



บทวิเคราะห์ “บทบาทรัฐ-สาธารณะ” ในการจัดบริการสาธารณะตามแนวคิดการร่วมผลิต Analysis of State and Public Role in Public Service Provision as Co-Production Concept

อัญชิรญา จันทรปิฎก
Anchiraya Chantarapidok

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ 167 ตำบลนาฝาย อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ 36000

Faculty of Political Science, Chaiyaphum Rajabhat University 167 Nafhai Sub-district, Muang District, Chaiyaphum, 36000, Thailand

Corresponding author, e-mail: ch.anchiraya@gmail.com

(Received: Mar 21, 2018; Revised: May 23, 2018; Accepted: May 25, 2018)

บทคัดย่อ

บทความนี้ มุ่งนำเสนอการวิเคราะห์บทบาทของรัฐและสาธารณะในการจัดบริการสาธารณะตามกรอบคิดการร่วมผลิต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจในแนวคิดการร่วมผลิต ที่กำลังมีอิทธิพลต่อการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน หากมีการจัดบริการสาธารณะตามกรอบคิดการร่วมผลิต จะพบว่า บทบาทของรัฐและสาธารณะย่อมมีการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแบบดั้งเดิม จากเดิมที่มีสถานะเป็นผู้ผลิตเพียงหนึ่งเดียว ได้เปิดโอกาสให้สาธารณะได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น กระทั่งมีสถานะของการเป็นผู้ร่วมผลิต การวิเคราะห์บทบาทผ่านกรอบการร่วมผลิตนั้น จะทำให้มองภาพการจัดบริการสาธารณะที่กำลังเปลี่ยนแปลงจากมือของรัฐไปสู่มือของสาธารณะ ด้วยความเชื่อมั่นที่จะทำให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพประสิทธิผลยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : การร่วมผลิตในบริการสาธารณะ บทบาทของรัฐ-สาธารณะ การมีส่วนร่วม

Abstract

This article purposes to analyze the state role and the public role in public service provision as the co-production concept and clarify the co-production concept which has been influencing the current public service provision. The article findings has shown that the state role and the public role are changed from the former public service provision; that is to say, there is only producer –the public has more opportunity to play a key role here– until there has been also a co-producer. The analysis of the role through the co-production concept, it clarifies the image of public service provision which is being changing from the state hand to the public hand with confidence: the public service will be effective more and more.

Keywords: Co-Production in public services, State and public role, Participation

บทนำ

หากกล่าวถึงการบริการสาธารณะ (Public service) มักสื่อความถึงกิจการที่ภาครัฐต้องดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาและสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนในสังคม โดยจะต้องดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพ เท่าเทียมและเพียงพอต่อความต้องการ การที่สังคมต่างมอบภาระหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะนี้ให้ตกเป็นหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจในการระดมทรัพยากรอันจะนำไปสู่การจัดสรรให้เกิดบริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่ผ่านมามีการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นบทบาทของรัฐภายใต้ฐานคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional public administration) ที่ให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์อำนาจ กระทั่งผลจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกสังคมที่กระทบต่อการบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ด้วยพลวัตที่เกิดขึ้นทำให้ภาครัฐจำต้องหาทางออกโดยการหาผู้ร่วมดำเนินการ มีการอำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในการจัดบริการหลายๆประเภท โดยที่รัฐเปลี่ยนบทบาท

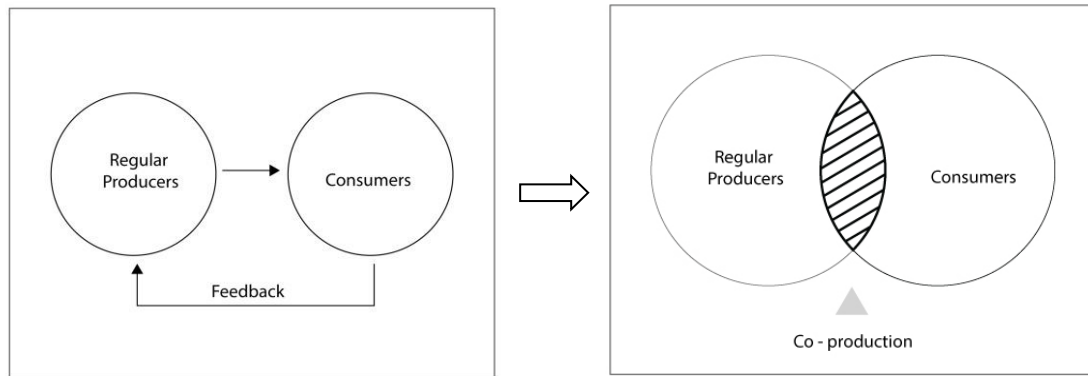
มาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลตามกระแสการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) แต่มีอาจปฏิเสธได้ว่ายังคงมีจุดอ่อนที่น่าพิจารณาในประเด็นการขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณะของภาคเอกชน กระทั่งกระแสการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ อันเนื่องมาจากการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative democracy) ผสมผสานกับกระแสการบริหารปกครอง (Governance) ได้เริ่มมีอิทธิพล เพื่อเป็นการสร้างเสริมประสิทธิภาพของบริการสาธารณะรวมถึงกลบจุดอ่อนที่ภาคเอกชนมี ภาคประชาชนจึงได้เริ่มเข้าสู่กระบวนการกิจการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงที่มีบทบาทเป็นผู้ร่วมดำเนินการด้วย (Osborne, 2010 ; Calabro, 2010) จากกระแสการเปลี่ยนผ่านของการจัดบริการสาธารณะทำให้ในปัจจุบันพบว่า มีการเข้าร่วมของประชาชนและภาคเอกชน ในการดำเนินการจัดและส่งมอบบริการร่วมกันกับรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น จึงเป็นเหตุผลที่นำไปสู่ความสนใจที่จะอธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐและตัวแสดงอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากรัฐ (ในที่นี้เรียกว่าภาคสาธารณะ) ในการจัดบริการสาธารณะโดยใช้แนวคิดการร่วมผลิต (Co-production) เป็นหลักในการอธิบาย โดยมีเป้าหมายสำคัญที่จะวิเคราะห์บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปของสองภาคส่วนสำคัญ คือ ภาครัฐและภาคสาธารณะ เพื่อให้เกิดความกระจ่างทั้งในบทบาทและมิติความสัมพันธ์ของทั้งสองภาคส่วน รวมถึงจะเป็นการเผยแพร่แนวคิดการร่วมผลิตในวงวิชาการไทย ให้กลายเป็นแนวคิดที่มีศักยภาพในการอธิบายการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในสังคมได้นอกเหนือจากแนวคิดการมีส่วนร่วมแบบเดิม ที่มีข้อจำกัดในการอธิบายถึงกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่หลากหลายในปัจจุบัน

