

การร่วมกันผลิตบริการสาธารณะ ระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม

Co-Production in Public Services between Public Sector and Civil Society

ธนะชัย สามล* และ กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์**

(Thanachai Samol and Kittipong pearnpitak)

ได้รับบทความ: 9 มีนาคม 2563

ปรับปรุงแก้ไข: 26 มิถุนายน 2563

ตอบรับตีพิมพ์: 30 มิถุนายน 2563

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นบทความทางวิชาการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม โดยเริ่มต้นจากการอธิบายถึงแนวคิดการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐที่ถูกลดทอนอำนาจภายใต้การตัดสินใจของสาธารณะ ซึ่งถือเป็นความท้าทายที่มีพัฒนาการของแนวคิดมาตั้งแต่การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ที่มองประชาชนในฐานะพลเมือง เพื่อออกแบบบริการสาธารณะร่วมกัน จนนำไปสู่การเกิดขึ้นของแนวคิดการร่วมกันผลิตที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการและผู้บริโภค เพื่อให้เกิดบริการสาธารณะที่มี

* อาจารย์, หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
อีเมล: superjames_jjj@hotmail.com

Lecturer, Bachelor of Political Science Programs, Faculty of Social Sciences, Mahamakut Buddhist University, Thailand. Email: superjames_jjj@hotmail.com

** นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล อีเมล: benzfighttor@gmail.com

Graduate Student, D.P.A. in Public Policy and Public Management, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Thailand. Email: benzfighttor@gmail.com

ประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันเริ่มมีการนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับหลายภาคส่วน เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในทุกระดับ

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการร่วมกันผลิตเริ่มต้นจากพื้นฐานของการมีความเห็นร่วมในการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะ สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางของการปรับตัวของการบริหารงานภาครัฐที่ต้องอาศัยความเข้าใจร่วมกันกับภาคประชาสังคม นอกจากนี้ บทความนี้ยังเสนอให้ผู้ที่สนใจนำประเด็นเหล่านี้ไปศึกษาต่อให้ ความสำคัญกับช่องว่างของความสัมพันธ์แบบทวิภาคีและปัจจัยบางบริบทที่อาจส่งผลต่อการร่วมกันผลิตได้

คำสำคัญ: การร่วมกันผลิต, บริการสาธารณะ, ภาครัฐ, ภาคประชาสังคม

Abstract

This article academic aims to study the co - production of public services between public sector and civil society. Firstly, the article argues with explaining the concept of decreasing the role of government to be more under public discretion, which is challenging in evolution of public administration paradigms since the concept of traditional Public Administration, New Public Management, and New Public Governance, respectively, which the last one recognizes people as citizens who should involve in designing of public services. Such circumstance leads to an emergence of the concept of joint co - production which requires collaboration between service providers and consumers to create effective public services. At present, this concept has been applied by many sectors to increase public participation at all levels. Therefore, the author would suggest that the co-production process must be initiate

from consensual values and opinions amongst stakeholders to execute public services together. These phenomena reflect the recent direction of public administration that requires mutual understanding with civil society. In addition, this article proposes that the further study should focus on the gap of bilateral relations and some contextual factors that might affect the co - production process.

Keywords: Co - production, Public service, Public sector, Civil society

บทนำ

การร่วมกันผลิต (Co-production) เป็นแนวคิดที่มุ่งอธิบายถึงการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นในสังคมที่นักวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านกำลังให้ความสนใจ ถูกกล่าวถึงกันอย่างแพร่หลายและเป็นประเด็นที่ทั่วโลกต่างให้ความสำคัญ (Bovaird, 2007, Nef, 2008, Loeffler et al., 2008, Loffler, 2009, Ramsden, 2010) เนื่องจากข้อเสนอก่ที่เกิดขึ้นจากการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และเป็นการรับรู้ถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน โดยถือเป็่นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลลัพธ์ที่ดีขึ้นได้ (Whitaker, 1980) ซึ่งการร่วมกันผลิตเริ่มต้นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1970 ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดย Elinor Ostrom ได้อธิบายถึงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและประชาชน เพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ (Outcome) ว่าการร่วมกันจัดการนั้นอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในวิธีการให้บริการสาธารณะจนไปถึงกระบวนการสุดท้าย ซึ่งประชาชนมีได้อยู่ในบทบาทของผู้รับเพียงอย่างเดียว แต่บทบาทที่สำคัญ คือ การเข้ามาร่วมออกแบบกิจกรรม (Hohgkinson, 2011) ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะในท้องถิ่นทั่วโลกจึงมีแนวโน้มที่จะหันมาร่วมมือกับ

ประชาชนหรือผู้ให้บริการ เพื่อกำหนดรูปแบบการให้บริการสาธารณะมากขึ้น เนื่องจากเห็นว่าวิธีการดังกล่าวส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อผู้ให้บริการสาธารณะ หลังจากนั้นจึงมีการพัฒนาแนวคิดเรื่อยมา จนกระทั่งมีการทดลองรูปแบบของการร่วมบริการอย่างเป็นทางการในประเทศเดนมาร์ก สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร (Scriven, 2012)

แนวคิดการร่วมกันผลิต (Co-production) คือ การให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในฐานะผู้รับบริการและผู้ให้บริการ (Parks et al., 1981) ซึ่งเป็นแนวคิดที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ ในอุตสาหกรรมบริการ และการบริการสาธารณะในภาครัฐ เนื่องจากเป็นประโยชน์ต่อทั้งผู้ให้และผู้รับบริการ ทั้งในเรื่องของการลดต้นทุน ลดค่าใช้จ่าย และในขณะเดียวกัน ผู้บริโภคเองก็รู้สึกถึงความเป็นอิสระและสะดวกสบายต่อการได้รับบริการ (Auh et al., 2007, Cepiku & Giordano, 2014, Fitzsimmons, 1985, Rice, 2002) ซึ่งการร่วมกันผลิตนั้นมุ่งเน้นไปที่ความตื่นตัวของผู้บริโภคที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตการบริการ และตัวของผู้ผลิตเองต้องเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเช่นกัน (Parks et al., 1981, Rice, 2002) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ พนักงานผู้ให้บริการต้องมีส่วนร่วมกับผู้บริโภคในการให้บริการ

อย่างไรก็ตาม คณะผู้เขียนพบว่า การศึกษาเรื่องการร่วมกันผลิตยังมีช่องว่างในการศึกษาบางประการที่ทำให้แนวคิดนี้ยังไม่สมบูรณ์ เช่น ข้อจำกัดของการศึกษาเกี่ยวกับการร่วมกันผลิตเป็นกลุ่ม (Collective co-production) หรือมีการมุ่งเน้นศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคและผู้ผลิตมากเกินไปจนละเลยการศึกษาในบริบทอื่น เป็นต้น นอกจากนี้ พบว่าการศึกษาเรื่องการร่วมกันผลิตระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม อาทิ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ฯลฯ ในประเด็นจำเพาะในเรื่องการให้บริการสาธารณะ (Public service delivery) นั้นยังมีน้อยมาก

ด้วยเหตุผลข้างต้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักศึกษาการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม เพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในฐานะผู้บริโภค (Consumer) และภาครัฐในฐานะผู้ผลิต (Producer) ซึ่งผู้บริโภคถือเป็นหัวใจสำคัญในการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะ กระบวนการร่วมกันผลิตที่มีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริโภคต้องสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับผู้ผลิตครอบคลุมในทุกมิติ ตั้งแต่กระบวนการการออกแบบ กระบวนการผลิต จนถึงการส่งมอบการบริการสาธารณะ รวมไปถึงการพิจารณาวิเคราะห์ร่วมกับประเด็นรูปแบบของการให้บริการ ความพึงพอใจ การลดต้นทุน และการเพิ่มผลิตภาพผลผลิต

การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐในการบริหารงานสาธารณะ

ทิศทางของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในบริบทสากลตลอดช่วงศตวรรษที่ผ่านมาเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณะ โดยมีบทบาทของรัฐในการกำกับเพื่อผลักดันให้สังคมก้าวไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนาาร่วมกันตลอดจนการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเพื่อเอื้ออำนวยต่อการสร้างสรรค์ผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมได้จากการวิเคราะห์ถึงแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐบาล” (Government) กับ “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) ที่ปรากฏในแต่ละช่วงเวลา ดังจะพบว่านับแต่เริ่มต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา บทบาทของรัฐบาลในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยเฉพาะในประเทศตะวันตกตลอดช่วงที่ผ่านมา นั้น มีความผันแปรเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จากแนวโน้มและทิศทางการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐที่ปรากฏ สามารถจัดแบ่งออกเป็น 4 ช่วงใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ (Pierre & Peters, 2000 อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556, น. 26)

ช่วงที่หนึ่ง ในช่วงทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 20 เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในประเทศตะวันตก เริ่มขยายตัวและมีบทบาทเชิงแกร่ง

ในการขับเคลื่อนสังคม โดยมีภาครัฐเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และมีนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนระบบราชการซึ่งเป็นกลไกการบริหารงานของรัฐทำหน้าที่ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติแก่ประชาชน

ช่วงที่สอง เริ่มต้นจากทศวรรษแรกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นช่วงที่เกิดความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองทั้งในประเทศแถบยุโรปตะวันตกและประเทศสหรัฐอเมริกาได้ขยายบทบาทของตนในการกำกับทิศทางระบบเศรษฐกิจและสังคมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ผ่านการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ อาทิ การออกกฎระเบียบควบคุมในเรื่องต่าง ๆ การดำเนินนโยบาย การกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจโดยรัฐ เช่น การขยายขอบเขตอำนาจการเมืองเข้าไปในกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น ฯลฯ การขยายบทบาทของรัฐดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้สังคมในการฟื้นฟูประเทศหลังจากผ่านพ้นช่วงสงคราม

ในสภาวะการณ์ดังกล่าว การขยายบทบาทของรัฐบาลและการขยายตัวของโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นปรากฏในรูปของการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ การดำเนินโครงการและแผนงานรัฐสวัสดิการ รวมถึงการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจโดยรัฐ ถูกมองว่าเป็นการแสดงบทบาทที่เหมาะสมกับสภาพเงื่อนไขและความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมในยุคหลังสงคราม และรัฐมีความชอบธรรมในการกระทำเช่นนั้น กล่าวโดยสรุป ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น บทบาทของรัฐมีความสัมพันธ์กับสังคมในลักษณะที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงสังคมและพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งมีบทบาทแข็งแกร่งอย่างที่ไม่อาจมีตัวแสดงใด ๆ ทดเทียม

