

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทางวัฒนธรรม Subdistrict Administrative Organization Cultural Management Powers and Duties

ปศุณา กลมกลึง*

สำนักงานศาลปกครอง 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

Pakuna Klomklung

The Office of the Administrative Court 120 village no. 3, Chaengwattana Road,

Thung song hong, Lak si, Bangkok 10210

Email: klomklung.pakuna@gmail.com

Received: July 9, 2022

Revised: August 30, 2022

Accepted: September 12, 2022

บทคัดย่อ

อำนาจในการดำเนินการทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นได้มีการกำหนดให้เป็นอำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อีกทั้งยังมีการออกแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละประเภท

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มิได้กำหนดขอบเขตอำนาจของการดำเนินการทางวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม นอกจากนี้ ยังพบปัญหาอำนาจในการดำเนินการทางวัฒนธรรมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือสภาวัฒนธรรมตำบลอีกด้วย รวมถึงความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการทางวัฒนธรรม ยังเกิดปัญหาทั้งในด้านความเชี่ยวชาญงบประมาณ และปัญหาความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเอง ดังนั้น จึงควรกำหนดกฎหมายหรือแนวทางในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานด้านวัฒนธรรมให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนตำบล, วัฒนธรรม, บริการสาธารณะ, การกระจายอำนาจ

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

Cultural management was the responsibility of subdistrict Administrative Organizations (SAOs) according to Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act, B.E. 2542 (1999) and the Sub-district Council and Sub-district Administrative Authority Act, B.E. 2537 (1994). In addition, an action plan was issued, defining the decentralization process to local government organizations to formulate guidelines for providing each type of public service.

However, the legislation regarding SAOs did not clearly or comprehensively define their scope of cultural management-related Authority. There was also a overlapping cultural management problem between the SAO, central government and local government and subdistrict cultural council. In addition, SAO lacks capacity to carry out cultural management, there were problems of expertise, budget, and cooperation between SAOs. Therefore, SAO laws and guidelines should be revised.

Keywords: Subdistrict Administrative Organization (SAO), Culture, Public Service, Decentralization.

1. บทนำ

วัฒนธรรมเป็นเอกลักษณ์ของความเป็นชาติ เป็นรากฐานของการสร้างสรรค์ความสามัคคี และความมั่นคงของประเทศชาติ ประเทศไทยมีวัฒนธรรมที่เจริญรุ่งเรือง ปรากฏเป็นเอกลักษณ์อันโดดเด่นของชาติ ประกอบด้วย ภาษา วรรณกรรม ศิลปกรรม นาฏศิลป์ ดนตรี โบราณสถาน โบราณวัตถุ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่เป็นแบบแผน และวิถีชีวิตอันดีงามที่สืบทอดมาถึงปัจจุบัน¹ เมื่อประเทศไทยในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมกันอย่างสิ้นเชิง ทำให้รัฐไม่อาจเข้าไปดำเนินการทางวัฒนธรรมในแต่ละแห่งได้อย่างเต็มที่ จึงได้มีแนวความคิดในการมอบการดำเนินงานทางวัฒนธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน² โดยการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 16 (11) มีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมถึงได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะโดยงานทางวัฒนธรรมนั้นได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลการบำรุงรักษาโบราณสถาน และมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล และให้คำแนะนำ เห็นได้ว่า มาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นการกำหนดอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างกว้าง และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาโบราณสถานเท่านั้น มิได้มีการกำหนดขอบเขตในการดำเนินงานทางวัฒนธรรมประเภทอื่นไว้ ก่อให้เกิดปัญหาว่าอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลครอบคลุมถึงวัฒนธรรมประเภทใดบ้าง ซึ่งทำให้มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก รวมถึงขอบเขตของอำนาจที่ไม่ชัดเจนดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม และในส่วนโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเองก็พบปัญหาเช่นเดียวกัน เช่น ไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านวัฒนธรรมเพียงพอ ปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินงานทางวัฒนธรรม หรือปัญหาความร่วมมือขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการทางวัฒนธรรม เป็นต้น โดยผู้เขียนได้ศึกษาการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว

¹ กระทรวงวัฒนธรรม, “ประวัติกระทรวงวัฒนธรรม,”

https://www.m-culture.go.th/th/article_view.php?id=3092, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2563.

² สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), 192.

2. วัฒนธรรม และการปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของวัฒนธรรม

คำว่า “วัฒนธรรม” มีการให้ความหมายตามกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติ วัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช 2485 ที่บัญญัติว่า วัฒนธรรม คือ ลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความกลมเกลียวก้าวหน้าของชาติและศีลธรรมอันดีของประชาชน³ ความหมายตามราชบัณฑิตยสถาน ว่า “วัฒนธรรม” คือ สิ่งที่ทำให้ความเจริญงอกงามให้แก่หมู่คณะ วิถีชีวิตของหมู่คณะ โดยแม่คำของวัฒนธรรมคือ วัฒน- หรือ วัฒนธรรม⁴ และคำนิยามจากนักมานุษยวิทยา⁵ เช่น คูเบอร์ (Cuber) ให้คำนิยามว่า วัฒนธรรม คือ แบบแผนพฤติกรรมที่เกิดจากการเรียนรู้ที่ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ และยังรวมผลผลิตที่เกิดจากการเรียนรู้ เช่น ทักษะ ค่านิยม สิ่งของต่าง ๆ ที่คนทำขึ้น และความรู้ที่มีอยู่ร่วมกันในกลุ่มชนหนึ่ง ๆ และมีการถ่ายทอดไปยังสมาชิกคนอื่น ๆ ในสังคม” หรือ Alfred Kroeber ที่เห็นว่าวัฒนธรรมประกอบไปด้วยแบบแผนพฤติกรรมที่ได้มาโดยการเรียนรู้และถ่ายทอดจากรุ่นหนึ่งไปอีกรุ่นหนึ่งซึ่งแตกต่างกันไปในกลุ่มชนต่าง ๆ วัฒนธรรมยังรวมถึงเครื่องมือ เครื่องใช้ที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ส่วนประกอบสำคัญของวัฒนธรรมยังประกอบไปด้วย ความคิด ประเพณีที่มีประวัติศาสตร์และมีการเลือกมาจากหลาย ๆ อย่าง และเป็นผลผลิตของการกระทำ ค่านิยมที่ติดต้ามมา อาจสรุปได้ว่า วัฒนธรรม หมายถึง ผลงานทั้งหมดที่มนุษย์สร้างขึ้น นอกเหนือจากธรรมชาติ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งแนวคิด ทักษะคติ มโนคติ ความรู้ ค่านิยม ประเพณี ความเชื่อ ตลอดจนการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดจากทั้งการเรียนรู้ของมนุษย์และการถ่ายทอดต่อกันมาในสังคม⁶

2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม และมีสิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามหน้าที่ รวมถึงมีสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของตนเองเพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่บรรลุผล และประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

³ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช 2485, มาตรา 4.

⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554,”

https://dictionary.orst.go.th/lookup_domain.php, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2565.

⁵ งามพิศ สัตย์สรวง, *หลักมานุษยวิทยาวัฒนธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 21-22.

⁶ มูหัมหมัดมันซูร หมดเราะ, “อิทธิพลของวัฒนธรรมอาหรับต่อสังคมภายในจังหวัดปัตตานี,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2551), 20.

ถือได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อเป็นแหล่งการเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ⁷ ซึ่งเมื่อมีความคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงต้องมีการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ⁸ การมอบภารกิจดังกล่าวให้แก่ท้องถิ่นเรียกว่า “การกระจายอำนาจ” นอกจากนี้ ต้องกำหนดลักษณะขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจไว้ด้วยว่า ต้องเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ มีความเป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินงานมีความสะดวกรวดเร็วเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น⁹ มีสิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และมีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารที่จะเข้ามาดูแลท้องถิ่นของตนเอง¹⁰

อย่างไรก็ดี การจะโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความสามารถของท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงพร้อมของท้องถิ่นที่จะได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางว่ามีความสามารถเพียงพอหรือไม่ ทั้งในแง่ของบุคลากร งบประมาณ ความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยส่วนกลางต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับท้องถิ่นเพื่อรองรับบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนไป¹¹ ประการต่อมาคือต้องคำนึงด้วยว่าโครงสร้างขององค์กรท้องถิ่นแต่ละประเภทสามารถรองรับบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนมาได้หรือไม่ เพื่อไม่ให้มีปัญหาในการดำเนินงานหลังจากที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาแล้ว ประการสุดท้าย ต้องคำนึงถึงความสำเร็จและคำนึงถึงต้นทุนในการจัดการบริการสาธารณะ ว่าการถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนนั้นมีต้นทุนสูงขึ้นมากน้อยเพียงใด หากบริการสาธารณะนั้นมีต้นทุนสูง ควรมีการแก้ไขปัญหาโดยการร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹²

⁷ ขวาลิต สละ, *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: บริษัท วี.พรินท์ (1991) จำกัด, 2556), 15-16.

⁸ โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559), 35.

⁹ โกวิทย์ พวงงาม และคณะ, “โครงสร้าง ภาระหน้าที่ และความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น” ใน *ท้องถิ่น อภิวัฒน์*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรศิลป์, 2551), 18-19.

¹⁰ โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, 29.

¹¹ วุฒิสาร ตันไชย, “การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่”

<http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2564.

¹² โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, 408.

3. กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม และการดำเนินงานทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นต่างประเทศ

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ได้แก่ อนุสัญญาขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ซึ่งมีด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่

3.1.1 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972)

อนุสัญญานี้มีขึ้นเนื่องจากองค์การยูเนสโกเห็นว่าการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติในระดับประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรที่ต้องใช้ งบประมาณ หรือความทันสมัยของเทคโนโลยีหรือวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีความแตกต่างกันและไม่เพียงพอต่อทรัพย์สินที่จะได้รับความคุ้มครอง¹³ จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายในรูปแบบของอนุสัญญาเพื่อให้รัฐภาคีนำไปปรับใช้กับประเทศของตน โดยอนุสัญญานี้ได้มีการกำหนดความหมายของ “มรดกทางวัฒนธรรม” และ “มรดกทางธรรมชาติ” จากคำนิยามดังกล่าว สามารถแบ่งมรดกทางวัฒนธรรมออกได้เป็น มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage) และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage)

3.1.2 อนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Convention for the Safeguarding of the intangible cultural heritage, 2003)

อนุสัญญานี้มุ่งเน้นไปที่การปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ โดยเฉพาะ ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ตามอนุสัญญานี้ได้มีการแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) ประเพณีและการแสดงออกของมุขปาฐะ รวมถึงภาษาในฐานะมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (2) ศิลปะการแสดง (3) แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม และงานเทศกาลต่าง ๆ (4) ความรู้และวิถีปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล (5) ฝีมือช่างดั้งเดิม¹⁴ สำหรับการดำเนินงานของรัฐภาคีเกี่ยวกับวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ อาจเป็นการขอความร่วมมือจากชุมชน กลุ่มชนหรือองค์กรเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ รวมถึงกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นในการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดในการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้¹⁵

¹³ Unesco, “Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage,” <https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>, accessed April 6, 2021.

