือน ปี ที่เกิด | วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2499 |
| สถานที่เกิด | จังหวัดราชบุรี |
| ประวัติการศึกษา | บริหารธุรกิจบัณฑิต (การบัญชี) มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง ศิลปศาสตรบัณฑิต (ปรัชญา) มหาวิทยาลัยรามคำแหง เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (เทคโนโลยีการบริหาร) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ บัญชีมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| ตำแหน่งหน้าที่การงาน ปัจจุบัน | กรรมการผู้จัดการ |
| สถานที่ทำงานปัจจุบัน | บริษัท ซี.พี.เอ. จำกัด 700/54 อาคารรีเจ้นท์ศรีนครินทร์ ทาวเวอร์ แขวงสวนหลวง เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร |

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ
โดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

The Study of Dimension and Model of Performance Evaluation Used Balanced Scorecard:
A Case Study Office of The Permanent Secretary Ministry of Commerce

โดย

นายเสาวพงษ์ ยมาพัฒน์

เสนอ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
เพื่อความสมบูรณ์แห่งปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

พ.ศ. 2550

เสาวพงษ์ ยมาพัฒน์ 2550: การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปรินญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สาขาวิชาพัฒนาศาสตร์
โครงการสหวิทยาการระดับบัณฑิตศึกษา ปรธานกรรมการที่ปรึกษา:
อาจารย์พรเทพ พัฒนานุรักษ์, ศศ.ม., บธ.ม. 113 หน้า

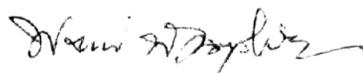
การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด องค์ประกอบ รูปแบบ กระบวนการจัดทำ ผลของการใช้ ปัญหาและอุปสรรค ในการนำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือBSCมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และเพื่อกำหนดตัวแบบที่เหมาะสมสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารจำนวน 9 คนและจากตำรา วารสาร เอกสาร รายงาน รวมทั้ง ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์

ผลการศึกษาสรุปได้ว่าองค์ประกอบที่สำคัญของBSCทั้งในและต่างประเทศในภาคเอกชน ส่วนใหญ่ประกอบด้วยมุมมองที่สำคัญ 4 มุมมอง คือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน ด้านการเรียนรู้และการเติบโต ส่วนภาครัฐของไทยเริ่มนำมาใช้ราว พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย 4 มุมมองคือ ด้านประสิทธิภาพ ด้านประสิทธิผล ด้านคุณภาพการบริการ ด้านการพัฒนาองค์การ กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยBSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ทำตามหลักการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของภาคเอกชน โดยข้ามขั้นตอนที่สำคัญคือ ไม่มีการกำหนดมิติ ของBSCที่เหมาะสมกับองค์การ แต่ใช้มิติตามข้อกำหนดของสำนักงาน ก.พ.ร. รวมทั้งไม่กำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ ส่วนผลการใช้ BSC ในเชิงบวก คือการปฏิบัติงานมีทิศทางและรวดเร็วขึ้น มีการป้องกันความเสี่ยง ผลเชิงลบคือการแย่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ในองค์การเพื่อเป้าหมายเฉพาะหน่วยงานตนเอง ส่วนปัญหาและอุปสรรคคือ บุคลากรลดลง ปริมาณงานเพิ่มขึ้น การกำหนดตัวชี้วัดไม่เหมาะสม การใช้จ่ายเงินเป็นแรงจูงใจ เครื่องมือไม่เพียงพอ และการ ไม่สนใจสร้างค่านิยมขององค์การ

ผู้วิจัยเห็นสมควรกำหนดตัวแบบหรือมุมมองของระบบBSC ที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยมีมุมมอง 5 ด้าน คือ ด้านความรับผิดชอบของบุคลากร ด้านผลประโยชน์ของผู้รับบริการ ด้านความโปร่งใส ด้านประสิทธิภาพการบริหาร และด้านการสนับสนุนหน่วยงานภายใน



ลายมือชื่อนิสิต



ลายมือชื่อประธานกรรมการ

19 / 10 / 2550

Saowapong Yamaphat 2007: The Study of Dimension and Model of Performance Evaluation Used Balanced Scorecard: A Case Study Office of The Permanent Secretary Ministry of Commerce. Master of Arts (Social Development), Major Field: Social Development, Interdisciplinary Graduate Program. Thesis Advisor: Mr. Porntep Patananurak, M.A., M.B.A., 113 pages.

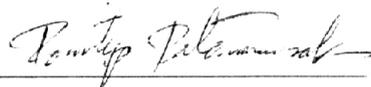
The study was Documentary Research, there were five purposes: to study the concept and model, process of establish, effects, problems and threats, and setup fit model for The Office of The Permanent Secretary Ministry of Commerce. The Qualitative Methodology was mainly applied for this study, depth interviewed of 9 executives and collected data from texts, journals and concerned records.

The study indicated that, in generally four dimensions were accepted as Financial, Customer, Internal Process, and Learning and Growth. Thai government imported in 2003 and changed dimension's name as Effective, Efficiency, Quality of Service, and Organization Development. Its process of establish BSC has run on private sector's strategic planing principle, which denied setting up its fitting dimensions and developed strategy maps the first. The effects after used BSC were better services, smooth risk defense systems, and sub- obtimization. Moreover, overload working, unsuitable indicators, money incentives, and uncreated organizational value were threats.

I have developed five dimensions for The Office of The Permanent Secretary Ministry of Commerce as: Staff's Responsibility, Customer's Benefits, Transparency, Efficiency, and Supporting Dimension.



Student's signature



Thesis Advisor's signature

19 / 10 / 2007

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ฉบับนี้สำเร็จ ล่วงได้ ด้วยความ เมตตาและกรุณาของคณาจารย์ที่ปรึกษา คือ อาจารย์พรเทพ พัฒนานุรักษ์ ประธานกรรมการที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นาถ พันธุมนาวิ น กรรมการวิชาเอก และ รองศาสตราจารย์สิริกร กาญจนสุนทร กรรมการวิชาการ ที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ ต่าง ๆ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน เป็นอย่างสูง ไว้ ณ ที่นี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณในความปรารถนาดี การให้กำลังใจ และการช่วยเหลือจากเพื่อน ร่วมรุ่น โดยเฉพาะ คุณพงษ์รัตนา บุตรโต และขอขอบพระคุณ คุณชาติรี เมฆนนท์ไพศิฐ เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่ช่วยเหลือประสานงานกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในด้านการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณในอภัยภัยไมตรีของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ ของสำนักงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทุกท่าน ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และการอำนวยความสะดวก

ท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ที่ได้ให้การศึกษาามาแต่ต้น และเป็น พลังแรงใจผู้วิจัยตลอดมา และขอขอบคุณ ภรรยา พี่ น้อง ทุกคนที่เอาใจใส่ดูแลเสมอมา ทำให้ ผู้วิจัยจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ผู้วิจัยหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จักเป็นประโยชน์แก่สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และบุคคลทั่วไปที่สนใจนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

เสาวพงษ์ ยมาพัฒน์

กันยายน 2550

สารบัญ

| | หน้า |
|--|------|
| สารบัญตาราง | (3) |
| สารบัญภาพ | (4) |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| ความสำคัญของปัญหา | 1 |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 3 |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 3 |
| ขอบเขตของการวิจัย | 4 |
| นิยามศัพท์ปฏิบัติการ | 4 |
| บทที่ 2 การตรวจเอกสาร | 5 |
| แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงาน | 5 |
| แนวคิดในการวัดผลการดำเนินงาน | 9 |
| แนวคิดเรื่อง Balanced Scorecard (BSC) | 14 |
| Balanced Scorecard ในต่างประเทศ | 26 |
| การประยุกต์ใช้ BSC กับองค์การราชการ | 30 |
| ปัญหาและอุปสรรคของการนำ BSC มาใช้ในหน่วยงานราชการ | 33 |
| แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติราชการของ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการโดยประยุกต์ใช้เครื่องมือ Balanced Scorecard ในประเทศไทย | 34 |
| ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 37 |
| กรอบแนวคิดในการวิจัย | 41 |
| บทที่ 3 วิธีการวิจัย | 44 |
| การเก็บรวบรวมข้อมูล | 44 |
| การวิเคราะห์ข้อมูล | 45 |

สารบัญ (ต่อ)

| | |
|--|-----|
| บทที่ 4 ผลการวิจัยและข้อวิจารณ์ | 47 |
| ตอนที่ 1 แนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของ ระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์กรทั้งในและต่างประเทศ | 48 |
| ตอนที่ 2 กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย เครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 54 |
| ตอนที่ 3 ผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 58 |
| ตอนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบการประเมินผลการ ปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC มาใช้ในสำนักงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 68 |
| ตอนที่ 5 มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC และตัวแบบในการประเมินผล การปฏิบัติงานด้วย BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 72 |
| ข้อวิจารณ์ผลการศึกษา | 81 |
| บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 85 |
| สรุปผลการวิจัย | 86 |
| ข้อเสนอแนะ | 90 |
| เอกสารและสิ่งอ้างอิง | 96 |
| ภาคผนวก | 104 |
| ประวัติการศึกษาและการทำงาน | 113 |

สารบัญตาราง

| ตารางที่ | | หน้า |
|----------|--|------|
| 1 | คำคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 | 59 |
| 2 | คำคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านประสิทธิผลตามพันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 | 60 |
| 3 | คำคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านคุณภาพการให้บริการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 | 63 |
| 4 | คำคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านการพัฒนาองค์การของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 | 64 |

สารบัญภาพ

| ภาพที่ | | หน้า |
|--------|---|------|
| 1 | กลุ่มเครื่องมือหลักที่ใช้วัดมุมมองด้านลูกค้า | 18 |
| 2 | ความเชื่อมโยงทางคุณค่าของมุมมองด้านกระบวนการภายในของธุรกิจ | 19 |
| 3 | กรอบการทำงานของกรวัดมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต | 21 |
| 4 | Balanced Scorecard เป็นเสมือนกรอบกลยุทธ์ในการทำงาน | 24 |
| 5 | การประยุกต์ใช้ BSC กับองค์การราชการและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร | 31 |
| 6 | รูปแบบของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC | 53 |
| 7 | กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 55 |
| 8 | ตัวแบบและมิติหรือมุมมองของระบบ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ | 78 |
| 9 | กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่ควรเป็น | 82 |

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการแข่งขันทั้งในและระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประเทศต่างๆจำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารงานในระดับ มหภาค และจุลภาค ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ดังนั้นการจัดการจำเป็นต้องจัดทำอย่างเป็นระบบ โดยมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ชัดเจน แม่นยำ รวดเร็ว เพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สามารถวัดผลเป็นรูปธรรมได้

การประเมินผลการปฏิบัติงานถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการจัดการ ซึ่งทุกองค์การทั้งภาคเอกชนและภาครัฐให้ความสำคัญ เพราะจะเป็นแนวทางให้ทราบถึง จุดอ่อน ปัญหาและอุปสรรคขององค์การเพื่อวางแผนและกำหนดแนวทางแก้ไข ส่วนในอดีตนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานมักจะใช้เครื่องมือทางการเงินต่างๆ เช่นงบการเงิน งบประมาณ ฯลฯ เป็นต้น นั้นหมายถึงการมุ่งประเมินผลที่ ผลลัพธ์ขององค์การ (Outcomes) ซึ่งข้อมูลที่นำมาใช้จัดทำงบการเงิน เป็นข้อมูลในอดีต ทำให้ผลการประเมินอาจเกิดความเบี่ยงเบน อันเป็นการมองประโยชน์ในระยะสั้น ไม่ได้มองที่กระบวนการดำเนินการภายในองค์การเองซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญต่อผลลัพธ์ในระยะยาว จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดการ และเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบใหม่เพื่อประสิทธิภาพในการจัดการมากขึ้น

ในช่วงตั้งแต่พ.ศ.2534 เป็นต้นมาวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยตัวแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันและเพิ่มมิติการประเมิน จากด้านการเงินไปสู่มิติอื่น เช่น การประเมินผลด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการประเมินผลด้านลูกค้า เป็นต้น แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยเครื่องมือ Balanced Scorecard (BSC) เป็นแนวคิดที่สำคัญชนิดหนึ่งในช่วงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ที่เสนอให้มีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมกระบวนการทำงานในองค์การ และผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์การมากขึ้น เพื่อที่จะค้นหาจุดอ่อน ปัญหา อุปสรรค ทั้งภายในองค์การ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายนอกองค์การ ดังนั้น BSCจึงนำเสนอมิติในการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็น 4 มิติ คือมิติด้านการเงิน มิติด้านลูกค้า มิติด้านกระบวนการดำเนินงานภายในองค์การ และมิติด้านการเรียนรู้และการพัฒนาของบุคลากรภายในองค์การ (Kaplan and Norton, 1996: 2,7-8) ซึ่งได้รับความนิยมาจากองค์การภาคเอกชนเป็นอย่างมาก เพราะทำให้องค์การสามารถสร้างกลยุทธ์ในการดำเนินงานขององค์การ

การควบคุม และประเมินผลการปฏิบัติงานได้ในหลายมิติ ครอบคลุมมากขึ้น นอกจากนั้นยังสามารถประเมินผลการใช้ทรัพยากรที่ใช้ในการขับเคลื่อนผลการปฏิบัติงานได้อย่างสมดุล ทั้งในปัจจุบันและอนาคตอีกด้วย และต่อมาไม่นานส่วนราชการในประเทศต่าง ๆ ได้มีการปฏิรูประบบราชการใหม่ โดยประยุกต์แนวทางการจัดการของภาคเอกชนสมัยใหม่ (Modern Management) มาใช้ในการบริหารราชการ เช่นในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งประเทศดังกล่าวได้นำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้ BSC มาทดลองใช้ และเป็นที่ยอมรับหลายในปัจจุบัน ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีทั้งส่วนที่ประสบผลสำเร็จ และส่วนที่ไม่ประสบผลสำเร็จ

สำหรับประเทศไทย ได้นำแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยซึ่งอาศัยแนวคิดการจัดการภาคเอกชนสมัยใหม่มาเป็นแนวทางในการบริหารราชการโดยกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) โดยกำหนดยุทธศาสตร์ที่ 1 เรื่องการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน มาตรการที่กำหนดไว้อย่างหนึ่งคือให้มีการปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยต้องมีการเจรจาข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปี มีการติดตามประเมินผลงานทุกสิ้นปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปี นอกจากนี้ได้จัดให้มีองค์การ เพื่อพัฒนาระบบราชการขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 71/9 โดยกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน ซึ่งก็คือการนำแนวคิดของ BSC มาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการนั่นเอง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลได้กำหนดให้ 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง และกระทรวงยุติธรรม เป็นกระทรวงนำร่องในการปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานแบบใหม่ ตามกรอบแนวคิดและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ลงวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งประยุกต์มาจากเครื่องมือประเมินผลการดำเนินงาน BSC

การนำระบบ BSC มาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการในต่างประเทศในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า มีทั้งผลดีและผลเสีย ดังนั้นการนำระบบ BSC มาใช้กับระบบการบริหารราชการของไทยจึงมีปัญหาว่าจะสามารถนำตัวแบบ BSC มาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการ ประสบผลสำเร็จหรือไม่ ในขณะที่บริบทของประเทศไทยมีความแตกต่างกับต่างประเทศหลายประการ อาทิเช่น ทัศนคติ ค่านิยมของข้าราชการ และของประชาชน วัฒนธรรมการทำงาน ฯลฯ

จากปัญหาดังกล่าวนี้เองทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาองค์ประกอบ และรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ BSC โดยใช้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์เป็นหนึ่งในสี่กระทรวงนำร่องในการปรับปรุงระบบ

การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งต้องดำเนินการปรับปรุงในหน่วยงานทุกระดับ ตั้งแต่กรม กอง ฝ่าย และงาน นอกจากนี้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ นับเป็นหน่วยงานหนึ่งของ กระทรวงพาณิชย์ ที่มีบทบาทหลัก และมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนงาน โครงการของกระทรวง ตลอดจนการติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการของกระทรวง จึงเป็น หน่วยงานที่ผู้วิจัยสนใจทำการศึกษาครั้งนี้ เพื่อการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบ และ พัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยการประยุกต์ใช้เครื่องมือ BSC

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของระบบประเมินผลการ ปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์กรทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อวิเคราะห์และประเมินผลกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติ ราชการด้วยเครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
3. เพื่อศึกษาผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวง พาณิชย์
5. เพื่อศึกษามิติที่เป็นองค์ประกอบของBSC และกำหนดตัวแบบในการประเมินผลการ ปฏิบัติราชการ ด้วย BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลจากการศึกษาจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อเป็นเอกสารค้นคว้าและข้อมูลอ้างอิงสำหรับ ผู้ที่สนใจศึกษาหลักการ แนวคิด องค์ประกอบ และการนำ BSC มาใช้ในการปฏิบัติงาน หรือใน ประเด็นที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

2. ผลจากการศึกษาจะนำไปใช้ประโยชน์ในการเป็นแนวทางในเชิงกระบวนการประยุกต์ใช้ระบบ BSC กับหน่วยราชการไทยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

3. ผลจากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ หรือหน่วยงานราชการอื่นที่คล้ายคลึงกัน ที่จะทราบว่า มีผลกระทบอย่างไร และมีปัญหา อุปสรรคใดบ้างในการนำระบบ BSC ไปประยุกต์ใช้ อันจะนำไปสู่การวางแผนและกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไข

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษา ระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ด้วยเครื่องมือ BSC ในช่วง พ.ศ. 2547- พ.ศ. 2549

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ในการศึกษาองค์ประกอบ และรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ BSC ผู้วิจัยได้ใช้ศัพท์เฉพาะในการศึกษา เพื่อให้มีความเข้าใจในการศึกษาเป็นแนวทางเดียวกัน ผู้วิจัยจึงกำหนดความหมายของศัพท์เฉพาะดังกล่าว เป็นความหมายหรือนิยามศัพท์ปฏิบัติการไว้ดังนี้ คือ

“Balanced Scorecard (BSC)” หมายถึง เครื่องมือที่ใช้สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานในองค์การ และการแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ

“ผู้บริหาร” หมายถึง ผู้อำนวยการ กอง หรือสำนัก หรือสถาบัน หรือกลุ่มงาน ที่มีฐานะเทียบเท่ากองในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร

การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ BSC กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้วิจัยได้รวบรวม แนวคิด ทฤษฎี เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและมีลักษณะใกล้เคียง เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงาน

1. ความหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

Jucius (1956) กล่าวว่า การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นการประเมินค่าความสำเร็จในการทำงานของพนักงาน เพื่อจะใช้ในการตัดสินใจให้รางวัลหรือลงโทษ และให้คำปรึกษาหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นระบบที่อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน ทั้งจุดเด่นและจุดด้อยของพนักงานแต่ละคน ข้อมูลเหล่านี้จะนำไปใช้ประโยชน์ในหลาย ๆ ด้าน เช่นเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล ในการทำวิจัยด้านการบริหารงานบุคคล ใช้คาดการณ์ผลการปฏิบัติงานในอนาคตและใช้กำหนดเป้าหมายในการฝึกอบรมพัฒนาบุคคล (Wayne F.Cascio ,1978 อ้างถึงใน อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัจฉุกร, 2542)

การประเมินผลการปฏิบัติงาน คือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ โดยมุ่งที่จะประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545: 10)

โดยสรุป การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการประเมินค่าของผู้ปฏิบัติงาน ในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะอื่น ๆ ที่มีคุณค่าต่อการปฏิบัติงาน ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ภายใต้การสังเกต และการทำเป็นหลักฐานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐานแบบเดียวกัน มีเกณฑ์การประเมินที่มีประสิทธิภาพ และให้ความเป็นธรรมโดยทั่วกัน

2. วัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

โดยทั่วไปวัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานมีดังต่อไปนี้ (Mohrman and Lawer, 1983 อ้างถึงใน ชูชัย สมิติไกร, 2547)

2.1 เพื่อเป็นเครื่องมือในการพิจารณาความดีความชอบ สำหรับการขึ้นเงินเดือนประจำปี แก่พนักงานให้เป็นไปโดยเสมอภาคและเป็นธรรม

2.2 เพื่อเป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนขั้น ตำแหน่ง ลดขั้น ตำแหน่ง โยกย้าย และปลดออก อย่างมีเหตุผล และมีความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2.3 เพื่อการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาบุคลากร ผลการประเมินจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อดี ข้อบกพร่อง และความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้บังคับบัญชา นำไปใช้ในการวางแผน และปรับปรุงการพัฒนาบุคลากร

2.4 เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับในการปรับปรุงกระบวนการทำงาน เพราะการประเมินผล จะทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่กำลังดำเนินการอยู่

3. ประโยชน์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ประโยชน์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานมีหลายประการและมีหลายความเห็น แต่สรุปได้ตามความเห็นของ อลงกรณ์ มีสุทธา และ สมิต สัจฉกร (2542) ได้ 7 ประการคือ

3.1 ทำให้การพิจารณาความดีความชอบ หรือการปูนบำเหน็จแก่ผู้ปฏิบัติงานดำเนินไป ด้วยความยุติธรรม มีเหตุมีผล มีระบบ เป็นระเบียบแบบแผน ซึ่งนำมาใช้ต่อบุคคลในองค์การ เดียวกันโดยเสมอภาค เพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก

3.2 ทำให้การพิจารณาการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การสับเปลี่ยนโยกย้าย การลดขั้น ลดตำแหน่งและการเลิกจ้างเป็นไปอย่างยุติธรรม

3.3 ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือมาตรฐาน การทำงานที่กำหนดไว้ รวมทั้งเป็นเครื่องมือตรวจสอบประสิทธิภาพในการบริหารองค์การอีกด้วย

3.4 เพื่อกำหนดโครงการฝึกอบรม และพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้ถูกต้อง ตามความจำเป็น และความต้องการในการฝึกอบรม (training need) ของเจ้าหน้าที่แต่ละประเภท แต่ละหน้าที่ และแต่ละสาขาวิชาชีพที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กร

3.5 ผลต่อตัวพนักงานเองโดยที่พนักงานได้ทราบผลการปฏิบัติงานของตนเองว่า บรรลุ ตามเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ในการทำงานหรือไม่ รวมทั้งรู้ว่าตนเองมีจุดอ่อน และจุดแข็ง ที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข หรือใช้ให้เต็มศักยภาพ

3.6 เป็นเครื่องจูงใจให้พนักงานในองค์กรได้ปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความเต็มใจ เต็มกำลัง ความรู้ความสามารถ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมความเข้าใจ และสัมพันธภาพที่ดีระหว่าง ผู้บังคับบัญชา กับพนักงาน

3.7 ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ เช่น การแนะแนวและวางแผนแนวอาชีพให้แก่พนักงาน การ กำหนดอัตรากำลังคน การสรรหาคัดเลือกพนักงาน การส่งมอบงานเมื่อสับเปลี่ยนผู้บังคับบัญชา การพัฒนาระบบงาน เป็นต้น

4. หลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน

หลักการสำคัญ ๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้การ ประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์มีดังนี้ (อลงกรณ์ มี สุทธา และ สมิต สัจฉกร, 2542)

4.1 การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการประเมินค่าผลการปฏิบัติงาน ไม่ใช่ การประเมินค่าบุคคล

4.2 การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่และความรับผิดชอบของ ผู้บังคับบัญชาทุกคน

4.3 การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องมีความแม่นยำในการประเมิน กล่าวคือ

4.3.1 มีความเชื่อถือได้ (Reliability) หมายถึง ความคงเส้นคงวาของผลการ ประเมินหลายๆ ครั้ง ในเวลาที่ต่างกัน

4.3.2 ความเที่ยงตรง (Validity) หมายถึง ความตรงต่อวัตถุประสงค์ของการประเมินผล กล่าวคือในการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น ต้องให้ผลการประเมินสะท้อนคุณค่าของคนที่ทำงานที่มีต่อหน่วยงานได้จริง

4.4 การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องมีเครื่องมือหลักช่วยในการประเมิน ที่สำคัญได้แก่ ใบกำหนดหน้าที่งาน (Job Description) มาตรฐานการปฏิบัติงาน (Performance Standard) แบบประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal Form)

5. กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องมีการดำเนินการเป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ (อลงกรณ์ มีสุทธา และ สมิต สัจฉกร, 2542)

5.1 กำหนดความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการประเมินว่า จะให้มีการประเมินเพื่อนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ด้านใด

5.2 เลือกวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะงานและความมุ่งหมายที่ตั้งไว้

5.3 กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการกำหนดว่างานที่ผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่ง ๆ จะต้องปฏิบัติในช่วงเวลาหนึ่งนั้น ควรจะมีปริมาณและคุณภาพอย่างไร

5.4 ทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลการปฏิบัติงานให้รู้ทั่วกัน เพื่อความเข้าใจ ยอมรับและร่วมมือ

5.5 กำหนดช่วงเวลาประเมินผลการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ซึ่งตามปกติจะกำหนดให้ปีละ 1-2 ครั้ง

5.6 กำหนดหน่วยงานและบุคคลที่จะรับผิดชอบดำเนินการและประสานงาน โดยปกติองค์การจะมอบให้หน่วยงานด้านบริหารงานบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

5.7 ดำเนินการและควบคุมระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

5.8 วิเคราะห์และนำผลการประเมินไปใช้ คือ หลังจากผู้ประเมินทำการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วหน่วยงานที่รับผิดชอบจะรวบรวมผลการประเมินจากหน่วยงานต่าง ๆ มาวิเคราะห์เพื่อประมวลเสนอผู้บริหารระดับต่าง ๆ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้ยังต้องมีการแจ้งและหารือผลการปฏิบัติงาน เป็นการสื่อกลับ (Feedback) ให้ผู้รับการประเมินทราบด้วย เพื่อจะได้ปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

5.9 การติดตามผล เป็นขั้นตอนที่พิจารณาว่า ผลการประเมินดังกล่าวสามารถนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด รวมทั้งติดตามการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ว่า ได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมเพียงใด ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับ กลับไปเป็นข้อมูลย้อนกลับสำหรับระบบการประเมินผลต่อไป

แนวคิดในการวัดผลการดำเนินงาน

1. ความหมายของการวัดผลการดำเนินงาน

มีนักวิชาการหลายคนให้ความหมาย การวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measurement) ไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

Zairi (1994) กล่าวว่า การวัดผลการดำเนินงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบันทึกกิจกรรมของคนและจัดหาสิ่งกระตุ้นเพื่อให้กิจกรรมนั้นดีขึ้นกว่าเดิมตลอดเวลา

Wehrmeyer (1995) เห็นว่า การวัดผลการดำเนินงาน คือ การกำหนดและประเมินค่าของการดำเนินงาน (กิจกรรม) กับมาตรฐานที่กำหนดได้แต่แรก

Rolstadas (1995) กล่าวว่า การวัดผลการดำเนินงานคือการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ ความสามารถในการปรับตัว ขององค์การ

Neely et al. (1995)ให้ความหมายของการวัดผลการดำเนินงานว่า หมายถึงกระบวนการของการบ่งบอกถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน และมองระบบวัดผลการดำเนินงานในลักษณะหลากมิติ กล่าวคือระบบการวัดผลการดำเนินงานประกอบด้วยองค์ประกอบที่สัมพันธ์กันสามประการ คือ 1) การวัดผลปัจเจกบุคคลที่บ่งบอกถึงการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล 2) ชุดของการวัดที่รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การในภาพรวม และ 3) ระบบสนับสนุนพื้นฐานซึ่งรวมทั้งข้อมูลที่ต้องจัดหา การสอบทาน การจัดลำดับ การวิเคราะห์ การแปลผลของข้อมูลต่างๆและการกระจายสิ่งเหล่านั้นอย่างเหมาะสมให้แก่ทุกส่วนขององค์การ

โดยสรุป การวัดผลการดำเนินงานคือกระบวนการวัดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงาน โดยอาศัยการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่ควรจะเป็นหรือตามมาตรฐาน กับผลการดำเนินงานในปัจจุบัน เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิม

2. ความเป็นมาของการวัดผลการดำเนินงาน

Zairi (1994) กล่าวว่าในยุคก่อน ค.ศ. 1989 การวัดผลการดำเนินงาน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการใช้เทคนิคทางบัญชีต้นทุนและมักใช้เป็นเครื่องมือควบคุมพนักงานซึ่งเป็นเรื่องของการประเมินผลการปฏิบัติงาน(Evaluation) มากกว่าที่จะเป็นเรื่องของการวัดผล (Measurement) ซึ่งจะเน้นในเรื่องการสร้างเครื่องกีดกัน (Roadblock) และสิ่งขัดขวาง (Obstacles) เพื่อให้ไปสู่การวัดผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิผล ซึ่งแนวคิดเดิมนี้นี้ จะมุ่งที่ตัวชี้วัดเพียงชนิดเดียวและเน้นไปที่ผลผลิตของพนักงาน โดยมองที่ตัวเงินว่าเป็นการวัดที่น่าเชื่อถือ ปฏิเสธที่จะพิจารณามิติที่ละเอียดอ่อน (Soft Dimension) อาทิเช่น เรื่องจิตวิทยา ซึ่งทำให้ระบบการวัดขาดความสมดุล นอกจากนั้นในการกำหนดมาตรฐานจะใช้การกำหนดที่ตายตัวเป็นลักษณะที่ไม่สนับสนุนให้พนักงานทำงานเกินกว่าที่กำหนดไว้ (Ceiling on Performance)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 Sink & Tuttle ได้นำแนวทางการวัดผล (Measurement) เข้ามาใช้แทนแนวคิดเดิม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะเน้นไปในเรื่องการหาอุปสรรคของการวัดผลการดำเนินงาน และการพัฒนาการวัดผล (Zairi , 1994: 3)

และในปี ค.ศ. 1990 W. Edwards Deming ได้พัฒนาเครื่องมือทางคุณภาพขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในวัดผลการดำเนินงาน โดยเริ่มพัฒนาระบบ Total Quality Control (TQC) และพัฒนาจนเป็น Total Quality Management (TQM) ซึ่งTQM เป็นแรงกระตุ้นที่ดีสำหรับระบบการวัดผลการดำเนินงาน ยุคใหม่ (Zairi , 1994: 5) เนื่องจากมุ่งการวัดผลไปที่กระบวนการและที่ตัวสินค้าและบริการควบคู่ไปกับการวัดผลทางการเงิน

Deming (1986) กล่าวว่า TQM ได้นำเอามิติใหม่ ๆ ของศิลปะการวัดผลการดำเนินงาน มาใช้เพื่อการลดต้นทุนและเพิ่มผลิตรวมทั้งยังสนับสนุนในเรื่องการกิจกรรมที่เพิ่มคุณค่า (Value-Added Activity) และให้ความสนใจกับเรื่องของจิตวิทยาการทำงาน และพฤติกรรมการทำงานโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ส่วน คือ

1. การมุ่งเน้นที่ลูกค้า (Customer Focus)
2. มีการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)
3. มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous improvement)
4. มีการสร้างทีมงานและกระจายอำนาจ (Empowerment and Teamwork)

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีความสัมพันธ์กับองค์การทั้งในส่วนของ Goal, Mission , Philosophy และ Procedure ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวสรุปได้ว่าเป็นการทำให้พนักงานทุกคน ตลอดจนผู้บริหารมีความรับผิดชอบที่จะปรับปรุงคุณภาพของการบริการและการผลิตอยู่ตลอดเวลาเพื่อความพึงพอใจของลูกค้า

3. องค์ประกอบของระบบการวัดผลการดำเนินงาน

Zairi (1994) อธิบายว่าระบบการวัดผลการดำเนินงานมีความเป็นเหตุผลซึ่งกันและกัน ในแต่ละองค์ประกอบ ซึ่งประกอบไปด้วย

1. กรอบการทำงาน (Framework) ซึ่งหมายถึง การมีวัตถุประสงค์ของการวัดผลการดำเนินงานซึ่งจะเชื่อมโยง กับความสามารถเฉพาะ (Competencies) และการพัฒนาปรับปรุง โดยเฉพาะการเปรียบเทียบต้นทุนกับกำไร
2. การเลือกใช้ระบบหน่วยวัดผล (Metrics) ที่ถูกต้อง ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ดี จะช่วยให้เลือกหน่วยวัดผลได้อย่างถูกต้อง
3. ตัวชี้วัดที่เหมาะสมและถูกต้อง (Indicators) การกำหนดตัวชี้วัดเป็นสิ่งแรกที่ต้องทำ และเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด

4. กระบวนการวัดผลการดำเนินงาน

Wehrmeyer (1995) แสดงความเห็นว่ วิธีการวัดผลการดำเนินงาน ควรมีกระบวนการ ดังนี้

1. การค้นหาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ (Business Environment) ควรจะกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน เพราะสภาพแวดล้อมทางธุรกิจจะมีทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน ซึ่งล้วนแต่มีผลต่อธุรกิจทั้งสิ้น ซึ่งจะต้องกำหนดภารกิจจากระดับองค์กร (Corporate Mission) ลงมาเป็นเป้าหมายของสภาพแวดล้อม (Environment Targets) หลังจากนั้นจึงกำหนดการวัดผล (Measurement)

