

การศึกษาระบบการบริหารผลการดำเนินงานของ องค์กรรัฐวิสาหกิจ ตามแนวทาง Balanced Scorecards

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 28 กุมภาพันธ์ 2564

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 5 พฤษภาคม 2564

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 7 พฤษภาคม 2564

ดร.ปาริชาติ มณีมัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาการบัญชี

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

สุธิภรณ์ ตรีกตรอง

อาจารย์ประจำสาขาวิชาการตลาด

คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาระบบการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ วิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวทาง Balanced Scorecards (BSC) และเสนอรูปแบบการประยุกต์ BSC เพื่อการบริหารผลการดำเนินงาน โดยใช้วิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษากรณีศึกษาหนึ่ง เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก การศึกษาเอกสาร และการสังเกตการณ์ดำเนินงาน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการศึกษาพบว่า องค์กรกรณีศึกษามีการใช้ระบบบริหารผลการดำเนินงานแต่ยังขาดความสมบูรณ์ในบางองค์ประกอบเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทาง BSC การกำหนดยุทธศาสตร์หลักขององค์กรไม่ได้คำนึงถึงภารกิจด้านการตอบสนองนโยบายของรัฐและการให้บริการแก่สังคม เป้าประสงค์และตัวชี้วัดยังไม่สะท้อนความสำเร็จขององค์กรอย่างสมดุลทุกมุมมองตามแนวทาง BSC โดยเน้นไปที่ด้านกระบวนการภายในเป็นหลัก ขาดการให้ความสำคัญกับมุมมองด้านลูกค้าและความสำเร็จด้านการเงิน งานวิจัยนี้จึงนำเสนอรูปแบบการปรับระบบการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจสู่แนวทาง BSC ที่เหมาะสม เพื่อเป็นเครื่องมือในขับเคลื่อนผลการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมาย

คำสำคัญ: ระบบการบริหารผลการดำเนินงาน Balanced Scorecards รัฐวิสาหกิจ

Performance Management System of a State-Owned Enterprise Applying Balanced Scorecards

Received: February 28, 2021

Revised: May 5, 2021

Accepted: May 7, 2021

Dr.Parichart Maneemai

Assistant Professor in Accounting,
Faculty of Commerce and Management,
Prince of Songkla University, Trang Campus

Suthiporn Truktrong

Lecturer in Marketing,
Faculty of Commerce and Management,
Prince of Songkla University, Trang Campus

ABSTRACT

This research investigates the performance management system of a state-owned enterprise (SOE) and compares it with the Balanced Scorecard (BSC) approach. The insights obtained are used to propose a guideline for the SOE to apply BSC. This study employs the case study research method based on one SOE. Data was collected through in-depth interviews, textual analysis, and the observations method, followed by the content analysis technique. We observe that the SOE applies a performance management system that lacks some essential aspects comparing with the BSC. The corporate strategies did not take into account the governmental and social responsibility aspects. Strategic goals and indicators were not set in a balanced way in accordance with the BSC perspectives. The SOE places the most importance to the internal business process measures and pays less attention to the customer and financial perspectives when setting strategic goals. This research proposes a guideline for SOE to apply BSC as a tool to drive organizational performance.

Keywords: Performance Management System, Balance Scorecards, State-Owned Enterprise

บทนำ

ภายใต้สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่มีความไม่แน่นอนและการแข่งขันรุนแรงในปัจจุบัน ระบบการบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management System: PMS) ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (van Helden and Reichards, 2016) โดย PMS เป็นชุดเครื่องมือทางการบริหารที่ผู้บริหารนำมาใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมาย ประกอบด้วย กระบวนการวางแผนที่สะท้อนความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม การกำหนดผลการดำเนินงานและวิธีการวัดผลที่สะท้อนความสำเร็จขององค์กร รวมถึงกระบวนการควบคุมและติดตามผล (Franco-Santos and Otley, 2018; Johanson et al., 2019) อย่างไรก็ตาม แม้ PMS จะได้รับการยอมรับจากนักวิชาการว่าเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนผลการดำเนินงานขององค์กรสู่เป้าหมาย แต่ในทางปฏิบัติยังมีความเข้าใจค่อนข้างจำกัดเกี่ยวกับขอบเขตและองค์ประกอบของ PMS (Johanson et al., 2019)

Balanced Scorecard (BSC) เป็นเครื่องมือในการบริหารผลการดำเนินงานที่ได้รับความนิยมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดย BSC เป็นระบบการบริหารผลการดำเนินงานที่มุ่งเน้นกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์ 4 มุมมอง คือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการเติบโต โดยการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายระดับองค์กรและเป้าหมายระดับบุคคล เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนผลการดำเนินงานสู่เป้าหมาย ผลการศึกษาในอดีตยืนยันว่า BSC สามารถแก้ปัญหาผลการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ให้ดีขึ้นได้อย่างแท้จริง (Hasan, 2017) ดังนั้น องค์กรทั่วโลกจึงได้มีการนำ BSC มาใช้ในการบริหารผลการดำเนินงานกันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคธุรกิจ (Panyasiri, 2016; Terziev et al., 2017; Cano et al., 2017; Acuna-Carvajal et al., 2019) อย่างไรก็ตาม แนวคิดแรกเริ่มของการพัฒนา BSC เพื่อสนับสนุนการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรม จึงเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมและพร้อมใช้ในองค์กรที่มุ่งแสวงหากำไรมากกว่าองค์กรภาครัฐหรือองค์กรประเภทไม่มุ่งแสวงหากำไร ทำให้การประยุกต์เครื่องมือดังกล่าวในองค์กรข้างต้นยังมีความไม่ชัดเจนและจำเป็นต้องปรับให้เหมาะสมกับบริบทขององค์กร (Kureshi, 2014; Alberto et al., 2020)

องค์กรรัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้ และเพื่อสนองนโยบายทางสังคมต่าง ๆ ของภาครัฐ โดยรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยส่วนใหญ่มุ่งเน้นด้านการตอบสนองนโยบายภาครัฐและสังคมมากกว่าการมุ่งแสวงหากำไร (Khongmalai and Distanont, 2017) เป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีผลการดำเนินงานทางการเงินต่ำ ดังนั้น การบริหารผลการดำเนินงานให้สำเร็จอย่างสมดุลจึงเป็นความท้าทายขององค์กรประเภทนี้ สำหรับในประเทศไทย กระทรวงการคลังได้มีนโยบายนำระบบการบริหารจัดการ เพื่อสร้างมูลค่าเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Management: EVM) มาใช้ในองค์กรรัฐวิสาหกิจ ภายใต้ระบบ EVM รัฐวิสาหกิจจะต้องมีการจัดทำ BSC และนำมาเชื่อมโยงกับ EVM ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการนำ BSC มาใช้ในองค์กรรัฐวิสาหกิจไทยอย่างเป็นรูปธรรม แม้องค์กรรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ประยุกต์ใช้ BSC เพื่อการบริหารผลการดำเนินงาน เช่น การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) แต่ก็ยังมีองค์กรรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ยังไม่ได้เริ่มประยุกต์ใช้ BSC จึงเป็นที่น่าสนใจว่าองค์กรรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีกระบวนการในการบริหารผลการดำเนินงานเดิมอย่างไร และจะมีวิธีการในการปรับเข้าสู่ระบบ BSC ได้อย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบและกระบวนการบริหารผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้เริ่มใช้ BSC โดยการเปรียบเทียบระบบที่ใช้เดิมกับแนวคิด BSC เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับระบบการบริหารผลการดำเนินงานสู่แนวทาง BSC ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด อันจะนำไปสู่การปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยผลการศึกษาสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการปรับระบบการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรสู่แนวทาง BSC ของรัฐวิสาหกิจและองค์กรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน อีกทั้งยังสามารถนำไปอ้างอิง เพื่อขยาย

