

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน โลกของเรากำลังเผชิญหน้าอยู่กับกระแสโลกาภิวัตน์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากระแสโลกาภิวัตน์นั้นเป็นทั้งสิ่งที่เป็นภัยคุกคามและโอกาสที่ส่งผลกระทบต่อประเทศของเรา ทั้งทางตรงและทางอ้อม กระแสโลกาภิวัตน์เป็นการเคลื่อนไหวอย่างเสรีของสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทุน คน สินค้าและบริการ นอกจากนั้นยังรวมถึงข้อมูลและความรู้ ที่สามารถเคลื่อนที่ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งข้อมูลและความรู้เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะทุกวันนี้เราอยู่ในยุคเศรษฐกิจและสังคมฐานความรู้ (Knowledge-Based Society and Economy) สังคมยุคนี้จะอาศัยข้อมูลและความรู้เป็นตัวขับเคลื่อนหลักในการสร้างความเจริญเติบโตให้เกิดขึ้นในสังคม หากสังคมใดที่มีข้อมูลและความรู้มาก หรือประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาก ก็จะทำให้เกิดการได้เปรียบในเชิงการแข่งขัน ซึ่งความสามารถเชิงการแข่งขันของประเทศไทย เมื่อวัดโดย IMD (Institute for Management Development) จาก 102 ประเทศ พบว่า ประเทศไทยยังคงมีการปรับตัวอย่างล่าช้าในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งปรากฏดังนี้ ปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 32¹ ปี พ.ศ. 2548 ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 27 ปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 29 และปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 30²

สิ่งหนึ่งที่ประเทศไทยมีการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันค่อนข้างช้ากว่าประเทศอื่น ๆ เนื่องมาจากศักยภาพในการเรียนรู้ของคนไทยที่ยังไม่เพียงพอกับการดำรงอยู่ในยุคเศรษฐกิจและสังคมฐานความรู้ ดังนั้น หากประเทศของเราต้องการที่จะพัฒนาให้เท่าเทียมกับประเทศอื่น ๆ ที่มีการพัฒนาแล้วนั้น ประเทศของเราก็จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยข้อมูลและความรู้เป็นสำคัญ เพื่อให้

¹ <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/Overall%202006.pdf>, 3/10/2549

² http://www.functionpublica.gob.mx/indices/doctos/competitividad_2005.doc, 3/10/2549

ข้อมูลและความรู้เป็นฐานในการที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวไกลมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นข้อมูลและความรู้ยังเป็นสิ่งที่เป็นพลังในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นได้ เมื่อเราทราบถึงความจำเป็นและประโยชน์ของข้อมูล ข่าวสาร และความรู้ที่ประเทศของเราจำเป็นต้องตระหนักแล้วนั้น ก็จะทำให้เกิดคำถามกันต่อไปว่า แล้วจะอย่างไรเราถึงจะมีการพัฒนาความรู้และนำความรู้มาใช้ได้อย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น จึงทำให้เกิดแนวคิดการจัดการความรู้ (Knowledge Management) ขึ้น การจัดการความรู้เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับความรู้ โดยการจัดการความรู้นั้นเป็นการรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในทุกส่วนขององค์กร ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลและเอกสาร มาพัฒนาให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถที่จะเข้าถึงความรู้และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรมีความสามารถในการแข่งขันอย่างสูงสุด โดยการจัดการความรู้นั้นได้รับความสนใจจากองค์กรต่างๆ ในปัจจุบันเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากการให้ความสำคัญใน “ทุนมนุษย์” (Human Capital) ซึ่งทุนมนุษย์ได้กลายมาเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถเพิ่มศักยภาพในการสร้างความแตกต่างและก่อให้เกิดการได้เปรียบเชิงการแข่งขันให้กับองค์กร เนื่องจากทุนมนุษย์นั้น เป็นภาพรวมทั้งหมดของคุณลักษณะ ประสบการณ์ชีวิต ความรู้ การประดิษฐ์คิดค้น พลังและความกระตือรือร้น ที่บุคคลได้เลือกที่จะลงทุนไปในงานที่เขาได้ทำ ซึ่งมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ความรู้จะไม่มีวันหยุดนิ่งและมีสภาพที่สามารถปรับเปลี่ยน ซึ่งทำให้เกิดการต่อยอดหรือเปลี่ยนรูปร่างออกไปจากความรู้เดิม จนนำไปสู่ความรู้ใหม่ หรือเป็นการเรียนรู้ขององค์กร และในบางครั้งยังเกิดเป็นนวัตกรรมอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า องค์กรที่มีความต้องการที่จะเพิ่มศักยภาพให้สูงขึ้นและมีความสามารถผลิตสินค้าหรือบริการอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเล็งเห็นความสำคัญของทุนมนุษย์ที่จะสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์กรได้นั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะนำแนวคิดการจัดการความรู้มาประยุกต์ใช้กับองค์กร ในทางกลับกันภาคราชการก็ไม่สามารถมองข้ามเรื่องการพัฒนาคนและองค์กรได้ หากภาคราชการยังคงยึดติดกับวัฒนธรรมเก่า ๆ แล้วภาคราชการก็จะไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้และทำให้ประเทศไม่เกิดการพัฒนา ภาคราชการในอดีตการจัดการความรู้ยังไม่เกิดขึ้น โดยภาคราชการมีปริมาณทรัพยากรจำนวนมาก แต่ความรู้ไม่ได้ถูกนำมาสังเคราะห์ให้เกิดประโยชน์ การทำงานมักถูกแยกส่วน ทำให้ไม่เกิดความรู้แบบองค์รวม ดังนั้นภาคราชการจึงต้องพยายามปรับตัวให้เข้ากับยุคเศรษฐกิจและสังคมฐานความรู้ สิ่งหนึ่งที่ได้พบเห็นจากการปรับตัวของภาคราชการ คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 “มาตรา 11 ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง

รวดเร็ว และเหมาะสมต่อสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ความสามารถ สร้าง วัฒนธรรม และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดด้วย แนวทางการพัฒนาส่วนราชการ ให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยสิ่งที่ใช้ในการประเมินผลอย่างหนึ่งก็คือการจัดการความรู้ใน องค์กร”

จากความสำคัญที่กล่าวมา จะเห็นว่าการจัดการความรู้มีความสำคัญอย่างยิ่งกับการ พัฒนาองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคราชการที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้มาพัฒนาประเทศให้ ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในยุคเศรษฐกิจและสังคมฐานความรู้ นอกจากนี้ การจัดการความรู้ ยังเป็นอีกเทคนิคหนึ่งที่ช่วยแก้ไขปัญหасมองไกล ซึ่งปกติแล้วภาคราชการจะไม่สามารถดึงดูด บุคลากรที่มีความสามารถไว้กับภาคราชการได้มากนัก การจัดการความรู้นี้เป็นเทคนิคที่แสดงให้เห็นว่า ความรู้ นั้นเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญและมีคุณค่าต่อองค์กร หากบุคลากรที่มี ความสามารถออกไปจากองค์กรแล้ว แต่ความรู้ยังคงอยู่ก็จะทำให้เกิดการพัฒนาต่อไปได้ ดังนั้น หน่วยงานราชการหลายแห่งพยายามที่จะปรับตัว และนำการจัดการความรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ ขึ้นภายในหน่วยงาน โดยทุกส่วนราชการมีความจำเป็นอย่างยิ่งในจัดทำารจัดการความรู้ อัน เนื่องมาจากการจัดการความรู้ถูกระบุให้เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดการประเมินผลในมิติที่ 4 มิติด้าน การพัฒนาองค์กร โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้กำหนดแนวทาง ดำเนินการพัฒนาระบบการจัดการความรู้ให้กับส่วนราชการในแต่ละช่วงเวลาของปีงบประมาณ โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ส่วนราชการได้เริ่มต้นให้มีการเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดการ ความรู้ (Knowledge Management) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ได้มีการกำหนดกลยุทธ์การจัดการ ความรู้ในส่วนราชการและดำเนินการให้ส่วนราชการเรียนรู้และเริ่มต้นการจัดการความรู้ในองค์กร อย่างเป็นระบบ ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ได้ส่งเสริมและพัฒนาการจัดการความรู้ในส่วน ราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในองค์ความรู้ที่สำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติราชการตามประเด็น ยุทธศาสตร์ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน และผลักดันการพัฒนาการจัดการความรู้ในส่วนราชการก้าว ไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ต่อไป ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ได้พัฒนาระบบการจัดการ ความรู้ในส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่สามารถวัดความสำเร็จในการจัดการความรู้ ได้อย่างเป็นระบบ

อาจกล่าวได้ว่า การจัดการความรู้ของส่วนราชการไม่แน่ว่าประสบความสำเร็จ หรือไม่ หลังจากการจัดการความรู้ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งในตัวชี้วัดการประเมินหน่วยราชการ ทุกส่วนราชการจึงพยายามที่จะปรับเปลี่ยนตัวเองและพยายามดำเนินกิจกรรมตามที่ ก.พ.ร. ระบุไว้ แต่ในทางกลับกันได้มีผู้เชี่ยวชาญทางด้านการจัดการความรู้จากสถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้ เพื่อสังคมอย่าง ดร. วิจารณ์ พานิช ได้เขียนบทความ ทศวิบัติของการจัดการความรู้ในหน่วยราชการ

และได้วิจารณ์ว่า หลังจากที ก.พ.ร. กำหนดให้การจัดการความรู้เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดในการประเมินหน่วยราชการ กระแสของการจัดการความรู้ในหน่วยราชการก็กลายเป็นแฟชั่นขึ้นมาทันที ซึ่งจะทำให้หน่วยงานราชการต้องสูญเสียทรัพยากรไปโดยไม่เกิดประโยชน์

