

บทที่ 7

ข้อเสนอแนะ

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหาร 3 ระดับ

และการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์

จากการศึกษา ผู้ศึกษาจึงต้องการนำเสนอข้อเสนอแนะ 2 หัวข้อ ด้วยกัน คือ

1. ข้อเสนอแนะเรื่อง การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
2. ข้อเสนอแนะเรื่อง การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์

7.1 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาพบว่า โครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการของไทย ยังคงมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) และยังคงไม่มีการกระจายอำนาจสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการนำเสนอ ข้อเสนอแนะเรื่อง การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อนำเสนอลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหาร ที่ลดลักษณะการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง สำหรับโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการของไทย ผู้ศึกษาจึงนำเสนอการจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการเป็น 2 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

7.1.1 การจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการเป็น 2 ระดับ

ปัจจุบัน ประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ในโลก ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะการปกครองและการบริหารราชการที่แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น อังกฤษ สวีเดน ฟิlipปินส์ และญี่ปุ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บางประเทศก็มีลักษณะการปกครองและการบริหารราชการที่แบ่งออกเป็น 3 ระดับ

คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น ฝรั่งเศสและไทย เป็นต้น¹⁷⁶

ประเทศไทยมีลักษณะการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมาตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2435 ที่มีการปฏิรูปการปกครองประเทศ โดยมีการนำระบบเทศาภิบาลมาใช้ กับเมืองต่างๆ ต่อมา การปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็มีลักษณะที่เด่นชัดยิ่งขึ้นใน สมัยรัชกาลที่ 7 ในปี พ.ศ. 2476 ที่คณะราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญ คือ มีการจัดระเบียบบริหารราชการ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น สาเหตุที่คณะราษฎรได้แบ่งการปกครองและการบริหารราชการออกเป็น 3 ระดับ คือ คณะราษฎรได้อิงแบบอย่างการปกครองและการบริหารราชการของฝรั่งเศส¹⁷⁷ ซึ่งสมาชิก คณะราษฎรหลายคนจบการศึกษามาจากประเทศฝรั่งเศสนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในอดีต บางประเทศก็เคยมีการปกครองและการบริหารราชการ 3 ระดับ ต่อมา เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองประเทศ ก็ได้เปลี่ยนแปลงให้มีลักษณะการปกครองและการ บริหารราชการเหลือเพียง 2 ระดับเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีประวัติศาสตร์การ ปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบที่เข้มแข็งมาก มีพระจักรพรรดิหรือ พระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ในระยะต่อมา ได้มีสถานการณ์ที่ทำให้ ประเทศญี่ปุ่นต้องปฏิรูปการปกครองประเทศ ให้มีเฉพาะราชการบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค อันมีผลทำให้ประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน มีรูปแบบและวิธีการที่ แตกต่างไปจากการปกครองและการบริหารราชการของประเทศไทย¹⁷⁸

การบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นมี 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด (Prefectures) และระดับเทศบาล (Municipalities) ซึ่งระดับเทศบาลจะประกอบด้วยเทศบาลนคร (Cities) เทศบาลเมือง (Towns) และเทศบาลตำบล (Villages)

¹⁷⁶โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. หน้า 40 - 75.

¹⁷⁷โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. วัฒนการการปกครอง ท้องถิ่นไทย. หน้า 21 - 24.

¹⁷⁸สมาน รังสิโยกฤษฎ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ. หน้า 1.

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (Prefecture)¹⁷⁹

การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด จะมีโครงสร้างและฐานะตามกฎหมายคล้ายๆ กับ โครงสร้างและฐานะตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governors) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทุก 4 ปี โดยปกติ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นคนพื้นถิ่นนั้นๆ จึงมีความรู้สึกภักดีและผูกพันต่อเขตพื้นที่ของตน ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้จะนำไปไม่ได้เลยในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากระบบการแต่งตั้ง

1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation) ซึ่งได้แก่ สภาจังหวัด จะประกอบด้วย จำนวนสมาชิกตั้งแต่ 50 - 100 คน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตพื้นที่นั้นๆ ตามกฎหมาย สภาจังหวัดจะมีอำนาจมากเท่าๆ กับฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศประชาธิปไตยตะวันตกทั้งหลาย และเป็นผู้ควบคุมงบประมาณของจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีอำนาจเสนอร่างกฎข้อบังคับของจังหวัดและสามารถยับยั้งฝ่ายบริหารได้ด้วย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สภาจังหวัดมีอำนาจไม่มากนัก และดูเหมือนว่าจะน้อยกว่าฝ่ายบริหารเสียอีก อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน

1.3 การเงินและการคลังของจังหวัด รายได้ของท้องถิ่นที่ได้จากการเก็บภาษีและอากรไม่เพียงพอ รายได้ส่วนใหญ่อิงต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลาง ซึ่งได้แก่ เงินช่วยในรูปของเงินให้เปล่า (Grant) จะมีจำนวนตั้งแต่ร้อยละ 15 - 20 ของเงินรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นเงินช่วยเหลือที่ให้ปราศจากเงื่อนไขใดๆ และเงินช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุน (Subsidies) จะมีจำนวนตั้งแต่ร้อยละ 30 - 50 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นเงินช่วยเหลือที่ให้ได้โดยมีเงื่อนไข กล่าวคือ รัฐบาลจะจ่ายให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานบางอย่างให้รัฐบาลกลางเท่านั้น

1.4 การประสานงานระหว่างจังหวัดกับรัฐบาลกลาง เนื่องจากจังหวัดได้รับเงินช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ทางจังหวัดจึงได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับทางรัฐบาลกลาง โดยข้าราชการของกระทรวงต่างๆ จะติดต่อประสานงานกับทางจังหวัด โดยการเขียนเขียนจังหวัดต่างๆ และรัฐบาลกลางก็จะมีหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบอยู่ในแต่ละจังหวัด ในทำนองเดียวกัน ทางจังหวัดแต่ละแห่งก็จะมีเจ้าหน้าที่ของตนไปเขียนเขียนรัฐบาลกลางบ่อยๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับเงินอุดหนุนเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง ข้าราชการแต่ละจังหวัดจะต้องมีค่าออกไปยังรัฐบาลกลาง เพื่อให้ได้รับอนุมัติโครงการต่างๆ ให้แก่จังหวัดของตน และมีการต่อรองเพื่อให้ได้รับเงินอุดหนุนมากยิ่งขึ้นด้วย ดังนั้น แต่ละจังหวัดจึงต้อง

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49 - 57.

มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของตนในเมืองหลวง (กรุงโตเกียว) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการติดต่อประสานงานกับกระทรวงต่างๆ ในเมืองหลวง

1.5 ความรับผิดชอบของจังหวัดครอบคลุมภารกิจ¹⁸⁰ ดังต่อไปนี้

- งานที่ต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่
- งานที่จำเป็นต้องดำเนินการในรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งจังหวัด หรือทั่วพื้นที่ประเทศ
- งานติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล หรือการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาล
- งานที่ขอบเขตดำเนินการซึ่งไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร (Villages, Towns and Cities)¹⁸¹

2.1 เทศบาลตำบล แต่ละตำบลจะประกอบด้วยหมู่บ้าน ซึ่งตามกฎหมายแล้ว หมู่บ้านไม่ได้รับการยอมรับให้มีฐานะตามกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น เทศบาลตำบลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดที่ได้รับการรับรองฐานะตามกฎหมาย ตำบลหนึ่งๆ จะมีประชากรตั้งแต่ 1,000 - 5,000 คน

การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบล จะประกอบด้วยนายกเทศมนตรี เจ้าหน้าที่ประจำและสภาตำบล นายกเทศมนตรีจะเป็นตัวแทนและประสานการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบล นายกเทศมนตรีอาจมีรองนายกเทศมนตรี 1 - 2 คน เพื่อช่วยในการบริหารงาน สภาตำบลจะมีสมาชิกตั้งแต่ 20 - 30 คน ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทุกๆ 4 ปี

2.2 เทศบาลเมือง จะประกอบด้วยหมู่บ้านหลายๆ หมู่บ้านเช่นเดียวกับตำบล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเมืองจะตั้งอยู่บนแนวรางรถไฟหรือทางหลวง ที่มีชุมชนหนาแน่น รวมทั้ง ชุมชนที่มีกิจการอุตสาหกรรมและธุรกิจการค้าหนาแน่น ที่สามารถให้บริการแก่ตำบลที่แวดล้อมเมืองได้เป็นอย่างดี

สำหรับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองนั้น จะมีโครงสร้างเหมือนกับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบล กล่าวคือ จะประกอบด้วยนายกเทศมนตรี เจ้าหน้าที่ประจำและสภาเมือง ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทุกๆ 4 ปี

¹⁸⁰ โกวิทซ์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2545. หน้า 50.

¹⁸¹ สมาน รังสิโยภักดิ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. หน้า 48 - 49.

2.3 เทศบาลนคร นครจะมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางกว่าเมืองและตำบล สำหรับหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นนครนั้น จะต้องมีการถึง 30,000 คน และร้อยละ 60 ของประชากรจะต้องทำงานอยู่ในเขตเมืองหรือชุมชน ร้อยละ 60 ของอาคารสถานที่จะต้องตั้งอยู่ในศูนย์กลางของเมืองหรือชุมชนนั้น ๆ

ส่วนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครก็มีโครงสร้างเหมือนๆ กับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและเทศบาล

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองตนเองที่มีอิสระต่อกันและฐานะไม่แตกต่างกัน สาเหตุที่หน้าที่ของจังหวัดและเทศบาลแตกต่างกันก็เนื่องจากความแตกต่างในเขตที่รับผิดชอบ และความเป็นไปได้ในการให้บริการแก่ประชาชน

2.5 ความรับผิดชอบของเทศบาลครอบคลุมภารกิจให้บริการประชาชน¹⁸² ดังต่อไปนี้

- ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประจำวัน
- การจัดบริการทางด้านสาธารณสุขและความปลอดภัย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- การดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง
- การดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานและการจัดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ

หัวหน้าฝ่ายบริหารของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีบทบาทและหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ จะต้องรับผิดชอบบริหารงานตามที่กฎหมายระดับชาติกำหนดให้เป็นกิจการของท้องถิ่นนั้นๆ และในขณะเดียวกัน ก็จะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานที่เป็นกิจการของท้องถิ่นตามนโยบายแผนงานและกฎข้อบังคับของท้องถิ่นเองด้วย ดังนั้น หัวหน้าฝ่ายบริหารจึงเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลางและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

สำหรับหน้าที่และบริการของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการจัดสรรหน้าที่ของรัฐบาลกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรมีอะไรบ้างให้ชัดเจน ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงไม่มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน¹⁸³

¹⁸² โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5. หน้า 51.

¹⁸³ สมาน รังสิโยภักดิ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ. หน้า 56.

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริการส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น¹⁸⁴

ตามหลักการทั่วไปแล้วรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และทำงานเสริมกัน รัฐบาลกลางต้องเคารพความเป็นอิสระของท้องถิ่นแต่รัฐบาลกลางสามารถมีอิทธิพลต่อรัฐบาลท้องถิ่นในบางเรื่อง โดยการกำหนดกฎหมายที่วางมาตรฐานให้ปฏิบัติการกำหนดให้ท้องถิ่นขออนุมัติบางเรื่อง การกระจายหน้าที่ของส่วนราชการไปให้ท้องถิ่น ดำเนินการ การให้เงินสนับสนุน การให้ความเห็นชอบการกู้ยืมของท้องถิ่น การแต่งตั้งข้าราชการไปประจำท้องถิ่น เป็นต้น รัฐบาลกลางสามารถแทรกแซงท้องถิ่นได้ใน 4 ประการ

ประการแรก การแทรกแซงโดยกฎหมาย โดยรัฐสภาออกกฎหมายตราบท่าที่ไม่ขัดกับหลักการปกครองตนเองตามที่รัฐธรรมนูญระบุ

ประการที่สอง การแทรกแซงโดยศาล คดีความทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการพิจารณาโดยศาล

ประการที่สาม การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด โดยอาจเป็นการแทรกแซงถึงนิติบัญญัติ (มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งคณะรัฐมนตรี) กิ่งตุลาการ (การอุทธรณ์โดยฝ่ายบริหาร) และที่สำคัญที่สุด คือ การแทรกแซงทางบริหารซึ่งอาจเป็นเรื่องไม่บังคับ (คำแนะนำ คำปรึกษาหารือ หมายแจ้ง) หรือบังคับ (การอนุญาต การตรวจสอบ) เป็นต้น

ข้าราชการจากส่วนกลางมักได้รับการโอนไปทำงานกับท้องถิ่น โดยเฉพาะจากกระทรวงมหาดไทย ก่อสร้าง สาธารณสุขและสวัสดิการ คมนาคม เกษตรกรรม ป่าไม้และประมง และกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ

ประการที่สี่ การมอบหน้าที่ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น รัฐบาลมอบให้จังหวัดมีหน้าที่ออกหนังสือเดินทางได้ โดยถือว่าการทำหน้าที่แทนผู้มอบอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบเช่นนี้ถือว่าอยู่นอกเหนืออำนาจของสภา สภาไม่มีอำนาจไปตรวจสอบได้ แต่เป็นเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดูแล

อันที่จริง ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารท้องถิ่นเป็นเรื่อง 2 ทาง ในขณะที่ ท้องถิ่นต้องการสนับสนุนและความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางในบางเรื่อง ส่วนราชการก็ต้องการข้อมูลจากท้องถิ่นในการจัดทำนโยบาย และการที่ส่วนราชการเหล่านี้จะได้รับงบประมาณสนับสนุนท้องถิ่น ท้องถิ่นก็ต้องทำโครงการอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ รัฐบาลกลางต้องเข้าแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุด และควรเป็นเรื่องของการให้คำปรึกษาแนะนำ และการให้การ

¹⁸⁴ ปรัชญา เวสารัชช์. การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2542. หน้า 21 – 22.

สนับสนุนทางวิชาการหรือทางเทคนิค แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลยังมีบทบาทเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น กว้างขวาง และมักลงในรายละเอียด ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นเห็นว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นและเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นอีก

ผู้ศึกษามีความเห็นที่ควรยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยภารกิจ อำนาจหน้าที่ บุคลากรของส่วนราชการต่างๆ ในส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้โอนไปเป็นการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด ดังเช่นการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น และภายในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดก็ให้มีเทศบาลระดับนคร ตำบลและเมืองดั้งเดิม และองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว ก็ไม่ควรมืองค์การบริหารส่วนจังหวัดซ้ำซ้อนกันอีกต่อไป หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

การยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคสามารถลดการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ในโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการของไทย ถ้าราชการบริหารส่วนกลางมีความเข้มแข็งและมีเจตจำนงอย่างแท้จริงในการกระจายอำนาจสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคและการจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการเพียง 2 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็จะสามารถกระทำได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว แต่การยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคสามารถปฏิบัติจริงได้ยากในการปกครองและการบริหารราชการของไทย เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงทางการเมืองและการปกครองในปัจจุบันหลายประการ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. ราชการบริหารส่วนกลางกำหนดมาตรการในการกระจายอำนาจสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ในช่วงระยะเวลาที่ยาวนาน รวมทั้ง ยังกำหนดมาตรฐานการกระจายอำนาจ ในการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ บุคลากรและงบประมาณไว้สูงอีกด้วย

2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีมายาวนาน จึงไม่ต้องการยุบตัว ดังนั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงพยายามดึงอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่นมาเป็นของตนเอง เพื่อให้ตนมีบทบาทที่สำคัญอยู่เสมอ

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่ในระยะก่อตั้งได้ไม่นาน จึงต้องใช้เวลาพัฒนาตนเองดึงอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่นจากส่วนภูมิภาค ให้มาเป็นของตนเองได้

4. ข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาคและวัฒนธรรมทางการเมืองที่คุ้นชินกับระบบการรวมศูนย์อำนาจมานาน ทำให้คุ้นชินกับระบบการทำงานภายใต้สังกัดเดิมของตนเอง ที่ขึ้นต่อส่วนกลาง จึงไม่อยากจะย้ายไปสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

5. รัฐประหารที่เกิดขึ้นเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2550 ที่ผ่านมา ทำให้ราชการบริหารส่วนกลางพยายามรวมศูนย์อำนาจ โดยใช้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นเครื่องมือในการดึงอำนาจของท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลาง โดยเฉพาะการขยายบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองที่สำคัญ

ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับสภาพข้อเท็จจริงทางการเมืองและการปกครองทั้ง 5 ประการ ดังที่กล่าวข้างต้น ความเป็นไปได้ในอนาคต คือ การยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีลักษณะฉับพลันหรือค่อยเป็นค่อยไป ในบรรดานักวิชาการหลายท่านที่ได้นำเสนอวิธีการในการยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบค่อยเป็นค่อยไป ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับรูปแบบการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ประณต นันทิยะกุล ที่นำเสนอในหนังสือ เรื่อง “รัฐศาสตร์ 50 ปี” ที่ได้พิจารณาสภาพปัจจุบันและปัญหาของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป¹⁸⁵ ดังต่อไปนี้

1. ในระยะสั้น การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความจำเป็นที่จะต้องคงไว้ก่อน แต่จะต้องลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เคยปฏิบัติในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงและค่อยๆ กระจายอำนาจหน้าที่ ที่เป็นภารกิจของท้องถิ่นทั้งหมดไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ และในระยะยาวการบริหารราชการแผ่นดินก็จะมีการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

2. พยายามลดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือน้อยประเภทที่สุด และในขณะเดียวกัน ก็ให้ประชาชนได้เข้ามามีอำนาจและบทบาทในการบริหารอย่างเต็มที่ทุกรูปแบบและทุกระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ให้มีการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ดังต่อไปนี้

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีองค์กร 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “เทศบาล” (Municipality) ที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่เป็นภารกิจพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ของตนเอง มี 2 ประเภท คือ

¹⁸⁵ ประณต นันทิยะกุล และคณะ. “แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. ในรัฐศาสตร์ 50 ปี. หน้า 159 – 160.

- ประเภทองค์กรที่ใช้สำหรับการบริหารท้องถิ่นที่เป็นชุมชนชนบท เรียกว่า “เทศบาลชุมชนชนบท” (Rural Municipality) ซึ่งอาจมีหลายรูปแบบก็ได้

- ประเภทองค์กรที่ใช้สำหรับการบริหารท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง เรียกว่า “เทศบาลชุมชนเมือง” (Urban Municipality) ซึ่งอาจมีหลายรูปแบบก็ได้

ทั้งนี้ เมื่อมีการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามส่วนแรกแล้ว จะทำให้ประเทศไทยมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเต็มทุกพื้นที่ และเป็นรูปแบบที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง

ส่วนที่สอง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งในระยะแรกนี้ก็ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่นายองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จะครอบคลุมซ้อนทับเทศบาลชุมชน (ส่วนแรก) อีกชั้นหนึ่ง แต่ในระยะยาว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะแปรสภาพไปเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ซึ่งอาจเรียกชื่อว่า “เทศบาลนคร” หรือ “เทศบาลมหานคร” (Metropolitan) ที่มีภารกิจคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดต่อไป (คำว่า “เทศบาล” (Municipality) ในที่นี้จึงมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “เทศบาล” ในกฎหมายไทยปัจจุบัน) โดยมีการกิจไม่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้ ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ 3 ประการ คือ

