

ศักยภาพและความพร้อมของเทศบาลตำบลท่าวังตาล
ในการรองรับการถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านโบราณสถานเวียงกุมกามจากกรมศิลปากร

Potential and Preparedness of Thawangtarn Tanbon Municipality

In Accepting the Transferred Responsibility of Overseeing

The Historic Sites from the Department Of Fine Arts

ทัศนีย์ สมช่วง¹

พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์²

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอผลการประเมินศักยภาพและความพร้อมของเทศบาลตำบลท่าวังตาลในการรองรับการถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านโบราณสถานเวียงกุมกามจากกรมศิลปากร ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลตำบลท่าวังตาล ยังมีศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการไม่สูงนัก และยังขาดความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ แต่ในขณะเดียวกันผู้บริหารเทศบาล และประชาชนส่วนมากต้องการให้เทศบาลตำบลท่าวังตาลเข้ามารับผิดชอบและบริหารจัดการ โบราณสถานเวียงกุมกาม หากส่วนกลางจะมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบมาให้เทศบาลอย่างแท้จริง

Abstract

This paper presents the results of an evaluation of the preparedness and potential of Thawangtarn Tambon Municipality in accepting the responsibility of overseeing the historic sites from the Department Fine Arts. It is clear from this study that the Office of Thawangtarn Municipality is unprepared to accept this responsibility. However, the administrators and the majority of people interviewed in this study would like to see the Office of the Municipality manage the Wiangkumkarm historic sites if the Fine Arts Department was, indeed, prepared transfer the responsibility and authority to local area.

คำสำคัญ: ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจ

Keyword: Progress of Decentralized Management

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางต้องกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจด้าน การบำรุงรักษาสีลปะ จาริต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นหนึ่งในภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนมา ในตำบลท่าวังตาลเองมีโบราณสถานและโบราณวัตถุที่สำคัญตั้งอยู่ ประเด็นที่ผู้ศึกษาต้องการรู้ก็คือว่า กรมศิลปากรมีแผนการจะถ่ายโอนเฉพาะภารกิจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จากประสบการณ์การถ่ายโอนที่ผ่านมาส่วนมากมักจะถ่ายโอนเฉพาะภารกิจและความรับผิดชอบมาให้ แต่ไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณหรือไม่เคยให้การสนับสนุนในเรื่องของการบริหารจัดการและงบประมาณ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินว่าเทศบาลตำบลท่าวังตาลจะมีศักยภาพและความพร้อมที่จะรับผิดชอบในการบริหารจัดการ โบราณสถานเวียงกุมกามนี้ได้หรือไม่

ในสภาพข้อเท็จจริงของการรับถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางที่ผ่านมา มักพบปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ ที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ได้ กล่าวคือ หน่วยงานส่วนกลางมักจะไม่มีความพร้อมหรือเต็มใจที่จะถ่ายโอนภารกิจและมอบอำนาจในการบริหารให้กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น บางครั้งก็พบว่ามี การถ่ายโอนเฉพาะภารกิจและความรับผิดชอบจากส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีการถ่ายโอนงบประมาณหรือบุคลากรมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด หน่วยงานส่วนกลางบางแห่งมักจะถือโอกาสถ่ายโอนเฉพาะบุคลากรที่ไม่มีสมรรถภาพหรือประสิทธิภาพในการทำงานมา ซ้ำร้ายไปกว่านั้นไม่มีการถ่ายโอนงบประมาณด้านเงินเดือนมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้สัดส่วนงบประมาณด้านเงินเดือนและค่าจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณ นอกจากนี้ยังพบว่า หน่วยงานส่วนกลางบางแห่งถือโอกาสโอนวัสดุ อุปกรณ์หรือครุภัณฑ์ที่เสื่อมโทรมหรือใช้งานไม่ได้ไม่เต็มใจให้ส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นโอกาสที่จะจัดหาวัสดุอุปกรณ์หรือครุภัณฑ์ใหม่ๆ ให้กับหน่วยงานของตน ภาระและความรับผิดชอบในการซ่อมแซมหรือบำรุงรักษาอุปกรณ์ที่ถ่ายโอนมาจึงตกอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณค่อนข้างจำกัด

กรมศิลปากรก็หน่วยงานส่วนกลางอีกหน่วยงานหนึ่งที่มิใช่มีนโยบายจะถ่ายโอนภารกิจและความรับผิดชอบ โบราณสถานเวียงกุมกามมาให้เทศบาลตำบลท่าวังตาลรับผิดชอบด้วยไม่มีนโยบายที่จะสนับสนุนงบประมาณหรือบุคลากรมาให้แก่เทศบาลตำบลท่าวังตาลแต่อย่างใด นโยบายดังกล่าวเป็นการจำแลงและซ่อนตัวอยู่ในนโยบายและกฎหมายหลักว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและความรับผิดชอบมาให้ส่วนท้องถิ่น โดยไม่คำนึงว่าสิ่งที่กระทำนั้นสอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการหรือประโยชน์ของท้องถิ่นแต่อย่างใด ถึงแม้ว่าจะมีข้อสงสัยว่านโยบายการถ่ายโอนดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อกรมศิลปากรมากกว่าเทศบาลตำบลท่าวังตาล ผู้วิจัยก็จะไม่วิจัยหรือประเมินในประเด็นนี้ แต่จะมุ่งประเด็นไปที่ว่าหากมีการถ่ายโอนภารกิจความรับผิดชอบนั้นมาจริงเทศบาลตำบลท่าวังตาลจะมีศักยภาพและความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจความรับผิดชอบด้านการดูแลและบำรุงรักษาโบราณสถานเวียงกุมกามจากกรมศิลปากรหรือไม่ โดยในประเมินครั้งนี้จะใช้กรอบแนวคิดตามทฤษฎีการเมืองเปรียบเทียบของ Almond และ Powell (1966) กับ Almond, Powell และ Mundt (1993) ซึ่งมีอยู่ 6 ด้าน ได้แก่ 1) ศักยภาพในการจัดหาหรือระดมทรัพยากรในการบริหารจัดการ 2) ศักยภาพในการบริหารจัดการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ 3) ศักยภาพในการจัดสรรและกระจายทรัพยากร 4) ศักยภาพในการบริหารจัดการขวัญและกำลังใจให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน 5) ศักยภาพในการบริหารจัดการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และ 6) ศักยภาพในการบริหารจัดการปัญหาหรือการพัฒนาที่เบ็ดเสร็จครบวงจร

ข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้มาด้วยวิธีการสนทนากลุ่มกับคณะผู้บริหาร และประธานสภาเทศบาลตำบล ในประเด็นการสนทนาที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพการบริหารจัดการใน 6 ด้านที่กล่าวมาข้างต้น ข้อมูลในส่วนนี้เป็นการประเมินศักยภาพในมุมมองของผู้บริหารหรือผู้เกี่ยวข้องกับผู้รับผิดชอบงานด้านการศึกษาและวัฒนธรรม ข้อมูลที่ใช้อีกส่วนหนึ่งได้จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการท่องเที่ยวในพื้นที่เทศบาลตำบลท่าวังตาลผู้วิจัยและผู้ถูกสัมภาษณ์เหล่านี้จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการถ่ายโอนโบราณสถานดังกล่าว ข้อมูลในทั้งสองส่วนจะถูกนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จาก

เอกสารจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ เช่น รายงานผลการดำเนินงานประจำปี แผนพัฒนาสามปี เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงเอกสารต่างๆ ด้านโบราณสถาน

