



## รายงานการวิจัย

ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน  
จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร

**Strategies for preserving archaeological sites of local government  
organizations in Phetchabun Province to support the mission  
transfer from the Fine Arts Department**

ธิดารักษ์ ลือชา

สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

ประจำปีงบประมาณ 2562

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน  
จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร

**Strategies for preserving archaeological sites of local government  
organizations in Phetchabun Province to support the mission  
transfer from the Fine Arts Department**

ธิดารักษ์ ลือชา สาขารัฐประศาสนศาสตร์  
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ทุนอุดหนุนงานวิจัยสนับสนุนการขอผลงานทางวิชาการ งบประมาณรายได้  
โดย มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์  
ประจำปีงบประมาณ 2562

(ก)

**ชื่องานวิจัย** ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด  
เพชรบูรณ์ เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร

Strategies for preserving archaeological sites of local government organizations  
in Phetchabun Province to support the mission transfer from the Fine Arts  
Department

**ผู้วิจัย** อาจารย์ธีรารักษ์ ลือชา

**สาขาวิชา** รัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

2562

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถานของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ 2) เพื่อศึกษาศักยภาพและความพร้อมขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ในการดำเนินการกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน และ  
3) เพื่อเสนอยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด  
เพชรบูรณ์

ผลการวิจัยปรากฏดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดูแลรักษาโบราณสถานเบื้องต้น โดยดูแลพื้นที่โดยรอบ  
โบราณสถาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีหน่วยงานดูแลรักษาโบราณสถานโดยเฉพาะ แต่จะให้  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวหรือการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมเป็นผู้ดูแลรักษาโบราณสถาน  
นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลรักษา  
โบราณสถาน
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีศักยภาพและความพร้อมในการวางแผนดูแลรักษา  
โบราณสถานและด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์อยู่ในระดับมาก ส่วนศักยภาพและความพร้อมขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้และทักษะของบุคลากรและศักยภาพและความพร้อมขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงินและงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความ  
พร้อมอยู่ในระดับน้อย

(ข)

3. ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด  
เพชรบูรณ์ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 3 ยุทธศาสตร์ คือ การพัฒนาศักยภาพการ บริหาร จัดการ  
โบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสริมพลังเครือข่ายประชารัฐ เพื่อการดูแลรักษาและ  
อนุรักษ์โบราณสถาน และการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจ , การดูแลรักษาโบราณสถาน , การถ่ายโอนภารกิจ

|               |                                                                                                                                                                       |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Title</b>  | Strategies for preserving archaeological sites of local government organizations in Phetchabun Province to support the mission transfer from the Fine Arts Department |
| <b>Author</b> | Thidarak Luecha                                                                                                                                                       |
| <b>Branch</b> | Public Administration<br>Phetchabun Rajabhat University 2019                                                                                                          |

### Abstract

This research has 3 objectives , which are 1) to study the general conditions for maintaining archaeological sites of local administrative organizations in Phetchabun Province 2) to study the potential and readiness of local government organizations in Phetchabun Province in carrying out the mission of maintaining archaeological sites And 3) to propose strategies for the maintenance of archaeological of local government organizations in Phetchabun Province

The result are

1. The local government organization in Phetchabun Province maintain the area around archaeological sites . The local government organization does not have a specific archaeological site maintenance agency. But the agencies related to tourism or the preservation of arts and culture will be the keepers of the historic sites. In addition, most local government organizations do not have a budget allocation to maintain archaeological sites.

2. Most local government organizations have the potential and readiness in planning and maintaining the archaeological sites and the machinery and equipment at a high level. As for the potential and readiness of the local government organization in the knowledge and skills of the personnel and the potential and the readiness of the local government organization in the field of finance and budgets , The local government organization has low potential and readiness.

3. Strategies for maintaining the archaeological sites of the local government organization in Phetchabun Province consist of 3 strategies which are the development of the archaeological site management potential of the local government organization. Strengthen civil society network for preservation and conservation of archaeological sites and promoting sustainable use of archaeological sites.

Keywords : decentralization, maintenance of archaeological sites, transferring missions

(จ)

## กิตติกรรมประกาศ

ผลงานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีก็ด้วยความร่วมมือจาก ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เสียสละเวลาให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการวิจัย ตลอดจนปราชญ์ชาวบ้านและประชาชนในพื้นที่ที่กรุณาให้คำแนะนำและช่วยเติมเต็มงานวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอขอบคุณเป็นอย่างสูง

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่กรุณาชี้แนะแนวทางการวิจัย และสุดท้ายขอขอบคุณสภามหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ ที่อนุมัติงบประมาณให้กับสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ ในการดำเนินการจัดสรรทุนวิจัยสนับสนุนการขอผลงานทางวิชาการในครั้งนี้

ธิดารักษ์ ลือชา

30 สิงหาคม 2562

## สารบัญ

หน้า

|                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....                                     | ก  |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....                                  | ค  |
| กิตติกรรมประกาศ.....                                     | จ  |
| สารบัญ.....                                              | ฉ  |
| สารบัญตาราง.....                                         | ญ  |
| สารบัญภาพ.....                                           | ฎ  |
| บทที่ 1 บทนำ.....                                        | 1  |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....                      | 1  |
| วัตถุประสงค์การวิจัย.....                                | 2  |
| ขอบเขตการศึกษา.....                                      | 2  |
| ขอบเขตด้านเนื้อหา.....                                   | 2  |
| ขอบเขตด้านพื้นที่.....                                   | 2  |
| ขอบเขตด้านระยะเวลา.....                                  | 2  |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....                           | 3  |
| นิยามศัพท์เฉพาะ.....                                     | 3  |
| บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม.....                            | 4  |
| แนวคิดเกี่ยวกับโบราณสถาน.....                            | 4  |
| ความหมายของโบราณสถาน.....                                | 4  |
| ความสำคัญของโบราณสถาน.....                               | 5  |
| แนวคิดเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานหรือการอนุรักษ์..... | 6  |
| แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....                       | 10 |
| กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ.....                            | 10 |



## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| แนวคิดในการปกครองท้องถิ่น.....                                 | 14 |
| ความหมายของการปกครองท้องถิ่น.....                              | 14 |
| วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น.....                          | 17 |
| หลักการปกครองท้องถิ่น.....                                     | 17 |
| ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น.....                                | 18 |
| หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....                 | 19 |
| ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น.....                             | 20 |
| แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน.....                    | 21 |
| ความหมายของการมีส่วนร่วม.....                                  | 21 |
| ขั้นตอนการมีส่วนร่วม.....                                      | 22 |
| ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม.....                             | 23 |
| แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพและความพร้อมในการดูแลรักษาโบราณสถาน..... | 24 |
| โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                                    |    |
| ทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง.....                                  | 30 |
| ทฤษฎีองค์การ.....                                              | 30 |
| การจัดรูปแบบองค์กร.....                                        | 35 |
| ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่.....                                  | 40 |
| ทฤษฎีการกระจายอำนาจ.....                                       | 41 |
| ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน.....                              | 45 |
| งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....                                     | 50 |
| กรอบแนวคิด.....                                                | 56 |

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

|         |                                                                                |     |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| บทที่ 3 | ระเบียบวิธีวิจัย.....                                                          | 57  |
|         | กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key – Informants).....                                  | 57  |
|         | การเก็บรวบรวมข้อมูล.....                                                       | 58  |
|         | เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....                                     | 59  |
|         | การตรวจสอบข้อมูล.....                                                          | 60  |
|         | การวิเคราะห์ข้อมูล.....                                                        | 60  |
|         | การตรวจสอบความถูกต้องของผลการวิจัย.....                                        | 60  |
| บทที่ 4 | สภาพทั่วไปในการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                   | 63  |
|         | ในจังหวัดเพชรบูรณ์                                                             |     |
|         | การดูแลโบราณสถานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                     | 81  |
|         | หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาโบราณสถาน.....                               | 86  |
|         | งบประมาณสำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน/ปี.....                                    | 90  |
|         | ผลการดำเนินงานด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน.....                                   | 94  |
|         | ข้อจำกัดหรือปัญหาอุปสรรคในการดูแลโบราณสถาน.....                                | 99  |
| บทที่ 5 | ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลโบราณสถาน.....          | 107 |
|         | ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนดูแลรักษา.....        | 107 |
|         | โบราณสถาน                                                                      |     |
|         | ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์..... | 109 |
|         | ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้าน.....                      | 112 |
|         | ความรู้และทักษะของบุคลากร                                                      |     |
|         | ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                            | 113 |
|         | ในด้านการเงินและงบประมาณ                                                       |     |

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| บทที่ 6 ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....            | 119 |
| ในจังหวัดเพชรบูรณ์                                                                 |     |
| วิสัยทัศน์.....                                                                    | 120 |
| พันธกิจ .....                                                                      | 120 |
| ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการโบราณสถาน.....                | 120 |
| ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                                                        |     |
| ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมพลังเครือข่ายประชารัฐเพื่อการดูแลรักษาและอนุรักษ์..... | 121 |
| โบราณสถาน                                                                          |     |
| ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานอย่างยั่งยืน.....      | 121 |
| บทที่ 7 สรุปผล.....                                                                | 122 |
| บรรณานุกรม.....                                                                    | 125 |
| ภาคผนวก แบบสัมภาษณ์.....                                                           | 128 |
| ประวัติผู้วิจัย.....                                                               | 137 |

(ญ)

## สารบัญตาราง

หน้า

|             |                                                                            |     |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| ตารางที่ 1  | สรุปเปรียบเทียบลักษณะของรูปแบบองค์กรทั้งห้ารูปแบบ.....                     | 39  |
| ตารางที่ 2  | แสดงรายละเอียดระเบียบวิธีวิจัย.....                                        | 61  |
| ตารางที่ 3  | โบราณสถานจังหวัดเพชรบูรณ์ที่ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากร แยกตามพื้นที่.....    | 64  |
| ตารางที่ 4  | การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....                      | 82  |
| ตารางที่ 5  | หน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลโบราณสถานภายใต้กรมศิลปากร..... | 86  |
| ตารางที่ 6  | การกำหนดงบประมาณในการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....         | 91  |
| ตารางที่ 7  | แสดงความคิดเห็นด้านศักยภาพและความพร้อมของ.....                             | 108 |
|             | องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนดูแลรักษาโบราณสถาน                      |     |
| ตารางที่ 8  | แสดงความคิดเห็นด้านศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....     | 110 |
|             | ในด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์                                                |     |
| ตารางที่ 9  | แสดงความคิดเห็นด้านศักยภาพและความพร้อมของ.....                             | 112 |
|             | องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้และทักษะของบุคลากร                    |     |
| ตารางที่ 10 | แสดงความคิดเห็นด้านศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครอง.....                 | 114 |
|             | ส่วนท้องถิ่นในด้าน การเงินและงบประมาณ                                      |     |
| ตารางที่ 11 | แสดงการวิเคราะห์ TOWS Matrix.....                                          | 119 |

(ญ)

## สารบัญภาพ

หน้า

|           |                                                                             |     |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| ภาพที่ 1  | ส่วนประกอบทั้ง 5 ส่วนขององค์การ.....                                        | 32  |
| ภาพที่ 2  | นักบริหารระดับสูงและระดับกลาง และฝ่ายปฏิบัติงานหลักในกระทรวงสาธารณสุข.....  | 33  |
| ภาพที่ 3  | ตัวอย่างองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การสาธารณะหนึ่ง.....                        | 35  |
| ภาพที่ 4  | องค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกล.....                                      | 36  |
| ภาพที่ 5  | องค์การระบบราชการแบบวิชาชีพ.....                                            | 37  |
| ภาพที่ 6  | องค์การแบบโครงการ.....                                                      | 38  |
| ภาพที่ 5  | การขุดค้นเพิ่มเติม อุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพ แหล่งเขาค้างนอก.....           | 84  |
|           | องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ อ.ศรีเทพ จ.เพชรบูรณ์                            |     |
| ภาพที่ 6  | วัดชอกชาย เทศบาลตำบลเจียงทอง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์.....             | 89  |
| ภาพที่ 7  | วัดโพนชัย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์.....  | 93  |
| ภาพที่ 8  | แหล่งโบราณสถานเขาค้างนอก กำลังขุดค้นแหล่งใหม่ โดยกรมศิลปากร.....            | 95  |
|           | องค์การบริหารส่วนตำบล ศรีเทพ อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์                   |     |
| ภาพที่ 9  | การบวสรวงเจ้าพ่อศรีเทพ ขึ้น 3 ค่ำ เดือน 3 ของทุกปี.....                     | 96  |
| ภาพที่ 10 | โบราณสถานในวัดคงสม โภชน์ เทศบาลบ้านโพน อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์.....   | 98  |
| ภาพที่ 11 | แผนที่ท่องเที่ยวจังหวัดเพชรบูรณ์.....                                       | 99  |
| ภาพที่ 12 | คูน้ำรอบเมืองศรีเทพ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ.....                     | 101 |
|           | อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์                                                |     |
| ภาพที่ 13 | พื้นที่โบราณสถานวัดชอกชาย เทศบาลเจียงทอง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์..... | 102 |
| ภาพที่ 14 | บริเวณโบราณสถานวัดโพนชัย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย.....                 | 103 |
|           | อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์                                               |     |
| ภาพที่ 15 | ภาพจิตรกรรมฝาผนังที่เจ้าหน้าที่กรมศิลปากรกำลังทำการอนุรักษ์ วัดศรีมงคล..... | 104 |
|           | องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล อำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์                  |     |

(ก)

## สารบัญภาพ (ต่อ)

หน้า

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ภาพที่ 16 วัดไตรภูมิ โบราณสถานเขตเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์.....                    | 105 |
| ภาพที่ 17 โบราณสถาน ณ วัดชอกชาย ตำบลเจ็ดยาง อำเภอนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์..... | 109 |
| ภาพที่ 18 ภาพป้อมประจักษ์พหล เขตเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์.....                     | 111 |
| ภาพที่ 19 พระธาตุเจดีย์วัดโพธิ์ชัย วัดโพธิ์ชัย ตำบลบ้านหวาย.....              | 116 |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โบราณสถานเป็นทรัพยากรวัฒนธรรมที่มีคุณค่าและมีความสำคัญสำหรับชุมชนและประเทศเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากโบราณสถานเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงประวัติความเป็นมา ความเชื่อ ศาสนา ขนบธรรมเนียม ประเพณี และความเจริญของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง รวมไปถึงของชาติ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ,ม.ป.ป.: 12) ด้วยเหตุนี้โบราณสถานจึงเป็นแหล่งข้อมูลทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี สถาปัตยกรรม ศิลปกรรม เป็นแหล่งศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิต ในด้านเศรษฐกิจ โบราณสถานก่อให้เกิดรายได้แก่ชุมชนและประเทศทั้งทางตรง และทางอ้อม จากการท่องเที่ยวและกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การบริการ ธุรกิจที่พักและโรงแรม การจำหน่ายของที่ระลึก เป็นต้น ส่วนในด้านสังคม โบราณสถานเป็นความภาคภูมิใจและเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในสังคมและชาติ (กรมศิลปากร, 2550: 19-20)

จากคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถานดังกล่าว UNESCO จึงกำหนดกฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และบูรณะอนุสรณ์สถานและแหล่งที่ตั้ง ( International Charter of the Conservation and Restoration of Monuments and Sites 1964) หรือที่นิยมเรียกกันว่า “กฎบัตรเวนิซ” (Venice Charter) และกฎบัตรเพื่อการคุ้มครองและจัดการมรดกทางโบราณคดี ค.ศ.1990 มีเนื้อหาเพื่อให้ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติใช้เป็นแนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศของตน

การดูแลและอนุรักษ์โบราณสถานอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศิลปากรมาโดยตลอด จนเมื่อรัฐบาลมีนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการจัดบริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยภารกิจหนึ่งที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งมีการถ่ายโอน 2 กิจกรรม ได้แก่ การบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐานและการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น การดูแลรักษาโบราณสถานจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

จังหวัดเพชรบูรณ์เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีโบราณสถานอยู่มากมายหลายแห่ง ซึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน และการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น ดังนั้นต่อจากนี้ไป หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาโบราณสถานก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโบราณสถานอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ แต่เนื่องจากการดูแลรักษาโบราณสถานนั้น เป็นกระบวนการที่ต้องมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องโบราณสถาน สภาพแวดล้อมของโบราณสถาน คุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน ประเภทของโบราณสถาน สาเหตุที่ก่อให้เกิดความเสื่อมของโบราณสถาน อยู่ในสภาพคงทนและคงความเป็นของแท้ดั้งเดิม อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่คุณค่าของโบราณสถาน นั้น ๆ (กรมศิลปากร, 2546: คำนำ) ซึ่งในสภาพการดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบุคลากรในการดำเนินงานโดยเฉพาะ เช่น นักโบราณคดี สถาปนิก วิศวกร ช่างศิลปกรรม รวมทั้งต้องมีงบประมาณสำหรับ

การดูแลรักษาโบราณสถาน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกิจเป็นจำนวนมาก แต่มีข้อจำกัดในด้านทรัพยากรในการดำเนินงาน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษา รูปแบบในการดูแลรักษา โบราณสถานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะเป็นอย่างไรหรือควรมีฝ่ายใดเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง

**วัตถุประสงค์การวิจัย**

1. เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เพชรบูรณ์
2. เพื่อศึกษา ศักยภาพและความพร้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ ในการ ดำเนินการกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน
3. เพื่อเสนอยุทธศาสตร์ การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เพชรบูรณ์

#### **ขอบเขตการศึกษา**

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ได้มีการศึกษาวิจัยและเก็บข้อมูลในเรื่องการดูแลรักษาโบราณสถานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ ในแง่ของศักยภาพและความพร้อมในการรองรับการถ่าย โอนภารกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน จึงขอกำหนดขอบเขตในการวิจัยดังนี้

##### **1. ขอบเขตด้านเนื้อหา**

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งเน้นการพัฒนาแนวทางการเตรียมความพร้อมในการรับการถ่ายโอน ภารกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยศึกษา สภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาศักยภาพและความพร้อม ในการดำเนิน ภารกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน รวมทั้งสังเคราะห์ยุทธศาสตร์ การดูแลรักษา โบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์

##### **2. ขอบเขตด้าน พื้นที่**

การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี โบราณสถาน อยู่ในเขตพื้นที่ รับผิดชอบ ซึ่งโบราณสถานดังกล่าวเป็นโบราณสถาน ที่ขึ้นทะเบียนโดยกรมศิลปากรและประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเรียบร้อยแล้ว จำนวน 15 รายการ โบราณสถานดังกล่าวตั้งอยู่ในพื้นที่ 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ อำเภอหล่มเก่า อำเภอหล่มสัก อำเภอหนองไผ่ และอำเภอศรีเทพ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ อำเภอเมือง องค์การบริหารส่วน ตำบลวังบาล อำเภอหล่มเก่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย อำเภอหล่มสัก องค์การบริหารส่วน ตำบลบ้านโกสนและองค์การบริหารส่วนตำบลนาเฉลียง อำเภอหนองไผ่ องค์การบริหารส่วนตำบล นาตะกุด และองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ อำเภอศรีเทพ

##### **3. ขอบเขตด้านระยะเวลา**

ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย ระหว่างเดือนมีนาคม

– สิงหาคม 2562



## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน จังหวัดเพชรบูรณ์
2. ทำให้ทราบถึงศักยภาพและความพร้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ ในการดำเนินงานตามภารกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน
3. ทำให้ได้ยุทธศาสตร์ การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เพชรบูรณ์

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. โบราณสถาน หมายถึง อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นที่มีความเก่าแก่ มีประวัติความเป็นมาที่เป็นประโยชน์ทางด้านศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี และยังรวมถึงสถานที่หรือเนินดินที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือมีร่องรอยกิจกรรมของมนุษย์ปรากฏอยู่
2. ภารกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน หมายถึง การทำนุบำรุง คุ้มครองป้องกัน บำรุงรักษา ตลอดจนซ่อมแซมบูรณะโบราณสถานให้อยู่ในสภาพที่ดีและมั่นคงแข็งแรง ยับยั้งการ ซ้ำรูดเสื่อมสภาพ และยืดอายุให้ยืนยาวโดยยังคงคุณค่าไว้ได้ต่อไป
3. รูปแบบการดูแลรักษาโบราณสถาน หมายถึง วิธีหรือการบริหารในการบำรุงรักษาหรือสิ่งที่แสดง โครงสร้างทางความคิดต่อโบราณสถานที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดเพชรบูรณ์ ให้มีสภาพคงเดิมมากที่สุด มีความ มั่นคง ไม่ชำรุดไปตามสภาพธรรมชาติ รวมถึงการทำให้เกิดคุณค่า มีความสำคัญ ได้รับการตอบรับจากคนใน ชุมชนและบุคคลทั่วไป
4. รูปแบบการพัฒนา หมายถึง วิธีการพัฒนาเพื่อเพิ่มคุณค่าของโบราณสถาน เพื่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น
5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี โบราณสถาน อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ในที่นี้หมายถึง เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ องค์การบริหารส่วนตำบล วังบาล องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโกชน์ องค์การบริหารส่วน ตำบลนาเฉลียง องค์การบริหารส่วนตำบลนาตะครูด และองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ
6. ความพร้อม ( Readiness) หมายถึง ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เพชรบูรณ์ ในการที่จะเข้ามาดำเนินการจัดการท่องเที่ยวโบราณสถานของท้องถิ่นได้แก่ ด้านความพร้อมของ ผู้นำ ความพร้อมของการบริหารจัดการ และความพร้อมของชุมชน
7. ศักยภาพและความพร้อมในการดูแลรักษาโบราณสถาน หมายถึงความสามารถขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ ในการบูรณะดูแลรักษา และส่งเสริมการท่องเที่ยวต่อโบราณสถานที่อยู่ใน ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม

ในการ ศึกษาวิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ใน จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร ” ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สำรวจและทบทวน วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยเรื่องนี้ใน 3 ประเด็นหลักคือ 1)แนวคิด 2)ทฤษฎี 3)งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมี รายละเอียด ดังนี้

#### 1. แนวคิดต่างๆที่เกี่ยวข้อง

##### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับโบราณสถาน

##### 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถาน

##### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

##### 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

##### 1.6 แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพและความพร้อมในการดูแลรักษาโบราณสถานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 2. ทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1 ทฤษฎีองค์การ

##### 2.2 ทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่

##### 2.3 ทฤษฎีการกระจายอำนาจ

##### 2.4 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

##### 1. แนวคิดต่างๆที่เกี่ยวข้อง

##### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับโบราณสถาน

##### 1.1.1 ความหมายของโบราณสถาน

โบราณสถานมีหลายรูปแบบ ซึ่งกรมศิลปากร (2538 : 15) ให้ความหมายว่า โบราณสถาน หมายถึง “อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นที่มีความเก่าแก่มีประวัติความเป็นมาที่เป็นประโยชน์ทางด้านศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี และยังรวมถึงสถานที่ หรือเนินดินที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือมีร่องรอยกิจกรรมของมนุษย์ปรากฏอยู่ ” และตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ตรีไว้ว่า โบราณสถาน หมายถึง อสังหาริมทรัพย์โดยอายุ หรือโครงการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ รวมถึงสถานที่ๆ เป็นแหล่ง โบราณคดี ประวัติศาสตร์และอุทยานประวัติศาสตร์ (สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร. 2550 ก : 127)

ราชบัณฑิตยสถาน (2525 : 490) ระบุไว้ว่า โบราณสถานหมายถึง สิ่งที่เคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น โบสถ์ วิหาร วัง ที่มีอายุเก่าแก่กว่า 100 ปีขึ้นไป

อนุวิทย์ เจริญศุภกุล (2521 : 2) กล่าวถึงโบราณสถาน ว่าหมายถึง บรรดางานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่ชุมชนสมัยต่างๆ ในประวัติศาสตร์ได้สร้างขึ้น เพื่อการดำรงอยู่ทั้งในภาวะกายภาพและการดำรงเอกลักษณ์ทางจิตใจตามกรณีแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และจรรโลงใจที่มีอยู่ในขณะนั้น

ปรีชา กาญจนาคม (2544 : 10) กล่าวว่า โบราณสถาน หมายถึง สิ่งที่ติดแน่นอยู่กับพื้นดินและมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่จะนำเคลื่อนที่ได้ เมื่อเวลาจะศึกษาหรือหาหลักฐานใดๆ เกี่ยวกับโบราณสถานก็ต้องไปศึกษายังสถานที่ซึ่งโบราณสถานนั้นตั้งอยู่ โบราณสถานแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด คือ โบราณสถานที่ร้าง (Dead monuments) และโบราณสถานที่ยังไม่ร้าง (Living monuments)

กรมศิลปากร (2531 : 2) กล่าวว่า โบราณสถาน คือ อสังหาริมทรัพย์ ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ในอดีต และเห็นว่ามีคุณค่านั้น พิจารณาได้จากสามประการ คือ การเป็นสถานที่ที่มีความเก่าแก่ มีรูปลักษณะที่งดงามในทางศิลปะ หรือมีความสำคัญเกี่ยวเนื่องกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของตน หรือของส่วนรวมระดับชาติ

สรุปได้ว่า โบราณสถาน คือ อสังหาริมทรัพย์ที่มนุษย์สร้างขึ้นมีอายุที่ยาวนาน มีความงดงามทางด้านศิลปกรรมมีความเกี่ยวเนื่องกับประวัติศาสตร์ที่สะท้อนถึงความเจริญของมนุษย์ตามยุคสมัยมีคุณค่าควรแก่การอนุรักษ์

### 1.1.2 ความสำคัญของโบราณสถาน

มีหน่วยงาน และนักวิชาการได้แสดงทัศนะถึงความสำคัญของโบราณสถานไว้หลายประการ ดังนี้

องค์การยูเนสโก (วิศรุต เนาวสุวรรณ์. 2546 : 14-18) ได้ให้ความสำคัญของโบราณสถานว่าเป็นคุณค่าของแหล่งมรดก (Heritage site) สำหรับการอนุรักษ์และปกป้องแหล่งมรดกเหล่านั้นโดยพิจารณาถึงคุณค่าใน 2 ประเด็น ได้แก่

#### 1) คุณค่าทางวัฒนธรรม (Cultural values) อันได้แก่

( 1.1) คุณค่าที่เป็นเอกลักษณ์ ( Identity value) หมายถึง คุณค่าที่แหล่งมรดกนั้นมีลักษณะเฉพาะอันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะที่

( 1.2) คุณค่าทางศิลปกรรมที่เกี่ยวข้องหรือคุณค่าทางวิชาการ (Relative artistic or technical value) หมายถึง คุณค่าจากการที่แหล่งมรดกนั้นปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่จะสามารถใช้เป็นหลักฐานทางวิชาการ

( 1.3) คุณค่าของความหายาก (Rarity value) หมายถึง คุณค่าจากการที่แหล่งมรดกนั้นมีลักษณะเฉพาะอันมีความแตกต่างที่หาได้ยากจากแหล่งมรดกอื่น

#### 2) คุณค่าทางสังคม – เศรษฐกิจร่วมสมัย (Contemporary socio – economic value) ได้แก่

(2.1) คุณค่าทางสังคม – เศรษฐกิจ (Economic value) หมายถึง คุณค่าจากการที่แหล่งมรดกนั้นเป็นที่ที่ก่อให้เกิดรายได้แก่ชุมชนหรือหน่วยงานรับผิดชอบ

( 2.2) คุณค่าการใช้สอยหรือประโยชน์ใช้งาน (Functional value) หมายถึง คุณค่าจากการที่แหล่งมรดกนั้นยังมีสภาพการใช้งานเดิมที่คืออยู่หรือสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้งานให้เกิดประโยชน์อื่นได้

( 2.3) คุณค่าทางการศึกษา ( Education value) หมายถึง การที่แหล่งมรดกนั้นเป็นสถานที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ที่จะใช้ในการเผยแพร่ให้ความรู้แก่คนในท้องถิ่นหรือผู้ที่สนใจในการศึกษาประวัติศาสตร์นั้น

( 2.4) คุณค่าทางสังคม ( Social value) หมายถึง การที่แหล่งมรดกนั้นเป็นสถานที่พบปะทางสังคม หรือเป็นสถานที่ที่มีคุณค่าทางด้านจิตใจของคนในชุมชนนั้น

( 2.5) คุณค่าทางการเมือง ( Political value) หมายถึง การที่แหล่งมรดกนั้นเป็นสถานที่ที่ใช้ในกิจกรรม หรือการแสดงออกทางด้านการเมืองการปกครอง หรือเป็นสัญลักษณ์ของการเมืองการปกครองของสถานที่นั้น

จากความสำคัญของโบราณสถานตามท้องถื่นการยูเนสโกได้กล่าวไว้แล้วนั้น เกรนวิลล์ (Grenville, 1999 : 123 – 125) ได้ให้ความสำคัญของโบราณสถานเพิ่มเติม ดังนี้

1. คุณค่าในฐานะเป็นสถานที่นันทนาการ ( Recreation value) พื้นที่ทางประวัติศาสตร์สามารถใช้เป็นสถานที่นันทนาการสร้างความเพลิดเพลินสำหรับประชาชนโดยทั่วไปได้ โดยมากแล้วความเป็นมาตั้งแต่อดีตที่สืบเนื่องมาจนปัจจุบันสามารถเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตประจำวันและประสบการณ์ของประชาชนได้

2. คุณค่าทางด้านความงาม ( Aesthetic value) อาคารที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีมักจะเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพของภูมิทัศน์เมือง ( Townscape) และส่งเสริมภูมิทัศน์โดยทั่วไป ( landscape) เมื่อเราทราบถึงประวัติศาสตร์ของเมืองอย่างละเอียดจะช่วยให้เราทำความรู้จักพื้นที่ทางประวัติศาสตร์นั้นได้ดีมากยิ่งขึ้น

และในการพิจารณาความสำคัญของโบราณสถานตามท้องถื่นการยูเนสโก และแฟร์คลอจ (Fairclough) ได้ระบุไว้แล้วนั้น กรมศิลปากร ( 2550 ข : 10-11) ยังกล่าวถึงความสำคัญของโบราณสถานในด้านสุนทรียศาสตร์ ที่ให้คุณค่าความงามด้านศิลปกรรมและสถาปัตยกรรม ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของช่วงตามยุคสมัย

สรุปว่า โบราณสถานมีความสำคัญโดยเป็นแหล่งคุณค่าทางด้านวัฒนธรรม สังคมและเศรษฐกิจมีความเป็นมาทางด้านประวัติศาสตร์ที่บ่งบอกถึงความเจริญของอารยธรรมในยุคสมัยนั้นๆ

## 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานหรือการอนุรักษ์

การอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อให้คงคุณค่าดำรงอยู่เป็นมรดกอยู่เป็นมรดกของชาตินั้นมีระเบียบและลักษณะของการอนุรักษ์ ดังนี้

อาศัยอำนาจตามความในมาตราที่ 10 และ 11 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2504 กรมศิลปากรได้ออกระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. 2528 ข้อที่ 3 ได้ให้ความหมายของการอนุรักษ์ไว้ว่า “การอนุรักษ์” หมายความว่า การดูแล รักษา เพื่อให้คงคุณค่าไว้และให้หมายรวมถึงการสงวนรักษา การปฏิสังขรณ์และการบูรณะด้วย ซึ่งความหมายของกิจกรรมเหล่านี้กรมศิลปากรได้ระบุไว้ ดังนี้

1. การสงวนรักษา หมายความว่า การดูแล รักษาไว้ตามสภาพของเดิมเท่าที่เป็นอยู่และป้องกันมิให้เสียหายต่อไป

2. การปฏิสังขรณ์ หมายความว่า การทำให้กลับคืนสู่สภาพอย่างที่เคยเป็นมา

3. การบูรณะ หมายความว่า การซ่อมแซม และปรับปรุงให้มีรูปทรงลักษณะกลมกลืนเหมือนของเดิมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ต้องแสดงความแตกต่างของสิ่งที่มีอยู่เดิมและสิ่งที่ทำขึ้นใหม่ นอกจากนี้พระราชบัญญัติโบราณสถานยังย้ำให้เห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ไว้ว่า การอนุรักษ์โบราณสถานใดๆ ก็ตามจะต้องคำนึงถึงภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานนั้นด้วย สิ่งใดที่จะทำให้ลายคุณค่าของโบราณสถานนั้นๆ ให้ดำเนินการปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมด้วย (สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร. 2550 ก : 151-152)

เดชา บุญค้ำ ( 2547 : 69) ได้ให้ความหมายของการอนุรักษ์ว่าที่แท้จริงแล้วการอนุรักษ์มีความหมายที่หลายระดับปรับเปลี่ยนตามเหมาะสม ดังนี้

1. การอนุรักษ์ (Conservation) หมายถึง กระบวนการสงวนรักษาที่ไม่เข้มงวด และเป็นลักษณะผ่อนคลายเป็นไปเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมภูมิทัศน์ หรือสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ไว้ว่าให้สูญหายหรือเปลี่ยนแปลงไปโดยการใช้อยู่หรือการบริโภคที่ไม่เหมาะสมหรือกล่าวโดยหลักการคือ เป็นการพิทักษ์รักษาสภาพและเอกลักษณ์ไว้แต่ไม่หวงห้ามในการใช้

2. การพิทักษ์รักษา (Preservation) หมายถึง กระบวนการปกป้องโดย

2.1 สร้างเสริมความมั่นคงถาวร

2.2 สร้างใหม่ด้วยวิธีการและวัสดุดั้งเดิม

2.3 รักษาสภาพเดิม

2.4 ปรับปรุงสภาพและส่งเสริมคุณภาพเฉพาะของสิ่งแวดล้อม ภูมิทัศน์หรืออาคารสถานที่ให้คงอยู่ตลอดไปอย่างถาวร

3. การบูรณะ (Restoration) หมายถึง บูรณะสิ่งแวดล้อมหรืออาคารสถานที่ที่เสื่อมโทรมหรือหมดสภาพขึ้นมาใหม่ให้มีรูปร่าง ลักษณะหน้าตาเหมือนเดิมโดยเลือกยุคที่เหมาะสม สภาพหรือรูปร่างลักษณะรวมทั้งสไตส์ที่จะบูรณะให้เป็นไปนั้น จะต้องมีความถูกต้องอย่างเข้มงวดโดยการค้นคว้าวิจัยอย่างจริงจังและถูกต้องที่สุด

4. การฟื้นฟู การปฏิสังขรณ์ (Rehabilitation) หมายถึง การฟื้นฟูสภาพของภูมิทัศน์อาคารหรือสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ให้กลับอยู่ในสภาพที่ใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งปกติจะทำในระดับเพียงการซ่อมแซมให้มีสภาพดี และอาจรวมถึงการปรับสภาพเล็กน้อยเพื่อให้สะดวกในการใช้งาน ระดับของการรักษาความแท้ดั้งเดิมเป็นรอง

5. การสร้างของเก่าขึ้น มาใหม่ (Reconstruction) หมายถึงการสร้างภูมิทัศน์หรืออาคารแบบดั้งเดิมขึ้นมาใหม่ จากอาคารหรือสถานที่ที่เป็นประวัติศาสตร์เดิมที่เสื่อมสูญไปแล้วโดยสร้างขึ้น ณ ที่ใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นที่เดิม แต่สร้างเหมือนเดิมทุกประการตั้งแต่ฐานคิดดินขึ้นไปรูปแบบที่สร้างจะต้องเก็บและค้นคว้า วิจัยจากเอกสารหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ภาพถ่าย หรือภาพวาดเก่า ความแท้ขึ้นอยู่กับเอกสารหลักฐานและทุนทรัพย์เอื้ออำนวย เช่น อาคารพระที่นั่งสรรเพชญปราสาทในเมืองโบราณ เป็นต้น

6. การแปลความหมาย (Interpretation) หมายถึง การรักษาลักษณะดั้งเดิมของสิ่งแวดล้อมภูมิทัศน์และอาคาร สถานที่เก่าแก่ไว้บ้างโดยสอดคล้องการใช้สอยอย่างใหม่ๆ ตามสภาวะเศรษฐกิจยุคใหม่ การค้นคว้าวิจัยถือเป็นองค์ประกอบหลักของการออกแบบซึ่งจะต้องนำลักษณะและการใช้สอยใหม่มาใช้

7. การสงวนไว้ใช้ (Reservation) หมายถึง การสงวนไว้ใช้ประโยชน์ในภายหน้าซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพเดิมเล็กน้อย หรือโดยสิ้นเชิงได้

การอนุรักษ์โบราณสถานและศิลปวัตถุในประเทศได้เริ่มดำเนินการมานานมาแล้ว ดังที่ ศิริชัย นฤมิตร  
เรขากร (2541 : 67-81) ได้กล่าวไว้พอสรุปใจความได้ว่า

งานอนุรักษ์ศิลปกรรมเริ่มมีหลักฐานมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย เช่น การบูรณะวัดมหาธาตุสุโขทัยโดยมหา  
เถรศรีศรัทธาราชูปามณี แต่การบันทึกเป็นประวัติการอนุรักษ์มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยา พ.ศ. 2276-2301 สมัย  
รัชกาลพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ เป็นครั้งแรกซึ่งได้บันทึกในพงศาวดารว่ามีการบูรณปฏิสังขรณ์เจดีย์ภูเขาทอง  
และมณฑปพระพุทธบาทสระบุรี การบูรณะครั้งนี้เป็นการซ่อมแซมและเสริมความมั่นคงรวมถึงการเพิ่มเติม  
บางส่วน เช่น หน้ามุก หน้าบัน ซึ่งเป็นการบูรณะตามคติแบบตะวันตก และในราว พ.ศ. 2394 สมัย  
รัตนโกสินทร์ซึ่งตรงกับรัชกาลที่ 4 โปรดให้มีการบูรณะพระปฐมเจดีย์ โดยทำการสร้างเจดีย์ใหญ่ครอบเจดีย์  
องค์เดิม นอกจากนี้พระองค์ยังได้ทำการสำรวจและศึกษาเมืองเก่าสุโขทัยและทำการบูรณะบางส่วนทำให้มี  
การค้นพบหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง การเข้าไปสำรวจและบูรณะแต่ละครั้งพระองค์จะทรงจดบันทึก  
เพื่อเป็นหลักฐานสำหรับการศึกษาต่อไปทุกครั้ง จึงกล่าวได้ว่ารัชกาลที่ 4 ท่านทรงเป็นผู้วางรากฐานของการ  
อนุรักษ์แบบตะวันตกในไทยปัจจุบัน

ในรัชกาลที่ 5 ตรงกับ พ.ศ. 2417 พระองค์ได้ส่งเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธและสมเด็จพระยาดำรงราชานุ  
ภาพ ไปศึกษายังประเทศอังกฤษจึงรับแนวความคิดแบบตะวันตกเข้ามาหลายประการรวมไปถึงแนวคิดด้าน  
การอนุรักษ์ศิลปกรรมด้วยในส่วนพระองค์ของเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธเองท่านทรงโปรดวิชาประวัติศาสตร์มาก  
เมื่อกลับมาถึงไทยท่านได้ออกสำรวจศึกษาตลอดจนเก็บข้อมูลตามโบราณสถานต่างๆ และทรงเขียนหนังสือ  
และตำรามากมาย เช่น เทียวเมืองพระร่วง เป็นต้น จึงถือได้ว่าช่วงนี้เป็นจุดสำคัญของการให้ความรู้เกี่ยวกับ  
การอนุรักษ์ศิลปกรรมในประเทศไทย

พ.ศ. 2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโบราณคดีสโมสรเพื่อ  
เป็นการศึกษาเรื่องราวความเป็นมาของชาติบ้านเมืองในอดีต ในส่วนของการอนุรักษ์ พระองค์ทรงโปรด  
กำหนดแนวทางใหม่เป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นพระราชกระแสฯ ในการปฏิสังขรณ์พระปรางค์วัดอรุณ นับเป็น  
แนวทางในการอนุรักษ์ฉบับแรกของประเทศไทย

พ.ศ. 2453 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเป็นนักปราชญ์ด้านโบราณคดี วรรณคดี  
ได้ทรงส่งเสริมการอนุรักษ์ศิลปกรรมมากขึ้น โปรดให้ตั้งกรมศิลปากรขึ้นในปี พ.ศ. 2454 และกรมช่าง  
มหาดเล็ก (ช่างสิบหมู่) รวมถึงกรมพิพิธภัณฑสถานด้วย และในสมัยนั้นเอง จอร์จ เซเดส ( George Coeds)  
นักวิชาการทางประวัติศาสตร์- โบราณคดีชาวฝรั่งเศส ซึ่งทำงานอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับเชิญเข้ามา  
ทำงานในประเทศไทย โดยได้ช่วยปรับปรุงกรมศิลปากรและกรมพิพิธภัณฑสถาน รวมไปถึงการศึกษาค้นคว้าทางด้าน  
จารึกและโบราณคดีด้วย

พ .ศ.2468 ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้ง  
ราชบัณฑิตยสถานขึ้นเป็นองค์กรที่รวมนักปราชญ์หรือผู้รู้ในสาขาวิชาต่างๆ รวมทั้งด้านโบราณคดีและ  
ศิลปกรรม

พ .ศ.2469 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งบรรษัทศิลปและโปรดเกล้าฯ ให้  
มีเจ้าหน้าที่จัดการ 3 แผนก คือ

- 1.แผนกศิลปากร สำหรับบำรุงวิชาช่าง
- 2.แผนกวรรณคดี สำหรับบำรุงวิชาหนังสือ

### 3.แผนกโบราณคดี สำหรับบำรุงความรู้เรื่องโบราณคดี

หลักการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 สมัยจอมพล ป .พิบูลสงคราม มีการบูรณะพระนครหรืออยุธยาเป็นครั้งแรก

พ .ศ.2478 รัฐบาลได้สร้างและปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานขององค์กรและโครงสร้างเดิมในการบริหารการแผ่นดินหลายประการ โดยเฉพาะงานด้านการศึกษาค้นคว้าและสงวนรักษาโบราณศิลปวัฒนธรรมให้บุรุษบัณฑิตสภาออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ ราชบัณฑิตสถานทำหน้าที่ด้านการศึกษาค้นคว้าวิชาการชั้นสูงสาขาต่างๆ และกรมศิลปากร ทำหน้าที่ด้านการบำรุงวิชาการช่างต่างๆ โดยให้ทำแผนกโบราณคดีกับแผนกวรรณคดี ขึ้นสังกัดกรมศิลปากร ดำเนินงานต่างๆ ในการศึกษาค้นคว้าโบราณคดีและการอนุรักษ์โบราณสถานและการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ได้โอนมาเป็นกองโบราณคดี กรมศิลปากร ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

กรมศิลปากรได้ปรับวิธีการอนุรักษ์ใหม่ในระหว่าง พ .ศ. 2505 – 2510 ให้การขุดแต่งบูรณะเป็นงานที่ทำติดต่อกันโดยนักโบราณคดีและช่างที่รับผิดชอบ เป็นผู้ดำเนินการเพราะถือหลักการที่ว่าวากขึ้นส่วนโบราณสถานที่ยังไม่ได้เคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่สามารถซ่อมแซมรูปทรงสถาปัตยกรรมที่ชัดเจนที่สุด จึงมอบหมายหน้าที่ให้ช่างเทคนิคดำเนินการคู่ไปกับการขุดต่างๆ การขุดแต่งและบูรณะเช่นนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการทำงานที่ไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการมอบอำนาจในคนเพียงกลุ่มเดียว หาได้เป็นตามกระบวนการอนุรักษ์ตามทฤษฎีและแนวปฏิบัติสากลที่นานาประเทศดำเนินการ เป็นการทำลายโบราณสถาน ยิ่งกว่านั้นบทบาทของคำว่า โบราณสถานไม่ได้จำกัดอยู่เพียงซากหลักฐานของโบราณคดีตามแหล่งอารยธรรมโบราณ แต่แผ่ขยายไปสู่อาคารสถาปัตยกรรมประเภทอื่นๆ ซึ่งสถาปนิกและวิศวกรเป็นผู้ดำเนินการโดยตรง

พ .ศ. 2517 กรมศิลปากรได้ปรับปรุงโครงสร้างกองโบราณคดีใหม่ จำแนกงานออกก่อนข้างชัดเจนขึ้น กล่าวคือ มอบงานศึกษารูปแบบให้นักโบราณคดี นักประวัติศาสตร์ดำเนินการหากเป็นโครงการใหญ่ที่มีนักวิชาการสาขาอื่นๆ เข้ามาทำงานมากขึ้น ความรู้เกี่ยวกับโบราณสถานไม่ได้จำกัดอยู่เพียงซากสถาปัตยกรรมเท่านั้น แต่รวมถึงอารยธรรมและประวัติศาสตร์ต่างๆ ของโบราณสถานแห่งนั้นด้วย ส่วนการบูรณะโบราณสถานการมอบให้งานบูรณะซึ่งเป็นกลุ่มช่างสาขาต่างๆ เช่น สถาปนิก วิศวกรและนายช่างศิลปกรรม นายช่างโยธา เป็นผู้ดำเนินการงานบูรณะไม่ได้หยุดอยู่แต่การรักษาหลักฐานทางโบราณคดีเท่านั้น แต่ยังขยายขอบเขตไปสู่การตกแต่งภูมิทัศน์และการอนุรักษ์เมืองด้วย กิจการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย จึงได้ดำเนินการเช่นนี้สืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน

สรุปได้ว่า การอนุรักษ์โบราณสถานเป็นการป้องกันการเสื่อมสภาพโดยการสงวนรักษาการเสริมความมั่นคงแข็งแรง การบูรณะ การปฏิสังขรณ์ การประกอบคืนสภาพ และการประยุกต์การใช้สอย แต่ละแหล่งนั้นอาจมีวิธีการต่างๆ กัน แล้วแต่สถานการณ์และปัจจัยอื่นๆ ในแต่ละกรณีโดยอาจจะใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธีร่วมกัน และการอนุรักษ์โบราณสถานเป็นการปฏิบัติที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายโดยทั่วไปสำหรับในประเทศไทยนั้น การอนุรักษ์เริ่มมีตั้งแต่สมัยสุโขทัยเรื่อยมาเนื่องจากกิจกรรมการอนุรักษ์โบราณสถานเป็นกิจกรรมที่ทำให้สิ่งที่มีคุณค่าของชาติดำรงอยู่สืบไป

### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

#### 1.3.1 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ

ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการ ให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเอง ดำเนินการแทนรัฐ รัฐทำในส่วนที่เกินความสามารถ และกำกับด้านนโยบาย และประชาชนได้รับการ สาธารณะที่ดีขึ้น การบริหารมีความโปร่งใส

พรชัย รัชมิแพทย์ ( 2535) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า เป็นการกระจายอำนาจ ทางการเมืองไปให้ชุมชนปกครองตัวเองในรูปของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะมีมาตรฐานดังต่อไปนี้

1) กำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อการปกครอง ส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไปและเป็นเรื่องของการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวัน ของประชาชน กิจกรรมท้องถิ่นจึงมักเป็นกิจกรรมที่ไม่มีลักษณะซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากมาย แต่เป็นกิจกรรมที่ ต้องให้ความใกล้ชิดในการควบคุมดูแล ถ้ามีพื้นที่ใหญ่โตเกินไปหรือมีประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมาก การจัดทำบริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้นองค์การปกครองสาธารณะจะมีประสิทธิภาพจึงต้องมีพื้นที่และจำนวน ประชากรพอสมควร

#### 2) กำหนดกิจการให้ดำเนินการ

1) กิจการที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นกิจการเกี่ยวกับ ชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต้องการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงสามารถดำเนินการได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

2) กิจการที่ไม่อาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งไม่อาจถูกจำกัดอยู่ในท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ บางกิจการมี ผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติด้วย เรียก “กิจการของชาติ” การมอบกิจการให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนทั่วไปทราบ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นเองหรือกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นเพื่อใช้เป็นหลักในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

เจ้าหน้าที่ หรือองค์กรบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีการกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ

ก. การกระทำในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การควบคุมกำกับขององค์กร

ปกครองส่วนกลางหรือผู้แทนในการทำกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบ

ข. การกระทำในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ องค์กรปกครองส่วนกลางภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลาง ซึ่ง กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

ค. ให้ความเป็นอิสระ ( autonomy) ความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่าไม่มีเอกราช ( independence) เช่น รัฐอิสระ และไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ ตามความพอใจ แต่หมายความว่า เป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขอันเป็นลักษณะที่มีความสัมพันธ์กัน



### 1.3.2 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการ 3 ด้านคือ

1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยว และควมมีเอกภาพของประเทศ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากกว่า โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และกฎหมายเท่าที่จำเป็น

3) ด้านประสิทธิภาพการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการมากขึ้น

### 1.3.3 เป้าหมายของแผน

การถ่ายโอนตามมาตรา 30 โดยท้องถิ่นที่มีความพร้อมภายใน 4 ปี ท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมภายใน 10 ปี กำหนดสัดส่วนรายได้ ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นตามความต้องการและจำเป็น จัดระบบถ่ายโอนบุคลากร และปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง แนวทางการกระจายอำนาจ

#### 1) เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 5 ประการคือ

ประการที่ 1 ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้ดำเนินการภายใน 4 ปี สำหรับที่ยังไม่พร้อมภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการภายใน 10 ปี

ประการที่ 2 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่อย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

ประการที่ 3 การจัดตั้งงบประมาณรายได้ประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่ 4 จัดระบบการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

ประการที่ 5 ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่

## 2) แนวทางการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การบริหารจัดการบุคลากรสร้าง  
ความพร้อมท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรับบทบาทของส่วนราชการปรับปรุงกฎหมาย  
พัฒนากลไกการกระจายอำนาจ สร้างระบบติดตามตรวจสอบประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจ และการจัดแบ่ง  
อำนาจหน้าที่ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง  
หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ มีจำนวนทั้งหมด 18 ประการ

### 3) รูปแบบการถ่ายโอน กำหนดไว้ 3 ลักษณะ คือ

- ( 1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง
- ( 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ
- ( 3) ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้

### 4) ระยะเวลาถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ.2544-2547) เป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) โดยองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี

ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ.2544-2553) เป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (2)

### 5) การถ่ายโอนภารกิจ แบ่งกลุ่มภารกิจไว้ 6 ด้านคือ

- ( 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย
- (4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
- (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
- (6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

### 6) ขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินงาน

- ( 1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รับการดำเนินการอยู่ในวันที่  
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้
  - ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ  
ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี
  - ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระทบถึง  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี
  - ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี
- (2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดไว้
- ( 3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการ  
ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

( 4) การกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

( 5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและเป็นการทำหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการเข้าซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้นให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญต่อไปนี้

1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐ หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิधिปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการจัดสรรภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นสำคัญส่วนรวมด้วย

3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดนโยบายและมาตรการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิधिปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการแล้ว ให้เสนอคณะมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่งให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น ในกรณีที่สภาพการเปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการนั้น

ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาบทบาทใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรรายได้เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดและทัศนะของนักวิชาการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจนั้น มีความหมายที่หลากหลายมิติ ซึ่งประกอบด้วยด้านการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ผู้ศึกษาสามารถสรุปความหมายของการกระจายอำนาจได้ว่า

1) การกระจายอำนาจ คือหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเปรียบเสมือนรากฐานที่จะก่อให้เกิดการปกครองแบบประชาธิปไตย

2) การกระจายอำนาจ เป็นการถ่ายโอนภารกิจ หรือการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง ( Political Participation) และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

ท้ายที่สุดแล้ว ผลของการกระจายอำนาจดังกล่าว จะนำไปสู่เป้าหมายส่วนรวมของรัฐ นั่นคือ สังคมซึ่งประชาชนมีมาตรฐานการครองชีพที่ดี ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ มีการประสานความต้องการและการตอบสนองที่ราบรื่น เหมาะสมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน

## 1.4 แนวคิดในการปกครองท้องถิ่น

### 1.4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น นั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย แต่ส่วนใหญ่แล้ว คำนิยามเหล่านั้นต่างก็มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวน รายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

ประหยัด หงส์ทองคำ (2536 : 10) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ปัญหาด้วยตัวของเขาเอง”

ปรัชญา เวสารัชช์ (2548 : 824) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “เป็นการปกครองซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือหลายๆ ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระแต่ก็มีได้เป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของรัฐ มิใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นดำเนินการไปได้ การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนดเสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร (25 47) นิยามการปกครองท้องถิ่น ว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิด มีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้”

อุทัย หิรัญโต (อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539:25-26) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นที่มีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรับหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐ ทำให้เกิดประชาธิปไตย

จรรยา สุภาพ (2531 :147) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะการมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเอง สามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ ส่วนมากการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นนิติบุคคล อาจประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา เพื่อปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลาโดยมีงบประมาณของตนเอง

วุฒิสาร ตันไชย (2547 :1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์ดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ ( autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา คัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ดีตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 :22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนเองที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพราะราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลาง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 :3) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง “รูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่น ที่รัฐจัดขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ตามอาณัติที่กฎหมายกำหนด”

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2550 :24) อธิบายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นหนึ่งภายในรัฐหนึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจนภายในรัฐนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและหรือกฎหมายพิเศษ

โกวิท พวงงาม (2553 :27:2552:30) อธิบายว่า คำว่า “ท้องถิ่น” หมายถึงเขตพื้นที่จำเพาะที่เป็นส่วนย่อยของประเทศ ในแง่การปกครองท้องถิ่น คือ เขตการปกครองที่กฎหมายปกครองของประเทศนั้นกำหนด เช่น ในต่างประเทศแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นเป็นเมือง ( town) นคร (city) และมหานคร (metropolitan) เป็นต้น

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2555:4-5) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับที่ต่ำกว่ารัฐหรือประเทศ และองค์การท้องถิ่นที่มีองค์การตัดสินใจและบริหารภายในพื้นที่อันจำกัดของตน อาจเกิดโดยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายระดับสูงของรัฐบาลกลางหรือกฎหมายลำดับรองและทำหน้าที่ทางการบริหารและนิติบัญญัติ เช่น การให้บริการ การออกข้อบังคับหรือข้อบัญญัติของท้องถิ่น

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และกิจกรรมได้รับมอบจากรัฐบาลกลาง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ( 2547) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง โดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ( Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่องค์กรอื่น ๆ ที่มีโครงสร้างส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ ( Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตย เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ( Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ
  - 1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น
  - 2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ
4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

#### 1.4.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณมีจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้ชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นภาระแบ่งเบ้งในด้าน การเงินส่วนบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
2. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรองรับกิจการจากรัฐบาลอย่างเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงแล้วซ้ำ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้
3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างกันไปด้วย การตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปบ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ
4. เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนไปโดยทั่วถึงแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเขาไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม หากปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้อย่างดี

#### 1.4.3 หลักการปกครองท้องถิ่น

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2539) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบทั่วไป 4 ประการ

- 1.1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- 1.2) มีอิสระในการบริหารงาน
- 1.3.) มีงบประมาณเป็นของตนเอง
- 1.4) คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของคนไทยท้องถิ่นนั้น

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี มีหลักการสำคัญ ดังนี้

- 1) หลักความชอบธรรม ( Legitimacy) หมายความว่า ผู้เข้าสู่ตำแหน่งการเมืองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาตามครรลองของประชาธิปไตยอันเป็นที่ยอมรับของสังคม ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวต้องเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

2) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ( Accountability) ในการปฏิบัติหน้าที่องค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย และความคาดหวังของประชาชน โดยการที่ปฏิบัติหน้าที่สามารถจะตรวจสอบได้จากทั้งภายในและภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ความโปร่งใส ( Transparency) การปฏิบัติงานผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย สามารถให้ทุกฝ่ายตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง และหลังจากที่พ้นจากตำแหน่ง

4) การคาดการณ์ได้ ( Predictability) การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขั้นตอนหรือกระบวนการที่ชัดเจนที่ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้รับบริการสามารถรู้ได้และคาดการณ์ถึงบริการที่จะได้รับทั้งในแง่ของวิธีการคุณภาพหรือมาตรฐานของบริการระยะเวลาที่จะได้รับบริการ

5) การเปิดกว้าง ( Openness) องค์กรปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมด้วย ทั้งในแง่ของการรับฟังความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล

6) ขีดหลักนิติธรรม (Rule Law) ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐจะต้องยึดหลักของกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับของสากลซึ่งมุ่งรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมในการตัดสินใจมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่มหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ( Efficiency and Effectiveness) การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีนอกจากจะต้องมีหลักดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังต้องยึดหลักของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากร การบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด และบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ย่อมหมายความว่า จะต้องมีการกำหนดดัชนีชี้วัด ( Indicator) ผลการปฏิบัติงานองค์กรภาครัฐ และเมืองที่ดีที่เป็นอิสระหรือเป็นที่ยอมรับ เป็นผู้ทำหน้าที่ประเมิน

จากวรรณกรรมเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีกระแสแนวคิดต่างๆ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นจะเห็นว่าชุมชนในประเทศไทยเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย คือ สมาชิกของชุมชนเคารพความเป็นปัจเจกบุคคลความคิดริเริ่ม เสรีภาพ และศักดิ์ศรีของสมาชิกแต่ละคน ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นเป็นการที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสที่ปกครองและบริหารของท้องถิ่นด้วยตนเองสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความต้องการของประชาชน

#### 1.4.4 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

เนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง ( Local government) เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

- มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เช่น ประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ



- มีพื้นที่และระดับ (Area and Level) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจนและควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ เป็นต้น
- มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ (Revolution of power and Function) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมาย
- มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial person) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคล โดยเอกเทศมาจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน
- มีการเลือกตั้ง (Election) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยงาน การปกครองท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ
- มีอำนาจ อิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการ บริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง
- มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) จัดเก็บภาษีตามของเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่น มีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
- มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และความมั่นคงแห่งรัฐ

#### 1.4.5 หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงกับสภาพความเป็นจริง มากกว่าการปกครองโดยรัฐบาลกลางก็ตาม แต่การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรฉะนั้น เพื่อให้การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม จึงควรจะต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ 1) กำลังเงิน 2) กำลังคนและความสามารถของเครื่องมือเครื่องใช้ และ 3) ประโยชน์ของท้องถิ่นสำหรับการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น พอสรุปได้ดังนี้ 1) งานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น (Environmental service and Convenience service) เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การก่อสร้างถนน การก่อสร้างสะพาน การจัดสวนสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น 2) งานเกี่ยวกับการป้องกันภัยและรักษาความปลอดภัย (Protective service) เช่นงานตำรวจ และงานดับเพลิง เป็นต้น 3) งานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social Welfare service) เช่น การจัดให้มีหน่วยงานสาธารณะสุข การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา และ คนพิการ การจัดให้มีห้องสมุดให้กับประชาชน ในท้องถิ่น เป็นต้น 4) งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (The Trading or Commercial service) หากปล่อยให้

เอกชนเข้ามาดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร เช่น การจัดตั้งสถานธนาปบาล การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถ และกิจการต่าง ๆ ที่มีรายได้เป็นต้น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

#### 1.4.6 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจในท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ ดังนี้

##### 1) การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาทางการเมือง

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีการกระจายอำนาจ ทั้งทางการเมืองและการบริหารในท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงมีโอกาสเรียนรู้และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมทางการเมือง ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้

##### 2) การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย

เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงสามารถดึงดูดความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างดี ประกอบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมืองหลายอย่างที่ชักนำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เช่น การเลือกตั้งทำให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้รู้วิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจการบริหาร การเมืองท้องถิ่น และการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน (School democracy) ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย

##### 3) การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่น

เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง การกำหนดนโยบายและการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการซึ่งทุกท้องถิ่นต่างก็มีความต้องการที่เหมือนกันคือ ต้องการให้ท้องถิ่นตนเองมีความเจริญก้าวหน้ามีฐานะเศรษฐกิจที่ดี ความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีภารกิจที่สำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นนั้นย่อมแสดงว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อการกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง ภายใต้ขอบเขตกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์การที่มีจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ ให้สำเร็จลุล่วง ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นจนทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเป้าหมายสำคัญที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องบรรลุให้เป็นผลสำเร็จกล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองท้องถิ่นจะมีการกิจและหน้าที่หลักคือการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้ามีฐานะเศรษฐกิจที่ดี ความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ฉะนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

จะต้องกำหนดนโยบายให้ตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น และบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่วางไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผลการดำเนินงานเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง เมื่อเป็นเช่นนี้การครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนท้องถิ่นจะได้รับความศรัทธาจากประชาชนในท้องถิ่น ดังเช่น อุทัย หิรัญโค ( 2523) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่น และศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะรู้สึกตัวว่ามีความผูกพัน มีส่วนได้ส่วนเสียต่อถิ่นอาศัย อันเป็นการสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบให้แก่ประเทศชาติ โดยส่วนรวม ด้วย เหตุนี้การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบจึงจำเป็นต้องมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานในองค์กรของตนเอง

## 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 1.5.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

คำว่า “การมีส่วนร่วม” ได้มีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย และความแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคลซึ่งอาจจะมองทั้งในแง่ของแนวคิด หลักการ กระบวนการและวิธีการปฏิบัติซึ่ง นเรศ สงเคราะห์สุข ( 2548: 10) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา ตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ ได้แก่ การวิจัย การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล ตลอดจนการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น

ในกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเองในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร โดย WHO/UNICEF (1978: 11) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตน การจัดอันดับความสำคัญของการเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น โดยเน้นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท

ในส่วนของสาขานต์ ไพรชาญจิตร (2547: 6) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม ( Participation) เป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายสำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนาชุมชนเป็นการแสดงการยอมรับศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันของผู้ที่เข้าร่วมในกิจกรรม/กิจการที่มีผลได้ผลเสียต่อตัวของเขาและชุมชนที่เขาสังกัดทำให้เกิดความรู้สึกเป็นมิตร เป็นเพื่อน เป็นญาติและเป็นคนในชุมชนเดียวกัน รู้สึกเป็นเจ้าของกิจการและทรัพยากรร่วมกัน รู้และตระหนักถึงความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวม (ชุมชน) รู้และตระหนักกว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องเข้าไปรับผิดชอบดูแลจัดการให้คืออยู่เสมอ เพราะตนเองและคนในชุมชนจะได้ประโยชน์ร่วมกันตลอดไป และจะส่งผลให้สังคมที่ใหญ่กว่าได้รับผลดีเชื่อมโยงกันไปด้วยซึ่งเป็นกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนนั่นเอง

จากความหมายข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การเสนอความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยกระบวนการมีส่วนร่วม นั้นจะต้องมีความต่อเนื่อง ประชาชนสามารถคัดค้านหาสาเหตุของปัญหา และร่วมกันวางแผนแก้ไขปัญหาลดลงจนการลงมือปฏิบัติ การร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมกันติดตามประเมินผล เพื่อที่ประชาชนจะได้เกิดกระบวนการเรียนรู้ และสามารถพัฒนาสิ่งต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

### 1.5.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

Cohen and Uphoff (1980: 213-218) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ทุกขั้นตอนมีความสัมพันธ์โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมที่ขั้นตอนการตัดสินใจ เป็นประการสำคัญ ซึ่งในแนวทางการมีส่วนร่วมนั้นมุ่งเน้นให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ที่มืบทบาทในทุก ๆ เรื่อง ไม่ใช่ที่กำหนดให้ประชาชนปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่จะคิด ซึ่งแนวความคิดนี้มีกรอบพื้นฐานและการวิเคราะห์การมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานขอความช่วยเหลือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย ผลประโยชน์ทางวัตถุ ผลประโยชน์ทางด้านสังคม และส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วม

### 1.5.3 ลักษณะของการมีส่วนร่วม

Cohen and Uphoff (1977: 6) กล่าวถึงลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา โดยทั่วไปนั้นประชาชนอาจเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร เข้าร่วมในการนำโครงการไปปฏิบัติโดยเสียสละทรัพยากรต่าง ๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือร่วมมือในองค์การหรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาและร่วมในการประเมินผลโครงการ

ในส่วนของ ปธาน สุวรรณมงคล ( 2545: 82) กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมของชุมชนในผลประโยชน์

นอกจากลักษณะของการมีส่วนร่วม ดังรายละเอียดข้างต้นแล้ว ยังมีผลการศึกษาของ Lee, J. Cary (1970: 147) ที่กล่าวถึง ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแบ่งตามบทบาทและหน้าที่ของผู้เข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนา ดังนี้

1. เป็นสมาชิก (Membership)
2. เป็นผู้เข้าร่วมประชุม (Attendance at Meeting)
3. เป็นผู้บริจาคเงิน (Financial Contribution)
4. เป็นกรรมการ (Membership on Committees)
5. เป็นประธาน (Leader)

### 1.5.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

อำนาจ อนันตชัย (2526: 16) ได้อธิบายถึงการที่คนจะมีความร่วมมือกับงานต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจนั้น เนื่องจากปัจจัยที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. ความต้องการที่จะร่วมทำงานกลุ่ม
2. ความต้องการที่จะเป็นผู้มีความสำคัญ
3. ความต้องการที่จะได้รับผลประโยชน์
4. ความต้องการที่จะทดลองกระทำ
5. ความต้องการที่จะแก้ตัวที่จะทดแทนความผิดพลาดที่เคยทำมาในอดีต

วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์ (2540: 20) ได้สรุปและรวบรวมปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา โดยแบ่งออกเป็นปัจจัยหลัก 2 ปัจจัย คือ

1. **ปัจจัยทางด้านบุคคลและทางด้านเศรษฐกิจ** ประกอบด้วย เพศ อายุ ภูมิฐานะ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส สถานภาพในครอบครัว ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ สถานที่ทำงาน ระยะเวลาในการประกอบอาชีพในชุมชน
  2. **ปัจจัยทางด้านสังคม** ประกอบด้วย ความต้องการเกียรติเป็นที่น่าสนใจจากบุคคลอื่น การได้รับการชักจูงจากผู้นำชุมชน เพื่อนบ้าน เจ้าหน้าที่โครงการ และความต้องการเป็นกลุ่มเป็นพวก เคยมีกิจกรรมแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกันมาก่อน การคำนึงถึงประโยชน์ตอบแทนและความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดีของคนในชุมชน
- ปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ (2543: 192) ได้รวบรวมและสรุปปัจจัยที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. **ปัจจัยด้านกลไกของรัฐ** โดยรัฐจะต้อง
  - กำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมในท้องถิ่น
  - สนับสนุนกิจกรรมที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการเมือง
  - มีการติดตามประเมินผลและให้การสนับสนุนในภายหลัง
2. **ปัจจัยด้านประชาชน** โดยประชาชนในชุมชนจะต้อง
  - มีความรู้ ความเข้าใจและมีบทบาทในการพัฒนา
  - เป็นฝ่ายตัดสินใจ ริเริ่มกิจกรรม และรับผลประโยชน์
  - เป็นสมาชิกทางสังคมหรือเป็นผู้นำท้องถิ่น
  - มีการติดต่อ ประสานงานกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานอื่น
  - ได้รับการฝึกอบรม การศึกษาดูงาน และรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ อย่างต่อเนื่อง
3. **ปัจจัยด้านนักพัฒนา** โดยนักพัฒนาจะต้อง
  - ศึกษาชุมชนเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน
  - มีความรู้ ความเข้าใจในเนื้อหาของกระบวนการมีส่วนร่วม
  - ค้นหาผู้นำที่มีศักยภาพ
  - รวมกลุ่มชาวบ้านเพื่อหาหนทางแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

- ดำเนินงานพัฒนาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น

#### 4. ปัจจัยจูงใจ

- การได้รับผลประโยชน์จากการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา
- โครงการพัฒนาตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

#### 1.5.5 เหตุผลและความจำเป็นของการมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วมนับเป็นหัวใจที่สำคัญของการพัฒนาในทุกระดับตั้งแต่องค์กรในชุมชนเล็กๆ องค์กรชุมชนในบริษัทเอกชน จนถึงการพัฒนาประเทศที่ต้องใช้มติของภาคประชาชนในการจัดการและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน กระบวนการมีส่วนร่วม

#### 1.6 แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพและความพร้อมในการดูแลรักษาโบราณสถานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี ทั้งที่เป็นไปตามภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับถ่ายโอนมาจากกรมศิลปากร และภารกิจอื่นๆ ในลักษณะเดียวกันและในลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่กรมศิลปากรดำเนินการอยู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ 3 รูปแบบ (สายันต์ ไพรัชญจิตร , 2548 : 91 – 101)

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระ ในที่นี้ ได้แก่ ภารกิจด้านการบำรุงรักษาโบราณสถานขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย กิจกรรมการรักษาความสะอาด ถากถางวัชพืชและกำจัดสิ่งกีดขวาง และการปกป้องคุ้มครองรักษาความปลอดภัยโบราณสถาน ทั้งโบราณสถานที่มีความสำคัญระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งภารกิจดังกล่าวเป็นงานขั้นพื้นฐานที่ต้องการเจ้าหน้าที่ในระดับที่ไม่ต้องมีความชำนาญสูง เช่น คนงาน คนสวน ภารโรง และพนักงานรักษาความปลอดภัย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะดำเนินการโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่แล้วออกไปดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนด ได้แก่ ถากถางทำความสะอาดโบราณสถานเดือนละ 1 ครั้ง จัดเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบสภาพพื้นที่โบราณสถานเป็นระยะตามความเหมาะสม หรือในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจที่มอบหมาย หรือมีงบประมาณสำหรับภารกิจดังกล่าวเพียงพอที่สามารถจ้างเหมาเอกชน หรือว่าจ้างประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดำเนินการในภารกิจนี้ได้ ทั้งนี้การดำเนินงานให้อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่องค์กรอย่างใกล้ชิด

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับหน่วยงานเชี่ยวชาญมีอำนาจตามกฎหมาย (กรมศิลปากร) เป็นรูปแบบการดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากรซึ่งเป็นหน่วยงานราชการเชี่ยวชาญที่มีอำนาจตามกฎหมายร่วมกันดำเนินการ ในที่นี้หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากรร่วมกันดำเนินการในภารกิจดูแลรักษาโบราณสถานตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด โดยในการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีแม้ว่ากรมศิลปากรอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจกรรมการซ่อมแซมเบื้องต้นตามรูปแบบ วัสดุและวิธีการดั้งเดิม การค้าขายโบราณสถาน การสงวนรักษา การเสริมความมั่นคงแข็งแรง การบูรณะ การปฏิสังขรณ์ การประกอบคืนสภาพด้วยวิธีอนัสติโลซิส และการประยุกต์ใช้สอยเฉพาะโบราณสถานที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กรมศิลปากรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญหลายตำแหน่ง และต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่ยุ่งยากซับซ้อนอีกมากมาย

ก็เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีควมจำเป็นต้องดำเนินการในการกิจการดูแลรักษาโบราณสถานด้วยตัวเองทั้งหมดในทุกขั้นตอน เพราะจะเป็นภาระที่เกินกำลังความสามารถ และถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กรมศิลปากรกำหนดได้ครบถ้วน แต่ในท้ายที่สุดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจตัดสินใจว่าแบบแปลน แผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้นั้นจะทำได้หรือไม่ เพราะต้องส่งให้กรมศิลปากรพิจารณาอนุมัติแบบ และต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากอธิบดีกรมศิลปากรผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งในความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นต้องลงทุนจ้างเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ที่กรมศิลปากรกำหนดไว้เป็นพนักงานประจำเพื่อดำเนินงานเฉพาะกิจเช่นนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กรมศิลปากรถ่ายโอนภารกิจการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ กลุ่มโบราณสถาน หรือแหล่งโบราณคดีที่มีความสำคัญที่จะต้องจัดการอย่างต่อเนื่องในลักษณะงานประจำก็อาจจะต้องพิจารณาลงทุนในเรื่องนี้ แต่ในขณะนี้ยังไม่มีการถ่ายโอนภารกิจลักษณะดังกล่าวแต่อย่างใด และก็ยังไม่มีแนวโน้มว่ากรมศิลปากรจะถ่ายโอนภารกิจอุทยานประวัติศาสตร์หรือกิจการโบราณสถาน (รวมทั้งกิจการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ) ที่สร้างรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการอื่นๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นจะต้องทำการซ่อมแซมเบื้องต้น การค้าขันธ์โบราณสถาน การสงวนรักษา การเสริมความมั่นคงแข็งแรง การบูรณะ การปฏิสังขรณ์ การประกอบคืนสภาพด้วยวิธีอันสติโลซิส และการประยุกต์ใช้สอยโบราณสถานแห่งใดแห่งหนึ่งที่มีอยู่ในพื้นที่ปกครองทั้งโบราณสถานที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ (ไม่จำกัดเฉพาะโบราณสถานระดับท้องถิ่นตามที่กรมศิลปากรกำหนดให้เท่านั้น ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการร่วมกับกรมศิลปากรที่เป็นหน่วยงานเชี่ยวชาญได้โดยตรง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน 2 กรณี ได้แก่

**กรณีที่ 1** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินการเองทั้งหมด หมายถึงเป็นเจ้าของเรื่อง (เจ้าภาพ/ผู้จัดสรรงบประมาณ) หรือผู้รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการงบประมาณ แล้วขอให้กรมศิลปากรเป็นเจ้าของเรื่อง (เจ้าภาพ) รับผิดชอบดำเนินการด้านวิชาการและเทคนิค มีกรณีตัวอย่างการดำเนินงานในลักษณะนี้เกิดขึ้นมากมาย เช่น การบูรณะและปรับปรุงกำแพงเมืองเชียงใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2539-2541 โดยในกิจกรรมดังกล่าวเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเจ้าของงบประมาณ และขอให้สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 6 เชียงใหม่ กรมศิลปากร (ในขณะนั้น) เข้าไปเป็นกรรมการและรับผิดชอบด้านการกำหนดคุณลักษณะงานวิชาการ โบราณคดีที่จะต้องขุดค้นขุดแต่งศึกษาตรงไหนอย่างไรก่อนการบูรณะ ออกแบบการบูรณะ ควบคุมการดำเนินงานทางโบราณคดีและการบูรณะเป็นคณะกรรมการตรวจรับงานร่วมกัน กิจกรรมดังกล่าวเทศบาลนครเชียงใหม่ดำเนินการโดยวิธีจ้างเหมาบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์ในการอนุรักษ์โบราณสถานเข้าไปดำเนินงาน หรือในกรณีที่กรุงเทพมหานครดำเนินการบูรณะป้อมพระสุเมรุ ที่บางลำพู กรุงเทพมหานครก็เป็นผู้จัดสรรงบประมาณ และขอให้สำนักโบราณคดี กรมศิลปากรรับผิดชอบด้านการกำหนดคุณลักษณะงานขุดค้นศึกษาทางโบราณคดี งานบูรณะ และการปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ และเป็นคณะกรรมการควบคุมการปฏิบัติงานและคณะกรรมการตรวจรับงานจ้าง และในปัจจุบันก็มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศดำเนินการในลักษณะเช่นนี้เป็นจำนวนมาก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลลอ อำเภอนู จังหวัดพะเยา จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการขุดค้นศึกษา ขุดแต่งโบราณสถานในพื้นที่เมืองโบราณเวียงลอ โดยขอให้กรมศิลปากรจัดทำรูปแบบรายการคุณลักษณะงานว่า

จะต้องทำอะไรบ้าง และ อบต. ลอ เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์ในการรับจ้างเหมางานขุดค้นศึกษาทางโบราณคดี และมีนักวิชาการ โบราณคดีของกรมศิลปากรเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน ซึ่งรูปแบบการดำเนินการในลักษณะนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีโอกาสได้เรียนรู้แบบแผนขั้นตอนการทำงาน งานวิชาการและงานเทคนิคเฉพาะทางจากเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรไปในช่วงการประสานงานและการทำงานตลอดโครงการหรือกิจกรรมนั้น แต่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นอาจจะไม่ได้มีโอกาสได้เรียนรู้กระบวนการทำงานทางวิชาการโดยตรง เนื่องจากเป็นการดำเนินการโดยนักวิชาการสังกัดบริษัทธุรกิจเอกชนที่มักจะไม่ค่อยเปิดโอกาสให้คนอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างของบริษัทได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานวิชาการมากนัก รวมทั้งมีข้อจำกัดด้านกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างที่บริษัทธุรกิจเอกชนต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จ จึงไม่มีเวลาถ่ายทอดความรู้หรือสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ท้องถิ่นได้ แต่ในกรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่สัญญาในฐานะผู้จ้างอาจจะกำหนดคุณลักษณะงานเพิ่มเติมให้บริษัทธุรกิจเอกชนผู้รับจ้างต้องถ่ายทอดเทคนิควิธีการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์กร และประชาชนในท้องถิ่นโดยการจัดกิจกรรมอบรมเชิงปฏิบัติการไปในช่วงการทำงานด้วยก็ได้

**กรณีที่ 2** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้จัดสรรงบประมาณแต่ัวัดโบสถ์ มัสยิด หรือเอกชนผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโบราณสถาน หรือกรมศิลปากรที่เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมายเป็นผู้จัดสรรและบริหารงบประมาณเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าของพื้นที่สามารถเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการในการดำเนินงานจัดการใดๆเกี่ยวกับโบราณสถานแห่งนั้นๆได้ ทั้งนี้ในการร่วมงานกับกรมศิลปากรและองค์กรอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้การสนับสนุนด้านต่างๆ เช่น เครื่องจักรกล ยานพาหนะขนส่ง แรงงาน ตามแต่ความสามารถขององค์กรนั้นๆจะทำได้ แต่สิ่งสำคัญที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำก็คือ การสนับสนุนให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในองค์กรได้มีโอกาสเข้าไปร่วมเรียนรู้กระบวนการทำงานจัดการโบราณสถานนั้นๆเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการรับภารกิจดังกล่าวมาดำเนินการเองในอนาคต

**3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มกิจกรรมใหม่** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในรูปแบบอื่นที่กรมศิลปากรยังมิได้ดำเนินการมาก่อน ในปัจจุบันมีการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีที่กรมศิลปากรมิได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ ได้แก่ การขุดค้นศึกษาวิจัยทางโบราณคดี งานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ งานอุทยานประวัติศาสตร์ งานหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ซึ่งเป็นกิจการที่มีความสำคัญในระดับชาติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันอาจจะยังมีความพร้อมด้านต่างๆ ตามที่กรมศิลปากรกำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ไม่เพียงพอที่จะเข้าไปดำเนินการจัดการด้วยตัวเองอย่างอิสระเป็นเอกเทศ แต่ในอนาคตก็มีแนวโน้มว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในกิจกรรมดังกล่าวมากขึ้น และในที่สุดก็ต้องดำเนินการจัดการด้วยตัวเองเป็นส่วนใหญ่ ในการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพัฒนาสร้างความพร้อมให้กับองค์กรและชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ปกครองได้โดยที่ยังไม่จำเป็นต้องรับถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ดังกล่าวจากกรมศิลปากรมาดำเนินการโดยตรง แต่สามารถริเริ่มสร้างกิจกรรม หรือโครงการที่มีภารกิจคล้ายคลึงกับอุทยานประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หรือหอจดหมายเหตุแห่งชาติที่กรมศิลปากรดำเนินการอยู่ ซึ่งอาจจะเป็นไปในรูปแบบสวน



ประวัติศาสตร์/วัฒนธรรม (Historic/Cultural Garden) ย่านประวัติศาสตร์/วัฒนธรรม (Historic/Cultural District) อ่าวประวัติศาสตร์/วัฒนธรรม (Historic/Cultural Bay) หุบเขาประวัติศาสตร์หรือก่อนประวัติศาสตร์ (Historic/Prehistoric Valley) หุบเขาวัฒนธรรม (Cultural Valley) ย่านอุตสาหกรรมประวัติศาสตร์ (Historic Industrial District) หมู่บ้านประวัติศาสตร์/ก่อนประวัติศาสตร์ (Historic /Prehistoric Villa) เส้นทางประวัติศาสตร์ (Historical Trails) คลองประวัติศาสตร์/ วัฒนธรรม (Historic/Cultural Canal) เหมืองประวัติศาสตร์/วัฒนธรรม (Historic/Cultural Mine) ภูเขาประวัติศาสตร์/วัฒนธรรม (Historic/Cultural Mountain) ป่าวัฒนธรรม/ชุมชน (Cultural / Community Forest) พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ (Local Museums) หอจดหมายเหตุท้องถิ่น (Local Archives) และรูปแบบอื่นๆ ฯลฯ

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทดลองริเริ่มกิจกรรมการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในรูปแบบใหม่ๆ ที่กรมศิลปากรไม่เคยดำเนินการมาก่อน โดยในบางพื้นที่อาจจะมีทรัพยากรทางโบราณคดีหลายประเภทหลายยุคสมัยอยู่ในพื้นที่เดียวกันเป็นบริเวณกว้างครอบคลุมพื้นที่หลายตำบลและเกี่ยวข้องกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ตัวอย่างเช่น **พื้นที่ย่านอุตสาหกรรมสองยุค** ในเขตตำบลคูใต้ ตำบลนาซาว และตำบลสวก อำเภอเมือง จังหวัดน่าน และตำบลทุ่งศรีทอง อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน ซึ่งมีแหล่งโบราณคดีประเภทแหล่งผลิตเครื่องมือหินสมัยก่อนประวัติศาสตร์อายุราว 4,000 -8,000 ปี ที่เทือกเขาหินแก้ว เขาชมพู คอยปู่แก้ว คอยภูซาง คอยภูทอก และมีแหล่งเตาเผาเครื่องถ้วยชามสมัยโบราณอายุ 550 - 750 ปีมาแล้ว ที่บ้านสวกพัฒนา บ้านบ่อสวก บ้านหนองโตม ในพื้นที่รวมกันแล้วประมาณเกือบ 40 ตารางกิโลเมตร ซึ่งในส่วนของแหล่งผลิตเครื่องมือหินสมัยก่อนประวัติศาสตร์กรมศิลปากรยังมิได้ดำเนินการศึกษาวิจัยหรือจัดการในลักษณะอื่นใดมาก่อน แต่จังหวัดน่านและภาคประชาสังคมในจังหวัดน่านได้ร่วมกันเสนอให้พื้นที่แหล่งโบราณคดีคอยภูซางเข้าสู่บัญชีการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก (World Heritage Tentative List) ไปแล้ว ในกรณีเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่านที่ประกอบด้วยของค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน องค์การบริหารส่วนตำบลคูใต้ องค์การบริหารส่วนตำบลนาซาว องค์การบริหารส่วนตำบลสวก และองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งศรีทอง สามารถร่วมมือกันจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในรูปแบบของ **โครงการศึกษาการพัฒนาโบราณคดีและนิเวศวัฒนธรรมจังหวัดน่าน** เพื่อให้เป็นแหล่งทดลอง ค้นคว้า ศึกษาด้านการศึกษาและพัฒนาการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ตามแบบอย่างพิพิธภัณฑ์ที่มีชีวิต (Living Museums) ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช โปรดเกล้าให้ดำเนินการในโครงการศึกษาการพัฒนาต่างๆ 6 แห่งทั่วประเทศไทยก็ได้ ซึ่งกิจกรรมการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในลักษณะเช่นนี้เป็นการบูรณาการงานจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีและงานการพัฒนาชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่แหล่งโบราณคดีเข้าด้วยกัน เป็นการพัฒนทั้ง “คน” และ “ของ (ทรัพยากรทางโบราณคดี)” ไปพร้อมๆ กันในลักษณะ “คนและชุมชนอยู่ร่วมกับแหล่งโบราณคดี ” ซึ่งยังไม่เคยมีการจัดการในลักษณะเช่นนี้มาก่อนในประเทศไทย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่านสามารถริเริ่มกิจกรรมการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในลักษณะนี้ได้ก็จะไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่กรมศิลปากรหรือหน่วยราชการอื่นๆ ดำเนินการอยู่ และจะเป็นกิจกรรมนำร่องสำหรับการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในรูปแบบใหม่ที่เหมาะสมกับสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหาร และสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นวิธีการ

พัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับการพัฒนาตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ อีกด้วย

สาระสำคัญของการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในรูปแบบ **โครงการศึกษาการพัฒนาโบราณคดีและนิเวศวัฒนธรรม** ไม่ใช่เป็นกิจกรรมแบบที่ดำเนินการแล้วเสร็จในระยะเวลาสั้นๆ แล้วทิ้งเลิกไป หากเป็นการจัดการที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องในระยะยาว (process approach) ที่สามารถสร้างกิจกรรมการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในลักษณะต่างๆ ทั้งการศึกษาวิจัยสร้างความรู้ การประเมินคุณค่าและศักยภาพทรัพยากร การอนุรักษ์ทรัพยากร การสร้างเครือข่ายขยายความร่วมมือในการจัดการ การจัดการความรู้ การจัดการเชิงธุรกิจบนฐานทรัพยากร การฟื้นฟูทรัพยากรและผลิตซ้ำ การสร้างและบังคับใช้กฎระเบียบในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากร และสามารถจัดการในรูปแบบของการพัฒนาทรัพยากรทางโบราณคดีให้เป็นอุทยานประวัติศาสตร์ ศูนย์ศึกษาวิจัยทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์ในเรื่องนั้นๆ การพัฒนาเป็นพิพิธภัณฑ์สถานในอาคาร พิพิธภัณฑ์กลางแจ้ง (Open-Air Museum) พิพิธภัณฑ์แหล่งโบราณคดี (Archaeological-Site Museum) การพัฒนาเป็นแหล่งเรียนรู้ แหล่งท่องเที่ยวมีศูนย์วิจัย ห้องปฏิบัติการ ห้องประชุมสัมมนา ที่พัก กิจกรรมฝึกอบรมทางโบราณคดีและนิเวศวัฒนธรรม การฟื้นฟูอาชีพ ศูนย์ฝึกอบรมด้านการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี ห้องสมุด ฯลฯ ซึ่งเป็นประโยชน์ทางด้านการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดให้มีขึ้นตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญฯ และเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่เป็นภาระหน้าที่สำคัญโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ

การจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในรูปแบบ **โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาโบราณคดีและนิเวศวัฒนธรรม** นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ (ทั้ง อบจ. เทศบาล อบต. และองค์กรอื่น) ที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกันจะต้องประสานกันเป็นเครือข่ายจัดการร่วมกันแล้ว ยังจะต้องแสวงหาความร่วมมือจากสถาบันทางวิชาการ สถาบันการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ และหน่วยงานเชี่ยวชาญตามกฎหมายอย่างกรมศิลปากร หรือหน่วยงานเชี่ยวชาญอื่นๆ ที่มีอำนาจเกี่ยวข้องในเรื่องของพื้นที่และทรัพยากรที่จะเข้าไปบริหารจัดการด้วย ซึ่งอาจจะถือว่าเป็นเรื่องที่ยุ่ยยากและซับซ้อนที่จะสามารถดำเนินการได้แล้วโครงการ (project approach) เสร็จเป็นรูปธรรมในระยะเวลาสั้นๆตามวาระการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คราวละ 4 ปี) ซึ่งอาจจะไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการเริ่มกิจกรรมในหมู่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากพิจารณาให้ถ่วงถี่แล้ว จะพบว่ากิจกรรมการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในรูปลักษณะโครงการศึกษาการพัฒนาโบราณคดีและนิเวศวัฒนธรรมเป็นเรื่องที่เหมาะสม สอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้ริเริ่มและดำเนินการด้วยตนเอง เพราะจะเป็นแบบแผนและแนวปฏิบัติที่นำไปสู่การพึ่งตนเองได้ด้านการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี ในรูปแบบใหม่ที่ไม่ซับซ้อนหรือเป็นการขัดแย้งแย้งชิงทรัพยากรทางโบราณคดีกับหน่วยงานเชี่ยวชาญตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม เป็นการจัดการแบบบูรณาการที่มุ่งอนุรักษ์ทรัพยากรทางโบราณคดีและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นไปพร้อมๆกัน และที่สำคัญก็คือในประเทศไทยมีแนวคิดและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เห็นความสำเร็จให้เรียนรู้ดูเป็นตัวอย่างแล้วในโครงการศึกษาการพัฒนาต่างๆ ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯให้ดำเนินการอยู่แล้วถึง 6 แห่งทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นสามารถไปเรียนรู้ดูงานกันได้หลายๆครั้งจนสามารถนำไปปรับประยุกต์ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน

1.6.1. การเสริมสร้างศักยภาพและเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี (สายัน ไพรชาญจิตร์, 2548)

จากสถานการณ์ในปัจจุบันที่ทรัพยากรทางโบราณคดีประเภท โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ที่แต่เดิมเป็นเพียงมรดกทางวัฒนธรรม ที่ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมเชิงนามธรรมรวมทั้งใช้เป็นหลักฐานในการศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาของท้องถิ่นและชาติต่าง ๆ ได้กลายมาเป็น ทูตทางวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่มีเป้าหมายการจัดการให้เกิดรายได้ที่เป็นตัวเงินมากกว่าแต่ก่อน เห็นได้ชัดเจนจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของรัฐบาลผ่านแบบแผนการบริหารจัดการ โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี และแหล่งประวัติศาสตร์ในรูปแบบอุทยานประวัติศาสตร์ และการพัฒนาพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม

ปรากฏการณ์ดังกล่าวกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญของ โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ ในฐานะเป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยว และพยายามค้นหาทรัพยากรทางโบราณคดีที่มีอยู่ในพื้นที่เขตการปกครองของตน เพื่อนำมาพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวกันมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางโบราณคดีทั้งผลดีและผลเสีย หลายอย่างแตกต่างกันไป ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปในลักษณะแข่งขัน ต่างคนต่างทำ ต่างทิศทาง และไม่ได้ประสานงานหรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ให้แก่กันและกัน จึงไม่เกิดผลดีผลได้ในทางการพัฒนาท้องถิ่นแบบยั่งยืนเท่าที่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ตาม ในภาวะที่หน่วยราชการส่วนกลางอย่างกรมศิลปากรยังไม่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีที่อยู่ในรูปแบบอุทยานประวัติศาสตร์พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หรือหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทน ก็ไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถดำเนินการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีใดๆ ได้เลย เพราะในปัจจุบันยังมีเงื่อนไขและปัจจัยหลายประการที่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีที่มีอยู่ในพื้นที่ปกครองตนเองได้ ได้แก่

1. ยังมีทรัพยากรทางโบราณคดี โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ อยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ที่กรมศิลปากรหรือนักวิชาการด้านโบราณคดีที่ยังมิได้สำรวจพบ หรือขึ้นบัญชีโบราณสถาน โบราณวัตถุของกรมศิลปากร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมการศึกษาวิจัย การสำรวจตรวจค้นทรัพยากรทางโบราณคดีในพื้นที่ปกครองของตนเองได้โดยอาจจะขอความร่วมมือจากกรมศิลปากรโดยตรงหรือขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษา องค์กรมหาชน องค์กรพัฒนาที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการด้านโบราณคดี ประวัติศาสตร์ มานุษยวิทยา หรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องให้เข้าร่วมกันดำเนินการในรูปแบบการจ้างวิจัย หรือทำวิจัยร่วมกันก็ได้
2. ยังมีทรัพยากรทางโบราณคดีประเภทแหล่งโบราณคดี เมืองโบราณที่มีคูเมืองกำแพงล้อมรอบ รวมทั้งโบราณสถาน ศาสนสถานรกร้างที่สำรวจพบ ขึ้นบัญชีเป็นโบราณสถานไว้แล้วแต่ยังไม่มีการศึกษาวิจัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นผู้ริเริ่มโครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางโบราณคดีในพื้นที่ปกครองของตนเองขึ้นมาก็ได้

3. ยังมีทรัพยากรทางโบราณคดีประเภทโบราณสถานแหล่งโบราณคดี ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานตามกฎหมาย ได้รับการขุดค้นศึกษาและบูรณปฏิสังขรณ์ไปบ้างบางส่วน แต่ไม่มีการดูแลจัดการทำนุบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ต่อเนื่อง ทำให้ทรัพยากรทางโบราณคดีเหล่านั้นชำรุดทรุดโทรมเสื่อมสภาพไปโดยไร้ประโยชน์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมการจัดการทำนุบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น เป็นสวนสาธารณะ เป็นแหล่งเรียนรู้ เป็นสถานที่ท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์โดยร่วมมือกับกรมศิลปากร สถาบันการศึกษา นักวิชาการในสาขาประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม พิพิธภัณฑสถานวิทยา มานุษยวิทยา ฯลฯ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เป็นต้น
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีศักยภาพและความพร้อมด้านงบประมาณและบุคลากรเชี่ยวชาญบางสาขา (วิศวกร สถาปนิก ช่างโยธา) เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลบางแห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง สามารถจัดสรรงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ได้ในลักษณะพันธมิตรหรือพหุภาคีร่วมในการจัดการ
5. มีนักวิชาการ สถาบันการศึกษาจำนวนมากที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีที่สามารถให้ความช่วยเหลือ หรือร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีที่มีอยู่ในพื้นที่ปกครองได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอความร่วมมือจากสถาบัน จากศึกษา นักวิชาการในการศึกษาวิจัยทางโบราณคดี การขุดค้นศึกษาโบราณสถาน การออกแบบบูรณปฏิสังขรณ์โบราณสถาน การจัดแสดงพิพิธภัณฑสถาน โดยอาจจะจ้างเหมาสถาบันการศึกษาในลักษณะเป็นคู่สัญญาหรือการสนับสนุนงบประมาณในรูปแบบทุนวิจัยและพัฒนา (Research & Development Grants) โดยมีเงื่อนไขสำคัญว่า สถาบันการศึกษาหรือนักวิชาการที่เป็นคู่สัญญาหรือรับทุนวิจัยและพัฒนานั้นจะต้องสร้างโอกาสให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานให้มากที่สุด และจะต้องดำเนินการจัดการฝึกอบรม ถ่ายทอดประสบการณ์ และสร้างคู่มือการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นในกิจกรรมและภารกิจที่ดำเนินการด้วย

## 2. ทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

### ทฤษฎีองค์การ

องค์การคือ ระบบความร่วมมือของมนุษย์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งในระบบความร่วมมือนั้นจะต้องมีกระบวนการทำงาน ซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยโครงสร้าง และผลผลิตขององค์การเป็นตัวป้อนสำหรับระบบอื่น

ในภาพรวมแล้ว องค์การจึงควรมีองค์ประกอบพื้นฐานหลักที่เหมือนกัน 5 ประการคือ

ประการแรก องค์การต้องมีบุคคล ( person) อันหมายถึงสมาชิกขององค์การ

ประการที่สอง บุคคลในองค์การจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ ( interaction) ต่อกันในทางใดทางหนึ่ง

ประการที่สาม ลักษณะปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว มักจะเป็นไปในลักษณะของการรับคำสั่งหรือถ่ายทอดมาโดยอาศัยโครงสร้าง (structure) ในรูปแบบใดแบบหนึ่ง

ประการที่สี่ บุคคลในองค์การมีวัตถุประสงค์ส่วนตัว ( personal objectives) อันเป็นเหตุจูงใจในการทำงานและมีความคาดหวังว่าการร่วมมือกันปฏิบัติงานในองค์การ จะเป็นหนทางให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

ประการที่ห้า การปฏิสัมพันธ์ของส่วนต่างๆจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมขององค์การในที่สุด

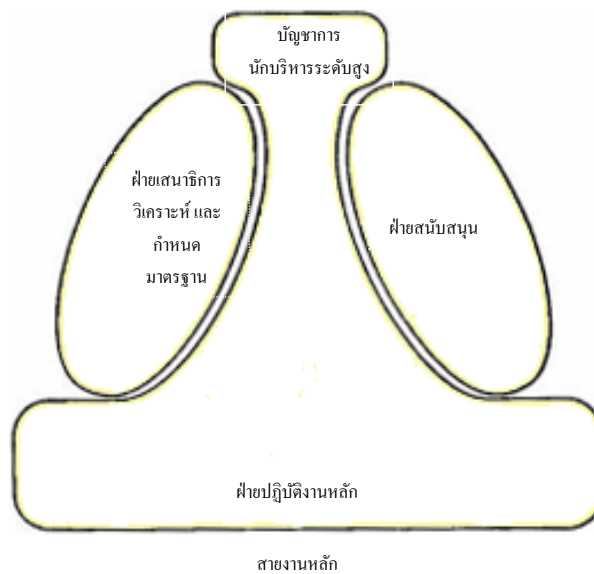
และมีลักษณะร่วม 4 ประการ คือ

- ( 1) องค์การจะต้องมีโครงสร้าง ( structure) โดยมีการจัดแบ่งหน่วยงานภายในตามหลักความชำนาญ เฉพาะ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภายในองค์การ
- ( 2) องค์การจะต้องมีกระบวนการปฏิบัติงานในองค์การ (process) ซึ่งหมายถึงแบบอย่างวิธีที่ปฏิบัติ ที่เป็นแบบแผนคงที่แน่นอน ที่ทำให้ทุกคนในองค์การต้องยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงาน
- ( 3) องค์การจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับบุคคล ( person) ทั้งในลักษณะกลุ่มคนที่เป็นสมาชิกภายใน องค์การ ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และยังต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกองค์การ ซึ่ง คงได้แก่ (customer) และผู้ให้การสนับสนุน (supporter) อีกด้วย
- ( 4) องค์การจะต้องมีวัตถุประสงค์ ( objective) หรือจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งองค์การซึ่งจะนำไปสู่ กิจกรรมหรือผลผลิตขององค์การในท้ายที่สุด

Henry Mintzberg ได้กำหนดองค์ประกอบทั่วไปขององค์การประกอบด้วยส่วนประกอบพื้นฐานที่สำคัญห้าส่วน กล่าวคือ (Mintzberg,1979 : 30)

1. ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก ( Operating core) หมายถึง สมาชิกขององค์การซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานหลักขององค์การ กล่าวคือ เป็นกลุ่มสมาชิกขององค์การในระดับต่ำสุดที่ทำงานหลักขององค์การ เช่น เป็นคนที่ผลิตสินค้าและบริการขององค์การโดยตรง ฝ่ายปฏิบัติงานหลักมีหน้าที่ 4 ประการคือ 1) ทำหน้าที่จัดหาปัจจัยนำเข้าสำหรับการผลิต เช่น ในโรงงานจะมีแผนกจัดซื้อทำหน้าที่ซื้อวัตถุดิบเพื่อป้อนเข้าสู่โรงงาน ส่วนแผนกจัดเก็บวัตถุดิบก็ทำหน้าที่จัดการรับวัตถุดิบเพื่อนำมาเก็บอีกที เป็นต้น 2) ทำหน้าที่แปลงเป็นปัจจัยนำออกขององค์การบางองค์การทำหน้าที่แปลงวัตถุดิบให้กลายเป็นสินค้าใหม่ เช่น เอาเศษไม้มาทำกระดาษเอาชิ้นส่วนรถยนต์มาประกอบเป็นรถยนต์ เอาคนที่ไม่สบายมารักษาให้หาย เอาคนที่ผอมยาวมาตัดให้สั้น เอาเด็กนักเรียนมาฝึกสอนให้มีความรู้พิเศษ 3) ทำหน้าที่จัดจำหน่ายผลผลิตหรือปัจจัยนำออกขององค์การ เช่น ขายสินค้าที่ผลิตได้ กระจายสินค้าและบริการให้ทั่วถึงมือลูกค้าที่อาศัยอยู่ในส่วนต่างๆ ของประเทศ และ 4 ) ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนโดยตรงต่อปัจจัยนำเข้า การแปลงปัจจัยนำเข้า และผลผลิต เช่น ทำหน้าที่รักษาทะนุบำรุงอุปกรณ์

ภาพที่ 1 ส่วนประกอบทั้ง 5 ส่วนขององค์การ



ที่มา : Henry Mintzberg, 1979:20

ฝ่ายปฏิบัติงานหลักเป็นส่วนประกอบขององค์การที่ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่ง เพราะเป็นส่วนที่ทำหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการขององค์การโดยตรง ในเมื่อองค์การขยายตัวมากขึ้น จะเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการทำหน้าที่ประสานงานการทำงานของฝ่ายปฏิบัติงานหลัก กล่าวคือมีฝ่ายจัดการหรือนักบริหารงานขึ้น จึงเกิดการแบ่งงานกันทำระหว่างฝ่ายที่มีหน้าที่ทำงานโดยตรงกับฝ่ายที่ทำหน้าที่ประสานงานควบคุมดูแลการทำงานของฝ่ายปฏิบัติงานหลัก ยิ่งองค์การขยายตัวมากขึ้นจำนวนนักบริหารจะมีมากขึ้นตามไปด้วย และทำให้เกิดลำดับขั้นของนักบริหารขึ้นมา Mintzberg ได้แบ่งนักบริหารออกเป็นสองพวกคือ นักบริหารระดับสูง และนักบริหารระดับกลาง (พิทยา บวรวัฒนา, 2545:152)

2. นักบริหารระดับสูง ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการสูงสุดขององค์การและมีตำแหน่งอยู่สูงสุดขององค์การ ซึ่งกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นนักบริหารระดับสูงได้แก่ สมาชิกขององค์การที่มีความรับผิดชอบต่อความเป็นไปขององค์การโดยรวม มีหน้าที่สำคัญคือดูแลให้องค์การทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในบางองค์การ นักบริหารระดับสูงมีหน้าที่บริหารงานองค์การเพื่อสนองตอบต่อกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือองค์การของตน เช่น นักบริหารงานระดับสูงขององค์การสาธารณะอาจบริหารงานไปในลักษณะที่เอาใจคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

นักบริหารงานระดับสูงมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ (Mintzberg, 1979: 24-26)

1) มีหน้าที่โดยตรงในการอำนวยความสะดวก ตรวจสอบ ให้องค์การดำเนินงานดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในกรณีนี้ นักบริหารงานระดับสูงมีหน้าที่เป็นผู้จัดสรรทรัพยากรในองค์การ กำหนดโครงสร้างของงานว่าองค์การควรทำงานด้านใดบ้าง ใครเป็นผู้ทำ และจะใช้ทรัพยากรส่วนใด แยกไหน เป็นผู้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความผิดปกติที่เกิดขึ้นภายในองค์การและเป็นปัญหาที่ถูกส่งขึ้นมาตามลำดับขั้น เพื่อให้ให้นักบริหารงานระดับสูงแก้ไข เป็นผู้ประเมินผลการดำเนินงานของสมาชิกองค์การ เป็นผู้

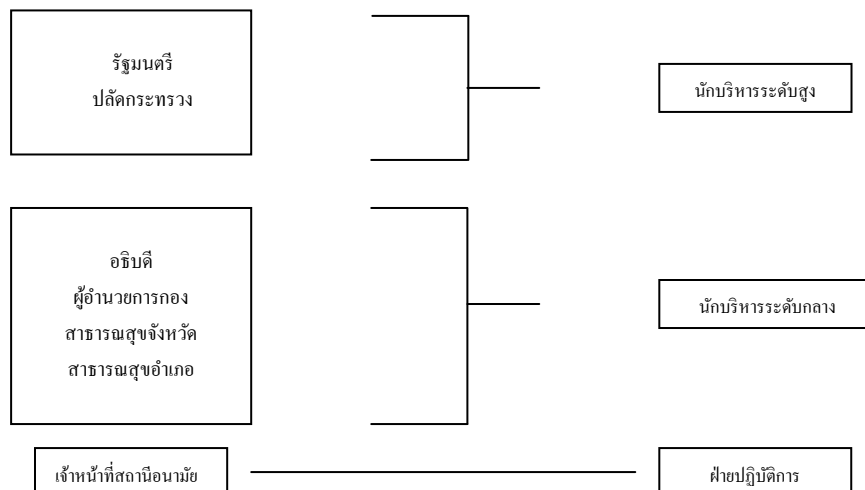
กระจายข่าวคราวต่าง ๆ ขององค์การให้กับสมาชิกองค์การ และเป็นผู้ดำเนินการบริหารงานบุคคลและสร้างระบบการให้รางวัลตอบแทนในผลงานที่ดีของสมาชิกในองค์การ

2) ทำหน้าที่บริหารงานเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม ในกรณีนี้นักบริหารงานระดับสูงมีหน้าที่ ประชาสัมพันธ์ให้คนที่มือิทธิพลซึ่งอยู่ในสภาพแวดล้อมทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ เป็นผู้ติดต่อสร้างสัมพันธ์กับบุคคลในระดับสูงของสังคม เป็นผู้ติดตามหาข่าวที่สำคัญให้กับองค์การ และเป็นผู้กลางรับฟังความคิดเห็นของบุคคลภายนอกที่ต้องการจะมีส่วนในการกำหนดเป้าหมายขององค์การ เป็นผู้เจรจาข้อตกลงต่าง ๆ กับบุคคลภายนอก และเป็นประธานในพิธีสำคัญ ๆ ขององค์การ

3) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายขององค์การเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการสร้างยุทธวิธีขององค์การโดยการพยายามทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมและจัดเตรียมยุทธวิธีต่าง ๆ พยายามหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การให้ได้

3. นักบริหารระดับกลาง ( Middle line) ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างนักบริหารระดับสูงกับฝ่ายปฏิบัติงานหลักขององค์การ ในองค์การส่วนมากนักบริหารงานระดับกลางเหล่านี้มีจำนวนมาก ถูกจัดให้เป็นลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา เช่น กระทรวงสาธารณสุข นักบริหารระดับสูง ได้แก่ รัฐมนตรีและปลัดกระทรวง นักบริหารระดับกลาง ได้แก่ อธิบดี ผู้อำนวยการกอง สาธารณสุขจังหวัด สาธารณสุขอำเภอ เป็นต้น ส่วนฝ่ายปฏิบัติงานหลัก ได้แก่ เจ้าหน้าที่สถานีอนามัย ที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศไทย จะเห็นได้ว่าพวกนักบริหารระดับกลางถูกจัดเป็นลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา และฝ่ายปฏิบัติงานหลักจะมีนักบริหารระดับกลางหลายคน

ภาพที่ 2 นักบริหารระดับสูงและระดับกลาง และฝ่ายปฏิบัติงานหลักในกระทรวง สาธารณสุข



นักบริหารงานระดับกลาง มีหน้าที่สำคัญ ดังนี้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2545:156-158)

- 1) ทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างนักบริหารงานระดับสูงและฝ่ายปฏิบัติงานหลัก นักบริหารงานระดับกลางจะทำหน้าที่ส่งข้อมูลการทำงานของหน่วยงานของตนไปสู่เบื้องบนนอกจากนี้นักบริหารงานระดับกลางยังมีหน้าที่นำเอานโยบายและคำสั่งจากเบื้องบนมาปฏิบัติด้วย
- 2) ทำหน้าที่บริหารงานเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของตนกับสภาพแวดล้อมสภาพแวดล้อมของนักบริหารระดับกลางได้แก่ หน่วยงานอื่นๆ ที่อยู่ภายในองค์กร ตลอดจนรวมถึงบุคคลภายนอกและองค์กรอื่นๆ ด้วย
- 3) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายหลักขององค์กร

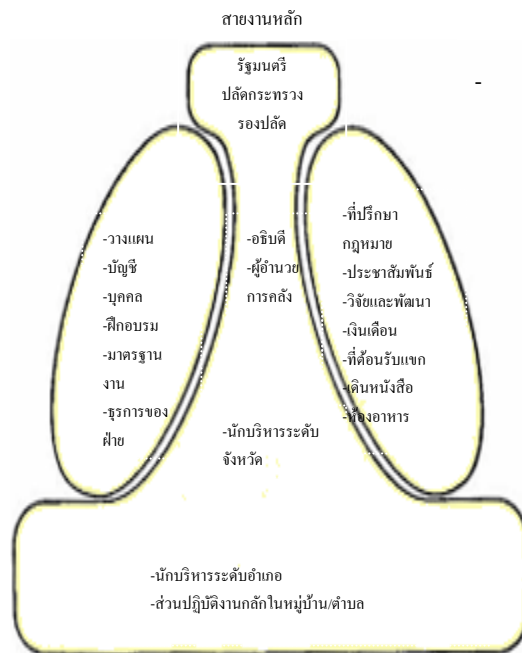
4. ฝ่ายเสนาธิการ (the technostructure) ทำหน้าที่วิเคราะห์และกำหนดมาตรฐานงานประกอบไปด้วยนักวิเคราะห์และยังมีฝ่ายธุรการที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ออกแบบงาน วางแผนงาน ฝ่ายเสนาธิการจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นกำลังสมองขององค์กร คอยวิเคราะห์ ศึกษาหาวิธีปรับปรุงให้คนในองค์กรทำงานได้ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะการทำงานของฝ่ายเสนาธิการเป็นการเสนอแนะเรื่องของการงานที่ตนไม่ได้เป็นผู้ลงมือทำเอง หากแต่เป็นการเสนอแนะปรับปรุงการทำงานขององค์กร ซึ่งเป็นงานของฝ่ายปฏิบัติงานหลัก นักบริหารระดับกลาง และนักบริหารระดับสูง โดยที่ฝ่ายเสนาธิการนั้นถูกแยกออกจากสายงานหลักขององค์กร หน้าที่ของฝ่ายเสนาธิการได้แก่ การสร้างมาตรฐานของงานใน คือ สร้างมาตรฐานของขั้นตอนหรือวิธีการทำงาน สร้างมาตรฐานผลผลิตหรือปัจจัยนำออกขององค์กร และสร้างมาตรฐานในด้านความรู้ความสามารถของคนทำงาน

5. ฝ่ายสนับสนุน (supporting staff) ปัจจุบันปรากฏว่าองค์กรจะประกอบด้วยหน่วยงานย่อยที่อยู่นอกสายงานหลักและทำหน้าที่สนับสนุนองค์กรในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ฝ่ายวิเคราะห์และกำหนดมาตรฐานงานทำหน้าที่ดูแลเรื่องมาตรฐานการทำงานของเจ้าหน้าที่ในสายงานหลักนั้น ฝ่ายสนับสนุนไม่ได้มีหน้าที่วิเคราะห์และให้คำปรึกษาโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ในสายงานหลัก ตัวอย่างเช่น ในมหาวิทยาลัยจะพบว่ามีส่วนสนับสนุนในหลายรูปแบบ มหาวิทยาลัยจะมีร้านหนังสือ โรงพิมพ์ สำนักพิมพ์ ภารโรง ไปรษณีย์ ร้านอาหาร ยาม สโมสร อาจารย์ หอพักนิสิต ฯลฯ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ส่วนประกอบหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรสามารถแยกออกได้เป็น 5 ฝ่าย คือ นักบริหารงานระดับสูง นักบริหารงานระดับกลาง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก (ทั้ง 3 ฝ่ายทำหน้าที่ในสายงานหลักโดยตรง) ฝ่ายเสนาธิการและฝ่ายสนับสนุน (ทั้งสองฝ่ายหลังนี้อยู่นอกสายงานหลัก)



### ภาพที่ 3 ตัวอย่างองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การสาธารณะหนึ่ง



ที่มา : พิทยา บวรวัฒนา, 2545, 159

#### การจัดรูปแบบองค์การ

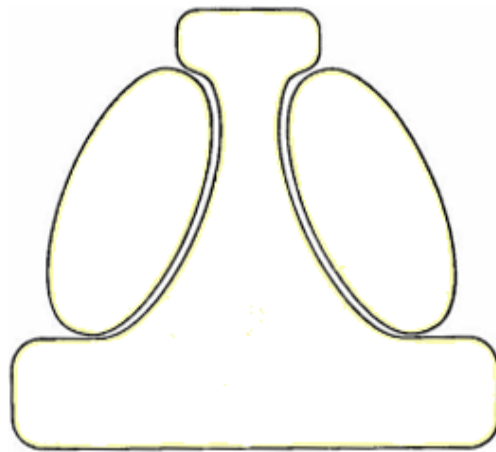
เมื่อเราแบ่งส่วนประกอบภายในองค์การออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ นักบริหารระดับสูง นักบริหารงานระดับกลาง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก เจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน ทำให้สามารถแบ่งรูปแบบการจัดองค์การออกเป็นรูปแบบต่าง ๆ ได้ตามลักษณะของส่วนประกอบทั้ง 5 ส่วนที่แตกต่างกันได้ ดังนี้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2545:161-174)

1. องค์การแบบเรียบง่าย (The Simple Structure) การจัดรูปแบบองค์การแบบเรียบง่าย เป็นลักษณะขององค์การที่ประกอบไปด้วยสองส่วนเป็นสำคัญ คือ ส่วนของนักบริหารงานระดับสูงหรือฝ่ายบัญชาการ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก นักบริหารงานระดับสูงจะทำหน้าที่เป็นผู้นำที่เข้าไปควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก และยังเป็นผู้กำหนดนโยบายและการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ ขององค์การ ในองค์การแบบเรียบง่ายนี้ จะมีนักบริหารระดับกลางจำนวนน้อยหรืออาจไม่มีเลย ดังนั้น ระดับชั้นของนักบริหารระดับกลางจึงไม่ปรากฏ หรือถ้ามีก็เป็นกรณีทีลำดับชั้นมีลักษณะที่สั้นและไม่สลับซับซ้อน ในองค์การแบบเรียบง่าย นักบริหารงานระดับสูงจะมีบทบาทมาก ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและประสานงานโดยตรงกับลูกน้องในฝ่าย

- มีการรวมอำนาจในการตัดสินใจสูง

- เป็นองค์การที่มีโครงสร้างส่วนบริหารงานสมบูรณ์ และมีการแยกงานหลักออกจากฝ่ายสนับสนุน และงานสนับสนุนอย่างเด็ดขาด

ภาพที่ 4 องค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกล

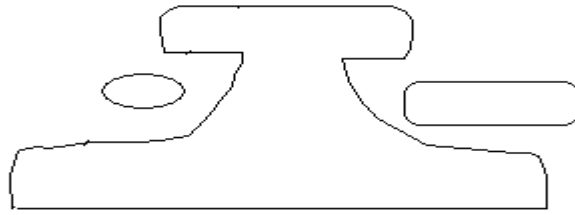


ที่มา :Henry Mintzberg , 1979:325.

ปกติแล้ว องค์การทั้งหลายที่มีลักษณะเป็นองค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกลจะเป็นองค์การที่เติบโตมานานแล้ว จะได้มีการจัดตั้งมาตรฐานของการทำงานขึ้น แต่เป็นงานที่มีปริมาณมากและเป็นงานที่มีลักษณะการทำงานที่ซ้ำซาก เหมาะที่จะนำมาใช้กับองค์การที่มีสภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพและเรียบง่าย ปราศจากคู่แข่งที่น่ากลัวที่คอยผลิตสินค้าและบริการอย่างเดียวกัน นอกจากนี้ การพัฒนาด้านเทคโนโลยีการผลิตสินค้าและบริการยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า

3. องค์การระบบราชการแบบวิชาชีพ ( The Professional Bureaucracy) เป็นองค์การที่มีลักษณะเป็นระบบราชการ (Bureaucracy) เหมือนกับระบบราชการแบบเครื่องจักรกล กล่าวคือการทำงานภายในองค์การเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ ลักษณะของงานในองค์การระบบราชการแบบวิชาชีพจะมีความสลับซับซ้อนมาก ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานหลักที่ได้รับการฝึกฝนมาเป็นเวลานานเป็นผู้ปฏิบัติงาน องค์การระบบราชการแบบวิชาชีพจะมีการกระจายอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหลัก ซึ่งล้วนแต่เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องสูงมาก ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล โรงเรียน องค์การเหล่านี้อาศัยความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานหลัก เป็นมืออาชีพ ภายในองค์การระบบราชการแบบวิชาชีพ ส่วนประกอบขององค์การที่สำคัญที่สุด ได้แก่ ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการศึกษาและฝึกอบรมมาสำหรับทำงานนั้น โดยเฉพาะ เช่น หมอตามโรงพยาบาลจบแพทยศาสตรบัณฑิต อาจารย์ผู้สอนรัฐประศาสนศาสตร์เรียนจบทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในการทำงานนั้น ทั้งหมอและอาจารย์จะมีอิสระอย่างมากและเป็นตัวของตัวเอง

### ภาพที่ 5 องค์การระบบราชการแบบวิชาชีพ

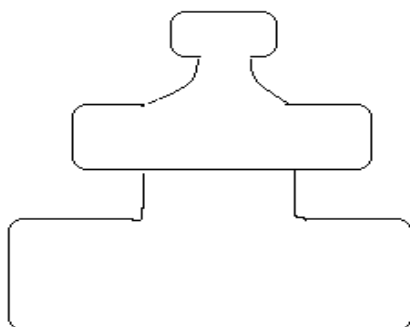


ที่มา : Henry Mintzberg , 1979:355.

4. องค์การแบบสาขา (The Divisionalized Form) องค์การแบบสาขา หมายถึง องค์การที่มีการแบ่งแยกโครงสร้างในระดับกลาง (middle line) ออกเป็นองค์การย่อย ๆ (divisions) หลายองค์การซึ่งผูกโยงไว้อย่างหลวม ๆ (“loosely – coupled”) กับสำนักงานใหญ่ (headquarters) องค์การย่อยเหล่านี้ทำงานอย่างอิสระเป็นตัวของตัวเองเหมือนกับที่นักปฏิบัติงานหลักผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในองค์การระบบราชการแบบวิชาชีพ โครงสร้างขององค์การย่อยแตกต่างและแยกต่างหากออกจากโครงสร้างของสำนักงานใหญ่ องค์การย่อยจะเกิดขึ้นในระดับนักบริหารชั้นกลางขององค์การ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้านักบริหารระดับกลางกับนักบริหารระดับสูงของฝ่ายบัญชาการในสำนักงานใหญ่ มีความสำคัญอย่างมากต่อการทำงานขององค์การแบบสาขา

5. องค์การแบบโครงการ (The Adhocracy หรือ The Project Structure) องค์การบางประเภทมีสภาพแวดล้อมที่สลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงมาก ทำให้ต้องมีวัตถุประสงค์ที่จะค้นคว้าความรู้ใหม่และสิ่งประดิษฐ์ใหม่ที่ต้องใช้คนมีความรู้เฉพาะด้านหลาย ๆ ด้าน มาปรึกษาทำงานร่วมกัน ตัวอย่างองค์การประเภทนี้ได้แก่ บริษัท ไอ บี เอ็ม หน่วยงานค้นคว้าประดิษฐ์อาวุธ หน่วยงานสำรวจอวกาศ องค์การที่มีวัตถุประสงค์ทางด้านนี้ ไม่อาจใช้การจัดองค์การทั้ง 4 แบบที่ดังกล่าวได้ ดังนั้น องค์การที่มีวัตถุประสงค์จะคิดค้นความรู้ใหม่ สิ่งประดิษฐ์ใหม่ จำเป็นต้องมีการใช้วิธีการจัดองค์การแบบใหม่ที่เรียกว่าแบบโครงการขึ้น องค์การแบบนี้จะพยายามใช้วิธีการประสานงานด้วยการจัดองค์การแบบแนวราบเช่น ใช้รูปคณะกรรมการ (เรียกกลไกการประสานงานนี้ว่า lateral coordinative mechanisms) ซึ่งไม่ให้ความสำคัญต่อลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา กฎระเบียบตามที่ยึดถือกันอย่างเคร่งครัดในองค์การแบบปิรามิด เจ้าหน้าที่ขององค์การแบบโครงการจะมีความผูกพันกับปรัชญาและค่านิยมบางอย่างของโครงการ จนกระทั่งมีวัฒนธรรมองค์การเป็นปัจจัยสำคัญในการประสานงานให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นทำงานด้วยความทุ่มเทและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ภาพที่ 6 องค์การแบบโครงการ



ที่มา : Henry Mintzberg, 1979:443

ตารางที่ 1 สรุปเปรียบเทียบลักษณะของรูปแบบองค์การทั้งห้ารูปแบบ

| ลักษณะรูปแบบ             | เรียบง่าย                                                                                                          | จักรกล                                                                                                                                                              | วิชาชีพ                                                                                     | สาขา                                                                                | โครงการ                                                                                       |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| กลไกการประสานงานที่สำคัญ | ควบคุมโดยตรง                                                                                                       | สร้างมาตรฐานกระบวนการทำงาน                                                                                                                                          | สร้างมาตรฐานความรู้ความสามารถ                                                               | สร้างมาตรฐานปัจจัยนำออก                                                             | ต่างฝ่ายต่างปรับตัวเข้าหากัน                                                                  |
| ส่วนประกอบที่เป็นหัวใจ   | นักบริหารระดับสูง                                                                                                  | เจ้าหน้าที่ฝ่ายเสนาธิการ                                                                                                                                            | ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก                                                                          | นักบริหารงานระดับกลาง                                                               | ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายปฏิบัติงานหลัก                                                             |
| ลักษณะรูปแบบ             | เรียบง่าย                                                                                                          | จักรกล                                                                                                                                                              | วิชาชีพ                                                                                     | สาขา                                                                                | โครงการ                                                                                       |
| ลักษณะโครงสร้าง          | รวมอำนาจยึดหยุ่น                                                                                                   | รวมอำนาจในแนวตั้งและการกระจายอำนาจเล็กน้อยในแนวนอน<br>- เป็นทางการ<br>- เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะในงาน<br>- ฝ่ายปฏิบัติงานหลักที่มีขนาดใหญ่<br>- การจัดกลุ่มตามหน้าที่ | - การกระจายอำนาจในแนวตั้งและแนวนอน<br>- เน้นความเชี่ยวชาญพิเศษตามแนวนอน<br>- เน้นการฝึกอบรม | - จัดกลุ่มตามตลาด<br>- กระจายอำนาจในแนวตั้งเล็กน้อย                                 | - ยึดหยุ่น<br>- กระจายอำนาจบางจุด<br>- ความชำนาญพิเศษตามแนวนอน<br>- จัดกลุ่มตามตลาดและหน้าที่ |
| ปัจจัยภายนอก             | - อายุน้อย<br>- ขนาดเล็ก<br>- ลักษณะการทำงานแบบง่าย<br>- สภาพแวดล้อมที่เรียบง่ายและเปลี่ยนแปลง<br>- ไม่เป็นที่นิยม | - อายุมาก<br>- ขนาดใหญ่<br>- สภาพแวดล้อมที่เรียบง่ายและมีเสถียรภาพ<br>- ไม่เป็นที่นิยม                                                                              | - สภาพแวดล้อมที่สลับซับซ้อนและมีเสถียรภาพ<br>- ไม่เน้นการควบคุมภายในมากนัก<br>- เป็นที่นิยม | - ความหลากหลายของตลาด<br>- อายุมาก<br>- ขนาดใหญ่<br>- นักบริหารระดับการต้องการอำนาจ | - สภาพแวดล้อมสลับซับซ้อน<br>- อายุน้อย<br>- เป็นที่นิยม                                       |

ที่มา : Henry Mintzberg , 1979:466-467.