- ประสานงานระหว่างเทศบาลกับเทศบาล และประสานงานระหว่างเทศบาลขนาดใหญ่กับส่วนกลาง

- ปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นที่เทศบาลตกลงให้ดำเนินการ และเทศบาลขนาดใหญ่หรือเทศบาลมหานครยอมรับทำให้ ซึ่งอาจเป็นภารกิจที่หากเทศบาลใดเทศบาลหนึ่งกระทำเองอาจไม่คุ้มค่าหรือมีเทคโนโลยีไม่เพียงพอ

- ปฏิบัติภารกิจของส่วนกลาง (ภารกิจใดเป็นของส่วนกลางหรือของส่วนท้องถิ่นจะถูกจัดแบ่งไว้อย่างชัดเจน)

4. การแปรสภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ให้ดำเนินการดังนี้

- องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบหนึ่งของเทศบาลชุมชนชนบท แต่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย องค์กรบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่ครอบคลุมพื้นที่ ที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง ก็จะแปรสภาพไปเป็นเทศบาลชุมชนเมืองได้ในที่สุด

- เทศบาลตามกฎหมายปัจจุบัน ซึ่งมีเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะถูกกำหนดให้แปรสภาพเป็นเทศบาลตามความหมายใหม่ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น เทศบาลชุมชนชนบท และเทศบาลชุมชนเมือง

● องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรอยู่ต่อไป เพื่อรองรับงานของท้องถิ่นที่คาบเกี่ยวกันหลายพื้นที่ และเป็นหน้าที่ที่เทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหรือกระทำได้ และให้ทั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้ ให้แปรสภาพเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ในความหมายใหม่โดยเร็ว สำหรับชื่อเรียกอาจคงชื่อเดิม คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปก่อน เพื่อความเหมาะสมและการยอมรับ หรืออาจปรับปรุงชื่อใหม่ โดยยังคงของเดิมไว้บางส่วน เช่น องค์การบริหารจังหวัด องค์การบริหารท้องถิ่นจังหวัด นครหรือมหานคร เป็นต้น

● ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากรประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควร มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ ท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ดูแลบังคับบัญชากำลังคนของตนเอง และให้บุคลากรมีโอกาสเจริญก้าวหน้า และสามารถถ่ายเทไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ควรให้อิสระแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยไม่ถูกควบคุมจากส่วนกลาง แต่ว่า ในระยะแรก เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพ และเป็นขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เห็นควรให้มีองค์กรกลางบริหารบุคคลกลางที่เป็นหน่วยงานอิสระระดับชาติ ที่คอยอำนวยความสะดวก เกี่ยวกับบริหารงานบุคลากรของท้องถิ่น เป็นผู้ประสานงาน ด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในรูปแบบที่เหมาะสม

ภายหลังจากการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรกำหนดอำนาจหน้าที่และระบบงานใหม่ให้กับราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารทั้ง 3 ระดับ ให้ลดลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และพยายามกระจายอำนาจให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นอย่างแท้จริง ผู้ศึกษามีความคิดเห็นสอดคล้องกับ สุขชัย ยาวะประภาส และคณะ ที่นำเสนอการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในรายงานเรื่อง “โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”¹⁸⁶ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่ของราชการบริหาร 3 ระดับ

1. ภารกิจของหน่วยงานราชการส่วนกลาง

หน่วยงานส่วนกลางซึ่งประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานอิสระ มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- วางแผนกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ
- บริหารระบบเศรษฐกิจในระดับมหภาค

¹⁸⁶ สุขชัย ยาวะประภาส และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540. หน้า 46 – 61.

- ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยให้มาตรการระดับมหภาค จัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมด้านการพัฒนา ท้องถิ่นของหน่วยงานระดับภูมิภาค และท้องถิ่น โดยใช้หลักการให้เงินอุดหนุนแบบต่างๆ

- สนับสนุนด้านบุคลากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร การตลาด ฯลฯ ให้แก่หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

- กำกับและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อประเมินปัญหาและประสิทธิผลการดำเนินงานของการพัฒนาในภาพรวม

- ดำเนินกิจกรรมประเภท Pool - down services ในระดับชาติ

2. หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะจังหวัด ให้มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- วางแผนกลยุทธ์การส่งเสริมการลงทุน และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในภาพรวม

- กำหนดแผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมการลงทุน และการพัฒนาของจังหวัด

- จัดบริการประเภท Pool - down services ในระดับจังหวัด

3. หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน - เขตเมือง (องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล) และหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน - เขตชนบท (องค์การบริหารส่วนตำบล)

- วางแผนกลยุทธ์เพื่อการพัฒนา (ส่งเสริมการลงทุน) ของชุมชนเมือง

- จัดให้มีบริการสาธารณะพื้นฐานทางกายภาพ และทางสังคมของชุมชน

- ร่วมลงทุนกับองค์กรภายนอก (หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ

หน่วยงานเอกชน องค์กรสาธารณกุศล และหน่วยราชการของรัฐบาลระดับชาติ) ในโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ

ระบบงานของราชการบริหาร 3 ระดับ

การปรับปรุงระบบการบริหารการคลังและงบประมาณ และระบบบริหารงานบุคคลใหม่ มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. การคลังและงบประมาณ

ให้หน่วยงานราชการส่วนกลาง จังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีระบบการคลังและระบบงบประมาณของตนเอง (Fiscal entities) แต่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด

หน่วยราชการส่วนกลาง มีหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการคลังและงบประมาณ และจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในระดับชาติ ในการนี้ให้ สำนักนายกรัฐมนตรี (โดยสำนักงบประมาณ) ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป

ในขณะเดียวกัน กระทรวงต่างๆ มีอำนาจจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานใน ส่วนกลาง (กรมและหน่วยงานอิสระในสังกัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง) และจัดสรร งบประมาณ (โดยผ่านสำนักงบประมาณ) ให้แก่จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนิน กิจกรรมตามนโยบายที่ตนเองรับผิดชอบ

จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำงบประมาณของตนเอง โดยให้มีรายได้ที่ จังหวัดและท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งจากรัฐบาลระดับชาติ และเงินอุดหนุนที่ได้รับ จัดสรรจากรัฐบาลระดับชาติ และจากจังหวัด (ในกรณีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น)

ในการจัดทำและการบริหารงบประมาณส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนนั้น จังหวัดและหน่วย การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามพันธกิจงบประมาณ (Financial contracts) ที่มี ต่อหน่วยงานราชการส่วนกลางและต่อจังหวัด (ในกรณีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น) ผู้เป็น เจ้าของเงินอุดหนุน

