ความท้าทายและโอกาสของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์

The Challenges and Opportunities of Public Administration in the Age of Globalization

สยามพร พันธไชย

Siamporn Phanthachai.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตร้อยเอ็ด

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Roi Et Campus

E-mail: teddy.bo.ntk@gmail.com

Received: 7 November 2025; Revised: 18 June 2025; Accepted: 25 December 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาความเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารภาครัฐในหลายมิติ ทั้งด้านนโยบายสาธารณะ การจัดการองค์กรภาครัฐ เทคโนโลยีดิจิทัล และความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรมและการวิเคราะห์แนวโน้มเชิงระบบ เพื่อประมวลความท้าทายและโอกาสที่เกิดขึ้น และเสนอแนวทางการปรับตัวของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคใหม่

ผลการศึกษาเสนอว่า รัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องพัฒนาแนวคิดและกระบวนการบริหารที่มีลักษณะยืดหยุ่น คล่องตัว และสามารถตอบสนองต่อบริบทของโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การบริหารแบบเครือข่าย (network governance) การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการบริการสาธารณะ และการสร้างธรรมาภิบาลในระดับโลก ทั้งนี้เพื่อยกระดับขีดความสามารถของรัฐในการบริหารกิจการสาธารณะในโลกยุคใหม่อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: รัฐประศาสนศาสตร์, โลกาภิวัตน์, การบริหารภาครัฐ, ความท้าทาย, โอกาส

Abstract

This article explores the transformation of public administration within the context of globalization, which presents both challenges and opportunities across multiple dimensions, including public policy, government management, technology, and international cooperation. Employing a literature review and trend analysis approach, the study aims to propose adaptive strategies for modern public administration. The findings suggest that public administration must evolve toward more flexible, agile, and responsive governance models that align with the

dynamics of globalization. Key approaches include network governance, the integration of digital technology in public service delivery, and the promotion of global governance to address cross-border issues. These adjustments are essential to enhancing the capacity of the state to manage public affairs effectively and sustainably in the modern world.

Keywords: Public Administration, Globalization, Public Governance, Challenges, Opportunities

บทนำ

โลกาภิวัตน์ (Globalization) มิได้เป็นเพียงกระบวนการทางเศรษฐกิจ หากแต่เป็นพลวัตอันทรงอิทธิพลที่ส่งผลกระทบในทุกมิติของสังคมมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและลึกซึ้ง (Steger, 2020; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2543) ปรากฏการณ์สำคัญของโลกาภิวัตน์ ได้แก่ การเคลื่อนย้ายของทุน แรงงาน และข้อมูลข่าวสารอย่างไร้พรมแดน การเพิ่มขึ้นขององค์กรข้ามชาติ และบทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้โลกเสมือนแคบลง หรือที่เรียกว่า “โลกาภิวัตน์เชิงดิจิทัล” (Held & McGrew, 2007)

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รัฐในฐานะหน่วยงานหลักของการบริหารกิจการสาธารณะไม่อาจดำรงอยู่ในรูปแบบดั้งเดิมได้อีกต่อไป โดยเฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็นศาสตร์แห่งการบริหารภาครัฐ จำเป็นต้องปรับตัวต่อความซับซ้อนของปัญหาสมัยใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายทุนมนุษย์ข้ามพรมแดน ปัญหาสภาพภูมิอากาศ ความเหลื่อมล้ำที่ทวีความรุนแรง การแทรกแซงขององค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงความคาดหวังที่เพิ่มสูงขึ้นของประชาชนในด้านความโปร่งใส ประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วม (Osborne, 2006; บุญทัน ดอกไธสง, 2558)

