

บทที่ 2

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีการจัดการองค์ความรู้

การจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นศาสตร์ในการบริหารจัดการยุคใหม่อย่างแท้จริง องค์การยุคปัจจุบันให้ความสำคัญในการจัดการความรู้ ซึ่งถือว่าคนมีความรู้ (Knowledge Worker) เป็นทรัพย์สินขององค์กรที่สามารถสร้างมูลค่าได้อย่างมากมายมหาศาล ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาการจัดการความรู้เป็นกลยุทธ์ที่องค์กรชั้นนำในประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา นำมาใช้ในการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรในการแข่งขันตามภาวะทางเศรษฐกิจของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเศรษฐกิจสังคมฐานความรู้ (Knowledge-Base Economy) ซึ่ง Drucker (2008) เคยให้ความเห็นไว้ว่า สังคมของคนทำงานจะต้องมีการจัดการความรู้อย่างเป็นระบบโดยผู้บริหารที่ต้องการประสบความสำเร็จต้องให้ความสำคัญในการบริหารจัดการความรู้

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของคำว่าจัดการความรู้ไว้ดังนี้ การจัดการความรู้ หมายถึง กระบวนการในการสร้างความรู้ จัดเก็บความรู้ ซึ่งสามารถเป็นแหล่งความรู้ให้ทุกคนในองค์กรเข้าถึงได้ง่ายและมีการแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อการพัฒนาตนเองและเพิ่มศักยภาพให้องค์กรในการแข่งขัน (ศรีไพร ศักดิ์รุ่งพงศากุล และเจษฎาพร ยุทธนวิบูลย์ชัย , 2549) หรือ การจัดการความรู้เป็นการบูรณาการระหว่าง ความรู้ และการบริหารจัดการ อย่างเป็นกระบวนการในการจัดการข้อมูล สารสนเทศความรู้ โดยใช้เทคโนโลยีมาช่วยจัดการความรู้ ด้วยการสร้าง รวบรวม และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อประโยชน์ขององค์กร (พรณี สวนเพลง , 2552) ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การจัดการความรู้เป็นการบริหารจัดการองค์ความรู้ที่ใช้ในการทำงานขององค์กรอย่างเป็นระบบโดยการใช้เทคโนโลยีมาช่วยในการสร้าง จัดเก็บ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างคนทำงานในองค์กร ซึ่งเป็นการพัฒนาคนและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้แก่องค์กรด้วย

ในการจัดการความรู้มีทฤษฎีหลายทฤษฎี เช่น ทฤษฎี Knowledge Creation ของ Ikujiro Nonaka ซึ่งเน้นการอธิบายกระบวนการสร้างนวัตกรรมใหม่ในธุรกิจอุตสาหกรรม ทฤษฎี Double Loop Learning ของ Chris Argyris เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงการเรียนรู้และปรับตัวเพื่อการอยู่รอดขององค์กรในสองระดับ คือ ระดับที่หนึ่งเป็นการปรับวิธีทำงาน ระดับที่สองเป็นการปรับวิธีการบริหารจัดการในองค์กรเพื่อปรับสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ไม่ใช่เพียงแค่ปรับวิธีการทำงานเท่านั้น ทฤษฎี

การเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) ของ David A. Garvin ได้เสนอรูปแบบการเรียนรู้ขณะทำงานเพื่อปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาแต่ละด้านขององค์กร ดังนี้

1. รูปแบบการเรียนรู้จากการสืบความลับ (Intelligence Learning) ในกรณีที่เป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยทำมาก่อนต้องหาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งการสอบถามผู้รู้ การค้นคว้าข้อมูล และการเฝ้าสังเกตติดตาม
2. รูปแบบการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning) โดยการศึกษาผลสะท้อน (Reflect) และทบทวน (Review) สาเหตุประสบการณ์ที่ผ่านมา เพื่อพัฒนาการทำงาน
3. รูปแบบการเรียนรู้จากการทดลอง (Experimental Learning) เพื่อหาความรู้ใหม่ที่ยังไม่มีใครทำมาก่อน โดยการสำรวจ หรือพิสูจน์สมมุติฐานที่ตั้งขึ้น
4. รูปแบบการเรียนรู้เพื่อนำการเรียนรู้ (Leading Learning) เป็นการฝึกผู้บริหารให้ทำหน้าที่นำการเรียนรู้และสามารถสอน (coaching) ให้ผู้อยู่ในบังคับบัญชาได้เรียนรู้ไปพร้อม ๆ กัน Garvin (2000) ซึ่งทฤษฎี Learning in Action เป็นทฤษฎีการจัดการความรู้ที่เน้นการเรียนรู้ขณะทำงาน คือใช้การทำงานเป็นโอกาสในการเรียนรู้ ซึ่งเหมาะสมกับลักษณะสายงานที่เป็นวิชาชีพ อย่างเช่นงานด้านการเงินและบัญชี ในการนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาพฤติกรรมการเรียนรู้ของบุคลากรในองค์กร ซึ่งเป็นพื้นฐานการไปสู่ความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ได้ต่อไปในอนาคต

