

บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาของสังคมโลกเข้าสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ (Knowledge-based Society) และระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-based Economy) ที่ใช้ความก้าวหน้าของฐานความรู้ และนวัตกรรมทางเทคโนโลยีสมัยใหม่มาเป็นปัจจัยชี้้นำให้เกิดการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศ ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิต และค่านิยมของคนไทยอย่างยิ่ง ไม่ว่าภาครัฐและภาคเอกชนจึงจำเป็นต้องปรับตัว เพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลง เพื่อสร้างศักยภาพในการแข่งขัน และรักษาความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศให้เติบโตต่อไปได้อย่างมีคุณภาพ และยั่งยืน (ชัชวาลย์ วงษ์ประเสริฐ, 2548) ในส่วนของภาครัฐได้กำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบายต่าง ๆ เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ และการเปลี่ยนแปลงของสังคมในกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศไทย คือการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาพื้นฐาน ซึ่งเป็นจุดอ่อนของระบบราชการ และในส่วนของ การเร่งพัฒนาสมรรถนะ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง อันจะช่วยทำให้ระบบราชการสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งอันจะช่วยทำให้ระบบราชการสามารถปรับตัวให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง และเป็นกลไกสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546)

เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการไทยเห็นผลเป็นรูปธรรม รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายปฏิรูประบบราชการ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 (ปัจจุบันได้รับการปรับปรุงแก้ไขมาจนถึง ฉบับที่ 7 ปี พ.ศ. 2550) ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ เพราะนอกจากมีการปรับเปลี่ยนในเรื่องของบทบาทหน้าที่ และโครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังรวมถึงการปรับเปลี่ยนทัศนคติ วัฒนธรรมองค์กร และกระบวนการทำงานของข้าราชการ และที่สำคัญเป็นการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยยึดหลักการสำคัญคือ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยการใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผู้รับผิดชอบ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ขึ้นมาเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ (ปิณธ มาลากุล ณ อุทยา, 2548) ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่คณะรัฐมนตรี และดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการ โดยได้กำหนดควมวิสัยทัศน์ ของการพัฒนาระบบราชการในช่วงระยะปี พ.ศ. 2546 - 2550 คือ “พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศสามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน” ทั้งนี้โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องพัฒนา คือ พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน โดยต้องปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของ

ส่วนราชการให้มีความเหมาะสม และต้องยกระดับขีดความสามารถ และมาตรฐานการทำงานของข้าราชการให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล และเปิดระบบราชการสู่ระบอบประชาธิปไตย (สำนักงาน ก.พ.ร., 2546) ในการบริหารหน่วยงานภาครัฐตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้นำเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ต่าง ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ ซึ่งเทคนิคหนึ่งที่มีความสำคัญได้แก่ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management)

การบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ ชุดของการตัดสินใจ และกิจกรรม เพื่อการรองรับ และจัดการกับสภาพแวดล้อม ด้วยการวางแผน และการจัดการกับกระบวนการภายใน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งมีขั้นตอนสำคัญ 3 ขั้นตอน ตามกระบวนการบริหารราชการแนวใหม่ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2547) คือ 1) การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) เป็นการริเริ่มให้ส่วนราชการคิดออกนอกกรอบ และมองจากข้างนอกเข้ามาข้างใน (Outside-in) เพื่อวางยุทธศาสตร์การทำงานอย่างเป็นระบบ และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล มีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ที่ถ่ายทอดมาจากแผนบริหารราชการแผ่นดิน มีการกำหนดตัวชี้วัด และเป้าหมาย ในมิติต่าง ๆ อย่างสมดุล (Balanced Scorecard) 2) การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation) เป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และการวิเคราะห์ความเสี่ยง ที่เชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณประจำปี และต้องดำเนินการในเรื่องของการบริหารการเปลี่ยนแปลง ด้วยการวางแผนทางการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) เพื่อปรับแต่ง (Alignment) และพัฒนาองค์กรในด้านโครงสร้างและกระบวนการทำงาน เทคโนโลยี การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร และ 3) การกำกับควบคุมผลในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Control and Evaluation) มีการกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำรายงานประเมินตนเอง เพื่อแสดงถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติราชการ การใช้จ่ายงบประมาณตามเป้าหมาย และตัวชี้วัด ซึ่งรัฐบาล โดย สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำแนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์เข้ามาปรับใช้ในการบริหารราชการทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