ผลการประเมิน

ข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดเมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกันจะผลสรุปว่า เทศบาลตำบลท่าวัง ตาลยังไม่มีศักยภาพและความพร้อม และไม่ควรที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจและความรับผิดชอบในการดูแลรักษาโบราณสถานเวียงกุมกามจากกรมศิลปากร ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ ประการแรก เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่มีงบประมาณและรายได้เพียงพอที่จะรับผิดชอบดูแลรักษาโบราณสถานดังกล่าว ยกเว้นว่ากรมศิลปากรจะได้จัดหางบประมาณมาสนับสนุน ในความเป็นจริงกรมศิลปากรก็ไม่มีนโยบายที่จะสนับสนุนงบประมาณเพื่อการดูแลบำรุงรักษาโบราณสถานในตำบลท่าวังตาลแต่อย่างใด งบประมาณของเทศบาลตำบลท่าวังตาลในปัจจุบันที่มีอยู่ส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 35 ก็ได้ใช้ไปเพื่อเงินเดือนและค่าตอบแทน งบประมาณส่วนที่เหลือก็มีรายจ่ายประจำค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคมากกว่าร้อยละ 10 งบประมาณส่วนที่เหลือในปัจจุบันก็ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการพัฒนาและให้บริการตามพันธกิจต่างๆ ทั้ง 6 ด้าน อันได้แก่ 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย 4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ในทั้ง 6 พันธกิจนี้จะมีโครงการต่างๆ 100 กว่าโครงการที่จะต้องจัดสรรงบประมาณ ซึ่งงบประมาณในปัจจุบันก็ไม่อาจจัดสรรให้กับทุกพันธกิจอยู่แล้ว ขณะเดียวกันผู้บริหารเทศบาลยังไม่สามารถระดมเงินทุนหรือทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ ในท้องถิ่น หรือหน่วยงานต่างๆ หรือจากรัฐบาลหรือจากนักการเมืองในทุกระดับ นอกจากนี้เทศบาลตำบลท่าวังตาลในภาพรวมยังขาดศักยภาพในเรื่องการระดมวัสดุอุปกรณ์และสิ่งสนับสนุนการทำงาน การจะหาวัสดุอุปกรณ์จากการบริจาคหรือสนับสนุนเป็นเรื่องที่ผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่สามารถทำได้ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์และสิ่งสนับสนุนการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ยังจะต้องใช้งบประมาณจากเทศบาลที่มีอยู่เท่านั้น

เหตุผลประการที่สอง ที่เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรจะรับการถ่ายโอนได้แก่ การที่พบว่า ณ ปัจจุบันเทศบาลยังด้อยศักยภาพในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกให้อยู่ในกรอบระเบียบวินัยได้เนื่องจากยังไม่มีบทลงโทษหรือระบบการทำงานในด้านการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถานเวียงกุม เพราะยังไม่มีข้อบังคับหรือมาตรการที่จะควบคุมสมาชิกหรือujungใจพนักงานให้มาสนใจปฏิบัติหน้าที่ในด้านในด้านการเตรียมความพร้อมในการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถาน ที่กล่าวมานี้เป็นการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในลักษณะส่วนบุคคลหรือพฤติกรรมของคนในองค์กร แต่เมื่อพิจารณาทางด้านพฤติกรรมองค์กรก็จะพบข้อด้อยเช่นกันว่าผู้บริหารยังไม่มีแผนกลยุทธ์หรือแผนยุทธศาสตร์ที่จะนำพาเทศบาลไปสู่การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถานที่ได้กำหนดไว้ในแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542

เหตุผลประการที่สาม ที่เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรจะรับการถ่ายโอน คือการที่มีการเพิ่มงานและความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณภายในองค์กรใหม่บนพื้นฐานของข้อจำกัดทางด้านงบประมาณตามที่กล่าวข้างต้นย่อมหมายถึงโอกาสที่จะมีความขัดแย้งในการจัดสรรแบ่งปันงบประมาณที่จะต้องเอาใจหรือตอบสนองฝ่ายการเมือง ประชาชน เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ยากที่จะให้เกิดความสมดุลอยู่แล้ว

เหตุผลประการที่สี่ ที่เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรรับการถ่ายโอนภารกิจ คือในปัจจุบันนี้เทศบาลตำบลท่าวังตาล ยังไม่บุคลากรที่มีความรู้และรองรับงานในด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน จำเป็นต้องมีการอบรมให้ความรู้และ จัดส่งบุคลากรที่เกี่ยวข้องไปอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งอาจจะต้องใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายในการอบรมเพิ่มขึ้นและอาจจะกระทบกับความรู้สึกละเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจของบุคลากรในงานอื่นที่ทำงานมานานและยังไม่เคยได้รับการฝึกอบรมและต้องการได้รับการพัฒนาเพิ่มความรู้และทักษะในการทำงานเช่นกัน

เหตุผลประการที่ห้า ที่เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรรับการถ่ายโอนภารกิจ คือการบำรุงรักษาและบูรณะโบราณสถานในพื้นที่ ไม่ใช่งานบริการประชาชนในพื้นที่โดยตรง และเป็นเรื่องที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก อีกทั้ง

โบราณสถานต่างๆ เหล่านี้เมื่อบูรณะไปแล้วด้วยงบประมาณของเทศบาลจำนวนมากมายกี้ตาม โบราณสถานต่างๆ เหล่านี้ตามกฎหมายก็จะต้องเป็นทรัพย์สินสมบัติของกรมศิลปากร เหนือสิ่งอื่นใดโบราณสถานต่างๆ เหล่านี้มีได้มีส่วนช่วยส่งเสริมพัฒนาอาชีพหรือสร้างอาชีพใหม่ๆ หรือเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด เทศบาลตำบลท่าวังตาลต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่าตัวเทศบาลเองต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตำบลท่าวังตาล เทศบาลไม่ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อตอบสนองนโยบายและความต้องการของผู้บริหารกรมศิลปากรแต่อย่างใด

เหตุผลประการที่หก ที่เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรรับการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่การที่เทศบาลตำบลท่าวังตาลขาดศักยภาพในการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ จากการสนทนากลุ่มคณะผู้บริหาร พบว่าเทศบาลไม่พร้อมที่จะรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถานเวียงกุม จากกรมศิลปากรได้ภายในระยะเวลาปีงบประมาณ 2555 เนื่องจากยังอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการและเงื่อนไขข้อตกลงกับกรมศิลปากร ซึ่งเทศบาลต้องมีการศึกษาปัญหาผลกระทบต่อชุมชน และหากเทศบาลไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาได้ในอนาคต เช่น ปัญหาการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อมในบริเวณโบราณสถาน ปัญหาทางด้านการจราจร ปัญหาทางด้านวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่อาจสูญหายไปหากมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวโบราณสถานจนเป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวมากขึ้น

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาคั้งนี้แม้จะพบว่าเทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่มีความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถานเวียงกุมตามทฤษฎีการเมืองเปรียบเทียบ ผู้อ่านก็ไม่ควรจะสรุปได้ว่าเทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่มีศักยภาพและความพร้อมตามนโยบายและแนวทางของการกระจายอำนาจ ศักยภาพในการบริหารจัดการและการรับถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางจำเป็นจะต้องมีการพิจารณาเป็นเรื่อยๆ ไป นอกจากนั้นในการพิจารณาศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานส่วนกลางว่า มีความจริงใจหรือตั้งใจจริงที่จะสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนดูแลกิจการต่างๆ ที่มีผลกระทบ

โดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง หรือต้องการเพียงแค่ผลักดันภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานไปให้ท้องถิ่น ดังนั้นในการศึกษาถึงศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นในรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางจึงจำเป็นต้องมีการประเมินศักยภาพและความพร้อมของส่วนกลางในการที่จะถ่ายโอนควบคู่ไปกับศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจและความรับผิดชอบจากหน่วยงานส่วนกลาง การบริหารจัดการตามแนวทางแห่งการกระจายอำนาจนั้นจะสำเร็จได้จะต้องเกิดจากความพร้อมของทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จในลักษณะความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุนกันระหว่างผู้ถ่ายโอนและผู้รับการถ่ายโอนภารกิจและความรับผิดชอบต่างๆ บนหลักการที่ยึดถือประชาชนเป็นหลัก

เอกสารอ้างอิง

- Almond, Gabriel A., Powell, Jr., and Mundt. J. (1993). **Comparative Politics: A Developmental Approach**. Boston: Little, Brown and Company, pp 190-212.
- Almond, Gabriel A., Powell, Jr., Bingham, G. (1966). **Comparative Politics: A Theoretical Framework**. New York: Harper Collins College Publishers, (1993).