

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชร
The local organization and management
Kamphaeng Phet historical park

ศรัณย์ จงรักษ์¹, พัจณา เพชรรัตน์², อรัญญรัตน์ ศรีสุพัฒนะกุล³

บทคัดย่อ

อุทยานประวัติศาสตร์ถือเป็นแหล่งทรัพยากรที่ช่วยสร้างประโยชน์และมูลค่าทางเศรษฐกิจได้อย่างมหาศาล ซึ่งเงินจำนวนมหาศาลข้างต้นถือเป็นตัวช่วยสำคัญในการที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถทำนโยบายที่ตอบสนองต่อคนในพื้นที่ได้ เพราะฉะนั้นหากสามารถดึงอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรให้มาอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของท้องถิ่นย่อมจะสามารถสร้างประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่นอกจากจะเป็นแหล่งรายได้ในอีกทางหนึ่งของท้องถิ่นแล้วยังอาจเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้แก่คนในพื้นที่ได้อีกด้วย วัตถุประสงค์ของบทความชิ้นนี้คือ 1) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์จังหวัดกำแพงเพชรว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร 2) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ว่ามีมากน้อยแค่ไหน และ 3) เพื่อศึกษาว่ามีปัญหาอย่างไรหรือไม่ที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถจัดการหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรได้ โดยเครื่องมือและวิธีการเก็บข้อมูลได้แก่ การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า โอกาสที่จะดึงให้อุทยานประวัติศาสตร์ฯ ให้มาอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของเทศบาลเมืองกำแพงเพชรเป็นไปได้ค่อนข้างยากด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ ประการแรก คือปัญหาที่เกิดจากกฎหมายซึ่งเต็มไปด้วยความไม่ชัดเจนกระทั่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างกรมศิลปากรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง คือปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ยังไม่พร้อมจะบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรแต่เพียงลำพัง ด้วยเพราะขาดกำลังคน กำลังทรัพย์ และองค์ความรู้ทางโบราณสถาน ปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวจึงกลายเป็นเหตุผลอย่างสำคัญที่ทำให้โอกาสที่จะดึงอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรให้มาอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้ค่อนข้างยาก

คำสำคัญ: อุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชร, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กฎหมาย

Abstract

Historical Park is one of valuable source that makes numerous benefits to economy in terms of income which is the key to make people's life in local area better. If the local organization is able to manage Kamphaeng Phet historical park independently, it definitely increases positive opportunity for the local people in terms of income, job. The aims of the research plan are as follows 1) to study the laws relating management of Kamphaeng Phet historical park, 2 to study the participation of local organizations toward the management of Kamphaeng Phet historical park, 3) to study what problems are prevent local organization from

¹⁻² อาจารย์ โปรแกรมวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร

³ อาจารย์ โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร

managing Kamphaeng Phet Historical Park by themselves. The tools and data collection consist of observation and in-depth interview.

The study found that it was quite difficult to manage historical park independently under Kamphaeng Phet municipality in different reasons. Firstly, law was unclear toward administration between Fine Art Department and local organization. Secondly, the local organization was not ready to manage Kamphaeng Phet historical park independently because of lack of people, money and historic skill. Therefore, these factors played a major role on chance management in Kamphaeng Phet historical park in negative way.

Keyword: Kamphaeng Phet historical park, Local organization, Law

บทนำ

อุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชร ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง มีพื้นที่ประมาณ 3.4 ตารางกิโลเมตร โดยแบ่งออกเป็น 2 เขต คือ เขตภายในกำแพงเมือง พื้นที่ 503 ไร่ และเขตนอกกำแพงเมืองหรือที่เรียกกันว่าเขตรัฐัญญิก พื้นที่ 1,611 ไร่ โดยกรมศิลปากรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและควบคุมดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 รวมถึงจัดทำแผนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์ในรูปของอุทยานประวัติศาสตร์ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ให้ได้รับการคุ้มครอง อนุรักษ์ และพัฒนาอย่างเหมาะสม และดำรงคุณค่าความเป็นมรดกทางวัฒนธรรมอันล้ำค่าของชาติไว้ ทั้งนี้ ในแผนอนุรักษ์ดังกล่าวประกอบด้วยแผนงานหลักในการศึกษาค้นคว้าทางประวัติศาสตร์ การอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดระเบียบพื้นที่ทำกินของชุมชนและส่งเสริมการท่องเที่ยว (กองโบราณคดี กรมศิลปากร, 2561)

เนื่องจากพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และแผนการอนุรักษ์พัฒนาเมืองประวัติศาสตร์ในรูปของอุทยานประวัติศาสตร์ข้างต้น ได้กำหนดให้อำนาจในการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรให้กับกรมศิลปากรเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการพร้อมกันนั้นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้กรมศิลปากรในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่และรับผิดชอบภารกิจในการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จึงจำต้องถ่ายโอนภารกิจในการดูแลและบริหารจัดการต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นผลจากข้อกฎหมายข้างต้นย่อมแสดงให้เห็นว่าบัดนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญต่อการบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือพิพิธภัณฑสถานต่างๆ ในเขตพื้นที่ของตน

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจของกรมศิลปากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นนี้ ในความเป็นจริงหาได้มีเรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นไม่ การดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ และอุทยานประวัติศาสตร์ยังคงเป็นหน้าที่ของกรมศิลปากรแทบจะทั้งหมด โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แม้จะเป็นเจ้าของพื้นที่แต่กลับไม่สามารถเข้าไปจัดการอย่างใดๆ กับอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรได้เลย ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ขัดแย้งอย่างชัดเจนกับหลักกฎหมายและหลักการกระจายอำนาจที่มุ่งกระจายความมั่งคั่งและความมั่นคงจากเมืองหลวงสู่ชนบท และมุ่งลดปัญหาการจัดการของระบบราชการที่เต็มไปด้วยความล่าช้า ปรากฏการณ์ข้างต้น

ได้แสดงให้เห็นว่าหลักการเรื่องการกระจายอำนาจเป็นเพียงหลักทฤษฎีในหนังสือที่สามารถถกเถียงได้ในทางวิชาการแต่ไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นจริงได้ในทางปฏิบัติ รวมถึงข้อกำหนดทางกฎหมายที่แม้จะมีการประกาศใช้มาเกือบสองทศวรรษ แต่กลับไม่มีผลบังคับในความเป็นจริง

ไม่เพียงเท่านั้นหากวางกรอบแนวคิดเรื่องการอนุรักษ์และมรดกอุทยานประวัติศาสตร์ในฐานะทรัพยากรที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่พื้นที่หรือคนในท้องถิ่นได้จะยิ่งพบร่องรอยที่น่าสนใจมากขึ้น กล่าวคือ ปัจจุบันอุทยานประวัติศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดสุโขทัย หรือแม้แต่จังหวัดกำแพงเพชรก็ตาม อุทยานประวัติศาสตร์ล้วนถูกจัดวางให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของจังหวัดต่างๆ ดังกล่าวทั้งสิ้น ซึ่งแน่นอนว่าการถูกจัดวางในลักษณะเช่นนี้บรรดารายได้ที่เกิดจากการท่องเที่ยวทั้งหลายย่อมต้องตกอยู่แก่พื้นที่ที่อุทยานประวัติดังกล่าวตั้งอยู่ แต่เมื่ออุทยานประวัติศาสตร์อยู่ในความดูแลของกรมศิลปากรซึ่งเป็นภาครัฐ บรรดารายได้ทั้งหลายที่เก็บได้จากการท่องเที่ยวหรือใช้ประโยชน์จากอุทยานประวัติศาสตร์ในรูปแบบอื่นจะถูกดูดเข้ารัฐทั้งหมด ทั้งที่เงินหรือรายได้ดังกล่าวนี้ได้มาจากการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรในท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเรื่องที่ไม่สู้จะสมเหตุสมผลนัก เพราะนอกจากจะขัดกับหลักการกระจายอำนาจที่มุ่งกระจายความมั่งคั่งและความมั่นคงให้แก่ท้องถิ่นแล้ว ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวกลับเหมือนกับการล่าอาณานิคมที่ประเทศมหาอำนาจเข้าไปเหยียบฉวยทรัพยากรจากประเทศอาณานิคมเพื่อนำมาสร้างประโยชน์ให้แก่ประเทศของตนแต่ผู้เดียว และประชาชนในประเทศที่เป็นเมืองขึ้นเหล่านั้นหาได้รับประโยชน์จากการเหยียบฉวยทรัพยากรนั้นไปแต่อย่างใดไม่