อย่างไรก็ตาม เราได้เห็นตัวอย่างบางหน่วยงาน อาทิ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการดำเนินการจัดการความรู้อย่างจริงจัง โดยได้รับการยอมรับว่าเป็นหน่วยงานต้นแบบการจัดการความรู้ที่ดีจากสถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม เพื่อให้เป็นตัวอย่างในการจัดการความรู้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาการจัดการความรู้ของกรมอนามัยในฐานะที่เป็นต้นแบบการจัดการความรู้ของภาคราชการ โดยผู้ศึกษาได้เลือกกรมอนามัยมาเป็นหน่วยงานต้นแบบในการศึกษาถึงการดำเนินงานและกระบวนการด้านการจัดการความรู้ ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการความรู้ให้ประสบความสำเร็จ แต่ด้วยกรมอนามัยมีหน่วยงานภายในหลายหน่วยงานและมีการจัดการความรู้ที่แตกต่างกัน ผู้ศึกษาจึงเลือกหน่วยงานภายในมา 2 หน่วยงาน ได้แก่ กองคลังและกองแผนงาน มาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งการศึกษา “การจัดการความรู้ของหน่วยงานบริหาร กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข” นั้น จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้การจัดการความรู้ของส่วนราชการในปัจจุบันที่ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน ให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากขึ้น และจะสามารถเป็นแนวทางให้แก่องค์กรต่าง ๆ ในการจัดการความรู้ต่อไป

วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานและกระบวนการด้านการจัดการความรู้ของกองคลังและกองแผนงาน กรมอนามัย
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการความรู้ให้ประสบความสำเร็จของกองคลังและกองแผนงาน กรมอนามัย
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการจัดการความรู้ของกองคลังและกองแผนงาน กรมอนามัย

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “การจัดการความรู้ของหน่วยงานบริหาร กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข” นี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้กรณีศึกษา ซึ่งเหตุผลในการเลือกกรมอนามัยเป็นกรณีศึกษานั้น เนื่องจากกรมอนามัยได้รับการยกย่องให้เป็นต้นแบบของการจัดการความรู้ที่ประสบความสำเร็จในภาคราชการไทย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น Best Practice ในการจัดการความรู้ขององค์กรภาครัฐ จากสถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม โดยผู้ศึกษาได้เลือกหน่วยงานบริหารของกรมอนามัย 2 หน่วยงาน ได้แก่ กองคลังและกองแผนงาน เพื่อเป็นต้นแบบในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากกรมอนามัยไม่มีรูปแบบการจัดการความรู้ที่ตายตัว ขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงานจะเลือกดำเนินการและจัดหากิจกรรมมาสนับสนุนในการจัดการความรู้ ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานนั้นมีความโดดเด่นที่แตกต่างกัน โดยกองคลังจะโดดเด่นในเรื่องของการจัดการความรู้ของการบริหารงานคลังและพัสดุดตามระบบ GFMS เพื่อช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน และกองแผนงานเป็นหน่วยงานที่โดดเด่นในเรื่องของการการจัดทำแผนภูมิปัญหา ทั้ง 2 หน่วยงานเป็นหน่วยงานสนับสนุนและเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะงานประจำ ทำให้ยากต่อการจัดการความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวบรวมความรู้ที่มีอยู่หลากหลาย การศึกษาครั้งนี้จะทำให้เห็นรูปแบบและความแตกต่างในการจัดการความรู้ของทั้ง 2 หน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการจัดการความรู้ในภาคราชการต่อไป โดยการดำเนินการศึกษามีวิธีการดังนี้

1. ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์ (Documentary Study) โดยศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักการการจัดการความรู้ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข โดยเฉพาะในส่วนของกองคลังและกองแผนงาน

2. วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) โดยใช้เครื่องมือคือ แบบสัมภาษณ์ที่ได้ออกแบบไว้ โดยได้ทำการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในส่วนของกองคลัง จำนวน 3 ท่าน และกองแผนงาน จำนวน 3 ท่าน ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นตามความเป็นจริงของการดำเนินการจัดการความรู้ภายในกรมอนามัย รวมทั้งข้อเสนอแนะในการจัดการความรู้ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาให้มีการจัดการความรู้ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. วิธีการศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นวิธีการวิจัยเชิงสำรวจ ซึ่งจะใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นที่มีต่อปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการความรู้ของกองคลังและกองแผนงาน กรมอนามัย โดยผู้ศึกษาได้แจกแบบสอบถามไปยังบุคลากรของทั้งกองคลังและกองแผนงาน จำนวนทั้งสิ้น 99 ชุด และมี

ผู้ตอบแบบสอบถามกลับจำนวน 70 ชุด โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) เพื่อหาค่าทางสถิติพื้นฐาน คือ ค่าร้อยละ (Percentage) และนำเสนอข้อมูลในรูปของตาราง

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหาของการศึกษานี้เป็นการศึกษาจากกรณีศึกษาต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดการความรู้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมุ่งศึกษาถึงการดำเนินงานและกระบวนการด้านการจัดการความรู้ ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการความรู้ รวมทั้งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการความรู้ให้ประสบความสำเร็จ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางและพัฒนการจัดการความรู้ของกรมอนามัย อีกทั้งยังเป็นแนวทางสำหรับองค์กรอื่น โดยเฉพาะองค์กรภาครัฐ ซึ่งจะสามารถทำให้องค์กรได้ทราบถึงกระบวนการและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จในการจัดการความรู้ เพื่อนำไปปรับปรุงการจัดการความรู้ขององค์กรต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป