ประสิทธิผลของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย

Effectiveness of Quality Management in Thai Public Organizations

*สิริวิท อิสโร**

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้ขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างจริงจัง โดยให้ทุกส่วนราชการยึดแนวทางการพัฒนาตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) และมีการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ส่วนราชการไทยสามารถยกระดับคุณภาพ และมีการดำเนินงานที่ได้มาตรฐานสากล อย่างไรก็ดี ในห้วงระยะเวลา 7-8 ปีที่ผ่านมา ระบบราชการไทยยังคงเผชิญกับปัญหาดั้งเดิมที่ท้าทายมาโดยตลอด กล่าวคือ ความไม่เชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบราชการ และคุณภาพในการปฏิบัติราชการที่มีแนวโน้มตกต่ำลง บทความชิ้นนี้เป็นผลการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิของส่วนราชการไทยจำนวน 142 กรม ระหว่างปี พ.ศ. 2548-2556 เกี่ยวกับผลการปฏิบัติราชการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยนำมาเชื่อมโยงกับผลการดำเนินงานตามตัวแบบ PMQA และเลือกใช้สถิติทดสอบการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) เพื่อชี้ให้เห็นทิศทางของผลลัพธ์การดำเนินงานในแต่ละปี ผลการศึกษาพบว่า ส่วนราชการไทยมีแนวโน้มผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำลง สวนทางกับความ

* นิสิตรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำเร็จในการยกระดับคุณภาพ และสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาคุณภาพตามตัวแบบ PMQA ในปัจจุบันเป็นการพัฒนาที่แยกส่วนออกจากการมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตามภารกิจของรัฐ ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้ จึงเน้นย้ำให้สำนักงาน ก.พ.ร. วิเคราะห์และทบทวนทิศทางการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างจริงจัง เพื่อเสริมพลังให้เครื่องมือดังกล่าวสามารถช่วยยกระดับคุณภาพในทิศทางสอดคล้องกับบริบทของแต่ละส่วนราชการและสอดรับกับความคาดหวังของประชาชนได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การบริหารคุณภาพ, เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ, PMQA, ผลการปฏิบัติราชการ

Abstract

Since Office of the Public Sector Development Commission (OPDC) seriously drives quality management development in public sector by having all public agencies adopt Public Sector Management Quality Award (PMQA) approach and continuously follow up the result of this implementation and having a goal to raise the quality level in order perform according to the universal standard. However, during these seven to eight years span, Thai bureaucracy still confronts with the same challenging problems which are citizen distrust toward bureaucracy and the quality of service carry out by the government that seems to be lower than before. This article shows the study using secondary data of 142 government department between 2548 to 2556 B.E. regarding public service performance and customer satisfaction by linking the result according to PMQA model and using Repeated Measure ANOVA in order to show the result trend of each year. The study shows that bureaucratic organizations have a tendency to have a lower performance which goes the opposite direction of the success of

quality level. This reflects that the current quality development according to PMQA model is the development that totally separated from better result-oriented implementation according to mission. The recommendation from this study shows that Office of the Public Sector Development Commission (OPDC) should analyze and review driving direction of quality management development seriously in order to empower the above mentioned tool to raise the quality in the direction that is in accordance with context of each bureaucratic organizations and truly conforming with citizen expectation.

Keywords: Quality Management, Public Sector Management Quality Award, PMQA

บทนำ

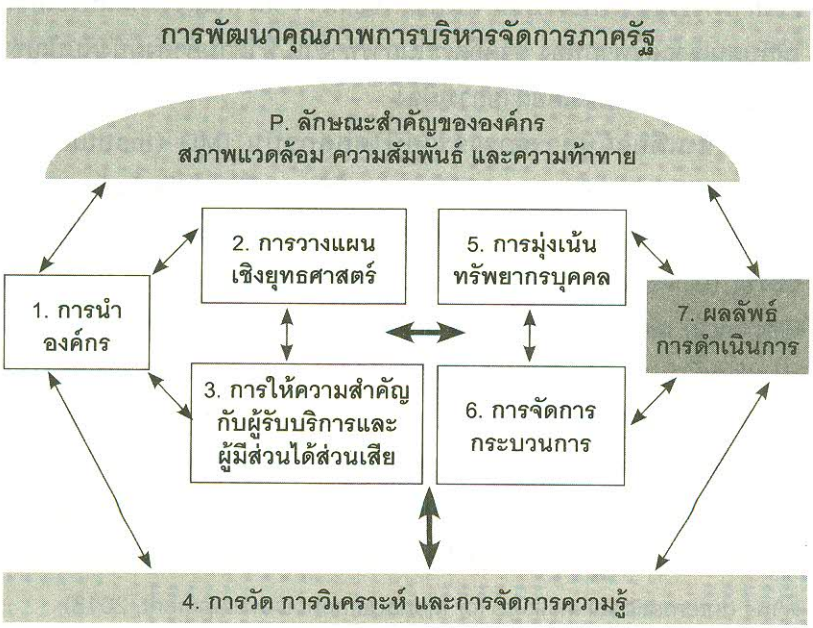
อาจกล่าวได้ว่า "คุณภาพ" (Quality) เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนล้วนปรารถนา แม้ว่าความเข้าใจหรือการรับรู้เกี่ยวกับ "คุณภาพ" ของมนุษย์แต่ละคนมีความแตกต่างกัน และมีบริบทความหมายที่เลื่อนไหลเปลี่ยนผันไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่แต่ละปัจเจกบุคคลดำรงอยู่ก็ตามอย่างไรก็ดี มนุษย์มักจะใช้คำว่า "คุณภาพ" ในความหมายที่ผูกโยงเชื่อมร้อยกับความสมบูรณ์แบบ ความงาม ความดี ความพึงพอใจ รวมถึงแรงขับแห่งความปรารถนาในการเลือกสรรสิ่งต่างๆ ที่ดีที่สุดของมนุษย์เสมอ ด้วยเหตุนี้ เรื่องของการบริหารจัดการคุณภาพเพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นเลิศ จึงมักได้รับการให้ความสำคัญและมีพัฒนาการที่ต่อเนื่องยาวนานมาตั้งแต่ครั้งอดีต

ในมิติทางการบริหาร ภายหลังปรากฏการณ์ที่สถานีโทรทัศน์ NBC นำเสนอ "สมุดปกขาวของ NBC" (NBC White Paper) ภายใต้หัวข้อเรื่อง "เมื่อญี่ปุ่นทำได้ ทำไมเราถึงทำไม่ได้ ?" (If Japan can, Why can't We ?) เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1980โดยเน้นการปฏิวัติ "คุณภาพ" และนำเสนอวิธีการของเดมมิง (W. Edwards Deming) ให้แก่ผู้บริหารของสหรัฐ ทำให้

พัฒนาทางการบริหารที่เน้นคุณภาพได้แพร่ขยายไปทั่วโลก แนวคิดการบริหารคุณภาพ (Quality Management) ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางในการสร้างความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์การและผลผลิตได้อย่างเป็นรูปธรรม ประเทศต่างๆ ทั่วโลกจึงยึดหลักการบริหารคุณภาพมาปรับใช้ให้ครอบคลุมกับองค์การทุกประเภท และมีการกำหนดเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี สร้างความสำเร็จ และเป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่างๆ (Austenfeld Robert, 2001, pp. 49-102)

สำหรับองค์การภาครัฐของไทย ได้มีการศึกษาและประยุกต์แนวคิดด้านการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ซึ่งมีการนำระบบมาตรฐานการจัดการคุณภาพ (ISO 9000) มาใช้อย่างแพร่หลาย และนับจากนั้น แนวคิดการบริหารคุณภาพกลายเป็นกรอบสำคัญในการสร้างเครื่องมือ เพื่อยกระดับคุณภาพการบริหารราชการของไทยมาโดยตลอด อาทิ การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes: Thailand International P.S.O.) ในปี พ.ศ. 2541 การพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management System: RBMS) ในปี พ.ศ. 2542 จนกระทั่งในปี 2547 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้นำแนวคิดและโครงสร้างของรางวัลคุณภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) และรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award: TQA) ซึ่งมีพื้นฐานทางด้านเทคนิคและกระบวนการเช่นเดียวกับรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของราชการไทย และสอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยจัดตั้งเป็น “เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” (Public Sector Management Quality Award: PMQA) (วิฑูรย์ สิมะโชคดี, 2550)

โดยมีการพัฒนาเรื่อยมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2551 ได้พัฒนาเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level) เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินองค์การ และเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การ จากนั้นในปี พ.ศ. 2552-2554 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้วางแนวทางให้ส่วนราชการพัฒนาองค์การตามเกณฑ์ PMQA ในแต่ละหมวด และในปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมาสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดให้มีการตรวจติดตามประเมินผลเพื่อรับรองเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) แก่ส่วนราชการต่างๆ และมอบรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวดเป็นประจำทุกปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553)



ภาพที่ 1 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

แม้การดำเนินการของสำนักงาน ก.พ.ร. จะสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยต่างๆ ที่บ่งชี้ว่า การบริหารคุณภาพเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งยวด เนื่องจากสามารถลดความสูญเปล่า เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ (Hietschold, Reinhardt and Gurtner, 2014, pp. 6254-6772) นอกจากนี้ ยังส่งผลในการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศโดยรวมได้ แต่ผลการสำรวจเบื้องต้น พบว่า การขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กลับไม่ได้สร้างความเชื่อมั่นในคุณภาพของระบบราชการไทยมากขึ้นในความคิดเห็นของประชาชน โดยผลการสำรวจที่ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยต่างๆ อาทิ สวนดุสิตโพล (2553) นิด้าโพล (ศูนย์สำรวจความคิดเห็นของประชาชนนิด้าโพล สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557) ล้วนบ่งชี้ว่า ประชาชนยังคงเห็นระบบราชการคงไว้ซึ่งการคอร์รัปชั่น โกงกิน/ ใช้อำนาจ หน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง ขาดอิสระในการทำงาน ทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา และยังคงถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง

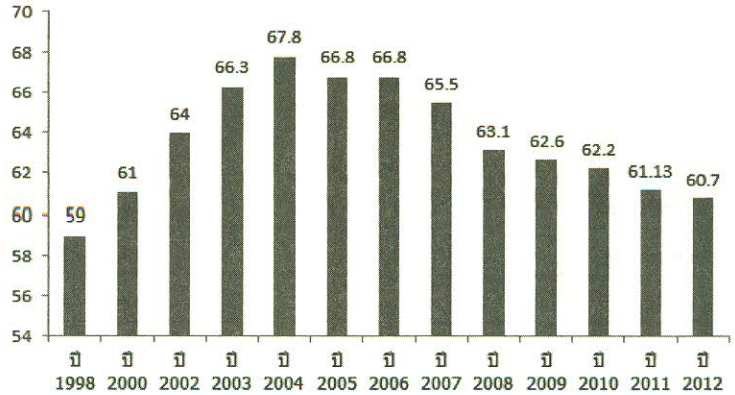
เช่นเดียวกับการสำรวจรายปีโดยสถาบัน IMD (Institute for Management Development, 2013) โดยใช้เกณฑ์ในการจัดอันดับ 4 ด้าน ได้แก่ ผลประกอบการด้านเศรษฐกิจ (Economic Performance) ประสิทธิภาพของรัฐ (Government Efficiency) ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (Business Efficiency) และโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) โดยเทียบเคียงจากจำนวนประเทศทั้งหมด 59 ประเทศ พบว่า สถานะการแข่งขันโดยรวมของไทยในปัจจุบันค่อนข้างคงที่ แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะการประเมิน "ด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ" เมื่อเทียบแนวโน้มด้านประสิทธิภาพภาครัฐโดยรวมนับตั้งแต่การจัดอันดับในปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. 2556 พบว่าประสิทธิภาพภาครัฐของไทยค่อนข้างมีอันดับผันผวน และโดยเฉลี่ยแล้วมีอัตราต่ำลง (International Institute for Management Development, 2013)

ตารางที่ 1 อันดับสถานะการแข่งขันของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2556

ปัจจัยหลัก	ปี พ.ศ.									
	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
สมรรถนะทางเศรษฐกิจ	9	7	19	15	12	14	6	10	15	9
ประสิทธิภาพของภาครัฐ	20	14	20	27	22	17	18	23	26	22
ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ	21	25	25	34	25	25	20	19	23	18
โครงสร้างพื้นฐาน	42	39	42	48	39	42	46	47	49	48
อันดับโดยรวม	26	25	29	33	27	26	26	27	30	27
จำนวนประเทศ	51	51	53	55	55	57	58	59	59	60

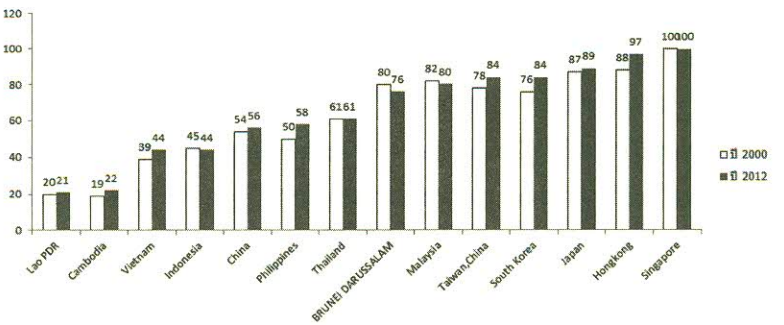
ที่มา: International Institute for Management Development, 2013

สอดคล้องกับตัวชี้วัดของธนาคารโลก (World Bank) (The Worldwide Governance Indicators (WGI), 2013) ซึ่งกำหนดตัวชี้วัดสภาวะธรรมาภิบาล (Governance Indicator) เพื่อสำรวจผลการดำเนินงานของภาครัฐต่างๆ ทั่วโลก ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลใน 6 มิติ โดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้าที่จำเป็นสำหรับรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ รวมถึงมิติประสิทธิผลของภาครัฐ (Government Effectiveness) ที่มีรายละเอียดเกณฑ์การวัดผลเกี่ยวกับคุณภาพในการบริหารงานภาครัฐ อาทิ คุณภาพของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณภาพของข้าราชการพลเรือน และระดับของการเป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง คุณภาพของการให้บริการสาธารณะ ผลการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า ในรอบสิบห้าปีตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998-2012 คุณภาพในการบริหารงานภาครัฐของไทยในรอบสิบปีมีแนวโน้มลดต่ำลง โดยในปี ค.ศ. 2012 มีคุณภาพต่ำที่สุดในรอบกว่าสิบปีที่ผ่านมา ในขณะที่เมื่อพิจารณาคุณภาพในการบริหารงานภาครัฐเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียในรอบสิบปี (ค.ศ. 2000-2012) พบว่า ภาครัฐของไทยก็มีคุณภาพในการบริหารงานอยู่ในลำดับกลางๆ ค่อนไปทางท้าย โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศมาเลเซีย ประเทศบรูไน และประเทศสิงคโปร์ พบว่า ภาครัฐของไทยมีคุณภาพล้าหลังแตกต่างกันอย่างมาก



ภาพที่ 2 ค่า percentile จัดอันดับประสิทธิผลของภาครัฐของไทย
เปรียบเทียบตั้งแต่ปี 1998-2012

ที่มา: The Worldwide Governance Indicators (WGI), 2013



ภาพที่ 3 ค่า percentile จัดอันดับประสิทธิผลของภาครัฐของไทยกับประเทศในทวีปเอเชีย
เปรียบเทียบระหว่างปี 2000 กับปี 2012

ที่มา: The Worldwide Governance Indicators (WGI), 2013

ในขณะที่ภาครัฐของไทยกำลังเร่งส่งเสริมการดำเนินตามรอยการบริหารคุณภาพ เพื่อสร้างความเป็นเลิศและตอบสนองต่อกระแสอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ โดยการนำรูปแบบเกณฑ์ของ MBNQA ของสหรัฐอเมริกามาใช้กับ

การบริหารงานภาครัฐทั้งหมดเพื่อมุ่งตอบสนองความเป็นสากลนั้น ในต่างประเทศ การนำแนวคิดการบริหารคุณภาพอันเป็นผลพวงจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยเฉพาะ MBNQA เข้ามาใช้ในหน่วยงานภาครัฐนั้น กลับกำลังถูกโจมตีอย่างหนักถึงผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมาย และนำมาสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนสร้างความขัดแย้งอย่างมากต่อบทบาทในการบริหารงานภาครัฐ ข้อโต้แย้งเหล่านั้น ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง เกิดช่องว่างของความสมดุลระหว่างมาตรฐานคุณภาพและการสร้างนวัตกรรม (Innovation) โดยหากแนวคิดการบริหารคุณภาพกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาที่สร้างเป็นมาตรฐานสำหรับผลผลิตและกระบวนการในการบริหารจัดการภาครัฐ การสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในภาครัฐ จะกลายเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากยิ่ง เนื่องจากโครงสร้างของการบริหารคุณภาพนั้น สร้างให้เกิดกลไกแก้ปัญหาต่างๆ คล้ายเครื่องจักรกล (Mechanistic) มากกว่าจะเป็นการสร้างนวัตกรรม (Godfroij, 1995)

ประเด็นที่สอง หากการประเมินและการปรับปรุงระบบทั้งหมดอยู่ในกระบวนการของการวางแผนและควบคุม จะนำมาสู่ความเสี่ยงที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐกลับเข้าสู่ระบบราชการแบบดั้งเดิม ที่มุ่งเน้นความเป็นทางการและสายการบังคับบัญชาที่ไม่ยืดหยุ่น ซึ่งหากมีองค์การภาครัฐใดที่พยายามพัฒนาให้เกิดความหลากหลาย และความเป็นพลวัตในองค์การก็จะเป็นความยากอย่างยิ่งในการที่จะบูรณาการ ให้สามารถเข้ากันได้กับแนวคิดบริหารคุณภาพ (Silvestro, 1998, p. 308)

ประเด็นที่สาม การจัดการคุณภาพตามตัวแบบ MBNQA ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการในการให้บริการแก่ประชาชน โดยส่งผลให้ภาครัฐระบุได้ยากว่า ใครเป็นลูกค้า (Customer) ที่ควรได้รับความจำเป็นก่อน เนื่องจากต้องมุ่งตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้าทุกคน ทำให้ไม่อาจตอบสนองต่อความเป็นธรรม ท่ามกลางความหลากหลายตามแนวคิดในการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ (Swiss, 1992)

ปรากฏการณ์เช่นนี้ จึงทำให้ผู้ศึกษาเกิดข้อคำถามว่า โดยแท้จริงแล้ว การบริหารคุณภาพตาม ตัวแบบเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ได้ก่อให้เกิดประสิทธิผล

ในการยกระดับคุณภาพและผลการปฏิบัติงานของระบบราชการไทย ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากน้อยเพียงใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลของตัวแบบเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ในการยกระดับคุณภาพและผลการปฏิบัติงานของระบบราชการไทย

2. เพื่อพัฒนาข้อเสนอที่เหมาะสมในการใช้เครื่องมือเพื่อยกระดับการบริหารคุณภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะขององค์การภาครัฐไทย

ขอบเขตของงานวิจัย

แม้การดำเนินงานตามตัวแบบเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จะมีการขับเคลื่อนทั้งในส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา แต่การศึกษาในครั้งนี้ จำกัดขอบเขตการศึกษาเพียงตัวแบบเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่ใช้ในส่วนราชการระดับกรมเท่านั้น

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่องการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย เป็นการศึกษาวิจัยเชิงพรรณา (Descriptive Research) โดยนอกเหนือจากการศึกษาเอกสาร และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยยังได้ออกแบบวิธีการศึกษาทั้งในเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) และเชิงปริมาณ (Quantitative Approach) รวมถึงใช้การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิเพื่อให้ได้ผลงานวิจัยที่สมบูรณ์ครบถ้วน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การศึกษาเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) กล่าวคือ การสอบถามเกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน และผลกระทบที่ไม่คาดหมายของการดำเนินการตามตัวแบบเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ

ภาครัฐที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานที่มีบริบทแตกต่างกัน ทั้งหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง และด้านบริหาร โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้แทนของสำนักงาน ก.พ.ร. (ผู้บริหารและผู้ตรวจประเมินคุณภาพ) และกลุ่มผู้แทนส่วนราชการในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ทั้งในระดับกระทรวงและกรมต่างๆ รวมจำนวนทั้งสิ้น 40 หน่วยงาน

2. การศึกษาเชิงปริมาณ โดยการจัดเก็บแบบสอบถามประเมินสัมฤทธิผลของส่วนราชการในการดำเนินงานตามตัวแบบคุณภาพ โดยเทียบเคียงกับตัวแบบคุณภาพ EFQM (European Foundation for Quality Management) ซึ่งเป็นตัวแบบที่มีการใช้อย่างแพร่หลายในทวีปยุโรปจัดเก็บจากข้าราชการในสังกัดกรมต่างๆ โดยการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา ได้รับแบบสอบถามที่สมบูรณ์จำนวนทั้งสิ้น 654 ชุด

3. การศึกษาโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการนำข้อมูลผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-2556 ผลการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อส่วนราชการต่างๆ ในระดับกรมจำนวน 142 กรม (เฉพาะกรมที่มีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557) และมีการดำเนินการตามตัวแบบ PMQA) เพื่อใช้ศึกษาแนวโน้ม ทิศทาง ผลการดำเนินงานในมิติต่างๆ ของส่วนราชการ และศึกษาตัวแปรที่มีผลต่อการผ่าน/ ไม่ผ่านการรับรองเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) โดยจำแนกเป็น ก) การได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวด ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2556 ข) ลักษณะการดำเนินงานของกรม* ค) กลุ่มภารกิจของหน่วยงาน

---

* การระบุลักษณะการดำเนินงานของกรม สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ให้คำนิยามไว้ว่า กรมด้านบริการ หมายถึง ภารกิจหลักของส่วนราชการที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะ การอนุมัติอนุญาต ควบคุม กำกับ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงงานบริการทางวิชาการด้วย ส่วน กรมด้านนโยบาย หมายถึง ภารกิจหลักของส่วนราชการเป็นการเสนอแนะในการจัดทำนโยบาย แผนและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกำหนดกฎ ระเบียบ การประสานติดตามประเมินผลให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด

ง) สัดส่วนของงบประมาณที่ได้รับต่อปี และ จ) สัดส่วนของจำนวนข้าราชการ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลตั้งต้นในการศึกษาเปรียบเทียบ

เนื่องจากขอบข่ายการศึกษาค่อนข้างกว้าง และผู้ศึกษาอยู่ระหว่างการเรียบเรียงผลการศึกษาวิจัยที่สมบูรณ์ ในบทความนี้จึงเป็นการนำเสนอส่วนหนึ่งของผลการศึกษาที่มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยนำผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ และผลประเมินร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 เพื่อเป็นการทดสอบตามเป้าหมายหลักของการบริหารคุณภาพ (Quality Management) กล่าวคือ ภายหลังจากการมีระบบบริหารคุณภาพ ผลการดำเนินงานควรดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง และระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการควรเพิ่มสูงขึ้น โดยในที่นี้ ได้ทดสอบหาความสัมพันธ์ทางสถิติด้วยการใช้สถิติทดสอบการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) และการทดสอบเป็นรายคู่ในภายหลังด้วยวิธี Bonferroni เชื่อมโยงกับผลการดำเนินงานตามตัวแบบเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นจากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ของส่วนราชการ ที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาประกอบด้วยข้อมูลส่วนราชการในระดับกรม จำนวน 142 กรม ประกอบด้วยกรมที่ได้รับรางวัลคุณภาพเป็นรายหมวดระหว่างปี พ.ศ. 2555-2556 จำนวน 10 กรม คิดเป็นร้อยละ 7 และกรมที่ไม่ได้รับรางวัลคุณภาพเป็นรายหมวด จำนวน 132 กรม คิดเป็นร้อยละ 93 นอกจากนี้เมื่อจัดแบ่งตามลักษณะการดำเนินงานของกรม พบว่า เป็นกรมด้านนโยบาย จำนวน 56 กรม คิดเป็นร้อยละ 39.4 และกรมด้านบริการ จำนวน 86 กรม คิดเป็นร้อยละ 60.6 เป็นกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจจำนวน 65 กรม คิดเป็นร้อยละ 45.8 กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม จำนวน 36 กรม คิดเป็นร้อยละ 25.4 กลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ จำนวน 31 กรม คิดเป็นร้อยละ 21.8 และกลุ่มหน่วยงานด้านบริหารและกิจการอื่นๆ จำนวน 10 กรม คิดเป็นร้อยละ 7.0

เมื่อแบ่งหน่วยงานตามสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร พบว่า มีหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เกิน 500 ล้านบาท จำนวน 29 กรม คิดเป็นร้อยละ 20.4 หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท จำนวน 65 กรม คิดเป็นร้อยละ 45.8 และหน่วยงานที่มีงบประมาณสูงกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป มีจำนวน 48 กรม คิดเป็นร้อยละ 33.8 นอกจากนี้ เมื่อแบ่งหน่วยงาน จำแนกตามจำนวนข้าราชการ พบว่า หน่วยงานที่มีจำนวนข้าราชการไม่เกิน 500 คน มีจำนวน 61 กรม คิดเป็นร้อยละ 44.2 หน่วยงานที่มีจำนวนข้าราชการ อยู่ระหว่าง 501-2,000 คน มีจำนวน 50 กรม คิดเป็นร้อยละ 35.2 และ หน่วยงานที่มีจำนวนข้าราชการมากกว่า 2,000 คน จำนวน 27 กรม คิดเป็นร้อยละ 19.6 และเมื่อจำแนกหน่วยงานตามการผ่าน/ ไม่ผ่านการรับรองเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) พบว่า มีส่วนราชการระดับกรมที่ผ่านการรับรองเมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ. 2556 จำนวน 104 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 75.9 (ผ่านเมื่อปี 2555 จำนวน 35 หน่วยงาน และปี 2556 จำนวน 69 หน่วยงาน การวิเคราะห์ในส่วนนี้ ไม่นับรวมกรมในสังกัดกระทรวงพลังงาน จำนวน 5 กรมซึ่งดำเนินการตามเกณฑ์คุณภาพระดับพื้นฐานร่วมกันในระดับกระทรวง) และหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านรับรอง จำนวน 33 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 24.1

1. การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการปฏิบัติราชการโดยภาพรวมระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556

1.1 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการโดยรวมของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 พบว่า ส่วนราชการไทยมีแนวโน้มผลการดำเนินงานที่ต่ำลง โดยในปีงบประมาณ 2552 มีคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการต่ำที่สุด คิดเป็น 4.195 คะแนน เมื่อวิเคราะห์ด้วยสถิติทดสอบการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) พบว่า คะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในช่วงเวลาที่ต่างกัน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=54.838$, P-value=0.000) ดังแสดงในตารางและแผนภาพต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-2556

ปีงบประมาณ	คะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม	
	คะแนนเฉลี่ย (Mean)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)
ปี 2548	4.674	0.224
ปี 2549	4.630	0.232
ปี 2550	4.463	0.277
ปี 2551	4.374	0.327
ปี 2552	4.195	0.389
ปี 2553	4.336	0.378
ปี 2554	4.402	0.294
ปี 2555	4.236	0.326
ปี 2556	4.265	0.484

ที่มา: ข้อมูลจากการรวบรวมผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ปี 2548-2556 เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร.

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในระดับกรม ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันโดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA)

	SS	df	MS	F	P-value
คะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการ	30.455	5.048	6.034	54.838	.000
Error	74.974	681.418	.110		

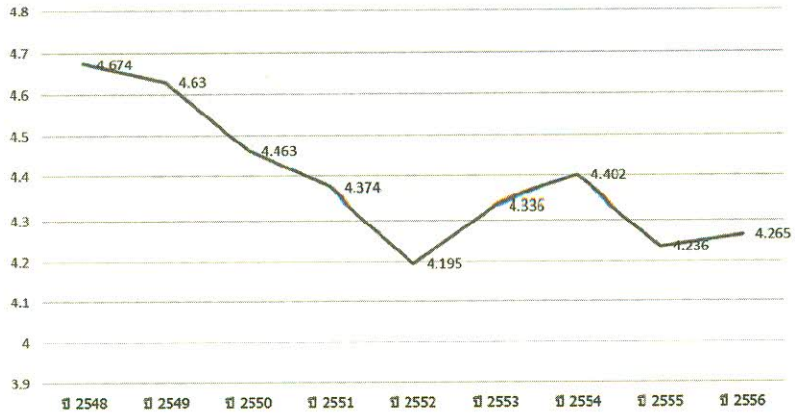
หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.94, Approx. Chi-Square=312.166, df=35, p=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 เป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni พบว่า คะแนนผลการปฏิบัติราชการประจำปี มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยคะแนนเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2548 อยู่ในระดับสูงกว่าปีอื่นๆ จึงทำให้เกิดความแตกต่างเมื่อเทียบเป็นรายคู่

ตารางที่ 4 ผลการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni

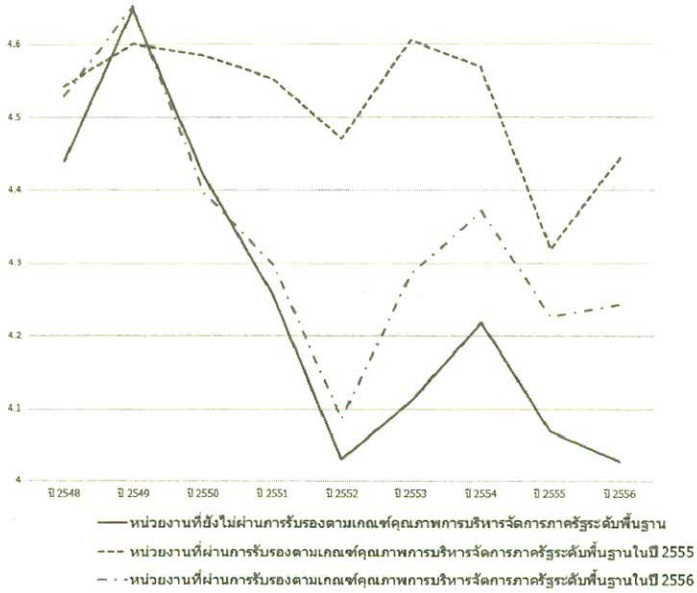
ปีงบประมาณ	ผลต่างของคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการเทียบเป็นรายคู่							
	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556
ปี 2548	.044	.211*	.300*	.479*	.338*	.272*	.438*	.410*
ปี 2549		.167*	.256*	.435*	.294*	.228*	.394*	.365*
ปี 2550			.089*	.268*	.127*	.061	.227*	.198*
ปี 2551				.179*	.038	-.028	.139*	.110
ปี 2552					-.141*	-.207*	-.040	-.069
ปี 2553						-.066	.100	.072
ปี 2554							.167*	.138*
ปี 2555								-.029

หมายเหตุ * แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05



ภาพที่ 4 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556

1.2 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามหน่วยงานที่ผ่านหรือไม่ผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) พบว่า หน่วยงานที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน มีแนวโน้มคะแนนผลการปฏิบัติราชการแตกต่างจากหน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรอง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (F=13.414, P-value=0.000) โดยหน่วยงานที่ผ่านการรับรองมีแนวโน้มคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการสูงกว่า อย่างไรก็ดี พบความแตกต่างของผลการปฏิบัติราชการ ระหว่างหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี 2555 และ 2556 (P-value=0.001) แต่ไม่พบความแตกต่างของผลการปฏิบัติราชการระหว่างหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี 2556 กับหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรอง (F=4.644, P-Value=0.000)



ภาพที่ 5 ค่าเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม
เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556
จำแนกตามกรมที่ผ่านการรับรองเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน
และกรมที่ยังไม่ผ่านการรับรองคุณภาพ

1.3 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด และหน่วยงานที่ไม่ได้รับรางวัลระหว่างปี พ.ศ. 2555-2556 พบว่า หน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดมีแนวโน้มคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการแตกต่างจากหน่วยงานที่ไม่ได้รับรางวัลรายหมวด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F=11.053$, $P\text{-value}=0.001$) โดยหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดมีแนวโน้มคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการสูงกว่า

1.4 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามลักษณะการดำเนินงานของกรม (ประกอบด้วย กรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย) พบว่า กลุ่มหน่วยงานที่มีลักษณะการดำเนินงานแตกต่างกัน มีแนวโน้มคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

(F=0.007, P-value=0.932)

1.5 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน (กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ/ กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม/ กลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ/ กลุ่มหน่วยงานด้านบริหารและกิจการอื่นๆ) พบว่า กลุ่มหน่วยงานที่มีภารกิจที่แตกต่างกันมีแนวโน้มคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (F=6.105, P-value=0.001) โดยกลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจมีแนวโน้มคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติสูงที่สุด ในขณะที่กลุ่มหน่วยงานด้านสังคมมีแนวโน้มคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มภารกิจอื่นๆ

1.6 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามสัดส่วนของจำนวนงบประมาณ (หน่วยงานที่มีงบประมาณต่อปีไม่เกิน 500 ล้านบาท/ หน่วยงานที่มีงบประมาณต่อปีระหว่าง 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท/ หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป) พบว่า กลุ่มหน่วยงานที่มีสัดส่วนของงบประมาณที่แตกต่างกันมีแนวโน้มคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (F=1.701, P-value= 0.188)

1.7 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามสัดส่วนของข้าราชการ (หน่วยงานที่มีข้าราชการไม่เกิน 500 คน/ หน่วยงานที่มีข้าราชการระหว่าง 501-2,000 คน/ หน่วยงานที่มีข้าราชการมากกว่า 2,000 คนขึ้นไป) พบว่า กลุ่มหน่วยงานที่มีสัดส่วนของจำนวนข้าราชการที่แตกต่างกันมีแนวโน้มคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (F=1.023, P-value=0.362) อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ย พบว่า หน่วยงานที่มีข้าราชการมากกว่า 2,000 คนขึ้นไป มีแนวโน้มคะแนนเฉลี่ยผลการปฏิบัติราชการสูงกว่า

2. การวิเคราะห์เปรียบเทียบร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ

2.1 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยรวมของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556

(เฉพาะหน่วยงานที่มีการเผยแพร่ผลความพึงพอใจของผู้รับบริการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ) พบว่า ผู้รับบริการมีแนวโน้มพึงพอใจการทำงานของส่วนราชการเพิ่มขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2549 มีร้อยละความพึงพอใจสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 84.88 และในปีงบประมาณ 2548 พบว่า มีร้อยละความพึงพอใจต่ำที่สุด คิดเป็นร้อยละ 77.67 โดยเมื่อวิเคราะห์ด้วยสถิติทดสอบการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ (Repeated Measure ANOVA) พบว่า ร้อยละความพึงพอใจเฉลี่ยในช่วงเวลาที่ต่างกัน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.05 ($F=30.426$, P-value= 0.000) ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 แสดงร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยของส่วนราชการในระดับกรม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-2556

ปีงบประมาณ	ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ย	
	คะแนนเฉลี่ย (Mean)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)
ปี 2548	77.67	5.217
ปี 2549	84.88	4.787
ปี 2550	82.67	6.222
ปี 2551	83.43	3.585
ปี 2552	83.48	3.261
ปี 2553	83.24	3.239
ปี 2554	83.26	3.715
ปี 2555	83.60	3.198
ปี 2556	84.76	3.636

ที่มา: ข้อมูลจากการรวบรวมผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการปี 2548-2556 เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ.ร.

ตารางที่ 6 การเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยของส่วนราชการในระดับกรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกันโดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบวัดซ้ำ(Repeated Measure ANOVA)

	SS	df	MS	F	P-value
ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ย	2888.082	4.206	686.687	30.426	0.000
Error	7498.817	332.260	22.569		

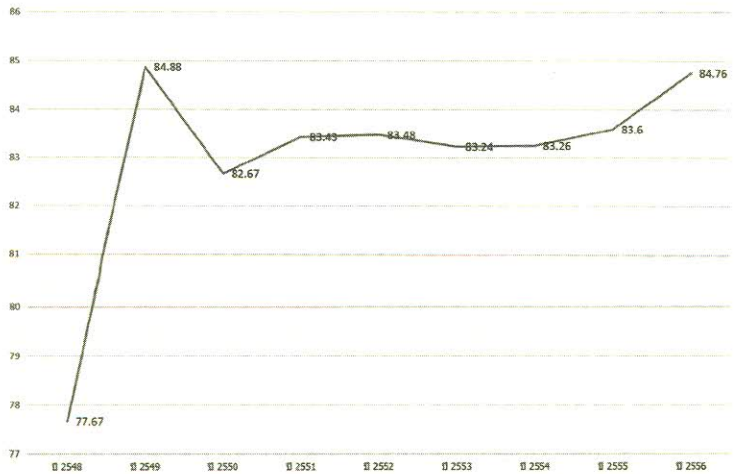
หมายเหตุ Mauchly's Test of Sphericity: Mauchly's W=0.013, Approx. Chi-Square=329.284, df=35, P-Value=0.000 โดยผู้วิจัยเลือกใช้สถิติ Greenhouse-Geisser

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยของส่วนราชการระดับกรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2556 เป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni พบว่า คะแนนผลความพึงพอใจของผู้รับบริการมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยคะแนนเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2548 อยู่ในระดับต่ำกว่าปีอื่นๆ จึงทำให้เกิดความแตกต่างเมื่อเทียบเป็นรายคู่ ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 7 ผลการเปรียบเทียบร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยเทียบเป็นรายคู่ด้วยวิธี Bonferroni

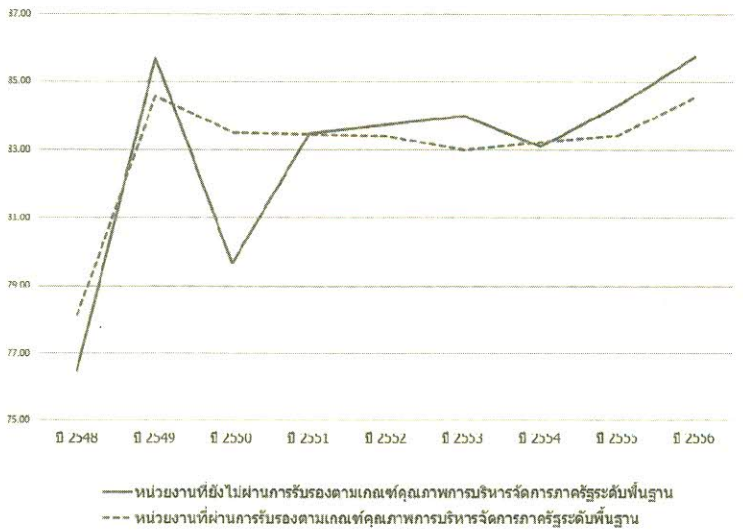
ปีงบประมาณ	ผลต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยเทียบเป็นรายคู่							
	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556
ปี 2548	-7.213*	-5.006*	-5.765*	-5.811*	-5.579*	-5.592*	-5.933*	-7.099*
ปี 2549		2.206	1.448	1.402	1.634	1.621	1.280	.114
ปี 2550			-.758	-.805	-.572	-.585	-.926	-2.092
ปี 2551				-.046	.186	.173	-.168	-1.334*
ปี 2552					.232	.219	-.122	-1.288*
ปี 2553						-.013	-.354	-1.520*
ปี 2554							-.341	-1.507*
ปี 2555								-1.166*

หมายเหตุ* แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05



ภาพที่ 6 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยของส่วนราชการระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556

2.2 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามหน่วยงานที่ผ่านหรือไม่ผ่านรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Certified Fundamental Level) พบว่า ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่ผ่านการรับรองมีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยไม่แตกต่างจากหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (F=0.23, P-value=0.879) อย่างไรก็ดี พบว่า หน่วยงานที่ยังไม่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยสูงกว่าหน่วยงานที่ผ่านการรับรอง



ภาพที่ 7 ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยของส่วนราชการในระดับกรม เปรียบเทียบตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2556 จำแนกตามกรมที่ผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน และกรมที่ยังไม่ผ่านการรับรอง

2.3 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามหน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐรายหมวด และหน่วยงานที่ไม่ได้รับ

รางวัล ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2556 พบว่า ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน หน่วยงานที่ได้รับรางวัลคุณภาพรายหมวดมีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างจากหน่วยงานที่ไม่ได้รับรางวัลรายหมวดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (F=0.655, P-value=0.421)

2.4 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามลักษณะการดำเนินงานของกรม (ประกอบด้วย กรมด้านบริการ และกรมด้านนโยบาย) พบว่า ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กลุ่มหน่วยงานที่มีลักษณะการดำเนินงานแตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (F=0.060, P-value=0.807)

2.5 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจของหน่วยงาน (กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ/ กลุ่มหน่วยงานด้านสังคม/ กลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ/ กลุ่มหน่วยงานด้านบริหารและกิจการอื่นๆ) พบว่า ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กลุ่มหน่วยงานที่มีภารกิจที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (F=10.516, P-value=0.001) โดยพบว่ากลุ่มหน่วยงานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ มีแนวโน้มความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยสูงที่สุด ในขณะที่กลุ่มหน่วยงานด้านบริหารและกิจการอื่นๆ มีแนวโน้มความพึงพอใจของผู้รับบริการเฉลี่ยต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มภารกิจด้านอื่นๆ

2.6 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามสัดส่วนงบประมาณ (หน่วยงานที่มีงบประมาณต่อปีไม่เกิน 500 ล้านบาท/ หน่วยงานที่มีงบประมาณต่อปีระหว่าง 500 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาท/ หน่วยงานที่มีงบประมาณมากกว่า 3,000 ล้านบาทขึ้นไป) พบว่า ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กลุ่มหน่วยงานที่มีสัดส่วนของงบประมาณที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (F=0.166, P-value=0.847)

2.7 ผลการวิเคราะห์เมื่อจำแนกส่วนราชการตามสัดส่วนของข้าราชการ (หน่วยงานที่มีข้าราชการไม่เกิน 500 คน/ หน่วยงานที่มีข้าราชการ

ระหว่าง 501-2,000 คน/ หน่วยงานที่มีข้าราชการมากกว่า 2,000 คนขึ้นไป) พบว่า ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กลุ่มหน่วยงานที่มีสัดส่วนของจำนวนข้าราชการที่แตกต่างกัน มีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F = 0.407$, P-value = 0.667)

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะในการวิจัย

แม้เป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ขับเคลื่อนในส่วนราชการต่างๆ จะมีคุณค่าและมีคุณูปการต่อการผลักดันให้ส่วนราชการใช้เป็นกรอบการประเมินองค์การด้วยตนเองและเอื้อต่อการยกระดับคุณภาพการดำเนินงานให้ไปสู่ระดับสากลตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังในการสร้างผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานภาครัฐ แต่ข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งรวบรวมจากกระบวนการวัดและประเมินผลส่วนราชการของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังกล่าวข้างต้น กลับตอกย้ำและบ่งชี้ให้เห็นว่า เครื่องมือดังกล่าวยังไม่สามารถผลักดันผลลัพธ์ที่มีคุณภาพของระบบราชการไทยได้ดีเท่าที่ควร โดยผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีมีแนวโน้มลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องในห้วงระยะเวลาของการพยายามควบคุมกระบวนการทำงานให้มีคุณภาพ แม้ในแต่ละปีจะมีการเปลี่ยนแปลงบริบทแวดล้อมเกณฑ์การวัด หรือระดับความเข้มข้นของตัวชี้วัดที่อาจทำให้ส่วนราชการต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายมากยิ่งขึ้น แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ด้วยอิทธิพลของตัวแบบคุณภาพตามมาตรฐานสากลที่ส่วนราชการได้วางรากฐาน และนำมาใช้ขับเคลื่อนระบบราชการอย่างจริงจังต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา น่าจะอนุมานได้ว่าจะทำให้ส่วนราชการต่างๆ มีความพร้อมและขีดความสามารถในการรับมือกับความท้าทายดังกล่าวได้อย่างเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นเช่นกัน

ทั้งนี้ เมื่อนำผลการปฏิบัติราชการมาเทียบเคียงระหว่างหน่วยงานที่ผ่านการรับรองคุณภาพกับหน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรองคุณภาพ แม้โดยภาพรวมแนวโน้มของหน่วยงานที่ผ่านการรับรองคุณภาพจะมีผลการดำเนินงานที่สูงกว่า แต่เมื่อเทียบเฉพาะหน่วยงานที่ผ่านการรับรองในปี 2556 กับหน่วยงานที่ยังไม่

ผ่านการรับรอง กลับพบว่า ผลการปฏิบัติราชการไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และเช่นเดียวกัน เมื่อนำผลการปฏิบัติราชการมาเทียบเคียงกับร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ กลับพบว่า มีแนวโน้มที่สวนทาง กล่าวคือ ในขณะที่ผลการปฏิบัติราชการแต่ละปีตกต่ำลง ความพึงพอใจของผู้รับบริการกลับมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ดี การเพิ่มขึ้นดังกล่าวมีทิศทางที่ค่อนข้างสับสน กล่าวคือ แทนที่ส่วนราชการที่ผ่านการรับรองคุณภาพจะมีแนวโน้มความพึงพอใจของผู้รับบริการในระดับสูงกว่า เช่นเดียวกับที่มีผลการปฏิบัติราชการในระดับที่เหนือกว่า แต่ผลการศึกษากลับชี้ให้เห็นว่า ไม่ว่าส่วนราชการจะผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองคุณภาพจากสำนักงาน ก.พ.ร. ก็ล้วนมีแนวโน้มร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้ การเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานที่ได้รับรางวัลรายหมวดในระหว่างปี 2555-2556 กับหน่วยงานทั่วไป ก็ไม่พบความแตกต่างของร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการเช่นเดียวกัน

ปรากฏการณ์เหล่านี้บ่งชี้ให้เห็นนัยที่สำคัญบางประการของการนำตัวแบบคุณภาพ PMQA เข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบราชการไทย กล่าวคือ แม้ทุกส่วนราชการจะถือปฏิบัติตามกรอบแนวทางคุณภาพอย่างเข้มข้น (ในปี 2557 ส่วนราชการในระดับกรมแทบทั้งหมดผ่านการรับรองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน) และมีทิศทางการพัฒนาที่ดีตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. ชี้ให้เห็นความสำเร็จในการปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามแผนพัฒนาองค์การ ซึ่งพบว่า ส่วนราชการไทยมีความก้าวหน้าถึงร้อยละ 92.09 ก็ตาม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556) แต่ความสำเร็จดังกล่าว เป็นเสมือนชัยชนะที่แยกส่วนออกจากผลการปฏิบัติราชการจริง ซึ่งพบว่า การดำเนินตามรอยตัวแบบคุณภาพ PMQA ยังไม่สามารถถลีนกลายเป็นเนื้อเดียวกันได้กับการยกระดับผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นของส่วนราชการไทย

ข้อเท็จจริงดังกล่าว คล้ายคลึงกับกรณีที่เกิดความล้มเหลวในผลลัพธ์จากการบริหารคุณภาพในองค์การภาคธุรกิจเอกชนต่างประเทศ อาทิ กรณีบริษัท Florida Power and Light ซึ่งเป็นบริษัทต่างชาติแห่งแรกที่ได้รับรางวัล

ชนะเลิศ Japan's Deming Prize ในปี ค.ศ.1989 แต่หลังจากนั้นไม่นาน ก็ต้องยกเลิกเครื่องมือการบริหารคุณภาพดังกล่าว เนื่องจากตระหนักว่าได้ใช้ทรัพยากรอย่างมหาศาลเพื่อเตรียมการสำหรับการตรวจประเมิน และสร้างเอกสารที่ไม่จำเป็นจำนวนมาก จนทำให้พนักงานในบริษัทออกมาโจมตีและต่อต้านว่าความสำเร็จที่ได้มาของบริษัท ต้องแลกกับหยาดน้ำตาของการทำงานที่ขึงตึงแบบราชการที่กดขี่ (Tyrannical Bureaucracy) (Pervaizand Rafiq, 2002) ในกรณีของบริษัท Douglas Aircraft ซึ่งอยู่ภายใต้ McDonnell Douglas Corporation ที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตเครื่องบินได้นำระบบการจัดการคุณภาพโดยรวมมาใช้ในปี ค.ศ.1989 โดยมีการปรับปรุงองค์การทั้งระบบ การพยายามรวบรวมเทคนิคที่หลากหลายในการประกอบเครื่องบินแต่ละชนิดให้เป็นเทคนิคเดียวที่มีประสิทธิภาพและประหยัดเวลามากที่สุด การฝึกอบรมพนักงานกว่า 8,000 คน ให้เรียนรู้เกี่ยวกับเครื่องมือการจัดการคุณภาพ และปฏิบัติตามวิถีแห่งคุณภาพอย่างเข้มงวด จนกระทั่งมีคำล้อในหมู่พนักงานยุคนั้นว่า "TQMS" (Total Quality Management System) เป็นหนทางไปสู่การลาออกและย้ายไปซีแอทเทิล (Time to Quit and Move to Seattle) ซึ่งเป็นที่ตั้งของบริษัทโบอิ้งคู่แข่งทางธุรกิจ ทั้งนี้ หลังจากการนำระบบการจัดการคุณภาพมาใช้ได้ไม่นาน พบว่า นอกจากเป็นการลงทุนที่มหาศาลแล้ว กลับไม่ได้ช่วยทำให้ผลประกอบการดีขึ้น Douglas Aircraft ตัดสินใจปลดพนักงานจำนวน 5,000 คน และนำมาสู่ความระส่ำระสายจนเป็นข่าวดังในยุคนั้น หรือที่เห็นได้ชัด ในกรณีบริษัท Wallace ซึ่งดำเนินธุรกิจจัดหาอุปกรณ์สำหรับอุตสาหกรรมน้ำมันที่มีชื่อเสียง และได้รับรางวัลคุณภาพแห่งชาติ Baldrige Award ในปี ค.ศ.1990 แต่กลับล้มละลายหลังจากนั้นไม่นาน ในปี ค.ศ.1992 (Green and others, 2005)

แม้ตัวอย่างความล้มเหลวดังกล่าว จะไม่ได้เกิดขึ้นกับทุกองค์การที่ขับเคลื่อนด้วยแนวทางการบริหารคุณภาพ แต่ก็มิใช่ทุกองค์การที่จะประสบความสำเร็จด้วยเช่นกัน ในระบบราชการไทย แม้สำนักงาน ก.พ.ร. จะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการผลักดันการพัฒนาคุณภาพในระบบราชการ และสร้างความตื่นตัว

แก่ข้าราชการ ในการปรับปรุงการทำงานที่ตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น แต่สิ่งที่พึงตระหนัก คือ ด้วยบริบทที่แตกต่างของแต่ละส่วนราชการซึ่งมีภารกิจหลากหลาย การเลือกใช้เครื่องมือทางการบริหารที่เป็นแบบเดียวและใช้กับทุกส่วนราชการนั้น จึงควรเป็นไปอย่างระมัดระวัง เนื่องจากบางเครื่องมืออาจเหมาะสมกับบริบทของหน่วยงานประเภทหนึ่งๆ เท่านั้น ในขณะที่ส่วนราชการไทยเองก็ยังมีปัจจัยแทรกซ้อนอีกเป็นจำนวนมาก และยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ซึ่งจากผลการศึกษาวิจัยของ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2550) เรื่อง "การใช้เครื่องมือการจัดการในองค์การภาครัฐ"ได้ขยายให้เห็นถึงปัญหาของการใช้เครื่องมือต่างๆ ในส่วนราชการไทยที่ครอบคลุมถึงการใช้เครื่องมือการจัดการคุณภาพโดย พบว่า ปัจจัยที่ทำให้การใช้เครื่องมือทางการบริหารไม่ประสบความสำเร็จ มีสาเหตุเนื่องมาจาก 1) การขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ รวมถึงขาดแรงจูงใจในการใช้เครื่องมือ 2) การกดดันมากเกินไปของหน่วยงานส่วนกลาง โดยไม่ได้เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ในขณะเดียวกันก็ผลักดันเครื่องมือมากเกินไปในเวลาที่ไล่เลี่ยกัน รวมถึงขาดการบูรณาการเครื่องมือร่วมกัน 3) ผู้บริหารระดับสูงไม่ให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง 4) ทีมงานที่รับผิดชอบเครื่องมือในการจัดการ หรือที่เรียกว่า "ก.พ.ร. น้อย" ในแต่ละส่วนราชการมีข้อจำกัดในการกระจายงานให้ครอบคลุมทั้งองค์การ 5) ปัญหาจากการประยุกต์ใช้เครื่องมือการจัดการ โดยขาดการคำนึงถึงฐานคติ บริบท หรือเงื่อนไข ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งในหน่วยงาน ความไม่ไว้วางใจ หรือการเห็นแก่ผลการปฏิบัติงานของตนมากกว่าส่วนรวม 6) วัฒนธรรมการทำงานของไทย ที่ใช้อารมณ์ความรู้สึกมากกว่าใช้หลักการ ซึ่งขัดกับหลักการทั่วไปของเครื่องมือที่ใช้หลักเหตุผล (Rationality) 7) ขาดการประเมินผลหลังการนำเครื่องมือการจัดการมาใช้ ส่วนราชการต่างๆ ต้องลองผิดลองถูกเอง เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรจำนวนมาก ทำให้เกิดความท้อ ไม่เห็นผล และเลิกทำในที่สุด ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องอย่างมากกับผลวิจัยในต่างประเทศของ Mosadeghrad (2014, pp. 160-187) ที่ได้รวบรวมแนวทางการบริหารคุณภาพในประเทศต่างๆ จำนวน 54 ประเทศ โดยเน้นศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการบริหารคุณภาพ ผลการศึกษาที่น่าสนใจ พบว่า ปัจจัยสำคัญ

อันดับแรกที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความสำเร็จ คือ การเลือกใช้ตัวแบบการบริหารคุณภาพที่ไม่เหมาะสม (Ineffective or Inappropriate TQM Model) ซึ่ง Mosadeghrad ชี้ให้เห็นว่า ตัวแบบการบริหารคุณภาพที่ประสบความสำเร็จนั้นไม่มีสูตรสำเร็จ แต่ควรเป็นส่วนผสมที่ลงตัวระหว่างการผสานองค์ความรู้ วัฒนธรรม อัตลักษณ์ และสภาพแวดล้อมการเปลี่ยนแปลงในแต่ละประเทศที่ต้องเผชิญความท้าทายแตกต่างกัน

ข้อเสนอจากการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนมิได้ปฏิเสธถึงคุณประโยชน์ของตัวแบบเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ระบบราชการไทยกำลังมุ่งมั่น และผลักดันให้ทุกส่วนราชการก้าวกระโดดไปสู่องค์การขีดสมรรถนะสูงเทียบเคียงกับมาตรฐานสากล หากแต่ต้องการเน้นย้ำให้เห็นว่าทิศทางการพัฒนาในระยะที่ผ่านมา ยังไม่ตอบโจทย์ไปสู่ผลลัพธ์ในการทำงานที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องของส่วนราชการไทย ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะผู้นำด้านการพัฒนาศักยภาพของระบบราชการไทย จึงควรเร่งดำเนินการศึกษาทบทวนเครื่องมือ และแนวทางในการขับเคลื่อนการบริหารคุณภาพอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการวิเคราะห์และอุดช่องโหว่ความไม่สอดคล้องระหว่าง “คุณภาพในกระบวนการ” กับ “ผลการดำเนินงานและผลความพึงพอใจของผู้รับบริการ”ซึ่งยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียว นอกจากนี้ ยังต้องมุ่งไปสู่การจัดการกับปัจจัยที่ทำให้การบริหารคุณภาพ รวมถึงการใช้เครื่องมือทางการบริหารจัดการต่างๆ ของส่วนราชการไทยเป็นไปอย่างบิดเบี้ยว ทั้งนี้ เพื่อให้การขับเคลื่อนคุณภาพของส่วนราชการไทย ที่มีการลงทุนพัฒนาอย่างต่อเนื่องในห้วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา เป็นไปอย่างคุ้มค่า เหมาะสมกับอัตลักษณ์ สามารถใช้เป็นกลไกช่วยยกระดับคุณภาพและเพิ่มสัมฤทธิผลในการปฏิบัติราชการ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้อย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2550). *เครื่องมือการจัดการ (Management tools)*. กรุงเทพฯ: รัตนไตร.

วิฑูรย์ สิมะโชคดี. (2550). *พัฒนาการของนโยบายคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ศูนย์สำรวจความคิดเห็นของประชาชนนิด้าโพล สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2557). *มุมมองของประชาชนต่อระบบราชการและการปฏิรูประบบราชการไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 20 พฤศจิกายน 2557, จาก http://nidapoll.nida.ac.th/multimedia/Myfiles/Poll 2558/ NIDAPoll_ viewpoint_2558.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2553). *คู่มือคำอธิบายตัวชี้วัดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

_____. (2556). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-พ.ศ. 2561)*. กรุงเทพฯ: วิชั่นพริ้นท์แอนด์ มีเดีย.

_____. (2557). *ผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ*. วันที่ค้นข้อมูล 15 ตุลาคม 2557, จาก http://www.opdc.go.th/content.php ? menu_id=4&content_ id=3018

สวนดุสิตโพล. (2553). *"ความสมหวัง" และ "ผิดหวัง" ต่อ "ระบบราชการไทย"*. วันที่ค้นข้อมูล 2 มีนาคม 2555, จาก http://dusitpoll.dusit. ac.th/ polldata/2553/2553_118.html

Austenfeld Jr., R.B. (2001). W. Edwards Deming: The Story of a Truly Remarkable Person. *Papers ofthe Research Society of Commerce and Economics*, XXXXII(1), 49-102.

Godfroij, A.J. (1995). Evaluation in the Private Sector: Evaluation and Professionalization of Quality Management. *Knowledge & Policy,8*(3).

Green, F.B., Long, I., Suddarth, J., Taylor, L.& Yang, W. (2005). Revisiting two Malcolm Baldrige National Quality Award Winners. *International Journal of Quality and Productivity Management.5*(1).

Hietschold, N., Reinhardt, R. & Gurtner, S. (2014). Measuring critical success factors of TQM implementation successfully-a systematic literature review. *International Journal of Production Research. 52*(21), 6254-6772.

International Institute for Management Development. (2013). *World Competitiveness Yearbook.* Retrived May 17, 2012, from http:// www.imd.org/wcc/news-talent-report/

Mosadeghrad, A.M. (2014). Why TQM programmes fail? A pathology approach.*TQM Journal. 26*(2). 160-187.

Pervaiz, K. & Rafiq, M. (2002). *Internal marketing-Tools and concepts for customer focused management.* Oxford: Butterworth-Heinemann Publications.

Silvestro, R. (1998). The Manufacturing TQM and Service Quality Literatures: Synergistic or Conflicting Paradigms ?. *International Journal of Service Industry Management, 15*(2), 308.

Swiss, J.E. (1992). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review, 52*(4).

The Worldwide Governance Indicators (WGI). (2013). *Worldwide Governance Indicators.* Retrived May 17, 2012, From http:// info. worldbank.org/governance/wgi/index.aspx

Yong, J., & Wilkinson, A. (2001). Rethinking Total Quality Management. *Total Quality Management, 12*(2).