องค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ระบบการบริหารผลการดำเนินงาน โดยใช้ตัวแบบ BCS ในองค์กรประเภท รัฐวิสาหกิจภายใต้บริบทของประเทศไทยอีกด้วย

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจกรณีศึกษา (2) วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบการบริหารผลการดำเนินงานเดิมกับแนวทาง BSC (3) เสนอแนวทางที่เหมาะสมในปรับระบบการบริหารผลการดำเนินงานสู่แนวทาง BSC สำหรับองค์กรประเภทรัฐวิสาหกิจ

บทวนวรรณกรรม

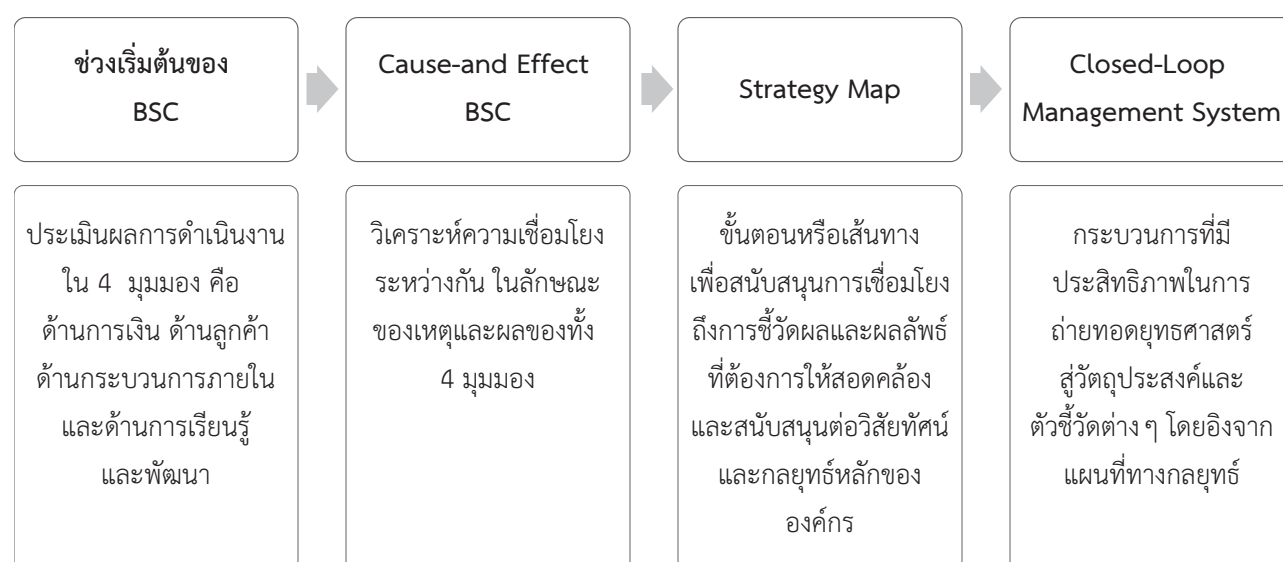
การบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management System: PMS) ถือเป็นหัวใจแห่งความสำเร็จขององค์กรทุกประเภททั้งภาครัฐและเอกชน ผลการศึกษาของ van Helden and Reichard (2016) ยืนยันว่า กระบวนการในการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรทั้ง 2 แบบไม่มีความแตกต่างกันมากนัก เพียงแต่องค์กรภาครัฐให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานด้านการเงิน ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่หลากหลายกว่าทั้งทางด้านการเงินและด้านที่มีใช้การเงิน เพื่อตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม นอกจากนี้องค์กรภาครัฐก็สามารถออกแบบ PMS ได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับกลยุทธ์องค์กรมากกว่าเมื่อเทียบกับหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงควรเรียนรู้วิธีการในการเชื่อมโยง PMS และกลยุทธ์ขององค์กรจากภาคเอกชน จะทำให้การบริหารผลการดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและสามารถนำไปสู่การบรรลุผลการดำเนินงานที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานแสวงหากำไรภายใต้การควบคุมของรัฐ มีรูปแบบการบริหารงานแบบผสมผสานระหว่างการตอบสนองนโยบายภาครัฐและมุ่งแสวงหากำไรในเชิงธุรกิจ จึงควรจะให้ความสำคัญกับ PMS เช่นเดียวกับภาคเอกชน

ระบบการบริหารผลการดำเนินงาน เป็นกระบวนการบริหารที่องค์กรใช้เพื่อสนับสนุนให้เกิดการประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย โดย Johanson et al. (2019) ได้นำเสนอส่วนประกอบสำคัญของกระบวนการ PMS ได้แก่ วิสัยทัศน์ แผนกลยุทธ์ เป้าหมาย/ปัจจัยความสำเร็จ/ปัจจัยเสี่ยง การประเมินผลการดำเนินงาน และการประเมินผลระบบ โดยแนวคิดนี้เป็นการพัฒนาต่อยอดจากกรอบแนวคิด PMS ที่เสนอโดย Ferreira and Otley (2009) ซึ่งประกอบด้วย (1) วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร (2) ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรในอนาคต (3) โครงสร้างองค์กรและสิ่งที่ส่งผลต่อการออกแบบและการใช้ PMS (4) กลยุทธ์ แผน และกระบวนการที่นำไปสู่ความสำเร็จ (5) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กร (6) ระดับความสำเร็จตามตัวชี้วัด (7) กระบวนการประเมินผลการดำเนินงาน (8) รางวัล/การลงโทษ ด้านการเงิน/ด้านที่มีใช้การเงิน และผลกระทบต่อผู้บริหาร/พนักงาน (9) ระบบข้อมูลสนับสนุนการดำเนินงานของ PMS (10) ชนิดของข้อมูลและเครื่องมือในการควบคุม (11) การปรับเปลี่ยน PMS ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในและภายนอก (12) ความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบของ PMS

การบริหารผลการดำเนินงาน โดยแนวคิด Balanced Scorecard

Balanced Scorecard (BSC) เป็นเครื่องมือบริหารผลการดำเนินงานที่พัฒนาและเสนอโดย ดร. Robert S. Kaplan และ ดร. David Norton ในปี ค.ศ. 1992 โดยแรกเริ่ม BSC ได้เสนอแนวคิดการประเมินความสำเร็จขององค์กรในมุมมองอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านการเงินเพียงอย่างเดียว โดยกล่าวถึงผลการดำเนินงานขององค์กรใน 4 มุมมอง ได้แก่ (1) มุมมองทางด้าน

การเงิน เป็นมุมมองที่มุ่งหาคำตอบว่าองค์กรจะประสบผลสำเร็จทางการเงินได้ต้องประกอบด้วยปัจจัยใดบ้างในมุมมองของผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของ (2) มุมมองทางด้านลูกค้า เป็นมุมมองที่มุ่งบรรลุถึงเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กรในสายตาของลูกค้า หรือลูกค้าต้องการให้องค์กรเป็นอย่างไร (3) มุมมองทางด้านกระบวนการภายใน เป็นมุมมองที่มุ่งว่าหากจะทำให้เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นและลูกค้าเกิดความพอใจ องค์กรจะต้องมีการจัดการภายในอย่างไร และ (4) มุมมองทางการเรียนรู้และเติบโต เป็นมุมมองที่มุ่งว่าองค์กรจะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงอย่างไร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างยั่งยืน โดย 4 มุมมองต้องมีความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรและควรให้ความสำคัญกับทุกมุมมองอย่างสมดุลกัน (Rahimi et al., 2018; Malbasic and Marimon, 2019) ต่อมาในยุคที่ 2 มีพัฒนากระบวนการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดในลักษณะของเหตุและผลระหว่างกันของทั้ง 4 มุมมอง ซึ่งเรียกว่า Cause-and-effect relationship และได้พัฒนากระบวนการการสร้างแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy map) ที่แสดงเป็นขั้นตอนหรือเส้นทางที่จะดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการเชื่อมโยงตัวชี้วัดผลและผลลัพธ์ที่ต้องการให้สอดคล้องและสนับสนุนต่อวิสัยทัศน์และกลยุทธ์หลักขององค์กร โดยแผนที่ทางกลยุทธ์ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในองค์กรต่าง ๆ (Wu, 2012) ในยุคที่ 3 BSC ได้มุ่งสนับสนุนความสำเร็จขององค์กรด้วยการสนับสนุนแผนระยะยาว โดยการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ให้สามารถวัดได้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว และแปลงสู่กิจกรรมและผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงกัน (Close-Loop Management System) โดยวิวัฒนาการของ BSC ซึ่งถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดย Kaplan and Norton (1992, 1996, 2004, 2008) นำไปสู่กระบวนการนำ BSC ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ แสดงดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1: วิวัฒนาการของ BSC

(Kaplan and Norton, 1992, 1996, 2004, 2008)

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า BSC เป็นเครื่องมือบริหารผลการดำเนินงานที่ได้รับความนิยมในองค์กรทั่วโลก (Rompho, 2010) ทั้งองค์กรขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก (Cano et al., 2017; Radnor and Barnes, 2007; Acuña-Carvajal et al., 2019) อย่างไรก็ตาม แม้ว่า BSC จะได้รับการยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลาย อีกทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารผลการดำเนินงาน แต่ระดับความสำเร็จในการนำ BSC ไปใช้ขึ้นอยู่กับบริบทขององค์กร (Hasan and Chyi, 2017) อีกทั้งรูปแบบแนวทางในการนำไปประยุกต์ใช้เหมาะสม (Paladino, 2007) ผลการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า มีองค์กรเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ประสบความสำเร็จ (Krause, 2003; Neely and Bourne, 2000; Zeng and Luo, 2013) ตั้งแต่

ช่วงปี ค.ศ. 2015-2019 เป็นต้นมาพบว่า การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการนำ BSC ไปประยุกต์ใช้ เพื่อการบริหารผลการดำเนินงาน ในองค์กรลักษณะต่าง ๆ มีแนวโน้มสูงขึ้นกว่าการศึกษาประเด็นอื่น ๆ (Fitima and Elbanna, 2020) ซึ่งนักวิจัยด้านการจัดการ ได้มีความพยายามในการศึกษาและพัฒนาารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับองค์กร เพื่อให้ BSC มีประโยชน์สูงสุด

การประยุกต์ใช้ BSC ในการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ

นับตั้งแต่ ดร. Kaplan และ ดร. Norton ได้นำเสนอแนวคิด BSC และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่า BSC เป็นเครื่องมือที่สามารถช่วยให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัย การประยุกต์ใช้ BSC ในองค์กรประเภทรัฐวิสาหกิจนั้นยังมีจำนวนไม่มากนัก ในปี ค.ศ. 2007 ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) โดย Johnson และ Beiman ได้ศึกษาและนำเสนอ BSC framework สำหรับองค์กรรัฐวิสาหกิจในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 กลุ่ม ตามโครงสร้างการควบคุมของภาครัฐ ได้แก่ (1) แบบกระจายอำนาจ เป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (2) แบบรวมอำนาจ เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเท่านั้น และ (3) แบบคู่ผสมคือ องค์กรรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสองกระทรวงสำคัญ โดยจุดเริ่มต้นที่เหมาะสมในการพัฒนา BSC สำหรับองค์กรรัฐวิสาหกิจคือ การกำหนดทิศทางและประเด็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมครอบคลุมและชัดเจนโดยกระทรวงที่รับผิดชอบ โดย Johnson and Beiman (2007) ได้ทำการศึกษาการประยุกต์ BSC เพื่อขับเคลื่อนผลการดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจในประเทศจีน โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยกรณีศึกษา จำนวน 3 กรณีศึกษาพบว่า BSC สามารถช่วยปรับปรุงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้ดีขึ้น และได้นำเสนอรูปแบบการประยุกต์ใช้ BSC ในองค์กรรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย (1) กำหนดพันธกิจ วิสัยทัศน์ แผนกลยุทธ์และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ขององค์กร (2) เชื่อมโยงยุทธศาสตร์ขององค์กรสู่เป้าหมายผลการดำเนินงานตามแนวคิดของ BSC โดยใช้แผนที่กลยุทธ์ (3) พัฒนาตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับวัตถุประสงค์ของ BSC (4) วิเคราะห์ cause-and-effect ของวัตถุประสงค์ BSC และตัวชี้วัดทั้งหมดที่กำหนดในขั้นตอนที่ 3 (5) ถ่ายทอด ตัวชี้วัดลงสู่ส่วนงานต่างๆ และ (6) ทบทวนกลยุทธ์เป็นระยะ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงอยู่เสมอ

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา ซึ่งเป็นระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการหาคำตอบที่มุ่งเน้นหาเหตุผล วิธีการ หรือกระบวนการเพื่อทำความเข้าใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างลึกซึ้ง (In-depth Study) ภายใต้สภาวะแวดล้อมจริง (Yin, 2018; Cheawjindakarn, 2018) โดยวิธีการวิจัย ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

1) การคัดเลือกกรณีศึกษา จำนวน 1 แห่ง โดยคัดเลือกจากรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานระดับต่ำ โดยใช้เกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ที่ได้คะแนนการประเมินต่ำกว่าระดับ 3 และมีผลการดำเนินงานทางการเงินลดลงอย่างต่อเนื่อง 5 ปี มีผลขาดทุนในช่วง 2 ปีล่าสุดก่อนการศึกษา และต้องเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่มีการนำเครื่องมือ BSC มาใช้ในการบริหารผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

2) การเก็บรวบรวมข้อมูล คำถามวิจัยสำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ “องค์กรประเภทรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานระดับต่ำมีระบบการบริหารผลการดำเนินงานอย่างไร” และ “ระบบการบริหารผลการดำเนินงานที่องค์กรใช้อยู่มีความแตกต่างอย่างไรกับแนวทาง BSC” รวมถึง “จะมีแนวทางในการปรับระบบการบริหารผลการดำเนินงานปัจจุบันเข้าสู่แนวทาง BSC ได้อย่างไร” วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย (1) การศึกษาเอกสารเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ นโยบาย โครงสร้างองค์กร และผลการดำเนินงาน (2) การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง 13 คน และพนักงานระดับปฏิบัติการทุกฝ่าย

12 คน รวมถึงผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ที่ปรึกษาในการแปลงยุทธศาสตร์ลงสู่การปฏิบัติของหน่วยงานดังกล่าว จำนวน 2 คน (3) การสังเกตการณ์การปฏิบัติงานของพนักงานทั้งสายงานผลิตและสายงานสนับสนุน รวมทั้งแนวการบริหารผลการดำเนินงานจากผู้บริหารขององค์กร จำนวน 5 ครั้ง โดยมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากหลากหลายแหล่งที่มา เพื่อตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation)

3) การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเนื้อหา (Content analysis) ตามข้อคำถามวิจัย ประกอบด้วยการรวบรวมข้อมูลเป็นกลุ่ม ๆ หรือการเข้ารหัสข้อมูล (Coding) แยกแยะข้อมูลเป็นแนวโน้ม (Trend) หรือแนวทาง (Theme) ของข้อมูลที่เกี่ยวข้อง นำข้อมูลที่เป็นแนวโน้มและแนวทางมาสร้างกรอบการอธิบายและตอบคำถามสิ่งที่ต้องการศึกษา โดยการนำเสนอปัญหาของการบริหารผลการดำเนินงาน และเสนอแนะแนวทางการบริหารผลการดำเนินงานที่เหมาะสมกับองค์กร นอกจากนี้การวิจัยครั้งนี้มีผู้เชี่ยวชาญทางด้านบริหารธุรกิจจำนวน 3 ท่านร่วมวิเคราะห์ แสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำ ปรับปรุง แก้ไข แนวทางการวิจัยและผลการวิจัยที่ได้ เพื่อความถูกต้องและน่าเชื่อถือของงานวิจัย

ผลการศึกษา

1) ลักษณะทั่วไปขององค์กรกรณีศึกษา

องค์กรรัฐวิสาหกิจกรณีศึกษาเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจด้านเกษตรกรรม อีกทั้งอำนวยความสะดวกแก่รัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับด้านการเกษตร องค์กรจึงมีหน้าที่ในการสร้างรายได้เพื่อเลี้ยงตัวเองพร้อมทั้งให้บริการแก่สังคมและตอบสนองนโยบายต่าง ๆ ของรัฐไปพร้อมกัน อีกทั้งการกำกับดูแลอยู่ภายใต้กฎระเบียบของภาครัฐด้วย ตามบทสัมภาษณ์ ดังนี้

“องค์กรต้องตอบสนองต่อนโยบายภาครัฐ ในขณะเดียวกันก็ต้องทำธุรกิจและแข่งขันในตลาดให้ได้ เพื่อสร้างกำไรให้เกิดขึ้น” บทสัมภาษณ์ระดับผู้บริหารท่านหนึ่ง

จากการศึกษาพบว่า องค์กรนี้จัดเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจประเภทแบบรวมอำนาจ (Centralized model) เนื่องจากอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและความรับผิดชอบของกระทรวงเดียวในการกำหนดทิศทางการเกษตร เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารองค์กร โดยผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสูงสุด แบ่งโครงสร้างงานออกเป็น 2 ส่วนคือ (1) ส่วนบริหาร และ (2) ส่วนปฏิบัติการ ทำหน้าที่ในการสนับสนุนพันธกิจขององค์กร

ผลการดำเนินงานทางการเงินในช่วง 5 ปีย้อนหลัง แสดงให้เห็นว่ามีความไม่แน่นอนของรายได้ ในขณะที่รายจ่ายขององค์กรมีสัดส่วนสูงเมื่อเทียบกับรายได้ และมีอัตราการเพิ่มของรายจ่ายในระดับสูงตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังพบว่า ผลคะแนนประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจในด้านต่าง ๆ อยู่ในระดับปานกลางถึงต่ำ (ต่ำกว่าระดับ 3) จากผลการสำรวจในเบื้องต้นพบว่า องค์กรมีปัญหาด้านการบริหารผลการดำเนินงาน ตั้งแต่การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ การแปลงยุทธศาสตร์ลงสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายงานหรือแผนกต่าง ๆ ทุกระดับไม่มีแนวทางและเป้าหมายที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ส่งผลให้องค์กรไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ อีกทั้งองค์กรยังประสบปัญหาการบริหารงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ยังไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังบทสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“แผนงานตั้งตามภาระหน้าที่ เพราะว่างานสนับสนุนมันก็ไม่ค่อยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์เท่าไร อย่างตอนนี้มันจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าค่ะ” บทสัมภาษณ์ หัวหน้างานท่านหนึ่ง

จากบทสัมภาษณ์ข้างต้นจะเห็นว่าองค์กรยังขาดระบบการถ่ายทอดกลยุทธ์จากระดับองค์กรลงมาสู่ฝ่ายงานและพนักงานในแต่ละตำแหน่งงาน ทำให้พนักงานไม่เห็นภาพของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์องค์กรผ่านแผนกหรือตำแหน่งงานของตน หรืองานที่ตนปฏิบัติอยู่จะส่งผลต่อองค์กรอย่างไร นอกจากนี้ พนักงานบางส่วนมีความเห็นว่าระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนและไม่สามารถสะท้อนผลงานที่แท้จริงได้ ดังผลการวิเคราะห์เนื้อหาที่แสดงความถี่ของความคิดเห็นต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: ผลการวิเคราะห์เนื้อหาความคิดเห็นต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน

ประเด็นความคิดเห็นต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน	ความถี่
1. หัวหน้าประเมินจากผลงานเพียงส่วนที่ตนเองรับทราบ/จดจำได้เป็นหลัก	9
2. ระบบประเมินขาดความชัดเจน	8
3. เน้นการประเมินจากพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน (มากกว่าผลงาน)	7
4. ขาดการยอมรับผลการประเมิน	6
5. เน้นการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด	6
6. การประเมิน เพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนมักเป็นแบบหมุนเวียนตามโควตา	6
7. เน้นการประเมินความสำเร็จของงานตามตำแหน่งงาน	5
8. เป็นระบบอุปถัมภ์	5
รวม	52

จากประเด็นปัญหาข้างต้น ส่งผลให้องค์กรดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารผลการดำเนินงาน เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ขององค์กร และการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยหน่วยงานที่กำกับดูแล รวมถึงเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและพนักงาน โดยองค์กรเลือกใช้วิธีการว่าจ้างทีมผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกทำหน้าที่เป็นตัวจักรสำคัญในการออกแบบระบบการบริหารผลการดำเนินงาน ในช่วงแรกได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอกช่วยขับเคลื่อนการกำหนดพันธกิจ วิสัยทัศน์ ทิศทางยุทธศาสตร์ แผนกลยุทธ์และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดระดับองค์กร และดำเนินการประกาศให้พนักงานทราบ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพียงส่วนดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการบริหารผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด คณะผู้บริหารตระหนักถึงปัญหาการขาดความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายยุทธศาสตร์และการปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ เพราะพนักงานส่วนใหญ่ยังมีความไม่ชัดเจนว่าการทำงานของตนจะส่งผลต่อองค์กรในภาพรวมเช่นไร ดังตัวอย่างจากบทสัมภาษณ์ของผู้ช่วยผู้จัดการท่านหนึ่ง “รู้สึกว่ามันไม่ค่อยเป็นระบบ เพียงแค่ทำงานให้เสร็จ โดยไม่รู้ตัวว่าทำงาน เพื่ออะไร หรือแข่งกับอะไร” จากปัญหาดังกล่าว องค์กรจึงได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญทีมที่ 2 ทำหน้าที่แปลงยุทธศาสตร์ลงสู่การปฏิบัติ โดยทำการออกแบบตัวชี้วัดระดับฝ่ายงานและระดับบุคคลที่สนับสนุนตัวชี้วัดระดับองค์กร และออกแบบเกณฑ์การประเมินผลตามตัวชี้วัดทุกตำแหน่งงาน พร้อมกำหนดระดับความคาดหวังความสำเร็จของทุกตัวชี้วัดเพื่อสนับสนุนระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

กระบวนการข้างต้นแสดงให้เห็นว่าองค์กรกรณีศึกษามีระบบการบริหารผลการดำเนินงานที่สอดคล้องกับกรอบแนวคิด PMS ที่เสนอโดย Ferreira and Otley (2009) และ Johanson et al. (2019) ประกอบด้วย วิสัยทัศน์และพันธกิจ กลยุทธ์/แผน ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กร ระดับความสำเร็จตามตัวชี้วัด และการประเมินผลการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามพบว่า ยังขาดความชัดเจนและความเชื่อมโยงของ PMS ในบางองค์ประกอบ

2) ผลการศึกษาระบบการบริหารผลการดำเนินงาน และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวทาง BSC

ผลการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรและแนวทาง BSC เป็นดังนี้

2.1) ผลการวิเคราะห์การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์หลักขององค์กร

องค์กรมีการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดยุทธศาสตร์ 4 ด้านคือ (1) การพัฒนาพื้นที่การผลิตให้มีประสิทธิภาพและขยายพื้นที่ผลิต (2) พัฒนากระบวนการแปรรูป ขยายสายการผลิต และผลิตภัณฑ์ (3) พัฒนาการดำเนินธุรกิจด้านการตลาด (4) เพิ่มศักยภาพด้านการบริหารจัดการองค์กร ผลการวิเคราะห์เอกสารแสดงให้เห็นว่ามีความสอดคล้องกันระหว่างวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม การกำหนดยุทธศาสตร์อาจยังไม่ครอบคลุมเนื่องจากองค์กรมีวัตถุประสงค์สำคัญในการให้บริการแก่สังคมตามนโยบายภาครัฐแต่ไม่พบว่าองค์กรได้กำหนดยุทธศาสตร์หลักในด้านนี้

2.2) ผลการวิเคราะห์เป้าหมายเชิงกลยุทธ์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานระดับองค์กร

องค์กรกำหนดเป้าประสงค์สำหรับยุทธศาสตร์แต่ละด้าน มีการกำหนดตัวชี้วัดรองรับเป้าประสงค์ จำนวน 40 ตัวชี้วัด และกำหนดเป้าหมายของแต่ละตัวชี้วัดอย่างชัดเจน ดังผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2: ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัดระดับองค์กร

ยุทธศาสตร์	จำนวนเป้าประสงค์	จำนวนตัวชี้วัด
1	4	15
2	5	7
3	3	5
4	7	13
รวม	19	40

ผลการวิเคราะห์ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานระดับองค์กร ในด้านความสอดคล้องและสมดุลของตัวชี้วัดตามมุมมองความสำเร็จ 4 ของแนวทาง BSC ด้าน แสดงดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3: ผลการวิเคราะห์ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานระดับองค์กร

มุมมอง	จำนวนตัวชี้วัด	ร้อยละ
ด้านการเงิน	2	5
ด้านลูกค้า	1	2.5
ด้านกระบวนการภายใน	35	87.5
ด้านการเรียนรู้และเติบโต	3	7.5
รวม	40	100

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่าองค์กรมุ่งเน้นไปที่ผลการดำเนินงานด้านกระบวนการผลิตและการเพิ่มศักยภาพด้านการบริหารองค์กร และยังขาดการให้ความสำคัญต่อการตลาดอันอาจจะส่งผลต่อผลการดำเนินงานในอนาคตขององค์กรได้ ผลการวิเคราะห์ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานระดับองค์กร ในด้านความสอดคล้องและสมดุลของตัวชี้วัดตามมุมมองความสำเร็จ 4 ด้านของแนวทาง BSC แสดงดังตารางที่ 3

2.3) ผลการศึกษากำหนดกลยุทธ์/แผน

ผลการศึกษาเอกสารพบว่า องค์กรมีการกำหนดแผนกลยุทธ์ วิธีการ/กิจกรรม และฝ่ายงานผู้รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน เพื่อรองรับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ข้างต้น สอดคล้องกับผลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องที่แสดงให้เห็นว่าทุกฝ่ายมีการดำเนินการข้างต้น ดังตัวอย่างบทสัมภาษณ์หัวหน้างานท่านหนึ่ง

“เรื่องแรกก็เรื่องการจัดทำแผนแม่บท นะครับ เป็น Master ตัวหนึ่งเลยว่าจะดำเนินการเรื่องนี้อย่างไร การทำแผนเราก็ต้องสอดคล้องกับตัวใหญ่อยู่แล้วครับในยุทธศาสตร์องค์กร เชื่อมมาหมดแล้วก็ทิศทางของ HR ว่าจะสนับสนุนอย่างไรให้หน่วยงานบรรลุวิสัยทัศน์ที่วางไว้ เราก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะผลักดันตรงนั้น ซึ่งเอายุทธศาสตร์มาเชื่อมเข้ากับภารกิจ กับวิสัยทัศน์ เช่น HR ก็เขียนแผน 5 ปี 3 ปี แล้วก็แผนปฏิบัติ Action plan ประจำปีครับ”

2.4) ผลการศึกษาการแปลงตัวชี้วัดระดับองค์กรสู่ระดับปฏิบัติการ

ผลการศึกษาการแปลงตัวชี้วัดระดับองค์กรสู่ระดับฝ่ายและบุคคลพบว่า การทำงานในขั้นตอนนี้อัปเดตมุ่งเน้นให้ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับและทุกตำแหน่งงานมีส่วนร่วมสำคัญในการกำหนดตัวชี้วัดของฝ่ายและตำแหน่งงานตนเอง โดยคณะผู้เชี่ยวชาญทำการสื่อสารเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ระดับองค์กรก่อนที่จะเริ่มดำเนินการจัดทำตัวชี้วัดระดับฝ่ายและบุคคล หลังจากนั้นดำเนินการจัดทำตัวชี้วัดจากตำแหน่งงานทั้งหมดจำนวน 12 ฝ่าย คิดเป็น 219 ตำแหน่งงาน รวมจำนวน 373 ตัวชี้วัด เมื่อผู้บริหารและพนักงานทุกส่วนงานยอมรับตัวชี้วัด คณะผู้เชี่ยวชาญจึงจัดทำเกณฑ์การประเมินผลงานตามตัวชี้วัดสำหรับใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของฝ่ายและรายบุคคล และกำหนดให้พนักงานและผู้บริหารได้มีส่วนร่วมในการตั้งค่าเป้าหมายของแต่ละตัวชี้วัด ผลการวิเคราะห์การดำเนินงานในขั้นตอนนี้ แสดงให้เห็นว่ามีความสอดคล้องกับแนวทาง

