

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง การจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน : สภาพปัญหา เจ็อนไข และแนวทางแก้ไข ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประโยชน์หรือข้อได้เปรียบของการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจ็อนไขสู่ความสำเร็จในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทหน้าที่ของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย

แนวคิดเกี่ยวกับการทำความร่วมมือ

ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน

สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดในการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประธาน สุวรรณมงคล (2547 : 7-8) ได้จำแนกบทบาทของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ จะมีบทบาทแตกต่างกันไปตามลักษณะของ

สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศนั้น โดยรวมแล้วการปกครองท้องถิ่น จะมีบทบาทสำคัญดังนี้

1.1 บทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาการเมือง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่ง จึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตาม ตรวจสอบการ ปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม นโยบายและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีความรับผิดชอบและโปร่งใส

1.2 บทบาทในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมาย ภารกิจจากรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการจัดให้มีและให้บริการ สาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอาจแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมและความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

1.3 บทบาทในการกระตุ้นการพัฒนาท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญ ในการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชน และกระตุ้นชุมชนท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาไป ในทิศทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นร่วมกัน กำหนด โดยเฉพาะการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยเป็นผู้สร้างบรรยากาศให้เกิด การลงทุนทั้งภายในและภายนอกชุมชน รวมทั้งการกระตุ้นให้มีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น

1.4 บทบาทในการประสาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญในการ ประสานระหว่างนโยบายของรัฐบาลกลางกับนโยบายของคณะผู้บริหารที่มีที่มาจากสภาพ ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดประโยชน์กับทั้ง ท้องถิ่นและประเทศชาติโดยส่วนรวม

1.5 บทบาทในการให้ความคุ้มครอง การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทในการให้ความ คุ้มครอง ปกป้องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เช่น การดูแล ตรวจสอบมิให้โรงงาน อุตสาหกรรมในพื้นที่ปล่อยมลภาวะออกมาเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การให้ การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุโดยการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์ส่งเสริมคนชราและผู้ยากไร้ เป็นต้น

## 2. หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ช่วงศั ฒยานุศร ( 2539 : 33-34 ) การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

2.1) เป็นงานเกี่ยวกับพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานธนาอนุบาล (โรงรับจำนำ) การจัดการตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชน หากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง และยังเป็น การเพิ่มรายได้เข้าสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะสามารถเรียกเก็บค่าบริการเหล่านี้จากประชาชนได้

2.2) เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย การรักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ

2.3) เป็นงานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น และทรัพยากรอื่นๆ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2.4) งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ รวมทั้งงานให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

2.5) เป็นงานที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย จึงมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การจราจร การรักษาความสะอาด เป็นต้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2543 : 73-74)

### แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการพิจารณาถึงรูปแบบ (Models) ขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ค่อนข้างยากในการสร้างข้อสรุป เพราะรูปแบบของความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งล้วนมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป แนวคิดและวิธีการในการจัดแบ่งรูปแบบขององค์กรความร่วมมือ สามารถทำได้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับประเด็นที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1. การจัดรูปแบบของความร่วมมือโดยอาศัยเกณฑ์สถานะทางกฎหมาย ภายใต้เกณฑ์สถานะทางกฎหมาย องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบหลัก ๆ อันได้แก่ (สาโรช คัทมาตย์. 2549 : 3)

1.1 องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ องค์กรความร่วมมือที่กฎหมายได้กำหนดให้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การที่องค์กรความร่วมมือมีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นนี้ จะทำให้องค์กรความร่วมมือมีโครงสร้างการบริหาร บุคลากร และงบประมาณเป็นของตนเอง นอกจากนี้ องค์กรความร่วมมือค่อนข้างจะเป็นอิสระ และสามารถกระทำการนิติกรรมผูกพันต่างๆ ได้ด้วยตนเอง องค์กรความร่วมมือ

ในลักษณะเช่นนี้ ได้แก่ สหการของไทย สหการภาคในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

1.2 องค์กรความร่วมมือที่ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยองค์กรความร่วมมือแบบนี้มักเป็นองค์กรความร่วมมือที่เกิดขึ้น โดยอาศัยการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในบันทึกข้อตกลงนี้จะกำหนดถึงขอบเขตความร่วมมือ โครงสร้าง และวิธีการบริหาร ซึ่งองค์กรความร่วมมือในลักษณะเช่นนี้จะมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ได้ง่ายกว่าองค์กรความร่วมมือแบบแรก

2. การจัดรูปแบบขององค์กรความร่วมมือโดยอาศัยเกณฑ์จำนวนภารกิจที่รับผิดชอบ ดำเนินการ ภายใต้หลักเกณฑ์นี้สามารถจัดรูปแบบขององค์กรความร่วมมือได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

2.1 องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจที่รับผิดชอบเพียงด้านเดียว เช่น องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการขยะ องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการน้ำเสีย เป็นต้น องค์กรความร่วมมือแบบนี้สามารถพบได้ในเขตพิเศษ ในสหรัฐอเมริกาที่มักจะมีภารกิจเพียงด้านเดียว

2.2 องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจรับผิดชอบหลายด้าน เช่น กรณีประชาคมเมืองในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีภารกิจที่รับผิดชอบดำเนินการกว้างขวางมากถึง 12 ภารกิจ ( นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. 2545. น. 3 ) ที่บางภารกิจแทบไม่มีความเกี่ยวเนื่องกันเลย ซึ่งองค์กรความร่วมมือในลักษณะนี้ ย่อมจำเป็นต้องมีโครงสร้างการบริหารงานที่ใหญ่และซับซ้อนกว่าองค์กรความร่วมมือแบบแรก

3. การจัดรูปแบบความร่วมมือ โดยอาศัยเกณฑ์วิธีการของความร่วมมือนั้น

3.1 รูปแบบขององค์กรความร่วมมือที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันในทรัพย์สิน รวมถึงวัตถุประสงค์ต่างๆ ความร่วมมือในลักษณะนี้ คือ รูปแบบของความร่วมมือนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันลงทุนเพื่อซื้อและจัดหาวัตถุประสงค์ต่างๆ

โดยถือว่าอุปกรณ์เหล่านั้นเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เช่น ในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือด้านการดูแลบำรุงทาง

3.2 รูปแบบขององค์กรความร่วมมือในลักษณะของการให้ดำเนินการแทน หมายความว่า

ในบางลักษณะของความร่วมมือ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีขนาดเล็ก ไม่มีศักยภาพที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ในกรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น อาจพิจารณาร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีความพร้อมมากกว่าเป็นผู้จัดทำและให้บริการนั้นๆ แทน โดยมีการจัดสรรงบประมาณให้เป็นการตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น

3.3 รูปแบบขององค์กรความร่วมมือในลักษณะของการแลกเปลี่ยนและใช้ทรัพยากรร่วมกัน ในหลายกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจมิได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงที่จะลงทุนในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์บางอย่างร่วมกัน โดยมีการถือกรรมสิทธิ์ร่วม แต่เป็นเพียงข้อตกลงที่จะมีการยืมทรัพยากรบางอย่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง กรณีของความร่วมมือแบบนี้มักจะ ไม่เกิดขึ้นกับการกิจที่ต้องดำเนินการอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือในลักษณะนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเฉพาะการยืมยืมวัสดุอุปกรณ์เท่านั้น แต่ยังอาจรวมไปถึงการแลกเปลี่ยนบุคลากรที่ปฏิบัติงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแลกเปลี่ยนประเภทของการให้บริการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

3.4 รูปแบบของความร่วมมือในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ตามหลักการซื้อขาย หากสินค้าและบริการใดมีการซื้อขายกัน ในครั้งละจำนวนมาก สินค้าและบริการนั้นก็จะมีราคา ที่ต่ำลง ด้วยหลักการนี้เองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการจัดทำบันทึกข้อตกลง เพื่อร่วมกันจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ร่วมกัน เพื่อให้มีปริมาณ ในการสั่งซื้อ ในจำนวนมาก ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะช่วยให้สินค้ามีราคาต่ำลง และเป็น การช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายงบประมาณไปได้ ( Dan Elsass. 2003 : 6-9 )

ประโยชน์หรือข้อได้เปรียบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยหลักการ การผสมผสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังนับได้ว่าเป็นแนวทางในการบริหารและจัดการท้องถิ่นที่มีจุดแข็งอยู่ในตัวเองหลายประการ กล่าวคือ ( สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพราชการ. 2547 : 2-3 และ Elsass. 2003 : 5 )

ประการที่หนึ่ง การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแนวทาง

หรือเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะว่า สภาพปัญหาต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังเผชิญอยู่นั้น ได้ทวีความยุ่งยากซับซ้อน และส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง เช่น ปัญหาด้านการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาทางสังคม ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงลำพัง อาจไม่สามารถที่จะจัดการกับปัญหาเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมมือกัน มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาเหล่านั้นได้มากขึ้น เช่น ในกรณีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีผลกระทบต่อในวงกว้าง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้เข้าร่วมมือกัน ก็น่าจะสามารถร่วมกันจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ครอบคลุมและรอบคอบมากกว่า รวมไปถึงถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่อาจไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ในงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง ก็จะได้มีโอกาสเรียนรู้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีขนาดใหญ่ และมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม กับทั้งได้รับการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องตามหลักการ

