

## บทที่ 4

### วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งกองทุนและการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้ วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลประโยชน์ของการจัดตั้งกองทุนโดยเปรียบเทียบตามแนวทางนิติเศรษฐศาสตร์ และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพบว่ายังมีข้อปัญหาบางประการอยู่ จึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญต่อการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่บ่งบอกถึงวิถีชีวิต การดำเนินชีวิตของกลุ่มชน ชุมชนนั้นๆ และมีการสืบทอดจากรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่ง เป็นการแสดงออกถึงความเป็นเอกลักษณ์ ความเป็นอัตลักษณ์ในชุมชนนั้นๆ

ประเทศไทยจึง ได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมขึ้น โดยให้ความสำคัญในมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ตามหลักการขององค์การ การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม หรือยูเนสโก(UNESCO) ที่ได้แบ่งมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ (1) มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage) และ (2) มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม มีความมุ่งมั่นในอนุสัญญาว่าด้วยสงวนรักษามรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ฉบับนี้ เพื่อ

- 1) เพื่อสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้
- 2) เพื่อประกันความเคารพมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ของชุมชน กลุ่มชน และปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- 3) เพื่อเพิ่มความตระหนักในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ ถึงความสำคัญของมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ และให้เกิดความชื่นชมร่วมกัน
- 4) เพื่อให้ความร่วมมือและช่วยเหลือระหว่างประเทศ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> อนุสัญญาว่าด้วยสงวนและรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ข้อ 1.

จากการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ร่วมกับอนุสัญญาฯ พบว่าในอนุสัญญาฯ ได้มุ่งเน้นในเรื่องความสำคัญของชุมชน กลุ่มชน ที่เป็นผู้สร้างสรรค์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ร่วมกับกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ที่มีการกำหนดหน้าที่ของรัฐในการปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญของจีน และรัฐบาลจีนเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ภายใต้หน่วยงานบริการจัดการระดับจังหวัด หน่วยงานระดับเทศบาล และระดับเขต ในการดูแล

ส่วนในประเทศเกาหลีมีหน่วยงานบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมแห่งเกาหลี (Korea Cultural Heritage Administration :CHA) หรือ Daehan Minguk munhwa Jaecheong ที่มีหน้าที่ในการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมของเกาหลีได้ โดย CHA มีวัตถุประสงค์ในการบ่มเพาะมรดกทางวัฒนธรรมของเกาหลีโดยกำหนดบทบาทของภาครัฐถึงประชาชนที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนเงินในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมเกาหลีเพื่อรักษาประเพณีพื้นบ้าน เพื่อปรับปรุงให้เกิดความทันสมัย เช่น ผู้หญิงแห่งท้องทะเล (Sea Women) บนเกาะเชจู (Jeju Island) ซึ่งประเทศเกาหลีคุ้มครองมรดกวัฒนธรรมในรูปแบบของสินค้าทางวัฒนธรรม

ส่วนในประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกๆ ที่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองวัฒนธรรม เนื่องจากในรัฐบาลสมัยเมจิได้มีการลดลงของศาลเจ้าในประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลจึงออกกฎหมายในการคุ้มครอง ซ่อมแซมศาลเจ้าในประเทศญี่ปุ่นและมีการปรับแก้กฎหมายในการคุ้มครองจนมาถึงปัจจุบัน กระทั่งปี ค.ศ. 1950 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับมรดกภูมิปัญญา เรียกว่า ทรัพย์สินวัฒนธรรมทางภูมิปัญญา (Intangible Cultural Properties) รัฐเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการดูแลจัดสรร โดยเน้นในตัวบุคคลที่เป็นผู้ถ่ายทอดมรดกวัฒนธรรมภูมิปัญญา

จากการศึกษาทำให้ได้ทราบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ยังไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งในการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ดังนั้นการนำข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาเพื่อศึกษาพิจารณา วิเคราะห์หาแนวทางในการมีส่วนร่วมของชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับแนวทางในการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ไว้ดังต่อไปนี้

#### 4.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่น

บทบาทของผู้นำชุมชนและองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่นนั้นมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น แต่งานวิจัยหลายฉบับกลับพบว่าผู้นำท้องถิ่นในอดีตมีบทบาทในการปกป้องคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมค่อนข้างน้อย เช่น งานวิจัยของมณฑิรา ยืนนาน (2543)<sup>2</sup> เรื่องศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในการส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรม: กรณีศึกษาตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและพัฒนาประเพณีท้องถิ่น ศิลปะการแสดงท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น และภาษาถิ่น ไม่มากนัก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของพัชนี สภาและคณะ (2548)<sup>3</sup> ที่ศึกษาบทบาทด้านวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุบลราชธานีใน 3 มิติ ได้แก่ ด้านปัจจัย ด้านการปฏิบัติ และด้านผลผลิต ผลการวิจัยพบว่าผู้นำในองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทด้านวัฒนธรรมในภาพรวมระดับปานกลาง แต่เมื่อวิเคราะห์รายด้านพบว่า มิติด้านการปฏิบัติ เรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี และมิติด้านผลผลิต คือ จำนวนบุคลากรที่ได้รับการพัฒนาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านวัฒนธรรมและการจัดทำเอกสารเผยแพร่ทางด้านวัฒนธรรมอยู่ในระดับน้อย สำหรับโครงการวิจัยนี้ได้เพิ่มกลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่ทำงานเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมจากสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด สภาวัฒนธรรม ศูนย์วัฒนธรรมประจำจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และสภาเด็กและเยาวชน แม้ว่าจะเป็นงานวิจัยในพื้นที่ที่กำหนด แต่งานวิจัยทั้ง 2 ฉบับเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยน่าจะขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านวัฒนธรรมในระดับชุมชน อันเป็นภูมิคุ้มกันของสังคมไทยจากการไหลบ่าของวัฒนธรรมต่างชาติมานานแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2553 หทัยรัตน์ มาประณีตและเบญจรงค์ มาประณีต (2553)<sup>4</sup> ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้นำท้องถิ่นในการปกป้องคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม กลุ่ม

<sup>2</sup> มณฑิรา ยืนนาน. (2543). *ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในการส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรม: กรณีศึกษาตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านวัฒนธรรม. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

<sup>3</sup> พวชนี สภา และคณะ. (2548). *บทบาทด้านวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุบลราชธานี*. งานวิจัย กรมส่งเสริมวัฒนธรรม. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://research.culture.go.th/index.php/research/ne.html>. [2563. 23 มิถุนายน].

<sup>4</sup> หทัยรัตน์ มาประณีตและเบญจรงค์ มาประณีต. (2553). การมีส่วนร่วมของผู้นำท้องถิ่นในการปกป้องคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 17(1).