นอกจากนี้ โลกาภิวัตน์ยังเร่งให้เกิดการบูรณาการของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม โดยรัฐไม่อาจดำเนินกิจการสาธารณะในลักษณะ “ผู้สั่งการ” เพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องเปลี่ยนบทบาทสู่ “ผู้ประสาน” (facilitator) ในระบบเครือข่ายความร่วมมือ (Rhodes, 1997; เรวดี สุขสุคนธ์, 2559) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงถือเป็นทั้ง “ความท้าทาย” และ “โอกาส” ของรัฐประศาสนศาสตร์ในศตวรรษที่ 21 บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ผลกระทบของโลกาภิวัตน์ต่อรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงลึก โดยจำแนกออกเป็นประเด็นต่าง ๆ พร้อมเสนอแนวทางการปรับตัวเชิงกลยุทธ์ของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ อาทิ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการให้บริการสาธารณะ การบริหารแบบเปิด (open governance) และการพัฒนาธรรมาภิบาลระดับโลก (global governance) เพื่อรับมือกับกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง

ความหมายและพัฒนาการของโลกาภิวัตน์

1. ความหมายของโลกาภิวัตน์

โลกาภิวัตน์ (Globalization) เป็นแนวคิดที่สะท้อนถึงกระบวนการที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม มีความเชื่อมโยงกันอย่างแน่นแฟ้นในระดับโลก จนเกิดการพึ่งพาอาศัยกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการขนส่ง ซึ่งทำให้ข้อมูล ข่าวสาร และทุนสามารถเคลื่อนย้ายได้รวดเร็ว ข้ามพรมแดนประเทศและข้ามทวีปในเวลาอันสั้น (Steger, 2020; Held & McGrew, 2007)

Steger (2020) อธิบายว่า โลกาภิวัตน์คือ "กระบวนการที่ขับเคลื่อนให้โลกมีความเป็นหนึ่งเดียวมากขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม" โดยมีลักษณะสำคัญคือการลดทอนอำนาจของรัฐชาติ (nation-state) และเพิ่มบทบาทของเครือข่ายระดับโลก เช่น องค์กรระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ และเครือข่ายประชาสังคมโลก

ในทางเศรษฐกิจ โลกาภิวัตน์ส่งผลให้ตลาดเสรีระหว่างประเทศเฟื่องฟู การผลิตและการบริโภคกระจายไปทั่วโลก เกิดการโยกย้ายฐานการผลิต การลงทุนข้ามชาติ และการแข่งขันเสรีระหว่างประเทศ (ธเนศ วีระศิริ, 2555) ส่วนในด้านสังคมและวัฒนธรรม โลกาภิวัตน์นำไปสู่การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม การบริโภคแบบสากล และการรับรู้ความเปลี่ยนแปลงผ่านสื่อและโซเชียลมีเดียอย่างฉับพลัน ซึ่งบางครั้งนำไปสู่การกลืนกลายทางวัฒนธรรม (cultural homogenization)

ในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โลกาภิวัตน์มีผลโดยตรงต่อโครงสร้างอำนาจของรัฐ และบทบาทของภาครัฐในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในด้านการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งต้องเปิดกว้าง ยืดหยุ่น และมีความร่วมมือกับทั้งภายในและภายนอกประเทศมากยิ่งขึ้น (Osborne, 2006; วิษณุ เครืองาม, 2544) ขณะเดียวกันนักวิชาการไทยบางท่านยังชี้ให้เห็นว่า โลกาภิวัตน์มีทั้งด้านบวกและด้านลบ เช่น การเปิดโอกาสทางเศรษฐกิจและนวัตกรรม แต่ก็เพิ่มความเหลื่อมล้ำ ความไม่มั่นคงทางสังคม และลดบทบาทของวัฒนธรรมท้องถิ่น (ประสาร มฤคพิทักษ์, 2553)

ดังนั้น ความเข้าใจเรื่องโลกาภิวัตน์ในรัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องไม่หยุดเพียงการมองโลกในแง่บูรณาการ แต่ต้องสามารถวิเคราะห์พลวัตซับซ้อนของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ทั้งในเชิงโครงสร้าง และเชิงอำนาจอย่างรอบด้าน เพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารที่ตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2. พัฒนาการของโลกาภิวัตน์

โลกาภิวัตน์ไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ แต่เป็นกระบวนการที่มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ โดยสามารถแบ่งพัฒนาการของโลกาภิวัตน์ออกเป็น 3 ระยะสำคัญ ได้แก่ ยุคแรก (Proto-globalization), ยุคกลาง (Modern Globalization) และยุคใหม่ (Contemporary or Digital Globalization)

ซึ่งแต่ละช่วงเวลามีลักษณะเฉพาะที่สะท้อนถึงพลังขับเคลื่อนหลักและผลกระทบต่อโครงสร้างของรัฐและสังคม (Held & McGrew, 2007; Steger, 2020)

ยุคแรก: การค้าทางทะเลและการเชื่อมต่อโลกในระดับเริ่มต้น

ยุคนี้เริ่มต้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 ถึงศตวรรษที่ 18 เป็นช่วงที่เกิดการติดต่อระหว่างอารยธรรมผ่านการค้าทางทะเล การเดินเรือของจักรวรรดิโปรตุเกส สเปน และอังกฤษ ได้เชื่อมโยงยุโรปกับเอเชีย แอฟริกา และอเมริกา ซึ่งทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนสินค้า แรงงาน ความรู้ และวัฒนธรรม โดยมีระบบการค้าทาส การล่าอาณานิคม และการเผยแผ่ศาสนาเป็นส่วนประกอบหลักของโลกาภิวัตน์ในยุคแรก (Held & McGrew, 2007)

ยุคกลาง: การปฏิวัติอุตสาหกรรมและจักรวรรดินิยม

ตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา โลกาภิวัตน์เข้าสู่ช่วงของการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างลึกซึ้ง จากอิทธิพลของการปฏิวัติอุตสาหกรรม การพัฒนาเครื่องจักรไอน้ำ ระบบรางรถไฟ การสื่อสารโทรเลข ตลอดจนการแผ่ขยายของอาณานิคมตะวันตกทั่วโลก ประเทศมหาอำนาจในยุโรปได้สร้างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม และขยายโครงสร้างทางเศรษฐกิจไปยังอาณานิคม ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลของอำนาจและการเอารัดเอาเปรียบในเชิงโครงสร้าง (Giddens, 2000; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2543)

ยุคใหม่: เศรษฐกิจดิจิทัลและเครือข่ายไร้พรมแดน

ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา โลกาภิวัตน์ได้เข้าสู่ระยะที่มีความเร่งและซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะหลังสงครามเย็นและการขยายตัวของอินเทอร์เน็ต เศรษฐกิจดิจิทัลเกิดขึ้นควบคู่กับการเปิดเสรีทางการค้า (Trade Liberalization) และการพัฒนาทุนทางเทคโนโลยี ทำให้การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร เงินทุน และแรงงานเป็นไปอย่างไร้พรมแดน (Steger, 2020) นอกจากนี้ ยังมีการรวมกลุ่มระดับภูมิภาค เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป (EU) และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งสะท้อนแนวโน้มของ “การลดบทบาทรัฐเดี่ยว” และ “การบริหารข้ามพรมแดน”

ในบริบทของประเทศไทย โลกาภิวัตน์ระยะใหม่นี้ได้นำมาซึ่งโอกาสในการขยายตลาด การลงทุนต่างชาติ การเข้าถึงเทคโนโลยี และการพัฒนาความรู้ แต่ขณะเดียวกันก็สร้างความท้าทาย เช่น ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล การไหลทะลักของวัฒนธรรมตะวันตก และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วเกินกว่าที่ภาครัฐจะตอบสนองได้ทัน (ประสาร มฤคพิทักษ์, 2553; สถาบันพระปกเกล้า, 2563) การเข้าใจพัฒนาการของโลกาภิวัตน์จึงเป็นรากฐานสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ซึ่งต้องตระหนักถึงแรงขับเคลื่อนระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศ โดยเฉพาะการวางโครงสร้างการบริหารที่สามารถตอบสนองพลวัตของโลกได้อย่างยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพ

รัฐประศาสนศาสตร์ในบริบทโลกาภิวัตน์

1. แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ในระยะเริ่มต้นได้ยึดถือแนวคิดแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งมีรากฐานจากแบบจำลองของแม็กซ์ เวเบอร์ (Max Weber) โดยเน้นความมีเหตุผลตามหลักวิทยาศาสตร์ (rational-legal authority) ความเป็นลำดับชั้น (hierarchy) กฎเกณฑ์ชัดเจน และความเป็นทางการของระบบราชการ ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อสร้างเสถียรภาพ ความเป็นกลาง และประสิทธิภาพในการบริหารภาครัฐ (Weber, 1947; บุญทัน ดอกไธสง, 2558) อย่างไรก็ตาม เมื่อโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา รัฐต้องเผชิญกับความซับซ้อนของปัญหา ความคาดหวังของประชาชนที่เปลี่ยนแปลง และข้อจำกัดของระบบราชการดั้งเดิม ส่งผลให้เกิดการทบทวนและปรับปรุงแนวคิดในการบริหารภาครัฐ โดยมีการพัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ ที่สำคัญ ได้แก่

(1) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

NPM เกิดขึ้นในทศวรรษ 1980 ในกลุ่มประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ โดยเน้นการนำหลักการบริหารของภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐ เช่น การจัดการเชิงผลลัพธ์ (result-oriented), การแข่งขันในระบบตลาด (quasi-market), การจ้างเหมาภายนอก (outsourcing) และการเน้นประสิทธิภาพ (efficiency) มากกว่าขั้นตอนตามระบบราชการ (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992) แนวคิดนี้ถือเป็นการเปลี่ยนจาก “State-Centered Administration” สู่ “Managerialism” อย่างเด่นชัด

(2) ธรรมาภิบาลแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

เมื่อการบริหารภาครัฐกลายเป็นเรื่องของเครือข่ายและความร่วมมือมากขึ้น NPG ได้เข้ามาเสริมแนวคิด NPM โดยเน้นความร่วมมือ (collaboration) ความมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (participatory governance) และการกำหนดนโยบายโดยใช้แนวคิดของภาคีเครือข่าย (network governance) มากกว่าการสั่งการจากบนลงล่าง (hierarchical control) (Osborne, 2006; เรวดี สุขสุคนธ์, 2559)

(3) การบริหารภาครัฐยุคดิจิทัล (Digital Era Governance: DEG)

แนวคิด DEG เน้นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัลในการยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐ เช่น การพัฒนา e-Government, Big Data, ปัญญาประดิษฐ์ (AI) และระบบอัตโนมัติ เพื่อให้บริการสาธารณะสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใสมากขึ้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการออกแบบกระบวนการที่เน้นผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลาง (user-centric design) และการลดขั้นตอนราชการลงอย่างเป็นระบบ (Margetts & Dunleavy, 2013)

ในบริบทของประเทศไทย มีการปรับใช้แนวคิดเหล่านี้อย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่น การปฏิรูประบบราชการ ปี 2545 ที่เน้นผลสัมฤทธิ์และการกระจายอำนาจ การจัดตั้งศูนย์บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (DGA) การเปลี่ยนผ่านสู่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่จึงไม่ใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงเชิงเทคนิค แต่

คือการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน สะท้อนถึงบทบาทใหม่ของภาครัฐในฐานะ "ผู้ประสานและผสานประโยชน์" มากกว่าจะเป็น "ผู้สั่งการและควบคุม" ดังที่รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมเคยเป็น

2. บทบาทของรัฐในยุคใหม่

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่เต็มไปด้วยพลวัตทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ บทบาทของรัฐได้เปลี่ยนแปลงจากการเป็น "ผู้ควบคุม" หรือ "ผู้สั่งการ" (commander/controller) ไปสู่การเป็น "ผู้ประสาน" หรือ "ผู้อำนวยความสะดวก" (facilitator) ซึ่งต้องทำงานร่วมกับหลากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อร่วมกันจัดการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (Osborne, 2006; ธเนศ วีระศิริ, 2555)

แนวคิด “การบริหารจัดการแบบเครือข่าย” (network governance) ได้เข้ามาแทนที่การบริหารแบบลำดับขั้น (hierarchical governance) โดยเน้นการสร้างพันธมิตร ความร่วมมือ และการเจรจาระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบายสาธารณะ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีความคล่องตัว การใช้ระบบ PPP (Public-Private Partnership) ในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน และการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทมากขึ้นในการจัดบริการขั้นพื้นฐาน (Rhodes, 1997; วิษณุ เครืองาม, 2544)

