

บทที่ 2

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่นำมาใช้มี 2 ทฤษฎี ทฤษฎีแรกคือ ทฤษฎีที่ใช้ในการจัดการความรู้ ของ Peter Senge เรื่อง ทฤษฎีวิสัยข้อ ที่ 5 (The Fifth Discipline) นั้นมีความเหมาะสม คือ สามารถอธิบายให้เห็นว่าระบบทุกระบบมีความสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อถึงกันทั้งในแง่บวกและแง่ลบ กล่าวคือ

2.1 ทฤษฎีการจัดการองค์ความรู้

1. ทฤษฎีของ Peter Senge เรื่อง ทฤษฎีวิสัยข้อ ที่ 5 (The Fifth Discipline) มาใช้ในการจัดการความรู้โดยได้นำแนวคิดที่มีพื้นฐานมาจากการแก้ปัญหาทางวิศวกรรมโดยการจำลอง (Simulation) ของระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางวิศวกรรมเหล่านั้น และเป็นการศึกษาพลวัตเชิงระบบ (System Dynamics) เรียกว่า Systems Thinking เรื่องการคิดทุก ๆ ระบบพร้อมๆ กันเพื่อเรียนรู้ในการเปลี่ยนแปลง การคิดทุกๆ ระบบ(Systems Thinking)นี้ เป็นเครื่องมืออย่างดียิ่งในการวางแผนการเรียนรู้ขององค์กรโดยองค์ความรู้รวมหรือแผนตอบสนองการเปลี่ยนแปลงภายนอกองค์กรต่าง ๆ ที่จะช่วยให้องค์กรสามารถเรียนรู้และมีความพร้อมในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแต่ละระบบจะเรียนรู้หาวิธีการ (How to) ในการรักษาสมดุล (Balancing) ของตัวแปรการดำเนินงานต่าง ๆ แต่ละระบบและมีความแม่นยำในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายสามารถควบคุมตัวแปรต่างๆ ในกระบวนการดำเนินงานนั้นๆ ได้อย่างแม่นยำจากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น ในแต่ละครั้งที่ได้เรียนรู้สามารถสร้างมูลค่าที่สูงขึ้นและพัฒนางานให้มีคุณภาพมากขึ้น



รูปที่ 2.1 ขบวนการทำงาน(Business Process)