ตัวอย่าง คือ ผู้นำท้องถิ่นที่ทำงานเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมทั่วประเทศ และเข้าร่วมโครงการฝึกอบรมสร้างความตระหนักในคุณค่ามรดกวัฒนธรรมจำเป็นต้องไม่ได้ จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม 2553 การศึกษาพบว่า ด้านการริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมอยู่ในระดับสูง ด้านการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการประเมินผลและความยั่งยืนของโครงการหรือกิจกรรมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในท้องถิ่นมีประสิทธิผลมากขึ้นในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ประเทศไทยมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมแตกต่างกันออกไปตามแต่ละภูมิภาคของประเทศ จึงทำให้มีทั้งวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ เลยซึ่งทำให้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นเพื่อคุ้มครองวัฒนธรรมต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถาน เพื่อคุ้มครองวัฒนธรรมที่จับต้องได้ แต่ไม่รวมไปถึงวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ซึ่งภายหลังต่อมาทำให้มีการบัญญัติข้อกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้หรือมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม(มาตรา 3) ขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 เป็นต้น จนกระทั่งเมื่อ พ.ศ. 2559 ได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ขององค์การยูเนสโก

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 มิได้บัญญัติถึงการมีบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้โดยตรงในการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม การพิจารณาจดทะเบียนขึ้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมขึ้นอยู่กับคณะกรรมการส่วนกลางที่มีอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ แต่มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นเกิดจากชุมชนเป็นผู้ผลิต ผู้สร้างสรรค์ขึ้นแต่กลับมิได้เข้าไปมีบทบาทส่วนร่วมในการเสนอหรือพิจารณาจดทะเบียนมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม รวมทั้งในระดับจังหวัดด้วย ดังนั้นการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากวิถีชีวิตของคนไทยกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมอยู่ร่วมกัน

การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิด ริเริ่มปฏิบัติและรับผิดชอบร่วมกันในเรื่องต่างๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการผ่านกลุ่ม หรือองค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

การมีส่วนร่วมในการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ชุมชนและประชาชนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความแตกต่าง และหลากหลายของแต่ละท้องถิ่น โดยอาจมีการกำกับดูแลผ่านสภาชุมชน หรือองค์กรชุมชน พระราชบัญญัติสภาชุมชนองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

ได้ให้ความหมายของคำว่า “ชุมชน” หมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้<sup>5</sup> ซึ่งการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมภายใต้สภาองค์กรชุมชน กำหนดให้หน่วยงานของภาครัฐมีหน้าที่สนับสนุนงบประมาณรายจ่ายแก่ในการส่งเสริม รักษา พัฒนา ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมของชุมชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆของรัฐในการส่งเสริม สนับสนุน ให้ความร่วมมือ ตลอดจนให้ความเข้าใจแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลและชุมชนตามที่ร้องขอในการขอรับเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่างๆในการดำเนินงาน<sup>6</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นเอาไว้โดยผ่านวิธีการกระจายอำนาจในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในการบำรุง รักษา ศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>7</sup>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานของภาครัฐมีหน้าที่ในการบำรุง ส่งเสริม รักษา ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ อันเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความใกล้ชิดกับชุมชนที่เป็นผู้สร้างสรรค์ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม จึงควรที่จะมีการสร้างเครือข่ายร่วมกันในการส่งเสริม รักษา แลกเปลี่ยน มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในพื้นที่เพื่อให้ง่ายต่อการดูแล การพัฒนาต่อยอด การร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชนในการเผยแพร่มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในพื้นที่ของตนเองให้ทั้งในพื้นที่และคนนอกพื้นที่ได้รู้จักในมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของตนได้อย่างภาคภูมิใจ โดยมีการกำกับดูแลผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริม รักษา เผยแพร่ สร้างแหล่งเรียนรู้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีการออกมาตรการหรือ

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551. มาตรา 3.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติสภาชุมชนองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551. มาตรา 22.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. มาตรา 4.

ข้อบัญญัติต่างๆในการส่งเสริม รักษาและคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม<sup>8</sup>ขึ้นเพื่อให้ชุมชนได้ปฏิบัติตาม เป็นแบบแผนในการส่งเสริม รักษาและคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของชุมชนตนเองพร้อมทั้งการจัดให้มีการให้ความรู้ ให้คำปรึกษาแก่ชุมชน

การจัดตั้งองค์กรในการดำเนินงานด้านวัฒนธรรม คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติให้มีการจัดตั้งสภาวัฒนธรรมจังหวัดขึ้น เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2538 อันเนื่องมาจากวัฒนธรรมนั้นเกิดจากวิถีชีวิตของชุมชนที่มีประชาชนในชุมชนเป็นเจ้าของวัฒนธรรม หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนประชาชนในท้องถิ่น โดยให้อิสระในด้านความคิดและการปฏิบัติ แต่ต้องดำเนินกิจกรรมภายใต้การกำกับดูแลของสภาวัฒนธรรมจังหวัด<sup>9</sup> โดยมีคณะกรรมการบริหารสภาวัฒนธรรมจังหวัดเป็นคณะกรรมการที่เป็นหน่วยงานกำกับนโยบาย การดำเนินงานในแต่ละท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรการของรัฐในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น<sup>10</sup>

การมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งมีฐานะผู้ผลิตและสร้างสรรค์ในมรดกภูมิปัญญาถือเป็นเรื่องสำคัญในการส่งเสริม รักษาและคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม โดยมีสภาชุมชนกำกับดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนร่วมกันในชุมชนนั้นๆ พร้อมมีการสร้างเครือข่ายร่วมกัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนในการสร้างเครือข่าย แลกเปลี่ยน อบรมบุคลากร สนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมร่วมกันระหว่างชุมชนในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การกำกับดูแลจากสภาวัฒนธรรมจังหวัดตามแนวทางมาตรการและนโยบายของภาครัฐ พร้อมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน และประชาชน เพื่อเป็นการปลูกฝัง และตระหนักถึงความสำคัญของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีการนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปใช้ในเชิงเศรษฐกิจ ด้านการท่องเที่ยว การบริการ สินค้า ตามแนวนโยบาย SF ของรัฐบาลในการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน

<sup>8</sup> จิตรดารมย์ รัตนวุฒิ. (2556). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม การอนุรักษ์และการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม กรณีศึกษาการแสดงออกซึ่งศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้าน. *วารสารนิเทศศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 1(1).

<sup>9</sup> เปรมศักดิ์ เพียยุระ. (2542). *กระทู้ถาม 729 ร. เรื่องการส่งเสริมสนับสนุนสภาวัฒนธรรม*. ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 1 สมัยสามัญทั่วไป ครั้งที่ 8.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546. มาตรา ข้อ 7 ทวิ.