ช่วงที่สาม เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่รัฐไม่ได้ถูกมองว่าเป็นตัวนำการแก้ปัญหาของสังคมอีกต่อไป แต่เป็นการแสดงบทบาทที่เป็นต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ ในสังคม อาทิ ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ความสำเร็จประสิทธิภาพในการ

จัดบริหารสาธารณะของรัฐ รวมไปถึงวิกฤตการณ์ทางการเงินของรัฐ ที่แสดงให้เห็นถึงการหยุดยั้งของการเติบโตและขยายบทบาทของรัฐ เพื่อเปิดช่องให้ตลาดเข้ามามีบทบาทแทน และเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วงรัฐบาล มาการเร็ต แธชเชอร์ (Margaret Thatcher) ของประเทศสหราชอาณาจักร และในรัฐบาล โรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Pierre & Peters, 2000, and Pierre, 2000 อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556, น. 27)

การจำกัดลดทอนบทบาทของภาครัฐในการนำสังคม ดังปรากฏในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร ต่างมีแนวทางการดำเนินการแตกต่างกันไป แต่โดยรวมแล้ว นักวิชาการเรียกกระแสการเปลี่ยนแปลงในบทบาทของรัฐในลักษณะดังกล่าวว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New public management) (Pierre & Peters, 2000, and Pollitt & Bouckaert, 2000 อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556, น. 27) ซึ่งเห็นได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เอกชนดำเนินการ ผ่อนปรนกฎเกณฑ์การกำกับควบคุมการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การตัดลดงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ การลดอัตราภาษี การปรับโครงสร้างเชิงสถาบัน ขนานใหญ่และการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ และการนำหลักการบริหารจัดการในระบบตลาดมาใช้ในกระบวนการผลิตและให้บริการสาธารณะของรัฐ

ช่วงที่สี่ เริ่มตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ถือเป็นจุดเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่เด่นชัดอีกช่วงหนึ่ง ปรากฏผ่านกระแสความพยายามในกระบวนการปกครองของรัฐบาล (New model of government) ซึ่งตั้งอยู่บนฐานการมีแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับขอบเขตการแสดงบทบาทหลักของภาครัฐ รวมถึงบทบาทที่ควรเป็นของภาครัฐในความสัมพันธ์กับสังคม มีการมองกระบวนการนำแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติด้วยมุมมองใหม่ รวมถึงการมองว่ารัฐบาลจากการเลือกตั้งควรจะมียุทธศาสตร์ในการเป็นตัวกลางประสานเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ไปพร้อมกับการ

ปล่อยให้กลไกตลาดทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ (Pierre, 2000 อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556, น. 28) กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการปกครองเหนือสังคมมาเป็นการเปิดให้พลังและตัวแสดงทางสังคม รวมถึงตัวแสดงในระบบตลาดก้าวเข้ามาแสดงบทบาทแทนภาครัฐในการขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

การคลี่คลายและปรับตัวของภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าว โดยเฉพาะการปรับลดขนาดของ โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐและการลดทอนบทบาทของรัฐให้น้อยลง ในขณะเดียวกันก็มุ่งเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงในภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ก้าวเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางมากขึ้น ปรากฏการณ์นี้เรียกว่า “การทำให้รัฐกลวง” (Hollowing out of the state) (Milward & Provan, 2000. อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556, น. 28) ผลที่เกิดขึ้น คือ กระบวนการการบริหารกิจการบ้านเมืองเริ่มเข้าไปอยู่ภายใต้บทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ มากขึ้น จากเดิมที่อยู่ภายใต้การยึดกุมโดยรัฐและสถาบันองค์กรต่าง ๆ ในภาครัฐฝ่ายเดียว สภาพการณ์ดังกล่าวนำมาสู่การตั้งคำถามต่อขีดความสามารถของรัฐในการธำรงบทบาทศูนย์กลางของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐบาลในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในทิศทางดังกล่าว ก็นำมาซึ่งประเด็นคำถามเกี่ยวกับมิติความเป็นประชาธิปไตย ในกระบวนการบริหารจัดการและความรับผิดชอบต่อสาธารณะของภาครัฐด้วยเช่นกัน (Przeworski, Stokes & Manin (Eds.), 1999. อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556, น. 28)

นับแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา บทบาทของรัฐในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบดั้งเดิม/ ประชาธิปไตยได้เผชิญหน้ากับแรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกสังคมอย่างกระแสโลกาภิวัตน์ เช่น การเติบโตและเข้มแข็งของหน่วยการปกครองต่าง ๆ ในการปกครองตนเอง หรือ แก่ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างเด่นชัดมากขึ้น มีการก่อตัวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

รวมไปถึงแรงกดดันจากภาคประชาสังคมที่มีต่อการตอบสนองของภาครัฐ (Populist challenges) (Meny & Surel 2002 อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556, น. 28)

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2556, น. 29) อธิบายเพิ่มเติมว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว แม้ว่ารัฐจะเริ่มมีขีดความสามารถของในการผลักดันเจตจำนงความต้องการในเรื่องต่าง ๆ เหนือสังคมลดน้อยถอยลง อันเนื่องมาจากการเผชิญกับการท้าทายของเครือข่ายนโยบายที่มีความแข็งแกร่งเหนียวแน่นยิ่งขึ้น แต่กระนั้นก็ได้หมายความว่า การเผชิญหน้ากับแรงกดดันดังกล่าว จะทำให้รัฐหมดบทบาทความสำคัญลงไปเสียทีเดียว เพราะถึงแม้ว่ากระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจะแปรเปลี่ยนไปเพียงใด รัฐก็ยังจะต้องมีบทบาทหลักในการปกครองสังคมอยู่เช่นเดิม แต่ก็มีใช้การยึดกุมบทบาทการใช้อำนาจปกครองทั้งหมดฝ่ายเดียวภายใต้โครงสร้างรวมศูนย์ที่ส่วนกลางอย่างแข็งแกร่งเช่นในอดีต กล่าวคือ แรงกดดันของภาคประชาชนที่มีต่อภาครัฐในช่วงเวลาดังกล่าว นำไปสู่การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากการมุ่งทำหน้าที่ปกครองสังคม (Government) ไปเป็นการทำหน้าที่บริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับบทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรทางสังคมที่ไม่แสวงผลกำไร องค์กรอาสาสมัครภาคประชาชน ไปจนถึงองค์กรชุมชนและองค์กรภาคประชาชน

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองภายใต้แรงกดดันจากกระแสโลกาภิวัตน์และแรงกดดันจากพลังทางสังคมที่มาพร้อมกับกระแสประชาธิปไตยแนวใหม่ดังกล่าว ข้างต้น ภาครัฐมีบทบาทสำคัญ คือ การกำกับทิศทางการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายร่วมกันของคนทุกกลุ่มในสังคม ในการแสดงบทบาทดังกล่าว รัฐจะต้องมีหน้าที่หลักอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้ (Peters, 2000; Pierre, 2006; and Flinders, 2006 อ้างถึงใน สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560, น. 30)

ประการแรก สถาบันในภาครัฐมีบทบาทในการสร้างความเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงทุกระดับและทุกภาคส่วนในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง ตลอดจนการสร้างทางเลือกและจัดลำดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะ โดยยึดเป้าหมายร่วมของสังคมเป็นหลัก สถาบันในภาครัฐจึงเป็นเสมือนแกนกลางในการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง เพราะตัวแสดงทางการเมืองและตัวแสดงทางสังคมทั้งหลายต่างก็มีเป้าหมายเพื่อสังคม โดยการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณของรัฐเพื่อผลักดันให้เป้าหมายเหล่านั้นเกิดขึ้นให้ได้ แต่ด้วยเหตุที่ทรัพยากรของสาธารณะเป็นสิ่งที่จำกัด รัฐจึงจำเป็นจะต้องสร้างกลไกจัดลำดับความสำคัญของแต่ละเป้าหมายเหล่านั้น บนฐานของการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง

ประการที่สอง การบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับต่าง ๆ จะบรรลุประสิทธิผลเพียงใดขึ้นอยู่กับ บทบาทของภาครัฐในการประสานเชื่อมโยงเป้าหมายและบูรณาการแผนงานด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดระดับความขัดแย้งในวิธีการดำเนินการไปสู่เป้าหมายให้น้อยที่สุด หน่วยงานภาครัฐจึงมิได้มีหน้าที่เพียงการเป็นผู้นำกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้ แต่ยังคงมีบทบาทในการระดมความร่วมมือ และเชื่อมประสานการประนีประนอมระหว่างตัวแสดงที่มีเป้าหมายแตกต่างกันหลายด้าน ดังนั้น สถาบันภาครัฐในฝ่ายบริหารจึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างกลไกประสานเชื่อมโยงกระบวนการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy co-ordination) ที่สามารถประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกระดับและทุกภาคส่วนได้อย่างเปิดกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดึงบทบาทของตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่นอกภาครัฐ (Non-governmental actors) ให้เข้ามามีส่วนร่วมทำหน้าที่ผลักดันนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

ประการสุดท้าย ภาครัฐจำเป็นต้องมีบทบาทในการทบทวนและประเมินผลกระทบในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สามารถควบคุมทิศทางการขับเคลื่อนสังคมและเศรษฐกิจได้ โดยจะต้องทำการตัดสินใจดำเนินนโยบายจากการสร้างกลไก

เปิดรับผลสะท้อนกลับจากการดำเนินงานและการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เนื่องจากผลตอบรับที่สังคมมีต่อการบริหารงานของรัฐบาลนั้น ถือได้ว่าเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญ ทั้งในแง่ของการปรับปรุงแก้ไขสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วให้ดียิ่งขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายที่ได้ตัดสินใจไปแล้วให้ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับปัญหาและตรงเป้าหมายมากที่สุด แต่ถึงกระนั้นการนำผลสะท้อนกลับดังกล่าวมาพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานของรัฐเพียงอย่างเดียว อาจไม่เพียงพอต่อการบรรลุเงื่อนไขในมิติความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะให้เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองด้วย