¹⁴ Convention for the Safeguarding of the intangible cultural heritage, art 2.2 (a)-(e).

¹⁵ Ibid., 11-14.

3.1.3 อนุสัญญาปกป้องและส่งเสริมความหลากหลายการแสดงออกทางวัฒนธรรม 2005 (Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, 2005 - CDCE)

อนุสัญญานี้ได้ส่งเสริมการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมผ่านการออกนโยบายในการคุ้มครองความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทั้งในด้านการเงิน การจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการแสดงออกทางวัฒนธรรมด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับศิลปินท้องถิ่น เพื่อให้ศิลปินผู้สืบทอดทางวัฒนธรรมได้รับการยอมรับจากสาธารณชน โดยรัฐมีหน้าที่จัดมาตรการส่งเสริมศิลปินท้องถิ่นไม่ว่าจะในรูปแบบจัดให้มีการแสดงศิลปะ หรือการเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน และยังให้ความสำคัญต่อสิทธิในการได้รับค่าตอบแทนของชุมชนท้องถิ่นที่เกิดจากสินค้าหรือบริการดังกล่าว¹⁶

3.2 การดำเนินงานทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นต่างประเทศ

3.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ได้มีการกำหนดถึงประเภทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย เทศบาล จังหวัด ภาค เขตการปกครองพิเศษ และเขตโพ้นทะเล¹⁷ โดยแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีบริการสาธารณะที่อยู่ในหน้าที่แตกต่างกันไป สำหรับการดำเนินงานทางด้านวัฒนธรรม พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีการมอบหมายให้เทศบาล จังหวัด และภาคมีหน้าที่ดูแลวัฒนธรรมในท้องถิ่นของตน โดยมุ่งเน้นไปที่การดูแลเกี่ยวกับห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น และหอจดหมายเหตุของท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่าห้องสมุด พิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุเป็นสิ่งที่รวบรวมวัฒนธรรมที่สำคัญของแต่ละท้องถิ่น จึงควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยเทศบาลมีหน้าที่ในการจัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ชุมชน รวมถึงจัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ จังหวัดมีหน้าที่ในการจัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ของจังหวัด รวมถึงจัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ และภาคมีหน้าที่มีหน้าที่ในการจัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ชุมชน รวมถึงจัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ¹⁸

3.2.2 ประเทศญี่ปุ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ หน่วยการปกครองรูปแบบทั่วไป (จังหวัดและเทศบาล) และหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษ ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในส่วนของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับงานทางวัฒนธรรม พบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษขึ้นมาเพื่อดำเนินการทางวัฒนธรรมโดยเฉพาะ โดยเป็นการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่น เรียกว่าการ

¹⁶ ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์, *กฎหมายคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559), 65.

¹⁷ The Constitution of France (1958), art 72.

¹⁸ ไกรวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, 114.

ดำเนินการทางอ้อมผ่านบริษัทท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการทางภาควัฒนธรรม จะเป็นการดำเนินการผ่านวิทยาลัยชุมชน ห้องแสดงภาพ ห้องสมุด เช่น การจัดหนังสือ การจัดเก็บโบราณวัตถุที่สำคัญของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้คนรุ่นหลังได้ศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมในท้องถิ่นต่อไป โดยการดำเนินการดังกล่าวจะมุ่งเน้นไปที่การป้องกันและอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์¹⁹

4. การดำเนินการทางวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย

วัฒนธรรม มีความสำคัญกับประเทศไทยเป็นอย่างมากเนื่องจากเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับคนไทยมาเป็นเวลาช้านาน และเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงเกียรติภูมิ ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของท้องถิ่นนั้น ๆ มรดกทางวัฒนธรรมที่แสดงออกมาไม่ว่าจะเป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุ ประเพณี พิธีกรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ล้วนแล้วแต่ถือว่าเป็นหลักฐานของท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง จึงต้องมีการดูแลโดยหน่วยงานระดับกระทรวง ระดับกรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ²⁰

4.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม

4.1.1 หน่วยงานระดับกระทรวง : กระทรวงวัฒนธรรม

กระทรวงวัฒนธรรมถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยแนวความคิดที่ว่างานทางวัฒนธรรมมีหลายระดับ เริ่มต้นมาจากวัฒนธรรมท้องถิ่น เมื่อวัฒนธรรมของหลาย ๆ ชุมชนผสมผสานกันขึ้น กลายมาเป็นวัฒนธรรมระดับภูมิภาค จึงจำเป็นต้องมีผู้ทำหน้าที่ดำเนินการทางวัฒนธรรมรวมถึงบำรุงรักษาวัฒนธรรมระดับภาค เมื่อรวมงานวัฒนธรรมระดับภาคเป็นวัฒนธรรมของชาติ ก็ต้องมีผู้ที่มารับผิดชอบงานวัฒนธรรมระดับชาติด้วยเช่นกัน²¹ โดยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรมเป็นไปตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้กระทรวงวัฒนธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม²² และยังได้มีการแบ่งส่วนราชการระดับกรมที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ได้แก่

1) กรมส่งเสริมวัฒนธรรม มีหน้าที่หลักในการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้ทางด้านวัฒนธรรม ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานของสภาวัฒนธรรม เครือข่ายวัฒนธรรม และแหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรม ส่งเสริมและดำเนินการปกป้องคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ²³

¹⁹ โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, 69-73.

