

## บทที่ 2

### ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### ทฤษฎีและแนวคิด

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารตำรา บทความและเอกสารประกอบการบรรยายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับการจัดทำแผนจากดัชนีวัดผลสำเร็จ (Balanced Scorecard) และงบประมาณ ดังต่อไปนี้

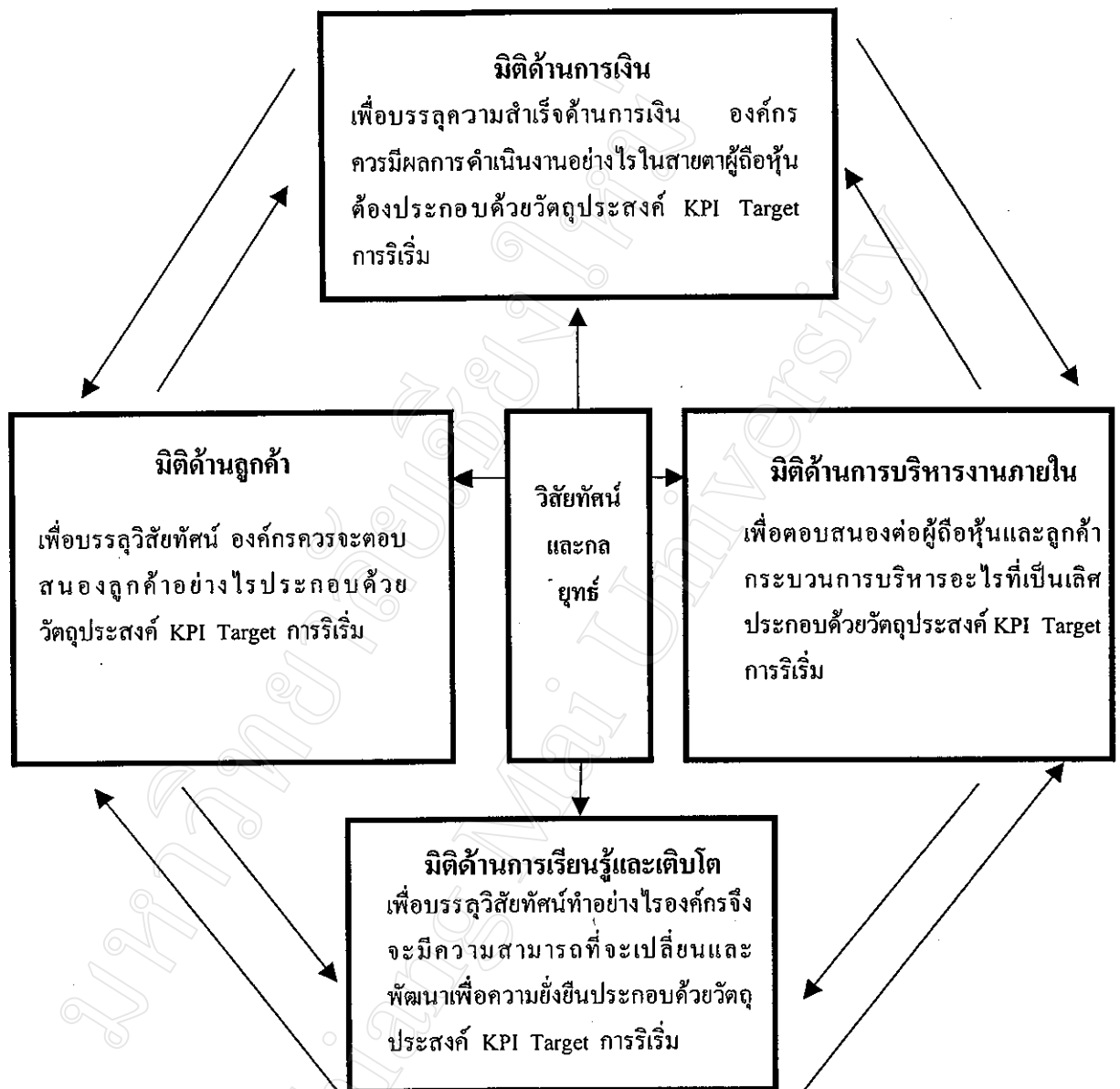
1. เทคนิคการวัดผลงานสมัยใหม่ (Balanced Scorecard)
2. การงบประมาณ
3. วิธีการประเมินผล
4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 1. เทคนิคการวัดผลงานสมัยใหม่ (Balanced Scorecard)

เป็นเครื่องมือวัดผลที่เชื่อมโยงกับกลยุทธ์ขององค์กร พัฒนาโดย Robert S. Kaplan และ David Norton ซึ่งจะมีการวัดและประเมินองค์กร 4 ด้าน ได้แก่ ผลการดำเนินงานด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการบริหารภายใน และการเรียนรู้และการเติบโต<sup>1</sup>

เทคนิคการวัดผลงานสมัยใหม่ จะเริ่มจากองค์กรมีวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ จากนั้นการวัดความสำเร็จ จะประกอบด้วย (ดังแสดงในภาพที่ 1)

<sup>1</sup> อัจฉรา จันทร์ฉาย, *สู่ความเป็นเลิศทางธุรกิจ : คู่มือการวางแผนกลยุทธ์ และการจัดทำ BSC (Balanced Scorecard)*, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.



ภาพที่ 1 แสดงความสมดุลย์ของมุมมอง 4 ด้าน<sup>2</sup>

<sup>2</sup> อัจฉรา จันทร์ฉาย, ผู้ความเป็นเลิศทางธุรกิจ : คู่มือการวางแผนกลยุทธ์ และการจัดทำ BSC (Balanced Scorecard), พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

ในการสร้างเครื่องมือวัดผลองค์กร องค์กรจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) การวัด (Measures) เป้าหมาย (Targets) และการริเริ่มดำเนินการ (Initiative) สำหรับดัชนีวัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) เป็นดัชนีวัดผลการดำเนินงานเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของการจัดทำดัชนีวัดผลสำเร็จ ตัวอย่างดัชนีที่ใช้วัดผลการดำเนินงาน แสดงในภาพที่ 1 ในการจัดทำดัชนีวัดผลสำเร็จ มีการกำหนดดัชนีชี้วัดระดับองค์กร ระดับหน่วยธุรกิจ ระดับฝ่าย และระดับบุคคล ซึ่งต้องเชื่อมโยงกันตามลำดับ ดังนี้

### 1. มุมมองด้านการเงิน

เป็นการตอบคำถามว่าถ้าองค์กรเราประสบความสำเร็จด้านการเงิน ผลการดำเนินงานทางการเงินควรเป็นอย่างไรในสายตาของผู้ถือหุ้น ซึ่งดัชนีวัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) ทางด้านการเงินที่ใช้ในการวัด ได้แก่

- 1.1 มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น (Economic Value Added)
- 1.2 รายได้ต่อพนักงานกำไรต่อพนักงาน
- 1.3 กำไรต่อสินทรัพย์ (ROA)
- 1.4 กำไรขั้นต้นก่อนหักดอกเบี้ย ค่าเสื่อมราคาและการตัดจำหน่าย (Earning Before Interest Depreciation and Amortization)

### 2. มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective)

เป็นการตอบคำถามเพื่อให้องค์กรบรรลุวิสัยทัศน์ เราควรตอบสนองลูกค้าอย่างไร ซึ่ง ดัชนีวัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) ทางด้านลูกค้า ได้แก่

- 2.1 ความพึงพอใจของลูกค้า
- 2.2 ภาพลักษณ์ขององค์กร
- 2.3 ตำแหน่งทางการตลาด (Market Position)
- 2.4 การรักษาลูกค้า
- 2.5 การหาลูกค้าใหม่

### 3. มุมมองด้านกระบวนการบริหารภายใน (Internal Business Process)

เป็นการตอบคำถามว่า เพื่อตอบสนองความพอใจของผู้ถือหุ้นและลูกค้า องค์กรเราควรมีกระบวนการที่เป็นเลิศอะไรบ้าง ซึ่งดัชนีวัดผลการดำเนินงาน ( Key Performance Indicators) ทางด้านกระบวนการบริหารภายใน ได้แก่

- 3.1 ผลผลิต/ประสิทธิภาพ
- 3.2 วงจรผลิตภัณฑ์ (Cycle time)
- 3.3 ปริมาณที่เหมาะสม (Lead time)
- 3.4 การจัดส่งได้ทันเวลา

### 4. มุมมองด้านการเรียนรู้และเติบโต (Learning and Growth)

เพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ เราจะทำอย่างไรในการรักษาความสามารถในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา ซึ่งดัชนีวัดผลการดำเนินงาน ( Key Performance Indicators) ทางด้านการเรียนรู้และเติบโต ได้แก่

- 4.1 ความเป็นผู้นำด้านเทคโนโลยี
- 4.2 ระยะเวลาการนำสินค้าใหม่ออกสู่ตลาด
- 4.3 วิจัยและพัฒนาต่อรายจ่ายรวม

## 2. การงบประมาณ

การงบประมาณเปรียบเสมือนเป็นตัวชี้วัดอันหนึ่งในมุมมองด้านการเงิน เพื่อช่วยในการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยขั้นตอนในการวางแผนและจัดทำแผนปฏิบัติงานหรืองบประมาณ และการควบคุมการใช้งบประมาณ ซึ่งขั้นตอนการปฏิบัติดังนี้

- 2.1 การประเมินสถานะแวดล้อมขององค์กร
- 2.2 การกำหนดวัตถุประสงค์
- 2.3 การกำหนดเป้าหมาย การดำเนินการ
- 2.4 การกำหนดนโยบายปฏิบัติการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้
- 2.5 การกำหนดข้อสมมติฐานในการวางแผน
- 2.6 การประเมินและจัดทำแผนสำหรับโครงการต่าง ๆ
- 2.7 การจัดทำแผนงบประมาณระยะยาว
- 2.8 การจัดทำแผนงบประมาณระยะสั้น
- 2.9 การจัดทำรายงานวิเคราะห์ต่าง ๆ
- 2.10 การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานเพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนงบประมาณ

### 3. วิธีการประเมินผลโดยใช้ดัชนีวัดผลสำเร็จ

ในการใช้ดัชนีวัดผลสำเร็จจะประกอบไปด้วย 4 มุมมอง/4 มิติ คือ

1. มุมมองทางการเงิน
2. มุมมองทางด้านลูกค้า
3. มุมมองทางการบริหารงานภายใน
4. มุมมองทางการเรียนรู้และการเติบโต

ทั้ง 4 มุมมองนี้จะมีตัวชี้วัด (KPI) ที่แตกต่างกันในแต่ละด้านและจากการที่ กฟผ. ได้ใช้ดัชนีวัดผลสำเร็จมาเป็นตัวกำหนดตัวชี้วัด (KPI) ในแต่ละด้าน โดยนำเอานโยบายมาแปลงสู่การปฏิบัติก็จะทำให้มีตัวชี้วัดในแต่ละด้านและพอถึงสิ้นปีงบประมาณ (ตุลาคม 2544 – กันยายน 2545) ก็จะนำเอาตัวชี้วัดที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับตัวชี้วัดที่ได้ตั้งไว้แต่ต้น เพื่อหาความสำเร็จของแผน จากผลแตกต่างที่เกิดขึ้น จะดูถึงจุดบกพร่องและสาเหตุของความแตกต่าง เพื่อวัดความสำเร็จของแผน จากค่าของตัวชี้วัดที่เกิดขึ้น เพื่อจะหาแนวเป็นแนวทางแก้ไขในปีต่อไป

สำหรับงบประมาณที่ตั้งไว้ใช้สำหรับแผนหนึ่ง ๆ งบประมาณก็เป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งที่ช่วยวัดมุมมองทางการเงิน คือ จะวัดถึงควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินว่ามีการคำนวณประมาณไว้ล่วงหน้าได้ถูกต้องมากน้อยเพียงใดต่อแผนหนึ่ง ๆ โดยวัดจากยอดจ่ายจริงตามปีงบประมาณเทียบกับงบประมาณที่ตั้งไว้ก่อนเริ่มใช้แผนเพื่อดูประสิทธิภาพการใช้จ่ายและประสิทธิผลจากการจ่าย รวมทั้งหาสาเหตุความแตกต่างจากหลาย ๆ ด้านประกอบเพื่อจะได้เป็นแนวทางแก้ไขในปีถัดไป

### 4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ปราโมทย์ สุภปัญญา : เทคนิคการวัดผลงานสมัยใหม่ กล่าวว่า ทศวรรษ 1990 เป็นช่วงปฏิรูปหรือยกเครื่ององค์กรภาครัฐของสหรัฐอเมริกาอย่างกว้างขวาง เริ่มจากการทบทวนผลการดำเนินงานของทุกองค์กรภาครัฐทั่วประเทศในเดือนมีนาคม ปี 1993 ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรของรัฐ ไปสู่การเน้นลูกค้าเป็นอันดับแรก การมอบอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแก่ผู้ปฏิบัติงานและจัดระบบ ที่มีระเบียบแบบแผนหุยมหิมนมากเกิน ไป เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลได้ออกกฎหมายมารองรับหลายฉบับ อาทิ The Government Performance and Results Act of 1993, The Government Management Reform Act of 1994 และ The Information Technology Management Reform Act of 1996 เป็นต้นซึ่งทำให้องค์กรภาครัฐต้องมีการวางแผนเชิงกลยุทธ์เพื่อส่งมอบสินค้าและบริการที่มีคุณภาพมาตรฐานสูงแก่ลูกค้า พร้อมทั้งต้องแสดงความมุ่งมั่นอย่างจริงจังด้วยการจัดทำระบบการวัดผลการทำงาน พร้อมทั้งต้อง

แสดงความมุ่งมั่นอย่างจริงจังด้วยการจัดทำระบบการวัดผลการทำงาน โดยมีเป้าหมายอันสูงสุดคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มารับบริการหรือผู้ที่เสียภาษีแก่รัฐด้วยบริการที่เหนือชั้นกว่าและต้นทุนที่ถูกลง

การปฏิรูปองค์กรภาครัฐ ก่อให้เกิดการรวมตัวของผู้บริหารองค์กรภาครัฐหลายแห่งจัดตั้งเป็นสมาคมผู้บริหารงานจัดซื้อ (Procurement Executives' Association) เพื่อออกแบบ โปรแกรมวัดผลและจัดการระบบจัดซื้อขึ้นมาใหม่ซึ่งพอแยกออกได้เป็น 3 ระยะด้วยกัน คือ

1. ระยะแรกได้มีการจัดตั้งทีมงานวัดผลระบบจัดซื้อ (The Procurement Measurement Action Team – PMAT) เพื่อทบทวนกระบวนการจัดซื้อว่าได้ปฏิบัติตามเกณฑ์ที่มีอยู่หรือไม่ เพื่อการออกใบรับรองระบบจัดซื้อว่าได้ผ่านตามเกณฑ์มาตรฐานที่เหมาะสมหรือไม่ วิธีการนี้ไม่ได้มุ่งเน้นที่ผลลัพธ์และไม่มีประสิทธิผลต่อการปรับปรุงคุณภาพกระบวนการจัดซื้อ

2. ระยะที่สองจึงได้มีการพัฒนาวิธีการวัดผลการทำงาน โดยใช้แบบจำลอง “PMAT” (The Procurement Measurement Action Team) ที่ได้มาจากการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมและเข้าเยี่ยมชมหลายองค์กรชั้นนำของรัฐด้านวัดผลการทำงาน แล้วสังเคราะห์สรุปเป็นแบบจำลอง PMAT (The Procurement Measurement Action Team) ที่สามารถประเมินความแข็งแกร่งและประสิทธิผลของระบบจัดซื้อโดยรวมได้

3. ด้วยพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ในปี 1998 สมาคมผู้บริหารงานจัดซื้อได้จัดตั้งทีมงานขึ้นมาใหม่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากหลายองค์กรของรัฐ หน้าที่หลักของทีมงานนี้คือสร้างกรอบคิด จัดทำเอกสาร และบำรุงรักษาระบบวัดผล และจัดการผลการดำเนินงานกลยุทธ์องค์กรโดยใช้แบบจำลอง PMAT (The Procurement Measurement Action Team) เป็นพื้นฐานในการทบทวนปรับปรุง ด้วยแนวคิดที่ให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น ประเมินผลการทำงานของตนเองเทียบกับความคาดหวังของกรมหรือหน่วยเหนือขึ้นไป แทนวิธีการเดิมที่เป็นการควบคุมกระบวนการจัดซื้อโดยหน่วยงานกลาง ผลงานหลักของทีมงานชุดนี้ คือ แบบจำลองวัดประเมินผลการทำงานของสมาชิกสมาคมผู้บริหารงานจัดซื้อตามแนวคิดนี้วัดผลสำเร็จ (Balanced Scorecard) ที่มีความยืดหยุ่นมากพอที่จะวัดผลการทำงานของแต่ละองค์กร ที่มีลักษณะงานเฉพาะได้ รวมทั้งมีตัววัดผลหลักร่วมขององค์กรที่เป็นสมาชิก ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำมาตรฐานเปรียบเทียบ (Benchmarking) ต่อไป<sup>3</sup>

<sup>3</sup> ปราโมทย์ สุภปัญญา, เทคนิคการวัดผลงานสมัยใหม่, กรุงเทพฯ : สำนักงานพิมพ์ อินฟอร์มีเดีย บุ๊คส์, 2545.