บทบาทของภาครัฐในการนำผลสะท้อนกลับจากการตัดสินใจสาธารณะมาบทวนใหม่เป็นหนึ่งในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง เนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวจะนำไปสู่การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น อีกทั้ง ยังเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำกับและตรวจสอบความรับผิดชอบต่อปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนั้นไม่ว่าการดำเนินนโยบายสาธารณะหรือการจัดบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ จะดำเนินการภายใต้บทบาทของหน่วยราชการ หรือ องค์กรภาครัฐ หรือแม้แต่องค์กรในภาคธุรกิจและองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งเข้ามารับหน้าที่นำแผนงานมาปฏิบัติแทนภาครัฐก็ตาม ตัวแสดงเหล่านั้นต้องอยู่ภายใต้กระบวนการแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ของตน

กระบวนการกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีบทบาทในกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะ มักเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปภายใต้กรอบกฎหมาย และกติกาที่รัฐกำหนดขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างหลักประกันในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของพลเมืองที่พึงได้รับ การเคารพในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ รวมทั้งการสร้างหลักประกัน เพื่อให้พลเมืองมั่นใจได้ว่า เงินงบประมาณสาธารณะจะถูกจัดสรรอย่าง

เหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายร่วมของสังคมมากที่สุด ดังนั้นแม้ว่ากระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจะเกี่ยวข้องกับตัวแสดงในเชิงสถาบันอื่น ๆ ภายนอกกระบวนการ แต่ถึงที่สุดแล้วภาระหน้าที่ในการเรียกหาความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ก็ยังคงเป็นบทบาทหน้าที่หลักของสถาบันภาครัฐอยู่นั่นเอง

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แม้ภาครัฐจะไม่สามารถผูกขาดบทบาทควบคุมสั่งการในกระบวนการ ขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะได้โดยฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่บทบาทของภาครัฐก็ได้ลดทอน ความสำคัญไปโดยสิ้นเชิง ในลักษณะที่ภาครัฐถูกจำกัดบทบาทให้น้อยที่สุด เพื่อเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงในระบบตลาดก้าวเข้ามามีบทบาทจัดสรรทรัพยากรและการตัดสินใจสาธารณะแทน ในทางตรงกันข้ามรัฐยังคงเป็นตัวแสดง ที่มีบทบาทแกนกลางในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองอยู่ เพราะถึงแม้ว่าการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมกับภาครัฐ จะเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการบริหารงานภาครัฐในบริบทปัจจุบัน แต่ทว่าตัวแสดงเหล่านั้นก็มีอาจเข้ามาแทนที่การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรของรัฐได้ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่การจัดการความขัดแย้งและอำนวยความสะดวกแก่ทุกภาคส่วนในสังคม

พัฒนาการของแนวคิดการบริหารงานสาธารณะ

แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในช่วงที่ผ่านมามีแนวทางที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ซึ่งผู้เขียนมองว่าในความเป็นจริงแล้วรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสาระสำคัญบางส่วนใช้ร่วมกันได้และมีความทับซ้อนกันอยู่ และอาจปรากฏขึ้นพร้อมกันในเวลาเดียวกันได้อีกด้วย ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้ (Osborne, 2010 อ้างถึงใน ไททัศน์ มาลา, 2561, น. 181)

1. การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Public administration: PA)

การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (PA) เป็นการบริหารงานภาครัฐที่มีค่านิยมหลักอยู่บนพื้นฐานของความสมเหตุสมผล (Rationality) และการปฏิบัติงานที่เป็นลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) (Osborne, 2006) และมองว่าระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นองค์การที่มีความเป็นกลางทางการเมือง (Weber, 1946) การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าระบบราชการนั้นมีการแบ่งการบริหารแยกออกจากการเมืองอย่างชัดเจน โดยให้ความสำคัญไปที่โครงสร้าง (Structures) สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) และการจัดการ (Administration) โดยบทบาทและความรับผิดชอบในการบริหารจะถูกควบคุมอย่างเข้มงวดจากกฎเกณฑ์และแนวทาง (Rules and guidelines) และหลักนิติธรรม (Rule of law) เป็นสำคัญ (Osborne, 2006) การบริหารและการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมมีหลักความเชื่อว่า ถึงแม้ว่าภูมิทัศน์ทางการเมืองจะเปลี่ยนจากรัฐบาลหนึ่งไปสู่รัฐบาลหนึ่ง แต่การบริหารยังคงมีเสถียรภาพเนื่องจากการบริหารดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดกับนักการเมือง (Hood, 1995)

การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (PA) นั้นถือว่า รัฐบาลเป็นตัวแสดงหลักในการส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อดูแลพลเมือง ดังนั้น จึงถูกคาดหวังจากพลเมือง ทั้งทางด้านสังคม และเศรษฐกิจจากภาครัฐ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานของการเมืองและหลักนิติธรรม ซึ่งรัฐมีบทบาทแบบกึ่งผูกขาดในการกำหนดนโยบายและการบริการสาธารณะ (Brandsen et al., 2015) จากเหตุผลดังกล่าวทำให้เกิดการจัดตั้งรัฐสวัสดิการขึ้น (Welfare states) ในชาติตะวันตกช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมองว่าพลเมืองเป็นผู้ที่ต้องการการดูแลจากรัฐ แต่ถึงอย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษ 1980 การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (PA) ที่รัฐเป็น “ผู้ให้บริการเป็นศูนย์กลาง” (Provider centric) ได้ถูกลดความสำคัญลงไป (Bovaird, 2007) เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งรายจ่ายภาคประชาชนที่เพิ่มขึ้น สมรรถนะของข้าราชการที่ลดลง และองค์กรที่ขาดความ

ยิดหยุ่น (Hood, 1991) จึงนำไปสู่แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management: NPM) ในเวลาต่อมา

2. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management: NPM)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ถือเป็นขบวนการโต้กลับ (Counter movement) ที่เข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐที่มีอยู่ โดยการนำวิธีการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ (Hood, 1991, Pollitt & Bouckaert, 1999, Rhodes, 1996) โดยสาระสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่อยู่ที่ความต้องการนำความคิด “นักวิชาชีพที่ชำนาญการ” (Hands-on professional management) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น องค์การภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการทำงานที่ประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น มากกว่าการทำงานที่เป็นลำดับสายการบังคับบัญชา (Hood, 1991) นอกจากนี้การดำเนินงานของภาครัฐจำเป็นต้องมีการประเมินในแง่ของกระบวนการดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะ เช่น การประเมินความสำเร็จตามเป้าหมาย การประเมินตามมาตรฐานความรับผิดชอบ เป็นต้น รวมทั้งเน้นผลผลิตที่มีคุณภาพสูงบนพื้นฐานของสาธารณะสมบัติ (Public domain) ที่มีอยู่ (Osborne, 2006) องค์การภาครัฐ (Public institutions) จึงต้องรับผิดชอบต่อตอบสนองความต้องการของพลเมืองในฐานะผู้รับบริการสาธารณะเหล่านั้นด้วย อย่างไรก็ตาม การบริการสาธารณะส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการจัดจ้างจากหน่วยงานภายนอกที่ไม่ใช่องค์กรของภาครัฐ ส่งผลให้การบริการสาธารณะเกิดขึ้นอย่างกระจัดกระจาย (Dunleavy et al., 2005) ประกอบกับวัฒนธรรมทางการปกครองกลับทวีความเข้มข้นเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่มาตรฐานของการจัดการภาครัฐแนวใหม่วัฒนธรรมทางการปกครองค่อนข้างเบาบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการดูแลผู้ด้อยโอกาสทางสังคม การให้ความรู้แก่เยาวชน รวมทั้งการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม (Brandsen et al., 2015) ภายใต้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ วัฒนธรรมทางการปกครองกลายเป็นการบริหารงานแบบมุ่งเน้นการประเมินค่าใช้จ่ายสาธารณะในแง่ของงบดุลบัญชีที่ลงตัว (Balance the books) ทำให้การ

จัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการมุ่งเน้นที่แคบมากเกินไป ทำให้ภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาความต้องการที่ซับซ้อนของสังคมโลกได้ (Osborne, 2006, Stoker, 2006) นอกจากนี้ ยังเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ (Dunleavy et al., 2005) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ขาดความเชื่อมั่นระหว่างผู้เชี่ยวชาญ พลเมืองรวมทั้งองค์กรภาคพลเมือง และรัฐบาลที่ต้องการตอบสนองต่อความต้องการที่ซับซ้อนของสังคม (Koppenjan & Klijn, 2004) จึงเกิดความต้องการวิธีการใหม่ซึ่งได้ถูกพูดถึงจากนักเขียนหลายคนว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่” (New public governance :NPG) (Osborne, 2006, Rhodes, 1996)

3. การบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (New public governance: NPG)

การบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (NPG) ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่ากำหนดยุทธศาสตร์และการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพนั้นเป็นผลมาจากการทำงานร่วมกันของเครือข่ายพหุนิยมที่มีความเกี่ยวข้องกันผ่านตัวแสดงที่หลากหลายและมีความสัมพันธ์กันในแนวราบ (Horizontal relationships) (Rhodes, 1996) การบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่เชื่อว่าปัญหาทางสังคมที่มีความซับซ้อนสามารถแก้ไขได้จากตัวแสดงที่หลากหลายและความสามารถของพลเมือง (Dunleavy et al., 2005) ในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนต้องเริ่มต้นจากการแก้ไขปัญหาคอขวดสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและกระบวนการกำกับดูแลที่ภาครัฐไม่ใช่ตัวแสดงหลัก แต่เป็นเพียงผู้ที่มีส่วนร่วมกับเครือข่ายเท่านั้น (Peters & Pierre, 1998) แต่ในทางตรงกันข้ามการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) รัฐบาลมีความพยายามตั้งเป้าหมายไปที่ประสิทธิผลของการบริการสาธารณะและมุ่งไปที่ความสำเร็จของกิจกรรม (Outcomes) มากกว่าผลผลิตจากกระบวนการ (Outputs) (Brandsen et al., 2015, Osborne, 2006, Rhodes, 1996) ดังนั้น หากต้องการความสำเร็จจะต้องให้ความสำคัญกับนวัตกรรมทางสังคมในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

เป็นหลัก (Mulgan et al., 2007) โดยจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากกลุ่มเป้าหมายเพื่อพัฒนาการบริการสาธารณะในทุกระดับตั้งแต่การออกแบบบริการสาธารณะไปจนถึงการนำไปปฏิบัติ (Bason, 2010) สำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ แนวคิดเรื่องค่านิยมเป็นสิ่งที่สำคัญมาก โดยมีความเชื่อว่าค่านิยมสาธารณะนั้นเกิดขึ้นได้จากการกระบวนการพิจารณาร่วมกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (Bozeman, 2002, O’Flynn, 2007, Stoker, 2006) ซึ่งการสร้างและการจัดการค่านิยมสาธารณะร่วมกันต้องมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการ และนำข้อมูลของผู้รับบริการสาธารณะทั่วไป (End-users) มาพิจารณาเพื่อตอบสนองต่อผู้รับบริการสาธารณะมากที่สุด (Osborne & Brown, 2011) บทบาทของผู้บริหารและข้าราชการต้องเปลี่ยนไปสู่การเป็น “เครือข่ายอำนวยความสะดวกในการพิจารณาและส่งมอบบริการสาธารณะ” (Steering networks of deliberation and delivery) (Stoker, 2006)

จะเห็นได้ว่า บทบาทของพลเมืองสำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่พลเมืองเป็นเพียงผู้บริโภคที่มีหน้าที่กำหนดคุณค่าของการบริการสาธารณะผ่านการเลือกรับบริการเท่านั้น (Purchasing) แต่สำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่พลเมืองจะมีบทบาทของผู้ร่วมออกแบบ (Co-creator) และผู้ร่วมผลิต (Co-producer) โดยการนำเข้าข้อมูลของพลเมืองถือเป็นเรื่องจำเป็นมากสำหรับการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ (Osborne & Stokosch, 2013, Stoker, 2006) ไปจนถึงกระบวนการสุดท้ายของการบริการสาธารณะ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จ (Scott, 1998)

แนวคิดการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen involvement) ในการให้บริการสาธารณะนั้นมีความคล้ายคลึงกับจุดเริ่มต้นของแนวคิดการร่วมกันออกแบบ (Co-creator) ที่เน้นย้ำถึงการร่วมกันออกแบบของผู้รับบริการสาธารณะบนพื้นฐานทั้งหมดของห่วงโซ่การผลิต ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มมูลค่า

ให้กับบริการสาธารณะ (Vargo & Lusch, 2004) ในทำนองเดียวกันการมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองสามารถพบได้ในแนวคิดการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ (Co-production) ที่ได้มีการศึกษาอยู่ในขณะนี้ เช่น Loeffler & Bovaird (2016) ได้นิยามการร่วมกันจัดบริการสาธารณะ (Co-production) ว่าเป็นบริการสาธารณะที่ผู้ใช้บริการ (Service users) และชุมชน (Communities) สามารถร่วมกันใช้สินทรัพย์และทรัพยากรที่มีร่วมกันเพื่อให้ได้ผลลัพธ์สุดท้ายให้ดียิ่งขึ้นและปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานอีกด้วย นอกจากนี้ Brandsen et al. (2015) ได้นิยามไว้คล้ายคลึงกันว่า การร่วมกันจัดบริการสาธารณะ (Co-production) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานที่ได้รับค่าจ้างจากองค์กรซึ่งพลเมืองจะต้องมีส่วนร่วมโดยตรงเพื่อนำไปสู่กระบวนการทำงานขององค์กร

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า พัฒนาการในการกระจายบทบาทของภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการ และภาคพลเมืองในฐานะผู้ใช้บริการมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จากผู้รับบริการในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐไปสู่ผู้รับบริการในฐานะลูกค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (New public governance: NPG) ทำให้เห็นความสำคัญของของประชาชนที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในทุกระดับของการบริการสาธารณะ จนนำไปสู่การร่วมกันออกแบบและการร่วมกันจัดบริการสาธารณะในที่สุด ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า มุมมองที่โดดเด่นของการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (New public governance: NPG) คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การคิดริเริ่มการกำหนดแนวทางการบริการสาธารณะ ไปจนถึงการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อภาคประชาสังคมและเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่ จนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ตรงประเด็นและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด

4. ความแตกต่างของแนวคิดในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติทั้ง 3 แนวคิด

จากการศึกษาของ Osborne (2010) ได้จำแนกแนวคิดในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ในช่วงผ่านมานี้ออกเป็น 3 กระบวนทัศน์ คือ (1) การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Public administration: PA) (2) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management: NPM) และ (3) การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New public governance: NPG) สามารถสรุปให้เห็นความแตกต่างดังตารางเปรียบเทียบ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างของแนวคิดในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติทั้ง 3 แนวคิด

ประเด็นเปรียบเทียบ	การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Public administration: PA)	การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management: NPM)	การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New public governance: NPG)
รากฐานของทฤษฎี	รัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ	ทฤษฎีเหตุผล ทฤษฎีทางเลือก สาธารณะ ศาสตร์ทางด้านการจัดการ	ทฤษฎีเครือข่าย ทฤษฎีสถาบัน
ธรรมชาติของรัฐ	รัฐเดี่ยว	รัฐในกำกับ	รัฐแบบพหุ
หน่วยวิเคราะห์	ระบบการเมือง	องค์การและการจัดการ	การจัดการปกครองข้ามองค์การ

ประเด็น เปรียบเทียบ	การบริหารสาธารณะ แบบดั้งเดิม (Public administration: PA)	การจัดการภาครัฐ แนวใหม่ (New public management: NPM)	การจัดการปกครอง สาธารณะแนวใหม่ (New public governance: NPG)
จุดเน้น	การกำหนดนโยบาย และการนํานโยบาย ไปปฏิบัติ	การจัดการทรัพยากร และผลการปฏิบัติงานให้ บรรลุผลขององค์การ	การเจรจาต่อรอง เกี่ยวกับคุณค่าและการ สร้าง / กำหนดคุณค่า ความสัมพันธ์
กลไกในการ จัดสรร ทรัพยากร	ตามสายการบังคับ บัญชา	ตามกลไกการตลาด และ การทำสัญญาแบบ คลาสสิก และ นีโอคลาสสิก	กลไกของเครือข่าย และ การทำสัญญาในเชิงของ ความสัมพันธ์
ระบบ ให้บริการ	ระบบปิด	ระบบปิดเชิงเหตุผล	ระบบเปิด
คุณค่าที่ มุ่งเน้น	ขึ้นอยู่กับการรวมกลุ่ม ในภาครัฐ	ประสิทธิภาพของการ แข่งขันและทำงานตาม กลไกตลาด	เน้นการกระจายของ อำนาจ และการต่อรอง ระหว่างกัน

ที่มา: Osborne, S. P. (2010). *Introduction: The (New) Public Governance: a Suitable Case for Treatment?. In the New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

นอกจากนี้หากวิเคราะห์ตามบทบาทของภาครัฐในฐานะเป็น
ผู้ผลิตบริการสาธารณะและบทบาทของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ สามารถสรุป
ได้ ดังนี้

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบบทบาทของภาครัฐและภาคประชาชน

ฐานคิด	บทบาทของภาครัฐ	บทบาทของภาคประชาชน
PA	ผู้ให้บริการ (Service provider)	ผู้รับบริการ (Service users)
NPA	กลไกตลาดเป็นตัวกระตุ้น (Stimulator of market mechanisms)	การบริการผู้บริโภค (Service consumer)
NPG	Co-creator/ Co-producer of public services	Co-creator/ Co-producer of public services

ที่ มา: Voorberg, W., Bekkers, V., Flemig, S., Timeus, K., Tönurist, P. & Tummers, L. (2017). Does Co-creation Impact Public Service Delivery? The Importance of State and Governance Traditions. *Public Money & Management*, 37(5), 370.

แนวคิดการร่วมกันผลิต (Co - production)

จุดเริ่มต้นของแนวคิดการร่วมกันผลิต (Co - production) เกิดจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และการวิเคราะห์เชิงนโยบาย ณ มหาวิทยาลัยอินเดียนา ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1973 ซึ่งแนวคิดนี้ กระตุ้นให้เกิดความสนใจในวงวิชาการการบริหารภาครัฐของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก ตลอดทศวรรษที่ 1970 และ 1980 (Parks et al., 1981) ถึงอย่างไรก็ตาม ยังมีนักวิชาการบางส่วนแย้งว่าพลเมืองในฐานะผู้บริโภคจะได้รับการบริการที่มีประสิทธิภาพจากหน่วยงานราชการเท่านั้น แต่หลังจากที่ Ostrom (1999) ได้ศึกษาการทำงานของตำรวจชิคาโก พบว่า ถึงแม้ตำรวจจะมีเทคโนโลยีที่ทันสมัย และสามารถดูแลประชากรได้อย่างทั่วถึง แต่ไม่สามารถลดปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ได้ ส่งผลให้การบริการสาธารณะในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพต่ำ Ostrom จึงเสนอว่า

ประชาชนในพื้นที่ควรร่วมมือกันกับตำรวจ โดยการให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในสิ่งที่จำเป็น ซึ่งเรียกความพยายามในการทำงานร่วมกันนี้ว่า “การร่วมการผลิต” (Co - production) ดังนั้นพลเมืองจึงมิได้เป็นเพียงผู้รับบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังต้องทำงานร่วมกัน นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่าการบริการสาธารณะในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ท้าทาย ซึ่งต้องได้รับความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์จากพลเมืองในฐานะผู้รับบริการ ดังนั้น นัยสำคัญของการร่วมกันผลิตจึงมุ่งเน้นไปที่ปัจเจกบุคคลและกลุ่มในการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะในระดับจุลภาค ที่อาจมีผลกระทบต่องทั้งระดับกลางและระดับมหภาคของสังคม (Ostrom, 1999)

นอกจากนี้ Parks et al. (1981) มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าการร่วมกันผลิต (Co-production) เป็นความพยายามกำหนดผลผลิตของทั้งสองฝ่าย คือ ผู้บริโภค (Consumer) และผู้ผลิต (Producer) ซึ่งผู้บริโภคถือเป็นหัวใจสำคัญในการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะ (Rice, 2002)

ทั้งนี้ แนวคิดการร่วมกันผลิต (Co-production) เริ่มจากการศึกษาในบริบทของอุตสาหกรรมและการบริการด้านการตลาด ถูกกล่าวถึงในแง่มุมมองประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างผู้บริโภคและบริบททางธุรกิจ (Fitzsimmons, 1985) ในทศวรรษที่ 1990 นักวิชาการได้เริ่มพูดถึงการใช้แนวคิดการร่วมกันผลิตในตลาดผู้บริโภค (Consumer markets) ในฐานะที่ผู้บริโภคเป็นผู้กำหนด (Customizing consumer) และมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการผลิต (Firat, 1991 and Firat & Venkatesh, 1993 and Firat, Dholakia, & Venkatesh, 1995 and Firat, Shultz, & Clifford, 1997) นอกจากนี้ Prahalad and Ramaswamy (2000, 2002, 2004) และ Vargo and Lusch (2004, 2006) ได้พยายามอธิบายถึงคุณค่าของการร่วมกันออกแบบ (Co-creation) และกระบวนการทัศน์ด้านการบริการของการตลาด (Service dominant logic of

marketing) ที่อธิบายถึงการสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากผู้บริโภคเอง (แนวคิดในมิติของสินค้า - Goods dominant logic: G-D) แต่ถึงอย่างไรก็ตาม Vargo and Lusch (2004) ได้นำเสนอแนวคิดมิติบริการ (Service dominant logic, S-D) ซึ่งเป็นการบริการสินค้ามากกว่าหลักการพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจทั่วไป เนื่องจากสินค้าเหล่านั้นถูกกำหนดและสร้างขึ้นจากกระบวนการร่วมกันผลิตระหว่างผู้บริโภคและผู้ผลิต (Vargo & Lusch, 2006, p. 10) นอกจากนี้แนวคิดมิติบริการ (S-D) ยังระบุว่าความร่วมมือกันของผู้บริโภคส่งผลให้เกิดการลดต้นทุนการผลิต อีกทั้ง ยังเป็นการบริการที่เกิดจากตัวผู้บริโภคเองและยังเป็นการเพิ่มผลผลิตอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีการตลาดเป็นทฤษฎีที่ส่งเสริมให้ผู้บริการและผู้บริโภคสามารถโต้ตอบระหว่างกันและผู้บริโภคได้มีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตการบริการได้ (Auh et al., 2007; Lusch, Vargo & O'Brien, 2007 and Vargo & Lusch, 2004) รวมทั้ง Etgar (2008) ได้อธิบายว่า การร่วมกันผลิตเป็นกระบวนการที่ผู้บริโภคสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของกระบวนการผลิตที่ครอบคลุมความร่วมมือระหว่างผู้บริโภคและผู้ให้บริการทั้งหมด โดยแนวคิดหลักของการร่วมกันผลิต สามารถอธิบายรายละเอียดได้ ดังนี้

1. รูปแบบของการร่วมกันผลิต

Humphreys (2008) อธิบายว่า รูปแบบของการร่วมกันผลิตประกอบไปด้วย 2 รูปแบบ คือ Collaborative และ Collective co-production โดยที่ Collaborative co-production หมายถึง ความร่วมมือกัน (Partnership) ระหว่างองค์กร (Company) และผู้บริโภค (Consumers) ในการออกแบบผลิตภัณฑ์และบริการ ในขณะที่ Collective co-production หมายถึง การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างผู้บริโภคในการผลิตหรือเปลี่ยนแปลงสินค้าและ

การบริการโดยปราศจากการให้บริการ (stewardship) จากหน่วยงาน (Humphreys, 2008) ใน Collaborative co-production นั้น องค์การจะทำงานร่วมกับผู้รับบริการเพื่อผลิตสินค้าทุกขั้นตอนตั้งแต่การร่วมกันกำหนดแนวทางการออกแบบ การผลิต และการบริการหลังจากนั้น ในทางตรงกันข้าม Collective co-production นั้นจะเหมาะสมสำหรับผู้บริโภคมากกว่า กล่าวคือ ผู้บริโภคจะมีความอิสระจากผู้ให้บริการ และอาจจะขอความช่วยเหลือจากผู้บริโภคอื่นในการพัฒนาสินค้าได้ (Peters et al., 2012) ซึ่งจากการสำรวจวรรณกรรมพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วการศึกษาที่เกี่ยวกับการผลิตร่วมมักมุ่งเน้นไปที่ Collaborative co-production ดังนั้น การศึกษาในอนาคตควรเน้นการศึกษาเรื่อง Collective co-production ให้มากยิ่งขึ้น (Auh et al., 2007, Bettencourt, Ostrom, Brown, & Roundtree, 2002, Rice, 2002)

2. ระดับการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในการร่วมผลิต

Bitner, Faranda, Hubbert and Zeithaml (1997) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับต่ำ โดยที่ผู้บริโภคแสดงความต้องการในการส่งมอบบริการสาธารณะระดับกลางผู้บริโภคนำเข้าปัจจัยการผลิตเพื่อออกแบบบริการ และระดับสูง ผู้บริโภคร่วมกันออกแบบสินค้าและบริการจากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าระดับการบริการจะแตกต่างกันไปตามระดับการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค และระดับการร่วมผลิตที่แตกต่างกัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในการผลิตการบริการที่แตกต่างกันไปตามชนิดของผลิตภัณฑ์ และระดับความพยายามของผู้บริโภคที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับรูปแบบของการร่วมผลิตในแต่ละผลิตภัณฑ์ (Bitner et al., 1997)

ตารางที่ 3 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในการร่วมกันผลิต

การมีส่วนร่วมในระดับต่ำ ผู้บริโภคแสดงความต้องการส่ง มอบบริการสาธารณะ (Customer presence required during service delivery)	การมีส่วนร่วมในระดับกลาง ผู้บริโภคนำเข้าปัจจัยการผลิต เพื่อออกแบบบริการ (Moderate. customer inputs required for service creation)	การมีส่วนร่วมในระดับสูง ผู้บริโภคร่วมกันออกแบบ สินค้าและบริการ (high customer Co - creates the service product)
สินค้าที่เป็นมาตรฐาน (Products are customized)	การนำเข้าปัจจัยการผลิตจาก ผู้บริโภคจะเป็นตัวกำหนด มาตรฐานของสินค้า (Client inputs customized standard service)	การมีส่วนร่วมของผู้บริโภคที่ ต้นตัวจะกำหนดทิศทางการ บริการ (Active client participation guides the customized service)
การให้บริการที่ไม่ได้คำนึงถึง ความต้องการของแต่ละคน (Service is provided regardless of any individual purchase)	การจัดบริการต้องได้รับการ สั่งซื้อจากผู้บริโภค (Provision of service requires customer purchase)	การบริการไม่สามารถเกิดขึ้น ได้หากปราศจากการมีส่วน ร่วมจากผู้บริโภค (Service cannot be created apart from the customer's purchase active participation)
ปัจจัยนำเข้าของลูกค้า คือ การ ชำระเงินอย่างเดียวเท่านั้น (Payment may be the only required customer input)	ปัจจัยนำเข้าจากผู้บริโภค (ข้อมูล,เนื้อหา) จำเป็นต่อ ผลลัพธ์ที่เพียงพอ (Customer inputs (information, materials) are necessary for an adequate outcome)	ปัจจัยนำเข้าจากผู้บริโภคเป็น สิ่งจำเป็นต่อการร่วม ออกแบบผลลัพธ์(Customer inputs are mandatory and co - create the outcome)

ที่มา: Hubbert, A.R. (1995). *Customer co - creation of service outcomes: Effects of locus of causality attributions* (Unpublished doctoral dissertation). Tempe, Arizona: Arizona State University.

3. ปัจจัยที่สำคัญสำหรับการร่วมกันผลิตการบริการ

ปัจจัยที่สำคัญสำหรับการร่วมกันผลิตการบริการที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 3 ปัจจัย ได้แก่ (1) การรับรู้ภาระงาน (Task)/ บทบาท (Role) ที่ชัดเจน (2) สมรรถนะ (Ability) หรือ ความสามารถ (Competence) และ (3) แรงจูงใจ (Motivation) (Bettencourt et al., 2002, Lengnick - Hall, Claycomb, & Inks, 2000 and Lengnick - Hall, 1996) โดยความชัดเจนของงาน (Task clarity) หมายถึง ขอบเขตที่ผู้บริโภครู้เข้าใจถึงสิ่งที่จำเป็นในการได้รับการบริการ บทบาทที่คาดหวังของผู้บริโภคที่ชัดเจนจะเป็นโอกาสที่จะนำสู่ผลลัพธ์ของการบริการที่ดีขึ้น (Mills, Chase, & Margulies, 1983) นอกจากนี้ Rodie and Kleine (2000) อธิบายเพิ่มเติมว่า บทบาทที่ชัดเจนมี 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) ประสบการณ์ของผู้บริโภคกับผู้ให้บริการ (2) ประสบการณ์ของผู้บริโภคกับคู่แข่งโดยตรงของผู้ให้บริการ (3) ประสบการณ์ของผู้บริโภคกับบริบทการบริการที่คล้ายคลึงกันและ (4) พฤติกรรมของผู้บริโภคคนอื่น ๆ ซึ่งในความหมายของคำว่า สมรรถนะของผู้บริโภค (Customer ability) หมายถึง คุณภาพของการป้อนข้อมูลนำเข้าของผู้บริโภคไปสู่กระบวนการผลิตการบริการ การใช้ประโยชน์จากผู้บริโภคและการสนับสนุนจากผู้บริโภคอย่างทันทีจะช่วยให้เกิดผลลัพธ์จากการร่วมกันผลิต นอกจากนี้ Auh et al. (2007) และ Moorthy, Ratchford and Talukdar (1997) ระบุว่า สมรรถนะ หมายถึง ความเชี่ยวชาญและเชื่อว่าประสบการณ์ของผู้บริโภคส่งผลให้การร่วมกันผลิตบริการสาธารณะมีคุณค่าเพิ่มมากขึ้น ส่วน Rodie and Kleine (2000) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าสมรรถนะอย่างกว้าง ๆ ไว้ คือ ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ของผู้บริโภค รวมทั้งความสามารถในการรับรู้ของผู้บริโภคที่จะนำไปสู่การพัฒนาไปสู่การร่วมกันผลิตได้ พร้อมทั้งยังระบุอีกว่า การกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคมีประโยชน์ 3 ประการ คือ (1) ประสิทธิภาพในกระบวนการบริการ (2) ประสิทธิภาพของผลการบริการและ (3) ความแปลกใหม่ทางจิตวิทยา

4. ผู้บริโภคในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า องค์การต่าง ๆ มองผู้บริโภคเปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ (Bettencourt et al., 2002, Mills & Morris, 1986 and Mills et al., 1983) ซึ่งผู้บริโภคสามารถให้ข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ ตัวอย่างเช่น ผู้บริโภคให้คำปรึกษา/ให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่องค์การ ดังนั้นหากพิจารณาผู้บริโภคในฐานะเจ้าหน้าที่ องค์การสามารถฝึกอบรมให้กับผู้บริโภคเพื่อให้ข้อมูลที่จำเป็นได้ (Bitner et al., 1997) แสดงให้เห็นว่า ผู้บริโภคควรได้รับการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) และอบรม (Train) ก่อน เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ภายในเพื่อให้ผู้บริโภคงกล่าวเป็นผู้ร่วมกันผลิตที่ดี

5. ความผูกพันด้านจิตใจของผู้บริโภค

ความผูกพันด้านจิตใจของผู้บริโภคนั้นเป็นมุมมองที่เชื่อมโยงมาจากแนวคิดที่ว่าผู้บริโภคเปรียบเสมือนเป็นเจ้าหน้าที่คนหนึ่งที่ต้องมีส่วนร่วมในองค์การ (Meyer & Allen, 1991) ความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคกับองค์กรนั้นขึ้นอยู่กับความรู้สึกของความเป็นเจ้าของ หรือเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ความผูกพันด้านจิตใจของผู้บริโภคส่งผลกระทบทางบวกต่อการร่วมกันผลิต (Auh et al., 2007) และเกี่ยวข้องกับการร่วมกันผลิต และความภักดีของผู้บริโภคในธุรกิจการบริการทางการเงิน ซึ่งความผูกพันด้านจิตใจของผู้บริโภคนั้นส่งผลต่อการร่วมกันผลิตด้วยเช่นกัน

6. อดทนเพื่อเข้าข้างตนเอง

จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า เมื่อลูกค้าเข้าเป็นผู้ร่วมผลิตอย่างมีอิสระในการผลิตบริการสาธารณะ อดทนเพื่อเข้าข้างตนเองจะทำให้ผลผลิตดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะลดลง ซึ่งความเป็นอิสระก่อให้เกิดทางเลือกอดทนเพื่อเข้าข้างตนเอง หมายถึง การที่บุคคลจะเรียกร้องความรับผิดชอบจากหุ้นส่วนมากขึ้นเพื่อความสำเร็จของตน (Knee & Zukerman, 1996) และตนเองก็จะมี ความรับผิดชอบ

น้อยลงในกรณีที่สถานการณ์การผลิตร่วมกันเกิดความล้มเหลว อย่างไรก็ตาม อคติเพื่อเข้าข้างตนเองจะลดลงได้ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นต่อกัน (Bendapudi & Leone, 2003, Campbell & Sedikides, 1999)

7. การรับรู้ความสามารถ

จากการศึกษาพบว่า การรับรู้ความสามารถของตนเองสามารถยกระดับการร่วมกันผลิตได้ (Ford & Dickson, 2012) ซึ่งการรับรู้ความสามารถของตนเอง คือ ความเชื่อมั่นในตัวเองว่าสามารถปฏิบัติงานนั้นได้

องค์การที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่นั้นไม่เพียงแต่อาศัยความเต็มใจและความสามารถที่แท้จริงของผู้บริโภคในการเข้าร่วมกันผลิต แต่ที่สำคัญคือ ต้องอาศัยความเชื่อมั่นว่า ผู้บริโภคเหล่านั้นมีการรับรู้ความสามารถของตนเอง และมั่นใจว่าทำงานนั้นได้ (Ford & Dickson, 2012) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การพัฒนาการรับรู้ความสามารถของตนเองนั้นต้องเป็นกลยุทธ์ขององค์การในการพัฒนาการผลิตร่วมกัน จากการศึกษาของ Ford & Dickson (2012) พบว่าในการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้บริโภคเพื่อร่วมกันผลิตการบริการชี้ชัดว่า องค์การสามารถอบรมพนักงานเพื่อกระตุ้นให้เกิดการผลิตร่วม ซึ่งพนักงานต้องตื่นตัวเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการผลิตร่วมกัน นอกจากนี้องค์การต่าง ๆ สามารถพัฒนาการรับรู้ความสามารถของตนเองโดยการพูดคุยกับผู้บริโภคที่ได้มีการเผชิญกับสถานการณ์เช่นเดียวกันก่อนที่จะมีการร่วมกันผลิตจริง เพื่อให้ผู้บริโภคประเมินตนเองว่าทักษะที่มีอยู่ตรงกับความต้องการหรือไม่ (Ford & Dickson, 2012)

8. แผนงานเพื่อสังคม

จากการศึกษาในองค์การบริการทางการเงินและองค์การกุศลแสดงให้เห็นว่า แผนงานเพื่อสังคมสามารถพัฒนาการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคและนำไปสู่การร่วมกันผลิตที่ดีขึ้นได้ (Kotze & Du Plessis, 2003) ซึ่งระบุว่าแผนงานเพื่อสังคมเป็นกระบวนการที่ปรับโดยปัจเจกจนนำมาสู่คุณค่า บรรทัดฐาน และพฤติกรรมที่จำเป็น เพื่อเป็นแนวทางที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมในการส่งมอบบริการ

สาธารณะ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วแผนงาน เพื่อสังคมจะพัฒนาความสามารถของ ผู้บริโภค และแรงจูงใจที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การร่วมกันผลิต ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษา ของ Kotze and Du Plesis (2003) ที่ได้เข้าไปศึกษาการร่วมกันผลิตของนักเรียนใน ระดับอุดมศึกษา พบว่า แผนงานเพื่อสังคมของนักเรียนสามารถพัฒนาการร่วมกัน ผลิตของนักเรียนได้ ยังพัฒนาความสามารถ บทบาทที่ชัดเจนและแรงจูงใจได้อีกด้วย

9. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ที่สื่อสารกับผู้บริโภคและผู้บริโภคที่ ส่งผลต่อการร่วมกันผลิต

ปัจจุบันการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ ติดต่อสื่อสารกับผู้บริโภคและผู้บริโภคที่ส่งผลต่อการร่วมกันผลิตได้ยังมีการศึกษาไว้ ค่อนข้างน้อย ซึ่ง Rice (2002) ได้ค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการโครงการและ ผู้ประกอบการ โดยศึกษาเชิงสำรวจเกี่ยวกับการร่วมกันผลิตในแง่การสนับสนุน โครงการบ่มเพาะธุรกิจ โดย Rice ได้นำคำนิยามของการร่วมกันผลิตของ Parks et al. (1981) มาใช้ในการตรวจสอบความสัมพันธ์แบบทวิภาคี มุ่งเน้นไปที่ การใช้เครื่องมือตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร 2 หน่วยงาน ซึ่งจาก การศึกษาแสดงให้เห็นว่า การร่วมกันผลิตระหว่างบุคคลจะช่วยพัฒนาสมรรถนะของ หน่วยงานเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการระบุปัจจัยที่เกี่ยวข้องระหว่างเจ้าหน้าที่ติดต่อสื่อสาร กับผู้บริโภคและผู้บริโภคสามารถพัฒนาการร่วมกันผลิต นอกจากนี้ จากการทบทวน วรรณกรรมเพิ่มเติม พบว่า ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การสื่อสาร และความสัมพันธ์ ระหว่างบุคคลของเจ้าหน้าที่ติดต่อสื่อสารกับผู้บริโภคและผู้บริโภคที่ส่งผลต่อการ ร่วมกันผลิตในทางที่พัฒนาขึ้น (Auh et al., 2007, Bettencourt et al., 2002, Rice, 2002)

ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ติดต่อสื่อสารกับ ผู้บริโภคสามารถปรับปรุงการร่วมกันผลิตให้ดีขึ้น (Rice, 2002) ซึ่งความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ติดต่อสื่อสารกับผู้บริโภค หมายถึง ความรู้และประสบการณ์ ของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการโดยได้ศึกษาเกี่ยวกับธุรกิจบ่มเพาะธุรกิจ (Incubator

managers) พบว่า ผู้จัดการโครงการบ่มเพาะธุรกิจ ต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาที่ดี (มีความรู้) มีประสบการณ์ สามารถช่วยปรับปรุงขีดความสามารถของผู้ประกอบการ และนำไปสู่การพัฒนาการผลิตร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้บริโภคที่มีความเชี่ยวชาญและมีความคุ้นเคยกับการบริการของหน่วยงานจะต้องเข้ามาร่วมกันผลิตกับผู้บริโภคที่ไม่คุ้นเคยหรือไม่มีประสบการณ์ อีกทั้ง การสื่อสารกันระหว่างเจ้าหน้าที่ติดต่อสื่อสารกับผู้บริโภคกับผู้บริโภค สามารถแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นระหว่างการร่วมกันผลิตได้อีกด้วย (Auh et al., 2007; Bettencourt et al., 2002)

อย่างไรก็ตาม การสื่อสารกันระหว่างเจ้าหน้าที่ติดต่อสื่อสารกับผู้บริโภคยังเป็นการเพิ่มข้อมูลและเพิ่มโอกาสในการร่วมกันผลิต ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเมื่อผู้ให้บริการมีการสื่อสารอย่างเปิดเผยกับผู้บริโภคที่ให้ข้อมูลทั้งหมด จะช่วยสร้างบทบาทที่ชัดเจนของผู้บริโภคในการร่วมกันผลิตที่ดีขึ้น (Auh et al., 2007) และผู้บริโภคต้องให้ข้อมูลกับผู้บริการ เพื่อพัฒนาการร่วมการผลิตให้ดีขึ้นด้วยกัน (Bettencourt et al., 2002, Bitner et al., 1997) ยิ่งไปกว่านั้นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ติดต่อสื่อสารกับผู้บริโภค สามารถพัฒนาการร่วมกันผลิตได้อีกด้วย ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจะเป็นสิ่งที่สร้างความไว้วางใจและความพึงพอใจซึ่งกันและกัน เพื่อช่วยให้ต่างฝ่ายบรรลุผลลัพธ์จากการร่วมกันผลิต นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจะช่วยลดอคติที่เข้าข้างตนเอง (Self - serving bias) ได้อีกด้วย (Bendapudi & Leone, 2003)