2. ต้องมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Ceiling of Targets) ซึ่งหมายถึง ผลที่ต้องการจากดำเนินงานโดยผ่านการทดสอบ และการตรวจสอบ

3. ต้องมีการกำหนด Scale ให้กับจุดมุ่งหมายว่าจะเลือกใช้อย่างไร ซึ่งมีอยู่ 5 ระดับ คือ 1) Continuous เช่นการใช้กระดาษที่ต้นในปีหน้า 2) Aggregate Ratio เช่น อัตราการเติบโตที่เปอร์เซ็นต์ 3) Ordinal เช่นจะเป็น 1 ใน 10 ของตลาด 4) Nominal Discrete เช่นวิธีการให้คะแนนแบบ Checklist 5) Interval categorised เช่น สถิติของการควบคุม

4. ต้องมีวิธีการในการรวบรวมข้อมูล ซึ่งอาจใช้สื่อการเก็บข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เช่น โปรแกรมคอมพิวเตอร์ และต้องตระหนักว่าไม่มีวิธีใดที่ดีที่สุด

5. การวัดผลที่ดี

Wehrmeyer (1995) ได้อธิบายว่า การวัดผลที่ดีจะต้องประกอบด้วย :-

1. การวัดที่ดีต้องสามารถถ่ายทอดได้ (Convey Meaning) กล่าวคือ ง่ายต่อความเข้าใจ ให้สารสนเทศอย่างตรงประเด็น เหมาะสม และทันเวลา

2. ต้องเป็นมาตรฐานและเป็นการให้ข่าวสาร ไม่ใช่การให้ข้อมูล และในข่าวสารนั้นต้องรวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่นำไปสู่มุมมองด้านต่าง ๆ

3. ต้องมีขอบเขต และต้องกำหนดว่าอะไรเป็นส่วนที่ควรพัฒนา อะไรเป็นจุดสำคัญของสาเหตุที่กระทบผลลัพธ์ และต้องมีการปรับปรุงพัฒนา

4. ต้องระบุว่าอะไรเป็นสิ่งที่สำคัญต่อองค์กร และอะไรเป็นแก่น (Core) ขององค์กร เพื่อที่จะให้ความสำคัญกับสิ่งนั้น ๆ ในการวัดผล

5. ต้องมีการทบทวนอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อแสวงหาข้อผิดพลาดบกพร่อง และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม อันมีอิทธิพลต่อการแก้ไข ปรับปรุง วิธีการวัดผล

6. ความเกี่ยวข้องระหว่างการประเมินผลการปฏิบัติงานกับการวัดผลการดำเนินงาน

ชาญ สวัสดิ์สาส์ (2544) กล่าวว่า การประเมินผลมีผู้นิยามไว้ต่าง ๆ กัน แต่ไม่ว่าจะนิยามอย่างไร การประเมินผลย่อมมีส่วนสัมพันธ์กับ การวัดผล อย่างมาก และเห็นว่า “การวัดผล” เป็นกระบวนการในการกำหนดค่าตัวเลขให้กับสิ่งของหรือเหตุการณ์ใดๆ อย่างมีกฎเกณฑ์ตามระบบมาตรวัด แต่ “การประเมินผล” คือกระบวนการที่ต้องใช้ดุลยพินิจและค่านิยมในการพิจารณาตัดสินคุณค่า ความเหมาะสม ความคุ้มค่า หรือผลสัมฤทธิ์ของ โครงการ หรือกิจกรรมใด หลังจากการเปรียบเทียบผลที่วัดได้โดยวิธีการใด ๆ ก็ตาม กับเป้าหมาย วัดดูประสงค์ หรือเกณฑ์ที่ตั้งไว้

เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ของ “การวัดผลการดำเนินงาน” กับ “การประเมินผลการปฏิบัติงาน” จึงพอสรุปได้ในรูปสมการดังนี้

$$\text{การประเมินผลการปฏิบัติงาน} = \text{การวัดผลการดำเนินงาน} + \text{ดุลยพินิจและค่านิยม}$$

7. ข้อจำกัดของการวัดผลการดำเนินงานแบบเดิม

Zairi (1994) เห็นว่าการวัดผลการดำเนินงานแบบเดิม มีข้อจำกัดบางประการที่เป็นเหตุให้มีการเปลี่ยนแปลงการวัดผลการดำเนินงานใหม่ กล่าวคือข้อจำกัดในเรื่อง

1. ข้อมูลทางบัญชีอยู่นอกเวลาที่ต้องตัดสินใจ เป็นข้อมูลในอดีต และไม่สัมพันธ์กับหลักการขององค์กร

2. การวัดผลการดำเนินงานแบบเดิมมองเพียงมิติเดียว และเป็นการเสนอข้อมูลในลักษณะการแยกกันบริหาร มากกว่ามองในภาพรวม จึงไม่สามารถแก้ไขในภาพรวมได้

3. การใช้ข้อมูลทางบัญชีจะทำให้องค์กรไม่สามารถประเมินค่าของสิ่งที่ได้กระทำไปแล้วว่ามีผลต่อกลยุทธ์อย่างไร

4. การใช้เทคนิคของบัญชี(Cost Accounting) จะเหมาะสมกับธุรกิจใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ และมีการใช้คนงานมาก ซึ่งธุรกิจในปัจจุบันมักใช้เทคโนโลยีสูงใช้คนน้อย

5. การวัดผลการดำเนินงานล่าช้าเกินกว่าจะแก้ไข เนื่องจากเป็นการเสนอโดย วิธีการรายงานยอดตัวเลข (Bottom-Line-Approach) ของแผนกบัญชี

โดยสรุป การวัดผลการดำเนินงานโดยใช้เครื่องมือทางการเงินสามารถให้รายงานเกี่ยวกับผลลัพธ์ (Outcomes) และตัวชี้วัดที่ผ่านมาแล้ว (Lagging Indicators) และไม่แสดงให้เห็นถึงตัวขับเคลื่อน(Driver) ของการทำงานในอนาคต ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดว่าจะสร้างคุณค่า และลงทุนในลูกค้า ผู้ขาย พนักงาน เทคโนโลยี และนวัตกรรมใหม่ได้อย่างไร

จากข้อจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้เองนักทฤษฎีและนักปฏิบัติต่างก็คิดค้นแนวทางใหม่ๆ ในการที่จะทำการวัดผลการดำเนินงานให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิด Balanced Scorecard (BSC)

แนวคิดเรื่อง Balanced Scorecard (BSC)

ก่อนปี ค.ศ. 1990 การวัดผลการดำเนินงาน (Measuring Performance) ในองค์กรก็ยังใช้แนวทางด้านการเงิน (Financial Approach) ซึ่งยังคงปิดบังในบางเรื่องขององค์กร โดยเฉพาะความสามารถในการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจ (Economic Value) ขององค์กร

ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 Robert S. Kaplan และ David P. Norton จึงได้คิดค้นและพัฒนาแนวทางใหม่ในการวัดผลการดำเนินงาน โดยเรียก “ Balanced Scorecard ” และนำมาเผยแพร่ในปี ค.ศ.1992 ในสหรัฐอเมริกา และเริ่มเป็นที่ยอมรับขององค์กรขนาดใหญ่ซึ่งมีความซับซ้อนทางธุรกิจและการดำเนินงานขององค์กรอยู่ในภาวะเร่งรีบและสับสน (Chaos Situation) การบริหารงาน และประเมินผลการดำเนินงานจึงต้องมองภาพรวมในหลายๆ มิติพร้อมกันไป (พสุ เดชะรินทร์, 2546 : 21-22)

1. ความหมายของ Balanced Scorecard (BSC)

BSC เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดผลการดำเนินงาน และเพื่อการจัดการในการแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยอาศัยการวัดผล (Measurement) อย่างสอดคล้องในองค์กร และเน้นที่ความสำเร็จขององค์กร (Kaplan and Norton, 1996: 3)

Olve, N., Roy, J, and Wetter, M. (1999) ให้ความหมายว่า BSC เป็นการวัด ตัวผลักดันผลการดำเนินงาน (Performance Drivers) เพื่อการจัดการทรัพยากรที่จะเกิดผลลัพธ์ในอนาคต และเห็นว่าเป้าหมายสูงสุดของ BSC คือการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ เพราะ BSC จะแสดงให้เห็นความชัดเจนของธุรกิจที่พนักงานทุกคนรับรู้และจะถูกกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้เพื่อบรรลุจุดหมาย และเห็นว่า “ความสมดุล” เป็นความสมดุลที่เกิดจากตัวผลักดันผลการดำเนินงานดังกล่าว

พลู เดชะรินทร์ (2546) อธิบายว่า BSC เป็นทั้งเครื่องมือที่ใช้ในการวัดและการประเมินผล และเป็นเครื่องมือทางด้านการจัดการที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ

“Balanced” หมายถึงความสมดุลของจำนวนมุมมองที่ใช้ในการพิจารณาองค์กร เพื่อกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (KSF) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก เพื่อป้องกันความเบี่ยงเบนและช่วยให้มีการพิจารณาองค์กรจากทุกมุมมองอย่างครบถ้วน และ “Scorecard” หมายถึงรายงานสรุปผลสัมฤทธิ์ที่องค์กรบรรลุ ซึ่งนำเสนออยู่ในรายงานสำหรับผู้บริหาร เพื่อให้ผู้บริหารสามารถติดตามความก้าวหน้าของการบรรลุวัตถุประสงค์องค์กร (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545: 15)

วัฒนา พัฒนพงศ์ (2546) ให้ความหมายของ BSC ว่า คือเครื่องมือที่ทำหน้าที่เปลี่ยนพันธกิจและกลยุทธ์ เป็นชุดของการวัดผลการปฏิบัติงานที่มีส่วนช่วยกำหนดกรอบของระบบการวัด และการบริหารกลยุทธ์ที่ครอบคลุมประเด็นครบถ้วน ตัวเลขที่ได้จากการวัดจะทำหน้าที่วัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่ครอบคลุมด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องไว้ครบถ้วน คือด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกิจการภายใน ด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์กร

ดังนั้นความหมายของ BSC จึงสรุปได้ว่าเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงาน ที่มีมุมมองด้านต่างๆ นอกเหนือจากด้านการเงิน และเป็นเครื่องมือในการจัดการ เพื่อแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติรวมถึงการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้

2. องค์ประกอบของ Balanced Scorecard

Kaplan and Norton (1996) อธิบายว่า BSC ประกอบด้วยกรอบการทำงาน 4 ด้าน (หรือ มิติ หรือมุมมอง) ซึ่งจะช่วยให้มองเห็นถึงกลยุทธ์ที่จะใช้สำหรับการสร้างคุณค่าจากมนุษย์ ทั้ง 4 ด้านดังนี้

1. ด้านการเงิน (Financial) มุ่งประเมินผลในด้าน ความสามารถในการทำกำไร และการบริหารความเสี่ยงของผู้ถือหุ้น เป็นมุมมองต่อผู้ถือหุ้น และผู้บริหารองค์กร เพื่อมองกลยุทธ์ในการสร้างการเติบโตขององค์กร

2. ด้านลูกค้า (Customer) เป็นการมองกลยุทธ์ในด้านการสร้างคุณค่าและความแตกต่างของลูกค้า เพื่อการตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้า

3. กระบวนการปฏิบัติงานภายในองค์กร (Internal-Business Process) เป็นกลยุทธ์เบื้องต้นสำหรับกระบวนการทำธุรกิจ (Business Process)หรือการดำเนินงานภายในองค์กร เพื่อสร้างความพึงพอใจให้ลูกค้าและผู้ถือหุ้น

4. การเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth) เป็นการสร้างบรรยากาศในการเปลี่ยนแปลงขององค์กร (Organizational Change) การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อการเติบโตและการเรียนรู้ของพนักงาน

โดย Kaplan and Norton (1996) ได้อธิบายความหมายทั้ง 4 มิติ เพื่อขยายความดังนี้

2.1 มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective)

BSC จะประกอบด้วยด้านการเงิน โดยมองตั้งแต่การวัดทางการเงิน (Financial Measures) คือ การสรุปผลการดำเนินงานด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจ การวัดทางการเงินนี้จะชี้ให้เห็นถึงกลยุทธ์ของบริษัท เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งในองค์กรส่วนใหญ่วัตถุประสงค์ด้านการเงินจะเกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายรับ การลดต้นทุนและค่าใช้จ่าย และการเพิ่มประสิทธิภาพ ตลอดจนการใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์ และการลดความเสี่ยงทางการเงิน

การพิจารณาวัตถุประสงค์ด้านการเงินของแต่ละธุรกิจจะแตกต่างกันไปและยังขึ้นอยู่กับช่วงของวงจรชีวิตของธุรกิจ เช่น ในช่วงเติบโต จะมุ่งเน้นด้านการขาย เช่นการเปิดตลาดใหม่ ลูกค้าใหม่ ผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ โดยมีการพัฒนาระบบงานและความสามารถของพนักงาน ส่วนในช่วงอยู่ตัว จะเน้นทางด้านการวัดผลทางการเงินแบบเดิม อาทิเช่น ROCE (Return-On-Capital-Employed) การวัดรายได้จากการดำเนินงาน กำไรขั้นต้น การประเมินผลการลงทุนในโครงการตามมาตรฐาน การทำกระแสเงินสด หรืออาจจัดทำ EVA (Economic Value – Added) และในช่วงการเก็บเกี่ยวผล จะเน้นด้านกระแสเงินสด ROI, EVA ในช่วงนี้จะไม่มีการวิจัยการพัฒนา หรือการขยายขีดความสามารถทั้งนี้เพราะระยะเวลาในช่วงนี้จะเป็นช่วงที่สั้นนั่นเอง

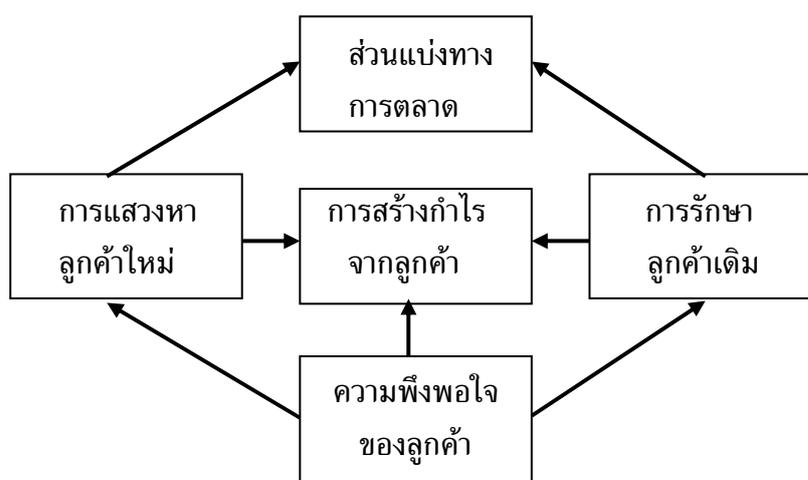
แนวคิดด้านกลยุทธ์ สำหรับมุมมองด้านการเงิน (Strategic Themes for the Financial Perspective) Kaplan and Norton (1996) กล่าวว่า มี 3 กลยุทธ์ สำหรับในแต่ละช่วงของวงจรชีวิตดังกล่าว คือ

1. การเติบโตและการผสมผสานของรายรับ (Revenue Growth and Mix) ซึ่งเป็นการกล่าวถึง การขยายผลิตภัณฑ์และบริการเพื่อเข้าถึงลูกค้าและตลาดใหม่ ๆ การเปลี่ยนแปลง ส่วนผสมทางผลิตภัณฑ์ และบริการ
2. การลดต้นทุนและการพัฒนาผลิตภาพ(Cost Reducing/Productivity Improvement) ซึ่งจะกล่าวถึงการผลักดันในการลดต้นทุนทางตรงของผลิตภัณฑ์และบริการ
3. การใช้ทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพและการกำหนดกลยุทธ์การลงทุน (Asset Utilization Investment Strategy) โดยการพยายามลดเงินทุนหมุนเวียน และการจัดการธุรกิจใหม่โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันและใช้ทรัพยากรที่ขาดแคลนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการจัดการเหล่านี้จะทำให้เกิดผลต่อธุรกิจในการเพิ่มผลตอบแทนของเงินลงทุนและทรัพย์สิน

โดยสรุปวัตถุประสงค์ การประเมินผลด้านการเงินก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายขององค์กรในระยะยาว และตัวขับเคลื่อนในมุมมองด้านการเงินนี้จะเป็นตัวการที่ทำให้เกิดการเลือกใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ

2.2 มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective)

Kaplan and Norton (1996) กล่าวว่าวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการวัดผลการดำเนินงานในมุมมองนี้ได้แก่ ส่วนแบ่งทางการตลาดที่เพิ่มขึ้น การหาลูกค้าใหม่ รักษาลูกค้าเก่า โดยการนำเสนอสินค้าที่มีคุณภาพ การบริการที่รวดเร็ว และชื่อเสียงของกิจการซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มเครื่องมือหลักที่ใช้วัดด้านลูกค้า (Customer Core Measurement Group) เป็น 5 กลุ่ม ดังนี้ ตามภาพ ที่ 1.



ภาพที่ 1 กลุ่มเครื่องมือหลักที่ใช้วัด มุมมองด้านลูกค้า

ที่มา: Kaplan & Norton (1996: 68)

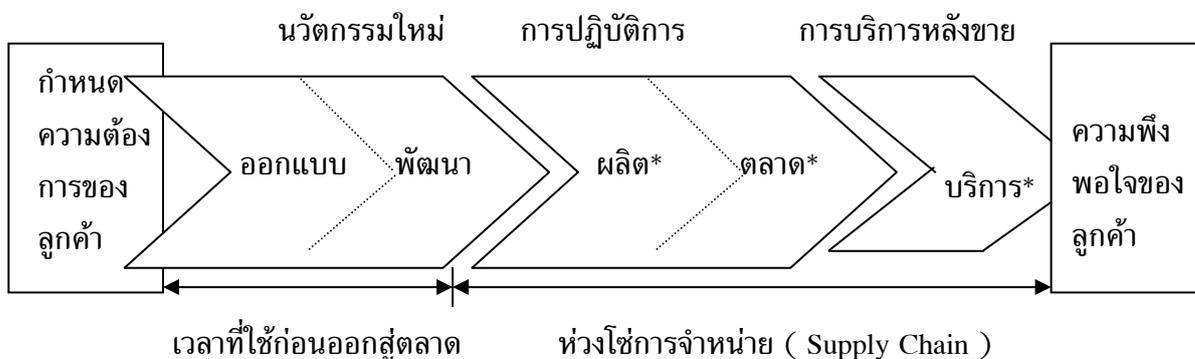
1. ส่วนแบ่งทางการตลาด (Market Share) จะมุ่งไปที่กลุ่มของลูกค้าหรือการแบ่ง ส่วนตลาด และขนาดตลาดของกลุ่มอุตสาหกรรมต่างๆ
2. การรักษาลูกค้าเดิม (Customer Retention) จะมุ่งการวัดไปในด้านการรักษาและคงไว้ซึ่งลูกค้าโดยการวัดเป็นร้อยละของการเติบโตของธุรกิจกับลูกค้าในปัจจุบัน
3. แสวงหาลูกค้าใหม่ (Customer Acquisition) จะวัดโดยการดูจำนวนลูกค้าใหม่ในแต่ละส่วนของตลาด หรืออัตราส่วนของต้นทุนในการหาลูกค้าใหม่ต่อจำนวนลูกค้าใหม่ ซึ่งตัวขับเคลื่อนที่สำคัญของการหาลูกค้าใหม่คือการออกไปพบลูกค้า

4. ความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction) จะวัดจากผลย้อนกลับ ของสิ่งที่องค์กรดำเนินการและจะสามารถวัดผลได้จากการกลับมาซื้อสินค้าซ้ำของลูกค้า หรือโดยการใช้วิธีการสำรวจความพึงพอใจเป็นหลักซึ่งมีเทคนิคพื้นฐานคือ การส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์และการสัมภาษณ์ส่วนตัว การวิจัยตลาดจึงเป็นสิ่งที่สำคัญของธุรกิจในปัจจุบัน

5. ความสามารถในการทำกำไรจากลูกค้า (Customer Profitability) ส่วนใหญ่จะวัดโดยใช้ระบบต้นทุนตามกิจกรรม (Activity-Based Cost System) เป็นเครื่องมือและเป็นสัญญาณคอยบอกถึงความสัมพันธ์ระหว่างกำไรกับลูกค้า

2.3 มุมมองด้านกระบวนการภายในของธุรกิจ (Internal-Business Perspective)

ในมุมมองด้านนี้จะต้องสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับสองด้านแรกทีกล่าวมาแล้ว เพราะเป็นพื้นฐานที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Perspective) เกิดยอดขายและกำไร (Financial Perspective) โดยการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานภายในองค์กร ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วน (Kaplan and Norton,1996) ตามภาพที่ 2.



ขบวนการทางธุรกิจ (Business Process)

ขบวนการสร้างนวัตกรรม

- การออกแบบผลิตภัณฑ์
- การพัฒนาผลิตภัณฑ์

ขบวนการปฏิบัติการ

- * การผลิต
- * การตลาด
- * การบริการ

ภาพที่ 2 ความเชื่อมโยงทางคุณค่าของมุมมองด้านกระบวนการภายในของธุรกิจ
ที่มา: Kaplan & Norton (1996: 27)

อธิบายรายละเอียดใน ภาพที่ 2 ได้ดังนี้

1. กระบวนการสร้างนวัตกรรมใหม่ (Innovation Process) อันได้แก่ การวิจัยพัฒนา ทั้งผลิตภัณฑ์และบริการ
2. กระบวนการปฏิบัติการ (Operations Process) เป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารต้องศึกษา เพื่อกำหนด Core Competencies ขององค์กรแล้วจะเกิดความคิดในการสร้างกระบวนการใหม่ ในการดำเนินธุรกิจเครื่องมือที่ใช้วัดในส่วนนี้คือ TQM (Total Quality Management) ซึ่งเน้นใน ด้านคุณภาพ (Quality) และวงจรของเวลา (Cycle Time) แต่ก็ยังไม่ได้มุ่งไปถึงวิธี Scorecard
3. การบริการหลังการขาย (Postsale Service) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของความเชื่อมโยง คุณค่าภายใน (Internal Value Chain) ซึ่งเป็นการอธิบายถึงการตอบสนองต่อลูกค้าในการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังการขาย ความรวดเร็ว ต้นทุนของทรัพยากรที่ใช้จะเป็นตัวชี้วัดการ ดำเนินงานของการบริการหลังการขาย

โดยสรุปแล้วกระบวนการปฏิบัติงานภายในของธุรกิจจะถูกวัดโดยระบบการวัดที่มุ่งไปที่การ กำกับดูแล (Monitoring) และการปรับปรุงพัฒนา (Improving) ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ต้นทุน คุณภาพและเวลาในขบวนการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยมีเครื่องมือที่ใช้ อาทิเช่น Just – In – Time (วัดด้านเวลา) หรือ Manufacturing Cycle Effectiveness (MCE)

$$MCE = \text{Processing Time} / \text{Throughput Time}$$

$$\text{Throughput Time} = \text{Processing T} + \text{Inspection T} + \text{Movement T} + \text{Waiting/Storage T}$$

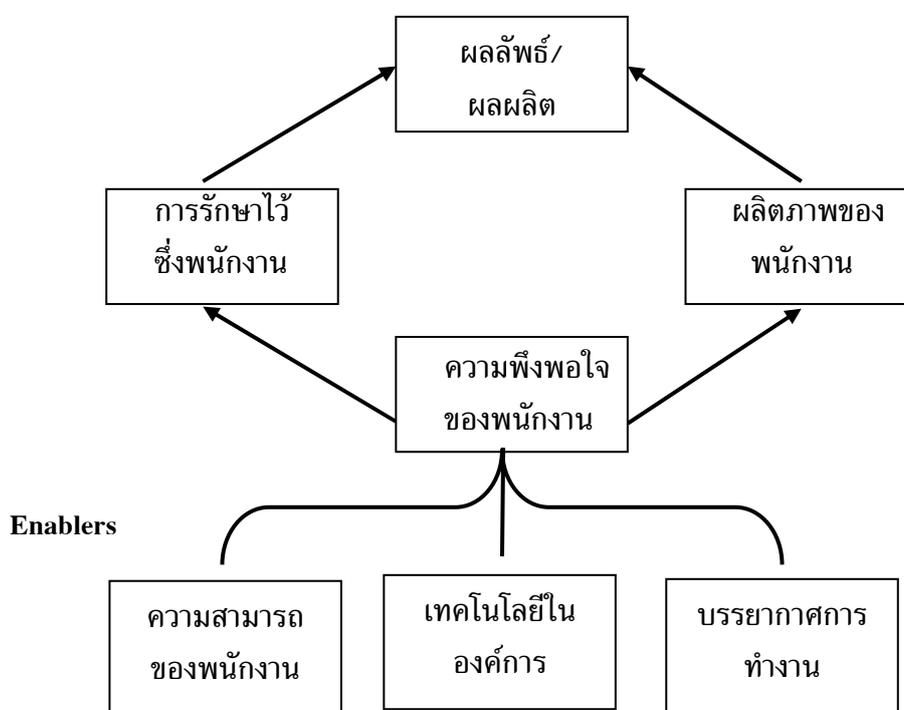
2.4 มุมมองของการเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth Perspective)

Kaplan and Norton (1996) เห็นว่ามุมมองด้านนี้ถือว่าเป็นฐานของการนำไปสู่ ความสำเร็จของมุมมองอื่น ๆ ซึ่งวัตถุประสงค์ของมุมมองนี้แบ่งเป็น 3 ด้านหลักคือ

1. ความสามารถของพนักงาน (Employee Capabilities)
2. ความสามารถของระบบข่าวสารข้อมูล (Information System Capabilities)
3. ระบบแรงจูงใจ, การกระจายอำนาจ และการปรับตัวให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Motivation, Empowerment, and Alignment)

มุมมองนี้มีความสำคัญมากต่ออนาคตขององค์กรเพราะเป็นพื้นฐาน (Infrastructure) ขององค์กร และเป็นตัวขับเคลื่อน (Driver) ที่จะทำให้เกิดมุมมองด้านต่าง ๆ ทุกด้านที่กล่าวมาแล้วโดยเฉพาะมุมมองด้านการเงิน

จากพื้นฐานของหลักการที่ว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญที่สุดขององค์กร จึงต้องพิจารณาในเรื่องต่างๆของทรัพยากรมนุษย์และสามารถวัดผลออกมาได้ ซึ่งอาจวัดได้โดยเครื่องมือหลัก 3 กลุ่มคือ 1) ความพึงพอใจพนักงาน (Employee Satisfaction) 2) การรักษาพนักงานไว้ (Employee Retention) 3) ผลผลิตของพนักงาน (Employee Productivity) ดังภาพที่ 3.



ภาพที่ 3 กรอบการทำงานของการวัดมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต
ที่มา: Kaplan & Norton (1996: 129)

กลุ่มที่สำคัญที่สุดในภาพที่ 3. คือ ความพึงพอใจของพนักงาน ซึ่ง การวัดความพอใจของพนักงานโดยทั่วไปใช้การสำรวจประจำปีหรือการสุ่มสำรวจรายเดือน ส่วนการวัดการอ้างไว้ซึ่งพนักงานเดิมมักใช้การวัดด้วยอัตราการเข้าออกของพนักงานระดับสำคัญ ๆ และการวัดผลผลิตของพนักงานจะใช้อัตราของผลผลิตของพนักงานต่อเงินค่าตอบแทนของพนักงาน (Return on Compensation) หรืออาจใช้อัตราส่วนรายรับต่อพนักงาน

ทั้งนี้ การสร้างความพึงพอใจของพนักงาน เกิดมาจาก 3 องค์ประกอบ คือ 1) การใช้เทคโนโลยี สารสนเทศ (Information Systems Capabilities) ในองค์กร เป็นการกล่าวถึงความสำคัญของเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญในระดับพื้นฐานเช่นเดียวกัน โดยมุมมองนี้มีตัวชี้วัดที่สำคัญ คือ ความทันสมัยของข้อมูล การครอบคลุมของข้อมูลในการสนองตอบต่อการใช้งานและอัตราที่ระบบใช้การไม่ได้ (Down-Time Rate) ระบบแรงจูงใจ การกระจายอำนาจ และการรวมเป็นหนึ่งเดียว (Motivation Empowerment and Alignment) 2) ความสามารถ ของพนักงาน ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งในองค์กร และนอกองค์กร 3) การสร้างบรรยากาศในการทำงาน เป็นเครื่องมือช่วยที่สำคัญทางด้านกายภาพ ที่จะส่งผลต่อด้านจิตใจ และการกระตุ้นความพึงพอใจในการทำงานให้มากขึ้น

นอกจากนี้ Kaplan and Norton (1996) ยังได้อธิบายเพิ่มเติมถึงความพึงพอใจของพนักงานว่ามีส่วนประกอบอื่น ๆ ดังนี้

1. การเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ คือการที่ให้โอกาสพนักงานได้มีการเสนอแนะความคิดเห็นในการทำงาน และทิศทางขององค์กร
2. การเห็นคุณค่าของการทำงานที่ดี เป็นความรู้สึกที่พนักงานเกิดทัศนคติที่ดีต่อองค์กร และมีความรักงานที่ปฏิบัติ
3. การเข้าถึงข้อมูลอย่างเพียงพอในการที่จะทำงานได้ดี เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในองค์กรอย่างสม่ำเสมอและทันเวลา และให้โอกาสพนักงานได้รับทราบ หรือแสวงหาข้อมูลได้อย่างสะดวก
4. การสนับสนุนในการสร้างสรรค์และใช้ความคิดริเริ่ม ด้วยการเปิดโอกาสให้กับพนักงาน แสดงความรู้ความสามารถ ทั้งในองค์กรและภายนอก ด้วยการให้เข้าร่วมประชุม หรือการจัดการประกวดแสดงผลงาน แนวคิด และกิจกรรมใหม่ๆ ต่อองค์กร

5. การสนับสนุนการทำงานของพนักงาน โดยวิธีการเชิงมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้ค้นคว้าศึกษาหาความรู้ในการทำงาน ให้การฝึกอบรมเทคโนโลยีใหม่

6. ความพึงพอใจโดยรวมกับบริษัท เป็นการมองคุณค่าขององค์การที่พนักงานทำงานอยู่ เพื่อสร้างบรรยากาศการทำงานในภาพรวมขององค์การ

ดังนั้น ทั้ง 3 องค์ประกอบของมุมมองการเรียนรู้และการเติบโต คือความพึงพอใจของพนักงาน ความสามารถของพนักงาน และเทคโนโลยีในองค์การ ล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งสร้างบรรยากาศในองค์การให้เกิดแรงจูงใจและความคิดริเริ่มของพนักงาน ซึ่งส่งผลต่อผลิตภาพของพนักงาน ผลลัพธ์ และผลผลิตขององค์การโดยรวม

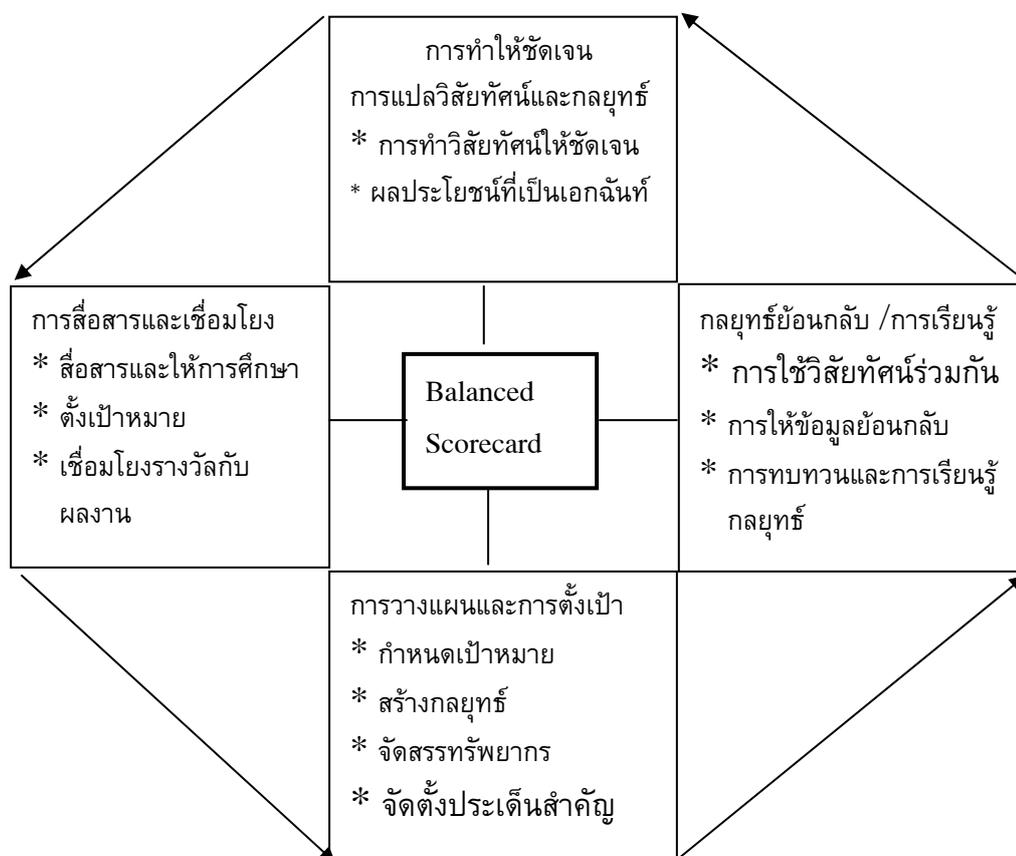
3. ประโยชน์ของ Balanced Scorecard

Kaplan and Norton (1996) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของ BSC ที่นำมาใช้ใน องค์การไว้ดังต่อไปนี้

1. สามารถจัดเตรียมกรอบการทำงานที่ลึกซึ้งกับผู้บริหาร เพื่อที่จะแปลง วิสัยทัศน์ (Vision) และกลยุทธ์ (Strategy) ขององค์การ ไปสู่การวัดผลการดำเนินงาน
2. สามารถวัดผลการดำเนินงาน โดยแปลงพันธกิจ (Mission) ไปสู่วัตถุประสงค์ และการวัดผลการดำเนินงานได้ โดยมีมุมมองต่างกัน 4 อย่าง คือ การเงิน ลูกค้า การปฏิบัติงาน ภายใน และการเรียนรู้
3. สามารถวัดการดำเนินงาน เพื่อจะบอกถึงตัวขับเคลื่อน (Driver) ในความสำเร็จทั้งในปัจจุบันและในอนาคต
4. เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการปรับตัวของพนักงานทั้งหมดในองค์การ และแผนกต่าง ๆ ให้เข้าสู่เป้าหมายเดียวกัน
5. ใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารกลยุทธ์ขององค์การให้กับทุกคนได้รับรู้ทั่วทั้งองค์การ โดยอัตโนมัติ เพราะทุกคนในองค์การ มีกรอบการทำงานเดียวกันที่ต้องมาร่วมมือกัน ทำงานและหารือร่วมกัน

6. เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้บริหารได้ข้อมูลที่สำคัญต่อการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง และรวดเร็วเพราะ BSC ได้เอาปัญหาทั้ง 4 มิติมารวมได้ในรายงานฉบับเดียว

จากประโยชนดังกล่าวในปัจจุบัน BSC จึงได้ถูกนำมาใช้เป็นกรอบกลยุทธ์ในการปฏิบัติงาน เพราะนอกจากจะเป็นเครื่องมือในการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรแล้ว ยังสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติได้ ดังภาพที่ 4.