BSC นั่นคือ หลังจากที่ได้กำหนดเป้าหมายเชิงกลยุทธ์และตัวชี้วัดในระดับองค์กรแล้ว จึงนำมาแปลงเป็นตัวชี้วัดของผู้บริหารระดับต่าง ๆ จนกระทั่งถึงพนักงานระดับล่างสุด เพื่อให้พนักงานทุกคนมีตัวชี้วัดรายบุคคล (Personal Scorecard)

ผลการวิเคราะห์ตัวชี้วัดรายบุคคลพบว่า แต่ละตำแหน่งงานจะรับผิดชอบตัวชี้วัดไม่เกิน 15 ตัว โดยตัวชี้วัดรายบุคคลของพนักงานจะประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สนับสนุนและสอดคล้องกับตัวชี้วัดของผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารระดับแผนกหรือฝ่าย และยังแสดงถึงความร่วมมือและสนับสนุนการทำงานของแผนกหรือฝ่ายอื่น อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดรายบุคคลส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนประกอบของ BSC ทั้ง 4 มุมมองอย่างครบถ้วน โดยตัวชี้วัดส่วนใหญ่จะเน้นไปด้านกระบวนการภายใน จำนวน 310 ตัวชี้วัด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 83 ของตัวชี้วัดทั้งหมด อีกทั้งยังไม่พบว่า มีตัวชี้วัดของผู้บังคับบัญชาที่แสดงถึงการพัฒนางานของตนเอง ยกเว้นตัวชี้วัดของผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น

2.5) ผลการศึกษาการถ่ายทอดและสื่อสารตัวชี้วัดสู่ระดับปฏิบัติการ

คณะผู้เชี่ยวชาญได้จัดทำคู่มือตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน และได้ถ่ายทอดและสื่อสารตัวชี้วัดสู่ผู้บริหารระดับฝ่ายและพนักงานรายบุคคลผ่านการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อถ่ายทอดตัวชี้วัดแก่ผู้บริหารและพนักงานทุกระดับ จำนวน 4 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 107 คน คิดเป็นร้อยละ 8 ของพนักงานทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนพนักงานทั้งหมดที่กระจายอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม องค์กรได้มอบหมายผู้บริหารระดับฝ่ายเป็นผู้ไปดำเนินการสื่อสารตัวชี้วัดต่อไปยังพนักงานในฝ่ายงานของตนเอง เพื่อให้เข้าใจตรงกัน

2.6) ผลการวิเคราะห์การประเมินผลการดำเนินงาน

การวิเคราะห์การประเมินผลการดำเนินงาน แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ 1) การประเมินผลการดำเนินงานระดับองค์กร การกำหนดตัวชี้วัดระดับองค์กรและค่าเป้าหมายเป็นตัวเลขที่ชัดเจน ทำให้องค์กรมีแนวทางในการประเมินผลที่สะท้อนความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ 2) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคลและการออกแบบเกณฑ์การประเมินผลตามตัวชี้วัดทุกตำแหน่งงาน และการกำหนดระดับความคาดหวังความสำเร็จของทุกตัวชี้วัด ทำให้กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานมีความชัดเจนและโปร่งใสมากขึ้น สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับหัวหน้างาน ดังนี้

“การมีระบบประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพจะช่วยส่งเสริมให้พนักงานมีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น และมีผลงานที่โดดเด่นมากขึ้น”

จากผลการวิเคราะห์ระบบการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรเปรียบเทียบกับแนวทาง BSC ข้างต้นพบว่า องค์กรกรณีศึกษามีการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทาง BSC ในบางส่วนแล้วแต่ยังขาดความสมบูรณ์ในบางประเด็น ซึ่งการดำเนินงานที่ไม่สมบูรณ์ทั้งระบบ (Partial implementation) จะนำไปสู่ปัญหาการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรในอนาคตได้ (Kureshi, 2014)

3) การนำเสนอแนวทางการปรับระบบการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรสู่แนวทาง BSC

จากผลการศึกษาข้างต้นสามารถเสนอแนวทางการปรับระบบการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจสู่แนวทาง BSC อย่างเต็มรูปแบบ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การประยุกต์ใช้ BSC เติมรูปแบบจำเป็นต้องอาศัยผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญคือ ผู้บริหารระดับสูงที่ต้องกำหนดนโยบายการบริหารผลการดำเนินงานที่ชัดเจนและสนับสนุนการดำเนินการ เพื่อปรับระบบสู่ BSC โดยในการประยุกต์ BSC เติมรูปแบบนั้นจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้ ดังนั้น องค์กรควรใช้ผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการดำเนินการ ซึ่งอาจเป็นผู้เชี่ยวชาญ

จากภายในหรือภายนอกองค์กรก็ได้ และสุดท้ายการเปลี่ยนแปลงระบบจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากพนักงานทุกระดับ ทั้งนี้ เป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติด้านการบริหารผลการดำเนินงานอยู่แล้วในปัจจุบัน

ประเด็นที่ 2 การปรับระบบบริหารผลการดำเนินงานเดิมให้เป็นระบบ BSC เต็มรูปแบบ ตามขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ทบทวนการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์หลักขององค์กร

เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน (SWOT Analysis) เพื่อให้ได้ทิศทางขององค์กรที่ชัดเจน นำไปสู่การทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์หลักขององค์กร (Strategic Themes) ที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับสถานการณ์สามารถตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม (Kureshi, 2014) ซึ่งองค์กรกรณีศึกษามีวัตถุประสงค์สำคัญด้านการตอบสนองนโยบายของรัฐและการให้บริการแก่สังคมด้วย ดังนั้น จึงควรกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของพันธกิจและยุทธศาสตร์หลักขององค์กร

ขั้นตอนที่ 2 ปรับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับแนวทาง BSC

ทำการวิเคราะห์และกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักขององค์กร โดยยึดหลักความสำเร็จ 4 มุมมองตามแนวคิด BSC อย่างสมดุล และควรเพิ่มมุมมองที่ 5 ด้านการตอบสนองนโยบายของรัฐและการให้บริการแก่สังคม (Razek, 2012) เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกิจขององค์กร

ขั้นตอนที่ 3 ปรับปรุงตัวชี้วัดระดับองค์กร

กำหนดตัวชี้วัดระดับองค์กรที่สนับสนุนวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ทั้ง 5 ด้าน โดยตัวชี้วัดที่เหมาะสมขององค์กรควรมีจำนวนประมาณ 30–35 ตัว (Decharin, 2004) และควรคำนึงถึงปริมาณตัวชี้วัดในแต่ละวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์อย่างสมดุล

ขั้นตอนที่ 4 จัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Map) ระดับองค์กร

วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวชี้วัดระดับองค์กรทั้งหมดว่ามีความเชื่อมโยงและสนับสนุนกันอย่างไร ส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างไร หลังจากนั้นจัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ระดับองค์กรในรูปแบบภาพ

