

# A Conceptual Framework of Collaborative Governance for Enhancing Revenue Management in Municipalities in Northeastern Thailand: Systematic Literature Review and Conceptual Synthesis

กรอบมโนทัศน์การจัดการปกครองแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: การทบทวนวรรณกรรมและการสังเคราะห์แนวคิดอย่างเป็นระบบ

Athipong Poomeesaeng<sup>1</sup> and Somsak Srisontisuk<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Faculty of Liberal Arts, Kalasin University, Kalasin, 46000, Thailand

<sup>2</sup> Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Khon Kaen, 40002, Thailand

อธิพงษ์ ภูมิแสง<sup>1</sup> และ สมศักดิ์ ศรีสันติสุข<sup>2</sup>

<sup>1</sup> คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ กาฬสินธุ์ 46000 ประเทศไทย

<sup>2</sup> คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ขอนแก่น 40002 ประเทศไทย

Corresponding Author:

Somsak Srisontisuk

E-mail: somsr4@kku.ac.th

## Abstract

This article aims to develop a conceptual framework for collaborative governance to enhance revenue management in municipalities in Northeastern Thailand. The focus is on non-tax revenue, which is characterized by its flexibility and potential for development through cooperation among various sectors—namely the public sector, private sector, and civil society. The framework is constructed by integrating two main approaches to collaborative governance: Ansell and Gash's model, which emphasizes structural conditions and consensus-based processes; and Emerson et al.'s model, which focuses on the institutional dynamics of collaborative systems. These theoretical approaches are linked with the concept of local fiscal governance to create an integrated framework. The proposed conceptual framework highlights how cross-sector collaboration can support the mobilization and management of non-tax revenue at the municipal level. It also suggests that successful implementation requires attention to enabling conditions, including leadership, shared motivation, and institutional arrangements. The framework is designed to assist local governments in adapting their revenue strategies to

## Article Info

### Article history:

- Received: May 30, 2025
- Revised: March 25, 2026
- Accepted: March 26, 2026
- Online: April 1, 2026

### Keywords:

collaborative governance  
local fiscal  
non-tax revenue

### คำสำคัญ:

การคลังท้องถิ่น  
การจัดการปกครองแบบร่วมมือ  
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร

address contemporary challenges in a decentralized environment. Key enabling conditions synthesized from the review include institutional leadership, trust and transparency, open communication, shared purpose, collaborative learning, and appropriate institutional arrangements.

---

## บทคัดย่อ

---

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากรอบโมเดลการจัดการปกครองแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมุ่งเน้นที่การจัดหารายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ซึ่งเป็นรายได้ที่มีความยืดหยุ่นและสามารถพัฒนาได้จากความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยอธิบายผ่านการบูรณาการแนวคิด Collaborative Governance สองแนวทาง ได้แก่ แนวคิดของ Ansell & Gash ที่เน้นปัจจัยเชิงโครงสร้างและกระบวนการสร้างความร่วมมือ และแนวคิดของ Emerson ที่เน้นพลวัตของระบบความร่วมมือในเชิงสถาบัน พร้อมทั้งเชื่อมโยงกับแนวคิดการคลังท้องถิ่น ในการสังเคราะห์เป็นกรอบโมเดลเชิงบูรณาการนี้เน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการส่งเสริมการจัดหารายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเสนอว่าเงื่อนไขสำคัญที่เอื้อต่อความสำเร็จ ได้แก่ ภาวะผู้นำเชิงสถาบัน ความไว้วางใจ และความโปร่งใส กลไกการสื่อสารแบบเปิด เป้าหมายร่วม การเรียนรู้ร่วมกัน และการจัดวางกลไกเชิงสถาบันที่เหมาะสม เพื่อให้ท้องถิ่นประยุกต์ใช้ในการบริหารรายได้ให้สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน

---

## บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากในสังคมประชาธิปไตยที่รับประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านระบบการเลือกผู้แทนเพื่อรับผิดชอบการบริหารงานบริการสาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่เฉพาะเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น (Thapa, 2020) โดยเฉพาะในแง่การบริการทางสังคม (social service) ที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ในแง่ของการพัฒนาท้องถิ่นรายได้ถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญ (Simón Otero & Capote Pérez, 2021) ซึ่งการหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นถือเป็นความท้าทายหลักเนื่องจากการขับเคลื่อนภารกิจส่วนใหญ่จำเป็นต้องใช้งบประมาณ ปัญหาและความท้าทายของ อปท. ส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาต่างก็เผชิญคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วอันนำมาซึ่งความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นของ อปท. ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดหาบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน การที่ อปท. จะสามารถจัดทำบริการข้างต้นเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตพลเมืองของตนเองได้นั้นรัฐบาลกลางจึงมีความจำเป็นต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามหลักความเป็นอิสระตามอำนาจและความรับผิดชอบที่รับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง อันเน้นย้ำถึงการกระจายอำนาจจากบนไปสู่พื้นที่ระดับย่อย (subregion) ที่ลดการควบคุมและสั่งการจากรัฐบาลกลาง (Tanchai, 2014)

การกระจายอำนาจเป็นกระแสแนวคิดที่ได้รับความนิยมในหลายประเทศ มีมูลเหตุมาจากหลายมุมมองทั้งนักวิชาการไทยและต่างประเทศในศาสตร์สาขาที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์และการคลังสาธารณะ ที่มองว่าการกระจายอำนาจครอบคลุมมิติอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและความเป็นอิสระ

(Liu et al., 2013) ที่ต้องมีการถ่ายโอนอำนาจ ความรับผิดชอบ และทรัพยากรจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Eryilmaz, 2011) เพื่อลดสถานะการรวมศูนย์อำนาจ กระจายการจัดทำบริการสาธารณะอย่างครอบคลุม และทั่วถึง นอกจากนี้การกระจายอำนาจว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับความจำเป็นของพื้นที่ ซึ่งโดยทั่วไปการกระจายอำนาจครอบคลุมใน 3 ด้านหลัก คือ ด้านการเมือง (political decentralization) การบริหาร (administrative decentralization) และการกระจายอำนาจทางการคลัง (financial decentralization) (Barnett et al., 1997; Ozmen, 2014; United Nations Development Programme, 1999)

สำหรับประเทศไทยแนวคิดการกระจายอำนาจดังกล่าวยังถูกบรรจุในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เรื่อยมากระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ซึ่งการที่ท้องถิ่นจะบรรลุเป้าหมายหลักในการกระจายอำนาจ อปท. จะต้องมียุทธศาสตร์ในการตัดสินใจต่อภารกิจของท้องถิ่นและความเป็นอิสระทางการคลังโดยเฉพาะในการตัดสินใจด้านการใช้จ่ายงบประมาณได้เอง ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารท้องถิ่น (Gomes, 2012) เมื่อพิจารณารายได้ของท้องถิ่นพบว่า อปท. มีรายได้มาจาก 4 แหล่งใหญ่ คือ แหล่งรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ซึ่งเป็นภาษีอากรที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บในพื้นที่รับผิดชอบ แบ่งเป็น 1) รายได้จากภาษีอากร คือ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ภาษีบำรุงท้องที่ 2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร คือ รายได้ที่เกิดจากรหัสสินของท้องถิ่น สาธารณูปโภค การพาณิชย์และรายได้เบ็ดเตล็ด แหล่งรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้เป็นภาษีที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บอยู่แล้วจึงดำเนินการจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่นในคราวเดียวกัน ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราและยาสูบ และรายได้อื่น ๆ อันเกิดจากภาษีการพนัน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม 3) แหล่งรายได้จากภาษีที่รัฐแบ่งให้ เป็นภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรรายได้แบ่งให้อปท. ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ภาษีรถยนต์ประจำปี และ 4) แหล่งรายได้จากเงินอุดหนุน เป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของท้องถิ่นแทนรัฐ ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Sukhothai Thammathirat Open University, 2020)

ในช่วงปีงบประมาณ 2558 ถึง ปีงบประมาณ 2564 อปท. มีรายได้เฉลี่ยประมาณ 723,185 ล้านบาทต่อปี โดยแหล่งรายได้ของ อปท. ที่มากที่สุดมาจากเงินอุดหนุนร้อยละ 38.27 รองลงมาเป็นรายได้จากที่รัฐบาลจัดเก็บให้ร้อยละ 32.21 รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ร้อยละ 16.18 และ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยที่สุดที่ร้อยละ 13.34 ตามลำดับ (Parliamentary Budget Office, 2021) จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่า อปท. ยังพึ่งพิงรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐเป็นหลัก ซึ่งสวนทางกับเป้าหมายการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ที่บรรจุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ที่กำหนดให้รัฐบาลดำเนินการให้อปท. มีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ของ อปท. เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเพียงพอรวมถึงการกำหนดเป้าหมายให้อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 (Parliamentary Budget Office, 2021) หากพิจารณากลุ่ม อปท. ที่มีการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองในช่วงปี พ.ศ. 2556-2561 จะเห็นว่าเทศบาลเป็นประเภท อปท. ที่เผชิญภาวะถดถอยของรายได้เด่นชัดที่สุด แม้ช่วงเวลาดังกล่าวจะอยู่ก่อนการระบาดของโควิด-19 (ปลายปี พ.ศ. 2562-2565) และถือเป็นระยะที่บริบทโดยรวมค่อนข้างมีเสถียรภาพ แต่กลับพบว่าอัตราการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยลดลงจากปีก่อนหน้าในสัดส่วน 14.18, 7.64, 7.17, 4.89, 4.27 และ 3.93 ตามลำดับ (Department of Local Administration, 2021)

จากประเด็นปัญหาด้านรายได้ท้องถิ่นข้างต้นหากใช้แนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือ (collaborative governance) ในการอธิบายสาเหตุของปรากฏการณ์ภายใต้กรอบการวิจัยด้านการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