#### 4.2 วิเคราะห์การจัดตั้งกองทุนโดยเปรียบเทียบตามแนวทางนิติเศรษฐศาสตร์

การจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 การจัดตั้งกองทุนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านวัฒนธรรมนั้น ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ซึ่งก่อนหน้าที่พระราชบัญญัตินี้จะประกาศใช้ นั้น กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมซึ่งถือว่าเกิดขึ้นก่อนการจัดตั้งกองทุน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งตามมาตรา 23 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวัฒนธรรม ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกองทุน เลขานุการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเป็นรองประธานกรรมการกองทุน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวัฒนธรรมซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนหกคนเป็นกรรมการกองทุนและให้หัวหน้าหน่วยงานตามมาตรา 22 เป็นกรรมการและเลขานุการกองทุน” ภายหลังพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 19 ให้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องกองทุนไว้ว่า “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกรมส่งเสริมวัฒนธรรม เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนงานวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัตินี้

กองทุนตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มีลักษณะเป็นเงินทุนสนับสนุน หรือเงินอุดหนุนในทางเศรษฐศาสตร์ (Subsidies) ซึ่งโดยทั่วไปจะจัดสรรจากงบประมาณ เช่น กองทุนยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตามกองทุนนี้มีช่องทางของการสะสมเงินเข้ากองทุนนอกจากเงินที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณของรัฐบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 ของพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วย

(1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนตามมาตรา 32 (ให้โอนทรัพย์สิน หนี้ เงินงบประมาณ และรายได้ของกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 ไปเป็นของกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัตินี้)

(2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้

(4) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(5) ดอกผลหรือรายได้ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

(6) รายได้อื่น

จะเห็นได้ว่านอกจากเงินที่ได้รับจากการโอนทรัพย์สิน นี้ เงินงบประมาณ และรายได้ของกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมตามอนุมาตรา (1) และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามอนุมาตรา (2) กองทุนยังสามารถสะสมเงินกองทุนจากเงินที่ประชาชนบริจาคให้ตามอนุมาตรา (3) และที่เงินที่ได้รับบริจาคหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามอนุมาตรา (4) การสะสมเงินเข้ากองทุนจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมหรือการสร้างจิตสำนึกในการบริจาคเงินของประชาชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ในการอธิบายการบริจาคเงินเข้ากองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมสามารถใช้หลักการบริจาคทางเศรษฐศาสตร์ในลักษณะปัจเจกชนกับปัจเจกชนได้เช่นเดียวกัน แม้ว่ากองทุนจะไม่สามารถแสดงความพึงพอใจจากการได้รับเงินบริจาคโดยตรง การบริจาค (giving) หมายถึง การโอนย้ายถ่ายเท (transfer) สินค้าและบริการ จากคนหนึ่งหรือหลายคน ไปสู่คนอื่น โดยไม่มีเงื่อนไข รูปแบบการให้แบบนี้มีเหตุผลหลักมาจากการคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้อื่นมากกว่าผลประโยชน์ของตน (altruism) ซึ่งตรงกันข้ามกับการคำนึงถึงประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง<sup>11</sup> ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เงินที่บริจาคสามารถทำให้อรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจของบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากเงินกองทุนฯเพิ่มขึ้น ผู้ให้หรือผู้บริจาคย่อมรู้ดีว่าเงินที่บริจackson นั้นจะนำไปช่วยเหลือบุคคลที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมวัฒนธรรม เช่น การช่วยเหลือศิลปินแห่งชาติเมื่อเสียชีวิต หรือเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนงานวัฒนธรรม โดยที่พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 19 และมาตรา 23 (2) กำหนดให้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมขึ้นเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนงานวัฒนธรรม และให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมทั้งของภาครัฐภาคเอกชน และภาคชุมชนที่ขอรับการอุดหนุนจากกองทุนให้สอดคล้องกับนโยบายวัฒนธรรมของชาติในเรื่องการศึกษา วิจัย พัฒนา ฟื้นฟู อนุรักษ์ ส่งเสริม และเผยแพร่งานวัฒนธรรมเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ของกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม ในการส่งเสริม สนับสนุน เผยแพร่ การดำเนินงานด้านศิลปวัฒนธรรม ของบุคคล คณะบุคคล องค์กรภาครัฐและเอกชน ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ แสดงให้เห็นว่าอรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจของบุคคลจะเพิ่มขึ้นหากสินค้าและบริการถูกกระจายไปถึงมือของบุคคลอื่นๆ รอบข้างเพิ่มมากขึ้นเพราะว่ามนุษย์มีความรู้สึกทางจริยธรรม (Moral Sentiments) ดังนั้นการจัดตั้งกองทุนนอกจากจะเป็นช่องทางในการระดมทุนเพื่อปกป้องหรือคุ้มครองสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เห็นว่ามีคุณค่าและควรอนุรักษ์รักษาไว้ เช่น วัฒนธรรมของชาติแล้วการจัดตั้งกองทุนยังสามารถทำให้กระบวนการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์รักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหรือการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์รักษามรดกภูมิปัญญาทาง

<sup>11</sup> ฌพล สุกใส. (2553, 29 พฤศจิกายน). เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการบริจาค. *คอลัมน์ เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ*.



วัฒนธรรมโดยการบริจาคเงินเข้ากองทุนวัฒนธรรม อาศัยแรงจูงใจในการบริจาคแบบ Pure Altruism ซึ่งกระทรวงการคลังได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการยกเว้นรัชฎากร (ฉบับที่ 615) พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้ที่บริจาคเงินหรือทรัพย์สินแก่กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม กรมส่งเสริมวัฒนธรรม จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ใน 2 ลักษณะ คือ 1. บุคคลธรรมดา ให้ยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้พึงประเมินหลังจากหักค่าใช้จ่ายและหักลดหย่อน ตามมาตรา 47 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) แห่งประมวลรัษฎากร เป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนเงินที่บริจาค 2. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้ยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้เป็นจำนวนสองเท่าของรายจ่ายที่บริจาค ไม่ว่าจะได้จ่ายเป็นเงินหรือทรัพย์สิน

กล่าวโดยสรุป ประเด็นการจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้นมีประโยชน์ดังต่อไปนี้

1) การจัดตั้งกองทุนขึ้นโดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้นโยบายของรัฐบาลบังเกิดผลเป็นรูปธรรม เนื่องจากสามารถดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยมีเงินกองทุนสำหรับใช้ในกิจกรรมต่างๆ เงินทุนนั้นสามารถระดมจากงบประมาณ และเงินบริจาคจากเอกชนเข้ากองทุน รวมถึงสามารถรวบรวมจากดอกผลที่เกิดขึ้นกับกองทุนนั้น การตั้งกองทุนโดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติทำให้กองทุนมีผลบังคับใช้ สามารถใช้กองทุนนั้นให้เกิดประโยชน์ตามเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมาย ในทางตรงกันข้าม กิจกรรมที่ต้องการเงินทุน แต่ไม่มีพระราชบัญญัติรองรับ นอกจากนี้การใช้เงินตามพระราชบัญญัติกองทุนหมุนเวียนก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ทุนหมุนเวียนนั้นจัดตั้งตามนโยบายของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งที่จำเป็น มีความรู้ความสำคัญในระยะช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งโดยสภาพแล้วไม่สามารถใช้กับกิจการที่จำเป็นต้องกระทำอย่างต่อเนื่องเป็นระยะนาน เช่น การรักษาโรคภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เป็นต้น

2) มีสภาพเป็นนิติบุคคล เป็นการกำหนดให้กองทุนเป็นนิติบุคคลนั้น ทำให้สามารถดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลตามกฎหมาย สามารถดำเนินการให้ตามสมเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมานั้น ซึ่งแตกต่างจากกองทุนที่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การเข้าเป็นคู่ความในคดีแพ่งหรือคดีอาญา เป็นต้น

3) คณะกรรมการกองทุน คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนตามกฎหมายกำหนดซึ่งทำการคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและเป็นที่ยอมรับในสังคม จึงสร้างความมั่นใจได้ว่าเงินกองทุนนั้นถูกบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมอย่างแท้จริง (Social Desirability)

4) เงินกองทุนประกอบด้วยเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนจากประชาชนหรือองค์กรทั้งในและต่างประเทศรวมถึงดอกเบี้ยหรือรายได้ของกองทุน รวมทั้งผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับกองทุน เงินกองทุนประกอบด้วยเงินส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้และส่วนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากประชาชนหรือองค์กรเอกชนนั้น นอกจากกองทุนจะมีช่องทางหาเงินเข้ากองทุนหลายช่องทางแล้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์กรภาคเอกชนบริจาคเงินได้นั้นเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการมีส่วนร่วม เช่น สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ ปกป้องหรือมีความรู้สึกหวงแหนมรดกของชาติผ่านเม็ดเงินที่บริจาคเข้าสู่กองทุนอย่างเป็นทางการ

5) มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนา ส่งเสริม หรือสนับสนุนกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือช่วยเหลือหรือปกป้องคุ้มครองทรัพย์สินของชาติ หรือสิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชนตามกฎหมาย การกำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนา ส่งเสริม หรือสนับสนุนกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นการเฉพาะนั้น นอกจากจะทำให้การวางแผนมีความชัดเจนถูกต้องตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดแล้ว แผนหรือการดำเนินการนั้นสามารถนำไปกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ เช่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 -2564 (ระยะ 4 ปี) เป็นต้น<sup>12</sup>

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เนื่องจากกองทุนถูกใช้เป็นที่เครื่องมือภาครัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายหรือเป็นไปตามเป้าประสงค์ที่กำหนด เช่น การจัดตั้งกองทุนวัฒนธรรมเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนงานวัฒนธรรม

กองทุนยุติธรรมเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การดูแลละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน หรือ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพในประชากรทุกวัยตามนโยบายสุขภาพแห่งชาติ สนับสนุนการรณรงค์ให้ลดบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสาร หรือสิ่งอื่นที่ทำลายสุขภาพ รวมถึงสนับสนุนการรณรงค์สร้างเสริมสุขภาพผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นสื่อ เป็นต้น การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินซึ่งสามารถจัดสรรจากงบประมาณ เงินที่ได้รับการบริจาคเข้ากองทุนรวมทั้งดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากกองทุนนั้น ดังนั้นการจัดตั้งกองทุนจึงมีความสำคัญ และเป็นประโยชน์เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็ตามมักมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นหรือต้องใช้จ่ายเงินในการดำเนินการด้วยเสมอ เช่น การรณรงค์สร้างเสริมสุขภาพผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นสื่อจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการจ้างทำโฆษณาหรือทำสปอรัต์โฆษณา เป็นต้น

<sup>12</sup> ประมวลจากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนวัฒนธรรม

### 4.3 วิเคราะห์การจัดตั้งกองทุนและโครงสร้างกองทุนมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ฉบับนี้ เนื่องจากมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเป็นสมบัติล้ำค่าที่ได้มีการสร้างสรรค์ สืบส่ง ปกป้อง และสืบทอดในชุมชนจากคนรุ่นหนึ่งมายังคนอีกรุ่นหนึ่ง แต่ในปัจจุบันมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมดังกล่าว ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ บางครั้งมีการนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปใช้ในทางที่บิดเบือนหรือไม่เหมาะสมและอาจเป็นเหตุให้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเหล่านั้นต้องเสื่อมสูญไปอย่างน่าเสียดาย สมควรจัดให้มีการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมให้มีความสืบเนื่องและยั่งยืนสืบไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ใช้วิธีขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม แต่ยังไม่มีการจัดตั้งกองทุนดังเช่นพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ เช่น การจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 มาตรา 22 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมรายการใด เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และสมควรได้รับการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมให้อธิบดีประกาศการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นในราชกิจจานุเบกษา” มาตรการแก้ไขหรือยกเลิกมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม บัญญัติไว้ในมาตรา 23 ที่บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏในภายหลังว่าการพิจารณาขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมรายการใดเป็นไปโดยคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ หรือมีข้อเท็จจริงปรากฏที่เปลี่ยนแปลงไป ให้คณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขหรือยกเลิกการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมรายการนั้นได้” และมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม บัญญัติไว้ในมาตรา 24 ที่บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ขึ้นบัญชีไว้ ให้คณะกรรมการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อมีคำสั่งให้ระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวได้ เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นกรณีที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นได้”

ตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ทรงคุณวุฒิกระทรวงวัฒนธรรม (นางสาววิตรีฯ) ได้ชี้แจงเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนของยูเนสโกว่า การขึ้นทะเบียนของยูเนสโกนั้นจะเรียกว่า Inventory ซึ่งเป็นการบันทึกรายละเอียดของ