จากพฤติการณ์ข้างต้นทำให้คณะผู้วิจัยมีความสนใจและต้องการจะศึกษาว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์จังหวัดกำแพงเพชรมีลักษณะเป็นอย่างไร การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์มีมากน้อยแค่ไหน ตลอดจนมีปัญหาอย่างไรหรือไม่ที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถจัดการหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจและหาแนวทางในการดึงอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรลงมาอยู่ภายใต้อำนาจของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์จากอุทยานประวัติศาสตร์ได้อย่างเต็มที่เพื่อตอบสนองต่อประชาชนคนกำแพงเพชรต่อไป

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการประชุมวางแผนและกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าออกเป็น 3 เรื่องหลัก ๆ ดังนี้

1. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์จังหวัดกำแพงเพชรว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร
2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ว่ามีมากน้อยแค่ไหน
3. เพื่อศึกษาว่ามีปัญหาอย่างไรหรือไม่ที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถจัดการหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรได้

ขอบเขตงานวิจัย

เนื่องจากงานศึกษาชิ้นนี้เป็นงานที่มุ่งทำความเข้าใจต่อบรรดากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุทยานประวัติศาสตร์ รวมถึงทำความเข้าใจกับบทบาทหน้าที่และการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นขอบเขตของงานศึกษาชิ้นนี้จึงเน้นไปที่ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเป็นสำคัญ อีกทั้งยังมุ่งศึกษาร่วมกับข้อมูล (บทสัมภาษณ์) ที่ได้จากเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะของ

ผู้ปฏิบัติและเป็นผู้ได้รับอำนาจจากกฎหมายต่างๆ โดยตรง อย่างไรก็ตาม แม้งานศึกษาชิ้นนี้จะมุ่งศึกษาตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ดังที่กล่าวไปข้างต้นก็ตาม แต่ข้อมูลในส่วนอื่น ๆ นั้นคณะผู้วิจัยมุ่งวิเคราะห์หรือศึกษาแต่เพียงในบริบทของตัวอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรเท่านั้น ไม่ได้กินความหรือวิเคราะห์ไปถึงปัญหาของอุทยานประวัติศาสตร์ในพื้นที่อื่นๆ

วิธีการวิจัย

สำหรับวิธีการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น คณะผู้วิจัยได้กระทำโดยการสังเกตสภาพทั่วไปของชุมชน และจากการสัมภาษณ์ โดยคณะผู้ศึกษาแบ่งหัวข้อการสัมภาษณ์ ออกเป็น 2 แบบ คือ

1. การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องที่สามารถแสดงให้เห็นบริบทของการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ รวมถึงบรรดาตัวบทกฎหมายทั้งหลายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่หรือท้องถิ่นในการจัดการเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 ฉบับปี 2550 และฉบับปี 2560 และคู่มือ การปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านศิลปวัฒนธรรม จาริตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เล่ม 1 ของกรมศิลปากร

2. การสัมภาษณ์แบบโครงสร้าง โดยกำหนดโครงสร้างของการสัมภาษณ์ตามแนวทางที่ต้องการวางแนวทางคำถาม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือประกอบการสัมภาษณ์ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชร ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบอุทยานประวัติศาสตร์ จำนวน 1 คน และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อุทยานประวัติศาสตร์ตั้งอยู่อีก 1 คน โดยมีประเด็นคำถามหลักดังต่อไปนี้ หนึ่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์มีอะไรบ้าง สอง เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องคิดเห็นอย่างไรกับกฎหมายเหล่านั้น และสาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมหรือไม่ที่จะเป็นผู้รับหน้าที่ในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์

นอกจากการสัมภาษณ์แล้วคณะผู้วิจัยยังได้ขอเอกสารต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร เพื่อใช้ประกอบการศึกษาวิจัยครั้งนี้ด้วย

3. การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง เป็นการศึกษาถึงสภาพทั่วไป การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ของประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบอุทยานประวัติศาสตร์ โดยการสัมภาษณ์นั้นได้ทำการสุ่มพูดคุยกับชาวบ้านจำนวน 5 คน เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์และความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์โดยท้องถิ่น

4. สังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม โดยคณะผู้วิจัยได้เข้าไปยังสถานที่จริงและศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นต่างๆ ในอุทยานประวัติศาสตร์ร่วมด้วย โดยได้ทำการขอเข้าร่วมฟังการประชุมของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชร และเข้าสังเกตการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการถูกแจ้งว่าได้ทำการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างที่ขัดต่อกฎหมาย (กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทยานประวัติศาสตร์) ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือและเป็นประจักษ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

แนวทางการวิเคราะห์

งานศึกษาชิ้นนี้คณะผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดนิติศาสตร์แนววิพากษ์ (Critical Legal Studies) มาเป็นกรอบความคิดหลักในการวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อมูลต่างๆ ที่เก็บรวบรวมได้ โดยหลักการสำคัญของแนวคิดข้างต้นคือ การมุ่งแสวงหาคำตอบและแนวคิดใหม่ๆ ในการอธิบายกฎหมายและสังคมโดยมุ่งประเด็นไปที่

1) การสำรวจตรวจสอบลักษณะหรือบทบาทของทฤษฎี หรือแนวคิดทางกฎหมาย (Legal Doctrine) 2) ศึกษากระบวนการศึกษากฎหมาย และ 3) ศึกษาการทำหน้าที่หรือการปฏิบัติการของสถาบันกฎหมาย (Legal Institute) (จรัญ โฆษณานันท์, 2550, หน้า 2-3) ซึ่งการศึกษาประเด็นดังกล่าวนี้วางอยู่บนฐานคิดที่เชื่อว่าระบบทั้งสามต่างดำเนินบทบาทหรือทำงานเพื่อสนับสนุนค้ำจุนระบบการกตขี่ที่เกิดขึ้นในสังคม (จรัญ โฆษณานันท์, 2550, หน้า 27-29) กล่าวคือ นิติศาสตร์แนววิพากษ์เชื่อว่ากฎหมายคือเครื่องมือที่รัฐหรือผู้มีอำนาจสร้างขึ้นและใช้กตขี่ผู้คนในสังคม สาเหตุของการกตขี่และความไม่เท่าเทียมล้วนมาจากกฎหมาย ดังนั้นนักคิดสายนิติศาสตร์แนววิพากษ์จึงมุ่งแสวงหาทางเลือกใหม่ ๆ ที่มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขจากรากฐานของปัญหามุ่งสำรวจและวิเคราะห์บทบาทของกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อทำความเข้าใจรากฐานของปัญหาตลอดจนปัญหาในภาคปฏิบัติต่างๆ ซึ่งการวิเคราะห์ในภาพกว้างเช่นนี้จะนำไปสู่การพัฒนาและปลดปล่อยมนุษยชาติจากการกตขี่และความไม่เท่าเทียมอย่างแท้จริงต่อไป หรือจะกล่าวให้ถึงที่สุดก็คือแนวความคิดนี้เชื่อว่า กฎหมายคือการเมือง (จรัญ โฆษณานันท์, 2550, หน้า 2-3)

นิติศาสตร์แนววิพากษ์กล่าวว่า ปัจจุบันกฎหมายได้กลายเป็นเครื่องมือสำหรับบีบบังคับผู้มีอำนาจในสังคมเสรีนิยม (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2546, หน้า 92) โดยกระทำผ่านสิ่งที่เรียกว่าความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ปกครองหรือชนชั้นนำจะผลิตความเชื่อหรืออุดมการณ์บางอย่างขึ้นมา จากนั้นก็จะใส่ความเชื่อหรืออุดมการณ์ดังกล่าวลงไปในตัวกฎหมายหรือคำอธิบายกฎหมาย จากนั้นอุดมการณ์หรือความเชื่อดังกล่าวก็จะไปทำการโน้มน้าวหรือทำให้ผู้คนเชื่อว่าระเบียบสังคมที่เป็นอยู่คือสิ่งที่ถูกต้องสมควรแล้ว แม้ว่าอาจมีบางส่วนที่อาจยังมีข้อบกพร่องไม่เป็นธรรมประกอบอยู่ แต่หากมองโดยภาพรวมระเบียบสังคมดังกล่าวก็ยังคงมีความเป็นธรรมซึ่งดีกว่าการไม่มีระเบียบใช้บังคับหรืออย่างน้อยก็ดีกว่าทางเลือกอื่น (การปฏิวัติ) ซึ่งอาจนำมาซึ่งความรุนแรงและความไม่สงบในรูปแบบต่าง ๆ (จรัญ โฆษณานันท์, 2550, หน้า 27-29)