ในระดับภูมิกานั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2546 กำหนดให้ทุกจังหวัดต้องมีการบริหารงานจังหวัดในรูปแบบบูรณาการ โดยเน้นให้จังหวัดเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ (Strategic Government Unit: SGU) ที่มีสมรรถนะสูง มุ่งเน้นการทำงานเชิงรุก และสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ยุติได้ในระดับพื้นที่ โดยมีเจ้าภาพรับผิดชอบที่ชัดเจน ด้วยการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด ทำหน้าที่บริหารงานโดยการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทาง และเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างชัดเจน (สำนักงาน ก.พ.ร., 2546) จังหวัดแบบบูรณาการ จะมีระบบบริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่-พันธกิจ-การมีส่วนร่วม” (Area-Functional-Participation: A-F-P) ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking) มีเป้าหมายที่การตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ (Customer Driven) ด้วยระบบงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result-based) ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output) ที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน รวมทั้งหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) และได้รับการสนับสนุนทรัพยากร

ทางการบริหารที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จังหวัดจึงต้องบริหารราชการ โดยใช้แนวทางการบริหารเชิงกลยุทธ์เช่นกัน (สำนักงานกฤษฎีกา, 2546)

ในกรอบของการบริหารเชิงกลยุทธ์ของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น จังหวัดต้องดำเนินการใน 3 ขั้นตอนดังนี้ 1) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ โดยการนำแผนบริหารราชการแผ่นดินมากำหนดเป็นวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์และตัวชี้วัด กลยุทธ์ และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี 2) การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี และการบริหารเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน 3 ด้านคือ ด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพ เป็นการปรับปรุงขั้นตอนและกระบวนการ โดยใช้วิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และเพิ่มผลผลิต ด้านการพัฒนาคุณภาพ เป็นการวางระบบอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ ซึ่งต้องจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร (Human Capital Development Program) เพื่อเพิ่มความรู้และทักษะให้มีความพร้อมต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ รวมทั้งการจัดทำแผนเทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดการความรู้ และการวางแผนการพัฒนางาน และการสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนแปลง 3) การกำกับควบคุมผลในเชิงยุทธศาสตร์ โดยการเข้าสู่ระบบการประเมินด้วยการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยใช้กรอบแนวคิดของ Balance Score Card (BSC) ใน 4 ด้าน ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านคุณภาพ และมิติด้านการพัฒนางาน

ทั้งนี้ในการบริหารจังหวัดให้เป็นองค์กรที่เดินหน้า และขับเคลื่อนด้วยยุทธศาสตร์ สามารถบริหารงานได้บรรลุผลตามเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ รวมถึงการเป็นองค์กรที่มีผลิตภาพสูง (High Performance) โดยการสร้างความพร้อมเชิงยุทธศาสตร์นั้น หัวใจสำคัญประการหนึ่งอยู่ที่การบริหารสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Assets) ขององค์กรอันประกอบด้วย 1) ทุนมนุษย์ (Human Capital) ได้แก่ ทักษะ ความรู้ ขีดความสามารถ และคุณค่า 2) ทุนสารสนเทศ (Information Capital) ได้แก่ ระบบ ฐานข้อมูล และเครือข่าย และ 3) ทุนองค์กร (Organization Capital) ได้แก่ ภาวะผู้นำ การทำงานเป็นทีม วัฒนธรรมองค์กร และการถ่ายทอดเป้าหมาย ทั้งนี้สินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ขององค์กร เปรียบเสมือน ศักยภาพพื้นฐานที่จะช่วยผลักดันให้ยุทธศาสตร์ขององค์กรประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของความสามารถของบุคคล ที่มีความรู้ และทักษะที่จะช่วยในการผลักดัน และขับเคลื่อนกระบวนการดำเนินงานต่างๆ ซึ่ง ก.พ.ร. เห็นความสำคัญของการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรในองค์กร (จังหวัด) และการดึงเอาความรู้ ความสามารถของบุคลากรออกมาใช้เพื่อพัฒนางาน (จังหวัด) จึงได้ใช้ การจัดการความรู้ เข้ามาเป็นเครื่องมือสำคัญ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547)

การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM) เป็นเครื่องมือตัวหนึ่งที่ได้รับการยอมรับว่าสามารถบริหารสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ เพื่อนำไปสู่การสร้างความพร้อมเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร ก.พ.ร. จึงได้นำแนวคิดการจัดการความรู้มาใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กร และบุคลากร โดยกำหนดให้การจัดการความรู้เป็นแผนงานหนึ่งดำเนินการเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม ของการพัฒนาระบบราชการ (แผนพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546 - 2550) และเป็นประเด็นหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติราชการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 เป็นต้นมา และปัจจุบันการจัดการความรู้เป็นการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 3 การมุ่งสู่องค์กรที่มีสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและมีความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมในสถานการณ์ต่าง ๆ (แผนพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551 - 2555) โดยกำหนดไว้ในมิติที่ 4 ด้านการพัฒนางาน (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548)

นอกจากนี้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 11 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า “ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประเมินผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการ ได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในการสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และมีการเรียนรู้ร่วมกัน” และที่สำคัญผลของการดำเนินการจัดการความรู้จะเชื่อมโยง และส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติราชการในมิติด้านต่าง ๆ ด้วย อันได้แก่ มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ มิติด้านคุณภาพ การให้บริการ และมิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2549)

การจัดการความรู้ (Knowledge Management) คือ กระบวนการ หรือกิจกรรมที่สร้างขึ้นมารวบรวม และจัดเก็บความรู้ภายในองค์กรซึ่งเปรียบเสมือนสินทรัพย์ (Assets) อย่างเป็นระบบ เพื่อนำมาใช้ หรือถ่ายทอดกันได้ภายในองค์กร อันจะเกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน และสร้างความได้เปรียบด้านการแข่งขันในเชิงธุรกิจ ความรู้ที่ได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบนี้จะคงอยู่เป็นความรู้ขององค์กรตลอดไป (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549)

การจัดการความรู้ สำหรับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการได้เริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2548 เมื่อสำนักงาน ก.พ.ร. ได้บรรจุการจัดการความรู้ในแผนการบริหารราชการ 4 ปีของรัฐบาล แต่เนื่องจากการจัดการความรู้ยังคงเป็นเรื่องใหม่สำหรับผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในจังหวัด ก.พ.ร. จึงได้ให้ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติเข้ามาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ซึ่งสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติได้ดำเนินการจัดประชุมชี้แจง และอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการจัดการความรู้ แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารจัดการความรู้ (Chief Knowledge Officer: CKO) และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค แต่เนื่องจากการจัดการความรู้ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ จึงได้ดำเนินการทดลองกับหน่วยงานที่สนใจเป็นต้นแบบซึ่งตัวแทนระดับจังหวัดได้แก่ จังหวัดนนทบุรี และตัวแทนส่วนกลางได้แก่ กรมศุลกากร เพื่อหาแนวทางของการจัดการความรู้ในองค์กร เพื่อนำผลการทดลองมาใช้ดำเนินการในการจัดการความรู้สำหรับหน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป

ในปีงบประมาณ 2549 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดให้ใช้กระบวนการจัดการความรู้ในการสร้างสมรรถนะ และความพร้อมเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กรในทุกจังหวัด และเนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการพร้อมกันทุกงานของจังหวัดไม่ได้ การดำเนินการจึงทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยให้แต่ละจังหวัดเลือกประเด็นยุทธศาสตร์มาหนึ่งยุทธศาสตร์แล้วกำหนดกลยุทธ์ในการจัดการความรู้ ดำเนินการให้ส่วนราชการเรียนรู้ และเริ่มต้นจัดการความรู้ในองค์กรอย่างเป็นระบบ โดยใช้รูปแบบการเชื่อมโยง กระบวนการจัดการความรู้ (KM Process) กับกระบวนการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management Process) เพื่อช่วยผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และเสริมสร้างสภาพแวดล้อม ที่จะทำให้กระบวนการจัดการความรู้สามารถเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

ต่อมาในปีงบประมาณ 2550 แนวทางการจัดการความรู้ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการจัดการความรู้ในส่วนราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในองค์ความรู้ที่สำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติราชการตามประเด็นยุทธศาสตร์ได้อย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน ส่งเสริมและผลักดันให้ส่วนราชการ