ขั้นตอนที่ 5 แปลงตัวชี้วัดระดับองค์กรสู่ระดับปฏิบัติการ

แปลงตัวชี้วัดระดับองค์กรสู่ระดับฝ่าย โดยถือเป็นตัวชี้วัดของผู้บริหารระดับฝ่าย หลังจากนั้นจึงกำหนดตัวชี้วัดระดับตำแหน่งงานที่ให้พนักงานแต่ละคนรับผิดชอบ โดยคำนึงถึงความสมดุลของมุมมองความสำเร็จทุกด้าน โดยตัวชี้วัดระดับตำแหน่งงานจะต้องสนับสนุนตัวชี้วัดของผู้บริหารระดับแผนกหรือฝ่าย ซึ่งจะทำหน้าที่สนับสนุนความสำเร็จของตัวชี้วัดระดับองค์กร จึงจะทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ นอกจากนี้จะต้องดำเนินการกำหนดค่าเป้าหมายที่เหมาะสมของแต่ละตัวชี้วัด รวมถึงเกณฑ์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามเป้าหมาย

ขั้นตอนที่ 6 สื่อสารยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด

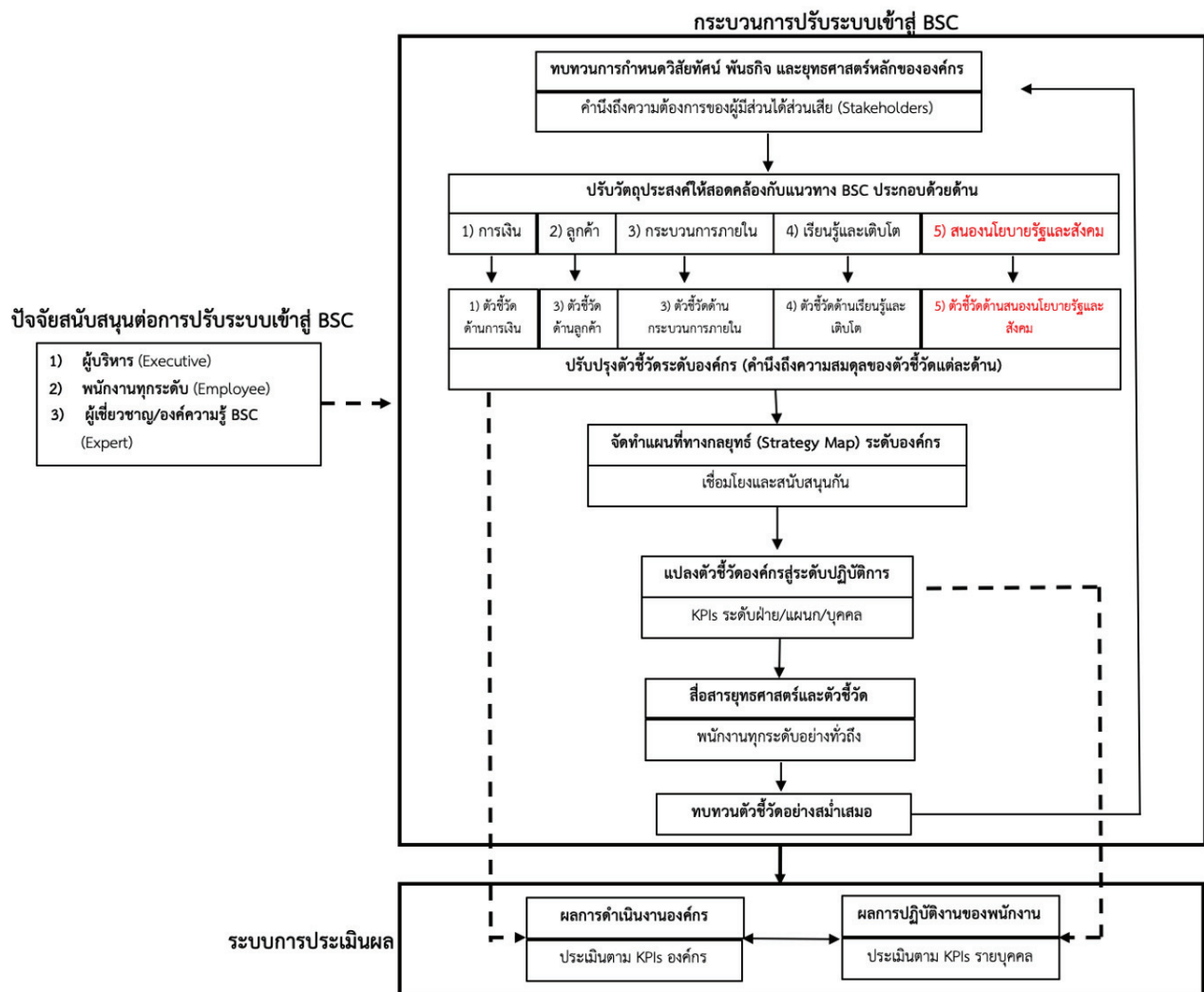
เป็นการเตรียมความพร้อมและสร้างการยอมรับในการนำตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นไปใช้จริงในองค์กร โดยจัดการประชุมชี้แจง หรือรูปแบบการสื่อสารอื่น ๆ ที่เหมาะสม เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่พนักงานทุกคนอย่างทั่วถึง โดยต้องมีการประเมินความเข้าใจของพนักงานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถนำตัวชี้วัดไปใช้อย่างเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ขั้นตอนที่ 7 ทบทวนตัวชี้วัดและกลยุทธ์เป็นระยะ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงอยู่เสมอ

ตัวชี้วัดและระดับค่าเป้าหมายควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยคำนึงทั้งปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร

ประเด็นที่ 3 ออกแบบระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยใช้ตัวชี้วัดรายบุคคลและค่าเป้าหมายที่กำหนด และเชื่อมโยงไปถึงการให้รางวัล/การลงโทษ เพื่อขับเคลื่อนผลการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมาย

ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีระบบการบริหารผลการดำเนินงานอยู่แล้วแต่อาจยังไม่สอดคล้องกับแนวทาง BSC อย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงนำเสนอแนวทางการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติที่เหมาะสมกับองค์กรรัฐวิสาหกิจ ที่ต้องการปรับระบบการบริหารผลการดำเนินงานสู่ BSC อย่างเต็มรูปแบบ ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2: การประยุกต์แนวทาง BSC เพื่อการบริหารผลการดำเนินงานสำหรับองค์กรรัฐวิสาหกิจ

การอภิปรายและสรุปผลการวิจัย

ผลการศึกษาระบบการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรกรณีศึกษาพบว่า มีความสอดคล้องกับกรอบแนวคิด PMS ที่เสนอโดย Ferreira and Otley (2009) และ Johanson et al. (2019) แต่ยังคงขาดความสมบูรณ์ในบางองค์ประกอบ ปัจจัยสำคัญในการออกแบบและประยุกต์ใช้ระบบการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กร ประกอบด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ (1) ฝ่ายบริหาร (Executive) (2) ผู้เชี่ยวชาญ (Expert) และ (3) การมีส่วนร่วมของพนักงาน (Employee Involvement) โดยเมื่อเปรียบเทียบระบบการบริหารผลการดำเนินงานในปัจจุบันกับแนวทาง BSC พบว่า ขั้นตอนการดำเนินการมีความสอดคล้องกันในหลายส่วน ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์หลัก การกำหนดเป้าหมายเชิงกลยุทธ์และตัวชี้วัด การกำหนดแผนกลยุทธ์ การแปลงตัวชี้วัดสู่ระดับปฏิบัติการ และการทบทวนตัวชี้วัด อย่างไรก็ตาม วิธีการในแต่ละขั้นตอนยังไม่สอดคล้องกับแนวทางของ BSC โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนที่สำคัญคือ การแปลงยุทธศาสตร์ให้อยู่ในรูปวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์และตัวชี้วัด ซึ่งองค์กรควรต้องคำนึงถึงความสำเร็จให้ครบถ้วนและสมดุลทุกมุมมองตามแนวทางของ BSC โดยผลการศึกษาพบว่า องค์กรมุ่งเน้นไปที่ความสำเร็จด้านกระบวนการภายในคือ ด้านการผลิตเป็นหลัก และขาดการให้ความสำคัญกับมุมมองอื่น ๆ อย่างสมดุลกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมุมมองด้านลูกค้าและความสำเร็จด้านการเงิน อีกทั้งตัวชี้วัดต่าง ๆ ขาดความเชื่อมโยงและการสนับสนุนกันที่จะนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร สาเหตุข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นในรูปผลการดำเนินงานทางการเงินที่ตกต่ำในปัจจุบัน

การศึกษานี้จึงได้เสนอแนะแนวทางการปรับระบบการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจสู่แนวทาง BSC ดังนี้ (1) ทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์หลักขององค์กร โดยต้องคำนึงถึงพันธกิจด้านการตอบสนองนโยบายของรัฐและการให้บริการแก่สังคมด้วย (2) ปรับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ให้ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ทั้งหมด โดยให้มีความสมดุลทุกมุมมองตามแนวทาง BSC (3) กำหนดตัวชี้วัดระดับองค์กรที่สนับสนุนวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (4) จัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ขององค์กร (5) แปลงตัวชี้วัดระดับองค์กรสู่ระดับปฏิบัติการทุกตำแหน่งงาน (6) สื่อสารยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดสู่ระดับพนักงาน (7) ทบทวนตัวชี้วัดและกลยุทธ์เป็นระยะ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงอยู่เสมอ นอกจากนั้นควรเชื่อมโยงไปสู่ระบบการประเมินผลทั้งผลการดำเนินงานองค์กรและผลการปฏิบัติงานของพนักงานที่มีความสอดคล้องกัน อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ

ประโยชน์ของงานวิจัย

งานวิจัยนี้ช่วยขยายองค์ความรู้ในด้านการประยุกต์ใช้ระบบการบริหารผลการดำเนินงานโดยใช้ตัวแบบ BCS ในองค์กรประเภทรัฐวิสาหกิจภายใต้บริบทของประเทศไทย ซึ่งยังมีงานวิจัยในองค์กรประเภทนี้ค่อนข้างจำกัด และผลการวิจัยนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการปรับระบบการบริหารผลการดำเนินงานขององค์กรสู่แนวทาง BSC อย่างเหมาะสม เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนผลการดำเนินงานขององค์กรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

REFERENCES

- Acuña-Carvajal, F., Pinto-Tarazona, L., López-Ospina, H., Barros-Castro, R., Quezada, L., & Palacio, K. (2019). An integrated method to plan, structure and validate a business strategy using fuzzy DEMATEL and the balanced scorecard. *Expert Systems with Applications*, 122, 351–368.
- Alberto, S., Silvia, S., Enrico, S., Paolo, G. & Servizi, G. (2020). Dynamic performance management approach: an experiment on public transportation. *International Journal of Business and Public Administration*, 17(2), 1–14.
- Cano, A., Vergara, J., & Puerta A. (2017). Design and implementation of a balanced scorecard in a Colombian company. *Revista Espacios*, 38(31).
- Cheawjindakarn, B. (2018). Qualitative Case Study Research Techniques. *Liberal Arts Review*, 13(25), 103–118.
- Decharin, P. (2004). *Implementing balanced scorecard* (4th Ed). Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Fatima, T., & Elbanna, S. (2020). Balanced scorecard in the hospitality and tourism industry: Past, present and future. *International Journal of Hospitality Management*, 91, 102656.
- Ferreira, A. & Otley, D. (2009), The design and use of performance management systems: an extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20(4): 263–282.
- Franco-Santos, M., & Otley, D. (2018). Reviewing and theorizing the unintended consequences of performance management systems. *International Journal of Management Reviews*, 20(3), 696–730.
- Hasan, R. U., & Chyi, T. M. (2017). Practical application of Balanced Scorecard-A literature review. *Journal of Strategy and Performance Management*, 5(3), 87.
- Johnson, C. & Beiman, I. (2007). *Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance*. Philippines: Asian Development Bank.
- Johanson, U., Almqvist, R. & Skoog, M. (2019). A conceptual framework for integrated performance management systems. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(3): 309–324.
- Kaplan, R. & Norton, D. (1992). The Balanced Scorecard: measures that drive performance, *Harvard Business Review*. Jan–Feb, 71–80.
- Kaplan, R. & Norton, D. (1996). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, *Harvard Business Review*. Jan–Feb, 75–85.
- Kaplan, R. & Norton, D. (2004). *Strategy Maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2008). Integrating strategy planning and operational execution: A six-stage system. *Harvard Business School Publishing*, 10(3), 1–6.

- Khongmalai, O., & Distanont, A. (2017). Corporate governance model in Thai state-owned enterprises; structural equation modelling approach. *Corporate Governance*, 17(4), 613–628.
- Krause, O. (2003). *Beyond BSC: a process based approach to performance management*. Measuring Business Excellence.
- Kureshi, N. (2014). To balanced scorecard or not to balance, that is the question. *Journal of Strategy and Performance management*, 2(1), 31–37.
- Malbasic, I., & Marimon, F. (2019). A Simplified Balanced ‘Balanced Scorecard’. *European Accounting and Management Review*, 5(2), 38–60.
- Neely, A., & Bourne, M. (2000). *Why measurement initiatives fail*. Measuring business excellence.
- Paladino, A. (2007). Investigating the drivers of innovation and new product success: a comparison of strategic orientations. *Journal of Product Innovation Management*, 24(6), 534–553.
- Panyasiri, C. (2016). The paradigm shift of public administration in Thailand bureaucracy; a comparative case study of Thai government agencies and public enterprises. *Journal of Thonburi University*, 10(21), 9–19.
- Rahimi, H., Bahmaei, J., Shojaei, P., Kavosi, Z., & Khavasi, M. (2018). Developing a strategy map to improve public hospitals performance with balanced scorecard and DEMATEL approach. *JOURNAL DEMO NEOSCRIBER V3 single*, 19(7).
- Radnor, Z.J. & Barnes, D. (2007). Historical analysis of performance measurement and management in operations management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 56(5), 384–396.
- Razek, M.A. (2012). A new model for balanced score cards (BSC). *Research Journal of Finance and Accounting*, 3(10), 7–15.
- Rompho, N. (2010). *Balanced Scorecard*. Bangkok: Imagineering.
- Terziev, V., Banabakova, V., Latyshev, O., & Georgiev, M. (2017). Opportunities of application of the balanced scorecard in management and control. *International E-Journal of Advances in Social Sciences*, 3(9), 1056–1074.
- van Helden, J. & Reichard, C. (2016), *Commonalities and differences in public and private sector performance management practices: a literature review*, in Epstein, M.J., Verbeeten, F. and Widener, S.K. (Eds), *Performance Measurement and Management Control: Contemporary Issues*, 31, Emerald: 309–352.
- Wu, H. Y. (2012). Constructing a strategy map for banking institutions with key performance indicators of the balanced scorecard. *Evaluation and Program Planning*, 35(3), 303–320.

- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research: Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Zeng, K., & Luo, X. (2013). The balanced scorecard in China: Does it work?. *Business Horizons*, 56(5), 611-620.