ภาพที่ 4 Balanced Scorecard เป็นเสมือนกรอบกลยุทธ์ในการทำงาน
ที่มา: Kaplan & Norton (1996: 11)

จากภาพที่ 4. สามารถอธิบายได้ว่า ตัวแบบนี้กำหนดให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นวงจรไป กล่าวคือ เริ่มจากการให้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันอย่างชัดเจน ต่อจากนั้นให้ทำการสื่อสาร เป้าหมายและกระตุ้นทั้งองค์การให้ความสำคัญกับแผนงาน แล้วจึงกำหนดการวางแผนการจัดสรรทรัพยากร การกำหนดเป้าหมาย ตลอดจนติดตามตรวจสอบการป้อนกลับ และการเรียนรู้ในการมุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนด

4. กระบวนการในการพัฒนาและจัดทำ Balanced Scorecard

พสุ เดชะรินทร์ (2544) ได้อธิบายแนวทางและกระบวนการจัดทำ BSC ว่าประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ ซึ่งได้แก่การทำ SWOT Analysis คือการวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ขององค์การ เพื่อให้ได้ทิศทางและกลยุทธ์ขององค์การที่ชัดเจน

2. กำหนดวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ขององค์การ โดยกำหนดเป็นกลยุทธ์หลัก (Strategic Themes) ที่สำคัญขององค์การ

3. วิเคราะห์และกำหนดว่า BSC ขององค์การควรมีทั้งหมดกี่มุมมอง และมุมมองแต่ละมุมมองควรมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

4. จัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Map) ระดับองค์การ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้แต่ละมุมมอง โดยพิจารณาว่าในการที่องค์การจะสามารถดำเนินงานและบรรลุวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ขององค์การได้นั้นจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านใดบ้าง

4.1 ถ้าภายใต้แต่ละมุมมองประกอบด้วยวัตถุประสงค์จำนวนมาก ผู้บริหารจำเป็นต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์แต่ละประการ โดยเทียบกับการที่วัตถุประสงค์นั้นจะช่วยให้องค์การบรรลุวิสัยทัศน์ที่ต้องการหรือไม่

4.2 จะต้องมีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ในแต่ละด้านอย่างชัดเจน ในลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผล

5. กลุ่มผู้บริหารระดับสูงจะต้องมีการประชุมร่วมกันเพื่อยืนยันและเห็นชอบในแผนที่ทางกลยุทธ์ที่สร้างขึ้น

6. ภายใต้วัตถุประสงค์ แต่ละประการ จะต้องกำหนดรายละเอียดของวัตถุประสงค์นั้นในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านของ ตัวชี้วัด ฐานข้อมูลในปัจจุบัน เป้าหมายที่ต้องบรรลุ รวมทั้งแผนงาน กิจกรรม หรือโครงการ (Initiatives) ที่จะต้องทำซึ่งภายใต้ชั้นตอนนี้สามารถที่จะแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

6.1 การจัดทำตัวชี้วัด ทั้งในระดับองค์การ และระดับต่างๆ ลดหลั่นลงมาเรื่อยๆ จนถึงระดับบุคคล ซึ่งตัวชี้วัดที่จัดทำจะตอบสนองกับวัตถุประสงค์ในด้านต่างๆ สอดคล้องกันไป ในทุกระดับ

6.2 การกำหนดเป้าหมาย (Target) ทั้งนี้โดยอาศัยข้อมูลในปัจจุบันเป็นฐาน ซึ่งจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักที่องค์การกำหนดไว้

6.3 การจัดทำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่จะต้องทำเพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในข้อ 6.2

7. เมื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการเสร็จแล้ว สามารถที่จะแปลง (Cascade) ตัวชี้วัดและเป้าหมายระดับองค์การให้เป็นของผู้บริหารรองลงไปเพื่อให้ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงไปได้จัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนงานหรือโครงการหลัก

Balanced Scorecard ในต่างประเทศ

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา องค์การภาคเอกชน ทั่วโลก รวบรวมแล้ว 50 ของบริษัทชั้นนำได้ประยุกต์ใช้ BSC ในการประเมินผลการดำเนินงานและการจัดการ (Niven, 2003:x) เช่นในประเทศ สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ เยอรมัน สวีเดน ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ฯลฯ ต่อมาในปี ค.ศ. 1996 BSC ได้ถูกนำไปใช้กับหน่วยงานราชการ ในประเทศเหล่านั้นด้วย ซึ่งในแต่ละองค์การต่างก็มีการกำหนด มิติหรือมุมมอง และตัวชี้วัด ตามวิสัยทัศน์ และพันธกิจ แตกต่างกันไป นอกจากนั้น The Centre for Business Performance, Cranfield School of Management ระบุว่า ในปลายปี ค.ศ.2000 องค์การขนาดใหญ่ในสหรัฐฯ ประมาณร้อยละ 50 ได้นำ BSC เข้าไปประยุกต์ใช้ และองค์การขนาดใหญ่ในทวีปอเมริกาเหนือ ประมาณ ร้อยละ 44 นำเอาระบบ BSC เข้าไปประยุกต์ใช้ เช่นเดียวกัน และจากการสำรวจยังพบอีกว่า บริษัทที่มียอดขายสูงสุด ใน เยอรมัน ออสเตรเลีย และสวิสเซอร์แลนด์ ประมาณร้อยละ 50 นำเครื่องมือ BSC นี้ไปประยุกต์ใช้ ในการจัดการ (Macro Ahrendt, 2006)

1. ตัวอย่างการ นำ BSC ไปใช้ในองค์กรเอกชนในต่างประเทศ

ประเทศ สหรัฐอเมริกา มีการนำระบบ BSC ไปใช้ในองค์กรเอกชน มากที่สุด จากตัวอย่างนี้ เป็นการนำ ระบบ BSC ไปใช้กับโรงพยาบาลใน Texas เพื่อประยุกต์ใช้ BSC ในการเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร โดยการศึกษาของ Coustasse-Hencks, Alberts. เพื่อศึกษาความพึงพอใจของผู้ป่วย ภายหลังจากการนำระบบ BSC เข้าไปใช้ในโรงพยาบาล (dissertation from www.proquest.umi.com)

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาของ Boggs, William Brady (2002) เรื่อง “ An Eploratory Study of the Relationship Between Organizational Culture Types and a Balanced Scorecard of Effectiveness Measures in the Church” ซึ่งเป็นการศึกษาประสิทธิผลของการนำ BSC ไปใช้ใน โบสถ์คริสต์ ใน North Cololina ประเทศสหรัฐอเมริกา 53 แห่ง .

ประเทศออสเตรเลีย ได้มีการนำ BSC ใช้ในหลายธุรกิจ ตัวอย่างในการศึกษา ของ Helen Hasan and Hendrika Tibbits เรื่อง “ Strategic Management of Electronic Commerce: An Adaptation of the Balanced Scorecard” ได้ศึกษาการนำ BSC ไปใช้กับธุรกิจ E-Commerce ในประเทศออสเตรเลีย โดยแสดงการเปรียบเทียบ การสร้างมิติต่าง ๆ ไว้ดังนี้

| View | Original BSC | IS Scorecard | Scorecard of the study | E-Commerce Scorecard |
|--------------|-------------------------|------------------|--------------------------|------------------------------|
| Management | Finance | Business Value | Our Business | Value of the business |
| External | Customer | End-User | Our Customer | Relationships |
| Operations | Internal Business | Internal Process | Our Business Environment | Internal process & Structure |
| Organization | Innovation and Learning | Future Readiness | Our People | Human&IT Capital |

ที่มา: www.uow.edu.au/hasan/aica/hasan-tibbits.htm. Mar 28, 2007.

ประเทศฟินแลนด์ ในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการนำ แนวคิด BSC ไปใช้ในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ โดยใช้บริษัทที่ปรึกษาที่เชี่ยวชาญ ด้าน BSC รวบรวม 15 แห่ง และนำไปใช้ในบริษัทเอกชน มากกว่า 50 บริษัท โดยการพัฒนาตัวแบบที่เหมาะสมกับโครงการและธุรกิจ ซึ่งผลการศึกษา พบว่าการนำ การประยุกต์ตัวแบบ BSC จะช่วยในการพัฒนาโอกาสของความสำเร็จ ในการนำเอา BSC ไปใช้ได้ (dissertation from www.proquest.umi.com)

2. ตัวอย่างการ นำ BSC ไปใช้ในหน่วยราชการ ในต่างประเทศ

จากการศึกษาของ Bertelsmann Foundation ในประเทศอังกฤษ ได้กำหนดมิติ ของหน่วยงานด้าน E-Government (ในงาน E-Democracy และ E-Government Service) ไว้ 5 มิติ คือ 1) มิติ ด้านผลประโยชน์ (Benefits Dimension) ซึ่งจะสัมพันธ์กับ คุณภาพและปริมาณของการบริการประชาชน 2) มิติด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Dimension) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ การออกแบบทางวิศวกรรมด้านระบบและฐานข้อมูล รวมถึงสถานภาพการใช้ประโยชน์จากระบบ สาธารณูปโภคด้านเทคโนโลยี ตลอดจนคุณภาพและขอบเขตโครงการการอบรมพนักงานและ ผู้จัดการ 3) มิติด้านการมีส่วนร่วม (Participation Dimension) ซึ่งรวมถึงการพิจารณาถึงความ ต้องการของผู้ใช้ คำแนะนำของประชาชนต่อการตัดสินใจ และความสามารถในการแสดง ความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ เป็นต้น 4) มิติด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) ซึ่งรวมถึงปริมาณข้อมูล หรือการประชุม ที่จะใช้ในกระบวนการที่เป็นธรรม 5) มิติด้านการบริหาร การเปลี่ยนแปลง (Change Management Dimension) ที่มุ่งตัวชี้วัดในด้าน การพัฒนากลยุทธ์ การติดตามและการควบคุม รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจกับข้าราชการ (www-it.fmi.uni-sofia.bg/eg/res/balancede-gov.pdf)

ประเทศสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาระดับปริญญาเอกของ Hagigi, F. A. (1999) ในเรื่อง Developing a Performance Scorecard for Public Health Programs and Services: Children's medical service in Los Angeles County. (1999) ได้นำระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ด้วย BSC เข้าไปประยุกต์ ใช้ โดย กำหนด มุมมอง เป็น 4 ด้าน คือ 1) ด้านการเงิน (Financial Perspective) 2) ด้านกระบวนการภายใน (Internal Operations/Process) 3) ด้านนวัตกรรมและการเรียนรู้ (Innovation and Learning) และ 4) ด้านคุณค่าของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders Value) (dissertation from www.proquest.umi.com)

ผลการศึกษาคุณิพนธ์ ของ Keir, Stephen Thomas. (2004) เรื่อง “ A Development Plan for Implementing a Balanced Scorecard Methodology : The Case of National Cancer Institute’s Division of Cancer Prevention” โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาการนำ BSC มาประยุกต์กับหน่วยงานราชการ โดยการนำ BSC ไปวางแผนในการพัฒนา หน่วยงานย่อยในสถาบัน ผลการศึกษาพบว่า BSC สามารถเป็นเครื่องมือในการแปลง พันธกิจและ วิสัยทัศน์ ไปสู่การปฏิบัติ อย่างเหมาะสม (dissertation from <http://proquest.umi.com>)

ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ Lesneski, Cheryll D. (2005) เรื่อง Developing a Performance Measurement System for Local Public Health Agencies in the Florida Department of Health Using the Balanced Scorecard Framework ซึ่งได้ทำการศึกษา สาธารณสุขท้องถิ่น 5 แห่ง และ ศูนย์สาธารณสุขอีก 3 แห่ง ของรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อดูว่าการนำระบบวัดผล BSC ไปใช้ในหน่วยงาน ดังกล่าวจะมีผลอย่างไร ทั้งนี้ผู้ศึกษา เน้นที่ใช้ เพียง 4 มิติ ตามแนวทางของ Kaplan and Norton ซึ่งผล การศึกษาพบว่า มิติทั้ง 4 มีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ ที่คาดหวัง กล่าวคือ BSC สามารถใช้ในการวัดผลการดำเนินงานได้ในหน่วยงานสาธารณสุขของรัฐ (dissertation from <http://proquest.umi.com>)

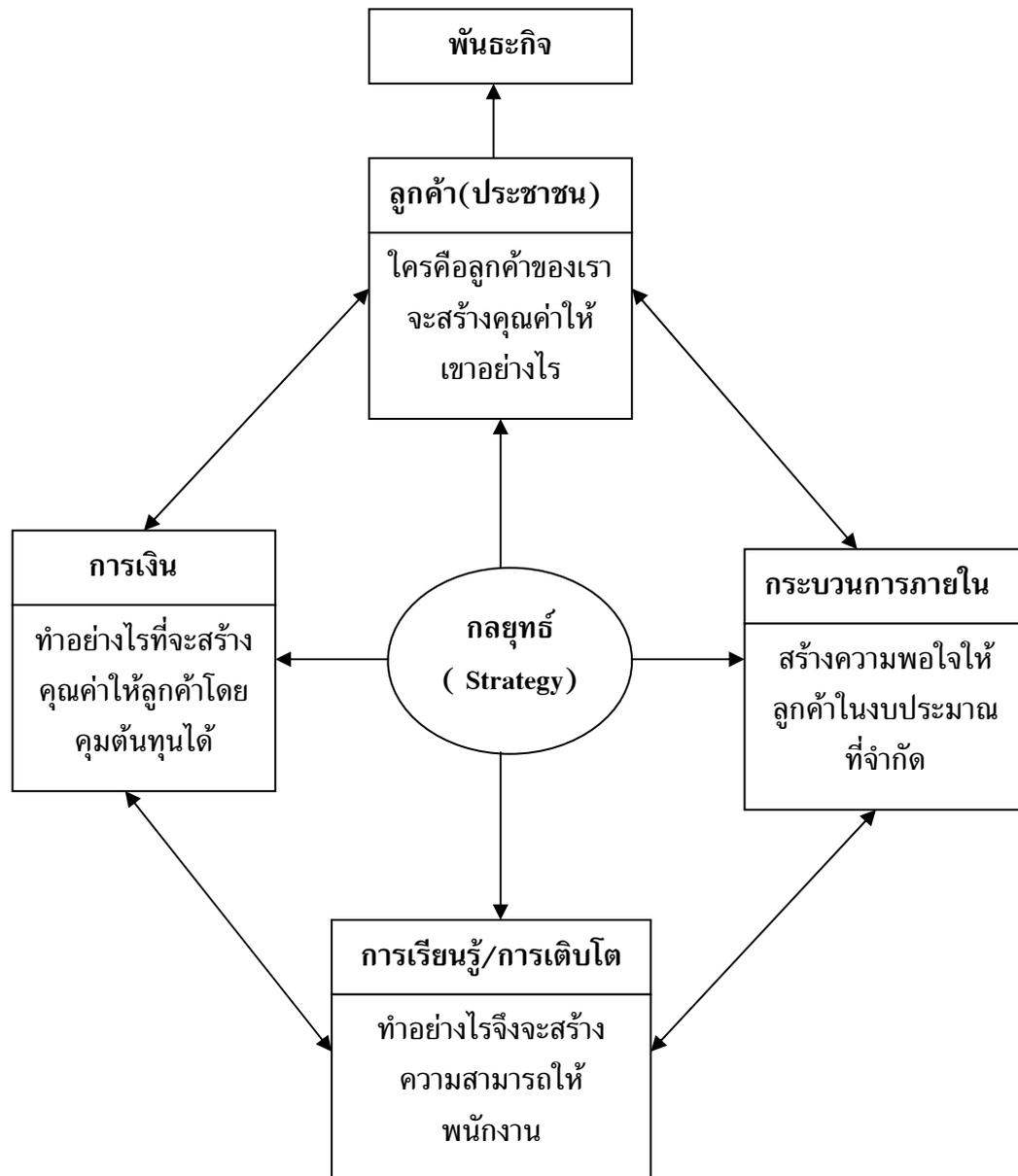
ประเทศเยอรมัน สถาบันวิจัยเศรษฐกิจแห่งกรุงเบอร์ลิน (German Institute For Economics Research (DIW) ร่วมกับ University of Applied Sciences Merseburg ได้มีการศึกษาการนำเครื่องมือ Balanced Scorecard มาใช้ในการวางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ของ German Federal Government จากการศึกษาวิจัยพบว่า BSC มีส่วนในการสนับสนุนให้เกิดความยั่งยืนต่อสังคมได้แต่จะต้องมีองค์ประกอบอื่นอีกมากมาย และต้องมีการบูรณาการ เอา BSC เข้าไปในวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ และนโยบายเหล่านั้น เพื่อให้มีการสร้างโครงการใหม่ๆ และให้เกิดการเรียนรู้ ซึ่งก็ยังไม่เกิดผลประโยชน์เต็มที่ และมีข้อขัดข้องในเรื่อง การตรวจสอบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผล ตลอดจนการต้องแลกเปลี่ยนกับบางสิ่ง (Trade - Offs) (www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004)

ประเทศแคนาดา มีการนำเครื่องมือ BSC เข้าไปใช้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างที่ยกมานี้เป็นการนำไปใช้กับหน่วยงานด้านสุขภาพของรัฐ (Public Health Unit) ซึ่งมีการกำหนด มุมมองของตัวแบบ BSC ไว้ 4 ด้าน คือ 1) ด้านผลการปฏิบัติงานของโครงการ Public Health 2) ด้านการรับรู้สาธารณะ (Public Perceptions of Public Health) 3) ผลการดำเนินงานองค์การและการเรียนรู้ (Organizational Performance and Learning) 4) ด้านการเงิน (Financial Performance) (dissertation from www.proquest.umi.com)

ประเทศนอร์เวย์ Leif Skiftenes Flak and Willy Dertz (2005) ได้ศึกษาถึงการนำ BSC ไปประยุกต์ใช้ร่วมกับ Stakeholder Theory เพื่อปรับปรุง กลยุทธ์ด้าน ระบบข้อมูลข่าวสาร ในภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะและสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน และต่างมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน ของผู้มีส่วนได้เสีย อีกทั้ง BSC ถูกวิพากษ์ว่าไม่เปิดกว้างเพียงพอสำหรับผู้มีส่วนได้เสียที่มีมากมายเช่นส่วนราชการ ดังนั้นการนำ BSC ไปใช้ในส่วนราชการจึงควรต้องคำนึงถึง ผลตอบแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ในแต่ละส่วนราชการ มากกว่าที่จะใช้ในรูปแบบเดียวกัน และควรร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดมิติต่างๆ ในรูปแบบของ Action Research.(www.hia.no/iris28/Docs/IRIS2028-1109.pdf)

การประยุกต์ใช้ BSC กับองค์การราชการ

Niven (2003) ได้แสดงการนำ Balanced Scorecard มาปรับใช้กับ องค์การราชการและองค์การที่ไม่แสวงหากำไร ปรากฏตามภาพที่ 5. โดยการนำ ภารกิจ มาเป็นหัวใจของระบบ BSC และใช้กลยุทธ์ (Strategy) เป็นแกนหลักกลางเพื่อเชื่อมโยงกับ มิติทั้ง 4 คือมิติด้านการเงิน ด้านลูกค้า (ประชาชน) ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโตของพนักงาน(ข้าราชการ)โดยมุ่งเน้นที่การยกระดับความพอใจกับ ลูกค้า (ประชาชน) เป็นมิติสูงสุดในกระบวนการประยุกต์ และมิติการเงินเป็นระบบสนับสนุนการดำรงอยู่ของกระบวนการดำเนินงาน กระบวนการภายในจะถูกกำหนดอย่างชัดเจนเพื่อการสร้างคุณค่าให้แก่ลูกค้า เป็นประเด็นสำคัญ โดยอาศัยพื้นฐานที่แข็งแกร่งของการเรียนรู้และการเจริญเติบโตของพนักงาน



ภาพที่ 5 การประยุกต์ใช้ BSC กับองค์การราชการและองค์การที่ไม่แสวงหากำไร
ที่มา: Paul R. Niven (2003: 32)

จากภาพที่ 5 อธิบายได้ว่าในองค์การภาครัฐนั้น พันธกิจจะเป็นตัวนำสูงสุด ทั้งนี้เพื่อมุ่งที่จะเป็นตัวดึงให้มีการพัฒนาการปฏิบัติในระดับล่างให้ได้ผลตามที่ต้องการ และพันธกิจดังกล่าวก็จะมีพัฒนาให้สูงขึ้นไปเรื่อยๆ เพื่อความอยู่ดีของประชาชน ในภาพนี้ BSC จะเป็นตัวแปลงกลยุทธ์สู่ภาคปฏิบัติ ดังนั้นตัวกลางที่เชื่อมโยงและขับเคลื่อนมิติต่าง ๆ จึงใช้ Strategy แทน BSC ซึ่งความสำคัญของมิติต่าง ๆ จะเป็นฐานเชื่อมโยงไปสู่ความสำเร็จในพันธกิจที่วางไว้ กล่าวคือ

มิติในด้านลูกค้า (ซึ่งหมายถึงประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง) เป็นสิ่งที่สะท้อนในการกำหนดพันธกิจ ดังนั้นความสำคัญในมิตินี้จึงอยู่ที่ว่าต้องรู้ว่าใครคือคนที่เราต้องบริการและเจ้าหน้าที่ส่วนใดที่จะต้องดูแล และการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ และสร้างการสนับสนุนให้แก่ชุมชน (Build Community Support)

มิติด้านการเงิน จะเน้นที่การพิจารณาคุณค่าที่ประชาชนจะได้รับอย่างเหมาะสมกับจำนวนเงินที่ใช้จ่ายไป ซึ่งในแต่ละกรณีไม่จำเป็นที่จะต้องเท่าเทียมกัน เนื่องจากการดูแลประชาชนที่ด้อยโอกาสอาจต้องใช้ค่าใช้จ่ายมากกว่าคนอื่น การวัดผลด้านการเงินจึงควรแยกตามการดำเนินงานในแต่ละเรื่อง ตามความเหมาะสม

มิติด้านกระบวนการภายในองค์การ จะมุ่งเน้นในการกำหนดกระบวนการทำงานที่จะสร้างความความสุขให้กับประชาชน ตามพันธกิจที่วางไว้ร่วมกัน ดังนั้นการวัดผลในมิตินี้จึงควรวัดในการเลือกวิธีการทำงานที่ง่าย สะดวก รวดเร็วและมีผลดีต่อการบริการ โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรมีการคิดค้น สร้างสรรค์ และพัฒนากระบวนการทำงานใหม่ ๆ (Develop New and Innovative Performances)

มิติด้านการเรียนรู้และการเติบโต ถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของมิติด้านต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่พันธกิจที่กำหนดไว้ โดยการสร้างให้บุคลากรเกิดการเรียนรู้ร่วมกันในพันธกิจหลัก ในกระบวนการทำงานและความรับผิดชอบในด้านการใช้จ่าย โดยการเพิ่มการฝึกอบรม และการให้ความรู้ แก่บุคลากร (Increase Production Training) อันจะทำให้เกิดความยั่งยืนในผลการดำเนินงาน

ซึ่งในมิติทั้งหมดจะต้องยึดโยงด้วยแกนหลักคือกลยุทธ์ขององค์การที่ต้องร่วมกันวางในทุกระดับ ตั้งแต่ฝ่ายบริหารรวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่าง ซึ่งกลยุทธ์ดังกล่าวจะเป็นกลยุทธ์ในแต่ละระดับของการทำงาน เช่นถ้าเป็นกระทรวง ก็เป็นกลยุทธ์ระดับกระทรวง หรือถ้าเป็นกรม กอง ก็เป็นกลยุทธ์ระดับ กรม กอง นั้นๆ โดยอยู่ในขอบเขตของกลยุทธ์แม่บทที่เกิดจากการวางแผนกลยุทธ์ (Niven, 2003: 32-36)

ปัญหาและอุปสรรคของการนำ BSC มาใช้ในหน่วยงานราชการ

Norreklit, H. (2000) ใน Performance Measurement and Management Literature Review มีความเห็นว่า ลำพังมิติทั้ง 4 ของ BSC ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดในองค์การได้ นอกจากนี้ BSC ยังขาดทฤษฎีที่รองรับแนวคิดนี้ และเห็นว่า การวัดผลการดำเนินงานต้องเริ่มจากการพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมขององค์การเป็นสำคัญ การกำหนดกลยุทธ์ขององค์การก็เกิดจากปฏิกิริยาต่อ โอกาส และอุปสรรค ของแต่ละองค์การที่ไม่เหมือนกัน

ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับ Brignal, S. (2002) ใน Performance Measurement and Management Literature Review ที่เห็นว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรของการดำเนินงานไม่ได้เป็นสากลเหมือนกันไปทุกองค์การ อันจะเป็นเหตุและผลที่เกิดในทางเดียวกันเสมอไป และเขายังเห็นว่า BSC ไม่มีทางที่จะเกิด สมดุลและบูรณาการได้ สิ่งที่จะกำหนดรูปแบบของการวัดผลการดำเนินงานที่แท้จริง ก็คือลักษณะทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของแต่ละองค์การ

เช่นเดียวกับ Linard, K. and Fleming, C. (2001) ที่เห็นว่า BSC ยังมีปัญหาในเรื่องการการถ่ายทอดกลยุทธ์ไปสู่ระดับล่าง เพราะการขาดระเบียบวิธีที่ถูกต้องในการเลือกและการสร้างความสัมพันธ์ของ metric กับ กลยุทธ์ขององค์การ

Kaplan และ Norton (2005) มองเห็นปัญหาของการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่ภาคปฏิบัติ เนื่องจากองค์การมีการบริหารงานแบบแยกส่วน จึงเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานระดับองค์การ (Corporate level Unit) เพื่อรับผิดชอบในการจัดการ ยุทธศาสตร์ในองค์การโดยเฉพาะ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทั่วทั้งองค์การให้เกิดประสิทธิผล ซึ่งภารกิจหลักคือการจัดการระบบ BSC การถ่ายทอดเป้าหมาย และการวัดผลลงสู่ระดับล่าง ตั้งแต่ ระดับธุรกิจ (Business unit) จนถึงระดับ บุคคล และในปัจจุบันหน่วยราชการที่นำ BSC มาใช้ มักนิยมตั้งหน่วยงานระดับองค์การ ซึ่งในประเทศไทยเองก็ได้จัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว เรียกว่า สำนักบริหารยุทธศาสตร์ ในแต่ละกระทรวง

**แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติราชการของ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการโดย
ประยุกต์ใช้เครื่องมือ Balanced Scorecard ในประเทศไทย
(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2546)**

1. ประวัติและที่มา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2546) ได้กล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการไทยเริ่มมีมานานแล้ว แต่เริ่มเป็นรูปธรรมเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2535 โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (คปร.) เพื่อศึกษาวิเคราะห์กำหนดแนวนโยบายการปฏิรูประบบราชการ แต่พบว่ายังขาดการเน้นเรื่องประสิทธิภาพอย่างจริงจัง ดังนั้นในเวลาต่อมา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบต่อแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐซึ่งกำหนดให้มีการปฏิรูปราชการด้วยแผนงานหลัก 5 แผน คือ

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ
2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ
3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล
4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย
5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นกิจกรรมสำคัญของแผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐซึ่งกำหนดว่าภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยยึดประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือการบริหารที่มากับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งต้องคำนึงถึงประชาชนและผลสัมฤทธิ์ของงาน เพื่อให้การทำงานของภาครัฐมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (Outputs) ของงานมากกว่าที่จะเน้นที่ปัจจัยนำเข้า (Inputs) และที่กระบวนการทำงาน หรือกฎระเบียบที่เคร่งครัด โดยจัดให้มีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ชัดเจน และการกำหนดผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน รวมถึงมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเกิดความคุ้มค่าในการใช้ภาษีของประชาชนและงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการ อันเป็นการประยุกต์ ตัวแบบ BSC มาปรับใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยมี มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC 4 ด้าน คือ

1. ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์การ (External Perspective) เป็นการพิจารณาองค์การในมุมมองของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ และสาธารณชนทั่วไปที่อยู่ในสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์การ ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียในประโยชน์ต่างๆ รัฐบาล หน่วยงานราชการอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ องค์การพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ฯลฯ

2. ด้านองค์ประกอบภายในองค์การ (Internal Perspective) เป็นการพิจารณาย้อนกลับไปทีโครงสร้างองค์การ กระบวนการทำงานทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถหลักขององค์การ วัฒนธรรม และค่านิยม

3. ด้านนวัตกรรม (Innovation Perspective) เป็นการพิจารณาความสามารถขององค์การต่อการเปลี่ยนแปลง เป็นการมองไปในอนาคตว่าองค์การควรริเริ่มสร้างสรรค์อย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม

4. ด้านการเงิน (Financial Perspective) ให้ความสำคัญกับการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของเงินงบประมาณที่ใช้ ความสามารถของการให้บริการเทียบกับการปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมถึงการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ปรากฏ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปรับปรุงและแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รับช่วงการพัฒนาระบบราชการต่อมา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ร่วมกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ตามรายละเอียด ดังนี้

1. มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การบริหารราชการ และการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงพันธกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

2. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 ซึ่งมี ยุทธศาสตร์ 7 ข้อ แต่ในที่นี่ขอกล่าวเฉพาะยุทธศาสตร์ที่ 1. ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง และการพัฒนาระบบราชการ

ยุทธศาสตร์ที่ 1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน มาตรการที่กำหนดไว้ อย่างหนึ่งคือ ปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยจัดให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีกับหัวหน้าส่วนราชการไว้เป็นการล่วงหน้า รวมทั้งให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวทุกสิ้นปี และถือเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของการให้เงินรางวัลประจำปีแก่ส่วนราชการ ซึ่งการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่จัดทำขึ้นนี้เอง เป็นการนำแนวคิดของ BSC มาประยุกต์ใช้ โดยนำแบบอย่างจากการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศเช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศแถบยุโรปบางประเทศ

2. กรอบการประเมินผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการของ สำนักงาน ก.พ.ร.