จะควบคุมระบบการบริหารงานแบบที่ได้แทนที่คนจะเป็นนาย สายการบังคับบัญชาของระบบราชการขัดกับหลักความรู้เฉพาะอย่าง เช่น ระบบราชการส่งเสริมให้คนมีอำนาจแต่ไม่มีความรู้เข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชา ในขณะที่ผู้มีความรู้เช่น แพทย์ วิศวกร หรือนักวิทยาศาสตร์ ที่เพิ่งเข้ามาทำงานใหม่ ๆ กลับไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ

## 2.2 ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่ (Structural-Functional Theory)

ทฤษฎีโครงสร้าง -หน้าที่เป็นทฤษฎีที่มีแนวคิดที่ว่า โครงสร้างของสังคมเปรียบเสมือนร่างกายที่ประกอบไปด้วยเซลล์ต่าง ๆ และหน้าที่ของสังคมก็คือ การทำหน้าที่ของอวัยวะส่วนต่าง ๆ ของร่างกายนั่นเอง โดยแต่ละส่วนจะทำหน้าที่ช่วยเหลือและเกื้อกูลซึ่งกันและกันเพื่อให้ชีวิตสามารถดำรงอยู่ได้ โดยทฤษฎีโครงสร้าง -หน้าที่ เป็นกรอบแนวคิดทางสังคมวิทยาที่มีข้อสมมุติฐานที่ว่า สังคมเป็นระบบที่ซับซ้อนระบบหนึ่ง มีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่หลายส่วนทำงานร่วมกันจนเกิดมีเสถียรภาพ (Stability) ทฤษฎีโครงสร้าง -หน้าที่ มีองค์ประกอบของทฤษฎี 2 ส่วน (Macdonis 1998 : 17-18) โครงสร้างของสังคม (Social Structure) หมายถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับกลุ่มสังคม ส่วนหน้าที่ของสังคม (Social Functions) กล่าวถึงผลที่ได้จากรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และกลุ่มสังคม (นิเทศ ดินณะกุล 2546 : 19) โดยข้อสมมุติของทฤษฎีโครงสร้าง -หน้าที่ คือ สังคมต้องมีความมั่นคง ไม่ต้องมีความสนใจในเรื่องของการเปลี่ยนแปลง เพราะเชื่อว่าถ้าส่วนประกอบหนึ่งส่วนประกอบใดของสังคมเปลี่ยนไป ส่วนประกอบอื่นก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย เพื่อให้จะทำให้สังคมส่วนรวมมีความมั่นคงตามไปด้วย (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข 2546:70)

ลักษณะธรรมชาติของทฤษฎีโครงสร้าง -หน้าที่ ได้มีข้อสมมุติที่สำคัญกล่าวถึงทฤษฎีโครงสร้าง -หน้าที่ ดังนี้

1. ทุกสังคมจะประกอบขึ้นด้วยการบูรณาการรวมหน่วย (Integration) ของหน่วยต่าง ๆ หรือส่วนประกอบ หรือองค์ประกอบต่างๆ ทางสังคม
2. ทุกองค์ประกอบของสังคมแต่ละส่วนจะทำหน้าที่ หรือทำประโยชน์ซึ่งกันและกันเพื่อความสมบูรณ์และความอยู่รอดทางสังคม
3. ทุกสังคมมีแนวโน้มที่จะรักษาดุลยภาพ
4. ทุกสังคมจะมีความมั่นคง เนื่องจากสมาชิกภายในสังคมมีความสอดคล้องและความเข้าใจซึ่งกันและกันในเรื่องสถานการณ์และค่านิยม ฯลฯ

ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ มีบุคคลที่มีความสำคัญกับทฤษฎีนี้ คือ ทาลคอตท์ พาร์สัน (Talcott Parsons) นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน ได้เขียนหนังสือที่พิมพ์ใน ค.ศ. 1951 คือ Social System และ Toward a General Theory Action พาร์สัน ได้กล่าวว่า ระบบการกระทำ (Action System) ทุกระบบไม่ว่าจะเป็นระบบวัฒนธรรม (Cultural) สังคม (Social) บุคลิกภาพ (Personality) และอินทรีย์ภาพ (Organism) จะต้องแก้ไขปัญหา 4 ประการ ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อให้ระบบอยู่รอด ปัญหา 4 ประการ มีดังนี้

1. การปรับตัว (Adaptation) = A หมายถึงระบบการกระทำทั้งหมด ต้องหาหรือ หรือจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้กับสมาชิกในสังคม ให้เกิดประโยชน์ และเหมาะสม ถ้าเป็นระบบสังคมสถาบันเศรษฐกิจจะมีบทบาทสำคัญในการคิดหาเทคนิค วิธีการ และการจัดการกับทรัพยากรให้แก่สมาชิกอย่างเกิดประโยชน์และเหมาะสมเช่นเดียวกัน

2. การบูรณาการรวมหน่วย (Integration) = I หมายถึง ระบบการกระทำทั้งหมดต้องผสมผสานส่วนต่าง ๆ ภายในอย่างกลมกลืน เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทุกหน่วยในสังคมสามารถทำงานร่วมกันมีความสามัคคี

3. การดำเนินไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal Attainment) = G ระบบการกระทำทั้งหมดต้องมีวัตถุประสงค์ และการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบ

4. ความเครียด (Latency) = L ระบบการกระทำทั้งหมด ต้องมีการจัดการให้เกิดประโยชน์กับระบบ และช่วยลดความตึงเครียดภายในระบบสังคม

ขณะเดียวกัน พาร์สัน ได้เสนอแนวคิดที่ว่า สังคมเป็นระบบหนึ่งที่มีส่วนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งความสัมพันธ์ที่คงที่ของแต่ละส่วนจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบสังคมเกิดความสมดุล (Equilibrium) หากระบบย่อยทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่สามารถกระทำหน้าที่ได้ (Dysfunction) จะเกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างสมดุลใหม่ หรือเปลี่ยนสภาพเป็นระบบใหม่ การเปลี่ยนแปลงของระบบเป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปและดำรงอยู่ได้ด้วยการปรับตัวและการควบคุมทางสังคม แนวคิดเรื่องระบบการกระทำามีหลักการสำคัญ ๆ ดังนี้

1. แต่ละระบบมีความโน้มเอียงไปในทางที่จะป้องกันตัวเองจากการแทรกแซงหรือการทำลายจากระบบอื่น ๆ
2. ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงบางประการเกิดขึ้นภายในส่วนต่างๆ ของระบบตามปกติแล้วการเปลี่ยนแปลงนั้นย่อมเป็นไปเพื่อความอยู่รอด หรือเพื่อการทำหน้าที่ดียิ่งขึ้นและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมมากขึ้นกว่าเดิม
3. ระบบแต่ละระบบจะพยายามรักษาดุลยภาพ (Equilibrium) ระหว่างสัมพันธ์ภาพของส่วนต่าง ๆ ของตนไว้เสมอ การเสียดุลยภาพในการปฏิบัติงานของส่วนต่าง ๆ ในบางครั้งถือว่าเป็นเหตุการณ์ผิดปกติอาจอยู่ในภาวะปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่หรืออาจถูกแทรกแซงจากระบบอื่น
4. ระบบที่ไม่สามารถรักษาดุลยภาพไว้ได้ ในที่สุดจะสลายตัวกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบอื่น หรือเปลี่ยนสภาพเป็นระบบใหม่แทน

ส่วนในด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้น พาร์สัน มองว่า เกิดจากความสมดุลภายในสังคมถูกทำลาย อันมีสาเหตุมาจากสาเหตุภายนอกสังคม เช่น การเกิดสงคราม การแพร่กระจายของวัฒนธรรม ฯลฯ และสาเหตุจากภายในสังคม เช่น การเปลี่ยนแปลงทางประชากร การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ฯลฯ โดยเมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงส่วนอื่นๆ ก็มักจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจเกิดขึ้นเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งหรืออาจเกิดขึ้นทั้งระบบก็ได้ พาร์สัน จึงเน้นให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อ บรรทัดฐาน และค่านิยมของสังคมนั้น ๆ ว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวยึดเหนี่ยวให้สังคมมีการรวมตัวกัน และเป็นตัวต้านการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในสังคมด้วย

### 2.3 ทฤษฎีการกระจายอำนาจ

หลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

**1. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)** หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหารเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้

## **2. ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง สามารถอธิบายได้คือ**

ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลางส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งหมดเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควรด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง นอกจากนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาตเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

ในกรณีของการกระจายอำนาจนี้ สามารถวิเคราะห์ให้เห็นจุดแข็งและจุดอ่อนต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นได้คือ

## **3. จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจ**

- 3.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้นเพราะผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า
- 3.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง
- 3.3 เป็นการส่งเสริมและพัฒนารเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

## **4. จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจ**

- 4.1 อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม
  - 4.2 ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง
  - 4.3 ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง
- นอกจากนั้นยังมีแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังนี้

**การกระจายอำนาจ (Decentralization)** คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะ บางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ใน ท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นจะเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบคือ

- 1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร



2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization by Function) หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การบริการสาธารณะ การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น (เช่น School Districts ในสหรัฐอเมริกา Highway and Transportation Committee ในประเทศอังกฤษ)

ในขณะที่แนวคิดสมัยใหม่เห็นว่า การพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่าการรวมอำนาจแต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่แก่หลายองค์การ เรียกอองค์การเหล่านั้นว่า องค์การกระจายอำนาจแนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามเขตและการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่าการกระจายอำนาจหรือไม่ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

อุทัย หิรัญโต (อ้างถึงในวิรัช วิรัชนิการวรรณ 2541, 46-47) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร หรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงาน รองลงมาหรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ภาษาอังกฤษมักใช้คำว่า delegation หรือ delegation of authority ซึ่งแปลกันว่า การมอบอำนาจหน้าที่ โดยไม่ได้เรียกว่าการกระจายอำนาจหน้าที่ แต่โดยเนื้อหาแล้วถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่นั่นเอง หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจหน้าที่มีอำนาจตัดสินใจและปฏิบัติการใดๆ ได้รับมอบอำนาจอย่างอิสระ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วย กล่าวคือ ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ผู้มอบอำนาจ

อมร รักษาสัตย์ (2548, 12) ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง คือการที่รัฐได้กระจายอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบายของชุมชนตามท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ ตามความตั้งใจ หรือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง

ในความหมายนี้ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับแนวคิดนี้ที่ว่า การปกครองท้องถิ่นตามหลักทฤษฎีการกระจายอำนาจนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นและประชาชนต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองของท้องถิ่นเอง ไม่ใช่เป็นเพราะส่วนกลางเป็นผู้กำหนดให้ดังนั้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้กำหนดเอง จึงกล่าวได้ว่า เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่แท้จริง

ฮันสัน (Hanson 1994 อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์ 2547, 2-3) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ คือ การโอนความรับผิดชอบ (devolution) บางอย่างของรัฐบาลกลางให้แก่องค์การในระดับต่ำลงไป ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกมาโดยประชาชนในเขตหนึ่ง ความรับผิดชอบและอำนาจขององค์กรนี้ได้มีโดยวิธีต่างๆ กัน เช่น โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือของรัฐบาลกลาง กฎกระทรวงและโดยสัญญาที่รัฐบาลกลางทำกับรัฐบาลท้องถิ่น เป็นต้น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2539, 59-76) ได้ให้ความหมายของ การกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิ

จัดการดูแลก็ได้แก่ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม รวมถึงการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้ได้ชัดคือ การทหาร และการต่างประเทศ

นอกจากนั้นยังได้อธิบายถึง ความเข้าใจขั้นพื้นฐานของการกระจายอำนาจ 3 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง และเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมประชาธิปไตย

2. สำคัญของการบริหารดังกล่าว อยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลของท้องถิ่นเอง

3. คำว่ากระจายอำนาจมิใช่เป็นคำขวัญทางการเมือง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2547, 326-366) ได้เสนอกรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์การกระจายอำนาจ ดังนี้

1. กรอบการวิเคราะห์การกระจายอำนาจปัจจุบันเป็นแบบตะวันตกในโครงสร้าง

1.1 “อำนาจการปกครอง” เป็นอำนาจของ “รัฐบาลกลาง” เป็นอำนาจที่รัฐมีเหนือชุมชน และบุคคล ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้ให้อำนาจของตน ส่วนชุมชนและประชาชนเป็นผู้รับ

1.2 จุดเน้นของการกระจายอำนาจเป็นเรื่องการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้ง – ไม่เลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่มีการพูดถึงเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

1.3 ไม่มีการแยกความแตกต่างทางสภาพสังคม เศรษฐกิจของชุมชน ทั้งในชุมชนเมืองและชุมชนชนบท

2. กรอบแนวความคิดใหม่มีข้อสรุปเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจ ดังนี้

2.1 เน้นชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง ไม่ใช่รัฐส่วนกลาง สัมพันธภาพรัฐกับชุมชนท้องถิ่นต่างเป็นที่ยอมรับซึ่งกันและกัน

2.2 ให้ความสำคัญกับการบริหารที่แตกต่างกันระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนชนบท ซึ่งอาจจะใช้รูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น ชุมชนเมืองอาจใช้การบริหารในโครงสร้างอำนาจรัฐเบงองค์กรท้องถิ่นตะวันตก เพราะเศรษฐกิจในชุมชนชนบท

จากแนวคิด และความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวมาแล้ว สามารถสรุปสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจในทัศนะของผู้ทำการศึกษา ดังนี้

1. รัฐบาลกลาง เป็นผู้กำหนดรูปแบบของการกระจายอำนาจในรูปแบบของการ จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และพัทยา ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต มีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลแยกจากรัฐบาลกลาง

2. เป็นกรณีที่รัฐกระจายอำนาจการบริหาร และบริการสาธารณะ ซึ่งเคินส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ให้ส่วนท้องถิ่นเป็นมีหน้าที่ดำเนินการเอง

3. องค์กรที่เกิดจากการกระจายอำนาจต้องมิงงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน เป็นของตนเอง

4. ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (autonomy) เพราะหากไม่มีอำนาจอิสระจะต้องรอคอยการบังคับบัญชาส่วนกลางอยู่เสมอ จึงทำให้ขาดอำนาจในการตัดสินใจส่งผลให้การบริหารงานเกิดความล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งตัวแทนทำหน้าที่เป็นผู้บริหารของท้องถิ่นเอง

6. ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลส่วนกลางตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับ การกระจายอำนาจ ตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น

ข้อแตกต่าง ลักษณะสำคัญของ การกระจายอำนาจ ซึ่งแตกต่างกับ การมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ประการหนึ่งคือ การมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจส่วนกลางหรือผู้มอบอำนาจยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ ตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายการบังคับบัญชาการปฏิบัติการอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือถูกยกเลิกโดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจ (devolution) และความรับผิดชอบให้กับองค์การบริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด ส่วนการจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารท้องถิ่นมิได้เป็นไปในรูปของสายงานบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกออกจากส่วนกลาง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนี้ นำไปสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ กันตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างรากฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งและเกิดประสิทธิภาพอันนำมาซึ่งความผาสุกของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างบรรลุเป้าหมาย

สำหรับจุดมุ่งหมายในการกระจายอำนาจด้านการบริหารการปกครองให้กับท้องถิ่นพิจารณาได้คือ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร การกระจายอำนาจจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรับผิดชอบตนเอง สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ถูกต้องและมีความรวดเร็วและคล่องตัวในการบริหาร และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากรัฐบาลมีภาระอยู่มากมายไม่สามารถตอบสนองได้อย่างทั่วถึงและทันเหตุการณ์ ควรให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง นอกจากนั้นการกระจายอำนาจทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง ในการนำไปใช้ในการบริหารท้องถิ่น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นั่นเอง

## 2.4 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 2.4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

มีนักวิชาการจากหลายวิชาชีพ ได้แก่นักวิชาการพัฒนาชุมชน นักวิชาการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ นักวิชาการการปกครอง นักสังคมสงเคราะห์ ได้ให้ความหมายของคำว่ามีส่วนร่วมไว้ดังนี้

อาภรณ์ จันทรสว่าง (2542 : 42) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกัน ในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และความเห็นพ้องต้องกันนั้นจะต้องมีมากพอที่จะเกิดการริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติการ กล่าวคือ จะต้องเป็นการเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะต้องเข้าร่วมปฏิบัติงานนั้น เหตุผลเบื้องต้นแรกของการที่คนเราร่วมกันได้ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดย หรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์การ ดังนั้นองค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ

ในความหมายของการมีส่วนร่วมที่อธิบายโดยนิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2547 : 185) นั้นได้เน้นการทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ ถูกจังหวะและเหมาะสม ด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ชัดว่าเชื่อถือไว้ใจได้ ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2547 : 2) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมคือการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาความสามารถของตนเองในการจัดการ ควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ และสังคมตามความจำเป็นในฐานะสมาชิกของสังคมในการมีส่วนร่วม ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจ การกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง ในขณะที่ อคิน รพีพัฒน์ (2547 : 101) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนว่าน่าจะหมายถึงการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เป็นผู้ทำทุกอย่าง ซึ่งมีใช้กำหนดจากภายนอกกว่าจะให้ประชาชนมาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ทุกอย่างจะต้องเป็นเรื่องของประชาชนคิดค้นมาเอง ซึ่งลักษณะการมีส่วนร่วมดังกล่าว สอดคล้องกับความเห็นของอัญชลี สีลาเกษ (2545 : 77) ที่ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community participation) หมายถึง กระบวนการซึ่งบุคคลและครอบครัวมีส่วนรับผิดชอบในเรื่องสุขภาพอนามัย และสวัสดิการของเขาเอง และชุมชนที่เขาอาศัยอยู่โดยเน้นเรื่องการพัฒนาความรู้ ความสามารถของประชาชน ในการพัฒนาชุมชนของตนเอง

#### 2.4.2 รูปแบบการมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เจริญรินทร์ (2547:6) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า เป็นกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคม ฯลฯ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ โดยกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมดังนี้

- 1) ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมถึงตลอดจนความต้องการของชุมชน
- 2) ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนหรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
- 3) ร่วมนโยบาย หรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
- 4) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- 5) จัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ
- 6) ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามความถนัด ความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
- 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

8) ร่วมควบคุม ติดตามประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไป ทั้งโดยเอกชน และรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

จากความหมายหรือคำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้ศึกษามาดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปความหมายได้ดังนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนที่มีความเห็นพ้องต้องกันเข้ามาร่วมรับผิดชอบในการวางแผนการลงมือปฏิบัติตามแผนและการประเมินผล โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

#### 2.4.3 แนวทางการมีส่วนร่วม

แนวทางการมีส่วนร่วมนั้น นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2547:188) กล่าวไว้ว่า อาจกำหนดได้ 3 ประการ ตามลักษณะของการมีส่วนร่วมดังนี้

- 1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง ( Direct participation) โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน (Industrial organization) เช่น กลุ่มเยาวชนต่าง ๆ
- 2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect participation) โดยองค์กรผู้แทนประชาชน (Representative organization) เช่น กรรมการของกลุ่มหรือชุมชนกรรมการหมู่บ้าน
- 3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ (Open participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนประชาชน (Non-representative organization) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ตลอดเวลา

ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อकिन รพีพัฒน์ (2545:78-79) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ระดับ คือ

- 1) ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และความต้องการของชุมชนตลอดจน เรียงลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม (Organizer)
- 2) ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งปัญหา และแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหา
- 3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทาง และวิธีการที่จะใช้ในการแก้ปัญหา และวางแผนเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันกับผู้ปฏิบัติงานสนาม
- 4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนเพื่อแก้ปัญหา
- 5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม สำหรับขั้นตอนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2545:11-13) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมไว้เป็น 4 ขั้นตอนคือ
  - 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาชาวบ้านบท
  - 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
  - 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
  - 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

ในเรื่องลักษณะหรือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ชาดิชาช ณ เชียงใหม่ (2543:2) เสนอไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานโครงการ

3) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

#### 2.4.4 แรงจูงใจที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วม

อิทธิพลหรือแรงจูงใจที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้นั้น นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2547:183) ได้เสนอปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1) ความศรัทธา ที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การบำเพ็ญประโยชน์

2) ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือเกียรติตำแหน่งทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่มีส่วนร่วมด้วย ทั้งๆ ที่ไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่กระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรง ผู้น้อยต้องช่วยแรง

3) อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ เช่น บังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส

แนวทางการพัฒนาในระดับชุมชน กลุ่มประชาชนส่วนมากมักมีความเห็นคล้อยตามผู้นำ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ พัฒน์ บุญรัตพันธุ์ (2547:129-132) กล่าวว่า ผู้นำชุมชนเป็นผู้ที่สามารถจูงใจประชาชนให้มีความเห็นคล้อยตาม และลงมือทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งจนสามารถนำกลุ่มไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางได้เป็นผลสำเร็จในที่สุด

ผลประโยชน์จะเป็นแรงจูงใจที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมซึ่งสอดคล้องกับที่ สมยศ นาวิการและสุสดี รุนาคม (2550:1) ได้กล่าวว่า “เมื่อบุคคลใดก็ตามได้เชื่อว่าพวกเขาได้รับประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจจากงานของเขาด้วยการมีส่วนร่วมกันเป็นกลุ่ม พวกเขาจะร่วมมือกัน”

จากการศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมและปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม วันเพ็ญ วอกลาง (2534 : 5-22) ได้เสนอลักษณะ และรายละเอียด ดังนี้

ลักษณะการมีส่วนร่วม

1) การมีส่วนร่วมประชุม

2) การมีส่วนร่วมเสนอปัญหา

3) การมีส่วนร่วมปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ในการพัฒนา

4) การมีส่วนร่วมตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไขปัญหา

5) การร่วมประเมินผลในกิจกรรมต่าง ๆ

6) การร่วมได้รับประโยชน์

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

1) ปัจจัยภายในบุคคล

2) ปัจจัยด้านผู้นำ

3) การมีทัศนคติที่ดีต่อการพัฒนากิจกรรม (โครงการ)

4) ปัจจัยด้านเจ้าหน้าที่

#### 2.4.5 เงื่อนไขการมีส่วนร่วม

การดำเนินการตามหลักการมีส่วนร่วม เพื่อเป็นการแสดงศักยภาพของประชาชนจะตั้งอยู่บนเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญดังที่ นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2547:186) กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมไว้ 3 ประการ ดังนี้

- 1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
- 2) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม
- 3) ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- 1) ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม การมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่ถูกเงิน
- 2) ประชาชนต้องไม่เสียเงินทองค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมินถึงผลตอบแทนที่จะได้รับ
- 3) ประชาชนต้องมีความสนใจที่จะสัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วม
- 4) ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้งสองฝ่าย
- 5) ประชาชนต้องไม่รู้สึกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคมหากจะมีส่วนร่วม

#### 2.4.6 การวัดการมีส่วนร่วม

แคสเปอร์สันและบริฟแบท (Kasperson & Breitba. 1974:36) ได้เสนอระดับการวัดการมีส่วนร่วมไว้ 3 ประการ คือ

1) การกระทำของแต่ละบุคคลมิได้เป็นการกระทำโดยกลุ่ม แต่การแสดงออกของบุคคลในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น จะแสดงถึงค่านิยม การรับรู้และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล กล่าวคือ กริยาที่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมก็คือกริยาของแต่ละบุคคลที่มีต่อการแสดงผลของการกระทำนั้น โดยตรง

2) ความถี่ของกระทำซึ่งแสดงออกโดยการมีส่วนร่วมกระทำที่บ่อยครั้ง ระยะเวลาของกิจกรรมที่ยาวนาน หรือมีความผูกพันและมีแรงจูงใจในการกระทำ

3) คุณภาพของการเข้าร่วมพิจารณาจากผล และผลกระทบของการกระทำในเบื้องต้น เช่น ความรับผิดชอบการตัดสินใจ การเปิดกว้างยอมรับความสามารถยอมรับความคิดเห็นและมีการประเมินผล

เกณฑ์ที่ใช้วัดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่ง (สมใจ เข้มเจริญ. 2531:14) ได้เสนอตัวชี้วัดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสังคม โดยได้กำหนดระดับความสำคัญของการมีส่วนร่วมกิจกรรมไว้ดังนี้

- 1) การมีความสนใจและร่วมประชุม
- 2) การให้การสนับสนุนช่วยเหลือ
- 3) การเป็นสมาชิกและกรรมการ
- 4) การเป็นเจ้าหน้าที่

ทั้งนี้จะดูจากลักษณะต่างๆ ที่แสดงออก คือ การเป็นสมาชิกกลุ่ม การเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ การบริจาคเงินทอง วัสดุสิ่งของและการเสียสละเวลา แรงงานเป็นสมาชิกของคณะกรรมการและเป็นผู้ดำเนินการในกิจกรรมนั้นโดยตรง

จากแนวความคิดอันเกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมดังกล่าวมาจะเห็นว่าลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระทำกิจกรรมหนึ่งๆ ส่วนใหญ่จะมีความคล้ายคลึงกันไม่แตกต่างกันมากนัก

#### 2.4.7 ข้อดีและข้อเสียของการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ข้อดีของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (นฤนาท พุทธิไชย, 2541 : 21-22) สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้เกิดประโยชน์หลายประการ ดังนี้

- 1) ทำให้ได้ข้อมูลกว้างขวางและหลายแห่ง โดยเฉพาะข้อมูลที่ไม่อาจจะพิจารณาตีค่าเป็นตัวเลขได้ง่าย
- 2) ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในหน่วยงานและการตัดสินใจของหน่วยงานนั้นมากขึ้น
- 3) ช่วยตรวจสอบการตัดสินใจของทั้งฝ่ายการเมืองและการบริหาร
- 4) เป็นการผลักดันให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องพิจารณาประเด็นผลกระทบให้กว้างขวางและรอบด้านมากขึ้น

- 5) ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเมื่อได้รับความร่วมมือจากประชาชน
- 6) ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความเห็นในกิจกรรมต่าง ๆ
- 7) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมนั้น ๆ พิจารณาข้อดีข้อเสียในการดำเนินการต่าง ๆ มากขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดเกิดผลกระทบน้อยที่สุด

ข้อเสียของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมถึงแม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีย่อมก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมาก แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าข้อเสียที่เกิดขึ้นนั้น ควรจะต้องนำมาพิจารณาด้วยเช่นกัน

การดำเนินงานโดยประชาชนจำนวนมากอาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานหลายประการ ในเรื่องนี้ นฤนาท พุทธิไชย (2541 : 22) ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจก่อให้เกิดผลเสียบางประการ คือ

- 1) ประเด็นที่กำลังพิจารณาอาจเกิดความสับสน เนื่องจากมีความหลากหลายมากเกินไปสาเหตุอาจเกิดจากผู้มีส่วนร่วมไม่มีความรู้ในเรื่องนั้น หรือรับรู้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้อง
- 2) จากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนา อาจทำให้โครงการล่าช้ากว่ากำหนดและต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น
- 3) มีแนวโน้มที่ประชาชนจะละเลยหรือให้ความสนใจน้อยลงเมื่อโครงการมีระยะยาวนานเกินไป

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “รูปภาพการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์” ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและนำมาประมวลรวมกัน ดังต่อไปนี้

กรณีการ สุธีรัตนภิรมย์ ( 2548) ได้ศึกษาเรื่อง “พัฒนาการแนวคิดและวิธีการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย” จากการศึกษาพบว่าแนวคิดการอนุรักษ์ของไทยในอดีต ก่อนรัชกาลที่ 4 นั้น เป็นการอนุรักษ์ตามคติความเชื่อทางศาสนาอันหลากหลาย และถูกใช้เป็นเครื่องมือของระบบการปกครองของกษัตริย์เป็น



สำคัญ ในขณะที่เดียวกันการอนุรักษ์ในระยะเวลาต่อจากนี้ การอนุรักษ์ก็ยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญของ ผู้ปกครองในการสร้างเอกลักษณ์ สร้างวัฒนธรรมของชาติ และถูกใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองที่เป็น สำคัญ สำหรับวิธีการอนุรักษ์นั้นพบว่าอิทธิพลแนวคิดจากตะวันตกมีอิทธิพลต่อวิธีการอนุรักษ์ตั้งแต่สมัยราช กาลที่ 6 เป็นต้นไป และใช้วิธีการปฏิบัติตามหลักสากลโดยยังไม่มีแนวคิดและวิธีการอนุรักษ์ที่เหมาะสมกับ สภาพสังคมไทยจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ท้ายที่สุด ผู้ศึกษาคิดว่าควรจะมีการแก้ไขแนวคิดการอนุรักษ์ให้ทันสมัยตามแบบอย่างไทย และสร้าง ความเข้าใจในจิตสำนึกร่วมกันของคนในชาติ ตลอดจนปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ศุภชัย สนธิรักษ์ ( 2549) ได้ศึกษาเรื่อง “ศักยภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์แหล่ง โบราณสถานในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าพระคู่อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณาตามที่มีส่วนร่วมมาก ที่สุดคือ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์นี้จะพบสามกิจกรรมแรก คือ ให้เป็นแหล่งเรียนรู้ชุมชน เป็น แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม และการมีถนนในแหล่งโบราณสถาน ส่วนการมีส่วนร่วมน้อยที่สุด คือ การมี ส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ มี 3 กิจกรรม กิจกรรมแรก คือ รู้เรื่องการขุดค้นพบโครงกระดูกมนุษย์ หรือเศษภาชนะดินเผาที่แหล่งโบราณคดีบ้านโคกระกาจักแหล่งโบราณคดีบ้านโคกระกา และรู้เรื่องการขุด ค้นพบเศษภาชนะดินเผา เปลือกหอยหรือชิ้นส่วนกระดูกสัตว์ทะเลที่แหล่งโบราณคดีบ้านโคกฝ้าย ส่วนปัจจัย ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์แหล่งโบราณสถาน ได้แก่ บทบาทผู้นำท้องถิ่น คุณสมบัติของบุคลากร ความพอเพียงของงบประมาณ และความสามารถในการบริหารจัดการแหล่ง โบราณสถานของท้องถิ่น

สุริรัตน์ กองวิ ( 2550) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการแหล่ง โบราณสถานในเขตพื้นที่เมืองเก่าจังหวัดลำพูนและพื้นที่ต่อเนื่อง”

ผลของการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1) เมื่อเกิดปัญหาหรือเหตุการณ์ต่างๆ ขึ้นกับโบราณสถาน สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ซึ่งเป็น หน่วยงานหลัก จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขโดยวิธีการเข้าไปศึกษาว่าสภาพเดิมเป็นอย่างไร มีความเป็นมา อย่างไร และมีวิธีการที่จะบูรณะให้เกิดความมั่นคงอย่างไร หลังจากนั้นก็จะทำความเข้าใจร่วมกันกับประชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการซ่อมแซม บูรณะ ซ่อมแซมให้มีสภาพคงเดิมมากที่สุด

พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย จังหวัดลำพูน ได้ดำเนินการออกสำรวจแหล่งโบราณสถานในจังหวัด อย่างต่อเนื่อง เพื่อจัดทำระบบข้อมูลโบราณสถาน เพื่อหาแนวทางการจัดการให้ถูกต้อง เหมาะสมต่อไป

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดลำพูน ได้จัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังทางวัฒนธรรมในระดับท้องถิ่น และจัดให้มีอาสา สมัคท้องถิ่นในการดูแลรักษามรดกทางศิลปวัฒนธรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการเฝ้าระวัง ป้องกันภัยที่เกิด ขึ้นกับโบราณสถาน สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดลำพูน ได้ดำเนินการกำหนดพื้นที่เมืองเก่าลำพูน ขึ้น แต่ในส่วนในพื้นที่อำเภอป่าซางนั้นยังไม่ได้กำหนด และยังได้ดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดลำพูน ขึ้นหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่น จังหวัดลำพูน ได้ดำเนินงานด้านการรวบรวม ข้อมูลแหล่งโบราณสถานในจังหวัด เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เฝ้าระวัง ดูแลโบราณสถานและออกสำรวจโบราณสถาน เป็นต้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภาระหน้าที่ในการ ดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุนอกจากนี้ยังทำหน้าที่ใน การประสานแจ้ง

เหตุการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นกับโบราณสถานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินงานแก้ไข อีกทั้งการสนับสนุนเงินงบประมาณในการขุดค้นขุดแต่ง และโบราณสถาน เป็นต้น

สำหรับโบราณสถานในวัด กรณีมีการซ่อมแซม ก่อสร้าง และบูรณะโบราณสถานวัดบางแห่งจะจัดให้มีการประชุมชาวบ้าน เพื่อหาแนวทางในการจัดการร่วมกัน หรือถ้าเกิดปัญหาต่างๆขึ้นกับโบราณสถาน เช่น แดกร้าว ถล่ม ทางวัดจะเข้ามาแจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาดำเนินการแก้ไขทันที ถ้าไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทางวัดก็จะดำเนินการซ่อมแซมเอง

นอกจากนี้หน่วยงานเอกชน ได้แก่ เครือข่ายชุมชนจังหวัดลำพูน ซึ่งมีเครือข่ายศิลปวัฒนธรรมจังหวัดลำพูน ที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์ ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดกิจกรรมต่างๆขึ้นในชุมชน ส่งเสริมให้ประชาชน ร่วมกลุ่ม เพื่อร่วมกันดูแลโบราณสถาน และพัฒนาโบราณสถานในชุมชน และบริษัทเหมอกรีน เป็นบริษัท ที่รับจ้างขุดค้น ขุดแต่ง บูรณะ และศึกษาด้านโบราณคดีก่อนดำเนินการบูรณะโบราณสถาน ทางบริษัทจะชี้แจงการดำเนินงานให้ประชาชนเข้าใจก่อนหลักจากนั้นทางบริษัทก็จะดำเนินการขุดค้น ขุดแต่ง และศึกษาวิเคราะห์ด้านโบราณคดีต่อไป

2) ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการ โบราณสถานในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้เนื่องจาก การดำเนินการในด้านการจัดกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานราชการ เพื่อให้ประชาชน เกิดจิตสำนึกที่ดีในการอนุรักษ์ และจัดการต่อโบราณสถานมีน้อยมาก และไม่มีความต่อเนื่อง

3) กระบวนการและกลไกต่าง ๆ ที่ภาครัฐ ภาคเอกชน จัดทำขึ้นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โบราณสถานอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้เนื่องจาก การดำเนินงานในการบริหารจัดการแหล่งโบราณสถานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจำกัด การประชุม อบรม และสัมมนาส่วนใหญ่จะเชิญเพียงแกนนำประชาชน ผู้นำชุมชน คณะกรรมการชุมชนเท่านั้น ขณะเดียวกันภายหลังที่จังหวัดลำพูนได้เริ่มดำเนินงานโครงการมรดกโลกเมืองลำพูนขึ้น ทางหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชน จังหวัดลำพูนเริ่มตระหนัก ส่งเสริม และปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และจัดการโบราณสถานมากขึ้น เช่น ออกสำรวจแหล่งโบราณสถาน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการขุดค้น ขุดแต่งโบราณสถาน เป็นต้น

4) ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ โบราณสถาน ได้แก่ ประชาชนมองว่าตนเองไม่มีความรู้ในการบริหารจัดการ โบราณสถาน จึงไม่กล้า เข้าไปมีส่วนร่วม มองว่าไม่ใช่หน้าที่ของตนเอง อีกทั้งประชาชนยังขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์หวงแหนโบราณสถาน และการดำเนินงานจัดการ โบราณสถานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง เป็นต้น

สาริต กฤดา락ษ์ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษารูปแบบการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาโบราณสถานในเขตทุ่งกุลาร้องไห้โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน” ผลการวิจัย พบว่า ประชาชนในชุมชนมีความต้องการเข้าร่วมทำกิจกรรมการอนุรักษ์โบราณสถานด้วยความสมัครใจ โดยมีกระบวนการเข้าร่วมทำกิจกรรมคือ จัดการประชุมทำความเข้าใจให้ชุมชนได้รับทราบถึงกิจกรรมที่จะทำ แสดงความคิดเห็นและหาแนวทางที่ชัดเจนเป็นมติที่ประชุม จัดหาคณะกรรมการทำงาน หางบประมาณ ติดตามการทำงาน การเข้าร่วมทำกิจกรรมของชุมชนมีขั้นตอน มีวิธีการ มีที่ปรึกษา เพราะในชุมชนมีผู้นำชุมชนที่มีความรู้ความสามารถ เช่น

ครู พระสงฆ์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนผู้สูงอายุที่เป็นปราชญ์ชาวบ้านมาร่วมให้คำแนะนำการมีส่วนร่วม เป็นการแสดงออกถึงความรับผิดชอบของคนในชุมชนที่มีต่อมรดกทางวัฒนธรรม

เครือข่ายที่มีส่วนช่วยให้การอนุรักษ์ ฟื้นฟูและพัฒนาโบราณสถานในชุมชนประสบความสำเร็จ คือ ประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในชุมชน ครู นักเรียน พระสงฆ์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานราชการในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การเอกชนที่มีความสนใจทางด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน กลุ่ม อาชีพและนักท่องเที่ยว

รูปแบบการอนุรักษ์โบราณสถาน คือ การบำรุงรักษาให้โบราณสถานคงสภาพเดิมให้มากที่สุดโดยคน ในชุมชน ด้วยความสมัครใจ ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ไม่ทิ้งสิ่งแวดล้อม ไม่ขัดต่อการดำรงชีวิต หาพันธมิตรช่วย ทำ ด้วยวิธีการที่ไม่ยุ่งยาก ทำได้ทุกวัน เช่น การทำความสะอาด ฝ้าระวังรักษา และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับโบราณสถานให้กับชุมชน

รูปแบบการฟื้นฟูโบราณสถาน คือ ใช้วัฒนธรรมพื้นบ้าน จัดงานประเพณีเพื่อสร้างความสำคัญให้แก่ โบราณสถาน เพื่อให้โบราณสถานอยู่ในจิตใจของคนในชุมชน เป็นการจัดงานประเพณีการสรงกู่ และงาน ท่องเที่ยว

รูปแบบการพัฒนาโบราณสถาน คือ การพัฒนาสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบโบราณสถานให้มีความ สะอาด สะดวกสบาย ต่อผู้มาใช้บริการ เพื่อให้เกิดความประทับใจและคุณค่าของโบราณสถาน เช่น จัดหาที่จอดรถ สร้างห้องน้ำ ศาลาพักผ่อนหรือป้ายแสดงประวัติของโบราณสถาน

โดยสรุป รูปแบบการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและพัฒนาโบราณสถานโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนเกิดขึ้นด้วย ความสมัครใจ ทำด้วยความรักที่มีต่อมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ เพื่อให้ดำรงคงอยู่ตราบนานเท่านาน รัชเกียรติ ศิริจันทร์านนท์ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “บทบาทของเทศบาลตำบลเวียงทองในการอนุรักษ์ โบราณสถาน”

ผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 55.1 ไม่แน่ใจว่าเทศบาลตำบลเวียงทองมี บทบาทในการอนุรักษ์โบราณสถาน เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่แน่ใจว่า เทศบาลตำบลเวียงทองมีบทบาทในการอนุรักษ์โบราณสถานด้านการจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรม ขณะเดียวกันไม่แน่ใจว่าเทศบาลตำบลเวียงทองมีบทบาทในการอนุรักษ์โบราณสถาน ด้านการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ด้านการประสานงานและด้านการอนุรักษ์ การบูรณะ ปฏิสังขรณ์

ปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงทอง พบว่าผู้ตอบ แบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 49.1 ไม่แน่ใจว่าเทศบาลตำบลเวียงทองประสบปัญหาและอุปสรรคในการ อนุรักษ์โบราณสถาน เมื่อพิจารณาแต่ละด้าน พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าเทศบาลตำบลเวียง ทองมีปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์โบราณสถานด้านงบประมาณขณะเดียวกันไม่แน่ใจว่าเทศบาลตำบล เวียงทองมีปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์โบราณสถาน ด้านเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน ด้านการ บริหารจัดการ และด้านบุคลากร ขณะที่ด้านความร่วมมือของประชาชนไม่มีปัญหา

สำหรับพระสงฆ์ที่ให้สัมภาษณ์ เห็นว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถาน ได้แก่ ประชาชนบางส่วนไม่เห็นคุณค่าของโบราณสถาน ไม่ให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์ ดูแลแหล่ง โบราณสถาน ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณจากภาครัฐอย่างต่อเนื่องและปราชญ์ชาวบ้านที่ให้สัมภาษณ์ เห็นว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานในตำบลเวียงทอง ได้แก่ การขาดหน่วยงาน

ภาครัฐที่เป็นเจ้าภาพในการเข้ามาจัดการดูแลอย่างจริงจัง ขาดงบประมาณ ชุมชนขาดความตระหนักถึงคุณค่ามรดกทางวัฒนธรรม และผู้นำชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดแผนการอย่างเป็นระบบ บำรุง เอี่ยมสะอาด (2553) ได้ศึกษาเรื่อง “แนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานแบบมีส่วนร่วมสำหรับวัดจุฬามณี ตำบลลองครักษ์ อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง

ผลการศึกษาพบว่า ( 1) ผลการศึกษาแนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานแบบมีส่วนร่วมสำหรับ วัดจุฬามณีตำบลลองครักษ์ อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง พบว่า วัดและชุมชนต้องร่วมมือร่วมใจกันในการดูแลโบราณสถานมิให้ถูกทำลายทำให้เกิดการประสานงานระหว่างวัดกับชุมชนร่วมมือร่วมใจในการร่วมกันดูแลอนุรักษ์มีความห่วงใยในโบราณสถาน ทำให้เกิดการฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการสืบทอดและอนุรักษ์ไว้ให้คนรุ่นต่อไปได้ศึกษาเห็นประโยชน์และเห็นคุณค่าของโบราณสถาน ( 2) ผลการศึกษายุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับแนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานแบบมีส่วนร่วมสำหรับวัดจุฬามณี ตำบลลองครักษ์ อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโบราณสถานวัดจุฬามณีให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ 2) เป็นองค์กรเปิดที่ให้ทุกภาคส่วนเข้าร่วมวางแผนและพัฒนา 3) การปฏิสังขรณ์โบราณสถาน

ศิริเวธน์ ปัญญา ( 2553) ได้ศึกษาเรื่อง “ การศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งโบราณสถาน : จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดลำพูน” ผลการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมโดยรวมของชุมชนในรูปแบบต่างๆ ในการอนุรักษ์ และพัฒนาแหล่งโบราณสถาน ในจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดลำพูน อยู่ระดับน้อย ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ โดยมีส่วนร่วมในแต่ละรูปแบบ เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้แก่ รูปแบบการร่วมวิเคราะห์ปัญหา และสาเหตุของปัญหา รูปแบบการร่วมติดตาม และประเมินผลโครงการและกิจกรรม รูปแบบการร่วมดำเนินงานอนุรักษ์ และพัฒนาโบราณสถานรูปแบบการร่วมได้รับผลประโยชน์ของโครงการและกิจกรรม และรูปแบบการร่วมเสนอความคิดเห็นร่วมวางแผน และร่วมตัดสินใจ

2. ปัญหาที่ชุมชนเห็นว่าเป็นปัญหามากที่สุด เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านชุมชน และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

3. ข้อเสนอแนะที่ชุมชนแสดงความคิดเห็นมากที่สุด เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้แก่ ข้อเสนอแนะด้านชุมชน ข้อเสนอแนะด้านการอนุรักษ์ และข้อเสนอแนะด้านการประชาสัมพันธ์

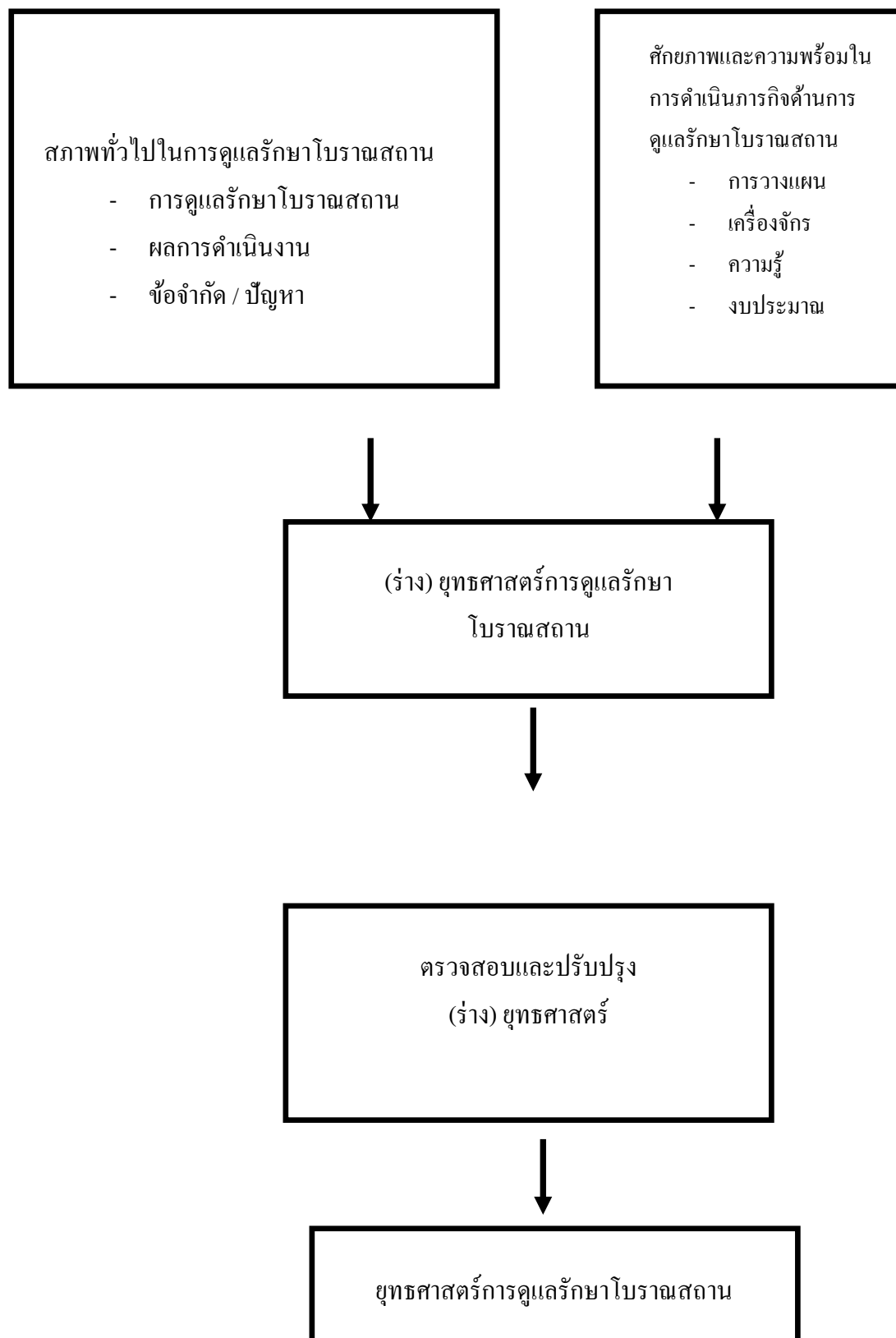
นิสา พิมเสน ( 2554) ได้ศึกษาเรื่อง “แนวทางการจัดการโบราณสถานในจังหวัดอุดรธานี ” งานวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ประเมินสภาพทางกายภาพของโบราณสถานวิเคราะห์สภาพปัญหา และเสนอแนวทางการจัดการโบราณสถานในจังหวัดอุดรธานี การประเมินสภาพทางกายภาพของโบราณสถาน พบว่าปัญหาการจัดการโบราณสถานในพื้นที่ศึกษา มี 5 ประการ ได้แก่ 1) ขาดการสนับสนุนและพัฒนาด้านการศึกษาและวิชาการ 2) ขาดการพัฒนาการเข้าถึงแหล่ง 3) ขาดการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน 4) มีความเสี่ยงต่อการเสื่อมสภาพของแหล่งจากธรรมชาติ และ 5) มีความเสี่ยงต่อการเสื่อมสภาพของแหล่งจากการกระทำของมนุษย์

ส่วนแนวทางการจัดการโบราณสถาน สำหรับภาครัฐและภาคประชาชนนั้น การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เห็นว่า ควรมี 5 แนวทาง สำหรับปัญหาแต่ละประการ ดังนี้ แนวทางที่ 1 เพื่อพัฒนาการศึกษาและวิชาการ ประกอบด้วยกิจกรรม ที่เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจโบราณสถานการเก็บข้อมูลโบราณสถานเพิ่มเติม

เผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการ จัดตั้งศูนย์ รวบรวมข้อมูลบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับโบราณสถานในหลักสูตรการเรียน รวมถึงการสนับสนุนการวิจัยระดับท้องถิ่น แนวทางที่ 2 เพื่อพัฒนาการเข้าถึงแหล่ง ประกอบด้วย กิจกรรมการพัฒนาและดูแลรักษาเส้นทางคมนาคมเพื่อความสะดวกและปลอดภัย แนวทางที่ 3 เพื่อพัฒนา สาธารณูปโภคพื้นฐาน ประกอบด้วยกิจกรรมสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และดูแลรักษาอย่าง เหมาะสม แนวทางที่ 4 เพื่อลดความเสี่ยงต่อการเสื่อมสภาพจากธรรมชาติ ประกอบด้วยกิจกรรมอนุรักษ์และ ดูแลรักษาโบราณสถานอย่างต่อเนื่อง แนวทางที่ 5 เพื่อลดความเสี่ยงต่อการเสื่อมสภาพจาก มนุษย์ ประกอบด้วยกิจกรรมดูแลรักษาโบราณสถาน เผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ โบราณสถานอย่างเคร่งครัด รวมถึงปลูกฝังจิตสำนึกให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน

ทัศนีย์ สมฆา ( 2554) ได้ศึกษาเรื่อง “ศักยภาพและความพร้อมของเทศบาล ตำบลท่าวังตาลในการ รongรับการถ่ายโอนภารกิจด้านดูแลรักษาและบำรุงโบราณสถานเวียงกุมกาม จากกรมศิลปากร อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษา พบว่า เทศบาลตำบลท่าวังตาล ยังมีศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการยังไม่ สูงนัก และยังขาดความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลรักษาและบำรุงรักษา โบราณสถานเวียงกุมกาม จากกรมศิลปากร แต่ในขณะเดียวกันผู้บริหารเทศบาลและประชาชนส่วนมาก ต้องการให้เทศบาลตำบลท่าวังตาลเข้ามารับผิดชอบและบริหารจัดการทางด้าน โบราณสถานเวียงกุมกาม หาก ส่วนกลางจะมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบมาให้เทศบาลอย่างแท้จริง

## กรอบแนวความคิดในการวิจัย



### บทที่ 3

#### ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เพชรบูรณ์ เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร ” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ( Qualitative Research ) จากการทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อันนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งใช้กำหนด แนวทางการวิจัย ในลำดับต่อไปผู้วิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

#### กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key – Informants)

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key – Informants) ในการวิจัยครั้งนี้เป็นกลุ่มและบุคคลที่มีลักษณะเป็น information – rich case (ชาย โพธิ์ธิดา , 2549 : 129) คือ มีข้อมูลให้ศึกษาในระดับลึก ซึ่งประกอบด้วยกลุ่ม บุคคลจำนวน 5 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถาน ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากกรมศิลปากร นักวิชาการ ผู้แทนจากกลุ่มอนุรักษ์โบราณสถาน และ ประชาชนที่อยู่ในบริเวณที่มีโบราณสถาน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปลัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จำนวน 14 คน ประกอบด้วย

1.1 นายกเทศมนตรีเมืองเพชรบูรณ์ ซึ่งในเขตเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีโบราณสถานที่ตั้งอยู่ ในเขตพื้นที่จำนวน 7 แห่ง ได้แก่ กำแพงเมืองและป้อม กำแพงดินเมืองเก่า ศิลาวรรคในศาลเจ้าพ่อหลัก เมือง วัดพระแก้ว พระเจดีย์หลังโบสถ์ในวัดพระสิงห์ วัดมหาธาตุ และวัดไตรภูมิ

1.2. ปลัดเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์

1.3 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาตระการ อำเภอสว่างแดนดิน ซึ่งในเขตตำบลนาตระการมี โบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 1 แห่ง คือ เมืองศรีเทพหรือเมืองไพศาลี

1.4 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาตระการ

1.5 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ อำเภอสว่างแดนดิน ซึ่งในเขตตำบลศรีเทพมี โบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 3 แห่ง คือ เมืองศรีเทพ ปราสาทนอกบ้านศรีเทพและคลังนอกบ้านหนองปรือ

1.6 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ

1.7 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโคก อำเภอนนทบุรี ซึ่งในเขตตำบลบ้านโคกมี โบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 1 แห่ง คือ วัดคงสมโกชน

1.8 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโคก

1.9 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเฉลียง อำเภอนนทบุรี ซึ่งในเขตตำบลนาเฉลียงมี โบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 1 แห่ง คือ วัดชอกชวย

1.10 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเฉลียง

1.11 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล อำเภอลำทะเมนชัย ซึ่งในเขตตำบลวังบาลมี โบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 2 แห่ง คือ พระธาตุตาเถรและวัดโพธิ์

1.12 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล

1.13 นายกองค้การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอหล่มสัก ซึ่งในเขตตำบลบ้านหวาย มีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 1 แห่ง คือ วัดโพธิ์ชัย

1.14 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย

2. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแล รักษาโบราณสถาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7 คน ได้แก่

- 2.1 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์
- 2.2 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลนาตระการุด
- 2.3 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ
- 2.4 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโกชน์
- 2.5 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลนาเฉลียง
- 2.6 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล
- 2.7 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย

3. ผู้แทนจากกรมศิลปากร ได้แก่ นักวิชาการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลรักษา โบราณสถานจากสำนักงานศิลปากรที่ 4 ลพบุรี จำนวน 1 คน เนื่องจากสำนักงานศิลปากรที่ 4 ลพบุรี เป็น หน่วยงานส่วนภูมิภาคของกรมศิลปากรที่รับผิดชอบการดูแลโบราณสถานในจังหวัดเพชรบูรณ์ และเป็น หน่วยงานที่ให้ความรู้ด้านวิธีการดูแลรักษาโบราณสถานที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและถูกต้องตามกฎหมาย ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงเลือกเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key – Informant)

4. นักวิชาการ ได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถาน จำนวน 1 คน
5. ผู้แทนจากกลุ่มอนุรักษ์โบราณสถาน จำนวน 1 คน
6. ประชาชนที่อยู่ในบริเวณที่มีโบราณสถานตั้งอยู่ จำนวน 7 คน

#### การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ( documentary research) เป็นการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานที่ เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาโบราณสถานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ บทความ และรายงานการวิจัยต่างๆ

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ( Depth interview) โดยแบบสัมภาษณ์แบบมี โครงสร้าง เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในเรื่องสภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถาน และศักยภาพและความ พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนิน ภารกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน การสัมภาษณ์ เชิงลึกจะดำเนินการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีโบราณสถาน ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ รับผิดชอบ ได้แก่ นายกองค้ปกครองส่วนท้องถิ่นและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การสนทนากลุ่ม ( Focus group discussion) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบ การดูแลรักษา โบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม ได้แก่ ตัวแทนกลุ่มผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคัดเลือกมา 2 คน กลุ่มผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแล รักษาโบราณสถาน ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นคัดเลือกมา 2 คน ผู้แทนจากกรมศิลปากร 1 คน นักวิชาการ 1 คน และผู้แทนจากกลุ่ม อนุรักษ์โบราณสถาน 1 คน



## เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง(Structured Interview) เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีประเด็นคำถามเกี่ยวกับสภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถาน รวมทั้งศักยภาพและความพร้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนิน การกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ไปให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพจำนวน 3 คน แบบสัมภาษณ์แบ่งคำถามออกเป็น 2 ลักษณะ ตามวัตถุประสงค์การวิจัย คือ

1. คำถามเกี่ยวกับสภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถาน ลักษณะคำถามเป็นคำถามปลายเปิด โดยมีข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ ได้แก่

- การดูแลรักษาโบราณสถานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาโบราณสถาน
- งบประมาณสำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน/ปี
- ผลการดำเนินงานด้าน การดูแลรักษาโบราณสถาน
- ข้อจำกัดหรือปัญหาอุปสรรคในการดูแลรักษาโบราณสถาน

2. คำถามเกี่ยวกับศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนิน การกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน ลักษณะคำถามเป็นคำถามปลายปิด โดยมีข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ ได้แก่

- ศักยภาพและความพร้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผนดูแลรักษาโบราณสถาน
- ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์
- ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้และทักษะของบุคลากร
- ศักยภาพและความพร้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงินและงบประมาณ

2. แบบสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เป็นแบบที่จัดเตรียมประเด็นในการสนทนากลุ่มเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นการสนทนา คือ

- ลักษณะการดูแลรักษาโบราณสถานในปัจจุบัน มีลักษณะอย่างไร
- รูปแบบการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีลักษณะอย่างไร

### การตรวจสอบข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูลในงานวิจัยเชิงคุณภาพสามารถตรวจสอบได้โดยวิธีสามเส้า ( Triangulation) ซึ่งมีอยู่ 4 ประเภท ได้แก่ 1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล ( data triangulation ) 2. การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (investigator triangulation) 3. การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี ( theory triangulation) 4. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological triangulation) (สุภางค์ จันทวานิช , 2542 : 129-130) ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ประยุกต์การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าในสองลักษณะ คือ

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล เป็นการตรวจสอบข้อมูลโดยเปรียบเทียบข้อมูลที่เก็บได้ในเวลาที่แตกต่างกัน สถานที่ต่างกันและผู้ให้ข้อมูลที่ต่างกัน เนื่องจากผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลที่แตกต่างกันในช่วงเวลาและสถานที่แตกต่างกัน

2. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล เป็นการตรวจสอบข้อมูลจากวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แตกต่างกัน โดยการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม

### การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้เก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยจะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลจากเนื้อหาที่ได้จากการศึกษาเอกสาร แนวทฤษฎีงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยนำข้อมูลที่ได้ในมาสรุปและจำแนกข้อมูล ( Typological Analysis) คือ การจำแนกข้อมูลเป็นชนิด ( Typologies) จัดหมวดหมู่ข้อมูลตามแต่ละประเภทแล้วเขียนรายงานแบบพรรณนาความ( Descriptive Analysis) เพื่อจัดทำข้อมูลที่ได้เป็น (ร่าง) รูปแบบการดูแลรักษาโบราณสถานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ จากนั้นนำร่างดังกล่าวส่งให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการสนทนากลุ่มตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้งปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะ และจัดทำเป็นรูปแบบการดูแลรักษาโบราณสถานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์

### การตรวจสอบความถูกต้องของผลการวิจัย

ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยนำรูปแบบการดูแลรักษาโบราณสถานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ ส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้รูปแบบที่ถูกต้องต่อไป

จากระเบียบวิธีวิจัยดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงรายละเอียดระเบียบวิธีวิจัย

| วัตถุประสงค์ของการวิจัย                                                                | ประชากร<br>(ผู้ให้ข้อมูลหลัก/รอง)                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | เครื่องมือ/อุปกรณ์                                                      | ประเด็น                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ศึกษาสภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ | <p>1. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จำนวน 14 คน</p> <p>2. ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7 คน</p> <p>3. ประชาชนที่อยู่ในบริเวณที่มีโบราณสถานตั้งอยู่ จำนวน 7 คน</p> | <p>1. แบบสัมภาษณ์</p> <p>2. เทปบันทึกเสียง</p> <p>3. กล้องบันทึกภาพ</p> | <p>- การดูแลรักษาโบราณสถานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>- หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาโบราณสถาน</p> <p>- งบประมาณสำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน/ปี</p> <p>- ผลการดำเนินงานด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน</p> <p>- ข้อจำกัดหรือปัญหาอุปสรรคในการดูแลรักษาโบราณสถาน</p> |
| 2. ศึกษาศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาโบราณสถาน          | <p>1. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จำนวน 14 คน</p> <p>2. ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7 คน</p>                                                                   | <p>1. แบบสัมภาษณ์</p> <p>2. เทปบันทึกเสียง</p> <p>3. กล้องบันทึกภาพ</p> | <p>- ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผนดูแลรักษาโบราณสถาน</p> <p>- ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์</p> <p>- ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้และทักษะของบุคลากร</p>                 |

ตารางที่ 2 แสดงรายละเอียดระเบียบวิธีวิจัย (ต่อ)

| วัตถุประสงค์ของการวิจัย                                                             | ประชากร<br>(ผู้ให้ข้อมูลหลัก/รอง)                                                                                                                                                                                                                                   | เครื่องมือ/อุปกรณ์ | ประเด็น                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. ศึกษาศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาโบราณสถาน       |                                                                                                                                                                                                                                                                     |                    | - ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงินและงบประมาณ                                                                  |
| 3. เสนอยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ | 1. ตัวแทนกลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งคัดเลือกมา 2 คน<br>2. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคัดเลือกมา 2 คน<br>3. ผู้แทนจากกรมศิลปากร 1 คน<br>4. นักวิชาการ 1 คน<br>5. ผู้แทนจากกลุ่มอนุรักษ์โบราณสถาน 1 คน |                    | - ลักษณะการดูแลรักษาโบราณสถานในปัจจุบัน มีลักษณะอย่างไร<br>- ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ |

## บทที่ 4

### สภาพทั่วไปในการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์

การวิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร ” ในบทนี้ จะกล่าวถึง สภาพทั่วไปในการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยให้ความสนใจเฉพาะการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากรแล้วไม่นับรวมโบราณสถานที่แต่ละท้องถิ่นเพิ่งค้นพบหรือจัดตั้งขึ้นเอง เช่น หอวัฒนธรรม พิพิธภัณฑ์ทางศิลปะพื้นบ้านวัด เป็นต้น

ในช่วงแรกเป็นการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับประวัติของโบราณสถานในแต่ละแห่ง ตามที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากทั้งกรมศิลปากร เนื่องจากเว็บไซต์ของกรมศิลปากรได้มีการรวบรวมไว้ในระดับหนึ่ง และโบราณสถานบางแห่งได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ตามที่ต่างๆ เช่น เอกสารงานวิจัยในระดับท้องถิ่นของ ดร.วิศัลย์ โฆษิตานนท์ ป้ายรวบรวมข้อมูลที่ท้องถิ่นได้จัดเตรียมไว้ตามสถานที่จริง การบอกเล่าเรื่องราวจากคนท้องถิ่น รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลของเอกสารแจกตามโบราณสถาน เป็นต้น

รายงานบทนี้ ประกอบด้วยข้อมูลที่เป็นประวัติศาสตร์ของแต่ละแห่งอ้างอิงจากการพิสูจน์จากเจ้าหน้าที่กรมศิลปากรเป็นหลัก ซึ่งมีเนื้อหาตามการตีความของนักวิจัย ประกอบกับหลักฐานทางโบราณคดีที่มีการวิเคราะห์ตามหลักฐานที่ค้นพบจริง ซึ่งโบราณสถานในจังหวัดเพชรบูรณ์เป็นโบราณสถานที่เก่าแก่ตั้งแต่ยุคกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น รูปแบบศิลปะมีส่วนมากได้รับอิทธิพลจากศาสนา พราหมณ์ ฮินดู และพุทธ ซึ่งแต่ละแหล่งโบราณสถานจะมีความแตกต่างกัน

เนื้อหาในส่วนแรกก่อนที่จะเข้าสู่หัวข้อต่างๆ ต้องการนำเสนอโบราณสถานที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ของจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจ และเห็นภาพรวมร่วมกันว่า ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนภายใต้กรมศิลปากรกี่แห่ง และที่ไหนบ้าง โดยโบราณสถานที่น่าสนใจนี้ได้รวมถึงโบราณสถานที่ยังอยู่ในท้องถิ่นและไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากรโดยตรง ประวัติโบราณสถานและภาพถ่ายที่จะนำเสนอ ดังตารางดังนี้

ตารางที่ 3: โบราณสถานจังหวัดเพชรบูรณ์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับกรมศิลปากร แยกตามพื้นที่

| ชื่อ<br>หอ                                                                                                                                | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือสภาพแหล่ง                                                                                                                                                | สภาพปัจจุบัน                    | รูป                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| เขตบาลเมือง<br>เพชรบูรณ์                                                                                                                  | วัดนี้สร้างขึ้นประมาณปี พ.ศ. ๑๙๒๖ สิ่งที่น่าสนใจในวัดนี้คือ พระพุทธรูปสององค์องค์แรกชาวบ้านเรียกว่า "หลวงพ่องาม" ตัวเหตุที่งามตัวพุทธรูปลักษณะสร้างตัวของลัทธิค ปางมารวิชัย ศิลปะสมัยอยุธยาตอนต้น สมัยอยู่ของรุ่นที่ ๓ หน้าตักกว้าง ๓๖ นิ้ว ปัจจุบันประดิษฐานอยู่ในโบสถ์ ตัวขององค์ที่สองคือ "หลวงพ่อเพชรมีชัย" เป็นพระพุทธรูปปางมารวิชัยเช่นเดียวกัน สร้างด้วยทองสำริดหน้าตักกว้าง ๓๖ นิ้ว หลวงพ่อเพชรมีชัยเดิมชาวบ้านเรียกกันว่าหลวงพ่อวัดมหาธาตุ | วัดแห่งนี้มีโบราณสถานที่น่าสนใจคือ เจดีย์ทรงพุ่มข้าวบิณฑ์บรรจุพระบรมสารีริกธาตุเจดีย์ศิลปศิลปะอยุธยา ๒ องค์และฐานเจดีย์ศิลปะแบบเสมาศักดิ์ด้วยหินทรายทั้งแท่ง จารึกด้วยอักษรโบราณ | เป็นพระอารามหลวงชั้นตรี ชนิดวัด |  |
| พระราชวังวัด<br>มหาธาตุ<br>เลขที่ ๑๗ ถนน<br>นิกรบำรุง ต. ใน<br>เมือง อ. เมือง<br>เพชรบูรณ์ จ.<br>เพชรบูรณ์<br>16°25'12" N<br>101°09'36" E | วัดนี้สร้างขึ้นประมาณปี พ.ศ. ๑๙๒๖ สิ่งที่น่าสนใจในวัดนี้คือ พระพุทธรูปสององค์องค์แรกชาวบ้านเรียกว่า "หลวงพ่องาม" ตัวเหตุที่งามตัวพุทธรูปลักษณะสร้างตัวของลัทธิค ปางมารวิชัย ศิลปะสมัยอยุธยาตอนต้น สมัยอยู่ของรุ่นที่ ๓ หน้าตักกว้าง ๓๖ นิ้ว หลวงพ่อเพชรมีชัยเดิมชาวบ้านเรียกกันว่าหลวงพ่อวัดมหาธาตุ                                                                                                                                                 | วัดแห่งนี้มีโบราณสถานที่น่าสนใจคือ เจดีย์ทรงพุ่มข้าวบิณฑ์บรรจุพระบรมสารีริกธาตุเจดีย์ศิลปศิลปะอยุธยา ๒ องค์และฐานเจดีย์ศิลปะแบบเสมาศักดิ์ด้วยหินทรายทั้งแท่ง จารึกด้วยอักษรโบราณ | เป็นพระอารามหลวงชั้นตรี ชนิดวัด |                                                                                      |

| ชื่อ                                                                                                 | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือสภาพแหล่ง | สภาพปัจจุบัน                                                           | รูป                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์</b>                                                                          | <p>เมืองเพชรบูรณ์ประกอบด้วย คูเมืองกำแพงเมือง ๒ ส่วน คือ ส่วนทางคันทิศตะวันตกของแม่น้ำป่าสักสายเก่า มีลักษณะเป็นคูน้ำ-คันดินรูปสี่เหลี่ยมด้านเท่า ปรากฏเห็นร่องรอยคูน้ำ-คันดิน โดยบริเวณมหาธาตุเป็นศูนย์กลาง มีแม่น้ำป่าสักสายเก่าไหลมาทางทิศเหนือของตัวเมืองแล้วอ้อมมาทางทิศตะวันตก แล้ววกอ้อมลงมาทางทิศใต้ ส่วนกำแพงเมืองทางด้านทิศตะวันออกมีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยม ปรากฏเป็นแนวกำแพงก่ออิฐและปูนยื่นออกมาจากมุมทั้งสี่ มีลักษณะคล้ายหัวลูกศร</p> | เป็นแนวคันดินและป้อม              | ตรงส่วนที่เป็นคันดิน ทิศโทรมมาก ส่วนมากเป็นป้อมก็ทรุดโทรม เช่นเดียวกัน |  |
| <b>กำแพงเมืองและป้อม</b><br>ต. ในเมือง อ. เมืองเพชรบูรณ์<br>จ. เพชรบูรณ์<br>1๘25'12"N<br>101°09'36"E | <p>เมืองเพชรบูรณ์สมัยโบราณมีประตูที่อยู่ด้านทิศตะวันออกคือ ประตูดาว ซึ่งมีพระประธานในโบสถ์วัด ใต้ถุนกุฏิหันหน้า ไปตรงข้ามกับประตูดาวดังกล่าว ส่วนประตูเมืองหลักที่อยู่เป็นด้านหน้าของเมืองคือ ประตูชุมพล เป็นป้อมประตูที่ทางทิศตะวันตกของเมือง ซึ่งเป็นการหันหน้า ไปยังบริเวณเมืองเพชรบูรณ์เก่าคงเดิมตั้งแต่สมัยสุโขทัย</p>                                                                                                                          |                                   |                                                                        |   |



| ชื่อ                                                                                                             | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือสภาพแหล่ง | สภาพปัจจุบัน         | รูป                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                  | สถานที่ก่อตัวอยู่ประกอบด้วยหินทราย ตั้งอยู่ที่บริเวณใกล้แยกถนนเพชรรัตน์ทางไปวัดไตรภูมิ ซึ่งยังคงมองเห็นไปจนถึงปัจจุบันนี้                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                   |                      |                                                                                      |
| <b>เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์</b>                                                                                      | วัดพระสิงห์และวัดพระเสือ ทั้ง ๒ วัดตั้งคาบประกักันฝั่งตามกาลเวลา วัดพระแก้วตั้งอยู่ที่ ต. ในเมือง เป็นวัดเก่าแก่ที่ตั้งอยู่เรียงกัน กับวัดพระสิงห์ และวัดพระเสือ มีโบราณสถานสำคัญคือ พระเจดีย์หลังพระอุโบสถในวัดพระสิงห์ เป็นหลักฐานที่ตั้งทางโบราณคดีที่บ่งบอกว่า วัดพระสิงห์อาจจะมียุคถึงสมัยสุโขทัยสถานที่ตั้งปัจจุบันอยู่ในวัดสิงห์ ซึ่งอยู่บริเวณ ไม้ไผ่ไกลจากกำแพงเมืองและป้อมเก่า จึงมีการสันนิษฐานว่ามีการสร้างขึ้นในยุคที่มีพระพุทธรูปขนาดใหญ่เข้ามาในพื้นที่เขตจังหวัดเพชรบูรณ์แล้ว | เจดีย์เก่าอยู่ในบริเวณวัด         | ลักษณะภายนอกทรุดโทรม |  |
| <b>พระเจดีย์หลังโบสถ์ในวัดสิงห์</b><br>ต. ในเมือง อ. เมืองเพชรบูรณ์<br>จ. เพชรบูรณ์<br>16°25'12"N<br>101°10'12"E |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                   |                      |                                                                                      |



| ชื่อ                                                                                       | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ลักษณะทางสถาปัตยกรรม หรือสภาพแหล่ง                                                                                                                                                                                    | สภาพปัจจุบัน                                                                  | รูป                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์                                                                       | วัดพระแก้วตั้งอยู่ที่ ตำบลในมือง ในบริเวณนี้มีวัดตั้งเรียงรายกันอยู่ ประกอบด้วย วัดสิงห์อยู่เหนือ วัดเลื้อยอยู่ใต้ มีวัดพระแก้วอยู่ตรงกลาง ดังนั้นฐานว่า มีอายุมากกว่า ๘๐๐ ปี วัดสิงห์มีเจดีย์ทรงระฆังอยู่ท้ายวิหาร และวัดพระแก้วมีเจดีย์หรือปราสาทตั้งอยู่ ๑ องค์                                                                                                                                                                                                  | เจดีย์ ฐานมีฐานว่า เป็นเจดีย์ทรงปรางค์ก่ออิฐถือปูน องค์เจดีย์แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนฐาน ส่วนนาค ส่วนฐาน สันนิฐานว่าเป็นฐานเขียง ๑ ชั้น รองรับฐานแปดเหลี่ยมรองรับหีบศูฐานสิงห์ซ้อนลดหลั่นกันขึ้นไปเป็นจำนวน ๓ ชั้น | ทั้ง ๓ วัด ได้รวมกันเป็นวัดเดียวคือ วัดเดิยแก้ววัดพระแก้วมีพระสงฆ์จำพรรษาอยู่ |  |
| วัดพระแก้ว<br>ต. ในเมือง อ.<br>เมืองเพชรบูรณ์<br>จ. เพชรบูรณ์<br>16°25'12"N<br>101°10'12"E | ส่วนกลาง คือ เรือนธาตุ ตอนร่างของเรือนธาตุชำรุดต่อเนื่องมาจากฐาน ตรงกลางด้านทั้งสี่ของด้านมีซุ้มจรน่านำ น่าจะมีพระพุทธรูปประดิษฐานอยู่ หลังคาและหน้าบันของซุ้มรวมถึงตอนบนของเรือนธาตุ ส่วนบนสุดคือหลังคา เป็นหลังคาแบบกลีบบนชนลอนคั่นกันขึ้นไป ปัจจุบันได้มีการบูรณะเป็นที่เรียบร้อยแล้ว                                                                                                                                                                            | เหลือร่องรับซูดฐานสิงห์ซ้อนลดหลั่นกันขึ้นไปเป็นจำนวน ๓ ชั้น                                                                                                                                                           |                                                                               |                                                                                      |
| เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์                                                                       | ป้อมประตูชุมพลแห่งนี้ เป็นที่เชื่อกตามตำนานที่คนเพชรบูรณ์เล่าขานสืบทอดกันมาว่า เป็นที่ฝังทางปืน เชมรมัน เชมรวงมีตำนานและเป็นเรื่องเล่าที่ตรงกันว่า ในสมัยก่อนเมื่อจะมีการสร้างเมือง ซึ่งจะต้องสร้างประตูเมืองและกำแพงเมืองพร้อมกันด้วยนั้น ๒ ผู้มีสติความเชื่อในสมัยนั้นว่า จะต้องนำคนมาฝังทั้งเป็น ๒ ผู้ที่ประตูเมืองเพื่อเป็นวิญญูชนศักดิ์สิทธิ์เฝ้าปากประตูรักษาเมือง โดยจะใช้คนที่ชื่อว่า อินทร์ จันทร์ มั่น คง อยู่คู่ ตามความเชื่อว่าจะนำสิ่งดีมาสู่บ้านเมือง | หินศิลาจารึก                                                                                                                                                                                                          | อยู่ภายในบริเวณสถานที่สักการะที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้า                   |                                                                                      |
| ศิลาจารึกในศาลเจ้าพ่อหลัก                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                       |                                                                               |                                                                                      |

| ชื่อ                                                                                        | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือสภาพแหล่ง | สภาพปัจจุบัน                                                                                     | รูป                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>เมือง</b></p> <p>ต. ในเมือง อ. เมืองเพชรบูรณ์ จ. เพชรบูรณ์ 1๖°25'12"N 101°09'36"E</p> | <p>การสร้างเมืองเพชรบูรณ์เกิดขึ้นโดยร่วมกัน เจ้าเมืองได้ประกาศให้หาคนมาตั้งเป็นที่ประดิษฐานทิศตะวันตก เฉพาะ ชื่อบ้านและชื่อคง เหล่าทหาร ได้ออกค้นหาหาหลายวันยังไม่พบ จนถึงวันกำหนดพิธีจะต้องจัดตอนเที่ยง เมื่อถึงวันกำหนดช่วงใกล้พล เหล่าทหารก็ประกาศหา คนชื่อบ้าน ชื่อกคง มาจนถึงวัด ไตรภูมิ ก็มีพระ 2 รูป ที่กวาดลานวัดอยู่ในวัด ไตรภูมิตะ โทณงานรับออกมา เหล่าทหารจึงรีบเข้าไปลุ่มตัวจะนำมาเข้าพิธี เจ้าอาวาสเห็นชื่อบ้านนี้ได้ออกมาห้ามปราม แต่เหล่าทหารได้ อธิบายความจำเป็นที่จะต้องนำตัวไปร่วมพิธีเพื่อบ้านเพื่อเมืองดังกล่าวเจ้าอาวาส เห็นเป็นเช่นนั้น ก็ยอม แต่ขอให้พระทั้ง 2 ได้ฉันเพลก่อนแล้วค่อยนำตัวไป แต่ เหล่าทหารเห็นว่า เวลาใกล้จะเริ่มพิธีแล้ว จึงนำตัวไปทันที โดยไม่ยอมให้ฉันเพล ทำให้เจ้าอาวาสโกรธ และสาปแช่งเจ้าเมืองเพชรบูรณ์ทุกคนไว้ว่า เจ้าเมืองเพชรบูรณ์คนใดครองเมืองเพชรบูรณ์เกินกว่า 3 ปี ขอให้มันอันเป็น ไปจากนั้นเป็นต้นมา ก็ไม่มีเจ้าเมืองเพชรบูรณ์คนใดครองเมืองเกินกว่า 3 ปีแม้แต่คนเดียวจนกระทั่งทุกวันนี้</p> <p>ตำนานวิญญูณณมณเฑระคง ที่ได้สิงสถิตอยู่ที่ประตูเมือง เป็นวิญญูณศักดิ์สิทธิ์ ให้การปกปักรักษาและให้พรแก่คนเพชรบูรณ์มาช้านาน โดยคนเพชรบูรณ์ได้สร้างศาลาไว้ที่บนป้อมประตูเมืองด้วย และคนรุ่นเก่า ๆ ที่อาศัยอยู่ในเมืองจะรู้ถึงเรื่องนี้ มีการไปขอพร บนบานศาลกล่าวต่าง ๆ และเมื่อผ่านไปมาก็จะยกมือไหว้เพื่อเป็นการแสดงความเคารพ</p> <p>การฝังคนทั้งเป็นเพื่อให้เป็นวิญญูณเฝ้าเมืองนั้น เป็นคติความเชื่อในสมัยกรุงศรี</p> |                                   | <p>ไปสักการะได้อีกทั้งมีการจำลองเสาหลักเมืองไว้ในเขตเทศบาลเมืองให้ประชาชนสักการะอีกแห่งหนึ่ง</p> |  |

| ชื่อ                                                                                                    | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือสภาพแหล่ง | สภาพปัจจุบัน                                                                                               | รูป                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                         | อยุธยา ที่มีอิทธิพลความเชื่อมาจากศาสนาพราหมณ์ ซึ่งตรงกับหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของช่วงเวลาในการก่อสร้างกำแพงเมืองเพชรบูรณ์ส่วนที่ศาลหลักเมืองปัจจุบันนี้ ก็ตั้งอยู่บนป้อมปราการเช่นเดียวกัน แต่เป็นมุมกำแพง ซึ่งศาลหลักเมืองเพชรบูรณ์นี้ ตามหลักฐานของกรมศิลปากร เพิ่งมีการปักเมื่อประมาณ 100 กว่าปีที่แล้ว คือ พ.ศ. 2443 ซึ่งตอนนั้น บ้านเมืองรานับถือศาสนาพุทธแล้ว จึงจะจะไม่มีการฝังคนทั้งป็นเมื่อมีการตั้งศาลหลักเมืองขึ้นมา ก็อาจจะมีการอัญเชิญดวงวิญญาณของพระนเรศวรไปสถิตอยู่ที่ศาลหลักเมืองดังกล่าวในภายหลัง ก็อาจเป็นได้                                                                                          |                                   |                                                                                                            |                                                                                     |
| <b>เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์</b>                                                                             | การสร้างกำแพงเมืองที่มั่นคงถาวรก่ออิฐถือปูนเริ่มขึ้นมาตั้งแต่สมัยกลางกรุงศรีอยุธยา ๆ กำแพงเมืองจะประกอบด้วยแนวกำแพง ป้อมปราการและประตูเมืองในแต่ละด้านทั้ง 4 ด้าน โดยประตูเมืองของแต่ละเมืองนั้นจะมีประตูที่มีความสำคัญประการหนึ่งตามการใช้สอย เรียกว่า"ประตูคู่สี" เพราะเป็นประตูที่ใช้คนศพนคนตายออกป็นนอกเมือง และเป็นประตูที่กองทัพอหหารจะเดินทัพออกจากเมืองไปสู้รบในศึกสงคราม ทั้งนี้ เพื่อเป็นเคล็ดว่า ทหารทุกคนได้ตายไปหมดแล้ว จึงสู้รบได้อย่างไม่ต้องกลัวตายอีก ... ตรงกับประตูคู่นี้ จะต้องเป็นทิศของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่สุดของเมือง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันยันไว้ไม่ให้สิ่งชั่วร้ายหรืออวมงคลเข้ามาในเมืองได้ | แนวคูน้ำคันดิน                    | แนวคูเมืองส่วนใหญ่ ต้นเงิน เป็นลำคลองเล็กๆ แต่เห็นสภาพชัดเจนด้านทิศตะวันตกมีการสร้างบ้านเรือนรุกคืบแนวคลอง |  |
| <b>กำแพง(ดิน)เมืองเก่า</b><br>ต. ในเมือง อ. เมืองเพชรบูรณ์<br>จ. เพชรบูรณ์<br>16°25'12"N<br>101°09'36"E | กำแพงโบราณของเมืองเพชรบูรณ์ได้ถูกสร้างมาตั้งแต่สมัยกลางกรุงศรีอยุธยา ๆ เช่นกัน คือประมาณ 400-500 ปีที่แล้ว ประกอบด้วยแนวกำแพงเมืองทั้ง 4 ด้าน มีป้อมปราการทั้ง 4 มุม คือป้อมศาลเจ้าพ่อ ป้อมถนนหลักเมือง ป้อมสนามชัย ป้อมศาลเจ้าแม่ และมีประตูเมืองอยู่กึ่งกลางกำแพงแต่ละด้านทั้ง 4 ทิศ คือประตูโพธิ์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                   |                                                                                                            |                                                                                     |



| ชื่อ                        | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือสภาพแหล่ง | สภาพปัจจุบัน                          | รูป                                                                                  |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|                             | เย็น ประสูตาวาง ประสูตประวัติศาสตร์ และประสูตชุมพล ..                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                   |                                       |  |
| <b>เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์</b> | <p>วัดไทรภูมิตั้งอยู่ริมแม่น้ำป่าสักเป็นวัดขนาดเล็กที่ประดิษฐานพระพุทธรูปมหาธรรมราชาพระพุทธรูปคู่บ้านคู่เมืองพระพุทธรูปองค์นี้เป็นพระพุทธรูปทรงเครื่องปางสมาธิศิลปะลพบุรีหล่อด้วยทองสัมฤทธิ์หน้าตักกว้าง 3 นิ้ว สูง 8 นิ้ว ไม่มีฐานในบริเวณวัดยังมีรางรถไฟและเจดีย์รายเก่าแก่ตั้งอยู่ด้านหลังโบสถ์พระพุทธรูปมหาธรรมราชนี้เป็นที่มาของพระเพณียูณ์พระคำนำอันเป็นประเพณีเก่าแก่ของจังหวัดเพราะประวัติของพระพุทธรูปองค์นี้กล่าวว่าชาวบ้านพบในแม่น้ำป่าสักที่หน้าวัดจึงอันเชิญมาประดิษฐานที่วัดไทรภูมิต่อมาวัดเทศบาลสารทไทยพระพุทธรูปมหาธรรมราชาองค์นี้หายไปชาวบ้านและพระภิกษุสงฆ์ได้ค้นหาทั่วบริเวณวัดก็ไม่พบในที่สุดท้ายที่ร้างบ้านและพระภิกษุสงฆ์ได้ค้นหาทั่วบริเวณวัดก็ไม่ได้พบมาประดิษฐานที่วัดไทรภูมิจนทุกวันนี้ดังนั้นพอถึงวันเทศกาลสารทไทยตรงกับวันแรม 15 ค่ำเดือน 10 ของทุกปีหลังจากการถวายภัตตาหารเช้าแก่พระภิกษุสงฆ์แล้วเจ้าเมืองเพชรบูรณ์และข้าราชการประชาชนจะอันเชิญพระพุทธรูปมหาธรรมราชาไปทำพิธีสงฆ์ที่วังมะขามเพียบ (มีระกำ) ตรงที่พบครั้งแรกเป็นประจำทุกปีหากปีใดน้ำน้อยติดต่อกันเข้าไปไม่ถึงก็จะอันเชิญไปสร้างน้ำที่หน้าวัดโบสถ์ชนะมารทาง</p> | ปรากฏ 1 องค์ และเจดีย์ 1 องค์     | ปรากฏยังอยู่ในสภาพชำรุดมีวัชพืชปกคลุม |   |

| ชื่อ                                                                                                                                                           | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ลักษณะทางสถาปัตยกรรม หรือศิลปกรรม                       | สภาพปัจจุบัน                                                               | รูป                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                | <p>เหนือเมืองพระบุรีมณีนอกจากนี้ยังมีงานเฉลิมฉลองทั้งกลางวันกลางคืนมีขบวนแห่ทั้งทางบกและทางน้ำสวยงามตระการตาและมีการแข่งขันการแข่งเรือยาวซึ่งถือเป็นประเพณีของชาวจังหวัดพระบุรีมณีน</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                         |                                                                            |  |
| <p><b>อบต.บ้านหวาย</b></p> <p><b>วัดโพพนชัย</b></p> <p>หมู่ 1 บ้านหวาย<br/>โป่ง ต.บ้านหวาย<br/>อ.หล่มสัก จ.<br/>เพชรบูรณ์<br/>16°46'12" N<br/>101°16'48" E</p> | <p>โบราณสถาน วัดโพพนชัยมีได้ปรากฏานผู้สร้างเป็นหนึ่งในกลุ่มโบราณสถานที่พบในตำบลบ้านหวายบ้าน โสภพานันตัมและอยู่ห่างจากเจดีย์ในโรงเรียนพ่อขุนผาเมืององค์เจดีย์ก่อสร้างขึ้นเพื่อสักการะของชาวบ้านสังเกตจากชาวบ้านจะมิ่งงานสักการะประจำปีพระพุทธรูปตากแดดก่อสร้างขึ้นเพื่อเป็นที่สักการะบูชาของชาวบ้าน ไม่มีหลังคาคลุมฐานก่ออิฐหุตุคยั้งต้องใช้ดินถมดินไว้ไว้ในวัดโพพนชัยมีสิ่งปลูกสร้างใกล้เคียงอุโบสถกฤษิลาการเมธีวิทยุหระณั้ววิหารน้อยห้องน้ำโรงครัว</p> <p>เจดีย์พระนางสิงขรเพ็ญ เป็นเจดีย์เก่าแก่ยุคเดียวกับเจดีย์พ้อขุนผาเมือง ตามคำบอกเล่าเชื่อว่าสร้างในเวลาที่ใกล้เคียงกับเจดีย์พ้อขุนผาเมือง เพื่อเป็นอนุสรณ์แก่พระนางสิงขร ตั้งอยู่บริเวณวัดโพพนชัย ห่างจากเจดีย์พ้อขุนผาเมือง ไม่นานนักขณะนั้นเจดีย์องค์นี้ทรุดโทรมมาก บริเวณใกล้เคียง ๆ กับเจดีย์เป็นบริเวณที่พบ “ข้าวสารดำ” ซึ่งกระจัดกระจายเกลื่อนกลาดอยู่ในพื้นดิน เมื่อฝนตกหนักชะล้างผิวดิน ข้าวสารดำก็จะผุดขึ้นมา ถ้ามีอุปสรรคต่างๆก็จะเห็นผงคล้ายผงถ่านสีดำสนิท ข้าวสารดำนี้ชาวบ้านได้ใส่เป็นจำนวนมากตกทอดกันมาเป็นสองนัย คือ นัยแรก ได้</p> | <p>ซากเจดีย์ 1 องค์</p> <p>พระพุทธรูปตากแดดขนาดใหญ่</p> | <p>องค์เจดีย์แนวก่ออิฐร้างหล่น มีหลุมที่ถูกขุดหาสมบัติพระพุทธรูปตากแดด</p> |   |

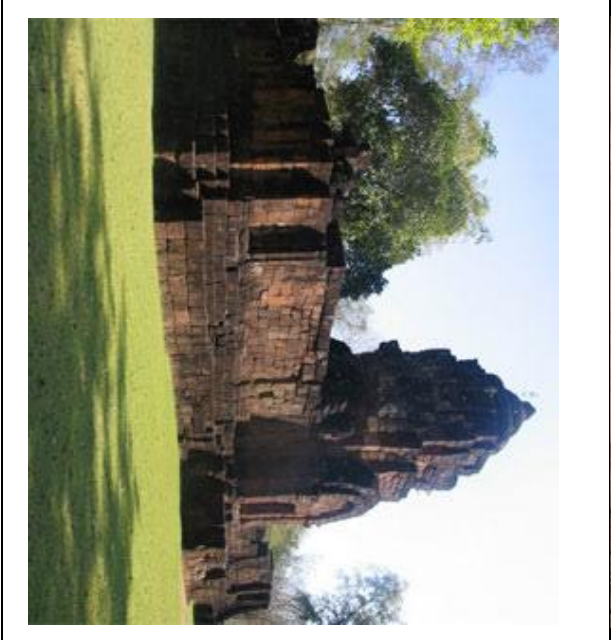
| ชื่อ                                                                                                    | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือสภาพแหล่ง | สภาพปัจจุบัน   | รูป                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                         | เล่าว่า เมื่อนางสิงขรมหาเทวีผาเมืองราคันนี้ ชาวสารในพระคลังที่เก็บไว้บริโภคถูกไฟไหม้จนตำกัเรียนและหล่นกระจัดกระจายอยู่บนพื้นดิน นัยที่สื่องเล่าตกทอดกันว่า ชาวสารคํานี้มีอยู่แต่เดิมแล้ว พ่อขุนผาเมืองถือว่าป็นของศักดิ์สิทธิ์เมื่อจะออกศึกครั้งใดพ่อขุนผาเมืองจะนำข้าวสารคํานี้มาปลุกเสกและโปรยเหมือนหัวนทรายใส่กองทัพ แทนนํ้านมคํเพื่อเป็นกำลังใจและใช้เป็นของปลงในการออกศึก |                                   |                |                                                                                     |
| <b>อปต.วังบาล</b><br><b>วัดโพธิ์</b><br>ต.วังบาล อ.หล่ม<br>เก้า อ.พชรบูรณ์<br>16°54'36"N<br>101°11'24"E | โบราณสถานวัดโพธิ์เป็นโบสถ์เก่าที่มีความชำรุดทรุดโทรมมาก ประวัติของโบราณสถานวัดโพธิ์ไม่พบที่ชัดเจน แต่ชาวบ้านให้ความนับถือ เนื่องจากโบสถ์นี้เป็นโบราณสถานเก่าแก่ เป็นที่เคารพสักการะของชาวบ้านมาหลายรุ่นอายุคน คาดประมาณการว่าน่าจะเป็น โบสถ์ตั้งแต่ยุคสุโขทัย                                                                                                                  | โบราณสถานมีสภาพชำรุดทรุดโทรมมาก   | ถูกขุดหาสมบัติ |  |





| ชื่อ                      | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ลักษณะทางสถาปัตยกรรม หรือศิลปกรรม     | สภาพปัจจุบัน           | รูป                                                                                  |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| บาลอ.หล่มเก่า จ.เพชรบูรณ์ | <p>อย่างยิ่งใหญ่และได้รับรวมเงินนำมาสร้างพระอุโบสถและปรับปรุงซ่อมแซมมณฑปก่อสร้างภายในวัด พร้อมกับได้เปลี่ยนชื่อวัดเป็น “วัดศรีมงคลบ้านนาทราย”</p> <p>จิตรกรรมฝาผนังภายในอุโบสถ ตามประวัติกล่าวว่า จิตรกรรมฝาผนังภายในพระอุโบสถและภายนอกที่บริเวณจำวัดด้านหน้าและด้านหลังมีอายุประมาณ 200 ปี มีจิตรกรรมฝาผนัง ได้ความว่าช่างเขียนภาพชื่อว่า “นายแดง” ให้อาจารย์ทั้งหมดเกือบ 4 ปีจึงแล้วเสร็จ ภาพที่เขียนในอุโบสถเป็นเรื่องราวพุทธประวัติ จักรยานอกด้านหน้าเป็นเรื่องราวพุทธประวัติ และด้านหลังเป็นภาพชาวบ้านทำบุญปราสาทผึ้ง ต่อมาภาพที่จำวัดด้านหลังนี้ชำรุดเลือนรางไป เจ้าอาวาสและคณะกรรมการจึงได้ทาติทับจิตรกรรมด้านนี้เมื่อปี พ.ศ. 2508 แต่ก็ยังพอเห็นภาพปราสาทอยู่บ้าง</p> <p>การกำหนดอายุ ราวพุทธศตวรรษที่ ๒๕ ช่างคงได้รับอิทธิพลจากสกุลช่างภาคกลางหรือช่วงหลวง โดยสังเกตจากลักษณะการแต่งกายของตัวพระศิวะนาง หรือบุคคลชั้นสูงที่เขียนแบบจากการแต่งกายและท่าทางของนางกุสุมภ์ รวมถึงลักษณะทางสถาปัตยกรรมต่าง ๆ ที่ปรากฏในภาคกลาง</p> <p>ลักษณะจิตรกรรม เป็นภาพจิตรกรรมสีฝุ่น บนชั้นรองพื้น จิตรกรรมฝาผนังภายในอุโบสถเขียนเรื่องราวพุทธประวัติ ฉะนั้นด้านนอกหน้าอุโบสถเขียนเรื่องราวพุทธประวัติตอนมารผจญ ตอนแสดงปฐมเทศนาแก่ปัจเจกสัตว์ ปาฏิหาริย์บนภคทายวัน ตอนเทศนาโปรดพระพุทธรูปมรรคานันสาวรรคชั้นดาวดึงส์ และตอนเสด็จลงจากดาวดึงส์ ฉะนั้นด้านนอกหลังอุโบสถเขียนเรื่องราวชาวบ้านทำบุญปราสาทผึ้ง</p> |                                       |                        |  |
| อปต.ศรีเทพ                | <p>โบราณสถานเขาคลังนอกตั้งอยู่ห่างจากเมืองศรีเทพไปทางทิศเหนือประมาณ ๒ กิโลเมตร เป็นโบราณสถานกลุ่มใหญ่ตั้งอยู่ใต้เมืองศรีเทพ และพบว่ามีแนวคัน</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | เขาคลังนอกเป็นสถาปัตยกรรมหรือศิลปกรรม | การขุดค้นเรียบร้อยแล้ว |   |



| ชื่อ                                                                                                  | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | ลักษณะทางสถาปัตยกรรม หรือสภาพแหล่ง                                                                         | สภาพปัจจุบัน                                                                      | รูป                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>เขาลังนอก</b><br>หมู่ 11 บ้านสระปรีอ ต.ศรีเทพ อ.ศรีเทพ จ.เพชรบูรณ์<br>15°29'24"N<br>101°09'00"E    | ดินเชื่อมต่อกับเขามายังโบราณสถานกลุ่มนี้ด้วย โบราณสถานส่วนใหญ่สร้างด้วยอิฐ มีจำนวนประมาณ ๔๐ แห่ง มีโบราณสถานเขาลังนอกเป็นโบราณสถานหลัก<br><br>เขาลังนอกเป็นสัญลักษณ์สมัยทวารวดี เจดีย์ประธานมีฐานสร้างด้วยศิลาแลงมีแผนผังเป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัสขนาด ๖๔ เมตร กึ่งกลางทั้งสี่มุมมีเศียรนาคขึ้นแต่ละซีกจากบันไดของด้านทั้งสี่ยกกระเปาะเป็นเจดีย์ทรงปราสาทซีกละ ๓ หลัง หลังใหญ่อยู่ตรงกลางขนาดด้วยหลังเล็กย้อยลงมาอีก ๒ หลังส่วนฐานเดียวกันนี้ซ้อนลดหลั่นกันเป็น ๒ ชั้น โดยที่มุมทั้งสี่ด้านมีเจดีย์ประจำมุมทั้งสองชั้น                                                                                                                                                                                                                                                            | เจดีย์ประธานมีส่วนฐานสร้างด้วยศิลาแลง มีแผนผังเป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส                                     | แล้ว และมีการจัดการรอบอาณาบริเวณให้เป็นแหล่งเรียนรู้                              |  |
| <b>อบต.ศรีเทพ</b><br><b>เมืองศรีเทพ</b><br>ต.ศรีเทพ อ.ศรีเทพ จ.เพชรบูรณ์<br>15°27'36"N<br>101°09'00"E | จากการสำรวจและการขุดค้น - ขุดแต่งทางด้าน โบราณคดีภายในบริเวณเมืองศรีเทพ และพื้นที่อื่นๆ โดยรอบ ได้พบหลักฐานที่แสดงว่า เมืองศรีเทพมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาช้านานตามลำดับ ดังนี้<br>1) สมัยก่อนประวัติศาสตร์ตอนปลาย จากหลักฐานการสำรวจและขุดค้นภายในบริเวณเมืองศรีเทพ คือ โครงกระดูกมนุษย์ เครื่องมือเหล็กปลายแหลม ลูกปัดหิน - ดินเผา และภาชนะดินเผา วางอยู่กับ โครงกระดูก แสดงว่า มีมนุษย์ในสมัยก่อนประวัติศาสตร์ตอนปลาย หรือ ในช่วงกึ่งก่อนประวัติศาสตร์อยู่บริเวณนั้นมาก่อนแล้ว<br>2) สมัยที่เมืองศรีเทพเริ่มพัฒนาขึ้นเป็นเมือง เป็นช่วงเวลาที่เมืองศรีเทพรับอารยธรรมจากภายนอกแล้วพัฒนาขึ้นเป็นเมือง ซึ่งคงเริ่มขึ้นในช่วงพุทธศตวรรษที่ ๑๑ หลักฐานทางโบราณคดีที่สำคัญคือ การพบกลุ่มทวารูปูนเก่า เช่น พระนารายณ์สามหมวกแปดเหลี่ยม พระกฤษณะโควรรณะ พระสุริยเทพที่สลักจากหินทราย | ผู้นำคนเดิมเป็นกำแพงเมือง และมีลักษณะเป็นรูปเกือบกลม สถาปัตยกรรมศิลปะแบบเขมร สร้างด้วยศิลาแลง ลักษณะเป็นศิ | ได้รับการขุดค้น และจัดตั้งเป็นอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพ<br>ปะทางศาสนาพุทธและฮินดู |   |

| ชื่อ | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือสภาพแหล่ง | สภาพปัจจุบัน | รูป |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------|-----|
|      | <p>ซึ่งเป็นรูปเคารพในศาสนาฮินดูเมื่อประมาณพุทธศตวรรษที่ ๑๑ - ๑๓</p> <p>3) เมื่อศรีเทพสมัยวัฒนธรรมทวารวดี เป็นช่วงเวลาที่เมืองศรีเทพรับเอาวัฒนธรรมทวารวดีที่แผ่ขยายมาจากภาคกลาง ของประเทศไทยเมื่อประมาณพุทธศตวรรษที่ ๑๑ หรือพุทธศตวรรษที่ ๑๒ - ๑๖ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงคติความเชื่อและรูปแบบศิลปกรรมตามวัฒนธรรมต้นแบบที่เจริญรุ่งเรืองภายใต้อิทธิพลของพระพุทธศาสนา โบราณสถานสำคัญที่สร้างขึ้นในช่วงนี้ ได้แก่ โบราณสถานเขาค้างใน และถ้ำเขาลมอรัศน์ นอกเมืองศรีเทพ</p> <p>4) เมื่อศรีเทพสมัยวัฒนธรรมเขมร โบราณ หลังจากที่วัฒนธรรมทวารวดีเสื่อมลงวัฒนธรรมเขมร โบราณ ได้เข้ามาอิทธิพลแทนที่ประมาณพุทธศตวรรษที่ ๑๗ - ๑๘ และมีการปรับเปลี่ยนเรื่องการนับถือศาสนา จากพระพุทธศาสนามาเป็นศาสนาฮินดู รูปแบบของศิลปกรรมจึงปรับเปลี่ยนมารับอิทธิพลศิลปะแบบเขมร ได้แก่ ประติมากรรม และประติมากรรมปูนปั้น มีลักษณะเป็นศิลปะเขมรแบบนครวัด ที่ยังคงปรากฏลักษณะศิลปะเขมรแบบบาปวนอยู่ด้วย (พ.ศ. ๑๖๐๐ - ๑๖๕๐) อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังปรากฏร่องรอยของพระพุทธศาสนาแบบมหายานที่เมืองศรีเทพอีกครั้ง น่าจะตรงกับช่วงที่พระเจ้าชัยวรมันที่ ๗ ทรงแผ่พระราชอำนาจมายังบริเวณนี้ ซึ่งปรากฏการปรับเปลี่ยนและบูรณะศาสนสถานหลายแห่ง</p> <p>ในสมัยสุโขทัย ไม่ปรากฏหลักฐานที่อ้างอิงถึงเมืองศรีเทพ แต่ปรากฏชื่อของเมืองเพชรบูรณ์หรือ “วัชชปุระ” ในศิลาจารึกหลักที่ ๕๓ แทน เข้าใจว่า ในขณะนั้น เมืองศรีเทพยังคงบทบาทเป็นเมืองขนาดเล็กที่ไม่มีมีความสำคัญมากนัก</p> <p>ในสมัยอยุธยา มีชื่อเมืองศรีอมรรัตน หรือเมืองศรีเพรวมอยู่ในทำเนียบหัวเมืองฝ่าย และยังคงมีฐานะเป็นเมืองศรีเทพมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระ</p> |                                   |              |     |

| ชื่อ | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือสภาพแหล่ง | สภาพปัจจุบัน | รูป |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------|-----|
|      | <p>พระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ยกเมืองศรีเทพเป็นเมืองศรี แล้วเปลี่ยนชื่อเป็นเมืองวิเชียรบุรี ครั้นต่อมา เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นแบบมณฑล ได้ลดฐานะเมืองวิเชียรบุรีลงเป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดเพชรบูรณ์</p> <p>กรมศิลปากร ได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานเมืองศรีเทพ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยเริ่มสำรวจเก็บข้อมูลเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๕ และจัดตั้งเป็นโครงการอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพใน พ.ศ. ๒๕๒๗ เนื่องจากยังคงมีการค้นพบหลักฐานทางโบราณคดีเพิ่มเติมอีกเป็นจำนวนมาก การดำเนินงานโครงการอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพจึงยังคงกระทำอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน</p> <p>3. โบราณสถานสำคัญ เมืองศรีเทพมีลักษณะเป็นเมืองแปด ประกอบด้วยเมืองรูปวงกลม หรือที่เรียกว่า “เมืองใน” มีพื้นที่ประมาณ ๑,๓๐๐ ไร่ และเมืองรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ที่ต่อออกไปทางด้านทิศตะวันออก ที่เรียกว่า “เมืองนอก” มีพื้นที่ประมาณ ๑,๕๘๕ ไร่ มีโบราณสถานต่างๆ ที่สำคัญดังนี้</p> <p>1) เมืองใน ซึ่งมีลักษณะเป็นวงกลมเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ ๑.๕ กิโลเมตร ล้อมรอบด้วยคูน้ำ ภายนอกเมืองในมีกลุ่มโบราณสถานหลักอยู่ใจกลางเมือง ได้แก่ โบราณสถานเขาค้างคาว ปรากฏศิลาจารึก และปราสาทสองพี่น้อง นอกจากนี้ยังพบโบราณสถานขนาดเล็กรูปประมาณ ๕๐ แห่ง และมีสระน้ำประมาณ ๗๐ สระ สระน้ำที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคือ สระปรากฏ มีพื้นที่ประมาณ ๘ ไร่</p> <p>2) เมืองนอก ซึ่งเป็นรูปสี่เหลี่ยมมุมมน มีคูน้ำคันดินล้อมรอบทุกด้าน โดยด้านตะวันตกใช้คูน้ำและคันดินร่วมกับคูน้ำคันดินด้านตะวันออกของเมืองใน โดยมีโบราณสถานกระจายอยู่ประมาณ ๖๐ แห่ง นอกจากนี้ ยังมีสระน้ำประมาณ ๓๐</p> |                                   |              |     |

| ชื่อ                                                                                                          | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ลักษณะทางสถาปัตยกรรม หรือสภาพแหล่ง | สภาพปัจจุบัน              | รูป                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                               | <p>แห่ง สระน้ำที่มีขนาดใหญ่มากที่สุดคือ สระขวัญ</p> <p>3) โบราณสถานนอกเมืองศรีเทพ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ถ้ำเขาลมอริศน์ ตั้งอยู่ในตำบลโคกสะอาด เป็นโบราณสถานที่ตัดแปลงจากถ้ำธรรมชาติบนยอดเขาลมอริศน์</li> <li>○ โบราณสถานเขาลมออกและกลุ่มโบราณสถานใกล้ศิขร ตั้งอยู่ที่บ้านสระปรีธ ตำบลศรีเทพ มีแนวคันดินเชื่อม ต่อจากเมืองศรีเทพมายังโบราณสถานกลุ่มนี้ ซึ่งส่วนใหญ่ก่อสร้างด้วยอิฐ มีอยู่ประมาณ ๔๐ แห่ง โดยมีโบราณสถานเขาลมออกเป็นโบราณสถานหลัก</li> <li>○ โบราณสถานปราสาทศิขรเป็นศาสนสถานรูปแบบปราสาทก่อสร้างด้วยอิฐสันนิษฐานว่า มีอายุร่วมสมัยกับปราสาทศรีเทพและปราสาทล่องพี่น้อง คือ ประมาณพุทธศตวรรษที่ ๑๖ - ๑๗</li> </ul>                                                              |                                    |                           |                                                                                     |
| <p><b>ปราสาทฤๅษี</b><br/>(ปราสาทนอก)ต.<br/>นาต่าน อ.ศรีเทพ<br/>จ.เพชรบูรณ์<br/>15°29'24"N<br/>101°09'36"E</p> | <p>ปราสาทฤๅษี เป็น โบราณสถานสำคัญที่ตั้งอยู่นอกเมืองศรีเทพด้านทิศเหนือ เป็นปราสาทที่พบในเขตเมืองศรีเทพ ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของกำแพงนอกเมือง ห่างออกประมาณ 3 กิโลเมตร สร้างด้วยศิลาแลง ด้วยรูปแบบความเหมือนแบบศาสนาพุทธมีลักษณะรูปแบบทางสถาปัตยกรรมแบบปราสาทแห่งนี้ศิลปะขอม หรือเขมรโบราณ โดยมีรูปแบบทางศิลปะที่ใกล้เคียงกับทิวาสถานปราสาทอ.เมือง จ.ลพบุรี สันนิษฐานว่าน่าจะมียอชุลยชัยการสร้างอยู่ในราวพุทธศตวรรษที่ 16 และเก่าแก่กว่าปราสาทล่องพี่น้องและปราสาทศรีเทพที่ตั้งอยู่กลางเมืองศรีเทพ แต่ต่อมาได้ซ่อมแปลงเติมจนลักษณะรูปแบบศิลปะจากเดิมในสมัยหลัง กรมศิลปากรได้ขุดขุดขุดปราสาทศรีเทพ มีแผนงานจะดำเนินการขุดแต่ง และบูรณะให้กลับคืนสู่สภาพเดิมในระยะเวลาอันใกล้นี้ จึงขอความร่วมมือช่วยกัน ดูแลรักษา</p> | <p>พระปราสาทแบบวัฒนธรรมขอม</p>     | <p>ได้รับการบูรณะแล้ว</p> |  |

| ชื่อ                                                                                                     | ประวัติโบราณสถาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือสภาพแหล่ง | สภาพปัจจุบัน                                            | รูป                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                          | และป้องกันการบุกรุกทำลาย เพื่ออนุรักษ์ให้เป็นมรดกวัฒนธรรม ที่สำคัญของท้องถิ่นและชาติสืบไป                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                   |                                                         |                                                                                      |
| <b>เทศบาลตำบลเกลียงทอง</b>                                                                               | โบราณสถาน วัดชอกชาตเป็นโบราณสถานที่สร้างในราวสมัยอยุธยาตอนปลาย-รัตนโกสินทร์ตอนต้น โบราณสถานประกอบด้วยอุโบสถมีกำแพงแก้วล้อมรอบวัดโบราณสถาน วัดชอกชาตสร้างขึ้นในสมัยเมืองเพชรบูรณ์เป็นวัดที่กระจายตามรอบนอกเมืองตามกลุ่มชนที่อยู่อาศัยแถวนั้นเพื่อใช้เป็นสิ่งยึดเหนี่ยว                                                                                                                                                                                                               | อุโบสถ                            | อุโบสถได้รับการบูรณะแล้วแนวกำแพงแก้วยังมิได้รับการบูรณะ |  |
| <b>วัดชอกชาต</b><br>หมู่ 2 บ้านปากคลองกรวด ต.นาเกลียง อ.หนองไผ่ จ.เพชรบูรณ์<br>16°04'12"N<br>101°06'36"E |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                   |                                                         |                                                                                      |
| <b>เทศบาลตำบลบ้านโคกชน</b>                                                                               | โบราณสถาน วัดคงสม โกชนเป็นวัดก่อสร้างในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นวัดที่กระจัดกระจายตามเส้นทางเมืองเพชรบูรณ์เมืองศรีเทพ โบราณสถานวัดคงสม โกชนเป็นวัดที่ตั้งจะระหว่างเมืองเพชรบูรณ์กับเมืองศรีเทพเป็นวัดที่สร้างโดยชุมชนแถวนี้ที่มีความหนาแน่นของประชากรและความเจริญทางวัฒนธรรมโบราณสถาน วัดคงสม โกชนตั้งอยู่ในวัดคงสม โกชนปัจจุบันกลางหมู่บ้านสภาพปัจจุบันหลังคาถ้ำหินได้ไม้โครงสร้างหลังคาผู้ส่งขำรูศน์ฝน ให้ลทำลายภาพจิตรกรรมฝาผนังภายในอุโบสถเจดีย์รายแนวก่ออิฐพังทลายหักหล่นลงมา | อุโบสถ กลุ่มเจดีย์                | หลังคาถ้ำหินหักได้ไม้โครงสร้างหลังคาผู้ส่งขำรูศน์       |                                                                                      |
| <b>วัดคงสมโกกชน</b><br>หมู่ 2 บ้านโคกชน ต.บ้านโคกชน อ.หนองไผ่ จ.เพชรบูรณ์                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                   |                                                         |                                                                                      |

| ชื่อ                                | ประวัติโบราณสถาน | ลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือสภาพแหล่ง | สภาพปัจจุบัน | รูป                                                                                  |
|-------------------------------------|------------------|-----------------------------------|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>15°54'36" N<br/>101°02'24" E</p> |                  |                                   |              |  |

ตามตารางที่ 4.1 การนำเสนอประวัติ ความเป็นมาของโบราณสถานภายใต้กรมศิลปากรแต่ละแห่ง ในจังหวัดเพชรบูรณ์ ในแต่ละแห่งมีเนื้อหาตามประวัติศาสตร์ที่ท้องถิ่นพึงจะมีหลักฐาน ประกอบการตีความตามโบราณสถานเป็นหลัก ดังปรากฏในรูปภาพตามด้านบนแล้วนั้น นอกจากนี้ในส่วนนี้ เนื้อหาของบทนี้ยังมีอีกทำส่วนด้วยกันคือ (4.1) ด้านการดูแลโบราณสถานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4.2) ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาโบราณสถาน (4.3) ด้านงบประมาณสำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน/ปี (4.4) ด้านผลการดำเนินงานด้านการดูแลรักษาโบราณสถานและ (4.5) ด้านข้อจำกัดหรือปัญหาอุปสรรคในการดูแลโบราณสถาน ดังนี้

#### 4.1 ด้านการดูแลโบราณสถานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหกแห่งคือ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เทศบาลตำบลบ้านโคกสน เทศบาลตำบลเลิงทอง องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย และ องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล ในส่วนนี้จะกล่าวถึงลักษณะการดูแลรักษาโบราณสถานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการวางแผนเพื่อบริหารจัดการดูแลโบราณสถานตามภารกิจ หน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำในด้านกิจกรรมต่างๆ และการสร้างหรืออนุมัติโครงการเพื่อการดูแลโบราณสถานในระดับท้องถิ่น

ในหัวข้อ “ การดูแลโบราณสถานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ”นี้จะนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการวางแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหกแห่งเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถาน กิจกรรมที่ อปท. ได้จัดทำขึ้นเพื่อดูแลโบราณสถาน ซึ่งจะบอกรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของกิจกรรม ความถี่ที่จัดกิจกรรมดังกล่าว และการเขียนโครงการหรืออนุมัติโครงการย่อยเกี่ยวกับการดูแลโบราณสถานภายใต้กรมศิลปากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องและดูแลตามภาระหน้าที่ การดูแลโบราณสถานที่อยู่ในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบุตามกฎหมายระเบียบที่วางไว้ หากแต่ อปท. ทั้งหกแห่งยังคงยืนยันว่า การดูแลตัวโบราณสถานต้องอยู่ภายใต้กรมศิลปากร แต่พื้นที่โดยรอบถือเป็นภาระหน้าที่ของ มี อปท. เพียงสองแห่งคือ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์และ อบต. บ้านห้วยมีความต้องการดูแลเอง

ตามความเข้าใจเรื่องโบราณสถานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของข้าราชการการเมืองที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภูมิหลังความรู้และความเข้าใจต่อโบราณสถานแตกต่างกัน จากการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหกแห่ง มีสองแห่งคือเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์และ อบต. บ้านห้วยที่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการดูแลโบราณสถานมาก เนื่องจากพื้นเดิมหรือภูมิหลังของประชาชน และผู้นำที่มีความผูกพันกับท้องถิ่น ในแง่ประวัติศาสตร์และความผูกพันทางวัฒนธรรมพื้นถิ่น และการค้นพบโบราณสถาน รวมทั้งความเกี่ยวข้องกับการสร้างบ้านเมือง คือ โบราณสถานตั้งแต่ยุคพ่อขุนผาเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ “ชาติไทย” หรือยุคสุโขทัยเป็นราชธานี ซึ่งถือว่ามีความเก่าแก่และได้รับความสำคัญในระดับชาติ

ตารางที่ 4 :การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| รายนามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | แผน |       | กิจกรรม                                                                                                                           |                                                                                         | โครงการ |       |
|--------------------------------|-----|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------|
|                                | มี  | ไม่มี | ประเภท                                                                                                                            | ความถี่                                                                                 | มี      | ไม่มี |
| เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์           | ✓   |       | <ul style="list-style-type: none"> <li>การดูแลความสะอาดโดยรอบ</li> <li>ส่งเสริมการท่องเที่ยว</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>ตามฤดูกาล</li> <li>ตลอดปี</li> </ul>             | ✓       |       |
| เทศบาลตำบลบ้านโคก              |     | ✓     | <ul style="list-style-type: none"> <li>การดูแลความสะอาดโดยรอบ</li> </ul>                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>ตามฤดูกาลหรือสะดวก</li> </ul>                    |         | ✓     |
| เทศบาลตำบลเหลียงทอง            |     | ✓     | <ul style="list-style-type: none"> <li>การดูแลความสะอาดโดยรอบ</li> </ul>                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>ตามฤดูกาล</li> </ul>                             |         | ✓     |
| อบต. ศรีเทพ                    |     | ✓     | <ul style="list-style-type: none"> <li>ประเพณี วัฒนธรรม (การบวงสรวงเจ้าพ่อศรีเทพ)</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>ปีละครั้ง</li> </ul>                             | ✓       |       |
| อบต. บ้านห้วย                  | ✓   |       | <ul style="list-style-type: none"> <li>การดูแลความสะอาดโดยรอบ</li> <li>ส่งเสริมการท่องเที่ยว</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>ตามฤดูกาลหรือสะดวก</li> <li>ตลอดปี</li> </ul>    | ✓       |       |
| อบต. วังบาล                    |     | ✓     | <ul style="list-style-type: none"> <li>การดูแลความสะอาดโดยรอบ</li> <li>ส่งเสริมการท่องเที่ยว</li> <li>ประเพณี วัฒนธรรม</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>ตามฤดูกาลหรือสะดวก</li> <li>ปีละครั้ง</li> </ul> |         | ✓     |

เมื่อองค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านห้วยริเริ่มการส่งเสริมการดูแลโบราณสถาน เริ่มจากห้าปีก่อนมีโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว และปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เริ่มมีโครงการการซ่อมแซมรอบโบราณสถาน



โดยตั้งงบประมาณไว้สองแสนบาท โดยการสร้างกรอบการใช้งานประมาณดังกล่าวไว้กว้าง งบฯ ดังกล่าวสามารถใช้ในการซ่อมแซม เสริมศักยภาพเจ้าหน้าที่ เสริมความรู้ให้คนท้องถิ่น และอื่นๆ ได้

ด้านแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ได้จัดสรรการดูแลทำความสะอาด คัดหญ้าตามฤดูกาล เช่น ถูฝุ่นตัดหญ้าเดือนละครั้ง ถูแล้งรดน้ำเดือนละครั้งเป็นต้น โดยท่านนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ได้กล่าวไว้ว่า

“... ถ้าผมขับรถไปเห็นหญ้ายาวเมื่อไร ผมก็สั่งให้เขาตัด... อาจจะไม่งานว่าต้องกี่วัน ก็เดือน ต้องทำสักครั้ง...”

ทั้งนี้เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีการดูแลโบราณสถานภายใต้การดูแลของกรมศิลปากร ด้วยการดูแลรอบๆ โบราณสถาน แต่ไม่ได้ดูแลตัวโบราณสถาน รวมทั้งมีโครงการด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวตลอดปี โดยมีการสร้างกิจกรรมที่นำโบราณสถานภายใต้กรมศิลปากรเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีโครงการอย่างต่อเนื่องมาแล้วสิบปี

นอกจากมีการวางแผนการทำงานและแผนงบประมาณเกี่ยวกับการดูแลบริเวณโบราณสถานแล้ว เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์และ อบต.บ้านห้วยยังให้ความรู้กับคนท้องถิ่นและคนที่ขอเข้ามาเยี่ยมชม โบราณสถาน กระทั่งมีการส่งเสริมให้ข้าราชการประจำมีหน้าที่เข้ามารับผิดชอบการดูแลโบราณสถาน อบต.บ้านห้วยสร้างและมีแนวทางการทำงานที่ต้องอนุรักษ์โบราณสถานอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับประชาชนในท้องถิ่นทั้งชาวบ้าน พระ และประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนทางการดูแลโบราณสถาน

อบต. บ้านห้วยเพิ่งจะมีแผนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโบราณสถานอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ในปีงบประมาณ 2558 จากการวางแผนเมื่อปีที่ผ่านมาแต่ก็เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ และ อบต.อื่นๆ ที่ไม่สามารถดูแลตัวโบราณสถาน ทำได้เพียงปรับปรุงบริเวณรอบๆ โบราณสถาน โดย อบต.บ้านห้วยมีแผนการทำงานและแผนงบประมาณเพื่อการปรับปรุงภูมิทัศน์ การเสริมความรู้ให้กับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสานต่อประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและโบราณสถานที่สำคัญเขต อบต. บ้านห้วย

อบต. ศรีเทพมีความต้องการจะดูแลตัวโบราณสถานแต่ติดกับกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่กรมศิลปากรต้องดูแลโบราณสถานเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพ รวมทั้งภาพจิตรกรรมฝาผนังที่อยู่ในเขต อบต.วังบาล กรมศิลปากรประกาศเป็นโบราณสถานภายใต้กรมศิลปากรแล้ว ภาพจิตรกรรม

ดังกล่าวมีเพียงเจ้าหน้าที่จากกรมศิลปากรเท่านั้นที่สามารถแตะต้อง บูรณะ หรือประกาศไม่ให้มีการเข้าไป  
ได้ ส่วนท้องถิ่นจะดูแลรอบๆ บริเวณที่ภาพจิตรกรรมฝาผนังนั้นตั้งอยู่เท่านั้น การฉันทำให้การดูแลด้าน  
กายภาพต่อตัวโบราณสถานเป็นหน้าที่หลักของเจ้าหน้าที่กรมศิลปากร

โดย อบต.วังบาลได้ดูแลสภาพแวดล้อมของโบราณสถานจึงจะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น เช่น การดูแลตัดหญ้า การรดน้ำ การปรับปรุงทัศนียภาพนอกโบราณสถานตามระยะเวลาที่เหมาะสม  
คือ หากมีหญ้ายาวหรือน้ำแล้ง อบต.จะส่งคนไปตัดหญ้า ส่งรถดับเพลิงไปรดน้ำต้นไม้รอบโบราณสถาน  
โดยที่ประชาชนหรือคนใน อบต.เองจะช่วยกันดูแล สังเกต ขณะที่ อบต. ศรีเทพ ไม่มีแผนการดูแล  
โบราณสถานทางด้านกายภาพเลย ดังท่านรองปลัดฯ อบต. ศรีเทพ กล่าวว่า

“... เราไม่ต้องดูแล **เมืองศรีเทพเลย** อุทยานฯ (เจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากร) เขาดูแลหมด...”

ทำให้ อบต. ศรีเทพ ไม่มีแผนการทำงานเกี่ยวกับการดูแลโบราณสถานในพื้นที่ที่ อบต. ดูแลโบราณสถาน  
ซึ่งอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพอยู่ในเขต อบต.ศรีเทพทั้งหมด



ภาพที่ 5 การขุดค้นเพิ่มเติม อุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพ แหล่งเขาลังนอก

องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ อ.ศรีเทพ จ.เพชรบูรณ์

อย่างไรก็ตาม อบต. ศรีเทพ และ อบต. วังบาล ก็มีแผนโครงการเพื่อจัดสรรบุคคลและงบประมาณ สำหรับการร่วมพิธีบวงสรวงโบราณสถานปีละครั้ง กล่าวคือ อบต.ศรีเทพมีโครงการฯที่จัดงานบวงสรวงเจ้าพ่อศรีเทพร่วมกับกรมศิลปากรที่ดูแลอุทยานแห่งชาติเมืองศรีเทพทุกปีปีละครั้ง ซึ่งเป็นงานระดับประเทศมีทั้งประชาชนในท้องถิ่นและประชาชนจากจังหวัดอื่นๆ นักวิชาการและนักการเมืองเข้าร่วมงาน สืบสานวัฒนธรรมทั้งระดับท้องถิ่นและประเทศ ขณะที่ อบต.วังบาลที่ต้องมีโครงการการสนับสนุนการบวงสรวงเทพที่ดูแลโบราณสถานปีละครั้ง ซึ่งเป็นการสืบสานวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน รอยเชื่อมทางวัฒนธรรมความในท้องถิ่นเอง

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดูแลและรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุที่อยู่ในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่ง คือ เทศบาลตำบลเฉลิมทอง และ อบต. บ้านหวาย มีประสบการณ์ในการชี้แจงกับประชาชนในท้องถิ่น ระหว่างทำประชาคมติของท้องถิ่นว่า ห้ามประชาชนขุดโบราณวัตถุเพื่อนำออกไป ทำลายโบราณสถานไม่ว่ารูปแบบใดๆ ซึ่งสองกรณีนี้เป็นโบราณสถานที่พบใหม่คือ เทศบาลตำบลเฉลิมทอง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวายเป็นไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ คือ อบต. ศรีเทพ เทศบาลตำบลบ้านโพนอบต.วังบาล และเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ ไม่มีประสบการณ์นี้อาจจะเป็นเพราะโบราณสถานและโบราณวัตถุภายใต้การดูแลของกรมศิลปฯได้รับการดูแลมาช้านาน โดยเฉพาะ อบต.วังบาล เทศบาลตำบลบ้านโพน และเทศบาลตำบลเฉลิมทองอยู่ภายใต้การดูแลของวัดและประชาชน บางแห่งมีหน่วยงานเฉพาะมาดูแล เช่น อุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความแตกต่างของการดูแลรอบบริเวณโบราณสถานอีกแห่ง กรณีอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพ เป็นโบราณสถานขนาดใหญ่ที่กรมศิลปากรเข้ามาดูแลเป็นระยะเวลานานก่อนที่จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมืองศรีเทพมีคนของกรมศิลปากรเข้ามาดูแลพื้นที่ตลอด 2,900 ไร่ ขณะเดียวกันพื้นที่ทั้งหมดก็อยู่ภายใต้การดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ ซึ่งกินพื้นที่บริเวณกว้างขวางมาก ซึ่งอบต.ศรีเทพไม่ได้ดูแลรอบอาณาบริเวณเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กล่าวมาแล้ว อีกลักษณะหนึ่งที่ข้าราชการการเมืองกล่าวถึงการดูแลโบราณสถานคือ หากโบราณสถานนั้นๆ อยู่ในวัด เช่น เจดีย์เก่า การดูแลรอบๆ โบราณสถานก็จะมีกรรมการวัดและประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลโบราณสถาน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่สนับสนุนด้านอื่นๆ เท่านั้น

#### 4.2 ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาโบราณสถาน

หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหกแห่ง คือ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เทศบาลตำบลบ้านโกชน์ เทศบาลตำบลเจดียงทอง องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย และ องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาลผู้ที่ได้รับมอบหมายในการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ห้าแห่งคือเทศบาลตำบลบ้านโกชน์ เทศบาลตำบลเจดียงทอง อบต.ศรีเทพ อบต.บ้านห้วย และ อบต.วังบาล เป็นเจ้าหน้าที่หน่วยการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 5 :หน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลโบราณสถานภายใต้กรมศิลปากร

| รายนามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | หน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลโบราณสถาน |       |       |        | ชื่อหน่วยรับผิดชอบ                                                                                                                                                          |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------|-------|-------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | มี                                                    | ไม่มี | เฉพาะ | ทั่วไป |                                                                                                                                                                             |
| เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์           | ✓                                                     | -     | ✓     | -      | <ul style="list-style-type: none"> <li>กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และ</li> <li>หอวัฒนธรรมนครบาลเพชรบูรณ์</li> <li>ศูนย์บริการการท่องเที่ยวเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์</li> </ul> |
| เทศบาลตำบลบ้านโกชน์            | ✓                                                     | -     | -     | ✓      | <ul style="list-style-type: none"> <li>กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม</li> </ul>                                                                                              |
| เทศบาลตำบลเจดียงทอง            | ✓                                                     | -     | -     | ✓      | <ul style="list-style-type: none"> <li>กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม</li> </ul>                                                                                              |
| อบต. ศรีเทพ                    | ✓                                                     | -     | -     | ✓      | <ul style="list-style-type: none"> <li>รองปลัดฯ อบต. ศรีเทพ</li> </ul>                                                                                                      |
| อบต. บ้านห้วย                  | ✓                                                     | -     | -     | ✓      | <ul style="list-style-type: none"> <li>กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม</li> </ul>                                                                                              |
| อบต. วังบาล                    | ✓                                                     | -     | -     | ✓      | <ul style="list-style-type: none"> <li>กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม</li> </ul>                                                                                              |

เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ได้มีหน่วยงานที่ดูแลโบราณสถานของท้องถิ่นที่ไม่ได้สังกัดกรมศิลปากร โดยเฉพาะ ด้วยการจ้างจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง หน่วยงานนี้มีข้าราชการในสังกัดเทศบาล ปลัดเทศบาลมนตรี และนายกเทศมนตรี รวมทั้งที่ปรึกษาที่ให้การดูแลหน่วยงานนี้ มีการจ้างพนักงานเข้ามาดูแล ให้ข้อมูลสำหรับผู้เข้ามาศึกษาดูงานโบราณสถาน มีรถบริการรับส่ง ซึ่งประชาชนทั้งในและต่างจังหวัดสามารถขอเข้าไปชมและเรียนรู้โบราณสถานและโบราณวัตถุเหล่านี้ได้ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ได้ผนวกการชมโบราณสถานของท้องถิ่นเข้ากับโบราณสถานที่ยื่นกับกรมศิลปากร และให้บริการแบบไม่เสียค่าใช้จ่าย

อีกทั้งเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ยังเป็นตัวแทนในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับแหล่งโบราณสถานที่เชื่อมโยงกับท้องถิ่นและระดับจังหวัดอีกด้วย

แม้กระนั้นยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่ประสานความร่วมมือในการดูแลโบราณสถานเพิ่มเติม ที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับเรื่องการดูแลโบราณสถานในจังหวัดเพชรบูรณ์ยังมีสำนักงานส่งเสริมวัฒนธรรมจังหวัด สำนักงานส่งเสริมวัฒนธรรมอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ ที่ได้มีการส่งเสริมด้านความรู้ การสำรวจความต้องการด้านความรู้ทางประวัติศาสตร์ที่ไปสนับสนุนโบราณสถานนั้นๆ การสนับสนุนด้านงบประมาณและอื่นๆ

หน่วยงานอื่นๆ ในจังหวัดเพชรบูรณ์เป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการอนุรักษ์โบราณสถาน สนับสนุนงบประมาณบางส่วน สนับสนุนความรู้ กระตุ้นให้หน่วยงานท้องถิ่นเห็นความสำคัญของโบราณสถาน และบางหน่วยงานก็ช่วยป้องกันการทำลายโบราณสถานร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น ยิ่งโบราณสถานรับดับชาติอย่างเมืองศรีเทพหน่วยงานอื่นๆ ยิ่งเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งด้วยความนับถือ ศรัทธา และความต้องการรักษาวัฒนธรรมเดิมไว้ เรื่องความเชื่อ ความศรัทธานี้ก็ได้ทำให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในท้องถิ่น ชุมชน และผู้นำไว้ได้

แต่ละพื้นที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในหน่วยงานรับผิดชอบมีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกัน ส่วนมากเจ้าหน้าที่ดูแลโบราณสถานจะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกับงานโบราณสถานนั้นๆ อบต. ทั้งสี่แห่งที่มีหัวหน้าหน่วยการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเป็นผู้รับผิดชอบดังกล่าวข้างต้นนี้ จะมีภาระหน้าที่ ดังนี้

อบต. บ้านห้วย หัวหน้าหน่วยการศึกษาฯ จะทำหน้าที่เป็นผู้บรรยายความรู้เกี่ยวกับโบราณสถาน ประสานงาน รายงานการดูแลบริเวณตัวโบราณสถาน หัวหน้าหน่วยการศึกษาจะทำหน้าที่ดูแลรอบโบราณสถานทางด้านกายภาพ รายงานความเรียบร้อย ประสานงานเพื่อให้เกิดความราบรื่นระหว่าง อบต. และประชาชนในด้านการดูแลโบราณสถาน ซึ่งมีความคาบเกี่ยวกับการสืบสานวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลตำบลบ้านโกชน์ และเทศบาลตำบลเจียงทอง และ อบต. วังบาล ทำเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย

ขณะที่ อบต. ศรีเทพ จะไม่ได้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลเกี่ยวข้องกับโบราณสถานในด้านใดๆ เลย นอกจากการบวงสรวงเจ้าพ่อศรีเทพ ซึ่ง อบต. ศรีเทพเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่ไม่ต้องดูแลโบราณสถานภายใต้กรมศิลปากรเลยแม้กระทั่งรอบบริเวณโบราณสถาน ส่งผลให้ อบต. ศรีเทพ ไม่

ต้องระบุนความรับผิดชอบลงไปที่หน่วยงานภายใน แต่มีรองปลัดฯ อบต. ศรีเทพเป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่อุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มอบหมายภารกิจให้หน่วยงานในองค์กรรับผิดชอบดูแล มีเพียงแห่งเดียวคือเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ที่มีหน่วยงานเฉพาะมาดูแล คือ หอวัฒนธรรมจังหวัดเพชรบูรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ และศูนย์บริการการท่องเที่ยวเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เข้ามาช่วยดูแลโบราณสถานภายใต้กรมศิลปากรในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ ซึ่งผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลโบราณสถานและรอบบริเวณโบราณสถานดังที่กล่าวถึงข้างต้น ในประเด็นนี้ หัวหน้าหอวัฒนธรรมจังหวัดเพชรบูรณ์ได้กล่าวว่า

“... ท่านนายฯ ช่วยดูแลและอำนวยความสะดวกเรื่องการดูแลโบราณสถานมาก ทำให้การ

ดูแลเป็นไปโดยง่าย และขั้นตอนไม่ยุ่งยาก บางครั้งหากโบราณสถานดูไม่สวยงามเพียงเล็กน้อย ท่านเห็นท่านก็จะสั่งทันที...”

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีหน่วยงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเป็นผู้ดูแลโบราณสถานนั้น ส่วนมากจะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชาวบ้านเป็นหลัก การประสานงานนั้นเพื่อการจัดงานประเพณีที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน การประสานความต้องการของชาวบ้านเพื่อนำเสนอให้กับหน่วยงาน ซึ่งก็มีใช้หน้าที่เดียวของหน่วยงานนี้ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวคือเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ที่ได้จ้างลูกจ้างไว้เพื่อการดูแลโบราณสถานโดยเฉพาะ แต่ก็ไม่ใช่ดูแลโบราณสถานภายใต้กรมศิลปฯ โบราณสถานภายใต้กรมศิลปากรเทศบาลดูแลด้วยการดูแลอาณาบริเวณ และความสะอาด รวมทั้งการให้ความร่วมมือตามที่ประชาชน ชุมชน กรรมการวัด ขอมตามที่กรอบงานและอุปกรณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี

การทำงานด้านการดูแลโบราณสถานพบว่า แต่ละ อบต. ก็มีแนวความคิดที่แตกต่างกันในด้านการดูแลโบราณสถาน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้าราชการการเมืองสนใจเรื่องโบราณสถานเป็นพิเศษก็จะให้มีการวางแผนการดูแลโบราณสถานอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง แม้ว่าข้าราชการอาจจะไม่เห็นด้วย เช่น งบประมาณไม่เพียงพอ หรือใช้งบประมาณในด้านการดูแลมากก็จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลง

การดูแลโบราณสถานได้ ส่วนข้าราชการหรือพนักงานทำตามการสั่งการจากผู้บริหารเป็นหลัก ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องโบราณสถานต้องรับผิดชอบตามภารกิจอีกด้วย



ภาพที่ 6 วัดชอกชาย เทศบาลตำบลเกลียงทอง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการรักษากฎ ระเบียบในการปฏิบัติในทุกเรื่องรวมทั้งเรื่องการดูแลโบราณสถาน ตามที่คณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะกล่าวถึงกรอบของกฎ ระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะสามารถเอื้อให้การดูแลโบราณสถานมีความเป็นไปได้มากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างทราบกฎ ระเบียบว่าตั้งแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งขึ้นโบราณสถานต้องโอนย้ายมาให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล ตามกฎระเบียบที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้เป็นหลักหรือแนวทางในการปฏิบัติ ทำให้ภาระหน้าที่ในการดูแลโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากรจึงอยู่กับหน่วยงานด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ดังที่มีปลัดฯท่านหนึ่งได้กล่าวว่า



“... จริงๆ ปลัดฯ และ นายกฯ ทราบทุกอย่างนั่นแหละ รู้ว่าท้องถิ่นต้องรับผิดชอบทุกอย่าง แต่คุณต้องดูความเป็นจริงด้วยว่า เรามีคนที่มีความรู้เพียงพอหรือไม่ งบฯเพียงพอไหม แล้วไม่ว่าที่ไหนก็ยังไม้อยากรับความยุ่งยากเรื่องการถ่ายโอนอีก...”

ตามที่กล่าวมาข้างต้นหน่วยงานที่ดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ห้าจากหกแห่งคือหน่วยงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมที่สังกัดอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งห้าแห่งไม่มีหน่วยงานที่ดูแลโบราณสถานโดยเฉพาะ ยกเว้นเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ที่มีหน่วยงานดูแลโดยตรง แม้กระนั้นเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ก็ได้เข้าไปดูแลตัวโบราณสถานที่อยู่ภายใต้กรมศิลปากร ทำได้เพียงการดูแลรอบบริเวณโบราณสถานทางด้านความสะอาดเรียบร้อยและไม่ให้มีใครเข้าไปทำความเสียหายได้

อย่างไรก็ตาม ยังมีองค์กรชุมชนที่รวมตัวกันดูแลโบราณสถานในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งพบที่โบราณสถานขนาดเล็ก ในเขตเทศบาลตำบลเจดีย์ทองเทศบาลตำบลบ้านโกชน้อยบด. วังบาล และ อบต. บ้านหวาย ที่มีโบราณสถานอยู่ในวัด เสียงสะท้อนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบรูปแบบองค์กรชุมชนที่รวมตัวกันดูแลโบราณสถานที่เข้มแข็งสามารถดูแลโบราณสถานในอาณาบริเวณได้ ซึ่งชาวบ้านก็จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับตัวโบราณสถานที่ยื่นทะเบียนกับกรมศิลปฯแล้ว แต่ยังคงรักษาประเพณีที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถานไว้ เช่น การไหว้ บูชา เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีประชาชนที่มีความรู้ความพยายามและสนใจการดูแลโบราณสถานก็จะนำมาซึ่งการรักษาโบราณสถานขององค์กรชุมชนท้องถิ่น แม้จะไม่มีนักท่องเที่ยวหรือการส่งเสริมจากหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง

#### 4.3 ด้านงบประมาณสำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน/ปี

เรื่องงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องดูแลทุกด้านเกี่ยวกับหน่วยงานท้องถิ่น ทั้งโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน สุขภาพ และอื่นๆ อีกหลายส่วน หากรวมการดูแลโบราณสถาน ตามกิจกรรมต่างๆ เช่น การ รักษาความสะอาด การปกป้องคุ้มครอง การรักษาความปลอดภัย การให้บริการด้านข้อมูล ข่าวสาร การเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก



สะดวกต่างๆ การจัดกิจกรรมด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งมีหลากหลาย และเร่งด่วนมากกว่า การดูแลโบราณสถาน ดังที่ปราชญ์ชาวบ้านของ อบต. บ้านหวายได้กล่าวว่า

“... คนที่จะทำเรื่อง โบราณสถาน ต้องเป็นคนที่เหลือกิน เหลือใช้แล้ว ... ไม่อย่างนั้นก็จะมา รุมเทเรื่องโบราณสถานลำบาก เพราะต้องใช้ทั้งงบประมาณและความรู้...”

อย่างไรก็ตามจากการเก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหกแห่งพบการวางแผนการใช้ งบประมาณ ดังตาราง

ตารางที่ 6: การกำหนดงบประมาณในการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| รายนามองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น | การจัดสรรงบประมาณ |       | จำนวนงบประมาณ (ต่อปี)                         |
|---------------------------------|-------------------|-------|-----------------------------------------------|
|                                 | มี                | ไม่มี |                                               |
| เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์            | ✓                 |       | งบประมาณจากเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ สิบล้านบาท/ปี |
| เทศบาลตำบลบ้านโกชน์             |                   | ✓     | -                                             |
| เทศบาลตำบลเจดีย์ทอง             |                   | ✓     | -                                             |
| อบต. ศรีเทพ                     |                   | ✓     | -                                             |
| อบต. บ้านหวาย                   | ✓                 |       | งบประมาณจาก อบต. บ้านหวาย สองแสนบาทในปี 2558  |
| อบต. วังบาล                     |                   | ✓     | -                                             |

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสี่จากหกแห่ง คือเทศบาลตำบลบ้านโกชน์เทศบาลตำบลเจดีย์ทอง องค์กรบริหารส่วนตำบลศรีเทพ และองค์กรบริหารส่วนตำบลวังบาลไม่มีการเตรียมงบประมาณสำหรับ การดูแลโบราณสถานโดยตรง มีเพียงสองแห่ง คือ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ และองค์กรบริหารส่วนตำบล บ้านหวายเท่านั้นที่มีการวางแผนล่วงหน้าและจัดสรรงบประมาณจากท้องถิ่นมาดูแลโดยตรง ทั้งนี้้องค์การ บริหารส่วนตำบลบ้านหวายเพิ่งเริ่มการจัดงบประมาณในปี 2558

การวางแผนงบประมาณโดยตรงของเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ ดังที่กล่าวในหัวข้อ “หน่วยงานที่ดูแลโบราณสถานในระดับท้องถิ่น” มาแล้วว่า เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีหน่วยงานที่ดูแลโบราณสถานของท้องถิ่นที่ไม่ได้สังกัดกรมศิลปากร จากงบประมาณของท้องถิ่น มีการจ้างพนักงานเข้ามาดูแล ให้ข้อมูลสำหรับผู้เข้ามาศึกษาดูงานโบราณสถาน มีรถบริการรับส่ง รวมทั้งการดูแลความสะอาด สวยงาม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยรอบตัวโบราณสถานที่ยังมิได้รับการถ่ายโอนจากกรมศิลปากร โดยงบประมาณดังกล่าวนี้เป็นเงินประมาณสิบล้านบาทต่อปี งบประมาณในส่วนนี้เป็นส่วนที่ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประชาชนทั้งในและต่างจังหวัดสามารถเข้าถึงโบราณสถานภายใต้กรมศิลปากรและโบราณสถานของท้องถิ่นรวมทั้งโบราณวัตถุเหล่านี้ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ยังมีการของบประมาณจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในการสร้างหอวัฒนธรรมซึ่งเป็นโบราณสถานในส่วนท้องถิ่นและมีได้ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากรเพิ่มเติม กล่าวคือ งบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงท่องเที่ยวฯ เทศบาลได้รับต่อเนื่องมาสามปี โดยมีการอนุมัติไว้ 38 ล้านบาท เพื่อนำมาสร้าง ปรับปรุง โบราณสถานของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว และเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ไม่ได้นำหอวัฒนธรรมท้องถิ่นเข้าสู่กระบวนการการทําเป็นพิพิธภัณฑ์ กล่าวคือยังคงให้สังกัดการดูแลเป็นของท้องถิ่น ดังที่ท่านนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์กล่าวว่า

“... ถ้ายกให้กรมศิลปฯ เราดูแลไม่ได้เลย จะเข้าไปบูรณะก็ลำบาก ... เราเชื่อว่าท้องถิ่น

สามารถดูแลได้...”

ขณะที่อบต.บ้านห้วย ได้มีการจัดสรรงบประมาณล่วงหน้ามีผลให้นำมาใช้ในปีงบประมาณ 2558 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการจัดสรรงบประมาณโดยตรงจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย อำเภอหล่มสัก เพื่อดูแลโบราณสถานทางกายภาพ ก่อนหน้านี้ อบต.บ้านห้วย ไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการรักษารอบอาณาบริเวณโบราณสถานมาก่อน แม้จะมีการส่งเสริมความรู้ในระดับท้องถิ่น การเชื่อมโยงความรู้ด้านประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเนื่องจากการขุดค้นพบโบราณวัตถุจำนวนมาก การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การระดมภาระหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นมีความชัดเจน มีกลุ่มชาวบ้านและพระที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลโบราณสถานระดับประเทศและระดับท้องถิ่นก็ตาม



ภาพที่ 7 วัดโพธิ์ชัย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกสี่แห่ง คือ เทศบาลตำบลเฉลียงทอง เทศบาลตำบลบ้านโกชน้องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ มีการจัดสรรงบประมาณอยู่ในกิจกรรมปกติ ไม่มีการระดมงบประมาณเฉพาะในด้านการดูแลโบราณสถาน เนื่องจากงบประมาณที่มาช่วยดูแลโบราณสถานเป็นเพียงการดูแลเรื่องความสะอาด ระบายน้ำ ทำความสะอาด ตัดหญ้า รดน้ำ การร่วมงานบุญกุศลต่างๆ ในรูปแบบการกางเต็นท์ การขนส่งเก้าอี้ในงาน ส่งบุคลากรไปช่วยงาน เป็นต้น และทั้งสี่แห่งนี้ยังไม่มีแผนเกี่ยวกับการเชื่อมโยงโบราณสถานกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น และไม่มีแผนเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว แต่เทศบาลตำบลเฉลียงทอง เทศบาลตำบลบ้านโกชน้องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาลมีความต้องการที่จะดูแลโบราณสถานในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว

แม้กระนั้น อบต. ศรีเทพจะมีความต้องการมีส่วนร่วมกับอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพ ในการดูแลรอบบริเวณโบราณสถานให้มากขึ้น และพร้อมที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อการดูแลโบราณสถานดังกล่าว เพราะในอีกด้านหนึ่งรอบโบราณสถานก็มีทรัพยากรน้ำที่เป็นคูเมืองเก่า ที่ อบต.ศรีเทพ และชาวบ้านสามารถแบ่งปันมาใช้ได้ในท้องถิ่น หากความเป็นจริง อบต.ศรีเทพไม่ได้มีงบประมาณในการดูแล

โบราณสถาน มีเพียงโครงการในการจัดพิธีบวงสรวงเจ้าพ่อศรีเทพปีละครั้ง ดังที่กล่าวถึงในเรื่อง “แผนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่ผ่านมาจากส่วนแรก

นอกเหนือจากหน่วยงานท้องถิ่นระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังมี ยังมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์สนับสนุนงบประมาณลงไปสู่หน่วยงานท้องถิ่นในการดูแลโบราณสถาน เช่น อบต.บ้านห้วย เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ ที่ได้รับงบประมาณจาก อบจ.เพชรบูรณ์มาดูแลรักษาโบราณสถานในส่วนท้องถิ่น แต่ในโบราณสถานที่สำคัญกรมศิลปากรไม่ได้มีการบูรณะตัวโบราณสถาน แต่เป็นการดูแลบริเวณโดยรอบ การประชาสัมพันธ์ และการให้ความรู้กับคนท้องถิ่นและประชาชนจากท้องถิ่นอื่น

#### 4.4 ด้านผลการดำเนินงานด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน

ตามภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลโบราณสถานท้องถิ่นที่ขึ้นทะเบียนและไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากร จากการสัมภาษณ์พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีการดูแลโบราณสถานที่ยื่นทะเบียนกับกรมศิลปากรในรูปแบบของการดูแลบริเวณโดยรอบ การประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ การดูแลตามสิ่งที่ประชาชนหรือองค์กรชุมชนร้องขอ และการร่วมงานตามประเพณีเพื่อสานต่อวัฒนธรรมให้โบราณสถานดำรงอยู่ แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดูแลแตกต่างกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งห้าแห่ง คือ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เทศบาลตำบลบ้านโกชน เทศบาลตำบลเจ็ดยอด องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย และ องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาลมีการดูแลรักษาโบราณสถานบริเวณโบราณสถาน มีการตัดหญ้า รดน้ำต้นไม้รอบๆ โบราณสถานนั้นๆ มีเพียงแห่งเดียวคือ อบต. ศรีเทพที่ไม่ได้ดูแลรอบโบราณสถานทางกายภาพเลย เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ที่สังกัดกรมศิลปากร มีการจ้างลูกจ้างที่ดูแลพื้นที่ เจ้าหน้าที่ดูแลความสะอาด เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย และงบประมาณจากกรมศิลปากรมาดูแลอย่างเต็มที่ อีกทั้งอุทยานมีข้อตกลงกับทางกรมศิลปากรไม่อนุญาตให้อบต. ศรีเทพเข้าไปดูแลตัวอุทยานประวัติศาสตร์ อาณาบริเวณโดยรอบ และหน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์โดยรอบโบราณสถานใดๆ ในเขตพื้นที่ 2,900 ไร่ได้ แม้จะมีเนื้อที่บางส่วนที่กฎหมายอุทยานประวัติศาสตร์ซ้อนทับกับพื้นที่ที่ชาวบ้านอยู่ร่อยกว่าครัวเรือน และปัญหากันนี้ยังมิได้รับการแก้ไข ดังที่ท่านนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพกล่าวว่า

“... อุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพ มีเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรมาดูแลทั้งหมด เรา (อบต. ศรีเทพ) ไม่ต้องเข้าไปยุ่งเลย เพราะกรมศิลปฯ เขาจ้างคนไปช่วยขุด ช่วยดูแล ด้วยงบประมาณของเขาทั้งหมด ... เราเข้าไปแต่ต้องไม่ได้เลย....”



ภาพที่ 8 แหล่งโบราณสถานเขาลังนอก กำลังขุดค้นแหล่งใหม่ โดยกรมศิลปากร  
องค์การบริหารส่วนตำบล ศรีเทพ อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์

ในแง่ของการประสานงานระหว่างอุทยานประวัติศาสตร์และ อบต.ศรีเทพ อุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพเพิ่งจะอนุญาตให้ อบต.ศรีเทพสามารถผันน้ำรอบคูเมืองไปใช้ประโยชน์ได้บางส่วนเท่านั้น หลังจากมีการพูดคุยต่อรองในด้านกฎ ระเบียบของอุทยานและกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วยังพบว่ากฎ ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและกรมศิลปฯด้านอื่นๆ ก็มีความแตกต่างกัน เช่น กรณีการใช้น้ำรอบคูเมืองศรีเทพ อุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพประกาศเขตทับพื้นที่ที่ชาวบ้านอาศัยอยู่ มาร้อยกว่าหลังคาเรือน ดังที่กล่าวไว้มาแล้ว

จากการสัมภาษณ์ครั้งนี้พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ศรีเทพ และ องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล ต้องทำหน้าที่ในการบวสรวงสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่อยู่กับ โบราณสถาน โดยเฉพาะโบราณสถานที่กรมศิลปากรประกาศรับรองแล้ว ชาวบ้านและองค์กรชุมชนจะให้ความสำคัญในการบวสรวงหรือการไหว้สิ่งศักดิ์สิทธิ์อย่างมาก ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่ง

นี้มีการจัดสรรงบประมาณ การร่วมจัดงานวัฒนธรรมที่มีความชัดเจน งานเดียวที่เป็นงานระดับประเทศ เช่น อุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพ เป็นต้น ท้องถิ่นอื่นๆ จะจัดงานในระดับท้องถิ่น มีพิธีการที่ผู้นำกล่าวถึงชัดกว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกสี่แห่ง



ภาพที่ 9 การบวงสรวงเจ้าพ่อศรีเทพ ขึ้น 3 ค่ำ เดือน 3 ของทุกปี โดยความร่วมมือขององค์การท้องถิ่น จังหวัดเพชรบูรณ์ หน่วยงานระดับจังหวัด และประเทศ รวมทั้งประชาชนที่มาจากทุกสารทิศ เขตการปกครององค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกสี่แห่ง คือ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เทศบาลตำบลบ้านโกชน เทศบาลตำบลเจดีย์ทอง และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย แต่ละพื้นที่จะมีโบราณสถานอยู่ในเขต เช่น เจดีย์ พระธาตุ ที่อยู่บริเวณวัด ชาวบ้านและองค์กรชุมชนจะประสานงานร่วมกับท้องถิ่นเพื่อจัดงาน ประเพณีทุกปี และท้องถิ่นจะจัดกำลังคน อุปกรณ์ เช่น รถน้ำ โต๊ะ เก้าอี้ และกำลังคน รวมทั้งคณะผู้บริหาร ก็จะเข้าร่วมงานบวงสรวงและงานประเพณีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน ดังที่ นายกเทศบาลตำบลบ้านโกชนกล่าวว่า

“... ถ้าชาวบ้านต้องการ นายกฯ ทำได้ เพราะนายกฯเป็นคนมุสลิมก็จริง แต่งานพุทธฯ นายกไปได้หมด เพราะลูกบ้านเขาลือกรามา...”



อปท. ทุกแห่งมีความต้องการปรับปรุงโบราณสถานทางด้านกายภาพ เพียงแต่ยังมีความกังวล  
 หลายๆ ด้านด้วยกัน โดยเฉพาะเรื่องกฎ ระเบียบ และการถ่ายโอนโบราณสถานสู่ท้องถิ่น ที่ตอนนี้แนว  
 ทางการปฏิบัติทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ตัวโบราณสถานที่กรมศิลปากรขึ้นทะเบียน อปท. จะไม่  
 เข้าไปเกี่ยวข้อง แต่รอบอาณาบริเวณ อปท. จะดูแลความสะอาดและรักษาให้สวยงามเป็นหลัก มีเพียง  
 เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ และ อบต. บ้านห้วยที่มีแผนงานและงบประมาณเข้ามาปรับปรุงในส่วนนี้ที่ชัดเจน  
 นอกจากนั้น เทศบาลตำบลเกลียงทอง เทศบาลตำบลบ้านโกชน์และ อบต. วังบาล ไม่ได้มีแผนงานและแผน  
 งบประมาณ แต่ก็มีการปรับปรุงภูมิทัศน์รอบบริเวณ โบราณสถานเท่านั้น ดังที่นายกเทศบาลบ้านโกชน์ได้  
 กล่าวเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ว่า

“... ยิ่งถ้าชาวบ้านต้องการซ่อมโบราณสถานนะ นายกฯ จัดการให้ได้เลย แต่ที่นี้มันอาจจะ  
 ดิดกฎ ระเบียบหรือเปล่า ถ้าคิด เราก็ทำไม่ได้...”

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโบราณสถานขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบลบ้านโกชน์เทศบาลตำบล  
 เกลียงทองอบต.วังบาลมีความเห็นที่จะพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องการท่องเที่ยว โดยนำแหล่งโบราณสถานมาเป็น  
 จุดเด่น รวมทั้ง อบต. บ้านห้วยที่ต้องการให้ชาวบ้านมีรายได้ แต่ อบต. บ้านห้วยมีปราชญ์ชาวบ้านที่มี  
 ความสนใจค้นคว้าประวัติศาสตร์ท้องถิ่น และทำเอกสาร แผนที่ ขึ้นมาด้วยตนเอง รวมทั้งการรวบรวม  
 บันทึกโบราณสถานเชื่อมโยงกับโบราณสถานเดิมที่อยู่ในท้องถิ่น และมีความสนใจจะพัฒนาองค์ความรู้  
 เหล่านี้ สอดคล้องกับความสนใจของข้าราชการการเมืองของ อบต. บ้านห้วยที่มีความสนใจด้าน  
 โบราณสถานและความศรัทธาส่วนตัว จึงมีแผนในการพัฒนาโบราณสถานอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์และการสำรวจโบราณสถานนี้ พบว่า ตัวโบราณสถานที่อยู่ในเขต  
 เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เทศบาลบ้านโกชน์ เทศบาลเกลียงลับ อบต. วังบาล และ อบต. บ้านห้วย มีความ  
 ทрудโทรมไปตามกาลเวลา ซึ่งแตกต่างจากอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพที่ได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิด ส่วน  
 รอบบริเวณโบราณสถานห้าแห่งที่กล่าวถึงทางกายภาพนั้นได้รับการดูแลให้เรียบร้อยงดงามตามสมควร เช่น  
 โบราณสถานในเขตเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์จะงดงามมาก มีเพียงบางช่วงเวลาของปีเท่านั้นที่หญ้ายาว หรือ  
 รดน้ำเข้าไปบ้าง ส่วนเทศบาลบ้านโกชน์และเทศบาลเกลียงทองที่มีโบราณสถานขนาดเล็กมีการดูแลร่วมกัน  
 ระหว่างเทศบาลและกรมการวัด โดยเฉพาะเทศบาลบ้านโกชน์มีคณะกรรมการวัดที่เข้มแข็งและเป็นผู้นำ

เดิม แกนนำชาวบ้านเหล่านี้ดูแลอาณาบริเวณรอบโบราณสถานเป็นอย่างดี ดังที่ท่านนายกเทศบาลบ้านโกชน์กล่าวไว้ว่า

“... ที่นี้ (วัดคงสมโกชน์) เขามีแกนนำแข็ง เราแทบจะไม่ต้องช่วยดูแลอะไรเลย อีกอย่างเรามีโบราณสถานไม่ได้ใหญ่โตอะไร กรรมการวัดเขาดูแลได้ ดูแลได้ดีมากด้วย... เพียงแต่เราไปแตะตัวโบราณสถานไม่ได้...”

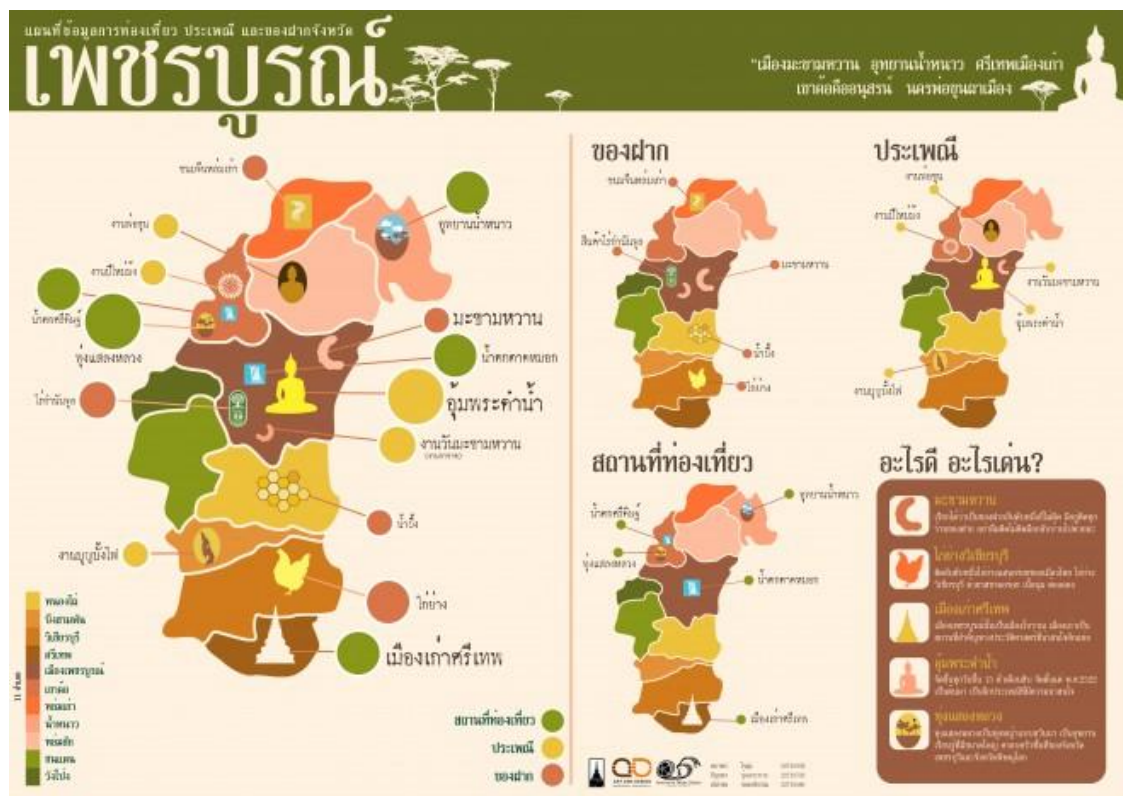


ภาพที่ 10 โบราณสถานในวัดคงสมโกชน์ เทศบาลบ้านโกชน์ อำเภอนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์

ส่วนเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์เป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาโบราณสถานท้องถิ่น โดยเชื่อมโยงโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากรเป็นส่วนหนึ่งเข้าไป ด้วยการเชื่อมโยงการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเข้าไปด้วย แม้กระนั้นเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ก็ได้เข้าไปบูรณะตัวโบราณสถานโดยตรง แต่มีการอนุรักษ์และประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ด้านโบราณสถานและประวัติศาสตร์อย่างต่อเนื่อง ทั้งการส่งเสริมการท่องเที่ยว การดูแลโดยการมีแผนปฏิบัติงาน แผนงบประมาณ การสร้างหน่วยงานเฉพาะที่ดูแลโบราณสถานในท้องถิ่น และหน่วยงานนี้จะร่วมรับผิดชอบดูแลโบราณสถานที่สังกัดกรมศิลปากร โดยผนวกเอาโบราณสถานเหล่านี้เป็นแหล่งเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์ระดับท้องถิ่น แล้วแผนงานและกิจกรรมเหล่านี้เองที่ทำให้ อปท. อื่นๆ ในจังหวัดเพชรบูรณ์ต้องการอนุรักษ์โบราณสถานมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นจากแผนที่



ท้องเที่ยวที่นำเสนออยู่ในห้วงวัฒนธรรมนครบาลเพชรบูรณ์ ที่ไม่เพียงนำเสนอโบราณสถานในเขตเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์เท่านั้น ยังนำเสนอโบราณสถานในเขต อปท. อื่นในจังหวัดเพชรบูรณ์อีกด้วย



ภาพที่ 11 แผนที่ท่องเที่ยวจังหวัดเพชรบูรณ์

#### 4.5 ด้านข้อจำกัดหรือปัญหาอุปสรรคในการดูแลโบราณสถาน

ส่วนสุดท้ายของบทนี้นำเสนอ “ข้อจำกัดหรือปัญหาอุปสรรคในการดูแลโบราณสถาน” ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหกแห่ง เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เทศบาลตำบลบ้านโคก เทศบาลตำบลเจดีย์ทอง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ และองค์การบริหารส่วนตำบลวังบาลความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักกล่าวถึง กฎ ระเบียบ ของท้องถิ่นเองที่เปิดหรือไม่เปิดให้สามารถใช้งบประมาณในการดูแลโบราณสถานเป็นปัญหาหลักๆ ในการดูแลโบราณสถาน เทศบาลตำบลเจดีย์ทองและ อบต. วังบาล เคยมีองค์กรชุมชนเสนอของบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการบูรณะโบราณสถาน ในรูปแบบการดูแลรอบบริเวณวัด

แต่กรอบของระเบียบไม่สามารถให้งบประมาณบริจาคให้กับวัดได้ จึงไม่สามารถทำได้ เรื่องกฎระเบียบนี้ขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำเป็นหลัก ดังที่ปลัดเทศบาลตำบลบ้านโกชนได้กล่าวว่า

“... ในความเป็นจริง ทุกคนทราบเรื่องการโอนย้ายโบราณสถานผู้ท้องถิ่นทั้งหมดนั้นแหละครับ แต่เราลองดูภาระงานของ เทศบาล อบต. คูสิครับ มันไม่สอดคล้องกัน ระเบียบบางอย่างก็ทำไม่ได้ ... หลายอย่างขัดกับระเบียบ ถ้าไม่ขัดก็ทำได้

... ตัวโบราณสถานที่วัดคงสม โภชน์ยังไม่มีมีการโอนย้ายให้เทศบาล ชาวบ้าน วัด และเทศบาล ดูแลแค่รอบบริเวณเท่านั้น... ผมว่าระเบียบยังอีกเยอะ...”

อาจกล่าวได้ว่าปัญหาหลักๆ ในการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น น่าจะเป็นด้านกฎ ระเบียบเป็นหลัก ซึ่งท้องถิ่นและหน่วยงานของกรมศิลปากรมีความเข้าใจและตีความกฎหมายไม่ตรงกัน ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ ขอใช้น้ำบริเวณคูเมืองของอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพ เป็นเรื่องที่มีการเจรจาต่อรองกันค่อนข้างยาวนาน เนื่องจากหัวหน้าอุทยานฯ ถือตามกฎหมาย ระเบียบของกรมศิลปากรว่า รอบอาณาบริเวณทุกอย่างจะต้องรักษาให้เหมือนเดิม และไม่มีการใช้ประโยชน์ใดๆ จากอุทยานฯ ได้

ส่วน อบต. มองว่าอุทยานฯ เป็นส่วนหนึ่งของชุมชน แล้วเมื่อประชาชนขาดแคลนน้ำ น่าจะมีการผันน้ำไปใช้ได้ ซึ่ง อบต. ก็ยินดีที่จะจัดสรรงบประมาณและกำลังคนสำหรับการขุดลอกคูคลองรอบคูเมือง รวมทั้งหากทำได้ก็ต้องการพัฒนาพื้นที่รอบบริเวณ ขณะนี้ตามความเข้าใจของ อบต. ศรีเทพคือรอบบริเวณอุทยานฯ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้

หากจะกล่าวถึงเรื่องการดูแลโบราณสถานขนาดใหญ่ระดับอุทยานประวัติศาสตร์ที่มีความสำคัญระดับประเทศที่ อบต.ศรีเทพจะต้องดูแลโบราณสถานเองทั้งด้านกายภาพ แผนการดำเนินงาน งบประมาณ



ภาพที่ 12 คูน้ำรอบเมืองศรีเทพ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์

และการจัดสรรกำลังคน บุคลากรที่มีความรู้ตรงกับโบราณสถานนั้นอุปท. มีความเห็นว่าเป็นไปได้ยาก ดังที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพกล่าวว่า

“... อุทยานฯ ต้องอาศัยคนมีความรู้ และจ้างคนทำงานจำนวนมาก ทั้งข้าราชการโดยตรง บุคลากรที่ให้ความรู้ คนที่ดูแลทางด้านกายภาพ ซ่อม บำรุง งบประมาณต่อปีอุทยานฯ ใช้เยอะมากนะ...”

...เราก็ไม่ได้ใช้อุทยานฯ และไม่ต้องดูแล มีสิ่งเดียวที่เราทำด้วยกันคืองานบวสรวง นอกเหนือจากนั้น เราก็ประสานงานตามปกติ เช่น มีคนขอมาดูงาน อบต.ศรีเทพก็ยินดี ประสานให้...”

ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณเทศบาลตำบลเจดีย์ทอง เทศบาลตำบลบ้านโกชน์ อบต. วังบาล และ อบต. ศรีเทพ ไม่ได้จัดสรรงบประมาณโดยตรงสำหรับการดูแลโบราณสถาน แต่มีการสนับสนุนอุปกรณ์และ

กำลังคนให้ดูแลอาณาบริเวณตามวาระโอกาส และกล่าวเพิ่มเติมว่าหากต้องดูแลโบราณสถานเองทั้งหมดก็ต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น เทศบาลตำบลบ้านโกชนียันได้รับเรื่องการก่อสร้างปรับปรุงตัวโบราณสถาน ดังที่นายกเทศบาลตำบลบ้านโกชนียันได้กล่าวว่า

“...หากชาวบ้านต้องการให้ซ่อม นายกฯ ก็ซ่อมให้ได้ ขึ้นอยู่กับความต้องการของชาวบ้าน และต้องไม่ผิดกฎ ระเบียบของท้องถิ่น...”

ซึ่งสอดคล้องกับนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองทองได้กล่าวเช่นกันว่า

“...ถ้ามีงบประมาณก็ซ่อมได้นะ แต่จะมีหรือเปล่ายกตัวอย่างต้นงบประมาณปี 2558 รัฐบาลยังโอนงบประมาณมาแค่ 25 เปอร์เซ็นต์ เทศบาลทำอะไรตามแผนงานและงบประมาณที่วางไว้แทบไม่ได้เลย...”



ภาพที่ 13 พื้นโบราณสถานวัดชอกชาย เทศบาลเมืองทอง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์



ส่วน อบต.บ้านห้วยเพิ่งจะมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลโบราณสถานเพิ่มเติม แต่ก็ยังไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้ตามจำนวนที่ต้องการ เนื่องจากการเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กยังไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้มาก ทั้งที่ในความเป็นจริงทั้ง อบต.บ้านห้วย ชาวบ้าน และวัด ต้องการงบประมาณในการค้นคว้า การขุดค้น และเก็บความรู้ทางด้านประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ดังที่ปราชญ์ท้องถิ่นกล่าวว่า

“... จริงๆ แล้ว ในบ้านห้วยเป็นพื้นที่เก่าแก่ดั้งเดิม มีประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยพ่อขุนผาเมือง และอาจจะก่อนหน้านั้น บ้านเรามีทั้งโบราณสถาน โบราณวัตถุเยอะแยะมากมาย แต่เราเก็บไว้ไม่หมด ... อยากทำหลายอย่าง อยากพาคนเก่ามาคุยกัน ให้นายกฯ ทำโปสเตอร์... แต่อีกใจก็กลัวนะ กลัวคนตามไปขุด...”

ซึ่งปราชญ์ท้องถิ่นท่านนี้เก็บข้อมูลทางประวัติศาสตร์และมีการสร้างองค์ความรู้เป็นรูปแบบของงานวิจัย หากแต่ อปท. ไม่มีศักยภาพทางด้านงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะอาศัยให้ชาวบ้าน วัด และปราชญ์ ได้รื้อฟื้นประวัติศาสตร์ท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่งการดูแลรักษาโบราณสถานจากองค์กรท้องถิ่นเอง



ภาพที่ 14 บริเวณโบราณสถานวัดโพนชัย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย  
อำเภอห่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์

องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาลเพ็งเดิมมีโบราณสถานคือพระธาตุตาเถร (บ้างเรียกพระธาตุปู่เถร) และโบสถ์เก่าวัดโพธิ์ แล้วในปี 2557 เพ็งจะมีการขึ้นทะเบียนภาพจิตรกรรมฝาผนังในวัดศรีมงคลเพิ่มขึ้นมา ดังประวัติและภาพในเนื้อหาส่วนแรกของบทนี้ อบต. วังบาล จึงให้ความสำคัญกับเรื่องความรู้ในการอนุรักษ์โบราณสถานที่จำเป็นจะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญจากกรมศิลปากรมาช่วยเหลือ ดังที่ หัวหน้างานฝ่ายการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กล่าวไว้ว่า

“... เราเองก็ไม่มีความรู้ อย่างจิตรกรรมฝาผนังต้องเก็บอย่างไร ... ยิ่งที่โบสถ์นี้ เขาไม่ให้ผู้หญิงเข้า ยังมีข้อจำกัดอยู่แล้ว เจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรก็เข้าทำเก็บภาพ ช่อม และอนุรักษ์ แต่ต้องปิดเก็บไว้... งานนี้เรายังรู้ว่า หลายอย่างเราทำเองไม่ได้...”

ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนความคิดเห็นว่าหน่วยงานท้องถิ่นที่มีได้มีหน่วยงานเฉพาะก็จะไม่มีองค์ความรู้ในการอนุรักษ์ และอาจจะลดคุณค่าในการรักษาโบราณสถานหากทำการอนุรักษ์ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ



ภาพที่ 15 ภาพจิตรกรรมฝาผนังที่เจ้าหน้าที่กรมศิลปากรกำลังทำการอนุรักษ์ วัดศรีมงคล องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล อำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์

ขณะที่เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีการจัดสรรงบประมาณค่อนข้างมากจาก อปท. เอง ในแต่ละปีแม้มีการจัดสรรไว้แล้วแต่ก็ยังคงใช้งบประมาณไม่เพียงพอ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการวางแผนในการบริหารจัดการด้านการดูแลโบราณสถาน เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ไม่ได้แยกงบประมาณการบริหารจัดการโบราณสถานท้องถิ่นกับโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากรแล้วออกจากกันอย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณนี้จะหนักที่การสร้างหอวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อเก็บหลักฐานทางโบราณคดี ให้ความรู้ด้านประวัติศาสตร์ท้องถิ่น มากกว่าการดูแลรักษาโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากรแล้ว ซึ่งมีจำนวนมากเช่นเดียวกัน ดังที่ท่านปลัดเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ได้กล่าวว่า

“... ถึงเราจะจัดสรรงบประมาณปีละเกือบๆ สิบล้านก็ไม่พอ เพราะเราทั้งจ้างคน ซึ่งมีอยู่หลายคน ค่าดูแลบำรุงรักษาสถานที่ ค่าบำรุงรักษารถรางที่วิ่งดูแลนักท่องเที่ยว... ท่านนายกฯ และท่านอื่นๆ ก็ไม่ต้องการให้เก็บค่าเข้าชมโบราณสถาน ค่าใช้จ่ายเหล่านี้เทศบาลใช้งบประมาณนี้หมด...”



ภาพที่ 16 วัดไตรภูมิ โบราณสถานเขตเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์

เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ได้ของงบประมาณเพิ่มเติมจากหน่วยงานอื่นคือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแห่งประเทศไทย (ททท.) เพื่อสนับสนุนการสร้างหอวัฒนธรรมและสนับสนุนการดูแลโบราณสถานในระดับท้องถิ่น ซึ่งเน้นเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ที่ผนวกเอาประวัติศาสตร์และโบราณสถานระดับท้องถิ่นให้ประชาชนทั่วไปได้เรียนรู้ด้วย เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์น่าจะเป็น อปท. แห่งเดียวที่ไม่กังวลเรื่องความรู้ในการจัดการโบราณสถาน ดังที่นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์กล่าวว่า

“... ที่ผ่านมามันไม่มีปัญหาเรื่องความรู้หรอก เพราะหากต้องการคนของกรมศิลปากรจริงๆ เราต้องใช้เวลาเนิ่นนานมาก แต่เรามีปราชญ์ท้องถิ่นหลายคน เช่น ดร.วิศิษฐ์ ท่านสนใจเรื่องการรักษาโบราณสถานอยู่แล้ว... เพียงแต่เราต้องดูแลให้ได้...”

เช่นเดียวกับท่านปลัดเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ได้กล่าวว่า

“... พี่กังวลอย่างเดียวว่า งบประมาณเทศบาลเราใช้กับเรื่องนี้มาก หากมีการเก็บค่าเข้าชมสำหรับประชาชนสักนิด เราจะนำมาบริหารจัดการได้ดีกว่านี้ แต่เราไม่มีปัญหาเรื่องการดูแล การขาดคนมีความรู้เลย เพราะปัจจุบัน ดร.วิศิษฐ์ ท่านก็ช่วยดูแลเรื่องนี้อยู่...”

อาจกล่าวได้ว่าปัญหาหลักๆ ในการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น น่าจะเป็นด้านกฎ ระเบียบเป็นหลัก และประการที่สองคือ เรื่องการขาดบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทางสำหรับการดูแลโบราณสถานโดยเฉพาะ ซึ่งก็ยังคงอาศัยบุคลากรจากกรมศิลปากร อปท. เพียงแห่งเดียวที่มีคนมีความรู้คือเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ หากก็ยังอาศัยงบประมาณจำนวนมาก และต้องการผู้ที่มีความรู้เฉพาะทาง



## บทที่ 5

### ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลโบราณสถาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ทั้งหกแห่งที่มีโบราณสถานอยู่ภายใต้กรมศิลปากร ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลโบราณสถานในบทที่ผ่านมา โดยในบทนี้ผู้บริหารและพนักงานของท้องถิ่นได้ประเมินศักยภาพและความพร้อมในการดูแลโบราณสถานด้านต่างๆ ไว้สี่ด้านด้วยกัน คือ (1) ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนดูแลรักษาโบราณสถาน (2) ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์ (3) ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้และทักษะของบุคลากรและ (4) ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงินและงบประมาณ ทั้งสี่ด้านจะสะท้อนมุมมองการประเมินความพร้อมของตนเองในการดูแลโบราณสถานในบทนี้

#### 5.1 ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนดูแลรักษาโบราณสถาน

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนดูแลรักษาโบราณสถาน ทั้งหกแห่งได้กล่าวถึงการวางแผนดูแลโบราณสถาน จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นห้าจากหกแห่งได้แสดงความเห็นว่ามีความพร้อมด้านการวางแผนมากทั้งห้าแห่งอย่างเทศบาลตำบลบ้านโคกชนประเมินว่าตนมีความพร้อมด้านการวางแผนเนื่องจากมีความพร้อมด้านการก่อสร้าง และหากกฎ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถวางแผนเพื่อดูแลโบราณสถานได้เลย เช่นเดียวกับ อบต. วังบาลที่ประเมินว่าตนมีความพร้อมในการวางแผนดูแลโบราณสถาน แต่ยังไม่สามารถทำได้ เพราะติดระเบียบ ข้อบังคับของกรมศิลปากรที่ไม่ให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้าไปจัดการกับตัวโบราณสถาน

ประเด็นเรื่องการดูแลโบราณสถานด้านการวางแผน อบต. ศรีเทพ ประเมินตนเองว่ามีความพร้อมมาก แต่ไม่สามารถดูแลอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพที่มีเนื้อที่ 2,900 ไร่ และแหล่งโบราณสถานใหม่ที่กรมศิลปากรกำลังขุดค้นอยู่นั้น เนื่องจากว่าที่ผ่านมากรมศิลปากรมีความชัดเจนในการดูแลที่ว่าไม่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องทั้งตัวโบราณสถาน บริเวณโดยรอบ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรของโบราณสถาน ในขณะเดียวกันก็ยังคงมีส่วนที่เกี่ยวข้องกันระหว่างกรมศิลปฯ และ อบต.ศรีเทพ คือ การทำพิธีบวงสรวงเจ้าพ่อศรีเทพ ซึ่งเป็นงานสืบต่อประเพณีที่เป็นงานระดับชาติที่ อบต. ศรีเทพและ

กรมศิลปากรส่วนอุทยานฯ ต้องวางแผนการทำงานร่วมกัน หากในส่วนการดูแลโดยตรง อบต. ศรีเทพไม่เคยเข้าไปมีส่วนในการวางแผนดูแลโบราณสถาน

ตารางที่ 7 แสดงความคิดเห็นด้านศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนดูแลรักษาโบราณสถาน

|                               | มาก | ปานกลาง | น้อย |
|-------------------------------|-----|---------|------|
| เทศบาลตำบลเจดีย์ทอง           |     |         | ✓    |
| เทศบาลตำบลบ้านโกขน            | ✓   |         |      |
| เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์          | ✓   |         |      |
| องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย | ✓   |         |      |
| องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล   | ✓   |         |      |
| องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ   | ✓   |         |      |

เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีการวางแผนด้านการดูแลโบราณสถานมาหลายปีแล้วและยังคงดูแลอย่างต่อเนื่อง ทั้งทางด้านงบประมาณ แผนการบริหารจัดการ การจัดสรรกำลังคนและอื่นๆ มีความพร้อมด้านการวางแผนมาก เช่นเดียวกับ อบต.บ้านหวาย ที่เริ่มวางแผนการดูแลโบราณสถานอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จากการมีแผนงบประมาณการซ่อมบำรุงรอบโบราณสถาน อบต.บ้านหวาย มีการให้ความรู้กับประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับโบราณสถานระยะหนึ่งคือประมาณสี่ปีมาแล้ว ขณะที่เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีการสร้างระบบการทำงาน แผนงานที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถานมาเป็นระยะเวลากว่าห้าปี

อีกแห่งหนึ่งคือตำบลเจดีย์ทองประเมินตนเองว่ามีศักยภาพด้านการวางแผนน้อย เนื่องจากมีแหล่งโบราณสถานของกรมศิลปากรเพียงแห่งเดียวและมีขนาดเล็ก ขณะเดียวกันก็ทำให้ประชาชนและคณะกรรมการวัดต้องใส่ใจและทำนุบำรุงอาณาบริเวณวัดอย่างมาก อบต. เจดีย์ทองยังไม่มีความพร้อมด้านงบประมาณทั้งงบประมาณที่มาจากส่วนกลางและงบประมาณที่จัดเก็บเอง อีกทั้งการมีโบราณสถานขนาดเล็กและไม่ได้เป็นจุดสนใจ ยังไม่ก่อให้เกิดรายได้จากชาวบ้าน มีเพียงความศรัทธาที่ชาวบ้านมีต่อวัดและโบราณสถานนั้นที่ทำให้ประชาชนและชุมชนดูแลโบราณสถานกันเองอย่างต่อเนื่อง อบต. เจดีย์ทองจึงมองตนเองว่ามีความพร้อมน้อยมากสำหรับการวางแผนการดูแลรักษาโบราณสถานของตนเอง



ภาพที่ 17 โบราณสถาน ณ วัดชอกชาย ตำบลเลี้ยวทอง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์

## 5.2 ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์

ศักยภาพความพร้อมด้านเครื่องจักรอุปกรณ์ในการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประเมินตนเองด้านนี้แตกต่างกันออกไป เทศบาลตำบลบ้านโคก เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ และ อบต. วังบาลมองว่ามีศักยภาพและความพร้อมด้านจักรและอุปกรณ์มาก ตามที่แสดงในตาราง

ตารางที่ 8 แสดงความคิดเห็นด้านศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์

| ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์ | มาก | ปานกลาง | น้อย |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|---------|------|
| เทศบาลตำบลเจดีย์ทอง                                                       |     | ✓       |      |
| เทศบาลตำบลบ้านโกชน์                                                       | ✓   |         |      |
| เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์                                                      | ✓   |         |      |
| องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย                                             |     |         | ✓    |
| องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล                                               | ✓   |         |      |
| องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ                                               |     |         | ✓    |

โดยที่ เทศบาลตำบลบ้านโกชน์ และ อบต. วังบาลมีทั้งเครื่องมือการดูแลรอบโบราณสถาน รถน้ำ และอุปกรณ์อื่นๆ สำหรับการดูแลโบราณสถาน แต่ไม่ได้กินความถึงเครื่องจักรและอุปกรณ์ในการขุดค้น การซ่อมบำรุงตัวโบราณสถาน ทั้งสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากความพร้อมของเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์

เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีความพร้อมด้านเครื่องจักรอุปกรณ์การดูแลโบราณสถานทั้งโบราณสถานที่ขึ้นกับกรมศิลปากร คืออุปกรณ์การดูแลบริเวณโดยรอบ คือ รถน้ำ อุปกรณ์การดูแลความสะอาด กำลังคน งบประมาณในการดูแลโบราณสถาน และมีการติดต่อประสานงานกับกรมศิลปากรในการทำนุบำรุงอื่นๆ เช่น การซ่อมแซมโบราณสถานที่มีการประสานงานจากหน่วยงานท้องถิ่นและกรมศิลปากร



ภาพที่ 18 ภาพป้อมประตูลุมพล เขตเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์  
ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์ โบราณสถานที่ขึ้นกับกรมศิลปากร

ดังที่เห็นในภาพเป็นป้อมประตูลุมพลที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากร แม้เป็นป้อมขนาดเล็กก็ได้รับการดูแลรอบๆ โบราณสถานโดยเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ แล้วนำมาสู่การบูรณะกำแพงเมืองด้านหลังที่เทศบาลฯ เคยจัดสรรงบประมาณในการซ่อมแซมให้กับกรมศิลปากร ในส่วนอุปกรณ์ต่างๆ สำหรับการดูแลรอบโบราณสถาน อุปกรณ์เครื่องมือ และเครื่องจักรในการส่งเสริมความรู้ที่สัมพันธ์กับการท่องเที่ยว เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีความพร้อมอยู่ในระดับมาก

เทศบาลตำบลเล็งเห็นถึงความพร้อมด้านเครื่องจักร อุปกรณ์ในการดูแลโบราณสถานของตน อยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากมองว่า ท้องถิ่นฯ ยังขาดศักยภาพด้านอุปกรณ์ที่ดูแลตัวโบราณสถานจริงๆ ทำได้เพียงดูแลรอบนอก ซึ่งประชาชนและคณะกรรมการวัดก็ดูแลได้ดีมากอยู่แล้ว อีกทั้งโบราณสถานขนาดเล็กก็ไม่ได้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดรายได้ของท้องถิ่น อาศัยความศรัทธาที่ชาวบ้านมี อีกทั้งหลายปีมานี้กรมศิลปฯ ไม่ได้เข้ามาดูแล มีเพียงหน่วยงานวัฒนธรรมอำเภอหนองไผ่ที่เข้ามาดูแลร่วมกับเทศบาลตำบลเล็งเห็นทอง

ในส่วนของการจัดการบริหารส่วนตำบลบ้านห้วยประเมินศักยภาพและความพร้อมด้านเครื่องจักร อุปกรณ์ของตนว่ามีน้อย เนื่องจากว่า อบต.บ้านห้วย มองว่าเพิ่งจะเริ่มดำเนินการดูแลโบราณสถานอย่าง

จริงจัง อีกทั้งเป็น อบต. ขนาดเล็ก งบประมาณที่จะจัดสรรด้านอุปกรณ์ เครื่องจักรในการทำนุบำรุง โบราณสถานจึงมีน้อย และยังคงต้องอาศัยชาวบ้านและพระในวัดเข้ามาช่วยดูแลมากกว่า ที่ผ่านมา อบต. บ้านห้วยไค้กำลังจากชาวบ้าน รักเรียน และพระในวัดที่ให้ความสนใจดูแลโบราณสถานเข้ามาช่วยดูแล

ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพประเมินศักยภาพและความพร้อมด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์ ในการดูแลโบราณสถานของตนว่าน้อยเช่นกัน เนื่องจากไม่เคยต้องดูแลหรือเข้าไปดูแลแม้เพียงบริเวณรอบ โบราณสถานนั้นเลย แม้ว่าอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพเป็นโบราณสถานแห่งชาติ อบต.ศรีเทพก็ยังมีหน้าที่ และความรับผิดชอบต่ออุทยานประวัติศาสตร์น้อย คือไม่ต้องไปยุ่งเกี่ยวกับการดูแล โบราณสถานเลย

### 5.3 ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้และทักษะของบุคลากร

ศักยภาพและความพร้อมด้านความรู้และทักษะของบุคลากร มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง แห่งเดียวที่ประเมินว่ามีศักยภาพด้านนี้มากแห่งเดียวคือเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ ผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมองว่าเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีทรัพยากรบุคคลที่เป็นทั้งที่ปรึกษาที่เป็นอาสาสมัคร บุคลากร

ตารางที่ 9 แสดงความคิดเห็นด้านศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้และ ทักษะของบุคลากร

| ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้าน<br>ความรู้และทักษะของบุคลากร | มาก | ปานกลาง | น้อย |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|---------|------|
| เทศบาลตำบลเจดีย์ทอง                                                               |     |         | ✓    |
| เทศบาลตำบลบ้านโคก                                                                 |     | ✓       |      |
| เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์                                                              | ✓   |         |      |
| องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย                                                     |     |         | ✓    |
| องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล                                                       |     | ✓       |      |
| องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ                                                       |     |         | ✓    |

ที่เทศบาลจ้างด้วยงบประมาณ บุคลากรเหล่านี้ผ่านการอบรมความรู้และทักษะในการดูแลโบราณสถานจาก ผู้เชี่ยวชาญ โดยมีการส่งบุคลากรไปเข้าอบรมเป็นระยะ อีกทั้งยังจัดสรรอบรมบุคลากรเป็นระยะๆ ตามความ เหมาะสมของงาน ซึ่งไม่ได้รวมถึงการดูแลตัวโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากร แต่เน้นการดูแล และให้ความรู้กับประชาชนในส่วน โบราณสถานและโบราณวัตถุที่สังกัดเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ ในแง่นี้ การมีทักษะบุคลากรของเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์จึงใช้ทั้งผู้มีความรู้และทักษะในแต่ละโบราณสถานแตกต่างกันออกไป

บุคลากรของเทศบาลเองก็ใช้บุคลากรภายใต้เทศบาล วัฒนธรรมจังหวัดที่มีนักวิชาการด้านโบราณสถาน และสถาบันการศึกษาของท้องถิ่น ส่วนโบราณสถานที่ยังคงกรมศิลปากรต้องอาศัยบุคลากรภายนอกเข้ามาช่วยเหลือ ดังที่ผ่านมาได้มีการขอให้คนของกรมศิลปากรมาช่วยซ่อมแซมโบราณสถาน โดยใช้งบประมาณของเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ แต่ใช้ผู้เชี่ยวชาญที่มาจากกรมศิลปากร การดูแลโบราณสถานทางด้านกายภาพยังคงมีความถักถักด้านองค์ความรู้และทักษะของบุคลากรอยู่ กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากแล้ว

ผู้บริหารเทศบาลตำบลบ้านโกชน์และ อบต. วังบาลประเมินว่ามีศักยภาพและความพร้อมด้านทักษะและความรู้ปานกลาง เนื่องจากว่าเทศบาลตำบลบ้านโกชน์มีโบราณสถานที่ยื่นกับกรมศิลปากรจำนวนไม่มากนักและยังมีประชาชนและองค์กรชุมชนคือกรรมการวัดที่มีความสนใจ มีความเก่าแก่ที่มีการสืบทอดตำนานของโบราณสถาน แต่เมื่อถามถึงการดูแลในเชิงกายภาพจริงๆ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่ายังไม่เพียงพอ จึงประเมินว่าเทศบาลตำบลบ้านโกชน์มีความรู้และทักษะปานกลางในส่วน อบต. วังบาลก็เช่นกัน ผู้บริหารยังมองว่าท้องถิ่นยังมีปราชญ์ชาวบ้าน ผู้รู้ที่เป็นประชาชนทั่วไปที่ดูแลรอบๆ บริเวณโบราณสถาน แต่ความรู้ทางด้านวิชาการนั้นบุคลากรของเทศบาลตำบลบ้านโกชน์และ อบต. วังบาลยังไม่มีบุคลากรที่มีศักยภาพและความรู้ที่พร้อมดูแลโบราณสถาน

เทศบาลตำบลเจดีย์ทองและ อบต. ศรีเทพมีศักยภาพและความพร้อมด้านความรู้และทักษะของบุคลากรน้อย เนื่องจากว่าเทศบาลตำบลเจดีย์ทองและ อบต. ศรีเทพไม่เคยต้องดูแลโบราณสถานในพื้นที่มาก่อน โดยเฉพาะ อบต. ศรีเทพไม่เคยต้องดูแลสภาพแวดล้อมทางกายภาพของอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพเลย ขณะเดียวกันเทศบาลตำบลเจดีย์ทองก็มีโบราณสถานขนาดเล็กมาก การดูแลบริเวณโดยรอบที่ไม่ใช่ตัวโบราณสถานมีเพียงแค่การถอนหญ้าและความร่มรื่น ซึ่งก็อยู่ภายใต้การดูแลของวัดและชาวบ้านอยู่แล้ว ฉะนั้นสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จึงไม่เคยต้องใช้บุคลากรที่มีทักษะความรู้มาก่อน นำมาซึ่งการไม่ได้สร้างบุคลากรที่มีความรู้และทักษะด้านการดูแลโบราณสถาน

#### 5.4 ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงินและงบประมาณ

ศักยภาพและความพร้อมทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของทั้งหกแห่ง ไม่มีที่ใดเลยที่ประเมินว่ามีความพร้อมมาก มาจากหลายเหตุผลด้วยกัน ด้วยหลักแล้วทุกที่ยังคงมีงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการดูแลโบราณสถาน โดยเฉพาะองค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กก็จะยังมีงบประมาณในการดูแลโบราณสถานทางกายภาพน้อย ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณในการดูแลประชาชนที่จะต้องมาก่อนเป็นสิ่งแรก ทำให้การ

ตารางที่ 10 แสดงความคิดเห็นด้านศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงินและงบประมาณ

| ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงินและงบประมาณ | มาก | ปานกลาง | น้อย |
|------------------------------------------------------------------------|-----|---------|------|
| เทศบาลตำบลเจียงทอง                                                     |     |         | ✓    |
| เทศบาลตำบลบ้านโกชน์                                                    |     | ✓       |      |
| เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์                                                   |     | ✓       |      |
| องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วย                                          |     |         | ✓    |
| องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล                                            |     |         | ✓    |
| องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ                                            |     |         | ✓    |

ดูแลโบราณสถานจะต้องเป็นเรื่องที่มาหลังงบประมาณด้านการพัฒนาให้กับประชาชน เมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่จัดการเรื่องงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรมคือ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ แม้กระนั้นเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ก็ยังประเมินว่าการจัดสรรงบประมาณอยู่ในระดับปานกลาง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นยังคงมีงบประมาณไม่เพียงพอ ไม่ใช่เรื่องของตัวเงินงบประมาณแต่เป็นลักษณะของการใช้งบประมาณที่มีงบประมาณปกติด้านการพัฒนา ซึ่งเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่นมานานแล้ว ดังที่ท่านปลัดเทศบาลได้กล่าวไว้ว่า

“...แต่ละปีเราจัดสรรงบประมาณในการดูแลโบราณสถานมาก แต่ก็ยังไม่เพียงพอ เพราะค่าซ่อมรถที่พาประชาชนไปเยี่ยมชมโบราณสถาน ค่าจ้างบุคลากร 5 คน และยังการจัดพื้นที่ การจัดสถานที่ อีกทั้งท่านกษฯ ก็มีนโยบายไม่เก็บค่าเยี่ยมชมอีก... เราจึงมีงบประมาณค่อนข้างจำกัดจากตรงนี้...”

เมื่อกล่าวถึงศักยภาพและความพร้อมด้านงบประมาณ ความพร้อมในการจัดสรรงบประมาณทั้งตัวเงินและระบบการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์จึงน่าจะมีศักยภาพสูงสุด แต่ที่ผู้บริหารมองว่ามีความพร้อมปานกลางอยู่ที่ปริมาณของงบประมาณของเทศบาลเองยังไม่สามารถตอบสนองโครงการด้านการดูแลโบราณสถานได้ทั้งหมด ยังคงต้องพึ่งพิงงบประมาณจากหน่วยงานราชการอื่นๆ เช่น กระทรวงการ



ท่องเที่ยวๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มองถึงศักยภาพของตนเอง ยังคงมองว่าเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีศักยภาพและความพร้อมด้านงบประมาณในระดับปานกลาง

ส่วนเทศบาลตำบลบ้านโกชนั่มองถึงศักยภาพและความพร้อมด้านงบประมาณของตนเองอยู่ในระดับปานกลางนั้น มีเหตุผลที่แตกต่างกับเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ตรงที่ เทศบาลตำบลบ้านโกชนั่มองงบประมาณเพียงพอที่จะดูแลโบราณสถาน แต่ยังกังวลเรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และองค์ความรู้ที่จะจัดการดูแลตัวโบราณสถานที่มีอยู่ในท้องถิ่น อีกทั้งที่ผ่านมามีการดูแลโบราณสถานในเขตเทศบาลตำบลบ้านโกชนั่มองในวัดนี้มีคณะกรรมการวัดและชาวบ้านดูแลอย่างเข้มแข็งมาโดยตลอด แม้จะมีคณะกรรมการบางคนเคยของบประมาณในการดูแลโบราณสถาน แต่เมื่อมาพิจารณาตามกรอบของการใช้งบประมาณแล้วไม่สามารถอนุมัติได้ ทำให้การใช้งบประมาณในการดูแลโบราณสถานยังไม่เคยเป็นจริง ดังที่นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านโกชนั่มองได้กล่าวว่า

“...สำหรับผมมีความพร้อมที่จะดูแลโบราณสถาน เรื่องงานก่อสร้างไม่ต้องห่วง งานก่อสร้างที่นี้นายกฯเป็นคนดูแลทั้งหมด... ขอเพียงกฎ ระเบียบเปิดให้ นายกฯ ยินดี...”

ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกสี่แห่งคือ เทศบาลตำบลเจดีย์ทอง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ ได้ให้ความเห็นด้านศักยภาพและความพร้อมด้านงบประมาณน้อย ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเหตุผลที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ เทศบาลตำบลเจดีย์ทองมองว่าตนเองมีงบประมาณในการบริหารจัดการน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปีงบประมาณ 2558 นี้ ได้งบประมาณจากส่วนกลางมาไม่ถึงครึ่งจากที่ขอไป

ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเจดีย์ทองลดลง ทำให้กระทบการบริหารจัดการทุกภาคส่วน หากเทศบาลเจดีย์ทองกำลังดูแลโบราณสถานทางกายภาพเองทั้งหมด อาจจะกระทบกับการดูแลโบราณสถาน แต่ปัจจุบันการดูแลรอบโบราณสถานมีรูปแบบคณะกรรมการวัดและประชาชนที่มีความเข้มแข็งอยู่แล้วในแต่ละหมู่ อีกทั้งมีผู้นำชุมชนเดิมที่มาช่วยเป็นเรี่ยวแรงสำคัญ ทำให้การดูแลโบราณสถานทางด้านกายภาพของเทศบาลตำบลเจดีย์ทองยังคงอยู่ในมือภาพประชาชน



ภาพที่ 19 พระธาตุเจดีย์วัดโพนชัย วัดโพนชัย ตำบลบ้านห้วย อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์

เขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วยขึ้นทะเบียนกรมศิลปากร

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านห้วยได้ให้ความสนใจด้านศักยภาพและความพร้อมด้านงบประมาณของตนเองไว้น้อย ด้วยสาเหตุของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีไม่มากนัก ทำให้งบประมาณด้านการดูแลโบราณสถานมีน้อย แม้ว่าผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับเรื่องโบราณสถานค่อนข้างมากก็ตาม ปีที่ผ่านมาได้มีการวางแผนจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาดูแลโบราณสถานทางกายภาพ หากนับเป็นตัวเงินถือว่าไม่มากนัก แต่หากมองที่เจตนาในการเริ่มดูแลปรับปรุง และแนวทางการดำเนินงานที่ผ่านมาของ อบต.บ้านห้วยต้องถือว่า ผู้บริหารมีความตั้งใจในการดูแลโบราณสถานมาก ดังที่ปราชญ์ชาวบ้าน ป้าสุริย์รัตน์กล่าวว่า

“...งานดูแลโบราณสถาน สำคัญ ขุดค้นนะ มันเป็นงานของคนที่ว่างแล้ว และต้องไม่เดือดร้อนเรื่องการเงินด้วย... หรือเหลือกินเหลือใช้นั้นแหละ...”

และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของ อบต.บ้านห้วย ก็ได้กล่าวซ้ำในประเด็นเดียวกันว่า การที่ท่านนายก อบต.บ้านห้วยจัดสรรงบประมาณมาดูแลโบราณสถานเท่านี้ก็ถือว่ามากแล้ว ที่เหลืออาจจะต้องอาศัยงบประมาณภายนอก เพราะ อบต.บ้านห้วยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก รายได้ไม่มากนัก เจ้าหน้าที่ก็มีงานรับผิดชอบหลายอย่าง

องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาลมีโบราณสถานที่สำคัญคือนำเสนอภาพจิตรกรรมฝาผนังในบทก่อน ที่ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากรที่ผ่านมา อบต.วังบาลไม่เคยมีงบประมาณในการดูแลโบราณสถานโดยตรงมาก่อน ที่ผ่านมามีเพียงงบประมาณที่ช่วยเหลือรอบๆ บริเวณวัดและโบราณสถาน การส่งคนไปช่วยดูแล และการช่วยชาวบ้านในการทำพิธีบวงสรวงต่างๆ ที่ทำในบริเวณวัดและโบราณสถาน เนื่องจากโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากรมีเพียงแห่งเดียว คือ จิตรกรรมฝาผนังดังกล่าว และกรมศิลปากรอยู่ในระหว่างการดำเนินการเก็บภาพ ซ่อมแซม อีกทั้งจิตรกรรมฝาผนังนี้อยู่ที่โบสถ์เก่าของวัดที่มีข้อห้ามไม่ให้ผู้หญิงเข้าได้ ก็เป็นการอนุรักษ์โบราณสถานและสร้างแรงดึงดูดใจให้กับประชาชนทั่วไป

เมื่อกรมศิลปากรเข้ามาจัดการอยู่ตอนนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวได้ มีเพียงวัดและประชาชนที่ดูแล อย่างไรก็ตามผู้บริหาร อบต.วังบาลเริ่มเห็นความสำคัญในการดูแลโบราณสถานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเขตพื้นที่ อบต.วังบาลเป็นแหล่งท่องเที่ยวภูทับเบิกและมีประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์อยู่จำนวนหนึ่ง การพัฒนาโบราณสถานให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวจึงเป็นแนวทางหนึ่งในอนาคต เพื่อเป็นรายได้ให้กับประชากรชาติพันธุ์ ในประเด็นนี้จะส่งผลต่อการมีงบประมาณเพิ่มขึ้นในการดูแลโบราณสถานได้ ที่ผ่านมารวมทั้งปีงบประมาณนี้แทบจะไม่มียกงบประมาณที่ดูแลโบราณสถานเลย มีเพียงงบช่วยงานบวงสรวงและดูแลรอบบริเวณเล็กน้อยเท่านั้น

ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพที่มีอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพเนื้อที่ถึง 2,900 ไร่ อยู่ในเขต อบต. ศรีเทพทั้งหมด อบต.ศรีเทพประเมินตนเองว่ามีศักยภาพและความพร้อมด้านงบประมาณน้อย เนื่องจากที่ผ่านมารวมศิลปากรดูแลทุกอย่างเองทั้งหมด คือ การดูแลบริเวณโดยรอบ การดูแลโบราณสถาน การจัดการพื้นที่ การจ้างบุคลากร การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ และอื่นๆ อบต.ศรีเทพจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลเรื่องงานบวงสรวงเจ้าพ่อศรีเทพ ซึ่งเป็นงานประจำปีระดับชาติที่มีผู้คนหลั่งไหลมาจำนวนมาก และเป็นประจำทุกปี

อบต. ศรีเทพต้องการมีส่วนร่วมในการดูแลโบราณสถาน และแบ่งปันทรัพยากรบางส่วนจากโบราณสถานเพื่อมาพัฒนาให้ชาวบ้าน ซึ่งหากอุทยานฯ ก็สามารถที่จะตั้งงบประมาณได้ ในแง่นี้จะ

เห็นได้ว่า อบต.ศรีเทพมีความพร้อมเรื่องงบประมาณในการดูแลโบราณสถาน แต่ที่ผ่านมาและปัจจุบันกรมศิลปากรในนามของอุทยานประวัติศาสตร์ศรีเทพไม่อนุญาตให้ อบต.ศรีเทพเข้ามาดูแลแม้แต่บริเวณโดยรอบโบราณสถาน ทำให้ อบต. ศรีเทพไม่เคยต้องจัดงบประมาณเพื่อดูแลโบราณสถาน ผู้บริหาร อบต. ศรีเทพจึงประเมินความพร้อมด้านงบประมาณด้านการดูแลโบราณสถานน้อยดังแสดงในตารางด้านบน

## บทที่ 6 ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเพชรบูรณ์

จากการศึกษาสภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ และ ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ ในการดำเนินการกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน ผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาสังเคราะห์ ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร ดังนี้

1. วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก ( External Factors) เพื่อหาโอกาส (opportunity) และข้อจำกัด (threat) พร้อมทั้งวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน ( Internal Factors) เพื่อหาจุดอ่อน ( weakness) และจุดแข็ง (strength)
2. จัดทำแผนยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยใช้ตารางวิเคราะห์ TOWS Matrix ดังนี้

ตารางที่ 11 แสดงการวิเคราะห์ TOWS Matrix

|              | จุดแข็ง (S)                                                                                                     | จุดอ่อน (W)                                                                                                 |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| โอกาส (O)    | SO STRATEGIES ใช้ประโยชน์จากโอกาส โดยอาศัยจุดแข็งภายในองค์กร (Use strengths to take advantage of opportunities) | WO STRATEGIES ลดจุดอ่อน โดยอาศัยโอกาสที่เกิดขึ้น (Overcome weaknesses by taking advantage of opportunities) |
| ข้อจำกัด (T) | ST STRATEGIES หลีกเลี่ยงข้อจำกัดโดยอาศัยจุดแข็ง (Use strengths to avoid threats)                                | WT STRATEGIES ลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงข้อจำกัด (Minimize weaknesses and avoid threats)                        |

ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร ประกอบด้วย

**วิสัยทัศน์** คือ ดูแลรักษา อนุรักษ์ โบราณสถานอย่างยั่งยืน

**พันธกิจ** ประกอบไปด้วย

- 1) ดูแลรักษา และอนุรักษ์ โบราณสถานตามมาตรฐานสากล
- 2) สร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการ ดูแลรักษา และอนุรักษ์

โบราณสถาน

- 3) ส่งเสริมคุณค่ามรดกทางวัฒนธรรม สร้างเศรษฐกิจและสังคม ชกระดับ คุณภาพชีวิตคนในพื้นที่
- 4) พัฒนาความต่อเนื่องของการดำเนินงานดูแลรักษา และอนุรักษ์ โบราณสถาน
- 5) พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการการดูแลรักษา และอนุรักษ์ โบราณสถาน

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1: การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการโบราณสถานขององค์กรปกครอง**

**ส่วนท้องถิ่น**

เป้าประสงค์

1. โบราณสถานได้รับการดูแลรักษาและอนุรักษ์ตามมาตรฐานสากล
2. มีระบบและกลไกการดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถาน

ตัวชี้วัด

1. จำนวนงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณเพื่อการดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถานไม่น้อยกว่า 5,000 บาท ต่อปี

2. จำนวนกิจกรรมหรือโครงการเพื่อพัฒนาศักยภาพในการดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถาน

3. จำนวนกิจกรรมหรือโครงการการรักษาความสะอาด โบราณสถาน หรือ กิจกรรมการป้องกัน

ความเสียหายแก่ โบราณสถาน

4. จำนวนกิจกรรมหรือ โครงการเพื่อการดูแลรักษาโบราณสถานอย่างต่อเนื่อง

กลยุทธ์

1. กลยุทธ์การพัฒนาระบบบริหาร
2. กลยุทธ์การขอสนับสนุนงบประมาณ

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : เสริมพลังเครือข่ายประชารัฐเพื่อการดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถาน**  
เป้าประสงค์

1. มีเครือข่ายดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถาน
2. เครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถาน

ตัวชี้วัด

1. จำนวนเครือข่ายดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถานอย่างน้อย 1 เครือข่าย
2. เครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถานอย่างน้อย ร้อยละ 60

กลยุทธ์

1. กลยุทธ์ ประสานความร่วมมือหน่วยงานรัฐ ภาคประชาชนในพื้นที่
2. กลยุทธ์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างความเข้มแข็งในการดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถาน

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานอย่างยั่งยืน**

เป้าประสงค์

1. เกิดการใช้ประโยชน์โบราณสถานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคราชการ และประชาชนในพื้นที่อย่างสร้างสรรค์และยั่งยืน
2. ประชาชน และชุมชนมีความเข้มแข็ง อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข สร้างสังคมเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวชี้วัด

1. จำนวนแผนแม่บทการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคราชการ และประชาชนในพื้นที่ อย่างน้อย 1 แผน
2. ความพึงพอใจของประชาชนต่อการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานโบราณสถานอย่างน้อยร้อยละ

80

กลยุทธ์

1. กลยุทธ์ ประสานความร่วมมือหน่วยงานรัฐ ภาคประชาชนในพื้นที่
2. กลยุทธ์ การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานอย่างยั่งยืน

## บทที่ 7 สรุปผล

จากการศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อศึกษาสภาพทั่วไป ในการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อศึกษาศักยภาพ และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ ในการดำเนินการกิจด้านการดูแล รักษาโบราณสถาน และเพื่อเสนอยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเพชรบูรณ์ สามารถสรุปได้ดังนี้

### กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key – Informants)

1. กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปลัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จำนวน 14 คน ประกอบด้วย
  - 1.1 นายกเทศมนตรีเมืองเพชรบูรณ์ ซึ่งในเขตเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์มีโบราณสถานที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่จำนวน 7 แห่ง ได้แก่ กำแพงเมืองและป้อม กำแพงดินเมืองเก่า ศิลาจารึกในศาลเจ้าพ่อหลักเมือง วัดพระแก้ว พระเจดีย์หลังโบสถ์ในวัดพระสิงห์ วัดมหาธาตุ และวัดไตรภูมิ
  - 1.2 ปลัดเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์
    - 1.3 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาตระการ อำเภอสรีเทพ ซึ่งในเขตตำบลนาตระการมีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 1 แห่ง คือ เมืองศรีเทพหรือเมืองไพศาลี
    - 1.4 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาตระการ
    - 1.5 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ อำเภอสรีเทพ ซึ่งในเขตตำบลศรีเทพมีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 3 แห่ง คือ เมืองศรีเทพ ปรangkนอกบ้านศรีเทพและคลังนอกบ้านหนองปรือ
    - 1.6 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ
    - 1.7 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโคก อำเภอนองไผ่ ซึ่งในเขตตำบลบ้านโคกมีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 1 แห่ง คือ วัดคงสมโคก
    - 1.8 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโคก



1.9 นายกองค้การบริหารส่วนตำบลนาเจ็ยง อำเภอนองไผ่ ซึ่งในเขตตำบลนาเจ็ยงมีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 1 แห่ง คือ วัดชอกชาย

1.10 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเจ็ยง

1.11 นายกองค้การบริหารส่วนตำบลวังบาล อำเภอล่มเกล้า ซึ่งในเขตตำบลวังบาลมีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 2 แห่ง คือ พระธาตุตาเถรและวัดโพธิ์

1.12 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล

1.13 นายกองค้การบริหารส่วนตำบลบ้านหาว อำเภอล่มสั๊ก ซึ่งในเขตตำบลบ้านหาวมีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 1 แห่ง คือ วัดโพธิ์ชัย

1.14 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหาว

2. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จำนวน 7 คน ได้แก่

2.1 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์

2.2 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลนาตระการุด

2.3 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเทพ

2.4 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโกชน

2.5 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลนาเจ็ยง

2.6 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล

2.7 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหาว

3. ผู้แทนจากกรมศิลปากร ได้แก่ นักวิชาการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลรักษาโบราณสถานจากสำนักงานศิลปากรที่ 4 ลพบุรี จำนวน 1 คน เนื่องจากสำนักงานศิลปากรที่ 4 ลพบุรี เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกรมศิลปากรที่รับผิดชอบการดูแลโบราณสถานในจังหวัดเพชรบูรณ์ และเป็นหน่วยงานที่ให้ความรู้ด้านวิธีการดูแลรักษาโบราณสถานที่ต้องทำตามหลักวิชาการและถูกต้องตามกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงเลือกเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key – Informant)

4. นักวิชาการ ได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถาน จำนวน 1 คน

5. ผู้แทนจากกลุ่มอนุรักษ์โบราณสถาน จำนวน 1 คน

6. ประชาชนที่อยู่ในบริเวณที่มีโบราณสถานตั้งอยู่ จำนวน 7 คน

### ผลการศึกษา

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดูแลรักษาโบราณสถานเบื้องต้น โดยดูแลพื้นที่โดยรอบโบราณสถาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีหน่วยงานดูแลรักษาโบราณสถาน โดยเฉพาะ แต่จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวหรือการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมเป็นผู้ดูแลรักษาโบราณสถาน นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลรักษาโบราณสถาน

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ ในการดำเนินการกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีศักยภาพและความพร้อมในการวางแผนดูแลรักษาโบราณสถานและด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์อยู่ในระดับมาก ส่วนศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้และทักษะของบุคลากรและศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงินและงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมอยู่ในระดับน้อย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อเสนอยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ พบว่า ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 3 ยุทธศาสตร์ คือ การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการ โบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสริมพลังเครือข่ายประชารัฐ เพื่อการดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถาน และการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานอย่างยั่งยืน

### บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2541). กฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ  
**สுகาภิบาลและเทศบาล**. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2541). เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟัง  
**ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2541). เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น.  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มหาวิทยาลัยขอนแก่น,  
 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และกรมการปกครอง จัดพิมพ์.
- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (2541). บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการ  
**พัฒนาเด็กและครอบครัว**. กรุงเทพฯ : ได้รับการสนับสนุนจาก UNICEF.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2547). พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
 พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546.      ฉะเชิงเทรา : ประสานมิตร จำกัด.
- กิริติพงศ์ แนวมาลี และ วิน พรหมแพทย์. (2540). ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น สำหรับ  
**เยาวชน**. กรุงเทพฯ : บริษัท สุชุมและบุตร จำกัด.
- กิริติพงศ์ แนวมาลีและวิน พรหมแพทย์. (2542). ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ :  
 บริษัท สุชุมและบุตรจำกัด.
- โกวิทย์ พวงงาม (2546). การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ  
**แห่งราชอาณาจักรไทย** . กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โครงการวิทยาลัยการเมือง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช . (2537). **เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและ  
 ยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น**.เอกสารวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ. กรุงเทพฯ.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2541). ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ :

บริษัทสุชมและบุตร จำกัด.

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2548). “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหาร

**ราชการไทย หน่วยที่ 9-15** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2543). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน  
จำกัด.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง.

ชลธิ์ ยังตรง. (2547). “องค์การบริหารส่วนจังหวัด”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น  
**หน่วยที่ 8 - 15.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

คำวิทย์ บุรณนนท์. (2549). ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ  
สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ตระกูล มีชัย. (2538). การกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ : บริษัท พีเพรส จำกัด.

ตระกูล มีชัย. (2545). “การกระจายอำนาจในประเทศไทย” ใน เอกสารการประชุมวิชาการสถาบัน  
**พระปกเกล้า ครั้งที่ 3.** กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพรส บจก.

ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา. (2547). “กรุงเทพมหานคร”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น  
**หน่วยที่ 8 - 15 .** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชนสวร์ เจริญเมือง. 190 ปีของการปกครองส่วนท้องถิ่น : บทเรียนจากเยอรมนี. บทความพิเศษ มติชน  
สุดสัปดาห์, 2542.

ชนสวร์ เจริญเมือง. (2545). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540. พิมพ์ครั้งที่ 4 โครงการ  
จัดพิมพ์คบไฟ.

ธีระพล อรุณะกสิกรและคณะ. (2543). พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

**2543.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน

บุญอวี ยี่หะ. (2551). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2524). การปกครองเมืองพัทยา. กรุงเทพฯ : สหายบล็อกละ

การพิมพ์.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

ประหยัด หงส์ทองคำ. (2523). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 117  
ตอนที่ 41 ก ( 12 พฤษภาคม 2543 )

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518. ราชกิจจานุเบกษา  
ฉบับพิเศษ เล่ม 102 ตอนที่ 115 (31 สิงหาคม 2528)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก  
(29 พฤศจิกายน 2542)

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552.  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 84 ก (6 พฤศจิกายน 2552)

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2240. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก  
(31 ตุลาคม 2540)

พิมพ์พงา เพ็ญนาเรนทร์. (2554). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี.  
พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 117  
ตอนที่ 41 ก ( 12 พฤษภาคม 2543 )

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518. ราชกิจจานุเบกษา  
ฉบับพิเศษ เล่ม 102 ตอนที่ 115 (31 สิงหาคม 2528)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก (29  
พฤศจิกายน 2542)

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552.  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 84 ก (6 พฤศจิกายน 2552)

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2240. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก  
(31 ตุลาคม 2540)



ภาคผนวก  
แบบสัมภาษณ์

## แบบสัมภาษณ์

### คำชี้แจง

1. แบบสัมภาษณ์ชุดนี้ใช้เพื่อสัมภาษณ์นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีโบราณสถานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

2. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ จะนำไปใช้ประกอบการเสนอรูปแบบการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์

3. ข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 4 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 3 สภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบูรณ์

ตอนที่ 4 ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนิน

ภารกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ตำแหน่ง.....

2. ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน .....

3. ประสบการณ์ในการดูแลรักษาโบราณสถาน.....



## ตอนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....

2. ที่ตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....

3. แหล่งโบราณสถานที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

.....

.....

.....

## ตอนที่ 3 สภาพทั่วไปในการดูแลรักษาโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

### เพชรบูรณ์

1. การดูแลรักษาโบราณสถานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาโบราณสถาน

.....

3. งบประมาณสำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน/ปี

.....

4. ผลการดำเนินงานด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. ข้อจำกัดหรือปัญหาอุปสรรคในการดูแลรักษาโบราณสถาน

.....

.....

.....

.....

.....

#### ตอนที่ 4 ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจด้าน

##### การดูแลรักษาโบราณสถาน

#### 4.1 ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผนดูแล

##### รักษาโบราณสถาน

#### 1. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผน

##### ดูแล รักษาโบราณสถาน ในระดับมาก

1.1 (    ) มีแผนงาน / โครงการให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลรักษา

โบราณสถาน

1.2 (    ) มีการดำเนินงานตามแผนงาน / โครงการ

1.3 (    ) มีการประเมินผลแผนงาน / โครงการ

#### 2. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผน

##### ดูแลรักษาโบราณสถาน ในระดับปานกลาง

2.1 (    ) มีแผนงาน / โครงการให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลรักษา

โบราณสถาน

2.2 (    ) มีการดำเนินงานตามแผนงาน / โครงการ

2.3 (    ) ไม่มีการประเมินผลแผนงาน / โครงการ

### 3. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการ

วางแผนดูแลรักษาโบราณสถาน ในระดับน้อย

3.1 ( ) ไม่มีแผนงาน / โครงการให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลรักษา

โบราณสถาน

3.2 ( ) ไม่มีการดำเนินงานตามแผนงาน / โครงการ

3.3 ( ) ไม่มีการประเมินผลแผนงาน / โครงการ

### 4.2 ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเครื่องจักรและ

อุปกรณ์

#### 1. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเครื่องจักร

และอุปกรณ์ ในระดับมาก

1.1 ( ) มีเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

1.2 ( ) เครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

มีความพร้อมสำหรับใช้งาน

1.3 ( ) เครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

เพียงพอสำหรับใช้งาน

2. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้าน

เครื่องจักรและอุปกรณ์ ในระดับปานกลาง

2.1 ( ) มีเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

2.2 ( ) เครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

มีความพร้อมสำหรับใช้งาน

2.3 ( ) เครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

ไม่เพียงพอสำหรับใช้งาน

3. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้าน

เครื่องจักรและอุปกรณ์ ในระดับน้อย

3.1 ( ) ไม่มีเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

3.2 ( ) เครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

ไม่มีความพร้อมสำหรับใช้งาน

3.3 ( ) เครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

ไม่เพียงพอสำหรับใช้งาน

#### 4.3 ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้

##### และทักษะของบุคลากร

##### 1. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้

##### และทักษะของบุคลากร ในระดับมาก

1.1 (    ) มีบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน

1.2 (    ) บุคลากรที่รับผิดชอบ มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับ

การดูแลรักษาโบราณสถาน

##### 2. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้

##### และทักษะของบุคลากร ในระดับปานกลาง

2.1 (    ) มีบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน

2.2 (    ) บุคลากรที่รับผิดชอบ ไม่มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับ

การดูแลรักษาโบราณสถาน

##### 3. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความรู้

##### และทักษะของบุคลากร ในระดับน้อย

3.1 (    ) ไม่มีบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน

#### 4.4 ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงิน

##### และงบประมาณ

##### 1. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงิน

##### และงบประมาณ ในระดับมาก

1.1 (    ) มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

1.2 (    ) งบประมาณที่จัดสรร เพียงพอต่อการดูแลรักษาโบราณสถาน

##### 2. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงิน

##### และงบประมาณ ในระดับปานกลาง

2.1 (    ) มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

2.2 (    ) งบประมาณที่จัดสรรไม่เพียงพอต่อการดูแลรักษาโบราณสถาน

##### 3. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงิน

##### และงบประมาณ ในระดับน้อย

3.1 (    ) ไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน

ขอบคุณที่ให้ความร่วมมือ

วันที่สัมภาษณ์ ..... เวลาสัมภาษณ์ .....

สถานที่สัมภาษณ์.....