สิ่งที่ขึ้นทะเบียนไว้เพื่อให้สามารถสืบค้นได้อย่างชัดเจน เปรียบเทียบได้กับการทำ Inventory ของพิพิธภัณฑสถานในการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลของสิ่งของไว้ ซึ่งเห็นว่า คำว่าขึ้นทะเบียน อาจจะไม่ตรงนักเนื่องจากน่าจะเป็นเรื่องของการ Register ที่เป็นการมาจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีการบันทึกรายการของคนไว้ในทะเบียน คำว่า Inventory น่าจะตรงกับคำว่า “ขึ้นบัญชีรายการ” มากกว่าซึ่งในประเด็นนี้ ที่ประชุมได้มีข้อสังเกตว่า ตามที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้ชี้แจงเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายนี้ว่าประสงค์ให้หมายถึง การจัดทำบัญชีรายการ (Inventory) ไม่ใช่การขึ้นทะเบียนในลักษณะที่เป็น Register ซึ่งเป็นระบบที่ต้องมีการอนุมัติหรืออนุญาต โดยมีสาเหตุเนื่องจากประเทศไทยมีมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้อยู่หลายประเภทจึงต้องการให้มีการรวบรวมและจัดทำเป็นบัญชีรายการขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจน และเป็นฐานข้อมูลว่ารายการใดที่สมควรได้รับการคัดเลือกเพื่อนำไปขึ้นทะเบียนเป็นมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ของยูเนสโก ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขในอนุสัญญาเท่านั้น แต่ตามร่างฯ ที่เสนอกลับกำหนดให้กรมส่งเสริมวัฒนธรรมมีอำนาจพิจารณาว่ารายการใดตามบัญชีรายการ (Inventory) สมควรได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐด้วย และหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขก็มีอำนาจที่จะเรียกเงินอุดหนุนคืน ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า น่าจะเกินไปจากเจตนารมณ์ที่ต้องการให้มีกฎหมายในเรื่องนี้เพื่อเป็นการอนุวัติการตามอนุสัญญาเท่านั้น<sup>13</sup>

ต่อมาที่ประชุมได้มอบหมายให้ผู้แทนกรมส่งเสริมวัฒนธรรมไปพิจารณากระบวนการขึ้นทะเบียนให้มีความชัดเจนอีกครั้ง ซึ่งผู้แทนกรมส่งเสริมวัฒนธรรมได้จัดทำแผนผังขั้นตอนการเสนอ ขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้เพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหม่ โดยกำหนดให้คณะกรรมการมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ประจำจังหวัดพิจารณารายการมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่สมควรขึ้นทะเบียนของแต่ละจังหวัดเพื่อจัดทำเป็นทะเบียนเบื้องต้นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ของจังหวัดและคัดเลือกรายการที่สมควรขึ้นทะเบียนระดับชาติ แล้วส่งมายังกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ซึ่งกรมส่งเสริมวัฒนธรรมจะมีหน้าที่รวบรวมบัญชีรายการเบื้องต้นจากทั่วประเทศ และจัดทำบัญชีรายการเบื้องต้นของกรุงเทพมหานคร จากนั้น กรมส่งเสริมวัฒนธรรมก็จะคัดเลือกรายการที่สมควรได้รับการขึ้นทะเบียนจากทั้งของกรุงเทพมหานคร และของจังหวัดต่าง ๆ เพื่อเสนอคณะกรรมการจำนวน 6 คณะ เพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรขึ้นทะเบียนก็จะเสนอต่อคณะกรรมการมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อมรดกทางวัฒนธรรมรายการใดได้รับความเห็นชอบก็จะเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ซึ่งกรณีนี้เป็นการปรับปรุงตามคำแนะนำ

<sup>13</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). *บันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ 6 (35/2558) 22/2558 วันจันทร์ ที่ 23 มีนาคม 2558*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ของที่ประชุมซึ่งได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการในการขึ้นทะเบียนว่า กรณีที่ให้ชุมชนมาขึ้นทะเบียนแล้วกรมส่งเสริมวัฒนธรรมไม่ขึ้นทะเบียนให้ก็อาจมีการฟ้องร้องตามมาเนื่องจากอาจเห็นต่างกันในเรื่องความสำคัญของการขึ้นทะเบียน จึงควรปรับปรุงกระบวนการขึ้นทะเบียน โดยให้คณะกรรมการมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ประจำจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อจัดทำบัญชีมรดกวัฒนธรรมเบื้องต้น ส่วนกระบวนการคัดเลือกกรมส่งเสริมวัฒนธรรมก็จะเป็นผู้ดำเนินการ โดยการขึ้นทะเบียนนั้นมีใช้ระบบอนุญาตหรือเป็นการให้สิทธิเหมือนการจดทะเบียนตามกฎหมายอื่น ๆ แต่เป็นการขึ้นทะเบียนเพื่อเป็นข้อมูลเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ของชาติ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการส่งเสริมและรักษาให้คงอยู่สืบต่อไปรวมทั้งเป็นประโยชน์ในการเสนอเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ในระดับนานาชาติ ต่อยูเนสโก ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนก็จะยังคงอยู่ในบัญชีรายการเบื้องต้นและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษารวมทั้งส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ดังกล่าวต่อไป<sup>14</sup>

ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) ในวาระที่หนึ่ง ที่ประชุมได้พิจารณาร่างหมวด 6 การแก้ไขและเพิกถอนทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ และมีข้อสังเกตการใช้ถ้อยคำของร่างมาตรา 41 ที่ว่า “... การขึ้นทะเบียนนั้นได้ดำเนินการไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยอำนาจ หรือโดยมีข้อมูลผิดจากความเป็นจริงในขณะที่รับขึ้นทะเบียน ... นั้น” ว่ามีความหมายอย่างไร เนื่องจากการกระทำโดยอำนาจก็ย่อมถือว่าผิดกฎหมายอยู่แล้ว โดยผู้แทนกรมส่งเสริมวัฒนธรรมได้ชี้แจงว่า มาตราดังกล่าวเป็นการกำหนด กระบวนการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนซึ่งในภายหลังอาจมีผู้คัดค้านว่าข้อมูลไม่ถูกต้อง โดยหากเห็นว่าร่างฯ มีถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมก็ไม่ขัดข้องที่จะแก้ไข ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การใช้ถ้อยคำว่า “ผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน” อาจไม่ชัดเจนว่าหมายถึงกรณีใด จึงสมควรแก้ไขเป็น “การสำคัญผิดในข้อมูลส่วนที่เป็นสาระสำคัญ”<sup>15</sup>

ตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา บทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. .... ตามที่มีผู้เสนอขอแปรญัตติให้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีมาตรการตามกฎหมายในการคุ้มครอง ปกป้อง และรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่อาจเกิดความ

<sup>14</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). *บันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ 7 (36/2558) 23/2558 วันอังคาร ที่ 24 มีนาคม 2558*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

<sup>15</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). *บันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ 8 (37/2558) 24/2558 วันพฤหัสบดี ที่ 26 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

เสียหายอันอาจกระทบต่อลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ได้ โดยมี การอภิปรายถึง ตัวอย่างของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ดังนี้

กรณีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เช่น กรณี การแข็งกระดืบซึ่งมีวิวัฒนาการของนักแสดงจากการนุ่งชิ้นยาวกลายเป็นการนุ่งชิ้นที่สั้นขึ้น

การนำภาพจิตรกรรมฝาผนังของวัดหรือรูปภาพที่เป็นศิลปะมวยไทยไปทำเป็นฉลาก ของเครื่องคืมแอลกอฮอล์

