

## อนาคตของรัฐประศาสนศาสตร์: มุมมองของนักวิชาการตะวันตก

ชินรัตน์ สมสืบ<sup>1</sup>

---

ได้รับบทความ: 21 กันยายน 2562  
ตอบรับตีพิมพ์: 19 ธันวาคม 2562

แก้ไขบทความแล้วเสร็จ: 17 ธันวาคม 2562  
เผยแพร่: 21 มกราคม 2563

---

### บทคัดย่อ

บทความนี้เขียนขึ้นเพื่อแนะนำและสำรวจแนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมองของนักวิชาการตะวันตก ตั้งแต่ช่วงต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 21 บทความแสดงให้เห็นว่าการบริหารและการจัดการภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและการคาดการณ์ที่เกิดขึ้นจะช่วยให้ผู้บริหารงานภาครัฐสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่ทันสมัยและคำนึงถึงประชาชน แนวโน้มที่สำคัญมี 11 ประการคือ เครือข่าย การบริหารกิจการบ้านเมือง การมีส่วนร่วมของพลเมือง การบริหารกิจการบ้านเมืองอิเล็กทรอนิกส์ ความโปร่งใส ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐ-เอกชน: พื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจ การเปลี่ยนรูปร่างหน่วยงานภาครัฐ การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ ความเท่าเทียมกัน การจัดการคนและองค์การ ความสอดคล้องกับสังคม และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม

**คำสำคัญ:** รัฐประศาสนศาสตร์/ การจัดการภาครัฐ/ การบริหารกิจการบ้านเมือง

---

<sup>1</sup> นักวิชาการอิสระ  
ผู้นิพนธ์ประสานงาน  
อีเมล: chinnaratana@gmail.com

## THE FUTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION: PERSPECTIVE OF WESTERN SCHOLAR

Chinnarat Somsueb<sup>1</sup>

---

**Received:** September 21, 2019

**Revised:** December 17, 2019

**Accepted:** December 19, 2019

**Available Online:** January 21, 2020

---

### ABSTRACT

This article is written to introduce and explore the trends of public administration in perspective of western scholar since the early of 21<sup>st</sup> century. The article demonstrate that public administration and management will continue to change and the emerging predictions will help the public administrator to make decision about new public policy which matter to the public. There are 11 significant trends: governance networks, citizen participation, e-governance, transparency, public-private partnerships: business improvement districts, shape changing of public sector, public management reform, equality, people and organization management, social relevancy and environmental sustainability.

**KEYWORDS:** Public Administration/ Public Management/ Governance

---

<sup>1</sup> Independent Scholar

Corresponding author

E-mail: chinnaratana@gmail.com

## บทนำ

จากการนำเสนออดีตและปัจจุบันของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการนำเสนอการแสวงหาความรู้ด้านการงานภาครัฐในช่วงเวลาหนึ่งพบข้อเท็จจริงว่าวิชาการที่เกี่ยวกับภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Old Public Administration) สู่การจัดการภาครัฐ (Public Management) และไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) บางครั้งเพื่อระบุดึงการเปลี่ยนแปลงก็เติมคำว่า “แนวใหม่” เข้าไปด้วย สำหรับเส้นทางที่จะก้าวเดินต่อไปข้างหน้าของรัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นอย่างไรนั้น นักวิชาการหลายท่านได้คาดการณ์ไปต่าง ๆ นานา อย่างน้อยคงเปลี่ยนไปจากเดิม และเพื่อเป็นการจัดการกับความเสี่ยง นักวิชาการบางท่านจะไม่กล่าวถึงอนาคตของรัฐประศาสนศาสตร์เพราะเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้ยาก รวมทั้งบริบทที่เป็นสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น อย่างไรก็ตามในส่วนของบทความเรื่องนี้จะมุ่งเสนอให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้เพื่อให้แวดวงทางรัฐประศาสนศาสตร์นำไปวิเคราะห์ สังเคราะห์ และประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

Bovaird and Loeffler (2016, pp. 396-397) ได้กล่าวถึงสิ่งบอกเหตุว่าหน่วยงานภาครัฐจะค่อย ๆ หดไป เพราะถูกต่อต้านและถูกลดขนาดลงในหลาย ๆ ประเทศ แต่ก็เป็นเพียงช่วงเปลี่ยนผ่าน เพราะภาครัฐจะยังคงอยู่ต่อไปไม่สูญหายไปไหนจากเหตุผล 2 ประการคือ

ประการแรก ภาครัฐเผชิญวิกฤติการเงินเพราะการเกิดวิกฤติทางการเงินในภาคเอกชนก่อน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการขยายตัวของตลาดการเงินในภาคเอกชนขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจได้ทำลายเศรษฐกิจภาคเอกชนมากกว่าเศรษฐกิจภาครัฐและกิจกรรมภาคเอกชนจำนวนมากไม่มีประสิทธิภาพและมูลค่าเพิ่มต่ำ บริษัทที่เติบโตใหม่ ๆ มีค่าจ้างแรงงานต่ำและความมั่นคงของตำแหน่งงานก็ต่ำ ทำให้การสนับสนุนที่มีต่อเศรษฐกิจภาพรวมจึงมีน้อยไปด้วย

ประการที่สอง ความไร้ประสิทธิภาพของภาคเอกชนได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ตั้งแต่เริ่มมีการถดถอยทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ระดับนานาชาติในปี ค.ศ. 2008 นักวิชาการยืนยันว่ารัฐต้องมีบทบาทสำคัญมากขึ้นโดยเฉพาะการกำหนดกฎเกณฑ์และการจัดการกับความไม่เท่าเทียมกัน ทั้งกำหนดให้ภาคเอกชนต้องรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคมมากขึ้น ซึ่งบางครั้งภาครัฐต้องเข้าไปพิทักษ์บริษัท เอกชน หรือเข้าไปฟื้นฟูเพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศ

จากเหตุการณ์ข้างต้น มีความเชื่อว่าหน่วยงานภาครัฐจะยังสำคัญและมีอำนาจในอนาคต ภาครัฐต้องธำรงความเข้มแข็งและมีการจัดการภาครัฐและการบริหารกิจการบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ วิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีเรื่องมากมายที่น่าสนใจให้ศึกษา ค้นคว้าและวิจัยในอนาคต

สำหรับแนวโน้มสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อรัฐประศาสนศาสตร์มี 4 ประการ ได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร เช่น จำนวนสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อตรงต่อการดูแลสุขภาพและการบริการด้านสังคม (2) การเปลี่ยนแปลงภาวะอากาศ ที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องร่วมมือกันแก้ปัญหาและใช้งบประมาณมากขึ้น ตลอดจนเปลี่ยนแปลงการบริหารความเสี่ยงและอุบัติภัยฉุกเฉินต่าง ๆ (3) การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ต้องพิจารณาถึงประโยชน์และโทษที่จะเกิดกับประชาชน และ (4) การเข้มงวดด้านการคลัง ภาครัฐขาดแคลนงบประมาณ ฉะนั้นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้ง 4 ด้านข้างต้น ต้องพิจารณาให้เหมาะสม เกิดประสิทธิภาพ (Pollitt & Bouckaert, 2017, p. 224)

Holzer and Schwesler (2016, pp. 402-422) กล่าวว่า อนาคตของรัฐประศาสนศาสตร์ย่อมแตกต่างจากอดีต การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยังมีต่อเนื่องเพื่อเปลี่ยนโฉมของภาครัฐทั่วทั้งโลก แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมี 5 แนวโน้ม คือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารกิจการบ้านเมืองอิเล็กทรอนิกส์ ความโปร่งใส และความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐ-เอกชน ส่วนประเด็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอื่น ๆ ได้แก่ รูปร่างของหน่วยงานภาครัฐ การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ ความเท่าเทียมกัน การจัดการคนและองค์การ ความสอดคล้องกับสังคม และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance Networks)

โครงสร้างภาครัฐกำลังเปลี่ยนแปลงและกลไกใหม่ ๆ จะถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงข้างต้น ส่วนนิยามของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง หมายถึง (1) การเชื่อมต่อกันในแนวระดับ แต่ผู้ปฏิบัติมีอิสระในการดำเนินงาน (2) ผู้ปฏิบัตินี้ปฏิบัติต่อกันและกันโดยการเจรจาต่อรอง (3) เกิดขึ้นโดยเครือข่ายที่มีกฎระเบียบ ตามบรรทัดฐาน มีการรับรู้เข้าใจ และมีจินตนาการ (4) ซึ่งนำไปสู่ขอบเขตเฉพาะในการจัดระเบียบของตนเอง และ (5) อันจะสนับสนุนให้เกิดการดำเนินงานตามเป้าประสงค์ของประชาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

นักวิชาการให้ความชัดเจนถึงความแตกต่างระหว่างโครงสร้างเครือข่ายแบบทางการและความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการซึ่งมักเชื่อมต่อกับคำว่า “เครือข่าย” สิ่งแตกต่างระหว่างเครือข่ายและการสร้างเครือข่ายกับโครงสร้างเครือข่ายคือ การร่วมกันโดยพันธกิจเดียว โดยลักษณะพันธกิจนั้นมิตั้งนี้ (1) เป็นพันธกิจเดียวที่ผู้ดำเนินการทั้งหมดทำร่วมกันเพื่อไปสู่ความสำเร็จ (2) ไม่ทำงานแบบสั่งการและควบคุม โครงสร้างเครือข่ายมีลักษณะสัมพันธ์ภาพในแนวระดับ (3) เป้าประสงค์ของโครงการสร้างเครือข่ายคือ การพัฒนาแบบองค์รวมโดยมองภาพทั้งหมดจากมุมมองที่ใหม่และสอดคล้องกัน และ (4) โครงสร้างเครือข่ายจะเกิดขึ้นเมื่อโครงสร้างแบบอื่น ๆ ไม่บรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองไม่ทำงานแบบสั่งการหรือควบคุมเหมือนระบบราชการในอดีต แต่การดำเนินงานแบบเครือข่ายผู้ดำเนินงานจะทำงานร่วมกันเพราะแต่ละฝ่ายไว้วางใจว่าอีกฝ่ายจะดำเนินงานให้ตนเช่นเดียวกัน การเติมเต็มของงานจะช่วยให้งานบรรลุผลสำเร็จตามความรับผิดชอบของทุกคน เครือข่ายเกิดขึ้นบนพื้นฐานสัมพันธ์ภาพแบบพึ่งพาศักดิ์กันและกัน ซึ่งสมาชิกมีพันธะผูกพันสูงต่อเป้าหมายที่อยู่ไม่ห่างไกลนัก เพื่อบรรลุเป้าหมายของเครือข่าย หน้าที่ส่วนทุกคนต้องบรรลุผลงานของตน ซึ่งไม่เหมือนสัมพันธ์ภาพแบบลำดับชั้นตั้งเดิมหรือแบบตลาด เครือข่ายตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดของความเข้มแข็งเชิงองค์ประกอบ และเป็นการแก้ไขความขัดแย้งต่าง ๆ โดยผ่านความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนกัน แม้ว่าเครือข่ายไม่มีความยืดหยุ่นเท่าสัมพันธ์ภาพแบบตลาด แต่ก็ เป็นสัมพันธ์ภาพที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าโครงสร้างแบบระบบราชการดั้งเดิม

ในภาวะปัจจุบันความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองชี้ให้เห็นถึงความจริงที่กำลังเปลี่ยนแปลงซึ่งผู้บริหารภาครัฐย่อมมีความรับผิดชอบที่ยิ่งใหญ่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ได้ถูกคาดหวังว่าจะต้องทำงานเฉพาะในหน่วยงานแบบทางการของตนหรือกรม กองของตนอย่างเดียว แต่ต้องทำงานกับหลากหลายองค์กร ทั้งภายในภาครัฐและภายนอกภาครัฐโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น ภาวะการณ์เป็นหุ้นส่วน เครือข่าย สัมพันธ์ภาพแบบสัญญา พันธมิตร คณะกรรมการร่วมมือกัน สมาคมหรือสหภาพ และสภาที่ออกกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ผู้บริหารในภาครัฐและภาคเอกชนจะร่วมพัฒนากลยุทธ์และผลิตสินค้าและบริการโดยเป็นตัวแทนองค์การของตน สัมพันธ์ภาพแบบร่วมมือกันกำลังพัฒนาขึ้นเพื่อช่วยให้ผู้จัดการดำเนินการต่อไปได้ ทั้งในเรื่องวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและวัตถุประสงค์ทางการเมือง สำหรับผู้ออกแบบเครือข่ายและผู้กระตุ้นให้เกิดเครือข่ายมีหน้าที่มองหาวิธีการที่ขึ้นงานทั้งหมดของเครือข่ายที่จะทำงานร่วมกัน จำแนกหรือระบุ

ผู้ร่วมงานที่เป็นไปได้ นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าสู่ที่ประชุมและ  
จำแนกทรัพยากรที่จะนำมาใช้เพื่อรักษาความเป็นเครือข่ายร่วมกัน นักวิชาการได้  
เสนอเครือข่ายที่กระตุ้นโดยภาครัฐโดยแสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เครือข่ายที่กระตุ้นโดยภาครัฐ (Holzer & Schwesler, 2016)

ชนิดของเครือข่าย	นิยาม	ตัวอย่าง/ การใช้ประโยชน์
สัญญาบริการ	การใช้สัญญาภาครัฐกระตุ้น เครือข่าย	สุขภาพจิต สวัสดิการ การป้องกันประเทศ
บริษัทจัดหา	การจัดส่งผลิตภัณฑ์ที่ซับซ้อน ให้ภาครัฐ	กระทรวงกลาโหม กระทรวง การขนส่ง จรวด เฮลิคอปเตอร์
เฉพาะกิจ	ถูกกระตุ้นให้เป็นเครือข่ายที่ ตอบสนองต่อสถานการณ์ เฉพาะ มักเป็นเรื่องฉุกเฉิน	เครือข่ายฉุกเฉินเพื่อวิบัติภัย ธรรมชาติหรือโรคติดต่อระบาด
หุ้นส่วนผ่าน ช่องทาง	บริษัทดำเนินการแลกเปลี่ยน ในฐานะเป็นตัวแทน หน่วยงานภาครัฐ	นักธุรกิจรถยนต์ดำเนินการ ด้านการจดทะเบียนรถยนต์ ใหม่ ร้านขายสินค้ากีฬา จำหน่ายใบอนุญาตจับปลา
การเผยแพร่ ข่าวสาร	ถูกกระตุ้นจากความเป็น หุ้นส่วนเพื่อเผยแพร่ข่าวสาร	องค์การไม่หวังผลกำไร ทำหน้าที่เผยแพร่ข่าวสาร

จะเห็นได้ว่าการจัดการภาครัฐจำนวนมากทั้งงานประจำและงาน  
ภาวะวิกฤตต่างดำเนินการโดยโครงสร้างแบบเครือข่าย หากผู้กำหนดนโยบายไม่  
เข้าใจวิธีทำงานด้วยโครงสร้างแบบเครือข่ายก็จะทำงานการจัดการแบบดั้งเดิมซึ่ง  
กระตุ้นการต่อต้าน ลักษณะที่ส่งเสริมการจัดการแบบเครือข่าย ผู้บริหารภาครัฐจึง  
ต้องเข้าใจมากกว่าเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองและต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญใน  
การใช้โครงสร้างต่างๆ เพื่อสนับสนุนเป้าหมายนโยบายเฉพาะอย่าง

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองสร้างโอกาสที่ดีเพื่ออนาคต เพราะ  
การดำเนินงานแบบร่วมมือกันของเครือข่ายจะเพิ่มความเอื้อเฟื้อซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีประสิทธิผล เครือข่ายสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมของพลเมือง การควบคุมกฎระเบียบมีประสิทธิภาพมากขึ้นและแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของหน่วยงานภาครัฐในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งการแบ่งปันความรับผิดชอบและสัมพันธ์ภาพแบบพึ่งพาอาศัยกันของผู้เข้าร่วมในเครือข่ายผู้เข้าร่วมแต่ละคนจะช่วยกันพัฒนาความรู้สึกร่วมของเป้าหมายได้

สำหรับภาวะความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนั้น ควรเป็นไปในระดับกลางแบบหุ้นส่วนทางสังคมมากกว่าภาวะความเป็นหุ้นส่วนเชิงสัญญาขนาดใหญ่ และควรดำเนินการแบบภาวะความเป็นหุ้นส่วนในสถานการณ์ที่จำเป็น เนื่องจากค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานาน (Bovaird & Loeffler, 2016, p. 406)

## 2. การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen Participation)

นักวิชาการกล่าวว่า แนวคิดในระบอบประชาธิปไตยของภาครัฐต้องให้พลเมืองกำหนดนโยบายสาธารณะและเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามวิถีทางอนาคตที่ดีกว่าเดิม เป็นการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของพลเมืองในการบริหารกิจการบ้านเมือง ยิ่งไปกว่านั้นการมีส่วนร่วมของพลเมืองยังเป็นส่วนสำคัญในการยืนยันว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองตามแนวทางประชาธิปไตยได้รับการตรวจสอบอย่างรอบคอบได้เกิดขึ้น นอกจากนั้นเมื่อภาครัฐเปลี่ยนไปสู่กลไกตลาดมากขึ้น ทำให้เกิดการแยกพลเมืองออกจากภาครัฐและสร้างความรู้สึกไม่ไว้วางใจในภาครัฐการตรวจสอบอย่างเข้มข้นต่อภาครัฐที่เป็นหุ้นส่วนจะเกิดขึ้นได้โดยผ่านกลไกการมีส่วนร่วมและผู้บริหารภาครัฐจะต้องสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชน ทั้งหมด อีกทั้งยังเป็นการเข้าร่วมของพลเมืองในการวัดผลการปฏิบัติงานของภาครัฐด้วย

ในสังคมพหุนิยมที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่สิ้นสุดจึงไม่สามารถใช้การบริหารภาครัฐตามแนวทางดั้งเดิมของ Weber ที่เป็นระบบลำดับชั้นแบบปิดต่อไปได้ ความคิดใหม่คือ การใช้ความร่วมมือกัน ซึ่งดำเนินการได้โดยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การเจรจาต่อรอง การมีส่วนร่วม การร่วมมือกัน ความเป็นอิสระและการไหลเวียนของข่าวสารที่ไม่จำกัด นวัตกรรม การตกลงที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการประนีประนอมและการเข้าใจกันและกัน และการจัดสรรที่เที่ยงธรรมมากขึ้น รวมทั้งมีการจัดสรรใหม่ในเรื่องอำนาจและทรัพยากร

การมีส่วนร่วมของพลเมือง หมายถึง “กระบวนการซึ่งสมาชิกของสังคม (ผู้ไม่มีตำแหน่งหรืออยู่ในหน่วยงานบริหารของภาครัฐ) แบ่งสรรอำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการตัดสินใจที่สำคัญและมีการดำเนินงานที่สัมพันธ์ต่อชุมชน”

นักวิชาการได้กล่าวถึงระดับการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1960 และแนวคิดขบวนการสิทธิมนุษยชนได้เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว สังคมตระหนักในประเด็นความเท่าเทียมกันมากขึ้น ทำให้การมีส่วนร่วมของพลเมืองยังมีความโดดเด่น แต่สิ่งที่ชัดเจนคือเป้าประสงค์ของสังคมที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ที่ขาดอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ที่มีการเติบโตของการลดการพึ่งพิงภาครัฐและโครงสร้างแบบราชการยังเป็นการกระตุ้นขบวนการมอบอำนาจแก่ผู้ไม่มีอำนาจ อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจเช่นนี้ที่ไม่ใช่การลดอำนาจข้าราชการ จึงเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งของกรมอบอำนาจในอดีตที่ไม่ใช่การมอบอำนาจจริง ๆ ความท้าทายในเรื่องการมอบอำนาจแก่พลเมืองจึงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป แม้จะอยู่ในคริสต์ศตวรรษที่ 21 แล้วก็ตาม

นักวิชาการหลายท่านได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งต่างให้ความสำคัญกับการมอบอำนาจให้พลเมือง ปัจจุบันแม้แนวคิดการมีส่วนร่วมของพลเมืองจะกว้างกว่าเดิมมาก แต่ข้อเสนอพื้นฐานก็ยังเหมือนเดิม คือความพยายามมอบอำนาจแก่พลเมืองเพื่อให้พลเมืองใช้เป็นปัจจัยนำเข้าและสนับสนุนหน้าที่ของภาครัฐของตน นั่นคือการใช้ข้อสรุปว่า “ประชาชนคือผู้ตัดสินใจที่ดีที่สุดในการผลิตประโยชน์ของเขาและประชาชนสามารถเรียนรู้ทักษะทางการเมืองที่จำเป็นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง”

จากการประชุมที่ Minnowbrook III ปี ค.ศ. 2008 ผู้ร่วมประชุมสรุปว่า การเข้าร่วมของประชาชนไม่ใช่การพิจารณาว่าจะร่วมหรือไม่ร่วม แต่ต้องพิจารณาว่าทางเลือกของประชาชนที่จะเข้าร่วมควรเป็นเมื่อใดและวิธีการใดที่ดีที่สุดในการเข้าร่วมของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเป็นเนื้อหาวิชาในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้บริหารภาครัฐควรมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้เกิดการพูดคุยปรึกษาหารือกันระหว่างพลเรือนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (O’Leary, Slyke & Kim, 2010, pp. 286-287)

Holzer and Schwester (2016, p.40) ได้กล่าวถึงโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะโลกาภิวัตน์กระทบต่อประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น ดังนั้นในแต่ละระดับผู้บริหารภาครัฐจะต้องเผชิญกับความต้องการใหม่ ๆ ที่กำลังจะเพิ่มมากขึ้น เช่น การย้ายฐานการผลิตจากประเทศที่มีค่าแรงงานสูงไปสู่ประเทศที่มีค่าแรงงานต่ำกว่า ท้องถิ่นเดิมย่อมได้รับผลกระทบจากการที่คนในชุมชนต้องว่างงาน เป็นต้น ผู้บริหารภาครัฐจึงต้องพิจารณาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเลือกต่าง ๆ เพื่อสร้างความต่อเนื่องของการแข่งขันในเศรษฐกิจโลกที่กำลังเติบโต ผู้บริหารภาครัฐ



ทุกระดับไม่ควรพึ่งพาอาศัยเพียงนโยบายต่างประเทศของประเทศตนเองอย่างเดียวในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ปัจจุบันกิจกรรมข้ามชาติได้ขยายตัวข้ามเขตแดนของประเทศต่าง ๆ พร้อมกับเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้าแทนที่เวลาและสถานที่ ผู้บริหารภาครัฐจะต้องได้รับการฝึกอบรมให้ทำงานกับนานาชาติพร้อมไปกับการกำหนดนโยบายชาติด้วย ดังนั้นการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์นานาชาติเป็นสิ่งท้าทายที่ยิ่งใหญ่สำหรับผู้บริหารภาครัฐ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของกฎเกณฑ์นานาชาติและการลดลงของอุปถัมภ์ของชาติ ผู้บริหารภาครัฐจะต้องมีการพัฒนาวิธีการเพื่อสร้างความยั่งยืนของความสัมพันธ์นานาชาติขณะเดียวกันต้องปกป้องผลประโยชน์ของชาติด้วย

### 3. การบริหารกิจการบ้านเมืองอิเล็กทรอนิกส์ (E-governance)

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงวิถีทางเกี่ยวกับกิจกรรมประจำวันของประชาชนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการตรวจอีเมลในตอนเช้าหรือส่งข้อความมากมายผ่านมือถือ นอกจากนี้ทุกคนยังค้นหาเว็บไซต์ทั่วโลกได้ ประชาชนใช้อินเทอร์เน็ตซื้อสินค้า ตรวจสอบอากาศ ทำการวิจัยและเชื่อมโยงกับเครือข่าย จากสถิติโลกอินเทอร์เน็ตมีผู้ใช้แพร่หลายทั่วโลกในเวลาอันรวดเร็ว

การบริหารภาครัฐจะต้องทำอะไรหลายอย่างจากการเติบโตของเทคโนโลยีการสื่อสาร การบริหารกิจการบ้านเมืองอิเล็กทรอนิกส์ หมายถึง “การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของภาครัฐเพื่อมุ่งหมายปรับปรุงข่าวสารและส่งมอบบริการเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการตัดสินใจและทำให้ภาครัฐเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบได้ โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ”

หลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองอิเล็กทรอนิกส์ มีดังนี้

- 1) สร้างบริการต่าง ๆ ตามทางเลือกที่พลเมืองมีอยู่ในใจ
- 2) เพิ่มโอกาสการเข้าถึงภาครัฐ
- 3) เพิ่มสังคมเข้าไปด้วย
- 4) เผยแพร่ข่าวสารด้วยวิธีการที่มีความรับผิดชอบ
- 5) ใช้ทรัพยากรของผู้เสียภาษีอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ตัวอย่างการให้บริการโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์

1) การจ่ายค่าปรับจากการทำผิดกฎจราจรทางเว็บไซต์ 24 ชั่วโมง โดยไม่ต้องไปสถานที่ราชการ

2) การหาสถานที่ว่างของรัฐบาลกลาง โดยใช้ออนไลน์ ทำให้มีสถานที่ให้บริการประชาชนสะดวกขึ้น

3) การทำสัญญาระหว่างรัฐกับคู่สัญญา ทำให้ลดภาระเรื่องเวลาและเอกสารลงได้มาก

4) ลดกระบวนการในแนวตั้งลงได้มาก เพราะมีการออนไลน์ในการปฏิบัติได้มากขึ้น

5) การสร้างเครือข่ายพลเมือง เพิ่มทุนทางสังคม พลเมืองสามารถให้ข้อเสนอหรือปรึกษาหารือกับรัฐโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ และสมาชิกเครือข่ายได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงบริการต่าง ๆ ของภาครัฐ เป็นต้น

ขณะที่การใช้การบริหารกิจการบ้านเมืองอิเล็กทรอนิกส์มีข้อดีมากมาย สิ่งที่จะต้องคำนึงคือ ข้อมูลส่วนตัวของพลเมือง ความเป็นส่วนตัวของบุคคล และความลับและความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายและกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน เช่น ผู้ใช้และผู้ให้ข่าวสารสามารถควบคุมข่าวสารที่รัศกุ่มที่สุด

นอกจากนั้น นักวิชาการคาดว่า บริบทที่เปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะ ทั้งความหลากหลายและแตกต่างกันทำให้การปฏิรูปการบริหารกิจการบ้านเมืองมีความหลากหลายไปด้วย อนึ่งความเป็นประชาธิปไตยของข่าวสารที่มีตลอด 24 ชั่วโมงต่อวันและสื่อสังคมจะทำให้เกิดสังคมข่าวสารเพิ่มขึ้น ภาครัฐก็จะอยู่ในความสงสัยของประชาชนมากขึ้น

**4. ความโปร่งใส (Transparency)** สหประชาชาติระบุว่า ความโปร่งใสของภาครัฐตั้งอยู่บนการเข้าถึงข่าวสารของพลเมืองและการอำนวยความสะดวกให้พลเมืองเข้าใจกระบวนการตัดสินใจ นักวิชาการบางท่านระบุว่า ความโปร่งใสสามารถส่งเสริมพฤติกรรมจรรยาบรรณสาธารณะโดยจำกัดการต่อรองที่ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของตนเอง และส่งเสริมการพิจารณาอย่างรอบคอบที่มีหลักการ ตัวอย่างของความโปร่งใส เช่น พระราชบัญญัติเสรีภาพของข่าวสาร กฎหมายวิธีปฏิบัติด้านการบริหาร ช่องทางวิทยุหรือโทรทัศน์สู่การโต้แย้งด้านนิติบัญญัติ รายงานข้อมูลบนสิ่งพิมพ์และแหล่งสารออนไลน์

ความโปร่งใสด้านงบประมาณมีวิธีปฏิบัติดังนี้

1) การพิมพ์รายงานงบประมาณอย่างสม่ำเสมอ

2) เปิดเผยข่าวสารที่ยังไม่ชัดเจน เช่น ค่าใช้จ่ายของภาษีที่เรียกเก็บไป หรือสมมติฐานต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ

3) จัดทำข่าวสารบนพื้นฐานของการยึดมั่นในหลักการของความถูกต้องชอบธรรม (Integrity) และความสามารถในการตรวจสอบได้ (Accountability) ของเอกสารงบประมาณ

ในเรื่องการจัดทำงบประมาณแม้จะมีกระบวนการทางรัฐสภาซักถามในหลายประเด็นแต่ข้อปิดบังก็ยังมิอยู่เพราะกฎหมายเอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหาร บุคคลที่ทำงานในสายบริหารสามารถกำหนดงบประมาณโดยใช้ข้อมูลเพียงเล็กน้อยหรือมองข้ามกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ภายนอก บางประเทศ กฎระเบียบของรัฐสภาอนุญาตให้ประชาชนเข้าถึงในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณได้

ส่วนความโปร่งใสในการจัดซื้อภาครัฐมีข้อเสนอแนะให้ปฏิบัติดังนี้

- 1) นิยามอย่างชัดเจนและมีวิธีปฏิบัติและกฎระเบียบที่โปร่งใส
- 2) มีเอกสารการประมูลแบบเดียว
- 3) มีความเป็นกลางในกระบวนการประมูล

นอกจากนั้นการมีข่าวสารออนไลน์ก็มีประโยชน์ เทคโนโลยีจะช่วยให้ภาครัฐจัดทำข่าวสารแก่พลเมืองทั้งหลายได้เข้าถึงเอกสารภาครัฐหรือรายงานภาครัฐได้

## 5. ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐ-เอกชน: พื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจ (Public-private Partnerships: Business Improvement Districts)

การมีส่วนร่วม การเอาใจใส่และการมีพันธกรณีว่าจะปรับปรุงชุมชนของตน คือ สิ่งที่มีความสำคัญรวมถึงชุมชนธุรกิจและย่านธุรกิจของเมืองแบบดั้งเดิม ชุมชนที่มีมากมายและกำลังเพิ่มมากขึ้นเหล่านี้ต่างแสวงหาและค้นพบวิธีการสร้างแนวทางสู่ความสำเร็จของการพัฒนา การฟื้นฟู และการปรับปรุงโดยการสร้างพื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจ พื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจนี้เริ่มมีในเมืองโตรอนโตและออนแทรีโอ ประเทศแคนาดาในช่วงทศวรรษ 1960 ในทศวรรษ 1970 ก็แพร่หลายในสหรัฐอเมริกา ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ได้เติบโตอย่างรวดเร็วสู่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เหมือนกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก ปัจจัยพื้นฐานสำหรับพื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจคือ ความไว้วางใจและการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากฝ่ายบริหาร เพราะการเป็นองค์การชุมชนที่ไม่หวังผลกำไรยังไม่พอที่จะสร้างความยั่งยืนต่อการฟื้นฟูในระยะยาวได้ ยิ่งไปกว่านั้นพลวัตและสิ่งแวดล้อมทางธุรกิจที่กำลังเปลี่ยนแปลง กอปรกับโครงสร้างทางกฎหมายยังไม่เพียงพอที่จะรักษาความเป็นหุ้นส่วนให้คงอยู่อย่างยั่งยืนได้ การกำหนดพื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงเกิดขึ้น

พื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจ เป็นความมีหุ้นส่วนที่กำหนดขึ้นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการปฏิบัติงานระดับตัวแทนภาครัฐในท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูงานการค้าและพัฒนาธุรกิจในระเบียบเขตธุรกิจ พื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจเป็นการนำเอาผู้ปฏิบัติภาครัฐ เอกชน และพลเมืองร่วมกันฟื้นฟูสิ่งจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและปรับปรุงคุณภาพชีวิตในขอบเขตธุรกิจที่กำหนดไว้แล้ว ท้องถิ่นจะเป็นผู้ออกข้อบัญญัติต่าง ๆ เพื่อจัดการและควบคุมร่วมกับภาคเอกชน มีการให้ทุนโดยผ่านการประเมินแบบพิเศษ

พื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจเป็นตัวแทนรูปแบบใหม่ของการบริหารกิจการบ้านเมือง เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบความเป็นหุ้นส่วนตามหน้าที่ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในระดับละแวกบ้าน เป็นการเกิดขึ้นมาเพื่อขยายลักษณะเชิงหน้าที่ของระบอบประชาธิปไตยที่เชิญชวนและอนุญาตให้ธุรกิจดั้งเดิมและพลเมืองภาคเอกชนเข้าสู่กระบวนการแบบทางการในการพัฒนาชุมชนและการปกครองท้องถิ่น พื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจจะเป็นเครื่องหมายของตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่ขับเคลื่อนโดยพลเมือง ดังนั้นการเมืองและการบริหารที่อนุญาตให้เกิดกระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องหาวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหัวหน้าหน่วยงานแบบดั้งเดิมกับเครือข่ายโครงสร้างทางการเมือง พื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจมุ่งลดการรวมตัวแบบรวมอำนาจไปสู่ตัวแบบความเป็นหุ้นส่วนโดยสร้างขึ้นมาอย่างเป็นทางการโดยเทศบัญญัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของภาครัฐในระดับละแวกบ้านที่ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการเข้าร่วมของพลเมืองโดยจุดมุ่งหมายไปสู่การปรับปรุงชุมชนและหน่วยรวมหมู่คณะของตัวแทนย่อยจากการบริหารกิจการบ้านเมืองและกลุ่มเชิงธุรกิจ นักวิชาการกล่าวว่า การดำเนินงานแบบพื้นที่เพิ่มค่าเชิงธุรกิจในหลายประเทศประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูชุมชนการค้า มีหน่วยงานเอกชนหลากหลายในพื้นที่และมีเทศบัญญัติปรับปรุงสภาพธุรกิจส่วนกรรมาธิการบริหารจะมาจากหลายวิชาชีพเพื่อจัดทำและบริหารโครงการในพื้นที่ของตน ตัวอย่างเช่น ความเป็นหุ้นส่วนหรือพันธมิตรสามารถช่วยกันแก้ปัญหาที่ซับซ้อนที่สุดในมหานครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกาได้

มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่กล่าวถึงอนาคตของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะในช่วงการเปลี่ยนผ่านและผสมผสานระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการภาครัฐ และการบริหารกิจการบ้านเมือง เพิ่มเติมจากที่ Holzer and Schwester ระบุไว้ดังนี้

## 6. การเปลี่ยนรูปร่างของหน่วยงานภาครัฐ (Shape Changing of Public Sector)

ในหลายประเทศมีแผนงานเงินบำนาญจากภาครัฐที่ไม่ครอบคลุมทุกกรณี ในอนาคตอัตราภาษีจะเพิ่มขึ้นหรือมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงเพื่อนำเงินภาษีมาใช้ในแผนงานเงินบำนาญ รูปแบบของภาครัฐในอนาคตจะได้รับอิทธิพลจากจำนวนประชากรสูงอายุที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นและบทบาทร่วมของภาคเอกชน สถานการณ์นี้กดดันอย่างมากให้ผู้บริหารการบริการภาครัฐต้องหาเงิน โดยแสวงหาหน่วยงานเอกชนมาแก้ปัญหาตามตัวแบบหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชน (Public-private Partnerships-PPPs) ซึ่งผู้บริหารภาครัฐจะต้องทำงานข้ามพรมแดนและเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ภาครัฐจะต้องเพิ่มเติมกฎระเบียบในเรื่องตลาดของหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดการงานบริการต่าง ๆ จะมีองค์การลูกผสม (Hybrid Organization) เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งความล้มเหลวของตลาดและความล้มเหลวของภาครัฐ โดยที่องค์การลูกผสมนี้ประกอบด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองสาธารณะและการเงินภาคเอกชนรวมถึงแนวทางต่างๆ ในการจัดการ

เนื่องจากพนักงานภาครัฐมีความต้องการสัญญาที่ชัดเจนในงานที่เป็นของภาครัฐ เช่น หลักการที่เหมาะสม ความเท่าเทียมกัน การยึดมั่นในหลักการของความถูกต้องชอบธรรม และความโปร่งใส สิ่งเหล่านี้ต้องเข้าใจทั้งทฤษฎีและแนวปฏิบัติ องค์การภาครัฐในอนาคตจะแตกต่างจากปัจจุบันทั้งขนาด ขอบเขต บุคลากร ความซับซ้อนของเครือข่าย และการเชื่อมโยงโดยตรงสู่แผนงานและพลเมือง จะมีผู้ดำเนินการจากหลากหลายสถาบันและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย การพัฒนาแผนงาน การเงิน การจัดการ และการให้บริการ ส่วนเทคโนโลยี-สารสนเทศจะช่วยเพิ่มขนาดและขอบเขตข้อมูลที่มีอยู่ในการตัดสินใจ ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลของภาวะผู้นำในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพื่อการคงอยู่ขององค์กรที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ผู้นำในหน่วยงานภาครัฐจึงต้องคิดและดำเนินงานอย่างมีกลยุทธ์และยืดหยุ่นมากขึ้น ฉะนั้นโครงสร้างองค์การจำเป็นต้องดัดแปลงได้มากขึ้นโดยเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์มากกว่ายึดติดกับองค์การไม่ยืดหยุ่นและมีโครงสร้างแบบเดิมๆ ซึ่งองค์การและระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องกล่าวถึงอีกครั้งในการประชุมที่ Minnowbrook ครั้งที่ 4 ในปี ค.ศ.2028 (O'Leary, Slyke & Kim, 2010, pp. 287-288)

## 7. การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (Public Management Reform)

ลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมีดังนี้

7.1 แต่ละประเทศจะมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ได้รับการดูแลอย่างเข้มงวดมากขึ้นและจะลดเวลาการทำงานและการชดเชยลงไป

7.2 รัฐบาลส่วนกลางจะควบคุมส่วนท้องถิ่นน้อยลง และนักการเมืองท้องถิ่นสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนได้

7.3 ภาครัฐจะต้องให้ความสนใจและรับผิดชอบต่อวาระการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ

7.4 สังคมที่มีความหลากหลายกำลังเพิ่มขึ้น ภาครัฐจะต้องมีบริการเฉพาะบุคคลและคิดใหม่เกี่ยวกับแนวทางมาตรฐานแบบดั้งเดิมและเน้นการควบคุมไปสู่บรรทัดฐานของความแตกต่างกัน

7.5 ภาครัฐต้องใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากกว่าใช้กลไกการลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ

7.6 การทำสัญญาจ้างคนนอกของภาครัฐจะมีข้อจำกัดมากขึ้นกว่าเดิมโดยเฉพาะการมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่มีผลลัพธ์เป็นมาตรฐาน ทำให้ภาครัฐต้องจัดเป็นเงินทุนแก่องค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานภาคที่ 3 ซึ่งสัญญาลักษณะนี้จะเกิดผลลัพธ์ที่สูงขึ้น

7.7 นักปฏิรูประบบราชการจะมีความระมัดระวังมากขึ้นในการสร้างความสมดุลระหว่างค่าใช้จ่าย-ผลตอบแทน บางครั้งจะต้องมีการปฏิรูปต้นแบบนำทางก่อน ยิ่งกว่านั้นจะมีการตรวจสอบอย่างละเอียดในเรื่องผลตอบแทนจากทรัพยากรที่ลงทุนไปในการปฏิรูป

7.8 คุณภาพการบริหารกิจการบ้านเมืองต้องขยายไปสู่ผลลัพธ์ของชีวิตของพลเมือง โดยการใช้ระบบข้อมูลขนาดใหญ่ช่วยให้เกิดการเปรียบเทียบภูมิภาคและพื้นที่ต่าง ๆ รวมถึงการวิเคราะห์อย่างละเอียด โดยการจัดกลุ่มเชิงการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของพลเมือง สิ่งเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมการขับเคลื่อนไปสู่สิ่งที่ดีกว่า และเพิ่มความกดดันให้แก่ผู้กำหนดนโยบายให้ทำในสิ่งที่ดีกว่าเดิม

7.9 กระบวนการบริหารเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพให้หน่วยงานภาครัฐไปสู่ความสำเร็จ ผู้บริหารภาครัฐจึงมีความสำคัญมากเพราะเป็นผู้กำหนดว่าหน่วยงานของตนจะบริการประชาชนอย่างไร

7.10 การตรวจสอบการให้บริการสาธารณะเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีข้อจำกัดทางงบประมาณ ภาครัฐก็จะถูกโจมตีมากขึ้น สิ่งเหล่านี้กดดันผู้บริหารภาครัฐไม่สามารถขึ้นภาษี และเพิ่มการใช้จ่าย ทั้งต้องปฏิบัติตามเป็นไปตามความต้องการของประชาชนและนักการเมืองในราคาที่ต่ำด้วย อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบจะถูกให้ความสำคัญหรือไม่ขึ้นกับผู้นำทางการเมืองในแต่ละช่วง (Rosenbloom, Kravchuck & Clerkin, 2015, p. 568)

รัฐประศาสนศาสตร์ไม่สามารถใช้กระบวนการทัศน์หรือกรอบแนวคิดอย่างเดียวในการดำเนินการต่าง ๆ แต่ต้องใช้ตามความเหมาะสมของสถานที่และนโยบายที่แตกต่างกันเพราะมีการแบ่งแยกอำนาจ ให้เกิดการแตกออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามพนักงานของรัฐเป็นอาชีพข้าราชการไม่ใช่พนักงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น ส่วนการปฏิรูประบบราชการจะประสบความสำเร็จจะต้องได้รับการสานต่อจากรัฐบาลที่ตามมา มิฉะนั้นจะเกิดการชะงักงันของนวัตกรรมต่าง ๆ หากรัฐบาลใหม่มุ่งสร้างสิ่งใหม่ ๆ มากเกินไปทรัพยากรก็就会被ใช้เพื่อการคิดค้นในวังวนวัฏจักรจนสูญเสียดังกล่าวในอดีต

#### 8. ความเท่าเทียมกัน (Equality)

ในเรื่องการเมือง นโยบาย และการปฏิบัติ แผนงานการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมต้องได้รับการสนับสนุนจากกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงขององค์การที่หนักแน่นมากขึ้น เช่น การตรวจสอบอย่างเท่าเทียมกัน ตัวชี้วัดการปฏิบัติที่เชื่อมกับเป้าหมาย มีความระมัดระวังในวิถีปฏิบัติทางวิชาการที่บ่งบอกพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ไม่เป็นที่ยอมรับ มีกลยุทธ์การจัดสรรทรัพยากรที่ให้รางวัลแก่ผลลัพธ์เชิงบวกและมีการติดตามและประเมินผลลัพธ์ นโยบายความเข้มงวดด้านการใช้จ่ายเป็นผลให้มีการลดจำนวนบุคลากรภาครัฐลง และลดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนทีมที่มีความสามารถเท่าเทียมกันจะถูกลดทอนความก้าวหน้าเรื่องทรัพยากรมนุษย์ด้วย

บางประเทศมีข้อบังคับเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันโดยกำหนดเป็นโควตาในเรื่องการมีตัวแทนเพศหญิงในกรรมการของบริษัทต่าง ๆ นโยบายสร้างความเท่าเทียมกันทำให้เกิดปัญหาทางสังคมอย่างไม่สิ้นสุด เนื่องจากกลุ่มที่พบว่าพวกตนได้รับการจัดลำดับความสำคัญที่ต่ำกว่ากลุ่มอื่น ๆ จึงไม่เต็มใจที่จะรับสภาพการเลือกปฏิบัติโดยปราศจากการต่อสู้ การเก็บภาษีจากคนกลุ่มหนึ่งเพื่อนำไปสนับสนุนแก่อีกกลุ่มจึงเป็นเรื่องที่ภาครัฐต้องแสวงหาความเหมาะสมต่อไป

## 9. การจัดการคนและองค์การ (People and Organization Management)

ทั้งโครงสร้าง กระบวนการ และวัฒนธรรมนั้น ในคริสต์ศตวรรษที่ 21 พนักงานภาครัฐต้องมีทักษะพิเศษ โดยมีบทบาทหลาย ๆ บทบาทดังนี้ นักเล่าเรื่อง นักสอบสวน นักประสานทรัพยากร สถาปนิกระบบ ผู้นำทาง ผู้ตรวจการของ คณะกรรมการ นายหน้า และ นักเครือข่าย

ความกดดันด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่องทำให้พนักงานภาครัฐจะถูกแทนที่โดยพนักงานที่รับค่าจ้างถูกกว่าจากองค์การภาคที่ 3 หรือมีการจ้างผู้เชี่ยวชาญตามประสบการณ์และทักษะที่จำเป็น พนักงานภาครัฐพึงรับผิดชอบต่อการกระทำของตน รวมถึงบุคคลภายนอกที่ทำงานให้ภาครัฐด้วย ยังมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่มากขึ้นตลอดเวลา ความรับผิดชอบส่วนบุคคลยิ่งต้องเพิ่มตามไปด้วย (Rosenbloom, Kravchuck and Clerkin, 2015, p. 572)

ในการสอนผู้นำรุ่นต่อไป นักวิชาการหลายท่านเสนอให้นักศึกษาได้ประสบการณ์จากเรียนร่วมกันซึ่งจะเป็นการฝึกพลังเพื่อเร่งรัดสู่การวิจัยและการปฏิบัติ ควรเพิ่มการฝึกอบรมเฉพาะทาง เช่น สังคมสงเคราะห์ บริหารการศึกษาหรือการจัดการความฉุกเฉิน

นอกจากนั้นประเด็นด้านจริยธรรมของผู้บริหารภาครัฐมีความสำคัญมากขึ้นในสิ่งแวดล้อมปัจจุบันเพราะเป็นประเด็นที่นำไปสู่การตัดสินใจที่ต้องดำเนินการในสิ่งแวดล้อมของนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติที่บ่งบอกโดยความซับซ้อนและการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย พนักงานภาครัฐต้องเข้าร่วมในการใช้ดุลยพินิจเพื่อแปลความหมายสิ่งที่ตนจะปฏิบัติ การตีความหมายและดุลยพินิจอาจนำไปสู่การตัดสินใจในประเด็นจริยธรรมที่แก้ไขได้ยาก นักวิชาการบางท่านระบุว่าหลักสูตรกิจการภาครัฐยังขาดเรื่องกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อการบริหารในทุก ๆ ระดับ ตั้งแต่ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น เพราะหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ไปเน้นเรื่องนโยบาย เศรษฐศาสตร์และการจัดการมากเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับฝึกอบรมให้มีความชำนาญทั่วๆ ไปในด้านกฎหมายและจริยธรรม (O'Leary, Slyke & Kim, 2010, p. 289)



## 10. ความสอดคล้องกับสังคม (Social Relevancy)

ปัญหาที่ที่ประชุม Minnowbrook III กล่าวถึงความสอดคล้องทางสังคมของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษา นักวิชาการกังวลว่า ชุมชนวิชาการที่สร้างความรู้จากการประชุมแล้วจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อะไรบ้าง และมากนักน้อยเพียงใด ตัวอย่างที่กล่าวถึงคือการตั้งกระทรวงมาตุภูมิของสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากชุมชนวิชาการ รัฐประศาสนศาสตร์แต่กลับเกิดจากภาคเอกชนมากกว่า ฉะนั้นรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรแยกตัวเองว่าเป็นหลักการทางวิชาการอย่างเดียวเพราะจะเกิดความเสื่อมทรุดลงได้

แนวโน้มด้านนี้มีนักวิชาการเสนอขึ้นตอนเชิงรุกเพื่อให้รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น 5 ขั้นตอนคือ (Rosenbloom, Kravchuck & Clerkin, 2015, pp. 290-291)

ขั้นตอนที่ 1 รัฐประศาสนศาสตร์ต้องสะสมความรู้จนรู้สึกว่ามีความรู้เพิ่มขึ้น เพื่อเผยแพร่ความรู้ที่มีคุณค่าให้มากขึ้น หากเผยแพร่มากขึ้นแต่มีสิ่งรู้น้อยลงเพราะการวิจัยยังไม่มีมารวบรวมให้เป็นองค์ความรู้ที่มีแก่นสาร สาเหตุสำคัญที่เกิดสิ่งนี้เพราะ (1) สาขาวิชาทั้งขาดและไม่ได้ใช้กรอบเหมือนกัน (2) รัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสนใจไม่เพียงพอต่อประวัติศาสตร์ทางปัญญาของตน (3) ขาดเวลาที่จะอ่านให้กว้างขวางขึ้น รัฐประศาสนศาสตร์ถูกกดดันให้สร้างสรรค์ความรู้ใหม่ ๆ ซึ่งสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ จะเปลี่ยนเป็นการจัดหาหรือบริการ (Supply Side) ผู้เขียนผลิตหนังสือและบทความที่มีคนอ่านน้อย นอกเหนือจากคนที่อุทิศเวลาให้กับบทความ เพราะบทความต้องการการวิจัยและการเขียนเฉพาะด้านและยังมีการผลิตความรู้ที่มากขึ้นทำให้เกิดความเสี่ยงในการเรียนรู้ที่น้อยลง แม้ว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในปัจจุบันที่มีระเบียบของการไม่มีผลงานตีพิมพ์ก็ต้องออกจากงาน เพราะสิ่งที่น่าอัศจรรย์มากกว่าคือถ้าใช้เวลาพิมพ์ 1 ปี พร้อม ๆ กันเพื่อให้คนอ่านกว้างขวางขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 รัฐประศาสนศาสตร์ต้องธำรงรักษาพหุนิยมของการค้นหาความรู้ที่แท้จริง (ญาณวิทยา: Epistemology) และหลักวิธีการของรัฐประศาสนศาสตร์ การกระทำที่ไม่เคยมีมาก่อนของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มุ่งในวิถีทางของความรู้จะสนับสนุนการสร้างสรรค์และคุณค่า ความพยายามใด ๆ ที่จะกำหนดเพียงหลักวิธีการหรือญาณวิทยาแบบเดียวจะสร้างความคับแคบและอ่อนแอให้แก่วิชาการนี้

ขั้นตอนที่ 3 รัฐประศาสนศาสตร์ต้องอ้างความหลากหลายของค่านิยม รัฐประศาสนศาสตร์ ค่านิยมหลักของวิชามีช่วงตั้งแต่ความมีประสิทธิภาพเชิงวิชาการจนถึงความเท่าเทียมทางสังคมและมากไปกว่านั้น การกำหนดเพียงค่านิยมชุดเดียว เช่น นักอรรถประโยชน์ (Utilitarian) นักสร้างเครื่องมือ (Instrumentalist) นักเสมอภาค (Egalitarian) นักเสรีนิยม (Libertarian) หรือนักสัญญานิยม (Contractarian) ใดๆอย่างหนึ่งจะทำให้วิชานี้ไม่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาเชิงนโยบายที่ซับซ้อนในปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ 4 รัฐประศาสนศาสตร์ต้องมีความต่อเนื่องที่จะส่งเสริมการก้าวข้ามขอบเขต ในการประชุมที่ Minnowbrook I ได้เน้นการข้ามขอบเขตมาแล้ว ปัจจุบันความก้าวข้ามขอบเขตโดยให้ความสนใจมากขึ้นในเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ การบริหารธุรกิจและรัฐศาสตร์

ขั้นตอนที่ 5 ประเด็นเรื่องความสอดคล้องทางสังคมกับรัฐประศาสนศาสตร์ต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดในอนาคต

### 11. ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability)

จากแนวคิดการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาด้านสังคมและการคำนึงถึงผลกระทบของการพัฒนาที่มีต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งสามด้านไปพร้อม ๆ กัน อย่างไรก็ตามหลาย ๆ ประเทศต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก ส่วนการคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมักถูกละเลยและให้ความสำคัญเป็นอันดับสุดท้าย ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อประชากรโลกเพิ่มจำนวนมากขึ้น มีการบริโภคมากขึ้น การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็มากขึ้นตามไปด้วยทำให้เกิดปัญหาโลกร้อน ผลกระทบจากภาวะอากาศเปลี่ยนแปลงจนเกิดภัยพิบัติมากและรุนแรงขึ้น การใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงที่ไม่สามารถทดแทนเพิ่มมากขึ้น การเพิ่มขึ้นของมลพิษและขยะ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เกิดจากผู้บริหารแต่ละประเทศไม่สนใจความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

นโยบายสาธารณะในอนาคตจะต้องให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็น สิ่งที่โลกให้ความสำคัญว่าเป็นการเจริญเติบโตสีเขียว (Green Growth) และการเจริญเติบโตสีเขียวจะเป็นไปได้เมื่อผู้บริหารระดับสูงสุดสนับสนุนให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ใช่เป็นเพียงแค่กิจกรรมที่ไร้การนำไปปฏิบัติ หรือ ดำเนินการบ้างแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่แท้จริงได้ นอกจากนั้นการให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมจะต้องใช้เวลา ทรัพยากรต่าง ๆ

ตลอดจนความร่วมมือจาก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งภาครัฐต้องเป็นผู้ประสานเพื่อกำหนดนโยบายและโครงการต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายให้สอดคล้องกัน

นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มอื่น ๆ เช่น รัฐจะมอบหมายการจัดระเบียบแก่ภาคเอกชนมากขึ้น การบริหารภาครัฐจะมีมากขึ้นตามจำนวนประชากรที่มีความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกัน การปฏิบัติตามหลักการประชาธิปไตย การบริการภาครัฐต้องมีคุณภาพมากขึ้น ภาครัฐมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นและการแข่งขันทางเศรษฐกิจมากขึ้น สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม จะส่งผลกระทบต่อบทบาทของภาครัฐในอนาคตให้ต้องเปลี่ยนแปลงจากการมีอำนาจภายในที่นักการเมืองและผู้บริหารภาครัฐสามารถครอบงำเพื่อเพิ่มอำนาจของตนในการกำหนดนโยบายสู่การดำเนินงานที่เน้นภายนอกมากขึ้น ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะแข่งขันกันเพื่อมีอำนาจเหนือการกำหนดนโยบาย ภาครัฐเริ่มยกอำนาจให้ผู้ดำเนินการภายนอก ดังนั้นผู้รับบริการภาครัฐและพลเมืองเริ่มจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้น

สรุปแล้วอนาคตของรัฐประศาสนศาสตร์ จะเกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม การจัดการภาครัฐ และการบริหารกิจการบ้านเมืองสาธารณะ ซึ่งผู้ปฏิบัติสามารถเลือกใช้องค์ความรู้ต่าง ๆ ให้เหมาะสมตามสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น สำหรับนักวิชาการที่มองเชิงรุกก็ต้องค้นคว้าวิจัย และแสวงหาทางเลือกใหม่ ๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทที่ทุกภาคส่วนในสังคมต้องรับผิดชอบต่อการบริหารประเทศร่วมกัน

### เอกสารอ้างอิง

- Bovaird, T. and Loeffler, E. (2016). *Public management and governance* (3<sup>rd</sup> ed.). Oxon: Routledge.
- Holzer, M. and Schwesler, R. W. (2016). *Public administration: An introduction* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Routledge.
- O' Leary, R., Slyke, V. and Kim, S. (2010). *The future of public administration around the world: The minnowbrook perspective*. Washington: Georgetown University.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity* (4<sup>th</sup> ed.). Oxford: Oxford University.

Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S. and Clerkin, R. M. (2015).  
*Public administration: Understanding management, politics,  
and law in the public sector* (8<sup>th</sup> ed.). New York:  
McGraw-Hill Education.