ประการที่สอง การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรต่างๆ อันจะช่วยให้เกิดความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น จะเห็นได้ว่าในข้อเท็จจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีความรับผิดชอบในการกิจเดียวกัน เช่น กรณีของการจัดการกับปัญหาขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างต้องการจัดการกับปัญหาดังกล่าว และโดยทั่วไปท้องถิ่นแต่ละแห่งก็มักจะลงทุนในการซื้อรถจัดเก็บขยะ ซื้อที่ดินสำหรับใช้ในการจัดการขยะ เพราะฉะนั้น หากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งสามารถมาร่วมมือกันแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ไม่จำเป็นต้องมีรถเก็บขยะ หรือที่ทิ้งขยะเป็นของตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจร่วมกันลงทุนในการซื้อรถจัดเก็บขยะ หรือที่ดินในการทิ้งขยะร่วมกัน อันจะเป็นการช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถประหยัดงบประมาณได้มากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับกรณีของการบำรุงรักษาถนนหนทางต่างๆ แทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดตั้งงบประมาณเพื่อจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เป็นของตนเองแล้ว หากเกิดความร่วมมือระหว่างกันขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็อาจร่วมกันจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เหล่านั้น โดยถือเป็นทรัพย์สินที่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประหยัดงบประมาณของตนได้มากขึ้นเช่นกัน

ประการที่สาม ในการเสริมสร้างสมรรถนะหรือศักยภาพให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการได้หลายวิธีการ ในบางประเทศ การดำเนินการเพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการ โดยการบูรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบูรรวมนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ และมีศักยภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และประการสำคัญ การบูรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจส่งผลให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ได้น้อยลง อย่างไรก็ตาม การสร้างองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นวิธีการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ท้องถิ่นโดยไม่ส่งผลกระทบดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เพราะองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ส่งผลกระทบในเชิงโครงสร้างใดๆ ดังนั้น จึงถือได้ว่าการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทางเลือกที่ดีทางหนึ่ง

### เงื่อนไขสู่ความสำเร็จในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสร้างองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการผลักดันให้องค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นสิ่งที่ต้องกระทำโดยอาศัยการเตรียมการที่ดีและความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยอาศัยเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างนี้ ( Dan Elsass, 2003 : 6-9 )

1. วางแผนและศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility study) ที่เป็นระบบ เพื่อเป็นการศึกษาความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ
2. จัดตั้งคณะกรรมการร่วม ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่ประสงค์จะร่วมมือกัน ตัวแทนจากประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนคนกลางที่มีได้มีส่วนได้เสีย โดยคนกลางนี้จะเข้ามาทำหน้าที่ในการช่วยอำนวยความสะดวก และดำเนินการให้การประชุมร่วมดำเนินไปได้อย่างราบรื่นปราศจากอคติ
3. กำหนดรูปแบบความร่วมมือและภารกิจ กำหนดกรอบวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และผลลัพธ์ที่คาดหวังให้ชัดเจน
4. เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ
5. ยึดหลักและเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะครีดี มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงที่ชัดเจนรัดกุมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

6. กำหนดสัดส่วนของเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องจัดสรรให้องค์กรความร่วมมือที่จัดตั้งที่ชัดเจน เกิดความโปร่งใส และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถชี้แจงต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นของตนได้

7. แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง โดยโครงสร้างการบริหารมีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

8. กำหนดแผนด้านการบริหารงานบุคคลที่ชัดเจนและมีความเหมาะสมกับรูปแบบและลักษณะของงานขององค์กรความร่วมมือ

9. กำหนดโครงสร้างการบริหารงบประมาณชัดเจน บุคลากรฝ่ายการเงิน และการตรวจสอบบัญชีเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง

10. ดำรวจทรัพย์สินและครุภัณฑ์รวมทั้งจัดทำบัญชีที่ชัดเจนทั้งก่อนการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือและหลังการจัดตั้งเพื่อเป็นฐานข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการอื่นๆต่อไปในอนาคต

11. ในการจัดทำบันทึกข้อตกลงต้องกำหนดถึงแนวทาง วิธีการหรือขั้นตอนที่จะดำเนินการหากมีการยุบเลิกองค์กรความร่วมมือ

โดยสรุปแล้วเงื่อนไขที่ส่งผลให้การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือสัมฤทธิ์ผลและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการกำหนดแผนรวมถึงขั้นตอนของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ การเก็บและจัดทำฐานข้อมูลต่างๆที่จำเป็นให้ครบถ้วนและเป็นระบบ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดตั้งและการมีกฎหมายรองรับ ระเบียบข้อตกลงร่วม และ โครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน

### บทบาทหน้าที่ของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย คือ การร่วมมือกันบริหารจัดการกิจกรรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านต่างๆ ได้แก่ อัคคีภัย อุทกภัย วาดภัย ภัยแล้ง และภัยอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้น โดยเน้นด้านอัคคีภัยและภัยแล้งก่อนเบื้องต้นในพื้นที่บริการครอบคลุมพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก โดยสรุปแล้วบทบาทหน้าที่ของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย แบ่งออกเป็น 3 ด้านดังนี้

1. การจัดระบบและวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกัน การจัดประชุมคณะกรรมการศูนย์ฯ เป็นประจำในแต่ละเดือนก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านสภาพปัญหาและศักยภาพ



ในการดำเนินการรับสารณภัยในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการวางแผนการประสานการจัดการ ระเบียบสารณภัยร่วมกัน เช่น การจัดทำแผนที่แสดงแหล่งน้ำและจุดจ่ายน้ำสำหรับระดับเพลิง ในแต่ละพื้นที่ การกำหนดเส้นทางรถหนีภัยและสถานที่สำหรับหลบภัยในกรณีเกิดอุทกภัย ในพื้นที่ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติงานร่วมกันในด้านต่างๆ ได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัย ระเบียบว่าด้วยการบริหารเงินอุดหนุนศูนย์ฯ ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติงานในกรณีเกิดอัคคีภัยในพื้นที่ รวมถึงการจัดทำแผนพิชิตประชาสัมพันธ์ศูนย์ฯ เพื่อให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยในทุกพื้นที่สามารถติดต่อแจ้งเหตุมาที่ศูนย์ฯ ได้โดยตรง

2. การร่วมกันจัดกิจกรรมอบรมและให้ความรู้แก่บุคลากรด้านการบรรเทาสาธารณภัยและผู้อาศัยในชุมชน เป็นการร่วมกันจัดกิจกรรมฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ พนักงานดับเพลิง อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และผู้นำชุมชนของภาคีสมาชิก ให้มีความรู้ ความชำนาญ และมีทักษะในการจัดการระงับภัย อีกทั้งเพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมการปฏิบัติงานด้านสาธารณภัย สามารถช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นได้

3. การออกปฏิบัติการระงับอัคคีภัยในพื้นที่ร่วมกันในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการระงับภัย และจำกัดความเสียหายในพื้นที่ได้ดีกว่าการดำเนินการเองอย่างชัดเจน

(จากรายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง สรุปผลการดำเนินการศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่นาร่อง คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551 : 29-33 )

## แนวคิดเกี่ยวกับการทำความร่วมมือ

### 1. ความหมายความร่วมมือ

ธีรภัทร แก้วจันทน์ ( 2543 : 23) ความร่วมมือ หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกันทั้งนี้พฤติกรรมด้านความร่วมมือมีความสัมพันธ์โดยต่างกับความต้องการพื้นฐานของบุคคล ไม่ว่าจะร่างกายหรือจิตใจ พฤติกรรมความร่วมมือเกิดจากความต้องการประสบความสำเร็จร่วมกัน โดยทุกคนไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายเหมือนกัน แต่การที่ต่างคนต่างดำเนินการ ไปสู่จุดมุ่งหมายจะมีผลให้กระบวนการนั้น ได้มีผลงานที่น่าพอใจ และสามารถบรรลุเป้าหมายของแต่ละคนได้ อาจอยู่ในรูปแบบพึ่งพาอาศัยกัน

โดยสรุปแล้ว ความร่วมมือ หมายถึง การกระทำกิจกรรมใดๆของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปหรือ 2 ฝ่ายขึ้นไป ในลักษณะของการมีส่วนร่วม ริเริ่ม ประสานงาน ช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในกิจกรรมนั้นๆ ที่ตั้งไว้ร่วมกัน

## 2. กระบวนการที่จะร่วมมือ

ธีรภัทร แก้วจันทน์ ( 2543 : 23 ) วิธีการที่จะร่วมมือกันจำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอนดังต่อไปนี้

2.1 ขั้นการวางแผน นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย งบประมาณ ขั้นตอนการทำงาน และวิธีการดำเนินการ ผู้รับผิดชอบ กำหนดเวลาและกิจกรรม หากกำหนดนโยบายและแผนงานดี การดำเนินงานก็จะราบรื่น เกิดความสำเร็จขึ้น มีคนเห็นความสำคัญและยินดีปฏิบัติตาม เพราะมีแนวทางในการประกอบพฤติกรรมอันนำไปสู่วัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ

### 2.2 ขั้นดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้

ก. จัดแบ่งหน้าที่ตามความรับผิดชอบตามความสามารถ แสดงบทบาทตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

ข. ขั้นสรุปติดตามผล มีการประเมินผลเป็นระยะด้วยวิธีการต่างๆ ที่เหมาะสม และเมื่อเสร็จสิ้นโครงการควรมีการสรุปผล โครงการเพื่อจะได้รับการทราบบัณฑิตปัญหาและข้อควรแก้ไขต่างๆ อันจะนำมาปรับปรุง โครงการให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

## 3. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ร่วมกันในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ ซึ่งกิจการนั้นอาจเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังหรือหากดำเนินการได้ ก็ต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ เป็นจำนวนมาก อันเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยลักษณะของความร่วมมือนี้อาจเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือผ่านการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายก็ได้ ( ร่างคู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550 : 2 )

การจัดทำและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน นับเป็นบทบาทที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการ

แก่ประชาชนได้หลายวิธี เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำและให้บริการเอง โดยตรง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างเอกชนหรือองค์กรภายนอกเป็นผู้จัดทำหรือให้บริการแทน การจัดตั้งบริษัท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ( นรนิติ และคณะ. 2545 : 3-7 )

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในการจัดทำ และให้บริการสาธารณะด้วยตนเองนั้น ผู้บริหารอาจประสบกับสภาพปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งขาดแคลนทรัพยากร ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร ฯลฯ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือในลักษณะต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ( Muttalib and Khan. 1983 : 42 ) ซึ่งหากพิจารณาถึงเงื่อนไขความ จำเป็นที่ต้องมีการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรายละเอียด และ ภายใต้อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในด้านต่างๆ แล้วอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เงื่อนไขหรือความจำเป็นที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องแสวงหาความร่วมมือ ระหว่างกันนั้นเป็นผลมาจาก

ประการแรก หากพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันจะสามารถ เห็น ได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องรับมือกับสภาพปัญหาต่างๆ ที่มีความยุ่งยาก และสลับซับซ้อนมากขึ้น เช่น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้าน อาชญากรรมและความมั่นคงในชีวิตของประชาชน ปัญหาสุขภาพจิต เป็นต้น (Stawart. 2000 : 110-111) และที่สำคัญปัญหาที่ยุ่งยากเหล่านี้มักมีขอบเขตของปัญหาที่กว้างขวาง ครอบคลุม พื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ด้วยเหตุนี้เองในการจัดการ กับสภาพปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีขอบเขตที่กว้างขวางนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเดิมๆ จึงอาจไม่สามารถจัดการกับสภาพปัญหาเหล่านี้ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องอาศัยองค์ความรู้ที่หลากหลายและเป็นระบบ ตลอดจนอาจจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ รวมถึงหน่วยการปกครองอื่นในระดับที่สูงขึ้นไปด้วย

ประการที่สอง นอกจากสภาพปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญจะมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้นแล้ว หากย้อนกลับมาพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นก็มักจะพบได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยมีขนาด(Size) ไม่เหมาะสมกับขอบเขตภารกิจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักมีขนาดเล็กจนเกินไป ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสบกับปัญหาการขาด แคลนทรัพยากรในด้านต่างๆ ทั้งในส่วนของงบประมาณ บุคลากรและองค์ความรู้ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากจะมีขนาดค่อนข้างเล็ก ทำให้ไม่สามารถจัดทำหรือให้บริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

ประการที่สาม หากพิจารณาถึงบริบทเฉพาะของประเทศไทยแล้ว จะสามารถเห็นได้ว่า กฎหมาย รวมไปถึงแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ส่งผลให้เกิดกระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกิจกรรมเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากและหลากหลายภารกิจที่มีการถ่ายโอนเป็นภารกิจขนาดใหญ่ จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ที่กว้างขวาง และเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยดำเนินการมาก่อน ดังนั้น การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถือเป็นแนวทาง ที่สำคัญที่ช่วยให้เกิดการประสานความร่วมมือและการร่วมกันใช้ทรัพยากรต่างๆ มากขึ้นด้วย ( นรนิติ และคณะ. 2545 : 3-2 )

ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน

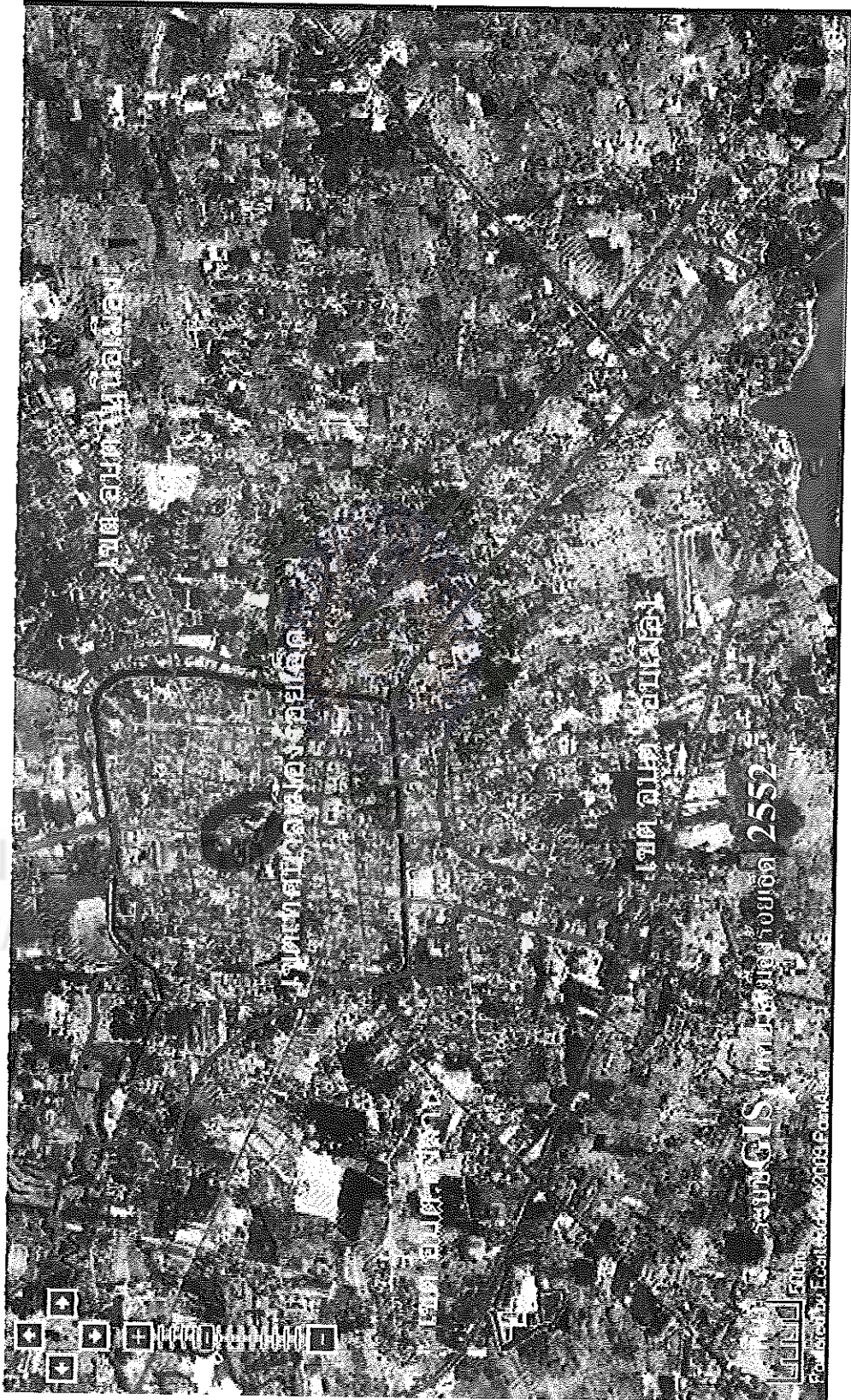
1. ความเป็นมาของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน

ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน เกิดขึ้นจากโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้มาตรฐานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือเชิงวิชาการระหว่างองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยจัดทำในรูปแบบไม่เป็นนิติบุคคล คือทำเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกันในด้านบรรเทาสาธารณภัยเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ.2550 โดยมีวัตถุประสงค์ในการร่วมกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ อัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง และสาธารณภัยอื่นๆ มีระยะเวลาดำเนินงาน 3 ปีนับแต่วันลงนาม ขอบเขตของพื้นที่การให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกตามบันทึกข้อตกลงคือ พื้นที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบล เหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลคงลาน โครงสร้างการบริหาร มีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ งบประมาณดำเนินการ ใช้งบประมาณสนับสนุนของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวดรายจ่ายตามข้อผูกพัน โดยตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป โดยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จำนวน 200,000 บาท องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง จำนวน 100,000 บาท องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง จำนวน 100,000 บาท และองค์การบริหารส่วนตำบลคงลาน จำนวน 100,000 บาท รวมทั้งสิ้น 500,000 บาท ( บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ Zone 01 จังหวัดร้อยเอ็ด )

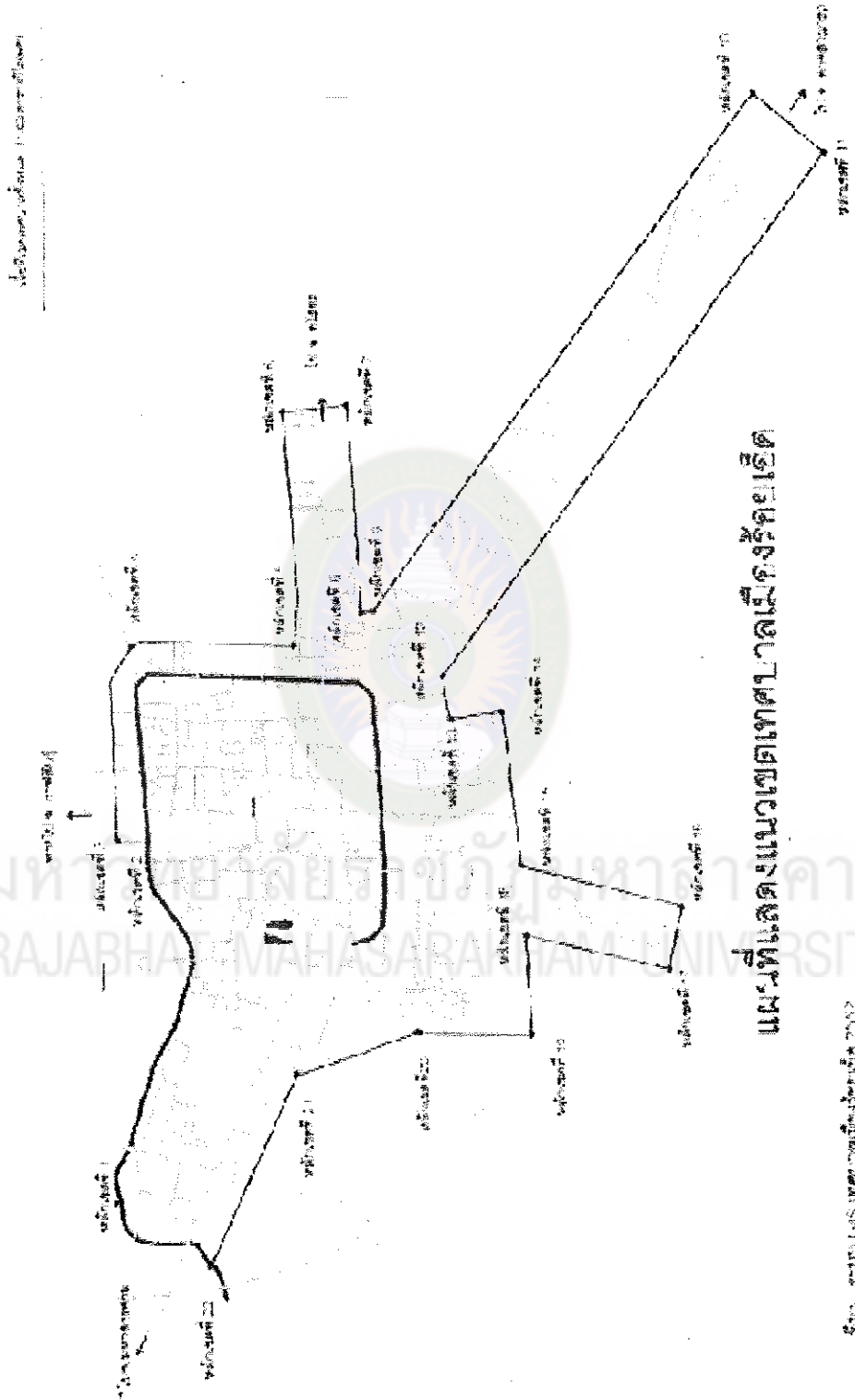


มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



ภาพที่ 1 พื้นที่ดำเนินการศึกษา

### แนวเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

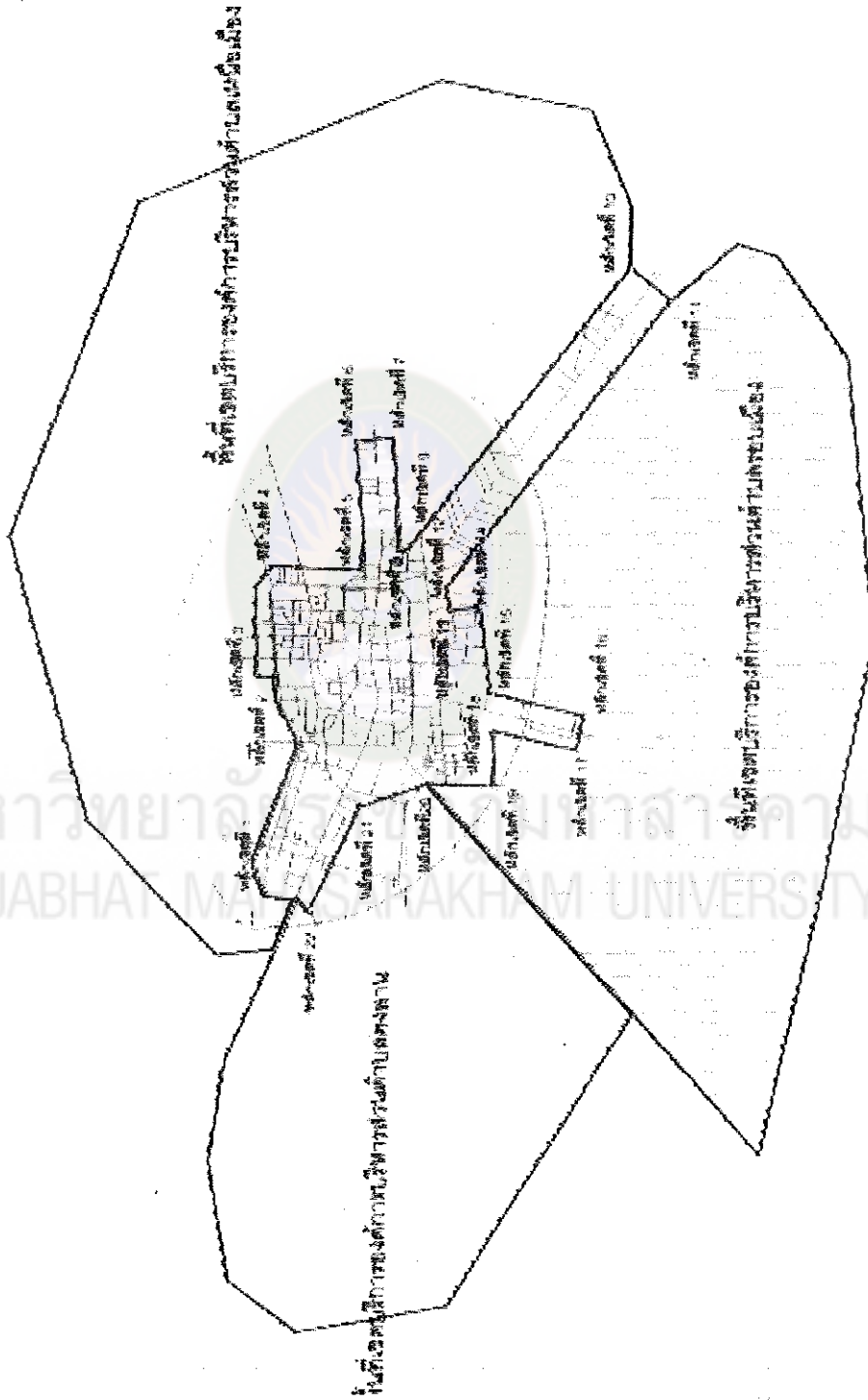


### แผนที่แสดงแนวเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

ที่มา : ระบบ GIS เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด 2552

ที่มา : ระบบ GIS เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด 2552

# พื้นที่เขตบริการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย





## 2. สภาพทั่วไปของเทศบาลเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบล เหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมืองและองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน

### 2.1 สภาพทั่วไปของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 มีพื้นที่เขตเทศบาล 4.5 ตารางกิโลเมตร โดยมีสำนักงานเป็นอาคารไม้ชั้นเดียวยกพื้นสูงตั้งอยู่บนศาลาจัตุรมุขในเกาะกลางบึงปลาญชัย ต่อมา ปี พ.ศ. 2499 ได้สร้างสำนักงานแห่งใหม่เป็นอาคารคอนกรีตสองชั้นตามแบบแปลน การก่อสร้าง สำนักงานเทศบาลทั่วประเทศ ตั้งอยู่ที่ถนนเทวาภิบาล บนเนื้อที่ 4 ไร่เศษ ต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นและชุมชนหนาแน่นมากขึ้น จึงได้ทำการขยายเขตเทศบาลออกไป เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2509 ทำให้มีพื้นที่ 11.63 ตารางกิโลเมตร (พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ปรากฏใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 ตอนที่ 21 วันที่ 5 มีนาคม 2509) และเพื่อพัฒนา และรองรับการบริหารและบริการประชาชนให้มีความสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้ก่อสร้างอาคารสำนักงานเพิ่มเติมอีก 1 หลัง เป็นอาคารคอนกรีต 3 ชั้นต่อเชื่อมด้านหลังของอาคารหลังเดิม ในปี พ.ศ.2542 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีอาณาเขตดังนี้

#### ทิศเหนือ

ตั้งแต่หลักเขตที่ 1 ซึ่งตั้งอยู่ริมห้วยเหนือฝั่งเหนือ ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 23 สายร้อยเอ็ด-มหาสารคาม ตรงจุดที่ติดกับลำห้วยเหนือ ไปทางทิศเหนือ 640 เมตร เลียบตามริมห้วยฝั่งเหนือ ไปทางทิศตะวันออกถึงหลักเขตที่ 2 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางถนน หายโศกไปทางทิศตะวันตกตามแนวลำห้วย 250 เมตร

จากหลักเขตที่ 2 เป็นเส้นตรงไปทางทิศเหนือถึงหลักเขตที่ 3 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจาก ริมห้วยเหนือฝั่งเหนือตามแนวเส้นตั้งฉาก 200 เมตร

จากหลักเขตที่ 3 เป็นเส้นขนานกับริมห้วยเหนือไปทางทิศตะวันออกถึงหลักเขตที่ 4 ซึ่งตั้งอยู่ริมถนนเพลินจิตฟากตะวันตก ห่างจากคูเมือง 200 เมตร

#### ทิศตะวันออก

จากหลักเขตที่ 4 เป็นเส้นขนานกับคูเมืองไปทางทิศใต้ถึงหลักเขตที่ 5 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจาก ศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 สายร้อยเอ็ด-มหาสารคาม ตรงกิโลเมตรที่ 121.640 ตามแนวเส้นตั้งฉากไปทางทิศเหนือ 200 เมตร

จากหลักเขตที่ 5 เป็นเส้นขนานกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 สายร้อยเอ็ด-มหาสารคาม ไปทางทิศตะวันออกถึงหลักเขตที่ 6 ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 สายร้อยเอ็ด-มหาสารคาม กิโลเมตรที่ 123 ไปทางทิศเหนือตามแนวเส้นตั้งฉาก 200 เมตร

จากหลักเขตที่ 6 เป็นเส้นตรงไปทางทิศใต้ ผ่านทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 สายร้อยเอ็ด-มหาสารคาม กิโลเมตรที่ 123 ถึงหลักเขตที่ 7 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 สายร้อยเอ็ด-มหาสารคาม กิโลเมตรที่ 121.500 ไปทางทิศใต้ตามแนวเส้นตั้งฉาก 200 เมตร

จากหลักเขตที่ 8 เป็นเส้นตรงไปทางทิศใต้ถึงหลักเขตที่ 9 ซึ่งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงจังหวัด สายร้อยเอ็ด-อาจสามารถ ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือตามแนวเส้นตั้งฉาก 300 เมตร

จากหลักเขตที่ 10 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ผ่านทางหลวงจังหวัด สายร้อยเอ็ด - อาจสามารถ กิโลเมตรที่ 5 ถึงหลักเขตที่ 11 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงจังหวัดร้อยเอ็ด- อาจสามารถ ไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ ตามแนวเส้นตั้งฉาก 300 เมตร

ทิศใต้

จากหลักเขตที่ 11 เป็นเส้นขนานกับทางหลวงจังหวัดสายร้อยเอ็ด-อาจสามารถ ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ถึงหลักเขตที่ 12 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางสามแยกทางหลวงจังหวัด สายร้อยเอ็ด-อาจสามารถ ตามแนวเส้นตั้งฉากไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ 300 เมตร

จากหลักเขตที่ 12 เป็นเส้นขนานกับทางหลวงจังหวัดสายร้อยเอ็ด-อาจสามารถ ไปทางทิศตะวันตกถึงหลักเขตที่ 13 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงจังหวัด สายร้อยเอ็ด-สุวรรณภูมิ ไปทางทิศตะวันออกตามแนวเส้นตั้งฉาก 200 เมตร

จากหลักเขตที่ 13 เป็นเส้นขนานกับทางหลวงจังหวัดสายร้อยเอ็ด-สุวรรณภูมิ ไปทางทิศใต้ถึงหลักเขตที่ 14 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากหลักเขตที่ 13 ระยะ 380 เมตร

จากหลักเขตที่ 14 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกถึงหลักเขตที่ 15 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 25 สายร้อยเอ็ด-สุรินทร์ ตรงกิโลเมตรที่ 1.330 ไปทางทิศตะวันออกตามแนวเส้นตั้งฉาก 200 เมตร

จากหลักเขตที่ 15 เป็นเส้นขนานกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 25 สายร้อยเอ็ด-สุรินทร์ ไปทางทิศใต้ถึงหลักเขตที่ 16 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 25 สายร้อยเอ็ด-สุรินทร์ ไปทางทิศตะวันตกตามแนวเส้นตั้งฉาก 200 เมตร

### ทิศตะวันตก

จากหลักเขตที่ 17 เป็นเส้นขนานกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 25 สายร้อยเอ็ด-สุรินทร์ ไปทางทิศเหนือถึงหลักเขตที่ 18 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 25 สายร้อยเอ็ด-สุรินทร์ ตรงกิโลเมตรที่ 1.470 ไปทางทิศตะวันตกตามแนวเส้นตั้งฉาก 200 เมตร

จากหลักเขตที่ 18 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกถึงหลักเขตที่ 19 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 25 สายร้อยเอ็ด-สุรินทร์ ตรงกิโลเมตรที่ 1.620 ไปทางทิศตะวันตกตามแนวเส้นตั้งฉาก 650 เมตร

จากหลักเขตที่ 19 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ถึงหลักเขตที่ 20 ซึ่งตั้งอยู่ริมทางหลวงจังหวัด สายร้อยเอ็ด-วาปีปทุม ฟากตะวันตก ตรงกิโลเมตรที่ 0.600

จากหลักเขตที่ 20 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ถึงหลักเขตที่ 21 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 สายร้อยเอ็ด-มหาสารคาม ตรงกิโลเมตรที่ 118.885 ไปทางทิศใต้ ตามแนวเส้นตั้งฉาก 200 เมตร

จากหลักเขตที่ 21 เป็นเส้นขนานกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 สายร้อยเอ็ด-มหาสารคาม ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ถึงหลักเขตที่ 22 ซึ่งตั้งอยู่ริมห้วยเหนือฝั่งตะวันตก จากหลักเขตที่ 22 เลียบตามริมห้วยเหนือฝั่งตะวันตก ไปทางทิศเหนือบรรจบหลักเขตที่ 1

โครงสร้างองค์กรเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ประกอบด้วย

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 18 คน ทำหน้าที่เป็นฝ่าย นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น
2. ผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีแต่งตั้ง รองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล ไม่เกิน 3 คน และแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมีใช้สมาชิกสภาได้จำนวนรวมกัน ไม่เกิน 3 คน
3. เจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำ รับผิดชอบงานประจำทั่วไปของเทศบาล ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายและการบริหารงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย พนักงานเทศบาล และพนักงานจ้าง ซึ่งมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้า มีรองปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วย

2.11 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.12 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

3. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น

3.1 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535

3.2 พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

3.3 พ.ร.บ.ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522

3.4 พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475

3.5 พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508

3.6 พ.ร.บ.ภาษีป้าย พ.ศ.2510

3.7 พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ.2535

3.8 พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

3.9 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

ฯลฯ

นอกจากหน้าที่ ที่เทศบาลต้องทำในเขตเทศบาลแล้ว อาจทำกิจการนอกเขตเทศบาล หรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยกิจการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับการที่ ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้เทศบาลยังมีอำนาจตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและมีบทลงโทษปรับผู้ละเมิดไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้เกิน หนึ่งพันบาท ในการดำเนินการดังกล่าวเทศบาลได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาและ แผนพัฒนาสามปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น ต่อไป

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

1. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่	จำนวน 51 คน
2. รถดับเพลิงพร้อมอุปกรณ์ ขนาด 2,000 ลิตร	จำนวน 3 คัน
รถดับเพลิงพร้อมอุปกรณ์ ขนาด 4,000 ลิตร	จำนวน 1 คัน
3. รถบรรทุกน้ำ ขนาด 10,000 ลิตร	จำนวน 2 คัน
รถบันไดกัญญ์ ขนาดความสูง 15 เมตร พร้อมอุปกรณ์	จำนวน 1 คัน
4. รถตรวจการณ์	จำนวน 2 คัน
5. เครื่องสูบน้ำขนาด 3 นิ้ว	จำนวน 5 เครื่อง

6. เครื่องเคมีดับเพลิง ชนิดผงเคมีแห้ง	จำนวน 40 เครื่อง
7. เครื่องเคมีดับเพลิง ชนิดผงเคมีแห้ง	จำนวน 80 ชุด (ตามย่านชุมชนคุ้ม)
8. เครื่องช่วยหายใจแบบอ็อกซิเจน	จำนวน 4 ชุด (ชุด SCBA)
9. ชุดผจญเพลิง	จำนวน 51 ชุด
10. รอกช่วยชีวิต	จำนวน 2 ชุด
11. เครื่องอ็อกซิเจน (อ็อกซิเจนให้เครื่องช่วยหายใจ)	จำนวน 1 เครื่อง
12. เครื่องระบายควัน	จำนวน 1 เครื่อง
13. เครื่องอ็อกซิเจน (อ็อกซิเจนให้เครื่องช่วยหายใจ)	จำนวน 1 เครื่อง
14. เครื่องระบายควัน	จำนวน 1 เครื่อง
15. ท่อธารประปาดับเพลิง	จำนวน 104 ชุด
16. แหล่งน้ำดับเพลิงธรรมชาติ	จำนวน 5 แห่ง
17. จุดเสี่ยงภัยจากอัคคีภัย	จำนวน 9 จุด
18. จุดเสี่ยงภัยจากอุทกภัย	จำนวน 8 จุด
19. ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	จำนวน 1 แห่ง
20. สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	จำนวน 336 คน

## 2.2 สภาพทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง

ที่ตั้งและขนาดตำบลเหนือเมืองตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองร้อยเอ็ดทางทิศเหนือ ประมาณ 5 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 29.25 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ

18,281.25 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลปลา อำเภोजังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศใต้ ติดต่อกับ เขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (ตำบลในเมือง)

ทิศตะวันออก ติดต่อกับกิ่งอำเภอเชียงขวัญ และอำเภอธวัชบุรี

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลดงลาน และตำบลหนองแวง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด

สภาพภูมิประเทศ ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปของตำบลเหนือเมือง ส่วนใหญ่ มีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบถึงค่อนข้างราบเรียบสม่ำเสมอ และมีความลาดชันเล็กน้อยประมาณ 0-1% การใช้ประโยชน์ที่ดินของตำบลเหนือเมืองกว่าร้อยละ 68 เป็นพื้นที่ทำการเกษตรซึ่ง ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทำนา มีการปลูกพืชอื่นบ้างเล็กน้อย เช่น ไม้ยาสูบและพืชผัก โดยปลูก กระจายตอนเหนือและตะวันตก ส่วนที่เป็นป่ามีเพียงบริเวณหัวไร่ปลายนาและที่สาธารณะ นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร

และเลี้ยงสัตว์ เช่น หนองจอย หนองตาก้า หนองอีเลิศ หนองแก หนองแคน หนองทุ่ง และยังมีลำห้วยเหนือไหลผ่านพื้นที่ตำบลตลอดแนวทางตอนล่างของตำบล

ขนาดของประชากรและการตั้งถิ่นฐาน ณ เดือน มีนาคม พ.ศ. 2550 ตำบลเหนือเมือง มีประชากรทั้งสิ้น 14,451 คน จำนวนครอบครัวทั้งตำบลมีประมาณ 4,071 ครอบครัว ขนาดสมาชิกในครอบครัวโดยเฉลี่ยครอบครัวหนึ่ง ประมาณ 4 คน

การตั้งถิ่นฐานของประชากรในตำบลเหนือเมือง มีลักษณะการตั้งบ้านเรือนแบบรวมเป็นกลุ่ม โดยกระจายเป็นกลุ่มๆ ในพื้นที่ทางการเกษตร กลุ่มใหญ่ที่มีประชากรอยู่รวมกันมากกว่า 1,000 คน ขึ้นไป มีกลุ่มชุมชนบางกลุ่ม คือ ชุมชนหมู่ที่ 1,4,11,16 และ 17 ซึ่งกลุ่มชุมชนเหล่านี้ค่อนข้างมีความพร้อมในด้านบริการพื้นที่ อีกทั้งมีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตผังเมืองรวม และ เกาะตัวหนาแน่นตามแนวถนนสายหลัก สำหรับชุมชนที่อยู่นอกเขตผังเมืองรวม กลุ่มที่มีประชากรมากที่สุด ได้แก่ หมู่ที่ 11 รองลงมาเป็นหมู่ที่ 1,4, และ 14 ตามลำดับ

ประชากรในตำบลเหนือเมืองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนเป็นหลัก รองลงมาเป็นอาชีพรับจ้าง นอกจากสาขาการเกษตรโดยในฤดูนอกการเกษตรจะมีการอพยพแรงงานในภาคการเกษตรไปทำงานรับจ้างในตัวเมืองร้อยเอ็ดหรือจังหวัดอื่นๆ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมทั่วไป สำหรับผลผลิตที่สำคัญ เช่น ข้าว พืชผักต่างๆ โดยจะมีพ่อค้า มารับซื้อผลผลิตถึงที่หรือบางส่วนเกษตรกรจะนำไปจำหน่ายที่ตลาดในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ทั้งนี้ในตำบลเหนือเมืองมีโรงสีข้าวรองรับผลผลิตถึง 3 แห่ง ตั้งกระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่การเกษตร นอกจากนี้ยังมีอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่พบมาก ส่วนในด้านพาณิชย์กรรม มีร้านค้าของชำและร้านอาหารเปิดให้บริการประชาชนในแทบทุกหมู่บ้าน ส่วนสินค้าประเภทอื่นๆ ประชาชนส่วนใหญ่มักเดินทางไปซื้อที่ร้านค้าในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ซึ่งตั้งอยู่ใกล้ๆ และการคมนาคมมีความสะดวก

ตารางที่ 1 บัญชีพื้นที่เสี่ยงภัยของภัยต่างๆ ในตำบล

จุดเสี่ยง	หมู่ที่	บริเวณเสี่ยงภัย
1. จุดเสี่ยงบ้านหนองตาก้า ตำบลเหนือเมือง	11	บริเวณหน้าตลาดพรรณรวิ
2. จุดเสี่ยงบ้านห้วยแกกกกโพธิ์ ตำบลเหนือเมือง	14	บริเวณห้วยแกกกกโพธิ์
3. จุดเสี่ยงบ้านโนนเมือง ตำบลเหนือเมือง	16	บริเวณสี่แยกทางเข้าตำบลกลาง

ตารางที่ 2 บัญชียานพาหนะในตำบล

ประเภทยานพาหนะ	จำนวน (คัน)
1. รถเคลื่อนที่เร็ว พร้อมอุปกรณ์ ดั้งดับเพลิง (เคมี)	1 คัน
2. รถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์พร้อมหัวฉีด	1 คัน
3. รถบรรทุกน้ำ	1 คัน
4. อุปกรณ์ (เครื่องดับเพลิง ชนิดเคมี)	-

2.3 สภาพทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง ตั้งอยู่ห่างจากอำเภอเมืองร้อยเอ็ด ประมาณ 5 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมด 26.7 ตารางกิโลเมตร แบ่งชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ออกเป็น 20 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 และ หมู่ที่ 20 มีอาณาเขตการปกครองติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดกับเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

ทิศใต้ ติดกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนรัง และ องค์การบริหารส่วนตำบลสะอาดสมบูรณ์

ทิศตะวันออก ติดกับเขตเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่ อำเภอธวัชบุรี

ทิศตะวันตก ติดกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่นและองค์การบริหารส่วนตำบลคงลาน

สภาพภูมิประเทศ เป็นที่ราบเขตชานเมืองมีแหล่งน้ำธรรมชาติหลายแห่ง เช่น ห้วยวรากได หนองเม็ก หนองหญ้าม้า หนองสิม เป็นต้น

ลักษณะภูมิอากาศแบ่งได้เป็น 3 ฤดู

ฤดูฝน เริ่มในเดือนกรกฎาคม

สิ้นสุดในเดือนตุลาคม

ฤดูหนาว เริ่มในเดือนพฤศจิกายน

สิ้นสุดในเดือนกุมภาพันธ์

ฤดูร้อน เริ่มในเดือนมีนาคม

สิ้นสุดในเดือนมิถุนายน

จำนวนหมู่บ้าน มีจำนวน 20 หมู่บ้าน จำนวนครัวเรือน 5,139 ครัวเรือน

ประชากรรวมทั้งสิ้น จำนวน 15,940 คน แยกเป็น ชาย จำนวน 7,768 คน

หญิง จำนวน 8,172 คน ความหนาแน่นเฉลี่ย 542.62 คน/ตารางกิโลเมตร

ตารางที่ 3 บัญชียานพาหนะในตำบล

ประเภทยานพาหนะ	จำนวน (คัน)
1. รถเคลื่อนที่เร็ว พร้อมอุปกรณ์ ถึงดับเพลิง (เคมี)	1 คัน
2. รถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์พร้อมหัวฉีด	1 คัน
3. รถบรรทุกน้ำ	1 คัน
4. อุปกรณ์ (เครื่องดับเพลิง ชนิดเคมี)	-

4) สภาพทั่วไปของ องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน

องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นหนึ่งใน 14 ตำบลของอำเภอเมืองร้อยเอ็ด ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองร้อยเอ็ด ไปทางทิศตะวันตกประมาณ 5 กิโลเมตร ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน หมู่ที่ 8 บ้านดงลาน ตำบลดงลาน อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน มีพื้นที่รับผิดชอบประมาณ 22 ตารางกิโลเมตร และมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดกับเขต ตำบลเหนือเมือง อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศใต้ ติดกับเขต ตำบลซอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันออก ติดกับเขต ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

ลักษณะภูมิประเทศของตำบลดงลาน ส่วนใหญ่มีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบถึงค่อนข้างเรียบและเป็นลูกคลื่นลอนลาด การใช้ประโยชน์จากที่ดินของตำบลดงลาน กว่าร้อยละ 81 เป็นพื้นที่ ทำการเกษตร เช่น ทำนา และปลูกพืชอื่นเพียงเล็กน้อย เช่น การปลูกยาสูบ พืชผัก นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำที่สำคัญที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เช่นหนองน้ำอื่น

จำนวนหมู่บ้าน ตำบลดงลานมีจำนวนหมู่บ้านเต็มทั้งหมู่บ้าน 14 หมู่บ้าน

จำนวนประชากร ในปี พ.ศ. 2551 ตำบลดงลาน มีจำนวนประชากรทั้งสิ้นจำนวน 8,223 คนแยกเป็นชาย 4,022 คน หญิง 4,201 คน จำนวนครอบครัวทั้งตำบล 2,441

ครอบครัว ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมประมาณร้อยละ 95 ของประชากรทั้งหมด โดยมีข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่สำคัญ รองลงมาคือ ยาสูบ นอกจากนั้นยังปลูกพืชอื่น ๆ เช่น ข้าวโพด ถั่วฝักยาว แตงกวา พริก และผักต่าง ๆ ส่วนการเลี้ยงสัตว์จะเลี้ยงไว้เพื่อจำหน่าย และใช้บริโภคเช่น วัว ควาย หมู เป็ด ไก่ ปลา ฯลฯ



#### ตารางที่ 4 บัญชียานพาหนะในตำบล

ประเภทยานพาหนะ	จำนวน (คัน)
1. รถเคลื่อนที่เร็ว พร้อมอุปกรณ์ ดั้งค้ำเพลิง (เคมี)	1 คัน
2. รถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์พร้อมหัวฉีด	1 คัน
3. รถบรรทุกน้ำ	1 คัน
4. อุปกรณ์ (เครื่องดับเพลิง ชนิดเคมี)	-

#### สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

กระบวนการสร้างองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีอยู่อย่างค่อนข้างจะจำกัด โดยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นนิติบุคคลยังไม่เคยเกิดขึ้น ความร่วมมือที่เคยมีมาเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือผ่านการทำบันทึกข้อตกลง ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งร่วมกันให้ความเห็นชอบ ซึ่งหากพยายามหาเหตุผลที่ทำให้ปรากฏการณ์ดำเนินไปเช่นนั้น ก็อาจจะกล่าวได้โดยสรุปว่า ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

##### 1. การขาดความชัดเจนในนโยบายรัฐบาล

สถานการณ์และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยขึ้นอยู่กับทิศทางและนโยบายของรัฐบาลในระดับชาติ ดังจะเห็นได้จากในอดีตที่ผ่านมาภายใต้การปกครองของรัฐบาลเผด็จการทหาร บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด จนกระทั่งในช่วงหลังปี พ.ศ.2540 ที่ได้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีบทบาทและภารกิจที่กว้างขวางมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามีการกระจายอำนาจในช่วงหลังปี พ.ศ.2540 จะทำให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว้างขวางมากขึ้นก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงทิศทางหรือนโยบายของรัฐบาลแล้ว จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลกลางไม่เคยมีนโยบายใด ๆ ที่เป็นรูปธรรมในอันที่จะส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหการหรือองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะอื่น ๆ เมื่อรัฐบาลไม่เคยมีนโยบายกระตุ้นและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จึงมิได้มีความเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ

อย่างจริงจัง ( ประธาน สุวรรณมงคล. 2548 )

2. ปัญหาอันสืบเนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สำหรับประเด็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น สามารถพิจารณาได้ในหลายมิติ กล่าวคือ ( ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2540 : 120) ในมิติแรก แม้ว่าในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 จะได้มีการบัญญัติถึงการร่วมกันจัดตั้งสหการร่วมกันก็ตาม แต่ทว่าในการจัดตั้งสหการเทศบาลนั้น จะต้องเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเท่านั้น ซึ่งหากมองย้อนไปในช่วงก่อนปี พ.ศ.2540 จะเห็นได้ว่าจำนวนเทศบาลทั่วประเทศมีอยู่เพียง 134 แห่งเท่านั้น นั่นย่อมหมายความว่าเทศบาลส่วนใหญ่มิได้มีพื้นที่ติดต่อกัน ดังนั้น การจัดตั้งสหการซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง จึงเป็นสิ่งที่แทบเป็นไปไม่ได้ ในมิติที่สอง หากพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่หีบขมาแสดงตั้งแต่ต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีบทบัญญัติถึงการจัดตั้งสหการนั้น ไม่ได้มีการกล่าวถึงรายละเอียด หรือกระบวนการใด ๆ ในการดำเนินการเพื่อจัดตั้ง เช่นในการขออนุญาตพระราชกฤษฎีกาเพื่อการจัดตั้งสหการนั้นต้องเริ่มต้นกระบวนการอย่างไร ทำให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แม้จะมีความต้องการ ในการจัดตั้งสหการ ก็จะไม่ทราบว่าขั้นตอนในการดำเนินการจัดตั้งต้องดำเนินการเช่นใด ในท้ายที่สุด สหการจึงไม่ได้รับการจัดตั้ง

3. ปัญหาอันสืบเนื่องมาจากตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในการพิจารณาปัญหาและอุปสรรคของการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากข้อจำกัดต่าง ๆ จะสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลและบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นปัญหาและอุปสรรคเช่นกัน ส่วนหนึ่งแล้วคงต้องยอมรับด้วยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยจำนวนไม่น้อยมักไม่ค่อยมีวัฒนธรรมในการร่วมมือกันในการทำงาน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มักจะไม่มีความรู้สึกในลักษณะที่ว่าเมื่อภารกิจต่าง ๆ ได้รับการถ่ายโอนให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนพอมีสักยภาพที่จะดำเนินการได้เอง เหตุใดจึงจำเป็นต้องไปร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินกิจการนั้น ๆ จากทัศนคติที่มีต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ จึงทำให้การจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องง่าย(สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2548 )

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ซึ่งมีผู้ศึกษาไว้เพื่อนำมาประกอบการศึกษาในครั้งนี้ คือ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข พบว่า ในการดำเนิน โครงการนำร่องประชาชนในพื้นที่ยังคงมีบทบาทอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น ในการส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องอาศัยนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาล กฎหมายที่ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ รวมถึงบทบาทที่แข็งขันของทั้งผู้บริหารและประชาชนในท้องถิ่น

สาโรช คัชมาตย์ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การจัดบริการสาธารณสุขบนแนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุข โดยความร่วมมือ คือ ความสับสนเรื่องรูปแบบความร่วมมือ ปัญหาในการกำหนดสัดส่วนการให้เงินอุดหนุนระหว่างภาคีสมาชิก และความไม่เข้าใจของประชาชนต่อความจำเป็นในการจัดความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ส่วนแนวทางแก้ไข ผู้ศึกษา มีข้อเสนอว่า ต้องมีการสร้างความเข้าใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบความร่วมมือที่เป็นนิติบุคคล และรูปแบบที่ไม่เป็นนิติบุคคล มากยิ่งขึ้น การพิจารณาจัดสัดส่วนการให้เงินอุดหนุนระหว่างภาคีสมาชิกควรคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันพร้อมๆ กับ คำนึงถึงความเป็นธรรม และประการสุดท้ายต้องทำความเข้าใจ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ ตั้งแต่กระบวนการในการจัดตั้งความร่วมมือ การจัดทำแผนดำเนินการ การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ตลอดจนการรายงานผลการดำเนินการประจำปี ซึ่งควรนำภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

พนิดา พุพิพิช (2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษามูลเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือด้านพัฒนาบุคลากรเป็นกิจกรรมความร่วมมือในการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ซึ่งเป็นนโยบาย

ของอำเภอสอยดาว ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัด เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ ผลพลอยได้คือ เครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ลักษณะของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นรูปแบบที่เป็นทางการ คือมีหนังสือราชการเป็นลายลักษณ์อักษรใช้เป็นหลักฐานในการติดต่อสื่อสาร รูปแบบของการประสานงานมีทั้งเป็นทางการและประจําชนนอกรอบ มูลเหตุและเงื่อนงายที่ทำให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการประสบปัญหา ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งการขาดงบประมาณ ความคุ้มทุนในการลงทุนในบางกิจกรรม ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ควรจัดให้มีเวทีวิเคราะห์ปัญหาาร่วมกัน ควรมีการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณน้อย มารวมตัวกัน เพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน ควรมีหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ อาจจัดตั้งเป็นรูปแบบชมรมหรือสมาคมและเป็นแนวทางในการขยายเวทีความร่วมมือให้กว้างขึ้น

สิทธิการณั วันสุข ( 2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง สหการในการจัดทำบริการ สาธารณะท้องถิ่นของไทย พบว่า สหการ เป็นการแก้ไขปัญหาหรือจุดอ่อนในการจัดทำบริการ สาธารณะทั้งปัญหาข้อจำกัดด้านเขตพื้นที่ ประชากร เงินงบประมาณ ภารกิจหรือบริการ สาธารณะ และความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดทำ นอกจากนั้นสหการยังเป็นการแก้ไขปัญหา หรือจุดอ่อนของเครื่องมือหรือวิธีการอื่น ในการจัดทำกิจการบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยในปัจจุบันมีองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบที่มีการจัดตั้งสหการ คือ เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา แต่กลับปรากฏว่า ไม่มีหลักฐานการจัดตั้งสหการขึ้นในประเทศไทยเลย ผู้ศึกษาได้เสนอแนะว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะต้องมีเครื่องมือหรือวิธีการในการจัดทำกิจการบริการ สาธารณะที่หลากหลายตามภารกิจที่ได้รับกระจายอำนาจจากส่วนกลาง การที่จะดำเนินการ จัดทำเองให้มีประสิทธิภาพทั้งหมดย่อมเป็นไปได้เลย จะต้องมีการแบ่งหรือกระจายให้ผู้อื่น จัดทำหรือร่วมกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ในการจัดทำด้วย ไม่เช่นนั้นอาจจะประสบ ความล้มเหลวคังเช่นที่ส่วนราชการประสบมาแล้วได้ สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาที่ทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการจัดองค์กรในรูปแบบตั้งสหการนั้น เริ่มจากการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้จะต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อนตลอดจนการเผยแพร่แนวคิดการรวมกลุ่มจัดตั้งในรูปแบบ

สหการ และควรแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ธีระ สันติเมธี ( 2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการบูรณาการ การปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด พบว่า ภาพรวมของการบูรณาการ การปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัดใน 3 ด้านคือ ด้านอำนาจการ และการบริหารงาน ด้านการป้องกัน และด้านการประสานการปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลาง ทุกด้าน ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนางานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีปัญหา ด้านบุคลากรมากที่สุด โดยเฉพาะบุคลากรขาดความรู้ ทักษะและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่วนข้อเสนอแนะของการศึกษาคือ ควรบูรณาการการ ปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด ตั้งแต่ระดับนโยบาย แผนงาน โครงการ ในลักษณะยุทธศาสตร์ การทำงานแบบบูรณาการ ควรพัฒนากิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่าย พลเรือน ( อปพร.) ร่วมกับภาคเอกชนและจัดตั้งองค์กรอาสาสมัครให้เข้มแข็ง เพื่อช่วยเหลือการ ปฏิบัติงาน ควรพัฒนาเครือข่ายการสื่อสารให้สามารถติดต่อถึงกัน ได้อย่างรวดเร็ว และควร กำหนดสถานะของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานร่วมกับจังหวัดแบบบูรณาการต่อไป

คมกฤษ อารรัตน์วิไล ( 2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดตั้งสหการ ในประเทศไทย พบว่า ในการศึกษาแนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทยนั้น ย่อมจะต้อง ศึกษารูปแบบสหการที่มีอยู่ในต่างประเทศบางประเทศ เช่น สหการของประเทศฝรั่งเศส และสหการของประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะทั้งสองประเทศนี้ได้นำสหการมาจัดทำบริการ สาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เพื่อนำสหการที่มีอยู่ใน ต่างประเทศรูปแบบที่เหมาะสมมาปรับใช้และเป็นแบบอย่างในการจัดตั้งสหการของไทยต่อไป สำหรับในประเทศไทยปัจจุบันยังไม่พบว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดนำรูปแบบการจัดทำ บริการสาธารณะในรูปแบบของสหการมาใช้เลย ทั้งๆที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของไทยมีบทบัญญัติให้จัดตั้งสหการไว้ถึง 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 นอกจากนี้จากการศึกษายังพบปัญหาการจัดตั้ง สหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาอันเนื่องมาจากบทบัญญัติ ของกฎหมายมีข้อจำกัดที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถจัดตั้งสหการ ได้ ปัญหาปัจจัยภายในท้องถิ่น

ไม่เอื้ออำนวยให้มีการจัดตั้งสหการได้ ได้แก่ การขาดแคลนงบประมาณ บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจ ท้องถิ่นไม่ประสงค์จะให้นิติบุคคลท้องถิ่นอื่นทำบริการสาธารณะ และปัญหาอันเนื่องมาจากความจริงใจของรัฐบาล ผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่น ปรับปรุงโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ของสหการในประเทศไทย รัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางด้านงบประมาณและควรจะเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสหการ เพราะรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริงในการจัดตั้งสหการในประเทศไทย

ประหยัด ยะคะนอง ( 2522 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ทักษะคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพไม่พอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยมีระดับความไม่พอใจในอัตราที่ใกล้เคียงกัน สาเหตุมาจากการให้บริการไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน สรุปได้ว่าเนื่องจากปัญหาหลายประการคล้ายกันคือ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านการคลัง ปัญหาด้านการควบคุมเทศบาล ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล และปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นผู้วิจัยเห็นว่าต้องเป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันทั้งจากด้านรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยและเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลต้องมีความจริงใจและจริงจังในการแก้ไขปัญหา

ประสิทธิ์ ไชยเวช ( 2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามมาตรการด้านการช่วยเหลือผู้ประสบอัคคีภัยของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานด้านบุคลากรประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากร บุคลากรขาดความรู้ความสารถในการปฏิบัติงาน จึงควรมีการเร่งพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพในการให้บริการ ทั้งการพัฒนาความรู้และเพิ่มจำนวนให้เพียงพอด้านเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ในการให้ความช่วยเหลือควรเพิ่มอุปกรณ์ต่างๆ ที่ขาดแคลนให้เพียงพอต่อการบริการ และควรจัดฝึกอบรมพนักงานให้มีทักษะในการใช้อุปกรณ์หรือเทคโนโลยีต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนควรมีการประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านระเบียบกฎหมาย การเงินและการงบประมาณ ควรมีการลดขั้นตอนของการดำเนินงานลงซึ่งอาจนำไปสู่กระบวนการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบการเบิกจ่ายเงินให้เป็นธรรมและง่ายต่อการปฏิบัติ ด้านการประชาสัมพันธ์ ควรประชาสัมพันธ์ถึงบทบาทหน้าที่ของงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ประชาชนรับทราบเพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กรและสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานร่วมกับประชาชน

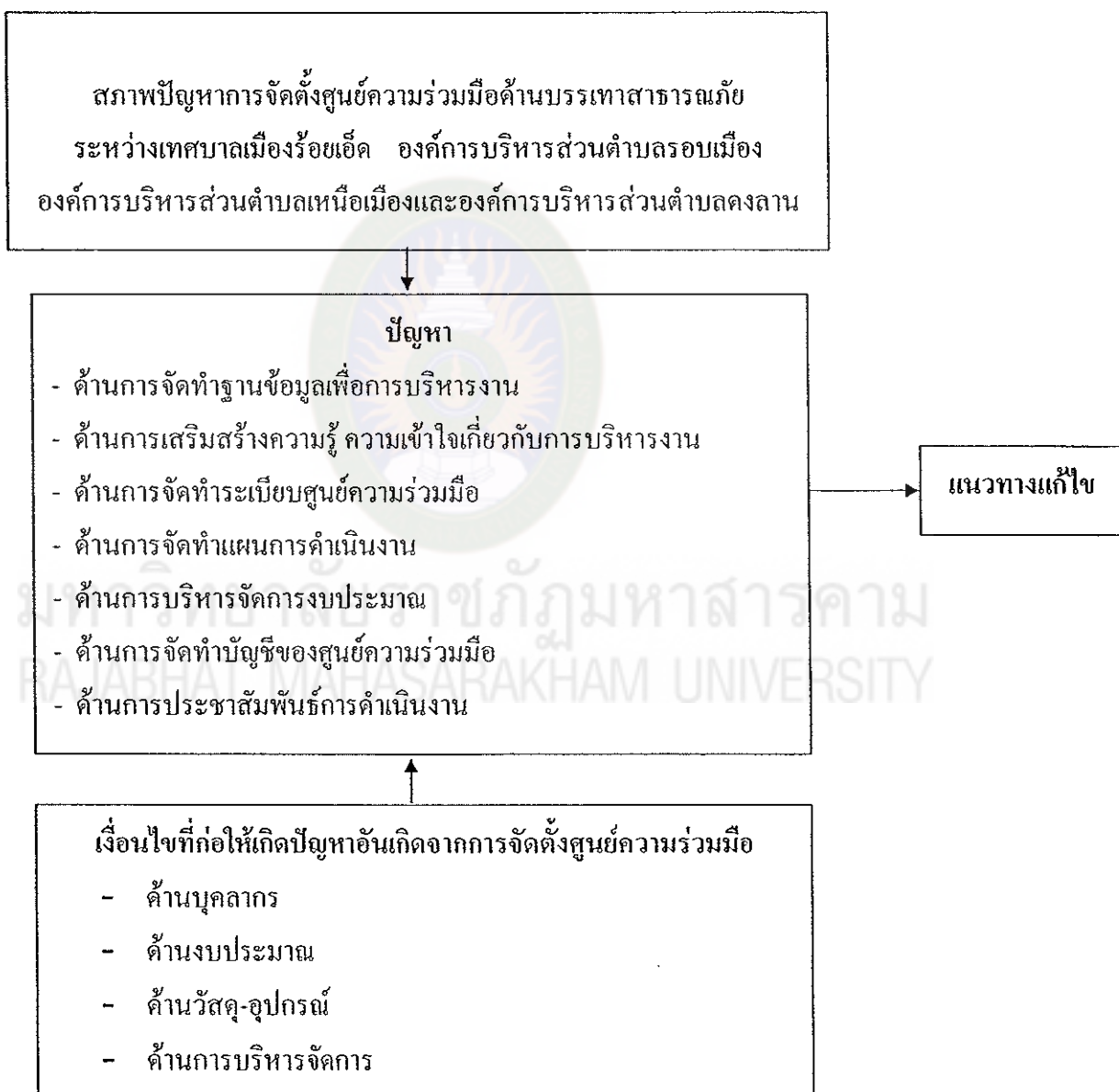
พรชัย สมประมัย (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่ประสบปัญหาในด้านความพร้อม ในการปฏิบัติการกิจ เช่น ในด้านการระงับอัคคีภัย เครื่องมือสื่อสารและอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ในการปฏิบัติงานป้องกันและระงับสาธารณภัยด้านอื่นๆ เช่น อุทกภัย วาตภัย ยังมีความพร้อมค่อนข้างน้อย ปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีความ ชำนาญเฉพาะด้านปัญหาเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจให้แก่อาสาสมัครป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ควรจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ ในการป้องกันและระงับอัคคีภัยในอาคารสูง ควรสร้างความพร้อมในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็น เจ้าหน้าที่ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ และแผนการปฏิบัติการ ตลอดจนการจัดให้มีการ โฆษณา และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ และเข้าใจถึงงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้มากขึ้น เพื่อสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้น

ศิริพร มณีภักดิ์ (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดทำบริการสาธารณะ ท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร พบว่า วิธีการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น มีปัญหาเรื่องศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกันกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีข้อจำกัดเกี่ยวกับ วิธีการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น เรื่องสหการ และการมอบให้เอกชนดำเนินการ โดย สัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถใช้วิธีการจัดทำบริการสาธารณะได้ ทั้งหมด ซึ่งการแก้ไขทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถ เลือกใช้วิธีการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ และการจัดตั้งสหการเป็น อีกทางเดือกหนึ่งในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันใน ด้านการจัดทำบริการสาธารณะอีกด้วย

โดยสรุป งานวิจัยข้างต้นทั้งหมด ผู้ศึกษาได้นำมาใช้เป็นข้อคิดในการวิเคราะห์ และอภิปราย ต่อไป

## กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ระหว่าง เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมืองและองค์การบริหารส่วนตำบลคงลาน : สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้



กรอบแนวคิดในการศึกษา