2. ระบบบริหารงานบุคคล

ให้หน่วยราชการส่วนกลาง จังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีระบบบริหารงาน บุคคลของตนเอง แต่มีบางส่วนที่สัมพันธ์เกื้อกูลซึ่งกันและกัน

● ระบบข้าราชการส่วนกลาง

หน่วยงานราชการส่วนกลางมีระบบการบริหารงานบุคคลแบบเดียวกัน บุคลากรของ กระทรวงต่างๆ สามารถโอนย้ายระหว่างกันและกันได้โดยคล่องตัว

สำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารระบบข้าราชการส่วนกลาง และออกระเบียบกฎหมายว่าด้วยเกณฑ์ มาตรฐานกลาง การบริหารงานบุคคลของจังหวัดและหน่วย การปกครองท้องถิ่น อีกทั้ง ให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษา ส่งเสริมการบริหารงานบุคคลของจังหวัดและ หน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลางสามารถให้ยืมตัวบุคลากรของตนเองไป ปฏิบัติงานในจังหวัดหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ได้ เมื่อได้รับการร้องขอ หน่วยงาน ราชการส่วนกลางสามารถทำข้อตกลงกับจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ยืมตัว บุคลากรดังกล่าวข้างต้นนี้ได้เป็นกรณีๆ ไป

- ระบบข้าราชการประจำจังหวัด

จังหวัดต่างๆ แต่ละจังหวัดมีระบบการบริหารงานบุคคลของตนเองแตกต่างกันจากระบบบริหารงานบุคคลของส่วนกลาง ให้นุเคราะห์ตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และนายอำเภอลงไป เป็นข้าราชการของจังหวัด ยกเว้นตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดของส่วนกลางในระยะต้น (ในระยะต่อไปให้เป็นข้าราชการการเมือง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในจังหวัด)

นอกจากข้าราชการของจังหวัดแล้ว จังหวัดอาจยืมตัวข้าราชการจากส่วนกลางมาปฏิบัติงานในหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดได้ตามความเหมาะสม โดยให้ทำความตกลงกับกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นกรณีๆ ไป สำหรับการโยกย้ายข้าราชการประจำจังหวัด สามารถกระทำได้โดยความตกลงระหว่างองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำจังหวัดแต่ละจังหวัด

- ระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีระบบการบริหารงานบุคคลเป็นอิสระ มีบุคลากรเป็นข้าราชการประจำของท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรบริหารงานบุคคลของเทศบาล และองค์การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถโยกย้าย ถ่ายโอนบุคลากรท้องถิ่นได้ โดยความตกลงร่วมกัน นอกจากนั้น ท้องถิ่นยังอาจยืมตัวข้าราชการจากจังหวัดหรือข้าราชการจากหน่วยราชการส่วนกลางมาปฏิบัติงานในหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดได้ตามความเหมาะสม โดยให้ทำความตกลงกับกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นกรณีๆ ไป

นอกจาก การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำหนดอำนาจหน้าที่และระบบงานใหม่ให้กับราชการบริหารทั้ง 3 ระดับแล้ว การจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในท้องถิ่นให้ได้น้อยที่สุด ก็เป็นอีกหนึ่งวิธีการสำคัญ โดยให้มีความเคร่งครัดมากขึ้นในการพิจารณาว่า หน่วยงานในส่วนกลางใดมีความจำเป็น หรือมีเหตุพิเศษที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานในท้องถิ่น ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับความคิดของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ที่ได้นำเสนอข้อเสนอแนะดังกล่าว ในรายงานการวิจัย เรื่อง “สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต”¹⁸⁷ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

การจัดตั้งหน่วยงานระดับเขตหรือภาค ที่ถือเป็นการบริหารราชการส่วนกลางนั้น ให้มีการจัดตั้งน้อยที่สุด โดยหากว่ากรมใดต้องการจัดตั้งหน่วยงานในระดับเขตหรือภาคในภูมิภาค ต้องให้หน่วยงานนั้น มีลักษณะเป็นหน่วยงานทาง “วิชาการ” จริงๆ เท่านั้น ซึ่งทั้งนี้จะเป็นไปตาม

¹⁸⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. รายงานวิจัย เรื่อง สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต. หน้า 235 – 236.

บทบัญญัติ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งได้บัญญัติว่า “กระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษ จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่จะเรียกเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้” อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ในการพิจารณาอนุมัติเพื่อให้กรมต่างๆ ไปตั้งหน่วยงานระดับเขตหรือภาคนั้น จะต้องยึดถือบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยเคร่งครัดนั่นเอง

เพื่อให้มีการพิจารณา และมีการตรวจสอบการจัดตั้งหน่วยงานราชการในระดับเขตหรือภาคของกรมต่างๆ อย่างรัดกุมและละเอียดถี่ถ้วน รัฐบาลอาจจัดตั้ง หรือมอบหมายให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ในการพิจารณาและตรวจสอบว่ากระทรวง ทบวง กรมใดที่มี “เหตุพิเศษ” ในการแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตและปฏิบัติงานเฉพาะทาง “วิชาการ” เท่านั้น

ซึ่งหากประเมินถึงผลของข้อเสนอแนะนี้ก็จะเห็นได้ว่ามีข้อดี กล่าวคือ

1. ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไม่มากนัก เพราะระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง

2. จะเห็นได้ว่าตามข้อเสนอนี้ เป็นเพียงการเสนอให้มีความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายให้มากขึ้นเท่านั้น นั่นคือ ตามแนวทางนี้ไม่จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายใดๆ เลย

ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ และระบบงานใหม่ให้กับราชการบริหาร 3 ระดับ และการจัดตั้งหน่วยงานราชการของราชการบริหารส่วนกลางในท้องถิ่นให้ได้น้อยที่สุด เป็นวิธีการสำคัญ รัฐจะต้องกระทำพร้อมกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เมื่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งแล้ว การดึงอำนาจเข้าสู่ราชการบริหารส่วนกลางก็จะกระทำได้อย่างยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็เพิ่มมากขึ้น และมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็สามารถกระทำได้ในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป โดยได้มีการเตรียมการและวางรากฐานไว้อย่างมั่นคงแล้ว

การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้ศึกษานำเสนอดังกล่าวข้างต้นนั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ ผู้ศึกษาเสนอให้ประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่มีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบครอบคลุมจังหวัด มีเทศบาลชุมชนเมืองและเทศบาลชุมชนชนบท ซ้อนอยู่ภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง ลักษณะดังกล่าวคล้ายคลึงกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ที่มีการปกครอง

ท้องถิ่นระดับจังหวัด และมีเทศบาลนคร เมืองและตำบลซ้อนอยู่ภายใต้ระดับจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ จังหวัดกลายเป็นการปกครองระดับท้องถิ่น และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ต่างๆ ในระดับจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง ตามขนาดของพื้นที่ หรือตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่นั้นๆ

ผู้ศึกษาได้นำเสนอข้อเสนอแนะการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการเป็น 2 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย ที่ยังคงปรากฏอยู่ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาครั้งนี้ นอกจากนั้น ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ อาจเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยได้อย่างแท้จริงต่อไป

7.2 การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์

เนื่องจากพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญสำหรับเมืองเชียงใหม่ทั้งในอดีตจนกระทั่งปัจจุบัน และจากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาพบว่า การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 ยังไม่มีความเหมาะสมถูกต้อง และไม่ปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยรวมเท่าที่ควร นอกจากนี้ พื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ถือเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจสำหรับพื้นที่ประวัติศาสตร์แห่งอื่นๆ ที่ต้องได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมถูกต้อง เพราะเป็นพื้นที่ที่เป็นสถานที่ตั้งของโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถาน รวมทั้งวัดวาอาราม ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงอยากนำเสนอหลักการ เพื่อให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์ได้

ประการแรก ผู้ศึกษาเห็นว่า ราชการบริหารส่วนกลางควรกำหนดบังคับให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแล รักษา อนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ประวัติศาสตร์ภายในท้องถิ่นของตน ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้ เพราะเป็นหน้าที่ของตนเองที่กำหนดโดยกฎหมาย ยกตัวอย่าง จากรายงานการศึกษาดูงานการอนุรักษ์สินทรัพย์ประวัติศาสตร์ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่และคณะ¹⁸⁸ พบว่า ความสำเร็จในการอนุรักษ์สินทรัพย์ประวัติศาสตร์ในประเทศสหรัฐอเมริกามีปัจจัยหนึ่งมาจาก รัฐจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบฝ่ายรัฐ ซึ่งองค์กรระดับท้องถิ่นหรือชุมชน ได้แก่ หน่วยงาน

¹⁸⁸ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ และคณะ. รายงานการศึกษาดูงานการอนุรักษ์สินทรัพย์ประวัติศาสตร์ในประเทศสหรัฐอเมริกา. ม.ป.ท., 2533. หน้า 57.

ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินโครงการต่างๆ ในท้องถิ่น ชุมชนที่ประกาศอนุรักษ์ และเป็นผู้ปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้

ประการที่สอง ผู้ศึกษานำเสนอหลักการการจัดการแนวโบราณคดีชุมชน เพื่อให้ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์ได้

สายันต์ ไพรชาญจิตร นำเสนอเรื่อง หลักการจัดการจัดการแนวโบราณคดีชุมชน ในหนังสือเรื่อง การจัดโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁸⁹ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า เรื่องดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาพื้นที่ ประวัติศาสตร์ได้ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

7.2.1 การประยุกต์ใช้แบบแผนการจัดการแนวโบราณคดีชุมชน

การจัดการแนวโบราณคดีชุมชน เป็นการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีที่ให้ความสำคัญกับการจัดการโดยชาวบ้านและประชาชนในท้องถิ่น (People focus - approach) โดยมีภาคประชาชน นักวิชาการ ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆ ในท้องถิ่น ร่วมกันจัดการ ซึ่งเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการจากเดิมที่มีภาครัฐเป็นศูนย์กลาง ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการสมัยใหม่ฝ่ายเดียว มาเน้นการจัดการแบบมีส่วนร่วมของผู้คนในท้องถิ่นมากขึ้น

แนวคิดการจัดการแนวโบราณคดีชุมชนมุ่งเน้นการใช้หลักการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม (participative approach) การศึกษาแบบปฏิบัติการจริง (learning through practices/ learning by doing) และการใช้กระบวนการสร้างความพึงพอใจ ความประทับใจในภูมิหลังของท้องถิ่นให้กับชาวบ้านและประชาชน (appreciative building)

หลักการและแนวปฏิบัติที่สำคัญของการจัดการแนวโบราณคดีชุมชน มีดังนี้

1. การดำเนินการที่ยึดหลักองค์รวม (holistic approach) หมายถึง การศึกษาและการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในชุมชนท้องถิ่นที่อยู่บนฐานความคิดองค์รวม ให้ชุมชนเป็นหน่วยปฏิบัติการเชิงพื้นที่ และมุ่งทำการศึกษาเรื่องราวในอดีตทุกมิติของชุมชนนั้นๆ ตลอดจนผลกระทบของแต่ละส่วนที่มีต่อกันและกัน บนหลักการพื้นฐานที่ว่าเรื่องราวทุกๆ มิติในท้องถิ่น มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกออกจากกันไม่ได้

¹⁸⁹สายันต์ ไพรชาญจิตร. การจัดโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548. หน้า 59 – 88.

2. สร้างและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการ (participation enhancement) เนื่องจากเรื่องทรัพยากรทางโบราณคดีเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมชุมชนและคนส่วนมาก ในการจัดการจึงต้องส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนและผู้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในทุกๆ กิจกรรมของการจัดการให้มากที่สุด ไม่ว่าจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับในฐานะอะไรก็ตาม เพราะการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงความเข้มแข็งและความสามัคคีของชุมชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ จากการมีส่วนร่วมยังช่วยให้การจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีประสบความสำเร็จในทุกๆ มิติของการพัฒนา เกิดผลดีทั้งทางกายภาพ จิตวิญญาณ รวมทั้ง ขวัญกำลังใจ มีผลลัพธ์ที่ดีเป็นคุณประโยชน์เนื่องแผ่กระจายไปในทุกกลุ่มคนในปัจจุบัน และจะส่งผ่านผลดีต่อไปยังคนรุ่นหลังในอนาคต

3. การยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม (multicultural approach) เราต้องยอมรับว่า ท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งของแหล่งทรัพยากรทางโบราณคดีมีคุณลักษณะทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป ไม่เหมือนกันหรือเป็นแบบเดียวกันทั้งหมด นักบริหารจัดการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์กรเชี่ยวชาญตามกฎหมาย จะต้องเคารพในวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ระบบความเชื่อของชุมชน ตลอดจนกฎเกณฑ์ทางสังคมต่างๆ ของชุมชนท้องถิ่นจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดและจริงจัง

4. การไม่ยึดติดตายตัว (dynamic approach) ต้องให้ความสำคัญกับความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ต้องยอมรับหลักการที่ว่าสังคมและวัฒนธรรมตลอดจนสรรพสิ่งรวมทั้ง ทรัพยากรทางโบราณคดีประเภทต่างๆ มีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จะต้องไม่ใช่แผนงานหรือตัวแบบในการดำเนินงานแบบตายตัวกับทุกท้องถิ่น และต้องไม่ยึดถือว่าความรู้ที่หน่วยงานเชี่ยวชาญตามกฎหมายมีอยู่นั้นถูกต้องทั้งหมด หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพราะแม้ว่าหลักการและระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน ทั้งที่ปฏิบัติอยู่ในภาครัฐและสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง จะเป็นระบบสากลที่ได้รับมาจากต่างประเทศ ซึ่งอาจจะมีมาตรฐานการทำงาน มีขั้นตอนชัดเจนเป็นที่ยอมรับกันมาก่อน แต่การทำงานในแหล่งทรัพยากรทางโบราณคดีใหม่ๆ ในชุมชนท้องถิ่นใหม่ๆ และหลักฐานที่พบใหม่ๆ ก็เป็นสิ่งที่ยืนยันว่าไม่เหมือน และไม่ใช่ว่าสิ่งที่เคยรู้เดิมทั้งหมด มีอะไรที่แปลกและแตกต่างจากเดิมบ้างไม่มากนักน้อย

5. ไม่เป็นทางการแต่สร้างสารประโยชน์ด้านการเรียนรู้ (informal & educative approach) แบบแผนและเทคนิควิธีการในการจัดการจะต้องปรับและประยุกต์ให้เหมาะสมกับภูมิสภาพ และสภาพทางสังคม วัฒนธรรมท้องถิ่นที่นั้นๆ การทำงานต้องสอดคล้องกับแบบแผนการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่น เป็นกันเอง ต้องไม่เป็นทางการหรือเป็นพิธีการจนเกินไป จนทำให้คน

ในภาคส่วนอื่นเข้าไปไม่ถึงหรือเข้าใจยาก และกระบวนการทำงานแบบไม่เป็นทางการจะต้องสร้างสารประโยชน์ด้านการเรียนรู้และสร้างความรู้ที่ถูกต้องให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมให้มากที่สุด

6. การจัดกระบวนการเรียนรู้กันแบบเปิดกว้าง (participative openness - inquiry) ผู้ดำเนินงานจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในขั้นตอนของการศึกษาวิจัยต้องทำงานร่วมกันในลักษณะการเรียนรู้ร่วมกัน ช่วยกันสร้างและแลกเปลี่ยนความรู้ที่ทุกคนมีส่วนได้เสมอหน้ากัน

7. การศึกษาและเรียนรู้ร่วมกันจากการปฏิบัติงานจริง (interactive learning through practices/learning by doing) เรียนรู้จากการลงมือทำจริง เปิดโอกาสให้คนในชุมชนท้องถิ่นและคนภายนอกที่สนใจเข้าร่วมเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในกระบวนการทำงานในทุกขั้นตอน

8. การสร้างความสุขและความประทับใจร่วมกัน (common appreciative building) การจัดการแนวโบราณคดีชุมชนต้องมุ่งสร้างความประทับใจ ในคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรทางโบราณคดี เรื่องราวภูมิหลังของทรัพยากรทางโบราณคดีนั้นๆ ทั้งในระดับมหภาพและระดับจุลภาพของชุมชนและสังคม และที่สำคัญจะต้องสร้างกระบวนการที่จะทำให้คนในท้องถิ่นที่มีทรัพยากรทางโบราณคดีเกิดความรู้ มีความเข้าใจ มีทัศนคติที่ดีต่อทรัพยากรทางโบราณคดีและผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางโบราณคดีนั้นๆ จนเกิดความตระหนักเกิดความรักหวงแหนในฐานะที่เป็นทรัพยากรร่วมกันของชุมชน

9. การศึกษาวิจัยและการพัฒนาเพื่อฟื้นฟูพลังของชุมชน (research & community empowerment: R & CE) ให้ความสำคัญต่อกระบวนการศึกษาวิจัย ที่มีกิจกรรมการเสริมสร้างพลังสร้างความเข้มแข็งและแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะเอื้อเพื่อเอื้อแผ่ แบ่งปันให้กำลังใจกันและกันด้วยความรักความเมตตาให้กับชุมชน ที่สามารถขยายผลไปสู่ความสำเร็จในการใช้การจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีไปพัฒนาหรือแก้ปัญหาด้านอื่นๆ ของชุมชนและท้องถิ่น

10. เน้นหลักการร่วมกันนำและสร้างความสุขเสมอกัน (accompanying / co - existing) การจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี ทั้งในเรื่องของการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ทางวิชาการและการบริการ (อนุรักษ์และพัฒนา) ทรัพยากรทางโบราณคดี ที่มีอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มทุกระดับในท้องถิ่นนั้นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการให้มากขึ้นในทุกขั้นตอน และชุมชนท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์อยู่ในพื้นที่ปกครองจะต้องได้รับการหนุนช่วย และส่งเสริมให้มีความรู้ความสามารถในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ตามความเชื่อพื้นฐานที่ว่าจัดการทรัพยากรวัฒนธรรมเป็นมรรควิธีหนึ่ง (a means) ในหลายมรรควิธีที่ใช้ในกระบวนการพัฒนาคนและพัฒนาชุมชน ซึ่งการจัดการในแบบแผนโบราณคดีชุมชนจะเป็นเครื่องมือสร้างความเสมอภาคให้กับคนทุกกลุ่มในชุมชนและท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง

7.2.2 การเสริมสร้างศักยภาพและเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรแนวโบราณคดีชุมชน

การเสริมสร้างศักยภาพและเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรแนวโบราณคดีชุมชน สามารถปฏิบัติได้ ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาวิจัย คือ หัวใจของการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในท้องถิ่น

กิจกรรมสำคัญที่สุดอย่างแรกที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับควรจะเร่งดำเนินการก่อนที่จะก้าวล่วงเข้าไปจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีในรูปแบบใดๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่น ก็คือ การศึกษาวิจัยทรัพยากร (Resource research)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องทำการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) และการวิจัยเชิงปฏิบัติการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (participatory action research & development: PAR & D) เพื่อค้นหาและจัดทำบัญชีทรัพยากรทางโบราณคดีที่มีอยู่ในพื้นที่ปกครองของตนว่ามีอะไร อยู่ที่ไหน มากน้อยเพียงใด จัดการประเมินคุณค่าความสำคัญและศักยภาพของทรัพยากรทางโบราณคดีที่มีอยู่ แล้วจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรทางโบราณคดีให้เป็นระบบเดียวกันจนสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันได้ด้วยเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันหรือกับองค์กรอื่นๆ

นอกจากนี้ ในบางพื้นที่อาจจะดำเนินการวิจัยทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์ในระดับลึก (advanced research) เกี่ยวกับแหล่งโบราณคดี โบราณสถานและศิลปวัตถุที่มีอยู่ในพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้้องค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรทางโบราณคดีนั้นๆ มากขึ้น และจะเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจวางแผนการจัดการในลักษณะอื่นๆ ต่อไปว่าจะพัฒนาทรัพยากรทางโบราณคดีนั้นๆ ในรูปแบบใดจึงเหมาะสมและใช้ประโยชน์ได้ยาวนาน

2. การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ด้วยการทำแผนที่ทางโบราณคดีท้องถิ่น

การทำแผนที่ทางโบราณคดีท้องถิ่น: Localized Archaeological Mapping เป็นกระบวนการศึกษาวิจัยเชิงพัฒนาแบบมีส่วนร่วมรูปแบบหนึ่ง ที่ให้ชุมชนเข้ามาร่วมกันค้นหา ระบุ/กำหนดรายการ และจัดทำทะเบียนหรือระบบบัญชีบรรดาทรัพยากรทางโบราณคดีประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการบันทึกรายการและรายละเอียดองค์ประกอบส่วนย่อยต่างๆ ของทรัพยากรทางโบราณคดี ที่ปรากฏอยู่ทั้งในรูปแบบลักษณะของสิ่งที่จับต้องสัมผัสได้ (the tangibles) และสิ่งที่เป็นนามธรรม (the intangibles) การศึกษาวิจัยลักษณะนี้จะช่วยให้ท้องถิ่นค้นพบสิ่งที่เรียกว่า เอกลักษณะ หรือ อัตลักษณ์ หรือคุณลักษณะเฉพาะของตนเอง (local unique / identity) ที่มีความแตกต่างไปจากชุมชนอื่นๆ และนำไปสู่การคิดริเริ่มที่จะทำกิจกรรมพัฒนาต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับสิ่งที่ค้นพบนั้นทั้งด้านการบันทึก การเขียนประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น การอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์หรือการฟื้นฟูบูรณะให้กลับมาทำประโยชน์ต่อท้องถิ่นในมิติต่างๆ

การทำแผนที่โบราณคดีท้องถิ่นโดยทั่วไปมีส่วนสำคัญในการตอบสนองต่อความต้องการในด้านต่างๆ ของการพัฒนาท้องถิ่น การทำแผนที่โบราณคดีท้องถิ่นเป็นกิจกรรมที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของคิงคูดกลุ่มต่างๆ ในชุมชน การทำกิจกรรมแผนที่โบราณคดีท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทุกขนาด ทุกสถานที่ ไม่ว่าจะมีความประชากรมากหรือน้อย แต่ควรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นฐานทางภูมิศาสตร์แน่นอน มีประวัติการตั้งถิ่นฐานยาวนานพอที่จะมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และทรัพยากรทางโบราณคดีที่มีอายุไม่น้อยกว่า 50 ปีขึ้นไป

3. ใครควรเป็นผู้วิจัยจัดทำแผนที่โบราณคดีท้องถิ่นและต้องทำอะไรบ้าง

การทำแผนที่โบราณคดีท้องถิ่นในเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ในระยะเริ่มต้น ควรจะดำเนินการไปพร้อมๆ กันทั้งจังหวัด ผู้ที่มีหน้าที่หลักในการจัดทำแผนที่โบราณคดีท้องถิ่น ได้แก่ ฝ่ายบริหารและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทุกประเภท โดยประสานกับสำนักงานศิลปากรและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติในภูมิภาคต่างๆ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด สภาวัฒนธรรมจังหวัด-อำเภอ-ตำบล สถาบันทางศาสนา พระสงฆ์ ผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น นักวิชาการในสถาบันการศึกษา นักวิชาการอิสระ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาชน ภาคธุรกิจและองค์กรจัดการด้านการท่องเที่ยว

การประยุกต์ใช้แบบแผนการจัดการแนวโบราณคดีชุมชนและการเสริมสร้างศักยภาพและเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรแนวโบราณคดีชุมชนเป็นข้อเสนอแนะที่ผู้ศึกษาเห็นว่า หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์ ที่เป็นสถานที่ตั้งของโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ วัตถุอาราม พิพิธภัณฑสถาน ฯลฯ ควรนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์ให้ได้มากที่สุด

ดังกรณีศึกษาเรื่อง การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 ผู้ศึกษาพบว่า หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและโดยเฉพาะหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ที่เป็นผู้รับผิดชอบหรือเจ้าของโครงการส่วนใหญ่ ไม่ได้นำหลักการแนวคิดโบราณคดีชุมชนมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่เลย หน่วยงานภาครัฐยังคงปฏิบัติงานต่างๆ โดยยึดถือตนเองเป็นศูนย์กลาง และไม่ได้ส่งเสริมสนับสนุนให้ชาวบ้านและประชาชนในท้องถิ่น นักวิชาการ ผู้นำชุมชน และองค์กรอื่นๆ ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์ หรือการจัดการ โบราณสถาน วัด หรือพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ประชาชนในท้องถิ่นเองก็ขาดจิตสำนึกการมีส่วนร่วม ในการจัดการภายในท้องถิ่นของตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นไม่มีความภูมิใจหรือประทับใจและความรู้ทางประวัติศาสตร์

ในภูมิหลังของท้องถิ่น และสถานที่ต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ประชาชนชาวเชียงใหม่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่รู้จัก “ช่วงหลวงเมืองเชียงใหม่” ว่าคืออะไร มีความเป็นมาอย่างไร อยู่ตรงไหน มีความสำคัญอย่างไร เป็นต้น

รวมทั้ง หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ.2545 - 2549 ก็ไม่มีศักยภาพและความพร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการเพราะหน่วยงานภาครัฐขาดการศึกษาและการวิจัยเรื่องพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ หน่วยงานภาครัฐไม่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ประวัติศาสตร์ต่างๆ และข้อมูลสำหรับการตัดสินใจวางแผนการจัดการว่าจะพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์นั้นๆ ในรูปแบบใดจึงเหมาะสมและใช้ประโยชน์ได้ยาวนาน และที่สำคัญที่สุดคือ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์ได้อย่างแท้จริง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved