

ภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน

Leadership of Ombudsman

รักษา ณาญา

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการศึกษาภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาแบบจำลองและยืนยันองค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน และศึกษาระดับของภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากกลุ่มตัวอย่างประชาชนและบุคลากรผู้ให้บริการจำนวน 400 ราย มาทำการตรวจสอบความกลมกลืนของแบบจำลองกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยใช้การสังเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันลำดับที่สอง (Secondary Confirmatory Factor Analysis) และทำการเปรียบเทียบรูปแบบของแบบจำลองจำแนกตามประชาชนกับบุคลากรผู้ให้บริการ เพื่อวิเคราะห์ความไม่แปรเปลี่ยนของแบบจำลอง (Invariance Model) ด้วยโปรแกรม LISREL Version 8.72 ใช้สถิติพรรณนา ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานในการวัดระดับภาวะผู้นำ แล้วนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงปริมาณไปสรุปวิเคราะห์ประเด็นโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้บริหารระดับสูงที่มีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 11 ราย เพื่อหาข้อสรุป วิพากษ์ ยืนยันองค์ประกอบและหาข้อเสนอแนะภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดินในสภาพการณ์ปัจจุบัน

ผลการวิจัยพบว่า ตัวชี้วัดภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐาน (Factor Loading Score) อยู่ระหว่าง .91-.99 โดยตัวชี้วัดด้านทักษะการบริหารงานมีค่าน้ำหนักสูงสุด รองลงมาได้แก่ การเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่อง บุคลิกภาพ และมาตรฐานจริยธรรม ตามลำดับ และแบบจำลองมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เมื่อวิเคราะห์ความไม่แปรเปลี่ยนของแบบจำลอง พบว่า ผลการเปรียบเทียบรูปแบบของแบบจำลององค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน จำแนกตามประชาชนและบุคลากรผู้ให้บริการไม่แตกต่างกัน และไม่แตกต่างจากแบบจำลองในภาพรวม ภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดินในสภาพการณ์ปัจจุบันอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยแต่ละด้านอยู่ระหว่าง 3.94 - 4.29 โดยมาตรฐานจริยธรรมของผู้นำอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ทักษะการบริหารงาน บุคลิกภาพ และการเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่องอยู่ในระดับมากตามลำดับ ตัวชี้วัดย่อยที่สำคัญด้านทักษะการบริหารงานคือ ความถูกต้องชอบธรรมและความน่าเชื่อถือ โดยสภาพการณ์ปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินควรเป็นผู้นำที่มีความถูกต้องชอบธรรมระดับมากที่สุดและมีความน่าเชื่อถือมากที่สุด สำหรับการจะเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่องนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินควรเป็นผู้นำที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของที่มีมากกว่าตนเอง และส่งเสริมให้ผู้อื่นได้ บังคับบัญชาให้ได้รับการพัฒนาฝีมือระคิดในระดับมาก ด้านบุคลิกภาพนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินควรเป็นผู้นำที่รู้จักวิเคราะห์

หาเหตุผล และผู้ใต้บังคับบัญชาขยอกเกรงใจแต่ไม่เกรงกลัวในระดับมาก สุดท้ายด้านมาตรฐานจริยธรรมพบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินควรเป็นผู้นำที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพโปร่งใส ตรวจสอบได้ในระดับมากที่สุด

คำสำคัญ: ภาวะผู้นำ, ผู้ตรวจการแผ่นดิน

Abstract

The objectives of this educational research are to study the leadership of Ombudsman with an emphasis on developing a model and confirming the leadership factor scores of Ombudsman as well as to study the level of Ombudsman leadership by means of collecting quantitative data from sampling 400 persons, including general people and service provider personnel, which expresses the harmonization of models and provides explicit information extracted from the secondary confirmatory factor analysis and the comparative study of various models categorized by such people and service provider personnel to find out invariance model by LISREL Version 8.72 to statistically describe means and parameter values to mark the level of leadership. Ultimately, the quantitative output has been collected by an in-depth interview of 11 highly experienced executives in close collaboration with the Ombudsman to conduct conclusions, critical remarks, confirmation of leadership compositions and recommendations in relation to the current leadership of Ombudsman.

According to the study, the indicators of the Ombudsman leadership represent Factor Loading Score at .91-.99 using highest to lowest rating scale from administrative skills, continuous leader, personality and morality respectively. The model is relevant to composite information collection with the consideration of invariances of model, the study found that the model was created by people and service section personnel which was not different and quite similar to the overall models. The current leadership of Ombudsman is at a greater level between 3.94 - 4.29. It reveals that morality is considered the most important. Skills, personality and continuous leadership are – at a high level respectively. Secondary loading factors of skills are integrity and reliability. At the present time, the Ombudsman should possess integrity at a great level and reliability at a high level. In the aspect of continuous leadership, the Ombudsman is expected to consider the organization interest more than the individual interest and encourage his staff to express independently their thought at a higher level. In terms of personality, the Ombudsman should be a leader who is capable to analyze and justify and who is respected by his subordinates at a high level. Finally, output-oriented performance, stable standard, transparence and accountability are the most considerably considered as Ombudsman leadership factors.