ก้าวไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยได้กำหนดวงจรการจัดการความรู้ เป็นแนวทางสำหรับการจัดการความรู้ คือ 1) กำหนดองค์ความรู้ที่จำเป็นในแต่ละยุคศาสตร์ 2) เลือกประเด็นยุทธศาสตร์มาทำการจัดการความรู้ 3) เลือกองค์ความรู้ที่จำเป็นทำแผนการจัดการความรู้ 4) เลือกตัวชี้วัดตามคำรับรองเพื่อวัดผลการจัดการความรู้ 5) จัดทำและปฏิบัติตามแผนการจัดการความรู้ และ 6) ติดตามและวัดผลการจัดการความรู้ (สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2549)

อย่างไรก็ตามการนำการจัดการความรู้มาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาระบบราชการไทยนั้น ยังเป็นเรื่องที่ยากอยู่ในช่วงของการผลักดัน และค้นหารูปแบบการจัดการความรู้ที่มีความเหมาะสม เพราะการจัดการความรู้เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่สำหรับหน่วยงานภาครัฐ และมีความซับซ้อนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ที่การบริหารราชการต้องบูรณาการความรู้จากส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัด ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมาก หลายส่วนราชการขาดความรู้ความเข้าใจ และมีงานประจำมาก (สำนักงาน ก.พ.ร., 2550) นอกจากนี้ส่วนราชการต่าง ๆ มีความรู้จำนวนมากที่เกิดจากการปฏิบัติราชการ แต่ส่วนราชการเหล่านั้นต้องสูญเสียความรู้อันเนื่องมาจากการลาออก เกษียณอายุราชการของบุคลากรอยู่ตลอดเวลา การมีวัฒนธรรมในการหวงความรู้ และการไม่ยอมรับในตัวบุคคล เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ และส่งผลต่อการนำกระบวนการจัดการความรู้มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างยิ่ง (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548) นอกจากนี้การจัดการความรู้ในแต่ละจังหวัดยังคงใช้รูปแบบเดียวกันตามแบบฟอร์มที่สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติเป็นผู้กำหนด โดยมีลักษณะเป็นทางเดียวหรือเป็นเส้นตรง (Linear) และด้วยเหตุที่การจัดการความรู้ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับข้าราชการจึงก่อให้เกิดความสับสน และไม่เข้าใจ ซึ่งจริง ๆ แล้วการจัดการความรู้อาจมีการดำเนินการกันมาแล้วในจังหวัด เพราะจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ทำงาน และสะสมองค์ความรู้ของตนเองมานาน และมีการถ่ายทอดระหว่างบุคคลมาแล้ว เช่น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีเลขา และผู้ติดตาม ก็เป็นวิธีการในการถ่ายทอดประสบการณ์ไว้ให้กับรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะขึ้นทำหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป ดังนั้นด้วยบริบทของจังหวัดซึ่งดำเนินการผ่านมาจะได้นำมาศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบของการจัดการความรู้ที่เหมาะสม และสามารถสนับสนุนการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ได้ สามารถส่งเสริมให้บุคลากรเรียนรู้ได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เสริมสร้างบรรยากาศให้เกิดการเรียนรู้ทั่วทั้งองค์กร พัฒนาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) สมเจตนารมณ์ตามมาตรา 11 ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ที่ผ่านมาการจัดการความรู้เป็นแนวคิด และเครื่องมือที่มีการใช้อย่างแพร่หลายในภาคเอกชน บางองค์กรประสบความสำเร็จ บางองค์กรก็ล้มเหลว และต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก หลายองค์กรยังคงแข่งขันหาวิธีการบริหารจัดการความรู้ที่เหมาะสมกับตนเอง (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549) สำหรับส่วนราชการนั้นในการดำเนินการที่ผ่านมา (พ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2552) ทุกส่วนราชการยังอาศัยรูปแบบ การจัดการความรู้รูปแบบเดียวกันทั้งหมด คืออาศัยแบบฟอร์มที่กำหนดโดยสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ประกอบด้วยประเด็นคำถามให้จังหวัดต้องเพิ่มเติมรายละเอียด เป็นกรอบในการดำเนินการ ซึ่งผลการประเมินในด้านการจัดการความรู้จากการดำเนินการที่ผ่านมาโดยภาพรวมของส่วนราชการพบว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก (สำนักงาน ก.พ.ร., 2552) ไม่ว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเข้าใจ กระบวนการ และการปฏิบัติ (วิจารณ์ พานิช, 2548) และจากการศึกษาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้

พบว่า การจัดการความรู้เป็นกระบวนการที่มีความเฉพาะ และเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีรูปแบบที่เหมาะสมตามบริบทขององค์กรนั้น ๆ ดังนั้นสำหรับบริบทการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จึงมีความจำเป็นในการศึกษาว่ารูปแบบการจัดการความรู้ที่เหมาะสมควรประกอบด้วยกระบวนการอะไรบ้าง เครื่องมือ หรือเทคนิคใดที่สามารถช่วยและสนับสนุนการดำเนินการของกระบวนการจัดการความรู้ และมีปัจจัยใดบ้าง ที่ส่งผลต่อการจัดการความรู้ หรือช่วยในการขับเคลื่อนให้การจัดการความรู้เกิดขึ้นในบริบทของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้จะสามารถอธิบาย และทำความเข้าใจการจัดการความรู้ในบริบทของจังหวัดแบบบูรณาการ และผลวิจัยดังกล่าวจะนำไปพัฒนาเป็นรูปแบบ (Model) ของการจัดการความรู้ ที่สามารถเอื้อต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่จะสามารถดึงความรู้และประสบการณ์ของบุคลากรมาสร้างความพร้อมเชิงยุทธศาสตร์ และสามารถนำไปผลักดันยุทธศาสตร์ เพื่อให้การบริหารงานจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

2. คำถามการวิจัย

- 2.1 สภาพปัจจุบันของการจัดการความรู้ในการบริหารงานจังหวัดเป็นอย่างไร
- 2.2 รูปแบบการจัดการความรู้ ที่เอื้อต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะมีลักษณะอย่างไร
- 2.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการจัดการความรู้ในบริบทของจังหวัดแบบบูรณาการมีอะไรบ้าง

3. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- 3.1 เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของการดำเนินการจัดการความรู้ของจังหวัดแบบบูรณาการ
- 3.2 เพื่อพัฒนารูปแบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management Model: KM model) ที่เอื้อต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- 3.3 ศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริม และผลักดันให้เกิดกระบวนการจัดการความรู้ในบริบทของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

4. นิยามศัพท์เฉพาะ

4.1 จังหวัด หมายถึง หน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาคที่รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครอง และภายใต้จังหวัดจะมีหน่วยงานซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวง หรือหน่วยงานอื่น ๆ ในส่วนกลาง มาปฏิบัติราชการในภูมิภาค

4.2 การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หมายถึง รูปแบบการบริหารงานของจังหวัดเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด และทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทาง และเป้าหมายหลักร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน ในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน

4.3 กลุ่มจังหวัด หมายถึง การบริหารงานในลักษณะของกลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นการเชื่อมโยงการบริหารราชการ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน และไม่มีขอบเขต ทุกจังหวัดสามารถใช้ศักยภาพที่มีร่วมกัน โดยในปัจจุบันมีการแบ่งจังหวัดออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะของความเชื่อมโยงพื้นที่ และยุทธศาสตร์ ได้ 18 กลุ่ม โดยพื้นที่ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้แก่ กลุ่มจังหวัด “ร้อย-แก่น-สาร-สินธุ์” ซึ่งเป็นกลุ่มจังหวัดลำดับที่ 12 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ประกอบด้วยจังหวัด ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม และกาฬสินธุ์

4.4 ความรู้ หมายถึง ประสบการณ์จากการทำงาน สารสนเทศ ข้อเท็จจริง หลักการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการคิด การแก้ไขปัญหา บูรณาการกับการทำงานและเกิดเป็นความรู้ใหม่ โดยสามารถแบ่งความรู้ได้ 2 ประเภท คือ

1) ความรู้ชัดแจ้ง (Explicit knowledge) หมายถึง ความรู้ซึ่งอยู่ในตัวบุคคล มีบริบทเฉพาะ หากที่จะสื่อสารและทำให้เป็นรูปแบบที่ชัดเจน

2) ความรู้ไม่ชัดแจ้ง (Tacit knowledge) หมายถึง ความรู้ ที่ถูกทำให้อยู่ในรูปแบบที่ชัดเจน สามารถรวบรวม จัดการ จัดระบบ หรือถ่ายทอดได้ง่าย หรือที่เรียกว่าสารสนเทศ

4.5 กระบวนการจัดการความรู้ หมายถึง การยกระดับความรู้ และประสบการณ์ของหน่วยงาน มาแปลงเป็นผลประโยชน์ให้ได้มากที่สุด และเร็วที่สุด

