

บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1. ข้อสรุป

จากสมมุติฐานการวิจัย สามารถแยกกรณีที่เป็นประเด็นปัญหาได้ดังนี้

5.1.1 สภาพปัญหา

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีและข้อกฎหมายต่าง ๆ ทำให้ทราบว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีการปรับโครงสร้างทางปกครองอยู่ตลอดเวลา ในการปรับโครงสร้างทางปกครอง แต่ละครั้งนั้น จะไม่มีความต่อเนื่องระหว่างโครงสร้างเก่าและโครงสร้างใหม่ โดยเฉพาะบรรดาหลักการที่นำมาใช้เข้าในการจัดระเบียบทางปกครองนั้น มีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือเริ่มตั้งแต่สร้างตั้งระบอบ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวขึ้น ก็มีการจัดระเบียบราชการบริหารบนหลักการกระจายอำนาจอย่างสุดขอบ แต่ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กลับใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจ เพื่อจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และแม้ว่าจะมีเปลี่ยนแปลงหลักการปกครองอย่างไรก็ตามแต่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ยังเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น เช่นเคยนั้นแสดงว่าโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นมีความบกพร่องบางประการ

5.1.2 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง

จากการศึกษาพบว่าการจัดองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไม่เอื้ออำนวยแก่การบริหารราชการแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์กรกำหนดแผนนโยบายและกำกับดูแลให้เป็นไปตามแผนนั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับการจัดองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางของประเทศไทยแล้วการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีข้อ บกพร่องมากพอสมควร ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ก. คณะรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในปัจจุบันประกอบมีเพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเท่านั้น แต่การบริหารงานตัวจริง หรือผู้ที่รู้ปัญหาได้ดีกลับเป็นรองรัฐมนตรี แม้ว่าจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแผ่นดินแต่กลับไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจปัญหา และนอกนั้นยังมีตำแหน่งบริหารต่ำกว่าผู้ปกครองท้องถิ่นบางตำแหน่งด้วยซ้ำไป

ข. การจัดองค์กรในกระทรวง ทบวง กรม ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยังไม่ครบถ้วนเท่าที่ควร โดยเฉพาะ ไม่มีส่วนราชการที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ และผู้ตรวจราชการ ไม่ว่าจะเป็นระดับกระทรวง ทบวง หรือระดับกรม ซึ่งในปัจจุบันผู้ที่ทำหน้าที่เลขานุการให้

แก่รัฐมนตรีจะเป็นบรรดาอธิบดีกรมต่าง ๆ และในระดับ ทบวง กรม ผู้ทำหน้าที่เลขานุการก็จะ เป็นหัวหน้ากอง ฝ่าย ตามลำดับลงไป สำหรับผู้ตรวจราชการ ก็จะเป็นรัฐมนตรี เจ้ากระทรวงเอง หรือ คณะกรรมการเฉพาะกิจ ที่รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ผู้ตรวจราชการ ซึ่งทำให้การทำ หน้าที่ของบุคคลเหล่านั้น ไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร ซึ่งอาจมาจากสาเหตุไม่มีเวลาเพียงพอ สำหรับงานเลขานุการและไม่มีประสบการณ์ในการตรวจตรา สำหรับผู้ตรวจราชการ

ค. รัฐกรของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในปัจจุบันมีมากทางด้าน ปริมาณ เพราะทุกคนเป็นรัฐกรทั้งหมด ไม่ว่าจะทำงานให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น การบรรจุรัฐกรให้เข้าดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ในบรรดา กระทรวง ทบวง กรม มีกฎเกณฑ์ที่ไม่สมบูรณ์ทำให้เป็นช่องว่างให้ผู้มีอาวุโสน้อยและขาดประสบการณ์ เข้า ดำรงตำแหน่งสูงเหล่านั้น ซึ่งเมื่อลงพื้นที่เพื่อปฏิบัติราชการ จะไม่ได้รับความยอมรับเท่าที่ควร การ ปฏิบัติระเบียบการเกี่ยวกับการบรรจุข้าราชการที่กำหนดไว้ใน คำสั่งของนายกรัฐมนตรีเลขที่ 171/ นย ลงวันที่ 25/11/1993 ว่าด้วยระเบียบรัฐกรยังไม่เป็นรูปธรรม

5.1.3. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว ในปัจจุบันไม่มีความชัดเจน ทางด้านองค์กร แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญปี 1991 และมติเลขที่ 21/กพสม ของกรมการเมืองศูนย์กลางพรรคว่าด้วย ทิศนำ และหลักการใน การคุ้มครองตามแผนงาน ลงวันที่ 8/5/1993 แต่บทบัญญัติเหล่านั้นบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรไว้ น้อยมาก ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งปกติแล้วประกอบด้วย องค์กรที่เป็นตัวแทน ของประชาชนท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และเป็นประเภทองค์กรที่มีฐานะนิติบุคคล ซึ่ง องค์กรเหล่านี้ ในปัจจุบันไม่มี ไม่ว่าจะในระดับแขวง กำแพงนครและระดับเมือง เพราะได้ถูก ยกเลิกหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 1991 องค์กรที่เป็นตัวแทนให้แก่ ประชาชนในปัจจุบัน คงมีเพียงสภาแห่งชาติ ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติของรัฐ เพียงองค์กรเดียว และแม้ว่า องค์กรดังกล่าวจะมีห้องว่าสภาแห่งชาติประจำอยู่ในแต่ละแขวงแต่ก็เป็นเพียงองค์กรของรัฐ ไม่ใช่องค์กรตัวแทนประชาชนในฐานะองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

ข. แม้ว่าในความเป็นจริงผู้ปกครองท้องถิ่น คือเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร และเจ้าเมือง จะปฏิบัติราชการในฐานะองค์กรของท้องถิ่น แต่อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น เหล่านั้นจะได้มาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองมากกว่าการกระจายอำนาจทางการปกครอง และในทางด้านกฎหมายเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทั้งหมด ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ล้วนแต่เป็นตัวแทนของรัฐ และไม่มีเจ้าหน้าที่ประเภทใดที่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วน ท้องถิ่นที่ปกครองตนเอง

ค. แขวง กำแพงนครและเมืองไม่มีความเป็นอิสระทางการเงิน และไม่มีความเป็นอิสระทางด้านการเงิน และไม่มีความเป็นอิสระทางด้านการเงิน และไม่มีความเป็นอิสระทางด้านการเงิน และไม่มีฐานะนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากรัฐและแม้ว่าจะมีงบประมาณเป็นของตนเองแต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเกือบทั้งหมด แขวง กำแพงนครและเมืองไม่ได้รับการมอบอำนาจทางการปกครอง เพราะการมอบอำนาจทางการปกครองนั้นจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อเป็นการมอบอำนาจระหว่างสององค์กรที่มีฐานะนิติบุคคลแตกต่างกัน เท่านั้น และทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องของแขวง กำแพงนคร เมืองล้วนแต่เป็นองค์กรของรัฐ

ง. ในระดับบ้าน ซึ่งอาจถือว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ปกครองตนเอง ในระดับหนึ่ง เพราะว่าได้มีการเลือกตั้งนายบ้าน และมีระบบตัวแทนของประชาชนในรูปแบบของคณะกรรมการต่างๆ ถึงอย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น รูปแบบนี้มีจำกัดมากนั่นก็คือ พวกเขาไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง และนายบ้านที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนมานั้น กลับรับผิดชอบต่อเจ้าเมืองเป็นอันดับแรก หาใช่ผู้ที่เลือกเขาเข้ามาไม่ นั่นเป็นเครื่องหมายหนึ่งที่บ่งบอกว่าบ้านเป็นรูปแบบขององค์การปกครองของรัฐ รูปแบบหนึ่งและไม่ใช้ประเภทองค์กรที่ปกครองตนเอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ การปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในปัจจุบัน ควรจะได้รับการนิยามว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ของรัฐ ไม่ใช่องค์กรปกครองตนเอง ที่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ในบรรดาหน่วยการปกครองเหล่านั้น หัวหน้าผู้บริหารจะรับผิดชอบต่อหน่วยการปกครองชั้นสูงกว่าเท่านั้น และท้ายที่สุดก็คือรัฐบาลและแม้ว่าการเลือกตั้งนายบ้านจะทำให้นายบ้านไม่ใช่รัฐกรก็ตามแต่การเลือกตั้งดังกล่าวก็ต้องได้รับการเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ระดับสูง ผู้ซึ่งนายบ้านจะต้องได้รายงานการดำเนินงานเป็นอันดับแรก

5.2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัยข้อสรุปดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.1. ควรปรับปรุงส่วนประกอบของคณะรัฐมนตรีให้มีความเหมาะสม ดังกล่าวแล้วว่าในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายของรัฐนั้นประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเท่านั้น ซึ่งปกตินโยบายใหญ่ของรัฐ ก็เป็นภาระที่หนักอยู่แล้ว โอกาสที่จะลงท้องถิ่นเพื่อชี้แจงหรือประสานงานกับองค์กรดังกล่าวนั้นแทบไม่มีเลย ดังนั้นภาระดังกล่าวจึงตกเป็นหน้าที่ของรองรัฐมนตรี อธิบดีกรมหรือรัฐกรกระทรวงนั้น ๆ ตามการมอบหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและถึงแม้ว่าบรรดาบุคคลเหล่านี้ จะมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มส่วนก็ตาม แต่การชี้แจงและประสานงานไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ปกครองท้องถิ่นเท่าที่ควร ซึ่งเป็นเหตุให้การจะนำเอานโยบายที่ถือว่าเป็นนโยบายรวมของการบริหารราชการทั้งแผ่นดินนั้น ลงไป

สู่ท้องถิ่น พบกับความล่าช้า และบางครั้งจะต้องกลับมาเริ่มที่ส่วนกลางอีกครั้งใหม่ เพราะฉะนั้นทางแก้ไขเรื่องนี้ควรจัดส่วนประกอบของรัฐบาลคืนใหม่โดยยกฐานะของรองรัฐมนตรีให้สูงขึ้น โดยให้มีฐานะเป็นสมาชิกรัฐบาล หรือเรียกว่าเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในคณะรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ในการร่วมกำหนดนโยบายของรัฐ โดยตรง และมีฐานะตำแหน่งการบริหารที่เหนือกว่าผู้ปกครองท้องถิ่นทุกระดับ การปรับปรุงนี้จะต้องเริ่มจากปรับปรุงรัฐธรรมนูญในส่วนที่กล่าวถึงตำแหน่งรองรัฐมนตรีไว้โดยเฉพาะวรรค 2 มาตรา 60 ที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ในการแต่งตั้งรองรัฐมนตรีและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวปี 1995 ในส่วนที่กล่าวถึงตำแหน่งรองรัฐมนตรีเอาไว้และบัญญัติขึ้นมาใหม่โดยชี้ให้เห็นว่าในกระทรวงหนึ่ง ๆ จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ซึ่งทั้งสองตำแหน่งล้วนแต่มีฐานะเป็นรัฐมนตรีทั้งนั้น

5.2.2 ควรปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบรรดากระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะ ควรจัดให้มีส่วนราชการที่ถือว่าเป็นหัวใจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้แก่ ส่วนราชการที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ และผู้ตรวจราชการ เพราะบรรดาส่วราชการเหล่านี้ นอกจากจะเป็นผู้ช่วยให้กระทรวง ทบวง กรม สามารถที่จะกำหนดนโยบายรวมของกระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมกับภาวะความเป็นจริง ในแต่ละระยะแล้วยังเป็นตัวเชื่อมที่ดีในการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ซึ่งรวมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย การจัดให้มีองค์กรใหม่ขึ้นมาใหม่ สามารถกระทำได้โดยปรับปรุงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้ง และดำเนินงานของบรรดากระทรวงต่าง ๆ เท่านั้น องค์กรที่สร้างขึ้นใหม่นี้อาจจะมีฐานะเป็น กรม ฝ่าย กอง แล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพราะกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลปี 1995 ได้เปิดช่องไว้ให้ โดยในแต่ละกระทรวงจะมีส่วนราชการใดบ้างนั้น จะกำหนดโดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

สำหรับอำนาจหน้าที่ของบรรดากระทรวง ทบวง กรม ในปัจจุบัน แม้ว่า จะได้รับการแยกอย่างชัดเจนกับบรรดาการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นทางด้านงบประมาณ หรือ รัฐกรประจำส่วนราชการอยู่ท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่เด็ดขาดในปัญหาเหล่านั้น ทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องได้ประสานงานกับท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากท้องถิ่นเสียก่อน จึงสามารถกระทำได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการปฏิบัตินโยบายของกระทรวง ทบวง กรม และยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารราชการอีกด้วย เพราะฉะนั้นทางแก้ไขเรื่องนี้ควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของบรรดากระทรวง ทบวง กรม โดย ให้กระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจหน้าที่ โดยเด็ดขาดในสายงาน กระทรวง ไม่ว่า จะเป็นงบประมาณ แผนการ และบุคลากร และให้ถือว่า กระทรวง ทบวง กรม นั้น เป็นผู้ที่มีฐานะบังคับบัญชา ผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้ปกครองท้องถิ่น จะต้องรับปฏิบัติ ถ้าหากมีกรณีที่มีความขัดแย้งทางความคิดเห็น ในประเด็นใด ประเด็นหนึ่ง ก็ให้ปฏิบัติไปก่อน แล้วผู้ปกครองท้องถิ่น จึงเสนอให้ผู้มีหน้าที่แก้ไขปัญหามีความคิดเห็น

5.2.3. ควรปรับปรุงระเบียบการเกี่ยวกับการแต่งตั้งรัฐกร เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในราชการบริหารทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น เพราะตามระเบียบการที่มีในปัจจุบันนั้น ไม่เอื้ออำนวยให้แก่ผู้ที่มีอาวุโส และมากประสบการณ์ เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น บรรดาตำแหน่งอธิบดีกรม หัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากอง ในกระทรวง ทบวง กรม และแผนกการในแขวงกำแพงนคร ทำให้รัฐกรในระดับต่ำกว่า โดยเฉพาะรัฐกรที่อยู่ท้องถิ่นไม่ได้รับการยอมรับในตัวบุคคล ผู้ที่ทำงานอยู่ส่วนกลางการแก้ไขเรื่องนี้ควรปรับปรุงข้อกำหนด ที่มีในปัจจุบัน ให้สอดคล้องเหมาะสม โดยกำหนดเงื่อนไขของบรรดาตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ต้องเป็นผู้มีความรู้ ระดับแน่นอน มีอาวุโสกว่า เป็นต้น และก่อนจะถึงขั้นตอนนี้ จะต้องหันกลับไปดูการบรรจุรัฐกรเสียก่อน ถ้าปัญหาการบรรจุรัฐกรทำไม่ได้ดีการจะหาผู้มีความรู้ มีประสบการณ์นั้น ย่อมเป็นไปได้ ดังนั้นจะต้องเริ่มจากการปรับปรุง การบรรจุรัฐกรเสียก่อน เพราะในปัจจุบันการบรรจุรัฐกรนั้น ในตัวจริงแล้วต่างฝ่ายต่างดำเนินการโดยไม่มี องค์กรกลางเป็นผู้ควบคุม ภายหลังที่รับบรรจุแล้วจึงเสนอให้กรมปกครองและคุ้มครองรัฐกรทราบ ซึ่งบุคคลที่รับบรรจุนั้น บางครั้งไม่ได้ตามมาตรฐานของตำแหน่งงานที่ต้องการบรรจุ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว องค์การที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมปกครอง และคุ้มครองรัฐกรจะต้องออก มาตรการ เพื่อปฏิบัติระเบียบการดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม โดยเร็วอย่างเช่น จัดตั้งองค์การที่ทำหน้าที่สอบบรรจุ และกำหนดตำแหน่งหน้าที่ใดที่ต้องการให้มีการสอบบรรจุ

5.2.4. ควรออกกฎหมายมารองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เพราะบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดรูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้เลย คงมีเพียงแต่กำหนดตัวผู้มีอำนาจบริหารและอำนาจหน้าที่ไว้อย่างย่อๆ เท่านั้น และแม้ว่าจะมีมติของกรมการเมืองเลขที่ 21/กมสพ แต่มติดังกล่าวเป็นเพียงกำหนดออกมา เพื่อแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารท้องถิ่น และไม่มีกรกล่าวถึงรูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้แต่ประการใดเลย ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่จะยกร่างขึ้นมานั้น รูปแบบขององค์กรไม่ควรจะขัดกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน โดยยังคงให้เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น แต่ ควรจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ ส่วนราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร และเจ้าเมืองโดยเฉพาะห้องว่าการแขวง ห้องว่าการเมืองและในระดับแขวงกำแพงนคร ควรจะตั้งสภาหนึ่งขึ้นมา โดยสภานี้มีเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครเป็นประธาน และมีบรรดาเจ้าเมืองต่าง ๆ ตัวแทนของส่วนราชการส่วนกลาง ที่ประจำอยู่แขวงกำแพงนคร มีหัวหน้าห้องว่าการเขตของสภาแห่งชาติ ตัวแทนองค์การมหาชนและตัวแทนของเอกชน ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครในด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคมและองค์การดังกล่าวจะเป็นตัวเชื่อมที่ดีในความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น สำหรับระดับเมืองนั้น ก็ให้มีรูปแบบขององค์กร ที่มีลักษณะคล้ายกับองค์กรของแขวงแต่ส่วนประกอบอาจจะแตกต่าง ๆ ไปตามความเหมาะสม

สำหรับบ้านควรให้มีสภาประชาชน บ้านซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนภายในบ้านเพื่อคอยช่วยเหลือนายบ้านในการบริหารราชการ และด้านหนึ่งก็เพื่อสอดส่องดูแลให้นายบ้านปฏิบัติระเบียบกฎหมายของบ้านเมือง ทั้งนี้เพราะว่าในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นรองนายบ้าน หรือคณะกรรมการต่างๆ ของบ้านล้วนแต่ได้รับการเสนอจากนายบ้านให้เจ้าเมืองแต่งตั้ง ซึ่งโอกาสที่นายบ้านจะหาสมัครพรรคพวกเข้ามาทำหน้าที่ตรงนี้ ย่อมกระทำได้โดยง่าย และยิ่งกฎหมายให้อำนาจนายบ้านสามารถออกระเบียบบ้านได้ด้วยแล้ว ยิ่งจะให้นายบ้านมีความเสี่ยงต่อการละเมิดระเบียบกฎหมายได้ง่ายขึ้น ฉะนั้นการให้มีสภาประชาชน บ้านอาจจะช่วยให้ปัญหาเหล่านี้หมดไป

ข. ร่างกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับให้ชัดเจนที่สุด โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม เพราะปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว กฎหมายใหม่จะต้องกำหนดให้ได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับนั้น สามารถดำเนินงานด้านใดได้บ้าง เช่น แขวงกำแพงนคร มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การประปา การจัดให้มีตลาด สุสาน หรือสถานที่พักผ่อน ฯลฯ และการปกครองท้องถิ่นระดับเมือง บ้าน มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกับระดับแขวง กำแพงนคร อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ก็เพราะว่า ตามแผนการปฏิบัติ งบประมาณปี 1998-1999 นั้น ได้วางทิศในการที่จะให้ผลักดันให้การปกครองท้องถิ่น มีงบประมาณเป็นของตนเอง และสามารถที่จะดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อสร้างรายรับให้องค์การปกครองท้องถิ่นได้ และอีกประการหนึ่ง อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น บางประการ ไม่เอื้ออำนวยให้แก่การบริหารราชการแผ่นดิน โดยทั่วไปนั้น ก็คือ อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง อยู่ในท้องถิ่นเหล่านั้น โดยกำหนดว่า ถ้าท้องถิ่นไม่เห็นด้วย ก็จะมีการงดการปฏิบัติ ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ จะทำให้การบริหารราชการล่าช้าได้ และขบวนการเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องนี้ กลับไม่มีกฎหมายกำหนดที่แน่นอน ไม่ว่าจะเป็นวิธีพิจารณาและผู้มีอำนาจแก้ไข ดังนั้นวิธีการแก้ไขในเรื่องนี้ต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยเฉพาะการคัดค้านคำสั่งขององค์การบริหารส่วนกลาง โดยจะให้คัดค้านได้ในระดับใด และมีกระบวนการพิจารณาอย่างไรใช้เวลานานเท่าไรและใครคือผู้มีอำนาจหน้าที่แก้ไขข้อขัดแย้งเหล่านั้น

ค. ควรกำหนดชัดเจนเกี่ยวกับนโยบาย มอบหมายงบประมาณโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจำนวนรายรับที่การปกครองท้องถิ่น ได้เก็บไว้หรือที่เรียกว่าเงินของท้องถิ่นนั้น โดยจะต้องมีวิธีการบริหารเงินจำนวนดังกล่าว และมีกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายอย่างรัดกุม ซึ่งปัจจุบันนี้ มีเพียงเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารเงินดังกล่าว ฉะนั้น สมควรให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้าร่วมบริหารเงินจำนวน ดังกล่าวโดยเฉพาะสภาที่ได้รับ การตั้งขึ้นใหม่นั้นเป็นผู้เห็นดีเห็นชอบกับการใช้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าว และสมควรให้บ้านที่มีการ

จัดตั้งสภาประชาชนบ้านขึ้นมานั้น มีงบประมาณเป็นของตนเองด้วย ทั้งนี้เพื่อการพัฒนาหมู่บ้านของตนให้มีความเข้มแข็งในทุกด้าน

การดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตามที่ได้เสนอแนะมาข้างต้นนี้ เป็นกรณีที่อยู่ในวิสัยที่สามารถจะกระทำได้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่สามารถเป็นไปได้จริง ซึ่งบางส่วนก็ได้มีการเริ่มปฏิบัติมาบ้างแล้ว โดยจะเห็นได้จากการพยายามเสนอ ร่างกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ให้สภาแห่งชาติ รับรอง แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น จะออกมาได้ดีขนาดใดก็ยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งยังจะต้องใช้ระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจในบรรดาระัฐกรทั้งส่วนกลาง และท้องถิ่นในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเหล่านั้น และต้องออก ระเบียบการต่างๆ เพื่อขยายผลแห่งบทบัญญัติเหล่านั้นให้ชัดเจนที่สุด จึงจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างราบรื่น