

การนำเทคนิค Balanced Scorecard ไปสู่การปฏิบัติใน องค์กรภาครัฐ : กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบองค์กรภาครัฐ ระดับท้องถิ่นในจังหวัดพิษณุโลก

ณิชนันท์ จันทรสีบแถว¹

ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์²

สุกิจ ขอเชื้อกลาง³

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการนำเทคนิค Balanced Scorecard (BSC) ไปสู่การปฏิบัติในองค์กรภาครัฐ โดยใช้ตัวแปรจากตัวแบบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 3 ตัวแบบ คือ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร และตัวแบบทางด้านการบริหารของระบบราชการ มาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อทำให้เห็นถึงกระบวนการ และปัญหาอุปสรรค พร้อมทั้งปัจจัยในการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กร ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการเก็บข้อมูลด้วยการศึกษาวิจัยจากเอกสาร การสัมภาษณ์และการสัมภาษณ์เชิงลึก การเก็บข้อมูลในครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกศึกษาจากองค์กรภาครัฐในระดับท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ 2 องค์กรในจังหวัดพิษณุโลก ที่นำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กร

ผลการศึกษา พบว่า วิธีการในการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กรทั้ง 2 แห่งนั้น มีการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นขององค์กรก่อนการระดมสมองเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งทั้ง 2 องค์กรได้เปิดโอกาสให้บุคคลจากภายนอกและบุคลากรภายในได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนดังกล่าว

¹ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะ) หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
E-mail: nc.nichanan@gmail.com

² รองศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ประจำภาควิชาบริหารและพัฒนาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

³ ดร. อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ด้วย แต่จากผลของการวิจัยพบว่าทั้ง 2 องค์กรก็ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กร

ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรในการเตรียมความพร้อมต่อการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กร คือ ผู้บริหารจะต้องพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ ความเข้าใจในประเด็นที่เกี่ยวกับเทคนิค BSC อย่างถ่องแท้ อีกทั้งต้องเข้ามาดูแลระบบอย่างใกล้ชิด ปลูกฝังทัศนคติ แนวคิด ให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารทุกระดับในองค์กรเล็งเห็นถึงความสำคัญและประโยชน์จากการนำมาใช้เพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพและความสำเร็จขององค์กร

คำสำคัญ : การนำไปสู่การปฏิบัติ องค์กรภาครัฐ

RESEARCH ARTICLE

The Implementation of a Balanced Scorecard (BSC) to Public Organizations : A Comparative Case Study of Local Government Organizations in Phitsanulok

Nichanan Chunsutav

Panuwat Pakdeewong

Sukij Khorchurklang

Abstract

The objectives were to comparatively study the process of Balanced Scorecard (BSC) implementation to public organizations by using variables from the Rational Model, Organization Development Model and Bureaucratic Process Model. This research studied the processes, problems and obstacles as well as factors that were effected by the implementation of the BSC in order to methods for improving organizations. This study was based on qualitative research obtained through a literature review, interviews and in-depth interviews. The samples for this research were two local government organizations in Phitsanulok which had applied BSC to their organizations.

The study found that prior to BSC implementation both public organizations had opportunities for staff, people and third parties discuss strategies for implementation.

The suggestion was that the administrators should develop an operational understanding of these issues more clearly and cultivate attitudes relating to the concept of operations and management at all levels in organizations. Organization administrators should realize the importance and benefit from the application of BSC to performance and organizational success.

Key word : Balanced Scorecard (BSC)

บทนำ

เทคนิค BSC เป็นกลยุทธ์ในการบริหารงานสมัยใหม่ และได้รับความนิยมไปทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย (พสุ เดชะรินทร์, 2546 ก : 113 : สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550 : 1) เทคนิค BSC ได้ถูกพัฒนาขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1990 โดย Dr. Robert Kaplan จาก Harvard Business School และ David Norton จากองค์กรที่ชื่อว่า Balanced Scorecard Collaborative โดยท่านทั้ง 2 ร่วมกันตั้งชื่อระบบนี้ว่า “Balanced Scorecard” เพื่อให้ผู้บริหารขององค์กรได้รับรู้ถึงจุดอ่อนและความไม่ชัดเจนของการบริหารงานที่ผ่านมา (ณรงค์ศักดิ์ บุญยมาลิก, 2549 : 1) เทคนิค BSC จะช่วยในการกำหนดกลยุทธ์ในการจัดการองค์กรได้ชัดเจน โดยพิจารณาจากผลของการวัดค่าจากทุกมุมมอง เพื่อให้เกิดดุลยภาพในทุกๆ ด้านมากกว่าที่จะใช้มุมมองด้านการเงินเพียงด้านเดียว จึงทำให้เทคนิค BSC เป็นเทคนิคที่องค์กรภาคเอกชนนิยมนำมาใช้ในการบริหารงาน (พสุ เดชะรินทร์, 2548 : 1, 4, 20)

ในช่วงเวลาต่อมา องค์กรภาครัฐได้มีการนำเทคนิค BSC มาประยุกต์ใช้ในหน่วยราชการอย่างแพร่หลาย ซึ่งเป็นผลจากแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามรูปแบบของการบริหารงาน

ภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ได้กำหนดให้มีการนำเทคนิค BSC มาช่วยในการกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยราชการในภาพรวม (ทิพยววรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2550 : 72-73; พสุ เดชะรินทร์, 2546 ก : 125-126) เนื่องจากเทคนิคนี้เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลากหลาย สามารถรับทราบข้อมูลการปฏิบัติงานที่สำคัญขององค์กรได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กรอย่างเต็มที่โดยไม่เสียเวลาไปกับข้อมูลที่มีอยู่จำนวนมาก (สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ., 2545 : 15-16)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า เทคนิค BSC ได้ถูกนำมาใช้ทั้งในองค์กรภาคเอกชนและองค์กรภาครัฐ ซึ่งทั้ง 2 องค์กรนั้นได้มีความแตกต่างกันในเรื่องของเป้าหมายในการดำเนินงาน กล่าวคือภาคเอกชนมีเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อให้ได้ผลกำไรสูงสุดและต้องให้ผลคุ้มค่ากับการลงทุนที่สูญเสียไป ส่วนองค์กรภาครัฐนั้นเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อให้ประชาชนผู้มารับบริการเกิดประโยชน์สูงสุดโดยไม่คำนึงถึงผลกำไรที่องค์กรจะได้รับ จึงทำให้กระบวนการนำเทคนิค BSC ไปสู่

การปฏิบัติในองค์กรทั้ง 2 แห่งนั้นแตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากมุมมองในการวัดผล 4 มุมมอง ของทั้ง 2 องค์กรที่มีการออกแบบมุมมองและตัวชี้วัดที่เป็นแบบอย่างเฉพาะของตนเองเพื่อให้เหมาะสมเข้ากันได้กับพันธกิจ กลยุทธ์ เทคโนโลยี และวัฒนธรรมขององค์กร ดังเช่น มุมมองของภาคเอกชนได้กำหนดมุมมองทั้ง 4 มุมมอง ดังนี้ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) ส่วนองค์กรภาครัฐนั้นได้ปรับมุมมองดั้งเดิมของเทคนิค BSC ให้เหมาะสมกับระบบราชการไทยมากขึ้น (แคปแลน, โรเบิร์ต เอส และ นอร์ตัน, เดวิด พี. 2547, 17-18; พสุ เศษรินทร์, 2546 : 18; พสุ เศษรินทร์, 2548 : 108; ณัฐฐา วินิจนัยภาค, 2549, 66) โดยมุมมองที่กล่าวถึงนั้นประกอบด้วย มุมมองด้านคุณภาพการให้บริการ (Serve the Customer) มุมมองด้านประสิทธิภาพของการจัดการ (Manage Resources) มุมมองด้านการพัฒนาองค์กร (Capacity Building) และมุมมองด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ (Run the Business) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549 : 14)

จากการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กรภาคเอกชนและองค์กรภาครัฐนั้นจะเห็นได้ว่าเป้าหมายที่แตกต่างกันนำไปสู่กระบวนการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกันด้วย แต่สำหรับองค์กรภาครัฐที่มีเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกัน กล่าวคือ ต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้มารับบริการให้เกิดประโยชน์และความพึงพอใจสูงสุดนั้นจะมีกระบวนการนำเทคนิค

BSC ไปสู่การปฏิบัติที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการนำเทคนิค BSC มาใช้ในองค์กรภาครัฐของไทยนั้นมิได้ถูกจำกัดอยู่แค่เพียงหน่วยราชการในส่วนกลางเท่านั้น แต่ได้ครอบคลุมถึงองค์กรภาครัฐในส่วนท้องถิ่นด้วย (ตัวชี้วัดเมืองน่าอยู่, 2548, 1) ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 จะสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นให้สามารถตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง (คณะวิชาการ, 2551 : 179) แต่องค์กรในส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรได้มีการนำหลักการบริหารงานสมัยใหม่ (เทคนิค BSC) มาใช้พัฒนาควบคู่กับการบริหารงานเดิมขององค์กร ซึ่งในการนำเทคนิค BSC มาใช้ในองค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นมิได้เกิดจากการบังคับจากส่วนกลางแต่อย่างใด หากเกิดจากความสมัครใจและความต้องการในการพัฒนาเครื่องมือในการบริหารองค์กร

จากความสำคัญของปัญหาที่กล่าวถึงในข้างต้นนั้นจึงเป็นที่มาของความสนใจในการศึกษากระบวนการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่น 2 แห่งในเขตจังหวัดพิษณุโลก เพื่อให้ทราบถึงความเหมือน ความแตกต่างของกระบวนการคิด กระบวนการปฏิบัติ และผลที่ได้รับจากการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติขององค์กร อีกทั้งยังทำให้ทราบถึงวิธีการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งการศึกษารั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กรภาครัฐ โดยองค์กรภาครัฐที่ผู้วิจัยได้เลือกศึกษานั้นเป็นองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นที่มีการนำเทคนิค BSC มาใช้ในองค์กรและเป็นองค์กรที่ได้รับรางวัลชนะเลิศและรองชนะเลิศอันดับ 1 ประเภทหน่วยงานบริการดีเด่น ประจำปีจังหวัดพิษณุโลก และได้รับรางวัล

องค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดี 5 ปีซ้อน (พ.ศ. 2547 - 2551) จากกรมส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ทำให้ทราบถึงกระบวนการในการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กรภาครัฐ ทำให้ทราบถึงความเหมือนและความแตกต่างของการถ่ายทอดเทคนิค BSC สู่การปฏิบัติในองค์กรภาครัฐ และทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างรางวัลที่ได้รับกับการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กร เพื่อนำไปสู่การนำเสนอองค์ความรู้ในการใช้เทคนิค BSC ในองค์กรอื่นๆ ของภาครัฐต่อไป

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดการบริหารงานโดยใช้เทคนิค

Balanced Scorecard

ณรงค์ศักดิ์ บุญยมาลิก (2549 : 1) กล่าวว่าเทคนิค BSC เป็นระบบการบริหารและประเมินผลงานในองค์กรที่ไม่ใช่เฉพาะเป็นระบบการวัดผลเพียงอย่างเดียว แต่จะเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) และแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) แล้วแปลผลลงไปสู่ทุกจุดขององค์กรเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายงานและแต่ละคน โดยระบบของเทคนิค BSC จะเป็นการจัดหาแนวทางแก้ไขและปรับปรุงการดำเนินงาน โดยพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นของกระบวนการทำงานภายในองค์กร และผลกระทบจากลูกค้าภายนอกองค์กรนำมาปรับปรุงสร้างกลยุทธ์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น เมื่อองค์กรได้ปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบเทคนิค BSC เต็มระบบแล้ว เทคนิค BSC จะช่วยปรับเปลี่ยนแผนกลยุทธ์ขององค์กรจากระบบ “การทำงานตามคำสั่งหรือสิ่งที่ได้เรียนรู้สืบทอดกันมา (Academic Exercise)” ไปสู่ระบบ “การร่วมมือ

เป็นหนึ่งเดียวขององค์กร (Nerve Center of an Enterprise) ซึ่ง Niven (2003, 14-15) และ Williams (2005, 220) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าเทคนิค BSC นั้นเป็นการวัดและการประเมินผลที่มีความสมดุลและมีความครอบคลุมทุกมุมมอง ทั้งด้านการเงินและไม่ใช่การเงิน ซึ่งประกอบด้วย 4 มุมมอง คือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และพัฒนา

2. แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2545 : 91) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ กล่าวคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ชັกช่ยอน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา ประเด็นที่สองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับวรเดช จันทร์ศร (2548 : 18) ที่ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายตามที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การนำวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กรอันมาจากกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือ

องค์กรมาแปลงเป็นผลให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยผ่านกระบวนการกลไกต่าง ๆ ที่มีส่วนให้นโยบายประสบผลสำเร็จ

3. ตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของวรเดช จันทรศร มีด้วยกัน 6 ตัวแบบ (วรเดช จันทรศร, 2548 : 135-136) ได้แก่ 1. ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model) 2. ตัวแบบทางการจัดการ (Management Model) 3. ตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) 4. ตัวแบบทางการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) 5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) 6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกตัวแบบในการศึกษา 3 ตัวแบบ คือ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร และตัวแบบทางการกระบวนการของระบบราชการมาผสมผสานกันเพื่อนำมาซึ่งการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งสาเหตุที่เลือกใช้ 3 ตัวแบบดังกล่าวคือ

ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบนี้มุ่งเน้นศึกษาผลของความสำเร็จจากการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการในการบริหารงานที่ชัดเจนและครอบคลุม โดยสะท้อนให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานได้ตระหนักถึงวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน มาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระบบการวัดผลและมาตรฐานในการให้คุณให้โทษซึ่งกระบวนการในการปฏิบัติงานนั้นนับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่มีส่วนช่วยให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นประสบความสำเร็จตามความคาดหวังของผู้กำหนดนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2548 : 137)

ตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร ตัวแบบนี้มุ่งเน้นศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ปัจจัยในด้านต่าง ๆ เป็นตัวแปรที่ผลักดันกระบวนการดำเนินงานของนโยบายให้ประสบความสำเร็จ (วรเดช จันทรศร, 2548 : 142-143) กล่าวคือ มีการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ เน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสิ่งสำคัญ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้นเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายโดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

ตัวแบบทางการกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบนี้มุ่งเน้นให้ศึกษาถึงระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารระดับต่าง ๆ และระดับการยอมรับในนโยบายแล้วปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน (วรเดช จันทรศร, 2548 : 145) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติและให้เกิดผลสำเร็จนั้นจำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจของผู้บริหารและการยอมรับของผู้ปฏิบัติงานด้วยไม่ใช่เป็นผลมาจากกระบวนการในการบริหารเพียงอย่างเดียว และนั่นจึงเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยเลือกตัวแบบนี้มาเป็นหนึ่งในตัวแปรของการศึกษาวิจัยครั้งนี้

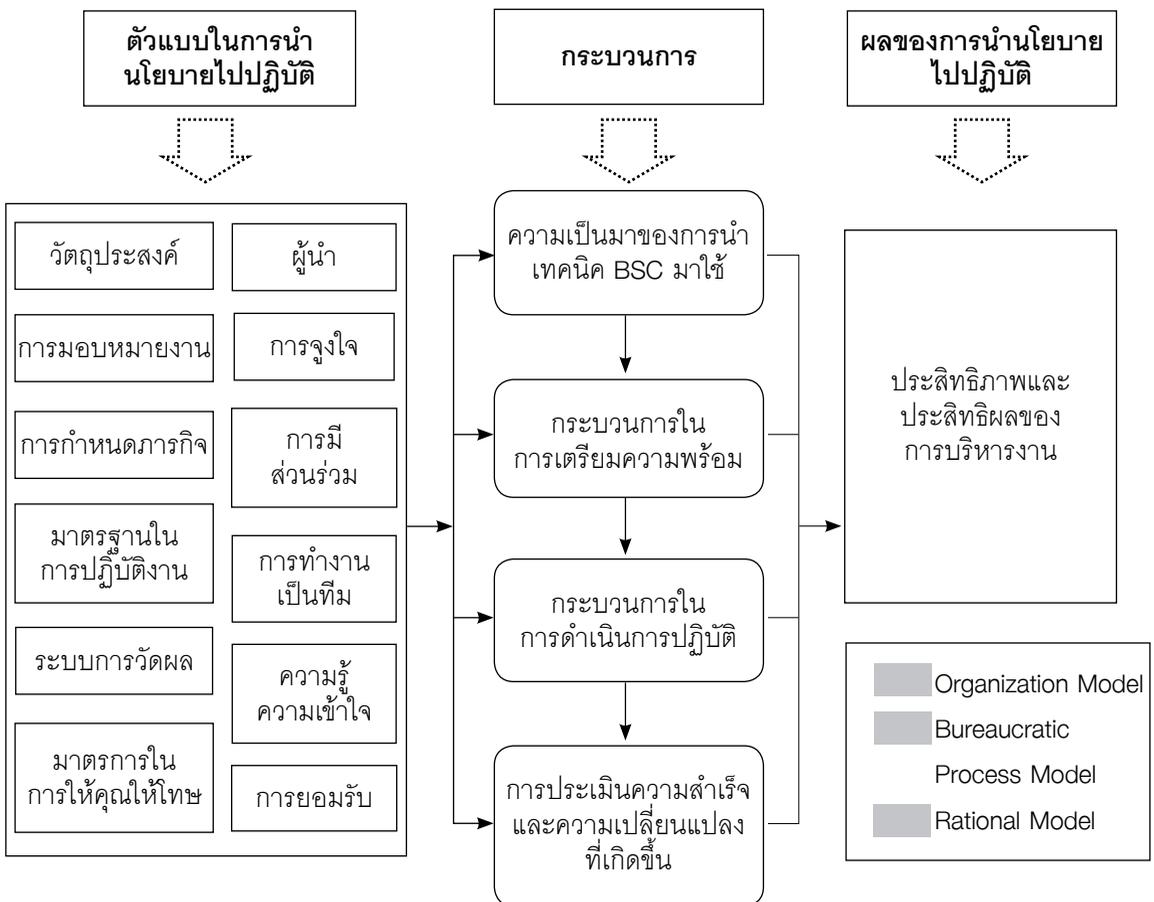
ซึ่งจากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตัวแบบทั้ง 3 มีความสัมพันธ์กันและช่วยสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นในการศึกษาได้อย่างครอบคลุมทั้งในด้านการกระบวนการและตัวแปรที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นได้ ดังนี้ วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจ การมอบหมายงาน

มาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระบบการวัดผล
มาตรการในการให้คุณให้โทษ ผู้นำ ภาวะผู้นำ
การจูงใจ การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม ความรู้
ความเข้าใจ และความผูกพันและการยอมรับ

กรอบแนวคิด

สำหรับแนวคิดในการศึกษา ผู้วิจัยได้ใช้
ตัวแปรจากตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมา
ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย
วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและ
การมอบหมายงาน มาตรฐานในการปฏิบัติงาน

ระบบการวัดผล มาตรการในการให้คุณให้โทษ ผู้นำ
การจูงใจ การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม ความรู้
ความเข้าใจ ความผูกพันและการยอมรับ เพื่อนำ
ข้อมูลที่ได้มาเชื่อมโยงในการวิเคราะห์ให้เห็นถึง
กระบวนการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
ซึ่งข้อมูลที่ได้จะถูกสรุปเป็นประเด็นใหญ่ๆ ได้
4 ประเด็น คือ ประเด็นความเป็นมาของการนำ
เทคนิค BSC มาใช้ในองค์กร ประเด็นกระบวนการ
ในการเตรียมความพร้อมนำเทคนิค BSC มาใช้
ประเด็นกระบวนการในการนำเทคนิค BSC สู่อการ
ปฏิบัติในองค์กร และประเด็นการประเมิน



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

ความสำเร็จและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์กร เพื่อให้เห็นถึงกระบวนการในการดำเนินงานของประเด็นต่าง ๆ และนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบของทั้ง 2 องค์กรนำมาสะท้อนให้เห็นถึงผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารองค์กร โดยสามารถแสดงเป็นกรอบแนวความคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ดังภาพประกอบ 1

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาที่มุ่งเปรียบเทียบกระบวนการประยุกต์ใช้เทคนิค BSC ของหน่วยงานภาครัฐในส่วนจังหวัดพิษณุโลก โดยมีรูปแบบในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ทบทวนและวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เฉพาะเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการบริหารงานตามหลักของเทคนิค BSC เพื่อนำมาประกอบเป็นข้อมูลในการสัมภาษณ์และวิเคราะห์ผลการวิจัย

2. ใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ประกอบด้วยผู้บริหารของทั้ง 2 องค์กร จำนวน 5 คน และใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จำนวนองค์กรละ 1 คน กับการสนทนากลุ่ม (Focus Group) จำนวนองค์กรละ 8 - 10 คน ในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นของการบริหารงานตามหลักของเทคนิค BSC ในองค์กรภาครัฐทั้ง 2 แห่งตามประเด็นหลัก ดังนี้ ประเด็นที่ 1 ความเป็นมาของการนำเทคนิค BSC มาใช้ในองค์กร ประเด็นที่ 2 กระบวนการในการเตรียมความพร้อมนำ

เทคนิค BSC มาใช้ ประเด็นที่ 3 กระบวนการในการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กร และประเด็นที่ 4 การประเมินความสำเร็จและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์กร

ประเด็นต่าง ๆ ที่ได้กล่าวถึงในการสัมภาษณ์นั้นจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กร ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการนำมาใช้ ขั้นตอนการเตรียมการ ขั้นตอนการปฏิบัติในองค์กร และขั้นตอนหลังปฏิบัติในองค์กร เพื่อให้ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการในการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กรและผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นถึงตัวแปรที่มีผลต่อการนำเทคนิค BSC ไปสู่การปฏิบัติในองค์กร

3. ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานโดยใช้หลักของเทคนิค BSC ซึ่งใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ จำนวน องค์กรละ 3 คน

4. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ประกอบกับข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยเอกสารมาทำการวิเคราะห์โดยวิธีการหาความสอดคล้องต้องกัน (Method of Agreement) ซึ่งประกอบด้วย การตรวจสอบความถูกต้องเชื่อถือได้ในเชิงแนวคิด ทฤษฎี ซึ่งพิจารณาจากแหล่งเอกสารที่เป็นเรื่องเดียวกันจากหลาย ๆ แหล่ง มาทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่ออธิบายถึงกระบวนการที่เกิดขึ้นในองค์กร

5. ใช้เทคนิคการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation method) ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

การสัมภาษณ์ (Interview) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบคุณภาพข้อมูล

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยสามารถดำเนินการเก็บข้อมูลได้เพียงการสัมภาษณ์ผู้บริหาร สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ปฏิบัติงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานโดยใช้หลักของเทคนิค BSC ส่วนการสนทนากลุ่มในภาพรวมขององค์กรนั้นไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดภายในองค์กรบางประการ และจากการเก็บข้อมูลสามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ความเป็นมาของการนำเทคนิค BSC มาใช้ในองค์กร

องค์กรทั้ง 2 ได้นำเทคนิค BSC มาใช้ด้วยสาเหตุเดียวกัน คือ ต้องการหาเครื่องมือในการวิเคราะห์และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบทิศทางการดำเนินงานขององค์กรอย่างครอบคลุมและชัดเจน ประกอบกับหน่วยงานภาครัฐทุกแห่งในขณะนั้นจะต้องปฏิบัติตามคำรับรองการปฏิบัติราชการตามรูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่มีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัด (Key Performance Indicator : KPI) (ทิพย์วรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2550 : 72) ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้นำเทคนิค BSC มาใช้ด้วย จึงทำให้ผู้บริหารตัดสินใจเลือกเทคนิค BSC เป็นหนึ่งในเครื่องมือในการพัฒนาองค์กร

ในประเด็นนี้จึงสรุปได้ว่าทั้ง 2 มีความเหมือนกันตรงที่ผู้บริหารของทั้ง 2 องค์กรที่จัดได้ว่าเป็นผู้นำตามกฎหมาย (Legal Leader) นั้น

มีบทบาทในการขับเคลื่อนเทคนิค BSC มาสู่การปฏิบัติในองค์กร และทั้ง 2 องค์กรนั้นยังมีวัตถุประสงค์ในการเลือกใช้เทคนิค BSC ที่คล้ายคลึงกันอีกด้วย

ประเด็นที่ 2 กระบวนการในการเตรียมความพร้อมเพื่อนำเทคนิค BSC มาใช้ในองค์กร

องค์กรที่ 1 ผู้บริหารมีการมุ่งใจบุคลากรให้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการให้บริการประชาชนโดยใช้เทคนิคการบังคับบัญชาที่เข้าถึงและมีการติดตามผล ประกอบกับทางองค์กรได้เปิดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ แบบ 360 องศา และผู้บริหารยังนำผลงานของบุคลากรประกอบกับข้อร้องเรียนมาพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรด้วย ทำให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังเพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง องค์กรยังมีการอบรมให้ความรู้กับบุคลากรในประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำตัวชี้วัด (KPI) แต่ไม่มีการจัดตั้งทีมงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเทคนิค BSC โดยตรง

องค์กรที่ 2 ผู้บริหารได้มีการมุ่งใจบุคลากรให้เล็งเห็นถึงความสำคัญของเทคนิค BSC โดยมีการกำหนดเทคนิค BSC เป็นหนึ่งในนโยบายขององค์กร ด้านเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารองค์กร มีการจัดตั้งทีมงานที่รับผิดชอบในด้านการใช้เทคนิค BSC โดยตรง คือ ฝ่ายนโยบายและแผน และมีการอบรมให้ความรู้บุคลากรในประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำตัวชี้วัด (KPI)

ในประเด็นนี้จึงสรุปได้ว่า ทั้ง 2 องค์กรมีความเหมือนกันตรงที่ทั้ง 2 องค์กรนั้นมีการมุ่งใจบุคลากรและมีการอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจกับบุคลากรเกี่ยวกับการจัดทำตัวชี้วัด ส่วนตัวแปรที่ทำให้เกิดความแตกต่างของทั้ง 2 องค์กร คือ ประเด็นการมอบหมายงาน การทำงานเป็นทีม

และประเด็นมาตรการ กล่าวคือ องค์กรที่ 2 มีการมอบหมายงานและมีการจัดตั้งทีมงานที่ชัดเจน อีกทั้งผู้บริหารยังมีการกำหนดมาตรการโดยการกำหนดเทคนิค BSC เป็นหนึ่งในนโยบายขององค์กร จึงทำให้บุคลากรมีแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างกับองค์กรที่ 1 ที่ไม่มีการดำเนินการดังกล่าว

ประเด็นที่ 3 กระบวนการในการนำเทคนิค BSC สู่การปฏิบัติในองค์กร

องค์กรที่ 1 มีขั้นตอนในการจัดทำ ดังนี้ รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นขององค์กรและศึกษา ภาวะเทียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น จึงนำมาจัดประชาคม เพื่อวิเคราะห์ที่กลยุทธ์ของ องค์กร ด้วยวิธีการทำ SWOT Analysis แล้วนำมา จัดทำร่างวิสัยทัศน์ พันธกิจ เพื่อให้ได้มาซึ่งแผน ยุทธศาสตร์ขององค์กร และในแต่ละยุทธศาสตร์จะถูก แบ่งย่อยเป็นแผนและโครงการ ตามลำดับ ซึ่งใน แต่ละแผนหรือโครงการจะถูกแบ่งมุมมองออกเป็น 4 ด้านในการพิจารณาให้มีความสำคัญ คือ มุมมอง ด้านประสิทธิผล มุมมองด้านการจัดการภายใน มุมมองด้านผู้มารับบริการ และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (การแบ่งมุมมองนั้นไม่ได้ ถูกกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร) มีการกำหนดเกณฑ์ ตัวชี้วัดของแต่ละโครงการไว้ ซึ่งตัวชี้วัดขององค์กร ที่ 1 นั้นมี 2 แบบ คือ ตัวชี้วัดระดับผลผลิต (เชิง ปริมาณ) และตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ (เชิงคุณภาพ) สำหรับมุมมองทั้ง 4 ด้านของเทคนิค BSC นี้ ทาง องค์กรได้ให้น้ำหนักกับมุมมองด้านผู้มารับบริการ มากกว่ามุมมองด้านอื่น

องค์กรที่ 2 ได้นำเทคนิค BSC มาใช้ ในรูปแบบของเครื่องมือในการนำกลยุทธ์ไปสู่ การปฏิบัติโดยมีการกำหนดเป็นนโยบายขององค์กร

และได้นำเทคนิค BSC มาใช้เป็นหนึ่งในเครื่องมือ ในการบริหารองค์กรอย่างครอบคลุมทุกด้าน ซึ่งมี กระบวนการ ดังนี้ สร้างโมเดลต้นแบบขององค์กร จากข้อมูลพื้นฐานขององค์กรก่อน แล้วจึงนำข้อมูล ที่ได้นำมาระดมสมองกับที่คณะกรรมการบริหาร ขององค์กร เพื่อกำหนดปรัชญา วิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยมร่วมขององค์กรใหม่ ซึ่งกล่าวได้ว่า จัดทำแผนกลยุทธ์ขององค์กรใหม่ให้เข้ากับรูปแบบ ของเทคนิค BSC หลังจากนั้นทางองค์กรได้มีการจัดทำ Measurement Template กำหนดตัวชี้วัดให้ เหมาะสมกับกลยุทธ์ แล้วจึงมีการนำมาทดลองใช้ ในองค์กร อีกทั้งยังมีการจัดทำโปรแกรมระบบ BSC ซึ่งเป็นโปรแกรมสำเร็จรูปที่ทางองค์กรได้ออกแบบขึ้น มาเพื่อรองรับการทำงานขององค์กรมาประยุกต์ใช้ ด้วยและในทุกๆ สัปดาห์ประมาณ ทางคณะกรรมการ บริหารฯ จะทำการประชุมพิจารณาและปรับปรุงตัวชี้วัด (KPI) ใหม่ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพใน การวัดผลขององค์กรด้วย ทางองค์กรได้แบ่งมุมมอง ในการพัฒนาองค์กร ตามมุมมองของเทคนิค BSC ออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านการจัดการภายในองค์กร ด้านนวัตกรรมและการเรียนรู้ ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ภายนอกองค์กร และด้านการเงิน ซึ่งทางองค์กรเน้น น้ำหนักกับมุมมองด้านการจัดการภายในองค์กรเป็น สำคัญ ส่วนในประเด็นตัวชี้วัด (KPI) นั้น องค์กรได้ แบ่งตัวชี้วัดในการวัดผลเป็น 3 ระดับ คือ ตัวชี้วัด ระดับองค์กร ระดับงานและระดับโครงการ

ในประเด็นนี้จึงสรุปได้ว่า ถึงแม้องค์กร ทั้ง 2 จะมีการนำเทคนิค BSC มาประยุกต์ใช้ใน องค์กรที่เหมือนกันแต่รูปแบบในการประยุกต์ใช้ใน องค์กรนั้นแตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากรูปแบบ การประยุกต์ใช้ขององค์กรที่ 1 ที่มีรูปแบบไม่ เป็น ทางการจึงทำให้การนำเทคนิค BSC มาประยุกต์ใช้

ในองค์กรนั้นขึ้นอยู่กับบุคคลเฉพาะกลุ่มส่งผลให้บุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมเกี่ยวกับเทคนิค BSC มีจำนวนน้อย บุคลากรส่วนใหญ่จะดำเนินงานในรูปแบบของการจัดทำโครงการและประเมินผลตามแบบฟอร์มซึ่งเป็นการความเคยชิน โดยที่บุคลากรส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าการดำเนินงานตามหลักการที่ปฏิบัติอยู่นั้นเป็นส่วนหนึ่งของเทคนิค BSC ส่วนในองค์กรที่ 2 นั้นมีรูปแบบกระบวนการที่เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีการจัดตั้งโปรแกรมระบบ BSC เพื่อสะดวกต่อการรายงานและติดตามผลการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน แต่ด้วยมาตรการที่ยังไม่มีความชัดเจนในประเด็นกฎเกณฑ์และข้อบังคับ รวมทั้งบทลงโทษจากการไม่รายงานผลการปฏิบัติงาน จึงทำให้บุคลากรบางส่วนมีปัญหาเกี่ยวกับการรายงานผลการดำเนินงานผ่านโปรแกรมระบบ BSC ซึ่งเป็นเพราะปัญหาด้านความรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับที่ไม่เพียงพอในประเด็นดังกล่าว แต่ด้วยการติดตามผลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารจากโปรแกรมระบบ BSC ที่สามารถสืบค้นได้ทันที ทุกที่ ทุกเวลา จึงทำให้เกิดการติดตามและตรวจสอบได้อย่างทันทั่วถึง

ประเด็นที่ 4 การประเมินความสำเร็จและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

องค์กรที่ 1 สามารถสรุปผลของการนำเทคนิค BSC มาใช้ ดังนี้ จากการนำมาใช้ทำให้องค์กรสามารถดำเนินการบริหารงานได้อย่างครอบคลุม เป็นผลให้ได้รับรางวัลในด้านการบริหารงานจากองค์กรที่มาตรวจสอบจากภายนอก เช่น รางวัลในด้านการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2547 - 2550 รางวัลชนะเลิศหน่วยงานบริการดีเด่นของจังหวัดพิษณุโลกประจำปี 2549 เป็นต้น

องค์กรที่ 2 สามารถสรุปผลได้ คือ จากการนำเทคนิค BSC มาใช้ ทำให้ระบบการติดตามงานของผู้บริหารมีความรวดเร็วเพิ่มมากขึ้น องค์กรมีระบบในการจัดเก็บข้อมูลอยู่บนฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ทำให้มีความเป็นระบบ สืบค้นข้อมูลได้ง่ายและสามารถเรียกดูข้อมูลย้อนหลังได้อย่างทันที ทำให้องค์กรมีแนวทางในการดำเนินงานอย่างถูกต้อง จึงเป็นผลให้องค์กรได้รับรางวัลจากองค์กรที่มาตรวจสอบจากภายนอก เช่น รางวัลรองชนะเลิศอันดับ 1 หน่วยงานบริการดีเด่นของจังหวัดพิษณุโลก ประจำปี 2549 ได้รับ 5 คะแนนเต็มจากการประเมินผลการประกันคุณภาพการศึกษาตามเกณฑ์ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ปี 2550 - 2551 เป็นต้น

ในประเด็นนี้ จึงสรุปได้ว่า เทคนิค BSC เป็นเพียงหนึ่งในเครื่องมือในการบริหารงานเท่านั้น ไม่มีรูปแบบในการดำเนินงานที่ตายตัว อีกทั้ง ไม่ใช่ตัวตัดสินความอยู่รอดหรือความสำเร็จขององค์กร ซึ่งความอยู่รอดหรือความสำเร็จขององค์กรที่แท้จริงนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อาทิเช่น ผู้บริหาร สภาพคล่องทางการเงิน บุคลากร สภาพเศรษฐกิจ เทคโนโลยี ฯลฯ ซึ่งล้วนขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกขององค์กร เทคนิค BSC เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ทำให้องค์กรเกิดการดำเนินงานที่เป็นระบบ มีการติดตามผลที่รวดเร็วและชัดเจน อีกทั้งยังเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจขององค์กร ดังนั้น เทคนิค BSC จึงกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในความสำเร็จของทั้ง 2 องค์กร ถึงแม้ว่ารูปแบบในการประยุกต์ใช้ของทั้ง 2 องค์กรนั้นจะมีความแตกต่างกัน อีกทั้ง องค์กรที่ 1 ยังมีกระบวนการประยุกต์ใช้ที่ไม่เป็นทางการ หากแต่เมื่อผสมผสานเข้ากับวัฒนธรรมองค์กร

อีกทั้งผู้ขับเคลื่อนเทคนิคยังเป็นบุคคลเฉพาะกลุ่ม
ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้เป็นบุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับเทคนิค
BSC จึงทำให้ช่องว่างของกระบวนการที่ขาดหายไป
มีผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อองค์กรค่อนข้างน้อย ส่วนใน
องค์กรที่ 2 นั้น ถึงแม้ว่าจะมีกระบวนการดำเนินงาน
ที่เป็นระบบ ชัดเจน ตรวจสอบได้ แต่การดำเนินงาน
ขององค์กรที่ 2 นี้ มีบุคคลกลุ่มใหญ่เข้ามามีส่วนรวม
ซึ่งทำให้ความรู้ ความเข้าใจ ในประเด็นดังกล่าวของ
บุคลากรและผู้บริหารในแต่ละระดับมีความแตกต่าง
กัน จึงส่งผลกระทบต่อการทำงาน อีกทั้ง องค์กรที่ 2
ยังได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง
ขององค์กรและโครงสร้างของผู้บริหาร จึงส่งผลให้
กระบวนการประยุกต์ใช้เทคนิค BSC หยุดชะงักลง

อภิปรายผล

บทวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบของการนำ
เทคนิค BSC ไปใช้ในการบริหารองค์กร จากผล
การวิจัยข้างต้น สามารถวิเคราะห์และเปรียบเทียบ
ข้อมูลได้ ดังนี้

องค์กรที่ 1 รูปแบบขององค์กรจะแบ่ง
ประเภทรูปแบบของงานได้เป็น 2 ประเภท คือ งาน
นโยบายและงานประจำ ซึ่งจะคล้ายคลึงกับองค์กร
ที่ 2 ที่แบ่งประเภทของงานออกเป็นงานที่มุ่งในทาง
สนับสนุนและงานที่มุ่งในทางธุรกิจ โดยทั้ง 2 องค์กร
มีจุดเริ่มต้นของการนำเทคนิค BSC มาใช้อยู่ที่ผู้นำ
ขององค์กร ซึ่งผู้นำของทั้ง 2 องค์กรตัดสินใจนำ
เทคนิค BSC มาใช้ด้วยเหตุผลเดียวกันคือ เทคนิค
BSC ทำให้องค์กรสามารถบริหารงานได้อย่าง
ครอบคลุมทุกด้าน และนั่นคือความเหมือนของ
องค์กรทั้ง 2 แห่ง ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนจาก
การนำเทคนิค BSC มาใช้ในองค์กรทั้ง 2 นั้น เห็น
ได้จากประเด็นกระบวนการที่มีวิธีการที่ต่างกันไป

ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ขับเคลื่อนนโยบาย ดังนี้ องค์กรที่ 1
ไม่มีการกำหนดนโยบาย ไม่มีทีมงานที่รับผิดชอบ
โดยตรง ไม่มีมาตรการหรือข้อบังคับออกมารองรับ
มีเพียงเจตนาของผู้บริหารที่ถูกถ่ายทอดจาก
ความคิดผ่านวิธีการประชุมหรือแสดงความคิดเห็น
ประกอบกับการเสนอแนะให้ผู้ปฏิบัติงานได้สังเกตเห็น
ถึงความสำคัญของเทคนิค BSC และประโยชน์จาก
การนำมาใช้เพื่อนำไปประยุกต์กับการปฏิบัติงานใน
ชีวิตประจำวัน ทำให้ความรู้ ความเข้าใจในเทคนิค
BSC ถูกจำกัดอยู่ในบุคคลเฉพาะกลุ่มไม่ครอบคลุม
ทั้งองค์กร จึงส่งผลให้การนำเทคนิค BSC มาใช้ใน
องค์กรนั้นเป็นเพียงแค่เครื่องมือในการติดตามและ
ประเมินผลโครงการหรือแผนงานผ่านตัวชี้วัด (KPI)
เท่านั้น ซึ่งรูปแบบของการนำมาใช้จึงดูเหมือนกับ
KPI Scorecard มากกว่า BSC (พลุ เดชะรินทร์,
2548 : 7) และจากการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมิน
ผลนั้นทำให้ทราบว่าองค์กรได้ให้ความสำคัญกับ
ความพึงพอใจของผู้มารับบริการเป็นสำคัญ ซึ่งจะ
เห็นได้จากการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินผล
นั่นเอง จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า
การนำเทคนิค BSC มาใช้ในองค์กรนั้นจำเป็นต้อง
อาศัยความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน
ซึ่งมีหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับผล
การศึกษาของ ภัทราวดี พรหมสุวรรณ (2548) และ
จำเป็นต้องอาศัยมาตรการหรือการสั่งการที่ชัดเจน
เนื่องจากการทำงานของหน่วยงานราชการนั้น
ผู้ปฏิบัติงานจะให้ความสำคัญกับงานประจำ
มากกว่างานส่วนรวม ส่วนรางวัลที่ได้รับใน
การบริหารองค์กรนั้นเป็นผลมาจากการบริหารงาน
ในภาพรวมขององค์กร ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือ
ในหลาย ๆ ด้านจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน
ประกอบกับเครื่องมือในการบริหารงานต่าง ๆ ซึ่ง

เทคนิค BSC เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จด้วย ถึงแม้ว่าทางองค์กรจะมีการนำเทคนิค BSC มาใช้อย่างไม่เด่นชัดก็ตาม

การประยุกต์ใช้เทคนิค BSC ขององค์กรที่ 2 นั้น มีความแตกต่างจากองค์กรแรก คือ มีการจัดทำโครงการวิจัยเพื่อศึกษาข้อมูลเบื้องต้นประกอบกับการวิเคราะห์ห้ององค์กรเพื่อนำมาสร้างวิสัยทัศน์พันธกิจขององค์กรใหม่ให้เข้ากับเทคนิค BSC มีการจัดทำ Strategy Map มีการจัดทำโปรแกรมระบบ BSC เพื่อรองรับต่อการใช้งานบนฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ เพื่อสะดวกต่อการสืบค้นและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน มีการจัดตั้งทีมงานที่รับผิดชอบในประเด็นเกี่ยวกับเทคนิค BSC มีผู้เชี่ยวชาญในเรื่องเทคนิค BSC เป็นหนึ่งในทีมที่ปรึกษาและมีการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจน ซึ่งในองค์กรที่ 2 นั้นมีรูปแบบของกระบวนการจัดทำ BSC สอดคล้องกับหลักวิชาการที่พลู เดชเชรินทร์ ได้กำหนดไว้ (2546ข : 47-49) และมีรูปแบบของการนำเทคนิค BSC มาใช้เป็นเครื่องมือในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยองค์กรได้นำน้ำหนักความสำคัญกับมุมมองด้านการจัดการภายในองค์กรเป็นอันดับแรก เพื่อต้องการให้ตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ขององค์กร ถึงแม้ว่าองค์กรนี้จะมีหลักการในการดำเนินงานที่เห็นอย่างเด่นชัดแต่การปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบและปัจจัยหลายประการ เช่น ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกขององค์กร ซึ่งจากการเก็บข้อมูลนั้นทำให้ทราบว่าทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการนำเทคนิค BSC มาใช้ในองค์กรนั้นไม่ดีเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากปรากฏการณ์การไม่เคลื่อนไหวในตัวกิจกรรมที่ใช้เทคนิค BSC เป็นตัวดำเนินการ ได้แก่ การไม่รายงานผล

การดำเนินงานผ่านระบบ BSC (รายงานการประชุม, 2551) ซึ่งอาจเป็นเพราะอุปสรรคทางเทคนิคบางประการที่เกิดขึ้นจากการนำเทคนิค BSC มาใช้ เช่น ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจในการรายงานผลตามรูปแบบของเทคนิค BSC ไม่มากนัก หรือมีทัศนคติในเชิงลบต่อเทคนิคดังกล่าว เนื่องจากการนำเทคนิค BSC มาใช้ในองค์กรนั้นทำให้ภาระงานของผู้ปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น หรือมีปัญหาจากการสื่อสารที่คลาดเคลื่อนของผู้บริหารระดับกลาง เนื่องจากในการถ่ายทอดนโยบายขององค์กรนั้น ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการผ่านการประชุมคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าในแต่ละฝ่าย และหัวหน้าในแต่ละฝ่ายซึ่งเปรียบเสมือนผู้บริหารระดับกลางนั้นมีหน้าที่ในการถ่ายทอดให้ผู้ปฏิบัติงานรับทราบและปฏิบัติตามนโยบาย ดังนั้น ผู้บริหารระดับกลางและการสื่อสารจึงเป็นหนึ่งในตัวแปรสำคัญของการขับเคลื่อนเทคนิค BSC ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษา ของรอสวันต์ ถมังรักษ์สัตว์ (2546) และในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารขององค์กรจึงส่งผลให้องค์กรต้องชะลอการนำเทคนิค BSC มาใช้ในการบริหารงาน ซึ่งจากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การขับเคลื่อนนโยบายใด ๆ นอกจากมีผู้นำเป็นตัวขับเคลื่อนและมีหลักการที่เด่นชัดแล้วยังต้องอาศัยองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สราวุธ ประมวลวรชาติ (2544) และอนันท์นที จันทร์วรรณดี (2543) เช่น วัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน มาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระบบการวัดผล มาตรการในการให้คุณให้โทษ ผู้นำ การจูงใจ การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม ความรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับ นอกจากนั้นแล้วยังต้องขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม

ภายนอกองค์กรด้วย เช่น การเมือง เทคโนโลยี เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งล้วนมีอิทธิพลต่อการบริหาร งานขององค์กรทั้งสิ้น

สรุปผลการวิจัย

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า เทคนิคการบริหารงานไม่ใช่สูตรสำเร็จตายตัวสำหรับ ทุก ๆ องค์กร เนื่องจากองค์กรแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกันในด้านของสภาพแวดล้อม ปัจจัย ภายใน ปัจจัยภายนอกที่เป็นแรงผลักดัน อีกทั้งยัง ประกอบกับผู้บริหารและทีมงานของแต่ละองค์กรที่มีลักษณะการบริหารและการทำงานที่แตกต่างกัน จึงทำให้เครื่องมือในการบริหารงานของแต่ละ องค์กรย่อมแตกต่างกันไปด้วย ถึงแม้ว่าเทคนิคที่ใช้ ในองค์กรทั้ง 2 แห่งนั้นจะเป็นเทคนิคการบริหารงาน แบบเดียวกัน ซึ่งตัวแปรที่ทำให้เครื่องมือใน การบริหารงานแบบเดียวกันนั้นมีรูปแบบที่แตกต่าง กัน นั่นคือ “ผู้ใช้” เครื่องมือนี้นั้นเอง ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าเทคนิค “Balanced Scorecard เป็น เพียงแค่เครื่องมือในการบริหารงานซึ่งต้องขึ้นอยู่กับ ผู้ขับเคลื่อน เมื่อผู้ขับเคลื่อน ในองค์กรเปลี่ยน วิธีการขับเคลื่อนในองค์กรก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย”

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาการนำเทคนิค BSC ไปสู่ การปฏิบัติในองค์กรภาครัฐ กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบ องค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นในจังหวัดพิษณุโลก มี ข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรมีการประชาสัมพันธ์และทำ ความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงานให้มีความเข้าใจไปใน ทิศทางเดียวกันกับนโยบายผู้บริหาร

2. ควรมีการกำหนดมาตรการหรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการนำ BSC มาใช้ในองค์กรอย่างเด่นชัด

3. ควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้แก่ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการนำเทคนิค BSC ไป ประยุกต์ใช้ เพื่อเป็นการปรับทัศนคติและให้ค่านึง ถึงความสำคัญของการนำเทคนิค BSC มาใช้ใน องค์กร

4. ควรจัดให้มีการอบรมผู้บริหารในองค์กร เกี่ยวกับการนำเทคนิค BSC มาผสมผสานกับ เครื่องมือในการบริหารงานอื่น ๆ

5. ควรส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานได้เข้ามา มี ส่วนร่วมในขั้นตอนของกระบวนการเทคนิค BSC

เอกสารอ้างอิง

- คณะวิชาการ. (2551). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2551)**. กรุงเทพฯ : บริษัท พีรภาส จำกัด.
- แคปแลน, โรเบิร์ต เอส และ นอร์ตัน, เดวิด พี. (2547). **Balanced Scorecard กับการเน้นกลยุทธ์**. (พิพัฒน์ ก้องกิจกุล, ผู้แปล). กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท. (ต้นฉบับภาษาอังกฤษ พิมพ์ ค.ศ. 2003).
- ณรงค์ศักดิ์ บุญยมาลิก. (2549). **Balanced Scorecard**. (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ วันที่ 2 ตุลาคม 2549, จาก http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/aims/Pattaya_SCB_Jun05/Balanced_Scorecard__3649__3621__3632_KPIs.doc
- ณัฐฐา วินิจนัยภาค. (2549). **การประเมินผลความสำเร็จขององค์กรภาครัฐ โดย Balanced Scorecard**. รัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 4(2), 57-71.

- ตัวชี้วัดเมืองน่าอยู่. (2548). **กรอบแนวคิดและแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินผล เทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน.** (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2550, จาก <http://www.phsmun.go.th/pdf/Page-5.pdf>
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2550). **เครื่องมือการจัดการ Management Tools.** กรุงเทพฯ : รัตนไตร.
- พลุ เดชะรินทร์. (2546ก). **กลยุทธ์ใหม่ในการจัดการ.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ.
- พลุ เดชะรินทร์. (2546ข). **เส้นทางจากกลยุทธ์สู่การปฏิบัติด้วย Balanced Scorecard และ Key Performance Indicators.** พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พลุ เดชะรินทร์. (2548). **Balanced Scorecard รู้ลึกในการปฏิบัติ.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภัทราวดี พรหมสุวรรณ. (2548). **การศึกษาปัจจัยสนับสนุนในการนำแนวคิด Balanced Scorecard มาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน.** วิทยานิพนธ์ กจ.ม. (การจัดการทรัพยากรมนุษย์). มหาวิทยาลัยบูรพา.
- รศวันต์ ถมั่งรักษ์สัตว์. (2546). **การนำ Balanced Scorecard (BSC) มาใช้ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ.** เอกสารวิจัยหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเดช จันทร์ศร. (2548). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ : สหายบลิ๊กการพิมพ์.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2545). **นโยบายสาธารณะ.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สรอายุ ประมวลวรชาติ. (2544). **ปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในการนำ Balanced Scorecard มาใช้ในองค์กรกลุ่มธุรกิจสื่อสารของไทย : กรณีศึกษาบริษัท Telecom Asia Public Company Limited (TA) และบริษัท Advance Info Service Public Company Limited (AIS).** วิทยานิพนธ์ วท.ม., ภาควิชาการพัฒนาระบบบริหารมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (2545). **คู่มือการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 27 มีนาคม 2549. **โครงการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์. การวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ในการบริหารภาครัฐแนวใหม่.** (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 29 กรกฎาคม 2553, สืบค้นจาก <http://www.opdc.go.th>.
- สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ตุลาคม (2550). **Balanced Scorecard. การจัดการความรู้ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.** (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม 2551, จาก http://www.nesac.go.th/kms/Main_highlight/pdf/NewsLetterOct2550.pdf
- อนันท์นิ จันทรวรรณดี. (2544). **ปัจจัยด้านเป้าหมายขององค์กรที่มีผลต่อการตัดสินใจนำแนวคิด Balanced Scorecard มาใช้ในองค์กร : กรณีศึกษาฝ่ายทรัพยากรบุคคล**

และธุรกิจทั่วไป บริษัท พัทยาฟู๊ดอินดัสตรี
จำกัด. วิทยานิพนธ์ วท.ม., โครงการบัณฑิต
ศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Niven, Paul R. (2003). **Balanced scorecard step-
by-step for government and nonprofit
agencies.** Hoboken New Jersey : John
Wiley & Sons, Inc.

Williams, Chuck. (2005). **Management.** 3rd ed. Ohio
: South-Western Thomson.