2.2 วิศวกรรมความรู้ (Knowledge Engineering)

ในปี ค.ศ. 1983 CommomKADS เป็นผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากโครงการวิจัยระดับนานาชาติด้านวิศวกรรมความรู้ โดยมีความน่าสนใจอยู่ที่เทคนิคและคำแนะนำให้แก่ผู้ปฏิบัติงานด้านอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการควบคุม โครงสร้าง และกระบวนการพัฒนา ซึ่ง CommomKADS เป็นเครื่องมือที่สามารถสนับสนุนงานในส่วนนี้ได้อย่างมาก ในช่วงเริ่มแรกบริษัทซอฟต์แวร์ชั้นนำในยุโรปได้นำ CommonKADS เวอร์ชันแรกไปใช้ในการพัฒนาระบบความรู้ โดยได้สร้างระบบงานด้านธุรกิจเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในธุรกิจการเงิน รวมทั้งธุรกิจธนาคารและการประกันภัย ได้ใช้ระบบที่พัฒนา โดย CommonKADS ได้แก่ งานการประเมินเพื่อให้สินเชื่อและการประยุกต์ใช้กับงานการจดจำนอง หรือแม้แต่ในประเทศญี่ปุ่นบริษัทชั้นนำหลายแห่ง รวมทั้งบริษัท ไอบีเอ็ม ได้ใช้ CommonKADS ในการพัฒนาระบบงานภายในองค์กร เช่น การใช้ซ้ำในวงจรการพัฒนาซอฟต์แวร์จะเห็นได้ว่า CommonKADS ถูกใช้ในงานพัฒนาระบบและโครงการวิจัย และในปัจจุบัน CommonKADS ยังถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การจัดการความรู้ การจับความรู้ และการวิเคราะห์กระบวนการทางธุรกิจ เช่น บริษัทยูนิลีเวอร์ ในสหรัฐอเมริกาได้นำ CommonKADS มาใช้ในการพัฒนาระบบและการจัดการความรู้ (Schreiber and others, 2000) ซึ่ง Kington (1998)

ได้อธิบายแนวทางในการออกแบบระบบฐานความรู้ (Knowledge based system) โดยการใช้อุปกรณ์ CommonKADS เพื่อช่วยในการสร้างแบบจำลองความรู้ของผู้เชี่ยวชาญให้อยู่ในรูปแบบตัวอักษร หรือแผนภาพ (diagram) ที่เข้าใจได้ง่าย ซึ่งเป็นเอกสารความรู้ของผู้เชี่ยวชาญทั้งสามระดับ ได้แก่ ระดับ Task (งาน) ระดับ Inference (Input Process Output) ระดับ Domain (หลักการ) และยังช่วยวิศวกรความรู้ ในการแทนค่าความรู้ของผู้เชี่ยวชาญและจัดเก็บแบบจำลองการตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญ และแบบจำลองในการสื่อสาร และ Curry (2001) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความสำคัญและประโยชน์ของวิศวกรรมความรู้ไว้ว่าเทคนิคทางด้านวิศวกรรมความรู้มีนัยสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการจัดการความรู้ที่เกี่ยวกับหลักวิธีการที่ได้มาซึ่งความรู้ที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการจับความรู้ที่เป็นประโยชน์ (ความรู้ที่สำคัญและมีค่า) ซึ่งทำให้วิศวกรความรู้มีความมั่นใจในกระบวนการด้านวิศวกรรมความรู้ในการพัฒนานิยามความหมายต่าง ๆ ที่ได้จากประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญเพื่อใช้ร่วมกัน และยังเป็นการสนับสนุนการประยุกต์ใช้แผนที่ความรู้ (Knowledge Map) ได้อย่างหลากหลายแก่องค์กร โดยเฉพาะความรู้ในระดับหลักการของผู้เชี่ยวชาญ

ดังนั้น การนำทฤษฎีการจัดการความรู้โดยการเรียนรู้ขณะทำงาน และเทคนิคในด้านวิศวกรรมความรู้ โดยเฉพาะ CommonKADS ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สามารถช่วยสนับสนุนการทำงานแก่วิศวกรความรู้ทั้งในด้านความเชื่อมั่นในกระบวนการที่ได้มาซึ่ง ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญ และด้านการสร้างแบบจำลองความรู้ (Knowledge Model) หรือแผนที่ความรู้ (Knowledge Map) ที่สามารถเข้าใจได้ง่ายมาช่วยในการสร้างระบบการจัดการความรู้ด้านงบประมาณของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยช่วยให้การสื่อสารความรู้ดังกล่าวไปสู่ผู้ใช้ความรู้ (Knowledge worker) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินการค้นคว้าแบบอิสระระบบการจัดการความรู้ด้านงบประมาณของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้ศึกษากฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้นิยามความหมาย งบประมาณรายจ่าย หมายความว่า “จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย”

งบประมาณรายจ่ายข้ามปี หมายความว่า “งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย”

หนี้ หมายความว่า “ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการไม่ว่าจะเป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้ำประกัน การซื้อหรือให้ก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง”

เงินประจำงวด หมายความว่า “ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่าย หรือให้ก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง”

ส่วนราชการ หมายความว่า “กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

ระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้นิยามความหมาย งบรายจ่าย หมายความว่า “กลุ่มวัตถุประสงค์ของรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ”

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการงบประมาณ ได้นิยามความหมาย งบประมาณประจำปี หมายความว่า “จำนวนเงินที่ได้รับการอุดหนุนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และจำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติจากอัยการสูงสุดให้ใช้จ่ายจากเงินรายรับของสำนักงาน”

เงินรายรับ หมายความว่า “เงินที่สำนักงานได้รับ ได้แก่ เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เงินงบประมาณประจำปีเหลือจ่าย เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค และเงินอื่นใดที่สำนักงานได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง”

ดังนั้น การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี จึงหมายถึง การใช้จ่ายเงินของส่วนราชการที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามแผนงบประมาณ โดยวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายต้องสอดคล้องกับหลักการจำแนกประเภทราชการของสำนักงานงบประมาณ และต้องใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ภายในระยะเวลากำหนดของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการกระบวนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการนั้น ความรู้และทักษะในการเรียนรู้เพื่อการทำงานของผู้ปฏิบัติงานด้านการงบประมาณและการเงิน มีผลโดยตรงต่อผลสำเร็จและประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งการศึกษาอิสระเรื่อง ศักยภาพและแนวทางเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่งบประมาณมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย พบว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณต้องการให้หน่วยงานจัดหาเอกสารคู่มือระเบียบแนวปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการทำงาน และต้องการมีแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับงานงบประมาณระบบผ่านระบบออนไลน์ (จิรพัฒน์ อุปถัมภ์, 2549) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลงานวิจัยของ

ไพโรสน ทัพพหน้า เรื่อง การศึกษาศักยภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การเงินมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย พบว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการเงินโดยส่วนใหญ่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาการเงินและบัญชี และขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่าย จึงมีความต้องการคู่มือเกี่ยวกับ ระเบียบ และหลักเกณฑ์แนวทางในการปฏิบัติงานด้านการเงินที่เป็นปัจจุบันไว้ใช้ในการปฏิบัติงานและต้องการได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาตนเองจากหน่วยงานกลาง (ไพโรสน ทัพพหน้า , 2550) จะเห็นได้ว่าปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การงบประมาณและการเงินมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มีลักษณะคล้ายคลึงกับปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การเงิน ในส่วนจังหวัดของสำนักงานอัยการสูงสุด คือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินไม่ได้จบการศึกษาด้านการเงินและบัญชีและต้องการการสนับสนุนในด้านแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์ และแนวทางการปฏิบัติงานด้านงบประมาณและการเงินที่เป็นปัจจุบันเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน และต้องการได้รับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ด้านงบประมาณและการเงินแต่การจัดทำคู่มือเพื่อใช้ในการทำงาน และการจัดให้มีการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่การเงินแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจจะไม่ใช่วิธีในการแก้ปัญหาในระยะยาว เนื่องจากการจัดทำคู่มือเพื่อใช้ในการทำงานจะได้แนวทาง วิธีการปฏิบัติงานในระยะเวลาหนึ่งที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักเกณฑ์ แนวทาง กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และถ้าหากว่างานที่ได้รับมอบหมายเป็นงานใหม่ที่ไม่เคยทำมาก่อน ความรู้ที่อยู่ในคู่มือก็ไม่สามารถสนับสนุนการทำงานได้อีกต่อไป และในการเข้ารับการฝึกอบรมความรู้ของเจ้าหน้าที่แต่ละครั้งเจ้าหน้าที่ต้องหยุดงานมาเพื่อเข้ารับการฝึกอบรม ทำให้มีงานค้าง และยังมีความกังวลในงานที่ค้างว่าจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อราชการ ซึ่งในการอบรมแต่ละครั้งผลสัมฤทธิ์ค่อนข้างน้อยเนื่องจากงานด้านงบประมาณและการเงิน ความรู้ และทักษะความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่การเงินจะเกิดจากประสบการณ์ทำงานเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นในการแก้ปัญหาในระยะยาวควรนำระบบการจัดการความรู้และประยุกต์ใช้ทฤษฎีการเรียนรู้ขณะทำงานเข้ามาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อสนับสนุนทั้งในด้านแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการทำงานที่เป็นปัจจุบัน เป็นแหล่งในการศึกษา แลกเปลี่ยนเรียนรู้ สอบถามข้อมูล ขอความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกัน ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถลดข้อผิดพลาดในการทำงานของเจ้าหน้าที่การเงินส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านงบประมาณและการเงินขององค์กร