อาจสามารถอธิบายสาเหตุและเชื่อมโยงปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ของ อปท. เนื่องจากเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันในแง่การปรับตัวขององค์กรที่มองว่า อปท. เป็นองค์กรภาครัฐที่ไม่สามารถดำเนินงานโดยลำพังได้ หากแต่ต้องอาศัยการเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมรอบข้างอย่างเป็นพลวัต ในฐานะองค์การระบบเปิดที่ต้องมีการปรับตัวไปตามสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะองค์การอื่น ๆ ที่แวดล้อมอยู่ (Luangpraphat, 2020) โดยบทความนี้ผู้วิจัยมุ่งสังเคราะห์วรรณกรรมและแนวคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ Collaborative Governance และการคลังท้องถิ่น เพื่อให้ทราบสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการปกครองแบบร่วมมือเชื่อมโยงมิติการจัดเก็บรายได้ของ อปท. จากนั้นนำเสนอกรอบมโนทัศน์ที่เชื่อมโยงองค์ประกอบของความร่วมมือกับการจัดเก็บรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของ อปท. และจากการที่ อปท. มีความเฉพาะเชิงบริบทพื้นที่ บทความนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสารและการสังเคราะห์แนวคิด มิได้มีการลงพื้นที่หรือเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์จากเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หากแต่ใช้บริบทเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นกรณีอ้างอิงเชิงบริบท (contextual reference) เพื่อสะท้อนความท้าทายด้านรายได้และเป็นฐานในการพัฒนากรอบมโนทัศน์ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ แม้งานศึกษาด้านการจัดการปกครองแบบร่วมมือจะพัฒนาอย่างต่อเนื่องและมีกรอบทฤษฎีสำคัญ เช่น Ansell & Gash (2008) และ Emerson et al. (2012) รวมถึงงานร่วมสมัยที่ชี้ให้เห็นบทบาทของภาวะผู้นำ ความโปร่งใส และความสัมพันธ์รัฐกับเอกชนในบริบทท้องถิ่นไทย (Gilley & Laochankham, 2024; Laochankham et al., 2024; Zumitzavan et al., 2025) อย่างไรก็ตาม ยังพบช่องว่างสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) งานวิจัยจำนวนมากมุ่งอธิบายความร่วมมือในมิตินโยบายและบริการสาธารณะ แต่ยังมีจำกัดที่เชื่อมโยงความร่วมมือข้ามภาคส่วน เข้ากับการบริหารรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรของเทศบาลนครโดยตรง 2) ยังขาดกรอบมโนทัศน์เชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงเงื่อนไขเริ่มต้น กระบวนการความร่วมมือ กลไกเชิงสถาบัน เข้ากับผลลัพธ์ด้านการจัดหารายได้อย่างเป็นระบบ และ 3) ยังขาดการสังเคราะห์องค์ประกอบเชิงปฏิบัติที่ อปท. สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการออกแบบความร่วมมือเพื่อเพิ่มศักยภาพด้านรายได้ในบริบทการกระจายอำนาจปัจจุบัน จึงนำไปสู่การพัฒนากรอบมโนทัศน์ในบทความนี้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อสร้างกรอบมโนทัศน์การจัดการปกครองแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

### การทบทวนวรรณกรรม

#### แนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือ (Collaborative Governance)

การจัดการปกครองแบบร่วมมือ (collaborative governance) ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 นักวิชาการบางกลุ่มเชื่อว่าเป็นกระบวนการใหม่ในการบริหารปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (Emerson et al., 2012) ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา มีปรัชญาผู้รู้จำนวนมากได้อธิบายถึงความหมายของคำว่า Collaborative governance และได้มีการแปล Collaborative Governance เป็นภาษาไทยหลายสำนวน บางกลุ่มแปลความว่าเป็น “การอภิบาลบนฐานความร่วมมือ” (Luangpraphat, 2020) “การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ” (Siroros, 2015; Tantrachin, 2020) การบริหารการปกครอง (Thamronglak, 2010) และ “การจัดการปกครอง” (Tangsapwattana and Noksuwan Sawasdee, 2003) ในการศึกษาี้เลือกใช้คำในภาษาไทยว่า “การจัดการปกครองแบบร่วมมือ (collaborative governance)” อันบ่งบอกถึงขอบเขตที่กว้างและครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ ของกระบวนการของ การวางแผน การจัดองค์การ การมีส่วนร่วม การจัดการและการใช้ทรัพยากร และการเขียนต่อจากนี้ไปจะใช้คำว่า “การจัดการปกครองแบบร่วมมือ” และ “Collaborative Governance” สลับกันเพื่อให้เกิดความกระชับ

นิยาม Collaborative Governance นั้น ยังไม่มีข้อสรุปที่แน่ชัดเช่นเดียวกับโมทัศน์อื่น ๆ ที่นักวิชาการต่างให้ความเห็นในแง่มุมมองที่ต่างกันออกไป จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสามารถจำแนกกลุ่มความหมายได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่หนึ่ง** นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้ให้ความหมายของการจัดการปกครองแบบร่วมมือในแง่ของความเป็นทางการ โดยส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันในประเด็นการกำหนดกฎ กติกาและวางแนวทางการทำงานร่วมกัน โดย Ansell & Gash (2008) ได้กล่าวถึง Collaborative Governance ว่าเป็นข้อตกลงในการกำกับดูแลที่หน่วยงานสาธารณะอย่างน้อยหนึ่งหน่วยงานมีส่วนร่วมโดยตรงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ใช่รัฐในกระบวนการตัดสินใจร่วมกันที่เป็นทางการ เน้นฉันทามติ และมีเป้าหมายเพื่อสร้างหรือจัดการโครงการหรือสินทรัพย์อื่นของรัฐ ความเห็นดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่ Ostrom (1990) ได้เคยกล่าวไว้ว่า การจัดการปกครองแบบร่วมมือเป็นมิติของบรรทัดฐานและกฎที่เป็นทางการที่ร่วมกันกำหนดสำหรับควบคุมพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่ม ขณะที่ Lynn et al. (2001) ให้ความหมายของการจัดการปกครองแบบร่วมมือในภาพกว้าง ว่าหมายถึง ระบบกฎหมาย กฎเกณฑ์ และแนวปฏิบัติในด้านการบริหารการจัดการสินค้าและบริการสาธารณะ ในแง่ Ansell & Gash (2008) ยังให้ความเห็นสนับสนุนกับ Lynn et al. (2001) ในประเด็นการใช้กฎหมายที่เป็นทางการในการจัดการสินค้าและบริการสาธารณะ สอดคล้องกับ Walter & Petr (2000) ที่กล่าวว่าการจัดการปกครองแบบร่วมมือเป็นกิจกรรมในลักษณะที่เป็นทางการ ทั้งในแง่ของกิจกรรม โครงสร้างและทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน นอกจากนี้ Ring และ Van de Ven (as cited in Thomson et al., 2006) ได้ให้ความหมายของความร่วมมือในแง่ของการมีปฏิสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆผ่านการเจรจาทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนการสร้างกฎเกณฑ์ การรับผิดชอบ และการตัดสินใจในปัญหาาร่วมกัน

**กลุ่มที่สอง** ให้มุมมองการจัดการปกครองแบบร่วมมือในลักษณะกระบวนการร่วม โดยมองว่าภาคส่วนต่าง ๆ ไม่แยกขาดจากกัน การทำงานและการตัดสินใจไม่ได้มีขอบเขตที่องค์กรรัฐอย่างเดียว การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะข้ามพรมแดนองค์กร โดย Agranoff & McGuire (2003) ได้อธิบายถึงการจัดการปกครองแบบร่วมมือว่าเป็นกระบวนการอำนวยความสะดวกและการดำเนินงานในองค์กรหลายองค์กรเพื่อแก้ปัญหาที่องค์กรเดียวไม่สามารถแก้ไขได้ Agrawal & Lemos (2007) ได้ขยายความรวมถึงการบริหารสาธารณะแบบหลายฝ่ายในด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน ตลอดจนความร่วมมือระหว่างรัฐบาลด้วยกันรวมถึงความร่วมมือแบบผสมผสานที่ภาครัฐร่วมมือกับเอกชน ภาคเอกชนกับภาคประชาสังคมในลักษณะหุ้นส่วน นอกจากนี้ Emerson et al. (2012) ได้ชี้ให้เห็นว่าการบริหารแบบร่วมมือเป็นกระบวนการและโครงสร้างของการตัดสินใจและการจัดการนโยบายสาธารณะที่มีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียในลักษณะข้ามพรมแดนของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับ UNCG Collaborative Capacities Working Group (2012) ที่ให้รายละเอียดนิยามครอบคลุมกระบวนการจัดตั้ง การขับเคลื่อน การอำนวยความสะดวก การปฏิบัติงาน และการติดตามการจัดการข้ามพรมแดนองค์กร เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยองค์กรเดียวหรือภาครัฐเพียงลำพัง การจัดการปกครองแบบร่วมมือนี้มุ่งเน้นไปที่ประเด็นสาธารณะและนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่มจากภาคส่วนต่าง ๆ มามีส่วนร่วมในการแสวงหาวิธีการแก้ปัญหา และการตัดสินใจที่มุ่งเน้นฉันทามติ เพื่อใช้ประโยชน์และทรัพยากรที่เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละภาคส่วนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่มุ่งเน้นฉันทามตินี้ มีนักวิชาการที่ให้ความเห็นสนับสนุนและขยายความเพิ่มเติม โดย O'Leary et al. (2006) ให้ความหมายการจัดการปกครองแบบร่วมมือว่าเป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ทั้งนี้ Stoker (2004) ให้ความเห็นเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจโดยขยายความเข้าใจของการตัดสินใจว่าเป็นไปในลักษณะของกลุ่มบุคคลหรือระบบองค์กรที่ไม่ได้เกี่ยวกับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคล ซึ่ง Ansell & Gash (2008) ให้ความเห็นสนับสนุน Stoker (2004) ในแง่การตัดสินใจที่ต้องเป็นไปโดยองค์รวม กล่าวคือ ต้องเกิดจากการตัดสินใจโดยรวมของผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้เสียอื่น

กลุ่มที่สาม การจัดการปกครองแบบร่วมมือในแง่เป้าหมายการทำงานร่วมกัน ครอบคลุมผลลัพธ์จากภารกิจอันเกิดจากการประสานงาน การแสวงหาประโยชน์ร่วมกันและการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยนักวิชาการได้อธิบายถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานว่าเป็นการจัดการปกครองแบบร่วมมือ นัยนี้เป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ลักษณะต่าง ๆ ระหว่างองค์กรสาธารณะกับองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ของรัฐ ซึ่งนักวิชาการในกลุ่มนี้ได้แก่ Smith (1998) ที่ให้เหตุผลว่าการทำงานร่วมกันเกี่ยวข้องกับการเป็นตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์หลัก สอดคล้องกับ Connick & Innes (2003) ให้คำจำกัดความการจัดการปกครองแบบร่วมมือที่รวมถึงตัวแทนของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และ Reilly (1998) ให้ความเห็นสนับสนุนว่าการทำงานร่วมกันเป็นการแสวงหาความร่วมมือของหน่วยงานรัฐและพลเมืองที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการบางกลุ่มยังมองถึงเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน ในแง่การตัดสินใจที่มุ่งเน้นฉันทามติ (Connick & Innes, 2003) ที่มองว่าแม้ภาครัฐอาจมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจแต่โดยทั่วไปแล้วเป้าหมายของการทำงานร่วมกันก็เพื่อให้เกิดการบรรลุฉันทามติในระดับหนึ่งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรืออย่างน้อยเพื่อพยายามค้นหาประเด็นของข้อตกลงร่วมกัน (Ansell & Gash, 2008) ขณะที่ Carlson, C. (2007) ได้กล่าวถึงการส่วนร่วมกับทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร พลเมืองและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ก็เพื่อพัฒนาแนวทางแก้ไขปัญหาสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับ Bryson et al. (2006) ที่มองว่าการจัดการปกครองแบบร่วมมือเป็นการประสานความร่วมมือเพื่อความอยู่รอดขององค์กร

#### ตัวแบบในการศึกษาการจัดการปกครองแบบร่วมมือ

ในการศึกษาการจัดการปกครองแบบร่วมมือ มีนักวิชาการได้นำเสนอไว้หลายกลุ่มซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละมุมมอง แต่ในแง่ของการศึกษาตัวแบบเพื่อเป็นกรอบคิดสำหรับการนำไปศึกษาต่อยอดตามบริบทต่าง ๆ พบว่า มีนักวิชาการ 2 กลุ่มที่ทำการศึกษาไว้อย่างครอบคลุม คือ

องค์ประกอบของการจัดการปกครองแบบร่วมมือสามารถนำมาสังเคราะห์และบูรณาการเป็นตัวแปรในการศึกษาสภาพความร่วมมือ ได้แก่

องค์ประกอบแรก ได้แก่ เงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือ ประกอบด้วย ผู้นำ ต้องมีหลายบทบาททั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยแสดงบทบาทร่วมกัน (multiple leader) ในการระดมทุกฝ่ายขับเคลื่อนเป้าหมายที่ทุกคนร่วมกันกำหนดขึ้นภายใต้กระบวนการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ และสิ่งสำคัญอีกประการคือ การทำให้กระบวนการความร่วมมือมีการเจริญเติบโตและพลวัตอย่างต่อเนื่อง (Ansell & Gash, 2008; Bingham & O'Leary, 2008; Carlson, 2007) องค์ความรู้ สำหรับ Saint-Onge & Armstrong (2004) ได้ให้ความสำคัญในความสามารถในคุณภาพการถ่ายทอดความรู้อย่างมีประสิทธิภาพภายในองค์กรและระหว่างองค์กร ดังนั้นความรู้ถือเป็นอีกปัจจัยหลักในความร่วมมือกันเพื่อสร้างความรู้สำหรับแนวทางการจัดการที่ดีและยั่งยืนมากขึ้น ทรัพยากร ที่มีศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งทุกฝ่ายมีข้อจำกัด สมรรถนะที่แตกต่างกัน สิ่งจูงใจ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกันก็เป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามาร่วมกันทำงาน ต้องสร้างความชอบธรรมภายใน (internal legitimacy) การมีความเชื่อมั่นและการยอมรับว่าความร่วมมือและผู้ที่เกี่ยวข้องมีความน่าเชื่อถือและเป็นสิ่งที่คุ้มค่าต่อการแก้ไขปัญหา (Bryson et al., 2006; Thomson & Perry, 2006) และภูมิหลัง การมีความร่วมมือ หรือความขัดแย้งระหว่างภาคี ซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งอุปสรรคและเงื่อนไขการเอื้ออำนวยในกระบวนการสร้างความร่วมมือ และมีผลต่อความไว้นใจเชื่อใจ ดังนั้นกระบวนการสร้างความไว้นใจเชื่อใจกันในช่วงเริ่มต้นจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง

องค์ประกอบที่สอง ได้แก่ กระบวนการความร่วมมือ ประกอบด้วย การเข้าร่วมสนทนาปรึกษาหารือ การสร้างความไว้วางใจ ถือเป็นองค์ประกอบแรกของแรงจูงใจร่วมกัน เป็นการพัฒนาความไว้วางใจ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการร่วมมือกันทำงานของแต่ละฝ่าย เกิดความรู้จักและพิศุจน์ให้อีกฝ่ายเห็นถึงความมีเหตุผลและเชื่อถือได้ (Fisher & Brown, 1989) ต่อเรื่องความไว้วางใจนี้ได้รับการยอมรับมาอย่างยาวนาน (Huxham & Vangen 2005;

Koppenjan & Klijn 2004; Leach & Sabatier, 2005) ซึ่งความไว้วางใจนี้ก่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่ความเข้าใจของผู้อื่นในแง่ความสนใจ ความต้องการ ค่านิยม และข้อจำกัดต่าง ๆ (Bardach, 1998; Ring & Van de Ven, 1994; Thomson & Perry 2006) การเห็นพ้องต้องกัน ตามที่ Ansell & Gash (2008) อธิบายว่า ความเห็นพ้องต้องกันในกระบวนการ เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน ดังนั้นเมื่อมีแรงจูงใจร่วมกันขึ้นแล้วจะส่งเสริมและช่วยรักษาการความร่วมมือตามหลักการไว้ การสร้างความเข้าใจตรงกัน โดย Daniels & Walker (2001) และ Gray (1989) กล่าวว่าความเข้าใจซึ่งกันและกันเป็นพื้นฐานอันนำไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ทำให้มองเห็นในความแตกต่างของผู้อื่นและชื่นชมในความต่างนั้น ดังที่ Ansell and Gash (2008) กล่าวว่าความเข้าใจเป็นความสามารถในการเข้าใจและเคารพตำแหน่งตลอดจนความสนใจของผู้อื่น และการสร้างผลลัพธ์ให้เกิดระหว่างทำงานร่วมกัน Innes and Booher (1999) อธิบายว่าทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ ถูกยึดโยงเข้าด้วยกันซึ่งยากต่อการแยกขาดจากกันได้ ผลลัพธ์ที่เกิดจากการจัดการปกครองแบบร่วมมือนี้สามารถ จัดหาและรวมทรัพยากร การสร้างความมั่นคง ตลอดจนการบริหารจัดการองค์การและบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการบังคับใช้นโยบาย และการกำกับติดตามการดำเนินนโยบายด้วย (Huxham et al., 2000)

### **มิติการจัดการปกครองแบบร่วมมือ**

สามารถนำมาสังเคราะห์และบูรณาการภายใต้ขอบเขตของการศึกษาสำหรับเป็นกรอบในการศึกษาผลจากความร่วมมือ ประกอบด้วย การจัดการเชิงสถาบัน การเตรียมการเชิงสถาบัน ครอบคลุมกระบวนการและโครงสร้างองค์กรที่จำเป็นในการจัดการปฏิสัมพันธ์ตลอดกระบวนการร่วมมือกัน ทั้งที่เป็นบรรทัดฐานทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งต้องกำหนดไว้ทั้งในระดับภายในองค์กรและระหว่างองค์กร (Bryson et al. 2006; Huxham & Vangen, 2005) การเตรียมการเชิงสถาบันจึงเป็นองค์ประกอบที่จำเป็น ทั้งนี้อาจแตกต่างกันไปตามหน้าที่ที่หลากหลาย (Agranoff & McGuire, 2003) เครือข่ายพันธมิตรนโยบาย พันธมิตรดังกล่าวมีปฏิสัมพันธ์กันของภาคส่วนที่หลากหลายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในระบบนโยบายจนนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกันในการผลักดัน รวมถึงการที่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินการขับเคลื่อนไปด้วยกัน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของปัญหาหรือสถานการณ์ตามที่พึงประสงค์ บนพื้นฐานการสร้างความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันระหว่างผู้มีส่วนร่วม และการมีผู้นำที่เป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการความร่วมมือระหว่างกัน (Emerson & Nabatchi, 2015) และการจัดโครงสร้างความร่วมมือ เริ่มต้นจากการศึกษาเครือข่ายทางสังคม (social network) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของปัจเจกบุคคล กลุ่มและองค์กร โดยให้ความสำคัญกับความเป็นทางการและไม่เป็นทางการในการพึ่งพาระหว่างกลุ่ม/องค์กร บนพื้นฐานการเข้าสู่ศูนย์กลาง ความถี่ และความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน (Emerson & Nabatchi, 2015) ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างยังเป็นรูปแบบที่สำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพของการบริหารนโยบายสาธารณะผ่านการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอีกด้วย (Milward & Provan, 2000) นอกจากนี้มุมมองนี้ยังแนะนำให้วัดความสามารถของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันที่เน้นผู้รับบริการ การมีส่วนร่วมและตัวกระบวนการอีกด้วย (Provan & Milward, 2001)

### **รูปแบบการดำเนินงานแบบร่วมมือ**

สามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นกรอบในการศึกษา ได้ 3 รูปแบบ คือ รูปแบบการดำเนินงานแบบร่วมมือที่เน้นภาคส่วนเป็นศูนย์กลาง ภาคส่วนแต่ละคนมีภารกิจจัดการประสิทธิภาพที่แยกจากกัน กำหนดเป้าหมายของตนเอง รวบรวมข้อมูลของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพของตนเอง ภาคส่วนเหล่านี้ยังคงมีส่วนร่วมด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับนักแสดงคนอื่น ๆ ตามกิจกรรมที่องค์กรดำเนินการ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (McNamara, 2010) ต่อมารูปแบบการดำเนินงานแบบร่วมมือแบบผสม รูปแบบนี้ใช้พื้นที่ตรงกลางระหว่างระบบที่เน้นภาคส่วนเป็นศูนย์กลางและเน้นเครือข่าย ในขณะที่ยังคงรักษาเป้าหมายขององค์กรที่แยกจากกัน ภาคที่เข้าร่วมจะระบุชุดเป้าหมายที่ใช้ร่วมกันอย่างจำกัด

และจะพยายามที่จะประสานภารกิจการปฏิบัติงานของตนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ผู้ดำเนินการอาจรักษากระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานของตนเองไว้ได้ แต่ยังไม่ให้ความร่วมมือที่จะดำเนินการทบทวนองค์ประกอบเฉพาะของภารกิจของตน และรูปแบบการดำเนินงานแบบร่วมมือที่เน้นเครือข่าย การทำงานร่วมกันข้ามพรมแดน แสดงถึงรูปแบบพฤติกรรมและกิจกรรมที่มีอยู่ (Emerson et al., 2012) รวมถึงการจัดการเป้าหมายของหน่วยงานตนเอง และเป้าหมายร่วมกันของภาคีเกิดขึ้นผ่านกระบวนการข้ามพรมแดนของการค้นพบร่วมกัน ซึ่งภาคส่วนทุกคนมีส่วนร่วม เป้าหมายเหล่านี้ได้รับการตรวจสอบเป็นระยะโดยภาคีทั้งหมด และผู้ทำงานร่วมกันจะตัดสินใจร่วมกันว่าจะปรับการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้น (Ansell & Gash, 2008)

### แนวคิดการคลังท้องถิ่น

การคลังของ อปท. (การคลังท้องถิ่น) ถือเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินการกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นเครื่องมือหลักที่ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การคลังท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเพียงการจัดเก็บรายได้และบริหารงบประมาณเท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนถึงความสามารถในการพึ่งพาตนเองและความเข้มแข็งของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้ การบริหารการคลังท้องถิ่นยังสามารถอธิบายได้อีกว่า เป็นกระบวนการที่ อปท. ดำเนินการจัดหาและบริหารจัดการทรัพยากรทางการเงินเพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและครอบคลุมในทุกมิติ ทั้งนี้ ความสามารถในการหารายได้ของ อปท. ยังสะท้อนระดับการกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการคลังของภาครัฐโดยรวม (Shah, 2007; Suwanmala, 2013)

### โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น

การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น อปท. มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีอากรและได้รับการจัดสรรรายได้จากรัฐบาล เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยรายได้ของ อปท. สามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเภทหลัก แต่ละประเภทมีแหล่งที่มาและบทบาทที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. รายได้ที่จัดเก็บโดย อปท. (own-source revenue) รายได้ประเภทนี้เป็นรายได้ที่ อปท. มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ประกอบด้วยภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น ๆ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้ 1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 2) ภาษีป้าย 3) อากรฆ่าสัตว์ 4) ภาษีบำรุงท้องถิ่น และ 5) รายได้ที่มิใช่ภาษี ประกอบด้วยรายได้จากทรัพย์สินของท้องถิ่น เช่น ค่าเช่าทรัพย์สิน ดอกเบี้ยเงินฝาก รายได้จากการดำเนินการด้านสาธารณูปโภคหรือพาณิชย์ เช่น กิจการประปา การขนส่ง และรายได้เบ็ดเตล็ด เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าปรับ และเงินบริจาค เป็นต้น (Dithudom, 2020)

2. ภาษีเสริม (surcharge tax) เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บในนามของท้องถิ่น โดยจัดเก็บเพิ่มเติมจากภาษีที่มีอยู่เดิม และนำส่งรายได้บางส่วนให้แก่ อปท. ประกอบด้วย 1) รายได้ส่วนแบ่งจากภาษีมูลค่าเพิ่ม (ร้อยละ 7 ของยอดจัดเก็บ) 2) รายได้จากภาษีสรรพสามิต (ร้อยละ 10 ของยอดภาษี) 3) รายได้จากภาษีสุราและยาสูบ จัดเก็บโดยกรมสรรพสามิต โดยเก็บภาษีนี้อีกครั้งร้อยละ 10 ของฐานภาษีเดิม หลักหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีแล้ว จะนำส่งเป็นรายได้ให้แก่ อปท. และ 4) รายได้อื่น ๆ เช่น ภาษีการพนัน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น

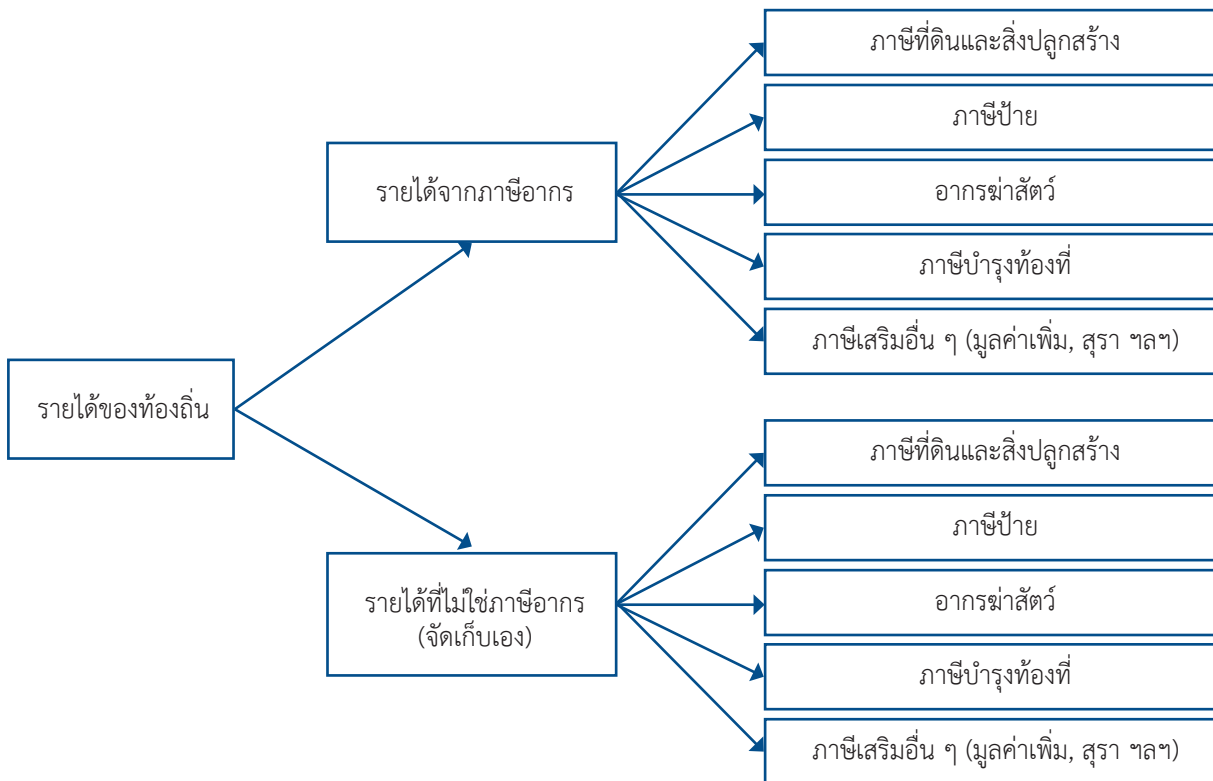
3. ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ (shared taxes) เป็นระบบการจัดเก็บภาษีร่วมกันระหว่างรัฐบาลและอปท. โดยมีการตกลงแบ่งสัดส่วนรายได้ที่ได้จากฐานภาษีร่วม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีรถยนต์ โดยรายได้ภาษีที่จัดเก็บได้ในเขตพื้นที่ใด จะถูกกันไว้เป็นรายได้ของ อปท. ในพื้นที่นั้นโดยเฉพาะ

4. เงินอุดหนุน (intergovernmental transfers) เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่อปท. เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจที่ถ่ายโอนจากรัฐบาลกลาง หรือใช้เพื่อส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะที่เฉพาะเจาะจง แบ่งได้เป็น 3 ประเภท

1) เงินอุดหนุนทั่วไป (general-purpose grants) ให้อิสระในการใช้จ่ายตามความจำเป็น 2) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์ (general grants with specific purposes) ใช้จ่ายตามภารกิจที่กำหนด และ 3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific-purpose grants) ใช้ในโครงการเร่งด่วนหรือสนับสนุนนโยบายเฉพาะของรัฐ

**ภาพ 1**

สรุปแสดงรายได้ของท้องถิ่น



ที่มา: ผู้เขียน

จากโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น ในการศึกษาครั้งนี้สามารถสังเคราะห์เป็นตัวแปรในการศึกษาผลลัพธ์จาก ความมือ โดยศึกษาเฉพาะรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรเท่านั้น

**เงื่อนไขที่เชื่อมโยงการกระจายอำนาจ การกำกับทางการคลังและกลไกความร่วมมือ**

วรรณกรรมร่วมสมัยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้สะท้อนว่าศักยภาพรายได้ของ อปท. ไม่ได้ขึ้นกับโครงสร้าง รายได้เชิงกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นกับเงื่อนไขเชิงสถาบันที่กำกับพื้นที่เชิงนโยบายของท้องถิ่น การจัดวาง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและความพร้อมของกลไกความร่วมมือที่ทำให้รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรสามารถขยาย ฐานและบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพในบริบทการกระจายอำนาจของไทย

ในมิติการคลังท้องถิ่น งานศึกษาเชิงสถาบันในไทยชี้ให้เห็นประเด็นร่วมสำคัญคือ การพึ่งพิงเงินอุดหนุนและ การจัดสรรรายได้จากส่วนกลางยังคงสูง ส่งผลให้ความเป็นอิสระและความสามารถในการพึ่งพาตนเองทาง การคลังของ อปท. ถูกจำกัด ขณะเดียวกันการเพิ่มรายได้จำเป็นต้องมุ่งยกระดับรายได้ที่จัดเก็บเอง โดยเฉพาะ รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ รายได้จากทรัพย์สินและกิจกรรมสาธารณูปโภค ตลอดจนการปรับ โครงสร้างฐานรายได้ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจเมืองและการบริการสาธารณะ (Varanyuwatana, 2017; Metasuttirat & Wangkanond, 2017)

ในมิติการกระจายอำนาจเชิงสถาบัน Tanchai and Meesuk (2020) อธิบายว่าบริบทหลังรัฐธรรมนูญ 2560 มีแนวโน้มการกำกับและการกลั้บสู่ศูนย์กลาง (recentralization) ในด้านการเมืองและการบริหาร ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดเชิงกติกาที่ อปท. ต้องเผชิญในการจัดทำบริการสาธารณะและการบริหารทรัพยากร การรับรู้ข้อจำกัดดังกล่าวมีนัยต่อการออกแบบความร่วมมือด้านรายได้ เพราะ อปท. จำเป็นต้องสร้างกลไกเชิงสถาบันที่ทำงานได้ภายใต้กรอบกำกับและสร้างความชอบธรรมผ่านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ต่อประเด็นการกำกับทางการคลังจากส่วนกลางยังได้รับการอธิบายเชิงแนวคิดร่วมสมัยว่าอาจส่งผลทั้งเชิงจำกัดและเชิงเสริมแรงต่อ อปท. โดยงานของ Gilley and Laochankham (2024) เสนอว่าการขึ้นกำกับจากส่วนกลาง ภายใต้กรอบการคลังอาจช่วยให้ อปท. แข็งแรงขึ้นได้ หาก อปท. มีความสามารถเชิงสถาบันในการปรับตัวและใช้เงื่อนไขดังกล่าวเป็นแรงผลักดันในการพัฒนาศักยภาพทางการคลังและการจัดการรายได้ให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการยกระดับกลไกข้อมูลรายได้ การกำกับติดตาม และการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านรายได้ที่สอดคล้องกับข้อจำกัด

นอกจากนี้งานของ Laochankham et al. (2024) ชี้ให้เห็นวิวัฒนาการความสัมพันธ์เชิงธุรกิจกับรัฐบาลท้องถิ่นที่พัฒนาไปสู่การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) มากขึ้น โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวถูกทำให้เป็นสถาบันผ่านกติกาและโครงสร้างความร่วมมือที่ชัดเจน ซึ่งช่วยเพิ่มทรัพยากรและศักยภาพการพัฒนา ดังนั้น การเพิ่มศักยภาพรายได้ผ่านความร่วมมือกับภาคเอกชนจึงต้องเน้นการจัดวางโครงสร้างเชิงสถาบัน (institutional arrangements) ที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีส่วนร่วมของพลเมือง

ในมิติกลไกภายในองค์กรท้องถิ่น Zumitzavan et al. (2025) ชี้ให้เห็นเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนว่า ภาวะผู้นำ นวัตกรรม และความโปร่งใส เป็นกลไกเสริมแรงให้ความร่วมมือสร้างผลลัพธ์ได้จริง กล่าวคือ ภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลงมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จขององค์กรผ่านบทบาทของนวัตกรรมและความโปร่งใส ขณะเดียวกันงานด้านระบบนิเวศบริการสาธารณะดิจิทัลของ อปท. ภาคอีสานยังชี้ว่า ความพร้อมด้านกติกากำกับโครงสร้างองค์กรและการจัดวางความร่วมมือ เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพบริการและความโปร่งใส (Prachumrasee et al., 2025) ซึ่งสะท้อนนัยว่า หาก อปท. ต้องการยกระดับรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร การพัฒนาเครื่องมือดิจิทัล ข้อมูลและการสื่อสารแบบเปิดจะช่วยเพิ่มความไว้วางใจและแรงจูงใจในการร่วมมือของภาคี

กล่าวโดยสรุป วรรณกรรมข้างต้นสนับสนุนกรอบมโนทัศน์ของบทความนี้ว่า การส่งเสริมการบริหารรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรของเทศบาลนครต้องพิจารณาพร้อมกันทั้ง 1) เงื่อนไขการกระจายอำนาจและการกำกับทางการคลัง 2) โครงสร้างความสัมพันธ์และรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน และ 3) ความพร้อมเชิงสถาบันของ อปท. โดยเฉพาะด้านภาวะผู้นำ ความโปร่งใส การสื่อสารแบบเปิด การเรียนรู้ร่วมกัน และการจัดวางกลไกเชิงสถาบันที่เหมาะสม จะเชื่อมโยงกระบวนการความร่วมมือไปสู่ผลลัพธ์ด้านรายได้ อย่างเป็นรูปธรรม

## กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองแบบร่วมมือและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ตัวแปรที่สำคัญและนำมาใช้ในการกำหนดกรอบการศึกษา โดยยึดแนวคิดในกลุ่มความร่วมมือที่สำคัญ 2 แนวทาง คือ แนวทางในการศึกษาความร่วมมือของ Ansell and Gash (2008) ที่เน้นการศึกษาตัวแปรที่สำคัญประกอบด้วย ภูมิหลังความขัดแย้งหรือความร่วมมือ สิ่งจูงใจในการเข้าร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความไม่สมดุลด้านทรัพยากร ความเป็นผู้นำ และการออกแบบสถาบัน รวมถึงกลุ่มปัจจัยที่มีความสำคัญในกระบวนการความร่วมมือ คือการเข้าร่วมสนทนาหารือกัน การสร้างความไว้วางใจ การเห็นพ้องต้องกัน และการสร้างความเข้าใจตรงกัน แนวทางความร่วมมือของ Emerson et al. (2012) ที่เน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันในเชิงระบบ (collaborative governance regime) ประกอบด้วย บริบทของระบบทั่วไป ตัวขับเคลื่อน ระบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือ ผลลัพธ์จากภารกิจ ผลกระทบและการปรับตัว ดังตารางสรุปตัวแปรต่อไปนี้

**ตาราง 1**

สรุปตัวแปรสำคัญจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นักวิชาการ	ตัวแปรที่ศึกษา																				
	การตัดสินใจร่วมกัน	การเห็นพ้องต้องกัน	เงื่อนไขเริ่มต้น	เครือข่าย/ตัวแสดง	ผู้นำ	ความไว้วางใจ	ความเข้าใจ	ทรัพยากร	ความชอบธรรม	องค์ความรู้	ร่วมประชุมหารือ	แรงจูงใจ	อำนาจหน้าที่	ภูมิหลังความร่วมมือ	นโยบาย กฎ ข้อตกลง	การสื่อสาร	การเตรียมการ	การอำนวยความสะดวก	ผลลัพธ์	ผลกระทบ	
Emerson et al. (2012)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ansell and Gash (2008)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gilley and Laochankham (2024)															✓						
Laochankham et al. (2024)				✓																	
Zumitzavan et al. (2025)					✓																
Koppenjan and Klijn (2004)				✓							✓										
Selin and Chavez (1995)					✓																
Bentrup (2001)																			✓		
Innes and Booher (1999)																					✓
Bryson, Crosby, and Stone (2006)				✓			✓										✓				
Leach (2006)							✓														
Ehrmann and Stinson (1999)																					✓
Gray (1989)																					✓
Thomson and Perry (2006)							✓										✓				

## ตาราง 1 (ต่อ)

นักวิชาการ	ตัวแปรที่ศึกษา																				
	การตัดสินใจร่วมกัน	การเห็นพ้องต้องการ	เงื่อนไขเริ่มต้น	เครือข่าย/ตัวแสดง	ผู้นำ	ความไว้วางใจ	ความเข้าใจ	ทรัพยากร	ความชอบธรรม	องค์ความรู้	ร่วมประชุมหารือ	แรงจูงใจ	อำนาจหน้าที่	ภูมิหลังความร่วมมือ	นโยบาย กฎ ข้อตกลง	การสื่อสาร	การเตรียมการ	การอำนวยความสะดวก	ผลลัพธ์	ผลกระทบ	
Schneider et al. (2003)					✓																
Sabatier et al. (2005)			✓			✓						✓									
Bingham and O'Leary (2008)			✓															✓			
Borrini-Feyerabend (1996)			✓																		
Agranoff and McGuire (2003)			✓		✓					✓											
Cooper et al. (2006)			✓																		
Milward and Provan (2000)				✓																	
Carlson (2007)					✓																
Bardach (1998)						✓															
Ring and Van de Ven (1994)						✓															
Huxham and Vangen (2005)												✓					✓				
Dukes (2004)	✓																				
Pahl-Wostl et al. (2007)																					✓
วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2563)																					✓

## วิธีดำเนินการวิจัย

กรอบมโนทัศน์การจัดการปกครองแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ งานวิจัยนี้ เป็นการกำหนดระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่มุ่งเน้นการพัฒนาแนวคิด (conceptual development research) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกรอบมโนทัศน์การจัดการปกครองแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใช้วิธีการศึกษาทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองแบบร่วมมือเป็นหลักเชื่อมโยงกับแนวคิดการคลังท้องถิ่น ทั้งนี้การศึกษานี้ไม่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากเทศบาลนครในพื้นที่ และไม่ได้ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ปฐมภูมิ หากแต่ใช้การวิเคราะห์เอกสารและการสังเคราะห์แนวคิดเป็นหลัก โดยเริ่มต้นจาก

1. การศึกษาเอกสาร (documentary research) โดยผู้วิจัยรวบรวมและคัดเลือกเอกสารทุติยภูมิ คือ บทความวิจัย บทความวิชาการ และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด Collaborative Governance โดยวรรณกรรมที่ศึกษาข้างต้น จำแนกเป็น วรรณกรรมไทย จำนวน 10 ฉบับ และ วรรณกรรมต่างประเทศ จำนวน 43 ฉบับ เพื่อสังเคราะห์องค์ประกอบ แนวทาง และเงื่อนไขที่เอื้อต่อความร่วมมือในการจัดเก็บรายได้

2. การสังเคราะห์ (conceptual synthesis) โดยนำสาระสำคัญจากเอกสารที่ทบทวนในขั้นตอนที่ 1 วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดจากแหล่งต่าง ๆ จากนั้นบูรณาการแนวคิดเพื่อพัฒนาเป็นกรอบมโนทัศน์ที่สามารถอธิบายเงื่อนไขสำคัญของความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดหารายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรของเทศบาลนคร ทั้งนี้การสังเคราะห์เป็นไปตามแนวทางของ Scott (1990; 2006) ที่คำนึงถึง 1) ความถูกต้อง (authenticity) กล่าวคือ แหล่งที่มาเอกสารต้องเชื่อถือได้ และมีความถูกต้องสมบูรณ์ 2) มีความน่าเชื่อถือ (credibility) กล่าวคือ เอกสารที่ใช้ไม่มีข้อผิดพลาดและปราศจากข้อมูลที่บิดเบือน 3) ความเป็นตัวแทน (representativeness) กล่าวคือ เป็นเอกสารที่แสดงข้อมูลรายละเอียดได้แทนเอกสารประเภทเดียวกันและเป็นตัวแทนประชากรตัวอย่างได้ และ 4) ความหมายที่ชัดเจน (meaning) กล่าวคือ เอกสารต้องสื่อความหมายที่ชัดเจน เข้าใจง่ายและตรงตามวัตถุประสงค์การวิจัย (Mogalakwe, 2006)

## ผลการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำหลักการสำคัญของการจัดการปกครองแบบร่วมมือที่ต่อยอดและพัฒนาบนฐานแนวคิดความร่วมมือเป็นหลัก ซึ่งแนวคิดในกลุ่มความร่วมมือที่สำคัญประกอบด้วย 2 แนวทาง คือ แนวทางในการศึกษาความร่วมมือของ Ansell & Gash (2008) ที่เน้นการศึกษาตัวแปรที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดการปกครองแบบร่วมมือ ประกอบด้วย ภูมิหลังความขัดแย้งหรือความร่วมมือ สิ่งจูงใจในการเข้าร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความไม่สมดุลด้านทรัพยากร ความเป็นผู้นำ และการออกแบบสถาบัน รวมถึงกลุ่มปัจจัยที่มีความสำคัญในกระบวนการความร่วมมือ คือการเข้าร่วมสนทนาหารือกัน การสร้างความไว้วางใจ การเห็นพ้องต้องกัน และการสร้างความเข้าใจตรงกัน แนวทางที่สองคือการศึกษาความร่วมมือตามแนวทางของ Emerson et al. (2012) ที่เน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันในเชิงระบบ (collaborative governance regime) มีพลวัตรการทำงานร่วมกันในชุดของกฎ หลักการ บรรทัดฐาน และกระบวนการตัดสินใจที่แวดล้อมภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งที่ปรากฏชัดและเป็นนัย ประกอบด้วย บริบทของระบบทั่วไป ตัวขับเคลื่อน ระบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือ ผลลัพธ์จากภารกิจ ผลกระทบและการปรับตัว

เมื่อพิจารณาขอบเขตของงานวิจัยนี้ พบว่า ทั้งสองแนวทางต่างมีตัวแปรที่มีความสำคัญ และมีจุดเด่นต่างกัน กล่าวคือ แนวทาง Ansell & Gash (2008) มุ่งเน้นการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการปกครองแบบร่วมมือทั้งในแง่อุปสรรคและปัจจัยสนับสนุนกระบวนการจัดการปกครองแบบร่วมมือ ขณะที่กลุ่มของ Emerson ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มาสัมพันธ์กันในกระบวนการที่มีการมองทั้งระบบ ผู้วิจัยลงความเห็นว่าจะเป็นการดีต่อการศึกษานี้หากมีการนำตัวแปรหลักทั้งสองแนวทางหลักข้างต้นมาสังเคราะห์ตัวแปรและบูรณาการใหม่สำหรับ

พัฒนาเป็นกรอบโมเดลทัศน์การจัดการปกครองแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครอบคลุมการศึกษาสภาพความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในเงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือและกระบวนการความร่วมมือ ศึกษาผลจากความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ และค้นหารูปแบบความร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สามารถสรุปแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่นำมาใช้ในการพัฒนารูปแบบทัศน์การจัดการปกครองแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนี้

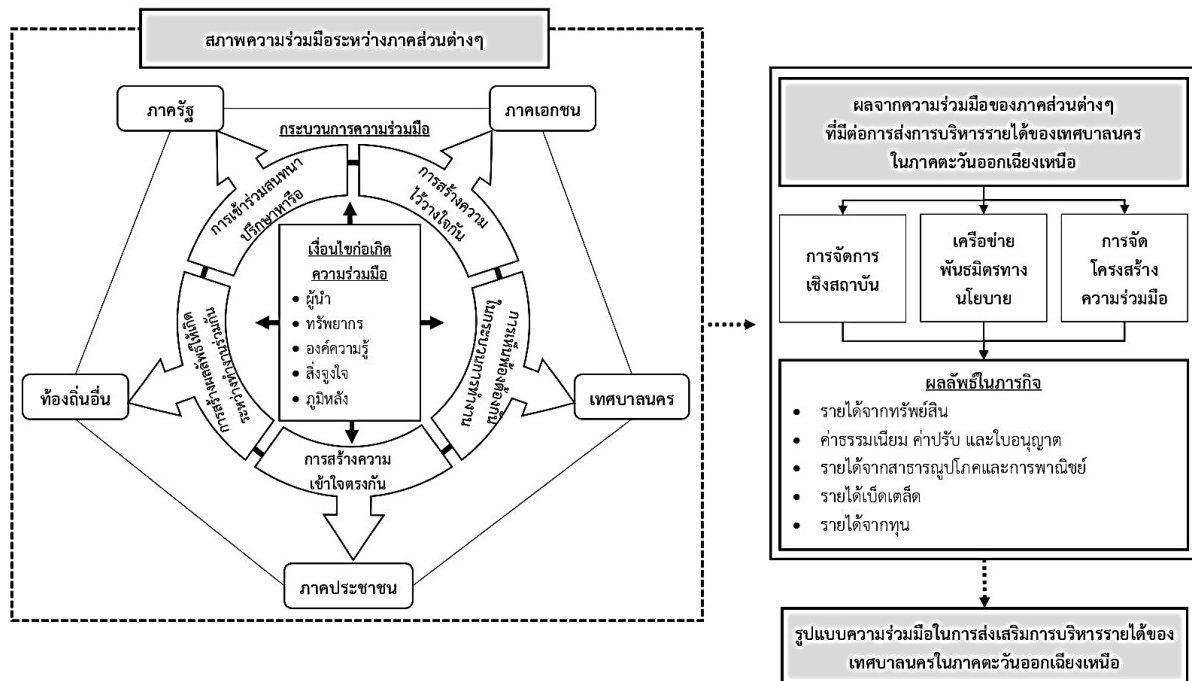
## ตาราง 2

สรุปแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่นำมาใช้ในการศึกษา

แนวคิด ทฤษฎี	การนำมาใช้ในการศึกษา
แนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือ (collaborative governance)	องค์ประกอบของการจัดการปกครองแบบร่วมมือสามารถนำมาสังเคราะห์และบูรณาการเป็นตัวแปรในการศึกษาสภาพความร่วมมือ ได้แก่ เงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือ ประกอบด้วย ผู้นำ ทรัพยากร องค์ความรู้ สิ่งจูงใจ ภูมิหลัง และกระบวนการความร่วมมือ ประกอบด้วย การเข้าร่วมสนทนาปรึกษาหารือ การสร้างความไว้วางใจ การเห็นพ้องต้องกัน การสร้างความเข้าใจตรงกัน และการสร้างผลลัพธ์ให้เกิดระหว่างทำงานร่วมกัน
	มิติการจัดการปกครองแบบร่วมมือ สามารถนำมาสังเคราะห์และบูรณาการภายใต้ขอบเขตของการศึกษาสำหรับเป็นกรอบในการศึกษาผลจากความร่วมมือ ประกอบด้วย การจัดการเชิงสถาบัน เครือข่ายพันธมิตรนโยบาย และการจัดโครงสร้างความร่วมมือ
	รูปแบบการดำเนินงานแบบร่วมมือสามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นกรอบในการศึกษา ได้แก่ รูปแบบการดำเนินงานแบบร่วมมือที่เน้นภาคส่วนเป็นศูนย์กลาง ร่วมมือแบบผสม และแบบร่วมมือที่เน้นเครือข่าย
แนวคิดการคลังท้องถิ่น	สังเคราะห์เป็นตัวแปรในการศึกษาผลลัพธ์จากความร่วมมือ คือ รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	สังเคราะห์เป็นองค์ประกอบด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการบริหารรายได้ อภิปรายผลการวิจัย

ภาพ 2

สรุปกรอบโมเดลทัศน์การจัดการปกครองแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



ในเชิงพลวัต กรอบโมเดลทัศน์ยังชี้ให้เห็นวงจรการเรียนรู้และการปรับตัว (learning & adaptation) กล่าวคือ เมื่อเกิดผลลัพธ์ระหว่างทาง (intermediate outcomes) เช่น ความไว้วางใจเพิ่มขึ้น ข้อมูลรายได้โปร่งใสขึ้น และการสื่อสารระหว่างภาคีมีประสิทธิภาพ จะย้อนกลับไปเสริมแรงให้กระบวนการความร่วมมือเข้มแข็งขึ้น และทำให้การจัดการรายได้มีเสถียรภาพมากขึ้นตามบริบทการกระจายอำนาจ (Emerson et al., 2012) อีกทั้งกรอบโมเดลทัศน์นี้เชื่อมโยงองค์ประกอบความร่วมมือเข้ากับผลลัพธ์ด้านการบริหารรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรของเทศบาลนคร ซึ่งครอบคลุมรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าบริการ รายได้จากทรัพย์สินและสาธารณูปโภค การพาณิชย์ของเทศบาล และรายได้เบ็ดเตล็ด โดยเสนอว่าการเพิ่มประสิทธิภาพรายได้ประเภทดังกล่าวต้องอาศัยทั้งการออกแบบกติกาและกลไกสถาบันที่ชัดเจน การสร้างแรงจูงใจร่วมและความร่วมมือของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำร่วมตรวจสอบ

เพื่อให้ผู้อ่านเห็นโครงสร้างของกรอบโมเดลทัศน์อย่างชัดเจน ภาพ 2 ได้สรุปความเชื่อมโยงขององค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ 1) เงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือ เช่น ภาวะผู้นำ ทรัพยากร องค์ความรู้ สิ่งจูงใจ ภูมิหลัง ความร่วมมือ ความขัดแย้งและความชอบธรรม 2) กระบวนการความร่วมมือ ซึ่งประกอบด้วย การเข้าร่วมสนทนาปรึกษาหารือ การสร้างความไว้วางใจ การเห็นพ้องต้องกัน และการสร้างเสริมความเข้าใจตรงกัน และ 3) กลไกเชิงสถาบันและโครงสร้างเครือข่าย ที่กำกับให้ความร่วมมือดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและตรวจสอบได้ (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Bryson et al., 2006)

### การอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยเชิงเอกสาร แสดงให้เห็นว่าการจัดการปกครองแบบร่วมมือ (collaborative governance) มีความเป็นไปได้ในการส่งเสริมการจัดการรายได้ของเทศบาลนคร โดยเฉพาะรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร อันเป็น

แหล่งรายได้ที่สามารถขับเคลื่อนผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ภายใต้เงื่อนไขของความไว้วางใจ ความเข้าใจร่วม และความพร้อมของกลไกเชิงสถาบัน สอดคล้องกับแนวคิดของ Ansell & Gash (2008) ที่เน้นโครงสร้างกระบวนการ ประกอบด้วย ความไว้วางใจ การมีส่วนร่วม และการสื่อสารแบบเปิด ซึ่งเหมาะสมอย่างยิ่งกับบริบทของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรและแรงจูงใจในการจัดเก็บรายได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Emerson et al. (2012) ที่ให้น้ำหนักในมิติพลวัตของระบบความร่วมมือเชิงสถาบันทั้งการกำหนดเป้าหมายร่วม การกำหนดกลไกสถาบัน และการเรียนรู้ร่วมกัน เหล่านี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการที่เทศบาลนครนำไปประยุกต์ใช้ให้สามารถสร้างพันธมิตรใหม่ ๆ ในการจัดหารายได้ อาทิ การเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในทรัพย์สิน การประสานงานกับภาคประชาชนในการบริหารจัดการตลาดหรือพื้นที่สาธารณะร่วม ซึ่งเป็นไปตามหลักการของ Collaborative Governance ที่ไม่จำกัดบทบาทภาคีเครือข่ายให้เป็นเพียงผู้ถูกเชิญเข้าร่วม หากแต่ให้การยอมรับในการมีอำนาจร่วมและมีเสียงในการตัดสินใจด้วยเช่นกัน

ในมิติของเงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือกรอบที่พัฒนาขึ้นสะท้อนข้อค้นพบเชิงทฤษฎีว่า ภาวะผู้นำและการออกแบบสถาบันเป็นตัวเร่งให้เกิดการมีส่วนร่วมและการเจรจาแบบฉันทามติ ซึ่งเป็นหัวใจของความร่วมมือข้ามภาคส่วน (Ansell & Gash, 2008) ขณะเดียวกัน มิติแรงจูงใจร่วม การมีส่วนร่วมเชิงหลักการ ความสามารถในการปฏิบัติร่วม ตามแนวทางของ Emerson et al. (2012) ช่วยอธิบายว่าทำไมการบริหารรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรจึงต้องอาศัยทั้งความไว้วางใจ การสื่อสารแบบเปิด และการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อให้กลไกการจัดเก็บ การจัดหารายได้มีความยั่งยืน

เมื่อเชื่อมโยงกับบริบทการกระจายอำนาจและการกำกับทางการคลังของไทย ความร่วมมือเพื่อเพิ่มศักยภาพรายได้ของเทศบาลนครจำเป็นต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชนและความพร้อมเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่น โดยงานศึกษาร่วมสมัยชี้ให้เห็นว่าเงื่อนไขด้านการกำกับจากส่วนกลางสามารถกระทบความสามารถเชิงนโยบายและเชิงการคลังของท้องถิ่น (Gilley & Laochankham, 2024) ขณะที่รูปแบบความสัมพันธ์ด้านธุรกิจกับรัฐบาลท้องถิ่นและการจัดทำ PPP สะท้อนบทเรียนการสร้างพันธมิตรเพื่อการพัฒนา (Laochankham et al., 2024) นอกจากนี้ ด้านภาวะผู้นำและความโปร่งใสใน อปท. ไทยยังสนับสนุนว่าความโปร่งใสและนวัตกรรมองค์การเป็นกลไกเสริมแรงให้ความร่วมมือเกิดผลลัพธ์ที่จับต้องได้ (Zumitzavan et al., 2025) ซึ่งสอดคล้องกับกรอบมโนทัศน์ที่บทความนี้เสนอ

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งพัฒนากลไกการจัดการปกครองแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการปกครองแบบร่วมมือระหว่างภาคส่วน ประกอบด้วย ภาวะผู้นำเชิงสถาบัน (institutional leadership) ที่ทำให้เกิดการริเริ่มความร่วมมืออย่างแท้จริง ความเชื่อใจและความโปร่งใส (Trust & Transparency) เป็นการสร้างความยอมรับระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ กลไกการสื่อสารแบบเปิด (open communication) ที่รองรับการมีส่วนร่วม การมีเป้าหมายร่วม (shared purpose) ในการพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ และ การเรียนรู้ร่วมกัน (collaborative learning) ที่สามารถต่อยอดแนวทางการบริหารรายได้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมปัจจุบัน จากผลการศึกษายังสะท้อนให้เห็นว่าความร่วมมือในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครไม่ควรจำกัดอยู่เพียงความร่วมมือแบบโครงการเฉพาะกิจหรือกิจกรรมเพียงชั่วคราว แต่ต้องได้รับการออกแบบในเชิงระบบ ตั้งแต่ต้นทาง กลางทางและปลายทาง สร้างความต่อเนื่องเชิงนโยบายและสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วม (ownership) ของทุกภาคส่วน อีกทั้งบทความนี้ได้สะท้อนความใหม่ในมิติการบูรณาการกรอบการจัดการปกครองแบบร่วมมือของ Ansell & Gash (2008) และ Emerson et al. (2012) เข้ากับแนวคิดการคลังท้องถิ่น เพื่อสังเคราะห์เป็น

กรอบมโนทัศน์เชิงบูรณาการที่องค์ประกอบและความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรของเทศบาลนครอย่างเป็นระบบ และสามารถใช้เป็นแนวทางเชิงนโยบายในการออกแบบกลไกความร่วมมือเพื่อเพิ่มศักยภาพรายได้ท้องถิ่น

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

บทความชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร เน้นศึกษาทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองแบบร่วมมือเป็นหลักเชื่อมโยงกับแนวคิดการคลังท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการปกครองแบบร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเพียงมิติเดียว เพื่อต่อยอดสู่การวิจัยขั้นสูงควรมีการศึกษาเชิงปริมาณเพื่อทดสอบความถูกต้องและยืนยันองค์ประกอบดังกล่าว อีกทั้งควรมีการนำกรอบมโนทัศน์การจัดการปกครองแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่พัฒนาขึ้นไปใช้ในการวิจัยเปรียบเทียบกับบริบทท้องถิ่นรูปแบบอื่น และในภูมิภาคอื่น เพื่อทดสอบความยืดหยุ่นของแนวคิดดังกล่าว รวมถึงการประยุกต์ใช้ในการศึกษามิติอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากด้านการจัดหารายได้ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข หรือการพัฒนาสังคม อันเป็นการต่อยอดแนวคิด Collaborative Governance ให้เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่นไทย

### กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ศรีสันติสุข สำหรับคำแนะนำและการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องตลอดกระบวนการเขียนบทความนี้ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยมีหัวข้อเรื่อง "รูปแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือในการส่งเสริมการบริหารรายได้ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ"

### References

- Agrawal, A., & Lemos, M. C. (2007). A greener revolution in the making? Environmental governance in the 21st century. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 49(5), 36-45.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- 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>
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Brookings Institution Press.
- Barnett, C. C., Minis, H. P., & VanSant, J. (1997). *Democratic decentralization*. Research Triangle Institute.
- Bentrop, G. (2001). Evaluation of a collaborative model: A case study analysis of watershed planning in the Intermountain West. *Environmental Management*, 27, 739-748. <https://doi.org/10.1007/s002670010184>
- Bingham, L. B., & O'Leary, R. (2008). *Big ideas in collaborative public management*. M.E. Sharpe.
- Borrini-Feyerabend, G. (1996). *Collaborative management of protected areas: Tailoring the approach to the context*. IUCN.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(S1), 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>
- Carlson, C. (2007). *A practical guide to collaborative governance*. Policy Consensus Initiative.
- Connick, S., & Innes, J. E. (2003). Outcomes of collaborative water policy making: Applying complexity thinking to evaluation. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(2), 177–197. <https://doi.org/10.1080/0964056032000070987>
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(S1), 76–88. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00668.x>
- Daniels, S. E., & Walker, G. B. (2001). *Working through environmental conflict: The collaborative approach*. Praeger.
- Department of Local Administration, (2021). *Revenue data of local administrative organizations for fiscal year 2021*. Local Fiscal Administration Bureau.
- Dithudom, J. (2020). Local administration. In *Teaching materials for the course on Economics and Public Finance*. Sukhothai Thammathirat Open University Press.
- Dukes, E. F. (2004). What we know about environmental conflict resolution: An analysis based on research. *Conflict Resolution Quarterly*, 22(1–2), 191–220. <https://doi.org/10.1002/crq.98>
- Ehrmann, J. R., & Stinson, B. L. (1999). Joint fact-finding and the use of technical experts. In L. Susskind et al. (Eds.), *The consensus building handbook* (pp. 375–399). Sage.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Eryılmaz, B. (2011). *Public Administration-Kamu Yönetimi*. Okutman Publishing-Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Fisher, R., & Brown, S. (1989). *Getting together: Building relationships as we negotiate*. Penguin.
- Gilley, B., & Laochankham, S. (2024). Can fiscal recentralization strengthen local government? The case of Thailand. *International Journal of Public Administration*, 47(4), 257–268. <https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2111580>
- Gomes, S. (2012). Fiscal powers to subnational governments: Reassessing the concept of fiscal autonomy. *Regional & Federal Studies*, 22(4), 387–406. <https://doi.org/10.1080/13597566.2012.679849>
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. Jossey-Bass. (015).
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Aiming for collaborative advantage*. Routledge.

- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C., & Eden, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358. <https://doi.org/10.1080/147190300000000021>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412-423. <https://doi.org/10.1080/01944369908976071>
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainty in networks*. Routledge.
- Laochankham, S., Kamnuansilpa, P., & Hicken, A. (2024). The evolution and institutionalisation of business-government relations: Public-private partnerships in Khon Kaen, Thailand. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 43(2), 308-330. <https://doi.org/10.1177/18681034241261405>
- Leach, W. D. (2006). Collaborative public management and democracy: Evidence from western watershed partnerships. *Public Administration Review*, 66(S1), 100-110. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00670.x>
- Leach, W. D., & Sabatier, P. A. (2005). To trust an adversary: Integrating rational and psychological models of collaborative policymaking. *American Political Science Review*, 99(4), 491-503. <https://doi.org/10.1017/S000305540505183X>
- Liu, J., Martinez-Vazquez, J., & Timofeev, A. (2013). Measuring the extent of fiscal decentralization. In OECD (Ed.), *Measuring fiscal decentralization: Concepts and policies* (OECD Fiscal Federalism Studies). OECD Publishing.
- Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2001). *Improving governance: A new logic for empirical research*. Georgetown University Press.
- Luangpraphat, W. (2020). *Collaborative-based governance: Decentralized society, fragmentation of public administration, and a search for new state-driven models*. King Prajadhipok's Institute.
- McNamara, P. (2010, September 3). *Factors influencing the time management behaviours of small business managers*. SBS HDR Student Conference.
- Metasuttirat, J., & Wangkanond, R. (2017). The development of new revenue structure of local government in Thailand. *International Journal of Crime, Law and Social Issues*, 4(2), 129-140.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the hollow state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-380.
- Mogalakwe, M. (2006). The use of documentary research methods in social research. *African Sociological Review/Revue Africaine de Sociologie*, 10(1), 221-230.
- O'Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the symposium on collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(S1), 6-9. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00661.x>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.

- Ozmen, A. (2014). Notes to the concept of decentralization. *European Scientific Journal*, 10(10), 415–424.
- Pahl-Wostl, C., Craps, M., Dewulf, A., Mostert, E., Tàbara, D., & Taillieu, T. (2007). Social learning and water resources management. *Ecology and Society*, 12(2). <https://doi.org/10.5751/ES-02037-120205>
- Parliamentary Budget Office. (2021). *Report on the analysis of local administrative organizations' revenue*. Secretariat of the House of Representatives.
- Prachumrasee, K., Kamnuansilpa, P., & Setthasuravich, P. (2025). Digital public service ecosystems in local governance: Insights from Northeastern Thailand's local administrative organizations. *FWU Journal of Social Sciences*, 19(2), 111–135. <http://doi.org/10.51709/19951272/Summer2025/8>
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00045>
- Reilly, P. A. (1998). Balancing flexibility: Meeting the interests of employer and employee. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 7(1), 7–22. <https://doi.org/10.1080/135943298398934>
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1994). Developmental processes of cooperative interorganizational relationships. *Academy of Management Review*, 19(1), 90–118. <https://doi.org/10.5465/amr.1994.9410122009>
- Saint-Onge, H., & Armstrong, C. (2004). *The conductive organization: A knowledge agenda for breakthrough performance*. Butterworth-Heinemann.
- Schneider, C. (2003). The influence of spatial scale on quantifying insect dispersal: An analysis of butterfly data. *Ecological Entomology*, 28(2), 252–256. <https://doi.org/10.1046/j.1365-2311.2003.00495.x>
- Scott, J. (1990). *A matter of record: Documentary sources in social research*. Polity Press.
- Scott, J. (2006). Social research and documentary sources. In J. Scott (Ed.), *Documentary research* (pp. 3–40). SAGE Publications.
- Seidenfeld, T. (2000). *Remarks on the theory of conditional probability: Some issues of finite versus countable additivity*.
- Shah, A. (Ed.). (2007). *Local budgeting*. World Bank.
- Simón Otero, L., & Capote Pérez, R. (2021). Fees as a source of financing for local development in Cuba. *Cooperativismo y Desarrollo (COODES)*, 9(3).
- Siroros, P. (2015). Governance, governance networks, and metagovernance: A study of administrative management in policy perspectives. In *Unpacking public policy: Multidimensional perspectives on contemporary public policy*. Thammasat University.
- Smith, V. L. (1998). The two faces of Adam Smith. *Southern Economic Journal*, 65(1), 1–19.
- Stoker, G. (2004). *Transforming local governance*. Palgrave Macmillan.

- Sukhothai Thammathirat Open University. (2020). *Teaching materials for the course on Public Finance and Budgeting (Units 9–15)*. Sukhothai Thammathirat Open University Press.
- Suwanmala, J. (2013). *Public finance: On competition, betrayal, and risks*. Chulalongkorn University.
- Tanchai, W. (2014). *Decentralization and democracy in Thailand*. King Prajadhipok's Institute.
- Tanchai, W., & Meesuk, A. (2020). Decentralization and local governance in Thailand under the new constitution: Challenges of re-centralizing politics and administration. *King Prajadhipok's Institute Journal of Democracy and Governance*, 2, 3–26.
- Tangsapwattana, E., & Noksuan Sawasdee, S. (2003). Administration and governance. In M. R. Prudhisan Chumphon (Ed.), *Words and concepts in contemporary political science*. Chulalongkorn University Press.
- Tantrachin, P. (2020). Collaborative governance: Factors influencing its development and implementation. *Burapha Journal of Political Economy*, 8(1), 139–162.
- Thamronglak, A. (2010). *Public governance: Public administration in the 21<sup>st</sup> century*. Thammasat University.
- Thapa, L. (2020). *Local government: Concept, roles and importance for contemporary society*. <https://www.researchgate.net/publication/342876251>
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(S1), 20–32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>
- UNCG Collaborative Capacity Work Group. (2012). Building collaborative capacity: A guidance document.
- United Nations Development Programme. (1999). *Decentralization: A sampling of definitions*. United Nations Development Programme.
- Varanyuwatana, S. (2017). Fiscal decentralization and intergovernmental transfer in Thailand. *Thammasat Review of Economic and Social Policy*, 3(2), 6–50.
- Walter, U. M., & Petr, C. G. (2000). A template for family-centered interagency collaboration. *Families in Society*, 81(5), 494-503.
- Zumitzavan, V., Prachumrasee, K., & Pathak, S. (2025). Transformational leadership cultivating innovation and transparency in local government organisations, Thailand. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 11(3), 100626. <https://doi.org/10.1016/j.joitmc.2025.100626>

**How to Cite this Article:**

Poomeesaeng, A., & Srisontisuk, S. (2026). A conceptual framework of collaborative governance for enhancing revenue management in municipalities in northeastern Thailand: Systematic literature review and conceptual synthesis. *Journal of Social Sciences and Humanities Research in Asia*, 32(1), 1–22.