ในด้านบริการสาธารณะ (Public Service Delivery) แนวทาง “การร่วมสร้าง” (co-production) และ “การร่วมบริหาร” (co-governance) ได้กลายเป็นแนวทางใหม่ของการบริหารภาครัฐ เช่น โครงการภาครัฐที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน งบประมาณ และติดตามการดำเนินงาน หรือการใช้กลไก ICT เพื่อเปิดให้ประชาชนเสนอปัญหาและร่วมตัดสินใจ (เรวดี สุขสุคนธ์, 2559) ทั้งนี้ การเปลี่ยนบทบาทของรัฐไปสู่การเป็นผู้ประสาน ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะลดบทบาทลง หากแต่เป็นการเสริมสร้างความสามารถของรัฐในการทำงานร่วมกับผู้อื่น มีทักษะในการบริหารเครือข่าย สร้างความไว้วางใจ และเป็นตัวกลางในการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์เฉพาะกลุ่ม (Kettl, 2000) สำหรับประเทศไทย แนวโน้มนี้ปรากฏชัดในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่เน้นการพัฒนารัฐสมัยใหม่ (Modern State) โดยมุ่งสร้าง “ภาครัฐที่เปิดกว้าง ยืดหยุ่น และร่วมมือได้กับทุกภาคส่วน” เช่น การดำเนินการตามแนวคิด “รัฐบาลดิจิทัล” และ “ธรรมาภิบาลเชิงรุก” (active governance) ซึ่งสะท้อนภาพรัฐในฐานะผู้อำนวยความสะดวกมากกว่าผู้ควบคุม (สถาบันพระปกเกล้า, 2563)

ความท้าทายของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์

โลกาภิวัตน์ได้นำพาโอกาสและความเจริญเติบโตมาสู่สังคมโลกอย่างกว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกันก็สร้างความท้าทายใหม่ ๆ ให้แก่รัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะในมิติของการจัดการนโยบายสาธารณะที่ต้องเผชิญกับพลวัต ความไม่แน่นอน และความซับซ้อนที่ทวีขึ้นในศตวรรษที่ 21 ซึ่งสามารถวิเคราะห์ออกเป็นประเด็นสำคัญดังนี้

1. ความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและการเมือง

ความไม่แน่นอน (uncertainty) เป็นลักษณะเด่นของยุคโลกาภิวัตน์ รัฐต้องเผชิญกับเศรษฐกิจโลกที่ผันผวน เช่น วิกฤตการณ์ทางการเงินในปี 1997 (วิกฤตต้มยำกุ้ง), วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ในปี 2008 และล่าสุดคือ วิกฤตเศรษฐกิจจากสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบทั้งการคลัง การลงทุน และการจัดบริการสาธารณะ (UNDP, 2021)

นอกจากนี้ ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ เช่น สงครามการค้า สงครามในยูเครน หรือกรณีความตึงเครียดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ก็มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐและการบริหารนโยบายภาครัฐโดยตรง รัฐจึงจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น (flexibility) และความสามารถในการปรับนโยบายเชิงรุกและเชิงป้องกัน (anticipatory governance) (Kettl, 2000)

2. ความซับซ้อนของปัญหาเชิงโครงสร้าง

ในยุคปัจจุบัน รัฐต้องเผชิญกับ “ปัญหาซับซ้อน” (wicked problems) ที่มีหลายมิติและเกี่ยวพันกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม เช่น ความเหลื่อมล้ำทางรายได้และโอกาส การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม การโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรและผู้ลี้ภัย ความมั่นคงทางอาหาร พลังงาน และสุขภาพ

การบริหารจัดการปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัย แนวทางบูรณาการข้ามภาคส่วน (multi-sectoral integration) และการประสานงานระดับชาติ-ภูมิภาค-นานาชาติ (UNDP, 2021; Osborne, 2006) เช่น ความร่วมมือในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และความตกลงด้านสภาพภูมิอากาศ (Paris Agreement)

3. การเรียกร้องธรรมาภิบาลและความโปร่งใส

กระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการตื่นตัวของภาคประชาชนทั่วโลก ทำให้ประชาชนมีความคาดหวังสูงต่อภาครัฐในเรื่อง **ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการเปิดเผยข้อมูล** (transparency and accountability) โดยเฉพาะการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ (Open Government) และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เครื่องมือสำคัญ เช่น พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ (FOIA) ระบบ e-Government ระบบติดตามงบประมาณภาครัฐ (open budget) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะออนไลน์ (e-Participation)

4. ความท้าทายด้านเทคโนโลยี

การเปลี่ยนผ่านสู่ **รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government)** ได้เร่งให้รัฐต้องปรับตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาทักษะดิจิทัลของข้าราชการ การใช้ Big Data, AI, Blockchain การจัดการข้อมูลภาครัฐและความปลอดภัยทางไซเบอร์ การลดขั้นตอนราชการและบริการอิเล็กทรอนิกส์

เทคโนโลยีแม้จะเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ แต่ก็สร้างความเสี่ยงด้านการรั่วไหลของข้อมูล ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงเทคโนโลยี (digital divide) และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการแบบดั้งเดิม ในบริบทของไทย การผลักดันให้เกิดรัฐบาลดิจิทัลโดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (DGA) ยังเผชิญกับ

ความท้าทายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ข้อมูลไม่เชื่อมโยงกัน และการพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรภาครัฐที่ยังไม่ทั่วถึง (สถาบันพระปกเกล้า, 2563)

โอกาสของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์

แม้โลกาภิวัตน์จะสร้างความท้าทายให้กับการบริหารภาครัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ได้เปิดโอกาสให้รัฐประศาสนศาสตร์ ได้พัฒนา ปรับตัว และนำเสนอแนวทางใหม่ ๆ ที่ยกระดับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความชอบธรรมในการบริหารกิจการสาธารณะ ดังนี้

1. การบริหารแบบเปิด (Open Governance)

แนวคิดการบริหารแบบเปิด (Open Governance) เป็นพัฒนาการที่สำคัญในยุคโลกาภิวัตน์ โดยอาศัยเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อส่งเสริมความโปร่งใส (transparency) ความรับผิดชอบ (accountability) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (citizen participation) ผ่านช่องทางออนไลน์ เช่น แพลตฟอร์มรับฟังความคิดเห็นภาครัฐ ระบบติดตามงบประมาณแบบเปิด (Open Budgeting) การเปิดข้อมูลสาธารณะ (Open Data) โครงการ Open Government Partnership (OGP) ที่มีประเทศเข้าร่วมกว่า 70 ประเทศ เป็นตัวอย่างของการผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม (OGP, 2022)

ประเทศไทยก็มีความพยายามในการพัฒนารูปแบบ “รัฐบาลเปิด” เช่น การเปิดเผยราคากลาง การใช้เว็บไซต์กลางจัดซื้อจัดจ้าง และระบบร้องเรียนออนไลน์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างวัฒนธรรมการบริหารที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (เรวดี สุขสุคนธ์, 2559)

2. ความร่วมมือข้ามชาติ

กระแสโลกาภิวัตน์เปิดโอกาสให้ภาครัฐสามารถเรียนรู้ แลกเปลี่ยน และรับแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) จากนานาประเทศ อาทิ การปฏิรูปราชการแบบมีวิสัยทัศน์ของสิงคโปร์ รูปแบบรัฐสวัสดิการแบบสแกนดิเนเวียที่เน้นความเท่าเทียมและการบริการเชิงคุณภาพ ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมผ่านความตกลงระหว่างประเทศ เช่น Paris Agreement ความร่วมมือด้านสุขภาพโลกจากกรณี COVID-19 (Kickert,2001) อธิบายว่า การเปิดรับแนวปฏิบัติจากต่างประเทศช่วยให้รัฐมีมุมมองใหม่ เพิ่มประสิทธิภาพ และหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดที่ผู้อื่นเคยประสบมาก่อน พร้อมทั้งยังเสริมสร้างความเชื่อมโยงในระดับภูมิภาคและโลกในลักษณะ “การปกครองแบบพหุระดับ” (multi-level governance)

3. การพัฒนาท้องถิ่นและเศรษฐกิจฐานราก

โลกาภิวัตน์ไม่ได้ทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอลง หากแต่เปิดโอกาสให้ภาครัฐกระจายอำนาจ และส่งเสริม “การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามบริบท” (Localization of SDGs) ซึ่งให้ความสำคัญกับความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทมากขึ้นในการให้บริการขั้นพื้นฐาน เช่น การจัดการขยะ การส่งเสริมสุขภาพ การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ หรือแม้แต่การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน (ธเนศ วีระศิริ, 2555) แนวคิด “Think Global, Act Local” ได้กลายเป็นแนวทางสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ ที่ต้องผสานนโยบายส่วนกลางกับศักยภาพในท้องถิ่นอย่างยืดหยุ่น

4. การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม

เทคโนโลยีดิจิทัลได้กลายเป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนการบริหารภาครัฐยุคใหม่ เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลและคาดการณ์แนวโน้ม ระบบอินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง (IoT) ใช้ติดตามและควบคุมระบบสาธารณูปโภค Blockchain เพิ่มความปลอดภัยและโปร่งใสในธุรกรรมภาครัฐ Big Data ช่วยในการออกแบบนโยบายที่แม่นยำและตอบสนองปัญหาเฉพาะกลุ่ม

ชี้ให้เห็นว่า รัฐสามารถยกระดับบริการสาธารณะให้รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนได้ทันสถานการณ์ และลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ซึ่งเป็นแนวโน้มของการพัฒนาสู่ “รัฐบาลอัจฉริยะ” (Smart Government) ในประเทศไทย โครงการ “ไทยชนะ,” “หมอพร้อม,” “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ,” และ “ระบบบริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จ” เป็นตัวอย่างของการใช้เทคโนโลยีเพื่อเข้าถึงประชาชนในระดับมวลชน

แนวโน้มและทิศทางอนาคตของรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์กำลังก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ที่ต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วและไม่แน่นอนทั้งในระดับชาติและระดับโลก ส่งผลให้ทิศทางของการบริหารภาครัฐไม่สามารถยึดติดกับระบบราชการแบบเดิมได้อีกต่อไป โดยมีแนวโน้มสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการในอนาคต ดังนี้

1. การบริหารภาครัฐแบบ Agile และ Adaptive

แนวโน้มการบริหารภาครัฐในอนาคตจะเน้นความยืดหยุ่น (flexibility) ความคล่องตัว (agility) และการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น ภัยพิบัติ โรคระบาด ความขัดแย้งระหว่างประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ซึ่งแนวทาง “Agile Public Administration” เน้นวงจรนโยบายที่สั้น กระชับ สามารถตอบสนองต่อประชาชนได้ทันเวลา ลดขั้นตอนระบบราชการที่ล่าช้า

การบริหารแบบนี้ไม่ใช่เพียงแค่การบริหารเชิงโครงการแบบยืดหยุ่น (Agile Project Management) แต่ยังรวมถึง “Agile Mindset” เช่น ความกล้าในการทดลอง (experimentation), การเรียนรู้จากความล้มเหลว (fail-fast), การบริหารความเสี่ยง และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง (Mergel et al., 2021)

ตัวอย่างเช่น ประเทศฟินแลนด์ใช้ Agile Governance ในการจัดทำนโยบายสุขภาพหลังโควิด-19 ขณะที่ประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิดนี้มาใช้ในโครงการ “GovTech Mission” เพื่อเร่งรัดนวัตกรรมภาครัฐ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2565)

2. การบริหารเชิงเครือข่าย (Network Governance)

ในโลกยุคหลังสมัยใหม่ (post-modern society) การบริหารแบบลำดับชั้น (hierarchical) ไม่สามารถรับมือกับปัญหาซับซ้อนได้เพียงลำพัง จึงเกิดแนวโน้ม **Network Governance** ซึ่งหมายถึงรูปแบบการบริหารที่รัฐไม่ได้ผูกขาดการตัดสินใจ หากแต่สร้าง “เครือข่ายความร่วมมือ” กับภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ภาคเอกชน (Private Sector) ภาคประชาสังคม (Civil Society) องค์กรท้องถิ่น (Local Agencies) ผู้ใช้นโยบาย (End-users)

Rhodes (1997) เสนอว่า network governance เป็นรูปแบบของ “self-organizing, interorganizational networks” ซึ่งทำให้การบริหารนโยบายมีความยืดหยุ่น ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะพื้นที่ และสร้างความเป็นเจ้าของร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

ประเทศไทยมีตัวอย่างที่สอดคล้องกับแนวคิดนี้ เช่น การบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่ต้องใช้ความร่วมมือจากหลายภาคส่วน

3. ธรรมาภิบาลระดับโลก (Global Governance)

เมื่อปัญหาที่รัฐต้องเผชิญในยุคโลกาภิวัตน์มีลักษณะ “ไร้พรมแดน” (borderless) เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ (pandemics) การละเมิดสิทธิมนุษยชน การก่อการร้ายข้ามชาติ หรือไซเบอร์อาชญากรรม

รัฐไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้เพียงลำพัง จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระดับโลกในรูปแบบ “ธรรมาภิบาลระดับโลก” (Global Governance) โดยมีองค์กรระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ (UN), องค์การอนามัยโลก (WHO), หรือความร่วมมือระดับภูมิภาค เช่น ASEAN, EU เป็นกลไกสำคัญในการจัดการปัญหาเหล่านี้ร่วมกัน (Rosenau, 1995) แนวคิดนี้ยังสอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งต้องอาศัยการผสานความร่วมมือในทุกระดับ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมทั่วโลก (United Nations, 2015)

สรุป

รัฐประศาสนศาสตร์ในศตวรรษที่ 21 ดำรงอยู่ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี สังคม และวัฒนธรรม ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ท้าทายขีดความสามารถของภาครัฐในการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

บทความนี้ได้วิเคราะห์และเสนอภาพรวมของความท้าทายที่รัฐต้องเผชิญ อาทิ ความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของปัญหา ความคาดหวังที่สูงขึ้นของประชาชน ตลอดจนแรงกดดันจากเทคโนโลยีดิจิทัล ขณะเดียวกัน ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงโอกาสที่สามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารภาครัฐ เช่น การบริหารแบบเปิด ความร่วมมือข้ามชาติ การกระจายอำนาจ และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

การเปลี่ยนผ่านของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์มิใช่เพียงการเปลี่ยนรูปแบบการบริหาร แต่คือการปรับเปลี่ยน "วิธีคิด" เกี่ยวกับภาครัฐในฐานะกลไกของสังคมที่ยึดหลักความยืดหยุ่น ความร่วมมือ และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความท้าทายระดับโลกและใช้โอกาสที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง (References)

ประสาร มฤคพิทักษ์. (2553). *โลกาภิวัตน์กับการปฏิรูประบบราชการไทย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2543). *การเมืองและการบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.

ธเนศ วีระศิริ. (2555). *รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บุญทัน ดอกไธสง. (2558). *รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและพัฒนาการ*. กรุงเทพมหานคร: วีพริ้นท์.

วิษณุ เครืองาม. (2544). *รัฐประศาสนศาสตร์ไทยในกระแสโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์.

เรวดี สุขสุคนธ์. (2559). *ธรรมาภิบาลกับการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ทีพีพี.

สถาบันพระปกเกล้า. (2563). *การบริหารภาครัฐยุคใหม่ในโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

Held, D., & McGrew, A. (2007). *Globalization theory: Approaches and controversies*. Polity Press.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3–19.

Kickert, W. J. M. (2001). Public management of hybrid organizations: Governance of quasi-autonomous executive agencies. *International Public Management Journal*, 4(2), 135–150.

Kettl, D. F. (2000). The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, 60(6), 488–497.

Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 371(1987), 20120382.

Mergel, I. (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 33(3), 516–523..

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377–387.

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. https://sdgs.un.org/2030agenda.

United Nations Development Programme (UNDP). (2021). *Human development report 2021/2022: Uncertain times, unsettled lives*. UNDP.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Oxford University Press.