ชาติรี ประกิตนนททาน รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาศิลปะสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรม มหาวิทยาลัยศิลปากร ได้อธิบายเกี่ยวกับการทำงานของกฎหมายในฐานะเครื่องมือทางการเมืองชั้นหนึ่งไว้ในหนังสือเรื่องเทศบาล พื้นที่ เมือง และกาลเวลา ของภิญญพันธ์ พงนะลาวัณย์ ว่า ภายใต้หลักการหรือคำอธิบายต่างๆ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นถูกวางรากฐานมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะท้องถิ่นถือว่าเป็นบทบาทความสำคัญอย่างมากต่อการแก้ปัญหาเรื่องการบริหารงานของภาครัฐที่มีลักษณะเป็นการเน้นรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง ทำให้เกิดปัญหาตามมาในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็น การสั่งการที่ล่าช้า การจัดสรรงบประมาณ การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ หรือแม้แต่วินโยบายจากส่วนกลางที่ไม่ตอบสนองต่อคนในพื้นที่ เป็นต้น ฉะนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นจึงถือกำเนิดขึ้นนับตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาอำนาจของท้องถิ่นถูกเพิ่มขึ้นโดยลำดับอย่างต่อเนื่อง รัฐส่วนกลางเริ่มให้ความสำคัญและมีความจริงจังต่อการกระจายอำนาจเสมอมา (ชาติรี ประกิตนนททาน, 2560, หน้า 7)

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงอำนาจของท้องถิ่นในสังคมไทยมีอยู่อย่างจำกัดมากหากเรามองเทียบกับในหลายประเทศ ยิ่งภายหลังการรัฐประหารปี 2557 ที่ผ่านมายิ่งมองเห็นความถดถอยได้อย่างชัดเจน ความไม่จริงใจในการกระจายอำนาจและการลิดรอนอำนาจท้องถิ่นได้เกิดขึ้นเป็นระยะๆ ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งข้ออ้างหรือเรื่องเล่าที่ถูกสร้างขึ้นเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวก็คือการอ้างเหตุเรื่องความไม่พร้อมของท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง ชาวบ้านยังไม่เกินกว่าจะดูแลตัวเองได้ ขาดวิสัยทัศน์ที่จะมองผลประโยชน์โดยรวมของท้องถิ่นโดยพร้อมที่จะถูกนักการเมืองท้องถิ่นหลอกด้วยผลประโยชน์เฉพาะหน้าเพียงเล็กน้อยอยู่เสมอ ซึ่งคำอธิบายเช่นนี้เป็นการอธิบายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่รัฐส่วนกลางโดยตรง และไม่ว่ารัฐยุคใดหรือสมัยใดก็มักมีการอ้างเหตุผลดังกล่าวเพื่อจำกัดการกระจายอำนาจทั้งสิ้น พร้อมกับอ้างว่าต้องดำเนินการ

อย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่มากจนเกินไป และรอให้ชาวบ้านพร้อมเสียก่อน (ชาตรี ประภิตนทกาน, 2560, หน้า 7-8)

ข้ออ้างข้างต้นมีพลังและบดบังความสำคัญของหลักการกระจายอำนาจจนหมดสิ้น ภายใต้วาทกรรมดังกล่าวทำให้การกระจายอำนาจดำเนินการไปได้อย่างล่าช้าและเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่เป็นที่ยอมรับในสังคม ท้องถิ่นจึงไม่สามารถเติบโตและบริหารจัดการตนเอง โดยตนเอง หรือเพื่อประโยชน์ของตนเองได้

สอดคล้องกับเรื่องการบริหารจัดการเขตอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชร ที่ท้องถิ่นแม้จะมีบทบาทในการบริหารจัดการแต่บทบาทดังกล่าวก็เป็นบทบาทในฐานะผู้ร่วมบริหารจัดการเท่านั้น อีกทั้งอำนาจหน้าที่ที่มีในการบริหารก็จำกัดอยู่แต่เพียงงานจัดการทั่วไป การดูแลรักษาความสะอาด การปรับปรุงพื้นที่โดยรอบเท่านั้น ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในการใช้อุทยานประวัติศาสตร์ฯ เพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของคนในพื้นที่ ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดูแลปรับปรุงตลอดจนบำรุงตัวโบราณสถานด้วยตัวเอง ด้วยเพราะข้ออ้างของภาครัฐและกรมศิลปากรที่ว่า ท้องถิ่นยังไม่พร้อมและยังไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะดูแลเรื่องต่างๆ ด้วยตัวเองเพียงลำพังได้

ดังนั้นจากพฤติการณ์ทั้งหมดข้างต้น หากมองในสายตาหรือกรอบของทฤษฎีกฎหมายแนววิพากษ์ จะพบว่า รัฐส่วนกลางหรือกรมศิลปากรมักจะพยายามอ้างวาทกรรมเรื่องความไม่พร้อมของท้องถิ่นขึ้นมาเป็นข้ออ้างในการแทรกแซงและจำกัดอำนาจของท้องถิ่นอยู่เสมอเพื่อลดอำนาจของท้องถิ่นลง พร้อมกับแสวงหาและลักเอาผลประโยชน์ของท้องถิ่นที่ควรจะเป็นของท้องถิ่นเข้าสู่รัฐส่วนกลาง โดยเฉพาะผลประโยชน์จากนโยบายเรื่องการท่องเที่ยว ดังนั้นภายใต้กรอบคิดข้างต้นบทความชิ้นนี้จึงจะเน้นวิเคราะห์ข้อมูลหรือหลักฐานต่างๆ ภายใต้กรอบคิดที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้ พร้อมกับจะวิเคราะห์บนฐานที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อทำความเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและนำพาข้อเสนออันเป็นประโยชน์มาสู่ท้องถิ่นต่อไป

ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

จากการศึกษาภายใต้แนวทางการวิเคราะห์และหลักฐานดังที่กล่าวไปในหัวข้อต่างๆ ก่อนหน้านี้พบว่า การจะทำให้การบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรมาอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในเชิงหลักการสามารถทำได้เพราะมีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจและรับรองสิทธิดังกล่าวเอาไว้ แต่ในความเป็นจริงการปฏิบัติดังกล่าวกลับไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เป็นผลมาจากปัญหาทางการเมืองและโครงสร้างการปกครองของประเทศไทยที่ผู้มีอำนาจมักจะหวงแหนอำนาจและมักมองประชาชน (ในท้องถิ่น) ว่ายังไม่พร้อมหรือมีความรู้ไม่มากพอในการจัดการเรื่องต่างๆ ด้วยตนเองได้ ซึ่งเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองและปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองดังกล่าวสามารถแบ่งอธิบายออกเป็นกรณีต่างๆ ได้ดังนี้

1. ความจริงในกฎหมาย: การรับรองอำนาจที่ปราศจากความชัดเจน

ภายใต้หลักการทางกฎหมายบุคคลและนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐหรือเอกชนย่อมสามารถกระทำการใดๆ ก็ได้ภายใต้การรับรองของกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือหากกฎหมายกำหนดสิทธิหรือให้อำนาจแก่บุคคลเพื่อกระทำการใดๆ แล้ว บุคคลผู้นั้นย่อมสามารถทำได้ทั้งนี้เพราะกฎหมายได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลนั้นๆ เรียบร้อยแล้ว (สุวิทย์ ปัญญาวงศ์, 2560, หน้า 17)

ภายใต้หลักการดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือเป็นนิติบุคคลและหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งจึงมีสิทธิและสามารถใช้อำนาจภายใต้หลักการทางกฎหมายดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ที่อยู่ในเขตพื้นที่ ทั้งนี้เพราะมีกฎหมายที่ให้อำนาจและรับรองการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าว ได้แก่

หนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 ที่กำหนดให้รัฐจะต้องให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่อยู่ในท้องถิ่นของตนเอง (ราชกิจจานุเบกษา, 2540) หรือแม้กระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปี 60 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังคงมีการกำหนดเนื้อความในลักษณะเดียวกัน โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโบราณสถานหรือเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ รวมถึงต้องเปิดโอกาสและคอยช่วยเหลือท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง สามารถจัดการตนเองและสร้างประโยชน์ให้แก่คนในพื้นที่ได้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560)

สอง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 เพื่ออนุรักษ์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 289 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 16 และมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่และรับผิดชอบภารกิจการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุง ดูแล และรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน และโบราณสถานระดับท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร, 2542)

สาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้มุ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นบทบาทอย่างสำคัญในการช่วยเหลือและพัฒนาท้องถิ่นให้มีคุณภาพทั้งในแง่ของความเป็นอยู่ของผู้คนและภาพลักษณ์ของพื้นที่ ซึ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ ตลอดจนบรรดาวัตถุทางประวัติศาสตร์ทั้งหลายกฎหมายฉบับนี้ก็ได้อำนาจให้ท้องถิ่นดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการดูแลรักษาโบราณสถาน กระทรวงวัฒนธรรมจึงได้มีคำสั่งที่ 157/2547 ลงวันที่ 23 เมษายน 2547 แต่งตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรีเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่มีอำนาจดำเนินการตามแผนภารกิจด้านการป้องกันคุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน เฉพาะที่เกี่ยวข้องสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมศิลปากรกำหนด โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 ทวิและมาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (บัณฑิต ถึงลาภ, 2558, หน้า 20)

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายอยู่จำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเขตโบราณสถานหรือพื้นที่อุทยาน แต่หากพิจารณากฎหมายที่หยิบยกมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าเนื้อหาที่เป็นใจความหลักในประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ การป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแล รักษาโบราณสถานนั้นกลับอยู่ที่พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการดูแลรักษาโบราณสถาน กระทรวงวัฒนธรรมจึงได้มีคำสั่งที่ 157/2547 ลงวันที่ 23 เมษายน 2547 แต่งตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรีเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่มีอำนาจดำเนินการตามแผนภารกิจด้านการป้องกันคุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน เฉพาะที่เกี่ยวข้องสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมศิลปากรกำหนด โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 ทวิและมาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (บัณฑิต ถึงลาภ, 2558, หน้า 20)

ในขณะที่กฎหมายฉบับอื่นๆ แม้จะพูดถึงในประเด็นเดียวกันอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่ก็จะพูดถึงบทบาทหน้าที่ในภาพกว้างของทั้งจังหวัดและท้องถิ่นในการอนุรักษ์ หรือดูแลรักษาทรัพยากร ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา จารีตประเพณีอันดีงามทั้งหลายตลอดจนวัตถุทางประวัติศาสตร์ทั้งหลายมากกว่า ดังนั้นหากจะทำความเข้าใจ

การจัดการเขตพื้นที่อุทยานและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์โดยเน้นไปที่ตัวพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเป็นหลักจึงดูจะเป็นหนทางที่มีประสิทธิภาพที่สุด

2. กฎหมายในความจริง: ปัญหาเรื่องการตีความและความชัดเจนของกฎหมาย

แม้ในเชิงกฎหมายหรือหลักการทางกฎหมายจะระบุไว้อย่างชัดเจนว่าท้องถื่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการที่จะบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ตลอดจนอุทยานประวัติศาสตร์ทั้งหลาย โดยภาครัฐและกรมศิลปากรมีหน้าที่คอยเป็นที่ปรึกษาในการให้คำแนะนำและจัดหาทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นกำลังคน ความรู้ หรืออาจจะเป็นกำลังทรัพย์ในบางส่วนเพื่อสนับสนุนท้องถื่น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยละเอียด โดยเฉพาะพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จะพบว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่กล่าวถึงรายละเอียดของการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ อีกทั้งภายใต้กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดบทบาทและอำนาจของกรมศิลปากรภายใต้เรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน ตรงกันข้าม การจัดการอุทยานประวัติศาสตร์โดยท้องถื่นกลับไม่มีกฎหมายใดเลยที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้ แม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 จะมีการพูดถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็เพียงแค่เพียงการกำหนดบทบาทแบบกว้างๆ ที่ต้องอาศัยการตีความ เช่น ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 ที่กล่าวว่า

ให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถื่นของตนเองดังนี้

(4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ

(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารึกประเพณี ภูมิปัญญาท้องถื่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถื่น

(24) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จะสังเกตได้ว่ามาตราดังกล่าวมุ่งให้อำนาจแก่ทั้งท้องถื่นอย่างชัดเจน แต่จะเห็นได้เช่นกันว่าทั้งสามอนุมาตราข้างต้นกลับไม่มีข้อใดที่กล่าวมาให้ท้องถื่นมีอำนาจในการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ โบราณสถานหรือโบราณวัตถุอื่นๆ หากแต่ต้องอาศัยการตีความตัวบทกฎหมายเสียก่อนจึงจะพอทำให้คาดเดาบทบาทหน้าที่ของท้องถื่นได้ เช่น ในอนุมาตรา 11 กฎหมายดังกล่าวกำหนดว่าท้องถื่นมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษา ศิลปะ จารึกประเพณี ภูมิปัญญาท้องถื่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถื่น ซึ่งในกรณีนี้หากถือว่าอุทยานประวัติศาสตร์เป็นศิลปสถานหรือศิลปวัตถุประเภทหนึ่ง ก็น่าจะพอเข้าใจได้ว่าท้องถื่นมีอำนาจในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งแน่นอนว่าหากคำว่า ศิลปะ ดังกล่าว ไม่ได้ถูกตีความหรือให้หมายรวมถึงโบราณสถานหรือโบราณวัตถุทั้งหลาย ท้องถื่นก็ย่อมไม่มีอำนาจดังกล่าวเช่นกัน

ปัญหาประการที่สอง ที่สะท้อนผ่านกฎหมายเหล่านี้คือ การทับซ้อนทางอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ ดังที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ หรือโบราณสถาน โบราณวัตถุต่างๆ นั้น มีอยู่หลายฉบับด้วยกัน และในจำนวนหลายฉบับนั้นก็ยังมีระบุทั้งให้อำนาจแก่ภาครัฐและให้อำนาจแก่ท้องถื่น การกำหนดเช่นนี้จึงย่อมสร้างความสับสนได้ว่าใครจะเป็นเจ้าภาพหรือมีอำนาจสูงสุดในการจัดการโบราณสถานหรือโบราณวัตถุ แน่นอนว่าหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ผู้ที่เป็นเจ้าภาพหรือมีอำนาจในการจัดการก็จะเป็นภาครัฐภายใต้บทบาทของกรมศิลปากร แต่หากพิจารณาผ่านพระราชบัญญัติกำหนดแผน

และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ผู้ที่จะเป็นเจ้าภาพหรือมีอำนาจในการจัดการก็จะเป็นท้องถิ่นแทน ซึ่งจะสังเกตได้ว่ากรณีที่ถูกหมายระบุไปในคนละทิศทางเช่นนี้ ภาพของการจัดการโบราณสถานหรือ โบราณวัตถุจึงสามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

1) ยึดตามหลักการกระจายอำนาจโดยยกให้ท้องถิ่นที่มีโบราณสถานหรือโบราณวัตถุอยู่ในพื้นที่ให้เป็น ผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการ โดยมีกรมศิลปากรเป็นพี่เลี้ยงคอยให้การสนับสนุน หรือ 2) ยึดหลักอำนาจ รวมศูนย์ โดยให้กรมศิลปากรในฐานะที่มีทั้งองค์ความรู้ กำลังคน และความเชี่ยวชาญที่มากกว่าเป็นผู้มีอำนาจ เต็มในการจัดการดูแล ด้วยเพราะโบราณสถานหรือโบราณวัตถุต่างๆ ถือเป็นของสำคัญของชาติที่ควรค่าแก่การ อนุรักษ์และสืบทอดไปยังคนรุ่นหลัง การปล่อยให้ท้องถิ่นซึ่งดูจะมีความเชี่ยวชาญน้อยกว่าและยังขาดแคลน ทั้งกำลังคนและองค์ความรู้ให้ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลก็ดูจะไม่เกิดผลดีนัก หรือ 3) ท้องถิ่นและกรมศิลปากรประชุม ร่วมกันและทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน กล่าวคือ ไม่สนว่าใครจะเป็นเจ้าภาพหรือมีอำนาจมากกว่ากัน แต่เน้น การทำงานร่วมกันเพื่อดูแลและจัดการโบราณสถานหรือโบราณวัตถุให้ดีและเกิดประโยชน์สูงสุด

แน่นอนว่าทางเลือกที่สามดูจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด แต่ด้วยความที่ประเทศไทยมีความเป็นรัฐราชการ ที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ (อรรถจักร สัตยานุรักษ์, 2557, หน้า 42) การร่วมกันทำงานเช่นนี้จึงเกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะสภาพสังคมในปัจจุบันที่รัฐบาล คสช. วางตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อท้องถิ่นอย่างชัดเจน (ชัยพัชร สุชนิตย์, 2561, ออนไลน์) ทางเลือกที่หนึ่งก็เกินไปได้ยากเช่นกัน เพราะในแง่หนึ่งนั้นการกำหนดให้รัฐมีอำนาจเต็มใน การบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ดังกล่าวนอกจากจะได้การทำงานที่มีขั้นมีตอนและมีประสิทธิภาพ แล้ว รัฐยังสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากการมีอำนาจและผูกขาดความรู้ดังกล่าวได้ กล่าวคือ เมื่อรัฐหรือ กรมศิลปากรกลายเป็นองค์กรเดียวที่ผูกขาดความรู้เรื่องการอนุรักษ์จัดการโบราณสถาน การผูกขาดดังกล่าว ย่อมสามารถแฝงไปกับการกิจต่างๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ได้ อาทิ การบูรณะซ่อมแซม การจัดแสดง โบราณสถาน การใช้ประโยชน์จากโบราณสถาน ตลอดจนการเก็บค่าเข้าชมโบราณสถาน เมื่อทั้งหมดถูกผูกขาด หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ผลประโยชน์ที่ได้จากกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวก็จะตกอยู่แต่ เพียงกับรัฐหรือกองทุนโบราณคดี แทนที่ผลประโยชน์ต่างๆ ข้างต้นจะเป็นของท้องถิ่นในฐานะเจ้าของพื้นที่ ดังนั้นภายใต้โครงสร้างทางอำนาจในการจัดการเขตอุทยานหรือโบราณสถานข้างต้น การบริหารจัดการร่วมกัน จึงย่อมไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้

ปัญหาประการที่สาม ที่สะท้อนผ่านกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุคือ อำนาจที่เหลือนั้นของกรมศิลปากร กล่าวคือ บรรดากฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทยาน ประวัติศาสตร์ โบราณสถาน หรือโบราณวัตถุชิ้นส่วนใหญ่จะให้อำนาจแก่กรมศิลปากรเป็นพิเศษ ซึ่งในแง่หนึ่ง สามารถเข้าใจได้ว่ากรมศิลปากรถือเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งยังพร้อม ด้วยกำลังคนและกำลังทรัพย์ การกำหนดให้กรมศิลปากรเป็นตัวหลักในการจัดการจึงถือว่าชอบด้วยเหตุผลแล้ว อย่างไรก็ตามการกำหนดดังกล่าวกลับทำให้กรมศิลปากรมีอำนาจผูกขาดไม่ต่างอะไรกับการที่รัฐปล่อยให้ตลาด ถูกผูกขาดโดยกลุ่มทุนในทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ การให้อำนาจแก่กรมศิลปากรเป็นสำคัญทำให้เกิดเป็น โครงสร้างสายการบังคับบัญชาว่า บรรดาท้องที่มีโบราณสถานหรือโบราณวัตถุอยู่ พื้นที่เหล่านั้นจะต้องทำ ตามสิ่งที่กรมศิลปากรกำหนดเท่านั้นไม่สามารถจัดการเป็นอย่างอื่นได้ เช่น หากท้องถิ่นมีแผนจะพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานเพื่อประโยชน์ของคนในพื้นที่ แต่หากการพัฒนาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อโบราณสถาน หรือพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม กรมศิลปากรก็มีอำนาจในการกำหนดหรือ ห้ามมิให้ท้องถิ่นกระทำการเช่นนั้นได้ หรือหากท้องถิ่นมีแผนจะใช้ประโยชน์จากโบราณสถานหรือโบราณวัตถุ ในพื้นที่เพื่อประชาสัมพันธ์หรือสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่คนในพื้นที่ ซึ่งโดยปกติแล้วย่อมสามารถทำได้

แต่กฎหมายกลับกำหนดว่าหากจะมีพฤติการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นท้องถิ่นจะต้องมีการส่งเรื่องเพื่อแจ้งและขออนุญาตจากกรมศิลปากรก่อน แน่แน่นอนว่าหากกรมศิลปากรไม่อนุญาตแผนงานดังกล่าวก็ต้องถูกยกเลิกไปเช่นกัน

ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวนี้ท้องถิ่นอาจยกข้อกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจแก่ตนขึ้นต่อสู้ได้ แต่มันก็จะวนกลับไปปัญหาประการแรก คือ การยกขึ้นต่อสู้ว่าท้องถิ่นมีอำนาจนั้นต้องอาศัยการตีความ แต่อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้กรมศิลปากรนั้นเป็นอำนาจที่ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยเฉพาะในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เช่น การกำหนดว่าอะไรคือโบราณสถานหรือศิลปวัตถุตามมาตรา 4

มาตรา 4 “โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะ แห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

“โบราณวัตถุ” หมายความว่า สิ่งหรือทรัพย์สินที่เป็นของโบราณ ไม่ว่าจะเป็สิ่งประดิษฐ์หรือเป็สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่เป็ส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน ซากมนุษย์หรือซากสัตว์ ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของสิ่งหรือทรัพย์สินนั้น เป็ประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

การห้ามมิให้ปลูกสร้างอาคารในเขตโบราณสถานตามมาตรา 7 ทวิ เช่น

มาตรา 7 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ภายในเขตของโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็หนังสือจากอธิบดี

ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง

หรือการห้ามซ่อมแซมหรือขุดค้นโบราณสถานโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา 10

มาตรา 10 ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถาน หรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำความคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็หนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย

เหล่านี้เป็เพียงตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการกำหนดอำนาจโดยชัดแจ้งของกรมศิลปากรไว้ในกฎหมาย ประกอบกับผลอันชัดเจนเหล่านี้ได้ทำให้กรมศิลปากรกลายเป็นองค์กรภาครัฐที่มีอำนาจผูกขาดในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ โบราณสถาน โบราณวัตถุ รวมถึงอื่นๆ โดยที่ท้องถิ่นไม่สามารถต่อสู้หรือขัดขึ้นได้ (ในเชิงของตัวบทกฎหมาย)

3. ปัญหาในทางปฏิบัติและอุปสรรคในการดำเนินการ

แม้จะมีกฎหมายกำหนดและให้อำนาจแก่เทศบาลเมืองกำแพงเพชรในการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ฯ ได้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับเป็เรื่องที่ยากลำบากมากของเทศบาล ด้วยเพราะเทศบาลในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ งบประมาณที่ไม่สู้จะมากนัก หรือแนวนโยบายต่อการใช้อุทยานประวัติศาสตร์เพื่อทำประโยชน์ ซึ่งปัญหาต่างๆ ดังกล่าวล้วนมีแก่นแท้มาจากที่เดียวกันคือเป็ปัญหาเชิงโครงสร้างที่รัฐต้องการจะกระจายอำนาจแค้ในนามแต่แท้จริงนั้นกลับรวบอำนาจและการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไว้ที่ตนเองทั้งหมด ซึ่งปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวนี้คือตัวการสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอจนไม่สามารถใช้อำนาจที่มีในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรได้อย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ของคุณเทศบาลดังต่อไปนี้ว่า

“เทศบาลเราเป็นเจ้าของพื้นที่แต่ในความเป็นจริงเราแทบไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์เลย หน้าที่นี้เป็นของกรมศิลปฯ ถามว่าถ้าเราเอาการบริหารได้มันก็ดี นอกจากสร้างประโยชน์ได้แล้วคงไม่มีใครรักของในท้องถิ่นดีกว่าคนในท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่เรามีข้อจำกัดเยอะมากอันแรกก่อนเลยนะเรื่องงบประมาณ เรื่องนี้สำคัญที่สุดเลยเพราะเทศบาลเราไม่มีเงินมากพอในการที่จะมาดูแลหรือบริหารจัดการ ต้องไม่ลืมว่าของพวกนี้มีค่าใช้จ่ายนะแถมสูงด้วย ไม่ใช่แค่ค่าดูแลรักษาะยังมีเรื่องอื่นๆ เช่น พวกค่าปรับต่างๆ อย่างกรณีที่เคยเกิดที่สุโขทัย ท้องถิ่นเจอพระเกาอายุหลายร้อยปี แต่ท้องถิ่นไม่ยอมส่งให้กรมศิลปฯ ดูแลแต่ขอมาดูแลเอง ซึ่งตรงนี้ท้องถิ่นกับกรมศิลปฯ ค่าก็ตกลงกันว่าถ้าดูแลรักษาไม่ได้จะต้องเสียค่าปรับเกือบ 10 ล้านบาท แล้วสุดท้ายคือพระหาย ท้องถิ่นเค้าก็ต้องรับผิดชอบตามสัญญา แต่สุดท้ายก็เหมือนจะไม่ได้จ่ายนะแต่มันก็กลายเป็นบทเรียนของหลายๆ ที่ไปเลย” (นายเอ, 2562, สัมภาษณ์)