แนวคิดการร่วมผลิต (Concept of Co-production)

สืบเนื่องจาก มโนทัศน์ทางการจัดบริการสาธารณะภายใต้การบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมทำให้เกิดเป็นมายาคติที่ว่า รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียวในการจัดบริการโดยอาศัยการรวมศูนย์อำนาจและการดำเนินการตามกระบวนการที่ถูกตีกรอบด้วยกฎระเบียบ ทั้งนี้มายาคตินั้นได้ถูกสั่นคลอน อันเนื่องมาจากการศึกษาของ Ostrom *et al.* (1978) ที่ได้ทำการศึกษาการบริหารจัดการบริการสาธารณะของตำรวจในเมือง พบว่า การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์นั้น มีอาจดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากผลการศึกษาจึงนำไปสู่การถกเถียงในวงวิชาการสหรัฐอเมริกา ในช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา นั้นหมายความว่ามโนทัศน์ทางการจัดบริการสาธารณะดั้งเดิมนั้นได้เคลื่อนตัวผ่านเข้าสู่แนวคิดกระแสใหม่ ที่อาจอธิบายการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันได้ดีกว่าเดิม จึงนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดที่ผสมผสานระหว่างทฤษฎีการเมือง (Political theory) และการวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis) ที่ต้องการสร้างกรอบเชิงปทัสฐานถึงสิ่งที่นโยบายควรจะเป็น (Normative approach) ผลจากการถกเถียงดังกล่าว นำไปสู่จุดเริ่มต้นของแนวคิดการร่วมผลิต

แนวคิดการร่วมผลิต คือ แนวคิดที่ใช้อธิบายปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ ในการดำเนินกิจการสาธารณะบางประการ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง โดยมีนักวิชาการที่ศึกษาแนวคิดการร่วมผลิต และพยายามให้นิยามความหมายไว้ อาทิ Whitaker (1980) ที่เน้นย้ำในมิติการมีส่วนร่วม โดยการร่วมผลิตจะต้องเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการนั้น ๆ หรือตามที่ OECD (2011) ได้นิยามการร่วมผลิตไว้ว่าหมายถึง แนวทางการวางแผน ออกแบบ จัดหา ส่งมอบตลอดจนประเมินผลการบริการสาธารณะที่ตั้งเป้าปัจจัยนำเข้าจากประชาชน ผู้ใช้บริการและองค์กรภาคประชาสังคม ในขณะที่ Alford (2009) ได้นิยามว่าเป็นกระบวนการที่สร้างคุณค่าสาธารณะ โดยก่อให้เกิดทั้งผลผลิตจากบริการและผลกระทบอื่นที่ช่วยให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ทั้งหมดด้วย

จากการนิยามความหมาย จะเห็นได้ว่า การร่วมผลิตในมุมมองของนักวิชาการ ให้ความหมายที่มีจุดเน้นแตกต่างกัน ทั้งในมิติการมีส่วนร่วม มิติกระบวนการของการเข้าร่วมรวมถึงมิติการสร้างคุณค่าสาธารณะ แต่ทั้งนี้มิจุดร่วมประการสำคัญคือการให้คุณค่ากับการมีปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีบทบาทในกิจการสาธารณะ ซึ่งตัวแสดงในกระบวนการดังกล่าว Kiser & Percy (1980) อ้างถึงใน Brudney & England, (1983) ได้จำแนกออกเป็น 2 ภาคส่วนสำคัญ ได้แก่ “ผู้ผลิตปกติ” (Regular Producer) อันได้แก่ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการผลิตบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ และ “ผู้ผลิตที่มาจากผู้บริโภค” (Consumer Producer) ได้แก่ ลูกค้า ประชาชนและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐในรูปแบบต่าง ๆ โดยการร่วมผลิตที่เกิดขึ้นนั้น คือ การผสมผสานความร่วมมือระหว่างทั้งสองภาคส่วน



ภาพที่ 1 แสดงการผลิตบริการสาธารณะตามฐานคิดดั้งเดิมไปสู่การผลิตบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต
(ที่มา : ดัดแปลงจาก Brudney & England, 1983)

