

## ภาวะผู้นำแบบปรับตัวและธรรมาภิบาลในยุคดิจิทัล: กรณีศึกษาหน่วยงานรัฐในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล

ณัฐนันท์ ศิริเจริญ<sup>1</sup>

วันที่รับบทความ: 4 กันยายน 2568

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 2 ธันวาคม 2568

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 4 ธันวาคม 2568

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทของภาวะผู้นำแบบปรับตัวในการผลักดันธรรมาภิบาลภายใต้การเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลของหน่วยงานภาครัฐไทย ในบริบทที่แม้มีนโยบายรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลอย่างเป็นทางการ แต่ยังไม่ปรากฏช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติจริง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่มีความซับซ้อนเชิงโครงสร้างและอำนาจ การวิจัยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูล ระดับปฏิบัติการระดับกลาง และระดับบริหาร ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบเจาะจง และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและเชิงธีมบนกรอบภาวะผู้นำแบบปรับตัว ธรรมาภิบาล และการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล ผลการวิจัยพบว่า ผู้นำภาครัฐต้องเผชิญแรงกดดันจากโครงสร้างราชการรวมศูนย์ วัฒนธรรมลำดับชั้น ระบบอุปถัมภ์ การแทรกแซงทางการเมือง และความไม่พร้อมด้านดิจิทัล แม้มีผู้นำบางส่วนใช้เทคโนโลยีและข้อมูลเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและสร้างการมีส่วนร่วม แต่โดยรวมยังขาดการมองภาพรวมเชิงระบบ การปกป้องเสียงจากแนวหน้า และการมอบหมายอำนาจอย่างแท้จริง ทำให้ธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมยังไม่ฝังในกระบวนการทำงาน ขณะเดียวกันระบบดิจิทัล เช่น e-Procurement, e-Service, e-Workflow และฐานข้อมูลออนไลน์ แสดงศักยภาพในการยกระดับสู่การบริหารบนฐานข้อมูลและลดโอกาสการทุจริต หากผู้นำมีสมรรถนะดิจิทัลและจริยธรรมกำกับ บทความได้เสนอ “แบบจำลองภาวะผู้นำการกำกับดูแลดิจิทัล” ประกอบด้วย 1) ปัจจัยโครงสร้างและบริบท 2) ภาวะผู้นำแบบปรับตัว 3 ด้าน และ 3) ผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาลและการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และประสิทธิภาพการบริการ พร้อมเสนอกรอบสมรรถนะผู้นำดิจิทัลเชิงธรรมาภิบาล 4 ด้าน ได้แก่ ความรอบรู้ดิจิทัล การตัดสินใจเชิงจริยธรรม ภาวะผู้นำแบบร่วมมือ และการแก้ปัญหาเชิงปรับตัวและนวัตกรรม ข้อเสนอเชิงนโยบาย ได้แก่ การพัฒนาระบบผู้นำตามกรอบดังกล่าว การปรับโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรให้เปิดเผยข้อมูลและตรวจสอบได้ การพัฒนา e-Workflow ศูนย์ข้อมูลกลาง และการสร้างเครือข่ายพันธมิตรเชิงคุณธรรมและการเรียนรู้ข้ามรุ่น เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลของภาครัฐไทยอย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ** ภาวะผู้นำแบบปรับตัว, ธรรมาภิบาล, การเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล, การบริหารภาครัฐ, หน่วยงานรัฐในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

<sup>1</sup> นักวิชาการอิสระ อีเมล: nattanun.s@gmail.com

# Adaptive Leadership and Good Governance in the Digital Era: A Case Study of Government Agencies in Bangkok and the Metropolitan Region

Nattanun Siricharoen<sup>2</sup>

Received: 4 September 2025

Revised: 2 December 2025

Accepted: 4 December 2025

## Abstract

This study examines the role of adaptive leadership in promoting good governance during Thailand’s digital transition, where a persistent gap exists between policy commitments and actual implementation, particularly in Bangkok and surrounding areas with complex administrative and political structures. Using a qualitative approach, purposive in-depth interviews were conducted from public agencies across operational, middle-management, and senior executive levels. Data were analyzed through content and thematic analysis. Findings indicate that centralized bureaucracy, hierarchical culture, patronage networks, political intervention, and limited digital readiness constrain leadership practices. While some leaders utilize digital tools to enhance transparency and participation, most lack systemic vision, protection of frontline voices, and effective delegation, resulting in transparency, accountability, and participation not being fully institutionalized. Digital systems such as e-procurement, e-services, e-workflows, and online databases show potential to support data-driven administration and reduce corruption when guided by leaders with digital competence and ethical commitment. The study proposes a “Digital Governance Leadership Model” integrating structural and contextual factors, three dimensions of adaptive leadership, and ethical—and governance outcomes. A four-domain competency framework—digital literacy, ethical decision-making, collaborative leadership, and adaptive problem-solving—is also presented, with policy recommendations for leadership development and organizational reform.

**Keywords** Adaptive Leadership, Good Governance, Digital Transformation, Public Administration, Bangkok Metropolitan Government Agencies

---

<sup>2</sup> Independent Scholar. E-mail: nattanun.s@gmail.com

## 1. บทนำ

การเปลี่ยนผ่านสู่สังคมดิจิทัลได้สร้างความท้าทายต่อระบบการบริหารจัดการภาครัฐของไทยอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในมิติของความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย และการยกระดับการให้บริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบในรายงาน World Development Report 2016: Digital Dividends ที่ชี้ให้เห็นว่าเทคโนโลยีดิจิทัลมีศักยภาพในการเพิ่มความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และประสิทธิภาพของภาครัฐ หากได้รับการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม (World Bank, 2016) ภายใต้บริบทดังกล่าว แนวคิด “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) จึงเป็นกรอบสำคัญในการกำกับดูแลและพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองให้สอดคล้องกับความคาดหวังของสังคมร่วมสมัยในยุคดิจิทัล

แม้รัฐบาลไทยจะกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ในยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูประบบราชการอย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่าการนำหลักการดังกล่าวไปใช้ยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะโครงสร้างระบบราชการที่ยังคงมีลักษณะรวมศูนย์ การตัดสินใจแบบบนลงล่างและขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความโปร่งใสของการดำเนินงานภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561; OECD, 2019; World Bank, 2017) สอดคล้องกับแนวคิดของวรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2553) ที่ชี้ว่าหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมเป็นฐานคิดสำคัญของการกำกับใช้อำนาจรัฐอย่างมีขอบเขตและรับผิดชอบต่อสังคมที่ยั่งยืน ภายใต้อาณัติของรัฐธรรมนูญไทย และแนวโน้มปัญหาทุจริตที่เพิ่มสูงขึ้น ปัจจัยเหล่านี้สะท้อนช่องว่างระหว่างนโยบายและการปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในภาครัฐไทย

ภาวะผู้นำจึงเป็นปัจจัยชี้ขาดที่ส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของธรรมาภิบาล โดยแนวคิด “ภาวะผู้นำแบบปรับตัว” (Adaptive Leadership) ของ Heifetz, Grashow, and Linsky (2009) อธิบายว่าผู้นำในยุคใหม่จำเป็นต้องสามารถรับมือกับปัญหาที่ซับซ้อน สร้างการเรียนรู้ร่วมกันในองค์กร และส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน ขณะที่งานของ Uhl-Bien, Marion and McKelvey (2007) เน้นบทบาทของผู้นำในการเชื่อมโยงเครือข่ายภายในและภายนอกองค์กร เพื่อสร้างระบบการทำงานที่คล่องตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

บริบทของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ เศรษฐกิจ และการให้บริการประชาชนจำนวนมาก ยิ่งตอกย้ำถึงความจำเป็นของผู้นำภาครัฐที่มีความสามารถในการปรับตัวและประสานงานข้ามหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวยังคงเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะ การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่ขาดการบูรณาการ และข้อจำกัดด้านการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับผลการประเมินสถานการณ์การบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายด้านโครงสร้างการทำงานแบบแยกส่วนและการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในเขตเมืองขนาดใหญ่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2563)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า แม้จะมีงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ ภาวะผู้นำภาวะผู้นำแบบปรับตัว ธรรมาภิบาล และการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล (Digital Transformation) อยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่ของงานที่ผ่านมามักศึกษาเพียงมิติใดมิติหนึ่ง เช่น การทุจริต การปฏิรูประบบราชการหรือทักษะผู้นำ โดยขาดการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงลึกระหว่างภาวะผู้นำที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลและการบริหารดิจิทัล ซึ่งเป็นแกนกลางของการพัฒนาภาครัฐยุคใหม่คือ บูรณาการทั้งสามประเด็นเข้าด้วยกันอย่างครอบคลุมในบริบทของหน่วยงานรัฐไทย โดยเฉพาะในพื้นที่เมืองขนาดใหญ่ที่มีระบบราชการซับซ้อน เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ช่องว่างดังกล่าวทำให้ยังขาดความเข้าใจเชิงประจักษ์เกี่ยวกับบทบาทของภาวะผู้นำแบบปรับตัวต่อการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในยุคดิจิทัล และยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับทิศทางที่อธิบายปัจจัยหนุน-ปัจจัยขัดขวางอย่างเป็นระบบ

แม้หลักธรรมาภิบาลจะได้รับการผลักดันในระดับนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง แต่การขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติจริงยังคงเผชิญข้อจำกัดในเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรมองค์กร และความท้าทายจากสภาพแวดล้อมดิจิทัล โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลที่มีความซับซ้อนสูง บทความวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาบทบาทของ “ภาวะผู้นำแบบปรับตัว” ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล พร้อมวิเคราะห์ปัจจัยหนุน อุปสรรค และแนวทางพัฒนาผู้นำภาครัฐให้ตอบสนองต่อความท้าทายในยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

(1) เพื่อวิเคราะห์ระดับและลักษณะของการนำภาวะผู้นำแบบปรับตัวมาใช้ในหน่วยงานรัฐในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

(2) เพื่อระบุปัจจัยที่เป็นตัวส่งเสริมหรืออุปสรรคต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติจริงในสภาพแวดล้อมดิจิทัล

(3) เพื่อเสนอแนวทางพัฒนาภาวะผู้นำภาครัฐให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลของประเทศไทย

จากการสรุปปัจจัยความเป็นมาดังกล่าว พบว่า ระบบราชการไทยยังเผชิญความท้าทายหลายด้าน ทั้งโครงสร้างที่รวมศูนย์ ช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ ปัญหาทุจริต ความซับซ้อนของบริบทเมือง และข้อจำกัดด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในยุคดิจิทัล จึงจำเป็นต้องศึกษาบทบาทของ “ภาวะผู้นำแบบปรับตัว” ในการผลักดันธรรมาภิบาล พร้อมวิเคราะห์ปัจจัยหนุนและอุปสรรคเพื่อพัฒนารูปแบบผู้นำที่เหมาะสมกับบริบทภาครัฐไทย

## 3. ทบทวนวรรณกรรม

การบริหารจัดการภาครัฐในยุคดิจิทัลเผชิญความซับซ้อนและความไม่แน่นอนสูง “ธรรมาภิบาล” และ “ภาวะผู้นำแบบปรับตัว” จึงเป็นกรอบหลักในการอธิบายความสามารถ

ขององค์กรรัฐในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในเมืองขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่มีโครงสร้างสถาบันและความคาดหวังของประชาชนซับซ้อน

### 3.1 ธรรมชาติในภาครัฐไทย

งานศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยมักให้นิยาม “ธรรมชาติ” ว่าเป็นการบริหารที่ยึดหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า โดยใช้หลักสำคัญ เช่น นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า (วรวิทย์ คงนง และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2568; สมยศ ปัญญา, 2561) สอดคล้องกับแนวคิดของ World Bank (1992) ที่เน้นโครงสร้างสถาบันที่เปิดเผย ตรวจสอบได้ และไม่เลือกปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเชิงประจักษ์ในไทยชี้ให้เห็นข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ศิริพันธ์ทิพย์เจริญ (2562) พบว่า การนำหลักธรรมชาติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อประสิทธิภาพการบริหาร โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ขณะที่ ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์, นวพร เรืองสกุล, เตือนเด่น นิคมบริรักษ์, นวลน้อย ตรีรัตน์, ภูรี สิริสุนทร, และเสาวลักษณ์ ชิวสิทธยานนท์ (2552) ชี้ว่ารัฐวิสาหกิจจำนวนมากยังเผชิญการแทรกแซงทางการเมืองและการแต่งตั้งผู้บริหารที่ขาดคุณสมบัติ ซึ่งบั่นทอนความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือขององค์กร

ศิริประภา พัดลม (2564) ยังพบปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น การเลือกปฏิบัติ การไม่ส่งเสริมบุคลากรที่มีคุณธรรม การเปิดเผยข้อมูลไม่เพียงพอ การมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ และการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า สะท้อนว่าแม้หลักธรรมชาติจะได้รับการยอมรับในเชิงแนวคิด แต่โครงสร้างราชการ วัฒนธรรมอำนาจนิยม และปัจจัยทางการเมืองยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติ

### 3.2 ภาวะผู้นำแบบปรับตัวและภาวะผู้นำในยุคดิจิทัล

แนวคิด “ภาวะผู้นำแบบปรับตัว” ของ Heifetz et al. (2009) อธิบายบทบาทของผู้นำในการเผชิญปัญหาซับซ้อนที่ไม่มีคำตอบตายตัว โดยเน้นการ “ถอยขึ้นไปมองภาพรวม” การแยกแยะปัญหาเชิงเทคนิคออกจากปัญหาเชิงปรับตัว การควบคุมระดับแรงกดดัน และการเปิดพื้นที่ให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการเรียนรู้และแก้ปัญหา มากกว่าการที่ผู้นำแก้ปัญหาให้ทุกเรื่องด้วยตนเอง

ในบริบทไทย งานของณัฐภัสสร ธนาบวรพาณิชย์ (2563) และภัทรวิดี ภูประเสริฐ, กมลพร กัลยามมิตร, สถิตย์ นิยมญาติ, และทัศนีย์ ลักษณะภิชนชัย (2566) ชี้ว่า ผู้นำภาครัฐที่สร้างความร่วมมือเชิงเครือข่าย สนับสนุนการเรียนรู้ และเปิดรับความเห็นจากผู้ปฏิบัติ จะขับเคลื่อนนโยบายและการเปลี่ยนแปลงองค์กรในยุคดิจิทัลได้มีประสิทธิภาพมากกว่าผู้นำที่ยึดติดการสั่งการแบบสายบังคับบัญชาเชิงลำดับชั้น

ในระดับสากลงานวิจัยล่าสุดของ Egehan Özkan Alakaş (2024) ชี้ให้เห็นว่า ภาวะผู้นำเชิงการเปลี่ยนผ่านด้านดิจิทัลและความคล่องตัวขององค์กรมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล โดยผลดังกล่าวขึ้นอยู่กับบริบทด้านวัฒนธรรมดิจิทัลและกลยุทธ์

ดิจิทัลขององค์กร ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแปรกำกับที่ส่งผลต่อความเข้มข้นของการเปลี่ยนแปลง ขณะที่ Hanelt, Bohnsack, Marz, and Antunes (2021) ชี้ว่า “การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล” เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและระบบนิเวศ มากกว่าจะเป็นเพียงโครงการเทคโนโลยี ทำให้บทบาทผู้นำในการออกแบบองค์กรมุ่งสู่ความยืดหยุ่นและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องมีความสำคัญยิ่ง

สำหรับภาครัฐ Kusanke, Kendziorra, Pilgenröder, and Winkler (2024) ได้เสนอแบบจำลองสมรรถนะภาวะผู้นำดิจิทัลในภาครัฐ (Public Sector Digital Leadership Competency Model) ซึ่งระบุสมรรถนะสำคัญของผู้นำ ได้แก่ วิสัยทัศน์ดิจิทัล ความเข้าใจข้อมูล การกำกับดูแลธรรมาภิบาลข้อมูล และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านช่องทางดิจิทัล งานทบทวนวรรณกรรมล่าสุดด้านภาวะผู้นำดิจิทัลในภาครัฐยังยืนยันว่า ผู้นำยุคดิจิทัลจำเป็นต้องรักษาสมดุลระหว่างข้อกำหนดด้านความโปร่งใสและกฎหมายกับความคล่องตัวและการสร้างนวัตกรรมในการให้บริการสาธารณะ

### 3.3 ธรรมาภิบาลในยุคดิจิทัลและการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล

ในระดับนโยบาย สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (Digital Government Development Agency: DGA) และหน่วยงานด้านรัฐบาลดิจิทัลของไทยมีบทบาทสำคัญในการผลักดันแนวคิดรัฐบาลเปิดผ่านเว็บไซต์และแพลตฟอร์มดิจิทัลของภาครัฐ ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูล แต่ยังมีข้อจำกัดด้านโครงสร้าง นโยบาย และการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน (ภาคินัย อุ่นแก้ว, พระมหาสุภาวิชัย ปภัสสโร, และพระครูปริยัติคุณรังษี, 2566; ละอองดาว ชาทองยศ, 2566)

ในต่างประเทศ Vial (2019) เสนอกรอบ “digital transformation” ที่ประกอบด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล กระบวนการธุรกิจ โมเดลคุณค่า และการกำกับดูแล ซึ่งล้วนเชื่อมโยงกับบทบาทผู้นำในการออกแบบองค์กรใหม่ ขณะที่ Hanelt et al. (2021) แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านดิจิทัลเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนองค์กรไปสู่ “organizational designs ที่ยืดหยุ่น” ในระบบนิเวศดิจิทัล ส่งผลให้ธรรมาภิบาลต้องครอบคลุมประเด็นข้อมูล เครือข่าย และผู้เล่นหลากหลายภาคส่วน

ในมิติ “สมาร์ทซิตี้” George, Howard-Grenville, Joshi, and Tihanyi (2021) วิเคราะห์ว่า เทคโนโลยีในเมืองอัจฉริยะช่วยเปิดช่องให้การมีส่วนร่วมของประชาชนและการใช้ข้อมูลเชิงนโยบายโปร่งใสมากขึ้น แต่ก่อความท้าทายใหม่ด้านความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลและการกำกับดูแลข้อมูล ซึ่งต้องการกรอบธรรมาภิบาลแบบใหม่ที่ตอบรับทั้งมิติเทคโนโลยีและสิทธิพลเมือง ภาพรวมสะท้อนว่า “ธรรมาภิบาลในยุคดิจิทัล” ไม่ใช่เพียงการใช้เทคโนโลยีเพื่อความโปร่งใส แต่คือการออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ประชาชน-เทคโนโลยีใหม่ทั้งหมดขึ้นกับโครงสร้างสถาบัน ภาวะผู้นำ และวัฒนธรรมดิจิทัลของแต่ละประเทศ

### 3.4 งานวิจัยในประเทศไทยด้านธรรมาภิบาลและภาวะผู้นำภาครัฐ

งานไทยด้านธรรมาภิบาลส่วนใหญ่เน้นนิยามและการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กรรัฐ วรวิทย์ คงนอง และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย (2568) ศึกษาการบริหารองค์กร

บริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การยึดนิติธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร แต่ยังมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างและวัฒนธรรมที่ทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ไม่ต่อเนื่อง

สมยศ ปัญญา (2561) ชี้ให้เห็นว่า ผู้นำองค์กรมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการสร้างความรู้ โปร่งใส ความรับผิดชอบ และระบบตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร ซึ่งช่วยลดการใช้อำนาจโดยมิชอบและส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรบนฐานคุณธรรม ขณะที่ ธนดล ทองประกอบ (2562) อธิบายเพิ่มเติมว่า แม้ผู้นำจะยึดหลักธรรมาภิบาล แต่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างทางการเมือง ระบบราชการแบบรวมศูนย์ และวัฒนธรรมอำนาจนิยม ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชี้ถึงความจำเป็นของภาวะผู้นำเชิงปรับตัวและกลไกธรรมาภิบาลดิจิทัลในการจัดการปัญหาเชิงซับซ้อน

ศิริประภา พัดลม (2564) พบว่า การเปิดเผยข้อมูล การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ายังดำเนินไปอย่างไม่สมดุ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีโครงสร้างอำนาจรวมศูนย์และขาดกลไกตรวจสอบจากภาคประชาชน ขณะที่ ศิรินันท์ ทิพย์เจริญ (2562) และสมยศ ปัญญา (2561) ยังสะท้อนปัญหาการเลือกปฏิบัติ การไม่ส่งเสริมบุคลากรที่มีคุณธรรม และการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์มากกว่าการมีส่วนร่วมเชิงเนื้อหา

ด้านภาวะผู้นำในภาครัฐ ญัฐภัตสร ธนาบวรพาณิชย์ (2563) เน้นความสำคัญของการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือ มากกว่าการใช้อำนาจสั่งการแบบสายบังคับบัญชา ขณะที่ ภัทรวดี ภูประเสริฐ และคณะ (2566) เน้นบทบาทผู้นำในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรและปรับวัฒนธรรมองค์กรให้ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล อย่างไรก็ตาม งานเหล่านี้มักเน้น “ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย/เปลี่ยนแปลง” มากกว่าการลงลึก “ภาวะผู้นำแบบปรับตัว” ภายใต้โครงสร้างราชการรวมศูนย์โดยตรง

### 3.5 งานวิจัยในประเทศไทยด้านรัฐบาลดิจิทัลและภาวะผู้นำดิจิทัล

การขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยดำเนินไปอย่างต่อเนื่องภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายระดับชาติ โดยพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 กำหนดให้หน่วยงานรัฐปรับปรุงกระบวนการทำงาน การใช้และเชื่อมโยงข้อมูล และการให้บริการประชาชนผ่านระบบดิจิทัลอย่างเป็นระบบและโปร่งใส ควบคู่กับแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. 2566–2570 ของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ที่มุ่งยกระดับบริการภาครัฐ ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการ และเสริมสร้างความโปร่งใสผ่านการเปิดเผยข้อมูลและเทคโนโลยีดิจิทัล สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการใช้เทคโนโลยีเชิงเทคนิค ไปสู่การปรับโครงสร้าง วิถีคิด และวัฒนธรรมการบริหารภาครัฐตามแนวคิดรัฐบาลเปิดและธรรมาภิบาล (พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล, 2562; สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), 2566)

โดยภาพรวม งานวิจัยสะท้อนว่า การขับเคลื่อนรัฐบาลและองค์กรในยุคดิจิทัลมิใช่เพียงการนำเทคโนโลยีมาใช้เชิงเทคนิค หากแต่เป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านเชิงสถาบันที่ต้องอาศัย

Digital Governance เพื่อจัดการโครงสร้าง นโยบาย และระบบข้อมูลให้เอื้อต่อความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า ควบคู่กับภาวะผู้นำแบบปรับตัวในการรับมือปัญหาเชิงซับซ้อน เช่น ความไม่ชัดเจนของนโยบาย ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล แม้ภาวะผู้นำดิจิทัลจะมีความเข้มแข็งด้านการสื่อสารและประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร แต่ข้อจำกัดด้านนวัตกรรมและความรับผิดชอบเชิงปฏิบัติยังสะท้อนช่องว่างระหว่าง “การใช้เทคโนโลยี” กับ “การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ” ดังนั้น การพัฒนาภาวะผู้นำในยุคดิจิทัลจึงจำเป็นต้องหลอมรวมการกำกับดูแลดิจิทัลที่ดีเข้ากับภาวะผู้นำเชิงปรับตัว เพื่อสร้างการเปลี่ยนผ่านที่ยั่งยืนในระดับองค์กรและภาครัฐ (อินตล ทองประกอบ, 2562; ภาคินัย อุ้นแก้ว และคณะ, 2566)

ละอองดาว ชาทองยศ (2566) เน้นการใช้สื่อดิจิทัลและการออกแบบกิจกรรมพลเมือง ตื่นรู้ สะท้อนว่าภาวะผู้นำเชิงบริหารมีในระดับพื้นที่ต้องผสมผสานทักษะดิจิทัลและความเข้าใจสังคม-การเมือง อย่างไรก็ตาม งานกลุ่มนี้ยังมักเน้นมิติ “เทคโนโลยี” และ “กระบวนการบริการ” มากกว่าการวิเคราะห์บทบาทภาวะผู้นำแบบปรับตัวในฐานะตัวกลางเชื่อมโครงสร้างราชการรวมศูนย์กับผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาลดิจิทัลอย่างเป็นระบบ

### 3.6 งานวิจัยต่างประเทศด้านภาวะผู้นำแบบปรับตัวและภาวะผู้นำดิจิทัลในภาครัฐ

ในต่างประเทศพัฒนาแนวคิดภาวะผู้นำแบบปรับตัวอย่างเด่นชัด Heifetz et al. (2009) เสนอให้ผู้นำ “ขึ้นไปบนระเบียง” เพื่อมองภาพรวม ระบุปัญหาเชิงปรับตัว แยกจากปัญหาเชิงเทคนิค จัดการความตึงเครียด และเปิดพื้นที่ให้เสียงจากระดับล่างมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา โดยผู้นำทำหน้าที่ “ผู้อำนวยความร่วมมือ” มากกว่าผู้แก้ปัญหาเพียงลำพัง Dunleavy, Margetts, Bastow, and Tinkler (2006) และ Reeves, Shanahan, Torres, and Chua (2011) ชี้ให้เห็นว่าผู้นำภาครัฐในยุคดิจิทัลต้องเผชิญแรงกดดันเชิงซ้อนทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ขณะเดียวกันยังต้องยกระดับความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะผ่านการใช้ระบบดิจิทัลอย่างเป็นระบบ ซึ่งสะท้อนบทบาทสำคัญของภาวะผู้นำในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านภาครัฐท่ามกลางความไม่แน่นอน

ต่อมาแนวคิดนี้ขยายสู่ “ภาวะผู้นำดิจิทัล” (Digital Leadership) ในภาครัฐ Adie, Namatovu, and Dawa (2024) ทำการทบทวนขอบเขตงานวิจัย เกี่ยวกับภาวะผู้นำดิจิทัล และสังเคราะห์ว่า ภาวะผู้นำดิจิทัลประกอบด้วยวิสัยทัศน์ดิจิทัล ยุทธศาสตร์ดิจิทัล โครงสร้างธรรมาภิบาล การบริหารทุนมนุษย์ และการมีส่วนร่วมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเน้นว่าภาวะผู้นำดิจิทัลที่มีประสิทธิผลต้องเชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาล เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม

Nuryadin, Sobandi, and Santoso (2023) ทำการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับภาวะผู้นำดิจิทัลในภาครัฐ พบว่า ภาวะผู้นำดิจิทัลส่งผลเชิงบวกต่อประสิทธิภาพ คุณภาพ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะ แต่ส่วนใหญ่เน้นระดับนโยบาย และตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ขณะที่งานเชิงคุณภาพในระดับผู้บริหารกลางและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ

โดยเฉพาะในระบบราชการรวมศูนย์ยังมีน้อย ซึ่งสอดคล้องกับบริบทไทยที่ผู้นำระดับกลางเป็น “ตัวกลางสำคัญ” ระหว่างนโยบายดิจิทัลกับการปฏิบัติจริง

Kusanke et al. (2024) พัฒนาแบบจำลองสมรรถนะภาวะผู้นำดิจิทัลภาครัฐ ระบุมรรถนะผู้นำดิจิทัล เช่น การกำหนดวิสัยทัศน์ดิจิทัล การใช้ข้อมูลตัดสินใจ การจัดการนวัตกรรม การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และความรับผิดชอบต่อจริยธรรม โดยเน้นว่าผู้นำภาครัฐไม่สามารถลอกแบบโมเดลภาคเอกชนได้ แต่ต้องเข้าใจข้อจำกัดเชิงสถาบันและคุณค่าเชิงสาธารณะควบคู่กัน

ในมิติประจักษ์ Susilawati, Suryanto, and Windijarto (2021) ศึกษาผู้นำท้องถิ่นในอินโดนีเซียช่วงโควิด-19 พบว่า ผู้นำที่มีภาวะผู้นำดิจิทัลสูงสามารถปรับกระบวนการทำงานและบริการไปสู่ช่องทางออนไลน์ได้รวดเร็ว รักษาคุณภาพบริการ และสร้างความต่อเนื่องของการสื่อสารกับประชาชน แสดงให้เห็นมิติของภาวะผู้นำแบบปรับตัวในภาวะวิกฤตอย่างชัดเจน

### 3.7 งานวิจัยต่างประเทศด้านธรรมาภิบาลของเมืองอัจฉริยะและการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล

งานด้านธรรมาภิบาลของเมืองอัจฉริยะ (Smart City Governance) และรัฐบาลดิจิทัลในบริบทเมืองช่วยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีดิจิทัล ธรรมาภิบาล และภาวะผู้นำ Tan and Taeihagh (2020) ศึกษาด้วยวิธีการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบในประเด็นธรรมาภิบาลเมืองอัจฉริยะในประเทศกำลังพัฒนา พบว่า เมืองอัจฉริยะจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องมีขีดความสามารถด้านธรรมาภิบาลที่เอื้อต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย การประสานเครือข่าย และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างรับผิดชอบต่อได้แก่ ความสามารถเชิงสถาบัน การมีส่วนร่วมของประชาชน ความพร้อมด้านข้อมูล และการลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล หากรัฐเน้น “โครงการเทคโนโลยี” โดยไม่ปฏิรูประบบโครงสร้าง กฎหมาย และวัฒนธรรมองค์กร ก็เสี่ยงกลายเป็น “เมืองอัจฉริยะบนกระดาษ”

Nastjuk, Trang, and Papageorgiou (2022) ทบทวนรูปแบบการบริหารภาครัฐอัจฉริยะ เช่น data-driven, participatory และ platform-based governance โดยเน้นว่าผู้นำเมืองต้องพัฒนา “บทบาทเชิงอำนวยความสะดวกร่วมมือ” ที่ใช้ข้อมูลและแพลตฟอร์มดิจิทัลเชื่อมรัฐ เอกชน และภาคประชาชน ภายใต้กรอบความโปร่งใส การรับผิดชอบต่อ และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ในบริบทประเทศกำลังพัฒนา

Fernandes and Patuelli (2021) ศึกษาเมืองในบราซิล พบว่า โครงการ Smart City มักเน้นเทคโนโลยีเป็นหลัก อย่างไรก็ตามหากขาดการจัดวางกลไกการกำกับดูแลที่เป็นระบบ ขีดความสามารถด้านธรรมาภิบาลย่อมไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นผลลัพธ์เชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม จึงส่งผลทำให้ไม่สามารถเป็นเมืองอัจฉริยะที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางได้จริง

Lim and Yigitcanlar (2022) ศึกษาประเด็นการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ถือเป็นกลไกสำคัญของธรรมาภิบาลเมืองอัจฉริยะ โดยกรณีศึกษาเมืองในประเทศมาเลเซีย สะท้อนบทบาทของเทคโนโลยีดิจิทัลในการขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน และชี้ว่า

การออกแบบแพลตฟอร์มดิจิทัลต้องมาพร้อมภาวะผู้นำและกลไกธรรมาภิบาลที่จริงจังต่อการรับฟังและตอบสนองต่อเสียงของประชาชน มิฉะนั้นการมีส่วนร่วมออนไลน์จะกลายเป็นเพียงสัญลักษณ์

สำหรับการรอบทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล Vial (2019) เน้นการบูรณาการเทคโนโลยี ปรับกระบวนการทำงาน พัฒนาทักษะบุคลากร และสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้นวัตกรรม ขณะที่ Hanelt et al. (2021) และ George et al. (2021) ขยายกรอบไปสู่ระดับระบบนิเวศและภาคธุรกิจ โดยชี้ว่าการเปลี่ยนผ่านดิจิทัลกระทบรูปแบบธุรกิจ โครงสร้างอำนาจ และรูปแบบการกำกับดูแลซึ่งหลายประเด็นนำมาประยุกต์ใช้กับภาครัฐและเมืองอัจฉริยะได้

### 3.8 การสังเคราะห์เปรียบเทียบและช่องว่างทางการวิจัย

เมื่อนำงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศมาเปรียบเทียบ สามารถสรุปได้ดังนี้

#### (1) งานวิจัยไทยด้านธรรมาภิบาล

วรวิทย์ คงนง และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย (2568) และศิริประภา พัดลม (2564) เน้นนิยามและการใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ ซึ่งให้เห็นปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ วัฒนธรรมลำดับชั้น และการเมืองแทรกแซง แต่ยังไม่เชื่อมโยงกับภาวะผู้นำแบบปรับตัวในบริบทดิจิทัลอย่างเป็นระบบ

#### (2) งานวิจัยไทยด้านรัฐบาลดิจิทัลและภาวะผู้นำดิจิทัล

ภาคินัย อุ่นแก้ว และคณะ (2566) และละอองดาว ชาทองยศ (2566) แสดงบทบาทผู้นำดิจิทัลในการยกระดับคุณภาพบริการ การเปิดเผยข้อมูล และการมีส่วนร่วม แต่ส่วนใหญ่ยังเน้นภาคการศึกษา หรือกรณีเฉพาะ และมองภาวะผู้นำในมิติ “ทักษะดิจิทัล+ธรรมาภิบาล” มากกว่าการใช้กรอบภาวะผู้นำแบบปรับตัว เพื่อทำความเข้าใจการจัดการความตึงเครียดและปัญหาเชิงปรับตัวในระบบราชการรวมศูนย์

#### (3) งานวิจัยต่างประเทศด้านภาวะผู้นำแบบปรับตัวและภาวะผู้นำดิจิทัล

Heifetz et al. (2009) วางรากฐานภาวะผู้นำเชิงปรับตัว เพื่อรองรับความซับซ้อนและความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล ขณะที่ Adie et al. (2024), Kusanke et al. (2024) และ Nuryadin et al. (2023) ขยายสู่ภาวะผู้นำดิจิทัลภาครัฐ โดยเน้นบทบาทผู้นำในการกำหนดวิสัยทัศน์ดิจิทัล สร้างกลไกธรรมาภิบาลข้อมูล และใช้เทคโนโลยีเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม งานเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในบริบทยุโรปหรือประเทศที่มีระบบราชการต่างจากไทย

#### (4) งานวิจัยต่างประเทศด้านธรรมาภิบาลของเมืองอัจฉริยะและการเปลี่ยนผ่านดิจิทัล

Tan and Taeihagh (2020), Nastjuk et al. (2022), Fernandes and Patuelli (2021), Lim and Yigitcanlar (2022) ชี้ว่าความสำเร็จของเมืองอัจฉริยะและรัฐบาลดิจิทัลขึ้นกับโครงสร้างสถาบัน ภาวะผู้นำ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งคล้ายบริบทกรุงเทพฯ และปริมณฑล แต่ยังไม่มีการวิเคราะห์เชิงลึก “ภาวะผู้นำแบบปรับตัว” ในระบบราชการรวมศูนย์ของประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

จากการเปรียบเทียบสามารถสรุป “ช่องว่างทางการวิจัยหลัก” ได้ว่า ยังขาดงานวิจัยเชิงคุณภาพที่บูรณาการกรอบภาวะผู้นำแบบปรับตัว ธรรมชาติ และการเปลี่ยนผ่านภาครัฐสู่ยุคดิจิทัลเข้าด้วยกันในบริบทองค์กรภาครัฐไทย โดยเฉพาะในพื้นที่เมืองซับซ้อนอย่างกรุงเทพฯ และปริมณฑล งานส่วนใหญ่เน้นระดับนโยบายหรือการประเมินโครงการ/เทคโนโลยี ขณะที่บทบาทผู้นำระดับกลางและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติยังได้รับการศึกษาไม่เพียงพอ (สอดคล้องกับ Nuryadin et al., 2023) และยังขาดกรอบแนวคิดเชิงสาเหตุที่เชื่อมโยงปัจจัยโครงสร้าง (โครงสร้างราชการ วัฒนธรรมราชการ การเมืองแทรกแซงข้อจำกัดทรัพยากร) เข้ากับพฤติกรรมภาวะผู้นำแบบปรับตัว และผลลัพธ์ด้านธรรมชาติ-การเปลี่ยนผ่านดิจิทัลอย่างชัดเจน

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอกรอบแบบจำลองภาวะผู้นำการกำกับดูแลดิจิทัล (Digital Governance Leadership Model) ที่บูรณาการมิติภาวะผู้นำเชิงปรับตัว ธรรมชาติ และการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล โดยบูรณาการระดับโครงสร้าง ระดับภาวะผู้นำ และระดับผลลัพธ์ในหน่วยงานภาครัฐกรุงเทพฯ และปริมณฑล ผ่านวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษาในหลายระดับตำแหน่ง (ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และปฏิบัติการ) เพื่ออธิบายบทบาทของภาวะผู้นำแบบปรับตัวในการขับเคลื่อนธรรมชาติท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลอย่างเป็นระบบ

### ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบประเด็นจากงานวิจัยไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มงาน	ตัวอย่างงานศึกษา	ประเด็นหลัก	ข้อจำกัด / ช่องว่าง
งานไทยด้านธรรมชาติ	วรวิทย์ คงนง และ กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย(2568); สมยศ ปัญญา (2561); ธนดล ทองประกอบ(2562); ศิริพันธ์ ทิพย์เจริญ (2562); ศิริประภา พัฒม (2564)	นิยามและการใช้หลักธรรมชาติในองค์กรรัฐ เน้นนิติธรรม โปร่งใส มีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และผลกระทบต่อประสิทธิภาพองค์กร	ยังไม่เชื่อมโยงธรรมชาติกับภาวะผู้นำแบบปรับตัวและบริบทดิจิทัลอย่างเป็นระบบ มักหยุดที่ระดับนโยบายหรือองค์กรเฉพาะเรื่อง
งานไทยด้านภาวะผู้นำภาครัฐ	ณัฐภัสสร ธนาบรรพพานิชย์ (2563); ภัทรวดี ภูประเสริฐ และคณะ (2566)	เน้นผู้นำเชิงเครือข่าย การสร้างความร่วมมือ และการพัฒนาบุคลากรให้รับมือการเปลี่ยนแปลง	ยังไม่ลงลึกมิติภาวะผู้นำแบบปรับตัว ภายใต้โครงสร้างราชการรวมศูนย์ และยังไม่ผูกกับผลลัพธ์ด้านธรรมชาติและดิจิทัลอย่างชัดเจน
งานไทยด้านรัฐบาลดิจิทัล	ภาคินัย อุ่นแก้ว และคณะ (2566); ละอองดาว ขาทองยศ (2566)	วิเคราะห์พระราชบัญญัติและแผนรัฐบาลดิจิทัล บทบาท DGA และการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อบริการสาธารณะและเพิ่มความโปร่งใส	มักเน้นเทคโนโลยีและกระบวนการ มากกว่าบทบาทภาวะผู้นำแบบปรับตัวในฐานะตัวกลางเชื่อมโครงสร้างราชการ

กลุ่มงาน	ตัวอย่างงานศึกษา	ประเด็นหลัก	ข้อจำกัด / ช่องว่าง
			รวมศูนย์กับผลลัพธ์ ด้านธรรมาภิบาลดิจิทัล
งานสาขลด้าน ภาวะผู้นำแบบ ปรับตัว / ภาวะ ผู้นำดิจิทัลใน ภาครัฐ	Heifetz et al. (2009); Adie et al. (2024); Nuryadin et al. (2023); Kusanke et al. (2024); Susilawati et al. (2021)	วางรากฐานภาวะผู้นำแบบ ปรับตัว และขยายสู่ digital leadership ภาครัฐ เน้นวิสัยทัศน์ดิจิทัล การใช้ ข้อมูล การบริหารทุนมนุษย์ และการเชื่อมโยงกับ transparency, accountability, participation	ส่วนใหญ่อยู่ในบริบท ยุโรป/ต่างประเทศ และ เน้นเชิงปริมาณระดับ นโยบาย ยังขาดงานเชิง คุณภาพเชิงลึกในระดับ ผู้นำกลาง-ปฏิบัติการ ในระบบราชการรวมศูนย์ แบบไทย
งานสาขลด้าน Smart City Governance / Digital Government	Tan and Taeihagh (2020); Nastjuk et al. (2022); Fernandes and Patuelli (2021); Lim and Yigitcanlar (2022)	ศึกษา smart city governance รูปแบบ smart governance (data-driven, participatory, platform- based) บทบาทผู้นำ สถาบัน และการมีส่วนร่วม พลเมือง	ให้ภาพความสัมพันธ์ เทคโนโลยี-ธรรมาภิบาล- ภาวะผู้นำชัดเจน แต่ยังไม่ มองลึก ภาวะผู้นำแบบ ปรับตัวในระบบราชการ รวมศูนย์ของประเทศ กำลังพัฒนาในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ไทย
งานสาขลด้าน Digital Transformation และธรรมาภิบาล	Vial (2019); Hanelt et al. (2021); George et al. (2021)	เสนอกรอบการเปลี่ยนผ่าน ดิจิทัลระดับองค์กร/ระบบ นิเวศ เน้นการบูรณาการ เทคโนโลยี การปรับ โครงสร้างและกระบวนการ การพัฒนาทักษะ และ วัฒนธรรมนวัตกรรม	ส่วนใหญ่ศึกษาองค์กร ธุรกิจหรือเมืองในประเทศ พัฒนาแล้ว ยังขาดการ ประยุกต์ใช้เพื่ออธิบาย ภาครัฐไทย และการเชื่อมโยง “โครงสร้าง-ภาวะผู้นำ แบบปรับตัว-ผลลัพธ์ ธรรมาภิบาล-ผลลัพธ์ ดิจิทัล” อย่างเป็นระบบ

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้วิจัย

### 3.9 ปัจจัยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้อาศัย 3 กรอบหลัก ได้แก่ ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบปรับตัว หลักธรรมาภิบาล และทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล เพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์และตีความข้อมูล

#### (1) ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบปรับตัว (Adaptive Leadership Theory)

Heifetz et al. (2009) มุ่งเน้นบทบาทผู้นำในการระดมผู้คนให้เผชิญความท้าทายซับซ้อนและสร้างการเรียนรู้ร่วมกันในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว แนวคิดสำคัญ เช่น การถอยออกมามองภาพรวมของสถานการณ์ การแยกปัญหาเชิงเทคนิคที่มีคำตอบชัดเจนออกจากปัญหาเชิงปรับตัวที่ต้องเปลี่ยนค่านิยมและพฤติกรรม การบริหารระดับความตึงเครียดให้อยู่ในจุดที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง การกระตุ้นให้สมาชิกเผชิญและพูดคุยปัญหาซับซ้อนอย่างเปิดเผย การส่งงานคืนให้ทีมมีส่วนร่วมแก้ปัญหา สร้างความเป็นเจ้าของ และเปิดโอกาสและปกป้องเสียงของผู้ปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดปัญหา

#### (2) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance Principles)

World Bank (1992) เน้นการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส รับผิดชอบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม หลักสำคัญ ได้แก่ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม ประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักนิติธรรม และความยุติธรรมและเท่าเทียมทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล

Vial (2019) อธิบายกระบวนการที่องค์กรใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานและสร้างคุณค่าใหม่ แนวคิดหลัก ได้แก่ การบูรณาการเทคโนโลยีดิจิทัล การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงาน การพัฒนาทักษะบุคลากร การบริหารจัดการ การเปลี่ยนแปลง การสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้และนวัตกรรม และความยืดหยุ่นขององค์กร

### 3.10 ปัญหาการวิจัย

แม้องค์กรภาครัฐไทยมีนโยบายส่งเสริมธรรมาภิบาลและการปรับตัวสู่ยุคดิจิทัลอย่างชัดเจน แต่ยังมีเผชิญปัญหาในการแปลงนโยบายให้เป็นการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ สาเหตุหลัก ได้แก่

- (1) การขาดภาวะผู้นำที่มีความสามารถปรับตัวและจัดการความไม่แน่นอนในยุคดิจิทัล
- (2) การตัดสินใจที่ยังขาดความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ
- (3) การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

### 3.11 สรุปองค์ความรู้และช่องว่างทางการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสรุปได้ว่า

(1) งานไทยมักศึกษาธรรมาภิบาลและภาวะผู้นำแยกกัน และยังไม่เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบกับบริบทการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลในหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ และปริมณฑลที่มีโครงสร้างซับซ้อน

(2) วรรณกรรมสากลด้านการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล/การเปลี่ยนผ่านภาครัฐสู่ยุคดิจิทัล และภาวะผู้นำดิจิทัล ให้กรอบชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทผู้นำและผลลัพธ์เชิงโครงสร้าง แต่ยังไม่ถูกประยุกต์ใช้กับบริบทโครงสร้างราชการไทยที่รวมศูนย์อำนาจ มีวัฒนธรรมลำดับชั้น และข้อจำกัดด้านกฎหมายและทรัพยากรอย่างเป็นระบบ

(3) ยังขาดงานวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษาที่ลงลึก “สามระดับ” คือ ระดับโครงสร้าง (สถาบัน วัฒนธรรม การเมือง) ระดับพฤติกรรมผู้นำ และระดับผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาลและการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล

จากมุมมองผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ช่องว่างเหล่านี้ เป็นพื้นที่ที่งานวิจัยฉบับนี้มุ่งเติมเต็มผ่านการวิเคราะห์บทบาท “ภาวะผู้นำแบบปรับตัว” ภายใต้โครงสร้างราชการไทยในกรุงเทพฯ และปริมณฑล และเชื่อมโยงไปยังผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาล และการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลอย่างเป็นเหตุเป็นผล

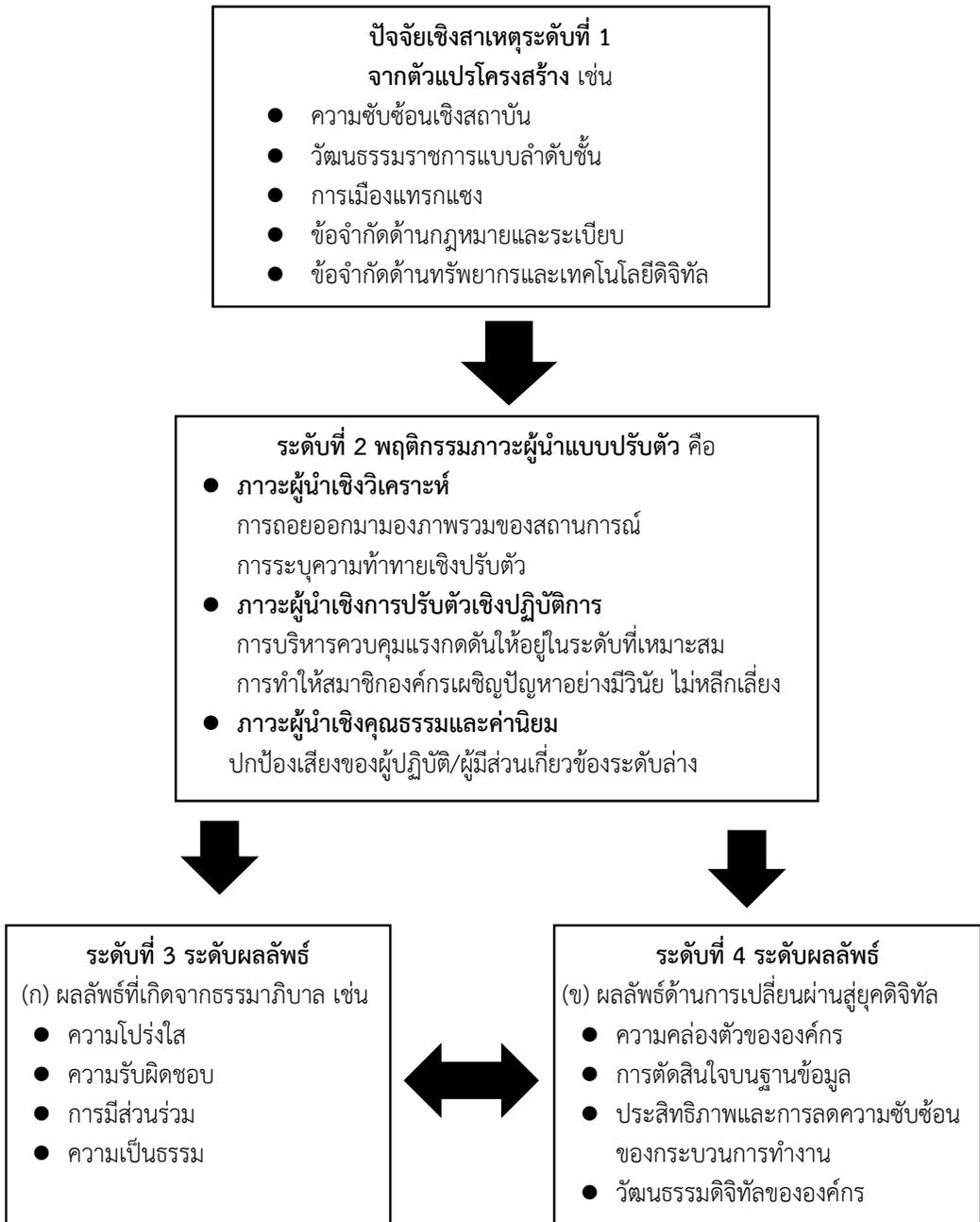
### 3.12 กรอบแนวคิดเชิงสาเหตุ

กรอบแนวคิดวิจัยนี้ออกแบบเป็น “เชิงสาเหตุ-เชิงอธิบาย” แบ่งตัวแปรเป็น 3 ชั้นหลัก ดังนี้

(1) ระดับโครงสร้าง (Structural Drivers) ทำหน้าที่เป็น “ตัวแปรต้น” ที่กำหนดเงื่อนไขการทำงานของผู้นำภาครัฐในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ได้แก่ ความซับซ้อนเชิงสถาบัน, วัฒนธรรมราชการแบบลำดับชั้น, ข้อจำกัดเชิงกฎหมายและระเบียบ, ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเทคโนโลยี

(2) ระดับพฤติกรรมผู้นำ (Leadership Behaviors) สอดคล้องกับภาวะผู้นำแบบปรับตัว ซึ่งเป็นบทบาทของภาวะผู้นำภาครัฐในฐานะ “กลไกเชิงผู้นำ” ที่เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยเชิงโครงสร้างของระบบราชการกับผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาลและการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล โดยพฤติกรรมภาวะผู้นำประกอบด้วย 3 มิติสำคัญ ได้แก่ ภาวะผู้นำเชิงวิเคราะห์ ภาวะผู้นำเชิงปฏิบัติการหรือเชิงปรับตัว และภาวะผู้นำเชิงคุณธรรมและค่านิยม ภาวะผู้นำเชิงวิเคราะห์ สะท้อนความสามารถของผู้นำในการมองภาพรวม แยกแยะปัญหาเชิงเทคนิคออกจากปัญหาเชิงปรับตัว และใช้ข้อมูลรวมถึงหลักฐานเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ขณะที่ภาวะผู้นำเชิงปฏิบัติการหรือเชิงปรับตัวมุ่งเน้นการบริหารแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลง การออกแบบกระบวนการทำงานที่ยืดหยุ่น เปิดพื้นที่ให้ทดลองและเรียนรู้ รวมถึงการกระจายอำนาจและสนับสนุนการประสานงานข้ามหน่วยงาน ส่วนภาวะผู้นำเชิงคุณธรรมและค่านิยม เน้นการยึดหลักความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความรับผิดชอบ การปกป้องเสียงของผู้ปฏิบัติงานและประชาชน ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลโดยคำนึงถึงสิทธิ ความเป็นส่วนตัว และการลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล พฤติกรรมผู้นำทั้งสามมิตินี้ทำหน้าที่เป็นตัวแปรตัวกลางที่ส่งผลต่อผลลัพธ์สองด้าน ได้แก่ ผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาล และผลลัพธ์ด้านการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล ในบริบทของหน่วยงานภาครัฐในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย: เิงสาเหตุของภาวะผู้นำแบบปรับตัว ธรรมภิบาล และการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลในองค์กรภาครัฐไทย



ที่มา: สรุปและวิเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัย (2568)

กรอบแนวคิดการวิจัยนี้ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุจากตัวแปรระดับโครงสร้างที่เป็นบริบทและข้อจำกัดเชิงสถาบันของระบบราชการไทย ไปสู่พฤติกรรมภาวะผู้นำแบบปรับตัวในสามมิติหลัก (เชิงวิเคราะหฺ์ เชิงปฏิบัติการ/ปรับตัว และเชิงคุณธรรม) ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงผู้นำ ในการส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาล และผลลัพธ์ด้านการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลในหน่วยงานภาครัฐเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

กรอบแนวคิดเชิงสาเหตุในแผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างสามระดับของตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในยุคดิจิทัลขององค์กรภาครัฐไทย

ระดับแรก คือ ปัจจัยด้านโครงสร้าง ซึ่งประกอบด้วยความซับซ้อนเชิงสถาบัน วัฒนธรรมราชการ การเมืองแทรกแซง ข้อจำกัดด้านกฎหมาย ระเบียบ และทรัพยากรดิจิทัล ตัวแปรเหล่านี้ทำหน้าที่กำหนดกรอบและข้อจำกัดของการทำงานภายในระบบราชการไทย และเป็นบริบทสำคัญที่ผู้นำภาครัฐต้องเผชิญและจัดการ

ระดับที่สอง คือ พฤติกรรมภาวะผู้นำแบบปรับตัว (Adaptive Leadership Behaviors) ซึ่งถูกจัดกลุ่มออกเป็นสามมิติ ได้แก่ 1) ภาวะผู้นำเชิงวิเคราะหฺ์ที่เน้นการมองภาพรวม การแยกแยะปัญหาเชิงเทคนิคกับปัญหาเชิงปรับตัว และการใช้ข้อมูลเป็นฐานในการตัดสินใจ 2) ภาวะผู้นำเชิงปฏิบัติการ/ปรับตัว ที่เน้นการควบคุมแรงกดดัน การออกแบบกระบวนการทำงานที่ยืดหยุ่น และการกระจายอำนาจคืนให้ผู้ปฏิบัติ และ 3) ภาวะผู้นำเชิงคุณธรรมและค่านิยม (Ethical/Value-Based Dimension) ที่เน้นความโปร่งใส ความเป็นธรรม และการปกป้องเสียงของผู้ปฏิบัติและประชาชนระดับล่าง พฤติกรรมทั้งสามมิตินี้ทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงผู้นำในการแปลงบริบทเชิงโครงสร้างให้กลายเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติ

ระดับที่สาม คือ ระดับผลลัพธ์ ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกลุ่มหลัก ได้แก่ (ก) ผลลัพธ์ที่เกิดจากธรรมาภิบาล เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และความเป็นธรรมในการบริหาร และ (ข) ผลลัพธ์ด้านการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล เช่น ความคล่องตัวขององค์กร การใช้ข้อมูลในการตัดสินใจ การลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ และการก่อรูปวัฒนธรรมดิจิทัลภายในองค์กร

ดังนั้น กรอบแนวคิดการวิจัยเชิงสาเหตุนี้จึงช่วยทำให้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพสามารถอธิบายได้อย่างเป็นระบบว่า ภายใต้โครงสร้างราชการไทยที่มีความซับซ้อน ผู้นำที่มีภาวะผู้นำแบบปรับตัวในสามมิติ จะสามารถขับเคลื่อนธรรมาภิบาลและการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลได้ในระดับใดและด้วยกลไกแบบใดบ้าง

## 4. ระเบียบวิธีวิจัย

### 4.1 รูปแบบการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผสมผสานแนวทางปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) เพื่อทำความเข้าใจประสบการณ์และความหมายที่ผู้ให้ข้อมูลสร้างขึ้น และการศึกษาเชิงกรณี (Case Study Research) เพื่อวิเคราะห์เชิงลึกตามบริบทจริงของหน่วยงานภาครัฐในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

การเลือกวิธีวิจัยนี้มีเหตุผลเชิงทฤษฎีรองรับ ดังนี้

- (1) ภาวะผู้นำแบบปรับตัว เน้นการตีความประสบการณ์และความหมาย
- (2) ธรรมชาติและการเปลี่ยนผ่านดิจิทัล เป็นปรากฏการณ์เชิงบริบทที่ต้องศึกษาตามสถานการณ์จริง
- (3) ระบบราชการไทยเป็นระบบซับซ้อน การใช้กรณีศึกษาจึงเหมาะสมสำหรับการอธิบายปฏิสัมพันธ์เชิงหลายระดับ (Multi-Level Interactions)

#### 4.2 ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

ประชากร ได้แก่ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ที่มีสำนักงานในกรุงเทพฯ-ปริมณฑล) โดยผู้ให้ข้อมูลจำนวน 15 คน มาจาก 5 หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานด้านความมั่นคง หน่วยงานด้านสาธารณสุข หน่วยงานด้านการศึกษา หน่วยงานส่วนกลางด้านบริหารราชการ และหน่วยงานบริการประชาชนระดับพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูลแบ่งเป็น 3 กลุ่มตามลำดับอำนาจเชิงระบบราชการ ได้แก่

#### ตารางที่ 2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูล 3 กลุ่ม

กลุ่มผู้ให้ข้อมูล	เหตุผลเชิงทฤษฎี	บทบาทในการให้ข้อมูล
1. ผู้บริหารระดับสูง	Strategic Leadership (Boal & Hooijberg, 2000)	ให้ข้อมูลด้านนโยบาย วิสัยทัศน์ และแรงกดดันเชิงสถาบัน
2. ผู้บริหารระดับกลาง	Middle-out Leadership (Mintzberg, 1998)	แปลนโยบายสู่การปฏิบัติ ประสานงานหลายระดับ
3. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ	Street-level Bureaucracy (Lipsky, 1980)	มีประสบการณ์ตรงกับปัญหาดิจิทัล และธรรมชาติ

การใช้ผู้ให้ข้อมูล 3 กลุ่มนี้ช่วยให้เข้าใจ “ระบบราชการแบบรวมศูนย์” ผ่านหลายระดับมุมมอง (Multi-Perspective Triangulation) ใช้เทคนิค การเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ตามเกณฑ์ดังนี้

- (1) มีประสบการณ์งานด้านดิจิทัลหรือธรรมชาติ
- (2) ทำงานอย่างน้อย 3 ปีขึ้นไป
- (3) สามารถสะท้อนประสบการณ์เชิงลึกได้

ภายหลังใช้วิธี Snowball Sampling (Biernacki & Waldorf, 1981) เพื่อขยายผู้ให้ข้อมูลในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของเพิ่มเติมจนได้ข้อมูลอิ่มตัว

#### 4.3 เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือหลักคือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึกกึ่งโครงสร้าง ประกอบด้วย 3 ส่วน

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลและตำแหน่งงาน
- (2) ประสบการณ์เกี่ยวกับดิจิทัลและโครงสร้างการทำงาน

(3) มุมมองเกี่ยวกับภาวะผู้นำแบบปรับตัวและธรรมาภิบาลในองค์กร

ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยเปรียบเทียบข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ต่างตำแหน่งภายในหน่วยงานเดียวกัน หรือจากหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกัน เพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูลในการสร้างความน่าเชื่อถือด้วยการตรวจสอบจากผู้ให้ข้อมูล (Member Checking) และการทวนสอบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นการตรวจสอบเครื่องมือการวิจัยด้านความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารภาครัฐและรัฐศาสตร์ จำนวน 3 ท่าน และทดลองสัมภาษณ์ในกลุ่มย่อยก่อนการเก็บข้อมูลจริง เพื่อปรับปรุงความชัดเจนของคำถาม เพื่อเสริมความน่าเชื่อถือของข้อมูล ผู้วิจัยใช้เกณฑ์ของ Lincoln and Guba (1985)

#### 4.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

งานวิจัยนี้ใช้การวิเคราะห์เชิงสาระตามประเด็น (Thematic Analysis) ตามมาตรฐานสากลของ Braun and Clarke (2006) โดยมี 6 ขั้นตอนดังนี้

(1) Familiarization with the Data อ่านข้อมูลหลายรอบ จัดบันทึกเบื้องต้น

(2) Generating Initial Codes เข้ารหัส (Coding) แบบอุปนัย (Inductive) จากข้อความจริงของผู้ให้ข้อมูล

(3) Searching for Themes จัดกลุ่มโค้ดเป็นธีมเบื้องต้น เช่น ปัญหาเชิงโครงสร้าง ความท้าทายดิจิทัล บทบาทผู้นำ

(4) Reviewing Themes คือ การทบทวนความสอดคล้องระหว่างธีมกับข้อมูลจริง

(5) Defining and Naming Themes คือ การตั้งชื่อธีมให้เฉพาะเจาะจงและมีนิยามชัดเจน

(6) Producing the Report คือ การเขียนผลการวิเคราะห์แบบพรรณนา-ตีความเชิงทฤษฎี

โดยจะใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) ซึ่งประกอบด้วย วิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เป็นวิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Krippendorff, 2013) ที่เน้นการตีความความหมายจากข้อมูลที่ได้ เช่น จากการสัมภาษณ์ บันทึก หรือเอกสาร โดยเฉพาะเมื่อใช้ในงานวิจัยภาคสนามเกี่ยวกับภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล โดยใช้วิธีการเข้ารหัสข้อมูลเพื่อจัดกลุ่มประเด็นตามหมวดหมู่ เช่น ลักษณะภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมภายในองค์กร ปัจจัยเอื้อต่อธรรมาภิบาล และอุปสรรคที่พบในการดำเนินการ จากนั้นจึงวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาล ให้สอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล โดยจัดหมวดหมู่ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และตีความตามกรอบแนวคิดภาวะผู้นำแบบปรับตัว ของ Heifetz and Laurie (1997) และหลักธรรมาภิบาลของ United Nations Development Programme (2015) เพื่อสังเคราะห์ประเด็นสำคัญ แนวโน้มและความสัมพันธ์เชื่อมโยงของข้อมูลเชิงลึก

ในด้านแนวทางการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพผ่านการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในองค์กรภาครัฐ กำหนดกลุ่มตัวอย่างเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง

และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เพื่อวิเคราะห์ความเข้าใจและการปฏิบัติจริงในเรื่องภาวะผู้นำแบบปรับตัว หลักธรรมาภิบาล และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล โดยใช้แนวทางการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและยืดหยุ่น พร้อมทั้งอนุญาตให้มีการตั้งคำถามติดตาม (Follow-up) เพื่อขยายความในประเด็นที่สำคัญ

สำหรับกลุ่มผู้บริหารระดับสูง มุ่งเน้นการสำรวจระดับการนำแนวคิดภาวะผู้นำแบบปรับตัวมาใช้ในองค์กร รวมถึงวิธีการจัดการในสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงหรือวิกฤตผ่านการ “ขึ้นไปบนระเบียง” (Get on the Balcony) เป็นแนวคิดจาก Heifetz (1994) และประสบการณ์ในการรับมือกับความท้าทายเชิงปรับตัว (Adaptive Challenge) นอกจากนี้ยังสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติจริง และผลกระทบของเทคโนโลยีดิจิทัลต่อธรรมาภิบาลในองค์กร เพื่อเก็บข้อมูลสำหรับการพัฒนาแนวทางส่งเสริมภาวะผู้นำที่สอดคล้องกับบริบทยุคดิจิทัล รวมถึงข้อเสนอแนะในการพัฒนาผู้นำรุ่นใหม่ในระบบราชการ

ส่วนกลุ่มผู้บริหารระดับกลาง การสัมภาษณ์เน้นวิเคราะห์ลักษณะภาวะผู้นำแบบปรับตัวของหัวหน้าหรือผู้บริหารในองค์กร โดยตรวจสอบการมีส่วนร่วมของทีมงานในการจัดการปัญหาและการเปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งศึกษาอุปสรรคและปัจจัยส่งเสริมที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างเทคโนโลยี และบุคลากรที่ส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ของการทำงาน รวมถึงผลกระทบของระบบเทคโนโลยีต่อความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ข้อมูลในส่วนนี้จะใช้เป็นฐานสำหรับการเสนอแนวทางปรับปรุงระบบการทำงานในยุคดิจิทัล และการสนับสนุนที่คาดหวังจากผู้บริหารระดับสูงหรือองค์กร

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ มุ่งสอบถามถึงความรู้สึกต่อการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง และการสนับสนุนของผู้นำในการจัดการปัญหา และส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกัน พร้อมศึกษาผลกระทบทั้งด้านบวกและลบของการใช้เทคโนโลยีในงานประจำ รวมถึงอุปสรรคที่พบในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติจริง เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะในการพัฒนาผู้นำและระบบการทำงานให้ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

โดยสรุปรวมการสัมภาษณ์เชิงลึกในแต่ละกลุ่มจะช่วยให้เห็นภาพที่ครบถ้วนของบทบาทและการปฏิบัติภาวะผู้นำแบบปรับตัว ภายใต้กรอบหลักธรรมาภิบาล และการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล พร้อมระบุปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรค เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนานโยบายและกลยุทธ์การบริหารจัดการในองค์กรภาครัฐต่อไป

## 5. ผลการวิจัย

### 5.1 ลักษณะทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลเชิงลึกจำนวน 15 คนมาจากหน่วยงานภาครัฐในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล ครอบคลุมทั้ง 1) ผู้บริหารระดับสูง เช่น ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักงาน เขต รองเลขาธิการกรม และที่ปรึกษาด้านการบริหาร 2) ผู้บริหารระดับกลาง เช่น หัวหน้าฝ่ายสารสนเทศ หัวหน้าฝ่ายยุทธศาสตร์ หัวหน้างานประชาสัมพันธ์ หัวหน้ากลุ่มงานวิเคราะห์แผน และหัวหน้างานบริหารทั่วไป 3) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่ IT เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย และเจ้าหน้าที่บริการประชาชน

อายุงานของผู้ให้ข้อมูลอยู่ในช่วง 4–30 ปี ทำให้ครอบคลุมทั้ง “ข้าราชการรุ่นใหม่” ที่เติบโตมากับเทคโนโลยีดิจิทัล และ “ข้าราชการอาวุโส” ที่ผ่านการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทยหลายระลอก สะท้อนให้เห็นทั้งมุมมองเชิงประสบการณ์และเชิงเปรียบเทียบระหว่าง “ระบบราชการดั้งเดิม” กับ “ระบบราชการยุคดิจิทัล”

โดยรวม กลุ่มตัวอย่างสะท้อนให้เห็นความหลากหลายทั้งในมิติ ทั้งในแนวตั้งของโครงสร้างราชการ (ระดับตำแหน่งตั้งแต่ปฏิบัติการ–กลาง–สูง) และแนวนอนของภารกิจรัฐ (นโยบาย การคลัง ภาษี สาธารณสุข ดิจิทัล สิ่งแวดล้อม บริการประชาชน) ซึ่งเอื้อต่อการวิเคราะห์ภาวะผู้นำแบบปรับตัวและธรรมาภิบาลในเชิงเปรียบเทียบระหว่างระดับตำแหน่งหน่วยงาน และบริบทเมือง–ปริมณฑล

### 5.2 ระดับและรูปแบบการใช้ภาวะผู้นำแบบปรับตัว

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งสามระดับ พบว่า การใช้ภาวะผู้นำแบบปรับตัวในบริบทรัฐดิจิทัลมีลักษณะ “ไม่สม่ำเสมอ” และ “ถูกกำกับโดยข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมราชการ” มากกว่าขึ้นอยู่กับความตั้งใจของผู้นำเพียงประการเดียว สอดคล้องกับกรอบแนวคิดของ Heifetz (1994) และ Uhl-Bien et al. (2007) ที่ชี้ว่าภาวะผู้นำแบบปรับตัวต้องต่อสู้กับแรงเฉื่อยของระบบ (System Inertia) และการหลีกเลี่ยงปัญหาเชิงปรับตัว (Work Avoidance)

#### 5.2.1 ผู้บริหารระดับสูง: Adaptive Leadership ภายใต้แรงกดดันทางการเมืองและระบบอุปถัมภ์

ผู้บริหารระดับสูงสะท้อนว่าหน้าที่ของตนคือ “ประคับประคองแรงตึงเครียดหลายทิศทาง” ได้แก่ แรงกดดันจากนักการเมืองและที่ปรึกษาทางการเมือง ความคาดหวังด้านตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์จากหน่วยงานกำกับ และแรงกดดันจากประชาชนในบริบทเมืองที่เปลี่ยนแปลงเร็ว และมีความหลากหลายเชิงสังคม–เศรษฐกิจสูง กรณีตัวอย่างที่พบ ได้แก่ การได้รับ “คำสั่งไม่เป็นทางการ” ให้เร่งรัดการเบิกจ่ายหรือจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะที่เสี่ยงต่อการผิดระเบียบ และการถูกคาดหวังให้ผลักดันโครงการประชานิยมที่มีกำหนดเวลาจำกัด โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงาน

เพื่อลดความเสี่ยงเชิงจริยธรรม ผู้บริหารบางรายใช้กลยุทธ์ขอ “คำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร” หรือมีหนังสือสั่งการอย่างเป็นทางการ เพื่อป้องกันการถูกบังคับให้ฝ่าฝืนกฎหมาย

นับเป็นรูปแบบหนึ่งของ “ภาวะผู้นำแบบปรับตัวเชิงจริยธรรม” (Ethical/ Value-Based Adaptive Leadership) ที่พยายามรักษาสมดุลระหว่างแรงกดดันทางการเมืองกับหลักธรรมาภิบาล

อย่างไรก็ดี แม้จะมีผู้นำที่ยืนหยัดในหลักการ แต่กรณีจำนวนไม่น้อยยังสะท้อน “ภาวะจำยอมเชิงโครงสร้าง” (Structural Conformity) กล่าวคือ ผู้นำไม่สมยอมเข้าร่วมการทุจริตแต่เลือก “ไม่เผชิญหน้าอย่างเปิดเผย” เพราะเกรงผลกระทบต่อเสถียรภาพของหน่วยงานและอนาคตในสายราชการ ทำให้ภาวะผู้นำแบบปรับตัวไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง (Systemic Change) ได้อย่างเต็มศักยภาพ

### 5.2.2 ผู้บริหารระดับกลาง: “ตัวกลาง” ที่มีศักยภาพเชิงดิจิทัลแต่ถูกจำกัดด้วยระบบ

ผู้บริหารระดับกลางส่วนใหญ่เป็น “หัวหน้ารุ่นใหม่” ที่คุ้นเคยกับเทคโนโลยีดิจิทัล มีการทดลองใช้ AI ระบบ Online Workflow และฐานข้อมูลดิจิทัลในการบริหารจัดการงานประจำวัน อีกทั้งมีการใช้รูปแบบการประชุมกลุ่มย่อย (Small-Group Facilitation) เพื่อให้ลูกทีมมีส่วนร่วมในการคิดและออกแบบวิธีดำเนินงาน แทนการสั่งการทางเดียว

อย่างไรก็ตาม ผู้นำระดับกลางเผชิญข้อจำกัดสำคัญ ได้แก่

(1) ข้อจำกัดของระเบียบงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายย่อยหรืออุปกรณ์ท้องถิ่นที่ไม่มีใบเสร็จได้ ทำให้ต้อง “ดัดแปลงวิธีเบิก” ในทางปฏิบัติ ซึ่งเสี่ยงขัดหลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

(2) ความไม่เข้าใจของผู้บริหารระดับสูงต่อข้อจำกัดเชิงปฏิบัติการ หลายนโยบายกำหนดกรอบเวลาและตัวชี้วัดที่ไม่สอดคล้องกับทรัพยากรและความพร้อมด้านบุคลากร ส่งผลให้หัวหน้าระดับกลางต้องใช้พลังมากในการ “แปลนโยบาย” (Policy Translation) ให้เข้ากับบริบทจริง

กล่าวได้ว่า ผู้บริหารระดับกลางมี ศักยภาพเชิงดิจิทัลสูงขึ้น และมีสำนึกด้านธรรมาภิบาลมากขึ้น แต่ยังคงติดอยู่ใน “พื้นที่คับแคบของดุลยพินิจ” ที่ถูกกำกับโดยกฎระเบียบและแรงกดดันจากเบื้องบน

### 5.2.3 เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ: Adaptive Leadership ในระดับ “ต่ำ-ปานกลาง”

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการส่วนใหญ่รับรู้ถึง ภาวะผู้นำแบบปรับตัวยัง “กระจุกตัว” อยู่ในบางบุคคลและบางหน่วยงาน ไม่ได้กลายเป็นวัฒนธรรมองค์การโดยรวม ลักษณะที่พบ เช่น การสื่อสารยังเน้นบนลงล่าง (Top-Down Communication) เวทีการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการมีน้อย หรือมีแต่เชิงพิธีการ ผู้นำจำนวนหนึ่งทำหน้าที่เพียง “สั่งงาน” มากกว่าจะทำหน้าที่เป็น “facilitator ของการเรียนรู้ร่วม”

อย่างไรก็ดี มีตัวอย่างเชิงบวกของหัวหน้าที่เข้าใจเทคโนโลยีและเปิดโอกาสให้ทีมงานทดลองใช้ระบบใหม่ ลองผิดลองถูกภายใต้การเรียนรู้ร่วมกัน แสดงให้เห็นว่า หากผู้นำมีกรอบคิดแบบภาวะผู้นำแบบปรับตัว สามารถสร้าง “micro climate ของการเรียนรู้และการมีส่วนร่วม” ภายในทีมได้ แม้อยู่ในโครงสร้างราชการที่แข็งตัว

### 5.3 ปัจจัยเอื้อและอุปสรรคต่อภาวะผู้นำแบบปรับตัวและธรรมาภิบาลดิจิทัล

จากการวิเคราะห์เชิงสาระตามประเด็น พบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องแบ่งได้เป็น 3 มิติสำคัญ ได้แก่ โครงสร้างและวัฒนธรรมราชการ เทคโนโลยีดิจิทัล และมิติคุณธรรม-ศาสนา

#### 5.3.1 ปัจจัยเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมราชการ

จากการวิเคราะห์เชิงสาระตามประเด็น พบว่าปัจจัยอุปสรรคต่อการขับเคลื่อน การเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลของภาครัฐสามารถสรุปได้เป็น 3 มิติ ได้แก่ โครงสร้างและวัฒนธรรม ราชการ ระบบอุปถัมภ์และการเมืองแทรกแซง และข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคล โดยโครงสร้าง ราชการที่มีขั้นตอนอนุมัติหลายชั้นและการตัดสินใจแบบบนลงล่าง ทำให้การดำเนินงานล่าช้า และขาดความยืดหยุ่น ขณะที่ระบบอาวุโสและอุปถัมภ์ส่งผลให้ผู้นำบางส่วนขาดความเชี่ยวชาญ ด้านดิจิทัลและไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงจริยธรรมได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ภาระงานที่สูง การหมุนเวียนตำแหน่ง และการจ้างงานระยะสั้น ยังทำให้การพัฒนาทักษะดิจิทัลและ ระบบงานขาดความต่อเนื่อง

#### 5.3.2 ปัจจัยด้านเทคโนโลยีและข้อมูลดิจิทัล

ด้านบวก เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น e-Procurement, e-Service, digital workflow, dashboard, cloud และกล้อง AI ช่วยเพิ่มระดับความโปร่งใส ตรวจสอบย้อนหลังได้ และ ลดพื้นที่ดุลยพินิจส่วนบุคคล ตัวอย่างเช่น การจัดตั้ง “ศูนย์บริการอัจฉริยะ (Smart Service)” ที่ทำให้ประชาชนสามารถติดตามสถานะการดำเนินงานแบบแสดงผลทันที ลดโอกาสการทุจริต และการบริการแบบสองมาตรฐาน

ด้านลบ ระบบฐานข้อมูลหลายชุดที่ไม่เชื่อมโยงกัน (Fragmented Databases) ทำให้ เจ้าหน้าที่ต้องลงข้อมูลซ้ำซ้อนและไม่สามารถใช้ข้อมูลในการตัดสินใจเชิงวิเคราะห์ได้อย่าง เต็มศักยภาพ อีกทั้งในหลายหน่วยงาน เครื่องคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และระบบสนับสนุน ทางเทคนิคยังไม่พร้อม ส่งผลให้ “เทคโนโลยีที่มี” ไม่เท่ากับ “เทคโนโลยีที่ใช้ได้จริง”

โดยสรุป เทคโนโลยีดิจิทัลจึงเป็น “เงื่อนไขจำเป็นแต่ไม่เพียงพอ” ต่อการสร้าง ธรรมาภิบาล หากขาดภาวะผู้นำและกลไกกำกับดูแลที่จริงจัง

#### 5.3.3 ปัจจัยด้านคุณธรรม จิตสำนึก และศาสนา

ผู้ให้ข้อมูลจำนวนมากยืนยันว่า “หัวใจของการต่อต้านการทุจริตและระบบฮั้ว” อยู่ที่ จิตสำนึกทางคุณธรรม มากกว่าการมีกฎระเบียบเพียงอย่างเดียว โดยหลายคนอ้างอิงหลัก พุทธศาสนา เช่น สติ สมาธิ ปัญญา การปฏิบัติธรรม และวิปัสสนา เพื่อสร้าง “ภูมิคุ้มกันภายใน” ให้กล้าปฏิเสธคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และรักษาอุดมการณ์ “ไม่ให้หลงเสียหาย”

อย่างไรก็ตาม หากจิตสำนึกด้านคุณธรรมดังกล่าวไม่มี “พื้นที่เชิงโครงสร้าง” รองรับ เช่น ระบบรางวัล-ลงโทษที่ชัดเจน การคุ้มครองผู้เปิดโปงการทุจริต และบรรยากาศองค์การ ที่เห็นคุณค่าของความซื่อสัตย์ ภาวะผู้นำเชิงคุณธรรมก็ยิ่งเสี่ยงจะกลายเป็นเพียง “ความดีเชิง ปัจเจก” ที่ไม่ขยายเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ

## 5.4 แนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำในยุคดิจิทัล

จากข้อเสนอของผู้ให้ข้อมูลทั้งสามระดับ สามารถสังเคราะห์แนวทางพัฒนา ภาวะผู้นำดิจิทัลเชิงธรรมาภิบาล ออกเป็น 3 มิติหลักดังนี้

### 5.4.1 มิติภายในตัวผู้นำ: จิตสำนึก คุณธรรม และการคิดเชิงระบบ

ควรพัฒนาความกล้าหาญทางจริยธรรม (Ethical Courage) ควบคู่กับความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบราชการ เพื่อให้ผู้นำสามารถปฏิเสธคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างมีเหตุผล และอธิบายหลักเกณฑ์ต่อผู้มีอำนาจทางการเมืองได้อย่างมั่นใจ พร้อมกันนี้ ควรส่งเสริมการคิดเชิงระบบ (Systemic/Holistic Thinking) และการประเมินความเสี่ยงในบริบท VUCA ซึ่งหมายถึงสภาพแวดล้อมที่มีความผันผวน (Volatility) ไม่แน่นอน (Uncertainty) ซับซ้อน (Complexity) และคลุมเครือ (Ambiguity) เพื่อลดการตัดสินใจที่ตอบสนองเพียงแรงกดดันระยะสั้น นอกจากนี้ การใช้หลักศาสนาและการปฏิบัติธรรมเป็นฐานของการพัฒนาภาวะผู้นำจากภายใน (Inner Leadership) จะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงดิจิทัลไม่จำกัดอยู่เพียงมิติทางเทคนิค แต่เป็นการยกระดับจิตสำนึกในการรับใช้สาธารณะ

### 5.4.2 มิติระดับองค์กร: โครงสร้าง การมีส่วนร่วม และพื้นที่ปลอดภัย

องค์กรภาครัฐควรออกแบบโครงสร้างและกระบวนการทำงานที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกระดับ ผ่านเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ระบบจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM) ที่นำผลไปใช้จริง และกลไกการสะท้อนกลับ (Feedback) ภายในที่โปร่งใส ควบคู่กับการสร้าง “พื้นที่ปลอดภัย” (Safe Space) เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถสะท้อนปัญหาและข้อจำกัดเชิงปฏิบัติการได้โดยไม่ถูกลงโทษ นอกจากนี้ ควรพัฒนาระบบพี่เลี้ยง (Mentor System) เพื่อสนับสนุนผู้นำรุ่นกลางและรุ่นใหม่ทั้งด้านทักษะดิจิทัล ภาวะผู้นำ และจริยธรรม ลดความโดดเดี่ยวเมื่อเผชิญแรงกดดันเชิงระบบ

### 5.4.3 มิติระบบราชการและนโยบาย: ปรับกติกาให้สอดคล้องกับธรรมาภิบาลดิจิทัล

ระบบราชการควรปรับปรุงระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างและงบประมาณให้สอดคล้องกับบริบทการทำงานจริง เพื่อลดช่องโหว่ของการสมยอมและภาระงานเอกสารที่ไม่จำเป็น ควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือเสริมสร้างความโปร่งใสและการตรวจสอบ เช่น e-Bidding, public dashboard และระบบติดตามข้อร้องเรียน โดยเชื่อมโยงกับกลไกการให้คุณ-โทษ อย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ ควรส่งเสริมโครงการนำร่อง (Pilot Projects) ด้าน e-Governance เพื่อเปิดพื้นที่ให้ผู้นำรุ่นใหม่ได้ทดลองบริหารงานบนระบบดิจิทัลจริง พร้อมกลไกการเรียนรู้และสะท้อนผล มากกว่าการมุ่งลงโทษเมื่อเกิดข้อผิดพลาด

## 5.5 โมเดลเชิงสาเหตุ

จากการสังเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม สามารถเสนอ “โมเดลเชิงสาเหตุของภาวะผู้นำดิจิทัลเชิงธรรมาภิบาลในบริบทองค์กรภาครัฐไทย” ดังนี้

(1) ปัจจัยโครงสร้างและบริบท (Structural-Contextual Factors) ของหน่วยงานภาครัฐประกอบด้วยโครงสร้างราชการแบบรวมศูนย์และวัฒนธรรมลำดับชั้น ระบบอุปถัมภ์และ

แรงกดดันทางการเมือง ตลอดจนข้อจำกัดด้านกฎหมายและงบประมาณ รวมถึงระดับความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ซึ่งร่วมกันกำหนดกรอบและขีดความสามารถขององค์กร ในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล ปัจจัยเหล่านี้กำหนด “กรอบของความเป็นไปได้” (Space of Possibility) ในการใช้ภาวะผู้นำแบบปรับตัว

(2) รูปแบบภาวะผู้นำแบบปรับตัว 3 มิติ (Adaptive Leadership Practices) ประกอบด้วย Analytical Leadership ซึ่งเน้นความสามารถในการอ่านสถานการณ์ซับซ้อน แยกแยะปัญหาเชิงเทคนิคและเชิงปรับตัว และใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจ Operational/Adaptive Leadership ที่มุ่งออกแบบกระบวนการทำงานอย่างยืดหยุ่น เปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วม ทดลองแนวทางใหม่ และใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัว และ Ethical/Value-Based Leadership ที่ยึดหลักคุณธรรมและธรรมาภิบาล สามารถปฏิเสธคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และใช้กลยุทธ์เชิงจริยธรรมเพื่อลดการทุจริตและระบบอุปถัมภ์

(3) ผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาลและการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล (Governance & Digital Transformation Outcomes) สะท้อนผ่านระดับความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบของผู้นำและหน่วยงาน การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่และประชาชน ความเป็นธรรมในการให้บริการ (fairness) ตลอดจนประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการสาธารณะในบริบทดิจิทัล

แบบจำลองนี้ถือเป็นคุณูปการเชิงทฤษฎี (theoretical contribution) ต่อการศึกษา ด้านการกำกับดูแลดิจิทัล โดยเชื่อมโยงภาวะผู้นำเชิงปรับตัวกับบริบทการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล ของภาครัฐ ที่ชี้ให้เห็นว่า “เทคโนโลยีดิจิทัลไม่ได้เป็นตัวกำหนดผลลัพธ์โดยตรง” หากแต่ทำหน้าที่เป็น “ตัวเร่ง” (Accelerator) ที่อาจเสริมความโปร่งใส หรือกลับกันอาจขยายช่องว่าง การทุจริต ขึ้นอยู่กับคุณภาพของภาวะผู้นำแบบปรับตัวและกรอบธรรมาภิบาลที่ฝังอยู่ในองค์กร

## 5.6 สรุปเชิงสังเคราะห์ตามวัตถุประสงค์การวิจัย

ผลการศึกษาพบว่าผู้บริหารระดับสูงมีภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม แต่ถูกจำกัดด้วยภาวะ จำยอมเชิงโครงสร้าง (Structural Compliance) ทำให้การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบเกิดขึ้นได้ อย่างจำกัด ขณะที่ผู้บริหารระดับกลางเป็นกลุ่มหัวหน้าที่ใช้ดิจิทัลและเปิดพื้นที่ร่วมคิด แต่ยังคงทำงานภายใต้กรอบระเบียบและตัวชี้วัดที่เคร่งครัด ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการรับรู้ ว่าระดับภาวะผู้นำแบบปรับตัว โดยรวมยังอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง โดยเน้นการสั่งการมากกว่า การมีส่วนร่วม

ตารางที่ 3 สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และระดับผู้ให้ข้อมูล

วัตถุประสงค์	ผู้บริหารระดับสูง	ผู้บริหารระดับกลาง	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ
ระดับ/รูปแบบการใช้ ภาวะผู้นำแบบ ปรับตัว	ใช้ดุลยพินิจเพื่อปกป้อง ตนเองและหน่วยงานจาก คำสั่งการเมือง แต่เผชิญ ภาวะจำยอมเชิง โครงสร้าง	มีลักษณะหัวหน้ารุ่นใหม่ เปิดรับเทคโนโลยีและการ มีส่วนร่วม แต่ถูกจำกัด ด้วยระเบียบและแรง กดดันจากเบื้องบน	รับรู้ว่าภาวะผู้นำยังเป็น แบบสั่งการมากกว่าร่วมคิด การมีส่วนร่วมยังจำกัดและ ขึ้นกับตัวบุคคล
ปัจจัยเอื้อ-ปัจจัย อุปสรรค	โครงสร้างรวมศูนย์ ระบบ อุปถัมภ์ แรงกดดันจาก การเมือง และข้อจำกัด กฎหมาย	ระเบียบงบประมาณ-การ จัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ยืดหยุ่น ขาดทรัพยากรคนและ ทักษะเฉพาะทาง	ระบบราชการลำดับชั้น วัฒนธรรมเกรงใจ ความพร้อมด้านเครื่องมือ และโครงสร้างพื้นฐาน ดิจิทัล
แนวทางพัฒนาภาวะ ผู้นำยุคดิจิทัล	เน้นสร้างความกล้าหาญ ทางจริยธรรม การคิดเชิง ระบบ และการใช้ เทคโนโลยีเพื่อโปร่งใส	ต้องการการสนับสนุนจาก เบื้องบน ให้ความเรียนรู้- ทดลองระบบใหม่ และมี แผนพัฒนาต่อเนื่อง	เสนอการสร้าง mentor การอบรมภาวะผู้นำและ จริยธรรม การเปิดพื้นที่ ปลอดภัย และการปรับ ระบบให้การจัดการ คล่องตัว มากขึ้น

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้วิจัย

ในด้านปัจจัยเอื้อและอุปสรรค พบว่าโครงสร้างราชการแบบรวมศูนย์ ระบบอุปถัมภ์ ระเบียบงบประมาณ และวัฒนธรรมเกรงใจ เป็นอุปสรรคเชิงสถาบันที่สำคัญต่อภาวะผู้นำแบบปรับตัว และธรรมาภิบาล ขณะเดียวกันเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น e-Procurement, e-Service, dashboard และ cloud เป็นตัวส่งเสริมความโปร่งใสและการตรวจสอบ แม้ยังมีข้อจำกัดด้านการเชื่อมโยงข้อมูลและความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ จิตสำนึกด้านคุณธรรมและศาสนาเป็นปัจจัยเสริมจากภายในที่ช่วยให้ผู้นำกล้าปฏิเสธคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังคงอาศัยกลไกเชิงโครงสร้างรองรับ

ข้อเสนอเชิงนโยบายมุ่งพัฒนาภาวะผู้นำในสามมิติ ได้แก่ มิติตัวผู้นำที่เน้นความกล้าหาญทางจริยธรรม มิติองค์กรที่ส่งเสริมพื้นที่ปลอดภัย และมิติระบบหรือนโยบายที่ปรับปรุงระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมี “แบบจำลองภาวะผู้นำด้านธรรมาภิบาลดิจิทัล” เป็นกรอบเชิงสาเหตุที่เชื่อมโยง “โครงสร้างราชการ – ภาวะผู้นำแบบปรับตัว – ผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาลดิจิทัล” ซึ่งสามารถใช้ต่อยอดในการออกแบบหลักสูตรผู้นำภาครัฐยุคดิจิทัล และเป็นฐานสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณหรือ mixed methods ในอนาคต

## 6. สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพจากผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ในหน่วยงานภาครัฐเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลสะท้อนอย่างชัดเจนว่า การเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลของภาครัฐไทยยังคงถูกกำกับโดย โครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์และวัฒนธรรมลำดับชั้น ตามลักษณะที่ Dunleavy et al. (2006) อธิบายไว้ในกรอบ Digital Era Governance ว่าเป็นข้อจำกัดเชิงสถาบันที่ขัดกับการบริหารดิจิทัลแบบบูรณาการ

แม้ภาครัฐจะนำเทคโนโลยี เช่น e-Government, e-Workflow, Dashboard, e-Bidding และระบบข้อมูลมาใช้เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพ แต่การขาดการบูรณาการเชิงสถาบัน (Institutional Integration) และข้อจำกัดด้านทักษะดิจิทัลของบุคลากร ส่งผลให้เทคโนโลยีเหล่านี้ยังไม่สามารถยกระดับไปสู่ การบริหารจัดการบนฐานข้อมูล (Data-Driven Governance) ได้อย่างเต็มรูปแบบ สอดคล้องกับ Vial (2019) ที่ชี้ว่า Digital Transformation จะเกิดผลได้จริงเมื่อมีการปรับโครงสร้างองค์กร วัฒนธรรม และกระบวนการทำงานไปพร้อมกัน ไม่ใช่เพียงการ “ติดตั้งเทคโนโลยี”

ในมิติ “ภาวะผู้นำ” ผลการวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำแบบปรับตัวยังคงจำกัดอยู่ในระดับ “แนวคิด” มากกว่าการปฏิบัติจริง ผู้นำจำนวนมากยังมุ่งจัดการปัญหาเชิงเทคนิคในงานประจำ มากกว่าการเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างและความซับซ้อนเชิงระบบ ตามกรอบของ Heifetz et al. (2009) ที่เน้นการ “ขึ้นไปยืนบนระเบียง” การควบคุมระดับความกดดัน และการปกป้องเสียงจากแนวหน้า ในขณะที่ในบริบทจริงของราชการไทย การตัดสินใจยังรวมศูนย์และระบบข้อมูลยังถูกรวมศูนย์ไว้ในระดับบนสูง

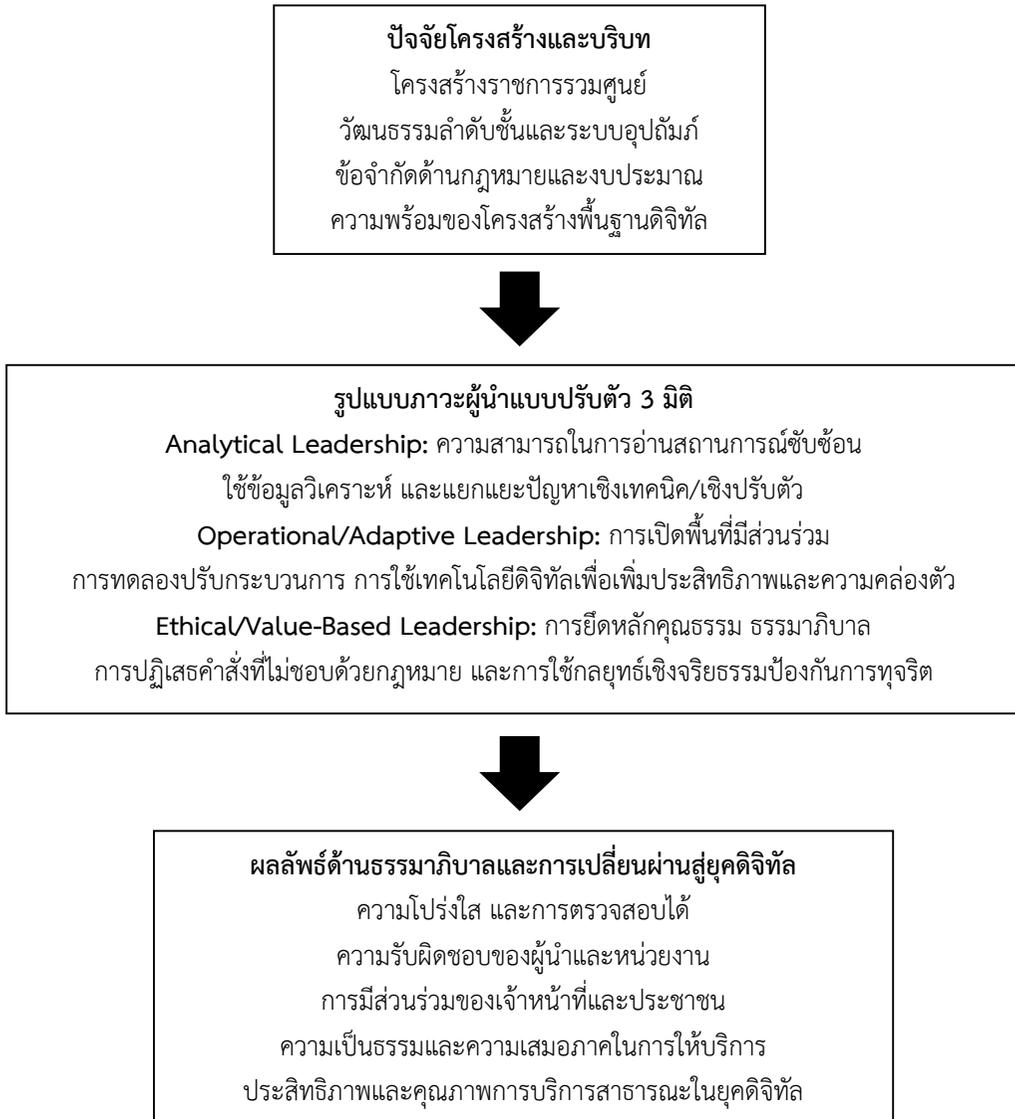
จากการสังเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกทั้งสามระดับ สามารถเสนอกรอบแนวคิด “ภาวะผู้นำดิจิทัลเชิงธรรมาภิบาล” (Digital Governance Leadership) ซึ่งบูรณาการสามองค์ประกอบหลัก ได้แก่

- (1) ภาวะผู้นำแบบปรับตัว
- (2) หลักธรรมาภิบาล
- (3) การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล

ในฐานะกรอบคิดใหม่สำหรับพัฒนาผู้นำภาครัฐไทยยุคดิจิทัล โดยมีแบบจำลองภาวะผู้นำการกำกับดูแลดิจิทัลเป็นโมเดลเชิงสาเหตุที่เชื่อมโยงปัจจัยโครงสร้าง ภาวะผู้นำแบบปรับตัว และผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาลในยุคดิจิทัล

จากการสังเคราะห์ข้อมูลภาคสนามทั้งหมด สามารถนำเสนอ “โมเดลเชิงสาเหตุของภาวะผู้นำดิจิทัลเชิงธรรมาภิบาล ในบริบทองค์กรภาครัฐไทย” ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2 โมเดลเชิงสาเหตุแบบจำลองภาวะผู้นำการกำกับดูแลดิจิทัล สำหรับภาวะผู้นำดิจิทัลเชิงธรรมาภิบาล ในบริบทองค์กรภาครัฐไทย



ที่มา: ผู้วิจัย

โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า

(1) ปัจจัยโครงสร้างและบริบท

โครงสร้างราชการรวมศูนย์ วัฒนธรรมลำดับชั้น ระบบอุปถัมภ์ ข้อจำกัดด้านกฎหมาย และงบประมาณ และความไม่พร้อมของโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ล้วนเป็น “กรอบข้อจำกัด” ที่มีผลโดยตรงต่อการงอกงามของภาวะผู้นำแบบปรับตัวและการสร้างธรรมาภิบาลดิจิทัล

(2) รูปแบบภาวะผู้นำแบบปรับตัว 3 มิติ

ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพในบริบทการกำกับดูแลดิจิทัลจำเป็นต้องผสานภาวะผู้นำเชิงวิเคราะห์ (Analytical Leadership) ซึ่งช่วยให้ผู้นำสามารถอ่านสถานการณ์ที่ซับซ้อน แยกแยะปัญหาเชิงเทคนิคและปัญหาเชิงปรับตัว และใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจ เข้ากับภาวะผู้นำเชิงปฏิบัติการและเชิงปรับตัว (Operational/Adaptive Leadership) ที่มุ่งออกแบบกระบวนการทำงานอย่างยืดหยุ่น เปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วม ทดลองแนวทางใหม่ และใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร ควบคู่กับภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมและยึดคุณค่า (Ethical/Value-Based Leadership) ซึ่งเน้นการยึดมั่นในคุณธรรมและธรรมาภิบาล การปฏิเสธแนวปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้กลยุทธ์เชิงจริยธรรมเพื่อลดการทุจริตและระบบอุปถัมภ์ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือและความยั่งยืนของการบริหารจัดการภาครัฐในยุคดิจิทัล

(3) ผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาลและการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล (Governance & Digital Transformation Outcomes)

การเพิ่มความโปร่งใส ความตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วม ความเป็นธรรมและเสมอภาค ตลอดจนประสิทธิภาพและคุณภาพการบริการสาธารณะในบริบทดิจิทัล

กล่าวโดยสรุป ผลการวิจัยชี้ว่า เทคโนโลยีดิจิทัลเป็น “เงื่อนไขจำเป็นแต่ไม่เพียงพอ” หากปราศจากภาวะผู้นำเชิงปรับตัวที่ยึดโยงกับหลักธรรมาภิบาลและการปรับโครงสร้างเชิงสถาบันอย่างจริงจัง

## 7. อภิปรายผล

ผลการวิจัยสอดคล้องกับหลักการของภาวะผู้นำแบบปรับตัวที่ Heifetz et al. (2009) เสนอว่าการจัดการปัญหาเชิงปรับตัวจำเป็นต้องอาศัยการ “ถอยออกจากสนาม” เพื่อมองภาพรวมเชิงระบบ การควบคุมระดับความกดดัน และการปกป้องเสียงจากแนวหน้า อย่างไรก็ตาม บริบทไทยสะท้อนปัจจัยเชิงสถาบันเฉพาะ ได้แก่ ระบบอุปถัมภ์ และวัฒนธรรมความเกรงใจทางราชการ ซึ่งทำหน้าที่เป็น กลไกต้านทานเชิงวัฒนธรรม (Cultural Resistance Mechanism) ขัดขวางการเปิดพื้นที่ให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการสามารถสะท้อนปัญหาอย่างเป็นอิสระ

ประเด็นนี้จึงชี้ให้เห็น “ช่องว่างทางทฤษฎี” ที่งานวิจัยด้านภาวะผู้นำแบบปรับตัวในบริบทตะวันตกยังไม่ครอบคลุมบริบทที่มีความเข้มข้นของโครงสร้างอุปถัมภ์สูง งานวิจัยนี้จึงมีคุณูปการในการขยายกรอบอธิบายไปสู่ระบบราชการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ภาวะผู้นำต้องต่อกรกับทั้ง “โครงสร้างอำนาจ” และ “วัฒนธรรมความสัมพันธ์ส่วนบุคคล”

ด้าน “ธรรมาภิบาล” ผลวิจัยสนับสนุนแนวคิดของ United Nations Development Programme (2015) ที่ระบุว่า ธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยกลไกการเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมที่เชื่อมโยงกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่ในบริบทไทย กลไกดังกล่าวมักดำรงอยู่ในรูปของ “ธรรมาภิบาลเชิงสัญลักษณ์” (Symbolic Governance) กล่าวคือ มีเอกสาร มีป้าย มีคู่มือ และมีตัวชี้วัด แต่การเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก

และการให้ประชาชน-เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในเชิง substantive ยังมีจำกัด ปรากฏการณ์นี้สอดคล้องกับแนวคิด policy-implementation gap ที่สะท้อนความเหลื่อมระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติจริง

ในมิติของ “Digital Transformation” ผลการวิจัยสนับสนุน Vial (2019) และ Hanelt et al. (2021) ที่ชี้ว่า การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลไม่ใช่เพียงการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ แต่ต้องประกอบด้วย การปรับโครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์กรควบคู่กันไป ขณะเดียวกัน การเชื่อมโยงกับ Complexity Leadership Theory ของ Uhl-Bien et al. (2007) ชี้ว่าองค์กรภาครัฐที่ดำเนินงานในสภาพแวดล้อมแบบซับซ้อน (Complex Adaptive Systems) จำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันและนวัตกรรมในระดับปฏิบัติการ แต่ผลการวิจัยพบว่าระบบราชการไทยยังมีแนวโน้ม “ปิดพื้นที่” ให้นวัตกรรมเกิดได้เพียงในวงจำกัดและขึ้นกับตัวบุคคล มากกว่าจะเกิดเป็นระบบ เมื่อเชื่อมโยงกรอบ Adaptive Leadership, Good Governance และ Digital Transformation เข้าด้วยกัน บทความวิจัยนี้จึงเสนอแนวคิด “ภาวะผู้นำดิจิทัลเชิงธรรมาภิบาล” เป็นกรอบบูรณาการใหม่ที่เชื่อมโยง

กรอบแนวคิดนี้เน้นภาวะผู้นำเชิงปรับตัวที่สามารถเผชิญและจัดการกับปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กร พร้อมทั้งระดมพลังและการมีส่วนร่วมจากทุกระดับควบคู่กันไป โดยยึดหลักธรรมาภิบาลเชิงปฏิบัติการที่ให้ความสำคัญกับความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลถูกมองในมิติของการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน ซึ่งใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือเสริมสร้างความโปร่งใสและประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐ มากกว่าการนำมาใช้เพียงเพื่อลดขั้นตอนงานเอกสาร จึงนับเป็น “contribution เชิงทฤษฎี” ที่สำคัญต่อองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ไทย โดยเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการปฏิรูปราชการสู่รัฐบาลดิจิทัล

นอกจากนี้ การสังเคราะห์ผลการวิจัยยังนำไปสู่ กรอบสมรรถนะ (Competency Framework) ของผู้นำยุคดิจิทัลเชิงธรรมาภิบาล 4 ด้าน ได้แก่

(1) Digital Literacy and Data Competency ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เข้าใจข้อมูล และใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย

(2) Ethical and Accountable Decision-Making การตัดสินใจบนฐานคุณธรรม กฎหมาย และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

(3) Collaborative and Participatory Leadership ภาวะผู้นำแบบร่วมมือและมีส่วนร่วม ผ่านการทำงานเป็นทีม การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ และเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม

(4) Adaptive Problem-Solving and Innovation Facilitation การมองปัญหาเชิงโครงสร้างอย่างยืดหยุ่น การปรับตัวต่อความไม่แน่นอน และการออกแบบสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อนวัตกรรม

กรอบสมรรถนะดังกล่าวไม่เพียงสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีสากล แต่ยังแปลความออกมาในลักษณะที่สามารถใช้เป็นฐานในการออกแบบหลักสูตรพัฒนาผู้นำ การประเมินสมรรถนะ และการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

## 8. ข้อเสนอแนะ

### 8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ

จากการสังเคราะห์ผลการวิจัยสามารถสรุปจุดแข็ง-ข้อจำกัด-ข้อเสนอแนะขององค์ประกอบ Adaptive Leadership, Good Governance และ Digital Transformation ได้ดังนี้

ตารางที่ 4 สรุปจุดแข็ง-ข้อจำกัด-ข้อเสนอแนะของกรอบภาวะผู้นำดิจิทัลเชิงธรรมาภิบาล

องค์ประกอบ	จุดแข็ง	ข้อจำกัด	ข้อเสนอแนะ
Adaptive Leadership	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) มุ่งแก้ปัญหาเชิงปรับตัว</li> <li>2) เน้นการเรียนรู้ร่วมกัน</li> <li>3) สร้างการมีส่วนร่วม</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ผู้นำยังติดอยู่กับงานประจำวัน</li> <li>2) การ “คั่นงานให้แนวหน้า” ยังไม่เกิดขึ้นจริง</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) จัดอบรมภาวะผู้นำปรับตัวโดยใช้กรณีศึกษาจริงและ simulation</li> <li>2) เปิดพื้นที่ปลอดภัยให้เจ้าหน้าที่สะท้อนปัญหาและความเห็น</li> </ol>
Good Governance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสและยอมรับผิดชอบ</li> <li>2) สร้างภาพลักษณ์การมีส่วนร่วม</li> <li>3) ยึดหลักนิติธรรมในเชิงนโยบาย</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ความโปร่งใสยังอยู่ในระดับ “คำประกาศ” มากกว่าการปฏิบัติ</li> <li>2) กลไกตรวจสอบเชิงปฏิบัติยังไม่เข้มแข็ง</li> <li>3) การมีส่วนร่วมยังไม่เป็นรูปธรรม</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ผลักดันระบบตรวจสอบข้อมูลจริง</li> <li>2) เปิดเผยข้อมูลเชิงรุกต่อสาธารณะ</li> <li>3) สร้างกลไกร่วมตัดสินใจหลายระดับ (Multi-Level Participation)</li> </ol>
Digital Transformation	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) มีศักยภาพต่อยอด e-Government</li> <li>2) มีการใช้ Big Data, Dashboard, Chatbot ในบางหน่วยงาน</li> <li>3) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ขาดการบูรณาการเชิงระบบ</li> <li>2) บุคลากรยังไม่พร้อมด้านทักษะและทัศนคติดิจิทัล</li> <li>3) ระบบเทคโนโลยีขาดเสถียรภาพและความต่อเนื่อง</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) นำเทคโนโลยีมาใช้ “ทีละขั้นตอน” ตามความพร้อม</li> <li>2) ส่งเสริมการเรียนรู้ข้ามรุ่น (Cross-Generational Learning)</li> <li>3) พัฒนาทักษะดิจิทัลของบุคลากรอย่างเป็นระบบ</li> </ol>

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้วิจัย

จากกรอบแนวคิดดังกล่าวสามารถต่อยอดเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการขับเคลื่อนการกำกับดูแลดิจิทัลของภาครัฐได้ 4 ประการสำคัญ

ประการแรก คือ การกำหนดตัวชี้วัดด้านการกำกับดูแลดิจิทัล (Digital Governance KPI) สำหรับผู้บริหารภาครัฐ โดยเน้นการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก การมีส่วนร่วมของบุคลากรและประชาชน และคุณภาพการตัดสินใจบนฐานข้อมูล ซึ่งสะท้อนแนวคิดการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล

เพื่อเพิ่มความโปร่งใส ประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบของภาครัฐตามรายงาน World Development Report 2016: Digital Dividends (World Bank, 2016) ทั้งนี้ การผูกตัวชี้วัดดังกล่าวเข้ากับระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารทุกระดับ จะช่วยลดภาวะธรรมาภิบาลเชิงสัญลักษณ์และกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สอง คือ การปรับออกแบบระบบราชการเชิงดิจิทัลและธรรมาภิบาล โดยมุ่งพัฒนากระบวนการไปสู่ e-Workflow อย่างเป็นลำดับ เริ่มจากกระบวนการที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตหรือการร้องเรียนสูง พร้อมบูรณาการข้อมูลภายในหน่วยงานผ่านศูนย์ข้อมูลกลาง และ Dashboard เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหารบนฐานข้อมูลมากกว่าการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคล ควบคู่กับการสร้างพื้นที่ปลอดภัยภายในองค์กรที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สะท้อนปัญหาและเสนอแนวคิดได้อย่างสร้างสรรค์

ประการที่สาม คือ การพัฒนาสมรรถนะผู้นำด้านการกำกับดูแลดิจิทัล ผ่านหลักสูตรฝึกอบรมที่ผสมผสานการเรียนรู้เชิงปฏิบัติการกับกระบวนการ Action Learning โดยครอบคลุมทักษะด้านดิจิทัล การตัดสินใจเชิงจริยธรรม ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม และการแก้ปัญหาเชิงปรับตัว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด e-leadership ที่เน้นบทบาทของผู้นำในการบูรณาการเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ากับการทำงาน การสื่อสาร และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในองค์กรภาครัฐ (Van Wart et al., 2017)

ประการสุดท้าย คือ การจัดตั้งพื้นที่ทดลองนโยบาย (Policy Sandbox) โดยคัดเลือกหน่วยงานต้นแบบเพื่อทดลองใช้นวัตกรรมดิจิทัลภายใต้กรอบธรรมาภิบาล เช่น ระบบ Dashboard เชิงข้อมูล หรือระบบร้องเรียนออนไลน์ ก่อนประเมินผลทั้งด้านประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และผลกระทบเชิงพฤติกรรมของผู้บริหารและบุคลากร เพื่อรองรับการขยายผลในระดับองค์กรและระดับประเทศอย่างมีระบบ

## 8.2 ข้อจำกัดของการวิจัยและข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

### 8.2.1 ข้อจำกัดด้านพื้นที่ศึกษา

ข้อมูลเชิงลึกมาจากหน่วยงานภาครัฐในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งมีลักษณะการบริหารและโครงสร้างอำนาจแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และจังหวัดต่างไกล ทำให้ผลการวิจัยอาจไม่สะท้อนพลวัตทั้งหมดของระบบราชการไทยในภาพรวม

### 8.2.2 ข้อจำกัดด้านพื้นที่ศึกษา

การเก็บข้อมูลจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานรัฐอาจเผชิญความระมัดระวังในการให้ข้อมูล โดยเฉพาะประเด็นระบบอุปถัมภ์ การทุจริต หรือระบบฮั้ว ซึ่งอาจทำให้ข้อมูลบางส่วนถูกเสนอในลักษณะอำมก้อมหรือลดทอนความรุนแรง ดังนั้น งานวิจัยในอนาคตควรดำเนินการ ดังนี้

(1) ขยายพื้นที่ศึกษาสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจังหวัดต่าง ๆ เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบภาวะผู้นำดิจิทัลเชิงธรรมาภิบาลในบริบทเมือง-ชนบท และส่วนกลาง-ท้องถิ่น

(2) ใช้วิธี mixed methods ผสมการวิจัยเชิงคุณภาพกับแบบสอบถามเชิงปริมาณ เพื่อทดสอบโมเดลเชิงสาเหตุที่นำเสนอในบทความวิจัยนี้

(3) ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศที่มีโครงสร้างราชการใกล้เคียง (เช่น ประเทศในอาเซียน) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยร่วมและปัจจัยเฉพาะบริบท

(4) วิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบของ AI และ Big Data ต่อกลไกธรรมาภิบาลภาครัฐ ทั้งในแง่โอกาสและความเสี่ยง

(5) ให้ความสำคัญกับการศึกษาบทบาทของ “แนวหน้า” (Frontline) ในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านดิจิทัล และสำรวจ “อนาคตที่เป็นไปได้” (Possible Futures) ของระบบราชการไทยภายใต้รัฐบาลดิจิทัล

โดยสรุป หากภาครัฐไทยจะก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 อย่างมีศักยภาพ การปฏิรูปเชิงเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ผู้นำจำเป็นต้องกล้าหาญทางจริยธรรม ใช้เทคโนโลยีอย่างมีวิจารณญาณ และเปิดใจฟังเสียงจากแนวหน้าอย่างแท้จริง เส้นทาง การเปลี่ยนแปลงอาจเริ่มจากผู้นำคนหนึ่ง หน่วยงานหนึ่ง แต่หากสามารถวางรากฐานภาวะผู้นำดิจิทัลเชิงธรรมาภิบาลอย่างเป็นระบบ ก็ย่อมมีศักยภาพที่จะขยายผลสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งระบบราชการในระยะยาวได้อย่างแท้จริง

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ณัฐภัตสร ธนาบวรพาณิชย์. (2563). ภาวะผู้นำและบทบาทของผู้บริหารในองค์กรรัฐในยุค การเปลี่ยนแปลง. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ*, 9(1), 28-39.
- ชนดล ทองประกอบ. (2562). ธรรมาภิบาลในยุคดิจิทัล: บทบาทของหน่วยงานกลางในการ ส่งเสริมการเป็นรัฐบาลแบบเปิดในประเทศไทย. *วารสารการเมือง การบริหาร และ กฎหมาย*, 11(3), 107-126.
- พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136, ตอน 30 ก. หน้า 1-22.
- ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์, นวพร เรืองสกุล, เตือนเด่น นิคมบริรักษ์, นवलน้อย ตรีรัตน์, ฐรี สิริสุนทร, และเสาวลักษณ์ ชิวลิตถิยานนท์. (2552). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย”* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ภัทรวดี ภูประเสริฐ, กมลพร กัลยาณมิตร, สถิตย์ นิยมญาติ, และทัศนีย์ ลักษณะอภิชนชัช. (2566). การบริหารจัดการองค์กรภาครัฐในยุคดิจิทัล. *วารสารวิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง*, 13(3), 30-45.
- ภาคินัย อุ่นแก้ว, พระมหาสุภวิชัย ปภสสโร, และพระครูปริยัติคุณรังษี. (2566). การพัฒนา ภาวะผู้นำในยุคดิจิทัลตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต 2. *วารสารมณีเชษฐาราม วัดจอมมณี*, 6(4), 199-214.
- ละอองดาว ชาทองยศ. (2566). ภาวะผู้นำแบบบารมีในยุคดิจิทัล: การปรับตัวและความท้าทาย. *วารสารวิชาการจินตาสีทรี*, 1(4), 212-229.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรวิทย์ คงนอง, และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2568). การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลนางหลง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช. *วารสารวิชาการ วิจัย และนวัตกรรม มสธ. (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 5(1), 51-69.
- ศิริประภา พัฒลม. (2564). *การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยหิน อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี* (งานค้นคว้าอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี.
- ศิรินันท์ ทิพย์เจริญ. (2562). ธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วารสารสหวิทยาการและความยั่งยืนปริทรรศน์ไทย*, 1(2), 97-103.

- สมยศ ปัญญา. (2561). *ธรรมาภิบาลกับการบริหารภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2561). *แผนการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2561-2565*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2563). *รายงานการพัฒนาระบบราชการไทย ประจำปี พ.ศ. 2563*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2566). *รายงานสถานภาพรัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2568, จาก <https://www.dga.or.th/policy-standard/policy-regulation/dga-019/dga-027/dg-plan-2566-2570/>

### ภาษาอังกฤษ

- Adie, B. U., Namatovu, A. M., & Dawa, S. (2024). Digital Leadership in the Public Sector: A Scoping Review and Outlook. *International Review of Public Administration*, 29(1), 42-58.
- Biernacki, P., & Waldorf, D. (1981). Snowball Sampling: Problems and Techniques of Chain Referral Sampling. *Sociological Methods & Research*, 10(2), 141-163.
- Boal, K. B., & Hooijberg, R. (2000). Strategic Leadership Research: Moving On. *Leadership Quarterly*, 11(4), 515-549.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital Era Governance*. New York: Oxford University Press.
- Fernandes, A., & Patuelli, R. (2021). Urban Digital Transformation and Smart City Governance in Brazil. *Regional Studies, Regional Science*, 8(1), 223-236. <https://doi.org/10.1080/21681376.2021.1901643>
- George, G., Howard-Grenville, J., Joshi, A., & Tihanyi, L. (2021). Understanding and Tackling Societal Grand Challenges through Management Research. *Academy of Management Journal*, 59(6), 2365-2379.
- Hanelt, A., Bohnsack, R., Marz, D., & Antunes, C. (2021). A Systematic Review of the Literature on Digital Transformation. *Journal of Management Studies*, 58(5), 1159-1197.
- Heifetz, R. A. (1994). *Leadership Without Easy Answers*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Heifetz, R. A., & Laurie, D. L. (1997). The Work of Leadership. *Harvard Business Review*, 75(1), 124-134.

- Heifetz, R., Grashow, A., & Linsky, M. (2009). *The Practice of Adaptive Leadership*. Boston: Harvard Business Press.
- Krippendorff, K. (2013). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kusanke, K., Kendziorra, J., Pilgenröder, S., & Winkler, T. J. (2024). Maßnahmen für den Aufbau von Digital Leadership Kompetenzen für Führungskräfte im öffentlichen Sektor. *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 61(1), 202-219. <https://doi.org/10.1365/s40702-023-01026-3>
- Lim, S., & Yigitcanlar, T. (2022). Participatory Governance of Smart Cities: Insights from E-Participation of Putrajaya and Petaling Jaya, Malaysia. *Smart Cities*, 5(1), 71-89. <https://doi.org/10.3390/smartcities5010005>
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mintzberg, H. (1998). Covert Leadership. *Harvard Business Review*, 76(6), 140-147.
- Nastjuk, I., Trang, S., & Papageorgiou, E. I. (2022). Smart Cities and Smart Governance Models for Future Cities. *Electronic Markets*, 32(4), 1917-1924.
- Nuryadin, R., Sobandi, A., & Santoso, B. (2023). Digital Leadership in the Public Sector-Systematic Literature Review. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 20(1), 90-106. <https://jia.stialanbandung.ac.id/index.php/jia/article/view/934>
- OECD. (2019). *Government at a Glance: Southeast Asia 2019*. Paris: OECD Publishing.
- Özkan Alakaş, E. (2024). Digital Transformational Leadership and Organizational Agility in Digital Transformation: Structural Equation Modelling of the Moderating Effects of Digital Culture and Digital Strategy. *The Journal of High Technology Management Research*, 35(2) <https://doi.org/10.1016/j.hitech.2024.100517>
- Reeves, M., Shanahan, M., Torres, R., Chua, J. (2011, November 14). *Adaptive Leadership: A Critical Capability for the Public Sector*. Boston Consulting Group. Retrieved November 14, 2025, from <https://www.bcg.com/publications/2011/adaptive-leadership-a-critical-capability-for-the-public-sector>
- Susilawati, D., Suryanto, S., & Windijarto, R. (2021). Transforming the Digital Leadership to Improve Public Service Performance in the COVID-19

- Outbreak. *Economic Annals-XXI*, 188(3-4), 31-38. <https://doi.org/10.21003/ea.V188-04>
- Tan, S. Y., & Taeihagh, A. (2020). Smart City Governance in Developing Countries: A Systematic Literature Review. *Sustainability*, 12(3), 899. <https://doi.org/10.3390/su12030899>
- Uhl-Bien, M., Marion, R., & McKelvey, B. (2007). Complexity Leadership Theory: Shifting Leadership from the Industrial Age to the Knowledge Era. *The Leadership Quarterly*, 18(4), 298-318.
- United Nations Development Programme. (2015). *Annual Report 2006*. Retrieved November 14, 2025, from <https://www.undp.org/publications/undp-annual-report-2006>
- Van Wart, M., Roman, A., Wang, X., & Liu, C. (2017). Operationalizing the Definition of E-Leadership: Identifying the Elements of E-Leadership. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 80-97. <https://doi.org/10.1177/0020852316681446>
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2016). *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank.