



## ปัญหาและอุปสรรค อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ของ สปป.ลาว ระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวงในการจัดการสิ่งแวดล้อม

Somphavanh Sihalath\*

อลงกรณ์ อรรคแสง\*\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นชั้นเมืองและแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลจำนวน 19 คน เป็นทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวงในการจัดการสิ่งแวดล้อม 1) ยังไม่ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม 2) ระบบการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมขาดความต่อเนื่อง 3) ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมยังขาดแผนการในการนำใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน 4) ขาดงบประมาณจากรัฐบาลในการจัดสรรและทรัพยากรต่างๆ 5) ในการสนองความคาดหวังด้านการบริการยังขาดความรวดเร็วกระฉับกระเฉงของพนักงานบุคลากร 6) ในการปฏิบัติงานของพนักงานยังไม่มี ความเต็มใจในการปฏิบัติงานและขาดการแข่งขัน

**คำสำคัญ:** การจัดการสิ่งแวดล้อม/ องค์การปกครองท้องถิ่น/ สปป.ลาว

\* นิสิตปริญญาโท, สาขานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษา



## **The Problems and obstacles of the Authority in Local Government Organizations between District and Province Level on Environmental Management in Laos PDR**

**Somphavanh Sihalath**<sup>\*</sup>

**Alongkorn Akkasaeng**<sup>\*\*</sup>

### **Abstract**

The objective of the research is to study the problems and obstacles in the administration of local government organization in the District and Provincial Level in Lao PDR. This research uses a qualitative research methodology. The data is collected by interviewing 19 people in the executive agencies, staff personnel who have directed responsibility and people who have been affected by environmental issues.

The results showed that the barriers of the Authority in Local Government between District and Provincial Level on Environmental Management in Laos PDR are 1) the administration of the Authority to Manage Environmental Issues between Local Government in District and Provincial Level in Laos PDR has not improved and change. 2) The system of environmental management still lack of continuity. 3) Lack of plans to use the sustainable resources. 4) Lack of funding and resources allocated by the government. 5) The service of these bodies still lacks of the quickness. 6) The staffs are not willing to responsible of their duty and lack of competitiveness.

**Keywords:** Environmental Management/ Local Government Organization/ Laos PDR

---

<sup>\*</sup> *Master of Public Administration Program in Public Policy College of Politics and Governance Mahasarakham University.*

<sup>\*\*</sup> *Asst.Prof. Dr., College of Politics and Governance Mahasarakham University, Advisor*



## บทนำ

ภายหลังสถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975 พรรคประชาชนปฏิวัติลาวและรัฐบาลพยายามเปลี่ยนแปลงปรับปรุงอำนาจหน้าที่กับกลไกการปกครองเรื่อยมาโดยปฏิบัติตามแนวทางนโยบายของพรรค รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมแห่งชาติ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการปรับปรุงกฎหมาย กลไกการบริหารจัดการในภาครัฐรวมถึงบุคลากรหรือข้าราชการ ในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรับประกันการคุ้มครองรัฐ-คุ้มครองสังคม ที่มีประสิทธิผล สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นรัฐประชาธิปไตยประชาชน เป็นรัฐเอกราช เอกภาพที่ไม่สามารถตัดแยกออกจากกันได้ อำนาจหน้าที่ทั้งหมดเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งปกครองด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยมีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นผู้ชี้นำโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ.2003 หมวดที่ 1 ว่าด้วยระบอบการเมือง ในมาตรา 5 ได้กำหนดเกี่ยวกับหลักการปกครองไว้ว่า สถานแห่งชาติและทุกองค์การของรัฐได้รับการแต่งตั้งและปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ

การปกครองส่วนกลางหมายถึงรัฐบาลที่มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบของรัฐที่มีอยู่ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีองค์การเทียบเท่ากระทรวงที่ขึ้นตรงกับสำนักงานนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารรัฐอย่างเป็นเอกภาพ ในการปฏิบัติหน้าที่ทุกด้านขององค์การของตนตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (บทรายงานการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นสำนักงานนายกรัฐมนตรีทบวงการปกครองและคุ้มครองรัฐกร ธันวาคม ค.ศ. 2010)

การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ตามรัฐธรรมนูญ และในมาตรา 3 ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมีความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การแต่งตั้งการบริหารรัฐขึ้นท้องถิ่น มีภารกิจเป็นตัวแทนและรับผิดชอบต่อรัฐบาลในการบริหารทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การก่อสร้าง การนำใช้ทรัพยากรมนุษย์ ปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทรัพยากรอื่นๆ มีหน้าที่ในการปกป้องชาติ รักษาความสงบในท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามการมอบหมายของรัฐบาล ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยแล้วก็คล้ายๆกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่คล้ายๆกัน การปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ปฏิบัติงานตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ซึ่งมีการมอบอำนาจหน้าที่และแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละชั้นการปกครอง



(Deconcentration) โดยปฏิบัติตามหลักการ ขึ้นบ้านขึ้นตรงกับขึ้นเมือง ขึ้นเมืองขึ้นตรงกับขึ้นแขวง ขึ้นแขวงรับผิดชอบต่อรัฐบาล รวมทั้งอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบขององค์คณะพรรคประชาชนปฏิวัติลาวชั้นท้องถิ่น(คณะกรรมการบริหารงานจังหวัด) ในชั้นของตัวเองเป็นผู้ตรวจสอบและรับผิดชอบบนพื้นฐานรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมถึงบรรดาหน่วยงานข้าราชการที่ขึ้นตรงและเทียบเท่าเป็น โครงสร้างกลไกบริหารขององค์การปกครองขึ้นแขวง มีอำนาจหน้าที่เป็นตัวแทนให้แก่กระทรวง ทบวง กรม และ องค์การเทียบเท่ากระทรวง องค์การปกครองขึ้นแขวงมีหน้าที่บริหารควบคุมดูแลหน่วยงานราชการต่างๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ และตามการมอบความรับผิดชอบของส่วนกลางมอบให้ท้องถิ่นควบคุมดูแลและกฎหมายกำหนดไว้ (รัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงและกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น สปป.ลาว ค.ศ. 2003)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการบัญญัติหลักการเคลื่อนไหวในการปฏิบัติหน้าที่ ของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล และกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ฉบับ ค.ศ.2003 แล้วก็ตาม ยังพบว่าการปฏิบัติงานยังมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางและองค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในองค์การปกครองท้องถิ่นระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวง รวมถึงคำรัฐของรัฐมนตรี ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของส่วนกลางในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม กำหนดขึ้นและมอบให้ขึ้นแผนกงานและแผนงานที่เป็นตัวแทนอยู่ในโครงสร้างกลไกการบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นในแต่ละชั้น ซึ่งในมาตรา 8 ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดว่า โครงสร้างบริหารและกลไกการปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นแขวงประกอบด้วยหน่วยงานว่าการปกครองขึ้นแขวง และบรรดาแผนกงาน ที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง แต่ที่ มาตรา 10 ของกฎหมายฉบับเดียวกันกำหนดให้บรรดาแผนกงานที่เป็นหน่วยงานขึ้นท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวง และองค์การปกครองท้องถิ่น แต่ไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่ว่า องค์การใดมีอำนาจหน้าที่ในแก้ไขปัญหาเอาไว้ โดยองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล เช่น องค์การปกครองขึ้นแขวงมีเจ้าแขวงเป็นหัวหน้า องค์การปกครองขึ้นเมือง มีเจ้าเมืองเป็นหัวหน้า และองค์การปกครองเทศบาล มีหัวหน้าเทศบาลเป็นหัวหน้า ซึ่งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเป็นเรื่องของความซับซ้อนของหน่วยงานใน สปป.ลาว ซึ่งนำมาถึงความซับซ้อนและความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ไม่ว่าจะเรื่องของส่วนกลางและองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีสามระดับที่เป็นปัญหาความไม่ชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่ ซึ่งนำมาถึงปัญหาในการบริหารราชการในหลายๆเรื่องและรวมไปถึงของการจัดการสิ่งแวดล้อม



การจัดการปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นอีกปัญหาหนึ่ง ซึ่งได้รับผลกระทบหรือเกิดปัญหาที่  
เกิดจากความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประเทศที่กำลัง  
พัฒนาอย่าง สปป.ลาว ได้มีการริเริ่มพัฒนาแหล่งทรัพยากรเพื่อพัฒนาประเทศ เช่น ร้อยละ 70 ของเนื้อ  
ที่ป่าไม้ถูกทำลายและนำไปสู่การเสื่อมโทรมคุณภาพผืนป่า รวมถึงการเสื่อมโทรมของดินทำให้ สปป.  
ลาว ต้องเผชิญกับภัยของน้ำท่วมบ่อยครั้งในรอบหลายปีที่ผ่านมา ในบรรดาสีงแวดล้อมทั้งหลายที่  
เกิดขึ้นจะพบว่าปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมคือการจัดการเรื่องน้ำ ตัวอย่างปัญหาที่  
เกิดจากน้ำในเขื่อนน้ำจิมหนึ่ง และเขื่อนน้ำจิมสอง ได้ส่งผลกระทบต่อการเลี้ยงปลากระชังของ  
ประชาชนในพื้นที่บ้านแสงสว่างเมืองแก้วอุดม แขวงเวียงจันทน์ มีปัญหาจากปลาที่เลี้ยงในกระชังขาด  
ออกซิเจนและตายซึ่งเกิดจากมีปริมาณธาตุอาหารในน้ำสูง ธาตุอาหารดังกล่าวมาจากการกักเก็บน้ำของ  
เขื่อนไฟฟ้าน้ำจิมสองที่ท่วมป่าไม้ในบริเวณกว้างที่ไม่ได้รับการประเมินอย่างถูกต้อง ซึ่งปัญหาเขื่อน  
เชื่อมติดกันโดยเมื่อปล่อยน้ำออกจากอ่างเพื่อผลิตไฟฟ้า น้ำเสียซึ่งอยู่เหนือเขื่อนน้ำจิมหนึ่งจึงมี  
ผลกระทบต่อกระชังปลาในกระชังของประชาชนในพื้นที่บ้านแสงสว่างเมืองแก้วอุดม แขวง  
เวียงจันทน์ (เอกสารแจ้งถึงประชาชนผู้ได้รับผลกระทบปลาในกระชังตายของ คณะสภาแห่งชาติเขต  
เลือกตั้งที่ 10 แขวงเวียงจันทน์ เลขที่ 168/คสชข 10 เมื่อวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 2013 )

ปัญหาของผู้วิจัยมีความสนใจว่าในการจัดการปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมเรื่องของเขื่อนน้ำจิม  
หนึ่งกับเขื่อนน้ำจิมสองในกรณีเลี้ยงปลากระชังยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนมีปัญหาดังอย่างเช่น ในกรณี  
ปลาเลี้ยงในกระชังตายประชาชนต้องไปร้องเรียนกับองค์กรใดและหน่วยงานใดขององค์การภาครัฐที่มี  
หน้าที่รับผิดชอบ กรณีนี้ยังพบว่าไม่มีความชัดเจนในการแก้ปัญหาของ สปป.ลาว เรื่องสิ่งแวดล้อม  
ฉะนั้นจึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ โดยต้องการศึกษาเรื่องของความไม่ชัดเจนในด้านอำนาจ  
หน้าที่ในการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาและอธิบายผ่านกรณีเลี้ยงปลากระชังในเขื่อนน้ำจิมหนึ่ง  
กับน้ำจิมสอง

### วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานองค์การปกครองท้องถิ่นชั้นเมืองและแขวง  
ของ สปป.ลาว ในการจัดการสิ่งแวดล้อม



## กรอบแนวคิดในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ประยุกต์ใช้ได้กรอบแนวคิด หลักการบริการสาธารณะของ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543: น 35) และ พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์ (2545: น 33 – 34) หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมของ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549) หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2549: น 19) หลักแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ SPBB ของ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ (ม.ป.ป) อัน ได้แก่ 1) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมีความสอดคล้อง มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการทางสังคม 2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง มีความรับผิดชอบและความเชื่อถือ มีการควบคุมดูแลและตรวจสอบได้ 3) หลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนมีกิจกรรมบำบัดฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม 4) หลักว่าด้วยงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรและทรัพยากรต่างๆ 5) หลักการสนองความคาดหวังด้านการบริการ 6) หลักการสนองความต้องการของพนักงาน

## วิธีการในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งจะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินวิจัยดังนี้

ในการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) ก็จะประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ทั้งที่เป็นทฤษฎี แนวคิดและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานการบริการสาธารณะ การจัดการสิ่งแวดล้อม การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองกับชั้นแขวงของ สปป.ลาว

การสัมภาษณ์ โดยการใช้แบบสัมภาษณ์ที่กำหนดประเด็นคำถามต่างๆ เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย พนักงานผู้ปฏิบัติและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงรวมทั้งกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองกับชั้นแขวงของ สปป.ลาว ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ (Key- Informants) โดยมีผู้ให้ข้อมูลดังนี้



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง  
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

หัวหน้าแผนกงานควบคุมอ่างน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 1 ท่าน หัวหน้าแผนกงานขึ้นแขวงเวียงจันทน์ จำนวน 4 ท่าน หัวหน้าหน่วยงานขึ้นเมืองแก้วอุดม แขวงเวียงจันทน์ จำนวน 5 ท่าน นายบ้านๆแสงสว่างจำนวน 1 คน กลุ่มผู้ประกอบการเลี้ยงปลากระชังที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจำนวน 8 คน รวมผู้ที่ให้ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้รวมทั้งสิ้น 19 คน

**การวิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาในเรื่องนี้ รวบรวมมี 2 ส่วน คือ**

- 1) การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (interview)
- 2) นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหาสรุปความตามประเด็นสำคัญและอภิปรายผลในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ตามลำดับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวง ของ สปป ลาว

### **ผลการศึกษา**

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ขึ้นเมืองและขึ้น แขวง ในการจัดการสิ่งแวดล้อม จากข้อมูลการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลประกอบกับพนักงานผู้ปฏิบัติและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองกับขึ้นแขวงของ สปป.ลาว จำนวน 19 คน ซึ่ง สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวง ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ยังไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงาน ขาดความสอดคล้อง ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางสังคม ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวงในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่มีความต่อเนื่อง ไม่มีความรับผิดชอบและขาดความเชื่อถือการปฏิบัติงาน ขาดการควบคุมดูแล และตรวจสอบได้ของหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการบริหารส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



ระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดแผนงานในการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ขาดการกิจกรรมบำบัดฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ขาดความคล่องตัวในการจัดทำ และบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ ด้านปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารท้องถิ่นระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวง ของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรและทรัพยากรต่างๆ ขาดการตรวจสอบการปฏิบัติงานแบบเฉพาะเจาะจงโดยคำนึงถึงความโปร่งใส ขาดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาวระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวง ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดการสนองความคาดหวังด้านการบริการโดยมีการวางตัวเป็นกลาง ไม่มีมนุษยสัมพันธ์และภาพพจน์ที่ดี ขาดความรวดเร็วกระฉับกระเฉงและมีความเท่าเทียมกัน และปัญหาและอุปสรรค ตาม โครงสร้างบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดการสนองความต้องการของพนักงาน ขาดการให้เกียรติและการยอมรับ ยังไม่มีความเต็มใจในการปฏิบัติงานและการแข่งขัน

### **ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ชั้นเมืองและชั้น แขวง ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเกิดจาก**

ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวง ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เกิดจากองค์การปกครองท้องถิ่นชั้นเมืองกับชั้นแขวงไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารให้สอดคล้องตามระบบกลไกเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา มีขั้นตอนการปฏิบัติมากเกินไป และใช้เวลายาวนาน ขาดความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ขาดระเบียบการเฉพาะในการปฏิบัติทางราชการที่ชัดเจนและวิธีการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดความเชื่อมโยงขององค์การปกครองท้องถิ่นระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวงในการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพนักงานและบุคลากรที่ยังขาดความรู้ความสามารถ ด้าน โครงสร้างของหน่วยงานในการบริหารงานยังไม่เป็นไปตามส่วนกลางกำหนดขึ้น ทำให้การปฏิบัติงานตามระบบกลไกการปกครองขึ้นท้องถิ่น ที่มีห้องการประจำชั้นเมืองไม่เพียงพอไม่สามารถปฏิบัติภาระบทบาทความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ ขาดการประสานงานในการทำงาน ซึ่งต่างฝ่ายต่างทำ มิได้ให้ความสำคัญกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นที่อยู่ในระบบกลไกการปกครองชั้นเดียวกัน ทำให้ขาดความมีประสิทธิภาพในการทำงานและไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางสังคม



ตามระบบกลไกการในการบริหารงานองค์กรปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้นแขวง ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งยังต้องได้ขอคำชี้แนะแนวทางในการปฏิบัติจากส่วนกลางอยู่

ในการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ยังขาดความต่อเนื่องๆ จากการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ยังไม่มีแผนงานละเอียดชัดเจนในการติดตามตรวจสอบ คุ่มครองการประเมินผลสิ่งแวดล้อม รวมถึงงบประมาณไม่เพียงพอและขาดอุปกรณ์เครื่องมือ มีความซับซ้อนในการปฏิบัติตามขั้นตอนของการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่จะเป็นการปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งทำให้บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขาดความหน้าเชื่อถือในการควบคุมดูแลและตรวจสอบได้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะว่าพนักงานบุคลากรส่วนใหญ่ยังมีการปฏิบัติงานแบบภาวะวิสัยและยังไม่เข้าใจอย่างถี่ถ้วนเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างแท้จริงของคนที่มีต่อการปฏิบัติงานรับใช้ประชาชน การปฏิบัติงานไม่ได้ปฏิบัติตามขั้น ขาดการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น มีช่องว่างทางด้านข้อมูลที่ไม่ชัดเจน รวมถึงการขาดอุปกรณ์เครื่องมือ บรรดาแผนงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบขาดความรับผิดชอบ ไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้นและไม่กล้าตัดสินใจแก้ปัญหา เพราะไม่ได้พยายามที่จะค้นหาสาเหตุของผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำให้มีการแก้ยวเวลาในการเก็บข้อมูล

ในการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ในการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนนั้น พบว่ายังไม่มีความชัดเจน ขาดการจัดกิจกรรมในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เนื่องจากหน่วยงานในชั้นท้องถิ่นไม่ได้จัดทำแผนในการปกป้องรักษาและนำใช้ทรัพยากรแบบยั่งยืนโดยเฉพาะตามลำน้ำ ส่วนมากได้ปฏิบัติตามแผนที่ส่วนกลางหรือแผนการปฏิบัติงานของกระทรวงเป็นผู้กำหนด ในการปฏิบัติยังไม่มีการมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้ผู้ปฏิบัติ เพราะจะเน้นที่การอนุรักษ์ป่าไม้ยอดน้ำเป็นหลัก ซึ่งบางครั้งไม่เหมาะสมกับพื้นที่ และไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงในการปฏิบัติงานในการจัดกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม

ในการบริหารงาน ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้นแขวง ของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรและทรัพยากรต่าง ๆ นั้น ยังมีไม่เพียงพอถ้าจะเปรียบเทียบในการปฏิบัติงานตัวจริงและเบิกจ่ายไม่ตรงตามเวลา ตามนโยบายมีการปฏิบัติแบบเฉพาะเจาะจงโดยคำนึงถึงความโปร่งใสในการบริหารงาน ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้น ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ยังพบว่าขาดความโปร่งใส เนื่องจากขั้นตอนของการปฏิบัติงานยังมีความจำกัดทางด้านพื้นที่และมีลักษณะไม่ทันละเอียดชัดเจนไม่มีการแจ้งจำนวน



งบประมาณที่ใช้ ทำให้การปฏิบัติงานขาด ประสิทธิภาพ เพราะมีภาระบทบาทค่อนข้างจำกัดในปฏิบัติงาน เมื่อเกิดมีปัญหาก็ต้องการแก้ไขอย่างเร่งด่วนนั้นก็จะต้องได้ขอแนวทางในการปฏิบัติจากชั้นบังคับบัญชาทำให้มีการแก้ยวเวลาและแก้ไขปัญหามาไม่ทันการ

ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ในชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดการสนองความคาดหวังด้านการบริการ โดยยังมีการวางตัวไม่เป็นที่กลางของพนักงานบุคลากรขาดเข้าใจอย่างถ่องแท้ในการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบของตน มีหลายขั้นตอนมากเกินไปของระบบ โครงสร้างการบริหารงาน รวมถึงมีระเบียบทางการที่ต้องมีการทำเอกสารยื่นต่อทางการตามขั้นตอนต่างๆ กลายเป็นอุปสรรคแก่ประชาชนที่ใช้บริการถ้าไม่เข้าใจระบบราชการและกลายเป็นช่องว่างให้พนักงานบุคลากรใช้ระบบการบริหารของรัฐเรียกหาผลประโยชน์ และขาดการมีมนุษยสัมพันธ์และภาพพจน์ที่ดี เพราะว่า พนักงานบุคลากรส่วนใหญ่ไม่ใช่พนักงานบุคลากรที่สมบูรณ์เป็นเพียงพนักงานอาสาสมัครมาทำงานเป็นส่วนใหญ่เพื่อรอการพิจารณาบรรจุเข้าทำงาน รวมทั้งขาดการฝึกอบรมในด้านการบริการสาธารณะ ขาดความรวดเร็วกระตือรือร้นและมีความเท่าเทียมกันในการบริการรับใช้ของพนักงานบุคลากรยังมีการใช้อำนาจระบบอุปถัมภ์หรือความสนิทสนมของเพื่อนที่มีอยู่ในหน่วยงานนั้นจึงจะมีความรวดเร็ว

ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ยังไม่สามารถสนองความต้องการของพนักงานบุคลากรได้อย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของจำนวนพนักงานบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านวิชาการ ขาดอุปกรณ์เครื่องมือในการรับใช้เวลาปฏิบัติงานในการตรวจคุณภาพน้ำ ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณในการจัดฝึกอบรมและในการปฏิบัติงานด้านต่างๆที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเห็นว่าทางภาคส่วนกลางหรือรัฐบาลและองค์การปกครองท้องถิ่นควรให้ความสำคัญ ขาดการให้เกียรติ และการยอมรับการตัดสินใจของผู้บริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะยังปฏิบัติตามระบบหลักการบริหารแก้ไขปัญหาต้องทำเป็นหมู่คณะ มีคณะกรรมการชี้แนะในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในแต่ละชั้นแต่บุคคลรับผิดชอบ และยึดหลักความอาวุโสเป็นหลัก ขาดความเต็มปฏิบัติงาน และมีการแข่งขันของพนักงานบุคลากร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในชั้นเมืองนั้นเป็นเพียงการปฏิบัติตามคำสั่งตามสายการบังคับบัญชาของส่วนกลางของแต่ละกระทรวง ทบวง กรมที่เป็นเจ้านันสังกัดของตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาในการให้บริการประชาชน



### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรค อำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่าง องค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองกับขึ้นแขวงของ สปป.ลาว” ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างขึ้นเมือง และขึ้นแขวงในการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถสรุปข้อเสนอแนะจากการศึกษาได้ดังนี้

1. ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวง ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าคุณต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานเพื่อให้มีความสอดคล้อง ต่อเนื่องในการทำงาน เพิ่มประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการทางสังคมได้ โดยการประสานงาน ในการปฏิบัติ ระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรง ในขึ้นองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองและขึ้นแขวง รวมทั้งส่วนกลาง ต้องมีความชัดเจนในการตอบสนองทางด้านข้อมูลต่างๆ เพื่อใช้ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา

2. ต้องมีการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางหรือองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นแขวงลงสู่ขึ้นเมืองให้มีมากขึ้น ในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ซึ่งไม่มีกองทุนหรืองบประมาณมอบให้หน่วยงานในท้องถิ่นนำไปใช้ในการติดตาม ควบคุมดูแล และตรวจสอบคุณภาพน้ำ เหมือนกับกองทุนปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น เหมืองแร่ทองคำและกองทุนอื่นๆ

3. ต้องมีการสร้างแผนในการปฏิบัติงานจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นให้มีความละเอียดชัดเจน มีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ บรรจุพนักงานบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านสิ่งแวดล้อมและอุปกรณ์เครื่องมือเพื่อหาให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

4. ต้องมีการจัดฝึกอบรมด้านความรู้ความสามารถในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมให้กับพนักงานบุคลากรท้องถิ่นขึ้นเมืองในการปฏิบัติงานตัวจริง เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น จัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมในการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนและผู้ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้รู้อนุรักษ์ปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน

5. ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงานบุคลากรขององค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองและขึ้นแขวงควรมีการปรับปรุงขบวนการในการทำงาน เนื่องจากการทำยังไม่มี ความรวดเร็วพอ ขาดความกระฉับกระเฉง และยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ซึ่งยังมีการหาผลประโยชน์ในขั้นตอนในการดำเนินงาน ทำให้มีความล่าช้า ในการรายงานปัญหาถึงผู้บริหารหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา



### ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษากระบวนการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาระบบในการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

2. ควรมีการศึกษาความต้องการทางด้านภาวะบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของ องค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ให้มีความ เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีการพัฒนาที่แตกต่างกันถึงขั้นสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นบริหาร จัดการด้วยตัวเองเหมือนการปกครองท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้าน

### บรรณานุกรม

บทสรุปมติกลองกรมการเมืองศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว: บทรายงานการแบ่งความ รับผิดชอบระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นสำนักงานนายกรัฐมนตรีธวัชวง การ ปกครองและคุ้มครองรัฐกร ธันวาคม ค.ศ 2010

พงศ์ศักดิ์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย. (2545). เอกสารประกอบการบรรยายวิชาองค์การ และการจัดการ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). คู่มือคำอธิบายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

รัฐธรรมนูญ แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : พฤษภาคม ค.ศ. 2003

สัมฤทธิ์ ชศสมศักดิ์. (2543). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ: เอ็ม.ที.เพรส.