จะเห็นได้ว่าการเป็นเจ้าของหรือผู้มีอำนาจในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์นั้นจะมีเรื่องงบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ ซึ่งบทสัมภาษณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าไม่ใช่ท้องถิ่นไม่ต้องการจะบริหารจัดการด้วยตนเอง แต่ติดที่เรื่องของงบประมาณและความรับผิดชอบอันมหาศาลจากตัวโบราณสถานหรือโบราณวัตถุหากเกิดกรณีเสียหายหรือการสูญหายขึ้น และยิ่งหากเป็นตัวโบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ ความเสี่ยงในเรื่องดังกล่าวจะยิ่งสูงขึ้น ด้วยเพราะตัวอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกแล้ว ซึ่งหากตัวมรดกโลกเสียหาย สูญหาย หรือเกิดกรณีประการใดที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของยูเนสโก (UNESCO) ย่อมเสี่ยงต่อการที่จะถูกถอดออกจากการเป็นมรดกโลก และแน่นอนว่าหากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นกับประเทศไทยย่อมทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อสายชาวโลก ซึ่งแรงกดดันเช่นว่านี้เทศบาลหรือท้องถิ่นไม่สามารถรับเอาไว้ได้ เรื่องนี้จึงถือเป็นข้อจำกัดประการแรกที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรได้อย่างเต็มที่

ข้อจำกัดประการที่สอง เป็นเรื่องในเชิงตัวบทกฎหมายที่ส่งผลต่อการปฏิบัติ กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ส่วนกลางจะต้องกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น และแม้จะมีกฎหมายลูกรับรองในเรื่องดังกล่าวไว้แล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับสร้างทางตันให้แก่ท้องถิ่นในหลายเรื่องโดยเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเงื่อนไขเบื้องต้นจะต้องมีคือเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและสามารถทำตามมาตรฐานที่กรมศิลปากรกำหนดได้เท่านั้นจึงจะสามารถจัดการด้วยตนเองโดยที่กรมศิลปฯ ไม่เข้ามาเกี่ยวข้องได้ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นกฎหมายได้กำหนดเอาไว้ว่า ในการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบุคลากรในการดำเนินงาน ซึ่งจะต้องประกอบด้วย นักโบราณคดี สถาปนิก วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ นักวิชาการช่างศิลป์ บุคลากรกลุ่มช่างเทคนิค ได้แก่ ช่างสำรวจ ช่างศิลปกรรม ช่างโยธา ช่างเขียนแบบ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านศิลปวัฒนธรรม (สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร, ม.ป.ป., หน้า 18)

จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติข้างต้นหากไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรแล้วก็คงจะไม่มีใครที่มีคุณสมบัติข้างต้นอีก ประกอบกับบุคคลที่เรียนมาทางด้านนี้มีแนวโน้มสูงมากที่จะไม่กลับมาทำงานสังกัดภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พฤติการณ์เช่นนี้จึงนำมาสู่ปัญหาการขาดบุคลากรของท้องถิ่น เพราะแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจแต่ท้องถิ่นไม่มีคนทำงานอีกทั้งยังไม่สามารถหาคนอื่นมาทดแทนได้ ด้วยเพราะติดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดที่จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น

“ปัญหาหลักๆ ข้อที่สอง ก็คือท้องถิ่นเราไม่มีคน คือการจะจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ได้เนี่ยกฎหมายกำหนดไว้เลยว่าต้องมีผู้เชี่ยวชาญหนึ่งสองสามสี่ เช่น ต้องมีช่าง ช่างต้องมีนักประวัติศาสตร์ ต้องมีนักโบราณคดีอะไรของเค้า ซึ่งท้องถิ่นเราไม่มีเลยทำได้ยากด้วย จะเปิดตำแหน่งก็ติดปัญหาเรื่องแรกคืองบประมาณ เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ก็ทำไม่ได้เพราะไม่มีคุณสมบัติไม่มีความรู้ จะไปเรียนกับกรมศิลปฯ คือให้

เจ้าหน้าที่เค้านอนอะไรทำนองเนี่ยอานะมันก็ไปได้ไม่สุด เพราะมันไม่มีผู้รับรองคนที่ไปเรียนกับเจ้าหน้าที่กรมศิลป์ฯ เลยเป็นได้แค่ อส.มส. คือก็มีความรู้ประมาณนี้แต่ก็ทำอะไรไม่ได้มากไม่เหมือนกับเจ้าหน้าที่กรมศิลปากร” (นายเอ, 2562, สัมภาษณ์)

ข้อจำกัดประการที่สาม คือเรื่องทิศทางและความชัดเจนของนโยบายเกี่ยวกับอุทยานประวัติศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่าผลจากข้อจำกัดจากประการแรกและประการที่สองได้นำมาสู่เกิดการข้อจำกัดนี้ เพราะการไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถที่จะกำหนดทิศทางของนโยบายเกี่ยวกับอุทยานประวัติศาสตร์ได้ เช่น นโยบายที่ต้องการสร้างอุทยานประวัติศาสตร์ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ซึ่งเมื่อถึงคราวปฏิบัติจริงนโยบายดังกล่าวก็เต็มไปด้วยความติดขัดกระทั่งไม่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่องและตัวงานที่ออกมาก็เป็นลักษณะแบบขอไปที ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ของคุณเทศบาลที่เล่าถึงนโยบายตลาดย้อนยุคไว้ว่า

“ข้อจำกัดสำคัญอันที่สาม คือเรื่องนโยบาย มันเคยมีตัวอย่างที่สุขุขทัยที่ท้องถิ่นพยายามจะเอาอุทยานประวัติศาสตร์มาบริหารจัดการเอง พอเอามาได้ใช้ใหม่เค้าก็มีการจัดเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมคือจัดเป็นตลาดย้อนยุคเพื่อหวังสร้างให้เป็นจุดขายของจังหวัด แต่ที่นี้พอทำเข้าจริงเค้าเจอข้อจำกัดเต็มไปหมด เช่น จะทำตลาดย้อนยุคแต่นักประวัติศาสตร์ไม่มี กองช่างก็ไม่มี ข้อมูลอะไรก็ไม่มี ที่นี้พออะไรก็ไม่มีแบบนี้ตลาดที่ออกมาเลยแบบตลกอะ เหมือนทำไปแบบเสร็จๆ ส่งๆ คือถ้าจะย้อนยุคจริงมันต้องไม่ใช่แค่การแต่งตัวแต่การสื่อสารการพูดมันก็ต้องย้อนยุคด้วย เช่น แม่หญิงจะรับอะไรดีขอรับ จ่ายเป็นอัตราไทย แทนเงินสกุลฝาทรงได้ไหมขอรับ อะไรพวกนี้ แต่คือท้องถิ่นเค้าไม่มีผู้เชี่ยวชาญที่จะช่วยอะไรตรงนี้เงิ ตลาดมันเลยเหมือนตลาดธรรมดา ๆ ที่มีการย้ายไปจัดในอุทยานประวัติศาสตร์ และมีพ่อค้าแม่ค้าใส่ชุดไทย ซึ่งความไม่พร้อมตรงเนี่ยผมว่า ไม่ว่าท้องถิ่นที่ไหนทำก็น่าจะเหมือนๆ กัน เพราะเจอปัญหาคล้าย ๆ กัน” (นายเอ, 2562, สัมภาษณ์)

จะเห็นว่าข้อจำกัดข้างต้นเกิดจากการความไม่ชัดเจนของนโยบาย ซึ่งเมื่อนโยบายไม่มีความชัดเจน การปฏิบัติส่วนต่อ ๆ มามันจึงตกอยู่ในภาวะที่ไม่รู้จะคิดอะไรต่อ คิดไม่ออกว่าจะทำอะไร การเปลี่ยนอุทยานประวัติศาสตร์ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมจึงไม่สามารถทำได้สำเร็จ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวล้วนมีรากของปัญหาจากการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งสิ้น

ทั้งหมดที่กล่าวข้างต้นคือสภาพปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรได้โดยลำพัง ซึ่งแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจแต่ในความเป็นจริงท้องถิ่นกลับสามารถมีส่วนร่วมได้แต่งงานการโรงและงานพ่อบ้านที่เน้นการดูแลจัดการในเบื้องต้นเท่านั้น ไม่สามารถจัดการในเรื่องสำคัญๆ ได้ บทบาทของท้องถิ่นในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์จึงมีไม่มากนัก แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าความไม่สามารถดังกล่าวจะเกิดจากความไร้ประสิทธิภาพของท้องถิ่นแต่อย่างใด ตรงกันข้ามปัญหาทั้งหมดล้วนเกิดจากโครงสร้างทางอำนาจในการปกครองและกฎหมายที่ออกโดยไม่คำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

บทสรุป: การจัดการอุทยานประวัติศาสตร์โดยท้องถิ่นความฝันที่ยากไปถึง

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือเป็นแนวคิดที่ดีและสร้างประโยชน์ให้ประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยไกลจากเมือง (เมืองหลวง) อย่างมาก เพราะการพัฒนาของไทยเป็นการพัฒนาที่มีกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของทุกสรรพสิ่งซึ่งการพัฒนาทั้งหลายจะถูกเริ่มต้นที่กรุงเทพฯ เป็นสำคัญทำให้เมืองที่อยู่ห่างไกลหรือชนบทเติบโตได้ช้า อีกทั้งโครงสร้างของการบริหารราชการของไทยแม้จะมีการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจ แต่ในความเป็นจริงนโยบายหลาย ๆ อย่าง ท้องถิ่นยังคงต้องรอการอนุมัติจากส่วนกลางก่อนถึงจะสามารถดำเนินการได้

ซึ่งหลายกรณีได้ส่งผลให้ท้องถิ่นได้รับความเสียหาย ดังนั้นการมีนโยบายเพื่อท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นย่อมถือเป็นสิ่งที่ดีและแก้ไขปัญหาการพัฒนาที่เน้นกระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ ได้ดีในระดับหนึ่ง

ดังที่คณะผู้วิจัยได้อธิบายไปแล้วว่า อุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรถือเป็นทรัพยากรที่ช่วยสร้างประโยชน์เชิงวัฒนธรรมและมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลเพราะรายได้ต่อปีที่อุทยานฯ เก็บได้นั้นมากถึงปีละ 100-200 ล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนมหาศาลข้างต้นอาจเป็นตัวช่วยสำคัญในการที่จะทำให้ท้องถิ่นมีกำลังหรือความยืดหยุ่นในการที่จะทำนโยบายที่ตอบสนองต่อคนในพื้นที่ได้ เพราะฉะนั้นหากสามารถดึงอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรมาอยู่ภายใต้การดูแลของท้องถิ่นได้ย่อมสร้างประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้อย่างมาก โดยเฉพาะประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่นอกจากจะเป็นแหล่งรายได้ในอีกทางหนึ่งของท้องถิ่นแล้ว ยังอาจเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้แก่คนในพื้นที่ได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม การดึงอุทยานประวัติศาสตร์ให้มาอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะแม้กรมศิลปากรในฐานะ ผู้ควบคุมดูแลในปัจจุบันจะยินดีและมีความคิดที่ต้องการจะให้ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการทั้งหมดก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มไปด้วยข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของกำลังทรัพย์หรือกำลังคน ตลอดจนตัวโครงสร้างทางกฎหมายและการปกครองก็ไม่สู้จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีและทำตามโดยเฉพาะเงื่อนไขที่กำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ อาทิ นักประวัติศาสตร์ นักโบราณคดี ช่างศิลปะ หรือนักวิทยาศาสตร์ที่มีความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน เป็นต้น ทั้งหมดนี้สามารถเกิดในท้องถิ่นได้ยาก ทางเดียวที่พอจะเป็นไปได้ก็คือกรมศิลปากรจะต้องส่งคนมาเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งการส่งคนมาเป็นเจ้าหน้าที่เช่นนี้ก็ไม่ว่าอะไรกับการที่กรมศิลปากรเป็นผู้ดูแลอยู่ปัจจุบัน ท้องถิ่นจึงไม่สามารถเรียนรู้และพัฒนาตัวเองต่อไปได้ ตัวกฎหมายหรือข้อกำหนดดังกล่าวจึงถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเติบโตไปได้มากกว่าที่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ตาม ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ถือเป็นสาเหตุสำคัญเช่นกันที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเป็นผู้มีสิทธิบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรได้ทั้งที่ตนเป็นเจ้าของพื้นที่ ซึ่งความไม่พร้อมตรงนี้อาจพิจารณาได้ในสองสาเหตุ สาเหตุแรก มาจากเรื่องภายในที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ เรื่องความรู้ความเชี่ยวชาญ และการไม่พร้อมที่จะรับมือกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแล้ว ความไม่พร้อมตรงนี้จะกลายเป็นที่มาสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลดบทบาทของตัวเองลงและทำหน้าที่เป็นพ่อบ้านในฐานะผู้ให้หยาบยืมสถานที่แก่กรมศิลปากรเท่านั้น

สาเหตุประการที่สอง มาจากเรื่องภายนอกที่เป็นปัญหาในระดับโครงสร้างที่เรื้อรังมาอย่างยาวนานในระบบกฎหมายไทย แม้จะมีการผลักดันเรื่องแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจแต่การกระจายอำนาจดังกล่าวก็ดูราวกลับจะเป็นเพียงคำพูดสวยหรูที่ดูดี เพราะในความเป็นจริงนั้นกฎหมายที่อ้างว่าออกมาเพื่อรับรองการกระจายอำนาจกลับแฝงการหวงและกีดกันอำนาจที่ภาครัฐมีเกือบทั้งสิ้น ไม่เว้นแม้แต่ชุดกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ท้องถิ่นในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์อย่าง รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หรือพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ที่จำเป็นต้องอาศัยการตีความเสียก่อนจึงจะสามารถเห็นและเข้าถึงถึงอำนาจที่ท้องถิ่นมีได้ หรือบางกรณีที่กฎหมายต่างๆ ดังกล่าวกำหนดไว้อย่างชัดเจนเลยว่าท้องถิ่นมีอำนาจแต่ในขณะเดียวกันสร้างเงื่อนไขเอาไว้เช่นกัน ดังเช่นเรื่องคุณสมบัติต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ที่ได้กล่าวเป็นก่อนหน้านี้ ทั้งหมดจึงแสดงให้เห็นอย่างเช่นว่าภายใต้ปัญหาและข้อจำกัดข้างต้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้เป็นผู้บริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรนั้นเป็นเรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้แต่คงเป็นในอนาคตอันแสนไกล

ข้อเสนอแนะ

แม้ความคิดเรื่องการตั้งอุทยานประวัติศาสตร์ให้มาอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยเทศบาลเมืองกำแพงเพชรจะเป็นเรื่องที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อคนในพื้นที่ก็ตาม แต่สำหรับจังหวัดกำแพงเพชรในขณะนี้ คงยังไม่พร้อมต่อการจะรับเป็นหัวหน้าในการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์แต่เพียงฝ่ายเดียวได้ เพราะติดด้วยเรื่องของความพร้อมและสภาพปัญหาต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไป ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าในระยะต่อจากนี้ควรจะมีการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ให้มากขึ้น โดยการเพิ่มบทบาทเช่นนี้ควรอยู่ในลักษณะของการเข้าไปร่วมจัดการงานต่างๆ เท่าที่พอเป็นไปได้ ซึ่งแน่นอนว่าต้องไม่ใช่แต่เพียงงานภารโรงเท่านั้น หากแต่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมให้ถึงระดับการอนุรักษ์ ซ่อมแซม หรือเสริมความมั่นคงแก่โบราณสถานด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเรียนรู้และวางพื้นฐานสู่ความพร้อมต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม การจะทำให้ข้อเสนอข้างต้นสัมฤทธิ์ผลได้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไข้ปัญหาต่างๆ ให้คลี่คลายลงเสียก่อน ซึ่งปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข้เช่นนี้คณะผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับหลักการ ระดับปฏิบัติการ และระดับอุดมการณ์

1. การแก้ไข้ในระดับหลักการ

การแก้ไข้ในระดับหลักการ คือ การแก้ไข้ตัวบทกฎหมายของบรรดาชุดกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ทั้งหลายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งความชัดเจนในที่นี้หมายถึงความชัดเจนในเรื่องอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้จะได้เป็นการขจัดปัญหาเรื่องการตีความว่าตนเองมีหรือไม่มีอำนาจออกไป ทั้งยังสามารถช่วยให้ท้องถิ่นและกรมศิลปากรไม่เกิดความสับสนเรื่องอำนาจทางกฎหมายว่าเรื่องไหนท้องถิ่นมีอำนาจและเรื่องไหนกรมศิลปากร มีอำนาจ และเมื่อเกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่แล้ว การพูดคุยประชุมวางแผนก็จะง่ายขึ้นตามไปด้วย ประเด็นเรื่องการแก้กฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ควรแก้กฎหมายที่มีการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ โดยอาจปรับให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และวัดจากความรู้ความสามารถที่มีในความเป็นจริงไม่ใช่ตัดสินจากใบปริญญา

2. การแก้ไข้ในระดับปฏิบัติการ

ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในทางปฏิบัติของท้องถิ่นตอนนี้ก็คือ เรื่องศักยภาพที่ยังไม่พร้อมต่อการเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งปัญหาเรื่องนี้ไม่สามารถแก้ไข้ได้โดยง่ายด้วย เพราะเป็นปัญหาในระดับโครงสร้างการบริหาร ดังนั้นสิ่งที่คณะผู้วิจัยจะเสนอก็คือการเริ่มต้นที่ เพิ่มเงิน เพิ่มคน และเพิ่มความชำนาญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการเพิ่มเงินในที่นี้หมายถึง การที่รัฐส่วนกลางจะต้องเห็นความสำคัญในเรื่องงบประมาณที่ไม่เพียงพอนี้เสียก่อน และได้ทำการจัดสรรงบประมาณในการอนุรักษ์แหล่งโบราณสถานให้มากขึ้น (เท่าที่จะเป็นไปได้) เนื่องด้วยงบประมาณคือจุดเริ่มต้นของทุกสิ่งไม่ว่าจะเป็นเรื่องงาน เรื่องคน หรือความรู้ก็ตาม

หลังจากเพิ่มงบประมาณแล้วสิ่งที่ควรดำเนินการแก้ไข้ในลำดับต่อไปก็คือ การผลักดันให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเชี่ยวชาญที่ใกล้เคียงกับเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากร โดยเริ่มจากการเปิดตำแหน่งต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ จากนั้นให้ผลักดัน อส.มส. (อาสาสมัครเพื่อดูแลศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่น) ขึ้นมาเป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะคนกลุ่มนี้เป็นผู้ที่สนใจเกี่ยวกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ และได้รับการอบรมความรู้ทางโบราณคดีและการอนุรักษ์โบราณสถานจากเจ้าหน้าที่กรมศิลปากรอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นการผลักดันให้คนกลุ่มนี้ขึ้นมาเป็นเจ้าหน้าที่จึงดูเหมาะสมที่สุด เพราะนอกจากจะมีความรู้เรื่องโบราณสถานเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว คนกลุ่มนี้ยังเป็นคนในพื้นที่ที่รักในตัวโบราณสถานอันเป็นสมบัติของชาติอีกด้วย

3. การแก้ไขในระดับอุดมการณ์

การแก้ไขปัญหาในส่วนนี้คือการแก้ไขในระบบความคิด กล่าวคือ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะมีวาทกรรมอย่างหนึ่งที่เป็นตัวขัดขวางทำให้แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจไม่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทยเสียทีก็คือ การกล่าวหาว่า “ท้องถิ่นยังไม่พร้อมกับการจัดการตนเอง องค์กรความรู้ยังไม่มากพอ ประชาชนก็ยังไม่พร้อม ยังจำเป็นที่จะต้องให้รัฐจัดการอยู่” บรรดาวาทกรรมเหล่านี้ได้ทำงานผ่านระบบราชการควบรวมเข้ากับระบบความคิดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทำให้เกิดเป็นปัญหาเรื่องชนชั้นทางความรู้ กล่าวคือ ทำให้ตัวเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมาก ๆ ในเรื่องโบราณสถานอย่างกรมศิลปากรเกิดความกังวลและไม่วางใจที่จะปล่อยตัวโบราณสถานให้กับคนที่ไม่มีความรู้ความสามารถแต่มีความตั้งใจดูแล ในขณะที่ตัววาทกรรมดังกล่าวก็ทำงานโดยทำให้เจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นที่ไม่สู้จะมีความรู้ความสามารถในเรื่องนี้อยู่แล้ว เกิดความเจียมตัวและไม่กล้าที่จะเข้าไปจัดการกับเรื่องโบราณสถานต่างๆ ทั้งที่อยู่ในเขตอำนาจหรือพื้นที่ของตน กระทั่งกลายเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐจากแหล่งทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชร หรืออุทยานประวัติศาสตร์อื่นๆ ที่สร้างเม็ดเงินมหาศาลแต่เงินจำนวนเหล่านั้นกลับไม่ได้ตอบสนองต่อคนในพื้นที่ในฐานะเจ้าของพื้นที่เลย

ดังนั้นการจะแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้อย่างยั่งยืนก็คือ การทำลายวาทกรรมเรื่องท้องถิ่นยังไม่พร้อมนี้ลงเสีย ปรับระบบความคิดและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ท้องถิ่นเสียใหม่เพราะย่อมไม่มีใครที่จะรักของในท้องที่มากกว่าคนในท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่แล้ว ประกอบกับ จุดยืนของกรมศิลปากรเองก็พร้อมที่จะถ่ายโอนอำนาจในเรื่องนี้อยู่แล้วหากท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะรับอุทยานประวัติศาสตร์ไปดูแลด้วยตนเอง เพราะฉะนั้นการแก้ปัญหาในระดับอุดมการณ์เช่นว่านี้จึงสำคัญมาก และเมื่อปัญหานี้ได้รับการแก้ไข ท้องถิ่นมีความมั่นใจและสามารถบริหารจัดการอุทยานประวัติศาสตร์ได้ จังหวัดกำแพงเพชรก็จะมีรายได้เสริมในอีกทางหนึ่ง อีกทั้งตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจคิดนโยบายที่ช่วยให้ประชาชนได้ประโยชน์โดยอาศัยอุทยานประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือในการช่วยให้จังหวัดกำแพงเพชรมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้นได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม หากข้อเสนอข้างต้นสามารถทำได้จริง คณะผู้วิจัยก็อยากที่จะเสนอต่อไปอีกว่า กรมศิลปากรยังคงควรอยู่ในตำแหน่งของการเป็นพี่เลี้ยงอยู่ เพื่อที่จะได้ให้คำแนะนำหรือชี้แนะข้อควรระวังต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไม่ให้ตัวโบราณสถาน โบราณวัตถุ เกิดความเสียหายหรือถูกขโมยไป กระทั่งนำมาสู่ค่าปรับจำนวนมหาศาลอย่างที่เจ้าหน้าที่ให้สัมภาษณ์ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ รวมถึงทั้งภาครัฐ กรมศิลปากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้องร่วมกันหาหรือเพื่อวางมาตรการรองรับเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับภารกิจการเกิดเหตุในเรื่องดังกล่าวด้วย

คณะผู้วิจัยขอยืนยันข้อเสนอว่า ภาครัฐและกรมศิลปากรควรเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการเรื่องนี้ อีกทั้งกรมศิลปากรจำเป็นต้องลดบทบาทของตนเองลงเพื่อให้ท้องถิ่นได้เรียนรู้และก้าวขึ้นมาเป็นผู้จัดการตนเองได้อย่างเต็มที่ แน่ใจว่าข้อผิดพลาดย่อมเกิดขึ้นแต่ก็ไม่ควรนำข้อผิดพลาดนั้น ๆ มาเป็นวาทกรรมเพื่ออ้างว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อม ท้องถิ่นจำเป็นต้องพร้อมและต้องค่อยๆ เรียนรู้ต่อไปเรื่อย ๆ อีกทั้งยังต้องตั้งใจรับผิดชอบต่อสิ่งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือตัวแทนของคนในแต่ละท้องที่ของจังหวัดกำแพงเพชรเลือกให้เข้ามาทำหน้าที่แทนตน

บรรณานุกรม

- กองโบราณคดี กรมศิลปากร. (ม.ป.ป.). *อุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชร*. เข้าถึงได้จาก www.finearts.go.th/archae/parameters/km/item/อุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชร.html
- จรรย์ โฆษณานันท์. *นิติปรัชญาแนววิพากษ์*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ชัยพัชร สุขนิตย์. (2561). *ปรากฏการณ์รุ่งโรจน์ทาง: กรณีควมบรมมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. เข้าถึงได้จาก https://www.matchonweekly.com/special-report/article_80315
- ชาติรี ประทีปนทกาน และ ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์. (2560). *เทศบาล: พื้นที่ เมือง และกาลเวลา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม.
- บัณฑิต ถึงลาภ. (2558). *ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2540). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. เข้าถึงได้จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>
- _____. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. เข้าถึงได้จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2546). *นิติปรัชญาทางเลือก*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุวิทย์ ปัญญาวงศ์. (2560). *กฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร. *คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เล่ม 1 การดูแลโบราณสถาน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร. (2542). *พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542*. เข้าถึงได้จาก <http://www.phichitpao.go.th/picture/ml2-5/ml2-5-2.pdf>
- อรธจักร์ สัตยานุรักษ์. (2557). *ประชาธิปไตยคนไทยไม่เท่ากัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.