Keywords : Leadership, Ombudsman

บทนำ

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่พี่น้องประชาชนที่ได้รับความสะดวกหรือจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่จากข้าราชการหรือพนักงานของรัฐไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดตาม ประเมินผล และการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าว แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจขอให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงก็ตาม แต่เมื่อมีคำวินิจฉัยแล้ว ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มีผลเชิงบังคับ (Non binding recommendation) ซึ่งการที่จะให้หน่วยงานหรือบุคคลยอมรับและปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนั้นๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องแสดงให้เห็นถึงภาวะผู้นำของตนที่จะโน้มน้าวให้มีการแก้ไขปัญหาเยียวยาทุกข้อร้องเรียนจากความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น อันสอดคล้องกับคุณสมบัติที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 7 ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ดังนั้นการตระหนักรู้ถึงภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สมเจตนาธรรมณ์ของการมีผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่มาของงานวิจัยนี้ โดยเกิดคำถามสำหรับการวิจัยว่ามีตัวชี้วัดใดที่แสดงถึงองค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน และระดับภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ภายใต้องค์ประกอบที่ศึกษาอยู่ในระดับใด

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อพัฒนาแบบจำลองและยืนยันองค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 2) เพื่อศึกษาระดับของภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ขอบเขตของการวิจัย

การดำเนินการ มีการนำเทคนิควิจัยทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพมาใช้เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยกำหนดขอบเขตการวิจัยเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) ขอบเขตวิจัยเชิงปริมาณ

1.1) ขอบเขตด้านเนื้อหาของตัวแปรภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน มุ่งศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งสิ้น 4 ตัวชี้วัด ได้แก่บุคลิกภาพของผู้นำ ทักษะการบริหารงาน มาตรฐานจริยธรรม และการเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่อง

1.2) ขอบเขตด้านประชากร กำหนดหน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล (Unit of Analysis) เชิงปริมาณ จำนวน 400 คน จากกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ประชาชนจำนวน 124 ราย และบุคลากรผู้ให้บริการ จำนวน 276 ราย จากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐ เอกชนและภาคประชาชนที่ทำงานร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.3) ขอบเขตด้านเวลา ช่วงเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. 2556

2) ขอบเขตวิจัยเชิงคุณภาพ

2.1) กำหนดกลุ่มเป้าหมายสำคัญ (Key Information) สำหรับการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อเก็บข้อมูลประสบการณ์การบริหารงานตรงจากผู้บริหารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และประสบการณ์ผู้เกี่ยวข้องจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานอื่น สื่อมวลชน และนักการเมือง

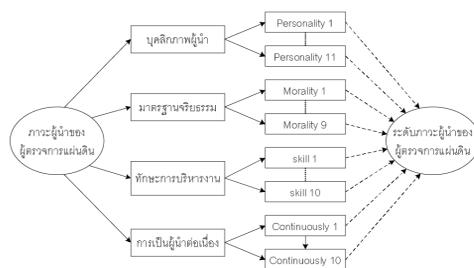
2.2) ขอบเขตด้านเวลา ช่วงเดือน ธันวาคม พ.ศ.2556

การทบทวนวรรณกรรม

ผู้นำเป็นผู้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร ซึ่งจะต้องทำให้บุคลากรในองค์กรยอมรับและมีความรู้สึก ร่วมกับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งถือเป็นภารกิจที่ทำหายสำคัญของผู้นำองค์กรในปัจจุบัน การบ่มเพาะให้บุคลากรเป็นผู้นำที่มีศักยภาพเป็นเลิศได้โดยการพัฒนาให้บุคลากรเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ ความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ความพร้อมในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง และสามารถในการสร้างสรรค์นวัตกรรม ซึ่งทำให้บุคลากรกลายเป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำที่มีความพร้อมที่จะทำการจัดการองค์กรอย่างมีคุณภาพ มีการศึกษาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับภาวะผู้นำอย่างเป็นระบบในเชิงวิชาการ และในเชิงทฤษฎี ภาวะผู้นำ เป็นหนึ่งในแนวคิดสำคัญที่ใช้ในการศึกษาถึงพฤติกรรมการทำงานของผู้นำ ในบริบทของการทำงานที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดมุมมองและความเชื่อที่แตกต่างกันออกไป แฟรงค์ (Frank, 1992) ได้เสนอว่า แนวคิดภาวะผู้นำที่มีการพัฒนาขึ้นมาอย่างหลากหลาย และต่อเนื่องสามารถแบ่งเป็นกลุ่มทฤษฎี ประกอบด้วยกลุ่มทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ กลุ่มทฤษฎีผู้นำเชิงพฤติกรรม กลุ่มทฤษฎีเชิงสถานการณ์ กลุ่มทฤษฎีผู้นำเชิงวิบุรุษ กลุ่มทฤษฎีภาวะผู้นำใหม่ และกลุ่มทฤษฎีภาวะผู้นำในอนาคต

กรอบแนวคิดในการวิจัย มุ่งศึกษาแบบจำลองตัวชี้วัดองค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน จากการสังเคราะห์เอกสารและวรรณกรรม ร่วมกับการศึกษาพฤติกรรมการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยแสดงถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบภาวะผู้นำ 4 ตัวชี้วัดหลัก ได้แก่ (1) บุคลิกภาพของผู้นำ ประกอบด้วย 11 ตัวชี้วัด