ความเชื่อมั่นที่สังคมมีต่อองค์กรอัยการ

ระบบการเงินและพัสดุ

ระบบบริหารงานคดีต่างๆ

ระบบบริหารงานบุคคล

คน

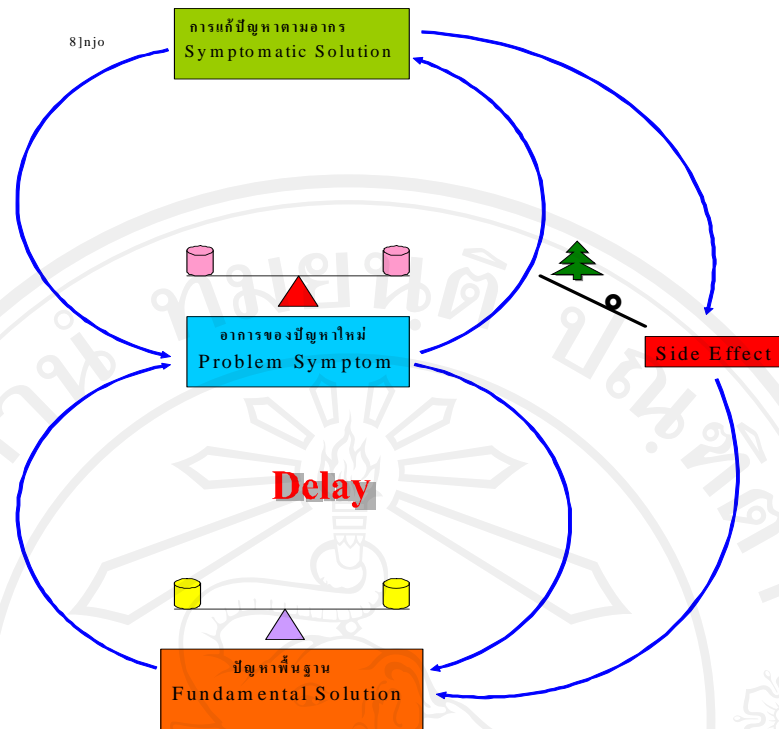
อุปกรณ์

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved

รูปที่ 2.2 ความเชื่อมั่นที่สังคมมีต่อองค์กรอัยการ



Shifting The Burden

“การเลื่อนภาระออกไป” แสดงว่าอาการของปัญหาสามารถจัดออกไปได้ ไม่ว่าจะด้วยการแก้ปัญหตามอาการหรือประยุกต์ใช้ทางแก้ปัญหพื้นฐาน ต้นแบบนี้ตั้งสมมติฐานว่า เมื่อใช้หนทางแก้ปัญหตามอาการจะบรรเทาลักษณะตามอาการของปัญหานั้นและจะลดแรงกดดันของหนทางแก้ปัญหแบบพื้นฐานลง แต่การแก้ปัญหตามอาการสร้างผลกระทบข้างเคียงที่ค่อยๆ ลดความสามารถในการพัฒนาทางแก้ปัญหพื้นฐานหรือขีดความสามารถลงอย่างเป็นระบบ

ระบบ คือ กลุ่มของส่วนประกอบต่างๆ ที่มีปฏิกริยา(Interacting) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Interrelated) หรือมีการพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependent) ที่สร้างรูปแบบรวมที่ซับซ้อน โดยระบบเกือบทั้งหมดสามารถระบุความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ด้วยวัตถุประสงค์เฉพาะภายในระบบที่ใหญ่กว่า ตัวอย่างเช่น แผนก R&D เป็นระบบหนึ่งซึ่งมีเป้าหมายในบริบทขององค์กรที่ใหญ่กว่า

การคิดเชิงระบบ “สำนักความคิด” ที่ให้ความมุ่งมั่นในการรับรู้ ความเชื่อมโยงระหว่างกันของส่วนต่างๆของระบบ และสังเคราะห์ความเชื่อมโยงของส่วนประกอบเหล่านั้นไปสู่มุมมองที่รวมเป็นหนึ่งเดียวกันขององค์กรรวม

การคิดหลายระบบ (Systems Thinking) ซึ่งมีกฎ ดังต่อไปนี้ (THE LAWS OF THE FIFTH DISCIPLINE)

1. Today's problem come from yesterday's "solutions". (ปัญหาของวันนี้ มาจากการแก้ไขปัญหา ของอดีตที่ผ่านมา)

2. The harder you push, the harder the system pushes back. (ยิ่งคุณผลักแรงเท่าไร ก็จะมีการผลักกลับแรงเท่านั้น)

3. You can have your cake and eat too-but not at once. (คุณสามารถที่จะมีส่วนแบ่ง (เค้ก) ของคุณและก็กินมันได้ แต่ไม่ใช่ในทันที)

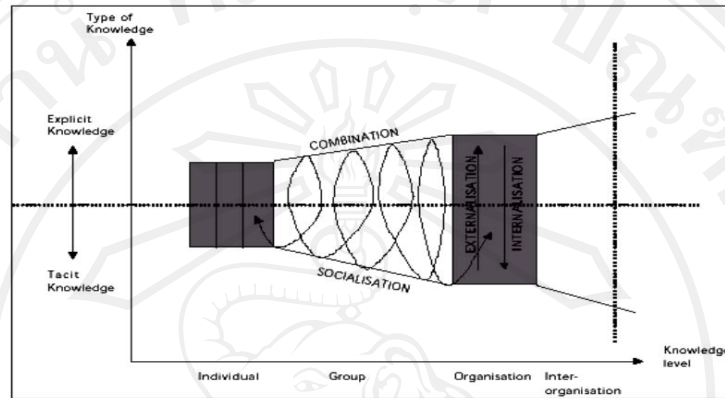
4. The easy way out usually leads back in. (ทางออกง่ายๆ มักนำกลับเข้ามาอีก)

5. Small changes can produce big result-but the areas of highest leverage are often least obvious. (การเปลี่ยนแปลงเล็กๆ น้อยๆ สามารถทำให้เกิดผลที่ยิ่งใหญ่ แต่การเก็บเกี่ยวผลประโยชน์สูงสุดมักจะมี ความชัดเจนน้อยที่สุด)

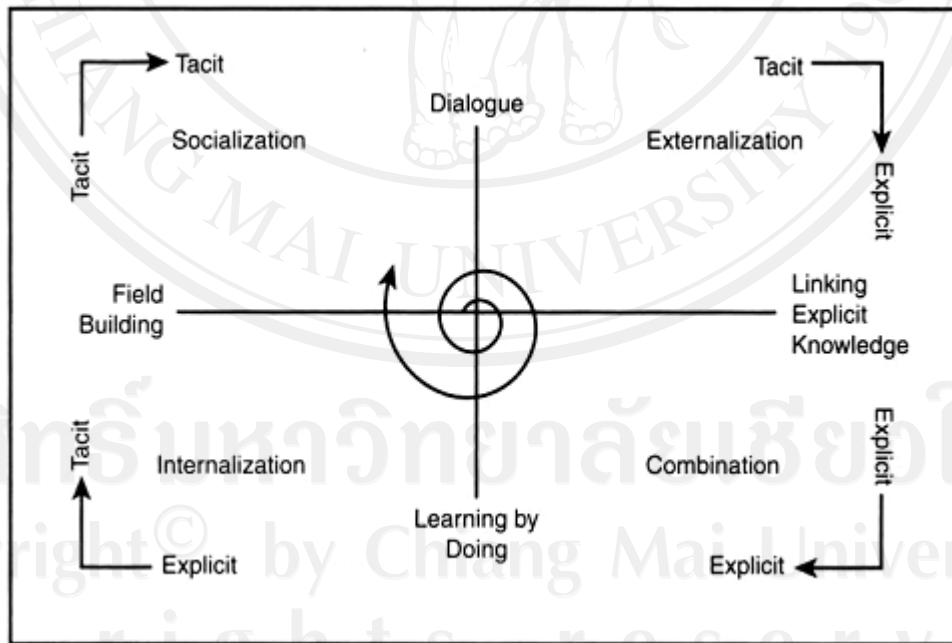
นอกจากนี้เพื่อให้การจัดการความรู้ได้ผลสมบูรณ์อย่างเต็มที่จึงได้อาศัยทฤษฎีการสร้างความรู้ (Knowledge Creation) ซึ่งเป็นทฤษฎีของ Ikujiro Nonaka และ Hirotaka Takeuchi มาเป็นเครื่องมือในการจัดการความรู้เพื่อสร้างนวัตกรรมและเพื่อให้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ซึ่งองค์กรต้องสามารถจัดการสารสนเทศที่ใช้ในการทำงานและความรู้หรือประสบการณ์การทำงาน ของพนักงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กระบวนการในการพัฒนาความรู้ ซึ่งมีการ สร้างความรู้จากระดับรายบุคคลไปสู่องค์กร ได้แก่การเพิ่มปริมาณความรู้ทั้งความรู้ที่อยู่ในตัว บุคคลและความรู้ชัดแจ้งจากระดับความรู้ในการทำงานระดับบุคคลสู่ระดับกลุ่ม องค์กร และ ระหว่างองค์กร ได้แก่

2.2 ทฤษฎีการสร้างความรู้ (Knowledge Creation)

การเพิ่มขีดความสามารถ



รูปที่ 2.3 การเพิ่มขีดความสามารถ



รูปที่ 2.4 Knowledge Spiral

การยกระดับความรู้จากบุคคลสู่กลุ่ม

การพัฒนาและยกระดับความรู้ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) ได้แก่ การขยายปริมาณความรู้ การค้นหาและเรียนรู้เพิ่มเติมความรู้ใหม่ ทำการแบ่งปันความรู้ไปสู่ระดับกลุ่มคนและระดับองค์กร องค์กรต้องจัดกระบวนการรวบรวมความรู้ (Combination) นำความรู้ชัดแจ้งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในบุคลากรมารวมกันในการสร้างความรู้ใหม่

การขยายความรู้และพัฒนาหรือแบ่งปันความรู้ที่อยู่ในตัวบุคคล (Tacit Knowledge) ไปสู่ระดับกลุ่มคนและระดับองค์กร องค์กรต้องจัดกระบวนการสร้างสังคม (Socialization) และแลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของบุคคล ซึ่งแต่ละบุคคลอาจมีประสบการณ์ความรู้แตกต่างกันหรือมีแง่มุมที่ต่างกัน เมื่อนำมาแลกเปลี่ยนประสบการณ์จริงในการทำงานทำให้เกิดความรู้ประสบการณ์ใหม่ในทุก ๆ แง่มุม สามารถมองปัญหาที่แท้จริงได้ดีขึ้นหรือมองเป็นองค์รวมมากขึ้น

การพัฒนาความรู้ในระดับองค์กร

ความรู้ในตัวบุคคลที่ได้จากกระบวนการสร้างสังคม องค์กรต้องทำการเปลี่ยนความรู้ในตัวบุคคลให้เป็นความรู้ชัดแจ้งในลักษณะต่าง ๆ เช่น แผนภาพ หลักการในการทำงานแก้ปัญหาหรือตัดสินใจเพื่อแจกจ่ายความรู้แก่บุคลากรอื่น ๆ ในองค์กร เรียกว่า “กระบวนการอธิบายความรู้” (Externalization) จากบุคคลไปสู่องค์กร

ความรู้ชัดแจ้งต่างๆ ที่ได้จากขั้นตอนรวบรวมองค์กรต้องอำนวยความสะดวกให้บุคลากรแต่ละบุคคลต้องนำไปทดลองปฏิบัติฝึกฝนและปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงความรู้เหล่านั้นให้สามารถใช้ในการปฏิบัติงานจริงที่หน้างานในสถานการณ์จริง ซึ่งเรียกว่า “กระบวนการการฝึกฝนซึมซับความรู้” (Internalization) เข้าสู่ตัวบุคคล บุคลากรมีประสบการณ์จริงและสร้างความรู้เพิ่มเติมจากประสบการณ์หน้างาน

แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการความรู้ใช้ SECI ทฤษฎีการสร้างความรู้ของ Nonaka กล่าวคือ องค์กรต้องสร้างกระบวนการในการเปลี่ยน (Conversion) ความรู้ในตัวบุคคลและความรู้ชัดแจ้งภายในองค์กรเพื่อสร้างนวัตกรรม (การสนองตอบใหม่ๆ เพื่อความสมบูรณ์) หรือที่เรียกว่าเกลียวความรู้ “Knowledge Spiral” กล่าวคือ กระบวนการสร้างความรู้ในองค์กรเป็นการเพิ่มพูนความรู้เป็นวงรอบขององค์กร โดยกระบวนการเปลี่ยนความรู้ 4 กระบวนการ คือ

1. กระบวนการสร้างสังคม (Socialization)
2. กระบวนการอธิบายความรู้ (Externalization)
3. กระบวนการรวบรวมความรู้ (Combination)
4. กระบวนการฝึกฝนซึมซับความรู้ (Internalization)

2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง (Domain Knowledge) ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้ หมายรวมถึง กฎเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติ)

2.3.1 หลักกฎหมายทั่วไป/กฎหมายเฉพาะที่ใช้กับงานตรวจสอบภายใน

(1) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน พ.ศ. 2546

ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๑๕ (๓) (ก) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในเพื่อให้หน่วยรับตรวจมีแนวทางในการจัดระบบการควบคุมภายในให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานและแก่การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของประเทศชาติโดยรวม

(2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ พ.ศ. 2548

ระเบียบนี้ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดระเบียบนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการและเสริมสร้างความเข้มแข็งของการกำกับดูแลและควบคุมตนเองที่ดีของส่วนราชการ อันจะนำไปสู่การบรรลุผลตามเจตนารมณ์ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและความมั่นใจแก่สาธารณชนต่อการดำเนินการตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และผลงานของส่วนราชการว่าได้มีการตรวจสอบและกำกับดูแลอย่างรอบคอบถึงประสิทธิผล ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ คุณภาพของการบริหารงาน ตลอดจนการยกระดับขีดสมรรถนะ การเรียนรู้ และศักยภาพของการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมถึงมีความยุติธรรม โปร่งใส และความรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน

(3) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551

(4) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2554

(5) กฎบัตรสำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2551

(6) มาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2554

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ “เอกสารเผยแพร่และแนะนำ งานตรวจสอบภายในส่วนราชการ” เรื่อง “การตรวจสอบภายใน ให้ละเอียดกว่าที่ท่านคิด” ซึ่งเป็นเอกสารของกลุ่มงานมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลาง

จากเอกสารดังกล่าวได้สรุปให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การตรวจสอบภายใน ให้ละเอียดกว่าที่ท่านคิด กล่าวคือ การที่ท่านได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นในส่วนหรือส่วนภูมิภาคย่อมนำมาซึ่ง “ความภาคภูมิใจ” และ “ความหนักใจ” พร้อมๆ กัน

ความภาคภูมิใจ เกิดขึ้นจากการที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งน้อยคนจะมีโอกาสก้าวขึ้นมาอยู่ในตำแหน่งระดับสูงเช่นนี้ แต่ขณะเดียวกัน ความหนักใจ ก็ย่อมตามติดมาเป็นเงาตามตัว เนื่องจากท่านมีภารกิจที่ต้องกำกับดูแลและควบคุมงานทุกด้านให้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยอาจไม่สามารถพิจารณาลงลึกลงไปรายละเอียด ความหนักใจจึงเกิดขึ้นเพราะไม่มีโอกาสดูแลการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบได้อย่างทั่วถึงและใกล้ชิด การบริหารงานส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดกลยุทธ์ การมอบหมายนโยบาย และกำกับควบคุม ติดตามงาน รวมถึงการประเมินผลงานจึงขึ้นอยู่กับข้อมูลสารสนเทศที่ผู้ใต้บังคับบัญชาและหน่วยงานต่างๆ เสนอขึ้นมา

โดยปกติรายงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมและแจ้งผลการปฏิบัติงานอย่างหนึ่งแต่ทำอย่างไรท่านจึงจะมั่นใจได้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชา และหน่วยงานในกำกับดูแลปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และนโยบายที่ท่านวางไว้อย่างจริงจังและสม่าเสมอ คงต้องมี “ผู้ช่วย” ที่มีความสามารถในการตรวจสอบและสอบทานการปฏิบัติงานว่ากำลังดำเนินไปตามแผนงานที่วางไว้หรือไม่สามารถตรวจสอบว่าเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับได้รับการปฏิบัติตามหรือไม่ เพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการป้องกันความเสี่ยงที่อาจทำให้การปฏิบัติงาน ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย รวมทั้งสามารถตรวจสอบอื่น ๆ ที่ท่านให้ความสนใจเป็นพิเศษ “ผู้ช่วย” คนนั้นความจริงมีอยู่แล้ว ในส่วนราชการของท่าน ในตำแหน่ง “ผู้ตรวจสอบภายใน” นั่นเอง

นอกจากนี้ยังทำให้ทราบ ความเป็นมาของการตรวจสอบภายในว่า การตรวจสอบภายในเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2505 ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังของกระทรวงการคลัง ที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการและผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการอย่างน้อย 1 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน จนถึงปี พ.ศ.2519 การตรวจสอบภายในของทางราชการเริ่มมีความชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2519 กำหนดให้ส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เทียบเท่า รวมถึงจังหวัดทุกจังหวัด มีตำแหน่งอัตรากำลัง เพื่อทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการและของจังหวัด โดยให้มีสายบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อ

หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี รวมทั้งมอบหมายให้สำนักงาน ก.พ. กำหนดสายงาน ระดับตำแหน่งและกรอบอัตรากำลังผู้ตรวจสอบภายในให้เหมาะสมกับแต่ละส่วนราชการ และจังหวัดพร้อมทั้งมอบหมายให้กระทรวงการคลังทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการแก่ผู้ตรวจสอบภายใน ซึ่งต่อมากระทรวงการคลัง ได้ออกระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ.2532 โดยปรับปรุงแก้ไขฉบับล่าสุด พ.ศ.2542 กำหนดมาตรฐาน คู่มือ แนวปฏิบัติ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของส่วนราชการและจังหวัด รวมทั้งหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

จากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน การตรวจสอบภายในภาครัฐได้รับการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับระบบการตรวจสอบภายในอย่างมาก เนื่องจากการตรวจสอบภายในเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาลที่นำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับนโยบายรัฐบาลในการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือ เรียกโดยทั่วไปว่า “จังหวัด CEO” (Chief Executive Officer) โดยการปรับเปลี่ยนบทบาทและกระจายอำนาจลงไปในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดในลักษณะเบ็ดเสร็จ จึงเป็นเหตุผลสนับสนุนที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่หัวหน้าส่วนราชการในส่วนกลางและภูมิภาคต้องมีกลไกหรือผู้ช่วยที่จะให้บริการความเชื่อมั่น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการบริหารจัดการต่อไป