

นวัตกรรมทางการคลังเพื่อการพัฒนารายได้ท้องถิ่น: บทเรียนจากการวิจัยเชิงพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย

ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ¹

บทคัดย่อ

แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทยจะได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจ แต่ความสามารถในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นยังคงถูกจำกัดด้วยกรอบกฎหมาย อำนาจการคลัง และการกำกับจากส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงสำคัญเกี่ยวกับศักยภาพของท้องถิ่นในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังด้วยตนเอง งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและสังเคราะห์กลไกเชิงพื้นที่ของนวัตกรรมทางการคลังที่เอื้อต่อการพัฒนารายได้ท้องถิ่นภายใต้ข้อจำกัดเชิงสถาบันของประเทศไทย โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษาเชิงลึกหลายกรณีร่วมกับการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว เทศบาลเมืองแพร่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม เวทีออกแบบและทดลอง นวัตกรรมร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูลด้านการบริการ และการเงินก่อนและหลังการดำเนินงาน ผลการศึกษาพบว่า นวัตกรรมทางการคลังที่มีศักยภาพในการเพิ่มรายได้ท้องถิ่นมิได้จำกัดอยู่เพียงการจัดเก็บภาษี หรือค่าธรรมเนียมรูปแบบใหม่ หากแต่เป็น “นวัตกรรมทางการคลังแบบผสมผสาน” (hybrid fiscal innovation) ที่บูรณาการนวัตกรรมเชิงรายได้ นวัตกรรมเชิงกระบวนการ และดิจิทัล และนวัตกรรมเชิงพฤติกรรมและการมีส่วนร่วมเข้าด้วยกัน ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะของแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ด้านรายได้มิได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ

¹ อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร <Email: siwaporn@nu.ac.th>

หากขึ้นอยู่กับความพร้อมเชิงกฎหมาย ความสามารถขององค์กร ภาวะผู้นำท้องถิ่น ความร่วมมือของภาคีเครือข่าย และการยอมรับของประชาชน นอกจากนี้ การพัฒนานวัตกรรมยังเผชิญข้อจำกัดจากโครงสร้างการคลังแบบรวมศูนย์ ความไม่แน่นอนของกฎระเบียบ และความท้าทายในการรักษาสมดุลระหว่างการสร้างรายได้กับพันธกิจการให้บริการสาธารณะ บทความนี้เสนอกรอบวิเคราะห์นวัตกรรมทางการคลังเชิงพื้นที่เพื่ออธิบายการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ข้อจำกัดเชิงสถาบัน และเสนอว่าความสำเร็จของนวัตกรรมทางการคลังมิได้เกิดจากเครื่องมือทางการเงินเพียงลำพัง หากแต่เป็นผลของกระบวนการเรียนรู้ การสร้างความชอบธรรม และการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ข้อค้นพบดังกล่าวนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนากลไกทดลองเชิงนโยบาย (policy sandbox) และการสร้างสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันที่เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรมทางการคลังของท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: นวัตกรรมทางการคลัง รายได้ท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลัง ข้อจำกัดเชิงสถาบัน ศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น

Fiscal Innovation for Enhancing Local Government Revenues: Lessons from Area-Based Research on Thai Local Administrative Organizations

Siwaporn Chaicharoen²

ABSTRACT

Although Thai local administrative organizations (LAOs) have continuously been assigned an increasing number of public service responsibilities under the decentralization process, their capacity to generate local revenue remains constrained by legal frameworks, fiscal authority, and central government oversight. This condition has generated an important debate regarding the capacity of local governments to achieve fiscal sustainability on their own. This study aims to examine and synthesize the place-based mechanisms of fiscal innovation that contribute to local revenue development under Thailand's institutional constraints. It employed a qualitative multiple-case study design combined with Participatory Action Research (PAR) in four local administrative organizations: Don Kaew Subdistrict Administrative Organization, Mueang Phrae Municipality, Krabi Provincial Administrative Organization, and Songkhla Provincial Administrative Organization. Data were collected through documentary analysis, in-depth interviews, focus group discussions, co-design and innovation experimentation workshops with stakeholders, and analysis of service and financial data before and after implementation. The findings reveal that fiscal innovations that can enhance local revenue are not limited to the introduction of new taxes or fees. Rather, they constitute "hybrid fiscal innovation," which integrates different types of innovations, including revenue, process, and digital, and behavioral and partici-

² Lecturer, Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Sciences, Naresuan University <Email: siwapornc@nu.ac.th>

patory, under the specific conditions of each locality. However, revenue outcomes do not emerge automatically; instead, they depend on legal readiness, organizational capacity, local leadership, collaboration among network partners, and public acceptance. In addition, the development of fiscal innovation continues to face constraints arising from a centralized fiscal structure, regulatory uncertainty, and the challenge of balancing revenue generation with local governments' public service mission. This article proposes an analytical framework for place-based fiscal innovation to explain how local administrative organizations adapt under institutional constraints. It argues that the success of fiscal innovation does not result from financial instruments alone but from processes of learning, legitimacy-building, and relationship management among local stakeholders. These findings lead to policy recommendations for developing policy sandbox mechanisms and creating an institutional environment conducive to the sustainable development of local fiscal innovation.

Keywords: Fiscal Innovation, Local Government Revenue, Fiscal Decentralization, Institutional Constraints, Local Fiscal Capacity

บทนำ

ในหลายประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่เป็น “รัฐใกล้ประชาชน” ที่สามารถตอบสนองปัญหาเชิงพื้นที่ได้อย่างยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งท้องถิ่นกลับมีข้อจำกัดด้านอำนาจและทรัพยากรในการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเอง ความย้อนแย้งดังกล่าวสะท้อน “ภาวะกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์” (incomplete decentralization) ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับภารกิจด้านบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้น ภายใต้ข้อจำกัดด้านรายได้และการกำกับจากรัฐส่วนกลางอันนำไปสู่ภาวะ “ความไม่สมดุลแนวดิ่ง” (vertical fiscal imbalance) และความเปราะบางทางการคลัง (fiscal vulnerability) ซึ่งเป็นโจทย์สำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) ในหลายประเทศ (Oates, 1972; Oates, 1999; Bird & Smart, 2002) ภายใต้กรอบคิดการคลังสาธารณะ การจัดสรรหน้าที่และเครื่องมือทางการคลังที่เหมาะสมกับระดับรัฐบาลถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ และความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (Musgrave, 1959; Oates, 1972)

ในบริบทประเทศไทย ประเด็นสำคัญที่ยังเป็นข้อถกเถียงในวงวิชาการด้านการกระจายอำนาจคือ แม้รัฐไทยจะดำเนินนโยบายกระจายอำนาจมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 แต่อำนาจในการกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี ตลอดจนรูปแบบการจัดหารายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงถูกกำกับโดยหน่วยงานส่วนกลางในระดับสูง ทั้งด้านประเภทแหล่งรายได้ อัตราภาษี/ค่าธรรมเนียม และรูปแบบการจัดเก็บทำให้ความเป็นอิสระทางภาษี (tax autonomy) และความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดเมื่อเทียบกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ (Tanchai, 2015; Krueathep et al., 2020) เงื่อนไขดังกล่าวสะท้อน “ช่องว่างเชิงสถาบัน” (institutional gap) ระหว่างความคาดหวังต่อบริการสาธารณะในพื้นที่กับความสามารถในการระดมรายได้ด้วยตนเอง (North, 1990; Scott, 2014) และส่งผลทำให้การพัฒนาวัตกรรมการคลังต้องดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขของรัฐรวมศูนย์ที่ยังคงมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับพื้นที่

ในอีกมิติหนึ่ง ข้อจำกัดทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นเพียงผลของข้อจำกัดทางเทคนิค หากยังสะท้อน “ความไม่สมดุลเชิงอำนาจ” (power asymmetry) ระหว่างรัฐส่วนกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งส่วนกลางยังคงมีอำนาจกำหนดกติกาทางการคลัง ขณะที่ท้องถิ่นต้องรับภาระด้านบริการสาธารณะ

เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เงื่อนไขดังกล่าวทำให้นวัตกรรมทางการคลังกลายเป็นทั้ง “พื้นที่การปรับตัว” และ “พื้นที่การต่อรอง” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ (Smoke, 2015; Faguet, 2014)

ผลจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างดังกล่าวทำให้ อปท. จำนวนมากต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนและการจัดสรรจากส่วนกลางในสัดส่วนสูง และมีความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงทางการคลังเมื่อเผชิญการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างประชากร เช่น เมืองขนาดกลาง-ขนาดเล็กที่ต้องแบกรับต้นทุนบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ฐานภาษีและกิจกรรมเศรษฐกิจในพื้นที่ไม่ขยายตัวเร็วพอ (Bird & Smart, 2002) ในเชิงทฤษฎี ความเปราะบางดังกล่าวไม่ใช่เพียง “ปัญหาหารายได้ไม่พอ” แต่เป็นปัญหา “ความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและความยั่งยืนของบริการ” ภายใต้ข้อจำกัดด้านอำนาจและสถาบัน (Oates, 1999; Faguet, 2014)

แนวทางดั้งเดิมในการเพิ่มรายได้ท้องถิ่นมักถูกตีความว่าเท่ากับ “การเพิ่มภาษี/ค่าธรรมเนียม” หรือ “ขยายฐานจัดเก็บ” อย่างไรก็ดี ในระบบที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บจำกัด ทางเลือกดังกล่าวมักมีข้อจำกัดทั้งทางกฎหมายและความชอบธรรมทางสังคม (legitimacy) โดยเฉพาะเมื่อประชาชนรับรู้ว่ารระบบจัดเก็บไม่เป็นธรรม ไม่โปร่งใส หรือไม่สะท้อนคุณภาพบริการที่ได้รับ (Suchman, 1995; Tanchai, 2015; Tyler, 1990) งานวิจัยด้านการยอมรับการจัดเก็บและการปฏิบัติตาม (tax compliance) ชี้ว่า “ความสมัครใจ” และ “ความไว้วางใจ” เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้รายได้มีเสถียรภาพยั่งยืน มิใช่เพียงการเพิ่มอัตราเรียกเก็บ (Alm, 2012; Kirchler, 2007) แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางการกำกับดูแลเชิงพฤติกรรม (behavioral governance) ซึ่งให้ความสำคัญกับการออกแบบแรงจูงใจ ความสะดวก และสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันที่เอื้อต่อความร่วมมือของประชาชน มากกว่าการใช้มาตรการบังคับเพียงอย่างเดียว (Thaler & Sunstein, 2008)

ภายใต้บริบทดังกล่าว การพัฒนารายได้ท้องถิ่นจึงไม่ใช่เพียงคำถามว่า “จะหารายได้เพิ่มอย่างไร” แต่ยังเป็นคำถามว่า “จะสร้างรายได้โดยไม่ลดทอนคุณค่าสาธารณะได้อย่างไร” แนวคิด “นวัตกรรมทางการคลัง” (fiscal innovation) จึงมีนัยสำคัญในฐานะพื้นที่ทางเลือกที่ช่วยให้ท้องถิ่นเพิ่มศักยภาพการหารายได้ และลดภาระงบประมาณโดยไม่จำกัดอยู่เพียง “เครื่องมือรายได้แบบเดิม” แต่ครอบคลุมการออกแบบบริการสาธารณะเชิงสร้างสรรค์ การปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บและบริหารการคลัง การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและข้อมูล และการออกแบบมาตรการเชิงพฤติกรรมเพื่อเพิ่มการยอมรับและความร่วมมือของประชาชน

(Hartley, 2005; Dunleavy et al., 2006; OECD, 2017) ในกรอบการบริหารภาครัฐร่วมสมัย นวัตกรรมมิใช่เพียงสิ่งประดิษฐ์เชิงเทคนิค หากเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนการ นโยบาย และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่มุ่งสร้าง “คุณค่าสาธารณะ” (public value) และความยั่งยืนของระบบบริการสาธารณะ (Osborne & Brown, 2011; Moore, 1995)

ในอีกด้านหนึ่ง การพัฒนารายได้ท้องถิ่นมิได้เป็นเพียงประเด็นด้านเทคนิคทางการคลัง หากยังเป็นประเด็นเชิงการเมืองและสังคมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายต้นทุนและผลประโยชน์ระหว่างรัฐ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ การกำหนดค่าธรรมนิยม การจัดเก็บรายได้จากบริการสาธารณะ หรือการระดมทรัพยากรจากภาคประชาชน ล้วนเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความชอบธรรม ความไว้วางใจ และการยอมรับทางสังคม (Suchman, 1995; Tyler, 1990) ดังนั้นความสำเร็จของนวัตกรรมทางการคลังจึงมิได้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพเชิงระบบและทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ผลประโยชน์ และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

การเกิดขึ้นของนวัตกรรมทางการคลังในท้องถิ่นมิได้เป็นกระบวนการเชิงเส้น หากแต่เป็น “กระบวนการเชิงพื้นที่และเชิงสถาบัน” ที่ต้องต่อรองกับกติกา ทรัพยากร และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ (North, 1990; Ostrom, 1990) ในมุมมองสถาบันนิยม อปท. ต้องสร้างความชอบธรรมต่อการเปลี่ยนแปลง (legitimation) ขณะเดียวกันก็ต้องจัดการแรงกดดันให้ทำงานเหมือนกันตามแบบแผนส่วนกลาง (isomorphism) ซึ่งอาจลดทอนความริเริ่มเชิงพื้นที่ (DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2014) นัยสำคัญคือ นวัตกรรมทางการคลังที่ “ทำได้จริง” มักเป็นนวัตกรรมแบบผสมผสานและเชิงปรับตัว (adaptive and hybrid fiscal innovation) ที่เชื่อมรายได้ กระบวนการ เทคโนโลยี และพฤติกรรมเข้าด้วยกันภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายและความคาดหวังของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งนวัตกรรมทางการคลังของท้องถิ่นไทยมิได้มีลักษณะ “พลิกโฉม” (disruptive innovation) หากเป็นนวัตกรรมแบบ “ปรับตัว” (adaptive innovation) ที่ค่อย ๆ สร้างพื้นที่ทางเลือกใหม่ภายใต้ข้อจำกัดของระบบเดิม (Osborne & Brown, 2011; OECD, 2017)

แม้งานศึกษาด้านการพัฒนารายได้ท้องถิ่นในประเทศไทยจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ส่วนใหญ่มุ่งเน้นการเสนอแนวทางปรับปรุงระบบภาษี การพัฒนาฐานข้อมูลรายได้ หรือการประเมินประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ขณะที่ยังมี

งานศึกษาเชิงประจักษ์ไม่มากนักที่อธิบายว่า “กลไก” ของการพัฒนา ทดลอง และดำเนินการนวัตกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ข้อจำกัดเชิงสถาบันได้อย่างไร โดยเฉพาะงานที่วิเคราะห์ความแตกต่างตามบริบทบริการสาธารณะและขนาดองค์กรอย่างเป็นระบบ (Krueathep et al., 2020; Krueathep, 2022) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ช่องว่างองค์ความรู้มีได้อยู่ที่คำถามว่า “นวัตกรรมทางการคลังคืออะไร” เพียงอย่างเดียว หากแต่อยู่ที่คำถามเชิงปฏิบัติการว่า “นวัตกรรมทางการคลังทำงานอย่างไร ในเงื่อนไขพื้นที่ที่แตกต่างกัน” และ “อะไรคือเงื่อนไขเชิงสถาบัน-เชิงพฤติกรรมที่ทำให้เพิ่มรายได้ได้จริง” (Faguet, 2014; Kirchler, 2007) รวมทั้งยังขาดองค์ความรู้ที่อธิบายบทบาทของภาวะผู้นำ การสร้างความชอบธรรม และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อความสำเร็จของนวัตกรรมทางการคลังในบริบทของประเทศไทย

บทความนี้มุ่งเติมเต็มช่องว่างดังกล่าวด้วยการใช้แนวทางวิจัยเชิงพื้นที่ (area-based research) ที่เน้นการเรียนรู้จากบริบทจริง และการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) เพื่อทำความเข้าใจทั้งกลไก “กระบวนการ” และ “ผลลัพธ์” ของนวัตกรรมทางการคลังในสภาพจริง มากกว่าการวิเคราะห์เชิงเอกสารเพียงมิติเดียว (Reason & Bradbury, 2008; Yin, 2018) การออกแบบการศึกษารูปแบบกรณีศึกษาเชิงลึกหลายกรณี (multiple case studies) ช่วยให้เห็นความแตกต่างและความเหมือนของกลไกการสร้างรายได้ภายใต้ประเภทบริการและเงื่อนไขพื้นที่ที่หลากหลาย (Yin, 2018)

ในเชิงประจักษ์บทความนี้ศึกษากรณี อบท. 4 แห่ง ที่มีบริบทบริการสาธารณะและเงื่อนไขเชิงพื้นที่แตกต่างกัน ได้แก่ (1) อบต.ดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ (บริการสุขภาพชุมชน) (2) เทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ (ระบบขนส่งสาธารณะท้องถิ่น) (3) อบจ.กระบี่ จังหวัดกระบี่ (พิพิธภัณฑ์และแหล่งเรียนรู้ท้องถิ่น) และ (4) อบจ.สงขลา จังหวัดสงขลา (บริการการแพทย์ฉุกเฉิน) การเลือกกรณีดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่ออธิบาย “ความเป็นบริบทจำเพาะ” (context-specificity) ของนวัตกรรมทางการคลัง และตรวจสอบว่าเครื่องมือเชิงรายได้ เชิงกระบวนการ เชิงพฤติกรรม และเชิงธรรมาภิบาลถูกผสมผสานกันอย่างไรในบริการแต่ละประเภท (Ostrom, 1990; Hartley, 2005; Yin, 2018)

ในเชิงวิชาการบทความนี้เสนอข้อโต้แย้งสำคัญว่า นวัตกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมิได้เป็นเพียงกระบวนการเพิ่มรายได้ หากเป็นกระบวนการปรับตัวเชิงสถาบันภายใต้ข้อจำกัดของรัฐรวมศูนย์ ซึ่งต้องอาศัย

การผสมผสานระหว่างนวัตกรรมเชิงรายได้ เชิงกระบวนการ เชิงพฤติกรรม และการสร้างความชอบธรรมทางสังคมเข้าด้วยกัน ความสำเร็จของนวัตกรรมจึงมีได้ ขึ้นอยู่กับ “เครื่องมือทางการคลัง” เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความคาดหวังของประชาชน และเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ด้วย นอกจากนี้ การเปรียบเทียบกรณีศึกษาที่มีประเภทบริการ สาธารณะและเงื่อนไขเชิงพื้นที่แตกต่างกัน ยังช่วยให้เห็นว่า รูปแบบและความสำเร็จของนวัตกรรมทางการคลังมีได้ขึ้นอยู่กับเครื่องมือทางการเงินเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเชิงสถาบัน ความชอบธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละพื้นที่ด้วย

วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาลักษณะ รูปแบบ และประเภทของนวัตกรรมทางการคลัง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาขึ้นเพื่อเพิ่มรายได้และลดข้อจำกัดทางการคลังภายใต้บริบทเชิงพื้นที่และข้อจำกัดเชิงสถาบันของประเทศไทย
- (2) เพื่อวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาและการทดลองใช้นวัตกรรมทางการคลัง ในบริบทเชิงพื้นที่ ตั้งแต่การกำหนดปัญหา การออกแบบนวัตกรรม การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไปจนถึงการดำเนินการเชิงปฏิบัติการในระดับพื้นที่
- (3) เพื่อประเมินผลลัพธ์ของนวัตกรรมทางการคลังต่อการพัฒนารายได้ท้องถิ่น คุณภาพบริการสาธารณะ และการเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) เพื่อสังเคราะห์บทเรียนและข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนา ขยายผล และประยุกต์ใช้นวัตกรรมทางการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดของการวิจัยนี้ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานว่า นวัตกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เกิดจากการออกแบบเครื่องมือทางการเงินเพียงอย่างเดียว หากเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงพื้นที่ ข้อจำกัดเชิงสถาบัน ภาวะผู้นำท้องถิ่นและเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งร่วมกันกำหนดความสามารถขององค์กรในการพัฒนา ทดลอง และนำนวัตกรรมทางการคลังไปใช้ภายใต้เงื่อนไขของระบบการคลังแบบรวมศูนย์ของประเทศไทย

กรอบแนวคิดนี้มองนวัตกรรมทางการคลังในฐานะ “กระบวนการเชิงสถาบัน” (institutional process) ที่ประกอบด้วยกระบวนการปัญหา การออกแบบร่วม การทดลองเชิงพื้นที่ การเรียนรู้และปรับตัว และการพัฒนาเข้าสู่ระบบงานปกติ โดยผลลัพธ์ของนวัตกรรมมิได้สะท้อนเฉพาะการเพิ่มรายได้ หากยังครอบคลุมการยกระดับบริการสาธารณะ การเรียนรู้ขององค์กร และความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

กรอบแนวคิดประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ ที่เชื่อมโยงกันเป็นลำดับเหตุและผล ได้แก่

1. บริบทเชิงพื้นที่ (area-based context) ได้แก่ โครงสร้างเศรษฐกิจ ประชากร ลักษณะบริการสาธารณะ ความต้องการของประชาชน และทุนทางสังคม ซึ่งกำหนดปัญหา ศักยภาพ และโอกาสในการพัฒนานวัตกรรมของแต่ละพื้นที่

2. ข้อจำกัดและโอกาสเชิงสถาบัน (institutional constraints and opportunities) ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างรายได้ และระบบกำกับดูแลจากส่วนกลาง ซึ่งกำหนดระดับความยืดหยุ่นทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Faguet, 2014; Smoke, 2015)

3. ภาวะผู้นำและธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย (local leadership and collaborative governance) ซึ่งครอบคลุมบทบาทของผู้นำท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาชน และสถาบันการศึกษา (Ansell & Gash, 2008)

4. กระบวนการนวัตกรรมทางการคลัง (fiscal innovation process) ประกอบด้วย การระบุปัญหา การออกแบบร่วม การทดลองเชิงพื้นที่ การเรียนรู้และปรับตัว และการพัฒนาเข้าสู่ระบบงานปกติ ซึ่งสะท้อนลักษณะของการเรียนรู้เชิงสถาบันอย่างต่อเนื่อง

5. นวัตกรรมทางการคลังแบบผสมผสาน (hybrid fiscal innovation) ซึ่งบูรณาการนวัตกรรมด้านรายได้ (revenue innovation) นวัตกรรมด้านกระบวนการ (process innovation) นวัตกรรมเชิงพฤติกรรม (behavioral innovation) และนวัตกรรมด้านธรรมาภิบาล (governance innovation)

6. ความชอบธรรมและการยอมรับของสาธารณะ (legitimacy and public acceptance) ซึ่งเกิดจากความโปร่งใส ความเป็นธรรม การรับรู้คุณค่าของบริการ และความไว้วางใจของประชาชนต่อองค์กร (Suchman, 1995)

7. ผลลัพธ์ (outcomes) ครอบคลุม 3 มิติ ได้แก่ ผลลัพธ์ทางการเงิน (fiscal outcomes) ผลลัพธ์ด้านบริการสาธารณะ (service outcomes) และผลลัพธ์เชิงสถาบัน (institutional outcomes)

8. ความยั่งยืนและการขยายผล (sustainability and scaling) ซึ่งสะท้อนความสามารถในการรักษาและต่อยอดนวัตกรรมผ่านการพัฒนากลไกสนับสนุนการปรับปรุงกฎระเบียบ การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ และการขยายผลสู่พื้นที่อื่น โดยสรุป กรอบแนวคิดนี้เสนอว่า ความสำเร็จของนวัตกรรมทางการคลังมิได้ขึ้นอยู่กับเครื่องมือทางการเงินเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการประสานบริบทพื้นที่ ข้อจำกัดเชิงสถาบัน ภาวะผู้นำ และความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) ร่วมกับการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed methods research) โดยใช้การศึกษาเชิงกรณีแบบหลายกรณี (multiple case studies) เพื่อศึกษากระบวนการพัฒนา ทดลอง และประเมินผลนวัตกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในบริบทการให้บริการสาธารณะที่แตกต่างกัน มุ่งทำความเข้าใจกลไกเชิงพื้นที่และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนวัตกรรมทางการคลังจากการปฏิบัติจริงในพื้นที่

การวิจัยดำเนินการระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ.2566 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ.2567 ภายใต้โครงการวิจัยการพัฒนา นวัตกรรมทางการคลังเพื่อการพัฒนา รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Chaicharoen, Jaikampan, & Wattatham, 2024) โดยคัดเลือกกรณีศึกษาด้วยวิธี maximum variation case selection เพื่อสะท้อนถึงความหลากหลายของประเภทบริการสาธารณะ ระดับองค์กร และรูปแบบนวัตกรรมทางการคลัง ประกอบด้วย (1) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ ด้านบริการสุขภาพชุมชน (2) เทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ ด้านระบบขนส่งสาธารณะ (3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ ด้านการบริหารจัดการพิพิธภัณฑสถานและแหล่งเรียนรู้ และ (4) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ด้านบริการการแพทย์ฉุกเฉิน

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลังและผู้ปฏิบัติงานด้านบริการสาธารณะ ผู้แทนภาคีเครือข่าย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนผู้ใช้บริการ โดยใช้การคัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาและดำเนินนวัตกรรมทางการคลังในแต่ละพื้นที่

การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ประกอบด้วย (1) การวิเคราะห์เอกสาร เช่น แผนพัฒนาท้องถิ่น งบประมาณ รายงานทางการคลัง และเอกสารเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง (2) การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และภาคีเครือข่าย (3) การประชุมเชิงปฏิบัติการและเวทีเรียนรู้ตามแนวทาง PAR และ (4) การสังเกตการณ์เชิงปฏิบัติการในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีการสำรวจข้อมูลภาคสนามเพื่อประเมินศักยภาพการพัฒนารายได้ ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ และการยอมรับต่อนวัตกรรมทางการคลังในแต่ละกรณีศึกษา รวมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินของ อบท. เพื่อเปรียบเทียบผลลัพธ์ก่อนและหลังการทดลองนวัตกรรม

เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย คณะผู้วิจัยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (data triangulation) การตรวจสอบข้อมูลกับผู้ใช้ข้อมูล (member checking) และการอภิปรายผลร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ ข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้ามกรณี (cross-case analysis) โดยใช้กรอบแนวคิดการวิจัยเป็นแนวทางในการวิเคราะห์บริบท กระบวนการ และผลลัพธ์ของนวัตกรรมทางการคลัง ภายใต้บริบทเชิงพื้นที่และข้อจำกัดเชิงสถาบันเฉพาะของแต่ละพื้นที่

ผลการวิจัย

1. ลักษณะ รูปแบบ และประเภทของนวัตกรรมทางการคลัง

การศึกษารณียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ ด้านบริการสุขภาพ 2) เทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ ด้านระบบขนส่งสาธารณะ 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ ด้านการบริหารจัดการพิพิธภัณฑสถานเรือหลวงลันตา และ 4) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ด้านการระดมทุนเพื่อบริการการแพทย์ฉุกเฉิน โดยแต่ละพื้นที่สะท้อนรูปแบบนวัตกรรมทางการคลังที่แตกต่างกันตามลักษณะบริการสาธารณะและฐานทรัพยากรขององค์กร ผลการศึกษพบว่านวัตกรรมทางการคลังของท้องถิ่นมีลักษณะเป็น “Hybrid Fiscal Innovation” ที่บูรณาการนวัตกรรมหลายประเภทเข้าด้วยกัน ได้แก่ 1) นวัตกรรมด้านรายได้ (revenue innovation) โดย อบท. มีการสร้างแหล่งรายได้ใหม่หรือเพิ่มมูลค่าบริการสาธารณะ 2) นวัตกรรมด้านกระบวนการ (process innovation) โดย อบท. มีการปรับปรุงกระบวนการให้บริการด้วยเทคโนโลยีหรือวิธีใหม่ 3) นวัตกรรมด้านพฤติกรรม (behavioral innovation) โดย อบท. ใช้มาตรการจูงใจและการสื่อสารเพื่อสร้างการยอมรับของประชาชน และ 4) นวัตกรรมด้านธรรมาภิบาล

(governance innovation) โดย อบท. สร้างเครือข่ายและความร่วมมือข้ามภาคส่วน เพื่อระดมทรัพยากร โดยแต่ละกรณีศึกษามีรายละเอียด ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่: นวัตกรรมทางการคลัง ด้านบริการสุขภาพ ผลการศึกษาพบว่า อบต.ดอนแก้ว พัฒนานวัตกรรมทางการคลัง แบบผสมผสานเพื่อรับมือกับข้อจำกัดด้านงบประมาณในการดำเนินงานศูนย์ธาราบ้ำบัด และการแพทย์แผนไทย โดยพัฒนาหลักสูตรการเรียนรู้ระยะสั้นด้านสุขภาพ และการแพทย์แผนไทยเพื่อสร้างแหล่งรายได้ใหม่จากค่าลงทะเบียนอบรม ควบคู่กับการปรับปรุงกระบวนการให้บริการผ่านระบบนัดหมายออนไลน์และการบริหารต้นทุน อย่างเป็นระบบ นวัตกรรมดังกล่าวสะท้อนการบูรณาการระหว่างนวัตกรรมด้านรายได้ ด้านกระบวนการ ด้านพฤติกรรม และด้านธรรมาภิบาล ผ่านการกำหนดค่าลงทะเบียน ในอัตราส่งเสริมการตลาด การสร้างการรับรู้แก่ประชาชน และความร่วมมือระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรทางการแพทย์ นักวิชาการ และเครือข่าย สุขภาพในพื้นที่ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างความยั่งยืนทางการเงินควบคู่กับการยกระดับคุณภาพบริการสุขภาพชุมชน

2) เทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่: นวัตกรรมทางการคลังด้านระบบขนส่ง สาธารณะ ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลเมืองแพร่พัฒนานวัตกรรมทางการคลัง ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล “Phrae Transit” เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลการเดินทาง การจองรถ รางท่องเที่ยว และบริการรถโดยสารสาธารณะ โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นกลไก สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ การจัดเก็บข้อมูล และการพัฒนารูปแบบ รายได้จากระบบขนส่งสาธารณะ นวัตกรรมดังกล่าวสะท้อนการผสมผสานระหว่าง นวัตกรรมด้านกระบวนการและด้านรายได้ ควบคู่กับการใช้เครื่องมือสื่อสารดิจิทัล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางของประชาชน ขณะเดียวกันยังอาศัยความร่วมมือระหว่างเทศบาล ผู้ประกอบการขนส่ง และภาค การท่องเที่ยวในพื้นที่ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า นวัตกรรมในกรณีนี้มีลักษณะเป็น adaptive innovation ที่ต้องปรับตัวอย่างต่อเนื่องภายใต้ข้อจำกัดด้านกฎหมาย และการกำกับดูแลจากส่วนกลาง

3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่: นวัตกรรมทางการคลังด้านการบริหาร จัดการพิพิธภัณฑสถาน ผลการศึกษาพบว่า อบจ.กระบี่พัฒนานวัตกรรมทางการคลัง เพื่อเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการพิพิธภัณฑสถานเรือหลวงลันตา จากเดิมที่พึ่งพา งบประมาณภาครัฐเป็นหลัก ไปสู่การสร้างกลไกรายได้ผ่านการศึกษาความเป็นไปได้ ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชมและการประเมินความเต็มใจจ่ายของผู้เข้าชม

นวัตกรรมดังกล่าวสะท้อนนวัตกรรมด้านรายได้ควบคู่กับนวัตกรรมด้านการระดมทุน และด้านพฤติกรรมผ่านการปรับปรุงระบบบริหารจัดการ การประชาสัมพันธ์ และการเชื่อมโยงพหุวัฒนธรรมกับเส้นทางท่องเที่ยวของจังหวัด โดยมุ่งสร้างสมดุลระหว่างการสร้างรายได้กับการรักษาคุณค่าสาธารณะของแหล่งเรียนรู้ จึงเป็นตัวอย่างของนวัตกรรมทางการคลังเชิงคุณค่าสาธารณะ (public value-based fiscal innovation) ที่มุ่งสู่ความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

4) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา: นวัตกรรมทางการคลังด้านการระดมทุนเพื่อบริการการแพทย์ฉุกเฉิน ผลการศึกษาพบว่า อบจ.สงขลาพัฒนานวัตกรรมทางการคลังผ่านการสร้างกลไกการระดมทุนสาธารณะเพื่อสนับสนุนระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่มีต้นทุนสูงและไม่สามารถพึ่งพาการจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรงได้ นวัตกรรมดังกล่าวสะท้อนนวัตกรรมด้านธรรมาภิบาลและด้านพฤติกรรมอย่างเด่นชัด ผ่านการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ตลอดจนการใช้ช่องทางดิจิทัลเพื่อประชาสัมพันธ์ และสร้างแรงจูงใจในการบริจาค แม้รายได้จากการระดมทุนยังมีสัดส่วนไม่สูงเมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมด แต่กรณีศึกษานี้สะท้อนการพัฒนารูปแบบการร่วมจัดหาทรัพยากร (co-financing) ที่ช่วยเพิ่มความยั่งยืนทางการคลังและการมีส่วนร่วมของสังคมต่อบริการสาธารณะในระยะยาว

2 กระบวนการพัฒนาและทดลองนวัตกรรมทางการคลัง

ผลการศึกษาพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่ง จะมีบริบทการให้บริการสาธารณะและเป้าหมายทางการคลังแตกต่างกัน แต่กระบวนการพัฒนานวัตกรรมทางการคลังมีลักษณะร่วมกันในฐานะ “กระบวนการเรียนรู้เชิงสถาบัน” (institutional learning process) ที่ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การระบุปัญหา การออกแบบร่วม การทดลองเชิงพื้นที่ การเรียนรู้และปรับตัว และการพัฒนาเข้าสู่ระบบงานปกติ โดยแต่ละขั้นตอนสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงพื้นที่ ข้อจำกัดเชิงสถาบัน ภาวะผู้นำ และเครือข่ายความร่วมมือที่แตกต่างกัน

1) การระบุปัญหาและข้อจำกัดทางการคลัง (problem identification) จุดเริ่มต้นของนวัตกรรมทางการคลังในทุกกรณีศึกษามีได้เกิดจากความต้องการสร้างรายได้เพียงอย่างเดียว หากเกิดจากการเผชิญข้อจำกัดในการจัดบริการสาธารณะภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด อบต.ดอนแก้วเผชิญภาวะต้นทุนของศูนย์ธาราบ้ำบัด และการแพทย์แผนไทยที่สูงเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ใช้บริการ ขณะที่เทศบาลเมืองแพร่

ประสบปัญหาประสิทธิภาพของระบบขนส่งสาธารณะและการจัดเก็บรายได้จากบริการขนส่งที่ยังไม่เป็นระบบ ส่วน อบจ. กระบี่มีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลพิพิธภัณฑ์เรือหลวงลันตาโดยไม่มีแหล่งรายได้รองรับอย่างชัดเจน ขณะที่ อบจ.สงขลา ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการสนับสนุนระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินระดับจังหวัด เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบทั้ง 4 กรณี พบว่า ปัญหาทางการคลังมิได้เกิดจากการขาดรายได้โดยตรง แต่เกิดจาก “ความไม่สมดุลระหว่างภารกิจสาธารณะกับทรัพยากรทางการคลัง” ทำให้องค์กรต้องแสวงหากลไกใหม่ในการลดภาระงบประมาณ เพิ่มรายได้ หรือระดมทรัพยากรจากภายนอกเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน

2) การออกแบบร่วมและการสร้างความร่วมมือ (co-design) ภายหลังการระบุปัญหา ทุกพื้นที่ใช้กระบวนการออกแบบนวัตกรรมร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน แทนการกำหนดแนวทางโดยองค์กรเพียงฝ่ายเดียว อบต.ดอนแก้ว ทำงานร่วมกับบุคลากรทางการแพทย์ นักวิจัย และเครือข่ายสุขภาพในการพัฒนาหลักสูตรสุขภาพ ขณะที่เทศบาลเมืองแพร่ร่วมออกแบบระบบ Phrae Transit กับผู้ประกอบการขนส่งและภาคการท่องเที่ยว ส่วน อบจ.กระบี่ใช้ข้อมูลจากผู้เข้าชมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกแบบแนวทางจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิพิธภัณฑ์ และ อบจ.สงขลา ร่วมพัฒนารูปแบบการระดมทุนกับภาคประชาชนและภาคเอกชน ผลการศึกษานี้สะท้อนว่า ภาวะผู้นำท้องถิ่นและธรรมาภิบาลแบบเครือข่ายมีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนนวัตกรรม เนื่องจากนวัตกรรมทางการคลังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย การออกแบบร่วมจึงช่วยเพิ่มความเป็นเจ้าของร่วม (ownership) ลดแรงต้าน และเพิ่มโอกาสในการนำไปสู่การปฏิบัติจริง

3) การทดลองเชิงพื้นที่ (experimentation) ทุกกรณีศึกษามีการทดลองนวัตกรรมในพื้นที่จริงก่อนการขยายผล อบต.ดอนแก้วทดลองจัดหลักสูตรสุขภาพและธาราบำบัดจำนวน 2 รุ่น เพื่อประเมินความสนใจและความเต็มใจจ่ายของผู้เข้าร่วมเทศบาลเมืองแพร่ทดลองใช้ระบบจองรถรางท่องเที่ยว และแพลตฟอร์มดิจิทัล รวมถึงการทดลองใช้ระบบจองรถสองแถวของผู้ประกอบการภาคเอกชนเพื่อทดสอบความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการและจัดเก็บรายได้ ขณะที่ อบจ.กระบี่ทดลองประเมินศักยภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชมพิพิธภัณฑ์จากข้อมูลผู้ใช้บริการจริง และ อบจ.สงขลาทดลองใช้กลไกการระดมทุนสาธารณะผ่านช่องทางออนไลน์และกิจกรรมประชาสัมพันธ์ เมื่อเปรียบเทียบทั้ง 4 กรณี จะเห็นว่าการทดลองมิได้มุ่งพิสูจน์ความสำเร็จของนวัตกรรมเพียงอย่างเดียว แต่เป็นกระบวนการสร้างข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับการตัดสินใจเชิงนโยบายในอนาคต ทำให้นวัตกรรมทางการคลัง

มีลักษณะเป็นการทดลองเชิงนโยบาย (policy sandbox) มากกว่าการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

4) การเรียนรู้และปรับตัว (learning and adaptation) ผลการศึกษาพบว่านวัตกรรมทุกกรณีต้องอาศัยการปรับตัวอย่างต่อเนื่องตามผลตอบรับของผู้ใช้บริการและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจริง อบต.ดอนแก้วต้องปรับรูปแบบหลักสูตรและกำหนดอัตราค่าลงทะเบียนให้เหมาะสมกับความสามารถในการจ่ายของประชาชน เทศบาลเมืองแพร่ต้องปรับปรุงระบบการให้บริการและข้อมูลการเดินทางให้ตอบสนองต่อพฤติกรรมผู้โดยสารมากขึ้น ส่วน อบจ.กระบี่ ต้องสร้างสมดุลระหว่างการจัดเก็บค่าธรรมเนียมกับการรักษาบทบาทพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติในฐานะแหล่งเรียนรู้สาธารณะ ขณะที่ อบจ.สงขลาต้องปรับวิธีการสื่อสารและสร้างแรงจูงใจเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้บริการ ลักษณะดังกล่าวสะท้อนว่า นวัตกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีลักษณะเป็น “Adaptive Innovation” ที่ต้องอาศัยการเรียนรู้และปรับตัวอย่างต่อเนื่องภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย งบประมาณ และพฤติกรรมของผู้ใช้บริการ มากกว่าการเป็นนวัตกรรมที่สามารถออกแบบสำเร็จรูปและนำไปใช้ได้ทันที

5) การพัฒนาเข้าสู่ระบบงานปกติ (institutionalization) แม้นวัตกรรมทั้ง 4 กรณี จะยังอยู่ในระดับการทดลองหรือพัฒนาในช่วงเริ่มต้น แต่ผลการศึกษาพบว่าทุกพื้นที่เริ่มมีความพยายามในการพัฒนากลไกเพื่อรองรับการดำเนินงานในระยะยาว อบต.ดอนแก้วมีแนวโน้มบรรจุหลักสูตรสุขภาพเข้าสู่แผนงานประจำของโรงพยาบาลชุมชน เทศบาลเมืองแพร่เตรียมพัฒนาระบบ Phrae Transit ให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริการขนส่งเมือง ขณะที่ อบจ.กระบี่มีแนวโน้มผลักดันการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชมอย่างเป็นทางการ และ อบจ.สงขลาเริ่มพัฒนากลไกการระดมทุนและการบริหารเงินบริจาคให้มีความต่อเนื่องมากขึ้น เมื่อพิจารณาในภาพรวมกระบวนการสถาปนานวัตกรรมเข้าสู่ระบบมิได้ขึ้นอยู่กับผลลัพธ์ด้านรายได้เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับระดับความชอบธรรม การยอมรับของประชาชน ความพร้อมขององค์กร และความยืดหยุ่นของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อความยั่งยืนและการขยายผลของนวัตกรรมทางการคลังในระยะยาว

3. ผลลัพธ์ของนวัตกรรมทางการคลัง

ผลการศึกษาพบว่า นวัตกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 4 แห่ง ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่แตกต่างกันตามลักษณะบริการสาธารณะ สถานทรัพยากร และข้อจำกัดเชิงสถาบันของแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ข้ามกรณีศึกษาพบว่าผลลัพธ์ของนวัตกรรมทางการคลังสามารถจำแนกได้เป็น 3 มิติหลัก ได้แก่ ผลลัพธ์ทางการคลัง ผลลัพธ์ด้านบริการสาธารณะ และผลลัพธ์เชิงสถาบัน

3.1 ผลลัพธ์ทางการคลัง ในมิติทางการคลัง นวัตกรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ มิได้สร้างรายได้ในระดับเดียวกัน แต่ทุกกรณีสามารถเปิดช่องทางรายได้ใหม่ หรือระดมทรัพยากรเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนบริการสาธารณะได้ กรณี อบต.ดอนแก้ว การทดลองจัดอบรมหลักสูตรสุขภาพและธาราบ้ำบัดจำนวน 2 รุ่น ก่อให้เกิดรายได้ จากค่าลงทะเบียนรวม 19,960 บาท อย่างไรก็ตาม เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับต้นทุน รวม 82,890 บาท หรือเฉลี่ย 41,445 บาท ต่อรุ่น (Chaicharoen, Jaikampan, & Wattatham, 2024, p. 152) พบว่ายังไม่สามารถสร้างกำไรในระยะสั้นได้ ผลลัพธ์ ดังกล่าวสะท้อนว่า นวัตกรรมทางการคลังในกรณีบริการสุขภาพชุมชนยังอยู่ในระยะ ทดลองตลาดและประเมินความเป็นไปได้ของโมเดลรายได้ มากกว่าการสร้างผลตอบแทน ทางการเงินทันที

กรณีเทศบาลเมืองแพร่ ผลลัพธ์ทางการคลังปรากฏผ่านการจัดเก็บรายได้ จากบริการรถรางท่องเที่ยวและการทดลองแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยในช่วงปีที่สอง ของการดำเนินงาน รายได้จากรถรางเพิ่มขึ้นจาก 22,000 บาท เป็น 26,200 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.09 (Chaicharoen, Jaikampan, & Wattatham, 2024, p. 253) ขณะที่การทดลองแพลตฟอร์ม “สองแถวแป้ แพร่ทรานซิท” มีรายได้จากการใช้ บริการ 500 บาท (Chaicharoen, Jaikampan, & Wattatham, 2024, p. 256) แม้รายได้ จากแพลตฟอร์มยังมีมูลค่าจำกัด เนื่องจากการทดลองในระยะเวลาที่จำกัด แต่มี นัยสำคัญในฐานะการทดลองกลไกจัดเก็บรายได้ดิจิทัลและการสร้างฐานข้อมูลผู้ใช้ บริการ ซึ่งสามารถต่อยอดสู่การวางแผนระบบขนส่งสาธารณะในระยะยาว

กรณี อบจ.กระบี่ เป็นกรณีที่สะท้อนศักยภาพทางการคลังชัดเจนที่สุด โดยการประเมินศักยภาพรายได้จากค่าธรรมเนียมเข้าชมพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เพิ่มขึ้นจาก 404,610 บาท เป็น 654,630 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 61.79 และสามารถ คาดการณ์รายได้ต่อปีได้ประมาณ 619,068 บาท (Chaicharoen, Jaikampan, & Wattatham, 2024, p. 287) หากมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจริงอย่างเป็นระบบ

ผลลัพธ์ดังกล่าวสะท้อนความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนสินทรัพย์สาธารณะให้เป็นฐานรายได้ของท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณประจำปีเพียงอย่างเดียว

ส่วนกรณี อบจ.สงขลา รายได้จากการบริจาคเพื่อสนับสนุนระบบการแพทย์ฉุกเฉินมีจำนวน 20,730 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.069 ของงบประมาณ EMS ทั้งหมด (Chaicharoen, Jaikampan, & Wattatham, 2024, p. 345) แม้จำนวนเงินยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับภาระงบประมาณหลัก แต่ผลลัพธ์ดังกล่าวมีความสำคัญในฐานะจุดเริ่มต้นของรูปแบบการร่วมจัดหาทรัพยากรทางการคลังระหว่างรัฐ ประชาชน และภาคเอกชน หรือ co-financing model ซึ่งเหมาะสมกับบริการสาธารณะที่ไม่ควรเรียกเก็บค่าบริการโดยตรงจากผู้ใช้บริการ เช่น บริการการแพทย์ฉุกเฉิน

โดยสรุป การเปรียบเทียบข้ามกรณี พบว่า บริการที่สามารถกำหนดผู้รับประโยชน์โดยตรง เช่น หลักสูตรสุขภาพ รางทางท่องเที่ยว และพิพิธภัณฑ์ มีแนวโน้มพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการได้มากกว่าบริการที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น การแพทย์ฉุกเฉิน ซึ่งต้องอาศัยการระดมทรัพยากรจากส่วนรวมมากกว่าการจัดเก็บจากผู้ใช้บริการโดยตรง

3.2 ผลลัพธ์ด้านบริการสาธารณะ นอกจากผลลัพธ์ทางการเงินแล้ว นวัตกรรมทางการคลังยังส่งผลต่อคุณภาพและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่ กรณี อบต.ดอนแก้ว การพัฒนาหลักสูตรสุขภาพทำให้บริการธาราบำบัด และแพทย์แผนไทยถูกยกระดับจากบริการรักษาและฟื้นฟูสุขภาพ ไปสู่บริการเรียนรู้ด้านสุขภาพเชิงป้องกัน ช่วยสร้างการรับรู้ใหม่ให้กับประชาชน และขยายฐานผู้ให้บริการในอนาคต

กรณีเทศบาลเมืองแพร่ นวัตกรรมดิจิทัลช่วยเพิ่มความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลการเดินทาง การจองรถรางของเทศบาล และการใช้บริการรถโดยสารประจำทางหรือสองแถวภายในจังหวัดของภาคเอกชน แม้ผลลัพธ์ด้านรายได้ยังไม่สูงมาก แต่แพลตฟอร์มดังกล่าวช่วยให้เทศบาลและผู้ประกอบการรถสองแถวมีข้อมูลสำหรับวางแผนเส้นทาง ตารางเวลา และรูปแบบบริการที่สอดคล้องกับพฤติกรรมการเดินทางของประชาชนและนักท่องเที่ยวมากขึ้น

กรณี อบจ.กระบี่ การพัฒนาระบบค่าธรรมเนียมเข้าชมพิพิธภัณฑ์ไม่ได้มีเป้าหมายเพียงการจัดเก็บรายได้ แต่ยังช่วยสร้างกลไกสนับสนุนการบำรุงรักษาพิพิธภัณฑ์ และการพัฒนากิจกรรมการเรียนรู้ในระยะยาว หากออกแบบค่าธรรมเนียมอย่างเหมาะสม จะสามารถรักษาสมดุลระหว่างการสร้างรายได้กับการคงไว้ซึ่งบทบาทของพิพิธภัณฑ์ในฐานะแหล่งเรียนรู้สาธารณะ

กรณี อบจ.สงขลา การระดมทุนเพื่อ EMS ช่วยเพิ่มทรัพยากรเสริมสำหรับบริการที่มีความจำเป็นต่อชีวิตประชาชน แม้ไม่สามารถทดแทนงบประมาณหลักได้ แต่สามารถนำไปใช้สนับสนุนอุปกรณ์ เวชภัณฑ์ การอบรม หรือกิจกรรมเฉพาะด้านที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถของระบบการแพทย์ฉุกเฉินได้

ผลลัพธ์ด้านบริการสาธารณะของทั้ง 4 กรณีข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า นวัตกรรมทางการคลังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนคุณภาพบริการสาธารณะมากกว่าการเป็นเพียงเครื่องมือหารายได้ กล่าวคือ รายได้หรือทรัพยากรที่เพิ่มขึ้นถูกนำไปเชื่อมโยงกับการรักษาความต่อเนื่องของบริการ การปรับปรุงประสิทธิภาพ และการสร้างคุณค่าสาธารณะในแต่ละพื้นที่

3.3 ผลลัพธ์เชิงสถาบันและการเรียนรู้ขององค์กร ผลลัพธ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเกิดการเรียนรู้เชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณี อบต.ดอนแก้วทำให้องค์กรสามารถเรียนรู้เรื่องการคำนวณต้นทุน การกำหนดราคาบริการ การทดลองตลาด และการสื่อสารคุณค่าของบริการสุขภาพต่อประชาชน กรณีเทศบาลเมืองแพร่ทำให้เทศบาลเรียนรู้การใช้ข้อมูลดิจิทัลในการบริหารระบบขนส่ง การทำงานร่วมกับผู้ประกอบการ และการจัดการข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ

กรณี อบจ.กระบี่ ทำให้องค์กรเรียนรู้การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของสินทรัพย์สาธารณะ การออกแบบค่าธรรมเนียมที่ไม่กระทบต่อการเข้าถึง และการสื่อสารกับประชาชนว่ารายได้จากค่าธรรมเนียมจะถูกนำกลับไปพัฒนาพิพิธภัณฑสถานอย่างไร ขณะที่กรณี อบจ.สงขลา ทำให้องค์กรเรียนรู้การออกแบบกลไกระดมทุน การสร้างความโปร่งใส และการรักษาความเชื่อมั่นของสาธารณะต่อการใช้จ่ายเงินบริจาค

เมื่อเปรียบเทียบทั้ง 4 กรณี พบว่า ผลลัพธ์เชิงสถาบันมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าผลลัพธ์ทางการคลัง เพราะช่วยเพิ่มสมรรถนะขององค์กรในการทดลองนโยบายใหม่ ทำงานร่วมกับภาคีเครือข่าย และปรับตัวต่อข้อจำกัดทางกฎหมายงบประมาณ และพฤติกรรมของประชาชน นวัตกรรมทางการคลังจึงเป็นกระบวนการสร้างขีดความสามารถขององค์กร มากกว่าการสร้างรายได้เฉพาะกิจ

4. บทเรียนเชิงพื้นที่

การศึกษาของงานวิจัยนี้สะท้อนบทเรียนทั้งความสำเร็จและความท้าทาย และข้อจำกัดของกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง ได้ดังนี้

กรณี อบต. ดอนแก้ว

ความสำเร็จ: ความสำเร็จของกรณีนี้เกิดจากความร่วมมือระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น บุคลากรทางการแพทย์ นักวิจัย และเครือข่ายสุขภาพในการพัฒนาหลักสูตรสุขภาพและการแพทย์แผนไทยเพื่อสร้างรายได้จากค่าลงทะเบียนอบรม ผลการดำเนินงานช่วยเพิ่มรายได้ให้กับองค์กร ลดภาระงบประมาณด้านสุขภาพบางส่วน และสร้างการรับรู้ด้านการดูแลสุขภาพเชิงป้องกันแก่ประชาชนในชุมชน อีกทั้งยังนำไปสู่การวางแผนพัฒนาหลักสูตรระยะสั้นเพื่อรองรับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอย่างเป็นระบบในอนาคต

ความท้าทายและข้อจำกัด: ข้อจำกัดสำคัญคือความไม่แน่นอนของจำนวนผู้เข้าร่วมอบรม เนื่องจากบริการธาราบำบัดและการแพทย์แผนไทยยังเป็นบริการเฉพาะกลุ่ม ทำให้รายได้ยังไม่ครอบคลุมต้นทุนทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีข้อกังวลด้านความเป็นธรรมในการกำหนดค่าบริการ โดยเฉพาะต่อผู้สูงอายุและประชาชนรายได้น้อย ซึ่งสะท้อนความท้าทายในการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนารายได้กับการเข้าถึงบริการสาธารณะ

กรณีเทศบาลเมืองแพร่

ความสำเร็จ: แพลตฟอร์ม Phrae Transit ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้และลดความรวดเร็วไหลของรายได้จากระบบเดิม ควบคู่กับการยกระดับคุณภาพบริการขนส่งสาธารณะและการเข้าถึงข้อมูลการเดินทางของประชาชน ผลการทดลองสะท้อนความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ และช่วยให้เทศบาลมีฐานข้อมูลสำหรับการวางแผนระบบขนส่งสาธารณะในระยะยาว รวมทั้งเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาบริการดิจิทัลในอนาคต

ความท้าทายและข้อจำกัด: การพัฒนาระบบ Phrae Transit ยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ *ประการแรก* การดำเนินงานจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับผู้ประกอบการขนส่งเดิม ซึ่งบางส่วนยังมีความกังวลต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อรูปแบบการดำเนินธุรกิจและการจัดสรรผู้โดยสารในอนาคต *ประการที่สอง* ผู้ใช้บริการบางกลุ่ม โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ยังคงมีข้อจำกัดในการเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัล ส่งผลให้ต้องคงช่องทางการให้บริการแบบดั้งเดิมควบคู่ไปกับระบบออนไลน์ นอกจากนี้ การขยายบริการขนส่งสาธารณะไปยังพื้นที่นอกเขตเทศบาลยังติดข้อจำกัดด้านกฎหมายและอำนาจหน้าที่ ขณะที่การปรับเปลี่ยนเส้นทางเดินรถให้สอดคล้องกับความต้องการเดินทางในปัจจุบันยังขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการขนส่งจังหวัด สุดท้ายความยั่งยืนทางการเงินของระบบยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ใช้บริการ

การพัฒนาระบบชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ และการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการบำรุงรักษาและพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่อง

กรณี อบจ. กระบี่

ความสำเร็จ: อบจ.กระบี่ได้พัฒนากลไกการสร้างรายได้จากทรัพย์สินสาธารณะผ่านการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชม การพัฒนาระบบของออนไลน์ และการต่อยอดผลิตภัณฑ์ของที่ระลึก โดยมุ่งสร้างรายได้ควบคู่กับการรักษาบทบาทของพิพิธภัณฑ์ในฐานะแหล่งเรียนรู้สาธารณะ ผลการศึกษาพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับแนวคิดการจัดเก็บค่าเข้าชมในอัตราที่เหมาะสม หากรายได้ถูกนำกลับมาพัฒนาพิพิธภัณฑ์อย่างโปร่งใส

ความท้าทายและข้อจำกัด: ข้อจำกัดสำคัญของกรณีนี้คือการสร้างความชอบธรรมในการจัดเก็บค่าเข้าชม เนื่องจากยังมีความกังวลว่าค่าธรรมเนียมอาจส่งผลกระทบต่อเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ของประชาชนบางกลุ่ม โดยเฉพาะเยาวชนและผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ในมิติทางการเมืองท้องถิ่นการจัดเก็บค่าบริการยังถูกมองว่าเป็นมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อความนิยมของผู้บริหารและฐานเสียงในพื้นที่ จึงทำให้การผลักดันนโยบายดังกล่าวต้องอาศัยการสื่อสารและสร้างความเข้าใจกับประชาชนอย่างรอบคอบ การผลักดันนโยบายจัดเก็บค่าบริการยังต้องคำนึงถึงการยอมรับของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อทัศนคติของสาธารณชนต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ ในมิติการบริหารจัดการ อบจ.กระบี่ยังเผชิญความท้าทายในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรและระบบบริหารพิพิธภัณฑ์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานวิชาชีพ และแนวปฏิบัติสากล เพื่อยกระดับคุณภาพการบริการ การจัดนิทรรศการ และการสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ที่ตอบสนองความต้องการของผู้เข้าชมที่หลากหลาย ขณะเดียวกัน ความยั่งยืนของรายได้ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก เช่น จำนวนนักท่องเที่ยวภาวะเศรษฐกิจ และแนวโน้มการท่องเที่ยวในอนาคต ส่งผลให้องค์กรต้องสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนารายได้ การรักษาคุณค่าสาธารณะของพิพิธภัณฑ์ และการเข้าถึงบริการของประชาชนอย่างทั่วถึง

กรณี อบจ.สงขลา

ความสำเร็จ: จุดเด่นของกรณีนี้คือการพัฒนากลไกการระดมทุนที่เชื่อมโยงกับความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของสาธารณะ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคประชาชน และเครือข่ายการแพทย์ฉุกเฉิน ส่งผลให้สามารถระดมทรัพยากรเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนระบบ EMS และสร้างความตระหนักรู้ของสังคมต่อความสำคัญของการบริการการแพทย์ฉุกเฉิน

ความท้าทายและข้อจำกัด: แม้การระดมทุนจะช่วยเพิ่มทรัพยากรให้กับระบบ EMS แต่ยังไม่มีความไม่แน่นอนสูงเนื่องจากขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้บริจาค ความโปร่งใสในการบริหารจัดการจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ ขณะเดียวกันยังมีข้อถกเถียงเชิงนโยบายเกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาชน ในการสนับสนุนบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ควรได้รับงบประมาณจากภาครัฐเป็นหลัก

การเปรียบเทียบข้ามกรณีศึกษา เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้ง 4 กรณีศึกษา พบว่า ความสำเร็จของนวัตกรรมทางการคลังมิได้ขึ้นอยู่กับปริมาณรายได้ที่เพิ่มขึ้น เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสอดคล้องระหว่างรูปแบบนวัตกรรมกับลักษณะ ของบริการสาธารณะและบริบทเชิงพื้นที่ บริการที่สามารถระบุผู้รับประโยชน์ ได้โดยตรง เช่น หลักสูตรสุขภาพ รถรางท่องเที่ยว และพิพิธภัณฑ์ มีศักยภาพ ในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ ขณะที่บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและความปลอดภัยของประชาชน เช่น การแพทย์ฉุกเฉิน จำเป็นต้องอาศัยกลไกการระดมทรัพยากรและความร่วมมือทางสังคมมากกว่า การจัดเก็บค่าบริการโดยตรง

ผลการศึกษายังพบลักษณะร่วมสำคัญของนวัตกรรมทางการคลังทั้ง 4 กรณี *ประการแรก* ทุกกรณีมีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การให้บริการ การบริหารจัดการข้อมูล และการจัดเก็บรายได้ *ประการที่สอง* ทุกกรณีให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ซึ่งมีส่วนช่วยสร้างการยอมรับ ความไว้วางใจ และความรู้สึกเป็นเจ้าของบริการ สาธารณะ อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อความยั่งยืนของนวัตกรรมในระยะยาว

อีกประเด็นสำคัญที่พบร่วมกัน คือบทบาทของภาวะผู้นำท้องถิ่นและเครือข่าย ความร่วมมือในการขับเคลื่อนนวัตกรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น บุคลากร ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ หรือภาคประชาสังคม ซึ่งทำหน้าที่เป็น “ผู้ประกอบการ เชิงนโยบาย” (policy entrepreneurs) ในการผลักดันแนวคิดใหม่และเชื่อมโยง ทรัพยากรจากหลายภาคส่วนเข้าด้วยกัน ส่งผลให้นวัตกรรมสามารถพัฒนา ทดลอง และนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงภายใต้ข้อจำกัดของระบบการคลังท้องถิ่น

นอกจากนี้ ทุกพื้นที่มีความพยายามในการพัฒนากลไกเพื่อรองรับความต่อเนื่อง ของนวัตกรรมภายหลังสิ้นสุดโครงการทดลอง ทั้งการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณสนับสนุน การพัฒนากฎระเบียบรองรับ และการขยายเครือข่าย ความร่วมมือ สะท้อนให้เห็นว่า ความยั่งยืนของนวัตกรรมทางการคลังมิได้ขึ้นอยู่กับ

ผลลัพธ์ทางการเงินเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับของสังคม ความพร้อมขององค์กร และความสามารถในการพัฒนานวัตกรรมให้กลายเป็น ส่วนหนึ่งของระบบงานปกติ

แม้นวัตกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 กรณีศึกษา จะมีลักษณะความสำเร็จร่วมกัน แต่ผลการศึกษาพบข้อจำกัดร่วมกันหลายประการ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความยั่งยืนของนวัตกรรม

ประการแรก คือ ข้อจำกัดเชิงสถาบัน (institutional constraints) ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังคงดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมาย ระเบียบ และระบบกำกับดูแลจาก ส่วนกลางที่มีความเข้มงวด ส่งผลให้การกำหนดอัตราค่าบริการ การจัดเก็บรายได้ การทดลองรูปแบบธุรกิจใหม่หรือการสร้างกลไกทางการเงินรูปแบบใหม่ มีข้อจำกัดด้านความยืดหยุ่น ตัวอย่างเช่น การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ ของเทศบาลเมืองแพร่ยังต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ด้านการขนส่งและการกำหนดอัตรา ค่าโดยสาร ขณะที่การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชมพิพิธภัณฑ์ของ อบจ.กระบี่ และการระดมทุนของ อบจ.สงขลา ยังต้องคำนึงถึงข้อกำหนดด้านการคลัง และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

ประการที่สอง คือ ข้อจำกัดด้านอุปสงค์และการยอมรับของประชาชน (demand and public acceptance constraints) นวัตกรรมหลายประเภทต้องอาศัย การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ใช้บริการและการยอมรับของสาธารณะ ตัวอย่างเช่น หลักสูตรสุขภาพของ อบต.ดอนแก้ว ยังต้องใช้เวลาในการสร้างการรับรู้ถึงคุณค่า ของบริการ ขณะที่การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชมพิพิธภัณฑ์และการส่งเสริม การใช้บริการขนส่งสาธารณะก็ต้องเผชิญกับความคาดหวังของประชาชนที่คุ้นเคย กับบริการในรูปแบบเดิม ส่งผลให้การสร้างรายได้ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ทันทีแม้จะมี ศักยภาพทางการตลาด

ประการที่สาม คือ ข้อจำกัดด้านศักยภาพองค์กรและทรัพยากรบุคคล (organizational capacity constraints) การพัฒนานวัตกรรมทางการคลังจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ทั้งด้านการบริหารการคลัง การจัดการบริการ สาธารณะ เทคโนโลยีดิจิทัล และการบริหารเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากรและทรัพยากรสนับสนุน ทำให้นวัตกรรมหลายรูปแบบยังต้องพึ่งพาความร่วมมือจากสถาบันการศึกษา หน่วยงานภายนอก หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ประการที่สี่ คือ ข้อจำกัดด้านความยั่งยืนทางการเงิน (financial sustainability constraints) ผลการศึกษาพบว่านวัตกรรมส่วนใหญ่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการทดลอง และยังไม่สามารถสร้างรายได้เพียงพอที่จะทดแทนงบประมาณหลักขององค์กรได้ โดยสมบูรณ์ เช่น รายได้จากหลักสูตรสุขภาพของ อบต.ดอนแก้ว ยังไม่ครอบคลุมต้นทุนการดำเนินงานทั้งหมด หรือรายได้จากการบริจาคของ อบจ.สงขลา ยังมีสัดส่วนต่ำเมื่อเทียบกับงบประมาณของระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ดังนั้น ความสำเร็จของนวัตกรรมจึงควรพิจารณาในมิติของการลดภาระงบประมาณ การสร้างแหล่งรายได้เสริม และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร มากกว่าการประเมินจากผลตอบแทนทางการเงินเพียงอย่างเดียว

ประการสุดท้าย คือ ข้อจำกัดด้านการขยายผลและการสถาปนานวัตกรรม (scaling and institutionalization constraints) แม้นวัตกรรมหลายกรณีจะประสบความสำเร็จในระดับพื้นที่ที่ทดลอง แต่การขยายผลไปสู่พื้นที่อื่นหรือการพัฒนาให้เป็นระบบงานปกติยังต้องเผชิญกับความแตกต่างของบริบทเชิงพื้นที่ โครงสร้างรายได้ศักยภาพองค์กร และการยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่งผลให้นวัตกรรมทางการคลังไม่สามารถถ่ายทอดหรือคัดลอกไปใช้ได้โดยตรง หากจำเป็นต้องมีการปรับให้สอดคล้องกับเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละพื้นที่

สรุปและอภิปรายผล

ผลการศึกษาจากกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตของนวัตกรรมทางการคลังภายใต้บริบทการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศไทย โดยสามารถอภิปรายผลได้ใน 8 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. **นวัตกรรมทางการคลังในฐานะกระบวนการเชิงพื้นที่ (area-based fiscal innovation)** ผลการวิจัยยืนยันว่านวัตกรรมทางการคลังมิได้เป็นเพียงมาตรการทางการเงินหรือเครื่องมือเพิ่มรายได้ แต่เป็นกระบวนการเชิงพื้นที่ที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และสถาบันของแต่ละพื้นที่ กรณีศึกษาทั้งสี่แห่งแสดงให้เห็นว่ารูปแบบนวัตกรรมที่เกิดขึ้นมีความแตกต่างกันตามลักษณะของบริการสาธารณะ กลุ่มผู้ใช้บริการ และทรัพยากรที่พื้นที่มีอยู่ ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจของ Oates (1972) ที่เสนอว่าการจัดบริการสาธารณะควรสอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งสอดคล้องกับแนวคิดของ Faguet (2014) ที่มองว่าประสิทธิผลของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการออกแบบนโยบายที่ตอบสนองบริบทพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

2. ลักษณะของนวัตกรรมแบบผสมผสาน (hybrid fiscal innovation)

ผลการศึกษาพบว่า นวัตกรรมทางการคลังที่ประสบความสำเร็จไม่ได้เกิดจากการใช้เครื่องมือทางการคลังเพียงประเภทเดียว แต่เกิดจากการผสมผสานระหว่างนวัตกรรมเชิงรายได้ นวัตกรรมเชิงกระบวนการ นวัตกรรมเชิงนโยบาย และนวัตกรรมเชิงพฤติกรรมเข้าด้วยกัน ตัวอย่างเช่น การจัดเก็บรายได้ใหม่จำเป็นต้องควบคู่กับการปรับปรุงกระบวนการบริหาร การสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Osborne and Brown (2011) ที่เสนอว่านวัตกรรมภาครัฐเป็นกระบวนการเชิงระบบ (systemic innovation) ซึ่งต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงหลายมิติพร้อมกัน มากกว่าการพึ่งพาเครื่องมือใดเครื่องมือหนึ่งเพียงลำพัง

3. รายได้ท้องถิ่นในฐานะเครื่องมือเสริมความยั่งยืนของบริการสาธารณะ

ผลการศึกษาพบว่า วัตถุประสงค์สำคัญของนวัตกรรมทางการคลังไม่ได้มุ่งสร้างรายได้สูงสุด หากแต่มุ่งสร้างความยั่งยืนในการจัดบริการสาธารณะภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาทั้งสี่แห่งสะท้อนว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นมีบทบาทในการลดภาระงบประมาณประจำ สร้างความต่อเนื่องของบริการ และเพิ่มความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลัง ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการคลังสาธารณะของ Musgrave (1959) ที่มองว่าหน้าที่ของระบบการคลังคือการสนับสนุนการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์สาธารณะ มากกว่าการแสวงหารายได้เพียงอย่างเดียว

4. ความชอบธรรมทางสังคมในฐานะเงื่อนไขสำคัญของนวัตกรรมทางการคลัง

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จของนวัตกรรมทางการคลังมีได้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพเชิงเทคนิคเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับได้รับการยอมรับจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ด้วย กรณีศึกษาหลายแห่งพบว่าการมีส่วนร่วม การสื่อสาร และการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนช่วยเพิ่มความเต็มใจในการจ่ายค่าบริการหรือสนับสนุนมาตรการทางการคลังใหม่ ๆ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดความชอบธรรมเชิงสถาบัน (institutional legitimacy) ของ Scott (2014) ที่ชี้ว่าองค์กรภาครัฐจำเป็นต้องได้รับการยอมรับจากสังคมจึงจะสามารถดำเนินนโยบายได้อย่างยั่งยืน

5. บทบาทของภาวะผู้นำและเครือข่ายความร่วมมือ

ผลการศึกษาพบว่า ความเป็นผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่นและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง

ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการเกิดนวัตกรรมทางการคลัง โดยเฉพาะในบริบทที่อำนาจทางการคลังของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัด ผู้นำท้องถิ่นจึงมีบทบาทในการระดมทรัพยากรและสร้างความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิด collaborative governance ของ Ansell and Gash (2008) และแนวคิด public value ของ Moore (1995) ที่มองว่าผู้นำภาครัฐต้องสามารถสร้างคุณค่าสาธารณะผ่านการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ

6. การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในฐานะกลไกสำคัญของการพัฒนารายได้ท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า หลายกรณีศึกษาประสบความสำเร็จจากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เสียภาษี ผู้ใช้บริการ หรือเจ้าหน้าที่ มากกว่าการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมหรือข้อบังคับทางกฎหมายโดยตรง โดยเฉพาะการใช้ข้อมูล การสื่อสาร และการออกแบบทางเลือกที่เหมาะสมในการกระตุ้นการตัดสินใจของประชาชน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิด nudge theory ของ Thaler and Sunstein (2008) รวมทั้งแนวคิด tax compliance ของ Kirchler (2007) ที่อธิบายว่าการปฏิบัติตามภาษีขึ้นอยู่กับความไว้วางใจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนมากกว่าการบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียว

7. ข้อจำกัดเชิงสถาบันและความสามารถในการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ กฎหมาย และทรัพยากรทางการคลัง แต่ผลการศึกษาพบว่า ท้องถิ่นยังสามารถสร้างนวัตกรรมได้ผ่านการตีความและประยุกต์ใช้กรอบกฎหมายที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนแนวคิดของ North (1990) ที่มองว่าสถาบันเป็นทั้งข้อจำกัดและโอกาสในการกำหนดพฤติกรรมขององค์กร ขณะเดียวกันยังสอดคล้องกับงานของ Smoke (2015) ที่เสนอว่าความสำเร็จของการกระจายอำนาจมิได้ขึ้นอยู่กับการถ่ายโอนอำนาจเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวและสร้างนวัตกรรมของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

8. การเรียนรู้เชิงนโยบายและการขยายผลนวัตกรรมทางการคลัง ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการทดลอง การสะท้อนบทเรียน และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างพื้นที่เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้นวัตกรรมทางการคลังสามารถพัฒนาและต่อยอดได้อย่างต่อเนื่อง กรณีศึกษาทั้งสี่แห่งแสดงให้เห็นว่า การเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง (learning by doing) ช่วยลดความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายและเพิ่มโอกาสในการขยายผลสู่พื้นที่อื่น ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิด policy learning และ public sector innovation ที่มองว่านวัตกรรมภาครัฐเป็น

กระบวนการเรียนรู้ต่อเนื่องมากกว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว (Osborne & Brown, 2011)

โดยสรุป ผลการศึกษานี้ได้เพียงยืนยันว่าการพัฒนานวัตกรรมทางการคลังสามารถช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากยังชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของนวัตกรรมเกิดจากกระบวนการปรับตัวเชิงสถาบัน การสร้างความชอบธรรมทางสังคม และการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้ข้อจำกัดของระบบการคลังแบบรวมศูนย์ ข้อค้นพบดังกล่าวจึงช่วยขยายความเข้าใจเกี่ยวกับนวัตกรรมทางการคลังจากการเป็นเพียงเครื่องมือทางการเงิน ไปสู่การเป็นกระบวนการทางสังคม การเมือง และสถาบันที่ซับซ้อนในบริบทการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

ข้อเสนอเชิงนโยบายและการใช้ประโยชน์จากงานวิจัย (policy implications and research utilization)

(1) ส่งเสริมการออกแบบนวัตกรรมทางการคลังบนฐานบริบทพื้นที่ ภาครัฐควรสนับสนุนให้ อบต. มีอิสระในการออกแบบนวัตกรรมทางการคลังที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่และประเภทบริการสาธารณะที่รับผิดชอบ แทนการกำหนดรูปแบบหรือมาตรการจากส่วนกลางในลักษณะเดียวกันทุกพื้นที่

(2) พัฒนากลไกทดลองเชิงนโยบาย (policy sandbox) ด้านการคลังท้องถิ่น ควรจัดให้มีพื้นที่ทดลองเชิงนโยบายที่เปิดโอกาสให้ อบต. สามารถทดลองรูปแบบการจัดเก็บรายได้ การกำหนดค่าบริการ หรือกลไกการระดมทรัพยากรใหม่ ๆ ภายใต้กรอบกำกับดูแลที่เหมาะสม

(3) เสริมสร้างสมรรถนะองค์กรและทุนมนุษย์ด้านการคลังท้องถิ่น การพัฒนานวัตกรรมทางการคลังควรบูรณาการเข้ากับการพัฒนาศักยภาพบุคลากร การเรียนรู้เชิงองค์กร และการทำงานเชิงบูรณาการระหว่างฝ่ายการคลังและฝ่ายบริการสาธารณะ

บทบาทของหน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นบทบาทสำคัญของ บพท. ในฐานะตัวกลางเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงงานวิจัยกับการพัฒนาพื้นที่ ผ่านการสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้เชิงพื้นที่ การสังเคราะห์องค์ความรู้ และการขยายผลนวัตกรรมทางการคลังไปยังพื้นที่อื่นอย่างเป็นระบบ

บทสรุปเชิงนโยบาย

โดยสรุป นวัตกรรมทางการคลังเพื่อการพัฒนารายได้ท้องถิ่นได้เป็นเพียงเครื่องมือทางการเงิน หากแต่เป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลัง การยกระดับการจัดบริการสาธารณะ และการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยเชิงพื้นที่นี้จึงมีคุณูปการทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย และสามารถใช้เป็นฐานในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นของประเทศไทยในระยะยาว

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนานวัตกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ โดยหน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.) สัญญาเลขที่ A13F660060 ปีงบประมาณ พ.ศ.2566 และได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในคนแบบเร่งรัด (Expedited Review) หมายเลขโครงการ: P2-0065/2566 จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ เนื้อหาของบทความวิจัยนี้พัฒนามาจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ของโครงการวิจัยฯ ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของหน่วยอุดหนุนทุนวิจัย นักวิจัยขอขอบคุณผู้บริหารและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลเมืองแพร่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ที่เข้าร่วมเป็นพื้นที่ศึกษาและดำเนินโครงการวิจัยได้สำเร็จ ลุล่วงอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นคุณูปการต่อการศึกษาวิจัย และการสร้างความรู้ใหม่ให้แก่การบริหารงานคลังท้องถิ่นของไทยต่อไป

References

- Alm, J. (2012). Measuring, explaining, and controlling tax evasion: Lessons from theory, experiments, and field studies. *International Tax and Public Finance*, 19(1), 54–77. <https://doi.org/10.1007/s10797-011-9171-2>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

- Bird, R. M., & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*, 30(6), 899–912. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00016-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00016-5)
- Chaicharoen, S., Jaikampan, K. & Wattatham S. (2024). *Kan phatthana nawattakam thang kan khlang khong ongkon pokkhong suan thongthin* (in Thai). [Enhancing Fiscal Innovations of Local Government in Thailand] (Research report). Bangkok: Program Management Unit for Area-Based Development (PMU-A).
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2–13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Kirchler, E. (2007). *The economic psychology of tax behaviour*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Krueathep, W., Chaicharoen, S., Jaikampan, K., Laovakul, D, Komut, W., Wattatham, S., ... Nutkong, C. (2020). *Kan phatthana rabop borihan chat kep raidai khong ongkon pokkhong suan thongthin* (in Thai). [Enhancing capabilities of local revenue administration in Thailand] (Research report). Bangkok: Thailand Science, Research and Innovation.
- Krueathep, W. (2022). Nawattakam kan phatthana raidai thongthin: Kan phatthana tua baep lae botrian samkhan chak kan wichai choeng thotlong (in Thai). [Local innovations on revenue enhancement: Concepts and experimental findings]. *Parichart Journal*, 35(1), 87–106. <https://doi.org/10.55164/pactj.v35i1.248577>

- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Retrieved from <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674175587>
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York, NY: McGraw-Hill.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- OECD. (2017, April 25). *Fostering innovation in the public sector*. Retrieved February 15, 2026, from https://www.oecd.org/en/publications/fostering-innovation-in-the-public-sector_9789264270879-en.html
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK: The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335–1350. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Reason, P., & Bradbury, H. (Eds.). (2008). *The SAGE handbook of action research: Participative inquiry and practice* (2nd ed.). London, UK: SAGE Publications.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. <http://dx.doi.org/10.1002/pad.1703>
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. <http://dx.doi.org/10.2307/258788>
- Tanchai, W. (2015). *Kho sanoe choeng nayobai nawattakam kan phatthana raidai khong ongkon pokkhong suan thongthin* (in Thai). [Policy Recommendations for Revenue Development Innovation in Local Administrative Organizations]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.