

ศักยภาพและความพร้อมของเทศบาลตำบลท่าวังตาล

ในการรองรับการถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านโบราณสถานเวียงกุมกามจากกรมศิลปากร

Potential and Preparedness of Thawangtarn Tambon Municipality in Accepting the Transferred Responsibility of Overseeing the Historic Sites from the Department of Fine Arts

ทัศนีย์ สมซาง (Thatsanee Somsang)* ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ (Dr. Peerasit Kamnuansilpa)**

บทคัดย่อ

รายงานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินศักยภาพและความพร้อมของเทศบาลตำบลท่าวังตาลในการรองรับการถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านโบราณสถานเวียงกุมกามจากกรมศิลปากร ข้อมูลที่ใช้ในการประเมินเก็บรวบรวมจากการสนทนากลุ่มผู้บริหารและประธานสภาเทศบาลตำบล และจากการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านโบราณสถาน และจากการสัมภาษณ์ประชาชนผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยวในพื้นที่ ผลการประเมินพบว่า เทศบาลตำบลท่าวังตาล ยังมีศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการไม่สูงนัก และยังขาดความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ แต่ในขณะเดียวกันผู้บริหารเทศบาล และประชาชนส่วนมาก ต้องการให้เทศบาลตำบลท่าวังตาลเข้ามารับผิดชอบและบริหารจัดการโบราณสถานเวียงกุมกาม หากส่วนกลางจะมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบมาให้เทศบาลอย่างแท้จริง

ABSTRACT

The objective of this paper is to report the results of an evaluation of the preparedness and potential of Thawangtarn Tambon Municipality in accepting the responsibility of overseeing Wiangkumkarm historic site from the Department of Fine Arts. The data employed in this study were collected from discussion with the Mayor and the Chairman of the Municipality Council, review of related documents compiled by the office of the municipality, and the interviews of a sample of people who run a business related to tourism in the area. The analyses of data show clearly that the Office of Thawangtarn Tambon Municipality is unprepared and not ready to accept this responsibility. This study also reveals that the administrators and the majority of people interviewed in this study would like to see that the Wiangkumkarm historic sites is transferred to be under the management responsibility of the municipality, if the Fine Arts Department would really transfer this responsibility to local area.

คำสำคัญ: ความพร้อมในการรับการถ่ายโอน

Key Word : Preparedness for accepting transferred responsibility

*มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ภาควิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

**รองศาสตราจารย์ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางต้องกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานส่วนกลางหนึ่งที่จะต้องกระจายภารกิจในการบำรุงรักษาสีลปะ วัฒนธรรม และโบราณสถานให้เทศบาลตำบลท่าวังตาล คือ กรมศิลปากร แต่การที่เทศบาลตำบลท่าวังตาลจะดำเนินการตามภารกิจที่รับโอนมาได้นั้นจะต้องมีศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ ซึ่งก็คือ โบราณสถานเวียงกุมกาม ดังนั้นในการศึกษานี้ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นนักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น และเป็นบุคลากรสังกัดเทศบาลตำบลท่าวังตาล จึงมุ่งที่จะประเมินศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการโบราณสถานเวียงกุมกาม โดยใช้กรอบแนวคิดตามทฤษฎีการเมืองเปรียบเทียบของ 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 (ดูรายละเอียดใน พิรสิทธิ์ คำวนศิลป์ และ ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ, 2546)

ระเบียบวิธีในการศึกษา

การประเมินศักยภาพและความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านโบราณสถานเวียงกุมกามของเทศบาลตำบลท่าวังตาลในการศึกษารั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้เครื่องมือในการประเมินศักยภาพการบริหารจัดการที่พัฒนาโดย พิรสิทธิ์ คำวนศิลป์ และ ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ (2546) ที่ประกอบด้วย 6 ด้าน แต่ละด้านมีตัวชี้วัดที่ต้องใช้ข้อมูลทั้งจากการวิเคราะห์เอกสาร เช่น งบประมาณที่จัดเตรียมไว้รองรับการดำเนินงานด้านโบราณสถาน เป็นต้น รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มคณะผู้บริหาร และประธานสภาเทศบาลตำบล ในประเด็นการสนทนาที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพการบริหารจัดการใน 6 ด้านที่กล่าวมาข้างต้น ข้อมูลในส่วนนี้เป็นการประเมินศักยภาพในมุมมองของผู้บริหารหรือผู้เกี่ยวข้องกับผู้รับผิดชอบงานด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เทศบาลตำบลท่าวังตาล ข้อมูลในทั้งสองส่วนจะถูกนำมาวิเคราะห์ตามตัวชี้วัดในแต่ละด้านเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมและศักยภาพในการบริหารจัดการ

ผลการประเมิน

ข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดเมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกันจะผลสรุปว่า เทศบาลตำบลท่าวังตาลยังไม่มีศักยภาพและความพร้อม และไม่ควรที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจและความรับผิดชอบในการดูแลรักษาโบราณสถานเวียงกุมกามจากกรมศิลปากรด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ ประการแรก เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่มีงบประมาณและรายได้เพียงพอที่จะรับผิดชอบดูแลรักษาโบราณสถานดังกล่าว ยกเว้นว่ากรมศิลปากรจะได้จัดหางบประมาณมาสนับสนุน ในความเป็นจริงกรมศิลปากรก็ไม่มี

นโยบายที่จะสนับสนุนงบประมาณเพื่อการดูแล บำรุงรักษาโบราณสถานในตำบลท่าวังตาลแต่อย่างใด 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. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ในทั้ง 6 พันธกิจนี้จะมีโครงการต่างๆ 100 กว่าโครงการที่จะต้องจัดสรรงบประมาณ ซึ่งงบประมาณในปัจจุบันก็ไม่อาจจัดสรรให้กับทุกพันธกิจอยู่แล้ว ขณะเดียวกันผู้บริหารเทศบาลยังไม่สามารถระดมเงินทุนหรือทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ ในท้องถิ่นหรือหน่วยงานต่างๆ หรือจากรัฐบาลหรือจากนักการเมืองในทุกระดับ นอกจากนี้เทศบาลตำบลท่าวังตาลในภาพรวมยังขาดศักยภาพในเรื่องการระดมวัสดุอุปกรณ์และสิ่งสนับสนุนการทำงาน การจะหาวัสดุอุปกรณ์จากการบริจาคหรือสนับสนุนเป็นเรื่องที่ผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่สามารถทำได้ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์และสิ่งสนับสนุนการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ยังจะต้องใช้งบประมาณจากเทศบาลที่มีอยู่เท่านั้น

เหตุผลประการที่สอง ที่เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรจะรับการถ่ายโอนได้แก่การที่พบว่า ปัจจุบันเทศบาลยังด้อยศักยภาพในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกให้อยู่ในกรอบระเบียบวินัยได้เนื่องจากยังไม่มีบทลงโทษหรือระบบการทำงาน

ในการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถาน เวียงกุม เพราะยังไม่มีข้อบังคับหรือมาตรการที่จะควบคุมสมาชิกหรือจงใจพนักงานให้มาสนใจปฏิบัติหน้าที่ในด้านในการเตรียมความพร้อมในการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถาน ที่กล่าวมานี้เป็น การควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในลักษณะส่วนบุคคลหรือพฤติกรรมของคนในองค์กร แต่เมื่อพิจารณาทางด้านพฤติกรรมองค์กรก็จะพบข้อด้อยเช่นกันว่าผู้บริหารยังไม่มีแผนกลยุทธ์หรือแผนยุทธศาสตร์ที่จะนำพาเทศบาลไปสู่การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ ทางด้านการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถานที่ได้กำหนดไว้ในแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542

เหตุผลประการที่สาม ที่เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรจะรับการถ่ายโอน คือการที่มีการเพิ่มงานและความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณภายในองค์กรใหม่บนพื้นฐานของข้อจำกัดทางด้านงบประมาณตามที่กล่าวข้างต้นย่อมหมายถึงโอกาสที่จะมีความขัดแย้ง ในการจัดสรรแบ่งปันงบประมาณที่จะต้องเอาใจหรือตอบสนองฝ่ายการเมือง ประชาชน เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ยากที่จะให้เกิดความสมดุลอยู่แล้ว

เหตุผลประการที่สี่ ที่เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรจะรับการถ่ายโอนภารกิจ คือ ในปัจจุบันนี้เทศบาลตำบลท่าวังตาล ยังไม่บุคลากรที่มีความรู้ที่จะรองรับงานในการดูแลรักษาโบราณสถาน จึงจำเป็นต้องมีการอบรมให้ความรู้และ จัดส่งบุคลากรที่เกี่ยวข้องไปอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจก่อนที่จะรับการถ่ายโอน ซึ่งอาจจะต้องใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายในการอบรมเพิ่มขึ้นและอาจจะกระทบกับความรู้สึกละเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจของบุคลากรในงานอื่นที่ทำงานมานานและยังไม่เคยได้รับการ

ฝึกอบรมและต้องการได้รับการพัฒนาเพิ่มความรู้ และทักษะในการทำงานเช่นกัน

เหตุผลประการที่ห้า ที่เทศบาลตำบลท่าวัง ตาลไม่ควรรับการถ่ายโอนภารกิจ คือ การ บำรุงรักษาและบูรณะโบราณสถานในพื้นที่ ไม่ใช่ งานบริการประชาชนในพื้นที่โดยตรง และเป็นเรื่อง ที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก อีกทั้งโบราณสถานต่างๆ เหล่านี้เมื่อบูรณะไปแล้วด้วย งบประมาณของเทศบาลจำนวนมากมายกก็ตาม โบราณสถานต่างๆ เหล่านี้ตามกฎหมายก็ต้อง เป็นทรัพย์สินสมบัติของกรมศิลปากร เหนือสิ่งอื่นใด โบราณสถานต่างๆ เหล่านี้มิได้มีส่วนช่วยส่งเสริม พัฒนาอาชีพหรือสร้างอาชีพใหม่ๆ หรือเพิ่มรายได้ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด เทศบาล ตำบลท่าวังตาลต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่าตัวเทศบาล เองต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ตำบลท่าวังตาล เทศบาลไม่ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อ ตอบสนองนโยบายและความต้องการของผู้บริหาร กรมศิลปากรแต่อย่างใด

เหตุผลประการที่หก ที่เทศบาลตำบลท่า วังตาลไม่ควรรับการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่การที่ เทศบาลตำบลท่าวังตาลขาดศักยภาพในการบริหาร จัดการแบบเบ็ดเสร็จ จากการสนทนากลุ่มคณะ ผู้บริหาร พบว่าเทศบาลไม่พร้อมที่จะรองรับการ ถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลรักษาและบำรุงรักษา โบราณสถานเวียงกุม จากกรมศิลปากรได้ภายใน ระยะเวลาปีงบประมาณ 2555 เนื่องจากยังอยู่ใน ขั้นตอนการเตรียมการและเงื่อนไขข้อตกลงกับกรม ศิลปากร ซึ่งเทศบาลต้องมีการศึกษาปัญหา ผลกระทบต่อชุมชน และหากเทศบาลไม่มื การศึกษาความเป็นไปได้ อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาได้ในอนาคต เช่น ปัญหาการจัดการขยะและ สิ่งแวดล้อมในบริเวณโบราณสถาน ปัญหาทางด้านการจราจร ปัญหาทางด้านวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่

อาจสูญหายไปได้หากมีการส่งเสริมการท่องเที่ยว โบราณสถานจนเป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวมากขึ้น

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาคั้งนี้แม้จะพบว่าเทศบาล ตำบลท่าวังตาลไม่มีความพร้อมในการรองรับการ ถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลรักษาและบำรุงรักษา โบราณสถานเวียงกุมกาม ตามทฤษฎีการเมือง เปรียบเทียบ ดังนั้นก่อนที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจ ด้านการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถานเวียง กุมกามจากกรมศิลปากร เทศบาลตำบลท่าวังตาล ควรมีการเตรียมความพร้อมที่จะรองรับการถ่ายโอน ภารกิจครั้งนี้ โดยการพัฒนาศักยภาพและความ พร้อมทางการบริหารใน 6 มิติดังกล่าวข้างต้น แต่ อย่างไรก็ตามในการบริหารจัดการตามแนวคิดการ บริหารรัฐกิจแนวใหม่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เน้น การมีส่วนร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนของทุกภาคส่วนใน การดูแลความทุกข์สุขของประชาชน กรมศิลปากร ก็ควรจะมีการเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอน เช่นกันมิใช่มุ่งถ่ายโอนเพียงต้องการผลักดันภารกิจ และความรับผิดชอบของหน่วยงานไปให้ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามในการศึกษาคั้งนี้มิได้มีการ ประเมินศักยภาพและความพร้อมในการถ่ายโอน ของกรมศิลปากร จึงทำให้ได้ข้อคิดว่าการศึกษา ถึงศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นในรองรับ การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางในอนาคต จำเป็นต้องมีการประเมินศักยภาพและความพร้อม ของส่วนกลางในการที่จะถ่ายโอนควบคู่ไปกับ ศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นในการรับการ ถ่ายโอนภารกิจและความรับผิดชอบจากหน่วยงาน ส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะการบริหารจัดการตาม แนวทางแห่งการกระจายอำนาจนั้นจะสำเร็จได้ จะต้องเกิดจากความพร้อมของทั้งส่วนกลางและ ส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จใน

ลักษณะความสัมพันธ์ที่เกี่ยวพันกันระหว่างผู้ถ่าย
โอนและผู้รับการถ่ายโอนภารกิจและความ
รับผิดชอบต่างๆ บนหลักการที่ยึดถือประชาชนเป็น
ศูนย์กลางเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางและส่วน
ท้องถิ่น

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).
- พิธีสิทธิ์ คำวนศิลป์ และศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ.
2546. การพัฒนาศักยภาพการบริหาร
จัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาค
ตะวันออกเชิงเหินือ. สำนักงาน
คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ขอนแก่น:
โรงพิมพ์พระธรรมจันทร์.