

# บทที่ 1

## บทนำ

ในปัจจุบันการประเมินผลองค์กรกำลังได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในองค์กรต่างๆ ของไทยทั้งหน่วยงานภาครัฐราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน การประเมินผลองค์กรเป็นหนึ่งในหน้าที่ทางการจัดการของผู้บริหาร โดยหน้าที่ทางการจัดการทั้ง 4 ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การสั่งการและชี้นำ (Leading) และการประเมินผลและควบคุม (Controlling) ระบบการประเมินผลมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดและการติดตามความสำเร็จของการดำเนินกลยุทธ์ในแต่ละด้านขององค์กร จุดเริ่มต้นของการวัดและประเมินผล คือ องค์กรต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ แผนกลยุทธ์ แผนธุรกิจทั้งในระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว ซึ่งวิสัยทัศน์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงความมุ่งมั่นที่จะผลิตสินค้าหรือบริการให้เป็นที่พึงพอใจของลูกค้าหรือผู้มารับบริการ จากนั้นจึงแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติโดยแนวทางการบริหารแบบเข็มมุ่ง (Hoshin Kanri) เพื่อกระจายนโยบายและวัตถุประสงค์ไปยังหน่วยงานต่างๆ และพนักงานระดับต่างๆ ให้สามารถปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การจะตอบคำถามได้ว่าทำอย่างไรจึงจะวัดผลสำเร็จของการกระจายนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นจำเป็นต้องมีการสร้างระบบการวัด ประเมิน และติดตามผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยวัดผลจากตัวชี้วัดความสำเร็จที่ได้กำหนดขึ้นอย่างสอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งในปัจจุบันได้มีการพัฒนาเครื่องมือและเทคนิคต่างๆ ที่นำมาใช้ในการประเมินผลองค์กร เช่น การเทียบเคียง (Benchmarking) การประเมินองค์กรแบบดุลยภาพ (Balanced Scorecard) การกำหนดดัชนีวัดสมรรถนะหลัก (Key Performance Indicator) สำหรับระบบการประเมินองค์กรแบบดุลยภาพ นั้นเป็นเครื่องมือในการวัดผลการดำเนินกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพระบบหนึ่ง เนื่องจากการวัดผลทางการเงินและผลการปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถขจัดจุดอ่อนของระบบการวัดผลการดำเนินงานโดยใช้เครื่องมือทางการเงินเพียงอย่างเดียวที่มีขีดจำกัดหรืออาจสื่อสัญญาณที่ผิดๆ เพราะไม่สามารถสะท้อนภาพในขนาดขององค์กร โดยเฉพาะในเรื่องนวัตกรรมและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในองค์กรซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กิจการสามารถแข่งขันได้ในสภาวะปัจจุบัน

### 1.1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ปัจจุบันองค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้ให้ความสนใจและความสำคัญกับการประเมินผลองค์กรอย่างแพร่หลาย เนื่องจากพบว่าแนวโน้มด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกำลังเกิดขึ้นทั่วโลก รัฐบาลประเทศต่างๆ ได้เริ่มมองการดำเนินงานของหน่วยราชการต่างๆ ในเชิงธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและการจัดสรรงบประมาณ

ความสำคัญของการประเมินผลสามารถสรุปประเด็นสำคัญต่างๆ ได้ดังนี้ (พสุ เดชะรินทร์ : 2545 , 10-13)

- ทำให้องค์กรสามารถรู้สถานะของตนเองว่าอยู่ ณ จุดใด และรู้สถานการณ์ของคู่แข่งชั้น และสภาวะแวดล้อม เพื่อช่วยให้การบริหารองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- การประเมินผลทำให้องค์กรรู้จักจุดเริ่มต้นหรือสถานะปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาองค์กร หรือการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ภายในองค์กร
- หากกิจกรรมใดมีการวัดและประเมินผล จะทำให้ผู้ดำเนินกิจกรรมนั้นๆ มีความรับผิดชอบ และมุ่งมั่นที่จะทำกิจกรรมนั้นมากขึ้น และมีเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในกิจกรรมนั้นๆ ที่ชัดเจน

ระบบในการประเมินผลที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรในหลายๆ ด้าน ได้แก่

- ทำให้ผู้บริหารมีความชัดเจนในเรื่องของกลยุทธ์ สามารถตัดสินใจในสิ่งที่สำคัญและดีสำหรับองค์กร
- ช่วยทำให้พนักงานทุกระดับมีความเข้าใจถึงกลยุทธ์และแนวทางที่สำคัญสำหรับองค์กร
- เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และคุณค่าที่สำคัญขององค์กร ให้พนักงานทุกระดับได้รับรู้
- สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งองค์กร เนื่องจากตัวชี้วัดและเป้าหมายของพนักงานในแต่ละระดับจะมีความสอดคล้อง เกื้อหนุน และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับตัวชี้วัดและเป้าหมายขององค์กร
- ระบบการประเมินผลที่ดีจะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ภายในองค์กรเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น เนื่องจากพนักงานให้ความสนใจและความสำคัญต่องานนั้นๆ
- ช่วยให้องค์กรสามารถคาดการณ์และมองเห็นโอกาสและปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต
- ช่วยให้ผู้บริหารมีมุมมองที่กว้างและครอบคลุมในทุกๆ ด้านขององค์กร แทนที่จะมุ่งเฉพาะด้านการเงินเพียงด้านเดียว



- ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในการทำงานขององค์กร เช่น มีการทำงานเป็นทีมระหว่างผู้บริหารระดับสูง และพนักงานแต่ละคนสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานของตนเองได้อย่างชัดเจน

Balanced Scorecard เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำหรับการวัดและประเมินผลองค์กร โดยแปรกลยุทธ์มาสู่การปฏิบัติที่วัดผลได้ชัดเจน หากมีการเปรียบเทียบว่า Balanced Scorecard เป็นเสมือนอุปกรณ์ในการช่วยบิน สิ่งที่จะได้รับจากระบบ Balanced Scorecard คือการเชื่อมโยงข้อมูลที่สำคัญซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้หากต้องการความสำเร็จในการบริหาร นั่นคือข้อมูลทางการเงิน และข้อมูลทางการดำเนินการ และยิ่งกว่านั้น Balanced Scorecard ยังสามารถช่วยให้องค์กรเห็นถึงผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร และในอนาคตองค์กรจะต้องดำเนินงานไปในรูปแบบและแนวทางใด อีกทั้งให้ประโยชน์กับผู้บริหารในการจำกัดขอบเขตข้อมูลและปัจจัยที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารงาน ซึ่งจะทำให้การบริหารงานดำเนินตามแผนและแนวทางที่กำหนดไว้ โดย Balanced Scorecard จะประกอบด้วยตัวชี้วัดใน 4 มุมมอง ซึ่งทั้ง 4 มุมมองนี้จะเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์จากองค์กร และในแต่ละมุมมองจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด เป้าหมาย และโครงการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย

ภายหลังจากกำหนดตัวชี้วัดใน 4 มุมมอง จำเป็นต้องมีการกระจายนโยบายขององค์กรไปสู่การปฏิบัติในระดับปฏิบัติการ สำหรับแนวทางของการนำวิสัยทัศน์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงนั้น สามารถทำได้โดยผ่านระบบบริหารที่เรียกว่า “การบริหารแบบเข็มมุ่ง” ซึ่งเป็นเทคนิคทางการบริหารที่ได้รับการพัฒนามาจากการบริหารเป้าหมายแบบดั้งเดิมที่เรียกว่า “การบริหารโดยวัตถุประสงค์” (Management by Objectives : MBO) ที่มีจุดมุ่งหมายที่ผลประกอบการทางการเงิน เช่น ยอดขาย กำไร ต้นทุน การกำหนดเป้าหมายมักใช้วิธีการ “จากบนลงล่าง” เพียงอย่างเดียว การติดตามความคืบหน้าจะติดตามดูเพียงแต่ผลหรือการบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่การบริหารแบบเข็มมุ่งเป็นการวัดสมรรถนะต่างๆ ของระบบบริหารของทั้งองค์กร โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์/บริการ และมุ่งความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า การกำหนดเข็มมุ่งจะให้พนักงานทุกระดับมีส่วนร่วมกำหนดโดยผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง และอิงข้อมูลจริงที่ได้จากการวิเคราะห์กระบวนการอย่างเป็นระบบ โดยการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นั้นมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ทิศทาง (วิสัยทัศน์+พันธกิจ) เป้าหมาย (ปัจจัยวิกฤตที่นำไปสู่ความสำเร็จ) และวิธีการ/แนวทาง

### 1.1.1 ที่มาของปัญหา

มาตรฐาน ISO เป็นมาตรฐานสากลที่ทั่วโลกยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้ในองค์กรกันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากการเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพในการแข่งขันทางการค้าแก่ผู้ประกอบการ ดังนั้นจึงได้เกิดมีหน่วยงานให้การรับรองขึ้นหลายแห่งเพื่อรองรับความต้องการของตลาดที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้การแข่งขันมีมากขึ้นเช่นกัน โดยหน่วยรับรองหลายแห่งเป็นหน่วยรับรองสาขาของต่างประเทศที่มาจัดตั้งในประเทศไทย ซึ่งมีข้อได้เปรียบกว่าหน่วยรับรองที่เป็นหน่วยงานของประเทศไทยดังเช่นองค์กรกรณีสึกษาแห่งนี้ ทั้งในเรื่องของเงิน ลงทุน ชื่อเสียง การยอมรับ ดังนั้นระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในองค์กรดังกล่าว เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการ แข่งขันทั้งในด้านคุณภาพการบริการให้เป็นที่พึงพอใจแก่ลูกค้า และสามารถมีรายได้เพื่อเลี้ยงตนเองได้

ในปัจจุบันองค์กรกรณีสึกษาแห่งนี้ได้มีการกำหนดนโยบายมาจากผู้บริหารที่ว่า **“เป็นสถาบันด้านการรับรองระบบการจัดการแห่งชาติ มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล บุคลากรมีความรู้ ความสามารถ ยึดมั่นในจรรยาบรรณ บริการรวดเร็ว ได้ผลตามที่ลูกค้าต้องการ คุ่มค่าการลงทุน”** และมีการกำหนดเป้าหมายคุณภาพขององค์กรเพื่อให้บรรลุตามนโยบายคุณภาพที่กำหนดโดยอาศัยหลักการแบบ Balanced Scorecard ซึ่งพบว่าระบบการวัดและประเมินผลในปัจจุบันของ องค์กรยังไม่สามารถเชื่อมโยงได้ชัดเจนถึงการบรรลุยังนโยบายและทิศทางขององค์กร อีกทั้งนโยบายที่ผู้บริหารกำหนดมีแต่เพียงเป้าหมาย ขาดซึ่งวิธีการในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุยังเป้าหมายเหล่านั้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานของฝ่ายรับรองระบบซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักที่ดำเนินกิจกรรมการรับรองขององค์กรกรณีสึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายขององค์กรและมีมุมมองแบบดุลยภาพตามวิธีการของ Balanced Scorecard และนำมาใช้ในการกำหนดแผนงานวิธีการในการปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร
- 1.2.2 เพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงานของฝ่ายรับรองระบบ

### 1.3 ดัชนีวัดผลความสำเร็จ

- 1.3.1 ดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานของฝ่ายรับรองระบบที่ได้รับการพัฒนาให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายเป้าหมายขององค์กรและมีมุมมองแบบดุลยภาพตามวิธีการของ Balanced Scorecard
- 1.3.2 แผนการปรับปรุงปฏิบัติงานในฝ่ายรับรองระบบเพื่อรองรับการกระจายนโยบายจากองค์กรสู่ระดับปฏิบัติการ
- 1.3.3 ผลการดำเนินงานของแต่ละดัชนีชี้วัดในมุมมองของ Internal Process ดีขึ้น

