



## การจัดการความรู้กับการบริหารราชการแนวใหม่

ศ.นพ. วิจารย์ พานิช  
สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม

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

### ความแตกต่างระหว่างราชการแบบเก่า กับราชการแนวใหม่

**ราชการแบบเก่าเน้นการทำงาน** เช่น หน่วยงานด้านการเกษตรอาจรายงานว่า ในปีที่ผ่านมา ได้ให้คำแนะนำด้านพันธุ์ข้าว ปุ๋ย และยาฆ่าแมลงแก่เกษตรกร 1,000 ราย แต่ราชการแนวใหม่ต้องเน้นที่ผลสัมฤทธิ์หรือผลกระทบ มองที่ตัวเกษตรกรว่ามีรายได้และชีวิตที่ดีหรือไม่ ไม่ใช่แค่มองที่งานของตัวนักวิชาการเกษตร

ความเจริญก้าวหน้าด้านต่าง ๆ ทำให้โลกนี้มีความสลับซับซ้อนขึ้นอย่างมากมาย การที่ราชการจะสร้างผลสัมฤทธิ์หรือผลกระทบแก่สังคมหรือแก่ประชาชนได้ หน่วยราชการจะต้องเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีทำงานจาก เอาหน่วยงานของตนเป็นหลัก ไปเป็นเน้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทั้งที่เป็นหน่วยราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคม ดังนั้นพลังหลักในการทำงานจะเปลี่ยนจากราชการเป็นคน ๆ (individual) ไปเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างคน (relationship)

เครื่องมือ หรือแรงขับเคลื่อนหลักในการปฏิบัติราชการ จะต้องยกระดับจากข้อมูล (data) และสารสนเทศ (information) ไปเป็นความรู้ (knowledge) โดยที่จะต้องคำนึงว่าความรู้ที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติงานนั้น มีทั้งที่อยู่ในรูปของความรู้ชัดแจ้ง (explicit knowledge) ซึ่งหมายถึง ความรู้ในรูปของหนังสือ ตำรา วารสาร หนังสือพิมพ์ วีดีโอ electronic file และที่อยู่ในรูปของความรู้ที่ฝังลึกอยู่ในสมองของคน (tacit knowledge) ซึ่งยากต่อการเล่าหรือเขียนออกมาให้ผู้อื่นทราบหรือเข้าใจ **ความรู้ที่ใช้ในการทำงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70-80) เป็นความรู้ฝังลึก**



การปฏิบัติราชการสมัยเก่า เน้นการใช้ความรู้ชุดแข็ง ที่มี “ผู้รู้” กำหนดไว้ แต่การปฏิบัติราชการตามแนวทางจัดการความรู้ จะเน้นให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ความรู้ฝังลึกที่อยู่ในสมองของตนเอง และเน้นการร่วมกันสร้างความรู้ขึ้นใช้งาน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานมีความเป็นพลวัต สอดคล้องกับสถานการณ์หรือบริบทที่แตกต่างกันหรือเปลี่ยนแปลงไป

ฐานอิงของการปฏิบัติราชการแบบเดิมคือ กฎระเบียบ จะต้องมีการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด แม้จะทำให้งานล่าช้าหรือไม่สำเร็จก็ตาม **แต่ราชการสมัยใหม่ซึ่งต้องการผลสัมฤทธิ์และ Economy of speed จะต้องใช้ฐานอิงเป็นความรู้มากขึ้นเรื่อย ๆ**

การปฏิบัติงานของข้าราชการระดับล่างหรือระดับปฏิบัติการตามแบบเดิม จะเกิดการเรียนรู้้น้อยมาก การเรียนรู้ของข้าราชการเหล่านี้เน้นการเรียนรู้นอกงานหรือไม่สัมพันธ์กับงาน แต่ได้ประกาศนียบัตรหรือปริญญารับรอง ในราชการแนวใหม่ ข้าราชการระดับปฏิบัติการเหล่านี้จะเรียนรู้จากการทำงาน สัมพันธ์กับการพัฒนาวิธีทำงานให้มีผลสัมฤทธิ์มากขึ้นและเร็วขึ้น และมีลักษณะเป็นการเรียนรู้ร่วมกันกับเพื่อนร่วมงาน

### การจัดการความรู้จะช่วยงานราชการได้อย่างไร

ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระบุในมาตรา 11 ดังนี้

**มาตรา 11 “ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ** โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเหมาะสมต่อสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ตามพระราชกฤษฎีกานี้”

และในคู่มือการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวของสำนักงาน ก.พ.ร. ในหมวดที่ 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ข้อ 3 การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ มีข้อความดังนี้



### “3. การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้”

ในการบริหารราชการแนวใหม่ ส่วนราชการจะต้องพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และสถานการณ์ของต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ซึ่งในการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้จะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติราชการทุกระยะ ต้องมีการปรับแผน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ต้องมีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานที่เป็นความจริง ฉะนั้น แนวความคิดของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมเสียใหม่ จากการศึกษาแนวคิดที่ต้องปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ ตั้งแต่อดีตจนต่อเนื่องถึงปัจจุบัน เน้นการสร้างความคิดใหม่ ๆ ตามวิชาการสมัยใหม่และนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการ ตลอดเวลาในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงกำหนดเป็นหลักการว่า ส่วนราชการต้องมีการพัฒนาความรู้เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

1. ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง
2. ต้องสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป
3. ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการทุกคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม
4. ต้องมีการสร้างความมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อการนำมาพัฒนาใช้ในการปฏิบัติราชการร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ”

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

การจัดการความรู้เน้นความรู้ของข้าราชการทั้ง 3 ระดับ แต่ที่เน้นมาก คือ ความรู้ของข้าราชการระดับล่างหรือระดับปฏิบัติการ เน้นความรู้ที่ควบคู่อยู่กับการปฏิบัติในลักษณะ “ไม่ทำ ไม่รู้” ซึ่งไม่ใช่ความรู้เชิงทฤษฎี เป็นการดึงเอาพลังปัญญาที่ถูกกลบเกลื่อน คือ พลังปัญญาของข้าราชการระดับล่างออกมาใช้ ซึ่งพลังปัญญาของข้าราชการระดับนี้ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดอยู่ในรูปของความรู้ฝังลึก แต่ก็ไม่ละเลยความรู้ที่เปิดเผยหรือความรู้เชิงทฤษฎี



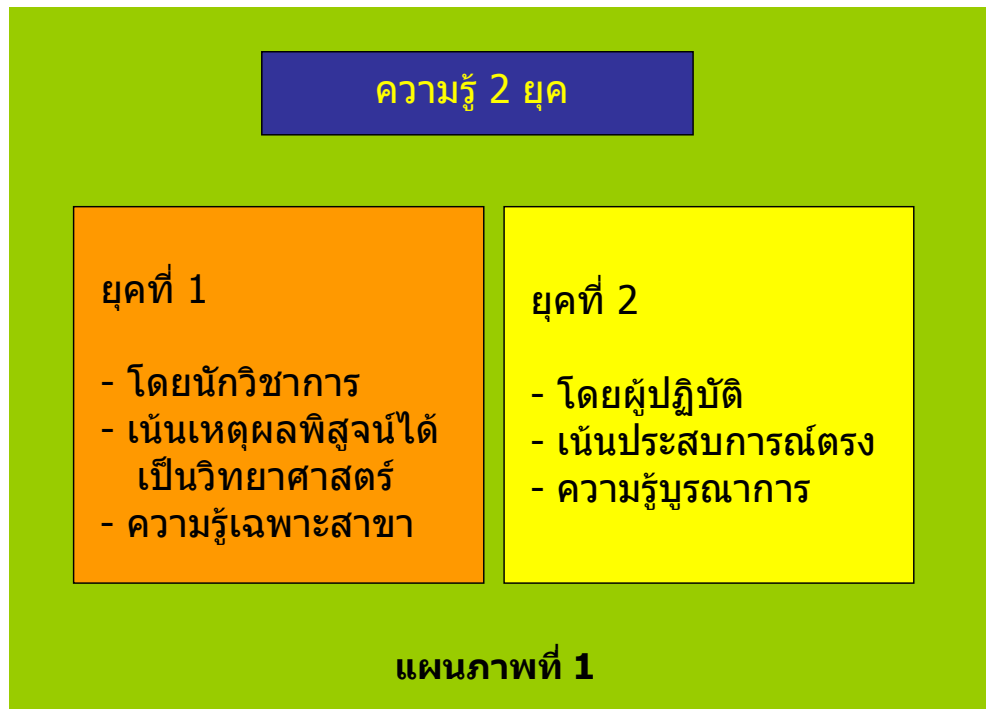
## ความรู้ 2 ยุค

ความรู้ที่เราคุ้นเคยกันเป็น “ความรู้ยุคที่ 1” แต่ความรู้ที่เน้นในเรื่องการจัดการความรู้เป็น “ความรู้ยุคที่ 2”

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

**ความรู้ยุคที่ 2** เป็นความรู้ที่ผูกพันอยู่กับงานหรือกิจกรรมของบุคคลและองค์กร เป็นความรู้ที่ใช้งานและสร้างขึ้นโดยผู้ปฏิบัติงานหรือกลุ่มผู้ปฏิบัติงานเอง โดยอาจสร้างขึ้นจากการเลือกเอาความรู้เชิงทฤษฎีหรือความรู้จากภายนอกมาปรับแต่งเพื่อการใช้งาน หรือสร้างขึ้นโดยตรงจากประสบการณ์ในการทำงาน ความรู้เหล่านี้มีลักษณะบูรณาการและมีความจำเพาะต่อบริบทของงาน กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงานและองค์กรนั้น ๆ

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





## เป้าหมายของการจัดการความรู้

การจัดการความรู้มีเป้าหมาย 3 ประการใหญ่ ๆ ได้แก่

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

## ความรู้คืออะไร

เป็นการยากมากที่จะให้นิยามคำว่า “ความรู้” ด้วยถ้อยคำสั้น ๆ ยิ่งในความหมายที่ใช้ในศาสตร์ด้านการจัดการความรู้ คำว่า “ความรู้” ยิ่งมีความหมายหลายนัย และหลายมิติ

- ความรู้ คือ สิ่ง que เมื่อนำไปใช้ จะไม่หมดหรือสึกหรอ แต่จะยิ่งออกงอกหรือออกงามขึ้น
- ความรู้ คือ สารสนเทศที่นำไปสู่การปฏิบัติ
- ความรู้เป็นสิ่งที่คาดเดาไม่ได้
- ความรู้เกิดขึ้น ณ จุดที่ต้องการใช้ความรู้นั้น
- ความรู้เป็นสิ่งที่ขึ้นกับบริบทและกระตุ้นให้เกิดขึ้นโดยความต้องการ

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 เปรียบเสมือนความรู้ของผู้จบปริญญาตรี มาหมาด ๆ เมื่อนำความรู้เหล่านี้ไปใช้งาน ก็จะได้ผลบ้าง ไม่ได้ผลบ้าง

**Know-Why** เป็นความรู้ที่มีทั้งเชิงทฤษฎี และเชิงบริบท เปรียบเสมือนความรู้ของผู้จบปริญญา และมีประสบการณ์การทำงานระยะหนึ่ง เช่น 2-3 ปี ก็จะมีความรู้ในลักษณะที่รู้จักปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมหรือบริบท



Know-Why เป็นความรู้ในระดับที่อธิบายเหตุผลได้ ว่าทำไมความรู้นั้น ๆ จึงใช้ได้ผลในบริบทหนึ่ง แต่ใช้ไม่ได้ผลในอีกบริบทหนึ่ง

Care-Why เป็นความรู้ในระดับคุณค่า ความเชื่อ ซึ่งจะเป็นแรงขับเคลื่อนมาจากภายในจิตใจให้ต้องกระทำสิ่งนั้น ๆ เมื่อเผชิญสถานการณ์

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

