



วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
Modern Public Administrative Science-MPAS

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



The Safety a Leader Cannot Grant: Why Building an Innovation Culture in Thai Local Administrative Organizations Must Begin with the Audit Process

Eakanong Wongkalasin ^{1*}

¹ Education, Religion and Culture Section, Phanna Nakhon Subdistrict Municipality, Sakon Nakhon Province, Thailand

*Corresponding author's e-mail: thanagornkarn@hotmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received: January 24, 2026

Revised: August 30, 2026

Accepted: August 31, 2026

Keyword: organizational culture, digital transformation, local administrative organizations, psychological safety, risk aversion, audit process

ABSTRACT

There is broad agreement in the literature that the principal barrier to digital transformation in Thai local administrative organizations is organizational culture rather than technology, and that the decisive cultural feature is risk aversion. The standard prescription follows almost automatically: leaders should build psychological safety, permit experimentation and adopt a fail fast posture. This academic article argues that the prescription misidentifies who holds the relevant authority. Psychological safety, as originally theorised, is a team-level condition that presupposes the leader controls the consequences of error. In Thai local administrative organizations the leader does not: the consequences of an unconventional decision are determined by external audit and anti-corruption bodies over which no mayor or chief administrator has jurisdiction. An executive who promises staff that they may experiment without fear is therefore making an assurance that lies outside the executive's power to honour. The article further observes that legal protection already exists, since Section 8 of the Act on Liability for Wrongful Acts of Officials B.E. 2539 confines personal liability to intent or gross negligence, which implies that the binding constraint is not legal exposure but the procedural cost of being questioned, a cost incurred even when the official is eventually cleared. The article proposes the concept of a safety-authority gap and a three-tier model distinguishing what local executives can change themselves, what requires central regulators, and what requires legislative amendment.

ความปลอดภัยที่ผู้บริหารให้ไม่ได้: เหตุใดการสร้างวัฒนธรรมนวัตกรรม ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเริ่มที่กระบวนการตรวจสอบ

เอกอนงค์ วงศ์กาฬสินธุ์^{1*}

¹ งานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เทศบาลตำบลพรหมานคร จังหวัดสกลนคร

*Corresponding author's e-mail: thanagornkarn@hotmail.com

ข้อมูลบทความ	บทคัดย่อ
ประวัติบทความ: Received: January 24, 2026 Revised: August 30, 2026 Accepted: August 31, 2026 คำสำคัญ: วัฒนธรรมองค์กร, การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความปลอดภัยทางจิตใจ, การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง, กระบวนการตรวจสอบ	วรรณกรรมมีความเห็นตรงกันเป็นส่วนใหญ่ว่า อุปสรรคสำคัญของการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไทย มิใช่เทคโนโลยีแต่คือวัฒนธรรมองค์กร และคุณลักษณะทางวัฒนธรรมที่ขัดขวางคือการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ตามมา จึงเกือบเป็นไปโดยอัตโนมัติว่า ผู้บริหารควรสร้างความปลอดภัยทางจิตใจ เปิดโอกาสให้ทดลอง และยอมรับความล้มเหลวเพื่อการเรียนรู้ บทความวิชาการนี้เสนอว่าข้อเสนอดังกล่าวจะบดบังผู้มีอำนาจผิดคน เนื่องจากความปลอดภัยทางจิตใจตามที่ทฤษฎีต้นทางนิยามไว้ เป็นภาวะระดับทีมที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า หัวหน้าทีมเป็นผู้ควบคุมผลที่จะตามมาจากความผิดพลาด แต่ในบริบท อปท. ไทย ผู้บริหารมิได้ควบคุมสิ่งนั้น เพราะผลที่ตามมาจากการตัดสินใจนอกแนวปฏิบัติเดิมถูกกำหนดโดยองค์กรตรวจสอบภายนอก ซึ่งนายกหรือปลัดไม่มีเขตอำนาจเหนือ ผู้บริหารที่ให้คำมั่นกับบุคลากรว่าให้ทดลองได้โดยไม่ต้องกลัว จึงกำลังให้หลักประกันที่อยู่นอกอำนาจของตนเอง บทความยังชี้ต่อไปว่าความคุ้มครองทางกฎหมายมีอยู่แล้ว เนื่องจากมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จำกัดความรับผิดส่วนตัวไว้เฉพาะกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหมายความว่าข้อจำกัดที่ผู้ก่อดิจิทัลมีใช้ความเสี่ยงทางกฎหมาย แต่คือต้นทุนของกระบวนการถูกตั้งคำถาม อันเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นแม้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่พ้นข้อกล่าวหาในภายหลัง บทความเสนอโมเดลทศน์ “ช่องว่างระหว่างอำนาจกับความปลอดภัย” และโมเดลสามระดับที่จำแนกสิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่น เปลี่ยนได้เอง สิ่งที่ต้องอาศัยหน่วยงานกำกับส่วนกลาง และสิ่งที่ต้องแก้ที่ระดับกฎหมาย

บทนำ

วรรณกรรมด้านการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาครัฐมีข้อสรุปที่ค่อนข้างตรงกันประการหนึ่ง คืออุปสรรคสำคัญ มิได้อยู่ที่เทคโนโลยี หากแต่อยู่ที่วัฒนธรรมองค์กร (Kane, Palmer, Phillips, Kiron, & Buckley, 2015) ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไทย คุณลักษณะทางวัฒนธรรมที่ถูกระบุว่าเป็นอุปสรรคที่ชี้ขาด คือการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง ซึ่งเกิดจากการที่การริเริ่มสิ่งใหม่ที่ยังไม่มีระเบียบรองรับ อาจนำมาซึ่งการถูกตรวจสอบและการถูกลงโทษ

เมื่อวินิจฉัยปัญหาเช่นนี้ ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ตามมามักเป็นไปในทิศทางเดียวกันเกือบทั้งหมด กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นควรสร้างความปลอดภัยทางจิตใจ (psychological safety) ให้บุคลากรกล้าเสนอความเห็นและกล้าทดลอง (Edmondson, 2018) ควรจัดพื้นที่ทดลองเชิงนโยบาย และควรยอมรับความล้มเหลวในฐานะส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ ข้อเสนอชุดนี้ปรากฏซ้ำในงานวิชาการ และในเอกสารเชิงนโยบายจำนวนมาก จนแทบกลายเป็นข้อสรุปมาตรฐานของสาขาบทความวิชาการนี้เสนอข้อโต้แย้งว่า ข้อเสนอมาตรฐานดังกล่าวจะระบุตัวผู้มีอำนาจผิดคน มิโนทส์ความปลอดภัยทางจิตใจตามที่ทฤษฎีต้นทางนิยามไว้ เป็นภาวะในระดับทีมที่ตั้งอยู่บนสมมติฐาน ซึ่งมักไม่ถูกระบุอย่างชัดเจน คือหัวหน้าทีมเป็นผู้ควบคุมผลที่จะตามมาจากการผิดพลาดของสมาชิก สมมติฐานนี้เป็นจริงในองค์การภาคเอกชนที่ผู้บริหารกำหนดเกณฑ์การประเมินและการลงโทษได้เอง แต่ไม่เป็นจริงใน อปท. ไทย เพราะผลที่ตามมาจากการตัดสินใจนอกแนวปฏิบัติเดิม ถูกกำหนดโดย องค์กรตรวจสอบภายนอก ซึ่งนายกหรือปลัดไม่มีเขตอำนาจเหนือแม้แต่น้อย

นัยที่ตามมาตรงไปตรงมา คือผู้บริหาร อปท. ที่ให้คำมั่นกับบุคลากรว่า “ทดลองได้ ไม่ต้องกลัวผิด” กำลังให้หลักประกันที่อยู่นอกอำนาจของตนเองที่จะทำให้เป็นจริง และบุคลากรที่ปฏิเสธคำมั่นนั้น มิได้กำลังต่อต้านการเปลี่ยนแปลงอย่างไรเหตุผล หากแต่กำลังประเมินความเสี่ยงอย่างถูกต้อง บทความนี้เรียกสภาพดังกล่าวว่า “ช่องว่างระหว่างอำนาจกับความปลอดภัย”

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่

- (1) เพื่อทบทวนกรอบแนวคิดวัฒนธรรมองค์กรและความปลอดภัยทางจิตใจ พร้อมระบุสมมติฐานที่แฝงอยู่
- (2) เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดของการนำกรอบการบริหารการเปลี่ยนแปลงจากภาคเอกชนมาใช้กับ อปท.
- (3) เพื่อชี้ให้เห็นว่าความคุ้มครองทางกฎหมายที่มีอยู่แล้วมิได้แปลเป็นความรู้สึกปลอดภัย และเพราะเหตุใด
- (4) เพื่อเสนอโมโนทส์และโมเดลสำหรับจำแนกว่ามาตรการใดอยู่ในอำนาจของผู้ใด

ในเชิงระเบียบวิธี บทความนี้ใช้การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์และการสังเคราะห์แนวคิดจากทฤษฎีวัฒนธรรมองค์กร วรรณกรรมด้านการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของภาครัฐ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง บทความนี้ได้เก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสำรวจหรือการสัมภาษณ์ และได้ประเมินวัฒนธรรมของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ข้อเสนอที่ปรากฏจึงเป็นการวิเคราะห์เชิงแนวคิดที่ยังต้องการการตรวจสอบเชิงประจักษ์

วัฒนธรรมองค์กร ความปลอดภัยทางจิตใจ และสมมติฐานที่แฝงอยู่

วัฒนธรรมสามระดับและระดับที่ท้าทายที่สุด

Schein (2017) เสนอว่าวัฒนธรรมองค์กรมีสามระดับ ได้แก่ สิ่งที่มีมองเห็นได้ ค่านิยมที่ประกาศไว้ และสมมติฐานพื้นฐานที่ฝังลึกจนไม่มีใครตั้งคำถาม ในบริบท อปท. ระดับที่สามครอบคลุมความเชื่อ เช่น การปฏิบัติตามระเบียบคือสิ่งถูกต้องที่สุด ความผิดพลาดเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้ และข้อมูลคืออำนาจที่ควรเก็บไว้ในหน่วยงานของตน ข้อสังเกตที่สำคัญของ Schein คือการประกาศค่านิยมใหม่ในระดับที่สองไม่อาจเปลี่ยนสมมติฐานในระดับที่สามได้ หากประสบการณ์จริงของบุคลากรยังยืนยันสมมติฐานเดิม

เครื่องมือวินิจฉัยและทิศทางที่ต้องการ

กรอบค่านิยมที่แข่งขันกันของ Cameron และ Quinn (2011) จำแนกวัฒนธรรมออกเป็นสี่แบบ และเสนอเครื่องมือวินิจฉัยที่ให้ภาพวัฒนธรรมปัจจุบันคู่กับวัฒนธรรมที่ต้องการ งานที่ศึกษา อปท. ไทยมักพบว่าวัฒนธรรมปัจจุบันโน้มไปทางแบบลำดับชั้นซึ่งเน้นการควบคุม ขณะที่วัฒนธรรมที่ต้องการในยุคดิจิทัลโน้มไปทางแบบนวัตกรรมและแบบร่วมมือ ในระดับวัฒนธรรมประจำชาติ Hofstede (2011) เชื่อว่าสังคมไทยมีระยะห่างทางอำนาจสูง และมีแนวโน้มหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนสูง ซึ่งทั้งสองมิติสอดคล้องกับข้อสังเกตข้างต้น

ความปลอดภัยทางจิตใจและสมมติฐานที่ถูกละไว้

Edmondson (2018) นิยามความปลอดภัยทางจิตใจว่าเป็นความเชื่อร่วมกันของสมาชิกทีมว่า ทีมนั้นปลอดภัยพอที่จะเสี่ยงในเชิงความสัมพันธ์ กล่าวคือ กล้าถาม กล้าเสนอความเห็นที่ต่าง และกล้ายอมรับความผิดพลาดโดยไม่ถูกลงโทษ หรือทำให้อับอาย จุดที่บทความนี้ต้องการเน้น คือมโนทัศน์นี้ถูกพัฒนาขึ้นจากการศึกษาทีมงานในโรงพยาบาลและองค์กรเอกชน ซึ่งมีเงื่อนไขร่วมกันประการหนึ่งที่มีไม่ถูกระบุอย่างชัดเจน คือผู้นำทีมเป็นผู้กำหนดผลที่จะตามมา จากความผิดพลาดของสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นการประเมินผลงาน การเลื่อนตำแหน่ง หรือการลงโทษ เมื่อผู้นำเป็นผู้ควบคุมผลที่ตามมา คำมั่นของผู้นำจึงมีน้ำหนักและสร้างความปลอดภัยได้จริง

สรุป กรอบแนวคิดด้านวัฒนธรรมองค์กรอธิบายลักษณะของปัญหาใน อปท. ได้ดี และเครื่องมือวินิจฉัยที่มีอยู่ กระบวนการทิศทางที่ต้องการได้ชัดเจน แต่มโนทัศน์ความปลอดภัยทางจิตใจซึ่งเป็นหัวใจของข้อเสนอมาตรฐาน มีสมมติฐานเรื่องอำนาจของผู้นำแฝงอยู่ ซึ่งจำเป็นต้องตรวจสอบก่อนนำมาใช้ในบริบทราชการไทย

ช่องว่างระหว่างอำนาจกับความปลอดภัยในบริบทท้องถิ่นไทย

กรอบการเปลี่ยนแปลงที่นำเข้ามาและเงื่อนไขที่มันต้องการ

กรอบการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่วรรณกรรมไทยนิยมนำมาใช้มีสามชุดหลัก ได้แก่ แบบจำลองแปดขั้นตอน ของ Kotter (1996) ซึ่งขับเคลื่อนจากระดับองค์กร แบบจำลอง ADKAR ของ Hiatt (2006) ซึ่งจัดการการเปลี่ยนแปลงในระดับบุคคล และกระบวนการคิดเชิงออกแบบ (Brown, 2009) ซึ่งใช้ออกแบบกระบวนการใหม่โดยยึดผู้ใช้เป็นศูนย์กลาง ทั้งสามชุดมีคุณค่าในตัวเอง แต่มีเงื่อนไขร่วมกันที่ต้องระบุ คือทั้งสามถูกพัฒนาขึ้นในบริบทที่องค์กรเป็นผู้กำหนดกติกาของตนเอง ขั้นตอนสุดท้ายของ Kotter ซึ่งว่าด้วยการมอบอำนาจและกำจัดอุปสรรค ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า อุปสรรคที่ต้องกำจัดอยู่ภายในองค์กร

ผู้กำหนดผลที่ตามามิใช่ผู้บริหารท้องถิ่น

ในบริบท อปท. ไทย สมมติฐานข้างต้นไม่เป็นจริง เมื่อเจ้าหน้าที่ริเริ่มวิธีการใหม่ที่ยังไม่มีแนวปฏิบัติรองรับ ผู้ที่จะตั้งคำถามและกำหนดผลที่ตามามิใช่นายกหรือปลัด หากแต่เป็นองค์กรตรวจสอบภายนอก ทั้งหน่วยงานตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ตามอำนาจของตนโดยชอบ และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่น ผลที่ตามมาคือ ผู้บริหารสามารถให้ได้เพียงคำมั่นว่าตนจะไม่ลงโทษ แต่ไม่อาจให้คำมั่นว่าจะไม่มีใครตรวจสอบ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกันโดยสิ้นเชิงในสายตาของผู้ปฏิบัติ

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบเงื่อนไขของความปลอดภัยทางจิตใจระหว่างองค์การเอกชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็น	องค์การเอกชนที่ทฤษฎีพัฒนาขึ้นจาก	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
ผู้กำหนดผลที่ตามมาจาก ความผิดพลาด	ผู้บริหารขององค์การเอง	องค์กรตรวจสอบภายนอก ที่ไม่อยู่ในสายบังคับบัญชา
น้ำหนักของคำมั่นจากผู้นำ	มีผลจริง เพราะผู้นำควบคุมผล ที่ตามมาได้	มีผลจำกัด เพราะครอบคลุมเฉพาะ การลงโทษภายใน
ต้นทุนของการถูกตั้งคำถาม	ต่ำ จบภายในรอบการประเมิน	สูง ใช้เวลาชี้แจงยาวนานแม้จะ พ้นข้อกล่าวหาในภายหลัง
การตอบสนองที่สมเหตุสมผล ของผู้ปฏิบัติ	ทดลองเมื่อผู้นำเปิดโอกาส	รองจนกว่าจะมีแนวปฏิบัติรองรับ เป็นลายลักษณ์อักษร

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Edmondson (2018); Kotter (1996); Mergel, Ganapati และ Whitford (2021)

ความคล่องตัวที่ขัดกับตรรกะของระบบราชการ

ข้อสังเกตข้างต้นสอดคล้องกับวรรณกรรมด้านการนำแนวคิดความคล่องตัวมาใช้ในภาครัฐ ซึ่งระบุตรงไปตรงมาว่า แนวคิดนี้ขัดกับลักษณะขององค์การราชการโดยธรรมชาติ เพราะความคล่องตัวต้องการการส่งมอบผลงาน เป็นรอบสั้นและการปรับแก้อย่างต่อเนื่อง ขณะที่ระบบราชการต้องการความแน่นอนของขั้นตอน และความสามารถในการตรวจสอบย้อนหลัง (Mergel, Ganapati, & Whitford, 2021) ข้อขัดแย้งนี้มิได้แก้ได้ด้วยการเปลี่ยนทัศนคติของบุคลากร เพราะมิใช่ปัญหาของทัศนคติตั้งแต่ต้น

สรุป การหลีกเลี่ยงความเสี่ยงใน อปท. เป็นการตอบสนองอย่างมีเหตุผลต่อโครงสร้างความคิดที่ระบบวางไว้ มิใช่ลักษณะนิสัยหรือความล้าหลังทางความคิด การเรียกร้องให้ผู้บริหารท้องถิ่นสร้างความปลอดภัยทางจิตใจ จึงเป็นการมอบหมายภารกิจให้ผู้ที่ไม่มีอำนาจเพียงพอจะทำให้สำเร็จ ซึ่งนำไปสู่คำถามว่า แล้วอำนาจนั้นอยู่ที่ใด และกฎหมายที่มีอยู่ให้ความคุ้มครองเพียงใด

กฎหมายคุ้มครองมีอยู่แล้ว แต่ต้นทุนของกระบวนการยังคงอยู่

ขอบเขตความรับผิดตามกฎหมายที่แคบกว่าที่รับรู้กัน

ข้อเท็จจริงที่มักไม่ถูกกล่าวถึงในวรรณกรรมด้านวัฒนธรรมองค์กรคือ ประเทศไทยมีกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโดยสุจริตมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, 2539) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความผิดพลาดที่เกิดจากการใช้ดุลยพินิจโดยสุจริตและด้วยความระมัดระวังตามสมควรอยู่นอกขอบเขตความรับผิดส่วนตัวตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว

เหตุใดความคุ้มครองทางกฎหมายจึงไม่แปลเป็นความรู้สึกปลอดภัย

หากกฎหมายคุ้มครองมีอยู่แล้ว คำถามคือเหตุใดการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจึงยังเป็นวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง คำอธิบายที่บทความนี้เสนอคือ ข้อจำกัดที่ผู้บังคับใช้ความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดชอบในบั้นปลาย หากแต่เป็นต้นทุนของกระบวนการถูกตั้งคำถาม ซึ่งเป็นต้นทุนที่เจ้าหน้าที่ต้องแบกรับตั้งแต่วันแรก และเกิดขึ้นแม้ในกรณีที่ผลสุดท้ายจะพ้นข้อกล่าวหา ต้นทุนดังกล่าวประกอบด้วยเวลาที่ใช้ในการชี้แจง ซึ่งอาจกินเวลาหลายปี ภาระในการรวบรวมเอกสารย้อนหลัง ความไม่แน่นอนที่ค้างคา

ระหว่างกระบวนการ และผลกระทบต่อชื่อเสียงในวงราชการซึ่งก็ขึ้นได้ยากแม้จะไม่มีผลผิด เมื่อคำนวณต้นทุนเหล่านี้เทียบกับประโยชน์ส่วนเพิ่มจากการริเริ่มสิ่งใหม่ การเลือกกรอบปฏิบัติ จึงเป็นการตัดสินใจที่สมเหตุสมผลสำหรับปัจเจก แม้จะไม่เป็นผลดีต่อองค์การโดยรวม

ข้อเสนอเชิงนโยบายจำแนกตามผู้มีอำนาจ

จากการวิเคราะห์ข้างต้น ข้อเสนอเชิงนโยบายต้องจำแนกตามว่าใครมีอำนาจดำเนินการ ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 มาตรการเสริมสร้างวัฒนธรรมนวัตกรรม จำแนกตามระดับของผู้มีอำนาจดำเนินการ

ระดับ	ผู้มีอำนาจ	มาตรการที่ทำได้	สิ่งที่ระดับนี้ทำไม่ได้
ระดับที่ 1 ภายในองค์กร	นายก อบท. และปลัด	ปรับเครื่องมือทำงานร่วมกัน; เปลี่ยนตัวชี้วัดภายในจากการวัดความผิดพลาด ดเป็นการวัดการปรับปรุงกระบวนการ; รับผิดชอบร่วมเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชา ถูกตรวจสอบ	ไม่อาจรับประกันว่าจะไม่มี การตรวจสอบจากภายนอก
ระดับที่ 2 หน่วยงานกำกับ สว.กลาง	กระทรวงมหาดไทย; องค์กรตรวจสอบ	จัดทำแนวปฏิบัติที่แยกความผิดพลาดโดย สุจริตออกจากการทุจริตอย่างชัดเจน; ออกแนวทางรองรับการทดลองนวัตกรรม เป็นการล่วงหน้า; ลดระยะเวลาของกระบวนการชี้แจง	ไม่อาจแก้ถ้อยคำของ กฎหมายได้เอง
ระดับที่ 3 นิติบัญญัติ	รัฐสภาและหน่วยงาน เสนอกฎหมาย	ทบทวนถ้อยคำที่ใช้วินิจฉัยความรับผิดชอบ และพิจารณาไกล่เกลี่ยกรณีเจ้าหน้าที่ในโครง การนำร่องที่ได้รับอนุมัติล่วงหน้า	ไม่อาจเปลี่ยนพฤติกรรมได้ ทันทีหากแนวปฏิบัติในระดับ ที่ 2 ยังไม่เปลี่ยน

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์

จุดที่ต้องเน้นคือ มาตรการในระดับที่ 1 ซึ่งเป็นระดับที่วัฒนธรรมส่วนใหญ่ให้ความสนใจ เป็นเงื่อนไขจำเป็นแต่ไม่เพียงพอ และมาตรการที่ให้ผลตอบแทนสูงที่สุดต่อหน่วยของความพยายาม อยู่ในระดับที่ 2 คือการที่หน่วยงานกำกับและองค์กรตรวจสอบร่วมกันจัดทำแนวปฏิบัติที่แยก ความผิดพลาดโดยสุจริตออกจากการทุจริตอย่างชัดเจนและประกาศไว้ล่วงหน้า เพราะเป็นการลดต้นทุนของกระบวนการโดยตรง ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ผูกมัดจริง ทั้งนี้ การเสริมสร้างความโปร่งใสในระดับปฏิบัติเป็นกลไกที่เอื้อต่อแนวทางนี้ เพราะทำให้การแยกแยะระหว่างความผิดพลาดกับการทุจริตทำได้ง่ายขึ้นจากร่องรอยที่มีอยู่ (สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง และอภิชัย บัวละพา, 2569)

สรุป ประเทศไทยมีกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโดยสุจริตมากกว่าสามทศวรรษ แต่ความคุ้มครองดังกล่าวไม่ได้แปลเป็นความรู้สึกปลอดภัย เพราะต้นทุนที่ผูกมัดพฤติกรรมอยู่ที่ กระบวนการถูกตั้งคำถาม มิใช่ผลของคำวินิจฉัย ข้อเสนอที่ตรงกับสาเหตุจึงอยู่ที่การลดต้นทุน ของกระบวนการ ซึ่งเป็นอำนาจของหน่วยงานกำกับและองค์กรตรวจสอบ มิใช่ของผู้บริหารท้องถิ่น

องค์ความรู้ใหม่

บทความนี้เสนอองค์ความรู้ใหม่สองประการ ประการแรกคือมโนทัศน์ “ช่องว่างระหว่างอำนาจกับความปลอดภัย” (safety-authority gap) ซึ่งหมายถึงสภาพที่ ผู้ที่ถูกคาดหวังให้สร้างความปลอดภัยทางจิตใจ มิใช่ผู้ที่ควบคุมผลอันจะตามมาจากความผิดพลาด มโนทัศน์นี้ให้คำอธิบายที่ประหยัดต่อปรากฏการณ์ที่พบทั่วไป คือการที่ผู้บริหารประกาศนโยบาย ส่งเสริมนวัตกรรมอย่างจริงใจแล้ว แต่บุคลากรยังคงไม่กล้าริเริ่ม โดยเสนอว่าสาเหตุมีได้อยู่ที่ ความไม่จริงใจของผู้บริหารหรือการต่อต้านของบุคลากร หากแต่อยู่ที่การที่ค่านั่นนั้นไม่ครอบคลุม ความเสี่ยงที่บุคลากรเผชิญจริง

ประการที่สองคือ “โมเดลสามระดับของอำนาจในการเปลี่ยนวัฒนธรรม” ซึ่งจำแนกมาตรการ ออกเป็นระดับภายในองค์กร ระดับหน่วยงานกำกับส่วนกลาง และระดับนิติบัญญัติ โดยระบุชี้ว่าแต่ละระดับทำอะไรได้และทำอะไรไม่ได้ คุณสมบัติเชิงวิเคราะห์ของโมเดลนี้ อยู่ในการเปลี่ยนคำถามเชิงนโยบายจาก “ผู้บริหารท้องถิ่นควรทำอะไรให้เกิดวัฒนธรรมนวัตกรรม” เป็น “ใครมีอำนาจเปลี่ยนสิ่งที่ขวางวัฒนธรรมนวัตกรรมอยู่จริง” และเปิดเผยว่าวรรณกรรมส่วนใหญ่เสนอมาตรการที่กระจุกอยู่ในระดับที่หนึ่ง ซึ่งเป็นระดับที่มีอำนาจน้อยที่สุดต่อข้อจำกัดที่ผูกมัด

ข้อเสนอทั้งสองแปลงเป็นสมมติฐานที่ทดสอบได้ว่า อัตราการริเริ่มนวัตกรรมของบุคลากร อปท. จะสัมพันธ์กับการมีแนวปฏิบัติที่ประกาศล่วงหน้าจากหน่วยงานตรวจสอบมากกว่าสัมพันธ์กับ การประกาศนโยบายส่งเสริมนวัตกรรมของผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อควบคุมขนาดของ อปท. และงบประมาณด้านเทคโนโลยีไว้แล้ว ซึ่งเป็นวาระวิจัยเชิงประจักษ์ที่ดำเนินการได้ ด้วยการสำรวจเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่

บทสรุป

บทความวิชาการนี้เริ่มจากข้อสรุปที่วรรณกรรมเห็นตรงกันว่า อุปสรรคของการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยคือวัฒนธรรมองค์กร โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง แต่ตั้งคำถามกับข้อเสนอมาตรฐานที่ตามมาว่า ผู้บริหารท้องถิ่นควรสร้างความปลอดภัยทางจิตใจ และพบว่าข้อเสนอดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ไม่เป็นจริงในบริบทไทย ข้อค้นพบหลักมีสองประการ ประการแรก ผู้ที่กำหนดผลอันจะตามมาจากการตัดสินใจนอกแนวปฏิบัติเดิม คือองค์กรตรวจสอบภายนอก มิใช่ผู้บริหารท้องถิ่น คำนันของผู้บริหารจึงครอบคลุมได้เพียงการลงโทษภายใน และประการที่สอง ความคุ้มครองทางกฎหมายมีอยู่แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จำกัดความรับผิดส่วนตัวไว้เฉพาะกรณีจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหมายความว่าข้อจำกัดที่ผูกมัดพฤติกรรมมิใช่ผลของคำวินิจฉัย แต่คือต้นทุนของกระบวนการถูกตั้งคำถามที่เกิดขึ้นแม้เมื่อพ้นข้อกล่าวหา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจึงจำแนกตามผู้มีอำนาจ ในระดับ อปท. ผู้บริหารควรเปลี่ยนตัวชี้วัดภายใน จากการวัดความผิดพลาดเป็นการวัดการปรับปรุงกระบวนการ และแสดงการรับผิดชอบร่วมเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชา ถูกตรวจสอบ ในระดับหน่วยงานกำกับและองค์กรตรวจสอบ ซึ่งเป็นระดับที่ให้ผลตอบแทนสูงที่สุด ควรร่วมกันจัดทำแนวปฏิบัติที่แยกความผิดพลาดโดยสุจริตออกจากการทุจริตและประกาศไว้ล่วงหน้า พร้อมลดระยะเวลาของกระบวนการชี้แจง และในระดับนิติบัญญัติ ควรทบทวนกลไกคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ในโครงการนำร่องที่ได้รับอนุมัติล่วงหน้า

ข้อจำกัดของบทความนี้คือการอาศัยการวิเคราะห์เชิงแนวคิดเป็นวิธีการเดียว มิได้เก็บข้อมูลปฐมภูมิ และมีได้วัดต้นทุนของกระบวนการตรวจสอบด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ งานวิจัยในระยะต่อไป จึงควรสำรวจการรับรู้ความเสี่ยงของบุคลากร อปท. จำแนกตามประเภทของการตัดสินใจ และประมาณระยะเวลาเฉลี่ยของกระบวนการชี้แจงในกรณีที่ไม่พบความผิด ข้อสรุปโดยรวมของบทความนี้คือ การขอให้คนกล้าเสี่ยงโดยที่ผู้ขอไม่มีอำนาจรับประกันผลของความเสี่ยงนั้น มิใช่การสร้างวัฒนธรรมนวัตกรรม แต่เป็นการโอนความเสี่ยงไปให้ผู้ที่ไม่แบกรับได้น้อยที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- ปิยณัฐ สร้อยอินทร์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ. (2564). สมรรถนะดิจิทัลของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 11(1), 169-188.
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539). *ราชกิจจานุเบกษา*, 113(60 ก).
- วรรัตน์ เขียวโพธิ์. (2562).
- ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพร้อมขององค์กรในการเข้าสู่รัฐบาลดิจิทัลของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. เข้าถึงจาก <http://ethesisarchive.library.tu.ac.th>
- สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง. (2569). การปฏิรูปการบริหารราชการไทยสู่ความทันสมัยและความเป็นสากลด้วยรัฐบาลดิจิทัล. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 310-326.
- สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง และอภิชัย บัวละพา. (2569).
- การเสริมสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 340-354.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2566). *แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566-2570*. กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน).
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>
- Brown, T. (2009). *Change by design: How design thinking transforms organizations and inspires innovation*. New York: HarperBusiness.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (2011). *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework* (3rd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Edmondson, A. C. (2018). *The fearless organization: Creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Gil-Garcia, J. R., & Pardo, T. A. (2005). E-government success factors: Identifying a meta-model from literature review. *Government Information Quarterly*, 22(1), 4-21. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2004.09.002>
- Hiatt, J. M. (2006). *ADKAR: A model for change in business, government, and our community*. Loveland, CO: Prosci Learning Center Publications.
- Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing cultures: The Hofstede model in context. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1). <https://doi.org/10.9707/2307-0919.1014>
- Kane, G. C., Palmer, D., Phillips, A. N., Kiron, D., & Buckley, N. (2015). *Strategy, not technology, drives digital transformation*. Cambridge, MA: MIT Sloan Management Review and Deloitte University Press.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Leonardi, P., & Neeley, T. (2022). *The digital mindset: What it really takes to thrive in the age of data, algorithms, and AI*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.

- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Mergel, I., Ganapati, S., & Whitford, A. B. (2021). Agile: A new way of governing. *Public Administration Review*, 81(1), 161-165. <https://doi.org/10.1111/puar.13202>
- Schein, E. H., & Schein, P. (2017). *Organizational culture and leadership* (5th ed.). Hoboken, NJ: Wiley.
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118-144. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003>
- Westerman, G., Bonnet, D., & McAfee, A. (2014). *Leading digital: Turning technology into business transformation*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.