²⁰ กรมศิลปากร, *การศึกษาวัฒนธรรมท้องถิ่น กับการเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของกรมศิลปากร และการท่องเที่ยว กับการพัฒนาทางวัฒนธรรม* (กรุงเทพฯ: บริษัท ประชาชน จำกัด, 2541), 5.

²¹ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, *ประชาชนได้อะไรจากการตั้งกระทรวงวัฒนธรรม สรุปสาระสำคัญการประชุมสัมมนาประชาพิจารณ์* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2545), 7-8.

²² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 36.

²³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2557, ข้อ 2.

2) กรมศิลปากร มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครอง ป้องกัน อนุรักษ์ บำรุงรักษา พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ส่งเสริม สร้างสรรค์ เผยแพร่ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา สืบทอดศิลปะ และทรัพย์สินมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ โดยมุ่งดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ²⁴

4.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาคมกลุ่มองค์กรชุมชน จะต้องตระหนักถึงคุณค่าของศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีและมีจิตสำนึกที่จะสืบสานมรดกวัฒนธรรมท้องถิ่นสืบไป ทั้งยังต้องคำนึงถึงศักยภาพ ความเหมาะสม ความหลากหลายในองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง เพื่อจัดกิจกรรมให้เหมาะสมและสอดคล้อง รวมถึงต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นในการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีท้องถิ่นด้วย

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อการดำเนินงานทางวัฒนธรรมถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวได้นั้นย่อมต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ²⁵ และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในส่วนงานทางวัฒนธรรมเป็นไปตามมาตรา 16 (11) ว่า “ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้... (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น” อีกทั้งยังมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดขอบเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะไว้ด้วย²⁶

²⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2554, ข้อ 2.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 76 วรรคหนึ่ง.

²⁶ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 32.

4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงานทางวัฒนธรรม

เมื่อวัฒนธรรมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ วัฒนธรรมที่จับต้องได้ และวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ประเทศไทยจึงได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมแต่ละประเภท ดังนี้

4.3.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมซึ่งเป็นวัฒนธรรมประเภทจับต้องไม่ได้ และเป็นการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ค.ศ. 2003 ของยูเนสโก โดยได้มีการกำหนดความหมายของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไว้ว่า หมายถึง ความรู้ การแสดงออก การประเพณีปฏิบัติ หรือทักษะทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งโดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน²⁷ จากคำนิยามดังกล่าวจึงได้มีการแบ่งประเภทมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ (1) วรรณกรรมพื้นบ้านและภาษา (2) ศิลปะการแสดง (3) แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม ประเพณี และเทศกาล (4) ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล (5) งานช่างฝีมือดั้งเดิม และ (6) การเล่นพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว²⁸ นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมโดยมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการพิจารณาและให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เสนอ เป็นผู้ออกประกาศ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม รวมทั้งคอยป้องกันมิให้มีการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ขึ้นบัญชีไว้²⁹

4.3.2 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดความหมายของโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดอำนาจในการจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยกรณีโบราณสถาน ได้มีการกำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจในการขึ้นทะเบียนโบราณสถานได้ รวมถึงมีอำนาจในการกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน ซึ่งการขึ้นทะเบียนจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด³⁰ กรณีโบราณวัตถุและศิลปวัตถุ นั้น หากอธิบดีกรมศิลปากรเห็นว่าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่มีได้อยู่ในความ

²⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559, มาตรา 3.

²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559, มาตรา 4.

²⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559, มาตรา 10.

³⁰ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 7.

ครอบครองของกรมศิลปากร มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีเป็นพิเศษ ก็มีอำนาจในการขึ้นทะเบียนโบราณวัตถุและศิลปวัตถุ³¹ โดยให้ถือว่าโบราณวัตถุและศิลปวัตถุเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และอยู่ในความดูแลรักษาของกรมศิลปากร³² และกรณีพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ได้กำหนดให้พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเป็นที่เก็บรักษาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน³³ เว้นแต่กรณีที่ไม่อาจหรือไม่สมควรเก็บรักษาในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ อาจสามารถเก็บรักษาไว้ ณ พิพิธภัณฑสถานอื่น วัด หรือสถานที่ของทางราชการแทนได้³⁴

4.3.3 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกำหนดแนวทางการถ่ายโอนภารกิจแต่ละด้านจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็นทั้งหมด 6 ด้าน สำหรับด้านงานเกี่ยวกับวัฒนธรรมได้มีการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ในส่วนของการดูแลรักษาโบราณสถานในท้องถิ่น ซึ่งได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล ให้คำแนะนำ รวมถึงสนับสนุนให้มีการจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานหรือหอจดหมายเหตุประจำท้องถิ่นไว้ด้วย

4.4 การบริหารจัดการกิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

งานทางวัฒนธรรมเป็นงานของประชาชนในแต่ละชุมชน ของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาระบบ หรือกลไกในการบริหารจัดการงานวัฒนธรรมโดยท้องถิ่น และเพื่อท้องถิ่นเอง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินงานด้านนี้ ส่งผลให้รากเหง้าวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ยังคงอยู่และเกิดความหวงแหน ความต้องการที่จะอนุรักษ์ สืบทอด สืบสาน และสร้างสรรค์งานวัฒนธรรม โดยประชาชนในพื้นที่ร่วมกับผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในพื้นที่³⁵ ซึ่งอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการทางวัฒนธรรมสามารถแบ่งได้ ดังนี้

4.4.1 วัฒนธรรมที่จับต้องได้

1) กรณีโบราณสถาน

³¹ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 14.

³² พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 18.

³³ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 25.

³⁴ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 26.

³⁵ ศิริพงศ์ อริยสุนทร, “การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรม : กรณีศึกษาการจัดตั้งสภาวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553,” (การค้นคว้าอิสระ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 21.

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการดำเนินการทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้นั้นมุ่งเน้นไปที่โบราณสถานซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยโบราณสถานในท้องถิ่นจะต้องเป็น โบราณสถานที่มีคุณค่าในด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปะ สถาปัตยกรรม วิชาการ สังคม หรือชาติพันธุ์วิทยา ซึ่งมีความสำคัญต่อชุมชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น หรืออาจเป็นโบราณสถานซึ่งมีลักษณะที่นอกเหนือไปจากข้อบ่งชี้ได้ถึงความเป็นโบราณสถานระดับชาติ³⁶ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการดูแลรักษาโบราณสถานจากกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจในด้านการดูแลโบราณสถานทั้ง 2 ภารกิจ คือ การบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน และการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น

2) กรณีศิลปวัตถุและโบราณวัตถุ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ไม่พบว่าได้มีการมอบภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการจัดการเกี่ยวกับศิลปวัตถุและโบราณวัตถุโดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า การดำเนินการเกี่ยวกับศิลปวัตถุและโบราณวัตถุในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นการดำเนินการโดยผ่านการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น โดยพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักฐานความเป็นมาของสถานที่นั้น รวมถึงการนำเอาโบราณวัตถุที่มีค่าทางวัฒนธรรม ทางศาสนสถานหรือของประชาชนในท้องถิ่นนั้นมาแสดง พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น จึงมีแนวคิดมุ่งเน้นให้มีลักษณะเป็น “ศูนย์รวม” ของทรัพยากรวัฒนธรรมที่มีอยู่ในชุมชน และพัฒนาความสามารถของชุมชนในการจัดการพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นแบบพึ่งพาตนเอง³⁷

4.4.2 วัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

โดยที่ส่วนใหญ่แล้ววัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้เหล่านี้มีรากฐานมาจากการสืบทอดต่อกันมาของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่ได้มีอำนาจอย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น³⁸ ประกอบกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น พบว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่จับ

³⁶ กรมศิลปากร, คู่มือการดูแลรักษาโบราณสถาน, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมานพันธ์ จำกัด, 2552), 13.

³⁷ กฤษฎา ตัสมา, “การจัดการพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์,” วารสารศิลปศาสตรปริทัศน์, ฉ.24 (2560): 74, <http://arts.hcu.ac.th/upload/files/JournalLib/7-12-24.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2564.

³⁸ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 16 (11).

ต้องไม่ได้ มาในรูปแบบของ “การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม” โดยเป็นการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) (รัฐวิสาหกิจ) ซึ่งขอบเขตอำนาจที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับในด้านแผนภารกิจการท่องเที่ยวสามารถสรุปสาระสำคัญ เช่น การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ การจัดทำแผนการท่องเที่ยว เป็นต้น

5. บทวิเคราะห์ว่าด้วยการจัดการทางวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.1 การกำหนดขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการทางวัฒนธรรม

อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทางวัฒนธรรมนั้นเป็นไปตามมาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมาตรา 67 (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายว่าโดยแท้จริงแล้วขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานด้านวัฒนธรรมมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

5.1.1 ขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

จากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนั้น ได้มีการวินิจฉัยว่าการดำเนินกิจกรรมบางประเภทถือเป็นอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น การจัดกิจกรรมร่ายย่อนยุคเป็นมหรสพที่ให้ความบันเทิงแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์³⁹ หรือการจัดงบประมาณเพื่อซื้อสื่อโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สืบสานเทศกาลกินผักและประเพณีไหว้เต่าซึ่งเป็นเทศกาลและประเพณีท้องถิ่นของจังหวัดพังงาให้คงอยู่สืบไป⁴⁰ เป็นต้น เห็นได้ว่า แม้วัตถุประสงค์ของโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำนั้นจะมีวัตถุประสงค์อื่นร่วมด้วย หรือมีกิจกรรมอื่นร่วมด้วยกับการจัดงาน แต่หากมีความเกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ในลักษณะที่ไม่ได้เกินขอบเขตหรือเกินความเหมาะสมตามวัฒนธรรมประเพณี ถือว่าการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 16 (11)

³⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.880/2561.

⁴⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.348/2563.

แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว

5.1.2 ขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจตามมาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไว้ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อไปประกอบพิธีฮัจญ์อันเป็นการประกอบพิธีกรรมเฉพาะตัวสำหรับผู้นับถือศาสนาอิสลาม ไม่ถือว่าเป็นการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการส่งเสริมศาสนาหรือทำนุบำรุงศาสนาอันเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด เนื่องจากการส่งเสริมและสนับสนุนนั้นต้องเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนศาสนาหรือกิจการของศาสนาที่ให้ประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป มิใช่การส่งเสริมและสนับสนุนศาสนิกชนในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาตามความเชื่อของตน⁴¹ จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมอันจะอยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตราดังกล่าวนั้น จะต้องปรากฏว่าเป็นการดำเนินการที่ก่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยทั่วไป มิใช่เฉพาะแต่กลุ่มคนใด หรือกลุ่มศาสนาใดเท่านั้น

5.1.3 ขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม

(1) การจัดการทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้

จากการศึกษา พบว่า แม้กรมศิลปากรจะมีการถ่ายโอนภารกิจในการดูแลโบราณสถานที่มีความเกี่ยวข้องและสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่นให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล แต่การที่จะดำเนินการดูแลรักษาโบราณสถานระดับท้องถิ่นได้นั้นจะต้องเป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้ดูแลได้เฉพาะการดูแลรักษาขั้นพื้นฐานของโบราณสถานเท่านั้น เช่น การรักษาความสะอาดโดยรอบโบราณสถาน เป็นต้น ส่วนการกระทำใดอันเกี่ยวแก่โบราณสถานหากเป็นโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนจะต้องได้รับความยินยอมจากอธิบดีกรมศิลปากร หรือขอความเห็นจากกรมศิลปากรเสมอ แม้โบราณสถานนั้นจะตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม ทำให้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการจำกัดการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้เท่านั้น อันถือ

⁴¹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 295/2553 เรื่อง การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจญ์, 3-4.

ได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีได้มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริง ซึ่งขัดกับหลักการความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักเอาไว้

นอกจากนี้ยังพบว่า ไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานไว้อย่างชัดเจน โดยแนวทางในการจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานของ องค์การบริหารส่วนตำบลอาศัยเพียงคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญของกรมศิลปากร มิได้มีรูปแบบ หรือวิธีการกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก โบราณวัตถุและศิลปวัตถุที่ถือเป็นโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นเพื่อนำมาจัดเก็บไว้ในพิพิธภัณฑสถาน ซึ่งเมื่อไม่มีการกำหนดถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะทำให้ การคัดเลือกโบราณวัตถุและศิลปวัตถุประจำท้องถิ่นเพื่อนำมาจัดเก็บในพิพิธภัณฑสถานนั้น ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(2) การจัดการทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

การจัดการทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนเช่นวัฒนธรรมที่จับต้องได้ แต่อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ปรากฏอยู่ใน มาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 67 (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นอกจากนี้ยังมิได้มีการกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่าการ “บำรุงรักษา” ที่อยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหมายความว่า รวมถึงการกระทำใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่นโดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการในรูปแบบใด มีการสืบทอด หรือถ่ายทอดวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ด้วยวิธีการใดบ้าง อีกทั้ง ในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ยังมิได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตำบลทั้งที่อำนาจในการดูแลรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดให้มีเพียงคณะกรรมการในระดับ จังหวัดและระดับกรุงเทพมหานคร ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือกรมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเพื่อเสนอขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมต่อคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

5.2 อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ในการจัดการทางวัฒนธรรม

5.2.1 ปัญหาระหว่างองค์กรส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แบ่งได้เป็นกรณีระหว่างกรมศิลปากรและกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลกับกรมส่งเสริมวัฒนธรรม นั้น เกิดจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมวัฒนธรรมในส่วนหนึ่งว่าให้มีอำนาจ “ดำเนินการ

ส่งเสริมและดำเนินการปกป้องคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ” ซึ่งเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมวัฒนธรรม หมายความว่ารวมถึงอำนาจในการปกป้องคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในระดับท้องถิ่น⁴² ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วย เช่นเดียวกัน การบัญญัติดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาที่กรมส่งเสริมวัฒนธรรมจะเข้ามาดำเนินการในอำนาจซึ่งเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) องค์การบริหารส่วนตำบลกับกรมศิลปากร นั้น เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากรได้มีการกำหนดไว้ครอบคลุมถึงวัฒนธรรมในหลายประเภทซึ่งเป็นวัฒนธรรมของชาติ แต่วัฒนธรรมของชาติมิได้มีการกำหนดคำนิยามเอาไว้โดยเฉพาะว่าหมายถึงวัฒนธรรมประเภทใด อีกทั้งแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้กำหนดภารกิจที่กรมศิลปากรถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเฉพาะในส่วนของโบราณสถานเท่านั้น โดยการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจในการดูแลรักษาโบราณสถานที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นได้นั้นจะต้องได้รับการถ่ายโอนอำนาจมาจากกรมศิลปากร หากกรมศิลปากรเห็นว่าโบราณสถานนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และความสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่น สำหรับโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความสำคัญในระดับชาติและตั้งอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลดูแลและจัดการได้ อย่างไรก็ตามพบว่าไม่ได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการดูแลโบราณสถานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีอำนาจในการดูแลมากน้อยเพียงใด

5.2.2 ปัญหาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น กับองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาความซ้ำซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากองค์การบริหารจังหวัดมีหน้าที่ในการส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น⁴³ โดยอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินการเกี่ยวกับวัฒนธรรมได้นั้นจะต้องเป็นอำนาจนอกเหนือจากอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่ออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 16 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมในส่วนใดบ้าง เนื่องจากหากพิจารณาจากความหมายตามราชบัณฑิตยสถานที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ส่งเสริม” ว่าหมายถึงเกื้อหนุนช่วยเหลือสนับสนุนให้ดีขึ้น⁴⁴ เห็นได้ว่าอำนาจตามมาตรา 16 ขององค์การบริหาร

⁴² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2557, ข้อ 2 (7).

⁴³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 17 (18).

⁴⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554,”

https://dictionary.orst.go.th/lookup_domain.php, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2565.

ส่วนตำบลถือเป็นการส่งเสริมในรูปแบบหนึ่งเช่นเดียวกัน และแม้จะได้มีการออกประกาศ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ซึ่งได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เกี่ยวกับการจัดการกิจกรรมทางวัฒนธรรมไว้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปในลักษณะอันเกี่ยวกับการส่งเสริมจารีต ประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยวของ จังหวัด⁴⁵ แต่การกำหนดดังกล่าวมิได้เป็นการกำหนดแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหาร ส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด

5.2.3 ปัญหาระหว่างสภาวัฒนธรรมตำบล กับองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจสภาวัฒนธรรมตำบลในการดำเนินการเกี่ยวกับวัฒนธรรมครอบคลุม กิจกรรมทางวัฒนธรรมตั้งแต่มีอำนาจในการเสนอแผนแม่บทวัฒนธรรมแห่งชาติจนกระทั่งไปถึง การเป็นศูนย์กลางที่ทำหน้าที่ประสานงานของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม อันเรียกว่า องค์การภาคีเครือข่ายและวัฒนธรรม ซึ่งทำให้อำนาจบางประการของสภาวัฒนธรรม ตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีการตีความว่าขอบเขตอำนาจนั้นครอบคลุมถึงส่วนใด เช่น อำนาจของสภาวัฒนธรรมตำบลที่ระดมทรัพยากร บุคลากร และสรรพกำลังต่าง ๆ จาก หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงานวัฒนธรรม หรือการส่งเสริม สนับสนุนและร่วม จัดกิจกรรมขององค์การภาคีและเครือข่ายวัฒนธรรมเพื่อการอนุรักษ์ พื้นฟู พัฒนา สร้างสรรค์ แลกเปลี่ยน สืบทอดและแผ่ร่วางวัฒนธรรม ซึ่งเมื่อไม่มีการกำหนดขอบเขตในการจัดการ ทางวัฒนธรรมที่ทั้งสภาวัฒนธรรมและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจคล้ายคลึงกันแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาว่า อำนาจในการจัดการทางวัฒนธรรมของสภาวัฒนธรรมตำบลกับองค์การ บริหารส่วนตำบล งานประเภทใดที่ทั้งสององค์กรต้องร่วมมือกันทำ และงานประเภทใด ที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการได้เอง และขอบเขตในความร่วมมือกันมากน้อยเพียงใด

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการ ทางวัฒนธรรม

5.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่

เมื่อวัฒนธรรมมีการจำแนกออกเป็นหลายประเภท จึงทำให้การบำรุงรักษา วัฒนธรรมในแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันไป อันต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญในหลาย สาขา เช่น สาขาวิชาเกี่ยวกับศิลปกรรม สาขาโบราณคดี สถาปัตยกรรม สาขาวิทยาศาสตร์ เป็นต้น จึงเป็นปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญในด้านการจัดการวัฒนธรรมแต่ละ ประเภทเพียงพอ และแม้จะได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการถ่ายโอนข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่าง

⁴⁵ ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการ จัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546, ข้อ 2 (4).

ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่การถ่ายโอนดังกล่าวเป็นไปได้ยาก เนื่องจากจำนวนขององค์การบริหารส่วนตำบลของประเทศไทยในปัจจุบันมีจำนวน 5,300 แห่ง ซึ่งมีมากกว่าจำนวนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งหากมีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางมายังองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะก่อให้เกิดผลกระทบกับการบริการสาธารณะในระดับส่วนกลางได้

5.3.2 ปัญหาทางด้านงบประมาณ

การดำเนินงานทางวัฒนธรรมจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางได้นั้น ภารกิจหน้าที่ย่อมต้องมีความสัมพันธ์ต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล⁴⁶ จากการศึกษาชิ้นนี้ พบว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บได้เองนั้นมีแนวโน้มลดลงในแต่ละปี ย่อมทำให้งบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะนำไปจัดสรรในการจัดการกิจกรรมทางวัฒนธรรมน้อยลงตามไปด้วย เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดสรรงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประเภท โดยเฉพาะด้านงานทางวัฒนธรรมเท่านั้น ซึ่งเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาทางด้านการจัดเก็บรายได้จะสะท้อนถึงปัญหาความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

5.3.3 ปัญหาความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเอง

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยมีจำนวนมากและแต่ละแห่งมีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมไม่เท่าเทียมกัน จึงได้มีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถร่วมมือกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยบริหารราชการอื่นได้ ซึ่งเป็นการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะเป็นกรณี ๆ อันแตกต่างกับการที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สหการ” ของเทศบาลหรือเมืองพัทยา เห็นว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยมีจำนวนหลายพันแห่ง และยังสามารถแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ขนาด โดยใช้เกณฑ์ทางด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ทำให้เกิดปัญหาที่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะมีความสามารถในการดำเนินงานทางด้านวัฒนธรรมให้บรรลุผลอันสืบเนื่องมาจากปัญหาทางด้านงบประมาณที่ได้กล่าวไว้แล้ว อันไม่เป็นไปตามหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้การดำเนินงานทางวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่บรรลุผลตามเป้าหมายของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะมีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถขอความร่วมมือกับองค์กรอื่นเพื่อดำเนินการทางวัฒนธรรมได้ก็ตามแต่เป็นเพียงการร่วมมือกันเฉพาะภารกิจเท่านั้น มิได้มีการจัดตั้งในรูปแบบสหการหรือหน่วยการปกครองพิเศษเหมือนประเทศญี่ปุ่นแต่อย่างใด

⁴⁶ คณิสสิขรุฐ์ ราชสิงห์, “ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีการจัดเก็บ การรับจัดสรร และการกู้ยืมเงิน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 119.

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มุ่งหมายให้ลดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานภายในท้องถิ่นของตนได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับ การบังคับบัญชาจากส่วนกลาง เพื่อให้การดำเนินบริการสาธารณะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่ายังมีปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาด้านขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการทางวัฒนธรรม ปัญหาเรื่องอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ในการจัดการทางวัฒนธรรมวัฒนธรรม และปัญหาเกี่ยวกับความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทางวัฒนธรรม ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. กำหนดอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านวัฒนธรรมให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดข้อความเพิ่มเติมเกี่ยวกับขอบเขตของการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ดังนี้

“องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

การบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึง การจัดกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นนั้นด้วย

ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นที่อยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอความร่วมมือจากสภาวัฒนธรรมตำบลเพื่อให้การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นโดยองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล และประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น

รัฐมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนในด้านบุคลากร งบประมาณ และกำกับดูแลเพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย”

นอกจากนี้ควรมีการกำหนดระดับของวัฒนธรรมกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าแต่ละองค์กรมีหน้าที่ดำเนินการทางวัฒนธรรมในระดับใด และเช่นใดบ้าง

2. เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับความร่วมมือขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกัน ซึ่งจะ ทำให้จัดการงานทางวัฒนธรรมเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กและรายได้น้อยได้

อาจทำให้สามารถดำเนินงานทางวัฒนธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การจัดตั้งสหการขึ้นมา เป็นต้น

3. รัฐต้องดำเนินการจัดการงบประมาณให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลให้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงให้ความรู้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการจัดหารายได้ เช่น เพิ่มการจัดเก็บค่าเข้าชมสำหรับโบราณสถานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเพื่อให้เป็นรายได้ส่วนอื่นเพิ่มเติม เป็นต้น

4. กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตำบล โดยต้องมีการดำเนินการผ่านคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมจังหวัดนั้น เนื่องจากเห็นว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างและมีเป็นจำนวนมาก การดำเนินงานจึงควรมีการเสนอต่อจังหวัดเพื่อกลั่นกรองหรือให้คำแนะนำในการดำเนินงาน เพื่อให้สิ่งที่คณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตำบลเสนอไปนั้นเกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมได้มากที่สุด

5. เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2539 เพื่อการจัดการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกศิลปวัตถุ หรือวัตถุที่มีคุณค่าของท้องถิ่นที่นำมาจัดแสดงในพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแลพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นซึ่งคัดเลือกจากเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและอาศัยความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น

6. จัดทำ (ร่าง) กฎกระทรวง ว่าด้วยการดูแลรักษาวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ พ.ศ. ... ซึ่งควรมีการกำหนดความหมายของวัฒนธรรมที่จับต้องได้ วัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ การจัดระดับของวัฒนธรรม การดูแลรักษาวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ กำหนดนโยบายในการส่งเสริมการดูแลรักษาวัฒนธรรม และสร้างแรงจูงใจในการดูแลรักษาวัฒนธรรม กำหนดการติดตามและประเมินผลในการดูแลรักษาวัฒนธรรม เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาวัฒนธรรม เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กรมศิลปากร. *การศึกษาวัฒนธรรมท้องถิ่น กับการเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของกรมศิลปากร และการท่องเที่ยว กับการพัฒนาทางวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: ฝ่ายเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการกรม กรมศิลปากร, 2541.
- กรมศิลปากร. *คู่มือการดูแลรักษาโบราณสถาน*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมพันธ์ จำกัด, 2552.
- กระทรวงวัฒนธรรม. “ประวัติกระทรวงวัฒนธรรม.” https://www.m-culture.go.th/th/article_view.php?nid=3092. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2563.
- โกวิทย์ พวงงาม และคณะ. “โครงสร้าง ภาระหน้าที่ และความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น.” ใน *ท้องถิ่นอภิวัฒน์*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรศิลป์, 2551.
- โกวิทย์ พวงงาม. *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559.
- กฤษฎา ตัสม่า. “การจัดการพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์.” *วารสารศิลปศาสตร์ปริทัศน์*, ฉ.24 (2560): 74. <http://arts.hcu.ac.th/upload/files/JournalLib/7-12-24.pdf>. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2564.
- คณิสสิษฐ์ ราชสิงห์. “ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีการจัดเก็บ การรับจัดสรร และการกู้ยืมเงิน.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2557.
- งามพิศ สัตย์สงวน. *หลักมานุษยวิทยาวัฒนธรรม*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ชลิต สละ. *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บริษัทวี.พี.เอ็น (1991) จำกัด, 2556.
- มุหัมหมัดมันซูร หมัดเร๊ะ. “อิทธิพลของวัฒนธรรมอาหรับต่อสังคมมลายูในจังหวัดปัตตานี.” *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*, 2551.
- ราชบัณฑิตยสถาน. “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.” https://dictionary.orst.go.th/lookup_domain.php. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2563.
- วุฒิสาร ตันไชย. “การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่.” <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2564.
- ศิริพงศ์ อริยสุนทร. “การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรม : กรณีศึกษาการจัดตั้งสภาวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553.” *การค้นคว้าอิสระ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2558.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัด
สำนักนายกรัฐมนตรี. *คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545.

สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ. *ประชาชนได้อะไรจากการตั้งกระทรวงวัฒนธรรม
สรุปสาระสำคัญการประชุมสัมมนาประชาพิจารณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
วัฒนธรรมแห่งชาติ, 2545.

ยศศักดิ์ โกศัยกานนท์. *กฎหมายคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
เดือนตุลา, 2559.

UNESCO. “Convention Concerning the Protection of the World Cultural and
Natural Heritage.” <https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>.
accessed April 6, 2021.