จากแนวคิดดังกล่าว ก.พ.ร. ได้วางข้อกำหนดว่าส่วนราชการระดับกรมและระดับจังหวัด ต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อรับสิ่งจูงใจตามข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ได้แก่

1. มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

หลักการคือให้ประเมินผลความสามารถในการปฏิบัติราชการ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์กับปัจจัยนำเข้า เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลาการให้บริการและความคุ้มค่าของการใช้เงิน ฯ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับมิติของ BSC ที่ใช้โดยทั่วไป ก็คือมิติด้านการเงินซึ่งมุ่งที่กำไรสูงสุด แต่ในระบบราชการผลการดำเนินงานสูงสุดก็คือการให้คุณค่าต่อประชาชนที่คุ้มกับเงินที่ใช้จ่าย

2. มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ

หลักการคือประเมินผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมา ดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ เช่น ผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ เป็นต้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับมิติของ BSC ที่ใช้โดยทั่วไป ก็คือ มิติ ด้านกระบวนการภายใน ซึ่งต้องมีการจัดขั้นตอน ระบบการทำงาน เพื่อให้งานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

3. มิติด้านคุณภาพการให้บริการ

หลักการคือให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับมิติของ BSC ที่ใช้โดยทั่วไป ก็คือมิติด้านลูกค้า นั่นเอง ซึ่งให้ความสำคัญกับการคิดค้นวิธีในการบริการอย่างมีคุณภาพ รวดเร็ว

4. มิติด้านการพัฒนาองค์การ

หลักการคือให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์การ เช่น การลดอัตราค่าจ้าง การมอบอำนาจการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาต ไปยังระดับปฏิบัติการ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับงาน เป็นต้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับมิติของ BSC ที่ใช้โดยทั่วไป ก็คือมิติด้านการเรียนรู้ และการเติบโต ของบุคลากร เพื่อเป็นพื้นฐานของการดำเนินงาน ให้องค์การบรรลุเป้าหมาย

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สรอายุ ประมวลวรชาติ (2544) ศึกษาปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในการนำ BSC มาใช้ในองค์การธุรกิจกลุ่มสื่อสารของไทย : กรณีศึกษาบริษัท เทเลคอม เอเชีย จำกัด (มหาชน) และบริษัท แอ็ดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) โดยการศึกษาใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) กับผู้ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบต่อการนำ BSC ในบริษัทดังกล่าว

จากการวิจัยพบว่าปัจจัยสนับสนุนต่อการนำ BSC มาใช้ได้แก่ปัจจัยด้านลักษณะธุรกิจที่ทั้งสองบริษัทมีลักษณะการดำเนินงานแบบพลวัตรทำให้สามารถยอมรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ง่าย ซึ่งเป็นผลดีต่อการนำ BSC มาใช้ ปัจจัยด้านผู้นำที่เห็นคุณค่าและพร้อมที่จะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยด้านแนวความคิดเรื่อง Balanced Scorecard ปัจจัยด้านการเตรียมการทั้งในด้านระบบสารสนเทศและด้านวัฒนธรรมองค์การ ที่เอื้อต่อการรับสิ่งใหม่ๆ เข้าสู่องค์กร ถึงแม้พนักงานจะมีความกังวลอยู่บ้าง แต่ความเอาใจใส่ของผู้นำและพนักงานที่มีศรัทธาและมีความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้เป็นปัจจัยสนับสนุนมากกว่าเป็นอุปสรรค

พัชรินทร์ เชาว์กิตติวุฒิ (2544) ได้ศึกษาการวัดประสิทธิผลของโครงการโดยการใช้ BSC โดยศึกษากรณีบริษัทจัสมิน เทเลคอม ซิสเต็มส์ จำกัด งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากพนักงานของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับโครงการ จากการวิจัยพบว่า การวัดประสิทธิผลโครงการด้วย BSC นั้นช่วยให้มองเห็นปัญหาต่างๆของบริษัท ที่มีความเชื่อมโยงกันและยังสามารถวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาได้ด้วย ซึ่งทำให้การบริหารโครงการมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่

อานันท์ จันทวรรณดี (2544) ศึกษาปัจจัยด้านเป้าหมายองค์การที่มีผลต่อการตัดสินใจนำแนวคิด Balanced Scorecard มาใช้ในองค์การ : กรณีศึกษาฝ่ายทรัพยากรบุคคลและธุรการทั่วไป บริษัทพญาฟูดอินดัสตรี จำกัด พบว่า บริษัทมีปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในการตัดสินใจนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ได้แก่ การสนับสนุนของผู้บริหาร วิสัยทัศน์ที่จะพัฒนาองค์การ เงินทุนที่เอื้อต่อการพัฒนาเทคโนโลยี อุปกรณ์ การเตรียมพร้อมในด้านต่างๆ ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาตัวชี้วัด (Key Performance Indicators - KPI) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้เหมาะสมกับกระบวนการทำงานของแต่ละฝ่าย เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนและการสร้างความเข้าใจแก่พนักงานในองค์การ รวมถึงการเตรียมความพร้อมให้พนักงานสามารถทำตาม KPI ที่กำหนดขึ้นได้

วิชชุดา ชัยจิราภรณ์ (2546) ศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงาน ศึกษากรณี : การประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเทคนิค Individual Balanced Scorecard ของบริษัท ฟิลิปเซมิคอนดักเตอร์ (ไทยแลนด์) จำกัด โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ด้วยการสัมภาษณ์พนักงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการประเมินผล และสัมภาษณ์พนักงานในฐานะผู้ประเมิน โดยเน้นที่ วิธีการ กระบวนการ เทคนิคและปัญหาในการประเมิน และใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจเกี่ยวกับการรับรู้ และความคิดเห็นของพนักงานในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับการรับรู้ ความเข้าใจของพนักงานในการนำระบบ Individual Balanced Scorecard มาใช้เพื่อแก้ปัญหาการประเมินแบบเก่า (ซึ่งในแต่ละแผนกจะทำแบบฟอร์มการประเมินและวิธีการประเมินขึ้นใช้เองในแผนก ทำให้เกิดการประเมินผลที่แตกต่างและไม่เที่ยงตรง) อยู่ในช่วงปานกลางถึงมาก 2) พนักงานเห็นด้วยว่าหลังจากการนำวิธีการประเมินแบบ Individual Balanced Scorecard มาใช้ทำให้ประสิทธิผลในการประเมินผลการปฏิบัติงานดีขึ้นอยู่ในช่วงปานกลางถึงมาก

รศวันต์ ฅม้งรักษ์สัตว์ (2546) ศึกษาเรื่องการนำ Balanced Scorecard (BSC) มาใช้ใน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อศึกษาถึงกระบวนการและวิธีการในการนำ BSC มาใช้ในการดำเนินงานจริงของ กบข. รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำ BSC มาใช้ การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ และนำเสนอผลการวิเคราะห์ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยการตั้งคำถามไว้ล่วงหน้า ผลการศึกษาพบว่าขั้นตอนที่เริ่มมีปัญหาคือ ขั้นตอนการกำหนดเกณฑ์การประเมินตัวชี้วัด ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีปัญหามากที่สุดเนื่องจากเป็นขั้นตอนที่พนักงานกับผู้บริหารมีส่วนร่วมกันในการดำเนินงาน ซึ่งปัญหาเกิดจากตัวองค์กรและบุคลากร ไม่ได้เป็นปัญหาที่ตัวหลักการของ BSC และพบว่าองค์กรต้องใช้เวลาในการพัฒนาทั้งในด้านพื้นฐานความรู้ และความพร้อมของพนักงานเพื่อให้เกิดความรู้สึกมั่นใจกับระบบใหม่ที่มีผลกระทบต่อการทำงาน และคำตอบแทนที่พนักงานจะได้รับรวมทั้งลักษณะโครงสร้างองค์กรที่เอื้อต่อการดำเนินการล้วนเป็นปัจจัยสนับสนุนในการนำ BSC มาใช้ให้ประสบความสำเร็จ

ศิริณี ชุมพงค์ (2546) ทำการศึกษาเรื่อง การวัดผลการปฏิบัติงานของโรงพยาบาลโดยใช้ Balanced Scorecard โดยการเก็บข้อมูล ด้วยแบบสำรวจความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ และการสัมภาษณ์ ความพึงพอใจของ ผู้ป่วย และเก็บข้อมูลจากเอกสาร ของโรงพยาบาลชุมชน 3 แห่งในจังหวัดพัทลุง แล้วนำมาเปรียบเทียบกัน ผลการศึกษาพบว่า BSC สามารถใช้ในการวัดผลการทำงานของโรงพยาบาลได้ เนื่องจากครอบคลุมมุมมองการบริหาร และตัวชี้วัดมีความสัมพันธ์เป็นเหตุเป็นผล สามารถวัดได้ทั้งการปฏิบัติงานและปัจจัยผลักดันการปฏิบัติงาน.

อรสา อัครวัชรางกูร (2546) ทำการศึกษาเรื่อง การสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกลุ่มงานพยาบาลสถาบันมะเร็งแห่งชาติ ตามแนวคิดระบบวัดผลดุลยภาพ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการนำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกลุ่มการพยาบาลตามแนวคิด BSC ไปใช้ในการปฏิบัติจริง โดยใช้มุมมองตามแนวคิดระบบ BSC 4 มุมมอง ประกอบด้วย มุมมองด้านผู้รับบริการ มุมมองด้านกระบวนการภายใน มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนาและมุมมองด้านงบประมาณ และการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกลุ่มงานพยาบาลสถาบันมะเร็งแห่งชาติ ที่ได้จากการศึกษาประกอบด้วย ตัวชี้วัดด้านผู้รับบริการ 5 ตัวชี้วัด ด้านกระบวนการภายใน 11 ตัวชี้วัด ด้านการเรียนรู้และการพัฒนา 8 ตัวชี้วัด และด้านงบประมาณ 3 ตัวชี้วัด และผลการศึกษาพบว่า กลุ่มการพยาบาลมีความคิดเห็นต่อความเป็นไปได้ในการนำตัวชี้วัดทั้งหมดไปใช้ในการปฏิบัติงานจริง อยู่ในระดับสูง

สุวิต ศรีไหม (2546) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้การบริหารเชิงดุลยภาพ กับการควบคุมทางการจัดการและการสื่อสารกลยุทธ์ในองค์การเป็นการวิจัยเชิงบุกเบิก (Exploratory Descriptive Research) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้การบริหารเชิงดุลยภาพ(BSC) กับ (1)การควบคุมทางการจัดการและ (2) การสื่อสารกลยุทธ์ในองค์การ โดยมีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่ใช้การบริหารเชิงดุลยภาพ 18 องค์การเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย และมีผู้บริหารระดับต้นเป็นหน่วยให้ข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้แบบสอบถาม ผลการวิจัยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เห็นว่าการบริหารเชิงดุลยภาพเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การ รองลงมาเห็นว่าเป็นเครื่องมือการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และเป็นเครื่องมือประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน และพบว่าการบริหารเชิงดุลยภาพไม่สามารถทำให้ประสิทธิผลทางการจัดการและการสื่อสารกลยุทธ์เพิ่มขึ้นได้ในระยะเวลา 2 ปี

Hettefelt, Ulrika ; Karlen, Charlotte. (2002) วิเคราะห์การนำแนวคิด BSC ไปใช้ในราชการส่วนท้องถิ่นของ ประเทศ สวีเดน โดยใช้วิธีการศึกษาจากราชการส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง โดยทำการสัมภาษณ์ ผู้ที่รับผิดชอบในส่วนราชการนั้นๆ ตลอดจนการวิเคราะห์จากเอกสารภายในหน่วยงาน ผลการศึกษาสรุปว่าไม่สามารถนำแนวทางของ BSC ไปใช้ในราชการส่วนท้องถิ่นของ สวีเดนได้ หากจะนำไปใช้จะต้องมีการปรับเงื่อนไขบางอย่างในหน่วยราชการ

Umashev, C. (2002, อ้างถึงใน สุวิต ศรีไหม, 2546) ได้ศึกษาปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพในการออกแบบและการนำ BSC มาใช้ในองค์การภาครัฐขนาดใหญ่ โดยใช้การศึกษาเป็นรายกรณี ผลการศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์กับการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำ BSC มาใช้ในองค์การ และนอกจากนั้นยังมีตัวแปรอื่นๆที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำ BSC มาใช้ คือโครงสร้างองค์การ อำนาจการตัดสินใจของพนักงาน การสื่อสาร การฝึกอบรมและนโยบายขององค์การ

Malin Sofia Harlem. (2002) ได้ศึกษาการใช้ Balanced Scorecard ในการจัดอุปสรรค ของการปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ กรณีศึกษา Telemark County Tax Office ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ในประเทศนอร์เวย์ โดยตั้งประเด็นปัญหาในการศึกษาคือ BSC แก้ปัญหาการปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์ได้หรือไม่ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้การสังเกตการณ์และการซักถามผู้ปฏิบัติงาน ผลการศึกษาพบว่า BSC ทำให้เกิดความเข้าใจในทางยุทธศาสตร์และทำให้มุมมองภาพได้ชัดเจนมากขึ้น และมีผลต่อสารสนเทศเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น เกิดกระบวนการสื่อสารในองค์การมากขึ้น แต่พบว่า BSC ไม่สามารถเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายที่ต่างระดับในองค์การได้อย่างชัดเจน และไม่สามารถเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้จริง

(master thesis from www-it.fmi.uni-sofia.bg/eg/res/balancede-gov.pdf)

Medinet, Ann F. (2004) ได้ศึกษาการนำ BSC ไปใช้สถานศึกษาเอกชน โดยการศึกษาเรื่อง “Determinants of School Effectiveness and Student Satisfaction in Colleges and University” โดยการศึกษาเชิงปริมาณ และใช้สถิติเชิงอนุมาน Regression และ Factor Analysis ในการทดสอบสมมติฐาน โดยสรุปว่า BSC เป็นเครื่องมือที่สามารถช่วยสถานศึกษาในการกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้ได้ตามเป้าหมายขององค์กรได้ (Dissertation, from :www. proquest. umi.com)

Miville, Nina DeCario. (2005). ศึกษาเรื่อง Factors Influencing the Diffusion of Innovation and Managerial Adoption of New Technology. โดยใช้ Mercury hospital , Miami เป็นหน่วยในการศึกษา โดยมีพนักงานที่อยู่ในระดับตัดสินใจเป็นประชากรในการศึกษา เพื่อทดสอบสมมติฐานความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพของแพทย์และผู้จัดการกับการนำ BSC มาใช้ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ความแตกต่างในบุคลิกภาพ เกิดจากปัจจัยมากมาย ไม่ได้เกิดจากปัจจัยการนำเอาBSCมาใช้เท่านั้น (dissertation, from:www.huizenga.nova.edu/doctoral/dissertation.cfm)

Marcro Ahrendt. (2006). ได้ศึกษาเรื่อง “Balanced Scorecard in Public Sector : Realising the Open Source Software Strategy with the IT-Balanced Scorecard” เป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์จากเอกสาร และกรณีตัวอย่างใน ระบบเครือข่าย พบว่าการนำแนวคิด BSC ไปใช้ในส่วนราชการก่อให้เกิดการประสานระหว่าง ระบบบริหารราชการแนวใหม่ (New Public management) ขณะที่ระบบการวัดแบบเดิมไม่สนองตอบ (diploma thesis, from http:// pascal. case.unibz.it/retrieve/3364/OS-BSC.En.pdf.)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวความคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ได้นำมาสรุป เป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย โดยมีขั้นตอนในการวิจัย ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1. การประมวลเอกสารในเรื่องที่เกี่ยวกับ แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งที่เห็นด้วยและโต้แย้ง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อให้ทราบแนวคิด องค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ทั้งในส่วนของภาคเอกชนและภาครัฐที่เหมาะสมกับการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

ขั้นที่ 2. วิเคราะห์การจัดทำ SWOT การกำหนดตัวชี้วัด การจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ทราบถึง กระบวนการ จัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยเครื่องมือ BSC ของสำนักงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์

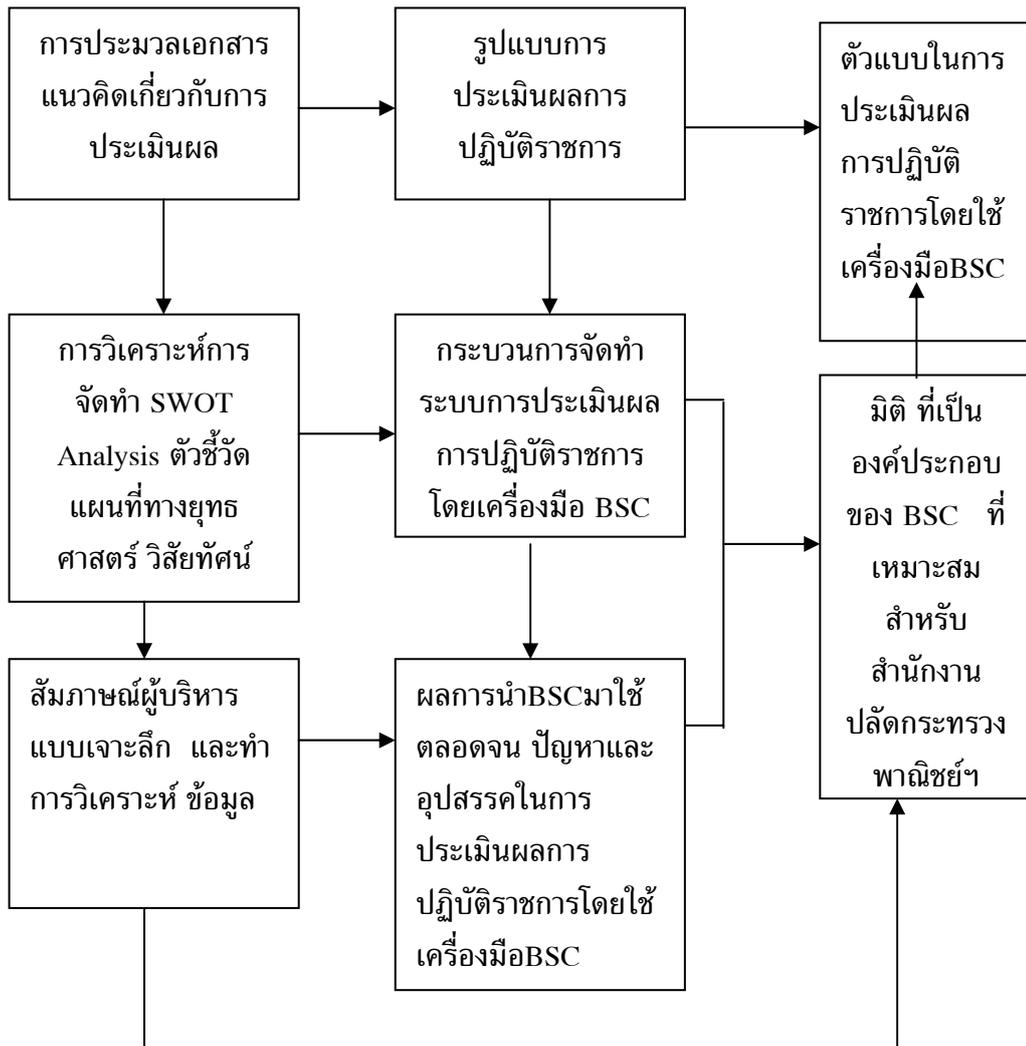
ขั้นที่ 3. สัมภาษณ์ผู้บริหาร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย แบบเจาะลึก ระดับผู้อำนวยการ กองสำนัก หรือเทียบเท่าคือ (1) กองกลาง (2) กองคลัง (3) กองการเจ้าหน้าที่ (4) กองบริหาร พาณิชย์ภูมิภาค (5) สำนักนโยบายเศรษฐกิจการพาณิชย์ (6) สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า (7) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (8) สถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ (9) กลุ่มงาน พัฒนาระบบบริหาร เพื่อให้ทราบถึง ผลการนำระบบ BSC มาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติ ราชการ ปัญหา อุปสรรค ในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และ เพื่อให้ทราบแนวคิดในการออกแบบระบบ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ขั้นที่ 4. วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด จากขั้นที่ 2 และ 3 เพื่อให้ทราบมิติของ BSC ที่ควรมี ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อทำการกำหนดตัวแบบที่ควรเป็นและเหมาะสมในการ ประเมินผลการปฏิบัติงานโดยใช้เครื่องมือ BSC สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

จากขั้นตอนการวิจัย ดังกล่าวข้างต้น สามารถนำเสนอสรุปเป็นรูปแบบของ กรอบแนวคิดได้ดังนี้

วิธีการศึกษา

ผลการศึกษา



บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บข้อมูล ดังนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลปฐมภูมิ

โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในลักษณะการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการตั้งคำถามล่วงหน้า (The Interview Guide) โดยสัมภาษณ์ บุคคลดังต่อไปนี้

1.1 ผู้บริหาร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหาร ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จำนวน 9 คน โดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ กองกลาง
- (2) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ กองคลัง
- (3) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ กองการเจ้าหน้าที่
- (4) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ กองบริหารพาณิชย์ภูมิภาค
- (5) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ สำนักนโยบายเศรษฐกิจการพาณิชย์
- (6) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า
- (7) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(8) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ สถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ

(9) ผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายของ กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร

2. ข้อมูลทุติยภูมิ

1) ตำรา วารสาร บทความ เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ แนวคิด และทฤษฎีด้านการวัดผลการปฏิบัติงาน และ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ BSC และการนำ BSC มาใช้กับภาคเอกชนและภาครัฐ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

2) ระเบียบข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารและรายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับ SWOT Analysis การกำหนดตัวชี้วัด การจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ (Strategy Maps) เพื่อให้ทราบถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์หลัก อันจะนำไปสู่การกำหนดกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลโดยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนเอกสารรายงานต่างๆของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ต่อสำนักงาน ก.พ.ร. และรายงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้อง

3) เอกสารต่างๆ จากบริษัทที่ปรึกษา (บริษัท อันดามันซอฟต์แวร์ จำกัด) ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้ว่าจ้างมาเป็นที่ปรึกษา ในช่วงปี พ.ศ. 2547-พ.ศ. 2548

4) ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำระบบ BSC ไปใช้ในการปฏิบัติ ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ ทั้งในและต่างประเทศ

การวิเคราะห์ข้อมูล

จากข้อมูล ปฐมภูมิ และทุติยภูมิ ที่เก็บรวบรวมได้ จะนำมาวิเคราะห์ ดังนี้

1) วิเคราะห์ การจัดทำ SWOT การกำหนดตัวชี้วัด การจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

2) วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบ ผลกระทบ ปัญหา อุปสรรค และในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และเพื่อให้ทราบแนวคิดในการออกแบบระบบ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

3) วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดข้างต้น เพื่อให้ทราบ มิติที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

4) กำหนดตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

บทที่ 4

ผลการวิจัยและข้อวิจารณ์

การศึกษาเรื่อง การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้ข้อมูลจาก ตำรา เอกสาร ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ตลอดจนเอกสารรายงานต่างๆของกระทรวงพาณิชย์และรายงานของหน่วยงานของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ หลังจากนั้นนำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์ และนำเสนอผลการวิจัยตามลำดับดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 แนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์การทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

ตอนที่ 2 กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ตอนที่ 3 ผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ตอนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ตอนที่ 5 มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC ที่เหมาะสมและตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ตอนที่ 1 แนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์กรทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

1 แนวคิดของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC

จากการศึกษาพบว่า แนวคิดของ BSC เกิดมาจากการพัฒนาเครื่องมือประเมินผลการปฏิบัติงานแบบเดิม คือการประเมินผล ทางด้านการเงินเพียงอย่างเดียว มาเป็นการประเมินผล และการวัดผลการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานที่ครอบคลุมด้านต่าง ๆ นอกเหนือจากด้านการเงิน และนอกจากนั้น BSC ยังพัฒนาไปเป็นเป็นเครื่องมือในการจัดการ เพื่อแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ รวมถึงการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ ในระยะเวลาต่อมา

แนวคิด BSC เกิดขึ้นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1990 โดย Robert S. Kaplan และ David P. Norton ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ได้มาเผยแพร่ใช้กับองค์กรเอกชน ในสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ. 1993 บริษัทชั้นนำทั่วโลกประมาณร้อยละ 50 ได้นำ BSC ไปประยุกต์ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานและการจัดการ จนถึงปัจจุบัน ได้แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับขององค์กรขนาดใหญ่ในหลายประเทศ เช่น แคนาดา อังกฤษ เยอรมัน สวีเดน ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และ ในปีปลายปี ค.ศ.2000 องค์กรขนาดใหญ่ในสหรัฐฯ ประมาณร้อยละ 50 ได้นำ BSC เข้าไปประยุกต์ใช้ องค์กรขนาดใหญ่ในทวีปอเมริกาเหนือ ประมาณ ร้อยละ 44 และบริษัทชั้นนำใน เยอรมัน ออสเตรเลีย และ สวิสเซอร์แลนด์ ประมาณ ร้อยละ 50 นำเครื่องมือ BSC นี้ไปประยุกต์ใช้ ในการจัดการเช่นกัน

ต่อมา ในปี 1996 ได้เริ่ม นำเครื่องมือ BSC มาประยุกต์ใช้กับองค์กรภาครัฐ โดยเริ่มที่ สหรัฐอเมริกามีการนำไปประยุกต์ใช้กับ Public Health Service และ National Cancer Institute's Division of Cancer Prevention และหน่วยงานอื่นๆ ในประเทศเยอรมัน เช่น ใช้กับ German Federal Government ประเทศแคนาดา นำไปใช้กับหน่วยงานด้านสุขภาพของรัฐ (Public Health Unit) ในประเทศอังกฤษ ได้นำไปใช้กับ ของหน่วยงานด้าน E-Government ในประเทศ สวีเดน นำไปใช้ในราชการส่วนท้องถิ่น ประเทศนอร์เวย์ นำไปใช้กับ Telemark Country Tax Office ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และประเทศอื่น ๆ ก็นำ BSC ไปประยุกต์ใช้เช่นกัน

ในประเทศไทย ภาคเอกชนได้เริ่มนำมาใช้ก่อน ประมาณ ปี พ.ศ.2542 เช่น บริษัท พทยาฟูดอินดัสตรี จำกัด บริษัท ฟิลิปเซมิคอนดักเตอร์(ไทยแลนด์) จำกัด เป็นต้น ส่วนภาครัฐ เริ่มนำมาศึกษา ราว ปี พ.ศ. 2545 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

นำมาปรับใช้ตามแผนการปฏิรูประบบราชการ ตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ทั้งนี้โดยอาศัย มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงพันธกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอโดยเน้นที่การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ เป็นสำคัญ และรัฐบาลไทยได้กำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ซึ่งมียุทธศาสตร์ 7 ข้อ แต่ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาระบบราชการคือยุทธศาสตร์ที่ 1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน โดยจัดให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีกับหัวหน้าส่วนราชการไว้เป็นการล่วงหน้า รวมทั้งให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวทุกสิ้นปี และถือเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของการให้เงินรางวัลประจำปี แก่ส่วนราชการ ซึ่งการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่จัดทำขึ้นนี้เองเป็นการนำแนวคิดของ BSC มาประยุกต์ใช้ โดยนำแบบอย่างจากการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศเช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศแถบยุโรปบางประเทศ

2 องค์ประกอบสำคัญของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ในองค์การ ภาคเอกชน และภาครัฐ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบ หรือมุมมอง ของ BSC ที่นำมาประยุกต์ใช้ ในปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

2.1 ภาคเอกชน ในประเทศไทยและต่างประเทศ

องค์ประกอบ สำคัญ ของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ อยู่ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ ในภาคเอกชนส่วนใหญ่ประกอบด้วยมุมมองที่สำคัญ 4 มุมมอง คือ

1) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) โดยมองการวัดทางการเงิน คือ การสรุปผลการดำเนินงานด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจ การวัดทางการเงินนี้จะชี้ให้เห็นถึงกลยุทธ์ของบริษัท เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติ วัตถุประสงค์สำคัญเกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายรับ การลดต้นทุน และเพิ่มประสิทธิผล การใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์และการลดความเสี่ยงทางการเงิน

2) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) วัตถุประสงค์ที่สำคัญของมุมมองนี้ได้แก่ การเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาด การหาลูกค้าใหม่ รักษาลูกค้าเก่า โดยการนำเสนอสินค้าที่มีคุณภาพ การบริการที่รวดเร็ว และชื่อเสียงของกิจการ โดยการสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า

3) มุมมองด้านกระบวนการภายในของธุรกิจ (Internal-Business Perspective) มุมมองด้านนี้จะต้องสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับสองด้านแรก เพราะเป็นพื้นฐานที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจของลูกค้า เกิดยอดขายและกำไร ซึ่งเกิดจากการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานภายในองค์กร

4) มุมมองของการเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth Perspective) มุมมองนี้มีความสำคัญมากต่ออนาคตขององค์กรเพราะเป็นพื้นฐาน ขององค์กร และเป็นตัวขับเคลื่อนที่จะทำให้เกิดมุมมองด้านต่าง ๆ ทุกด้าน ซึ่งวัตถุประสงค์ของมุมมองนี้แบ่งเป็น 3 ด้านหลักคือ ด้านความสามารถของพนักงาน ด้านความสามารถของระบบข่าวสารข้อมูล และด้านระบบแรงจูงใจ การกระจายอำนาจ และการปรับตัวให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2.2 ภาครัฐ ของประเทศไทย

องค์ประกอบ สำคัญ ของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในภาครัฐของประเทศไทย ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของภาคเอกชน จึง มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 มุมมอง เช่นกันคือ 1) มุมมองด้านการเงิน 2) มุมมองด้านลูกค้า 3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน และ 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต

แต่รัฐบาลไทยภายใต้การกำกับและการดูแลของสำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำองค์ประกอบทั้ง 4 ข้อดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ เหมือนกันทั้ง 4 ข้อ เพียงแต่เรียกชื่อใหม่ และได้วางข้อกำหนดว่า ส่วนราชการระดับกรมและระดับจังหวัดต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อรับสิ่งจูงใจตามข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 4 มิติ (มุมมอง) ที่สำคัญ คือ

1) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ หลักการคือให้ประเมินผลความสามารถในการปฏิบัติราชการ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์กับปัจจัยนำเข้า เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลา การให้บริการ และความคุ้มค่าของการใช้เงิน เป็นต้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านการเงิน ซึ่งมุ่งที่กำไรสูงสุด แต่ในระบบราชการผลการดำเนินงานสูงสุดก็คือการให้คุณค่าต่อประชาชนที่คุ้มกับเงินที่ใช้จ่าย

2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ หลักการคือให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ และเรื่องของการปราบปรามทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของลูกค้านั่นเอง ซึ่งให้ความสำคัญกับการคิดค้นวิธีในการบริการอย่างมีคุณภาพ รวดเร็ว

3) มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติราชการ หลักการคือประเมินผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ เช่น ผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ เป็นต้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านกระบวนการภายใน ซึ่งต้องมีการจัดขั้นตอน ระบบการทำงาน เพื่อให้งานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

4) มิติด้านการพัฒนาองค์กร หลักการสำคัญคือให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลดอัตราค่าจ้าง การมอบอำนาจการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาต ไปยังระดับปฏิบัติการ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับงาน เป็นต้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านการเรียนรู้และการเติบโต ของบุคลากร เพื่อเป็นฐานของการดำเนินงานในองค์กรบรรลุเป้าหมาย

2.3 ภาครัฐของต่างประเทศ

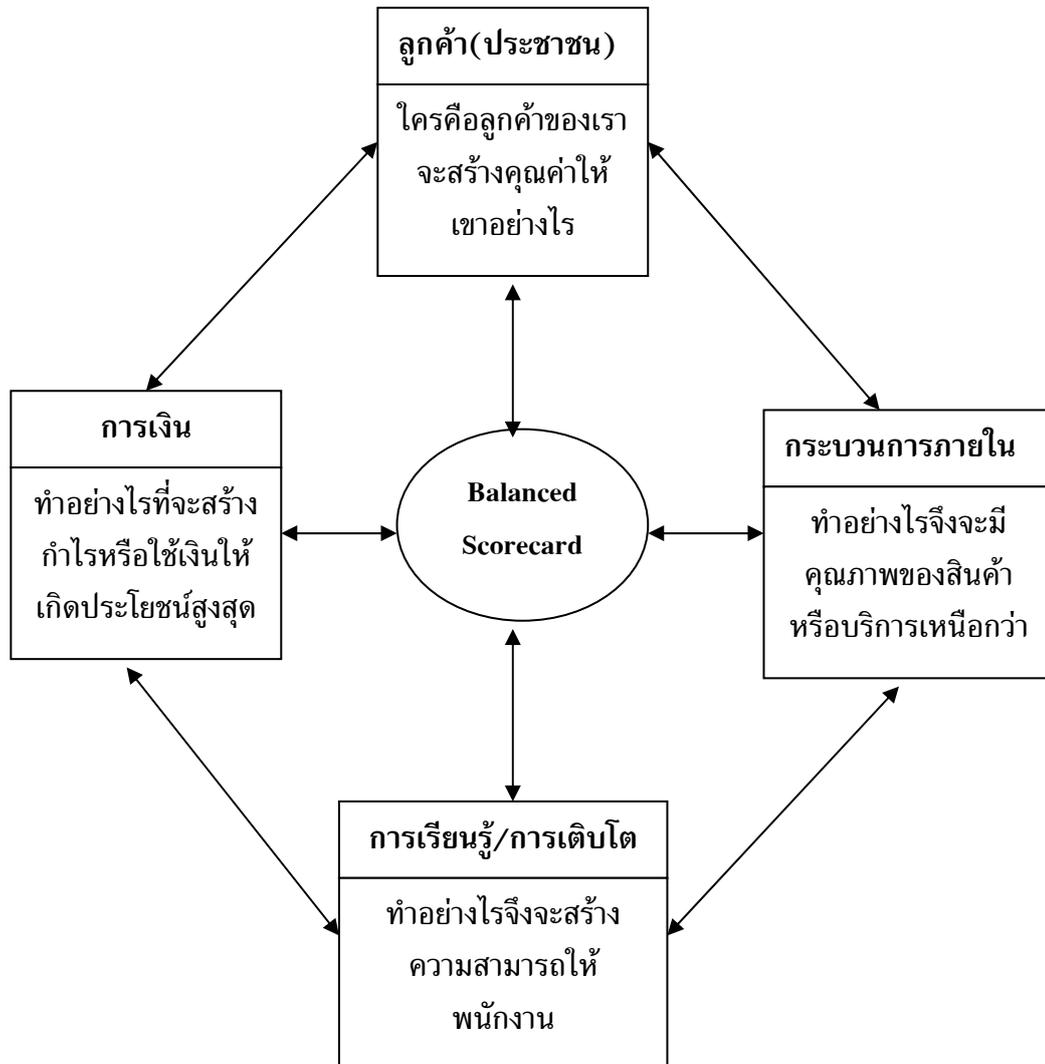
ในต่างประเทศ การนำระบบ BSC ไปประยุกต์ใช้นั้น องค์ประกอบที่สำคัญ ของ BSC จะกำหนดไว้ให้เหมาะสมกับแต่ละหน่วยงาน ไม่ได้กำหนดเป็นกรอบกว้างๆ เช่นเดียวกับประเทศไทย และไม่จำกัด อยู่ที่ 4 มุมมองเท่านั้น อาจมีการเพิ่มเติม ตัดทอน หรือปรับเปลี่ยนมุมมองใหม่ เช่น 1) มุมมองด้านผลประโยชน์ (Benefits Dimension) ซึ่งจะสัมพันธ์กับ คุณภาพและปริมาณของการบริการประชาชน 2) มุมมองด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Dimension) 3) มุมมองด้านการมีส่วนร่วม (Participation Dimension) ซึ่งรวมถึงการพิจารณาถึงความต้องการของผู้ใช้บริการ คำแนะนำของประชาชนต่อการตัดสินใจ และความสามารถในการแสดงความคิดเห็นในประเด็น

สาธารณะ เป็นต้น 4) มุมมองด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) ซึ่งรวมถึงปริมาณข้อมูล หรือการประชุม ที่จะใช้ในกระบวนการที่เป็นธรรม 5) มุมมองด้านการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management Dimension) ที่มุ่งตัวชี้วัดในด้าน การพัฒนากลยุทธ์ การติดตามและการควบคุม รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจกับข้าราชการ (Malin Sofia Harlem, 2002) หรือในขณะที่บางหน่วยราชการอาจประกอบด้วย 4 มุมมอง คือ 1) มุมมองด้านผลการปฏิบัติงาน 2) มุมมองด้านการรับรู้สาธารณะ 3) มุมมองด้านผลการดำเนินงานองค์การและการเรียนรู้ และ 4) มุมมองด้านการเงิน

3. รูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์กรทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

รูปแบบของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์กรทั่วไป ทั้งภาคเอกชน และภาครัฐ ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ ส่วนใหญ่ก็จะประกอบด้วย มุมมองที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ 4 มุมมอง ดังกล่าวมาแล้ว จะมีบ้างบางองค์กร ที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือตัดทอน มุมมองเสียใหม่ ให้เหมาะสมกับ ลักษณะการดำเนินงาน การบริหารงาน พันธกิจ และเป้าหมายขององค์กร โดยเฉพาะภาครัฐในต่างประเทศ

แต่ในที่นี้จะสรุปเพียงรูปแบบทั่วไป ที่องค์กรส่วนใหญ่ยังประยุกต์ใช้ ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจากการศึกษา พบว่ายังคงมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับ รูปแบบดั้งเดิม ของ Kaplan and Norton (1996) คือประกอบด้วย 4 มุมมอง คือ 1) มุมมองด้านการเงิน 2) มุมมองด้านลูกค้า 3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน และ 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต โดยเฉพาะรูปแบบนี้ องค์กรภาครัฐ ในประเทศไทย รวมทั้ง สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ยังยึดถือตามรูปแบบนี้ ปรากฏตามภาพ ที่ 6.



