

แนวโน้มในอนาคตของรายวิชาการบริหารรัฐกิจ

Future Trends for Public Administration Discipline

วันที่รับบทความ : 22 พฤษภาคม 2562

ฤทัยทิพย์ จันทร์สระแก้ว¹

วันที่แก้ไขบทความ : 4 กรกฎาคม 2562

วันที่ตอบรับบทความ : 5 กรกฎาคม 2562

บทคัดย่อ

สาขาวิชาการบริหารรัฐกิจมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องเสมอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยีอย่างมากภายใต้สภาพการณ์ที่มีความเป็นพลวัตสูงของสังคมในปัจจุบัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อนโยบายและการบริหารในภาครัฐ และส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในทุกระดับ หนึ่งในคำถามสำคัญของนักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจคือ เนื้อหาสาระรายวิชาที่ควรสอนในสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจควรเป็นเช่นไร จากการหาคำตอบได้จำเป็นต้องพิจารณาถึงแนวโน้มของการบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบันที่กำลังดำเนินอยู่ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนแนวโน้มของการบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบันที่ส่งผลต่อเนื้อหาสาระของรายวิชาสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและความท้าทายหลายประการอันส่งผลต่อการบริหารภาครัฐ รวมทั้งมุมมองด้านการบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบันหลายมุมมองด้วยกันเพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของการบริหารภาครัฐที่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยระดับโลกซึ่งเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมทางการบริหาร

คำสำคัญ : การบริหารรัฐกิจ แนวโน้มการบริหารภาครัฐ สภาพแวดล้อมทางการบริหาร

¹ อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์
e-mail: ruetaitip@vru.ac.th

Future Trends for Public Administration Discipline

Received: May 22, 2019

Ruetaip Chansrakao¹

Revised: July 4, 2019

Accepted: July 5, 2019

Abstract

The field of public administration is constantly evolving especially in this era where there are more dramatic and rapid changes in society and technology. Those changes become the key factors affecting on public policy and public management and having the impact on policy implementation on every level. One of the key questions from scholars in public administration field of study is that “What should be taught in public administration program”. Searching for this answer, scholar should pay attention to the study of public administration trends. This article has the objective to review the trends of public administration topics which has impact on the program content. The author presents the changes and challenges emerging in this era affecting on the public management. Several key aspects of public administration were discussed in order to pinpoint global trends in public administration which are effected from global factors arising from administrative ecology.

Keywords: public administration, trends in public administration, public administration ecology

¹ Lecturer in Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Valaya Alongkorn Rajabhat University
e-mail: ruetaip@vru.ac.th

บทนำ

การบริหารรัฐกิจในยุคปัจจุบันทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและในประเทศกำลังพัฒนาต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเป็นสภาพแวดล้อมในการบริหารภาครัฐที่จำเป็นต้องหาแนวทางตอบสนองที่แตกต่างและหลากหลาย สิ่งนี้เองได้ส่งผลถึงวิชาการบริหารรัฐกิจ การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านั้นมีด้วยกันหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการโลกาภิวัตน์ (globalization) ความหลากหลายของผู้ให้บริการสาธารณะ ความซับซ้อนของปัญหาเชิงนโยบาย ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ต้องการกระบวนการทัศน์ทางทฤษฎีที่ไม่ใช่กระบวนการทัศน์การบริหารรัฐกิจยุคดั้งเดิม เพื่อมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์รากของปัญหาและในการหาแนวทางในการสร้างเครื่องมือที่ภาครัฐจะต้องใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา

ในบทความนี้ผู้เขียนมุ่งจะนำเสนอให้เห็นความสำคัญของการตระหนักถึงแนวโน้มของการบริหารภาครัฐยุคปัจจุบันซึ่งจะเป็นบริบทหลักดันที่สำคัญในการปรับปรุงและพัฒนาวิชาการบริหารรัฐกิจให้ตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงของโลก

แนวโน้มการบริหารภาครัฐในอนาคต

หนึ่งในคำถามที่พบเสมอในการศึกษาทางการบริหารภาครัฐคือ คำถามที่ว่า สิ่งใดเป็นความท้าทายและแนวโน้มในการบริหารภาครัฐซึ่งภาครัฐในประเทศต่าง ๆ จะต้องเผชิญ การค้นหาคำตอบจะช่วยให้นักบริหารภาครัฐนำเอาแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นนั้นไปปรับใช้ ในขณะที่เดียวกันนักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจก็จำต้องตระหนักถึงแนวโน้มดังกล่าวเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงรายวิชาให้ทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งยังดำเนินอยู่และส่งผลต่อการบริหารปกครองและกลไกการบริหารของประเทศมีด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่

1) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี กล่าวคือ ประชาชนแสดงความไม่พอใจในการทำงานของฝ่ายการเมือง ส่งผลให้ความไว้วางใจที่มีต่อฝ่ายการเมืองลดลงอย่างต่อเนื่อง เมื่อกระแสความไม่พอใจดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่เทคโนโลยีสมัยใหม่เกิดมีการกระจายตัวสู่สังคมมากขึ้น โดยเฉพาะการเติบโตของสื่อสังคมทำให้ประชาชนสามารถเรียกร้องและมีอิทธิพลต่อฝ่ายการเมืองได้มากขึ้นผ่านเทคโนโลยีเหล่านั้น

2) รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาในประเด็นซับซ้อนได้ กลไกของรัฐเองก็พบว่าตนประสบปัญหาในการบริการหรือแก้ไขปัญหา อาทิเช่น ปัญหาการศึกษา การที่ประชากรเป็นโรคเบาหวานจำนวนมากขึ้น โครงสร้างพลังงานภายในประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปและอาชญากรรมทางไซเบอร์ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน หากยังยึดติดกับนโยบายแบบควบคุมและสั่งการย่อมไม่สามารถตอบสนองกับความซับซ้อนของประเด็นปัญหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยที่การเปลี่ยนแปลงขึ้นกับผู้มีส่วนร่วมที่ไม่ใช่ภาครัฐ

3) ความล้มเหลวในการนำเสนอประเด็นอนาคตของรัฐบาลเนื่องมาจากโครงสร้างในการบริหารปกครองล้มเหลวในการพัฒนาการตอบสนองในประเด็นระยะยาวอันเป็นผลมาจากการยึดติดกับการทำงานตามรอบวงจรการเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาและภัยคุกคามของโลกในระยะยาวนั้นจำเป็นต้องอาศัยการลงทุนเพื่ออนาคต ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนในด้านทุนมนุษย์ผ่านการศึกษาหรือการสาธารณสุข ในด้านโครงสร้างพื้นฐานและในความสามารถในการสร้างอำนาจในระดับนานาชาติ

Allio (2014) เห็นว่า ปรากฏการณ์ของโลกที่ส่งผลต่อองค์กรภาครัฐและกระบวนการตัดสินใจของ รัฐในศตวรรษที่ 21 มีอยู่ 4 ด้านด้วยกัน ได้แก่ 1) การเพิ่มขึ้นของการเชื่อมโยงระหว่างกันและการ แพร่กระจาย ผ่านปฏิสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบของการปกครองทุกระดับด้วยกระบวนการ โลกาภิวัตน์ ส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับตัวทางโครงสร้าง 2) ความซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งต่างจากอดีตที่ปัญหา ต่าง ๆ ไม่มีความซับซ้อนมากนัก 3) การบริหารปกครองที่มีเส้นแบ่งไม่ชัดเจน เมื่อรัฐบาลจำนวนมากต้องรับ หน้าที่ทั้งด้านการจัดการความเสี่ยงของสาธารณะในขณะที่ต้องทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและระเบียบ และ 4) ความไว้วางใจที่ลดลง สถาบันต่าง ๆ ของรัฐได้รับความไว้วางใจจากประชาชนลดลงอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนได้ เพื่อให้ได้รับความไว้วางใจ กลับคืนมาจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปโครงสร้างต่าง ๆ

การบริหารภาครัฐเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศในการบริการสาธารณะไม่สามารถประสพผลได้หาก ปราศจากพลวัตทางการเมืองและเศรษฐกิจที่มีประสิทธิผล การมีเป้าหมายที่เข้มแข็ง การมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน และความสามารถในการยืดหยุ่นตามสถานการณ์ โดยมีปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จอยู่ 4 ประการ ได้แก่ 1) ความร่วมมือระหว่างผู้นำทางการบริหารและผู้นำทางการเมือง 2) แรงจูงใจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ 3) การ บริหารปกครองแบบปรับตัว การวางแผนระยะยาว การมองถึงอนาคตและความซับซ้อน 4) นวัตกรรมในด้ำน การให้บริการ (United Nations Development Programs, 2017)

รัฐบาลต่าง ๆ จะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะในการบริหารปกครองสำหรับศตวรรษที่ 21 อยู่ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

1) ตอบสนองอย่างเร่งด่วน กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องสร้างและขยายเครือข่าย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกันให้บริการสาธารณะในขณะที่ก็ต้องมีบทบาทในระดับโลก ผ่านการให้ประชาชนได้เข้าไปผลักดันประเด็นหรือเนื้อหาของนโยบายต่าง ๆ มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2) การใช้กลยุทธ์ที่มีความสอดคล้องกันเป็นรากฐาน กล่าวคือ ต้องเป็นรัฐบาลแบบกลยุทธ์ โดยการ พัฒนายุทธศาสตร์ของชาติเพื่อกำหนดบทบาทของประเทศในสังคมโลก สิ่งนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อลดช่องว่างระหว่างนโยบายภายในประเทศกับนโยบายต่างประเทศเนื่องจากนโยบายภายในประเทศหลายนโยบายมีมิติระหว่างประเทศอยู่ด้วย

3) สำนึกมุ่งสู่อนาคต กล่าวคือ รัฐบาลต้องตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ระยะยาวเพื่อเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน จำต้องเอาชนะแรงกดดันต่าง ๆ เพื่อจัดการในสภาวะวิกฤติ หรือสร้างนโยบายเพื่อตอบสนองแบบทุกทิศทาง (Global Centre for Public Excellence, 2014)

การตอบสนองต่อปัญหาที่มีความซับซ้อนจะกระทำได้ก็ต่อเมื่ออาศัยกระบวนการที่เป็นระบบ เร่งด่วนและเป็นแบบมีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองต่อโอกาสและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น นั่นหมายความว่า รัฐบาลจะต้องเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่เน้นไปบทบาท “สั่งการและควบคุม” มาเป็นเสมือนเวทีภายใน เครือข่ายซึ่งให้ความสะดวกและชี้แนะผู้มีบทบาทอื่น ๆ การจะทำเช่นนั้นได้ รัฐบาลเองจะต้องมีความรู้ รับผิดชอบและเปิดกว้างมากขึ้น ทำงานอย่างสอดคล้องมากขึ้นและมุ่งเน้นไปที่อนาคต ในขณะที่เดียวกันสิ่งนี้ก็ ส่งผลต่อบทบาทของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งจะทำหน้าที่เสมือน “ผู้คุ้มครอง” ค่านิยม สาธารณะในการสร้างนโยบายที่เป็นธรรม และจำเป็นต้องประเมินทักษะ ความสามารถและความเป็นผู้นำ ใหม่ทั้งในผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางการบริหาร

จากการที่สภาพแวดล้อมและประเด็นปัญหาในปัจจุบันมีความซับซ้อนและไม่แน่นอนมากขึ้น ส่งผลต่อความท้าทายของภาครัฐในการหาทางแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างปัจจุบันทันด่วน ซึ่งในการแก้ปัญหาต้องใช้ศักยภาพในการคาดการณ์ล่วงหน้า อันทำให้องค์การภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนระบบ Teisman, Gerrits, and Buuren (2009) ได้ใช้แนวคิดเรื่องความซับซ้อนมาใช้ในการศึกษาระบบการบริหารปกครอง โดยทั้งสองตั้งสมมติฐานไว้ว่า ระบบการบริหารปกครองจะมีความซับซ้อนเนื่องจากความเกี่ยวเนื่องระหว่างกันระหว่างระบบย่อยของระบบการบริหารปกครองกับระบบการบริหารปกครองโดยรวม สอดคล้องกับ Gerrits (2008) ซึ่งให้ความสนใจกับความสามารถของระบบในการคาดการณ์และตอบสนองกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์เข้ามาใช้ในการคาดการณ์ล่วงหน้า สภาพการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่มีความเป็นผู้นำซึ่งต้องมองการณ์ไกลถึงพลวัตที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ตารางที่ 1 ศักยภาพ 4 ด้านที่จำเป็นเพื่อการคาดการณ์

ศักยภาพด้านต่าง ๆ	กิจกรรม	ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ
ความเชี่ยวชาญในการคาดการณ์ เครื่องมือ และวิธี	นำเครื่องมือและกระบวนการต่าง ๆ ไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับขอบเขตนโยบาย ให้ความสนใจกับศักยภาพขององค์กรและผู้มีส่วนร่วม	1. โครงการสามารถใช้เครื่องมือและวิธีได้หลากหลาย 2. โครงการสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ของผู้เชี่ยวชาญได้ 3. สิ่งที่กำหนดเครื่องมือและวิธีที่จะประยุกต์ใช้คือ ขอบเขตของประเด็นปัญหา
โครงสร้างองค์การที่เป็นมิตรต่อการคาดการณ์	สร้างโครงสร้างและศักยภาพในการทำหน้าที่ภายในองค์การโดยการบูรณาการการคาดการณ์ให้เข้ากับการดำเนินงาน และกระบวนการจัดการภายใน	1. การเรียนรู้ด้านทรัพยากรมนุษย์และกระบวนการพัฒนาโดยการสร้างแรงจูงใจในการใช้การคาดการณ์ 2. กระบวนการวางแผนการปฏิบัติงานผสมผสานกับการคาดการณ์ 3. การคาดการณ์ทำให้เกิดผลลัพธ์ในการดำเนินงาน
ผู้ชนะ ผู้นำ และพันธมิตรในการคาดการณ์	ระบุและสร้างเครือข่ายของผู้นำระดับสูงและผู้สนับสนุนภายในและระหว่างองค์การเพื่อสนับสนุนความพยายามในการคาดการณ์	1. ผู้ชนะเข้าร่วมกับผู้รับบริการในแต่ละโครงการ 2. ใช้อิทธิพลของเพื่อนร่วมอาชีพและกรณีศึกษาในการสร้างให้เกิดความตระหนักและการอุทิศตน

ตารางที่ 1 ศักยภาพ 4 ด้านที่จำเป็นเพื่อการคาดการณ์ (ต่อ)

ศักยภาพด้านต่าง ๆ	กิจกรรม	ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ
การสื่อสารการคาดการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ	สร้างความมั่นใจว่า มีการสื่อสารถึงผลของการคาดการณ์ให้กับผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ	1. โครงการสื่อถึงกลุ่มต่าง ๆ ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ 2. มีการสร้างช่องที่เกิดผลสะท้อนกลับในทุกขั้นตอน 3. โครงการใช้วิธีการสื่อสารที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้รับสาร 4. การสื่อสารโครงการเสริมสร้างให้เกิดการตระหนักถึงผู้รับสารกลุ่มต่าง ๆ

ที่มา : Stewardship of the Future: Using Strategic Foresight in 21st Century Governance, Global Centre for Public Service Excellence, United Nations Development Program, 2014.

สำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐเอง เพื่อให้สามารถทำงานเพื่อสนองต่อความท้าทายใหม่ได้และสามารถสร้างนโยบายที่มีความเป็นนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาอันซับซ้อนได้ สิ่งจำเป็น 3 ประการที่ต้องทำให้เกิดขึ้นในการบริหาร ประกอบไปด้วย ประการแรก รัฐบาลจำเป็นต้องปรับและเริ่มสร้างแรงบันดาลใจในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้ความเห็นอกเห็นใจและการเข้าอกเข้าใจ ประการต่อมา จะต้องสร้างแรงจูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจ โดยใช้หลักการ “รัฐบาลโดยการออกแบบ” (government by design) เพื่อให้ผู้ทำงานเข้ามามีส่วนร่วมสร้างการบริการสาธารณะ และประการที่สาม คือ ใช้แนวทาง “รัฐบาลโดยรวม” (whole of government approach) หรือคือ การทำให้ทุกคนในภาครัฐรู้และรับผิดชอบในเป้าหมายของประเทศ (Everest-Phillips, 2014)

Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future หรือ COCOPS ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนทุนจากสหภาพยุโรปได้นำเสนอรายงานจากการรวบรวมงานวิจัยและผลงานวิชาการสำคัญในเรื่องแนวโน้มการปฏิรูปภาครัฐของสหภาพยุโรป ซึ่งผลจากรายงานฉบับนี้พบว่า แนวโน้มในอนาคตที่จะส่งผลในอนาคตของการบริหารรัฐกิจนั้น สามารถพิจารณาได้เป็น 4 ประเด็น ได้แก่

ตารางที่ 2 แนวโน้มสำคัญที่ส่งผลถึงอนาคตในการบริหารรัฐกิจ

แนวโน้มสำคัญที่ส่งผลถึงอนาคตในการบริหารรัฐกิจ	
1. การเปลี่ยนแปลงด้านบริบท	- การเปลี่ยนแปลงของโลก - วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ
2. การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารปกครอง	- การบริหารจัดการแบบเครือข่าย - รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ - การรับรู้รับผิดชอบ - ความโปร่งใส และความไว้วางใจ

ตารางที่ 2 แนวโน้มสำคัญที่ส่งผลถึงอนาคตในการบริหารรัฐกิจ (ต่อ)

แนวโน้มสำคัญที่ส่งผลถึงอนาคตในการบริหารรัฐกิจ	
3. การเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการ	- การจัดการสาธารณะยุคใหม่ - การบริหารผลการปฏิบัติงาน - การกำหนดนโยบายจากข้อมูล - การวางแผนเชิงกลยุทธ์
4. การเปลี่ยนแปลงของสาขาวิชาบริหารรัฐกิจ	-

ที่มา : Trends for the Future of Public Sector Reform: A Critical Review of Future-Looking Research in Public Administration, Global Centre for Public Service Excellence, United Nations Development Program, 2015.

การเปลี่ยนแปลงของโลกและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นการเปลี่ยนแปลงทางบริบทที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารรัฐกิจเนื่องจากการตอบสนองต่อปัจจัยภายนอกประเทศเป็นหนึ่งในภารกิจสำคัญของภาครัฐ เมื่อพิจารณาจากเอกสารทางนโยบายจำนวนไม่น้อยจะพบว่า ปัจจัยภายนอกต่าง ๆ เริ่มส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะและแนวโน้มที่รายงานของ COCOPS เห็นว่า จะส่งผลต่อการบริหารรัฐกิจในอนาคตคือ เรื่องของการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรและการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ โดยเฉพาะเรื่องของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรนั้นเป็นที่กล่าวกันว่าเป็นปัจจัยที่ได้รับการระบุมากที่สุดว่า จะเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารรัฐกิจ (Curry, 2014) เช่น อัตราว่างงานของประชากรอายุน้อย อัตราการเกิดที่ลดจำนวนลงซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบบำนาญ สำหรับเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นจะส่งผลกระทบต่อประเด็นด้านการเงินและด้านสังคมของการบริหารภาครัฐ ทั้งเรื่องของการจัดการทรัพยากร ผลกระทบต่ออุตสาหกรรม และแรงกดดันต่อโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนา รวมถึงพลังงานภายในสังคมเมือง

Robertson and Choi (2010) เห็นว่า จำเป็นต้องมีการปฏิรูปภาครัฐเพื่อปรับตัวตามแนวโน้มที่เกิดขึ้นในสังคม โดยการยึดแนวทางเชิงนิเวศน์มากขึ้น ซึ่งแนวทางการบริหารรัฐกิจที่ยึดหลักนิเวศวิทยานั้นจะเน้นไปที่การเชื่อมต่อถึงกัน ศักยภาพการจัดการตนเองขององค์กร และพลวัตของระบบการบริหารรัฐกิจ โดยที่การเปลี่ยนไปยึดหลักการบริหารเชิงนิเวศน์นี้จะส่งผลกระทบต่อเป้าหมาย การออกแบบ กระบวนการ และความสัมพันธ์ภายในการบริหาร

อีกหนึ่งบริบทที่สำคัญคือ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายของประเทศ ต่าง ๆ โดยทิศทางของนโยบายการเงินที่ตามจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจมุ่งไปที่การรวมตัวทางการเงิน ซึ่งความจำเป็นนี้มาจากความจำเป็นเพื่อทำความตกลงและให้รายรับกับรายจ่ายมีความสมดุลกัน ผ่านการตัดลดรายจ่าย

ISS ได้ระบุถึงแนวโน้มในอนาคตที่จะส่งผลต่อการบริหารภาครัฐไว้ 12 ประการ อันได้แก่ 1) การจัดการต่อการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร 2) ความคาดหวังของผู้รับบริการ 3) การให้บริการรายบุคคลตามความต้องการเฉพาะ 4) การลงทุนในเทคโนโลยีและนวัตกรรม 5) การทำสัญญาแบบบูรณาการ 6) การ

จัดการภารกิจ 7) การเปลี่ยนบทบาทจากผู้ให้บริการเป็นผู้อำนวยความสะดวก 8) การจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาให้บริการแทนรัฐ 9) ระบบการจ่ายรายได้มาจากผลการดำเนินงาน 10) การเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้นของภาคส่วนอื่น ๆ 11) รัฐบาล และ 12) การเสริมสร้างพลัง vs รัฐบาลเงา

ในประเด็นการเปลี่ยนแปลงของวิชานี้ ในเอกสารของ Global Centre for Public Service Excellence ได้ระบุว่า นับแต่ปี 2000 เป็นต้นมา ตัวแบบของการบริหารรัฐกิจในประเทศต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะใช้ตัวแบบ “การบริการสาธารณะยุคใหม่” (new public service) “การบริหารปกครองสาธารณะยุคใหม่” (new public governance) หรือ “การจัดการภาครัฐหลังสมัยใหม่” (post- New Public Management) (Global Centre for Public Service Excellence, 2015)

การบริหารปกครองสาธารณะยุคใหม่ (new public governance) มีความแตกต่างไปแนวความคิดการจัดการสาธารณะยุคใหม่เนื่องจากการบริหารปกครองสาธารณะยุคใหม่ให้ความสนใจไปที่พลเมืองมากกว่ารัฐบาล Bourgon (2007) เรียกร้องให้ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์สร้างทฤษฎีฐานรากจากแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองและผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันของพลเมือง ผ่านการให้พลเมืองเป็นผู้ร่วมกันสร้างนโยบายสาธารณะ ในมิตินี้ Bourgon มองว่า จะต้องแยกพื้นที่นโยบายออกตามการเกิดขึ้นของผู้มีบทบาททางนโยบายและเขตอำนาจพร้อมกับการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันของฝ่ายต่าง ๆ เหล่านั้นทั้งในนโยบายระดับโลก ระดับประเทศและระดับท้องถิ่น แนวทางการบริหารปกครองสาธารณะยุคใหม่นี้ยังมุ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและการบริหารปกครองกระบวนการ ต่าง ๆ ซึ่งจำต้องอาศัยกลไกของความไว้วางใจ ทูทางความสัมพันธ์และสัญญาเป็นกลไกหลักในการบริหารปกครอง

ประเด็นท้าทายที่สำคัญ

จากผลกระทบจากสถานการณ์ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกและแนวโน้มในอนาคต ในการพัฒนาปรับปรุงหลักสูตรจึงจำเป็นต้องพัฒนาหลักสูตรในเชิงรุกที่มีศักยภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ และมีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามความก้าวหน้าของวิทยาการการบริหารและเทคโนโลยีที่จำเป็นในการจัดการศึกษาสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ เพื่อมุ่งผลิตบุคลากรที่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานและมีศักยภาพสูงในการพัฒนาตนเองให้เข้ากับลักษณะงานทั้งด้านวิชาการและวิชาชีพ รวมถึงความเข้าใจถึงผลกระทบทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม นวัตกรรมและเทคโนโลยี

กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศมาตรฐานคุณวุฒิระดับปริญญาตรี สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไว้ในปี 2558 โดยกำหนดเนื้อหาสาระสำคัญของหมวดวิชาชีพเฉพาะไว้ 5 องค์ความรู้ด้วยกัน ได้แก่

- 1) กลุ่มองค์ความรู้ด้านองค์การและการจัดการ (Organization and Management)
- 2) กลุ่มองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ (Public Policy)
- 3) กลุ่มองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)
- 4) กลุ่มองค์ความรู้ด้านแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administrative Concepts and Theories)
- 5) กลุ่มองค์ความรู้ด้านการคลังและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting)

ผู้เขียนได้ศึกษาข้อมูลหลักสูตรระดับปริญญาตรีสาขาการบริหารรัฐกิจในประเทศต่าง ๆ จำนวน 5 มหาวิทยาลัยเพื่อเทียบกับเนื้อหาสาระตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานคุณวุฒิระดับปริญญาตรี สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อดูว่า การจัดเนื้อหาสาระหลักสูตรสาขาการบริหารรัฐกิจในประเทศในขณะนั้น มีความคล้ายคลึงกับมาตรฐานคุณวุฒิปริญญาตรีของไทยประการใด

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบหลักสูตรการบริหารรัฐกิจในประเทศต่าง ๆ แยกตามองค์ความรู้

องค์ความรู้ตาม มคอ.1	University of Texas, Dallas	Aix-Marseille	U.of Hawaii, West O'Ahu	Universiti Utara Malaysia	St.Edward University
ด้านองค์การและ การจัดการ	- การจัดการสาธารณะ - องค์การ: ทฤษฎีและ พฤติกรรม - องค์การสาธารณะ การจัดการ และ จริยธรรม - การจัดการองค์การไม่ แสวงหากำไร - การสร้างองค์การ สมรรถนะสูง	- สังคมวิทยาของ องค์การ - การจัดการ สาธารณะ: หลัก พื้นฐาน - ผลการ ปฏิบัติงานและ การจัดการ สาธารณะ	- การจัดการ สถานการณ์ฉุกเฉิน และการเตรียมความ พร้อมด้านภัยพิบัติ - การก่อการร้ายและ การจัดการ สถานการณ์ฉุกเฉิน	- การจัดการเบื้องต้น - ภาวะผู้นำในการ จัดการสาธารณะ	- ความรู้เบื้องต้น ทางด้านการจัดการ สาธารณะ - ความรู้เบื้องต้น ทางด้านการจัดการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน - ทฤษฎีภาวะผู้นำ และผลการปฏิบัติ งานกลุ่ม - การสื่อสารกลุ่ม และการสร้างความ เป็นทีม - พฤติกรรมองค์การ - การจัดการแบบไม่ แสวงหากำไรและ การบริหารมนุษย์
ด้านนโยบาย สาธารณะ		การประเมินผล ภายในองค์การ สาธารณะ		นโยบายสาธารณะ	นโยบายสาธารณะ
ด้านการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์	การจัดการทรัพยากร มนุษย์	พื้นฐานการ จัดการทรัพยากร มนุษย์		- การบริหารงาน บุคคลในภาครัฐ - มนุษย์สัมพันธ์ใน การบริหาร	การจัดการทรัพยากร มนุษย์
ด้านแนวคิดและ ทฤษฎีทางรัฐ ประศาสนศาสตร์	- ความรู้เบื้องต้น ทางด้านการบริการ สาธารณะ - การออกแบบวิจัยใน นโยบายศาสตร์และ สังคมศาสตร์ - การวิจัยขั้นสูงและ การเขียนเพื่อนโยบาย ศาสตร์ - รัฐกับรัฐบาลท้องถิ่น	- กฎหมาย มหาชนเบื้องต้น - การตลาดและ การสื่อสาร เบื้องต้น - กลยุทธ์ของ องค์การ สาธารณะ - การจัดการ และการบริการ สาธารณะ	- หลักการการ บริหารรัฐกิจ - สถิติเพื่อการ ตัดสินใจในการ บริหารรัฐกิจ - การตัดสินใจ ทางการบริหาร - การณรงค์ทาง สาธารณะ - กฎหมายปกครอง	- การบริหารรัฐกิจ เบื้องต้น - การเมืองและการ บริหาร - จริยธรรมในการ บริหารรัฐกิจ - สถิติทาง สังคมศาสตร์ - การวิจัยทาง สังคมศาสตร์	- ความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐบาล - รัฐและรัฐบาล ท้องถิ่น

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบหลักสูตรการบริหารรัฐกิจในประเทศต่าง ๆ แยกตามองค์ความรู้ (ต่อ)

องค์ความรู้ตาม มคอ.1	University of Texas, Dallas	Aix-Marseille	U.of Hawaii, West O'Ahu	Universiti Utara Malaysia	St.Edward University
ด้านการคลังและ งบประมาณ	การเงินสาธารณะและ เศรษฐศาสตร์	- กฎหมาย เศรษฐกิจ สาธารณะ - การเงิน สาธารณะ: หลักการพื้นฐาน และการปฏิรูป - งบประมาณ สาธารณะ		- การบริหารการเงิน - เศรษฐศาสตร์และ การพัฒนา - เศรษฐศาสตร์ สำหรับการจัดการ สาธารณะ - นโยบายและการ วิเคราะห์ทางการเงิน	- การเงินและ การงบประมาณ สาธารณะ - งบประมาณสำหรับ องค์การสาธารณะ และองค์การไม่ แสวงหากำไร

บทสรุป

ปรากฏการณ์ทั้งในระดับโลกและสภาพปัญหาที่เป็นผลจากการบริหารภาครัฐที่ไม่ประสบผลสำเร็จ ทำให้รัฐบาลและระบอบราชการในประเทศต่าง ๆ จำต้องหาวิธีการและแนวทางการบริหารแบบใหม่ที่มีความเหมาะสมเพื่อการตอบสนองต่อปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เพื่อสร้างนโยบายที่มีความใหม่และทำให้การบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับความต้องการและความคาดหวังของประชาชนที่หลากหลายมากขึ้น จากจุดนี้เองที่จำเป็นต้องคำนึงถึงแนวโน้มที่เป็นปัจจัยผลักดันและเป็นบริบทที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสำคัญของการบริหารภาครัฐ

การศึกษารายวิชาการบริหารรัฐกิจเองก็จำเป็นต้องปรับตัวไปในทิศทางดังกล่าวด้วยเช่นกัน แม้องค์ความรู้ในรายวิชาการบริหารรัฐกิจจะถูกกำหนดด้วยเกณฑ์มาตรฐานคุณวุฒิไว้เช่นกัน แต่จากการศึกษารายวิชาในสาขาการบริหารรัฐกิจในหลายประเทศ ผู้ศึกษาพบว่า รายวิชาที่ปรากฏในหลักสูตรแยกตามเกณฑ์มาตรฐานคุณวุฒิที่เหมือนกันประกอบไปด้วย การจัดการสาธารณะ การจัดการองค์การที่แสวงหากำไร การจัดการทรัพยากรมนุษย์ นโยบายสาธารณะ สถิติและการวิจัย การเงินและการงบประมาณ การจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ดังนั้นในการพัฒนาหลักสูตรเพื่อปรับปรุงรายวิชาให้มีความทันสมัย ผู้พัฒนาหลักสูตรจำเป็นต้องนำแนวโน้มใหม่ของการบริหารภาครัฐเข้ามาพิจารณาเพื่อพัฒนาและทำให้หลักสูตรมีความทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและของสังคม และเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ของสาขาวิชามีให้หยุดนิ่งเนื่องจากองค์ความรู้ที่เป็นพลวัตมีความจำเป็นต่อการสร้างนักบริหารและระบบการบริหารภาครัฐที่สามารถแก้ไขปัญหาได้และเป็นรัฐบาลแบบตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (responsive government)

บรรณานุกรม

- Allio, L. (2014). **Design Thinking for Public Service Excellence**. Retrieved from <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/DesignThinking.html>
- Beauchamp, G.A. (1981). **Curriculum Theory**. (4th ed.). Itsca: FE Peacock Publisher.
- Curry, D. (2014). **Trends for the Future of Public Sector Reform: A Critical Review of Future-Looking Research in Public Administration**. Retrieved from <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/TrendsForTheFutureOfPublicSectorReform.pdf>
- Everest-Phillips, Max. (2014). **From New Public Management to New Public Passion: Restoring the Intrinsic Motivation of Public Officials**. Retrieved from http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/NotesPSE1_PublicPassion.pdf
- Gerrits, L. M. (2008). **The gentle art of coevolution: a complexity theory perspective on decision making over estuaries in Germany, Belgium and the Netherlands**. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Oliva, P. (1992). **Developing Curriculum**. (3rd ed.). New York: Harper Collins Publisher.
- Pollitt, C. (2014). **Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective**. Retrieved from <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf>
- Robertson, P.J., & Choi, T. **Ecological Governance: Organizing Principles for an Emerging Era**. *Public Administration Review* 3 December 2010. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2010.02250.x>
- Saylor G., & Alexander, W.M. (1974). **Planning Curriculum for Schools**. (3rd ed.). New York: Holt Rinchart and Winston.
- Taba, H. (1962). **Curriculum Development. Theory and Practice**. New York: Harcourt, Brace and World.
- Teisman, G.R., L. Gerrits, & Buuren V. (2009). **Managing Complex Governance Sytems. Dynamics, Selforganization and Coevolution in Public Investments**. New York: Routledge.

- Uhl-Bien, M., R. Marion, et al. (2007). Complexity leadership theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era. **The Leadership Quarterly**, 18(4), pp. 298-318.
- United Nations Development Program Global Centre for Public Service Excellenc. (2015). **Trends for the Future of Public Sector Reform: A Critical Review of Future-Looking Research in Public Administration**. Retrieved from <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/TrendsForTheFutureOfPublicSectorReform.pdf>
- UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2015). **Stewardship of the Future: Using Strategic Foresight in 21st Century Governance** (Discussion Paper 08-01). Retrieved at : <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/Stewardship.html>