

แนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*

Panyasack Sengonke**

สุกัญญา เอ็มอัมธรรม***

(วันรับบทความ: 2 ธันวาคม 2564/ วันแก้ไขบทความ: 27 มกราคม 2565/ วันตอบรับบทความ: 31 มกราคม 2565)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารนครและแนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยได้ทำการศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองนครในระดับอำเภอขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป. ลาว ประกอบด้วย นครหลวงพระบาง นครไกสอนพมวิหาร นครปากเซ และเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ประกอบด้วย สามกลุ่ม คือ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในส่วนกลาง กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้บริหารอยู่ในสำนักงานปกครองนคร โดยการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติงานเกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารจัดการนคร รวมทั้งหมดจำนวน 11 คน และใช้การวิเคราะห์สังเคราะห์แบบพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า สภาพปัญหาในปัจจุบันของการบริหารนคร เห็นว่าโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของนครยังไม่ชัดเจน การบริหารจัดการคุ้มครองงบประมาณในภาคปฏิบัติ ยังไม่ได้มีการกำหนดชัดเจนว่าสิ่งใดที่ควรจะมีมอบให้นครคุ้มครองบริหารจัดการอย่างขาดตัว โดยเฉพาะการจัดเก็บรายรับประชาชนยังมีความเข้าใจว่าการพัฒนาเป็นหน้าที่ของภาครัฐอย่างเดียว นอกจากนี้ประสิทธิภาพด้านบุคลากรยังขาดผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านส่วนแนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว พบว่า นครควรนำเอาแนวทางนโยบายสามสร้างของรัฐบาล เข้าสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ทบทวนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น สร้างความรู้ความเข้าใจต่อประสิทธิภาพการบริหารนคร ปรับโครงสร้างองค์การ กลไกการประสานงานและบทบาทหน้าที่นครให้มีความชัดเจน สามารถบริหารและงบประมาณเป็นของตนเองในระดับที่แน่นอน ใช้เทคโนโลยีในการบริหารของนครให้มากที่สุด มีกลไกหรือช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรับปรุงกลไกด้านบุคลากรเน้นการพัฒนาพนักงาน-รัฐกรให้มีความพร้อม จัดทำบริการสาธารณะและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในตัวเมืองนครมีการกำหนดเขตพื้นที่การพัฒนาให้ชัดเจน

คำสำคัญ: การบริหารนคร, การปกครองท้องถิ่น, สปป. ลาว

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต เรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการนคร ขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป. ลาว สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปีการศึกษา 2565

** นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, อีเมล PPPsack@gmail.com

*** รองศาสตราจารย์ ดร., คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก



Context-Sensitive Approaches to Municipality Administration for Local Government in Lao PDR^{*}

Panyasack Sengonkeo^{**}

Sukanya Aimimtham^{***}

(Received Date: December 2, 2021, Revised Date: January 27, 2022, Accepted Date: January 31, 2022)

Abstract

The objectives of this research were to study problems in municipality administration and determine context-sensitive approaches to municipality administration for local government in Lao PDR. This is qualitative research that was conducted in urban administrative areas managed by district-level local administration organizations, including the municipalities of Luang Prabang, Kaysone Phomvihane, and Pakse. The research tool was an in-depth interview of three groups of key informants: informants from the central government; local informants from the provinces; and administrators working in municipal government offices. By purposive sampling, there were 11 informants overall, using descriptive synthetic analysis. The research findings show that municipal administration is no different from the district. The structure and roles of the responsibilities are not yet clear. The practicalities of administration, management, and safeguarding of the budget were never clearly determined, specifically in terms of the municipality's role, and especially in terms of collecting and managing revenues. Citizens generally maintained the understanding that the central government was solely responsible for urban development. In addition, the effectiveness of government personnel was affected by a lack of specialized knowledge. Regarding context-sensitive approaches to municipality administration for local governments in Lao PDR, this study recommends that municipalities put the central government's three-tiered policy guidelines into more concrete practice. The law on local administration should be reviewed, and knowledge and understanding of effective municipal administration should be fostered. The organizational structure must be upgraded, with clarified mechanisms for coordination and roles and duties of the municipality. The municipality must be able to manage itself with its own fixed budget, and technology should be used as much as possible in municipal administration. There must be mechanisms or channels for people's participation. Enhancement of human resources should focus on developing staff-state readiness. Public services should be provided, and a good environment should be established in municipal centers with clearly determined development zones.

Keywords: Municipality Administration, Local Government in Lao PDR

^{*} This article is part of a doctoral thesis on the Municipality Administration Model of the Local Government in Lao PDR, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, 2565

^{**} Student in the Doctor of Philosophy Program, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University; Email: PPPsack@gmail.com

^{***} Associate Professor, Ph.D., Faculty of Humanities and Social Sciences, Primary Thesis Adviser

บทนำ

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว(สปป. ลาว) ปัจจุบันได้มีนโยบายเพื่อส่งเสริมและเปิดกว้างให้นักลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศ เข้ามาลงทุนใน สปป. ลาว เพิ่มมากขึ้น ทำให้ส่งผลต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การปรับปรุงองค์การบริหารรัฐให้มีความกระตือรือร้นมีระบบที่รัดกุมมีความโปร่งใส ที่สำคัญมีกลไกการบริหารตามระเบียบกฎหมาย ที่มีพื้นฐานความมั่นคงและประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็ว ระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบการจัดการที่เหมาะสมและสามารถตอบสนองกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละพื้นที่ จึงเป็นสิ่งสำคัญและต้องได้รับการพัฒนาระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องและทันต่อการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

ภายหลังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้ประกาศรับรองรัฐธรรมนูญฉบับแรก ปี พ.ศ. 2534 ก็ได้มีการปรับปรุงการปกครอง และกำหนดการปกครองท้องถิ่นออกเป็นสามระดับคือระดับจังหวัดซึ่งประกอบจังหวัดและกำแพงนคร ระดับอำเภอ และระดับบ้าน ต่อมาปี พ.ศ. 2546 ได้ทำการปรับปรุงรัฐธรรมนูญไปพร้อมกับการสร้างกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกของ สปป. ลาว โดยได้กำหนดการปกครองท้องถิ่นออกเป็นสามระดับคือ ระดับจังหวัดซึ่งประกอบด้วยจังหวัดและนคร ระดับอำเภอและเทศบาล และระดับบ้าน โดยรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงนี้ ใน มาตรา 75 และกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 2 ได้กำหนดให้มีนคร แต่เป็นนครในระดับจังหวัด ในช่วงระยะนี้ยังไม่สามารถที่จะสร้างนครในแต่ละจังหวัดที่มีเงื่อนไขได้ มีเพียงแต่นครหลวงเวียงจันทน์แห่งเดียวเท่านั้น ต่อมาปี พ.ศ. 2558 จึงได้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญครั้งที่สอง และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยในมาตรา 2 ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2558 กำหนดการปกครองท้องถิ่นออกเป็นสามระดับคือ ระดับจังหวัดซึ่งประกอบจังหวัดและนครหลวง ระดับอำเภอ เทศบาลและนคร และระดับบ้าน โดยกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุงนี้ได้มีการกำหนดให้มีนครในระดับอำเภอ จนมาถึงวันที่ 14 เมษายน ปี พ.ศ. 2561 นายกรัฐมนตรีได้ออกคำรัฐ¹ สืบเพื่อรองรับให้แก่การสร้างตั้งนคร คือ คำรัฐเลขที่ 125/นย ว่าด้วยการจัดตั้งและการเคื่อนไหวของนคร คำรัฐเลขที่ 126/นย ว่าด้วยการสร้างนครหลวงพระบางเปลี่ยนแทนเมืองหลวงพระบาง ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นระดับเดียวกันกับอำเภอ ขึ้นกับจังหวัดหลวงพระบาง มีเนื้อที่ทั้งหมด 761 ตารางกิโลเมตร ประกอบมี 114 บ้าน และมีพลเมืองทั้งหมด 93,052 คน หญิง 46,009 คน ชาย 47,043 คน (ศูนย์สถิติประจำจังหวัดหลวงพระบาง, 2561) และคำรัฐเลขที่ 127/นย ว่าด้วยการสร้างนครไกสอนพนวิหาร เปลี่ยนแทนอำเภอไกสอนพนวิหาร ขึ้นกับจังหวัดสะหวันนะเขตมีเนื้อที่ทั้งหมด 776 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 67 บ้าน และมีพลเมืองทั้งหมด 129,084 คน หญิง 65,662 คน ชาย 63,422 คน (ศูนย์สถิติประจำแขวงสะหวันนะเขต, 2561) นอกนั้นก็ได้ออกคำรัฐเลขที่ 128/นย ว่าด้วยการสร้างนครปากเซเปลี่ยนแทนอำเภอปากเซขึ้นกับจังหวัดจำปาสักมีเนื้อที่ทั้งหมด 125 ตารางกิโลเมตร ประกอบมี 42 บ้าน และมีพลเมืองทั้งหมด 82,604 คน หญิง 42,004 คน ชาย 40,600 คน (ศูนย์สถิติประจำแขวงจำปาสัก, 2561) โดยมาถึงปัจจุบัน สปป. ลาว ได้มีการประกาศสร้างตั้งนครภายในประเทศไปแล้วมีทั้งสิ้นสามแห่ง คือนครหลวงพระบาง นครไกสอนพนวิหาร และนครปากเซ

¹ หมายถึง ข้อกำหนดของรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้วางออกในด้านการบริหารรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วก็มีลำดับศักดิ์เท่ากับพระราชกฤษฎีกา

โดยนครคือเมืองหรือเทศบาลที่มีระดับการพัฒนาสูงครบเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 63 หมายความว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น องค์การปกครองนครคือองค์การบริหารรัฐระดับอำเภอ มีบทบาทคุ้มครองบริหารรัฐทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม การป้องกันชาติ-ป้องกันความสงบ สร้างและนำใช้ทรัพยากรมนุษย์ ปกป้องรักษาและนำใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรอื่น ๆ ชี้นำ ตรวจสอบ การปฏิบัติแผนพัฒนาบ้าน การบริการสาธารณะ รับประกันความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยความสะอาดและความสวยงามในนคร ด้วยเทคนิคและวิธีการที่ทันสมัย (กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 61 และ 64) การสร้างนครมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มบทบาทอำนาจการบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้กลายเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง การค้า การบริการ การท่องเที่ยว การลงทุน ของจังหวัด เพื่อดำเนินการปรับปรุงรูปแบบองค์กรท้องถิ่นโดยเฉพาะนครเพื่อให้องค์กรในท้องถิ่นมีความกะทัดรัด มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่น สร้างหน่วยงานขึ้นตามจำนวนงานที่มีอยู่ให้นครสามารถพึ่งตนเองทางด้านการงบประมาณ มีรายได้เพียงพอต่อกับรายจ่ายบริหารจัดการและมีเงินสำรองไว้เพื่อใช้ในการพัฒนา สร้างให้นครมีความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีความสะอาดสวยงาม มีโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ที่สำคัญสามารถจัดแบ่งประเภทพื้นที่ระหว่างตัวเมือง เทศบาล นคร และชนบท เพื่อที่จะกำหนดนโยบายในการพัฒนาอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม (กระทรวงภายใน สปป. ลาว, 2562) จากการศึกษาและเก็บข้อมูลของ Norihiko Yamada ผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นประจำกระทรวงภายใน ในปี พ.ศ. 2561 เห็นว่าการสร้างนครของ สปป. ลาว นั้นก็เพื่อมอบความรับผิดชอบให้ท้องถิ่นในการตัดสินใจปัญหาด้านการบริหารและงบประมาณ โดยทั้งสามนครต้องสามารถพึ่งตนเองด้านรายได้รายจ่าย โดยรัฐบาลและกระทรวงการคลังควรสร้างนโยบายมอบสิทธิและหน้าที่ด้านการงบประมาณของส่วนกลางและจังหวัดให้แก่นครเพื่อพึ่งพาตนเองด้านการงบประมาณ ซึ่งมาถึงปัจจุบันนี้ ไม่เฉพาะแค่กระทรวงการคลังเท่านั้นแต่ยังมีหลายกระทรวงที่ยังไม่ยอมปล่อยสิทธิและอำนาจของตนให้กับท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการงบประมาณ การปรับปรุงรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2558 เริ่มมีแนวโน้มการมอบสิทธิและอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นเพื่อให้นครสามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถพึ่งพาตนเองได้ กระทรวงการคลังและกระทรวงภายในควรสร้างนโยบายพิเศษด้านการงบประมาณต่อนครเช่น เพิ่มจำนวนประเภทภาษีและอากรที่นครจัดเก็บและสามารถนำมาใช้ได้ เป็นต้น (Norihiko Yamada, 2561. p.119)

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการสร้างนครมาแล้วนั้นเห็นได้ว่า บรรดากระทรวงยังมีการกำหนดบทบาทหน้าที่หน่วยงานของตนที่ประจำอยู่ที่ท้องถิ่นมีลักษณะเหมือนกันทั่วประเทศ โดยไม่ได้กำหนดเฉพาะของอำเภอ เทศบาลและนคร ภายหลังจากที่ได้ทำการโอนสำนักงานจำนวนหนึ่งของนครให้จังหวัดแล้ว อย่างเช่น การโอนห้องการกสิกรรม-ป่าไม้ ห้องการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ห้องการไปรษณีย์ โทรคมนาคมและการสื่อสารแล้ว ทำให้ไม่มีภาคส่วนใดในองค์การปกครองนครที่รับผิดชอบงานดังกล่าวที่ถูกโอนย้ายไปนั้น ทำให้นครเองพบความยุ่งยากในการประสานงานและแก้ปัญหาดังกล่าวบนอนั้นองค์การปกครองนครเองยังขาดนิติกรรมจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะนิติกรรมด้านการคลัง และการแบ่งชั้นคุ้มครองขององค์การปกครองชั้นนคร จึงทำให้นครไม่สามารถ

ปฏิบัติบทบาทหน้าที่ของตนได้เท่าที่ควร ตลอดถึงกลไกการประสานงานภายในนครยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ภายหลังสร้างเป็นนครแล้วกลไกระบบการบริหารงานยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก ถ้าเปรียบเทียบกับตอนที่ยังเป็นอำเภอในเมื่อก่อน (รายงานผลการสร้างตั้งนครหลวงพระบาง นครโกสอนพมิหาร และนครปากเซ ของกระทรวงภายในต่อรัฐบาลประจำปี พ.ศ. 2562) สอดคล้องกับหนังสือรายงานของกรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน ในการประชุมสรุปบทเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของนครหลวงพระบาง นครโกสอนพมิหาร และนครปากเซ ครั้งที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2564 ได้ประเมินสภาพปัญหาและข้อบกพร่องในการดำเนินงานของการสร้างนคร ไว้คือการแบ่งความรับผิดชอบในการคุ้มครองบริหารจัดการระหว่างหน่วยงาน ต่าง ๆ ของจังหวัดและนครยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้เป็นรูปธรรม ยังคงปฏิบัติแบบเก่า ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยุ่งยากในการปฏิบัติในระดับนคร งานของสำนักงานที่โอนไปขึ้นอยู่กับจังหวัด มีผลกระทบต่อ การดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประสานงานจะไม่มีหน่วยงานตรวจสอบ และบริหารจัดการหน่วยงานดังกล่าว ในแง่ของงบประมาณในการให้ความสำคัญกับการสร้างนครนั้นยังคงมีอยู่อย่างจำกัด โครงสร้างและบุคลากรของนครลดลงเมื่อเทียบกับอำเภอ เช่น สำนักงานบางแห่ง ถูกยกเลิกและโอนย้ายไปสังกัดแผนกของจังหวัด (กรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน สปป. ลาว, 2564)

จากสภาพปัญหาดังที่กล่าวข้างต้นนั้น บวกกับการประสานงานและการแบ่งความรับผิดชอบบริหารจัดการบางหน่วยงานในนครกับแผนกในจังหวัดยังไม่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานยังไม่ได้ดีเท่าที่ควร ส่วนใหญ่จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงและนครเป็นผู้ติดตามดูแล การจัดการที่ดิน การวางผังเมือง การก่อสร้างอย่างเป็นระบบ และรับประกันให้ตัวเมืองนครมีการพัฒนาและมีความยั่งยืนยังไม่สามารถปฏิบัติได้ดีเท่าที่ควร ระเบียบการบริหารจัดการนครยังไม่ครบถ้วนและการปฏิบัติยังไม่ทันเข้มงวดเท่าที่ควร ด้านโครงสร้างองค์กรต้องได้รับการปรับปรุง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขของแต่ละท้องถิ่น และจุดพิเศษของนคร ความเข้าใจของฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ยังไม่ลึกซึ้งและทั่วถึง (กรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน สปป. ลาว, 2564) จากสภาพปัญหาที่กล่าวมานั้น องค์การปกครองนครจึงมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้มีทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความเป็นจริงในแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นของ สปป. ลาว

ประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การวิจัย

การบริหารจัดการท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาประเทศ ประชาชนในท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาความต้องการและสถานการณ์ในท้องถิ่นของตนได้ดีกว่ารัฐบาล การกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงทำให้การจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาในแต่ละท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาประเทศโดยรวม (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2557) ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้มินครในระดับอำเภอแต่การกำหนดบทบาทหน้าที่ดังกล่าวยังมีลักษณะ กว้าง ๆ คล้ายกับอำเภอ ซึ่งการกำหนดให้มินครก็เพื่อเป็นการปรับปรุงองค์การปกครองท้องถิ่นให้มีความกะทัดรัด มีระบบที่รัดกุม ส่งเสริม

ความเป็นเจ้าของตนเองในการพัฒนาให้สอดคล้องกับลักษณะและศักยภาพของท้องถิ่น (กระทรวงภายใน สปป. ลาว, 2559) โดยมีนโยบายสามสร้างเป็นนโยบายที่มีความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารรัฐให้กับท้องถิ่นคือการสร้างแขวง (จังหวัด) เป็นหัวหน่วยยุทธศาสตร์สร้างเมือง (อำเภอ) เป็นหัวหน่วยเข้มแข็งรอบด้าน และสร้างบ้านเป็นหัวหน่วยพัฒนา (กรมการเมืองศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว, 2555)

อย่างไรก็ตามจากการทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า ปัญหารูปแบบการบริหารจัดการนคร ยังไม่ชัดเจนและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการนคร ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอแนะจากรายงานการปฏิบัติงานของนครที่ผ่านมา โดยข้อเสนอแนะส่วนใหญ่จะมุ่งประเด็นการปรับโครงสร้างภายในองค์การปกครองนครมากกว่า ประกอบกับการสร้างนครใน สปป. ลาว นั้น ยังเป็นสิ่งที่ใหม่ต่อการบริหารจัดการจัดการเกี่ยวกับนคร และยังไม่มีการศึกษาประเด็นการบริหารนครที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่ของถิ่น สปป. ลาว จึงทำให้การบริหารจัดการนครไม่บรรลุผลตามความมุ่งหมายเท่าที่ควร ผู้วิจัยจึงศึกษาประเด็นการหาแนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่นใน สปป. ลาว ซึ่งน่าจะเป็นประเด็นนำไปสู่การแก้ปัญหาด้านการบริหารที่มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนได้ในอนาคต ที่สำคัญต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะการจะสร้างให้นครที่สามารถเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง การค้า การบริการ การท่องเที่ยว การลงทุน ของจังหวัดตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและแนวทางนโยบายของพรรคและรัฐบาล สปป. ลาว

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในปัจจุบันของการบริหารนคร ขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป. ลาว
2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองนคร ขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป. ลาว ประกอบด้วย นครหลวงพระบาง นครไกสอนพมวิหาร และนครปากเซ

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ประกอบไปด้วย กระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) มีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษานี้คือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจ มีบทบาทในการพัฒนาและปฏิบัติงานเกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารจัดการนคร ขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป. ลาว โดยเลือกเอาตัวแทนของแต่ละภาคส่วนทั้งหมด จำนวน 11 คน ประกอบด้วย

- กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ในส่วนกลาง ที่มีบทบาทในการวางแผนกำหนดนโยบายด้านการปกครองท้องถิ่น เช่น กรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน ใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key-informants) ในการสัมภาษณ์

ได้แก่ อธิบดีหรือรองอธิบดีกรมการปกครองท้องถิ่น หัวหน้าแผนกการปกครองเทศบาลและนคร
กรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน จำนวนสองคน

- กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ในส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ที่มีบทบาทในการส่งเสริม
การบริหารจัดการงานด้านการปกครองโดยเฉพาะนคร เช่น แผนกภายในจังหวัดหลวงพระบาง
แผนกภายในจังหวัดสะหวันเขต และแผนกภายในจังหวัดจำปาสัก ใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง
(purposive sampling) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์ ได้แก่ หัวหน้าหรือรองหัวหน้าแผนก
ภายในจังหวัดหลวงพระบาง จังหวัดสะหวันเขต และจังหวัดจำปาสัก จำนวนสามคน

- กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้บริหารและปฏิบัติงานโดยตรงอยู่ในสำนักงานปกครองนครหลวง
พระบาง นครไกสอนพมวิหาร และนครปากเซ ใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
ในการสัมภาษณ์ ได้แก่ เจ้านครหรือรองเจ้านคร ปลัดสำนักงานนคร จำนวนหกคน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือแบบสัมภาษณ์เชิงลึก มีการกำหนดลักษณะการสัมภาษณ์
แบบมีโครงสร้าง (structured interview) ที่ใช้เป็นคำถามปลายเปิด

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาได้ทำการลงเก็บข้อมูลด้วยตัวเองตามระเบียบวิธีวิจัย
และตามประเด็นคำถามวิจัย วิธีดำเนินการวิจัยและดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
หลังจากนั้นทำการรวบรวมข้อมูลคำสัมภาษณ์ เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลหาประเด็น
ตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์สังเคราะห์แบบพรรณนา โดยนำข้อมูล
ที่ได้มาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) การสังเคราะห์เนื้อหา (synthesis) จัดหมวดหมู่
ของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พรรณนาแยกแยะส่วนข้อมูล (data reduction) และให้รหัส
(coding) แล้วตีความข้อมูล จัดหมวดหมู่ หาความเหมือน ความต่างและความเชื่อมโยงกับบริบท
สรุปผลการวิจัย นำเสนอข้อมูลเป็นความเรียงหาแนวทางการบริหารนครที่เหมาะสมตามบริบท
การปกครองท้องถิ่นใน สปป. ลาว

ผลการศึกษา

1. สภาพปัญหาการบริหารนคร ขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป.ลาว พบว่า

เนื่องจากนครเป็นตัวเมืองใหญ่ที่มีประชากรหนาแน่นกว่าชุมชนอื่น มีสำนักงานองค์การ
ของจังหวัด นคร และหมู่บ้าน รวมถึงบริษัทและร้านค้าต่าง ๆ ยังทำให้การบริหารนคร การพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐาน การจัดการบริการสาธารณะ การป้องกันความสงบเรียบร้อย ความสะอาด
และความสวยงามของนครตามทิศทางสีเขียวและยั่งยืนนั้น ยิ่งเป็นสิ่งที่ท้าทายมากขึ้น
โดยการบริหารนครที่ผ่านมาสามารถสรุปประเด็นปัญหา ดังนี้

1.1 ปัญหาด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของนครยังไม่ชัดเจน
ภายหลังการสร้างนครทั้งสามแห่งใน สปป. ลาว แล้ว เห็นว่าโครงสร้างสำนักงานที่อยู่ในองค์การ
ปกครองนครยังไม่คล่องตัว งานส่วนมากในการพัฒนาก็จะเป็นจังหวัดทำมากกว่า โดยเฉพาะงาน
ด้านเศรษฐกิจและการคุ้มครองหัวหน่วยการผลิต ต่าง ๆ โดยไม่ค่อยจะมอบความรับผิดชอบให้นคร
เป็นผู้บริหารจัดการเอง มีเพียงมอบให้องค์การปกครองนครเป็นแค่ผู้ติดตามดูแลเท่านั้น
แต่เมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาแล้วจะเป็นนครที่เข้ามาแก้ไขเนื่องจากเป็นพื้นที่ของนคร ดังนั้น การจะสร้าง

เป็นตัวเมืองอัจฉริยะ หรือตัวเมืองน่าอยู่หรือตัวเมืองแห่งการพัฒนาที่ทันสมัยอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นจริงนั้น สิ่งสำคัญต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ ให้ความชัดเจนในการบริหารขององค์การปกครองนคร

1.2 ปัญหาการบริหารจัดการคุ้มครองงบประมาณ ในภาคปฏิบัติยังไม่ได้มีการกำหนดชัดเจนว่าอันไหนควรที่จะมอบให้นครคุ้มครองบริหารจัดการอย่างขาดตัว โดยเฉพาะการจัดเก็บรายได้ อื่น ๆ ที่ผ่านมากระทรวงการคลังยังไม่มีระเบียบเฉพาะที่ชัดเจนในการปฏิบัติให้กับนคร ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหาร ในส่วนนี้ถือเป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาในด้าน ต่าง ๆ ถ้ามีการมอบอำนาจในการเก็บรายรับที่มากเพียงพอก็จะทำให้นครมีเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ และมีส่วนเหลือไว้เพื่อพัฒนาตัวเมืองนครได้ นอกนั้นงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีความเหมาะสมกับความเป็นนครยังมีไม่เพียงพอ ยังไม่มีงบประมาณพิเศษหรืองบประมาณเฉพาะเมื่อเราสร้างและรับรองเป็นนครแล้วก็ควรจะต้องเพิ่มจุดนี้ให้มากกว่าระดับอำเภอ เพราะความต้องการเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันของนครเองกับอำเภอ เพื่อทำให้นครมีการลงทุนที่สูงขึ้นและพัฒนามากขึ้น จริงจะสามารถพึ่งตนเองทางด้านรายได้รายจ่ายในการพัฒนาตัวเมืองนครได้ ที่ผ่านมายังกำหนดให้เท่ากับอำเภอ อื่น ๆ “ได้ชื่อว่าเป็นนครแต่บทบาทการบริหารจัดการยังคล้ายกับเป็นการบริหารแบบอำเภอ” (หัวหน้าฝ่ายปกครอง แผนกภายในจังหวัดจันทบุรี, สัมภาษณ์วันที่ 27 ตุลาคม 2564)

1.3 ปัญหาความเข้าใจของภาคประชาชน การสร้างนครก็เพื่อที่จะทำให้นครทันสมัยทุกครอบครัวได้รับการพัฒนา อย่างไรก็ตามยังเห็นว่าการสร้างนครยังมีลักษณะเร่งด่วน ประชาชนยังมีความเข้าใจว่าการพัฒนานครเป็นหน้าที่ของภาครัฐอย่างเดียว ความเข้าใจของประชาชนบางส่วนยังไม่เป็นเอกภาพ ยังไม่เข้าใจเป้าหมายการยกระดับการสร้างเป็นนคร ความรู้ความเข้าใจของประชาชนเองยังมีแนวคิดแบบดั้งเดิมตามรูปแบบที่เคยปฏิบัติผ่านมาและความตระหนักของประชาชนในการปฏิบัติตามพันธะในด้าน ต่าง ๆ ยังมีไม่มาก เช่น การรักษาความเป็นระเบียบ การรักษาความสะอาด และการทิ้งขยะ “ประชาชนเข้าใจว่าการสร้างนครนั้นเพียงแค่การเปลี่ยนชื่อเท่านั้นโดยในระบบโครงสร้างการบริหารจัดการทุกอย่างยังคงเหมือนเดิม” (หัวหน้าแผนกการปกครองเทศบาลและนคร กรมการปกครองท้องถิ่น, สัมภาษณ์วันที่ 15 กันยายน 2564)

1.4 ปัญหาประสิทธิภาพด้านบุคลากร การบริหารนครบางหน่วยงานยังขาดบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้านและความเข้าใจในงาน หรือบางหน่วยงานมีพนักงานเพียงพอแต่ความรู้ไม่สอดคล้องกับงานที่ได้รับมอบหมาย การพัฒนานครนั้นสิ่งสำคัญคือการพัฒนาคนในนครให้มีความคิดริเริ่ม ประชาชนได้รับการพัฒนาอาชีพที่มั่นคง องค์การปกครองนครมีการบริหารงานด้วยเครื่องมือที่ทันสมัยแต่ถ้าคนไม่ทันสมัยก็ไม่สามารถดำเนินการปฏิบัติตามแผนพัฒนาได้ เพราะที่ผ่านมามีพนักงานที่ปฏิบัติงานบางส่วนยังมีข้อจำกัดในด้านความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงการพัฒนา โดยเฉพาะการปฏิบัติงานรูปแบบที่ทันสมัย บางครั้งยังไม่กล้าคิดเพื่อพัฒนาตนเอง การปฏิบัติงานยังเป็นไปในลักษณะแบบเดิม ทำให้การทำงานบางงานไม่ตอบสนองความต้องการของการเป็นตัวเมืองนครที่บริหารจัดการแบบทันสมัย

2. แนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว พบว่า

2.1 สร้างความรู้ความเข้าใจต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการนคร ก่อนอื่นต้องกำหนดหรือแยกให้ชัดเจนระหว่างนครและอำเภอ จะทำอย่างนั้นได้ก็ต้องปรับโครงสร้างหน่วยงานของนคร โดยการสัมภาษณ์หัวหน้าแผนการปกครองเทศบาลและนคร กรมการปกครองท้องถิ่น วันที่ 15 กันยายน 2564 ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “ถ้าไม่ปรับก็ไม่มีความอะไรที่ต่างไปจากอำเภอ” นอกนั้นรองแผนกภายในจังหวัดหลวงพระบางยังได้ให้สัมภาษณ์ต่อบริบทแนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว ไว้ว่า ต้องกล้าที่จะคิดใหม่เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารนครโดยเน้นความเป็นจริงของพื้นที่ และต้องเริ่มจากตัวของผู้บริหารในแต่ละชั้นต้องมีความเข้าใจและให้ความสำคัญเน้นให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เน้นการบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชน

2.2 นำเอาแนวทางนโยบายสามสร้างของรัฐบาลเข้าสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น นำนโยบายสามสร้าง การสร้างแขวงเป็นหัวหน่วยยุทธศาสตร์ สร้างเมืองเป็นหัวหน่วยเข้มแข็ง รอบด้านและสร้างบ้านเป็นหัวหน่วยพัฒนา โดยเฉพาะการแบ่งความรับผิดชอบบริหารคุ้มครองให้การปกครองระดับอำเภอ เทศบาลและนครนั้นมีความเข้มแข็งรอบด้าน เอานโยบายสามสร้างลงลึกเข้าในการปฏิบัติงานให้ได้ โดยเฉพาะในระดับนครต้องกลายเป็นหัวหน่วยเข้มแข็งรอบด้าน ทำให้นโยบายสามสร้างเป็นงานปกติของทุกหน่วยงานและมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการปฏิบัติในแต่ละด้านให้ปรากฏผลเป็นจริง (รองเจ้านครหลวงพระบาง, สัมภาษณ์วันที่ 9 พฤศจิกายน 2564)

2.3 ปรับโครงสร้างองค์การของนครและกลไกการประสานงานให้มีความคล่องตัว กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบนครให้มีความชัดเจน

ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว นครกับอำเภอนั้นจะมีความเหมือนกัน ในด้านการบริหาร ต่างกันแค่เงื่อนไขการพัฒนาที่สูงขึ้น ดังนั้น สิ่งที่ต้องได้ปรับปรุงต่อไปคือควรยกบทบาทของนครให้สูงกว่าเดิม สิ่งสำคัญคือการแบ่งชั้นคุ้มครองบริหารจัดการ ให้มีการแบ่งชั้นคุ้มครองอย่างชัดตัวและชัดเจนที่สุด ระหว่างแผนกของจังหวัดและนครว่าสวนไหนควรให้นครคุ้มครองบริหาร โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารของนครรวมถึงสำนักงาน ต่าง ๆ ภายในนครต้องสามารถบริหารงานเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับนครในการพัฒนาและการตัดสินใจในด้าน ต่าง ๆ อย่างรอบด้าน โครงสร้าง สำนักงานและหน่วยงาน ก็ต้องมีการปรับให้เหมาะสม เน้นความกระตือรือร้นและประสิทธิภาพ อันไหนที่ไม่จำเป็นก็มอบโอนไปให้กับจังหวัด (รองแผนกภายในจังหวัดสะหวันนะเขต สัมภาษณ์วันที่ 5 พฤศจิกายน 2564) โดยส่วนกลางต้องกำหนดลงมาเป็นระเบียบไว้เลยว่าทำอะไร บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมขององค์การปกครองนครท้องถิ่น นั้น ๆ เพื่อที่จะได้เข้าใจสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขที่ถูกจุดว่าจะมอบความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น โรงแรมระดับไหน ร้านอาหารแบบไหน การท่องเที่ยวแบบไหนคุ้มครองอย่างไร โดยรองเจ้านครหลวงพระบาง ได้ให้สัมภาษณ์วันที่ 9 พฤศจิกายน 2564 ไว้ว่า “ถ้าให้ท้องถิ่นมาตกลงกันเองก็จะพบความยุ่งยากเพราะหลายหน่วยงานก็ต้องการที่จะบริหารโดยเฉพาะงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่มีรายได้” นอกนั้นสำนักงานบริหารตัวเมืองนครครมมีการรวมเอางานหลายภาคส่วนหรือหลายหน่วยงานมารวมไว้ในองค์กรนี้เพื่อที่จะสามารถเป็นหน่วยงานสนับสนุนการพัฒนาตัวเมืองนครได้ หมายความว่าต้องเพิ่มศักยภาพบทบาทหน้าที่

ความรับผิดชอบของสำนักงานบริหารตัวเมืองนครให้กว้างและสูงขึ้น ที่ผ่านมามีแค่ดูแลในเรื่องการจัดเก็บขยะ ความสะอาดของตัวเมือง ส่วนเรื่อง อื่น ๆ ก็จะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นในจังหวัดมากกว่า ทำให้ระบบการบริหารพัฒนามีหลายขั้นตอนหลายหน่วยงานในการที่จะประสานงานแก้ไขหรือพัฒนาจุด นั้น ๆ ดังนั้น ควรกำหนดให้มีหลายหน่วยงานในองค์กรนี้เพื่อสะดวกรวดเร็วในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของตัวเมืองนคร (หัวหน้าฝ่ายปกครอง แผนภายในจังหวัดจำปาสัก, สัมภาษณ์วันที่ 27 ตุลาคม 2564)

2.4 มีกลไกหรือช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างความเข้าใจอย่างเป็นเอกภาพ การพัฒนานครนั้นสิ่งสำคัญคือการบุกทะลุด้านความคิดของประชาชนภายในนครให้มีความเข้าใจความสำคัญเกี่ยวกับการสร้างนครขึ้นมา (รองแผนภายในจังหวัดหลวงพระบาง สัมภาษณ์วันที่ 1 พฤศจิกายน 2564) สิ่งสำคัญต้องทำให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา สร้างกลไกหรือช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากขึ้นและสามารถปฏิบัติได้จริง ๆ อย่างเช่น การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม หรือแผนงาน อื่น ๆ ในการพัฒนาชุมชนพื้นที่ นั้น ๆ เพราะที่ผ่านมามีประชาชนไม่ค่อยมีส่วนร่วมในเรื่องนี้เท่าไร ไม่เฉพาะแค่ประชาชนควรจะต้องมีทุกภาคส่วนเศรษฐกิจทั้งภาคเอกชน ก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมวางแผนด้วยกัน การกำหนดแผนพัฒนาตัวเมืองนคร ต้องสามารถรับประกันการเข้าร่วมของทุกภาคส่วน จริง ๆ

2.5 ใช้เทคโนโลยีเข้าในการบริหารของนครให้มากที่สุด เพื่อสร้างความรวดเร็วและคล่องตัวสิ่งสำคัญคือการปรับเปลี่ยนมุมมองใหม่โดยการนำเอาเรื่องเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการให้คล่องตัวมากที่สุด โดยเฉพาะในเรื่องการบริการไม่ว่าจะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกและการใช้แอปพลิเคชัน ต่าง ๆ เข้ามาเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ต่าง ๆ ได้ง่าย สะดวกรวดเร็ว โดยผู้บริหารในแต่ละระดับเองก็ต้องเข้าใจว่าทำไมเราจึงสร้างนคร ก็เพราะต้องการส่งเสริมนครให้มีการ พัฒนาในรูปแบบที่ทันสมัย ไปพร้อมกับการปรับปรุงกระบวนการที่มีหลากหลายขั้นตอนที่สร้างความยุ่งยากและกีดขวางกั้นต่อการพัฒนานคร ลดขั้นตอนการบริหารที่มีหลายขั้นตอนหลายข้อ ควบคู่กับการปรับปรุงกลไกการบริการผ่านประตูเดียว (one stop service) ที่มีอยู่แล้วนั้นให้สามารถบริการได้อย่างรอบด้านและรวมเอาหลายหน่วยงานการบริการเข้ามาบริการอำนวยความสะดวกไว้ในจุดเดียว เพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารรัฐให้เข้มแข็ง ถ้าเราทำได้ดีก็จะทำให้นครมีจุดเด่นใหม่ขึ้นมาในด้านการบริหารโดยเน้นการบริการให้ประชาชนให้มีความสะดวกและพึงพอใจมากที่สุด (รองอธิบดีกรมการปกครองท้องถิ่น, สัมภาษณ์วันที่ 15 กันยายน 2564)

2.6 นครต้องสามารถบริหารจัดการและมีงบประมาณเป็นของตนเองในระดับที่แน่นอนพึ่งตนเองได้ทางด้านรายได้และรายจ่ายและมีส่วนเหลือไว้เพื่อพัฒนา

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและนิติกรรมต่าง ๆ ได้กำหนดบทบาทการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างครบถ้วนพอสมควรแล้ว ขอเพียงแค่การกระจายอำนาจกระจายการเก็บรายรับมากขึ้นให้กับท้องถิ่นและทำให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น เนื่องจากนครมีการพัฒนามากกว่าอำเภอ ก็ควรต้องได้งบประมาณพิเศษมากกว่าอำเภอเพื่อการพัฒนาหรือการบริหารจัดการอย่างเต็มที่แก่ นคร ในการบริหารเพื่อสามารถพึ่งตนเองได้ทางด้านงบประมาณ (รองเจ้านคร ไกสอนพมวิหาร, สัมภาษณ์วันที่ 11 พฤศจิกายน 2564) เพราะการสร้างนครเป้าหมายที่สำคัญหลักคือต้องให้นครพึ่งตนเองได้ทางด้านรายได้และรายจ่าย ก่อนจะสร้างเป็นนครนั้น หลายนครมีแนวโน้ม

ที่จะพึ่งตนเองได้ทางด้านรายได้และรายจ่ายได้ แต่เวลาปฏิบัติจริงแล้วยังเห็นว่าขาดดุลงบประมาณในการพัฒนา นคร เพราะอะไรหรือมีปัจจัยอะไรจริงขาดดุลงบประมาณนี้ก็เป็นปัญหา ดังนั้นกระทรวงการคลังเองก็ต้องกล้าตัดสินใจในจุดนี้เพื่อแบ่งปันงบประมาณให้นครคุ้มครอง โดยเฉพาะการแบ่งขั้นคุ้มครองนี้ก็ต้องมีความชัดเจนมากที่สุด เนื่องจากการบริหารนครมันมีการเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงาน ถ้าตรงนี้มีชัดเจนมากเท่าไรก็จะทำให้นครเองสามารถบริหารได้คล่องตัวมากขึ้นและสามารถพึ่งตนเองมีรายได้และบริหารรายจ่ายเข้าในการพัฒนาตัวเมืองนครตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ สิ่งสำคัญต้องมีการทบทวนงบประมาณแบบรวมศูนย์ ควบคู่ไปกับจังหวัดต้องส่งเสริมให้นครสามารถพึ่งตนเองโดยการมอบความรับผิดชอบคุ้มครองบริหารในการเก็บรายได้ให้มากขึ้น ขยายขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขึ้น เพราะปัจจุบันจะเห็นว่าทั้งอำเภอ เทศบาลและนครก็มีภาระบทบาทที่ใกล้เคียงกันไม่สามารถแยกได้ว่าอันไหนจะมีความโดดเด่นกว่าในการบริหารงบประมาณ (รองอธิบดีกรมการปกครองท้องถิ่น, สัมภาษณ์วันที่ 15 กันยายน 2564)

2.7 ปรับปรุงกลไกด้านบุคลากร เน้นการพัฒนาพนักงาน-รัฐกรให้มีความพร้อมทบทวนกลไกที่มาของบุคลากรในแต่ละตำแหน่งขององค์การปกครองนครโดยเน้นการมีส่วนร่วมการตัดสินใจเลือกของชุมชนและพื้นที่มากขึ้น และบุคลากรขององค์การปกครองนครไม่จำเป็นต้องเป็นพนักงาน-รัฐกรทั้งหมดทุกคนก็ได้ อาจจะมีพนักงานสัญญาจ้างหรือพนักงานที่องค์การปกครองนครเห็นว่าจำเป็นสำหรับรับเข้ามาทำงานบางส่วนงาน เพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่มีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะถ้าเป็นพนักงาน-รัฐกรแล้วก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบเดียวกันเป็นเอกภาพกันทั่วประเทศ โดยจะรอการอนุมัติโควตาจากรัฐบาลก่อนจึงสามารถรับพนักงานได้หรือตามการแบ่งปันจำนวนโควตาจากจังหวัด ซึ่งบางหน่วยงานหรือบางงานเองก็ต้องการพนักงานจำนวนมากหรือไม่ต้องการมากหรือต้องการเฉพาะเป็นส่วนงานถ้าทำสำเร็จก็ถือว่าไม่ต้องทำอีกแล้วหรือมีการทำเป็นระยะเท่านั้น ควบคู่กับการพัฒนาคนให้มีความรู้มีความสามารถ มีทักษะ โดยเฉพาะพนักงานในระดับท้องถิ่นที่เป็นผู้ปฏิบัติงานจริง โดยรองแผนกภายในจังหวัดหลวงพระบางได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า “ที่ผ่านมาการปรับปรุงระบอบระเบียบการบริหารให้มีความทันสมัยแต่คนไม่ทันสมัย” มันก็ไม่มีประโยชน์ต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน การที่จะสร้างให้นครให้กลายเป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจการค้า การท่องเที่ยว ปัจจัยสำคัญเราต้องพัฒนาบุคลากรแต่ละหน่วยงานให้มีความพร้อมในทุกด้าน (ปลัดนครปากเซ, สัมภาษณ์วันที่ 18 พฤศจิกายน 2564)

2.8 กำหนดเขตการพัฒนาในนครให้ชัดเจน การบริหารจัดการนครนั้น ความมุ่งหวังก็เพื่อสร้างให้เป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนา ในทุก ๆ ด้านของการพัฒนาในแต่ละจังหวัด ดังนั้นเพื่อให้นครมีจุดเด่นและมีความสะดวกในการพัฒนาแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม นครควรมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่การพัฒนาแต่ละด้านเพื่อสะดวกในการบริหารจัดการพัฒนาหรือโซนการพัฒนา อย่างเช่น เขตการท่องเที่ยว เขตการค้าและบริการ เขตอุตสาหกรรม เขตพื้นที่สีเขียว เขตสวนสาธารณะ ฯลฯ ตามความเหมาะสมและตามศักยภาพในเขตพื้นที่ของแต่ละนคร (หัวหน้าฝ่ายปกครอง แผนกภายในจังหวัดจำปาสัก, สัมภาษณ์วันที่ 27 ตุลาคม 2564) โดยองค์การปกครองนครเองต้องสามารถมีงบประมาณที่จะลงทุนที่เป็นของตนเองเพื่อสร้างรายรับให้กับนคร ไม่ว่าจะเป็นในด้านการขนส่งของนคร โรงแรม การจัดทำบริการด้านการท่องเที่ยวของนคร หรืออย่างใดอย่างหนึ่งที่โดดเด่นที่เป็นการคุ้มครองและบริหารของนคร ต้องมีความโดดเด่นพิเศษ

กว่าอำเภอ นอกนั้นวิสัยทัศน์ของนครต้องชัดเจนว่าจะพัฒนานครไปไหนทิศทางไหน ระบบการคุ้มครองบริหารอย่างไร มีการวางผังเมืองกำหนดเขตพื้นที่ว่าเราต้องการพัฒนาด้านไหน ส่งเสริมอะไรและจะพัฒนาอย่างไร ซึ่งกลไกหลักคือระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพและอำนาจการตัดสินใจ (ปลัดนครโกสอนพมวิหาร, สัมภาษณ์วันที่ 11 พฤศจิกายน 2564)

2.9 ทบทวนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและระเบียบเกี่ยวกับองค์การปกครองนครนครควรกำหนดเป็นพื้นที่พิเศษที่แตกต่างจากการปกครองในระดับอำเภอ ที่สามารถบริหารจัดการพัฒนาตัวเมืองนครได้อย่างราบรื่น โดยเริ่มจากการปรับกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นกฎหมายงบประมาณ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับองค์การปกครองนคร “การยกระดับด้านนครมีงบประมาณที่สูงขึ้นก็จะเป็นปัจจัยการพัฒนาด้าน อื่น ๆ ตามมา” (รองเจ้านครปากเซ, สัมภาษณ์วันที่ 18 พฤศจิกายน 2564) มีการปรับปรุงโครงสร้างและสำนักงานของนครให้มีความกะทัดรัดเหมาะสมกับงานตามบทบาทหน้าที่นคร เพื่อสามารถให้บริการสาธารณะและอำนวยความสะดวกหน่วยงานต้องมีศักยภาพและความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้ากฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและระเบียบข้อบังคับมีความเหมาะสม ชัดเจนเท่าใด ก็จะเป็นพื้นฐานที่ดีในการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง นอกนั้นหัวหน้าแผนการปกครองเทศบาลและนคร กรมการปกครองท้องถิ่นได้ให้สัมภาษณ์ว่า สิ่งสำคัญการปรับปรุงหรือออกข้อกำหนดหรือข้อบังคับ ควรมีการสัมมนาทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง เพื่อรับทราบและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากหลายภาคส่วนโดยเฉพาะในด้านวิชาการและทุกภาคส่วนเข้าร่วมเพื่อสร้างความเข้าใจในเบื้องต้นอย่างเป็นเอกภาพผ่านกระบวนการค้นคว้าวิจัย เพื่อหาทางเลือกที่เหมาะสมอย่างมีวิทยาศาสตร์ และเมื่อวางออกมาแล้วก็ควรปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ไปพร้อมกับการสร้างคู่มือเกี่ยวกับการบริหารสำหรับองค์การปกครองนคร เพื่อความเข้าใจอย่างเป็นเอกภาพและมีหลักการปฏิบัติที่ชัดเจนมากขึ้น

2.10 จัดทำบริการสาธารณะและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในตัวเมืองนคร การพัฒนานครแห่งอนาคตให้กลายเป็นนครน่าอยู่ การพัฒนานครอย่างยั่งยืนต้องเป็นของทุกคน หมายความว่าทุกคนต้องเป็นเจ้าของการพัฒนา การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมไม่พึ่งแต่รัฐอย่างเดียว (รองเจ้านครโกสอนพมวิหาร, สัมภาษณ์วันที่ 11 พฤศจิกายน 2564) การพัฒนานครต้องมีพื้นที่สีเขียวเป็นที่พักผ่อนของชุมชน ต้องมีถนนสำหรับคนเดิน มีทางจักรยาน มีพื้นที่ให้คนพิการได้ใช้สร้างระบบขนส่งสาธารณะราคาไม่แพง ใช้พลังงานทดแทนเพื่อลดมลภาวะในอากาศ สิ่งสำคัญที่สุดคือการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้กับคนในนคร แต่การจะทำได้นั้นไม่ง่าย ต้องมีงบประมาณทุนสนับสนุน สร้างที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการไหลเข้ามาทำงานของผู้หางานในตัวเมืองนครก่อนอื่นเราต้องจัดการและแก้ไขความยากจน มีการจัดสรรผู้ค้าขายริมถนนที่ไม่เป็นระเบียบการปล่อยสัตว์เลี้ยง การจัดการของเสีย การจัดเก็บและกำจัดขยะ ทำอย่างไรให้คนสามารถดำรงชีวิตต่อการเปลี่ยนแปลงของตัวเมืองนครได้ ต้องมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ต่าง ๆ ให้รองรับและเหมาะสมกับการเป็นนคร มีการวางแผน การกำหนดแผนงาน โครงการ และระเบียบการควรเริ่มจากล่างขึ้นบน โดยมีการประสานงานอย่างเป็นระบบ บนพื้นฐานความเป็นจริงของท้องถิ่นและสอดคล้องกับแนวทางนโยบายของพรรคและรัฐบาลที่กำหนดออกมา นอกนั้นการบริหารต้องสามารถก่อให้เกิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม เน้นการบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับการบริการอย่างมีคุณภาพและเข้าถึงได้จริง (รองแผนภายในจังหวัดหลวงพระบาง, สัมภาษณ์วันที่ 1 พฤศจิกายน 2564)

จากการนำเสนอแนวทางบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว นั้นส่วนมากเห็นว่าการสร้างนครในระดับอำเภอ ของ สปป. ลาว นั้นควรต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการและการปรับโครงสร้างหน่วยงานให้มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยมองว่านครต้องมีศักยภาพในการพัฒนาที่สูงกว่าและเป็นศูนย์กลางด้านการพัฒนาของจังหวัด ภายหลังการปรับรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นใน ปี พ.ศ. 2558 ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทในด้านการบริหารจัดการมากขึ้น โดยการประกาศสร้างสามนครใน ปี พ.ศ. 2561 นั้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการทำให้ท้องถิ่นที่มีเงื่อนไขด้านการพัฒนาสามารถบริหารตนเองและพึ่งตนเองได้ด้านรายได้และรายจ่ายเพื่อพัฒนา การปรับปรุงรูปแบบการบริหารนครให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ของถิ่น นั้นจึงเป็นแนวทางที่สำคัญที่จะทำให้นครมีการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น เพราะทั้งสามนครล้วนแต่มีศักยภาพด้านพื้นที่ และการพัฒนาที่แตกต่างกันไป

การอภิปรายผล

การประกาศสร้างนครระดับอำเภอ ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว วันที่ 14 เมษายน ปี พ.ศ. 2561 นั้น เป้าหมายสำคัญเพื่อให้การบริหารรัฐชั้นท้องถิ่นในระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ที่มีการแบ่งชั้นคุ้มครองและเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาคุ้มครองบริหารรัฐ เพื่อพัฒนาการเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นที่ละก้าวและสามารถเข้าถึงการบริการจากภาครัฐได้อย่างเต็มที่ ตัวเมืองนครมีการพัฒนาอย่างรอบด้านในระดับสูงและยั่งยืน สิ่งสำคัญทำให้ชุมชนและบ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ของตนมากขึ้น อย่างไรก็ตามจากสภาพปัญหาด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของนครยังไม่ชัดเจนบวกกับการบริหารจัดการคุ้มครองงบประมาณที่ไม่ชัดเจน ความเข้าใจของภาคประชาชน และประสิทธิภาพด้านการบริหารของบุคลากรขององค์การปกครองนคร ทำให้เป้าหมาย และความคาดหวังในการพัฒนาพบความยุ่งยากในการบริหารและการพัฒนานครได้อย่างเต็มที่ เกิดมีการเปรียบเทียบของประชาชนโดยมองว่านครและอำเภอไม่มีความแตกต่างกันมากนัก อย่างไรก็ตามภายใต้ศักยภาพและเงื่อนไขของพื้นที่ทั้งสามนครที่มีความเหมาะสมในการพัฒนาในระดับสูงที่จะเป็นศักยภาพของการพัฒนาจังหวัด เพราะมองเห็นว่าทั้งสามนครดังกล่าวล้วนมีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตสำคัญ อย่างเช่น นครหลวงพระบาง ตั้งอยู่ใจกลางของจังหวัดหลวงพระบาง เป็นนครที่มีอารยธรรมทางด้านประวัติศาสตร์ ธรรมชาติ วัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมวัดวาอารามบ้านเรือนที่เก่าแก่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรุ่งเรืองในสมัยผ่านมา อันได้ทำให้นครหลวงพระบางมีชื่อเสียงโด่งดังและเป็นที่ยอมรับทั้งภายในและต่างประเทศ ทำให้นครหลวงพระบางได้มีชื่อเสียงหลายด้าน อย่างเช่น องค์การยูเนสโกได้รับรองให้หลวงพระบางเป็นเมืองมรดกโลก ครั้งที่ 9 ธันวาคม ปี พ.ศ. 2538 รางวัลเหรียญทองคำเมืองท่องเที่ยวยอดเยี่ยมอันดับหนึ่งของโลก จากวารสาร Wanderlust Travel Magazine ของประเทศอังกฤษ หลายปีซ้อนคือ ปี ค.ศ 2549, 2550, 2551, 2554, 2555, และ 2558 เป็นเมืองสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนของอาเซียนในปี พ.ศ. 2557 เป็นต้น (แขวงหลวงพระบาง, 2560) ส่วนนครไกสอนพนมวิหาร ก็เป็นนครที่ตั้งอยู่ใจกลางของจังหวัดสะหวันนะเขต เป็นนครที่มีพื้นที่เป็นที่ราบติดกับแม่น้ำโขงของเขตภาคกลาง สปป. ลาว ซึ่งเป็นย่านที่มีเรือบรรทุกขนาด ต่าง ๆ สามารถ

สัญจรขึ้น-ลงไปตามลำแม่น้ำโขงถึงนครหลวงเวียงจันทน์ได้สะดวกกว่าที่อื่น ๆ ในประเทศลาว ตั้งอยู่จุดเริ่มต้นของถนนเลขเก้า ซึ่งออกสู่ทะเลในเขตภาคกลางของประเทศเวียดนาม และเป็นนครหนึ่งที่มีการขยายตัวเร็ว ลักษณะเด่นของนครนี้คือการจัดวางอย่างเป็นระเบียบกว่าเมืองอื่น ๆ เป็นที่ตั้งของสำนักงานองค์การปกครองจังหวัด มีสถานกงสุลใหญ่ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และสถานกงสุลใหญ่ราชอาณาจักรไทยประจำจังหวัดสะหวันนะเขต มีเขตเส้นชายแดนเชื่อมต่อกับ บรรดาจังหวัดภาคกลาง ภาคใต้และประเทศเพื่อนบ้าน มีถนนเขตเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ตัดผ่านที่มีระยะสั้นที่สุดในการขนส่งไปถึงทะเลน้ำลึกตานัง ประเทศเวียดนาม มีเขตเศรษฐกิจพิเศษ สะหวัน-เซโน มีนักลงทุนจากภายในและต่างประเทศเข้ามาลงทุนนับวันเพิ่มมากขึ้น (แขวงสะหวันนะเขต, 2560) และนครปากเซก็เป็นนครที่ตั้งอยู่ของจังหวัดจำปาสัก เป็นนครที่มีชื่อเสียงอยู่ทางภาคใต้ ของ สปป. ลาว มีประวัติศาสตร์อันยาวนาน นครปากเซได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วและ ได้กลายเป็นศูนย์กลางทางการค้า การบริการ การท่องเที่ยวและขนส่งประจำภาคใต้ของ สปป. ลาว เป็นนครที่ตั้งอยู่บนชายฝั่งสองฝั่งของแม่น้ำเซโดนและตั้งยาวเรียบตามริมแม่น้ำโขง มีพื้นที่ส่วนมาก เป็นที่ราบ มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นและสูงซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของนคร เนื้อที่ส่วนมากปกคลุมด้วยป่าธรรมชาติและป่าโคก เป็นนครที่มีความสวยงามแห่งหนึ่งของประเทศลาว สิ่งดังกล่าวเป็นข้อได้เปรียบที่สำคัญในการพยายามสร้างนคร เพื่อเป็นศูนย์กลางทางการค้า และบริการ การท่องเที่ยว การขนส่ง และการบินที่สำคัญของภาคใต้ สปป. ลาว (แขวงจำปาสัก, 2560)

ภายใต้บริบทและลักษณะของพื้นที่แล้วเห็นว่าทั้งสามนครมีศักยภาพในการพัฒนา และมีเงื่อนไขที่สะดวกในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตามภายใต้รูปแบบของนครที่ยังมีลักษณะ การบริหารนครแบบอำเภอ จึงทำให้การบริหารนครบางด้านพบความยุ่งยาก ระบบการบริหารงาน ของส่วนกลางยังกำหนดบทบาทหน้าที่หน่วยงานของตนที่ประจำอยู่ท้องถิ่นมีลักษณะเหมือนกัน ทั่วประเทศโดยไม่ได้กำหนดเฉพาะนครและพื้นที่ของแต่ละนครก็มีศักยภาพที่แตกต่างกันไป นครหลวงพระบางมีศักยภาพสามารถเป็นศูนย์กลางบริการทุกด้านของจังหวัดทางภาคเหนือ ของ สปป. ลาว (แขวงหลวงพระบาง, 2560) นครโกสอนพมวิหาร มีศักยภาพสามารถเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาเศรษฐกิจและคมนาคมขนส่งโดยเฉพาะเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงตามเส้นทางเศรษฐกิจ ทิศตะวันออก-ตะวันตก (แขวงสะหวันนะเขต, 2560) นครปากเซ มีศักยภาพเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นจุดผ่านที่มีความทันสมัยและอำนวยความสะดวกของจังหวัดทางภาคใต้ และประเทศใกล้เคียง (แขวงจำปาสัก, 2560) ภายใต้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ที่มีการแบ่งชั้นคุ้มครอง เพื่อให้การบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ส่วนกลางและท้องถิ่นต้องทำ ให้แนวทางนโยบายสามสร้างของพรรคและรัฐบาลเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะการสร้าง ความเข้มแข็งรอบด้านให้กับองค์การปกครองนคร เพราะถือว่าเป็นแนวทางที่จะทำให้ท้องถิ่น มีบทบาทในการพัฒนาและพึ่งพาตนเองได้

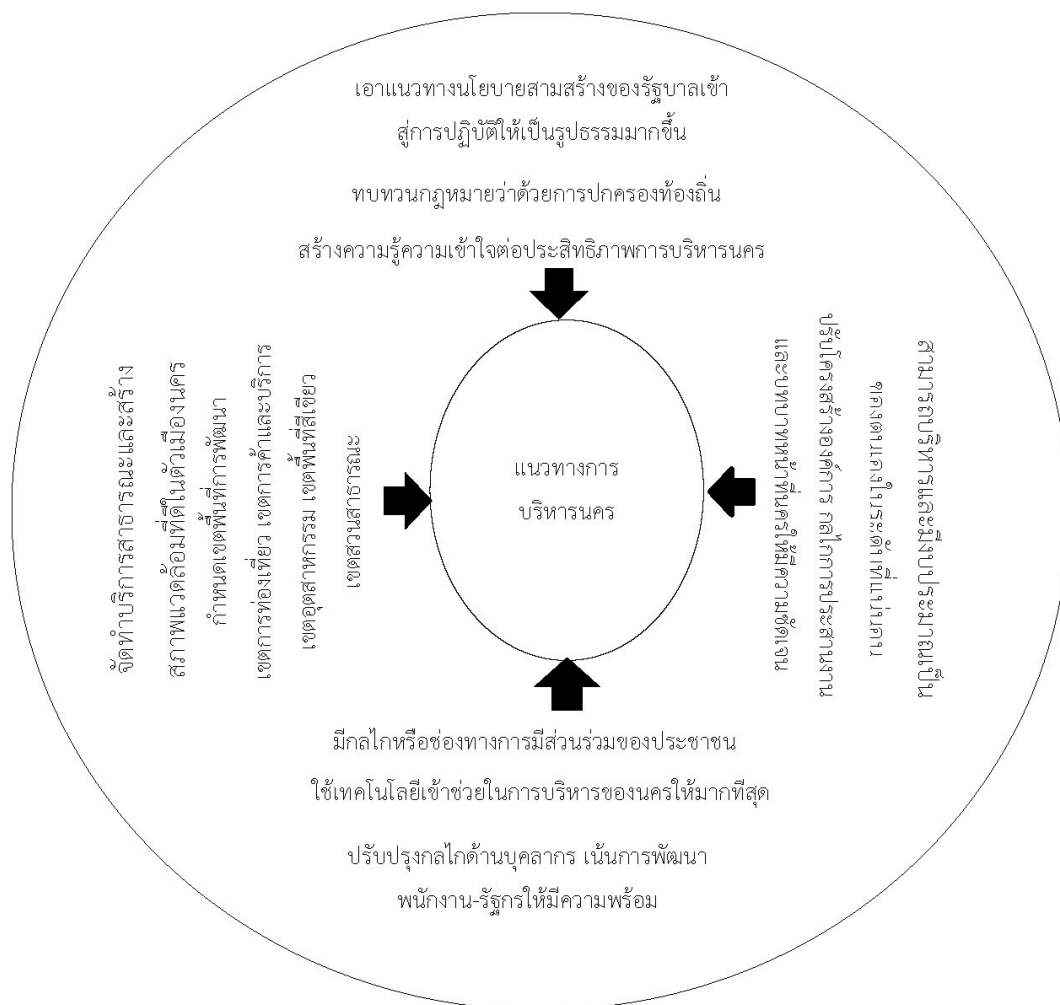
ดังนั้น ถ้ามีการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาและการบริหารที่เหมาะสมกับพื้นที่ในท้องถิ่น แล้วโดยเฉพาะการบริหารนครที่ตามบริบทการปกครองท้องถิ่นใน สปป. ลาว ก็จะทำให้นครดังกล่าว มีการพัฒนาที่สูงเด่นขึ้น โดยแนวทางสำคัญคือ ทบทวนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น สร้างความรู้ความเข้าใจต่อประสิทธิภาพการบริหารนคร ปรับโครงสร้างองค์การ กลไกการ ประสานงาน และบทบาทหน้าที่นครให้มีความชัดเจนสามารถบริหารและมีงบประมาณเป็นของตนเอง

ในระดับที่แน่นอนใช้เทคโนโลยีเข้าในการบริหารของนครให้มากที่สุด มีกลไกหรือช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรับปรุงกลไกด้านบุคลากร เน้นการพัฒนาพนักงาน-รัฐกรให้มีความพร้อมจัดทำบริการสาธารณะและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในตัวเมืองนคร และกำหนดเขตพื้นที่การพัฒนา คือเขตการท่องเที่ยว เขตการค้าและบริการ เขตอุตสาหกรรม เขตพื้นที่สีเขียว เขตสาธารณะก็จะทำให้บทบาทของนครมีความโดดเด่นมากและมีการพัฒนาที่สูงขึ้น ที่สำคัญมีระบบการบริหารที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน แนวทางการดังกล่าวมานั้นยังมีความสอดคล้องกับนโยบายของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ครั้งที่ 11 ได้กำหนดไว้ว่า ในข้างหน้าการปรับปรุงการจัดตั้ง โครงสร้างหน่วยงานและกลไกการเคลื่อนไหวของบรรดาองค์การอำนาจรัฐ ต้องเน้นแก้ไขความซ้ำซ้อนด้านบทบาทหน้าที่และทำให้องค์กรมีการกำหนดบทบาทที่ชัดเจนและรัดกุม ทำให้ขนาดขององค์กรไม่ใหญ่โตมากเกินไป องค์ประกอบของสายงานมีความกะทัดรัดแต่เป็นระบบและก้าวเข้าสู่ระบบที่เชื่อมต่อกันด้วยอุปกรณ์ที่ทันสมัย ไปพร้อมกับการทำให้รัฐกรมีจำนวนลดลงแต่มีคุณภาพมากขึ้น ใช้จ่ายประหยัดสามารถขับเคลื่อนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงกลไกการคุ้มครองให้เป็นระบบเอกภาพและเข้มแข็ง ไปพร้อมกับการรับประกันแบบแผนคือให้ประชาชนรู้ ประชาชนได้ปรึกษาหารือและประชาชนได้เข้าร่วมกันจัดตั้งปฏิบัติ ไปพร้อมกับการแบ่งขอบเขตสิทธิอำนาจและหน้าที่ระหว่างชั้นบริหารตามแนวทางมอบความรับผิดชอบเป็นเจ้าของให้กับท้องถิ่นมากขึ้น ควบคู่ไปกับการสร้างขีดความสามารถขององค์กรและบุคลากรให้ท้องถิ่น (เอกสารที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ 11 ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว, 2564) และยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สปป. ลาว 5 ปี ครั้งที่ 9 เป้าหมายที่หก แผนงานที่สองเพิ่มประสิทธิภาพการปกครอง-การบริหารคุ้มครองภาครัฐให้มีความกะทัดรัด รวดเร็ว และเข้มงวดตามกฎหมายและงานสามสร้างให้ลงลึกและสามารถปฏิบัติจริงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด คือ มุ่งมั่นเพื่อทำให้การบริหารรัฐมีความทันสมัยและปรับปรุงการบริหารรัฐเป็น E-government โครงสร้างหน่วยงานทุกชั้นได้รับการปรับปรุงให้กระชับรัดกุมตามนโยบายสามสร้าง การบริการของรัฐตามกลไกการบริหารผ่านประตูเดียว ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็วและโปร่งใส การบริหารจัดการภายในองค์กรของรัฐทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นใช้ระบบดิจิทัล ซึ่งงานเร่งด่วนที่ต้องทำคือปฏิรูปโครงสร้างการบริหาร ปฏิรูประเบียบการคุ้มครองรัฐกรให้มีความสอดคล้องและรัดกุม ปรับปรุงการแบ่งชั้นคุ้มครองบริหารจัดการขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองบุคลากรระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นให้ละเอียด ชัดเจนขึ้น โดยดูตามตัวชี้วัดประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน (key performance indicators) กำหนดเขตการปกครองให้ชัดเจน โดยแยกท้องถิ่นในเมืองและชนบท เพื่อปฏิบัติตามสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ กำหนดนโยบายสามสร้างให้กลายเป็นงานปกติของแขนงการและท้องถิ่นทั่วประเทศโดยมอบหมายสิทธิอำนาจและความรับผิดชอบให้แต่ละท้องถิ่นแต่ละระดับตกลง ตัดสินใจปัญหาภายใต้กรอบของกฎระเบียบและกฎหมายอย่างชัดเจน

นอกจากนั้นนครควรจัดทำบริการสาธารณะและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในตัวเมืองนครให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่สี่ แผนงานที่สอง แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สปป. ลาว 5 ปี ครั้งที่ 9 คือพัฒนาเมืองที่สวยงาม มีคุณค่าทางศิลปะและวัฒนธรรม เป็นตัวเมืองสีเขียวและน่าอยู่ โดยเน้นการออกแบบ และการจัดการผังเมือง อาคารสถานที่ การก่อสร้างอาคารในตัวเมือง

(เทศบาลจังหวัด อำเภอก และเขตชุมชน) มุ่งพัฒนาตัวเมืองให้กลายเป็นตัวเมืองสีเขียวและน่าอยู่ มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติ มีโครงสร้างที่มั่นคง ทนต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ รับประกันให้มีทางเดินที่สะดวกสบายและปลอดภัย มีพื้นที่สีเขียว สวนสาธารณะ สนามกีฬา สนามเด็กเล่น และอื่น ๆ ปรับปรุงระบบบำบัดและระบบปกป้องรักษา และจัดการสิ่งแวดล้อมในตัวเมือง เพื่อลดการปล่อยของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม โรงแรม บ้านพัก ร้านอาหารและบ้านของประชาชน

โดยแนวทางการบริหารนครตามบริบทท้องถิ่น สปป. ลาว สามารถแสดงในภาพ ดังนี้



ภาพที่ 1 แสดงถึงแนวทางการบริหารนครตามบริบทท้องถิ่นใน สปป. ลาว โดยการสรุปจากการทบทวนเอกสารและข้อมูลที่ได้จากสัมภาษณ์แล้วนำมาเขียนเป็นแผนภาพสรุปตามมุมมองของผู้วิจัย

ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัย ผู้วิจัยค้นพบประเด็นสำคัญที่ควรนำมาเสนอแนะ ดังนี้

ควรกำหนดรูปแบบการบริหารนครให้มีความพิเศษที่ต่างออกจากอำเภอ เช่น ยกกระดานบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจ ความสามารถในการบริหารงบประมาณในการพัฒนาตัวเมืองนคร โดยเน้นให้ความสำคัญในการบริหารสาธารณะและการพัฒนาตัวเมืองสีเขียวแบบยั่งยืน เพื่อสร้างเอกลักษณ์ที่โดดเด่นตามศักยภาพแต่ละพื้นที่ของชุมชนในนครที่มีความพร้อมอยู่แล้ว

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาครัฐควรมีการกำหนดนโยบายการสร้างรูปแบบนครตามศักยภาพแต่ละพื้นที่ โดยมองถึงความพร้อมและความเป็นไปได้ของพื้นที่ ทบทวนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น และระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับนคร เพื่อก้าวไปสู่การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการนครตามบริบทของแต่ละนคร เนื่องจากพื้นที่ของแต่ละนครมีความแตกต่างกันในด้านความพร้อมและศักยภาพของพื้นที่

2.2 ควรมีการศึกษาลึกลงไปถึงปัจจัยการบริหารจัดการนครในแต่ละด้าน เช่น การบริหารจัดการด้านงบประมาณของนคร การบริหารจัดการด้านบุคลากรนคร ฯลฯ

บรรณานุกรม

กรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน. (2564). หนังสือรายงานของกรมการปกครองท้องถิ่น

กระทรวงภายใน ในการประชุมสรุปบทเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของสามนคร
ครั้งที่ 3 มีนาคม 2564.

กระทรวงภายใน. (2562). รายงานผลการสร้างตั้งนครหลวงพระบาง นครโกสอนพนมวิหารและ
นครปากเซ.

_____. (2559). คำแนะนำเกี่ยวกับการสร้างเทศบาล นคร เลขที่ 14/กน.

_____. (2561). รายงานการเตรียมการสร้างตั้งนครหลวงพระบาง นครโกสอนพนมวิหารและนคร
ปากเซ.

กรมการเมืองศูนย์กลางพรรค. (2555). มติตกลงกรมการเมืองศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว
ว่าด้วยการสร้างแขวงเป็นหัวหน่วยยุทธศาสตร์ สร้างเมืองเป็นหัวหน่วยเข้มแข็งรอบด้าน
และสร้างบ้านเป็นหัวหน่วยพัฒนา.

แขวงจำปาสัก. (2560). บทวิพากษ์การสร้างตั้งนครปากเซ เลขที่ 01/จข, จส ลงวันที่ 14/11/2017.

แขวงสะหวันนะเขต. (2560). บทวิพากษ์การสร้างตั้งนครโกสอนพนมวิหารขึ้นกับแขวงสะหวันนะเขต
เลขที่ 891/พพน.สข.

แขวงหลวงพระบาง. (2560). บทวิพากษ์การสร้างตั้งนคร-หลวงพระบาง.

นายกรัฐมนตรี. (2545). คำแนะนำเลขที่ 01/นย ว่าด้วยการสร้างแขวงเป็นหัวหน่วยยุทธศาสตร์
สร้างเมืองเป็นหัวหน่วยแผนงาน-งบประมาณและสร้างบ้านเป็นหัวหน่วยจัดตั้งปฏิบัติ.

- นายกรัฐมนตรี. (2555). คำสั่งของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างแขวงเป็นหัวหน่วยยุทธศาสตร์
สร้างเมืองเป็นหัวหน่วยเข้มแข็งรอบด้านและสร้างบ้านเป็นหัวหน่วยพัฒนา เลขที่ 16/นย.
_____. (2559). คำสั่งว่าด้วยการสร้างตั้งเทศบาลและนคร เลขที่ 23/นย.
_____. (2561). คำสั่งว่าด้วยการจัดตั้งและการเคลื่อนไหวนครเลขที่ 125/นย.
_____. (2561). คำสั่งว่าด้วยการสร้างนครโกสอนพมวิหาร เลขที่ 127/นยลงวันที่ 11 เมษายน.
_____. (2561). คำสั่งว่าด้วยการสร้างนครปากเซเลขที่ 128/นยลงวันที่ 11 เมษายน.
_____. (2561). คำสั่งว่าด้วยการสร้างนคร-หลวงพระบาง เลขที่ 126/นย ลงวันที่ 11 เมษายน.
พรรคประชาชนปฏิวัติลาว. (2564). เอกสารที่ประชุมใหญ่ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว สมัยที่ XI.
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช. (2557). ประมวลสาระชุดวิชา การบริการท้องถิ่น (local
administration) (พิมพ์ครั้งที่ 1). สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช.
ศูนย์สถิติประจำแขวงจำปาสัก. (2561). ข้อมูลสถิติขั้นท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2561.
ศูนย์สถิติประจำแขวงสะหวันนะเขต. (2561). ข้อมูลสถิติขั้นท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2561.
ศูนย์สถิติประจำแขวงหลวงพระบาง. (2561). ข้อมูลสถิติขั้นท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2561.
สภาแห่งชาติลาว. (2534). รัฐธรรมนูญ สปป. ลาว.
_____. (2546). รัฐธรรมนูญ สปป. ลาว ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2546.
_____. (2558). รัฐธรรมนูญ สปป. ลาว ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2558.
_____. (2559). กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น.
Norihiko Yamada. (2561). ประวัติการปกครองของ สปป. ลาว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ถึงปัจจุบัน.