ภาพที่ 6 รูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC

จากภาพที่ 6 รูปแบบทั่วไปของ ระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ทั้งในองค์กร ภาคเอกชนและภาครัฐ มักประกอบด้วย 4 มิติ ที่ต้องมีความสมดุล กล่าวคือ

มิติในด้านลูกค้า ความสำคัญในมิตินี้จึงอยู่ที่ว่าต้องรู้ว่าใครคือลูกค้าขององค์กร และเจ้าหน้าที่ส่วนใดที่จะต้องดูแลลูกค้า เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้า

มิติด้านการเงิน ความสำคัญในมิตินี้คือ การสร้างผลกำไรสูงสุด จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในองค์กรเพื่อตอบแทนผู้ถือหุ้น

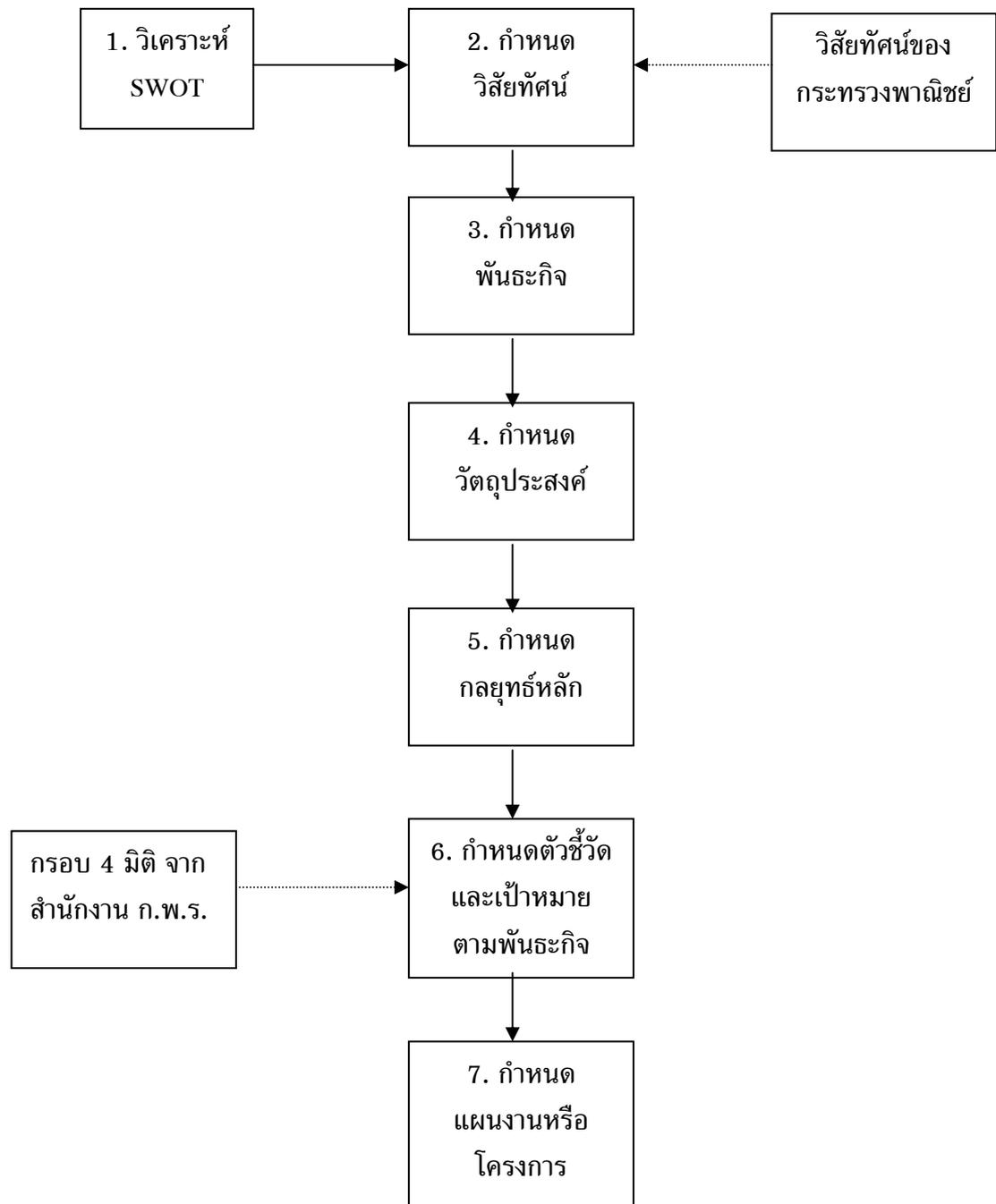
มิติด้านกระบวนการภายในองค์กร ความสำคัญในมิตินี้คือจะมุ่งเน้นในการกำหนดกระบวนการทำงานที่จะสร้างคุณภาพที่ดีที่สุด โดยการพัฒนาและคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ

มิติด้านการเรียนรู้และการเติบโต ถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการนำไปสู่มิติด้านต่างๆ ให้ความสำคัญกับการสร้างให้เจ้าหน้าที่โดยการเพิ่มการฝึกอบรม การให้ความรู้ เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในพันธกิจหลัก และความรับผิดชอบในด้านการใช้จ่าย

ตอนที่ 2 กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย เครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

กระทรวงพาณิชย์ ถือเป็นกระทรวงนำร่อง ที่นำระบบการวัดผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ BSC ตามนโยบายของรัฐบาล โดยผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในปลายปี พ.ศ. 2546 โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว

จากการศึกษาเอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ในช่วงปี พ.ศ.2546 และการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร พบว่าในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เริ่มกระบวนการศึกษาและดำเนินการ เพื่อเข้าสู่ระบบการวัดผลการปฏิบัติราชการ โดยเครื่องมือ BSC โดยมีกระบวนการศึกษาและจัดทำ ปรากฏตามภาพที่ 7



ภาพที่ 7 กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ซึ่งสามารถแสดงอธิบาย กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตามภาพที่ 7 ได้ดังนี้

ขั้นที่ 1. ทำการวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ (SWOT Analysis) คือวิเคราะห์เพื่อหา จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ทราบสถานะของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อเป็นกรอบกำหนด ทิศทางและกลยุทธ์ขององค์การอย่าง ชัดเจน และถูกต้อง ทั้งนี้โดยการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ กับระดับ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ ระดับสูง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ร่วมกันในการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติ ราชการด้วย BSC ทุกกอง และสำนักของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยได้จ้างบริษัทที่ ปรีกษา (บริษัท อินดามัน ซอฟท์ จำกัด) เข้ามาช่วยในการให้ความรู้ รวมทั้งแนะนำ เชิงวิชาการ ต่อจากนั้นผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จะร่วม กับ บริษัทที่ปรึกษา ใน การดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

ขั้นที่ 2. ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งต้องกำหนด ให้ สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของกระทรวงพาณิชย์เป็นสำคัญ โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ดังนี้ “เป็น องค์กรหลักในการผลักดันนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจการพาณิชย์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์” ซึ่งยังคง ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ขั้นที่ 3. ร่วมกันกำหนดพันธกิจ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งต้องกำหนดให้ สอดคล้อง สัมพันธ์กับ วิสัยทัศน์ตามขั้นตอนที่ 1 และได้กำหนดพันธกิจ ไว้ดังนี้

1. เสนอแนะนโยบายและจัดทำยุทธศาสตร์ รวมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ของกระทรวง
2. ส่งเสริมการค้า และแก้ไขปัญหาการพาณิชย์ในประเทศและต่างประเทศ
3. พัฒนาระบบสารสนเทศการพาณิชย์ และจัดทำตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจการค้า
4. พัฒนาบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นที่ 4. ร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตาม พันธกิจในขั้นที่ 3 และได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ดังนี้

1. การดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ บรรลุผลสัมฤทธิ์
2. ผู้ผลิตสินค้าในประเทศมีช่องทางจำหน่ายสินค้าได้มากขึ้น
3. ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์จากข้อมูลด้านการพาณิชย์อย่างทั่วถึง
4. บุคลากรของกระทรวงพาณิชย์มีศักยภาพพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง

ขั้นที่ 5. ร่วมกันกำหนดกลยุทธ์หลักของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยกำหนดกลยุทธ์ไว้ดังนี้

ปี พ.ศ.2547 กำหนดไว้รวม ๆ ว่า พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

ปี พ.ศ.2548 กำหนดไว้ดังนี้

1. เสนอแนะนโยบายและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจการพาณิชย์
2. สร้างพันธมิตร และพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มช่องทางการจำหน่าย
3. เพิ่มการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการพัฒนาการบริหารจัดการ
4. ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในเชิงรุกอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง
5. พัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากร

ขั้นที่ 6. ร่วมกันกำหนดตัวชี้วัด โดยพิจารณาจากมิติทั้ง 4ที่กำหนดโดย สำนักงาน ก.พ.ร คือ 1) มิติประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ หรือตามแผนปฏิบัติราชการ 2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ 3) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ 4) มิติด้านการพัฒนาองค์การ โดยนำแต่ละกรอบมิติ มาเชื่อมโยงกับพันธกิจ และกำหนดเป้าหมาย (Target) โดยอาศัยข้อมูลในปัจจุบันเป็นฐาน ในขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่ทางสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้กำหนด องค์ประกอบของ BSC มาให้เป็น 4 มิติ ซึ่งเหมือนกับกระทรวงอื่นๆ อีก 3 กระทรวง คือ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง และกระทรวงยุติธรรม ตามกรอบแนวคิดและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ลงวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546

ขั้นที่ 7. ร่วมกันจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรม เพื่อสนับสนุนตัวชี้วัดและ เป้าหมายตามขั้นที่ 6.

ซึ่งกระบวนการทั้งหมดที่กล่าวมานี้ เป็นกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้ เครื่องมือ BSC ในระดับกรม (คือสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์) ซึ่งจะต้องให้สอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ของระดับกระทรวงเป็นสำคัญ

ช่วงกลางปี พ.ศ. 2549 สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้เริ่มแปลง BSC จากสำนักงานปลัดกระทรวงลงสู่ระดับ กอง โดยให้มีการจัดทำ แผนที่ทางยุทธศาสตร์ ของสำนัก/กอง ในส่วนกลางและสำนักงานพาณิชย์จังหวัดบางส่วน และจะดำเนินการถ่ายตัวชี้วัดและเป้าหมายระดับสำนัก/กอง ลงสู่กลุ่มงานจนถึงรายบุคคล โดยว่าจ้าง บริษัท อินโนวา ซอฟต์แวร์ จำกัด เป็นบริษัทที่ปรึกษาและดำเนินโครงการนี้ ซึ่งผลการดำเนินงาน ไม่ได้นำเสนอไว้ในการศึกษาครั้งนี้

จากขั้นตอนของกระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่กล่าวมานั้น ผู้วิจัยพบว่าสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินจัดทำตามรูปแบบกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ขององค์การเอกชน ที่นำเอามิติด้านการเงินเป็นตัวตั้ง ซึ่งมีเป้าหมายคือ กำไรสูงสุด ราคาหุ้นสูงสุด เพื่อตอบแทนผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญ ดังนั้นในกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ขององค์การภาคเอกชน จึงต้องค้นหา จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของตัวเอง โดยการวิเคราะห์ SWOT เพื่อให้รู้สถานภาพของตนเอง ก่อนที่จะไปกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ขององค์การ แล้วจึงมาทำการกำหนดพันธะกิจหลัก เพื่อสนับสนุนวิสัยทัศน์ที่องค์การตั้งไว้ ต่อมาจึงกำหนดวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้สอดคล้องกับพันธะกิจ หลังจากนั้นจึงจะทำการกำหนดยุทธศาสตร์ กำหนดตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์เพื่อใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงาน แล้วจึงทำการกำหนดแผนงานหรือโครงการต่อไป ซึ่งจากการศึกษากระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้อาศัยแนวทางกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นหลัก ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามหลักการโดยทั่วไปของการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย เครื่องมือ BSC ดังนั้นในกระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย เครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จึงได้ข้ามขั้นตอนที่สำคัญบางขั้นตอนไป คือ

- 1) ไม่มีการกำหนดมิติที่จะนำมาประยุกต์กับระบบ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีภารกิจและหน้าที่ไม่เหมือนกับหน่วยงานราชการอื่น หรือกระทรวงอื่น แต่ไปใช้ตามมาตรฐาน ของ สำนักงาน ก.พ.ร. ที่กำหนดออกมา ตามนโยบายการปฏิรูประบบ ราชการ โดยมี 4 มิติ เหมือนกันทุกกระทรวง และทุกหน่วยงานของรัฐ
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ไม่มีการกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ (Strategy maps) ไว้ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพื่อกำหนดความสอดคล้องของตัวชี้วัดในแต่ละแผนงานหรือโครงการในแต่ละระดับ เพื่อให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและผลักดันให้เป็นไปตามเป้าหมายสูงสุดตามวิสัยทัศน์ของกระทรวงพาณิชย์ที่ตั้งไว้

ตอนที่ 3 ผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ในการเปลี่ยนแปลง หรือพัฒนาองค์การ ใดก็ตาม ต้องเกิดผลของการเปลี่ยนแปลงที่ตามมาทั้งในด้านผลการปฏิบัติงาน ด้านโครงสร้างองค์การ และด้านอื่น ๆ ซึ่งผลดังกล่าวเกิดกับทั้งภายในองค์การและภายนอกองค์การ ทั้งนี้จากการศึกษาจากเอกสาร รายงานผลการปฏิบัติราชการ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ผลในเชิงบวก

ผลในเชิงบวกภายหลังจากการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วย BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ สามารถวิเคราะห์ได้ เป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

หากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านการเงินซึ่งมุ่งที่กำไรสูงสุด แต่ในระบบราชการ ผลการดำเนินงานสูงสุดก็คือการให้คุณค่าต่อประชาชนที่คุ้มกับเงินงบประมาณที่นำมาใช้จ่าย ซึ่งจากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่า มีผลในเชิงบวกตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ค่าคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ
ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) [*] | |
|--|---------------------------------------|---------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 1. ร้อยละของงบประมาณที่ประหยัดได้ | 5.00 | 5.00 |
| 2. ระดับความสำเร็จของของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ในการลดรอบระยะเวลาของขั้นตอนการปฏิบัติราชการของ ส่วนราชการ | 5.00 | 5.00 |
| 3. ระดับความสำเร็จของของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของ อัตราการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายลงทุน | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 4. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการ ประหยัดพลังงานของส่วนราชการ | ไม่ได้กำหนด | 4.00 |

^{*} ค่าคะแนน มีเกณฑ์การให้คะแนน 5 ระดับ ตั้งแต่ 1 ถึง 5 จากความสำเร็จน้อยไปหามาก

จากตารางที่ 1 สรุปได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ สามารถปฏิบัติราชการได้ผลสำเร็จในระดับสูงสุด ทุกตัวชี้วัด ตามตัวชี้วัดที่กำหนด ยกเว้นตัวชี้วัดที่ 4. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการประหยัดพลังงานของส่วนราชการ ได้ 4.00 คะแนน ส่วนตัวชี้วัดที่ 3 และ 4 เริ่มกำหนดในปี พ.ศ.2549

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารยังพบว่า ผลเชิงบวกในด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีการปฏิบัติงานรวดเร็วขึ้น เนื่องจากผลการลดรอบการทำงาน มีการพัฒนาเครื่องมือสมัยใหม่ เพื่อลดรอบระยะเวลาของขั้นตอนการปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองกับประชาชนมากขึ้น เช่น การสร้าง Web Site ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ทั่วประเทศ และการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนทางระบบเครือข่าย

2. ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ

หากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านกระบวนการภายใน ซึ่งต้องมีการจัดขั้นตอน ระบบการทำงาน เพื่อให้งานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ซึ่งจากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่า มีผลในเชิงบวกในแต่ละตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ค่าคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) | |
|--|--------------------------|-------------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 1. ผลสัมฤทธิ์ความคืบหน้า FTA | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |
| 2. ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออก | 4.55 | รอประเมินผล |
| 3. ระดับความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาทางการค้า | รอประเมินผล | รอประเมินผล |
| 4. ร้อยละที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยของมูลค่าสินค้าเกษตรหลัก 10 รายการจากปีฐาน(ปี พ.ศ.2543) | 5.00 | 5.00 |
| 5. สัดส่วนจำนวนเรื่องร้องเรียนด้านการประกันภัยที่ดำเนินการแก้ไขแล้วเสร็จต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด | 5.00 | 4.8950 |
| 6. ระดับความสำเร็จของโครงการสำคัญของกระทรวงที่ได้รับติดตามประเมินผลตามแผนการติดตามประเมินผล | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |

ตารางที่ 2 (ต่อ)

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) | |
|---|--------------------------|-------------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 7. จำนวนสำนักงานพาณิชย์จังหวัดที่จัดทำข้อมูลตามรูปแบบมาตรฐานได้แล้วเสร็จ | 5.00 | 5.00 |
| 8. ร้อยละความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนการตรวจราชการในปี พ.ศ. 2548 | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |
| 9. ร้อยละความสำเร็จตามเป้าหมายผลผลิตของส่วนราชการ (ตามเอกสารงบประมาณรายจ่าย) | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |
| 10. ระดับความสำเร็จของการปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัดและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น | 5.00 | 5.00 |
| 11. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนการปรับบทบาทการทำงานเป็น Agenda Based | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 12. จำนวนธุรกิจที่ได้รับการพัฒนาและสามารถดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 13. จำนวนสาขาของผู้ประกอบการที่ได้รับการพัฒนาและสามารถดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 14. สัดส่วนจำนวนเรื่องร้องเรียนด้านสินค้าทั่วไปที่ดำเนินการแก้ไขแล้วเสร็จต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 15. ระดับความสำเร็จของการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 16. ร้อยละของแผน/โครงการ/งาน ตามยุทธศาสตร์ที่นำไปปฏิบัติได้ตามเป้าหมายที่กำหนด | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 17. ร้อยละความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนการตรวจราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 18. ระดับความสำเร็จในการจัดทำระบบบริหารงานอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 19. ร้อยละของจำนวนข้อเสนอแนะ ข้อสังเกตจากการตรวจราชการที่ได้สั่งการตามข้อเสนอแนะและได้รับการตอบสนอง | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 20. ร้อยละการตอบสนองต่อเรื่องที่ต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใน 15 วัน | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |

จากตารางที่ 2 สรุปได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ สามารถปฏิบัติราชการได้ผลสำเร็จในระดับสูงสุด ทุกตัวชี้วัด ยกเว้นตัวชี้วัดที่ 2 ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออก ที่ได้ค่าคะแนน 4.55 ในปี 2548 และตัวชี้วัดที่ 5 สัดส่วนจำนวนเรื่องร้องเรียนด้านการประกันภัยที่ดำเนินการแก้ไขแล้วเสร็จต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ได้คะแนน 4.895 ในปี 2549 ส่วนตัวชี้วัดที่ 11-20 เริ่มกำหนดในปี พ.ศ.2549

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ยังพบว่า ผลเชิงบวกในด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการ ในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีดังนี้

1. ประชาชนและผู้ประกอบการ ได้รับสารสนเทศด้านการพาณิชย์ ที่มีประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการบริหาร ได้ทันเวลา กว้างขวาง และรวดเร็ว จากการปรับปรุงระบบสารสนเทศ ของศูนย์สารสนเทศและการสื่อสาร หรือการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการบันทึกข้อมูล ตรวจสอบประมวลผล ในเรื่องราคาวัสดุก่อสร้างในส่วนกลาง ของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า และพัฒนาวิธีการในการป้องกันความเสี่ยงกับระบบสารสนเทศ และพัฒนาระบบข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ ของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

2. ประชาชนและผู้ประกอบการได้รับความรู้ในเชิงการบริหาร เพื่อการแข่งขัน โดยการให้การอบรมสัมมนา โดยสถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ

3. ด้านคุณภาพการให้บริการ

หากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของลูกค้านั่นเอง ซึ่งให้ความสำคัญกับการคิดค้นวิธีในการบริการอย่างมีคุณภาพ รวดเร็ว ซึ่งจากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่า มีผลในเชิงบวก ในแต่ละตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงค่าคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านคุณภาพการให้บริการ
ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ.2549

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) | |
|---|--------------------------|-------------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 1. ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ | รอประเมินผล | รอประเมินผล |
| 2. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ | 5.00 | 5.00 |
| 3. ระดับความสำเร็จของการจัดทำข้อมูลการทุจริตและ ประพฤติมิชอบของส่วนราชการ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 4. ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้า มีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |

จากตารางที่ 3 สรุปได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ สามารถปฏิบัติราชการได้
ผลสำเร็จในระดับสูงสุด ทุกตัวชี้วัด ส่วนตัวชี้วัดที่ 3 และ 4 เริ่มกำหนดในปี พ.ศ.2549

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ยังพบว่า ผลเชิงบวกในด้านคุณภาพการให้บริการ
ของการปฏิบัติราชการ ในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีดังนี้

1. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เริ่มมีระบบและกระบวนการทำงาน ที่ชัดเจน มี
กระบวนการคิด กระบวนการติดตาม และมีทิศทางและเป้าหมายในการทำงานที่แน่นอน
เอื้ออำนวยต่อ ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเป้าหมาย

2. มีการทำงานเป็นทีม เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติราชการ เนื่องจาก ระบบ BSC มี
การกำหนด ตัวชี้วัด ที่อยู่ภายใต้กรอบเป้าหมายเดียวกัน คือสนองตอบต่อวิสัยทัศน์ของสำนักงาน
ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ดังนั้นการปฏิบัติงาน และการประสานงานภายในหน่วยงานเอง และ
ภายนอกหน่วยงานจึงเกิดขึ้นตามมา

3. เกิดกระบวนการสื่อสารภายในองค์กรมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก ระบบ BSC บังคับให้
พนักงานทุกระดับต้องรับรู้ถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ ขององค์กร อีกทั้งต้องร่วมมือกัน
ขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมาย (Target) ในแต่ละตัวชี้วัด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Malin Sofia
Harlem. (2002) พบว่า BSC ทำให้เกิดกระบวนการสื่อสารในองค์กรดีขึ้น

4. สร้างการปฏิบัติราชการเชิงรุก โดยการนำเสนอบริการ และเข้าถึงประชาชนมากกว่าอดีตที่ปฏิบัติงานแบบ ประจำ และคอยบริการประชาชนที่มาใช้บริการ เช่นการให้บริการระบบการจดทะเบียนพาณิชย์ ของผู้ประกอบการทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ การนำเสนอข้อมูลด้านเศรษฐกิจที่ทันเวลาและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของประชาชน รวมถึงการจัดการฝึกอบรม เทคนิคสมัยใหม่ และความรู้ด้านธุรกิจแก่ประชาชน เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานเช่นการฝึกอบรมระบบโลจิสติกส์เพื่อการเชื่อมโยงและพัฒนาระบบการตลาด หลักสูตรการจัดทำมาตรฐาน P.S.O. ที่จัดโดยสถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ เป็นต้น

5. มีการป้องกันความเสี่ยงในระบบการปฏิบัติงาน เช่นจัดให้มีการบริหารความเสี่ยงของระบบสารสนเทศ เช่นสร้างระบบการควบคุมภายใน การสำรองข้อมูลไว้ต่างสถานที่ และการจัดการแก้ไขกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน การสร้างระบบ Firewall ป้องกันการบุกรุกเข้าระบบฐานข้อมูลจากบุคคลภายนอก เป็นต้น

4. ด้านการพัฒนาองค์การ

หากเปรียบเทียบกับหลักการของ BSC ก็คือมิติของ ด้านการเรียนรู้และการ เติบโต ของบุคลากร เพื่อเป็นฐานของการดำเนินงานให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ซึ่งจากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. พบว่า มีผลในเชิงบวก ในแต่ละตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ค่าคะแนนที่เป็นผลการดำเนินงานในด้านการพัฒนาองค์การของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) | |
|--|--------------------------|-------------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 1. ร้อยละความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการในการพัฒนาระบบบริหารความรู้ภายในองค์การปีงบประมาณ พ.ศ.2548 | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |
| 2. คุณภาพของระบบสารสนเทศ | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |
| 3. การใช้ประโยชน์ระบบสารสนเทศ | 5.00 | ไม่ได้กำหนด |

ตารางที่ 4 (ต่อ)

| ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ | ผลการดำเนินงาน(ค่าคะแนน) | |
|---|--------------------------|---------|
| | ปี 2548 | ปี 2549 |
| 4. ระดับความสำเร็จและคุณภาพของการจัดทำข้อเสนอ การเปลี่ยนแปลงของส่วนราชการ | 5.00 | 5.00 |
| 5. ระยะเวลาของการส่งมอบแผนการจัดการความรู้ เพื่อสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 6. ระดับคุณภาพของแผนจัดการความรู้เพื่อสนับสนุน ประเด็นยุทธศาสตร์ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 7. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนการจัดการ ความรู้เพื่อสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ.2549 | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 8. ระยะเวลาของการส่งสรุปผลฯและแผนปฏิบัติการฯ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 9. สรุปผลฯมีคุณภาพและเนื้อหาครอบคลุมทั้ง3ประเด็นหลัก | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 10. ร้อยละของจำนวนแผนปฏิบัติการที่ดำเนินการ ที่นำไปปฏิบัติได้แล้วเสร็จครบถ้วน | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 11. ร้อยละของจำนวนแผนปฏิบัติการที่ดำเนินการ ได้แล้วเสร็จครบถ้วนและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ของแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 12. ระดับความสำเร็จของร้อยละตัวเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก ความสำเร็จของการดำเนินการตามข้อเสนอ การเปลี่ยนแปลงของส่วนราชการ | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |
| 13. ระดับความสำเร็จของการจัดทำระบบบริหารความเสี่ยง | ไม่ได้กำหนด | 5.00 |

จากตารางที่ 4 สรุปได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ สามารถดำเนินการด้านการพัฒนาองค์การ ได้ผลสำเร็จในระดับสูงสุด ทุกตัวชี้วัด ซึ่งตัวชี้วัดที่ 5 ถึง 13 เริ่มกำหนดในปี พ.ศ.2549

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ยังพบว่า ผลเชิงบวกในด้านการพัฒนาองค์กร ซึ่งรวมถึงการพัฒนาบุคลากร ในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ในทุกระดับมีความรู้ ความเข้าใจใน องค์ความรู้ด้านการจัดการสมัยใหม่ ที่ถูกนำมาใช้ประกอบกับระบบ BSC เช่น ระบบบริหารความรู้ (Knowledge Management =KM) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) และความรู้ด้านการปฏิบัติงาน ที่ถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัด ในการพัฒนาองค์กร เช่นการฝึกอบรม หลักสูตรการเขียนโครงการ ด้วย โปรแกรม Microsoft Project หลักสูตรการจัดทำแผนพัฒนาทรัพยากร และหลักสูตรการมุ่งสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

2. เกิดการกระตุ้นให้บุคลากรต้องการเรียนรู้และใฝ่รู้ทำให้เกิดการสร้างพนักงานรุ่นใหม่ ที่สนใจและยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร และการประยุกต์ใช้เครื่องมือสมัยใหม่ มีการร่วมมือกันทำงาน และรู้จักการสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคลและหน่วยงานมากขึ้น

3. มีการสร้างระบบบริหารงานอิเล็กทรอนิกส์ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งประกอบด้วย (1) ระบบบริหารจัดการงานพัสดุ (2) ระบบจัดการเงินงบประมาณ (3) ระบบการเงิน (4) ระบบงานบัญชี (5) ระบบบุคลากร อันจะส่งผลในด้านการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์อย่างมาก

ผลในเชิงลบ

เมื่อวิเคราะห์จากรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. ไม่พบว่า มีผลในเชิงลบ กับตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ แต่จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร พบว่ามีผลในเชิงลบภายหลังจากการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วย BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ อยู่บ้างซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

การสร้างตัวชี้วัดบางตัวเป็นการสร้างจากภายนอก เช่น จากสำนักงาน ก.พ.ร. หรือจากบริษัทที่ปรึกษา กลายเป็นตัวชี้วัดภาคบังคับ ไม่ได้เกิดจากการสร้างโดยผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นอย่างแท้จริง จึงไม่สะท้อนการแก้ปัญหาในหน่วยงานนั้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการกำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงานนั้นอาจไม่สนับสนุนกับ ตัวชี้วัดระดับกระทรวงที่ถูกกำหนดโดยนโยบายของรัฐผ่าน สำนักงาน ก.พ.ร.

2. ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ

เพื่อให้ได้ผลงานตามที่เกณฑ์ที่กำหนดมาโดยนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ หรือของสำนักงาน ก.พ.ร. ทำให้เกิดระบบการกำหนดเกณฑ์ของตนเองในสิ่งที่ทำได้ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามตัวชี้วัด มีบางหน่วยงานที่กำหนดเป้าหมาย ในระดับที่ไม่เหมาะสมในตัวชี้วัด เพียงเพื่อตอบสนองการได้คะแนนตามเป้าหมายเท่านั้น และในบางกรณีทำให้เกิดการแข่งขันเองทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ซึ่งมีผลนำไปสู่ สภาพการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในองค์กร เพียงเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงานตนเอง (Sub-Optimization) และทำให้เป้าหมายโดยรวมขององค์กรต้องกระทบและไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง

3. ด้านคุณภาพการให้บริการ

การลดบุคลากรลงตามนโยบายการลดต้นทุนของรัฐบาลผ่านระบบการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่ปริมาณงานกลับเพิ่มมากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย นับเป็นวิธีการที่สวนทางกัน แม้ว่าจะใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย แต่เครื่องมือและเทคโนโลยีไม่สามารถสร้างคุณค่าให้องค์กรได้เสมอไป มนุษย์เท่านั้นที่สร้างคุณค่าให้องค์กรได้ โดยเฉพาะงานที่ต้องคำนึงถึงพฤติกรรมของมนุษย์ เช่นการตอบข้อซักถาม การรับฟังความคิดเห็น การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จึงทำให้คุณภาพในการทำงานลดต่ำลง เช่นกองกลาง ที่ต้องติดต่อประสานงานกับทั้งบุคลากรภายในหน่วยงาน และกับประชาชนภายนอก

4. ด้านการพัฒนาองค์กร

การนำ เครื่องมือใหม่ๆ เข้ามาใช้อย่างมากมาย เช่น Knowledge Management/ Blue Print for Change/ Public Sector Management Quality Award = PMQA / โดยไม่มีการคัดสรรเครื่องมือที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กร อาจก่อให้เกิด ความไม่ประหยัดในค่าใช้จ่ายในด้านการจ้างบริษัทที่ปรึกษา และผลที่ได้รับอาจไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลายาวนาน เนื่องจากการสร้างและพัฒนาบุคลากร ที่สำคัญคือเป็นการสร้างแต่องค์ความรู้ให้กับบุคลากรเป็นหลัก แต่ไม่มีการเสริมสร้าง ค่านิยมที่ควรเป็น รวมทั้งจริยธรรม คุณธรรมและสติปัญญา เป็นการทำงานที่เกิดจากภายนอก ไม่ได้เกิดจากภายใน

ตอนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

แม้ว่าการนำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC จะก่อให้เกิดผลในเชิงบวกและเชิงลบ อยู่บางประการ แต่สิ่งที่เกิดควบคู่มาเสมอกับการนำเครื่องมือใด เครื่องมือหนึ่งมาใช้ในการดำเนินงาน คือปัญหาและอุปสรรค ในการนำเครื่องมือนั้นมาใช้ แน่แน่นอนว่าในการนำ ระบบBSC มาประยุกต์ใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ นั้นย่อมก่อให้เกิด ปัญหาและอุปสรรค อันเกิดจากทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ซึ่งจากการศึกษา เอกสาร รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 และ 2549 รายงานการสัมมนาและรวมถึงการสัมภาษณ์ผู้บริหาร พอสรุป ปัญหาและอุปสรรค ได้ดังนี้

1. ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

1.1 ด้านปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการทำเอกสารสำหรับใช้กับระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือBSCเป็นระบบที่ต้องมีการจัดเตรียมและการรายงานการปฏิบัติงาน การตรวจสอบ และเอกสารหลักฐานอ้างอิงต่างๆ

นอกจากนี้ยังมีปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจากการถูกกำหนด ให้ดำเนินการในตัวชี้วัด เช่น ผู้ตรวจราชการที่ต้องลงพื้นที่ไปติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการในภูมิภาค มีภารกิจโดยตรง ที่ได้รับมอบหมายจาก รัฐมนตรี และปลัดกระทรวงฯอยู่แล้ว เช่นเป็นหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่เจรจา FTA หรือดูแลแก้ปัญหาผลกระทบจากภัยธรรมชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฯลฯ

1.2 การใช้ตัวเงินเป็นการสร้างแรงจูงใจ ในระบบ BSC ตามหลักการของ สำนัก ก.พ.ร. ในการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎีของ Victor Vroom ที่เชื่อว่าผลงานกับรางวัลมีส่วนที่เกี่ยวข้องกัน (สำนักงาน ก.พ.ร., 2546ก.) ซึ่งจากการศึกษา พบว่าในช่วงปี 2549 การจ่ายเงินรางวัลให้กับ ผู้บริหาร และ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เกิดความเหลื่อมล้ำกันอย่างมาก ส่งผลต่อความรู้สึกไม่ยุติธรรม และเกิดอคติต่อผู้บริหารในหน่วยงานของตนเองและหน่วยงานอื่น โดยเห็นว่าส่วนแบ่งเงินรางวัลที่ให้กับผู้บริหารมากเกินไปเกินกว่าการปฏิบัติงานที่แท้จริง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจริงกลับในส่วนแบ่งที่น้อยกว่ามาก ซึ่งถือได้ว่านำเอาเทคนิคการบริหารที่ไม่เหมาะสมเข้ามาประยุกต์ใช้สนับสนุน ระบบ BSC

2. ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดบางตัว ที่ไม่สะท้อนกับ พันธกิจหลักของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยเฉพาะตัวชี้วัดที่ถูกกำหนด มาจาก ก.พ.ร. หรือตามนโยบาย ของรัฐบาลในเวลานั้น ๆ เช่น ในปี พ.ศ.2548-2549 รัฐมีนโยบายปราบปรามคอร์รัปชัน ก.พ.ร. จะกำหนดตัวชี้วัด ด้านการปราบปรามคอร์รัปชัน แผลงมาใน ตัวชี้วัดภาคบังคับ ซึ่งอาจอยู่ในมิติใด มิติหนึ่ง นอกเหนือจากมิติประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการ ซึ่งในปี พ.ศ.2548-พ.ศ. 2549 ได้จัดอยู่ในมิติ ด้านคุณภาพการให้บริการ ชื่อว่า “ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตาม มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ” และ “ระดับความสำเร็จ ของการจัดทำข้อมูลการทุจริตและประพฤติมิชอบของส่วนราชการ” เป็นต้น

นอกจากนี้กำหนดตัวชี้วัด ภาคบังคับ บางตัวที่ไม่เหมาะสม กับช่วงเวลา หรือไม่เหมาะสม กับพันธกิจขององค์กร ก็ยังไม่ควรต้องกำหนดไว้ เป็นตัวชี้วัด แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ เช่นตัวชี้วัด ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบ ราชการ ซึ่งเห็นว่ายังไม่เหมาะสมที่จะนำประเด็นนี้เข้ามาใช้กับสำนักงานปลัด ซึ่งบางส่วนมีหน้าที่ ในระดับการตรวจสอบโครงการ หรือหน้าที่ในการผลักดันนโยบาย ของรัฐบาล ซึ่งก็คือพันธกิจ ของกระทรวง ที่ต้องตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลนั่นเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีใน ระดับ นโยบาย โดยผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ หรือองค์กรภาคเอกชน ในฐานะตัวแทน ส่วนระดับล่างๆ ไม่ควรมีอีก หากให้มีส่วนร่วมทุกระดับ ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน เพราะประชาชนไม่มีความรู้ ความเข้าใจในงานระดับปฏิบัติ เฉพาะหน่วยงานอย่างแท้จริง การมี ส่วนร่วมในทุกภาคส่วน อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

2.2. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน สำหรับตัวชี้วัดบางตัวที่ต้องอาศัยหน่วยงานอื่น เช่น ตัวชี้วัดในมิติประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการ ปี 2549 ที่กำหนดตัวชี้วัด คือร้อยละ ความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนการตรวจราชการ ความสำเร็จของเป้าหมายตามตัวชี้วัดนี้ จำเป็นต้องอาศัย ความร่วมมือจากกรมต่างๆ ซึ่งในหลายโครงการ มีปัญหาเรื่องการจัดซื้อ จัดจ้าง ที่เกิดขึ้นกับกรมนั้นๆ กับผู้รับจ้าง จึงทำให้การดำเนินงานไม่ก้าวหน้า อีกทั้งในการแก้ปัญหาของ โครงการต้องอาศัยระยะเวลา ซึ่งต้องดำเนินการตามระเบียบขั้นตอน และต้องพิจารณาในภาพรวม เพื่อการแก้ไขที่ครอบคลุม เช่น โครงการแทรกแซงสินค้าเกษตร เป็นต้น ดังนั้นผลตามเป้าหมาย ที่ตั้งไว้ไม่สามารถบรรลุได้

2.3 กรณีของตัวชี้วัดร่วม ในการกำหนดตัวชี้วัดบางตัว จำเป็นต้องกำหนดเป็นตัวชี้วัดร่วม ซึ่งต้องอาศัยหลายหน่วยงานร่วมมือกัน ในการดำเนินการให้บรรลุตามตัวชี้วัดนั้น เช่น ร้อยละการตอบสนองต่อเรื่องที่ต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใน 15 วัน ของกองกลาง เป็นต้น

2.4 ปัญหาด้านการประเมินผลโดยผู้ประเมินภายนอกเกิดจากการประเมินผลโดยผู้ประเมิน ภายนอก ในบางมิติ บางตัวชี้วัด ต้องปฏิบัติตาม รูปแบบที่กำหนดมาให้โดย สำนัก ก.พ.ร. แต่ไม่คำนึงถึงคุณภาพ อันหมายถึงความสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์หลัก หรือ ความ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เช่น ตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ เป็นต้น

2.5 ปัญหาการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ถือว่าเป็นมาตรการหนึ่ง ที่สำคัญ อันมีเป้าหมายเพื่อการลดรอบเวลาในการทำงาน และถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัด ในมิติ ประสิทธิภาพตามยุทธศาสตร์หรือการปฏิบัติราชการ ซึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ก็นำ มาตรการดังกล่าวมาใช้ เช่นกัน ซึ่งก็ประสบกับปัญหาและอุปสรรค คือปริมาณเครื่องมือที่ใช้ไม่ เพียงพอ เช่น เครื่อง Terminal ที่ โครงการ GFMS ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน นอกจากนี้ ระบบการทำงานของ GFMS ยังมีขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

3. ด้านคุณภาพการให้บริการ

3.1. เรื่องค่านิยมของบุคลากร ถูกมองเป็นประเด็นที่มีความสำคัญรองลงมา ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยที่นำเสนอไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 ซึ่งมี 7 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3) การปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณ 4) การสร้างระบบการบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทน 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม 6) การเสริมสร้างความทันสมัย 7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (มฤษฎ์ วัฒนโกเมธ, 2546) ทั้งนี้ในกระบวนการวางระบบ BSC ในหน่วยงานราชการนั้น Kaplan & Norton (2001) ได้กำหนดให้ ค่านิยมเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด รองมาจากพันธกิจ เพราะเห็นว่าการจะสร้างผลประโยชน์ให้กับประชาชนตามพันธกิจนั้น สิ่งแรกที่จะต้องสร้างคือค่านิยมของบุคคลและค่านิยมขององค์กรให้ได้ หลังจากนั้นเราจะสามารถสร้าง ผลประโยชน์ให้กับประชาชนได้

4. ด้านการพัฒนาองค์การ

ปัญหา ที่เกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงาน ถือเป็นอุปสรรคทั้งบุคลากรในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ ที่สำคัญ สามารถวิเคราะห์โดยแยกออกเป็นรายละเอียดดังนี้

4.1. บุคลากรระดับผู้บริหาร ในช่วงปี 2547 ผู้บริหารบางหน่วยงาน ยังมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่อง BSC แต่ในช่วง ปี พ.ศ.2548-2549 การต่อต้านลดลง เนื่องจากผู้บริหารบางส่วนได้รับเงินรางวัลเป็นผลตอบแทน ที่เริ่มนำมาใช้โดยอาศัยบันทึกข้อความ ของสำนักงาน ก.พ.ร. เรื่องการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 และสร้างความรู้ ความเข้าใจเรื่อง BSC มากขึ้น

4.2 บุคลากรระดับปฏิบัติงานส่วนใหญ่โดยเฉพาะในส่วนที่ไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบ BSC ในช่วง ปี พ.ศ.2547-2549 ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ในการวัดผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC การปฏิบัติงานเป็นไปตามกรอบที่ได้วางไว้ ซึ่งขัดกับหลักการแห่งความสำเร็จของการนำระบบ BSC มาใช้ในองค์การที่กำหนดไว้ข้อหนึ่ง คือต้องกำหนดแผนงานและสื่อสารให้กับพนักงานทุกระดับเข้าใจอย่างทั่วถึง (สิทธิศักดิ์ พฤษพิติกุล, 2546)

นอกจากนั้น ยังมีประเด็นเรื่อง ข้อจำกัดทางด้านความรู้ด้านเทคโนโลยีของบุคลากร ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ในด้านการเผยแพร่ข้อมูลและการพัฒนาด้านระบบเครือข่าย (internet)

4.3. ปริมาณบุคลากรบางตำแหน่ง ไม่เพียงพอ เช่น ผู้ตรวจราชการ ที่มีภารกิจหลายด้าน มีเวลาจำกัดในการตรวจโครงการต่างๆ ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค และเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานกองกลางที่รับผิดชอบด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้มีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ BSC ไปใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีทั้งในด้านปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจากเดิม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้บางตำแหน่งงานมีหน้าที่มากเกินไปกว่าขีดความสามารถ เช่นผู้ตรวจราชการ ในขณะที่อัตรากำลังบุคลากรถูกจำกัดด้วยนโยบายลดต้นทุนและการควบคุมงบประมาณ ปัญหาเครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอเช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้กับระบบบริหารงานที่พัฒนาขึ้นใหม่ ปัญหาการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่อง BSC ให้กับเจ้าหน้าที่ทั้งหมดไม่เฉพาะแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำระบบ BSC เท่านั้น

รวมถึงการสร้างค่านิยมที่เหมาะสมให้เกิดกับเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ส่วนอุปสรรคที่สำคัญคือ ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งไม่เหมาะสมและไม่สะท้อนผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง นอกจากนี้ระบบการให้เงินเป็นการสร้างแรงจูงใจ หรือรางวัลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กระทำอย่างไม่เหมาะสมในสัดส่วนการจัดสรรให้กับเจ้าหน้าที่ทุกระดับในหน่วยงาน ก่อให้เกิดผลกระทบอื่นตามมาคือเกิดความรู้สึกไม่ยุติธรรม ไม่เสมอภาค และเกิดอคติต่อผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานซึ่งได้รับสัดส่วนเงินรางวัลสูงกว่าผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมาก

ตอนที่ 5. มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC และตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ผลการศึกษาสำหรับตอนที่ 5 จะแยกออกเป็น 2 ประเด็นย่อย คือ 1) มิติที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และ 2) ตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

จากผลการศึกษา เอกสารและการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร พบว่าการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ตั้งแต่เริ่มต้น (ปลายปี พ.ศ. 2546) จนถึง เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2549 สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้ใช้มิติ หรือมุมมอง ทั้ง 4 ตามข้อกำหนดของ สำนักงาน ก.พ.ร. คือ

1. มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ แผนการปฏิบัติราชการ อันมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ ตามแผนกลยุทธ์หรือแผนปฏิบัติราชการที่กำหนดไว้
2. มิติด้านคุณภาพการให้บริการ ที่วัดที่ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และเรื่องของการปราบปรามทุจริต คอร์รัปชันที่ไม่สะท้อนต่อมิตินี้เท่าใดนัก
3. มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ที่มุ่งเน้นที่การลดค่าใช้จ่าย ต่างๆ เช่น การลดการใช้พลังงาน การประหยัดงบประมาณ และการลดรอบระยะเวลาทำงาน

4. มิติด้านการพัฒนาองค์การ ที่มุ่งเน้นในด้านการจัดการความรู้ให้บุคลากร การบริหารจัดการระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของส่วนราชการ

นอกจากนั้นจากการศึกษายังพบว่า บุคลากรของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ไม่มีแนวคิดที่จะการสร้างสรรค์มิติใหม่ที่นอกเหนือจากเดิม เพื่อให้เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เอง ด้วยเหตุผลที่ว่า ระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย BSC เป็นเรื่องใหม่ และยังอยู่ในช่วงเริ่มการดำเนินการ ควรให้ดำเนินการไปตามเดิมสักระยะหนึ่ง เพื่อให้มีการปรับตัวตามแนวทางที่กำหนดมาจาก สำนักงาน ก.พ.ร. และเหตุผลที่ว่าไม่มีเวลาในการปฏิบัติงานประจำ หากสร้างมิติเพิ่มขึ้นมาอีกนอกเหนือจาก 4 มิติที่กำหนดก็ยิ่งทำให้เกิดปัญหา ในการปฏิบัติงานประจำมากขึ้น และในทำนองเดียวกัน หากจะลดมิติลง ก็เห็นว่ายังไม่สมควร ด้วยเหตุผลที่ว่า มิติที่กำหนดมานั้นก็มีผลประโยชน์อยู่บ้าง และเป็นมิติที่จะสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลง หรือการพัฒนาองค์การทางอ้อม

5.2 มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC และตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

จากการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ตั้งแต่เริ่มต้น (ปลายปี พ.ศ. 2546) จนถึง เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2549 สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้ใช้มิติ ทั้ง 4 จาก การกำหนดของ สำนักงาน ก.พ.ร. คือ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ และมิติด้านการพัฒนาองค์การ เป็นหลักในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งได้พบว่ายังมีผลในเชิงลบ ปัญหาและอุปสรรคบางประการจากการนำมาปฏิบัติ ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสม และไม่สะท้อนถึงพันธกิจ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ในภาพรวม อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ

1. ในเชิงโครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยอาศัยการวิเคราะห์พันธกิจของหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ประกอบไปด้วยหน่วยงาน 2 กลุ่ม ใหญ่ คือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นหน่วยงานที่ให้บริการต่อประชาชนโดยตรง เช่น กองบริหารพาณิชย์ภูมิภาค สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักนโยบายเศรษฐกิจการพาณิชย์ สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ และ กองบริหารพาณิชย์ภูมิภาค และกลุ่มที่สอง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบ สองด้านควบคู่กันไปคือ ให้บริการทั้งหน่วยงานภายในกระทรวงพาณิชย์ และบางครั้งก็ให้บริการประชาชนโดยตรงด้วย เช่น กองกลาง กองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ฯลฯ

ซึ่งจากโครงสร้างองค์การ ที่มีการดำเนินงานซึ่งไม่ได้เป็นไปในทิศทางใดทิศทางเดียวกัน ภายในหน่วยงานเดียว จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการที่กำหนดมิติที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตามมาตรฐานของสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งทำให้การกำหนดตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับมิติดังกล่าว และการกำหนดแผนงาน หรือโครงการ ไม่สามารถจัดทำได้ครบถ้วนและเหมาะสม รวมทั้งไม่สะท้อนถึงหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงทั้งหมดของแต่ละหน่วยงาน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ที่มุ่งเน้นถึงการประหยัดงบประมาณเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงถึงประเด็นอื่นประกอบ เช่นคุณภาพการให้บริการ นโยบายการลดจำนวนบุคลากร ซึ่งในผลการศึกษาแสดงไว้ชัดว่า เกิดปัญหาด้านคุณภาพการให้บริการกับบางหน่วยงานที่ไม่สามารถลดกำลังบุคลากรได้ เช่นหน่วยงานประชาสัมพันธ์ ของกองกลาง ที่จำเป็นต้องใช้บุคลากรเป็นหลักในการประชาสัมพันธ์ทั้งกับ ประชาชนโดยตรงและกับหน่วยงานภายใน

2. มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ เน้นที่ผลสัมฤทธิ์ขององค์การเป็นหลัก ซึ่งมีการนำเอาผลสัมฤทธิ์ของระดับกระทรวงเข้ามาเป็นการกำหนดตัวชี้วัด หลายตัว เช่น ร้อยละมูลค่าการส่งออก หรือ ร้อยละที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยของมูลค่าสินค้าเกษตรหลัก 10 รายการ หรือระดับความสำเร็จของการปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัดและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่าตัวชี้วัดเหล่านี้มีปัจจัยอื่น และกระทรวงอื่นที่จะส่งผลต่อตัวชี้วัดนี้ และไม่สะท้อนพันธกิจของหน่วยงานภายในบางหน่วยงานเลย เช่น กองกลาง กองการเจ้าหน้าที่ เป็นต้นการกำหนดมิติเช่นนี้ จึงเป็นการกำหนดมิติที่มีกรอบกว้างมากจนไม่สามารถครอบคลุมหน้าที่งานของบางหน่วยงานได้ และถึงแม้จะพยายามกำหนดตัวชี้วัดเพื่อที่จะให้ตรงกับหน่วยงานต่าง ๆ ก็ไม่สามารถกำหนดได้ เพราะจะทำให้ภาพของมิติโดยรวม ขัดแย้งกันเองในตัว

3. มิติด้านคุณภาพการให้บริการ เป็นมิติที่เป็นปัญหา และขัดแย้งกับการวิเคราะห์พันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์อย่างชัดเจน เพราะไม่มีการแยกให้ชัดเจนว่าคุณภาพการให้บริการนั้นเป็นการให้บริการกับใคร ซึ่งจุดมุ่งหมายของมิตินี้เนื่องจาก สำนักงาน ก.พ.ร. นำแนวทางมาจากแนวคิดการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ของภาคเอกชน ดังนั้นคุณภาพการให้บริการตามมิตินี้จึงมุ่งเน้นไปที่การให้บริการลูกค้าภายนอกเป็นสำคัญ ดังนั้นเมื่อจะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านนี้ จึงเห็นว่าตัวชี้วัดที่กำหนด ขึ้นมาของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีเพียง 4 ตัวชี้วัดคือ 1) ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ (ประชาชน) 2) ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ 3) ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบ 4) ระดับความสำเร็จของการจัดทำทุจริตและประพฤติมิชอบของส่วนราชการ

เมื่อวิเคราะห์ในภาพรวมจะเห็นว่าเรื่องคุณภาพการให้บริการเป็นเรื่องที่สำคัญ แต่กลับมีการกำหนดมิติที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพียง 2 มิติแรก ส่วน 2 มิติหลังเป็นเรื่องการป้องกันการทุจริตฯ ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับทุกมิติ ทั้งมิติด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการ มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร กลับถูกนำมาบรรจุไว้ในมิติคุณภาพการให้บริการ ทั้งนี้ก็เนื่องจากไม่มีมิติ ด้านความโปร่งใส ที่ควรกำหนดแยกไว้โดยเฉพาะ จึงนำมาแทรกไว้ใน 4 มิติที่ถูกกำหนดมาให้จากสำนักงาน ก.พ.ร. อย่างไม่มีความสอดคล้อง

นอกจากนั้นจากการวิเคราะห์พันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตามที่กล่าวข้างต้น ยังพบว่ายังมีบางหน่วยงานที่ต้องให้บริการทั้งหน่วยงานภายในด้วยกันเองของกระทรวงพาณิชย์ และบางหน่วยงานให้บริการประชาชนโดยตรง แต่กลับไม่พบว่ามีตัวชี้วัดใดในมิติด้านคุณภาพการให้บริการที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการให้บริการหน่วยงานภายในกระทรวงพาณิชย์ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะ 1) ไม่มีการแยกมิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC ให้สอดคล้องกับพันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เอง และ 2) การให้ค่าน้ำหนักของมิติด้านคุณภาพการให้บริการมีน้อยกว่า มิติด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการ จึงทำให้การกำหนดตัวชี้วัดมุ่งไปอยู่ในมิติประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการถึง 20 ตัวชี้วัด ในปี พ.ศ.2548 และ พ.ศ.2549

4. มิติด้านการพัฒนาองค์กร จะพบว่ามุ่งเน้นในการประเมินผลความสำเร็จด้านการพัฒนาของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ในภาพรวม เช่นตัวชี้วัด ร้อยละของจำนวนแผนปฏิบัติการที่ดำเนินการและนำไปปฏิบัติได้แล้วเสร็จครบถ้วน หรือ ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามแนวทางการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ หรือระดับความสำเร็จของการจัดทำระบบบริหารความเสี่ยง หรือคุณภาพของระบบสารสนเทศ หรือ การใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศ เป็นต้น

ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่มีการมุ่งเน้นด้านการสร้างความรู้ ของบุคลากร โดยตรงมากนัก และที่สำคัญคือไม่มุ่งเน้นในเรื่องการสร้างค่านิยม จริยธรรม และคุณธรรมของบุคลากร และองค์การมากนัก กลับไปเน้นการสร้างความรู้ที่สนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ ทั้งนี้สาเหตุเพราะไม่มีการกำหนดมิติที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของบุคลากร ให้แยกเป็นมิติหนึ่งต่างหาก แต่กลับไปกำหนดมิติการพัฒนาองค์กร ซึ่งกว้างมาก รวมไปถึงการพัฒนาทุกด้าน ไม่ได้มุ่งในการพัฒนาบุคลากรเพียงอย่างเดียว ซึ่งน่าจะไม่ตรงกับหลักการดั้งเดิมของ Kaplan and Norton ที่ได้กำหนดแนวคิดในมิตินี้โดยมุ่งเน้นในการสร้างการเรียนรู้ของบุคลากร มากกว่าเรื่องอื่นๆ

โดยสรุป หากพิจารณาถึงหลักการและความมุ่งหมายของระบบการประเมินผลงานด้วยเครื่องมือ BSC แล้ว การสร้างมิติ หรือมุมมองของ BSC เพื่อใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานหรือแปลงกลยุทธ์สู่ภาคปฏิบัติ ไม่ควรเป็นมิติที่มีขอบเขตกว้างขวางเกินกว่าขอบเขตของหน่วยงาน มิติใดที่ไม่จำเป็นก็ยุบ หรือย่อลงเฉพาะเท่าที่จำเป็น เช่นมิติด้านความโปร่งใส ก็ไม่จำเป็นต้องนำมิติของธรรมาภิบาลทั้งหมดมากำหนด เป็นต้น

ดังนั้นในการกำหนดตัวแบบและมุมมองของระบบการประเมินผลงานด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จึงต้องอาศัยการวิเคราะห์พันธกิจ (Mission Analysis) ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นเกณฑ์ ประกอบกับการทบทวนหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อทำการสังเคราะห์มุมมองของระบบการประเมินผลงานด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ให้มีความเหมาะสม ไม่กว้างและแคบจนเกินไป และตอบสนองต่อพันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้ โดยมีมิติ ที่สำคัญ 5 มิติ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. มิติด้านผลประโยชน์ของผู้รับบริการ (Benefit Dimension) จะเป็นการมุ่งเน้นที่การให้บริการประชาชนโดยตรง เพื่อแก้ปัญหาเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่มีสองด้าน คือบริการประชาชนโดยตรง และสนับสนุนหน่วยงานภายในกระทรวงพาณิชย์ และเพื่อการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

2. มิติความรับผิดชอบต่อบุคลากร (Staff's Responsibility Dimension) มิตินี้จะมุ่งเน้นที่ การสร้างความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานและการปฏิบัติ เป็นการสร้างค่านิยม และคุณค่าภายในบุคคลให้เกิดขึ้น นำไปสู่ค่านิยมขององค์การ และวัฒนธรรมขององค์การ รวมไปถึงการสร้างจริยธรรม คุณธรรม หรือสติปัญญา ให้กับบุคลากรเพื่อเป็นการแก้ปัญหาการพัฒนาองค์การ ที่เดิมกำหนดขอบเขตไว้กว้างเกินไป จนไม่ได้เน้นในเรื่องที่สำคัญที่สุด คือทรัพยากรมนุษย์ และไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดด้านบุคลากรไว้อย่างชัดเจนและสมบูรณ์พอที่จะทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลต่อองค์การ แต่กลับไปมุ่งเน้นที่ผลการปฏิบัติราชการเพียงอย่างเดียว

3. มิติด้านประสิทธิภาพการบริหาร (Efficiency Dimension) จะเน้นในเรื่อง การบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยพิจารณาจากงบประมาณ ที่พอเหมาะ พอประมาณ แต่เพียงพอต่อการสนับสนุนในมิติด้านต่าง ๆ เป็นการแก้ปัญหาประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ที่ไปเน้นในด้านของการประหยัดงบประมาณ เป็นสำคัญ ซึ่งขัดกับหลักการของการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งความสุขของประชาชนมากกว่าการประหยัดเงินงบประมาณเพียงอย่างเดียว

4. มิติด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) จะให้ความสำคัญเรื่องของการให้ความชอบธรรมกับทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นประชาชน หรือภายในหน่วยงานเอง หรือระหว่างหน่วยงาน เน้นการสร้าง ความชัดเจนถูกต้อง ให้สามารถทำการตรวจสอบได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ยังเน้นในเรื่องการดูแลและปราบปรามการคอร์รัปชันในองค์กร เป็นการแก้ปัญหาที่เดิมมองเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ จนกระทั่งกำหนดเป็นนโยบายของรัฐ แต่ในหน่วยราชการกลับไม่มีมิติที่รองรับเรื่องนี้โดยตรง ต้องเอาไปแทรกไว้ในมิติอื่นๆ ซึ่งไม่สะท้อนในพันธกิจของมิติที่นำไปแทรกไว้แต่ประการใด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดมิตินี้แยกมาต่างหาก และไม่จำเป็นต้องกำหนดให้กว้างมากจนเกินไป ยกต่อการกำหนดตัวชี้วัด และแผนงาน หรือโครงการ

5. มิติด้านการสนับสนุนหน่วยงานภายใน (Supporting Dimension) เป็นมิติที่มีความจำเป็นสำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มาก ทั้งนี้เพราะสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มีบทบาทหน้าที่ทั้ง การให้บริการต่อประชาชน และบทบาทในการสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงพาณิชย์ มิตินี้จึงจำเป็นต้องแยกออกมาต่างหาก เพื่อป้องกันการกำหนดตัวชี้วัดที่คลุมเครือและทับซ้อน จากเดิมที่ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดในเรื่องนี้เลย ทั้งที่พันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มีกำหนดไว้อย่างชัดเจน

จากหลักการและเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ โดยอาศัยจากหลักวิชาการจากการทบทวนวรรณกรรม และการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดตัวแบบและมุมมองของระบบ BSC ที่เหมาะสมและควรจะเป็น เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 8 สามารถอธิบายรายละเอียด ได้ดังนี้

1. มิติด้านผลประโยชน์ของผู้รับบริการ (Benefit Dimension) จะรวมไปถึง คุณภาพของการปฏิบัติราชการ ต่อประชาชนและบุคคลภายนอก และวิธีการ ที่เหมาะสมโดยรวมไปถึง ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการที่คำนึงถึงความสัมฤทธิ์ผล ดังนั้นการวัดผลในมิตินี้จึงควรวัดในการเลือกวิธีการทำงานที่ง่าย สะดวก รวดเร็วและมีผลดีต่อการบริการ เป็นสำคัญ เพื่อให้ มีการคิดค้นและพัฒนากระบวนการทำงานใหม่ ๆ มิตินี้มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากจุดมุ่งหมายสูงสุดของการปฏิบัติราชการเพื่อความผาสุกของประชาชน ผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการจึง ต้องกำหนดเป็นมิติหนึ่งแยกต่างหาก

2. มิติความรับผิดชอบของบุคลากร (Staff's Responsibility Dimension) มิตินี้จะมุ่งเน้นที่การสร้างควมรับผิดชอบในหน้าที่การทำงานและการปฏิบัติต่อผู้รับบริการ ทั้งภายในหน่วยงานเองและภายนอก คือประชาชน และรับผิดชอบในตัวเอง เพื่อพัฒนาไปเป็นการสร้างค่านิยม และคุณค่าภายในบุคคลให้เกิดขึ้นและสร้างความเป็นหนึ่งเดียวนำไปสู่ค่านิยมขององค์การ และวัฒนธรรม องค์กร รวมไปถึงการสร้าง จริยธรรมหรือสติปัญญา และการพัฒนาให้เกิดกับบุคลากรทุกระดับ อันจะส่งผลต่อการปฏิบัติราชการโดยรวม เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ในการบรรลุความสำเร็จขององค์กร