จากความเข้าใจในสาระสำคัญของความหมายการร่วมผลิต นำไปสู่การพิจารณาถึงผลกระทบของการร่วมผลิตที่มีต่อการบริการสาธารณะ Verschuere *et al.* (2012) ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ในสองมุมมอง คือ มุมมองที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและการพัฒนาคุณภาพของการบริการสาธารณะ เนื่องจากกระบวนการร่วมผลิตจะช่วยลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มคุณภาพการบริการให้สูงขึ้น หากพิจารณาในทางบวก การร่วมผลิตสามารถสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ใช้บริการได้มากขึ้นในลักษณะของการเป็นเจ้าของโดยชอบธรรม (Moral ownership) และบริการสาธารณะนั้น ๆ ก็จะถูกผลิตขึ้นตามความต้องการของบุคคล มุมมองต่อมาคือ มุมมองที่มีต่อความเป็นประชาธิปไตยและหลักความรับผิดชอบ กล่าวคือ การร่วมผลิตถือเป็นแนวทางการพัฒนาที่อธิบายความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างสาธารณะและรัฐที่ร่วมกันดำเนินการบนฐานของความไว้วางใจ (Trust) มีมาตรฐานตามหลักจริยธรรมและให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อส่วนรวม โดยเป็นวิธีการที่สามารถกลบช่องว่างทางจริยธรรมและความรับผิดชอบ อันเป็นผลมาจากการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นทำให้กิจการสาธารณะดำเนินการตามแนวทางของเอกชน (Privatization) ที่อาจมองข้ามความรับผิดชอบต่อส่วนรวมไป แนวคิดการร่วมผลิตจึงกลายเป็นทางเลือกที่น่าสนใจในการเติมเต็มประเด็นดังกล่าว

จากการนำเสนอถึงความหมายข้างต้นที่สรุปได้ว่า แนวคิดการร่วมผลิตเป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้ภาคส่วนที่มีใช้รัฐร่วมดำเนินการในกระบวนการบริการสาธารณะ โดยความมุ่งหวังที่จะเป็นช่องทางที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการบริการสาธารณะได้ ทั้งนี้จากการทบทวนความหมายของนักวิชาการข้างต้นนั้น สามารถจำแนกองค์ประกอบสำคัญภายใต้แนวคิดการร่วมผลิตดังจะนำเสนอในส่วนต่อไป

องค์ประกอบของการร่วมผลิต

1. ตัวแสดง (Actors)

ตามแนวคิดการร่วมผลิตจะพบว่าจุดเน้นสำคัญคือ การแสดงให้เห็นถึงการขยายขอบเขตของตัวแสดงที่จะเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกิจการสาธารณะ โดยตัวแสดงในกระบวนการดังกล่าว นอกเหนือจากรัฐ ยังคงมีภาคส่วนอื่นที่มีบทบาทด้วย ในที่นี้จะขออธิบายตัวแสดง โดยจำแนกออกเป็น 2 ภาคส่วน คือ ตัวแสดงที่เป็นรัฐ และตัวแสดงที่เป็นสาธารณะ ง่ายต่อการทำความเข้าใจถึงความแตกต่างของทั้งสองตัวแสดง ดังนี้

ตัวแสดงที่เป็น “รัฐ”

ตัวแสดงนี้ถูกนิยามว่าหมายถึง หน่วยงาน องค์กร หรือส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการผลิตสินค้าสาธารณะ เช่น น้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค และผลิตบริการสาธารณะ เช่น การป้องกันและระงับอัคคีภัยและการบริการด้านสุขภาพ เป็นต้น โดยมีเป้าประสงค์ที่จะสร้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน

ตัวแสดงที่เป็น “สาธารณะ”

หมายถึง ปัจเจก กลุ่มหรือองค์กร ที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐหรือส่วนราชการ ที่อาจเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากบริการโดยตรง หรืออาจไม่ได้เป็นผู้รับผลกระทบนั้น ๆ หากแต่มีความต้องการที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการ ด้วยความมุ่งหวังที่จะสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้แก่บริการสาธารณะ

เมื่อรัฐและสาธารณะเข้าสู่การร่วมผลิต ก่อเกิดความสัมพันธ์ โดยการอธิบายถึงความสัมพันธ์ในส่วนนี้ อาจพิจารณาได้จากมุมมองผ่านกรอบเงื่อนไขเวลาและเวลาที่ทั้งสองส่วนเกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ อาจเกิดการร่วมกันดำเนินการของสองส่วนเพียงหนึ่งครั้งในระยยะสั้น ซึ่งมักเป็นการร่วมกันแบบเฉพาะกิจ (Ad hoc) หรืออาจเกิดขึ้นในหลายๆครั้งเป็นความสัมพันธ์ระยะยาว ต่อเนื่องและเกิดขึ้นซ้ำ ๆ ซึ่งเงื่อนไขเวลาแบบหลังอาจพิจารณาได้ว่าการเกิดการร่วมผลิตซ้ำย่อมเป็นปัจจัยให้เกิดการขยายขอบเขตเชิงประเด็นและบทบาทของการร่วมผลิตให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองส่วนจะเกิดขึ้นในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันและต่างเป็นส่วนเสริมซึ่งกันและกัน โดยสาธารณะอาจเข้าร่วมเป็นส่วนเสริมในกระบวนการหรืออย่างน้อยที่สุดคือเข้าร่วมดำเนินการในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยขึ้นอยู่กับความสมัครใจและศักยภาพที่จะดำเนินการ ทั้งนี้การเข้าร่วมของสาธารณะอาจถูกออกแบบบทบาทและหน้าที่โดยรัฐ ซึ่งรัฐจะยังคงเป็นผู้ดำเนินการหลัก ในขณะที่อีกฝ่ายจะทำหน้าที่เป็นผู้ร่วมดำเนินการในกิจกรรมระดับรองลงมา ยกตัวอย่าง กรณีการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองที่เกี่ยวกับการบริการดูแลเด็กก่อนวัยเรียน ครูและเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลและจัดการศึกษาให้แก่เด็กซึ่งเป็นบริการหลักของโรงเรียน ในขณะที่เดียวกันผู้ปกครองอาจร่วมดำเนินการได้ในกิจกรรมย่อยรองลงมาจากบริการหลัก อาทิ การช่วยทำนุบำรุงรักษา การบัญชี การจัดการด้านอื่น ๆ รวมถึงการทำอาหารเลี้ยงในโรงเรียน เป็นต้น (Pestoff, 2012)

2. กิจกรรมการร่วมผลิต

ในกระบวนการร่วมผลิตนั้น Bovaird & Loeffler (2012) ได้แบ่งประเภทของกิจกรรมการร่วมผลิต ที่สามารถเกิดขึ้นได้หลากหลายรูปแบบตามขอบข่ายของกิจกรรมนั้น ๆ อาทิ การร่วมวางแผน (Co-planning) การร่วมออกแบบบริการ (Co-design) การร่วมพิจารณาตัดสินใจ (Co-prioritization) การร่วมลงทุนทางการเงิน (Co-finance) การร่วมบริหารจัดการ (Co-management) การร่วมดำเนินการส่งมอบบริการ (Co-delivery) และการร่วมประเมินผลจากบริการ (Co-evaluation) เป็นต้น

ในการร่วมจัดบริการสาธารณะหนึ่งๆ อาจเกิดกิจกรรมตามรูปแบบข้างต้นได้แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการจัดบริการ บริบทความจำเป็นในการร่วมผลิตของบริการรวมถึงความสามารถในการร่วมผลิตของสาธารณะด้วย นอกจากนี้กิจกรรมการร่วมผลิตยังอาจอธิบายโยงไปถึงลักษณะการเข้าร่วมกิจกรรมการผลิตของภาคส่วนสาธารณะที่จำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ การเข้าร่วมการผลิตโดยตรง (Direct Co-production) หมายถึง การที่สาธารณะเข้าไปมีบทบาทในกิจกรรมการผลิตบริการนั้น ๆ อาทิ การวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติและการประเมินผล เป็นต้น ที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์กันระหว่างรัฐและสาธารณะ อีกลักษณะคือ การเข้าร่วมการผลิตโดยอ้อม (Indirect Co-production) หมายถึง ภาคส่วนสาธารณะได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะนั้น ๆ แต่ไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับภาครัฐในการผลิตบริการดังกล่าว เช่น กรณีการป้องกันอัคคีภัย ซึ่งโดยปกติบริการดังกล่าวจะถูกผลิตโดยสำนักงานดับเพลิงประจำพื้นที่ในการควบคุมและตรวจสอบพื้นที่เพื่อมิให้เกิดความเสี่ยง แต่ทั้งนี้ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่อาจร่วมผลิตในบริการดังกล่าวโดยการเพิ่มความระมัดระวังมากขึ้น ได้แก่ การจัดตั้งสัญญาณเตือนอัคคีภัยภายในบ้านพัก ชื้อเชือกและบันไดสำหรับหนีไฟ หรือระวางเมื่อมีการใช้เตาผิง เป็นต้น (Percy et al., 1980)

3. ผลลัพธ์

หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการร่วมผลิตที่จำแนกออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นผลผลิต (Output) ที่ได้จากกระบวนการ คือ บริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่ส่งมอบไปยังประชาชน อาทิ การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น และส่วนที่สองคือ ผลลัพธ์ (Outcome) หมายถึง ผลกระทบหรือผลประโยชน์ที่ช่วยให้บรรลุตามเป้าหมายของบริการนั้น ๆ ทั้งหมดโดยก่อให้เกิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public values) ต่อสังคมต่อไป

บทวิเคราะห์ “บทบาทรัฐ-สาธารณะ” ในการร่วมผลิต

1. บทบาทรัฐ : จากการผูกขาดสู่การมีส่วนร่วม

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจของรัฐในการดำเนินกิจการสาธารณะ อาจเริ่มต้นจากคำถามพื้นฐานว่า อะไรคือสิ่งที่เป็นตัวกำหนดอำนาจรัฐที่อาจสะท้อนไปถึงศักยภาพของรัฐ ซึ่งจะพบว่ามีการให้คำตอบจากคำถามนี้หลายแนวทาง ตามทัศนะของ Skocpol (1985) มองว่าอำนาจและความสามารถของรัฐสามารถพิจารณาได้จากการที่รัฐมีฐานะเป็นตัวแสดงสำคัญของสังคม (States as actors) เนื่องจากรัฐมีอำนาจอธิปไตยที่เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง รัฐจึงถูกมองว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมที่สามารถกำหนดและดำเนินการตามเป้าหมายของตนโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าเป้าหมายเหล่านั้นจะสะท้อนซึ่งค่านิยม ความต้องการ การเรียกร้องของประชาชน/สังคมหรือไม่ นั่นหมายความว่ารัฐมีอิสระที่จะ

ดำเนินการโดยตัวของรัฐเอง (State autonomy) ซึ่งย่อมเป็นสิ่งชี้ชัดถึงอำนาจในมือที่ส่งผลให้รัฐกลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทนำในสังคม

จากทัศนะของ Skocpol ที่มีมุมมองต่อรัฐและอำนาจรัฐนั้น แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับแนวทางรัฐนิยม (Statism) ที่ยกให้รัฐเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญที่สุด เนื่องด้วยเหตุผลของการมีอำนาจอธิปไตยในการดำเนินการภายใต้ขอบเขตรัฐและด้วยเป็นองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการระดมทรัพยากรอันมีค่าเพื่อที่จะจัดสรรให้แก่สังคมอย่างเหมาะสมและเท่าเทียมกัน หากพิจารณาบทบาทรัฐในเชิงการจัดบริการสาธารณะตามแนวคิดรัฐนิยม จะพบว่ารัฐย่อมมีอำนาจในการกำหนดดำเนินการและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่สังคมโดยที่บริการดังกล่าวอาจไม่ได้สอดคล้องต่อสภาพสังคมหรือไม่ได้ตรงตามสิ่งที่สังคมต้องการก็ได้ สิ่งนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของรัฐในการดำเนินกิจการสาธารณะ

การพิจารณาบทบาทรัฐตามวิถีของรัฐนิยมนั้น เปรียบได้กับการพิจารณาการดำเนินการของรัฐภายใต้กรอบความเป็นศูนย์กลางแห่งรัฐ (State-center approach) ที่เป็นการมองว่ารัฐคือศูนย์กลางของอำนาจที่สามารถสร้างกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายนั้นได้ภายใต้ขอบเขตเหนือดินแดนของตน กฎหมายหรือนโยบายที่ผลิตขึ้นโดยรัฐนั้นจะมีผลในการบังคับและควบคุมประชาชนตามแนวทางที่รัฐพิจารณาแล้ว รัฐจึงกลายเป็นองค์กรที่ส่วนอื่น ๆ ในสังคมมีอาจต้องรองได้ การมองรัฐตามแนวทางนี้อาจสะท้อนถึงการมองรัฐแบบดั้งเดิมตามลัทธิอำนาจอธิปไตย แต่แล้วก็ได้ถูกสั่นคลอนโดยแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular sovereignty) ที่มองว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่มอบให้รัฐทำการปกครอง นั่นหมายถึงรัฐมิได้มีอิสระในการใช้อำนาจแต่สังคมก็มีอาจปฏิเสธบทบาทนำของรัฐได้ ในระยะต่อมาแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐตามแนวคิดรัฐนิยมเริ่มลดความเข้มข้นกับการให้ความสำคัญกับอำนาจรัฐลงพร้อมกับเสนอแนวทางใหม่ที่ยอมรับการมีอยู่ของภาคส่วนอื่นในสังคม ตามแนวทางที่เรียกว่า รัฐนิยมแนวใหม่ (Neo-statism) โดยแนวคิดนี้มองว่ารัฐยังคงมีความเป็นอิสระตามอำนาจที่ตนมี เพียงแต่เป็นอิสระที่อยู่ภายใต้กรอบที่กำหนดขึ้นตามโครงสร้างแห่งรัฐโดยที่ยังมีกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมที่เริ่มมีอำนาจเช่นเดียวกัน ดังนั้น การวิเคราะห์บทบาทรัฐตามแนวคิดรัฐนิยมและรัฐนิยมแนวใหม่นี้ จึงสรุปได้ว่า รัฐมีบทบาทหลักและเป็นอิสระในการดำเนินกิจการสาธารณะ โดยที่โครงสร้างรัฐมีส่วนในการกำหนดบทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ แต่ทั้งนี้ความเป็นอิสระที่รัฐมีนั้นมิใช่อิสระตามวิถีดั้งเดิมอีกต่อไปแต่เป็นอิสระที่อยู่ภายใต้กรอบของสังคมและขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ด้วย

ภายใต้ความเป็นพหุสังคมที่นับวันจะยิ่งทวีความหลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก การก้าวเข้าสู่โลกแห่งความทันสมัย (Modernity) ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยท้าทายที่รัฐต้องหาทางออก เพื่อที่จะรับมือกับความท้าทายเหล่านี้ แนวคิดรัฐนิยมที่เคยอธิบายความเป็นรัฐที่มีอำนาจในการจัดการกิจการต่าง ๆ ไม่อาจอธิบายบทบาทรัฐในบริบทปัจจุบันได้อีกต่อไป ประกอบกับฐานคิดในการบริหารงานภาครัฐที่กำลังเคลื่อนตัวเข้าสู่กระบวนการ Governance ส่งผลให้รัฐจำต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตน ในมิตินี้อาจพิจารณาได้ว่าภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมได้เริ่มมีบทบาทในขณะที่รัฐมีกรอบแห่งอำนาจที่ถูกจำกัด รัฐอาจถูกลดบทบาทลงโดยมีภาคส่วนอื่นเคลื่อนตัวเข้าแทนโดยเฉพาอย่างยิ่งในระบบการผลิตบริการสาธารณะที่ปัจจุบันรัฐไม่สามารถผลิตบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยลำพัง รัฐต้องอาศัยพลังในการผลิตจากภาคเอกชนรวมถึงภาคส่วนทางสังคมด้วย จึงอาจคาดการณ์ได้ว่ารัฐมีแนวโน้มที่จะถูกกัดกร่อนอำนาจการผูกขาดการจัดการบริการสาธารณะ และด้วยเหตุนี้เมื่อนำแนวคิดการร่วมผลิตมาวิเคราะห์ห้วงจะพบว่าบทบาทของรัฐจึงเปลี่ยนจากการเป็นผู้ผูกขาดมาเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของสาธารณะโดยการปรับมุมมองที่มีต่อสาธารณะจากการเป็นผู้ให้บริการนำไปสู่การเป็นผู้ร่วมผลิต แน่นอนว่าการดึงสาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมนั้นรัฐย่อมได้ประโยชน์จากการเข้าร่วมในแง่ที่ลดความขัดแย้งในการจัดบริการ ลดต้นทุนการผลิต รวมไปถึงสามารถสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้แก่สาธารณะได้ และสิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญในการเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการร่วมผลิตคือการอำนวยความสะดวกให้เกิดบรรยากาศของการร่วมผลิต ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการบริการสาธารณะให้ไม่ซับซ้อนและสับสน เพื่อให้ง่ายต่อสาธารณะในการเข้าถึงและทำความเข้าใจในกระบวนการ
2. ควรมีการส่งเสริมให้สาธารณะเข้าใจถึงบทบาทการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ โดยการเพิ่มทักษะและศักยภาพการมีส่วนร่วม ผ่านการสร้างความรู้ความเข้าใจ การกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการเข้าร่วม เป็นต้น
3. เมื่อมีการเปิดโอกาสให้สาธารณะเข้าร่วมการผลิตแล้ว ภาครัฐจะต้องเคารพโดยลดการแทรกแซงความคิด ข้อคิดเห็นและการตัดสินใจของสาธารณะ การให้สาธารณะมีประสบการณ์ในการคิดและตัดสินใจ ถือเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่จะต่อยอดไปสู่การมีส่วนร่วมในระดับที่กว้างขวางต่อไป

กล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบาทของรัฐได้มีการปรับเปลี่ยนจากเดิมรัฐมีอำนาจในการดำเนินการกิจการสาธารณะทุกประการ ด้วยเหตุผลเชิงอำนาจดั้งเดิมที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง รัฐจึงมีศักยภาพในการดำเนินการอย่าง

สมบูรณ์ ดังนั้น ในขอบข่ายการจัดบริการสาธารณะจึงเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว กระทั่งมีกระแสแนวคิดและปัจจัยแวดล้อมที่ทำลายภาครัฐ การบริการจากเดิมที่รัฐเคยจัดให้จึงไม่อาจสร้างความพึงพอใจให้แก่สาธารณะได้อีกต่อไป จึงเป็นเหตุให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชนที่มีความพร้อมในทรัพยากรการผลิตมากกว่า แต่ทั้งนี้สังคมมีอาจหันไปพึ่งพาภาคธุรกิจเอกชนได้อย่างเต็มที่เนื่องจากมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในสังคม ดังนั้น ทางออกที่จะช่วยให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นคือการที่สาธารณะเข้าไปมีส่วนร่วม จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบาทภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้สถานะความเป็นรัฐยอมเปลี่ยนแปลงไปด้วยแน่นอนว่ารัฐยังคงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในสังคมดั้งเดิม แต่เป็นบทบาทสำคัญที่มีตัวแสดงอื่นเช่นสาธารณะร่วมมีบทบาทด้วย เป็นไปในลักษณะที่รัฐและสังคมเดินไปพร้อม ๆ กัน ประคับประคอง พึ่งพาอาศัยกัน ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์สูงสุดของสังคมร่วมกัน

2. บทบาทสาธารณะ : จากผู้รับที่เฉื่อยชาสู่การเป็นผู้ร่วมผลิตที่ตื่นตัว

ในส่วนนี้ จะขอทำความเข้าใจเบื้องต้นกับคำว่าสาธารณะที่อาจมีการนิยามที่เปลี่ยนแปลงไป แต่เดิมสาธารณะอาจสื่อถึงประชาชนพลเมืองที่เข้าร่วมในกระบวนการนโยบายหรือกิจกรรมทางการเมือง โดยมีนัยยะที่ใกล้เคียงกับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) ต่อเมื่อมีการขยายขอบเขตของความหมายที่ครอบคลุมไปถึงกลุ่มคนในชุมชน องค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายด้วยดังเช่นตามแนวคิดการร่วมผลิต มีการสื่อความหมายที่ไกลจากการเป็นลูกค้าหรือผู้ใช้บริการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประชาชน องค์กรภาคประชาชนและชุมชนด้วย โดยที่ Pestoff (2012) เรียกตัวแสดงต่าง ๆ เหล่านี้ว่าเป็นภาคส่วนที่สาม (Third sector) ที่มีบทบาทในสังคมนอกเหนือจากภาครัฐและภาคธุรกิจ ดังนั้นความหมายของสาธารณะในที่นี้ จึงหมายรวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐและภาคธุรกิจที่เป็นตัวแสดงที่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการผลิตบริการสาธารณะได้

สำหรับการวิเคราะห์บทบาทสาธารณะในแนวคิดการร่วมผลิตนั้น อาจพิจารณาได้จากข้อเสนอของ Thomas (2012) ที่กล่าวถึงบทบาทของสาธารณะที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานภาครัฐ โดยเสนอว่า ในห้วงที่การบริหารงานภาครัฐกำลังเผชิญกับความท้าทาย สาธารณะได้เริ่มมีบทบาทมากขึ้น โดยอาจทำความเข้าใจคำว่าสาธารณะผ่านการจำแนกตามบทบาทออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. สาธารณะในบทบาทการเป็นลูกค้า/ผู้ใช้บริการ (Customer) เกิดจากการที่ภาครัฐผลิตสินค้าและบริการ โดยที่ปัจเจกจะต้องจ่ายค่าบริการสำหรับสินค้าและบริการนั้น ๆ เนื่องจากเป็นสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง และเมื่อต้องมีการจ่ายค่าบริการ ปัจเจกจึงคาดหวังที่จะได้รับสินค้าหรือบริการอย่างมีคุณภาพจากภาครัฐ เช่นเดียวกับการซื้อสินค้าหรือบริการจากภาคธุรกิจเอกชน ดังนั้น สาธารณะในที่นี้จึงถูกกำหนดบทบาทให้ในฐานะเป็นลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ

2. สาธารณะในบทบาทการเป็นพลเมือง (Citizen) มีจุดเน้นไปยังปัจเจก โดยการส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงสถานะความเป็นพลเมืองของรัฐ ที่ต้องนำตนเองเข้าผูกพันกับรัฐผ่านการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการของภาครัฐ (Public Involvement) โดยมองว่า การมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ประชาชนจะยอมรับในแนวทางนโยบายของรัฐ เนื่องจากประชาชนจะมีส่วนในการเสริมพลังทั้งในด้านข้อมูลและความคิดเห็น ส่งผลให้นโยบายที่รัฐดำเนินการประสบผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น

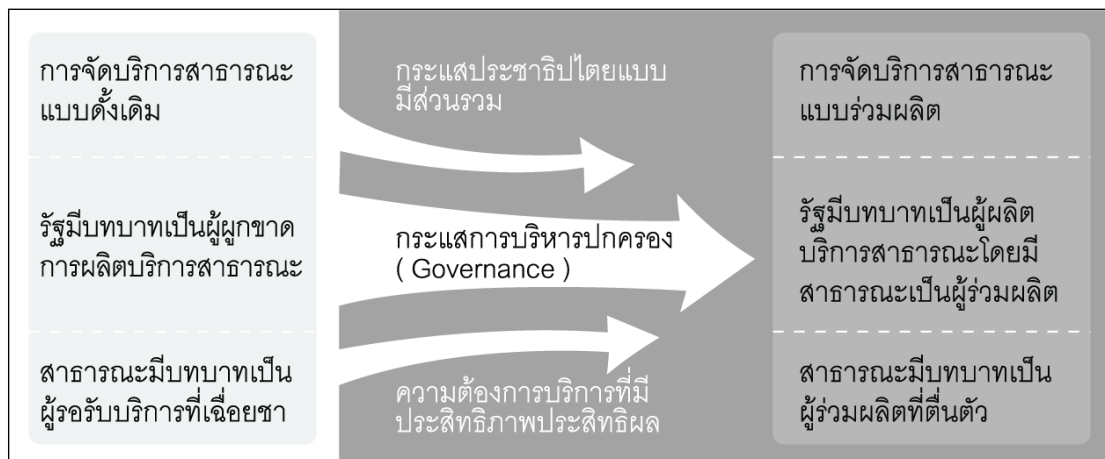
3. สาธารณะในบทบาทการเป็นหุ้นส่วน (Partner) การเป็นหุ้นส่วนร่วมกับภาครัฐ หมายถึง การเข้าไปมีส่วนร่วมหรือช่วยเหลือภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะ อาจด้วยเหตุของการมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Societal responsibilities) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการตระหนักที่ว่า รัฐบาลมีข้อจำกัดในการแก้ปัญหาและสนองต่อความต้องการของสังคม จึงจำเป็นต้องหาทางเสริมกำลังผ่านการเข้าร่วมดำเนินการโดยสาธารณะ ทั้งนี้ ด้วยความคาดหวังว่า หากสาธารณะเข้าร่วมดำเนินการแล้ว ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพของบริการสาธารณะในทิศทางที่ดีขึ้น

หากพิจารณาบทบาททั้งสามในระบบการร่วมผลิตจะพบว่าสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในบทบาทของการเป็นลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่ไม่พอใจในคุณภาพของสินค้าและบริการนั้น ๆ จึงนำไปสู่การเข้าร่วมผลิตกับภาครัฐหรืออาจเกิดขึ้นได้ในบทบาทของการเป็นพลเมืองที่มองว่าพลเมืองของรัฐล้วนแต่มีความต้องการที่จะให้สังคมพัฒนาไปสู่สังคมที่ดีมีความสุข สามารถตอบสนองความต้องการของคนในสังคมได้รวมถึงแก้ไขปัญหาที่สังคมกำลังประสบอยู่และด้วยสังคมที่มีความซับซ้อน ทำให้ภาครัฐไม่มีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการดังกล่าวอย่างทั่วถึง ดังนั้นสาธารณะในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้าร่วมการผลิตบริการเพื่อตอบสนองต่อสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จะเห็นได้ว่าตามแนวคิดการ

ร่วมผลิตได้สะท้อนการทำความเข้าใจกับคำว่าสาธารณะ ในลักษณะที่เป็นการขยายนิยามและบทบาทจากเดิมที่สื่อถึงการเป็นเพียงประชาชนของรัฐไปสู่บทบาทการเป็นลูกค้า การเป็นพลเมืองและการเป็นหุ้นส่วนร่วมกันกับรัฐ