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

- 1.4.1 ดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานที่จะทำการพัฒนาจะสนใจเฉพาะตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายรับรองระบบให้มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายขององค์กร โดยกำหนดในมุมมองแบบดุลยภาพตามวิธีการของ Balanced Scorecard
- 1.4.2 แผนการปรับปรุงการปฏิบัติงานเพื่อรองรับนโยบายและเป้าหมายขององค์กรจะดำเนินการเฉพาะฝ่ายรับรองระบบเพียงฝ่ายเดียวซึ่งประกอบด้วยส่วนตรวจประเมิน 1 ถึง ส่วนตรวจประเมิน 5 และแผนส่งเสริมการตรวจ
- 1.4.3 การนำแผนไปปฏิบัติจะครอบคลุมเฉพาะวัตถุประสงค์ในมุมมองของ Internal Process โดยเลือกมาปรับปรุงเฉพาะแผนงานหรือโครงการที่มีระยะเวลาต่ำกว่า 3 เดือน และอยู่ในช่วงเวลาของการศึกษาวิทยานิพนธ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## 1.5 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

- 1.5.1 ศึกษางานวิจัย ทฤษฎีและบทความที่เกี่ยวข้องกับ Balanced Scorecard และการกระจายนโยบายตามระบบบริหารแบบเข็มมุ่ง Hoshin Kanri
- 1.5.2 ศึกษากระบวนการวัดผลการดำเนินงานในปัจจุบันขององค์กรกรณีศึกษา
- 1.5.3 พัฒนาดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานของฝ่ายรับรองระบบ ให้มีมุมมองแบบดุลยภาพตามวิธีการของ Balanced Scorecard โดยมีการประเมินจุดอ่อนของระบบการวัด และประเมินผลที่ใช้ในปัจจุบัน และพัฒนาให้ดีขึ้น โดยผู้ที่มีหน้าที่ในการประเมินดังกล่าว ได้แก่ ผู้อำนวยการฝ่ายและหัวหน้าส่วน/ผู้จัดการแผนกที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการใช้เครื่องมือทางสถิติ เช่น ผังความสัมพันธ์ (Relation Diagram) เป็นต้น
- 1.5.4 กำหนดแผนงาน/โครงการเพื่อรองรับวัตถุประสงค์เป้าหมายที่กำหนดโดยอาศัยแนวทางของระบบการบริหารแบบเข็มมุ่ง (Hoshin Kanri) ซึ่งการดำเนินการจะประกอบด้วยกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุตั้งแต่ละวัตถุประสงค์ในแต่ละมุมมอง จากนั้นนำกลยุทธ์ที่ได้แปรไปสู่การปฏิบัติในระดับปฏิบัติการ โดยกำหนดมาตรการ/วิธีการ และเป้าหมายให้ชัดเจน โดยอาศัยเครื่องมือการควบคุมคุณภาพ เช่น แผนผังเมทริกซ์ และแผนผังต้นไม้ เป็นต้น แล้วจึงมากำหนดแผนงาน/โครงการเพื่อการปรับปรุงผลการดำเนินงานให้ดีขึ้น
- 1.5.5 คัดเลือกและนำแผนงาน/โครงการไปทำการปรับปรุงการปฏิบัติงานโดยพิจารณาระยะเวลาของแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องตามขอบเขตของงานวิจัย
- 1.5.6 ติดตามวัดผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด
- 1.5.7 สรุปผลการดำเนินงานและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงหรือพัฒนาต่อไป
- 1.5.8 จัดทำรูปเล่มรายงานวิทยานิพนธ์

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทำให้องค์กรกรณีศึกษามีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายขององค์กรเพื่อเป็นแนวทางในการกระจายนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติในทิศทางที่ถูกต้อง
- 1.6.2 ทำให้เกิดแนวทางในการกำหนดแผนงาน/โครงการในระดับฝ่าย ซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และมุ่งสู่ผลลัพธ์ คือ เป้าหมายขององค์กรเป็นสำคัญ
- 1.6.3 ผู้บริหารในระดับต่างๆสามารถติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมถึงวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขป้องกันได้อย่างเป็นระบบ
- 1.6.4 ทำให้การปฏิบัติงานของพนักงานมีทิศทางที่ชัดเจนนั่นคือเพื่อบรรลุไปยังจุดมุ่งหมายเดียวกันขององค์กร
- 1.6.5 เพื่อให้องค์กรเกิดการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนำไปสู่ความพึงพอใจของลูกค้าเป็นสำคัญ และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับคู่แข่งได้



ศูนย์วิทย์ทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย