



วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
Modern Public Administrative Science-MPAS

homepage: <https://so17.tci-thaijo.org/index.php/jppi>
e-mail: jppissues@gmail.com



Integrated leadership of Thai local government executives: Balancing adaptability, public value creation, and strategic direction in a context of change

Punyathon Whangkahad¹ Sanyasorn Swasthaisong^{2*}

¹ Provincial Office of Natural Resources and Environment Nakhon Phanom

² Doctor of Public Administration Program, Sakon Rajabhat University

Corresponding author's e-mail: Punyathon.wh67@snru.ac.th ^{1} Sanyasorn@snru.ac.th ^{2*}

ARTICLE INFO

Article history:

Received: November 7, 2025

Revised: February 9, 2026

Accepted: February 10, 2026

Keyword:

local leadership,
integrated leadership,
change management,
public value creation,
modern public administration,
local administrative
organizations

ABSTRACT

This article analyzes the leadership of Thai local government executives within the context of rapid and complex change, introducing a "Tri-Dimensional Integrated Leadership Framework" comprising (1) Adaptive Dimension—the capacity to respond to uncertainty through cognitive flexibility, organizational learning, and digital technology adoption; (2) Public Value Dimension—emphasis on tangible outcomes for citizens, transparency, and participatory governance; and (3) Strategic Leadership Dimension—the ability to articulate vision, allocate resources effectively, and manage collaborative networks. This study shows that combining these three dimensions is crucial for local leaders to handle challenges from globalization, technology changes, and increasing demands from citizens, using ideas from important writings on public sector leadership, New Public Management theory, and Public Value Theory. The article offers policy recommendations for central agencies and local capacity development institutions, alongside future research directions to elevate Thai local leadership to international standards.

ภาวะผู้นำแบบบูรณาการของผู้บริหารท้องถิ่นไทย: การสร้างสมดุลระหว่างการปรับตัว การสร้างคุณค่าสาธารณะ และการนำเชิงยุทธศาสตร์ในบริบทการเปลี่ยนแปลง

บุญยธร วังคะฮาด¹ สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง^{2*}

¹ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครพนม

² หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

Corresponding author's e-mail: Punyathon.wh67@snru.ac.th¹ Sanyasorn@snru.ac.th^{2}

ข้อมูลบทความ	บทคัดย่อ
ประวัติบทความ: Received: November 7, 2025 Revised: February 9, 2026 Accepted: February 10, 2026	
คำสำคัญ: ภาวะผู้นำท้องถิ่น, ภาวะผู้นำแบบบูรณาการ, การบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลง, การสร้างคุณค่าสาธารณะ, การบริหารภาครัฐสมัยใหม่, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	บทความวิชาการนี้วิเคราะห์ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อนและรวดเร็ว โดยนำเสนอกรอบแนวคิด "ภาวะผู้นำแบบบูรณาการสามมิติ" (Tri-Dimensional Integrated Leadership Framework) ที่ประกอบด้วย (1) มิติการปรับตัว (Adaptive Dimension) ความสามารถในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนผ่านความยืดหยุ่นทางปัญญา การเรียนรู้องค์กร และการนำเทคโนโลยีดิจิทัล (2) มิติการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value Dimension) การมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมต่อประชาชน ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม และ (3) มิติการนำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership Dimension) ความสามารถในการกำหนดวิสัยทัศน์ การจัดสรรทรัพยากร และการบริหารเครือข่ายความร่วมมือ การศึกษานี้ใช้วิธีการสังเคราะห์เชิงทฤษฎี (Theoretical Synthesis) จากวรรณกรรมสำคัญด้านภาวะผู้นำภาครัฐ ทฤษฎีการบริหารภาครัฐแนวใหม่ และทฤษฎีการสร้างคุณค่าสาธารณะ ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า การบูรณาการทั้งสามมิตินี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นในการนำองค์กรก้าวข้ามความท้าทายจากโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และความคาดหวังที่เพิ่มขึ้นของประชาชน บทความนี้เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหน่วยงานกลางและสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น รวมถึงทิศทางการวิจัยในอนาคตเพื่อยกระดับภาวะผู้นำท้องถิ่นไทยสู่มาตรฐานสากล

บทนำ

โลกในศตวรรษที่ 21 ดำเนินไปภายใต้สภาวะที่นักวิชาการเรียกว่า "VUCA World" ซึ่งหมายถึงโลกที่มีความผันผวน (Volatility) ความไม่แน่นอน (Uncertainty) ความซับซ้อน (Complexity) และความคลุมเครือ (Ambiguity) (Bennett & Lemoine, 2014) บริบทดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการบริหารภาครัฐในทุกระดับ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและทำหน้าที่เป็นด่านหน้าในการให้บริการสาธารณะและตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนโดยตรง การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและซับซ้อนเหล่านี้ได้บังคับให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้บริหารงานตามกฎระเบียบแบบเดิมไปสู่การเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่สามารถนำพาองค์กรก้าวข้ามความท้าทายและสร้างคุณค่าให้กับสังคมได้อย่างแท้จริง

สถานการณ์โลกและบริบทการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐไทย โลกในปัจจุบันขับเคลื่อนด้วยการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่หยุดนิ่ง โดยมีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้แก่ โลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่เชื่อมโยงปัญหาและความท้าทายจากภายนอกประเทศเข้าสู่ท้องถิ่น (Osborne & Brown, 2011), ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการเร่งรัดการพลิกผันสู่ดิจิทัล (Digital Transformation) ซึ่งได้เปลี่ยนรูปแบบการให้บริการสาธารณะอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ตื่นตัวมากขึ้นในฐานะพลเมืองดิจิทัลได้เพิ่มความคาดหวังต่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพของรัฐอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน บริบทเหล่านี้บังคับให้ภาครัฐไทยต้องปรับตัวจากระบบราชการแบบดั้งเดิมไปสู่การบริหารภาครัฐสมัยใหม่ (Modern Public Administration) ความสำคัญของภาวะผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถือเป็นด่านหน้าในการให้บริการสาธารณะและตอบสนองต่อปัญหาของชุมชนโดยตรง ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะชี้ขาดความสำเร็จในการนำพาองค์กรให้ก้าวข้ามความท้าทาย ทั้งนี้ผู้นำไม่ได้มีบทบาทเพียงผู้ควบคุมการปฏิบัติงานตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องเป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ที่สามารถสร้างวิสัยทัศน์ จุดประกายแรงบันดาลใจ และสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน (Bass & Riggio, 2006) เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างรวดเร็ว ยั่งยืน และทันต่อพลวัตของโลก

แม้ว่าการศึกษาภาวะผู้นำและการบริหารภาครัฐจะมีการทำอย่างกว้างขวาง แต่ยังคงมีช่องว่างทางวิชาการในการทำ ความเข้าใจและสังเคราะห์แนวคิดภาวะผู้นำที่เฉพาะเจาะจงต่อบริบทของผู้บริหารท้องถิ่นไทยที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดทาง กฎหมาย การเมือง และทรัพยากร งานวิจัยและบทความที่ผ่านมามักเน้นไปที่ภาวะผู้นำแบบใดแบบหนึ่ง แต่ยังขาดการบูรณา การมิติที่สำคัญเข้าด้วยกันอย่างครอบคลุม บทความนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสังเคราะห์แนวคิด “ภาวะผู้นำแบบบูรณา การ” โดยเน้นสามมิติหลัก ได้แก่ การปรับตัว การสร้างคุณค่า และการนำเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดเป็นกรอบความคิดที่ สมบูรณ์ในการยกระดับผู้บริหารท้องถิ่นไทย (O'Toole & Meier, 2011) วัตถุประสงค์หลักของบทความนี้คือ 1. เพื่อวิเคราะห์ และทำความเข้าใจถึงความท้าทายและโอกาสที่ผู้บริหารท้องถิ่นไทยต้องเผชิญในยุคการเปลี่ยนแปลง 2. เพื่อนำเสนอและ บูรณาการกรอบแนวคิด ภาวะผู้นำในยุคการเปลี่ยนแปลง โดยเน้นมิติหลักสามประการ ได้แก่ การปรับตัว การสร้างคุณค่า และการนำเชิงยุทธศาสตร์ 3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำและการบริหารงานท้องถิ่นให้ก้าวสู่การเป็น ภาครัฐ สมัยใหม่ ที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองประชาชนเป็นศูนย์กลาง ขอบเขตเนื้อหา ของบทความจะมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ เชิงแนวคิด (Conceptual Analysis) และการสังเคราะห์ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ การบริหารภาครัฐ และการปกครอง ท้องถิ่น โดยเน้นหนักไปที่การประยุกต์ใช้กับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

บทความวิชาการนี้เป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์และสังเคราะห์ทางทฤษฎี (theoretical analysis and synthesis) มี วัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อสังเคราะห์และพัฒนารอบแนวคิด "ภาวะผู้นำแบบบูรณาการสามมิติ" สำหรับ ผู้บริหารท้องถิ่นไทย 2) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์และการเสริมกำลังกันระหว่างสามมิติของภาวะผู้นำ โดยเฉพาะ

ความสัมพันธ์แบบเสริมกำลัง การถ่วงดุลและความสมดุล และผลลัพธ์ร่วม 3) เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบทความนี้มีส่วนสนับสนุนทั้งต่อการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการและการยกระดับการบริหารท้องถิ่นไทยให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการก้าวสู่การบริหารภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างคุณค่าสาธารณะและการพัฒนาที่ยั่งยืน

บทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบการปกครองไทย และความจำเป็นของภาวะผู้นำแบบใหม่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อปท. ถือเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ได้กำหนดให้รัฐส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2560) ปัจจุบันประเทศไทยมี อปท. หลายประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสิ้นกว่า 7,850 แห่ง (กระทรวงมหาดไทย, 2565)

อปท. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ครอบคลุมภารกิจสำคัญหลายด้าน เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว การบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ การสาธารณสุขโรค การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การสังคมสงเคราะห์ และการสาธารณสุข (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542) ด้วยบทบาทที่หลากหลายและใกล้ชิดกับประชาชน อปท. จึงเป็นกลไกสำคัญในการแปลงนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างตรงจุด

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามในการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง แต่ อปท. ส่วนใหญ่ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะความไม่เป็นอิสระทางการเงิน เนื่องจาก อปท. ส่วนใหญ่พึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางมากกว่าร้อยละ 70 และมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของตนเองได้อย่างจำกัด (Krueathep et al., 2010; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2564) นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล และความซับซ้อนของกฎหมายและระเบียบที่ต้องปฏิบัติตาม

พัฒนาการของทฤษฎีภาวะผู้นำสำหรับภาครัฐสมัยใหม่

แนวคิดภาวะผู้นำในภาคสาธารณะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และปรัชญาการบริหารภาครัฐ โดยสามารถแบ่งพัฒนาการออกเป็นสามยุคสำคัญที่สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากภาวะผู้นำที่เน้นอำนาจและกระบวนการไปสู่ภาวะผู้นำสมัยใหม่ที่เน้นคุณค่า ความยืดหยุ่น และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

ยุคที่ 1 ภาวะผู้นำแบบดั้งเดิม (1900s-1970s)

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 การบริหารภาครัฐยึดโยงกับระบบราชการแบบ Weberian Bureaucracy ซึ่งเน้นหลักความมีเหตุผล (rationality) ความเป็นทางการ (formalization) และโครงสร้างแบบลำดับชั้น (hierarchy) (Weber, 1947) ภาวะผู้นำในยุคนี้จึงมีลักษณะเป็น Hierarchical Leadership ที่ผู้นำทำหน้าที่เป็นผู้สั่งการ (commander) ควบคุม และกำกับดูแลให้บุคลากรปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยมีรางวัลและการลงโทษเป็นกลไกหลักในการจูงใจ Burns (1978) ได้พัฒนาแนวคิด Transactional Leadership ที่อธิบายความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำและผู้ตาม โดยผู้นำให้รางวัลเมื่อผู้ตามปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนด และลงโทษเมื่อไม่ปฏิบัติตาม แนวคิดนี้สะท้อนลักษณะการบริหารงานภาครัฐในยุคนั้นที่เน้นการปฏิบัติตามกฎหมาย ความเป็นธรรม และความเท่าเทียมภายใต้กฎเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม ภาวะผู้นำแบบ

ดั้งเดิมนี้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในสังคมที่ซับซ้อนขึ้น รวมทั้งมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นอุปสรรคต่อนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง (Rainey, 2014)

ยุคที่ 2 การเปลี่ยนผ่านสู่ภาวะผู้นำเชิงคุณค่า (1980s-1990s)

เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นและภาครัฐถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดประสิทธิภาพ แนวคิดภาวะผู้นำจึงเริ่มเปลี่ยนผ่านจากการเน้นอำนาจและกระบวนการไปสู่การเน้นคุณค่าและผลลัพธ์ การปฏิรูปภาครัฐในช่วงทศวรรษ 1980-1990 นำไปสู่การเกิด New Public Management (NPM) ที่มุ่งนำหลักการตลาดและการจัดการแบบภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ เพื่อเน้นประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ และการมุ่งเน้นลูกค้า (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992) ภาวะผู้นำที่สอดคล้องกับ NPM คือ Strategic Leadership ที่สามารถกำหนดเป้าหมายที่วัดผลได้และบริหารผลการปฏิบัติงาน

ในช่วงเวลาเดียวกัน Bass (1985) ได้พัฒนาทฤษฎี Transformational Leadership ซึ่งเป็นการก้าวข้าม Transactional Leadership โดยเน้นว่าผู้นำต้องสร้างแรงบันดาลใจ (inspirational motivation) กระตุ้นสติปัญญา (intellectual stimulation) ให้ความใส่ใจรายบุคคล (individualized consideration) และมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (idealized influence) เพื่อยกระดับความตระหนักรู้และผลักดันให้บุคลากรทำงานเพื่อเป้าหมายที่กว้างกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (Bass & Riggio, 2006) แนวคิดนี้กลายเป็นกลไกสำคัญในการนำองค์กรภาครัฐไปสู่การปฏิรูป

นอกจากนี้ Moore (1995) ได้เสนอแนวคิด Public Value Theory ที่ท้าทายมุมมองแบบ NPM โดยเน้นว่าความสำเร็จของการบริหารงานภาครัฐไม่ได้วัดเพียงประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ต้องวัดจาก "คุณค่าสาธารณะ" (public value) ที่ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่ามีค่าสำคัญ ผู้นำจึงต้องสร้างสมดุลระหว่างสามองค์ประกอบ คือ การสร้างคุณค่าสาธารณะ การได้รับความชอบธรรมจากสิ่งแวดล้อมทางการเมือง และความสามารถในการปฏิบัติงาน (Moore, 2013) การเปลี่ยนผ่านนี้ทำให้ผู้นำไม่ได้ถูกมองแค่เป็นผู้จัดการ แต่เป็นผู้สร้างคุณค่าสาธารณะที่สร้างความชอบธรรมและแรงจูงใจให้บุคลากรมุ่งมั่นทำงานเพื่อเป้าหมายที่สูงส่ง

ยุคที่ 3 ภาวะผู้นำสมัยใหม่ (2000s-ปัจจุบัน)

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ภาวะผู้นำได้แตกแขนงและพัฒนาออกไปตามความท้าทายเฉพาะหน้าของโลกยุค VUCA โดยมีแนวคิดสำคัญหลายแนวคิดที่ได้รับความสนใจหลายประการ ได้แก่

ประการแรก Adaptive Leadership ของ Heifetz et al. (2009, 2017) เป็นภาวะผู้นำที่จำเป็นสำหรับการรับมือกับปัญหาที่ซับซ้อน (adaptive challenges) ที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการเดิม ผู้นำมีบทบาทในการระบุปัญหาที่แท้จริง รักษาความสมดุล และสร้างพื้นที่ให้ผู้คนที่เรียนรู้และปรับตัว

ประการที่สอง Servant Leadership ที่มีรากฐานจาก Greenleaf (1977) และได้รับการพัฒนาโดย Van Dierendonck (2011) เน้นการบริการ (serving) เป็นอันดับแรก โดยผู้นำมีบทบาทในการสนับสนุนการเติบโต การพัฒนา และความเป็นอยู่ที่ดีของผู้ใต้บังคับบัญชาและชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับการบริการสาธารณะที่เน้นการช่วยเหลือประชาชนเป็นหลัก

ประการที่สาม Ethical Leadership ที่ Brown et al. (2005) และ Kalshoven et al. (2011) พัฒนาขึ้น เน้นว่าผู้นำต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีทางศีลธรรม มีความซื่อสัตย์ และความยุติธรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างความไว้วางใจและความชอบธรรมในการบริหารภาครัฐ ประการที่สี่ Digital Leadership ที่ Westerman et al. (2014) และ Kane et al. (2019) เสนอขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการปฏิวัติดิจิทัล โดยผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ และข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการให้บริการ การตัดสินใจบนฐานข้อมูล และการสร้างช่องทางการสื่อสารแบบมีส่วนร่วมกับประชาชน

ประการสุดท้าย Networked Leadership หรือ Collaborative Leadership ที่ Agranoff และ McGuire (2003) และ Ansell และ Gash (2008) พัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่ซับซ้อนและข้ามขอบเขตขององค์กรเดียว ผู้นำต้องมี

ความสามารถในการสร้างและบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือ (network governance) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อระดมความรู้และทรัพยากรในการแก้ปัญหาาร่วมกัน การพัฒนาของภาวะผู้นำในยุคสมัยใหม่นี้สะท้อนให้เห็นว่าผู้นำภาครัฐต้องมีความสามารถหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ต้องสามารถบูรณาการภาวะผู้นำหลายรูปแบบเข้าด้วยกันเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่แน่นอนของโลกปัจจุบัน

แนวคิดภาวะผู้นำแบบบูรณาการใน 3 มิติ

มิติที่ 1 การปรับตัว (Adaptive Dimension)

มิติการปรับตัวเป็นองค์ประกอบสำคัญแรกของภาวะผู้นำแบบบูรณาการที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องพัฒนาเพื่อรับมือกับความท้าทายในยุค VUCA Heifetz et al. (2009, 2017) ได้พัฒนาแนวคิด Adaptive Leadership ที่เน้นความสามารถของผู้นำในการตอบสนองอย่างยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและไม่แน่นอน โดยแยกแยะความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่าง "ปัญหาทางเทคนิค" (Technical Problems) ที่มีวิธีแก้ไขที่ชัดเจนและสามารถใช้ความเชี่ยวชาญเดิมแก้ปัญหาได้ กับ "ความท้าทายเชิงการปรับตัว" (Adaptive Challenges) ที่ไม่มีคำตอบสำเร็จรูปและต้องอาศัยการเรียนรู้ การทดลอง และการเปลี่ยนแปลงกรอบความคิดและพฤติกรรมของทั้งผู้นำและผู้ตาม

ผู้นำเชิงการปรับตัวต้องมีความสามารถสามประการหลัก ประการแรก การรับรู้ (Sensing) คือความสามารถในการตรวจจับสัญญาณการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างไวต่อบริบท ผู้นำต้องสร้างระบบการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น ประการที่สอง การเรียนรู้ (Learning) คือความสามารถในการดึงบทเรียนจากประสบการณ์ ข้อมูลป้อนกลับ และความล้มเหลว โดยสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ที่ส่งเสริมการทดลองและยอมรับความผิดพลาดที่สร้างสรรค์ และประการที่สาม การตอบสนอง (Responding) คือความสามารถในการดำเนินการอย่างรวดเร็วและเหมาะสมโดยอาศัยข้อมูลและความเข้าใจที่ได้รับ ในบริบทของ อบต. ไทย ผู้บริหารต้องเผชิญกับความท้าทายเชิงการปรับตัวมากมาย เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย การจัดการกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือการปรับตัวให้ทันกับความคาดหวังของประชาชนที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วในยุคดิจิทัล

ความยืดหยุ่นทางปัญญา: พื้นฐานของการปรับตัว

ความยืดหยุ่นทางปัญญา (Cognitive Flexibility) เป็นรากฐานสำคัญของความสามารถในการปรับตัว ซึ่งมีแนวคิดที่เกี่ยวข้องหลายประการ ดังนี้

ประการแรก แนวคิด Growth Mindset ของ Dweck (2006) เน้นว่าผู้นำต้องมีความเชื่อว่าความสามารถและสติปัญญาสามารถพัฒนาได้ผ่านความพยายามและการเรียนรู้ แทนที่จะมองว่าเป็นสิ่งที่ตายตัว (Fixed Mindset) ผู้นำที่มี Growth Mindset จะมองความท้าทายเป็นโอกาสในการเรียนรู้ ไม่กลัวความล้มเหลว และพร้อมที่จะทดลองแนวทางใหม่ ๆ ซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญในการนำองค์กรท้องถิ่นข้ามผ่านความไม่แน่นอน

ประการที่สอง Systems Thinking ที่ Senge (2006) เสนอในแนวคิด Learning Organization เน้นความสามารถในการมองเห็นความเชื่อมโยงและผลกระทบแบบวงจรของปัญหาและการแก้ปัญหา แทนที่จะมองแบบเชิงเส้นตรง ผู้บริหารท้องถิ่นที่มี Systems Thinking จะเข้าใจว่าปัญหาหนึ่งมักเกี่ยวพันกับปัญหาอื่นๆ และการแก้ปัญหาในส่วนหนึ่งอาจสร้างปัญหาใหม่ในส่วนหนึ่งได้ การคิดเชิงระบบช่วยให้ผู้นำสามารถระบุจุดที่มีอิทธิพลสูง (leverage points) และออกแบบการแทรกแซงที่สร้างผลกระทบเชิงบวกอย่างยั่งยืน

ประการที่สาม Design Thinking ซึ่ง Bason (2010) และ Mintrom และ Luetjens (2016) ได้นำมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ เป็นกระบวนการแก้ปัญหาที่เน้นความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในความต้องการของผู้ใช้บริการ การสร้างแนวคิดที่หลากหลาย การสร้างต้นแบบอย่างรวดเร็ว และการทดสอบและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง กระบวนการนี้ช่วยให้ อบต. สามารถออกแบบ

บริการสาธารณะที่ตอบโจทย์ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและมีนวัตกรรมที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น

การเรียนรู้องค์กร: กลไกการสะสมความรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

การสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ตามแนวคิดของ Senge (2006) เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ความสามารถในการปรับตัวเป็นส่วนหนึ่งของ DNA ขององค์กร Senge เสนอหลักการห้าประการ (Five Disciplines) ที่ประกอบด้วย Personal Mastery (การพัฒนาตนเอง), Mental Models (การทบทวนกรอบความคิด), Shared Vision (วิสัยทัศน์ร่วม), Team Learning (การเรียนรู้เป็นทีม) และ Systems Thinking (การคิดเชิงระบบ) องค์กรท้องถิ่นที่เป็น Learning Organization จะสามารถเปลี่ยนประสบการณ์และข้อมูลเป็นความรู้ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ และปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง

Argyris และ Schön (1978) ได้แยกแยะความแตกต่างระหว่าง Single-Loop Learning ที่เป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดโดยปรับเปลี่ยนการกระทำภายใต้เป้าหมายเดิม กับ Double-Loop Learning ที่เป็นการตั้งคำถามและปรับเปลี่ยนเป้าหมาย ค่านิยม และสมมติฐานพื้นฐานขององค์กร สำหรับ อปท. ที่ต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ ๆ การพัฒนาความสามารถใน Double-Loop Learning เป็นสิ่งจำเป็น เช่น การทบทวนว่าบทบาทและภารกิจของ อปท. ควรเป็นอย่างไรในยุคดิจิทัล หรือการตั้งคำถามว่าวิธีการให้บริการแบบเดิมยังเหมาะสมหรือไม่

การจัดการความรู้ (Knowledge Management) ในท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการทำให้การเรียนรู้เป็นระบบและยั่งยืน ซึ่งรวมถึงการจัดเก็บความรู้ที่ได้จากโครงการต่าง ๆ การแบ่งปันแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ระหว่างหน่วยงานภายใน อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกัน รวมทั้งการสร้างระบบที่ช่วยให้บุคลากรใหม่สามารถเข้าถึงความรู้ที่สะสมไว้ได้อย่างรวดเร็ว

การจัดการวิกฤติและความยืดหยุ่นขององค์กร

ความยืดหยุ่นขององค์กร (Organizational Resilience) ตามแนวคิดของ Wildavsky (1991) และ Boin et al. (2016) หมายถึงความสามารถขององค์กรในการรับมือ ฟื้นตัว และเรียนรู้จากวิกฤติ องค์กรที่มีความยืดหยุ่นสูงไม่เพียงแต่สามารถรอดพ้นจากวิกฤติ แต่ยังสามารถใช้วิกฤติเป็นโอกาสในการปรับปรุงและพัฒนาให้แข็งแกร่งขึ้น สำหรับ อปท. การสร้างความยืดหยุ่นรวมถึงการมีแผนสำรองสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Business Continuity Management) การกระจายความเสี่ยง การสร้างทีมงานที่สามารถทำงานได้หลากหลายบทบาท และการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่สามารถให้ความช่วยเหลือในยามวิกฤติ

Crisis Leadership ตามแนวคิดของ Boin และ 't Hart (2003) เน้นว่าผู้นำในยามวิกฤติต้องมีความสามารถห้าประการ ได้แก่ การรับรู้วิกฤติก่อนที่จะรุนแรง (Sense Making) การตัดสินใจภายใต้ความไม่แน่นอนและกดดันสูง (Decision Making Under Pressure) การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความเข้าใจและความมั่นใจ (Meaning Making) การยุติวิกฤติและฟื้นฟูสู่สภาวะปกติ (Terminating Crisis) และการเรียนรู้เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับวิกฤติครั้งต่อไป (Learning) การจัดการวิกฤติ COVID-19 ของ อปท. หลายแห่งในประเทศไทยได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาวะผู้นำในยามวิกฤติ อปท. ที่ประสบความสำเร็จมักมีผู้นำที่สามารถตัดสินใจรวดเร็ว สื่อสารชัดเจน ประสานงานกับหลายภาคส่วน และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานได้อย่างยืดหยุ่น

ภาวะผู้นำเชิงดิจิทัล: การใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มความสามารถในการปรับตัว

ในยุคการปฏิวัติดิจิทัล ภาวะผู้นำเชิงดิจิทัล (Digital Leadership) กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของความสามารถในการปรับตัว Westerman et al. (2014) ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้นำดิจิทัลไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค แต่ต้องมี Digital Literacy และความเข้าใจในศักยภาพของเทคโนโลยีที่สามารถนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานและการให้บริการ ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ในการใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างคุณค่าให้กับประชาชน ไม่ใช่เพียงแค่ทำให้งานเดิมเร็วขึ้นหรือถูกลง Gil-Garcia et al. (2018) เน้นว่า E-Government Leadership ต้องสามารถขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทั้งองค์กรเพื่อรองรับ

การทำงานแบบดิจิทัล ซึ่งรวมถึงการปรับโครงสร้างองค์กร การพัฒนาทักษะบุคลากร การปรับปรุงกระบวนการทำงาน และการสร้างวัฒนธรรมที่เปิดรับนวัตกรรม นอกจากนี้ Janssen et al. (2017) ได้เน้นความสำคัญของ Data-Driven Decision Making ที่ผู้นำต้องสามารถใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) และเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลในการทำความเข้าใจปัญหา คาดการณ์แนวโน้ม และตัดสินใจอย่างมีหลักฐานรองรับ

สำหรับ อปท. ไทย การนำเทคโนโลยี Smart City มาใช้เป็นตัวอย่างที่ดีของการประยุกต์ใช้ภาวะผู้นำเชิงดิจิทัลเพื่อเพิ่มความสามารถในการปรับตัว เช่น การใช้ระบบเซ็นเซอร์ตรวจวัดคุณภาพอากาศหรือระดับน้ำแบบเรียลไทม์ช่วยให้ อปท. สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างรวดเร็ว หรือการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนช่วยให้ อปท. สามารถปรับนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที

การบูรณาการความสามารถทั้งห้าด้านของมิติการปรับตัว ได้แก่ ความเข้าใจพื้นฐานของ Adaptive Leadership ความยืดหยุ่นทางปัญญา การเรียนรู้องค์กร การจัดการวิกฤติและความยืดหยุ่น และภาวะผู้นำเชิงดิจิทัล จะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถนำพา อปท. ข้ามผ่านความท้าทายและความไม่แน่นอนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างสรรค์

มิติที่ 2 การสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value Dimension)

มิติการสร้างคุณค่าสาธารณะเป็นหัวใจสำคัญของภาวะผู้นำในภาครัฐสมัยใหม่ที่เปลี่ยนจุดเน้นจากการบริหารจัดการทรัพยากรและกระบวนการไปสู่การสร้างคุณค่าที่เป็นรูปธรรมให้กับประชาชนและสังคม Moore (1995, 2013) ได้พัฒนา Public Value Framework ที่ท้าทายแนวคิด New Public Management โดยเสนอว่าความสำเร็จของการบริหารภาครัฐไม่ได้วัดเพียงจากประสิทธิภาพ (efficiency) หรือความประหยัด (economy) เท่านั้น แต่ต้องวัดจาก "คุณค่าสาธารณะ" (public value) ที่ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่ามีคุณค่าและคุ้มค่า คุณค่าสาธารณะนี้อาจมาในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การปรับปรุงคุณภาพชีวิต ความปลอดภัย ความเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมที่ดี หรือความภาคภูมิใจในชุมชน

Moore เสนอ "สามเหลี่ยมยุทธศาสตร์" (Strategic Triangle) ที่ผู้นำต้องบริหารจัดการอย่างสมดุล ประกอบด้วย 3 ด้าน ได้แก่ ประการแรก Public Value (คุณค่าสาธารณะ) คือสิ่งที่องค์กรต้องการสร้างให้กับสังคม ประการที่สอง Legitimacy and Support (ความชอบธรรมและการสนับสนุน) คือการได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งรวมถึงสภาท้องถิ่น ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประการที่สามคือ Operational Capacity (ความสามารถในการปฏิบัติงาน) ที่หมายถึงทรัพยากรและความสามารถขององค์กรในการนำไปปฏิบัติจริง ผู้นำที่มีประสิทธิภาพต้องสามารถสร้างและรักษาสมดุลระหว่างสามด้านนี้ โดยไม่เน้นด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไป

Kelly et al. (2002) ได้พัฒนาแนวคิด Public Value Chain ที่อธิบายกระบวนการสร้างคุณค่าสาธารณะตั้งแต่การนำทรัพยากรเข้า (inputs) ผ่านกระบวนการต่างๆ (processes) สู่ผลผลิต (outputs) และสุดท้ายคือผลลัพธ์ (outcomes) ที่เป็นคุณค่าสาธารณะที่แท้จริง การเข้าใจห่วงโซ่คุณค่านี้ช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถออกแบบและบริหารจัดการกระบวนการทำงานให้สร้างคุณค่าสูงสุด

การกำหนดและวัดคุณค่าสาธารณะ: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ

การนำแนวคิด Public Value ไปสู่การปฏิบัติต้องเริ่มจากการระบุ Public Value Outcomes ที่ชัดเจน Bryson et al. (2014) เสนอว่าผู้นำต้องมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดว่าอะไรคือคุณค่าสาธารณะที่แท้จริงสำหรับชุมชนของตน ไม่ใช่การสันนิษฐานเองฝ่ายเดียว กระบวนการนี้ต้องการการฟังอย่างตั้งใจ (active listening) การเจรจาต่อรอง (negotiation) และการสร้างฉันทามติ (consensus building) เพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างกลุ่มอาจมีมุมมองเกี่ยวกับคุณค่าที่แตกต่างกัน

Van Dooren et al. (2015) ได้เสนอแนวทาง Performance Management แบบใหม่ที่เน้น Outcome-Based Evaluation มากกว่าการวัดเพียง outputs หรือ activities การประเมินผลแบบใหม่นี้มุ่งตอบคำถามว่า "โครงการหรือบริการ

นี้สร้างการเปลี่ยนแปลงอะไรให้กับชีวิตของประชาชน?" มากกว่า "เราทำกิจกรรมไปกี่ครั้งหรือให้บริการกี่ราย?" ตัวอย่างเช่น แทนที่จะวัดว่า อปท. จัดอบรมอาชีพให้ผู้สูงอายุกี่ครั้ง ควรวัดว่ามีผู้สูงอายุที่รายที่สามารถสร้างรายได้จากอาชีพที่ได้รับการอบรม หรือมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างไร การเปลี่ยนแปลงนี้ต้องการการพัฒนาตัวชี้วัด (indicators) และระบบการเก็บข้อมูลที่เหมาะสม รวมทั้งการใช้วิธีการประเมินผลกระทบ (impact evaluation) ที่สามารถแยกแยะว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมาจากโครงการของ อปท. จริงหรือไม่

การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง: การออกแบบบริการที่ตอบโจทย์

การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centric Approach) เป็นกลยุทธ์สำคัญในการสร้างคุณค่าสาธารณะที่แท้จริง Norman (2013) ได้เสนอหลักการ User-Centered Design ที่เน้นการทำความเข้าใจความต้องการ ความคาดหวัง และประสบการณ์ของผู้ใช้บริการอย่างลึกซึ้งก่อนที่จะออกแบบบริการ กระบวนการนี้เริ่มจากการสังเกต การสัมภาษณ์ และการใช้ชีวิตร่วมกับประชาชนเพื่อเข้าใจบริบทของปัญหาอย่างแท้จริง

Osborne et al. (2013) ได้พัฒนาแนวคิด Service Design ในภาครัฐที่นำหลักการจากภาคเอกชนมาปรับใช้ โดยเน้นการออกแบบบริการที่มองจากมุมมองของผู้ใช้บริการตั้งแต่ต้นจนจบ เครื่องมือสำคัญคือ Customer Journey Mapping ที่วิเคราะห์ทุกจุดสัมผัส (touchpoints) ระหว่างประชาชนกับ อปท. ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบบริการ และระบุจุดที่สร้างความยุ่งยาก (pain points) หรือความพึงพอใจ เพื่อนำมาปรับปรุง ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ประสบการณ์ของประชาชนในการขอใบอนุญาตก่อสร้าง อาจพบว่าความยุ่งยากไม่ได้อยู่ที่ขั้นตอนการยื่นเอกสารเท่านั้น แต่อยู่ที่การหาข้อมูลว่าต้องเตรียมเอกสารอะไรบ้าง หรือความไม่แน่ใจว่าใบอนุญาตจะอนุมัติหรือไม่ การเข้าใจนี้จะช่วยให้ อปท. สามารถออกแบบบริการที่ช่วยเหลือประชาชนได้ตรงจุด เช่น การจัดทำคู่มือที่เข้าใจง่าย การให้คำปรึกษาก่อนยื่นคำขอ หรือการแจ้งสถานะความคืบหน้าอย่างสม่ำเสมอ

ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ: รากฐานของความไว้วางใจ

ความโปร่งใส (Transparency) และความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นรากฐานสำคัญของความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและประชาชน Hood (2010) และ Yu และ Robinson (2012) ได้ชี้ให้เห็นว่า Open Government ไม่ใช่เพียงการเปิดเผยข้อมูล แต่เป็นการสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใสที่แผ่อยู่ในทุกกระบวนการทำงาน สำหรับ อปท. ความโปร่งใสหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลสำคัญ เช่น งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ผลการดำเนินโครงการ และข้อมูลการประชุม ในรูปแบบที่ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย

Janssen et al. (2012) ได้เสนอแนวคิด Open Data Initiatives ที่ อปท. ไม่เพียงแต่เปิดเผยข้อมูล แต่ยังจัดทำในรูปแบบที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ (machine-readable format) เพื่อให้ นักพัฒนา นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไปสามารถนำข้อมูลไปวิเคราะห์ สร้างแอปพลิเคชัน หรือตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ ในขณะที่ความรับผิดชอบนั้น Bovens (2007) และ Romzek และ Dubnick (2014) ได้พัฒนา Accountability Mechanisms ที่หลากหลาย ทั้งการรับผิดชอบทางการเมือง (ต่อสภาท้องถิ่นและประชาชน), การรับผิดชอบทางกฎหมาย (ต่อกฎหมายและศาล), การรับผิดชอบทางวิชาชีพ (ต่อมาตรฐานวิชาชีพ), และการรับผิดชอบทางสังคม (ต่อบรรทัดฐานทางสังคมและความคาดหวัง)

การมีส่วนร่วมและการสร้างร่วม: จากผู้รับบริการสู่ผู้ร่วมสร้าง

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Governance) เป็นกลไกสำคัญในการสร้างคุณค่าสาธารณะที่มีความชอบธรรมและตอบสนองความต้องการที่แท้จริง Fung (2006, 2015) ได้พัฒนา Democracy Cube ที่อธิบายว่าการมีส่วนร่วมมีหลายรูปแบบและระดับ ตั้งแต่การให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ ไปจนถึงการตัดสินใจร่วมกัน ผู้นำต้องเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับบริบทและประเด็นที่กำลังดำเนินการ แนวคิด Co-Production และ Co-Creation ที่ Osborne et al. (2016) พัฒนาขึ้นเป็นการก้าวไกลกว่าการมีส่วนร่วมแบบ

ดั้งเดิม โดยมองประชาชนเป็น "ผู้ร่วมผลิต" (co-producer) บริการสาธารณะ ไม่ใช่เพียงผู้รับบริการเท่านั้น ตัวอย่างเช่น โครงการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่างบประมาณส่วนหนึ่งของ อปท. ควรนำไปใช้ในโครงการใด หรือโครงการดูแลผู้สูงอายุโดยชุมชนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนของตนเอง ซึ่งนอกจากจะช่วยลดภาระของ อปท. แล้ว ยังสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและสร้างสายสัมพันธ์ในชุมชนอีกด้วย

Dryzek (2010) ได้เสนอแนวคิด Deliberative Democracy ที่เน้นการสนทนาแลกเปลี่ยนและการใช้เหตุผลร่วมกัน (deliberation) เพื่อหาข้อสรุปที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ กระบวนการนี้ต้องการการอำนวยความสะดวก (facilitation) ที่ดี การสร้างพื้นที่ปลอดภัยที่ทุกคนกล้าแสดงความคิดเห็น และการฟังอย่างตั้งใจจากทุกฝ่าย

ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม: กุญแจสู่ความไว้วางใจ

ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม (Ethical Leadership) เป็นรากฐานสำคัญของการสร้างคุณค่าสาธารณะที่ยั่งยืน Brown et al. (2005) ได้กำหนดว่าผู้นำเชิงจริยธรรมต้อง (1) เป็นแบบอย่างที่ดีในการประพฤติตนอย่างมีจริยธรรม (2) สื่อสารเกี่ยวกับจริยธรรมอย่างสม่ำเสมอ (3) ส่งเสริมพฤติกรรมทางจริยธรรมผ่านการให้รางวัลและการลงโทษ และ (4) คำนึงถึงผลกระทบทางจริยธรรมของการตัดสินใจ สำหรับผู้บริหารท้องถิ่น การเป็นแบบอย่างทางจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญเป็นพิเศษเพราะมีความใกล้ชิดกับประชาชนและถูกจับตามองอยู่ตลอดเวลา

Huberts (2018) ได้เน้นความสำคัญของ Integrity (ความซื่อสัตย์สุจริต) และ Anti-Corruption (การต่อต้านการทุจริต) ในภาครัฐท้องถิ่น ซึ่งต้องการทั้งระบบป้องกัน เช่น การแยกอำนาจหน้าที่ การตรวจสอบถ่วงดุล และความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง และการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่ยอมรับการทุจริตในทุกรูปแบบ นอกจากนี้ Perry และ Wise (1990) ได้พัฒนาแนวคิด Public Service Motivation ที่อธิบายว่าบุคลากรภาครัฐที่มีแรงจูงใจในการรับใช้สาธารณะจะมีความมุ่งมั่นในการสร้างคุณค่าสาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว ผู้นำต้องสามารถปลูกฝังและรักษา Public Service Motivation นี้ในตนเองและในทีมงาน

การบูรณาการองค์ประกอบทั้งหกด้านของมิติการสร้างคุณค่าสาธารณะ ได้แก่ การเข้าใจทฤษฎี Public Value การวัดคุณค่าอย่างเป็นรูปธรรม การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมและการสร้างร่วม และภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม จะช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถนำพา อปท. ไปสู่การเป็นองค์กรที่สร้างคุณค่าที่แท้จริงให้กับประชาชนและสังคมอย่างยั่งยืน

มิติที่ 3 การนำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership Dimension)

มิติการนำเชิงยุทธศาสตร์เป็นองค์ประกอบที่สามของภาวะผู้นำแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงความสามารถในการปรับตัวและการสร้างคุณค่าสาธารณะเข้ากับการมองภาพอนาคตและการขับเคลื่อนองค์กรไปสู่เป้าหมายอย่างเป็นระบบ Boal และ Hooijberg (2001) ได้นิยาม Strategic Leadership ว่าเป็นความสามารถของผู้นำในการคาดการณ์ วิสัยทัศน์ รักษาความยืดหยุ่น คิดอย่างเป็นยุทธศาสตร์ และทำงานร่วมกับผู้อื่นเพื่อริเริ่มการเปลี่ยนแปลงที่จะสร้างอนาคตที่ดีกว่าสำหรับองค์กร ผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อสถานการณ์ปัจจุบัน แต่ยังสามารถมองเห็นและสร้างอนาคตที่ต้องการ

Poister et al. (2010) ได้พัฒนารอบแนวคิด Strategic Management ในภาครัฐที่เน้นความแตกต่างจากภาคเอกชน โดยชี้ให้เห็นว่าการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ในภาครัฐต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการที่ซับซ้อนกว่า ได้แก่ การมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายและมีความคาดหวังที่แตกต่างกัน การทำงานภายใต้กรอบกฎหมายและการเมืองที่เข้มงวด การต้องสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความเป็นธรรม และการวัดความสำเร็จที่ซับซ้อนกว่าการวัดผลกำไร Bryson (2018) และ Joyce (1999) ได้เสนอ Public Sector Strategy ที่เน้นกระบวนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วม การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมอย่างรอบด้าน การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ และการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติผ่านการจัดสรรทรัพยากรและการจัดการผลการปฏิบัติงาน

สำหรับ อปท. ไทย การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ต้องสามารถเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และความต้องการเฉพาะของชุมชนท้องถิ่น ผู้นำต้องมีความสามารถในการแปลงนโยบายระดับมหภาค (macro-level policies) มาเป็นยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่นที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและสร้างคุณค่าให้กับประชาชน

การกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทาง: การสร้างภาพอนาคตที่สร้างแรงบันดาลใจ

Visionary Leadership ตามแนวคิดของ Nanus (1992) เน้นความสำคัญของการมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน น่าเชื่อ และสร้างแรงบันดาลใจ วิสัยทัศน์ที่ดีต้องตอบคำถามสามข้อ คือ "เราต้องการให้ท้องถิ่นของเราเป็นอย่างไรในอนาคต" "ทำไมเราต้องการเป็นเช่นนั้น" และ "เราจะไปถึงจุดนั้นได้อย่างไร" วิสัยทัศน์ที่มีประสิทธิภาพต้องเป็นมากกว่าข้อความที่สวยงาม แต่ต้องสามารถแปลงเป็นเป้าหมายและแผนปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ ผู้นำต้องสื่อสารวิสัยทัศน์อย่างสม่ำเสมอและสร้างความเข้าใจร่วมกับบุคลากรและประชาชน เพื่อให้ทุกคนเห็นทิศทางเดียวกันและมุ่งมั่นทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

Strategic Foresight ที่ Wilkinson และ Kupers (2013) เสนอเป็นกระบวนการที่เป็นระบบในการมองไปข้างหน้า และเตรียมพร้อมสำหรับอนาคตที่เป็นไปได้หลายแบบ ไม่ใช่การพยากรณ์อนาคตแบบเดียว แต่เป็นการสำรวจแนวโน้ม ความไม่แน่นอน และสัญญาณการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น เครื่องมือสำคัญคือ Scenario Planning ที่สร้างสถานการณ์อนาคตที่เป็นไปได้หลายแบบ (เช่น สถานการณ์ที่ดีที่สุด สถานการณ์ที่แย่ที่สุด และสถานการณ์ที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด) และวางแผนว่าจะตอบสนองอย่างไรในแต่ละสถานการณ์

ในบริบทท้องถิ่นไทย Scenario Planning อาจใช้ในการเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงสำคัญ เช่น อนาคตของการท่องเที่ยวหลัง COVID-19 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อการเกษตร หรือผลจากการเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ การมี Scenario Plans ที่หลากหลายช่วยให้ อปท. สามารถปรับตัวได้รวดเร็วเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป

การบริหารเชิงหลักฐาน: การตัดสินใจด้วยข้อมูลและเหตุผล

Evidence-Based Management เป็นแนวทางที่ Head (2008) และ Nutley et al. (2007) เสนอขึ้นเพื่อยกระดับคุณภาพการตัดสินใจในภาครัฐ โดยเน้นว่าการตัดสินใจควรอ้างอิงจากหลักฐานเชิงประจักษ์มากกว่าสัญชาตญาณ ประสบการณ์ หรือความเห็นส่วนตัวเพียงอย่างเดียว หลักฐานที่ใช้อาจมาจากหลายแหล่ง เช่น งานวิจัย สถิติ ข้อมูลจากการติดตามประเมินผล ประสบการณ์จากพื้นที่อื่น และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ การบริหารเชิงหลักฐานไม่ได้หมายความว่าข้อมูลจะตัดสินใจแทนผู้นำ แต่ข้อมูลเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ผู้นำตัดสินใจได้อย่างมีข้อมูลรองรับ

Moynihan และ Lavertu (2012) ได้ศึกษา Performance Information Use และพบว่า การที่องค์กรมีข้อมูลผลการปฏิบัติงานไม่ได้รับประกันว่าข้อมูลจะถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจ ผู้นำต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมการใช้ข้อมูล มีระบบที่ทำให้การเข้าถึงและเข้าใจข้อมูลเป็นเรื่องง่าย และสร้างความไว้วางใจว่าข้อมูลจะไม่ถูกนำไปใช้เพื่อลงโทษ แต่เพื่อการเรียนรู้และปรับปรุง นอกจากนี้ Impact Evaluation และ Theory of Change เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ อปท. เข้าใจว่าโครงการหรือนโยบายสร้างผลกระทบอะไร อย่างไร และทำไม ความเข้าใจนี้ช่วยให้สามารถปรับปรุงโครงการหรือขยายผลไปยังพื้นที่อื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับ อปท. ไทย การพัฒนาความสามารถในการบริหารเชิงหลักฐานต้องการการลงทุนในระบบข้อมูล การพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ข้อมูลของบุคลากร และการสร้างความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานวิจัยที่สามารถสนับสนุนการประเมินผลโครงการอย่างมีคุณภาพ

การจัดสรรทรัพยากรและความสามารถองค์กร: การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ

การจัดสรรทรัพยากรเป็นกลไกสำคัญในการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ Anthony และ Young (2003) ได้เสนอ Resource Allocation Frameworks ที่เน้นว่างบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ต้องสะท้อนลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร ผู้นำต้องมีความกล้าหาญในการตัดสินใจว่ากิจกรรมหรือโครงการใดควรได้รับทรัพยากรมากกว่า และกิจกรรมใด

ควรลดหรือยุติเพื่อนำทรัพยากรไปใช้กับสิ่งที่สำคัญกว่า การจัดสรรทรัพยากรเป็นเรื่องที่ท้าทายเพราะมักมีแรงกดดันทางการเมืองและความคาดหวังที่แตกต่างกันจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

Teece et al. (1997) ได้เสนอแนวคิด Dynamic Capabilities ที่เน้นว่าความสามารถขององค์กรในการสร้างคุณค่าไม่ได้ขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่มีอยู่เท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบูรณาการ สร้าง และปรับโครงสร้างทรัพยากรและความสามารถเหล่านั้นให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ผู้นำเชิงยุทธศาสตร์จึงต้องไม่เพียงบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ แต่ต้องพัฒนาความสามารถใหม่ๆ ขององค์กรอย่างต่อเนื่อง เช่น ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ความสามารถในการทำงานร่วมกับหลายภาคส่วน หรือความสามารถในการออกแบบบริการที่เน้นผู้ใช้เป็นศูนย์กลาง

Strategic Human Resource Management เป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาความสามารถองค์กร ผู้นำต้องสามารถดึงดูด พัฒนา และรักษานักวิชาการที่มีความสามารถสูง สร้างระบบการประเมินผลและให้รางวัลที่สนับสนุนเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมการเรียนรู้และนวัตกรรม สำหรับ อบปท. ที่มีข้อจำกัดในการจ้างงานและค่าตอบแทน การพัฒนานักวิชาการที่มีอยู่และการสร้างแรงจูงใจที่ไม่ใช่เงินจึงมีความสำคัญเป็นพิเศษ

การบริหารเครือข่ายความร่วมมือ: การทำงานข้ามขอบเขต

ในโลกที่ปัญหาความซับซ้อนและข้ามขอบเขตขององค์กรเดียว Network Governance กลายเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ปัญหา Provan และ Kenis (2008) และ Emerson et al. (2012) ได้พัฒนาทฤษฎี Network Governance ที่อธิบายว่าเครือข่ายความร่วมมือสามารถมีโครงสร้างและการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ตั้งแต่แบบกระจายอำนาจที่ทุกองค์กรมีความเท่าเทียมกัน ไปจนถึงแบบมีองค์กรหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลัก การเลือกรูปแบบที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหา ความไว้วางใจระหว่างองค์กร และทรัพยากรที่มีอยู่

Ansell และ Gash (2008) และ Crosby และ Bryson (2010) ได้พัฒนาแนวคิด Collaborative Leadership ที่เน้นทักษะเฉพาะที่ผู้นำต้องใช้ในการทำงานแบบความร่วมมือ ได้แก่ ความสามารถในการสร้างความไว้วางใจ (trust building), การเป็นกลาง (neutrality), การอำนวยความสะดวก (facilitation), และการสร้างฉันทามติ (consensus building) ผู้นำแบบความร่วมมือต้องยอมรับว่าตนเองไม่ได้มีคำตอบทั้งหมดและต้องการความรู้และทรัพยากรจากผู้อื่น ต้องมีความอดทนเพราะกระบวนการทำงานร่วมกันมักใช้เวลาานกว่าการทำงานคนเดียว และต้องยอมแบ่งปันความสำเร็จกับผู้ร่วมงาน

Bryson et al. (2015) ได้เสนอแนวคิด Public-Private-People Partnerships (4Ps) ที่ขยายจาก Public-Private Partnership แบบดั้งเดิมโดยเพิ่มมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม การทำงานแบบ 4Ps ช่วยให้สามารถระดมทรัพยากรและความรู้จากทุกภาคส่วนมาแก้ปัญหาาร่วมกัน ตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาพื้นที่สาธารณะที่ อบปท. ร่วมมือกับภาคเอกชนในการลงทุนและบริหารจัดการ ขณะที่ประชาชนและองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการออกแบบและดูแลรักษา

สำหรับ อบปท. ไทย การสร้างเครือข่ายความร่วมมือเป็นสิ่งจำเป็นในหลายบริบท เช่น การจัดการน้ำที่ต้องประสานงานระหว่าง อบปท. หลายแห่งในลุ่มน้ำเดียวกัน การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ต้องร่วมมือกับภาคเอกชนและชุมชน หรือการจัดการขยะที่ต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

การนำการเปลี่ยนแปลง: การทำให้ยุทธศาสตร์เป็นจริง

การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมักต้องการการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน โครงสร้าง หรือแม้กระทั่งวัฒนธรรมองค์กร Kotter (1996, 2012) ได้เสนอกระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์กรแปดขั้นตอนที่เริ่มจากการสร้างความรู้สึกร่วมกัน สร้างกลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ สื่อสารวิสัยทัศน์ ให้อำนาจในการดำเนินการ สร้างความสำเร็จระยะสั้น รวมผลสำเร็จและสร้างการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม และสุดท้ายคือฝังการเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมองค์กร กระบวนการนี้เน้นว่าการเปลี่ยนแปลงต้องทำอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ไม่สามารถข้ามขั้นตอนได้

Lewin (1947) ได้เสนอโมเดลการเปลี่ยนแปลงที่เรียบง่ายแต่ทรงพลัง ประกอบด้วยสามขั้นตอน คือ Unfreeze

(ละลายสถานะเดิม) โดยสร้างความตระหนักถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง Change (เปลี่ยนแปลง) โดยนำวิธีการใหม่มาใช้และสนับสนุนให้คนปรับตัว และ Refreeze (ตรึงสถานะใหม่) โดยทำให้การเปลี่ยนแปลงกลายเป็นวิธีการทำงานปกติใหม่ ในบริบทปัจจุบันที่การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง บางนักวิชาการเสนอว่าควรอยู่ในสถานะ "Continuous Unfreezing" มากกว่าการ Refreeze เพราะจะต้องเปลี่ยนแปลงอีกเร็ว ๆ นี้

Bass และ Riggio (2006) ได้เชื่อมโยง Transformational Leadership กับการเปลี่ยนแปลงองค์กร โดยเห็นว่าผู้นำแบบ Transformational สามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ตามยอมรับและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงจะสร้างความไม่สะดวกในระยะสั้น ผ่านการสื่อสารวิสัยทัศน์ที่สร้างแรงบันดาลใจ การให้ความสำคัญกับบุคคล และการเป็นแบบอย่าง

Schein (2010) ได้เน้นว่าการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนต้องเข้าถึงระดับ Organizational Culture ซึ่งประกอบด้วยสามระดับ คือ Artifacts (สิ่งที่มองเห็นได้ เช่น โครงสร้าง กระบวนการ), Espoused Values (ค่านิยมที่ประกาศ เช่น พันธกิจ วิสัยทัศน์), และ Basic Assumptions (ความเชื่อพื้นฐานที่ฝังลึก) การเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงต้องเข้าถึงระดับ Basic Assumptions ซึ่งต้องใช้เวลาและความพยายามมาก สำหรับ อปท. การสร้างวัฒนธรรมที่เน้นการสร้างคุณค่าสาธารณะ การเรียนรู้ และนวัตกรรม เป็นสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่ความสำเร็จอย่างยั่งยืน

การบูรณาการองค์ประกอบทั้งหกด้านของมิติการนำเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทาง การบริหารเชิงหลักฐาน การจัดสรรทรัพยากรและความสามารถองค์กร การบริหารเครือข่ายความร่วมมือ และการนำการเปลี่ยนแปลง จะช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถนำพา อปท. ไปสู่อนาคตที่ต้องการอย่างเป็นระบบ มีทิศทาง และยั่งยืน

การบูรณาการทั้งสามมิติสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น

ความสัมพันธ์และการเสริมกำลังกันระหว่างสามมิติ

การพัฒนาภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นในยุคการเปลี่ยนแปลงไม่สามารถเน้นเพียงมิติใดมิติหนึ่งได้ แต่ต้องอาศัยการบูรณาการทั้งสามมิติเข้าด้วยกันอย่างกลมกลืน ทั้งมิติการปรับตัว (Adaptive Dimension) มิติการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value Dimension) และมิติการนำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership Dimension) มีความสัมพันธ์และเสริมกำลังกัน (synergistic relationships) ในหลายลักษณะที่สำคัญ

ความสัมพันธ์แบบเสริมกำลัง (Complementary Relationships)

ประการแรก มิติการปรับตัวช่วยเสริมมิติการสร้างคุณค่าสาธารณะ โดยความสามารถในการรับรู้และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้ อปท. สามารถปรับบริการและโครงการให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ในช่วงวิกฤติ COVID-19 อปท. ที่มีความสามารถในการปรับตัวสูงสามารถเปลี่ยนวิธีการให้บริการจากแบบเผชิญหน้าเป็นแบบออนไลน์ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งช่วยรักษาคุณค่าสาธารณะในด้านความต่อเนื่องของการบริการและความปลอดภัยของประชาชน ในทางกลับกัน การยึดมั่นในการสร้างคุณค่าสาธารณะก็ช่วยให้การปรับตัวมีทิศทางและจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงเพียงเพื่อการเปลี่ยนแปลง แต่เป็นการปรับตัวเพื่อสร้างคุณค่าให้กับประชาชนอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง มิติการนำเชิงยุทธศาสตร์ช่วยให้การปรับตัวไม่เป็นเพียงการตอบสนองเฉพาะหน้า แต่เป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนตัวไปสู่วิสัยทัศน์ระยะยาว การมี Strategic Foresight ช่วยให้ผู้นำสามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงล่วงหน้าและเตรียมพร้อม ไม่ใช่รอจนถึงวิกฤติจึงค่อยปรับตัว ตัวอย่างเช่น อปท. ที่มองเห็นแนวโน้มสังคมสูงวัยล่วงหน้าสามารถเริ่มพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการที่เหมาะสมก่อนที่ปัญหาจะรุนแรง ในขณะเดียวกัน ความสามารถในการปรับตัวก็ช่วยให้การนำเชิงยุทธศาสตร์มีความยืดหยุ่น ผู้นำสามารถปรับยุทธศาสตร์เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงโดยไม่ยึดติดกับแผนเดิมอย่าง

เครื่องคิด

ประการที่สาม การสร้างคุณค่าสาธารณะช่วยให้การนำเชิงยุทธศาสตร์มีความชอบธรรมและการสนับสนุนจากประชาชน เมื่อประชาชนเห็นว่า อปท. สร้างคุณค่าที่เป็นรูปธรรมให้กับชีวิตของพวกเขา เช่น การปรับปรุงคุณภาพอากาศ การลดอาชญากรรม หรือการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ พวกเขาจะสนับสนุนวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของผู้นำ ทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เป็นไปได้อย่างราบรื่น ในทางกลับกัน การมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนช่วยให้การสร้างคุณค่าสาธารณะมีความสอดคล้องและเป็นระบบ ไม่ใช่การทำให้โครงการแบบกระจัดกระจายที่ไม่เชื่อมโยงกัน

การถ่วงดุลและความสมดุล (Trade-offs and Balance)

แม้สามมิติจะเสริมกำลังกัน แต่ก็มีสถานการณ์ที่ผู้นำต้องสร้างสมดุลระหว่างมิติต่างๆ ตัวอย่างเช่น การปรับตัวอย่างรวดเร็วอาจขัดแย้งกับการรักษาความมั่นคงและความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์ระยะยาว หากเปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไป อาจทำให้บุคลากรและประชาชนสับสนและขาดความมั่นใจ ผู้นำจึงต้องแยกแยะว่าสถานการณ์ใดต้องการการปรับตัวอย่างรวดเร็ว และสถานการณ์ใดควรยึดมั่นในแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้

อีกตัวอย่างหนึ่งคือความตึงเครียดระหว่างการสร้างคุณค่าสาธารณะระยะสั้นกับระยะยาว การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานระยะยาวอาจไม่สร้างคุณค่าที่ประชาชนรับรู้ได้ทันทีที่เหมือนกับการจัดงานเทศกาลหรือการแจกเงินช่วยเหลือ แต่กลับสร้างคุณค่าที่ยั่งยืนในระยะยาว ผู้นำต้องสามารถสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับการลงทุนระยะยาว ขณะเดียวกันก็ต้องมีโครงการระยะสั้นที่แสดงให้เห็นถึงการตอบสนองต่อความต้องการเร่งด่วน

นอกจากนี้ ยังมีความตึงเครียดระหว่างการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างคุณค่าสาธารณะ) กับความเร็วในการตัดสินใจ (ซึ่งจำเป็นสำหรับการปรับตัว) การปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียดใช้เวลานาน แต่ในสถานการณ์วิกฤติอาจไม่มีเวลาเพียงพอ ผู้นำต้องมีดุลยพินิจในการเลือกใช้กระบวนการที่เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์

กรอบแนวคิด AVS Leadership Framework: แบบจำลองเชิงแนวคิดภาวะผู้นำแบบบูรณาการสามมิติ

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้างต้น บทความนี้เสนอ "กรอบภาวะผู้นำแบบบูรณาการสามมิติ" หรือ AVS Leadership Framework ซึ่งย่อมาจาก Adaptive-Value-Strategic ที่เป็นกรอบแนวคิดบูรณาการสำหรับการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่นไทยในยุคการเปลี่ยนแปลง

องค์ประกอบหลักของกรอบแนวคิด AVS

มิติ A (Adaptive Dimension) ประกอบด้วยห้าองค์ประกอบหลัก คือ (1) ความเข้าใจพื้นฐานของ Adaptive Leadership และความแตกต่างระหว่าง Technical Problems กับ Adaptive Challenges (2) ความยืดหยุ่นทางปัญญาผ่าน Growth Mindset, Systems Thinking และ Design Thinking (3) การเรียนรู้องค์กรและการจัดการความรู้ (4) การจัดการวิกฤติและความยืดหยุ่นขององค์กร และ (5) ภาวะผู้นำเชิงดิจิทัลและการตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูล

มิติ V (Value Dimension) ประกอบด้วยหกองค์ประกอบหลัก คือ (1) ความเข้าใจทฤษฎี Public Value และ Strategic Triangle (2) ความสามารถในการกำหนดและวัด Public Value Outcomes (3) การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางผ่าน User-Centered Design และ Service Design (4) ความโปร่งใสและความรับผิดชอบผ่าน Open Government และ Accountability Mechanisms (5) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการสร้างร่วม (Co-Production และ Co-Creation) และ (6) ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต

มิติ S (Strategic Dimension) ประกอบด้วยหกองค์ประกอบหลัก คือ (1) ความเข้าใจทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์และ Strategic Management ในภาครัฐ (2) ความสามารถในการกำหนดวิสัยทัศน์และใช้ Strategic Foresight

(3) การบริหารเชิงหลักฐานและการประเมินผลกระทบ (4) การจัดสรรทรัพยากรและพัฒนาความสามารถองค์กรอย่างเป็นยุทธศาสตร์ (5) การบริหารเครือข่ายความร่วมมือและ Collaborative Leadership และ (6) การนำการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร

สมมติฐานเบื้องต้นและความสัมพันธ์เชิงทฤษฎี

จากกรอบแนวคิด AVS สามารถเสนอข้อความสมมติ (propositions) เชิงทฤษฎีที่สามารถนำไปทดสอบในการวิจัยเชิงประจักษ์ต่อไปได้ ดังนี้:

สมมติฐานที่ 1 ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำในทั้งสามมิติ (AVS) จะสามารถนำพา อปท. ให้มีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะสูงกว่าผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำเพียงมิติเดียวหรือสองมิติ

สมมติฐานที่ 2 มิติการปรับตัวมีความสำคัญสูงสุดในการสถานการณ์วิกฤติและความไม่แน่นอนสูง ในขณะที่มิติการนำเชิงยุทธศาสตร์มีความสำคัญสูงสุดในการพัฒนาระยะยาว

สมมติฐานที่ 3 การสร้างคุณค่าสาธารณะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างการปรับตัวและการนำเชิงยุทธศาสตร์ โดยให้ทิศทางสำหรับการปรับตัวและสร้างความชอบธรรมสำหรับยุทธศาสตร์

สมมติฐานที่ 4 ภาวะผู้นำแบบบูรณาการ AVS มีผลกระทบเชิงบวกต่อความพึงพอใจและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ อปท.

สมมติฐานที่ 5 บริบทของ อปท. (เช่น ขนาด ทรัพยากร ท้องที่ตั้ง) มีผลต่อความสำคัญสัมพัทธ์ของแต่ละมิติ โดย อปท. ที่มีทรัพยากรจำกัดต้องการมิติการปรับตัวและการสร้างเครือข่ายสูงกว่า

บทสรุป

บทความนี้ได้นำเสนอการวิเคราะห์และสังเคราะห์เชิงทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในยุคการเปลี่ยนแปลง โดยตอบสนองต่อช่องว่างทางวิชาการที่สำคัญสามประการ ได้แก่ การศึกษาที่เน้นมิติเดียวหรือแยกส่วน การขาดบริบทเฉพาะของท้องถิ่นไทย และการขาดกรอบแนวคิดที่บูรณาการและสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ ผ่านการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบและการสังเคราะห์ทฤษฎีสำคัญ บทความได้พัฒนา "กรอบภาวะผู้นำแบบบูรณาการสามมิติ" หรือ AVS Leadership Framework ที่ประกอบด้วยมิติการปรับตัว (Adaptive Dimension) มิติการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value Dimension) และมิติการนำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership Dimension)

การวิเคราะห์แต่ละมิติได้เผยให้เห็นองค์ประกอบสำคัญที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องพัฒนา มิติการปรับตัวเน้นความยืดหยุ่นทางปัญญา การเรียนรู้องค์กร การจัดการวิกฤติ และภาวะผู้นำเชิงดิจิทัล ซึ่งเป็นความสามารถที่จำเป็นในการรับมือกับความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มิติการสร้างคุณค่าสาธารณะเน้นการเปลี่ยนจากการบริหารจัดการแบบเดิมไปสู่การสร้างคุณค่าที่เป็นรูปธรรมให้กับประชาชน ผ่านการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม ส่วนมิติการนำเชิงยุทธศาสตร์เน้นความสามารถในการกำหนดวิสัยทัศน์ การบริหารเชิงหลักฐาน การจัดสรรทรัพยากร การบริหารเครือข่ายความร่วมมือ และการนำการเปลี่ยนแปลง ที่ช่วยให้องค์กรเคลื่อนไปสู่อนาคตที่ต้องการอย่างเป็นระบบ

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสามมิติได้เผยให้เห็นว่าแต่ละมิติไม่ได้แยกจากกัน แต่มีความสัมพันธ์แบบเสริมกำลังกัน (synergistic relationships) มิติการปรับตัวช่วยให้การสร้างคุณค่าสาธารณะสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลง มิติการนำเชิงยุทธศาสตร์ช่วยให้การปรับตัวมีทิศทางและเป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนไปสู่วิสัยทัศน์ระยะยาว และมิติการสร้างคุณค่าสาธารณะช่วยให้การนำเชิงยุทธศาสตร์มีความชอบธรรมและการสนับสนุนจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ผู้นำบางครั้งต้องสร้างสมดุลระหว่างมิติต่างๆ เมื่อเกิดความตึงเครียด เช่น ระหว่างความรวดเร็วในการปรับตัวกับความมั่นคง

ของยุทธศาสตร์ หรือระหว่างการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางกับความรวดเร็วในการตัดสินใจ

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงมหาดไทย. (2565). *สถิติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542).
- ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116, ตอนที่ 114 ก, 17 พฤศจิกายน 2542.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134, ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560.
- สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2564). *รายงานการประเมินการพัฒนาระบบราชการไทย*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Anthony, R. N., & Young, D. W. (2003). *Management control in nonprofit organizations* (7th ed.). McGraw-Hill/Irwin.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy Press.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. Free Press.
- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership* (2nd ed.). Lawrence Erlbaum Associates. <https://doi.org/10.4324/9781410617095>
- Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). What VUCA really means for you. *Harvard Business Review*, 92(1–2), 27.
- Boal, K. B., & Hooijberg, R. (2001). Strategic leadership research: Moving on. *The Leadership Quarterly*, 11(4), 515–549. [https://doi.org/10.1016/S1048-9843\(00\)00057-6](https://doi.org/10.1016/S1048-9843(00)00057-6)
- Boin, A., & 't Hart, P. (2003). Public leadership in times of crisis: Mission impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544–553. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00318>
- Boin, A., Comfort, L. K., & Demchak, C. C. (2016). The rise of resilience. In L. K. Comfort, A. Boin, & C. C. Demchak (Eds.), *Designing resilience: Preparing for extreme events* (pp. 1–12). University of Pittsburgh Press.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Brown, M. E., Treviño, L. K., & Harrison, D. A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97(2), 117–134. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002>
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening*

- and sustaining organizational achievement (5th ed.). Wiley.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663.
<https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2014). Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23–34. <https://doi.org/10.1111/puar.12157>
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. Harper & Row.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 211–230.
<https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.003>
- Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford University Press.
- Dweck, C. S. (2006). *Mindset: The new psychology of success*. Random House.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Gil-Garcia, J. R., Dawes, S. S., & Pardo, T. A. (2018). Digital government and public management research: Finding the crossroads. *Public Management Review*, 20(5), 633–646.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>
- Greenleaf, R. K. (1977). *Servant leadership: A journey into the nature of legitimate power and greatness*. Paulist Press.
- Head, B. W. (2008). Three lenses of evidence-based policy. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 1–11. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00564.x>
- Heifetz, R. A., Grashow, A., & Linsky, M. (2009). *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Harvard Business Press.
- Heifetz, R. A., Linsky, M., & Grashow, A. (2017). *Leadership on the line: Staying alive through the dangers of change*. Harvard Business Review Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.
- Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(sup1), S18–S32.
<https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>

- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268.
<https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>
- Janssen, M., van der Voort, H., & Wahyudi, A. (2017). Factors influencing big data decision-making quality. *Journal of Business Research*, 70, 338–345. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2016.08.007>
- Joyce, P. (1999). *Strategic management for the public services*. Open University Press.
- Kalshoven, K., Den Hartog, D. N., & De Hoogh, A. H. B. (2011). Ethical leadership at work questionnaire (ELW): Development and validation of a multidimensional measure. *The Leadership Quarterly*, 22(1), 51–69. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.12.007>
- Kane, G. C., Phillips, A. N., Copulsky, J. R., & Andrus, G. R. (2019). *The technology fallacy: How people are the real key to digital transformation*. MIT Press.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value: An analytical framework for public service reform*. Cabinet Office.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Harvard Business School Press.
- Kotter, J. P. (2012). *Leading change* (Rev. ed.). Harvard Business Review Press.
- Krueathap, W., Riccucci, N. M., & Suwanmala, C. (2010). Why do agencies work together? The determinants of network formation at the subnational level of government in Thailand. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 157–185. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup028>
- Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics: Concept, method and reality in social science; social equilibria and social change. *Human Relations*, 1(1), 5–41.
<https://doi.org/10.1177/001872674700100103>
- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 391–402.
<https://doi.org/10.1111/1467-8500.12211>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Moynihan, D. P., & Lavertu, S. (2012). Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART. *Public Administration Review*, 72(4), 592–602. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02589.x>
- Nanus, B. (1992). *Visionary leadership: Creating a compelling sense of direction for your organization*. Jossey-Bass.
- Norman, D. A. (2013). *The design of everyday things: Revised and expanded edition*. Basic Books.
- Nutley, S. M., Walter, I., & Davies, H. T. O. (2007). *Using evidence: How research can inform public services*. Policy Press.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK: The

- word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335–1350. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>
- Osborne, S. P., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639–653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158. <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>
- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2011). *Public management: Organizations, governance, and performance*. Cambridge University Press.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Poister, T. H., Pitts, D. W., & Edwards, L. H. (2010). Strategic management research in the public sector: A review, synthesis, and future directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 522–545. <https://doi.org/10.1177/0275074010370617>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations* (5th ed.). Jossey-Bass.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (2014). Accountability. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford handbook of public accountability* (pp. 28–44). Oxford University Press.
- Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. World Economic Forum.
- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization* (Rev. ed.). Doubleday/Currency.
- Stiglitz, J. E. (2017). *Globalization and its discontents revisited: Anti-globalization in the era of Trump*. W. Norton & Company.
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509–533. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7<509:AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509:AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z)
- Van Dierendonck, D. (2011). Servant leadership: A review and synthesis. *Journal of Management*, 37(4), 1228–1261. <https://doi.org/10.1177/0149206310380462>
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Routledge.

- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). Free Press.
- Westerman, G., Bonnet, D., & McAfee, A. (2014). *Leading digital: Turning technology into business transformation*. Harvard Business Review Press.
- Wildavsky, A. (1991). *Searching for safety*. Transaction Publishers.
- Wilkinson, A., & Kupers, R. (2013). Living in the futures. *Harvard Business Review*, 91(5), 118–127.
- Yu, H., & Robinson, D. G. (2012). The new ambiguity of "open government". *UCLA Law Review Discourse*, 59, 178–208.