ย่อย (2) มาตรฐานจริยธรรม ประกอบด้วย 9 ตัวชี้วัดย่อย (3) ทักษะการบริหารงาน ประกอบด้วย 10 ตัวชี้วัดย่อย (4) การเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วย 10 ตัวชี้วัดย่อย และตัวชี้วัดย่อยภายใต้ตัวชี้วัดหลัก ที่มีผลต่อระดับภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวชี้วัดด้านบุคลิกภาพผู้นำ

มีทฤษฎีภาวะผู้นำหลายทฤษฎีที่กล่าวถึงคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้นำ ที่นำมาใช้ในงานวิจัยนี้ ได้แก่ ทฤษฎีมหาบุรุษ (Great Man Theories) เป็นทฤษฎีที่เน้นคุณลักษณะพิเศษของบุคคลที่มีอยู่ตั้งแต่กำเนิด สามารถประเมินได้จากคุณลักษณะทางกายภาพและจิตใจ ได้แก่ มีคุณธรรม เข้าใจในการเปลี่ยนแปลง มีแรงดลใจ มีทักษะทางสังคม และลักษณะทางร่างกายจิตใจดี (Thomas Carlyle, 1999) และทฤษฎีคุณลักษณะเด่น (Trait Theories) เชื่อว่าผู้นำเกิดจากการมีบุคลิกภาพและการแสดงพฤติกรรมที่บ่งชี้ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 7 ระบุคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” บ่งชี้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีภาวะผู้นำสามารถโน้มน้าวให้ผู้อื่นทำตาม

ด้วยความสมัครใจเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกัน และมีทักษะความสามารถพิเศษเฉพาะตัว (Rogers, 2001; Bolden et. 2003) ในการวิจัยครั้งนี้ จึงได้ให้ความหมายของ บุคลิกภาพของผู้นำ (Personality) ว่าหมายถึง คุณลักษณะของผู้นำที่มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความอดทนมุ่งมั่นในการทำงาน คิดอย่างมีแบบแผนเป็นระบบ รู้จักวิเคราะห์หาเหตุผล มีความคิดสร้างสรรค์ ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น การคิดมีแบบแผนอย่างเป็นระบบ มีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลง และการสร้างสัมพันธ์กับบุคคลอื่น รู้จักการวิเคราะห์หาเหตุผล เข้าใจในจิตวิทยาการบริหาร ไม่ยึดติดกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนเกินพอดี มีบุคลิกที่ผู้ใต้บังคับบัญชายกย่องเกรงใจแต่ไม่เกรงกลัว

ตัวชี้วัดด้านมาตรฐานจริยธรรม

ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบความสามารถพิเศษ (Charismatic Leadership Theories) เน้นการใช้คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้นำที่สามารถทำให้ผู้ตามยอมรับได้อย่างเต็มใจ อาทิ มีบทบาทหนักแน่นชัดเจน เป็นแบบอย่าง มีความสามารถในการโน้มน้าว มีการต่อเชื่อมเป้าหมายที่เป็นแบบแผนเชิงคุณธรรม (Max Weber, 1947) ซึ่งเฮเดน (Haden, 1998) เห็นว่า ผู้ที่ก้าวมาสู่ตำแหน่งสำคัญในฐานะผู้นำต้องมีความรับผิดชอบติดตามมาด้วยในการวางตัวให้เหนือกว่ามาตรฐานจริยธรรมทั่วไปที่ถือปฏิบัติในชุมชน และจอห์น เออร์ (John Uhr, 1998) กล่าวว่า การเปิดเผยต่อสาธารณะถือเป็นมาตรฐานทั่วไปเพื่อป้องกันการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับจริยธรรมของนักการเมือง ซึ่งให้เห็นว่าจริยธรรมเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อประกันการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ด้วยการอุทิศตนเหนือประโยชน์ส่วนตนหรือคนใกล้ชิด จริยธรรมเป็นแนวทางปฏิบัติ แม้มีลายลักษณ์อักษร แต่ยอมไม่สามารถครอบคลุมทุกรายละเอียด จึงเป็นเรื่องของจิตสำนึกของผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องวางตัวให้เหมาะสม

สมควรเคร่งครัด ไม่ให้มีพฤติกรรมที่ส่อไปทางเสียหายต่อการปฏิบัติหน้าที่และต้องสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ในการวิจัยครั้งนี้ จึงได้ให้ความหมายมาตรฐานจริยธรรมตามค่านิยมหลัก (Core Value) ของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าหมายถึง คุณลักษณะของผู้นำที่มีการยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม มีจิตสำนึกที่ดีซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบ ยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมถูกกฎหมาย ให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็วมีอัธยาศัยดีไม่เลือกปฏิบัติให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนถูกต้องไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานรักษามาตรฐานมีคุณภาพโปร่งใสตรวจสอบได้ ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

ตัวชี้วัดด้านทักษะการบริหารงาน

กระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะเฉพาะบางประการ ที่ทำให้มีความแตกต่างไปจากหน่วยงานตรวจสอบอื่นของทางราชการ กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้สังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายใด ๆ โดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำหน้าที่สนับสนุนงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระ มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง กรม สามารถกำหนดระบบบริหารบุคคลและงบประมาณได้ด้วยตนเอง ทำให้มีความคล่องตัวสูงในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจตามกฎหมายในการเชิญบุคคลให้มาชี้แจงหรือให้ข้อมูล รวมทั้งการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบ/สอบสวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งหากผู้ใดที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือเอกชนไม่ให้ความร่วมมือ หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการ

แผ่นดินสามารถดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลเหล่านั้นได้ เมื่อพิจารณาจากการทำงานทฤษฎีภาวะผู้นำที่จะเกื้อหนุนการทำงานประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ทฤษฎีการบริหารเชิงสถานการณ์ (Contingency Situational Theories) เป็นทฤษฎีที่เน้นการปรับตัวตามสถานการณ์ โดยสนใจในประเด็น ความสัมพันธ์ในกลุ่มผู้นำ โครงสร้างการทำงาน การบริหารตามอำนาจหน้าที่ และปรัชญาทฤษฎีตามสถานการณ์ ทฤษฎีผู้นำเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Theories) เป็นทฤษฎีที่เน้นพฤติกรรมกรรมการบริหารจัดการเกี่ยวกับลักษณะโครงสร้างของพฤติกรรมการทำงาน การพิจารณาไตร่ตรอง การเปลี่ยนแปลงและการผสมกลมกลืน และทฤษฎีเชิงธุรกรรม (Transactional Theory) เน้นการบริหารจัดการความสัมพันธ์ต่อการปฏิบัติ โดยมีการจัดการทั้งเชิงรุกและเชิงรับ ในการวิจัยครั้งนี้ จึงได้ให้ความหมายของ ทักษะการบริหารงาน ว่าหมายถึง การบริหารงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณา ดำเนินการ การปฏิบัติงานมีความน่าเชื่อถือ มีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตัดสินพิจารณาด้วยความถูกต้องชอบธรรม มีความเป็นกลางไม่โอนเอียงไปฝ่ายใด สามารถปรับยุทธศาสตร์การทำงานได้ตามสถานการณ์ มีทักษะในการติดต่อสื่อสารสามารถบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคมมองเห็นภาพรวมเห็นโอกาส สามารถนำความรู้ความชำนาญมาประยุกต์ใช้ในการทำงานได้ สร้างบรรยากาศองค์กรให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ตัวชี้วัดด้านการเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่อง

ยुक (Yukl, 1994) ได้เสนอภาวะผู้นำที่มีความต่อเนื่อง ซึ่งจะมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ มีปัญหาเหนือบุคคลอื่น มีความรู้และความสนใจรอบด้าน มีจิตใจร่างกายและอารมณ์สมบูรณ์ มีความคิดริเริ่ม รู้จักประสานงาน มีความชำนาญในการบริหารและวิชาการ การเป็นผู้นำที่มีความต่อ

เนื่องในภารกิจอื่นๆ นอกเหนือจากงานประจำ จะทำให้ได้รับความเชื่อมั่นจากบุคคลอื่น ซิลเวอร์โทน (Silverthorne, 2001) ดัฟ (Daft, 1999) ได้เสนอแนวคิดเชิงพฤติกรรมบุคลิกภาพของผู้นำที่สามารถสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่น เป็นคุณลักษณะของผู้นำที่มีความต่อเนื่อง ดูบริน (Dubrin, 2007) เสนอแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์ว่าควรเป็นผู้ที่มีความรอบรู้มีข้อมูลในเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหา มีความสามารถทางเชาว์ปัญญาในการคิดวิเคราะห์ มีไหวพริบ สติปัญญา และการใช้เหตุผล มีบุคลิกภาพที่ดี มีความมั่นใจในตนเอง แต่ไม่มากจนไม่รับฟังคนอื่น โดยงานวิจัยของ ไดโรธี เอ. ซิสค์ (Dorothy A. Sisk, 2001) พบว่า การมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับประเด็นสำคัญ การให้อำนาจในการทำงานแก่ทุกฝ่าย การยอมรับการเปลี่ยนแปลง และการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะช่วยส่งเสริมภาวะผู้นำ ซึ่งสนับสนุนการทำงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีแนวปรัชญาในการดำเนินงาน เพื่อให้ประชาชนรับรู้และสามารถเข้าถึงบริหารของผู้ตรวจการแผ่นดิน อันประกอบด้วย การเผยแพร่สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและสิทธิของประชาชนพึงได้รับตามกฎหมาย มีกระบวนการพิจารณา สอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยโดยยึดหลักสันติวิธี การประนีประนอม และประสานความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ประชาชน และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้ลุล่วง จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความร่วมมือและความเข้าใจจากหน่วยงานของรัฐ เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ในการวิจัยครั้งนี้ จึงได้ให้ความหมายของ การเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่องว่าหมายถึง การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวิสัยทัศน์ไกล มีการวางตัวได้อย่างเหมาะสมเป็นแบบอย่างที่ดี เป็นตัวแทนขององค์กรในทุกขณะ กระตุ้นผู้

อื่นให้ประพฤติปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามจริยธรรมด้วยตนเอง คำนี้ถึงผลประโยชน์ของทีมนมากกว่าตนเอง มีบทบาทในเชิงรุกในการกำกับดูแล มีการพัฒนาและปรับกระบวนการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชน โดยผู้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจมีโอกาสให้ข้อมูลก่อนการตัดสินใจ โดยที่การตัดสินใจนั้นยังไม่ถือเป็นเด็ดขาดจนกว่าทุกฝ่ายจะพอใจ และส่งเสริมให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้รับการพัฒนา มีอิสระในการคิด เพื่อขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จอย่างยั่งยืน

วิธีดำเนินการวิจัย

1) การวิจัยเชิงปริมาณ กำหนดหน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล (Unit of Analysis) โดยให้ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ประชาชน และบุคลากรผู้ให้บริการ ทำการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันลำดับที่สอง (Secondary Confirmatory Factor Analysis) ด้วยโปรแกรม LISREL Version 8.72 เพื่อทำการตรวจสอบความกลมกลืนของแบบจำลองที่ได้พัฒนาขึ้นกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อตรวจสอบค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐาน (Factor Loading) ของตัวชี้วัดต่าง ๆ ของภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 400 คน ด้วยแบบสอบถามที่ได้ทำการตรวจสอบความเที่ยงเชิงเนื้อหา (Content Analysis) และทำการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงโครงสร้าง (Construct Validity) ด้วยการทดลองใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจริง 50 คน แล้วนำมาวิเคราะห์หาค่าอำนาจจำแนกรายข้อและค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับ และเก็บข้อมูลในช่วงเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม 2556

2) การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) แบบไม่มีโครงสร้าง เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้แสดงความคิดเห็นจากประสบการณ์ได้อย่างอิสระ เพื่อมุ่งเน้นเก็บข้อมูลประสบการณ์การบริหารงานตรงจากผู้บริหาร

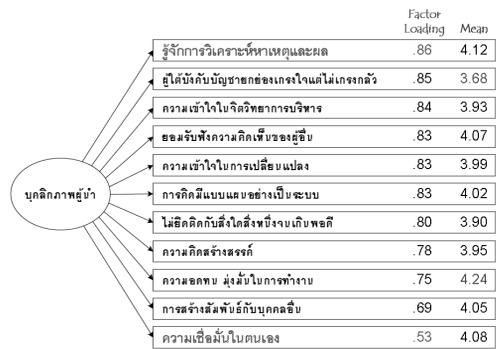
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้เกี่ยวข้องจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานอื่น สื่อมวลชน และนักการเมือง จำนวน 11 คน เพื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับตัวชี้วัดองค์ประกอบภาวะผู้นำ เพื่อยืนยันองค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า ตัวชี้วัดภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดินด้านทักษะการบริหารงานมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐาน (Factor Loading Score) สูงที่สุดเท่ากับ 0.99 รองลงมาได้แก่ การเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่อง บุคลิกภาพ และมาตรฐานจริยธรรม โดยมีค่าน้ำหนักเท่ากับ 0.95, 0.92 และ 0.91 ตามลำดับ และแบบจำลองมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เมื่อวิเคราะห์ความไม่แปรเปลี่ยนของแบบจำลอง พบว่า ผลการเปรียบเทียบรูปแบบของแบบจำลององค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน จำแนกตามประชาชนและบุคลากรผู้ให้บริการไม่แตกต่างกัน และไม่แตกต่างจากแบบจำลองในภาพรวม ภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดินในสภาพการณ์ปัจจุบันอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยแต่ละด้านอยู่ระหว่าง 3.94 - 4.29 โดยมาตรฐานจริยธรรมของผู้นำอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ทักษะการบริหารงาน บุคลิกภาพ และการเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่องอยู่ในระดับมากตามลำดับ

ผลการศึกษาตัวชี้วัดย่อยด้านบุคลิกภาพของผู้นำ 11 ตัวชี้วัด พบว่า การรู้จักวิเคราะห์หาเหตุผลมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานสูงที่สุดเท่ากับ 0.86 ขณะที่ความเชื่อมั่นในตนเองมีค่าน้ำหนักต่ำที่สุด เท่ากับ 0.53 เมื่อศึกษาระดับบุคลิกภาพอยู่ในระดับมาก มีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 4.00 เมื่อพิจารณาในรายตัวชี้วัดย่อยพบว่าด้านความอดทน มุ่งมั่นในการทำงานมีค่าสูงที่สุดเท่ากับ 4.24 และด้านผู้บังคับบัญชาขยอกเกรงใจแต่ไม่เกรงกลัวมีค่าต่ำที่สุด เท่ากับ 3.68

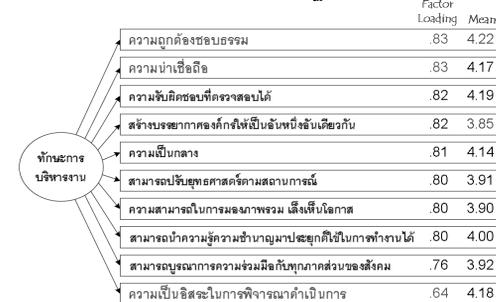
ดังภาพ 2 ในส่วนของด้านมาตรฐานจริยธรรม 9 ตัวชี้วัด พบว่า การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษา มาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสตรวจสอบได้ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานสูงที่สุด 0.90 ขณะที่การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีค่าน้ำหนักต่ำที่สุดเท่ากับ 0.64 เมื่อศึกษาระดับมาตรฐานจริยธรรมอยู่ในระดับมากที่สุด มีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 4.29 เมื่อพิจารณาในรายตัวชี้วัดย่อยพบว่าด้านยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีค่าสูงที่สุด เท่ากับ 4.53 และด้านการให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็วมีอัธยาศัยดี และไม่เลือกปฏิบัติมีค่าต่ำที่สุด เท่ากับ 4.13 ดังภาพ 3 ขณะที่ด้านทักษะการบริหารงาน 10 ตัวชี้วัด พบว่า ความถูกต้องชอบธรรม และความน่าเชื่อถือ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานสูงที่สุดเท่ากันที่ 0.83 ขณะที่ความเป็นอิสระในการพิจารณาดำเนินการมีค่าน้ำหนักต่ำที่สุด เท่ากับ 0.64 และพบว่าระดับทักษะการบริหารงานอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.05 เมื่อพิจารณารายตัวชี้วัดย่อยพบว่าด้านความถูกต้องชอบธรรมมีค่าสูงที่สุด เท่ากับ 4.22 และด้านการสร้างบรรยากาศในองค์กรให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมีค่าต่ำที่สุด เท่ากับ 3.85 ดังภาพ 4 และด้านการเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่อง 10 ตัวชี้วัด พบว่า การคำนึงถึงผลประโยชน์ของทีมมากกว่าตนเอง มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานสูงที่สุดเท่ากับ 0.87 ขณะที่การตัดสินใจนั้นยังไม่ถือเป็นเด็ดขาดจนกว่าทุกฝ่ายจะพอใจมีน้ำหนักน้อยที่สุด เท่ากับ 0.68 เมื่อศึกษาระดับการเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่องอยู่ในระดับมาก มีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 3.94 เมื่อพิจารณาในรายตัวชี้วัดย่อยพบว่าด้านการวางตัวได้อย่างเหมาะสมเป็นแบบอย่างที่ดี มีค่าสูงที่สุด เท่ากับ 4.11 และด้านการตัดสินใจยังไม่ถือเป็นเด็ดขาดจนกว่าทุกฝ่ายจะพอใจกับการตัดสินใจนั้น มีค่าต่ำที่สุด เท่ากับ 3.72 ดังภาพ 5



ภาพ 2 ตัวชี้วัดด้านบุคลิกภาพ



ภาพ 3 ตัวชี้วัดด้านมาตรฐานจริยธรรม



ภาพ 4 ตัวชี้วัดด้านทักษะการบริหารงาน



ภาพ 5 ตัวชี้วัดด้านการเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่อง

อภิปรายผลการวิจัย

จะเห็นได้ว่าด้านทักษะการบริหารงานนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินควรเป็นผู้นำที่มีความถูกต้องชอบธรรมระดับมากที่สุดและมีความน่าเชื่อถือมากที่สุดสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า ผู้นำควรมีความเชื่อมั่นและเชื่อถือได้ (Silverthorne, 2001 และ Daft, 1999) ความน่าเชื่อถือเกิดจากความถูกต้องชอบธรรม (Dean M. Gottehrer และ Michael Hostina, 1998) สอดคล้องกับงานวิจัยเชิงคุณภาพที่พบว่า บทบาทสำคัญประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือการเป็นผู้เจรจาต่อรองไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจและยอมรับ รวมทั้งเชื่อถือเป็นสถาบันที่จะช่วยแก้ไขปัญหาทุกข์ร้อนได้อย่างเที่ยงธรรม ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจบังคับเหมือนศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการละเมิดทำความเดือดร้อนให้กับพี่น้องประชาชน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องทำการวินิจฉัยเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐนั้นๆ แก้ไขเยียวยาทุกข์ร้อน แต่ก็ไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าหน่วยงานจะต้องทำตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะ นอกจากนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจในการตรวจสอบ กรณีที่แม้ถูกกฎหมายแล้วแต่ประชาชนยังได้รับความเดือดร้อนอย่างไม่เป็นธรรมด้วย ดังนั้น ความถูกต้องชอบธรรมจึงเป็นคุณสมบัติจำเป็นของผู้ตรวจการ เพราะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับสังคมโดยเฉพาะต่อบุคคลและหน่วยงานภาครัฐที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่จะต้องไปตรวจสอบและเสนอแนะในเรื่องการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล (Good and Ethical Governance)

การจะเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่องนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินควรเป็นผู้นำที่คำนึงถึงผล

ประโยชน์ของทีมมากกว่าตนเอง และส่งเสริมให้ผู้อื่นได้ บังคับบัญชาให้ได้รับการพัฒนาฝีมือระในการคิดในระดับมาก สอดคล้องกับผู้นำจะเรียกศรัทธา (Lyman & McLaughlin, 2006) และเป็นผู้นำในระยะยาวได้ต้องสามารถเป็นผู้นำที่มีความต่อเนื่อง (Yukl, 1994) การทำงานเป็นทีม (Douglas M. McGregor, 1960) ผู้นำควรส่งเสริมและสนับสนุนการตัดสินใจของผู้ตาม (Clark, Hartline และ Jones, 2009) สอดคล้องกับงานวิจัยเชิงคุณภาพที่พบว่า แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่หรือการใช้อำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนตามที่มีการแบ่งความรับผิดชอบ แต่ในบางเรื่องที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการปรึกษาร่วมกัน เช่น เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง การเสนอรายงานต่อรัฐสภา นั้นแสดงให้เห็นว่าหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือคนจำนวนมาก จำเป็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีการระดมความคิดเห็นกันเป็นทีม โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือคำนึงถึงประโยชน์สุขส่วนรวม การคำนึงถึงประโยชน์ของทีมมากกว่าตนเองจึงเป็นเรื่องที่ผู้นำต้องตระหนักอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เนื่องมาจากงานของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ต้องการความมีเอกภาพและผลึกความคิดในฐานะที่เป็นองค์กรหรือสถาบันมิใช่ตัวบุคคล ดังนั้น หากหน่วยงานเดียวกันต้องประสบกับความหลากหลายของมาตรฐานของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคน จะสร้างความสับสนให้แก่หน่วยงาน เกิดความยุ่งยากในการทำงาน และมองว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีมาตรฐานในการทำงาน ซึ่งความต่างจิตต่างใจ ต่างเหตุผลและต่างสไตล์ คงไม่สามารถใช้เป็นเหตุผลในกรณีนี้ได้

ด้านบุคลิกภาพผู้นำ ผู้ตรวจการแผ่นดินควรเป็นผู้นำที่รู้จักวิเคราะห์หาเหตุผล และได้ผู้บังคับบัญชา ยกย่องเกรงใจแต่ไม่เกรงกลัวในระดับ

มาก สอดคล้องกับบุคลิกภาพส่งผลต่อการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น (Hilgard, 1962) เพิ่มศักยภาพของปัญญาให้สูงขึ้นได้ด้วยการฝึกใช้เหตุผล (Immanuel Kant, 1978) ซึ่งผู้นำมีการใช้เหตุผลในการคิดวิเคราะห์ (William Graham Sumner, 1906 Fry, 2003 และ Dubrin, 2007) ผู้นำที่ใจกว้างยอมรับฟังมีสัมพันธภาพที่ดี ผู้ตามจะยกย่องเกรงใจแต่มิได้เกรงกลัว (H.Schmidt, 1973) ผู้นำควรมีอารมณ์ขันเพื่อลดความตึงเครียด เข้าใจและพร้อมที่จะช่วยแก้ปัญหา (Silverthorne, 2001 และ Daft, 1999) ซึ่งการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน จะช่วยส่งเสริมภาวะผู้นำ (Dorothy A. Sisk, 2001) สอดคล้องกับงานวิจัยเชิงคุณภาพที่ว่า การมีข้อมูลที่หลากหลายเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์มากในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะฉะนั้นต้องหาวิธีหรือสร้างบรรยากาศให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้วยการสร้างสัมพันธภาพที่ดี มีเหตุมีผล จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชากล้าคิดกล้าแสดงออก ซึ่งการทำงานที่ต้องอาศัยความเป็นเอกภาพขององค์กรนั้น บุคลากรทุกระดับจำเป็นต้องบูรณาการความคิดและการกระทำเข้าด้วยกัน แนวคิดและนโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์อำนาจจึงมีผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กร ผู้นำที่เปิดโอกาสให้แสดงความเห็นในการปฏิบัติงานและการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นอิสระ รวมทั้งยอมรับฟังความเห็นนำไปปฏิบัติอย่างเข้าใจ เห็นคุณค่าความทุ่มเทของผู้ใต้บังคับบัญชา ก็จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชายกย่องเกรงใจและพร้อมที่จะทุ่มเทการทำงานเพื่อองค์กร กล้าที่จะเห็นต่างจากผู้นำอย่างสุจริตใจโดยไม่เกรงกลัวว่าจะมีผลกระทบทางลบตามมา

ด้านมาตรฐานจริยธรรม พบว่าผู้ตรวจการแผ่นดินควรเป็นผู้นำที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพโปร่งใส ตรวจสอบได้ในระดับมากที่สุด สอดคล้องกับผู้นำต้องมีความรับผิดชอบในการวางตัวให้เหนือกว่ามาตรฐานจริยธรรมทั่วไป (WG Hayden, 1998) การเปิดเผยข้อมูลต่อ

สาธารณะถือเป็นมาตรฐานทั่วไปเพื่อป้องกันการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับจริยธรรมของนักการเมือง (John Uhr, 1998) และ Wafaqi Mohtasib (1983) ได้พัฒนารายละเอียดของนิยามการกระทำผิดทางปกครอง เพื่อให้กระบวนการทำงานโปร่งใสอย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับงานวิจัยเชิงคุณภาพที่พบว่า จริยธรรมถือเป็นกรอบหรือแนวทางอันดีงามที่พึงปฏิบัติ เมื่อรวมกันอยู่เป็นสังคมด้วยคนहु่มาก การมีกฎกติกาในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหวังให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากข้าราชการและพนักงานของรัฐ เป็นผู้ที่จะต้องตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่มีข้อยกเว้นสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องมีภาวะผู้นำทางด้านจริยธรรมด้วยเช่นกัน การรักษามาตรฐานการทำงานให้ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจ โดยการแสดงความโปร่งใสในการทำงานและพร้อมให้ประชาชนเข้าตรวจสอบหากมีข้อสงสัยต่าง ๆ จะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับความเชื่อถือส่งผลสัมฤทธิ์กับงาน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากบทบาทหน้าที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้วยังประสงค์จะเห็นผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่ให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินและสร้างเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมด้วย ซึ่งการที่จะสนองเจตนารมณ์ดังกล่าวได้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมุ่งเน้นการสร้างผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยผ่านกระบวนการและกลไกต่าง ๆ เพื่อให้เกิดคุณภาพและมาตรฐานที่จะสามารถเป็นแบบอย่างในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ได้แก่ 1) ด้านทักษะการบริหารงาน ต้องสร้างกลไกการทำงานที่ไม่เพียงมีความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องมีความชอบธรรมด้วย ซึ่งควรเน้นการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นธรรมแก่พี่น้องประชาชน 2) ด้านการเป็นผู้นำได้อย่างต่อเนื่อง ต้องเน้นการพัฒนาบุคลากรและกระบวนการมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนทัศนคติเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงาน และเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้แก่บุคลากรอย่างต่อเนื่อง 3) ด้านบุคลิกภาพ ต้องมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพในการจัดการเรื่องร้องเรียนให้มีการวิเคราะห์หาเหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งเสริมกระบวนการผู้บริหารรับฟัง (Executive Coach) รวมไปถึงการจัดกิจกรรมส่งเสริมการจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management: KM) แสวงหา

เครือข่ายความร่วมมือเพื่ออำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพในการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ 4) ด้านมาตรฐานจริยธรรม ต้องขับเคลื่อนงานด้านจริยธรรมสู่ทุกกลุ่มเป้าหมายเป็นรูปธรรมและยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการดำเนินงานในเชิงรุก ผลิตความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับ 1) แบบทดสอบภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการคัดกรองผู้สมัครก่อนเข้ารับการสัมภาษณ์ หรือคัดเลือกจากกรรมการสรรหา 2) แบบประเมินภาวะผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล นำไปสู่การพัฒนาศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน 3) ควรศึกษาเพิ่มเติมตัวชี้วัดบทบาทภาวะผู้นำในเวทีนานาชาติ และ 4) ควรทำการทบทวนเอกสารและวรรณกรรม เพื่อนำองค์ความรู้ใหม่มาพัฒนาตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับยุคสมัยยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์. (2554). *บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ธีรเดช มีเพียร. (2549). *การศึกษาถึงความสัมฤทธิ์ผลของความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ประวิช รัตนเพียร. (2553). *บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 280 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 : กรณีศึกษากระบวนการส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124. ตอนที่ 47 ก. 24 สิงหาคม 2550.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2556). *เอกสารประกอบคำชี้แจง เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557 วุฒิสภา*. กรุงเทพฯ : สำนักงานฯ.
- Bolden; et. al., (2003). *A review of Leadership Theory and Competency*.
- Clark R., Hartline M. & Jones K. (2009). *The effects of leadership style on hotel employees' commitment to service quality*. Cornell Hospitality Quarterly, 50(2).
- Daft, R. L. (1999). *Leadership theory and practice*. New York: Dryden Press.
- Dean M. Gottehrer and Michael Hostina. (1998). *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*. <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Essential.PDF>
- Don Hellriegel and John W. Slocum. (1974). *Management: A contingency approach*. Addison-Wesley Pub. Co., 490 p.
- Dorothy A. Sisk and E. Paul Torrance. (2001). *Spiritual Intelligence : development higher consciousness*. Buffalo, New York : Creative Education foundation.
- Douglas M. McGregor. (1960). *The human side of enterprise*, New York: McGraw-Hill.
- DuBrin, A. J. (2007). *Human Relations Interpersonal Job-Oriented Skills (9 ed.)*. New Jersey: Pearson Prentice Hall. pp. 2.
- Frank Heller. (1992). *Decision-making and leadership*. Great Britain: Cambridge University Press. Frameworks. UK: Centre for Leadership Studies, University of Exeter.
- Fry, L. W. (2003). *Toward a theory of spiritual leadership*. Leadership Quarterly, 14, 693-727.
- Haden, C. A. (1998). *Reminiscing with different children: Relating maternal stylistic consistency and sibling similarity in talk about the past*. Developmental Psychology, 34, 99-114.
- Immanuel Kant. (1978). *Anthropology from a Pragmatic Point of View*. Translated by Victor Lyle Dowdell. Carbondale: Southern Illinois University Press.
- John Uhr. (1998). *Democracy and the Ethics of Representation*. Noel Preston and Charies

- Sampford eds. *Ethics and Political Practice: Perspectives on Legislative Ethics*. London: Routledge, p.11-24
- Joseph Blase and Peggy C. Kirby. (2000). *Bringing Out the Best in Teachers: What Effective Principals Do*. California: Corwin Press, Inc.
- Lyman W. Porter and Grace B. McLaughlin. (2006). *Leadership and the organizational context: Like the weather?*. The Leadership Quarterly Volume 17, Issue 6, December 2006, Pages 559–576.
- Max Weber. (1947). A. M. Henderson (Editor). *The Theory of Social and Economic Organization*. Oxford University Press; First edition.
- Robert Tannenbaum and Warren H. Schmidt. (1973). *How to Choose a Leadership Pattern*. Harvard Business Press.
- Rogers, E. (2001). *Diffusion of Innovations*. New York.
- Silverthorne, C. (2001). *Leadership effectiveness and personality: A cross-cultural evaluation*. *Personality and Individual Differences*, 30, 303-309.
- Thomas Caryle. (1999). Antonio Marturano and Jonathan Gosling (Editor). *Leadership: the Key Concepts*. London: Book Now Ltd.
- Wafaqi Mohtasib. (1983). The Establishment of the Office of Wafaqi Mohtasib (Ombudsman) Order 1983. <http://www.ma-law.org.pk/pdflaw/The%20Establishment%20of%20the%20Office%20of%20Wafaqi%20Mohtasib.pdf>.
- WG Hayden. (1998). *Politics, Public Responsibility and the Ethical Imperative*. Preston and Stamford, p.60
- William Graham Sumner. (1906). *Folkways*. Ginn.
- Yukl, G. A. (1994). *Leadership in organizations*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.