กรณีที่เข้าลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อมรดกภูมิปัญญา ทางวัฒนธรรม เช่น การแสดงกัณท์ที่มีการขึ้นทะเบียนเครื่องแต่งกายที่เป็นมรดกภูมิปัญญาทาง วัฒนธรรมไว้แต่มีการแต่งกายที่เข้าลักษณะอนาจาร เป็นต้นอย่างไรก็ดี มาตรการบังคับดังกล่าวมิได้ ใช้กับการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่มีพลวัตซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมใน อนาคตได้<sup>16</sup>

ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าวในมาตรา 24 “.....เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็น เร่งด่วนหรือเป็นกรณีที่ต้องก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งระงับ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นได้” กรณีเร่งด่วนในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้นิยามไว้ โดยเฉพาะแต่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนทางกฎหมาย ได้บัญญัติไว้ในในมาตรา 56(2)(ง) ของ พระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เนื่องจากมีความจำเป็นต้อง ใช้พัสดุนั้น โดยฉุกเฉิน เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติหรือเกิด โรคติดต่ออันตรายตาม กฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกอาจ ก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

ดังนั้นความจำเป็นเร่งด่วนนั้นก็ก็จะเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ด้วย ซึ่งหาก ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้พัสดุ ซึ่งโดยนัยหรือเจตนารมณ์ของ กฎหมายนั้นจะต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีปกติเสียก่อน และมีเงื่อนไขก่อนว่าการใช้กรณีปกติ ทั่วไปจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้พัสดุ เท่ากับรอใช้วิธีการตามปกติไม่สามารถสม ประโยชน์ต่อการใช้แล้ว เช่น ต้องการหน้ากากอนามัยเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของอย่างรวดเร็วของ โรคติดต่อร้ายแรงในชุมชน ถ้าใช้วิธีการจัดซื้อปกติเชื่อ โรคก็แพร่กระจายไปทั่วชุมชนก่อให้เกิด ความเสียหายแล้ว

<sup>16</sup> กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม. (2559). *เจตนารมณ์พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญา ทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 108.

ดังนั้น ตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่ามีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ขึ้นบัญชีไว้ เงื่อนไขปกติ คือ ให้คณะกรรมการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อมีคำสั่งให้ระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวได้ ซึ่งในกรณีนี้มีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ขึ้นบัญชีไว้นั้นเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว แต่การกระทำให้เกิดความเสียหายดังกล่าวยังไม่ได้ลุกลามจนทำให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมคุณค่าลงทันทีทันใดหรือทำให้สังคมกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง เช่น การแบบรูปภาพศิลปวัฒนธรรมไทยไปปรับแต่งให้มีลักษณะผิดเพี้ยนไป ก็อาจใช้วิธีปกติ คือ ให้คณะกรรมการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อมีคำสั่งให้ระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวได้

แต่ในกรณีเร่งด่วน เช่น การนำภาพสำคัญทางพุทธศาสนาหรือภาพวาดพระพุทธรูปไปประกอบภาพลามกอนาจารเพื่อประโยชน์ทางการค้า จะเห็นได้ว่าจะใช้กระบวนการตามปกติจะต้องใช้เวลาในการออกคำสั่งระงับกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงดังกล่าว ซึ่งอาจไม่ทันการถ้าภาพดังกล่าวเผยแพร่ออกไป ยิ่งไปกว่านั้นในยุคปัจจุบันการดำเนินการผ่านสื่อต่าง ๆ สามารถขยายออกไปเป็นวงกว้างได้โดยง่ายและรวดเร็วผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ดังนั้นในกรณีเร่งด่วนเมื่อจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของคณะกรรมการ แต่อย่างไรก็ตาม ผลของมาตรา 23 ก็ได้แต่เพียงกำหนด (Identified) และขึ้นบัญชี (Inventory) มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมให้ชัดเจน โดยมีมาตรการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 แต่พระราชบัญญัติดังกล่าว ยังมิได้กำหนดแนวทางหรือกลไกในการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมผ่านกองทุนคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหรือกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อคุ้มครองรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมให้ดำรงไว้อย่างยั่งยืน ดังที่ปรากฏในกฎหมายของต่างประเทศ

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ให้นิยามคำว่า “วัฒนธรรม” หมายความว่า วิธีการดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีต ประเพณี พิธีกรรม และภูมิปัญญา ซึ่งกลุ่มชนและสังคมได้ร่วมสร้างสรรค์สั่งสม ปลูกฝัง สืบทอด เรียนรู้ ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดความเจริญอกงามทั้งด้านจิตใจและวัตถุ อย่างสันติสุขและยั่งยืน” ในขณะที่แตกต่างจากคำว่า “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 มาตรา 3 ให้นิยามคำว่า “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” หมายความว่า ความรู้ การแสดงออก การประพฤติปฏิบัติ หรือทักษะ ทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชน ยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน

และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งโดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน จากนิยามในเรื่องวัฒนธรรมและมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติได้ตราขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 และได้ปรับปรุงกฎหมายเรื่อยมาจนถึงฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้มีการอนุรักษ์ พื้นฟูและส่งเสริมจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีและทรงคุณค่าของชาติและของท้องถิ่น รวมทั้งการยกย่องเชิดชูเกียรติให้แก่บุคคลที่สมควรเป็นศิลปินแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางวัฒนธรรม หรือบุคคลที่มีผลงานดีเด่นทางวัฒนธรรมอันเป็นการรองรับและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการสืบสานเรื่องดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 เจตนารมณ์ของกฎหมายคือ ต้องการให้มีกฎหมายในเรื่องนี้เพื่อเป็นการอนุรักษ์การตามอนุสัญญาเท่านั้น<sup>17</sup> อย่างไรก็ตามในอนุสัญญาดังกล่าวได้นิยามองค์ประกอบของวัฒนธรรมให้มีความลึกซึ้งและเป็นสากล คือ ได้ครอบคลุมมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) เอาไว้ด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าการจำแนกในลักษณะดังกล่าว ทำให้การอนุรักษ์มีความชัดเจน ครอบคลุมในทุกมิติ ส่งผลให้การออกมาตรการต่าง ๆ มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น แม้ว่าพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 จะกำหนดให้มี “กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม” ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมด้านวัฒนธรรมหลายประการ แต่อย่างไรก็ตามกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมส่วนใหญ่เป็นการให้ความสำคัญกับบุคลากรและกิจกรรมส่งเสริมวัฒนธรรมเป็นหลัก เช่น ช่วยเหลือผู้มีผลงานทางด้านวัฒนธรรมและศิลปินในด้านสวัสดิการและความเป็นอยู่ ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย การพัฒนา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ การศึกษาและเผยแพร่ งานศิลปวัฒนธรรมของบุคคล คณะบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ดังนั้นจึงสรุปว่า กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ไม่สามารถใช้ในการส่งเสริมและอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของชาติได้อย่างเต็มประสิทธิภาพมากนัก

มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของชาติจำนวน 7 สาขาที่ประกอบด้วยสาขา ศิลปการแสดง สาขางานช่างฝีมือดั้งเดิม สาขาวรรณกรรมพื้นบ้าน สาขากีฬาภูมิปัญญาไทย สาขาแนวปฏิบัติทางสังคม สาขาพิธีกรรม สาขางานเทศกาล ความรู้และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล และสาขาภาษา นั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ตามระดับหรือความจำเป็นที่จะต้องมีการอนุรักษ์ คือ

<sup>17</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 10.



1) มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่อยู่ในวิถีชีวิตประจำวันของชาวไทยมาช้านานและยังดำเนินอยู่เป็นปกติ เช่น มวยไทย ประเพณีสงกรานต์ ลอยกระทง น้ำปลาไทย ต้มยำกุ้ง ผัดไทย แกงเผ็ด แกงเขียวหวาน ส้มตำ น้ำพริก เป็นต้น

2) มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ไม่ได้อยู่ในวิถีชีวิตประจำวันของชาวไทย มีแนวโน้มที่จะสูญหาย ถูกทำลายหรือลบล้างไป เช่น ละครโน หุ่นกระบอก ลิเกทรงเครื่อง รำเพลงช้า-เพลงเร็ว เป็นต้น

จากมาตรการขึ้นบัญชีและได้รับการคุ้มครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ไม่ได้อยู่ในวิถีชีวิตประจำวันของชาวไทย มีแนวโน้มที่จะสูญหาย ถูกทำลายหรือลบล้างไปมีความจำเป็นที่จะต้องรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมด้วยกลไกอย่างอื่น เช่น การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ซึ่งจะเป็นกลไกหนึ่งในการที่จะรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมด้วยหลักการเดียวกันกับกองทุนตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553

นอกจากนั้นมาตรการในการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของประเทศไทยนั้น มีความแตกต่างกับของประเทศญี่ปุ่น จีน และเกาหลีที่มีการออกกฎหมายกำหนดเงินทุนหรือมีกองทุนเพื่อรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไว้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่าง ประเทศญี่ปุ่นมีกลไกการอนุรักษ์ภายใต้กฎหมายคุ้มครองศาลเจ้าและวัดโบราณ รัฐบาลสามารถจัดหาเงินทุนเพื่อซ่อมแซมอาคารของวัดและศาลเจ้า โดยการกำหนดรายการที่ได้รับการคุ้มครองเป็นสมบัติของชาติ รวมถึงอาคารที่ได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยไม่คำนึงว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นวัดเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือบุคคลภายนอกจะได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยสุจริตและมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม โดยทรัพย์สินดังกล่าวถูกระบุให้เก็บไว้ในพิพิธภัณฑ์แห่งชาติและสามารถนำออกแสดงได้ เงินทุนจะถูกจัดสรรไว้สำหรับการดูแลรักษาสมบัติของชาติที่สร้างสรรค์โดยช่างฝีมือดั้งเดิมในท้องถิ่น เมื่อมีการจัดแสดงห้ามจำหน่าย หรือ ขายสมบัติของชาติและกำหนดบทลงโทษสำหรับการละเมิด กฎหมายฉบับนี้ได้รับการยกย่องว่าเป็นกฎหมายต้นแบบในการอนุรักษ์สมบัติของชาติและมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดข้อห้าม และมีการสนับสนุนทางการเงินในการอนุรักษ์ กฎหมายคุ้มครองศาลเจ้าและวัดโบราณถูกแทนที่โดยกฎหมายสงวนรักษาสสมบัติของชาติ (The National Treasures Preservation Law :1929-1950) แต่หลักกฎหมายเดิมยังคงมีผลบังคับใช้ภายใต้กฎหมายใหม่ ขอบเขตของการคุ้มครองมรดกแห่งชาติได้ขยายออกไปนอกเหนือจากวัดและศาลเจ้า ไปจนถึงปราสาทที่เป็นของสาธารณชน สมบัติของขุนนางศักดินาในอดีตและของมีค่าอื่น ๆ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้รัฐบาลสามารถกำหนดอาคารและสมบัติที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์หรือ

ได้รับการยอมรับว่าเป็นสมบัติแห่งชาติจำนวนมาก มาตรการเพื่อปกป้องคุณค่าของสมบัติของชาติ ตามกฎหมายนี้ เช่น การขายการจำหน่ายหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์เป็นสิ่งต้องห้าม เว้นแต่ ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล นอกจากนี้การส่งออกสมบัติของชาติที่กำหนดไว้นั้นเป็นสิ่งที่จะต้องห้าม ด้วย กฎหมายฉบับนี้

ประเทศจีนมีการกำหนดการปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมี หน่วยงานบริหารในระดับจังหวัด หน่วยงานในระดับเทศบาลและในระดับเขต องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการอนุรักษ์ คຸ້ມครองมรดกภูมิปัญญาของจีนหลังจากที่เข้าร่วมในอนุสัญญาว่าด้วยการสงวนมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ขององค์การยูเนสโก จึงทำให้ มีการจัดตั้งงบประมาณในการคุ้มครอง อนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้กว่า 7 พันล้าน หยวน (เกือบ 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในการปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ พร้อมมี การให้ความสำคัญในตัวบุคคลในจัดโครงการอบรมเพื่ออนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของจีนที่จับ ต้องไม่ได้ในตัวบุคคล

ส่วนประเทศเกาหลีนั้นมีหน่วยงานในการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมแห่งเกาหลี (Korea Cultural Heritage Administration: CHA) ภายใต้กรอบกฎหมายของการอนุรักษ์มรดกทาง วัฒนธรรมที่มีความคล้ายกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น กำหนดบทบาทของหน่วยงานรัฐและ ประชาชนที่เกี่ยวข้องเป็น “มรดกทางวัฒนธรรมของมนุษย์ (Human Cultural Heritage : Ingan Munhwajae)” มีการสนับสนุนเงินในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของเกาหลีเพื่อรักษาประเพณี พื้นบ้านและวัฒนธรรมของชาติ ในฐานะที่เป็นทรัพย์สิน (Cultural Properties) ซึ่งประเทศเกาหลี นั้นไม่ได้มีการกำหนดบทบาทบัญญัติเฉพาะในเรื่องของการจัดตั้งกองทุน แต่มีการกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมในการปกป้องทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในหมวดที่ 4 ในเรื่องการชดเชยและค่าชดเชย (SECTION 4 Subsidies and Subsidization of Expenses) มาตรา 51 “รัฐอาจเป็นผู้ชดเชยค่าใช้จ่ายเหล่านี้เมื่จำนวนหรือเพียงบางส่วน ในกรณีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นในการ จัดการมรดกทางวัฒนธรรมโดยองค์กรการจัดการ”

ด้วยหลักการของการอนุรักษ์สมบัติของชาติตามกฎหมายต่างประเทศนี้ สามารถนำมาใช้ เป็นแบบอย่างในการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของไทย คือ มรดกภูมิปัญญา ทางวัฒนธรรมที่ขึ้นบัญชีไว้จำนวน 7 สาขาที่ประกอบด้วยสาขาศิลปะการแสดง สาขางานช่างฝีมือ ดั้งเดิม สาขาวรรณกรรมพื้นบ้าน สาขากีฬาภูมิปัญญาไทย สาขาแนวปฏิบัติทางสังคม สาขาพิธีกรรม สาขางานเทศกาล ความรู้และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล และสาขาภาษา เมื่อปรากฏ ว่ามีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ขึ้นบัญชีไว้ ให้ระงับ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวได้ ตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและ

รักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ซึ่งเห็นได้ว่ากรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังไม่มียกเว้นว่าด้วยกองทุนเพื่อใช้ในการเยียวยาแก้ไขภายหลังความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมให้กลับสมบูรณ์ดังเดิม จึงสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะมีกองทุนในกฎหมายดังกล่าว

#### โครงสร้างของกองทุนมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

ความเป็นมาของกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมนั้น เกิดขึ้นก่อนพ.ร.บ. วัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 จะประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2553 โดยคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม ได้ตั้งขึ้นตามมาตรา 23 แห่ง พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งตามมาตราดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 23 ให้คณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวัฒนธรรม ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกองทุน เลขานุการ กรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเป็นรองประธานกรรมการกองทุน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวัฒนธรรม ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวน หกคนเป็นกรรมการกองทุนและให้หัวหน้าหน่วยงานตามมาตรา 22 เป็นกรรมการและเลขานุการกองทุน”

จากพ.ร.บ. ข้างต้น ทำให้เกิดคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมวัฒนธรรม ในสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (สวช.) จำนวน 9 คน อันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวัฒนธรรมโดยการแต่งตั้งของคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จำนวน 7 คน เป็นประธาน 1 คนและกรรมการอีก 6 คน ทั้งนี้ โดยมีเลขานุการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเป็นรองประธาน และผู้อำนวยการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม (ซึ่งเป็นกองที่ตั้งตามมาตรา 22 ของพ.ร.บ.ดังกล่าว) เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการกองทุน ฯ จะอยู่ในวาระคราวละ 2 ปี ส่วนเลขานุการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และผอ.กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมจะปรับเปลี่ยนไปตามผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น และนับตั้งแต่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (สวช.) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมส่งเสริมวัฒนธรรม” (สวธ.) เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2553 ได้มีคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมไปแล้ว 7 ชุด โดยชุดที่ 7 ได้ดำรงตำแหน่งจนพ้นวาระก่อนกำหนด อันเป็นผลจากการประกาศใช้พ.ร.บ. วัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553<sup>18</sup>

<sup>18</sup> กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม. (2558). *การให้เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการหรือกิจกรรมทางวัฒนธรรม หน่วยงานที่ให้บริการ*. กรุงเทพฯ: กระทรวงวัฒนธรรม.

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนนั้นยังคงเป็นคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมแต่ในสังกัดกองกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม กรมส่งเสริมวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

โครงสร้างของ “กองทุนส่งเสริมมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” ควรประกอบด้วยลักษณะอย่างน้อย 4 ประการสอดคล้องกับโครงสร้างของกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ภายใต้กลไกการดำเนินงานของกระทรวงวัฒนธรรมเช่นเดียวกัน ดังนี้

1) การจัดตั้งกองทุน : ให้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมขึ้นตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 19

2) วัตถุประสงค์ของกองทุน : เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนงานวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 19

3) การบริหารกองทุน : จะประกอบด้วยการทำงานแบบคณะกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมแต่ในสังกัดกองกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม กรมส่งเสริมวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ประธานสภาวัฒนธรรมแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านวัฒนธรรมจำนวนไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ

โดยให้ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 6 โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 7 และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

4) แหล่งที่มาของเงินกองทุน : กองทุนตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ประกอบด้วย

(1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา 32 (ให้โอนทรัพย์สิน หนี้เงินงบประมาณ และรายได้ของกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 ไปเป็นของกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัตินี้)

(2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้

(4) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(5) ดอกผลหรือรายได้ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

(6) รายได้อื่น

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างกองทุนดังกล่าวทั้ง 4 ประการนั้นยังไม่ครอบคลุมถึง กรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นแล้วและมีความจำเป็นที่จะต้องเยียวยาแก้ไขมิให้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นสูญหายไป ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยการบูรณะ ซ่อมแซมหรือสร้างสรรค์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นขึ้นมาใหม่ เช่น กรณีเกิดไฟไหม้ต่อ หุ่นกระบอก ซึ่งเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ไม่ได้อยู่ในวิถีชีวิตประจำวันของชาวไทย มีแนวโน้มที่จะสูญหาย ถูกทำลายหรือลบล้างไป แม้ว่าจะยังมีผู้สร้างสรรค์ผลงานนั้นอยู่ก็ตาม แต่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินทุนเพื่ออุดหนุนให้มีการสร้างสรรค์ผลงานนั้นขึ้นอีกชิ้นหนึ่งทดแทนที่ถูกไฟไหม้เสียหายไปแล้ว ซึ่งถ้าไม่มีเงินกองทุนกำหนดให้ครอบคลุมในกรณีดังกล่าวไว้ ผู้สร้างสรรค์อาจไม่เกิดแรงจูงใจหรือไม่สามารถสร้างสรรค์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นด้วยตนเองได้ เนื่องจากขาดงบประมาณ นอกจากนี้สิ่งสำคัญในการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม คือ ชุมชนซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของภูมิปัญญานั้นเอง การกระตุ้นบทบาทและจิตสำนึกของชุมชนผ่านผู้นำชุมชนในเรื่องการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมท้องถิ่น ผ่านกลไกของกองทุนนั้นเป็นสิ่งที่ควรกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายด้วย

(5) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สรุป ได้ว่า โครงสร้างของกองทุนส่งเสริมมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) การจัดตั้งกองทุน (2) วัตถุประสงค์ของกองทุน (3) การบริหารกองทุน และ (4) แหล่งที่มาของเงินกองทุน ซึ่งสามารถเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเยียวยาแก้ไขกรณีเกิดความเสียหายแก่มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม บทบาทของชุมชน ผู้นำชุมชนและการกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมท้องถิ่นผ่านกลไกกองทุนส่งเสริมมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม โดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติหรือจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ในโอกาสต่อไป