10. อิทธิพลของปัจจัยทางบริบทการร่วมกันผลิต

การศึกษาส่วนใหญ่ของการร่วมกันผลิตมักมุ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์แบบทวิภาคีระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ แต่มักจะละเลยการศึกษาปัจจัยทางบริบท (Contextual factors) เช่น บริบทของสภาพแวดล้อมโดยรวม รวมทั้งไม่ได้คำนึงถึงองค์ประกอบของการร่วมกันผลิต เช่น การออกแบบสถาบัน (Institutional design) และการจัดการเชิงกลยุทธ์ในการร่วมกันผลิต

(Cepiku & Giordano, 2014) จึงทำให้เกิดช่องว่างที่ว่าปัจจัยทางบริบทส่งผลต่อการผลิตร่วมหรือไม่ อย่างไร

11. ความยั่งยืนของการร่วมกันผลิต

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการร่วมกันผลิต พบว่าการมีปฏิสัมพันธ์กันในกลุ่มย่อยสามารถช่วยสร้างความยั่งยืนในการร่วมกันผลิตได้ โดยการที่สมาชิกกลุ่มมาพบปะและร่วมกันดำเนินงานสามารถช่วยให้เกิดการผลิตร่วม ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกกลุ่มของสถาบันการเงินรายย่อย (MFI) มาพบปะกับเจ้าหน้าที่เป็นประจำเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในธุรกิจขนาดเล็กส่งผลให้การผลิตร่วมกันเกิดความยั่งยืน

12. ผลลัพธ์จากการร่วมกันผลิต

ผลลัพธ์ที่เกิดจากการผลิตร่วมที่มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการตั้งค่า (Setting) เช่น การบ่มเพาะธุรกิจ การจัดการสุขภาพ และการจัดการขยะมูลฝอย ผลลัพธ์ที่เกิดจากการผลิตร่วมอาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในแง่ของหุ้นส่วนการร่วมกันผลิต ผู้สนับสนุน และการจัดการ เช่น การตั้งค่าในธุรกิจการบ่มเพาะธุรกิจ ผลลัพธ์ที่เกิดจากการผลิตสำหรับหุ้นส่วนจะให้ความช่วยเหลือทางธุรกิจซึ่งกันและกัน ซึ่งความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นผลงานระดับกลาง แต่ถึงอย่างไรก็ตามผู้ให้การสนับสนุนและผู้จัดการโครงการบ่มเพาะธุรกิจจะมีความกังวลกับผลลัพธ์ที่ของการร่วมกันผลิต เช่น การจ้างงาน การฟื้นฟูพื้นที่ใกล้เคียง การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการปรับปรุงสภาพเศรษฐกิจในชุมชน (Rice, 2002) และรวมถึงการทำงานในรูปแบบอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน เช่น การต่อต้านอาชญากรรม การจัดการขยะมูลฝอย การบริการด้านสุขภาพ การจัดการศึกษา และอื่น ๆ (Auh et al., 2007)

ประเด็นสำคัญและการศึกษาหลักการดำเนินการของการร่วมกันผลิตในปัจจุบัน

จากการศึกษาของ Vargo and Lusch (2004) เกี่ยวกับตรรกะสำคัญในการให้บริการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของแนวคิดการร่วมกันผลิต เนื่องจากสามารถมีการเจรจากันได้ภายใต้บริบทของการบริการ ดังนั้น เราจึงมองเห็นการศึกษาที่มุ่งเน้นไปที่การร่วมกันผลิตภายใต้หลักการสำคัญของการบริการ ยกตัวอย่างเช่น การใช้แนวคิดการร่วมกันผลิตในอุตสาหกรรมไอที พบว่าการร่วมกันผลิตสามารถเพิ่มนวัตกรรมการบริการได้ Peters et al. (2012) โดยการประยุกต์ใช้แนวคิดการร่วมกันผลิตเป็นกลุ่ม (Collective co-production) ในระบบการผลิต (Manufacturing) และมีการใช้กันอย่างแพร่หลายในการจัดการภาครัฐ (Cepiku & Giordano, 2014) ส่วน Parks et al. (1981) อธิบายว่า การร่วมกันผลิตเป็นกลุ่มเป็นความพยายามร่วมกันของทั้งสองฝ่ายที่ร่วมกันกำหนดผลลัพธ์ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตรายย่อยและผู้ผลิตรายเดิมได้อีกด้วย Bitner et al. (1997) ในการศึกษาการร่วมกันผลิตพบว่า ผู้บริโภคที่ได้รับการฝึกอบรมก่อนที่จะมีการส่งมอบการบริการอย่างมีประสิทธิภาพ และการศึกษาเพิ่มเติมควรเน้นไปที่ระดับการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในการร่วมกันผลิตบนพื้นฐานของการบริการที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาเกี่ยวกับความผูกพันทางจิตใจที่ส่งผลต่อการร่วมกันผลิตและพบว่า ความผูกพันทางจิตใจของสมาชิกส่งผลต่อการร่วมกันผลิต ส่วน Rice (2002) ได้ทำการตรวจสอบว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการโครงการ บ่มเพาะทางธุรกิจกับผู้ประกอบการ พบว่า การจัดสรรด้านเวลาของผู้จัดการและความพร้อมของผู้ประกอบการส่งผลต่อการร่วมกันผลิต Bendapudi and Leone (2003) ได้ทำการตรวจสอบความคาดหวังเพื่อเข้าข้างตนเองในการร่วมกันผลิต พบว่า ผู้บริโภคมักมีความคาดหวังเพื่อเข้าข้างตนเองในการร่วมกันผลิต แต่จะลดความคาดหวังเพื่อเข้าข้างตนเองนั้นได้ หากเพิ่มความอิสระให้กับผู้บริโภคเหล่านั้น นอกจากนี้ศึกษาในวงการศึกษาพบว่า เมื่อสถาบันการศึกษาเสนอแผนงานทางสังคมให้กับนักศึกษา

ได้รับทราบก่อนการศึกษา มีแนวโน้มที่จะทำให้ให้นักศึกษาเข้าร่วมกันผลิตมากยิ่งขึ้น หลังจากได้ตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคและผู้ให้บริการในร้านอาหารที่ประเทศไต้หวัน พบว่า ผู้บริการจำเป็นต้องพัฒนาสมรรถนะของลูกค้า แรงจูงใจ และความชัดเจนของเนื้อหา เพื่อเพิ่มการร่วมกันผลิตและการมีส่วนร่วมของลูกค้าในการให้บริการมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับภาระงานของผู้ให้บริการ ส่วน Auh et al. (2007) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการร่วมกันผลิตในภาคการเงิน พบว่า ปัจจัยต่าง ๆ เช่น การสื่อสารและความเชี่ยวชาญของผู้บริโภคสามารถปรับปรุงการร่วมกันผลิตระหว่างพนักงานติดต่อดูแลลูกค้ากับผู้บริโภคได้ อีกทั้งยัง พบว่าการปรับปรุงการร่วมกันผลิตสามารถนำไปสู่ความภักดีของผู้บริโภคได้ด้วยเช่นกัน และยังได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน โดยศึกษาการร่วมกันผลิตที่อยู่บนพื้นฐานของบทบาทที่เหมาะสมระหว่างการมีส่วนร่วมในการบริการของลูกค้า และการรับรู้ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน พบว่า เมื่อมีการร่วมกันผลิตที่มาจากการมีส่วนร่วมในการบริการของลูกค้าจะทำให้การรับรู้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานมีมากขึ้น

นอกจากนี้ในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่าการร่วมกันผลิตระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมในการจัดบริการสาธารณะนั้น ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย 5 ปัจจัยที่สำคัญได้แก่ (1). ประชาชนคือทรัพยากร หรือ ทรัพย์สิน (Assets) การเปลี่ยนแปลงการรับรู้ของประชาชนว่า ประชาชนคือสินทรัพย์รูปแบบหนึ่งที่เป็นหุ้นส่วนในการออกแบบการให้บริการสาธารณะ ไม่ใช่เป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์เท่านั้น (2). ความสามารถ (Capacity) ของภาคประชาสังคม โดยการเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐเป็นจากตัวแสดงหลักในการจัดบริการสาธารณะ ให้ภาคประชาสังคมแสดงความสามารถให้มากยิ่งขึ้น (3). การสร้างความสัมพันธ์ (Mutuality) เปิดโอกาสให้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม (4). การสร้างเครือข่าย (Network) โดยสนับสนุนการร่วมกันทำงาน (Engaging) ของกลุ่มและเครือข่ายระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับภาค

ประชาสังคม และ (5). การลดกฎระเบียบ (Blur roles) ลดระเบียบที่กำหนดไว้อย่างเข้มงวดให้ยืดหยุ่นลง ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

สรุปและข้อเสนอแนะ

แนวคิดการร่วมกันผลิต (Co-production) ที่มีการปรับปรุงบทบาทของภาครัฐแบบดั้งเดิม (PA) มองว่า รัฐเป็นผู้ให้บริการ ประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการ สาธารณะเท่านั้น จนนำมาสู่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่นำแนวคิดของภาคเอกชนมาปรับใช้ในภาครัฐ และให้มองประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้าที่มาใช้บริการ และความพึงพอใจของลูกค้าถือเป็นเป้าประสงค์สูงสุด ต่อมาได้มีการนำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (NPG) โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับของการบริการสาธารณะ และแนวคิด NPG นี้เองที่เป็นจุดเริ่มต้นของการร่วมกันผลิตในภาครัฐมากขึ้น เพื่อต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการบริการสาธารณะ

นักวิชาการส่วนมาก (Auh et al., 2007, Bendapudi & Leone, 2003, Knee & Zukerman, 1996) แสดงให้เห็นว่า ความผูกพันทางจิตใจของผู้บริโภคและอคติเพื่อเข้าข้างตนเอง (Self-serving Bias) ส่งผลต่อการพัฒนาแนวคิดการร่วมกันผลิต ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากต้องการพัฒนาแนวคิดการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมนั้น หน่วยงานภาครัฐต้องพัฒนาความภักดีของภาคประชาสังคมผู้บริโภค เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงความผูกพันทางจิตใจของผู้บริโภคซึ่งจะนำไปสู่การร่วมกันผลิต ซึ่งหน่วยงานต้องให้พนักงานติดต่อสื่อสารกับผู้บริโภค เพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้ดีขึ้นเพื่อลดการอคติเข้าข้างตนเอง ความยั่งยืนของการร่วมกันผลิตเป็นสิ่งสำคัญจึงควรส่งเสริมให้มีการดำเนินงานในกลุ่มเล็ก ๆ เพื่อความยั่งยืน ดังนั้น หน่วยงานจึงจำเป็นต้องจัดการกับกลุ่มผู้บริโภคเพื่อให้สามารถเพิ่มอุปนิสัยของการร่วมกันผลิตได้ โดยการปรับปรุงกิจกรรมสมาชิกกลุ่มย่อยให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

นอกจากนี้ในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่าการร่วมกันผลิตระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมในการจัดบริการสาธารณะนั้น ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย 5 ปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่

(1). การเปลี่ยนแปลงการรับรู้ของประชาชนว่าประชาชนทรัพยากรหรือทรัพย์สิน (Assets) ที่มีค่ารูปแบบหนึ่ง

(2). ลดบทบาทของภาครัฐ และเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมแสดงความสามารถ (Capacity) ให้มากยิ่งขึ้น

(3). การสร้างความสัมพันธ์ (Mutuality) ระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

(4). การสร้างเครือข่าย (Network) ระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับภาคประชาสังคม

และ (5). การลดกฎระเบียบ (Blur roles) ให้ยืดหยุ่นลง ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

จากแนวคิดและช่องว่างที่เกิดจากการศึกษาของการร่วมกันผลิตที่เกิดขึ้นในบทความนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานและผู้ที้นำไปศึกษาต่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทักษะการสื่อสารระหว่างบุคคลของเจ้าหน้าที่ระดับต้นและระดับกลาง เพื่อพัฒนาความสามารถ การรับรู้งานที่ชัดเจน และการเสริมสร้างแรงจูงใจของผู้บริโภค เพื่อให้สามารถปรับปรุงการร่วมกันผลิตได้ จากการศึกษาเพิ่มเติมแสดงให้เห็นว่า ควรพิจารณาให้ผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน ด้วยเหตุผลนี้ผู้บริโภคเหล่านั้นต้องได้รับการฝึกอบรม และร่วมรับรู้แผนงานเพื่อสังคม เพื่อนำไปสู่การร่วมกันผลิตการบริการที่ดีขึ้น (Bettencourt et al., 2002) ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้กับภาคประชาสังคมแต่ละระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันผลิตที่แตกต่างกันไป เช่น การฝึกอบรมที่แตกต่างกัน และจำเป็นต้องมีการติดตามผลการฝึกอบรม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการร่วมกันผลิตระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม เพื่อนำไปสู่การบริการสาธารณะที่ดีในอนาคต

ท้ายที่สุดแล้ว ถึงแม้ว่าปัจจุบันมีการศึกษาเกี่ยวกับการร่วมกันผลิตจากหลายฝ่าย (Collaborative co-production) เป็นจำนวนมาก แต่ไม่รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับการร่วมกันผลิตเป็นกลุ่ม (Collective co-production) รวมทั้งยังมีการอธิบายเกี่ยวกับช่องว่างของความสัมพันธ์แบบทวิภาคีและปัจจัยทางบริบทที่เกี่ยวข้อง (Contextual factors) ที่อาจส่งผลต่อการร่วมกันผลิต ดังนั้น ผู้ที่สนใจนำไปศึกษาต่อสามารถนำประเด็นดังกล่าวไปศึกษาเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาแนวคิดเรื่องการร่วมกันผลิตในอนาคตได้

เอกสารอ้างอิง

- ไททัศน์ มาลา. (2561). การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG): แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*, 8(1), 179 - 194.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2556). *การถ่ายภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้ภาคประชาสังคม / ชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- Auh, S., Bell, S. J., McLeod, C.S., & Shih, E. (2007). Co-production and Customer Loyalty in Financial Services. *Journal of Retailing*, 83(3), 359 - 370.
- Bendapudi, N., & Leone, R.P. (2003). Psychological Implications of Customer Participation in Co-production. *Journal of Marketing*, 67(1), 14 - 28.
- Bettencourt, L. A., Ostrom, A.L., Brown, S.W. & Roundtree, R.I. (2002). Client Co-production in Knowledge Intensive Business Services. *California Management Review*, 44(4), 100 - 128.

- Bitner, M., Faranda, W. T., Hubbert, A.R., & Zeithaml, V.A. (1997). Customer Contributions and Roles in Service Delivery. *International Journal of Service Industry Management*, 8(3), 193 - 205.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation User and Community Co-production of Public Services. *Public Administration Review*, 67(2), 846 - 860.
- Bozeman, B. (2002). Public Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2), 145 - 161.
- Brandsen, T., Trommel, W., & Verschuere, B. (2015). The State and the Reconstruction of Civil Society. *International Review of Administrative Sciences*, 83(4), 676 - 693.
- Cepiku, D., & Giordano, F. (2014). Co-production in Developing Countries: Insights from the Community Health Workers Experience. *Public Management Review*, 16(3), 317 - 340.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management is Dead - Long Live Digital-era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 82 - 102.
- Etgar, M. (2008). A Descriptive Model of the Consumer Co-production Process. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 97 - 108.
- Firat, A. F. (1991). The Consumer in Postmodernity. *Advances in Consumer Research*, 18(1), 70 - 76.

- Firat, A. F., & Venkatesh, A. (1993). Postmodernity: The Age of Marketing. *International Journal of Research in Marketing*, 10(3), 227 - 249.
- Firat, A. F., Shultz, C., & Clifford, J. (1997). From Segmentation to Fragmentation. *European Journal of Marketing*, 31(3/4), 183 - 207.
- Firat. A., Dholakia, N., & Venkatesh, A. (1995). Marketing in Postmodern World. *European Journal of Marketing*, 29(1), 40 - 56.
- Fitzsimmons, J. A. (1985). Consumer Participation and Productivity in Service Operations. *Interfaces*, 15(3), 60 - 67.
- Ford, R. C., & Dickson, D. R. (2012). Enhancing Customer Self-efficacy in Co-producing Service Experiences. *Business Horizons*, 55(2), 179 - 188.
- Hodgkinson, S. (2019, December 10). Co-production: The New Face of Public Services. *Ovum*. Retrieved from <http://ovum.com/2011/06/27/co-production-the-new-face-of-public-services/>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3 - 19.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2), 93 - 109.
- Hubbert, A. R. (1995). *Customer Co-creation of Service Outcomes: Effects of Locus of Causality Attributions (Unpublished doctoral dissertation)*. Tempe, Arizona: Arizona State University.

- Humphreys, A. (2008). Understanding Collaboration and Collective Production: New Insights on Consumer Co-production. *Advances in Consumer Research*, 35, 63 - 66.
- Knee, C. R., & Zuckerman, M. (1996). Causality Orientations and the Disappearance of the Self-serving Bias. *Journal of Research in Personality*, 30(1), 76 - 87.
- Koppenjan, J. K. & Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Kotze & Du Plesis. (2003), Students as 'Co-producers' of Education: A Proposed Model of Student Socialization and Participation at Tertiary Institutions. *Quality Assurance in Education*, 11(4), 186 - 201
- Lengnick - Hall, C. A., Claycomb, V., & Inks, L.W. (2000). From Recipient to Contributor: Examining Customer Roles and Experienced Outcomes. *European Journal of Marketing*, 34(3/4), 359 - 383.
- Loffler, E. (2009). *A Future Research Agenda for Co-production: Overview paper*. Swindon: Local Authorities Research Council Initiative.
- Loeffler, E., Parrado, S., Bovaird, T. & Ryzin, V. G. (2008). *If You Want to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together: Citizens and the Co-production of Public Services*. Paris: Ministry of Finance, Budget and Public Services.
- Lusch, R. F., Vargo, S. L., & O'Brien, M. (2007). Competing Through Service: Insights from Service-dominant Logic. *Journal of Retailing*, 83(1), 5 - 18.

- Meyer, J. P. & Allen, N. J. (1991). A Three-component Conceptualization of Organizational Commitment. *Human Resource Management Review*, 1, 61 - 98.
- Mills, P. K., & Morris, J. H. (1986). Clients as ‘Partial’ Employees: Role Development in Client Participation. *Academy of Management Review*, 11(4), 726 - 735.
- Mills, P. K., Chase, R. B., & Margulies, N. (1983). Motivating the Client/Employee System as a Service Production Strategy. *Academy of Management Review*, 8(2), 301 - 310.
- Moorthy, S., Ratchford, B. T., & Talukdar, D. (1997). Consumer Information Search Revisited: Theory and Empirical Analysis. *Journal of Consumer Research*, 23(4), 263 - 277.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., & Sanders, B. (2007). *Social Innovation: What It Is, Why It Matters and How It Can be Accelerated*. Skoll Centre for Social Entrepreneurship.
- Nef. (2008). *Co-production: A Manifesto for Growing the Core Economy*. London: New Economics Foundation.
- O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353 - 366.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377 - 387.

- Osborne, S. P. (2010). *Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In the New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Osborne, S. P., & Stokosch, K. (2013). It Takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management*, 24(1), 31 -47.
- Osborne, S.P., & Brown, L. (2011). Innovation in Public Services: Engaging with Risk. *Public Money & Management*, 31(1), 4 - 6.
- Ostrom, E. (1999). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. In McGinnis, M. (Ed.), *Polycentric Governance and Development: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Wilson, R. (1981). Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001 - 1011.
- Peters, B.G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223 - 243.

- Peters, C., Bodkin, C. D., & Fitzgerald, S. (2012). Toward an Understanding of Meaning Creation Via the Collective Co-production Process. *Journal of Consumer Behaviour*, 11(2), 124 - 135.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (1999). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: A Comparative Analysis*. England: Oxford University Press.
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2000). Co-opting Customer Competence. *Harvard Business Review*, 78(1), 79 - 90.
- _____. (2002). The Co-creation Connection. *Strategy and Business*, 27(2), 50 - 61.
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2004). Co-creation Experiences: The Next Practice in Value Creation. *Journal of Interactive Marketing*, 18(3), 5 - 14.
- Ramsden, S. (2010). *Practical Approaches to Co-production: Building Effective Partnerships with People Using Services, Carers, Families and Citizens*. London: Department of Health.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652 - 667.
- Rice, M. P. (2002). Co-production of Business Assistance in Business Incubators: An Exploratory Study. *Journal of Business Venturing*, 17(2), 163 - 187.

Voorberg, W., Bekkers, V., Flemig, S., Timeus, K., Tönurist, P. & Tummers, L. (2017). Does Co-creation Impact Public Service Delivery? The Importance of State and Governance Traditions. *Public Money & Management*, 37(5), 365 - 372.