การทำความเข้าใจในบทบาทของสาธารณะสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากแนวคิดการร่วมผลิตได้ว่า สาธารณะได้เปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้รับที่เฉื่อยชาไปสู่การเป็นผู้ร่วมผลิตที่ตื่นตัว การเป็นผู้รับที่เฉื่อยชานั้นสืบเนื่องจากอิทธิพลของแนวทางการจัดบริการสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional public service) ที่เน้นการรวมอำนาจไว้ยังศูนย์กลาง สาธารณะตามแนวทางนี้จึงมีสถานะเป็นผู้รอรับบริการโดยที่ไม่อาจมีสิทธิที่จะต่อรองหรือเรียกร้องในบริการนั้น ๆ ได้ จึงทำได้เพียงใช้บริการที่รัฐจัดหาให้โดยปราศจากความกระตือรือร้นในการช่วยเหลือหรือพัฒนาบริการดังกล่าว รัฐจึงกลายเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการสาธารณะและบางครั้งอาจลุ่มเสี่ยงที่รัฐจะละเลยต่อความต้องการของสังคมได้ สาธารณะจึงเปรียบเสมือนผู้รอรับบริการที่มีความเฉื่อยชา ขาดความตระหนักถึงการมีส่วนร่วม เนื่องจากไม่รู้และไม่เข้าใจว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ได้ในทางใด ในทางกลับกันหากพิจารณาตามแนวทางการจัดบริการสาธารณะภายใต้แนวคิดการร่วมผลิต จะพบว่าบทบาทของสาธารณะมีความแตกต่างจากแนวทางแรกอย่างสิ้นเชิงเนื่องจากด้วยสาธารณะต้องเผชิญกับความไร้ประสิทธิภาพและความไม่แน่นอนในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ จึงเป็นเหตุจูงใจให้เริ่มเข้ามามีบทบาทในกระบวนการโดยอาจกระทำได้ในหลากหลายรูปแบบ มีกรณีตัวอย่างที่สามารถอธิบายบทบาทการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะได้ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทยที่พบว่ามีการดำเนินการสอดคล้องกับแนวคิดการร่วมผลิตมาระยะหนึ่งแล้ว อาทิ การศึกษาของ *Sribun et al. (2017)* ที่อธิบายการมีส่วนร่วมของเครือข่ายประชาชนในการจัดการภัยพิบัติที่ตำบลกรุงชิง อำเภอนบพิตำ จังหวัดนครศรีธรรมราช ในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งเครือข่ายร่วมกับภาครัฐ (องค์การบริหารส่วนตำบลกรุงชิง) เพื่อร่วมกันวางแผน เตรียมความพร้อม ประสานงานเพื่อขอรับและจำหน่ายของบริจาค ดำเนินการซ่อมแซมฟื้นฟูสิ่งสาธารณูปโภคและร่วมประเมินความเสียหาย ซึ่งสามารถอธิบายตามแนวคิดการร่วมผลิตได้ว่าภาคสาธารณะมิได้มีสถานะเป็นผู้รอรับบริการจากภาครัฐเท่านั้น แต่ยังนำตนเข้าร่วมผูกพันในกิจการที่ส่งผลกระทบต่อตนเองและชุมชน จึงผันตัวเป็นผู้ร่วมผลิตที่กระตือรือร้นในการร่วมดำเนินการเพื่อผลลัพธ์คือประสิทธิภาพในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ที่ตนขึ้น

บทสรุป



ภาพที่ 2 แสดงบทบาทรัฐ-สาธารณะที่เปลี่ยนผ่านจากแนวทางดั้งเดิมไปสู่การร่วมผลิต

จากการทำความเข้าใจถึงแนวคิดการร่วมผลิตที่ถือเป็นแนวคิดที่กำลังมีอิทธิพลต่อการอธิบายกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐในกิจการสาธารณะ ในส่วนบทบาทของรัฐและสาธารณะสามารถสรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลง โดยรัฐได้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ผูกขาดการจัดบริการสาธารณะอันเนื่องมาจากกรอบการมองแบบรัฐนิยมไปสู่การมีส่วนร่วม โดยที่รัฐกลายเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดบรรยากาศในการร่วมผลิต ในขณะที่ภาคสาธารณะก็มีการปรับตัวจากการเป็นผู้รับที่เฉื่อยชาและเฉื่อยเมยต่อสิ่งที่รัฐกระทำไปสู่การเป็นผู้ร่วมผลิตที่กระตือรือร้น โดยมีปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้แก่ กระแสแนวคิด Governance การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงความต้องการปรับปรุงคุณภาพบริการสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงบทบาทเช่นนี้ เป็นการเน้นย้ำว่าขอบเขตระหว่างรัฐกับสาธารณะที่เคยถูกขีดเส้นแบ่งไว้นั้นกำลังถูกทำให้พร่าเลือนไป เนื่องด้วยรัฐและสาธารณะกำลังจะกลายเป็นผู้ร่วมดำเนินการที่



จะต้องอาศัยทรัพยากร ความรู้และเทคนิคซึ่งกันและกันเพื่อพัฒนาบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อสังคมได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงในทางวิชาการ แนวคิดที่แบ่งบทบาททั้งสองไว้อย่างชัดเจนนั้นก็มิอาจใช้อธิบายปรากฏการณ์ปัจจุบันได้อย่างครอบคลุม ดังนั้นแนวคิดการร่วมผลิต จึงถือเป็นอีกหนึ่งแนวคิดที่มีประโยชน์ต่อวงวิชาการที่อธิบายการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะได้ดี

เอกสารอ้างอิง

- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: From service-delivery to Co-production*. UK: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2012). From engagement to Co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *International Society for Third Sector Research*, 23(4), 1119-1138.
- Brudney, J. L. & England, R. E. (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59-65.
- Calabro, A. (2010). Governance structures and mechanisms in public service organizations: A review and research agenda. In *governance structures and mechanisms in public service organizations: Theories, evidence and future directions*. Ph.D. Dissertation. University of Rome Tor Vergata.
- OECD. (2011). Together for better public service: Partnering with citizens and civil society. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (new) public governance: A suitable case for treatment?. In S.P. Osborne (ed.), *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Ostrom, E., Parks, R. B., Whitaker, G. P. & Percy, S. L. (1978). The public service production process: A framework for analyzing police service. *Policy Studies Journal*, 7(1), 381-389.
- Percy, S. L., Kiser, L. L., & Park, R. B. (1980). Citizen coproduction: A neglected dimension of public service delivery. *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Indiana.
- Pestoff, V. (2012). Co-Production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence. *International Society for Third-Sector Research*, 23(4), 1102-1118.
- Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1083-1101.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: current research. In P.B. Evans, D. Reuschmeyer & T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sribun, W., Taengsuwan, P., Piromla, P., Prombarn, W., Udomchokechai, S. & Chaicharnyut, A. (2017). People's participation network in disaster management at Tambbon Krung Ching, Amphoe Nopphitam, Nakhon Si Thammarat. *Journal of Yala Rajabhat University*, 12(1), 45-60. (in Thai)
- Thomas, J. C. (2012). *Citizen, customer, partner: Engaging the public in public management*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Whitaker, G. P. (1980). Coproduction: Citizen participation in service delivery. *Public Administration Review*, 40(3), 240-246.