1) การกำหนดความรู้ (Knowledge Identify) หมายถึง กิจกรรมการจัดการความรู้ที่ดำเนินการเพื่อกำหนดความรู้ที่มีความสำคัญ จำเป็นต่อการขับเคลื่อน และผลักดันให้เป้าหมาย หรือภารกิจของหน่วยงาน ประสบผลสำเร็จ

2) การสร้างและแสวงหาความรู้ (Knowledge Create) หมายถึง กิจกรรมการจัดการความรู้ที่ดำเนินการ เพื่อสร้างและแสวงหาความรู้ที่มีความจำเป็น

3) การถอดความรู้และจัดเก็บความรู้ (Knowledge Capture and Storage) หมายถึง การถอดความรู้ และจัดเก็บความรู้ทั้งที่เป็นความรู้ชัดแจ้ง (Explicit knowledge) และความรู้ไม่ชัดแจ้ง (Tacit knowledge) ให้เป็นระบบเพื่อให้ง่ายต่อการจัดการ และเข้าถึงความรู้

4) การถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนความรู้ (Knowledge Share) หมายถึง การถ่ายทอดความรู้ให้กระจายทั่วทั้งหน่วยงาน โดยใช้เครื่องมือและช่องทางที่หลากหลาย เพื่อให้ทุกคนในหน่วยงานสามารถเข้าถึงความรู้ที่จัดเก็บไว้ รวมถึงเป็นเวทีให้บุคลากรสามารถแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการต่อยอดและสร้างเป็นนวัตกรรม

5) การใช้ความรู้ (Knowledge Use) หมายถึง การประยุกต์ใช้ความรู้กับการทำงาน การแก้ปัญหา โดยเมื่อมีการนำความรู้ที่จัดเก็บไว้มาใช้ จะทำให้เกิดการเชื่อมโยงความรู้ที่ดึงมาใช้กับประสบการณ์เดิมของแต่ละบุคคล ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเรียนรู้ของตัวบุคคล

4.6 การจัดการความรู้ในระดับบุคคล หมายถึง กระบวนการหรือกิจกรรมที่บุคคลดำเนินการ เพื่อให้ได้ความรู้ และทักษะมาใช้ในการปฏิบัติงาน หรือ เพื่อการแก้ไขปัญหาในการทำงาน และพัฒนางานเป็นหลัก ซึ่งกระบวนการของการจัดการความรู้ในระดับบุคคลที่สำคัญคือ การสร้างและแสวงหาความรู้ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดเป็นความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความสามารถของบุคลากร

4.7 การจัดการความรู้ในระดับหน่วยงาน หมายถึง กระบวนการ หรือกิจกรรม ที่หน่วยงานดำเนินการเพื่อวิเคราะห์หาความรู้ สร้างและแสวงหาความรู้ การถอดความรู้และจัดเก็บความรู้ ถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนความรู้ รวมถึงการใช้ความรู้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน พัฒนาบุคลากร และผลักดันยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

4.8 การจัดการความรู้ในระดับจังหวัด หมายถึง กระบวนการ หรือกิจกรรมการจัดการความรู้ที่จังหวัดดำเนินการเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นหลัก โดยจะสร้างให้เกิดกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และความรู้ที่เป็นความเชี่ยวชาญของจังหวัด โดยกระบวนการจัดการความรู้ที่สำคัญ คือ การกำหนดความรู้ และการสร้างกลไกเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการใช้ความรู้ร่วมกัน

5. ประโยชน์ที่จะได้รับ

5.1 ได้รูปแบบของการจัดการความรู้ (KM model) ที่เอื้อต่อการบริหารงานจังหวัดบูรณาการทั้งในด้านการสร้างความพร้อมเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ และพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการผลักดันยุทธศาสตร์ และสร้างการทำงานร่วมกัน และเกิดเป็นความรู้ ความเชี่ยวชาญของจังหวัด

5.2 ได้ปัจจัยที่ส่งเสริม และผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการจัดการความรู้ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่การบริหารงานต้องเกี่ยวข้องกับบุคลากร และหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก

5.3 ได้ความรู้ และแนวทางในการประยุกต์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้ ไปสู่การปฏิบัติจริงในบริบทขององค์กร หรือหน่วยงานราชการไทย ซึ่งมีเป้าหมาย วิธีการบริหารงาน ซึ่งแตกต่างจากภาคเอกชน หรือธุรกิจ