

การจัดการความรู้กับการบริหารราชการแนวใหม่

ศ.นพ. วิจารย์ พานิช

สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม

ในโลกยุค “สังคมแห่งความรู้ , ยุคโลกาภิวัตน์ , และยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง” หน่วยบริการสาธารณะ หรือที่เรียกว่าหน่วยราชการจะต้องปรับตัว เปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ และเปลี่ยนวิธีทำงานใหม่ มิฉะนั้นสังคมไทยก็จะไม่สามารถแข่งขันได้ในสังคมโลก

ความแตกต่างระหว่างราชการแบบเก่า กับข้าราชการแนวใหม่

ราชการแบบเก่าเน้นการทำผลงาน เช่น หน่วยงานด้านการเกษตรอาจรายงานว่า ในปีที่ผ่านมา ได้ให้คำแนะนำด้านพันธุ์ข้าว ปุ๋ย และยาฆ่าแมลงแก่เกษตรกร 1,000 ราย แต่ ราชการแนวใหม่ต้องเน้นที่ผลสัมฤทธิ์หรือผลกระทบ มองที่ตัวเกษตรกรว่ามีรายได้และชีวิตที่ดีหรือไม่ ไม่ใช่แค่มองที่งานของตัวนักวิชาการเกษตร

ความเจริญก้าวหน้าด้านต่างๆ ทำให้โลกนี้มีความสลับซับซ้อนขึ้นอย่างมาก ราชการที่ราชการจะสร้างผลสัมฤทธิ์หรือผลกระทบแก่สังคมหรือแก่ประชาชนได้ หน่วยราชการจะต้องเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีทำงาน จากเอาหน่วยงานของตนเป็นหลัก ไปเป็นเน้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทั้งที่เป็นหน่วยราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคม ดังนั้นพลังหลักในการทำงานจะเปลี่ยนจากราชการเป็นคนๆ (individual) ไปเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างคน (relationship)

เครื่องมือ หรือแรงขับเคลื่อนหลักในการปฏิบัติข้าราชการ จะต้องยกระดับจาก ข้อมูล (data) และสารสนเทศ (information) ไปเป็นความรู้ (knowledge) โดยที่จะต้องคำนึงว่า ความรู้ที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติงานนั้น มีทั้งที่อยู่ในรูปของความรู้ชัดแจ้ง (explicit knowledge) ซึ่งหมายถึง ความรู้ในรูปของหนังสือ ตำรา วารสาร หนังสือพิมพ์ วิดีโอ electronic file และที่อยู่ในรูปของความรู้ที่ฝังลึกอยู่ในสมองของคน (tacit knowledge) ซึ่งยากต่อการเล่าหรือเขียนออกมาให้ผู้อื่นทราบหรือเข้าใจ **ความรู้ที่ใช้การทำงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70 - 80) เป็นความรู้ฝังลึก**

การปฏิบัติราชการสมัยเก่า เน้นการใช้ความรู้ชัดแจ้ง ที่มี “ผู้รู้” กำหนดไว้ แต่ การปฏิบัติราชการตามแนวทางจัดการความรู้ จะเน้นให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ความรู้ฝังลึกที่อยู่ในสมองของตนเอง และเน้นการร่วมกันสร้างความรู้ขึ้นใช้งาน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานมีความเป็นพลวัต สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือบริบทที่แตกต่างกันหรือเปลี่ยนแปลงไป

ฐานอิงของการปฏิบัติราชการแบบเดิมคือ กฎระเบียบ จะต้องมีการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด แม้จะทำให้งานล่าช้าหรือไม่สำเร็จก็ตาม **แต่ราชการสมัยใหม่ซึ่งต้องการผลสัมฤทธิ์และ Economy of speed จะต้องใช้ฐานอิงเป็นความรู้มากขึ้นเรื่อยๆ**

การปฏิบัติงานของข้าราชการระดับล่างหรือระดับปฏิบัติการตามแบบเดิม จะเกิดการเรียนรู้น้อยมาก การเรียนรู้ของข้าราชการเหล่านี้เน้นการเรียนรู้นอกงานหรือไม่สัมพันธ์กับงาน แต่ได้ประกาศนียบัตรหรือปริญญารับรอง ในราชการแนวใหม่ ข้าราชการระดับปฏิบัติการเหล่านี้ จะเรียนรู้จากการทำงาน สัมพันธ์กับการพัฒนาวิธีทำงานให้มีผลสัมฤทธิ์มากขึ้นและเร็วขึ้น และมีลักษณะเป็นการเรียนรู้ร่วมกันกับเพื่อนร่วมงาน

การจัดการความรู้จะช่วยงานราชการได้อย่างไร

ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระบุในมาตรา 11 ดังนี้

มาตรา 11 “ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเหมาะสมต่อสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ตามพระราชกฤษฎีกานี้”

และในคู่มือการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวของสำนักงาน ก.พ.ร. ในหมวดที่ 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ข้อ 3 การพัฒนาส่วนราชการ ให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ มีข้อความดังนี้

“3. การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

ในการบริหารราชการแนวใหม่ ส่วนราชการจะต้องพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และสถานการณ์ของต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ซึ่งในการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้จะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติราชการทุกระยะ ต้องมีการปรับแผนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ต้องมีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานที่เป็นความจริง ฉะนั้น แนวความคิดของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมเสียใหม่ จากการที่ยึดแนวความคิดว่าต้องปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เน้นการสร้างความคิดใหม่ๆ ตามวิชาการสมัยใหม่และนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการ ตลอดเวลาในพระราช

ทฤษฎีการฉบับนี้จึงกำหนดเป็นหลักการว่า ส่วนราชการต้องมีการพัฒนาความรู้เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

1. ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง
2. ต้องสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการ ได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป
3. ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการทุกคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม
4. ต้องมีการสร้างความมีส่วนร่วม ในหมู่ข้าราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อนำมาพัฒนาใช้ในการปฏิบัติราชการร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ”

การจัดการความรู้เป็นเครื่องมือสร้าง“พลังทวีคูณ” (synergy) ในการปฏิบัติราชการ คือพลังของข้าราชการระดับสูง ข้าราชการระดับกลาง และข้าราชการระดับล่าง ให้สามารถสร้างผลงานในระดับสร้างสรรค์ มีผลสัมฤทธิ์สูงส่ง

การจัดการความรู้เน้นความรู้ของข้าราชการทั้ง 3 ระดับ แต่ที่เน้นมาก คือ ความรู้ของข้าราชการระดับล่างหรือระดับปฏิบัติการ เน้นความรู้ที่ควบคู่อยู่กับการปฏิบัติในลักษณะ “ไม่ทำ ไม่รู้” ซึ่งไม่ใช่ความรู้เชิงทฤษฎี เป็นการดึงเอาพลังปัญญาที่ถูกละเลย คือ พลังปัญญาของข้าราชการระดับล่างออกมาใช้ ซึ่งพลังปัญญาของข้าราชการระดับนี้ส่วนใหญ่ หรือเกือบทั้งหมดอยู่ในรูปของความรู้ฝังลึก แต่ก็ไม่ใช่เลยความรู้ที่เปิดเผยหรือความรู้เชิงทฤษฎี

ความรู้ 2 ยุค

ความรู้ที่เราคุ้นเคยกันเป็น “ความรู้ยุคที่ 1” แต่ความรู้ที่เน้นในเรื่องการจัดการความรู้เป็น “ความรู้ยุคที่ 2”

ความรู้ยุคที่ 1 เป็นความรู้ที่สร้างขึ้นโดยนักวิชาการ มีความเป็นวิทยาศาสตร์ เน้นความเป็นเหตุผล พิสูจน์ได้โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์หรือวิชาการ มีการจำแนกแยกแยะเป็นความรู้เฉพาะสาขาวิชาการ เป็นความรู้ที่เน้นความลึก ความเป็นวิชาการเฉพาะด้าน (Specialization)

ความรู้ยุคที่ 2 เป็นความรู้ที่ผูกพันอยู่กับงาน หรือกิจกรรมของบุคคลและองค์กร เป็นความรู้ที่ใช้งานและสร้างขึ้นโดยผู้ปฏิบัติงานหรือกลุ่มผู้ปฏิบัติงานเอง โดยอาจสร้างขึ้นจากการเลือกเอาความรู้เชิงทฤษฎีหรือความรู้จากภายนอกมาปรับแต่งเพื่อการใช้งาน หรือสร้างขึ้นโดยตรงจากประสบการณ์ในการทำงาน ความรู้เหล่านี้มีลักษณะบูรณาการและมีความจำเพาะต่อบริบทของงาน กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงาน และองค์กรนั้น ๆ

การจัดการความรู้ จึงเป็นเรื่องของความรู้ที่มีบริบทที่จำเพาะ เป็นกิจกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ไม่ใช่กิจกรรมของ “ผู้รู้” ที่มีความรู้เชิงทฤษฎีมากมายและลึกซึ้ง ที่จะ “จัด” ความรู้เพื่อให้ผู้ปฏิบัตินำไปประยุกต์ใช้ (โปรดดูแผนภาพที่ 1)

ความรู้ 2 ยุค

ยุคที่ 1

- โดยนักวิชาการ
- เน้นเหตุผลพิสูจน์ได้
เป็นวิทยาศาสตร์
- ความรู้เฉพาะสาขา

ยุคที่ 2

- โดยผู้ปฏิบัติ
- เน้นประสบการณ์ตรง
- ความรู้บูรณาการ

เป้าหมายของการจัดการความรู้

การจัดการความรู้มีเป้าหมาย 3 ประการใหญ่ ๆ ได้แก่

- (1) เพื่อพัฒนางาน ให้มีคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น
- (2) เพื่อการพัฒนาคน คือ พัฒนาผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งในที่นี้คือ ข้าราชการทุกระดับ แต่ที่จะได้ประโยชน์มากที่สุด คือ ข้าราชการชั้นผู้น้อย และระดับกลาง
- (3) เพื่อการพัฒนา “ฐานความรู้” ขององค์กรหรือหน่วยงาน เป็นการเพิ่มพูนทุนความรู้ หรือทุนปัญญาขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้องค์กรมีศักยภาพในการฟันฝ่าความยากลำบากหรือความไม่แน่นอนในอนาคตได้ดีขึ้น

ความรู้คืออะไร

เป็นการยากมากที่จะให้คำนิยามคำว่า “ความรู้” ด้วยถ้อยคำสั้นๆ ยิ่งในความหมายที่ใช้ในศาสตร์ด้านการจัดการความรู้ คำว่า “ความรู้” ยิ่งมีความหมายหลายนัย และหลายมิติ

- ความรู้ คือ สิ่งที่เมื่อนำไปใช้ จะไม่หมดหรือสึกหรอ แต่จะยิ่งงอกเงยหรืองอกงามขึ้น

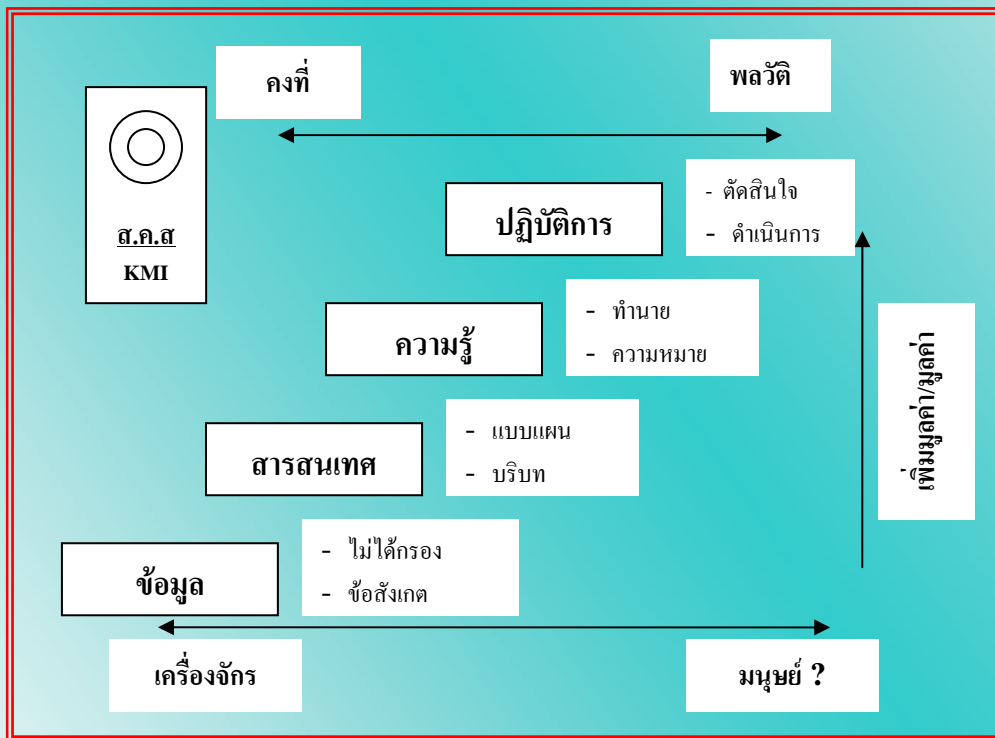
- ความรู้ คือ สารสนเทศที่นำไปสู่การปฏิบัติ

- ความรู้เป็นสิ่งที่คาดเดาไม่ได้

- ความรู้เกิดขึ้น ณ จุดที่ต้องการใช้ความรู้นั้น

- ความรู้เป็นสิ่งที่ขึ้นกับบริบทและกระตุ้นให้เกิดขึ้น โดยความต้องการ

ในยุคแรก ๆ ของการพัฒนาศาสตร์ด้านการจัดการความรู้ มองว่าความรู้มาจากการจัดระบบและตีความสารสนเทศ (information) ตามบริบท และสารสนเทศก็มาจากการประมวลข้อมูล (data) ความรู้จะไม่มีประโยชน์ถ้าไม่นำไปสู่การกระทำหรือการตัดสินใจ (โปรดดูแผนภาพที่ 2)



แผนภาพที่ 2

ในการจัดการสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคแห่งสังคมที่ใช้ความรู้เป็นฐาน (Knowledge-based society) มองความรู้ว่าเป็นทุนปัญญา หรือทุนความรู้สำหรับใช้สร้างคุณค่าและมูลค่า (value) การจัดการความรู้เป็นกระบวนการใช้ทุนปัญญา นำไปสร้างคุณค่าและมูลค่า ซึ่งอาจเป็นมูลค่าทางธุรกิจหรือคุณค่าทางสังคมก็ได้

เพื่อความเข้าใจความหมายของคำว่า “ความรู้” ให้ลึกซึ้งขึ้น ขอเสนอความรู้ 4 ระดับ คือ know what , know-how , know-why , และ care-why

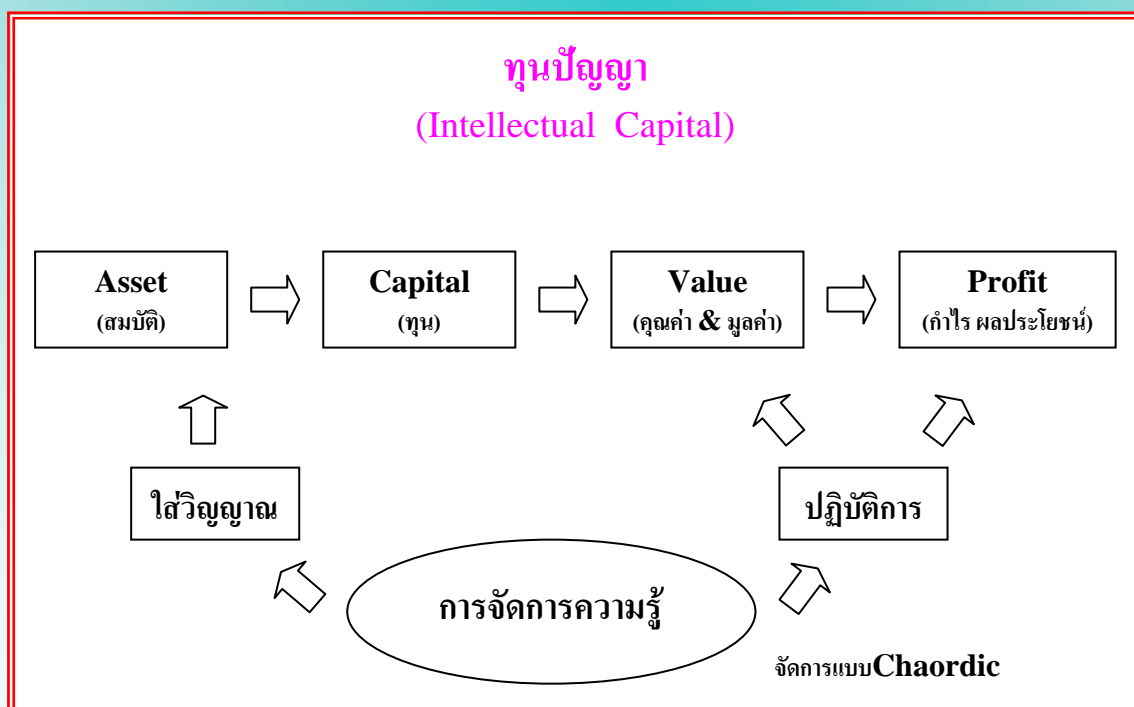
Know-What เป็นความรู้เชิงทฤษฎีล้วน ๆ เปรียบเสมือนความรู้ของผู้จบปริญญาตรีมาหมด ๆ เมื่อนำความรู้เหล่านี้ไปใช้งาน ก็จะได้ผลบ้าง ไม่ได้ผลบ้าง

Know-Why เป็นความรู้ที่มีทั้งเชิงทฤษฎี และเชิงบริบท เปรียบเสมือนความรู้ของผู้จบปริญญา และมีประสบการณ์ทำงานระยะหนึ่ง เช่น 2-3 ปี ก็จะมีความรู้ในลักษณะที่รู้จักปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมหรือบริบท

Know-Why เป็นความรู้ในระดับที่อธิบายเหตุผลได้ ว่าทำไมความรู้นั้น ๆ จึงใช้ได้ผลในบริบทหนึ่ง แต่ใช้ไม่ได้ในอีกบริบทหนึ่ง

Care-Why เป็นความรู้ในระดับคุณค่า ความเชื่อ ซึ่งจะเป็นแรงขับเคลื่อนมาจากภายในจิตใจ ให้ต้องกระทำสิ่งนั้น ๆ เมื่อเผชิญสถานการณ์

ท่านผู้อ่านนึกถึงความรู้อื่น ๆ เช่น know-who , know-where , know-when แต่จะไม่กล่าวถึง ณ ที่นี้ (โปรดดูแผนภาพที่ 3)



แผนภาพที่ 3