3. มิติด้านประสิทธิภาพการบริหาร (Efficiency Dimension) จะเน้นในเรื่อง การบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยพิจารณาจากงบประมาณ ที่พอเหมาะ พอประมาณ แต่เพียงพอต่อการสนับสนุนในมิติด้านต่างๆ (ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง) มิติด้านนี้ยังเน้นที่การพิจารณาคุณค่าที่ประชาชนจะได้รับอย่างเหมาะสมกับจำนวนเงินที่ใช้จ่ายไป ซึ่งในแต่ละกรณีไม่จำเป็นที่จะต้องเท่าเทียมกันเนื่องจากการดูแลประชาชนที่ด้อยโอกาสอาจต้องใช้ค่าใช้จ่ายมากกว่าคนอื่น (Niven, 2003) เนื่องจากภาครัฐ มีเงินงบประมาณซึ่งเกิดมาจากการจัดสรรของรัฐบาลในสัดส่วนที่กำหนดแน่นอน ดังนั้นการบริหารจัดการเงินงบประมาณอย่างถูกต้อง จำเป็นต้องนำมาพิจารณาและกำหนดเป็นมิติหนึ่งแยกต่างหาก

4. มิติด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) จะเน้นในเรื่องของการให้ความชอบธรรมกับทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นประชาชนผู้รับบริการ หรือกับบุคลากรภายในหน่วยงานเอง หรือระหว่างหน่วยงาน ภายในกระทรวงเดียวกัน นอกจากนี้ยังเน้นในเรื่องการดูแลและปราบปรามการคอร์รัปชันในองค์กร ความโปร่งใสเป็นพื้นฐานทางการบริหารจัดการที่สำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติ และการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร

5. มิติด้านการสนับสนุนหน่วยงานภายใน (Supporting Dimension) เป็นมิติที่มีความจำเป็นสำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้เพราะสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มีบทบาทหน้าที่ทั้ง การให้บริการต่อประชาชน โดยตรง เช่นสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักงานพาณิชย์จังหวัด กองกลาง เป็นต้น และบทบาทในการสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงพาณิชย์ เช่น กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ ผู้ตรวจราชการ เป็นต้น มิติดังนี้จึงจำเป็นต้องแยกออกมาต่างหาก เพื่อป้องกันการกำหนดตัวชี้วัดที่คลุมเครือและทับซ้อน แยกไม่ออกว่าส่วนใดควรเป็นเรื่องของผู้รับบริการภายนอก และส่วนใดควรเป็นการสนับสนุนหน่วยงานภายใน อีกทั้งการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์จะชัดเจนมากขึ้น

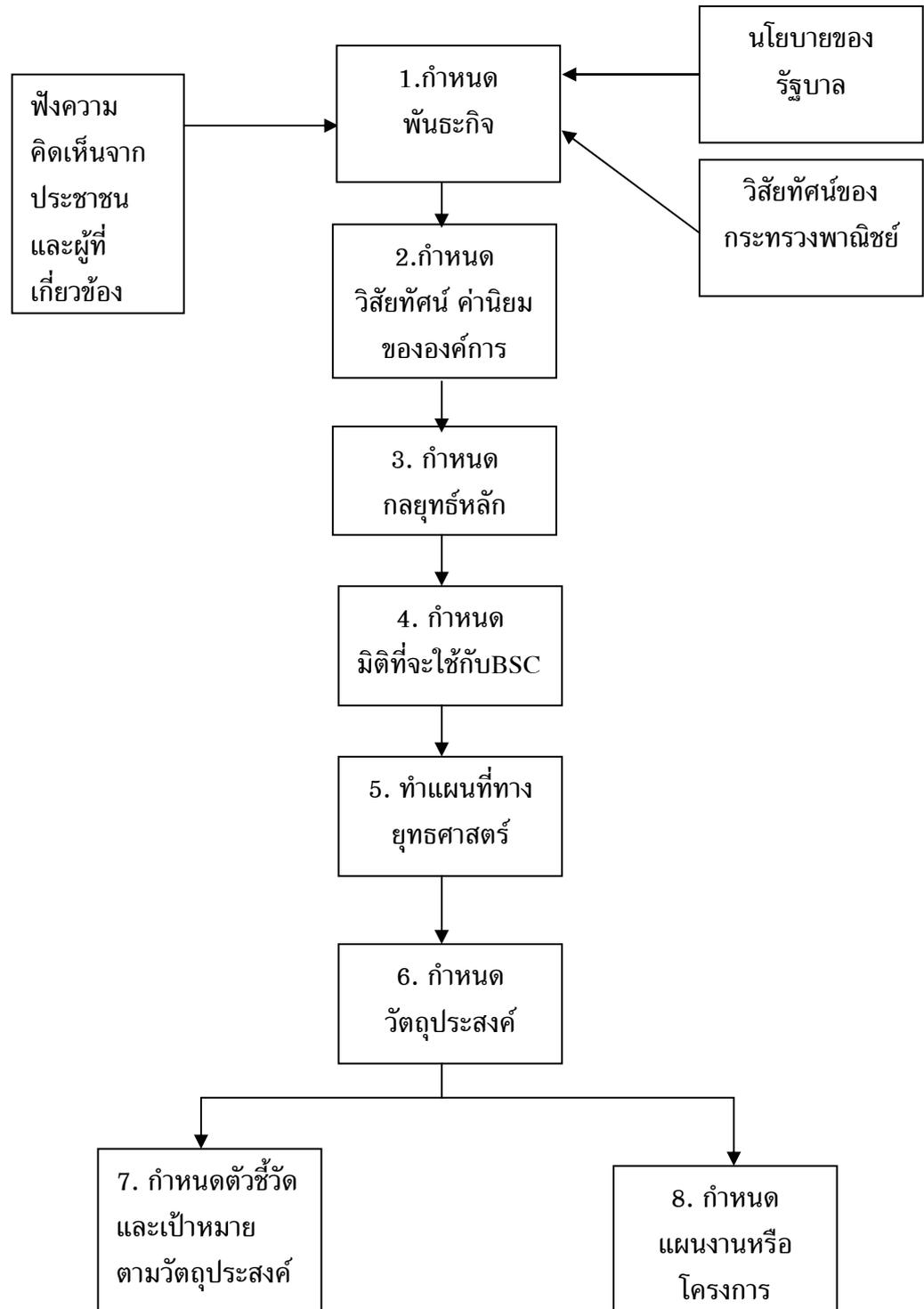
ซึ่งในทุกมิติ จะมีความสำคัญเท่าเทียมกัน และเป็นปัจจัย อาศัยซึ่งกันและกัน อย่างสมดุล (Balance) โดยอาศัยการประเมินผล หรือการวัดค่าที่ได้ อย่างแน่นอน เป็นรูปธรรม (Scorecard) เพื่อเป็นพลังผลักดัน และขับเคลื่อนองค์การไปพร้อมๆกัน ให้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ดำเนินงานไปสู่เป้าหมายสูงสุดที่กำหนดไว้

ข้อวิจารณ์ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นการศึกษาแนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์การทั้งในและต่างประเทศ กระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย เครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และ มิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC ที่เหมาะสมและตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จากผลการศึกษา สามารถอภิปรายผลการศึกษา ได้ดังนี้

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้อาศัยแนวทางกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ขององค์การภาคเอกชนเป็นหลัก ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามหลักการโดยทั่วไปของการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC และข้ามขั้นตอนที่สำคัญบางขั้นตอนไป เช่น 1) ไม่มีการกำหนดมิติที่จะนำมาประยุกต์กับระบบ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ 2) ไม่มีการกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ (Strategy maps) เพื่อกำหนดความสอดคล้องของตัวชี้วัดในแต่ละแผนงานหรือโครงการในแต่ละระดับ เพื่อให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและผลักดันให้เป็นไปตามเป้าหมายสูงสุด คือวิสัยทัศน์ของกระทรวงพาณิชย์ที่ตั้งไว้

จากผลการศึกษาที่พบว่ากระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ยังไม่เป็นไปตามหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไปของกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยเครื่องมือ BSC โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์จากการศึกษากระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ประกอบด้วยหลักการทั่วไปจากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยมีความเห็นว่ากระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยใช้เครื่องมือ BSC ควรมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้ ตามภาพที่ 9



ภาพที่ 9 กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ที่ควรเป็น

จากแผนผังในภาพที่ 9 อธิบาย กระบวนการจัดทำผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการ กระทรวงพาณิชย์ ที่ควรเป็น ได้ดังนี้

1. กำหนดพันธกิจของ สำนักงานปลัด โดยไม่จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ SWOT Analysis คือวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ขององค์การ เพื่อให้ได้ทิศทาง และกลยุทธ์ขององค์การที่ชัดเจน เพราะภาครัฐมีหน้าที่ ที่ถูกกำหนดโดยระเบียบปฏิบัติราชการ แผ่นดิน และหน้าที่บางส่วนถูกกำหนด โดยนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น เป็นสำคัญ ซึ่งในขั้นนี้ ควรให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดพันธกิจ โดยพิจารณาร่วมกับ นโยบายของรัฐบาล และวิสัยทัศน์ของกระทรวง

2. กำหนดวิสัยทัศน์ และค่านิยมขององค์การ เพื่อตอบสนองต่อพันธกิจ ทั้งนี้เพราะวิสัยทัศน์ จะเป็นตัวบอกเป้าหมายและทิศทางที่จะไป ส่วนค่านิยมขององค์การจะเป็นตัวแบบที่ องค์การควรจะไปให้ถึง คู่กับวิสัยทัศน์

3. กำหนดกลยุทธ์ขององค์การ เพื่อใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการขับเคลื่อนให้ องค์การได้บรรลุตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ในข้อ 2

4. วิเคราะห์และกำหนดว่า BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ควรจะมีทั้งหมด กี่มุมมอง และมุมมองแต่ละมุมมองควรจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ทั้งนี้โดยอาศัยการวิเคราะห์ พันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ตามข้อ 1.เป็นเกณฑ์ เพราะเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของ องค์การภาครัฐ

5. จัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Maps) พร้อมกับกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ภายใต้อัตลักษณ์หรือมุมมองที่กำหนดมาจากข้อ 4. เพื่อให้การกำหนดตัวชี้วัด ของกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็แผนงานหรือโครงการซึ่งจะต้องทำในขั้นตอนต่อไป สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกัน และกัน อันจะนำไปสู่การบรรลุตาม พันธกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และสอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ของกระทรวงพาณิชย์

6. กำหนดตัวชี้วัดในแต่ละมิติหรือมุมมองที่กำหนดขึ้นใน ข้อ 4. โดยอาศัย ฐานข้อมูลใน ปัจจุบัน มาใช้ในการวิเคราะห์ โดยตัวชี้วัดที่กำหนดมาเพื่อให้สามารถประเมินผลหรือวัดผลการ ปฏิบัติราชการได้อย่างเป็นรูปธรรม และทำการกำหนด เป้าหมาย (Target) ของแต่ละตัวชี้วัดเพื่อ เป็น การกำหนดเกณฑ์ที่จะใช้ในการวัดค่าความสำเร็จ ซึ่งทั้งตัวชี้วัดและเป้าหมายจะนำไปสู่การ ปฏิบัติราชการให้ได้ตามพันธกิจที่กำหนดไว้

7. จัดทำแผนงาน กิจกรรม หรือโครงการ (Initiatives) เพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายในแต่ละตัวชี้วัดที่กำหนดในมิติต่างๆ กล่าวคือ การที่จะปฏิบัติราชการให้ได้ตามเป้าหมาย (Target) ที่กำหนดไว้ในข้อ 6 จะต้องมีการดำเนินกิจกรรมใดบ้าง ต้องจัดทำให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดในแต่ละมิติ ที่กำหนดไว้แล้ว

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง การศึกษาองค์ประกอบและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้เครื่องมือ บาลานซ์ สกอร์การ์ด: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) วัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ 1) เพื่อศึกษาแนวคิด องค์ประกอบสำคัญและรูปแบบของระบบประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์การทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ 2) เพื่อวิเคราะห์และประเมินผลกระบวนการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย เครื่องมือ BSC ที่นำมาใช้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ 3) เพื่อศึกษาผลของการใช้ระบบ BSC ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ 4) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และ 5) เพื่อศึกษามิติที่เป็นองค์ประกอบของ BSC และกำหนดตัวแบบในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเครื่องมือ BSC ที่เหมาะสมกับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ในลักษณะการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการตั้งคำถามล่วงหน้า (The Interview Guide) โดยสัมภาษณ์ ผู้บริหาร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหาร กองหรือสำนักต่างๆของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จำนวน 9 คน ได้แก่ กองกลาง กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ กองบริหารพาณิชย์ภูมิภาค สำนักนโยบายเศรษฐกิจการพาณิชย์ สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักยุทธศาสตร์ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร สถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ และ กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร ส่วนข้อมูลทุติยภูมิรวบรวมจาก ตำรา วารสาร บทความ เอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ระเบียบข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารและรายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ตลอดจนเอกสารรายงานต่างๆของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ต่อสำนักงาน ก.พ.ร. และรายงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้อง และ เอกสารจากบริษัทที่ปรึกษา รวมทั้ง ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กับ การนำ BSC ไปใช้ในการปฏิบัติ ทั้งในภาคเอกชน และ ภาครัฐ ทั้งในและต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์ ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่า แนวคิดของ BSC เกิดมาจากการพัฒนาเครื่องมือประเมินผล การปฏิบัติงานแบบเดิม คือการประเมินผล ทางด้านการเงินเพียงอย่างเดียว มาเป็นการ ประเมินผลและการวัดผลการปฏิบัติงาน หรือการดำเนินงานที่ครอบคลุมด้านต่าง ๆ มากขึ้น นอกเหนือจากด้านการเงิน และนอกจากนั้น BSC ยังพัฒนาไปเป็นเครื่องมือในการจัดการ เพื่อ แปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติรวมถึงการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ ในระยะเวลาต่อมา

ส่วนองค์ประกอบ สำคัญ ของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ ใช้อยู่ทั้งในและต่างประเทศในภาคเอกชนส่วนใหญ่ประกอบด้วยมุมมองที่สำคัญ 4 มุมมอง ดังต่อไปนี้

1) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) โดยเน้นทางด้านการเงิน ซึ่งมัก เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายรับการลงทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์ และการลดความเสี่ยงทางการเงิน

2) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) วัตถุประสงค์ที่สำคัญของมุมมองนี้ได้แก่ การสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า

3) มุมมองด้านกระบวนการภายในของธุรกิจ (Internal-Business Perspective) มุมมอง ด้านนี้จะต้องสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับสองด้านแรก เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงาน ภายในองค์กร ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4) มุมมองของการเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth Perspective) มุมมอง นี้มีความสำคัญมากต่ออนาคตขององค์กรเพราะเป็นพื้นฐาน ขององค์กร และเป็นตัวขับเคลื่อน ที่จะทำให้เกิดมุมมองด้านต่าง ๆ ทุกด้านโดยการสร้างความสามารถของพนักงาน ด้านความ สามารถของระบบข่าวสารข้อมูล และด้านระบบแรงจูงใจ การกระจายอำนาจ และการปรับตัวให้ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ส่วนองค์ประกอบ สำคัญ ของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้อยู่ในภาครัฐของประเทศไทย ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของภาคเอกชน จึง มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 มุมมอง เช่นกันคือ 1) มุมมองด้านการเงิน 2) มุมมองด้านลูกค้า 3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน และ4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต แต่เรียกชื่อใหม่ คือ

2) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ โดย เน้นทางด้านความเหมาะสมและคุ้มค่ากับงบประมาณที่นำไปใช้ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ

2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ หลักการคือให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับ

3) มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติราชการ เน้นที่ผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ ซึ่งต้องมีการจัดขั้นตอน ระบบการทำงาน เพื่อให้งานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

4) มิติด้านการพัฒนาองค์กร เน้นในด้านการสร้างการเรียนรู้และการ เติบโต ของบุคลากร เพื่อเป็นฐานของการดำเนินงานในองค์การบรรลุเป้าหมาย

และสำหรับองค์การภาครัฐในต่างประเทศ องค์ประกอบที่สำคัญ ของ BSC จะกำหนดไว้ให้เหมาะสมกับแต่ละหน่วยงาน ไม่ได้กำหนดเป็นกรอบกว้างๆ เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยไม่จำกัด อยู่ที่ 4 มุมมองเท่านั้น อาจมีการเพิ่มเติม ตัดทอน หรือปรับเปลี่ยนมุมมองใหม่เช่น 1) มุมมองด้านผลประโยชน์ (Benefits Dimension) ซึ่งจะสัมพันธ์กับ คุณภาพและปริมาณของการบริการประชาชน 2) มุมมองด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Dimension) 3) มุมมองด้านการมีส่วนร่วม (Participation Dimension) ซึ่งรวมถึงคำแนะนำของประชาชนต่อการตัดสินใจ เป็นต้น 4) มุมมองด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) ซึ่งรวมถึงปริมาณข้อมูล หรือการประชุม ที่จะใช้ในกระบวนการที่เป็นธรรม 5) มุมมองด้านการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management Dimension) ที่มุ่งตัวชี้วัดในด้าน การพัฒนากลยุทธ์ การติดตามและการควบคุม รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจกับข้าราชการ 6) ด้านผลการปฏิบัติงาน 7) ด้านการรับรู้สาธารณะ 8) ผลการดำเนินงานองค์การและการเรียนรู้ เป็นต้น

เกี่ยวกับรูปแบบของระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC ที่ใช้ในองค์การทั่วไป ทั้งภาคเอกชน และภาครัฐ ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ ส่วนใหญ่ก็จะประกอบด้วย มุมมองที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ 4 มุมมอง คือ 1) มุมมองด้านการเงิน 2) มุมมองด้านลูกค้า 3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน และ 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต ซึ่งรูปแบบดังกล่าวข้างต้นนี้ องค์การภาครัฐในประเทศไทย รวมทั้งสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ยังยึดถือตามรูปแบบนี้

นอกจากนั้นปัญหาเรื่องขั้นตอน ในกระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ก็ถูกกำหนด โดย สำนักงาน ก.พ.ร. ในระยะแรก ซึ่งเพราะความไม่พร้อมและการขาดประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวของเจ้าหน้าที่และที่ปรึกษา รวมทั้งระยะเวลาที่ถูกจำกัดจากรัฐบาล จึงทำให้กระบวนการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร และข้ามขั้นตอนที่สำคัญไป คือ 1) ขั้นตอนการกำหนดมุมมองของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ แต่ไปใช้ชุดมิติ มาตรฐาน ที่กำหนด โดย สำนักงาน ก.พ.ร. และ 2) ไม่ได้ดำเนินการทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ ทำให้การกำหนดมิติและตัวชี้วัด เกิดการแยกส่วนไม่สัมพันธ์และสอดคล้องกันในทุกระดับ

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่า การนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยเครื่องมือ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์นั้นแม้จะมีผลในเชิงบวก กล่าวคือ มีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วขึ้น เจ้าหน้าที่มีทิศทางในการทำงาน และมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น การปฏิบัติราชการมีการลดรอบการทำงานให้สั้นลง เกิดการบริการที่รวดเร็ว มีการพัฒนาเครื่องมือและเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีการสร้างระบบป้องกันความเสี่ยงต่างๆ มีการปฏิบัติงานเชิงรุก เช่นการให้บริการจดทะเบียนทางระบบ เครือข่าย หรือการเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทางการตัดสินใจต่อภาคธุรกิจ เป็นต้น แต่ก็มีผลการนำมาใช้ในเชิงลบ ตลอดจน ปัญหาและอุปสรรค หลายประการ กล่าวคือ 1) การสร้างตัวชี้วัดบางตัวเป็นการสร้างจากสำนักงาน ก.พ.ร. หรือบริษัทที่ปรึกษา กลายเป็นตัวชี้วัดภาคบังคับ ไม่ได้เกิดจากการสร้างของผู้ปฏิบัติงานจริง และไม่สะท้อนถึงการแก้ปัญหาในหน่วยงานได้ 2) เกิดสภาพการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในองค์การ เพียงเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงานตนเอง (Sub-Optimization) และทำให้เป้าหมายโดยรวมขององค์การต้องกระทบและไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง 3) การลดบุคลากรลงตามนโยบายการลดต้นทุนของรัฐบาลผ่านระบบการปฏิรูประบบราชการ ทำให้คุณภาพในการทำงานลดต่ำลง 4) การนำเครื่องมือใหม่ๆ เข้ามาใช้อย่างมากมาย เช่น Knowledge Management/ Blue Print for Change/ Public Sector Management Quality Award = PMQA / โดยไม่มีการคัดสรร เครื่องมือที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การ อาจก่อให้เกิด ความไม่ประหยัดในค่าใช้จ่ายในด้านการจ้างบริษัทที่ปรึกษา และผลที่ได้รับอาจไม่คุ้มค่ากับการลงทุน

ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยใช้เครื่องมือ BSC ไปใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีทั้งในด้านปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจากเดิม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้บางตำแหน่งงานมีหน้าที่มากเกินไปขีดความสามารถ เช่นผู้ตรวจราชการ ปัญหาเครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้กับระบบบริหารงานที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ ปัญหาการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่อง BSC ให้กับเจ้าหน้าที่ทั้งหมด การสร้างค่านิยมที่เหมาะสมให้กับเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ส่วนอุปสรรคที่สำคัญคือ ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งไม่เหมาะสมและสะท้อนผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง และระบบการให้เงินเป็นการสร้างแรงจูงใจ หรือรางวัลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเกิดความไม่เหมาะสมในสัดส่วนการจัดสรรให้กับผู้ปฏิบัติงานทุกระดับในหน่วยงาน ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ยุติธรรม ไม่เสมอภาค และเกิดอคติต่อผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงาน

เกี่ยวกับมิติ และรูปแบบที่สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ใช้ในระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย เครื่องมือ BSC ได้ใช้มิติ หรือมุมมอง ทั้ง 4 ตามข้อกำหนด ของ สำนักงาน ก.พ.ร. คือ 1) มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ แผนการปฏิบัติราชการ อันมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ ของการปฏิบัติราชการ ตามแผนกลยุทธ์หรือแผนปฏิบัติราชการที่กำหนดไว้ 2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ ที่วัดที่ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และเรื่องของการปราบปรามทุจริต และการคอร์รัปชั่นที่ไม่สะท้อนต่อมิตินี้เท่าใดนัก 3) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ที่มุ่งเน้นที่การลดค่าใช้จ่าย ต่างๆ เช่นการลดการใช้พลังงาน การประหยัดงบประมาณ และการลดรอบระยะเวลาทำงาน 4) มิติด้านการพัฒนาองค์การ ที่มุ่งเน้นในด้านการจัดการความรู้ให้บุคลากร การบริหารจัดการระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของส่วนราชการ

จากผลกระทบในด้านลบ ปัญหา และอุปสรรค ของการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC มาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้วิจัยได้กำหนดมิติที่เหมาะสมและควรจะเป็น ของระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ให้มี 5 มิติคือ 1) มิติด้านผลประโยชน์ของผู้รับบริการ (Benefit Dimension) รวมไปถึง คุณภาพของการปฏิบัติราชการ ต่อประชาชนและบุคคลภายนอก 2) มิติความรับผิดชอบของบุคลากร (Staff's Responsibility Dimension) มิตินี้จะเน้นที่ การสร้างความรับผิดชอบต่อหน้าที่การทำงานและการปฏิบัติต่อผู้รับบริการ ทั้งภายในหน่วยงานเองและภายนอก เพื่อพัฒนาไปเป็นการการค่านิยม และคุณค่าภายในบุคคลให้เกิดขึ้น และสร้างความเป็นหนึ่งเดียว นำไปสู่ค่านิยมองค์การ และวัฒนธรรมขององค์การ รวมไปถึงการสร้าง จริยธรรมหรือสติปัญญา และการพัฒนาให้เกิดขึ้นกับบุคลากรทุกระดับ อันจะส่งผลต่อการปฏิบัติราชการโดยรวม เพราะ

ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ในการบรรลุความสำเร็จขององค์กร 3) มิติด้านประสิทธิภาพการบริหาร (Efficiency Dimension) จะเน้นในเรื่อง การบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยพิจารณาจากงบประมาณ ที่พอเหมาะ พอประมาณ แต่เพียงพอต่อการสนับสนุนในมิติด้านต่างๆ (ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง) มิติด้านนี้ยังเน้นที่การพิจารณาคุณค่าที่ประชาชนจะได้รับบริการอย่างเหมาะสมกับจำนวนเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายไป 4) มิติด้านความโปร่งใส (Transparency Dimension) จะเน้นในเรื่องของการให้ความชอบธรรมกับทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นประชาชนผู้รับบริการ หรือกับบุคลากรภายในหน่วยงานเอง หรือระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน นอกจากนี้ยังเน้นในเรื่องการดูแลและปราบปรามการ คอร์รัปชันในองค์กร และ 5) มิติด้านการสนับสนุนหน่วยงานภายใน (Supporting Dimension) เป็นมิติที่มีความจำเป็นสำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้เพราะสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มีบทบาทหน้าที่ทั้ง การให้บริการต่อประชาชน โดยตรง และบทบาทในการสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงพาณิชย์ เช่น กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ ผู้ตรวจราชการ เป็นต้น มิตินี้จึงจำเป็นต้องแยกออกมาต่างหาก เพื่อป้องกันการกำหนดตัวชี้วัดที่คลุมเครือและทับซ้อน

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ประเด็นเชิงโครงสร้าง

จากการศึกษาพบว่า ในการจัดทำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ นั้นเริ่มต้นจากการเป็นกระทรวงนำร่อง หรือกระทรวงที่ใช้ทดลองการดำเนินการในระบบ BSC ซึ่งกระบวนการดำเนินงานส่วนใหญ่ ยังได้รับการช่วยเหลือ และกำหนดจากสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องมิติของระบบ BSC ที่กำหนด 4 มิติ และถือเป็นภาคบังคับ หรือการแบ่งน้ำหนักความสำคัญของแต่ละมิติ ซึ่ง ก.พ.ร. ใช้เป็นมาตรฐาน แบบเดียวกันในทุกกระทรวง ทั้งที่แต่ละกระทรวงมีบทบาทหน้าที่ แตกต่างกัน หรือแม้แต่ในระดับกรม กอง ก็มีบทบาทหน้าที่ต่างกัน การนำเสนอองค์ความรู้และเครื่องมือที่ใช้สนับสนุนยุทธศาสตร์ ต่างๆ ก.พ.ร.เป็นผู้กำหนดให้ทั้งหมด เพียงแต่อาจเลือกเวลาที่เหมาะสมในการนำมาใช้ แต่ก็ต้องใช้ตามที่กำหนดมาให้ โดยเฉพาะในด้านองค์ความรู้

การดำเนินการในกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ สำนัก ก.พ.ร. อย่างมีนัยสำคัญ จนไม่สามารถสร้างสรรค์หรือคิดหากระบวนการจัดทำผลการประเมินผล การปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC และที่สำคัญ การสร้างสรรค์หรือมุมมองในด้านอื่นที่เหมาะสม และพอดี หรือพอประมาณกับหน่วยงานของตนเอง กลับถูกมองข้ามไป ด้วยเพราะไม่มีเวลาเพียงพอ หรือไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสร้างสรรค์ โดยตรง หรือเพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ เรื่องดังกล่าว ทำให้ควรต้องกลับมาพิจารณาในประเด็น ความพอดี และพอประมาณกับ องค์กรของตน

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานระดับกรม ที่ไม่ควรมีหน้าที่เทียบเท่าระดับกระทรวง และมิติต่างๆ ควรเป็นมิติที่ พอดี พอเหมาะ และพอประมาณ ไม่กว้างขวางเทียบเท่า มิติระดับกระทรวง แต่ให้มีผลของมิติที่พอดี พอเหมาะนั้น สอดคล้องกับเป้าหมายหลักของกระทรวง ซึ่งไม่จำเป็นว่าจำนวนมิติจะต้องเท่ากับมิติของกระทรวง หรือประเด็นของมิติจะต้องเหมือนกระทรวง ความสอดคล้องของระบบ BSC ไม่ได้กล่าวว่า เป้าหมายของหน่วยงานระดับล่าง จะต้องเป็นเป้าหมายเดียวกันกับระดับบน เพียงแต่กำหนดว่าต้องสอดคล้องและสนับสนุนเป้าหมายของหน่วยงานระดับบนเท่านั้น

การประยุกต์ระบบ BSC ซึ่งใช้กับองค์กรของเอกชนที่มีขนาดต่างกับ องค์กรของรัฐ จึงต้องตั้งสมมติฐานใหม่ว่า หน่วยงานหนึ่ง ๆ ของภาครัฐ เช่น กรม หรือ กอง เทียบเท่ากับองค์กรหนึ่งของเอกชน ไม่ใช่กระทรวงหนึ่งเทียบกับบริษัทหนึ่ง ซึ่งขอบข่ายของงานและจำนวนลูกค้าแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเชิงโครงสร้าง จึงเสนอแนะให้ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีหน่วยงานใหม่ หรือจะให้กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหารที่มีการกำหนดขึ้นมาในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่และรับผิดชอบ ในการกำหนด มิติต่างๆที่จะนำมาใช้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เอง หรือกับ กรมอื่นๆที่อยู่ในกระทรวงพาณิชย์ โดยอาศัยการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในองค์กรของตน อาจไม่จำเป็นต้องพึ่งพาจากสำนักงาน ก.พ.ร. ดังเช่นที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งมีการกำหนดเครื่องมือที่จะนำมาสร้างองค์ความรู้เพื่อพัฒนาบุคลากรและสนับสนุนยุทธศาสตร์ของตนเอง และทำหน้าที่ตรวจสอบผลการปฏิบัติตามระบบที่จัดสร้างขึ้น ส่วนสำนัก ก.พ.ร. ควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหลักและคอยเสนอแนะและให้การสนับสนุนเชิงวิชาการ รวมทั้งเป็นหน่วยตรวจสอบภายนอก หรืองานสนับสนุนอื่นๆ ที่เหมาะสมและจำเป็นเท่านั้น

2. ประเด็นการให้นำหนัก ของแต่ละมิติที่สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ควรใช้

ปัจจุบัน การให้นำหนักในมิติต่างๆ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งถือตามเกณฑ์ที่ สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้กำหนด โดยยึดถือตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นที่นิยมในปัจจุบัน กล่าวคือมิติประสิทธิผล ได้รับการเน้นมากกว่ามิติอื่น โดยให้นำหนักในมิติต่างๆ ดังนี้ 1) มิติประสิทธิผล ร้อยละ 60 2) มิติคุณภาพการให้บริการ ร้อยละ 10 3) มิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ร้อยละ 10 และ 4) มิติการพัฒนาองค์การ ร้อยละ 20 ทำให้การปฏิบัติงานมุ่งไปที่ผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยไม่ได้คำนึงถึง คุณภาพของผลงาน และ คุณค่าพื้นฐานของคนและองค์การซึ่งเป็นรากฐานการสร้างผลงาน โดยพิจารณาจากการให้นำหนักของมิติคุณภาพการให้บริการ เพียงร้อยละ 10 และมิติการพัฒนาองค์การ เพียงร้อยละ 20

นอกจากนั้นในหลักการบริหารประเทศ ไม่ควรมุ่งเน้นที่การคำนึงถึงมิติด้านประสิทธิภาพจนเกินกว่าเรื่องอื่น เนื่องจากเป็นการคิดเปรียบเทียบกับส่วนของต้นทุนในการดำเนินงานกับผลลัพธ์ที่ได้ หากมองผลที่ได้คือผลที่ได้ในการปฏิบัติงานภายในองค์การเท่านั้น หลักการนี้อาจยอมรับได้ แต่หากมองไปส่วนสุดท้ายของผลลัพธ์ที่ได้คือผลประโยชน์ของประชาชนนั้น อาจไม่สามารถเอาต้นทุนมาเป็นตัวชี้วัดด้วยการเปรียบเทียบได้ เพราะรัฐไม่ได้มุ่งหวังกำไรเช่นเดียวกับองค์การเอกชน เช่นในบางกรณีอาจจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากกับประชาชนกลุ่มน้อยที่ยังขาดโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะจากประชาชน หากนำเอาเงินงบประมาณมาเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพย่อมเห็นได้ชัดว่าประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นน้อยมาก ซึ่งในความเป็นจริงแม้ว่าจะเกิดประสิทธิภาพน้อยแต่ภาครัฐก็จำเป็นต้องทำจะยกเลิกการทำด้วยเหตุผลว่าเกิดประสิทธิภาพน้อยไม่ได้

ข้อเสนอแนะ ในประเด็นการให้นำหนัก ของแต่ละมิติ (ทั้งนี้อยู่ภายใต้หลักการที่ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ยังคงต้องยึดถือมิติต่างๆ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด) ควรพิจารณาให้เหมาะสม เพราะการเน้นที่ประสิทธิผล นั้นบางตัวชี้วัด ไม่ได้สะท้อนถึงความสำเร็จตามเป้าหมายหลัก คือผลประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นความสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาล เรียกว่าตัวชี้วัดบังคับ เช่น ความสำเร็จของการปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ.2548 หรือระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบ ใน

ปี พ.ศ.2549 เป็นต้น ซึ่งในประเด็นนี้สอดคล้องกับความเห็นของ Olve และคณะ ที่เห็นว่าการเลือกกลยุทธ์และตัวชี้วัดนั้นเป็นการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยที่ไม่มีเรื่องการเมืองมาแทรกแซง จริงหรือ (Olve, N., Roy, J, and Wetter, M., 1999) หรือเป็นความสำเร็จในกระบวนการปฏิบัติงานที่ซ่อนอยู่นั่นเอง เช่น ซึ่งขัดแย้งกับหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ได้ให้ความสำคัญในกระบวนการปฏิบัติงาน

ดังนั้น การให้น้ำหนัก คะแนนของแต่ละมิติ จึงควรเน้นที่ 1) มิติการพัฒนาศักยภาพ ซึ่งควรให้ค่าน้ำหนักมากที่สุด คือร้อยละ 40 และ 2) มิติคุณภาพในการปฏิบัติราชการ ร้อยละ 30 ส่วน 3) มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ ร้อยละ 20 และ 4) มิติด้านประสิทธิภาพ กำหนดให้เพียงร้อยละ 10 ทั้งนี้เพราะเป็นการพิจารณาที่ต้นเหตุ ไม่ใช่การมุ่งที่ผล กล่าวคือ การให้ความสำคัญกับบุคลากร โดยการสร้างจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน การให้บริการสาธารณะ ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคล และด้านอื่นๆที่เหมาะสม จะเป็นการสร้างค่านิยมในตัวบุคคลขึ้นก่อน และสร้างเป็นประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติของหน่วยงานเล็กๆ เช่น ระดับกอง ขยายไปเป็นของหน่วยงานที่ใหญ่ขึ้น เช่นระดับกรม และเป็นของระดับกระทรวงในที่สุด นั่นเป็นการแก้ไขที่ต้นเหตุ เมื่อบุคลากรมี จิตสำนึก มีจริยธรรม คุณธรรม ท้ายที่สุดผลของการปฏิบัติราชการย่อมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

3. ประเด็นการสร้างแรงจูงใจ

จากหลักการสร้างแรงจูงใจ ที่เกิดขึ้นตาม นโยบาย สำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2546 นั้นปรากฏว่ามีสิ่งจูงใจ 2 ประเภทคือ

1. มาตรการเชิงบวก ได้แก่ การเข้าร่วมอบรม ดูงาน หรือเข้าร่วมประชุมระดับชาติตามความประสงค์ของผู้บริหาร การเลื่อนขั้นตราของเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสายสะพายได้เร็วขึ้น การให้ไปพักผ่อนกับครอบครัวรวมทั้งมีเงินก้นถุง การให้ได้รับการเชิดชูเกียรติเป็นนักบริหารดีเด่นประจำปี และให้ได้รับใบประกาศเกียรติคุณหรือโล่จากนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ยังมีส่วนแบ่งจากการลดค่าใช้จ่าย ส่วนแบ่งจากการลดอัตราค่าจ้าง และเงินรางวัลประจำปี

2. มาตรการเชิงลบ ได้แก่ เปลี่ยนให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น ให้ลาออกหรือมอบให้บุคคลอื่นไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ แทน

ดังนั้นในปัญหาเรื่องความรู้สึกของพนักงานปฏิบัติ กับผู้บริหาร ในเรื่อง เงินรางวัล จึงควรแก้ไข โดยไม่ให้ใช้ตัวเงินเป็นสิ่งจูงใจ แต่ใช้มาตรการเชิงบวก อื่นแทน เช่นการให้ได้รับการเชิดชูเกียรติเป็นนักบริหารดีเด่นประจำปี หรือให้ได้รับใบประกาศเกียรติคุณหรือโล่เกียรติดียศจากนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

4. ประเด็นการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

จากปัญหาที่พบว่ามีบางหน่วยงานมีการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานตนเองเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย ตามตัวชี้วัด เสนอแนะให้มีการแก้ไข ในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

ควรจัดให้มีคณะกรรมการกลางของ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและจัดสรรทรัพยากรที่มี อันจะเป็นการป้องกัน การแข่งขันกันเองภายในหน่วยงาน หรือภายนอกหน่วยงาน โดยการดึงเอาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น งบประมาณ กำลังบุคลากร เครื่องมือทางเทคโนโลยีร่วม มาใช้ในหน่วยงานของตนเพื่อสร้างผลสำเร็จตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ โดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายรวมของกระทรวง ตลอดจนแก้ปัญหาในเรื่องของ ตัวชี้วัดร่วม ซึ่งต้องมีการประสานหลายหน่วยงานภายในและภายนอก

ควรจัดให้มีการพัฒนา ฝึกอบรม และสารสนเทศ เพื่อการสร้างสรร จริยธรรม และสติปัญญา ให้กับบุคลากรซึ่งถือว่าเป็น ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์การ อย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม และต่อเนื่อง เพื่อเป็นพื้นฐานทางจิตใจที่ดีในการปฏิบัติงาน ไม่แข่งขัน และถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยครั้งนี้

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมาข้างต้นนี้เอง ผู้วิจัยเห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์หรือหน่วยงานราชการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ควรนำไปเป็นประเด็นในการทบทวน และการสร้างระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้วยเครื่องมือ BSC ที่เป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เอง หรือของหน่วยงานราชการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ทั้งในด้านการประเมินผลที่เที่ยงตรง (Validity) และมีความน่าเชื่อถือ (Reliability) สะท้อนถึงการแก้ปัญหา ตามพันธกิจ ตามวัตถุประสงค์ และวิสัยทัศน์ที่วางไว้ ต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับผลการวิจัยครั้งต่อไป

1 ผู้สนใจศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วยเครื่องมือ BSC ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ควรศึกษา ในประเด็น การถ่ายทอด BSC จากสำนักงานปลัดกระทรวงลงสู่ระดับ กอง/สำนัก และ ลงสู่กลุ่มงานจนถึงรายบุคคล เพื่อศึกษาความเชื่อมโยง และความสัมพันธ์ เชิงเหตุ และผล ปัญหา อุปสรรค และผลกระทบจากการถ่ายทอดระบบ BSC ดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งทั้งองค์การ ที่สมบูรณ์ตามหลักการของระบบ BSC

2. ผู้ศึกษาอาจเลือกศึกษาในประเด็นประสิทธิภาพของการตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานตรวจสอบภายนอก โดยการศึกษาแบบสำรวจและแบบเจาะลึกควบคู่กันไป อันจะสะท้อนถึงผลการปฏิบัติที่แท้จริง

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

- กันยา อัครอารีย์. 2545. การพัฒนาดัชนีชี้วัดสมรรถนะหลักโดยใช้วิธีการประเมินแบบ
 ดุลยภาพ: กรณีศึกษาโรงงานผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก. วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตร
 มหบัญฑิต สาขาวิศวกรรมอุตสาหการ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญ สวัสดิ์สวัสดิ์. 2544. คู่มือการประเมินผลและการติดตามผลการฝึกอบรม. กรุงเทพ
 มหานคร: สวัสดิการสำนักงานก.พ.
- ชูชัย สมธิโก. 2547. การสรรหา การคัดเลือก และการประเมินผลการปฏิบัติงานของ
 บุคลากร. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐพล ขวลิทชีวัน และปราโมทย์ ศุภปัญญา. 2545. เทคนิคการวัดผลงานสมัยใหม่.
 กรุงเทพมหานคร: อินฟอรมีเดียส์ บุ๊คส์.
- บุญอนันต์ พินัยทรัพย์. 2548. “แนวทางการพัฒนาองค์การด้วยการวัดเชิงกลยุทธ์เพื่อการ
 จัดการยุคใหม่.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 45 (2/2548): 65-88.
- พลสุ เดชะรินทร์. 2544. เส้นทางจากกลยุทธ์สู่การปฏิบัติด้วย Balance Scorecard และ
 Key Performance Indicators. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย.
- _____. 2546. Balanced Scorecard รู้ลึกในการปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่ง
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรินทร์ เชาวักิตติวุฒิ. 2544. การวัดประสิทธิผลของโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ
 (Turnkey) โดยทฤษฎี Balanced Scorecard : กรณีศึกษาเฉพาะโครงการขยายระบบ
 เครือข่ายโทรศัพท์ของบริษัทจัสมินเทลคอม ซิสเต็มส์ จำกัด. โครงการพิเศษ
 วิทยาศาสตร์มหบัญฑิต สาขาการจัดการเทคโนโลยี, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มนุชญ์ วัฒนโกเมธ. การปรับตัวของข้าราชการต่อการพัฒนาระบบราชการ. เอกสารคำ
 บรรยาย ของก.พ.ร. วันที่ 26 กรกฎาคม 2546 (อึดลำเนา).

- รวันต์ ถมิ่งรักษ์สัตว์. 2546. การนำ Balanced Scorecard (BSC) มาใช้ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ. เอกสารวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรภัทร ภูเจริญ. 2545. ดัชนีวัดผลงาน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิทยาการจัดการแห่งเอเชีย.
- วิชชุดา ชัยจิราภรณ์. 2546. ศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงาน ศึกษากรณี: การประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยเทคนิค Individual Balanced Scorecard ของบริษัท ฟิลิปเซมิคอนดักเตอร์(ไทยแลนด์). เอกสารวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วัฒนา พัฒนพงศ์. 2546. BSC และ KPI เพื่อการเติบโตขององค์กรอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แปซิฟิก.
- _____. 2548. “แผนยุทธศาสตร์และการปฏิบัติการ: นวัตกรรมการจัดทำแผนสำหรับหน่วยงานราชการไทย.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 45 (2/2548): 25-64.
- ศิริณี ชุมพงศ์. 2546. การวัดผลการปฏิบัติงานของโรงพยาบาล โดยใช้ Balanced Scorecard. วิทยานิพนธ์เกสัชศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการบริหารเภสัชกิจ, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2542. รายงานฉบับสมบูรณ์ แผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ.2540-2549. กรุงเทพมหานคร.
- สรอายุ ประมวลวรชาติ. 2544. ปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในการนำ Balanced Scorecard มาใช้ในองค์กรกลุ่มธุรกิจสื่อสารของไทย : กรณีศึกษาบริษัท เทเลคอม เอเชีย จำกัด (มหาชน) และบริษัท แอ็ดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน). ภาควิชาวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการพัฒนาศาสตร์พยาบาลมนุษย, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- สิทธิศักดิ์ พุทธิชัย. 2546. การบริหารกลยุทธ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์กรด้วยวิธี
Balanced Scorecard. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี
(ไทย-ญี่ปุ่น).
- สุจิตรา วัชรจิตติภรณ์. 2544. “โครงการประเมินผลการส่งเสริมประสิทธิภาพกรมที่ดินด้วยตัว
ชี้วัด (Key Performance Indicator(KPI) ของระบบวัดผลปฏิบัติงานดุลยภาพ(Balanced
Scorecard)ของกรมที่ดิน.” จุฬาลงกรณ์ธุรกิจปริทัศน์ 23,87(มี.ค.44) 24-46.
- สุวิต ศรีใหม่. 2546. ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้การบริหารเชิงคุณภาพ การควบคุม
ทางการจัดการและการสื่อสารกลยุทธ์ในองค์กร. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต
สาขาวิชาบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) 2545. คู่มือการพัฒนาระบบการบริหารมุ่ง
ผลสัมฤทธิ์. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). 2546ก. บันทึกความเห็นของ ก.พ.ร.
เรื่องการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.
13 สิงหาคม 2546. (อัดสำเนา).
- _____. 2546ข. “กรอบแนวคิดและวิธีการประเมินการปฏิบัติราชการ.” เอกสารประกอบการ
ประชุมชี้แจงกรอบแนวคิดและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ วันที่ 10 ตุลาคม
2546. (อัดสำเนา).
- _____. 2546ค. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550).
(Online). www.dld.co.th, 10 มีนาคม 2550.
- สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์. 2546. โครงสร้างการทำงาน (อัดสำเนา).
- _____. 2547. ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติราชการของกระทรวง
พาณิชย์และของสำนักงานปลัดกระทรวง. (อัดสำเนา)
- _____. 2548. รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี
งบประมาณ พ.ศ.2548 (ตุลาคม 2547-กันยายน 2548) (อัดสำเนา).

_____. 2549. รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 (ตุลาคม 2548—กันยายน 2549) (อึดสำเนา).

อรสา อัครวัชรานุกร. 2546. การสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกลุ่มงานพยาบาลสถาบันมะเร็งแห่งชาติ ตามแนวคิดระบบวัดผลดุลยภาพ. วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการพยาบาล, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัจฉกร. 2542. การประเมินผลการปฏิบัติงาน :แนวความคิดหลักการ วิธีการ กระบวนการ. กรุงเทพมหานคร: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

อัจฉรา จันทร์ฉาย. 2545. การวางแผนกลยุทธ์และการจัดทำ BSC. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อันดามัน ซอฟท์ ,บจก. 2546. การบริหารองค์กรเชิงยุทธศาสตร์โดยใช้เครื่องมือ **Balanced Scorecard**: เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ. วันที่ 1-2 พฤศจิกายน 2546. (อึดสำเนา).

อานันท์นที จันทร์วรรณดี. 2544. ปัจจัยด้านเป้าหมายองค์กรที่มีผลต่อการตัดสินใจนำแนวคิด **Balanced Scorecard** มาใช้ในองค์กร : กรณีศึกษา ฝ่ายทรัพยากรบุคคลและธุรการทั่วไป บริษัท พัทยาฟูดอินดัสตรี จำกัด. ภาคนิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการพัฒนาระบบบริหารมนุษย์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Bertelsmann Foundation. 2001. **Balanced e-Government** (Online). www-it.fmi.uni-sofia.bg/eg/res/balancede-gov.pdf, February 10, 2007.

Boggs, William Brady. 2002. **An Exploratory Study of The Relationship Between Organizational Culture Types and A Balanced Scorecard of Effectiveness Measures in The Church**. Dissertation, Regent University. (Online). www.proquest.umi.com, February 10, 2007.

Brignal, S. 2002. **Performance Measurement and Management Literature Review** (Online). www.idea.gov.uk/idk/aio/306299, March 12, 2007.

- Deming, W. E. 1986. **Out of The Crisis**. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study.
- German Institute For Economics Research (DIW) Berlin. 2004. **The Balanced Scorecard Approach to Integrating Sustainability Policies**. (Online).
www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/blazejczak_f.pdf, February 15, 2007.
- Hagigi, F. A. 1999. **Developing a Performance Scorecard for Public Health Programs and Services: Children's Medical Service in Los Angeles County**. Dissertation, University of California. (Online). www.proquest.umi.com, February 10, 2007.
- Hasan and Hendrika Tibbits. 2002. **Strategic Management of Electronic Commerce: an adaptation of the Balanced Scorecard**. . (Online).
www.uow.edu.au/hasan/aica/hasan-tibbits.htm.
- Hettefelt, Ulrika ; Karlsson, Charlotte. 2002. **Balanced Scorecard in Local Government**. Master thesis, Linköping University. Sweden.
(Online) Available: www.diva-portal.org/liu/undergraduate.
- Jucius, M. J. 1956. **Personnel Management** . Illinois: Richard D. Erwin.
- Kaplan, R. S. and Norton, D. P. 1992. "The Balanced Scorecard—Measure that Drive Performance." **Harvard Business Review**. Jan–Feb: 71–79.
- _____. 1996. **The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action**. Massachusetts: Harvard Business School Press.
- _____. 2001. **The Strategy Focused Organization**. Massachusetts: Harvard Business School Press.
- _____. 2005. "The Office Of Strategy Management" **Harvard Business Review**, 83,10 (October), pp. 72–80.

- Keir, Stephen Thomas. 2004. **A Development Plan for Implementing a Balanced Scorecard Methodology : The Case of National Cancer Institute's Division of Cancer Prevention.** Dissertation, The University of North Carolina at Chapel Hill. (Online). [www/proquest.umi.com](http://www.proquest.umi.com), February 10, 2007.
- Leif Skiftenes Flak, and Willy Dertz. 2005. **Stakeholder Theory and Balanced Scorecard to Improve IS Strategy Development in Public Sector.** Dissertation, Agder University College. Norway. (Online). www.hia.no/iris28/Docs/IRIS2028-1109.pdf, February 18, 2007.
- Lesneski, Cheryll D. 2005. **Developing a Performance Measurement System for Local Public Health Agencies in The Florida Department of Health Using The Balanced Scorecard Framework.** Dissertation, The University of North Carolina at Chapel Hill. USA. (Online). [www/proquest.umi.com](http://www.proquest.umi.com), February 10, 2007.
- Linard, K, and Fleming, C. 2001. **Linking Corporate Vision and KPIs in A Balanced Scorecard for Public Sector Agencies.** (Online). www.aes.asn.au, February 22, 2007.
- Macro Ahrendt. 2006. **Balanced Scorecard in Public Sector : Realising the Open Source Software Strategy With the IT-Balanced Scorecard.** Diploma thesis, Reutlingen University. (Online). <http://pascal.case.unibz.it/retrieve/3364/OS-BSC.En.pdf>, March 16, 2007.
- Malin Sofia Harlem. 2002. **Using The Balanced Scorecard to Overcome Barriers in Strategy Implementation.** Master Thesis, Goteborg University. (Online). www-it.fmi.uni-sofia.bg/eg/res/balancede-gov.pdf, February 19, 2007.
- Maisel, S. Lawrence. "Performance Measurement:The Balanced Scorecard Approach." **Journal of Cost Management(Summer 1992).** p50.

- Medinet, Ann F. 2004. **Determinants of School Effectiveness and Student Satisfaction in Colleges and University**. Dissertation, Rutgers the State University of New Jersey. (Online). www.proquest.umi.com, February 10, 2007.
- Miville, Nina DeCario. 2005. **Factors Influencing the Diffusion of Innovation and Managerial Adoption of New Technology**. Dissertation, Nova Southeastern University (Online). www.huizenga.nova.edu/doctoral/dissertation.cfm, February 10, 2007.
- Neely,A.D., Gregory, M.J. and Platts, K.W. (1995) "Performance Measurement System Design: A Literature Review and Research Agenda." **International Journal of Operations and Production Management**, Vol. 15, No0 4, pp. 80-116.
- Neely,A.D 1998. **Measuring Business Performance: Why, What and How**. London : The Economist in Association with Profile Book Ltd.,
- Niven, P. R. 2002. **Balanced Scorecard Step-By-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results**. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.,
- _____. 2003. **Balanced Scorecard Step-By-Step for Government and Nonprofit Agencies**. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.,
- Norreklit, H. 2000. **Performance Measurement and Management Literature Review** (Online). www.idea.gov.uk/idk/aio/306299, March 12, 2007.
- Olve, N., Roy, J, and Wetter, M. 1999. **Performance Drivers: A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard**. New York: John Wiley & Sons, Ltd.
- Robinson, Victoria Ann. 2001. **Development of a Balanced Scorecard for Public Health Using the Modified Nominal Group Technique Consensus Method**. Dissertation, Queen's Univesity at Kingston(Canada). (Online). www.proquest.umi.com, February 10, 2007.

- Rolstadas, A. 1995. **Performance Management**. London: Chapman & Hall .
- Toivanen, Jouko Ensio. 2001. **Implementation of the Balanced Scorecard and Current Use of The Balanced Scorecard in Finland**. (Online). www.proquest.umi.com, February 10, 2007.
- Walton, M. 1986. **The Deming Management Method**, New York, NY: Perigee.
- Wehrmeyer, W. 1995. **Measuring Environmental Business Performance**. United Kingdom: Stanley Thornes.
- Zairi, M. 1994. **Measuring Performance for Business Results**. London: Chapman & Hall.

ภาคผนวก

กระทรวงพาณิชย์

ประวัติความเป็นมา

กระทรวงพาณิชย์ เดิมชื่อ กระทรวงเศรษฐกิจ ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ปัจจุบัน กระทรวงพาณิชย์ มีภารกิจทั้งในประเทศ เช่นการดูแลราคาสินค้าเกษตรและรายได้เกษตรกร ดูแลผู้บริโภค ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจการค้า คุ่มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญา ส่วนภารกิจด้าน ต่างประเทศ เช่น เจริญการค้าระหว่างประเทศ จัดระเบียบและบริหารการนำเข้าส่งออก เป็นต้น

กระทรวงพาณิชย์แบ่งส่วนราชการ ออกเป็นดังนี้ 1) สำนักงานรัฐมนตรี 2) สำนักงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ 3) กรมการค้าต่างประเทศ 4) กรมการค้าภายใน 5) กรมพัฒนาธุรกิจ การค้า 6) กรมส่งเสริมการส่งออก 7) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 8) กรมการประกันภัย 9) กรมทรัพย์สินทางปัญญา 10) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ 11) สำนักงาน ต่างประเทศ

วิสัยทัศน์

“เป็นกระทรวงผู้นำในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่าง ประเทศให้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เพื่อให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีในทุกกระดับ”

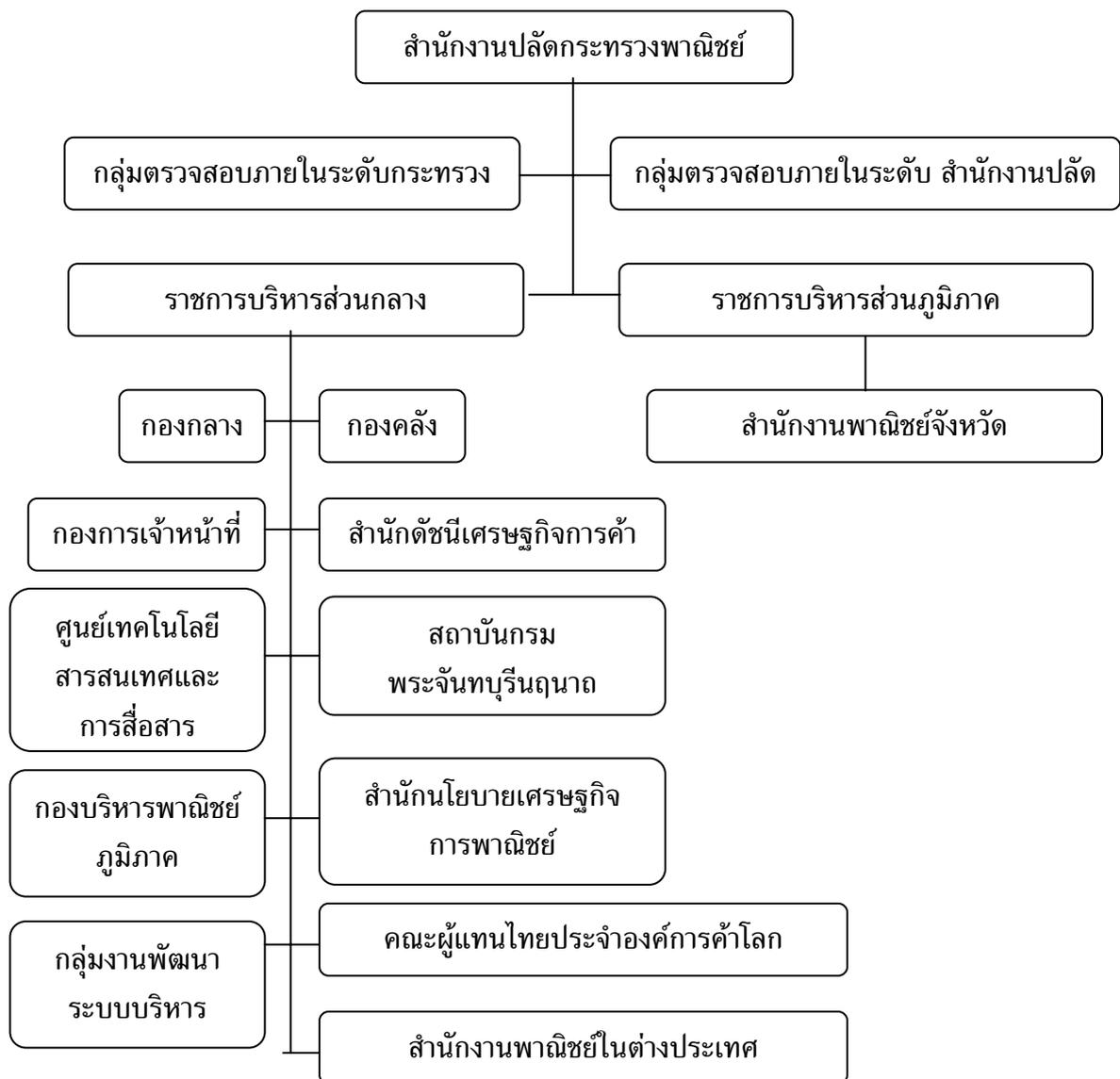
พันธกิจ

1. สร้างรายได้เข้าสู่ประเทศ
2. สร้างความแข็งแกร่งให้ระบบเศรษฐกิจการค้าภายในประเทศ
3. สร้างความเข้มแข็งและพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้บริโภค

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็น หน่วยงานระดับ กรม ของกระทรวงพาณิชย์ มี โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

โครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์



แผนภูมิ โครงสร้างสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปี พ.ศ. 2549

วิสัยทัศน์

“เป็นองค์กรหลักในการผลักดันนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจการพาณิชย์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์”

พันธกิจ

1. เสนอแนะนโยบายและจัดทำยุทธศาสตร์ รวมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของกระทรวง
2. ส่งเสริมการค้าและแก้ไขปัญหาการพาณิชย์ในประเทศและต่างประเทศ
3. พัฒนาระบบสารสนเทศการพาณิชย์ และจัดทำตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจการค้า
4. พัฒนาบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีภารกิจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และแปลงนโยบายของกระทรวงพาณิชย์เป็นแผนปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากร และบริหารราชการประจำทั่วไปของกระทรวงพาณิชย์ เพื่อการบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 1. ศึกษาวิเคราะห์ จัดทำข้อมูลเพื่อเสนอแนะรัฐมนตรี เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง
 2. พัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวง
 3. แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน
 4. จัดสรรและบริการทรัพยากรของกระทรวง เพื่อให้เกิดการประหยัดคุ้มค่าและสมประโยชน์
 5. ประสานการปฏิบัติงาน รวมทั้งการกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสังกัดกระทรวง
 6. ดูแลงานประชาสัมพันธ์ การต่างประเทศ และพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย
 7. ประสานการบริหารราชการและปฏิบัติงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงในส่วนภูมิภาคและต่างประเทศ

8. ศึกษากำหนดมาตรฐานและจัดทำดัชนีราคา ดัชนีปริมาณ ดัชนีการพาณิชย์ และดัชนีวัฏจักรเศรษฐกิจ
 9. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการและคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
 10. จัดทำและพัฒนาระบบข้อมูลเศรษฐกิจการค้า พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นศูนย์กลางข้อมูลกลางของกระทรวง
 11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- 2 ส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
- ราชการบริหารส่วนกลาง
1. กองกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. ปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงานปลัดกระทรวงและของกระทรวง
 - ข. ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของสำนักงานปลัดกระทรวง
 - ค. ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรมของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง
 - ง. ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิเทศสัมพันธ์และพิธีการรับรอง
 - จ. บริหารงานทั่วไปของสำนักงานปลัดกระทรวงและของกระทรวง ซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ
 2. กองการเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. จัดทำยุทธศาสตร์และแผนการบริหารบุคลากรของกระทรวง
 - ข. จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของสำนักงานปลัดกระทรวงและที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง รวมทั้งงานสวัสดิการเว้นแต่การฝึกอบรม
 - ค. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3. กองคลัง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. จัดทำยุทธศาสตร์และแผนการบริหารงบประมาณของกระทรวง
 - ข. ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่และยานพาหนะของสำนักงานและที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง
 - ค. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. จัดทำและพัฒนาระบบงานข้อมูลเศรษฐกิจการค้า
 - ข. จัดทำและพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ
 - ค. พัฒนาระบบงานและฐานข้อมูล ระบบการเชื่อมโยงเครือข่ายการสื่อสารข้อมูลภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน
 - ง. เป็นศูนย์สารสนเทศทางการค้า
 - จ. สนับสนุนข้อมูลสารสนเทศแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - ฉ. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5. สถาบันกรมพระจันทบุรีนฤนาถ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. วางแผน พัฒนา และจัดการฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง
 - ข. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

6. สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การค้าโลก มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 - ก. เสนอความเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านการพาณิชย์ เพื่อประกอบการกำหนด นโยบาย วางแผน และแก้ไขปัญหาการค้าระหว่างประเทศ
 - ข. ประสานงานกับผู้นำเข้าและผู้ส่งออกเพื่อแก้ปัญหาและข้อพิพาททางการค้า รวมทั้งรักษาปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศ
 - ค. ปฏิบัติงานในฐานะผู้แทนของประเทศไทยในการเจรจาทางการค้าอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

- ง. ประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนในการจัดทำ รวบรวม และเผยแพร่ข้อมูลทางการค้า
- จ. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

7. สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ก. ศึกษา สำรวจ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำดัชนีราคา ดัชนีปริมาณ ดัชนีการพาณิชย์ และดัชนีวัฏจักรเศรษฐกิจ
- ข. ศึกษาวิเคราะห์ วิจัย กำหนด มาตรฐานดัชนีราคา ดัชนีปริมาณ ดัชนีการพาณิชย์ และดัชนีวัฏจักรเศรษฐกิจ
- ค. วางแผนและพัฒนาระบบการจัดทำดัชนี รวมทั้งวิเคราะห์และพัฒนาระบบการประมวลผลราคาและดัชนี
- ง. อบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับดัชนี
- จ. บริการและเผยแพร่ข้อมูลราคาและดัชนี
- ฉ. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

8. สำนักนโยบายเศรษฐกิจการพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ก. ศึกษา วิเคราะห์วิจัยเพื่อการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และมาตรการเศรษฐกิจการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- ข. เป็นหน่วยประสานกลางในการดำเนินการตามนโยบาย และ มาตรการทางการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศให้เป็นเอกภาพ
- ค. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- ง. จัดทำและประสานแผนพัฒนาการพาณิชย์ รวมทั้งแผนปฏิบัติการ แผนยุทธศาสตร์ แผนงานหรือโครงการของกระทรวง และหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการในต่างประเทศ รวมทั้ง การเร่งรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน
- จ. ติดต่อประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศ ด้านความช่วยเหลือทางการพาณิชย์

- ฉ. จัดวางระบบพัฒนาและประสานนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด และหน่วยงานในต่างประเทศในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวง
- ช. ดำเนินการเกี่ยวกับงานนโยบายเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง
- ซ. ศึกษาวิเคราะห์และรายงานสถานการณ์และนโยบายเศรษฐกิจทางการค้าของประเทศคู่ค้าและคู่แข่งที่สำคัญ
- ฅ. ศึกษาวิจัยเชิงรุกเกี่ยวกับผลกระทบการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโดยรวมและรายสาขาทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อกำหนดนโยบายทางการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- ญ. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

9. กองบริหารพาณิชย์ภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ก. ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะแผนยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์ในภูมิภาค
- ข. ศึกษา วิเคราะห์ นโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจการค้า ในภูมิภาค
- ค. เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลทางการปฏิบัติงานของกระทรวงตามแผนภูมิภาค
- ง. เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการในส่วนภูมิภาค
- จ. วิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันเกิดจากผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการในส่วนภูมิภาค
- ฉ. ประสาน สนับสนุน และเผยแพร่ ข้อมูลในส่วนภูมิภาค
- ช. ประสานและร่วมดำเนินการโครงการในภูมิภาค เช่น โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์
- ซ. จัดทำแผนการตรวจราชการของกระทรวง
- ฅ. สนับสนุนงานตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวง
- ญ. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- สำนักงานพาณิชย์จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ก. ประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกระทรวงในส่วนภูมิภาค รวมทั้งประสานและสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการพาณิชย์ในเขตพื้นที่จังหวัด ตลอดจนปฏิบัติงานซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ
- ข. ประสานและจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการด้านการพาณิชย์ รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการ การตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับแผนแม่บทของกระทรวงและแผนจังหวัด ตลอดจนกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง และเป็นหน่วยข้อมูลทางการพาณิชย์ในเขตพื้นที่จังหวัด
- ค. ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานด้านการพาณิชย์ เพื่อแก้ปัญหาตลาดการค้าภายในประเทศและปัญหาทางการค้าอื่นๆ
- ง. ปฏิบัติงานตามกฎหมายในความรับผิดชอบของกระทรวง ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- จ. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ประวัติการศึกษาและการทำงาน

| | |
|----------------------------------|--|
| ชื่อ - นามสกุล | นายเสาวพงษ์ ยมาพัฒน์ |
| วัน เดือน ปี ที่เกิด | วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2499 |
| สถานที่เกิด | จังหวัดราชบุรี |
| ประวัติการศึกษา | บริหารธุรกิจบัณฑิต (การบัญชี) มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง ศิลปศาสตรบัณฑิต (ปรัชญา) มหาวิทยาลัยรามคำแหง เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (เทคโนโลยีการบริหาร) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ บัญชีมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| ตำแหน่งหน้าที่การงาน ปัจจุบัน | กรรมการผู้จัดการ |
| สถานที่ทำงานปัจจุบัน | บริษัท ซี.พี.เอ. จำกัด 700/54 อาคารรีเจ้นท์ศรีนครินทร์ ทาวเวอร์ แขวงสวนหลวง เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร |