

## บทที่ 5

### สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง การจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และ องค์การบริหารส่วนตำบลคงลาน : สภาพปัญหา เงื่อนไข และแนวทางแก้ไข ผู้ศึกษานำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการศึกษา
2. วิธีดำเนินการศึกษา
3. สรุปผลการศึกษา
4. อภิปรายผล
5. ข้อเสนอแนะ

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลคงลาน
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหาอันเกิดจากการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลคงลาน
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการจัดตั้งศูนย์ ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมืองและองค์การบริหารส่วนตำบลคงลาน

## วิธีดำเนินการศึกษา

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษามีจำนวนทั้งหมด 100 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็น คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการประสานงาน และอนุกรรมการสาธารณสุข จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกทั้ง 4 แห่ง คือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน ดังนี้

#### 1.1 คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือ ทั้ง 4 แห่ง จำนวน 16 คน

ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาล/ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานเทศบาล/พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล และตัวแทนภาคประชาชนของภาคีสมาชิกตามที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลง

1.2 คณะกรรมการประสานงานศูนย์ความร่วมมือ ทั้ง 4 แห่ง จำนวนแห่งละ 1 คน รวม 4 คน แต่งตั้งจากพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก

#### 1.3 คณะอนุกรรมการสาธารณสุขศูนย์ความร่วมมือ ทั้ง 4 แห่ง จำนวน 80 คน

ประกอบด้วย ประธานสภาและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาไม่ได้กำหนดประชากรกลุ่มตัวอย่าง เนื่องจาก ประชากรที่ศึกษามีจำนวนน้อยคือมีเพียง 100 คน ผู้ศึกษาจึงเก็บข้อมูลจากประชากรจากทั้งหมดที่กล่าวมาโดยไม่มี การสุ่ม

### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบสอบถาม ( Questionnaire) และแบบสัมภาษณ์เจาะลึก ( In-depth interview guide ) ที่ผู้ศึกษา ได้สร้างขึ้นแล้วนำเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญและอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อตรวจแก้ไขความเหมาะสม ความตรงเชิงเนื้อหา โครงสร้าง จำนวนภาษาที่ใช้ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข แล้วนำไปเก็บข้อมูลจากประชากร

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม โดยผู้ศึกษานำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลด้วยตนเองที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน จำนวน 100 ชุด เก็บคืนได้ 100 ชุด คิดเป็นร้อยละ 100 ส่วนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้ศึกษาไปสัมภาษณ์คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้วยตนเอง

## สรุปผลการศึกษา

1. ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็น คณะอนุกรรมการบริหารงานศูนย์ คิดเป็น ร้อยละ 80 รองลงมาเป็นคณะกรรมการบริหารงาน ศูนย์ คิดเป็น ร้อยละ 16 และคณะกรรมการประสานงานศูนย์ คิดเป็น ร้อยละ 4

2. สภาพปัญหาการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยระหว่างเทศบาล เมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน

2.1 สภาพปัญหาการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ โดยภาพรวม พบว่า มีปัญหาอยู่ใน ระดับมาก ซึ่งมีค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) โดยรวม เท่ากับ 3.78 และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เท่ากับ 0.51 และเมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่า ส่วนใหญ่สภาพปัญหาอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับ ค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้

- 2.1.1 ด้านการจัดทำระเบียบศูนย์ความร่วมมือ
- 2.1.2 ด้านการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงาน
- 2.1.3 ด้านการบริหารจัดการงบประมาณ
- 2.1.4 ด้านการจัดทำแผนการดำเนินงาน
- 2.1.5 ด้านการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงาน
- 2.1.6 ด้านการประชาสัมพันธ์การดำเนินงาน
- 2.1.7 ด้านการจัดทำบัญชีศูนย์ความร่วมมือ

2.2 สภาพปัญหาการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ ด้านการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงาน พบว่า โดยรวมมีปัญหาอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) เท่ากับ 3.86 ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.) เท่ากับ 0.53 เมื่อพิจารณาเป็นรายเรื่อง พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับมากที่สุด ในเรื่องการประชุมจัดทำฐานข้อมูลผู้บริหารองค์กรไม่เข้าร่วมประชุม มีเพียงตัวแทนร่วมประชุม จึงไม่สามารถตัดสินใจใดๆได้ และมีปัญหาอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหา น้อย ดังนี้

- 2.2.1 ขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำฐานข้อมูล ในด้านบรรเทาสาธารณภัย ของภาคีสมาชิก
- 2.2.2 ระบบฐานข้อมูลด้านต่างๆ ล้าสมัย ไม่เป็นปัจจุบัน
- 2.2.3 ขาดการรวบรวมฐานข้อมูลด้านสภาพทั่วไป ของภาคีสมาชิกที่ร่วมจัด

ตั้งศูนย์

2.2.4 แผนที่แสดงเขตพื้นที่ให้บริการด้านสาธารณสุขของภาคีสมาชิกไม่ชัดเจน

2.3 สภาพปัญหาการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ ด้านการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงาน พบว่า โดยรวมมีปัญหาอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) เท่ากับ 3.74 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เท่ากับ 0.49 เมื่อพิจารณาเป็นรายเรื่อง พบว่า สภาพปัญหา อยู่ในระดับมากทุกเรื่อง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ย จากมากไปหาน้อย ดังนี้

2.3.1 ภาคีสมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณและวิธีตั้งงบประมาณอุดหนุนศูนย์ฯ

2.3.2 ขาดการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานของศูนย์ความร่วมมือ ให้ภาคีสมาชิก

2.3.3 ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาคีสมาชิกในกิจกรรมต่างๆ ของศูนย์ความร่วมมือ

2.4 สภาพปัญหาการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ ฯ ด้านการจัดทำระเบียบศูนย์ความร่วมมือ พบว่า โดยรวมปัญหาอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) เท่ากับ 3.93 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน(S.D.) เท่ากับ 0.52 เมื่อพิจารณา เป็นรายเรื่อง พบว่า สภาพปัญหาอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ย จากมากไปหาน้อย ดังนี้

2.4.1 ระเบียบศูนย์ความร่วมมือในบางข้อขัดกับ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

2.4.2 ความล่าช้าในการประกาศใช้ระเบียบศูนย์ความร่วมมือ เนื่องจากสมัยประชุมของภาคีสมาชิกต่างกัน

2.4.3 ความไม่สอดคล้องระหว่างระเบียบศูนย์ความร่วมมือที่ร่วมกันจัดทำขึ้นกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนของระเบียบศูนย์ฯว่าด้วยการปฏิบัติงานในกรณีเกิดอัคคีภัย วาตภัยและอุทกภัย ขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

2.5 สภาพปัญหาการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ ด้านการจัดทำแผนการดำเนินงาน พบว่า โดยรวมมีปัญหาอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) เท่ากับ 3.75 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เท่ากับ 0.56 เมื่อพิจารณาเป็นรายเรื่อง พบว่า สภาพปัญหา อยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้

2.5.1 ภาระงานของฝ่ายเลขานุการศูนย์ความร่วมมือ มีงานในหน้าที่ประจำมาก ทำให้กระบวนการจัดทำแผนเป็น ไปอย่างล่าช้า ไม่คล่องตัวและขาดความต่อเนื่อง

2.5.2 ขาดการประสานและร่วมมือจากหลายฝ่ายในการจัดทำแผน เช่น ผู้บริหาร, ประธานสภา, ปลัด, ตัวแทนประชาคมท้องถิ่นภาคีสมาชิก

2.5.3 แผนการดำเนินงานขาดความชัดเจน

ในส่วนของการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละพื้นที่ในการจัดทำแผนดำเนินงาน มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

2.6 สภาพปัญหาการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ ด้านการบริหารจัดการงบประมาณ พบว่า โดยรวมมีปัญหาอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) เท่ากับ 3.83 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เท่ากับ 0.56 เมื่อพิจารณาเป็นรายเรื่อง พบว่า สภาพปัญหา โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้

2.6.1 เจ้าหน้าที่การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายทั่วไป

2.6.2 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศูนย์ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

2.6.3 การจัดทำและบริหารงบประมาณของศูนย์ความร่วมมือ มีขั้นตอนยุ่งยากและสลับซับซ้อน

มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง 2 เรื่อง คือ

1) ขาดความชัดเจนของแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า

2) การจัดทำแผนงบประมาณ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก

2.7 สภาพปัญหาการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ ด้านการจัดทำบัญชีศูนย์ความร่วมมือการดำเนินงาน พบว่า โดยรวมมีปัญหาอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) เท่ากับ 3.69 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เท่ากับ 0.41 เมื่อพิจารณาเป็นรายเรื่อง พบว่า สภาพปัญหาอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้

2.7.1 เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญในการจัดทำและบันทึกบัญชีของศูนย์ความร่วมมือ ขั้นตอนมีความละเอียดและซับซ้อน

2.7.2 การจัดทำและการบันทึกบัญชีของศูนย์ ยึดตามหลักกฎหมาย ระเบียบกระทรวง และหนังสือสั่งการจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มากเกินไป

2.7.3 การบันทึกบัญชีของศูนย์ความร่วมมือมีขั้นตอนและกระบวนการละเอียดซับซ้อนและยุ่งยาก

ในส่วนของการไม่มีระบบควบคุม คุณผลและตรวจสอบบัญชีเมื่อการดำเนินงานของศูนย์ฯครบรอบปี มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

2.8 สภาพปัญหาการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ ด้านการประชาสัมพันธ์ การดำเนินงาน พบว่า โดยรวมมีปัญหาอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) เท่ากับ 3.70 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เท่ากับ 0.48 เมื่อพิจารณาเป็นรายเรื่อง พบว่า สภาพปัญหาส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้

2.8.1 ขาดการประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานภายนอกได้ทราบถึงการจัดตั้งศูนย์ฯ

2.8.2 ขาดการเผยแพร่และชี้แจงความเป็นมาเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ

2.8.3 ขาดความต่อเนื่องของการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางสื่อต่างๆ ให้ประชาชนรับทราบ

ในส่วนของการไม่เปิด โอกาสและช่องทางให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นผ่านประชาคมหมู่บ้านหรือชุมชน มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

3. เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหาอันเกิดจากการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยระหว่าง เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน

3.1 เงื่อนไขด้านบุคลากร

3.1.1 ความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ความร่วมมือ ที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานด้านต่างๆ มีจำนวนน้อย ทำให้การดำเนินการตามขั้นตอนการจัดตั้งศูนย์ฯ เป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร

3.1.2 บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในภารกิจหน้าที่ของศูนย์ความร่วมมือ ทำให้ขาดความชัดเจนในการนำนโยบายหรือแผนการดำเนินงานไปปฏิบัติอย่างถูกต้อง การจัดตั้งศูนย์ฯจึงประสบปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

3.1.3 บุคลากรขาดการร่วมมือในการปฏิบัติงานทั้งในและนอกหน่วยงาน ด้วยสาเหตุมาจากภาระงานของบุคลากร ในแต่ละหน่วยมีมาก การประสานการปฏิบัติในด้านต่างๆ บางครั้งมีปัญหาอุปสรรค เช่น เจ้าหน้าที่ไปราชการนอกหน่วยเป็นเวลานาน การดำเนินงานจึงเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ต่อเนื่อง การให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน จึงเกิดขึ้นได้ยาก ส่งผลต่อการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ



3.1.4 การส่งบุคลากรไปศึกษาดูงาน หรืออบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะ ความรู้ เกี่ยวกับการทำงานของศูนย์ความร่วมมือ มีน้อยมากทำให้ขาดองค์ความรู้และประสบการณ์ การเกิดวิสัยทัศน์ในการทำงานมีน้อย รวมถึงการขาดศึกษาระเบียบปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับ หลักกฎหมายจึงเกิดความไม่แน่ใจในการปฏิบัติงานด้านเอกสารการเงินการบัญชีของศูนย์ฯ จึง ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งศูนย์ฯ เมื่อจัดตั้งแล้วไม่สามารถดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ได้

3.1.5 บุคลากรในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกขาดการ มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การร่วมฝึกซ้อมแผนป้องกันระงับอัคคีภัยที่เทศบาลจัดทำขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาการจัดตั้งศูนย์ฯ ขาดการเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิก การดำเนินงานจึงไม่ได้ ได้รับความสนใจจากประชาชนในพื้นที่บริการทั้งสิ้นแห่งเท่าที่ควร

### 3.2. เส้นใยด้านงบประมาณ

เส้นใยที่ก่อให้เกิดปัญหาอันเกิดจากการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือฯ ด้าน งบประมาณที่เป็นปัญหามากที่สุดคือ ขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อมาดำเนินการตาม แผนงาน เป็นไปด้วยความล่าช้า ขาดความชัดเจนในการใช้ระเบียบปฏิบัติแม้ว่าจะดำเนินการ ตามบันทึกข้อตกลงและระเบียบศูนย์ฯ ที่ร่วมกันจัดทำขึ้นมาก็ตาม แต่การปฏิบัติของข้าราชการ ประจําายังเกิดความไม่มั่นใจในระเบียบบริหารราชการว่าสอดคล้องกับระเบียบศูนย์ฯหรือไม่ อย่างไร เพราะการบริหารงบประมาณจะต้องได้รับการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงิน แผ่นดิน หากการดำเนินการใดๆ ไม่เป็นไปตามระเบียบฯ ก็มีความหมิ่นเหม่ต่อการกระทำผิด ตามกฎหมาย จึงส่งผลต่อการจัดตั้งศูนย์ฯ และการดำเนินงานด้านงบประมาณ

### 3.3 เส้นใยด้านวัสดุอุปกรณ์

3.3.1 วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ มีไม่เพียงพอ เนื่องจาก แต่ละองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีความจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้ศูนย์ฯ ที่จัดตั้งขึ้น ขาดวัสดุอุปกรณ์ เช่น รถดับเพลิง อุปกรณ์กู้ชีพกู้ภัย มีผลต่อการดำเนินงานของศูนย์ฯ เพราะขาดความพร้อมใน ด้านนี้

3.3.2 ความไม่ทันสมัยของวัสดุอุปกรณ์ เป็นผลมาจากการขาดงบประมาณ สนับสนุนเพียงพอในการจัดซื้อจัดจ้าง แม้จะมีการสนับสนุนงบประมาณของแต่ละองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม

### 3.4 เส้นใยด้านการจัดการ

3.4.1 การดำเนินงานตามแผนการดำเนินกิจกรรมของศูนย์ฯ ตามระเบียบ

ศูนย์และบันทึกข้อตกลงที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย มีผลทำให้โครงการต่าง ๆ ที่บรรจุในแผนดำเนินงาน บรรลุผลน้อยเนื่องจากปัญหาติดขัดในเรื่อง แนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่าย การจัดทำบัญชีของศูนย์ฯ ซึ่งยังไม่มีการเทียบกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะ ในทางปฏิบัติจึงทำได้เพียงนำระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอยู่มาปรับใช้โดยอนุโลม ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมของศูนย์ต้อง ประสบปัญหาติดขัดในเรื่องของแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องและชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการเงินและบัญชี ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินผลคือ ผู้ปฏิบัติงานเกิดความลังเล ไม่แน่ใจในการดำเนินการทางการเงินในลักษณะใดที่สุ่มเสี่ยง หรือมิได้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบรองรับ เพราะเกรงว่าอาจนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการละเมิดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณราชการได้

3.4.2 ในส่วนของการขาดการประชาสัมพันธ์ในการดำเนินงานให้ประชาชนได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง มีผลต่อการจัดตั้งศูนย์ฯ เกิดขึ้นล่าช้าและไม่ก้าวหน้า แม้จะมีการตั้งงบประมาณและสนับสนุนงบประมาณแล้วก็ตาม แต่ยังคงขาดการรับรู้ รับทราบและการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมตามแผน ส่งผลต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนและภาคีสมาชิก

### อภิปรายผล

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นพบประเด็นที่สำคัญที่นำมาอภิปรายผลซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

สภาพปัญหาการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ โดยภาพรวม พบว่า สภาพปัญหาอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาในแต่ละด้านพบว่า ปัญหาที่ก่อให้เกิดปัญหาลูกกลามไปด้านอื่นๆ ได้แก่ ปัญหาการจัดทำระเบียบศูนย์ความร่วมมือ เพราะหากระเบียบขาดความชัดเจนหรือขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็จะส่งผลกระทบต่อการใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของศูนย์ต่อไป เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านสามารถนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านการจัดทำระเบียบศูนย์ความร่วมมือ มีปัญหามากในเรื่องความไม่สอดคล้องระหว่างระเบียบศูนย์กับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ความล่าช้าในการประกาศใช้ระเบียบศูนย์ และระเบียบศูนย์บางข้อขัดกับ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มีเพียงระเบียบศูนย์ฯว่าด้วยการปฏิบัติงานในกรณีเกิดอัคคีภัย วาดภัยและอุทกภัยขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติมีปัญหาในระดับปานกลาง ทั้งนี้เนื่องจาก เป็นระเบียบที่สอดคล้องกับแผน



ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนซึ่งเป็นแผนระดับจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับให้สอดคล้องกันอยู่แล้ว

2. ปัญหาด้านการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงาน ส่วนใหญ่ปัญหามากในเรื่องขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำฐานข้อมูลของภาคีสมาชิก ระบบฐานข้อมูลด้านต่างๆ ล้าสมัยไม่เป็นปัจจุบัน ขาดการรวบรวมฐานข้อมูลด้านสภาพทั่วไปของภาคีสมาชิกที่ร่วมจัดตั้งศูนย์ฯ แผนที่แสดงเขตพื้นที่ให้บริการด้านสาธารณสุขของภาคีสมาชิกไม่ชัดเจน ที่เป็นปัญหามากที่สุดคือ ในการประชุมจัดทำฐานข้อมูลผู้บริหารองค์กร ไม่เข้าร่วมประชุม มีเพียงตัวแทนร่วมประชุมจึงไม่สามารถตัดสินใจใดๆ ได้ทำให้การดำเนินงานด้านอื่นๆ เกิดความล่าช้าและขาดความต่อเนื่อง ผลการศึกษาสอดคล้องกับงานวิจัยของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (2550) ศึกษาการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข พบว่าปัญหาที่พบเฉพาะกรณีศึกษาการดำเนิน โครงการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้เริ่มต้นจากการรวบรวมข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่เพียงพอ เนื่องจากการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและการบริหารจัดการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นำร่องที่ผ่านมา มิได้เริ่มต้นจากกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน แต่ละแห่งที่ตีพอ สะท้อนให้เห็นการดำเนิน โครงการ ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความจำเป็นในท้องถิ่น จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการกำหนดแผนกิจกรรมของศูนย์ฯ

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าจากการศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์กรบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์กรบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์กรบริหารส่วนตำบลกลาง ในด้านการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงาน เมื่อมีการจัดตั้งศูนย์ฯ ขึ้นมาแล้ว แทนที่จะมีการวางแผนกิจกรรม ได้ทันทีคณะกรรมการศูนย์ฯ กลับต้องเริ่มต้นจากการรวบรวมข้อมูล จัดทำฐานข้อมูล เพื่อพิจารณาศักยภาพความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพื่อนำมาตัดสินใจกำหนดแผนกิจกรรมสำหรับแนวทางแก้ไข ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการรวบรวมฐานข้อมูลเชิงลึกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก่อนจะมีการจัดตั้งศูนย์ฯ เพื่อความสอดคล้องและสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังช่วยให้กระบวนการจัดตั้งและดำเนินงานดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วอย่างมีประสิทธิภาพที่ชัดเจน

3. ปัญหาด้านการบริหารจัดการงบประมาณ สภาพปัญหาส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก กล่าวคือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศูนย์ฯ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ ขาดความชำนาญในด้านการคลัง ตลอดจนขาดความรู้เกี่ยวกับ

กฎหมาย มีเพียงปัญหาขาดความชัดเจนของแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าและแผนงบประมาณ ไม่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก ซึ่งทั้งสองปัญหานี้อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้เพราะ ก่อนจะดำเนินงานมีการกำหนดแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าไว้แล้ว และมีการจัดทำประชาคมเพื่อกำหนดความต้องการและรับฟังความคิดเห็นของแต่ละแห่งก่อนจัดตั้งศูนย์อยู่แล้ว

แนวทางแก้ไข จากการศึกษาพบว่า ในการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการกำหนดโครงสร้างของฝ่ายการเงินและงบประมาณ ที่มีความชัดเจนด้านบุคลากร หรือฝ่ายการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารับผิดชอบ รวมถึงเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชี โดยโครงสร้างและบุคลากรต้องเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก

4. ปัญหาด้านการจัดทำแผนการดำเนินงาน ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก คือ ภาระงานของฝ่ายเลขานุการศูนย์ความร่วมมือ มีงานในหน้าที่ประจํามาก ทำให้กระบวนการจัดทำแผนเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่คล่องตัวและขาดความต่อเนื่อง ขาดการประสานและร่วมมือจากหลายฝ่ายในการจัดทำแผน เช่น ผู้บริหาร, ประธานสภา, ปลัด, ตัวแทนประชาคมท้องถิ่นภาคีสมาชิก แผนการดำเนินงานขาดความชัดเจน มีเพียงปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละพื้นที่ในการจัดทำแผนดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งอธิบายได้ว่าก่อนจะดำเนินงานหรือจัดตั้งศูนย์จะต้องมีการจัดทำประชาคม โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมวางแผนและร่วมดำเนินการซึ่งเป็นหัวใจหลักของท้องถิ่น ดังนั้นจึงเป็นปัญหาปานกลางดังที่กล่าวมา ผลการศึกษาสอดคล้องกับงานวิจัยของนครินทร์ เหมง ไตรรัตน์และคณะ (2550) ศึกษาการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข พบว่า การดำเนินโครงการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นำร่อง ยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดร่างบันทึกข้อตกลง เพื่อจัดทำแผนดำเนินงาน มีเพียงตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแทนประชาคมท้องถิ่น เท่านั้น

สำหรับแนวทางแก้ไข จากการศึกษาของผู้ศึกษา พบว่า แนวทางแก้ไขควรจะเริ่มต้นจากกระบวนการดำเนินโครงการสร้างความร่วมมือต้องเป็นกระบวนการที่เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในทุกขั้นตอน ตลอดจนการเปิดเวทีประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดทำแผนการดำเนินงาน โครงการ

5. ปัญหาด้านการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงาน ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก แต่ที่เป็นปัญหามากคือ ภาควิชาศึกษาค้นคว้าความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณและวิธีตั้งงบประมาณอุดหนุนศูนย์ฯ เนื่องจากงบประมาณที่ได้เป็นงบประมาณตามบันทึกข้อตกลงที่ร่วมกันจัดทำขึ้นจึงหมิ่นเหม่ต่อการกระทำผิดระเบียบ แม้จะมีหนังสือสั่งการจากกรมส่งเสริมให้นำวิธีการงบประมาณของกรมฯ มาปรับใช้โดยอนุโลมแต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถตัดสินใจได้

6. ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์การดำเนินงาน ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก คือ ขาดการประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานภายนอกได้ทราบถึงการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ ขาดการเผยแพร่และชี้แจงความเป็นมาเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ ขาดความต่อเนื่องในการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางสื่อต่างๆ ให้ประชาชนรับทราบ มีปัญหาในระดับปานกลางคือการไม่เปิดโอกาสและช่องทางให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นผ่านประชาคมหมู่บ้านหรือชุมชน ทั้งนี้เพราะแต่ละองค์กรมีการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีโดยจัดทำประชาคมรับฟังความคิดเห็นเป็นประจำและที่สำคัญปัจจุบันมีการประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อยกฐานะ ดังนั้นปัญหาการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นจึงเป็นปัญหาในระดับปานกลางดังที่กล่าวมา

ผลการศึกษาปัญหาด้านการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงาน และปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์การดำเนินงาน สอดคล้องกับงานวิจัยของสาโรช คัชมาตย์ (2550) ศึกษาเรื่องการจัดบริการสาธารณสุขบนแนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุข โดยความร่วมมือประการหนึ่งคือ ความไม่เข้าใจของประชาชนต่อความจำเป็นในการจัดความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น แนวทางแก้ไขด้วยการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อภาคเอกชนและภาคประชาชน ในพื้นที่ ตั้งแต่กระบวนการในการจัดตั้งความร่วมมือ การจัดทำแผนดำเนินงาน การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ และการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ตลอดจนการรายงานผลการดำเนินการประจำปี ซึ่งควรนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

7. ปัญหาด้านการจัดทำบัญชีศูนย์ความร่วมมือ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก คือ เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญในการจัดทำและบันทึกบัญชีของศูนย์ฯ ขั้นต้นมีความละเอียดและซับซ้อน การจัดทำและการบันทึกบัญชีของศูนย์ฯ ยึดตามหลักกฎหมาย ระเบียบกระทรวง และหนังสือสั่งการจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มากเกินไป การบันทึกบัญชีของศูนย์ฯ มีขั้นต้นและกระบวนการละเอียด ซับซ้อนและยุ่งยาก ที่เป็นปัญหาระดับปานกลางมีเพียงเรื่องเดียวคือ ไม่มีระบบควบคุม คู่มือ และตรวจสอบบัญชีเมื่อการดำเนินงานของศูนย์ฯ ครบรอบปี

ทั้งนี้เพราะทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานตรวจสอบภายในอยู่แล้วในการดำเนินงาน อีกทั้งหน่วยงานภายนอกในการตรวจสอบนอกจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วยังมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ( สตง.) คอยตรวจสอบทุกปี ดังนั้น จึงมีปัญหายู่ในระดับปานกลางในด้านนี้

### เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ

- 1) ด้านบุคลากร ได้แก่ ความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ การขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานและการนำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติ การเพิ่มขึ้นของภาระงานประจำ สิ่งเหล่านี้นำไปสู่เงื่อนไขหรือมูลเหตุแห่งการจัดตั้งและดำเนินงานของศูนย์ฯ
- 2) ด้านงบประมาณ ได้แก่ ความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ กระจุกจัดตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนศูนย์ฯ ตลอดจนความล้มเหลวหรือหมิ่นเหม่ต่อการกระทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย เป็นเงื่อนไขหรือมูลเหตุแห่งความล่าช้าในการจัดตั้งและดำเนินงานของศูนย์ฯ
- 3) ด้านวัสดุอุปกรณ์ ปัญหาส่วนใหญ่ยังเป็นเรื่องของข้อจำกัดด้านงบประมาณ เนื่องจาก เพราะขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกต่างกัน
- 4) ด้านการจัดการ ได้แก่ การดำเนินงานตามแผนการดำเนินกิจกรรมของศูนย์ฯ ตามระเบียบศูนย์ฯและบันทึกข้อตกลงที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการเงินและบัญชี ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผลก็คือ ผู้ปฏิบัติงานเกิดความลังเล ไม่แน่ใจในการดำเนินการทางการเงินในลักษณะใด ที่สุ่มเสี่ยง หรือมิได้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบรองรับ เพราะเกรงว่าอาจนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการละเมิดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณราชการได้

### ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษานี้ มีข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลกลาง ในการให้บริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยแก่ประชาชน รวมถึงการสร้างความร่วมมือในท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและท้องถิ่น ต่อไป จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา
2. ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## 1. ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

จากผลการศึกษาผู้ศึกษาขอเสนอแนะคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือ ในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

### 1.1 ด้านการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงาน

1.1.1 ควรมีการประสานความร่วมมือในการให้ข้อมูลสภาพทั่วไปและศักยภาพของแต่ละและแห่งในด้านบรรเทาสาธารณภัย เช่น แผนที่ แผนที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งข้อมูลด้านประชากร ตลอดจนแหล่งน้ำ ชุมชน หมู่บ้าน ให้ทันสมัยอยู่เสมอ

1.1.2 ควรนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการเชื่อมต่อระหว่างหน่วยงานภาคีสมาชิก ผู้บริหารหรือตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก จะต้องนำเสนอข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองต่อที่ประชุม อย่างน้อยจะต้องนำเสนอในเรื่องต่อไปนี้ให้ได้ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านนี้

1) ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแผนที่แสดงเขตพื้นที่การให้บริการ ที่แสดงให้เห็นถึงตำแหน่งที่ตั้งของสำนักงาน เส้นทางคมนาคมหลักในพื้นที่ พื้นที่หมู่บ้านหรือชุมชนในเขตรับผิดชอบ ตำแหน่งที่ตั้งแหล่งน้ำดิบ คลองชลประทาน แหล่งกำจัดขยะในพื้นที่ บ่อบำบัดน้ำเสีย สถานประกอบการ ร้านค้า สถานศึกษา สถานพยาบาล

2) ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของพื้นที่ ประกอบด้วย ข้อมูลด้านประชากร ข้อมูลด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลด้านสังคม และข้อมูลด้านเศรษฐกิจ เพราะข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการวางแผนการดำเนินงานต่อไป

3) ข้อมูลด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สถานะทางการเงินและการคลัง ข้อมูลอัตราค่าจ้างและบุคลากร และข้อมูลบัญชีวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก

4) แผนพัฒนาท้องถิ่น 3 ปี และแผนงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกในปัจจุบัน ซึ่งผ่านการอนุมัติจากสภาแล้วและออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

### 1.2 ด้านการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงาน

1.2.1 ควรจัดให้มีการศึกษาดูงานพื้นที่นำร่องที่จังหวัดกาญจนบุรี และมีการสัมมนาเชิงวิชาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.2.2 ส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมตามคำแนะนำของคณะที่ปรึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



1.2.3 คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ควรมีการดำเนินการเตรียมความพร้อมด้านเอกสารคู่มือการปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแจกจ่ายให้ภาคีสมาชิกถือปฏิบัติและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ จัดทำแผนผังโครงสร้างของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยฯ ให้ชัดเจน จัดทำบอร์ดแสดงข้อมูลพื้นฐานของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยฯ ประกอบด้วย แผนที่ ( Map ) แสดงเขตพื้นที่การให้บริการของศูนย์ความร่วมมือ กำหนดแนวทางและวางแผนการฝึกอบรมให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกเกี่ยวกับการบริหารงานของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย

### 1.3 ด้านการจัดทำระเบียบศูนย์ความร่วมมือ

- 1.3.1 คณะกรรมการศูนย์ ควรมีวิธีการจัดทำระเบียบศูนย์ เป็นขั้นตอนดังนี้
- ขั้นตอนที่ 1 ประชุมหาหัวข้อหรือประเด็นที่ต้องการจัดทำระเบียบศูนย์ฯ
  - ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาข้อมูลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
  - ขั้นตอนที่ 3 ยกร่างระเบียบศูนย์ฯ โดยคณะกรรมการศูนย์
  - ขั้นตอนที่ 4 อนุมัติระเบียบศูนย์ฯ ผ่านสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
แต่ละแห่ง แล้วประธานศูนย์ฯ ลงนาม
  - ขั้นตอนที่ 5 ประกาศให้ประชาชนทราบ

1.3.2 คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือ ควรศึกษาระเบียบกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และยั้งรวมถึงระเบียบศูนย์ฯจะต้องมีเนื้อหาใกล้เคียงและไม่ขัดกับบันทึกข้อตกลงที่ร่วมกันจัดทำ

1.3.3 เมื่อมีการแก้ไขระเบียบศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยฯ ให้สอดคล้องกับกฎหมายหลักแล้ว ควรนำเสนอต่อสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกอนุมัติอย่างเป็นทางการ พร้อมแจ้งให้หน่วยงานที่กำกับดูแล เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด รับทราบ

1.3.4 ควรประกาศให้ประชาชนในเขตพื้นที่บริการได้รับทราบ โดยการตีพิมพ์ประกาศที่บอร์ดประชาสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก หนังสือพิมพ์ ท้องถิ่น วิทยุชุมชน เป็นต้น



#### 1.4 ด้านการจัดทำแผนการดำเนินงาน

1.4.1 ควรมีการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดกิจกรรม และอนุมัติแผนของศูนย์ฯ โดยจัดเวทีประชาคมทั้ง 4 อปท.พร้อมกันซึ่งอาจกำหนดสถานที่ของ อปท.แห่งใดแห่งหนึ่ง จัดเวทีประชาคม

1.4.2 เมื่อคณะกรรมการศูนย์ฯ อนุมัติแผนกิจกรรมที่ผ่านการวิเคราะห์ แล้ว ฝ่ายจัดทำต้องนำข้อสรุปเกี่ยวกับแผนการดำเนินกิจกรรม รายงานให้ประชาคมท้องถิ่น รับทราบ โดยอาจมีการพิมพ์เอกสารเผยแพร่แก่ประชาชนในท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย

1.4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีความครอบคลุมในด้าน การร่วมตัดสินใจ ร่วมในการดำเนินงาน ร่วมในการรับผลประโยชน์จากการดำเนินงาน และร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

1.4.4 คณะกรรมการจัดทำแผนของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ฯ ควรประกอบด้วย ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก ประธานสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก ตัวแทนประชาคมในท้องถิ่นภาคีสมาชิก พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ส่วนราชการอื่นที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการกำหนดแผนการดำเนินกิจกรรมด้านนั้นๆ ของท้องถิ่น เช่น เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วน ได้ส่วนเสีย โดยตรงต่อการดำเนินงานของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย

1.4.5 ควรมีการเชิญเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดการสาธารณะ มาร่วมให้คำปรึกษาหรือเป็นวิทยากรให้ความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนดำเนินงานด้านนี้ โดยเฉพาะ เช่น ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์การความร่วมมือของญี่ปุ่น (JICA)

1.4.6 ในการจัดทำเวทีประชาคม ควรมีการจัดเวทีประชาคมทุกหมู่บ้านหรือชุมชน เพื่อรับฟังสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน อีกทั้งเป็นการประชาสัมพันธ์ การจัดทำแผนดำเนินงานให้ประชาชนรับทราบอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้การจัดเวทีประชาคมควรครอบคลุมขั้นตอนหลักๆ 4 ขั้นตอนคือ 1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่า ปังบประมาณนี้ควรจะดำเนินการเรื่องอะไรและมีวิธีการในการดำเนินการอย่างไร 2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โครงการ โดยอาจเป็นการให้การสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ การเข้าร่วมดำเนินกิจกรรม หรือการให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการบริหารศูนย์

- 3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนาด้านนี้โดยตรง
- 4) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลของโครงการ

### 1.5 ด้านการบริหารจัดการงบประมาณ

1.5.1 ควรแต่งตั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการงบประมาณของศูนย์ฯ ซึ่งควรประกอบด้วย ผู้บริหาร อปท. ตัวแทนสภา อปท. ปลัด อปท. และตัวแทนประชาคมท้องถิ่น ใน อปท. ภาคีสมาชิก

1.5.2 ควรแต่งตั้ง จนท. การคลังของแต่ละ อปท. ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญโดยตรง ด้านงบประมาณ หรืออาจเชิญเจ้าหน้าที่คลังจังหวัดให้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะที่ปรึกษาของศูนย์ฯ

1.5.3 ควรมีกลไกในการสร้างแรงจูงใจ / ชักจูง / ห่วงล้อมให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นคล้อยตาม ในการอนุมัติงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน

1.5.4 ควรเสนอกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นออกระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินเพื่อนำมาดำเนินการในกิจการของศูนย์ฯ และบริหารจัดการร่วม ทั้งนี้ระเบียบดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ( สตง.)

1.5.5 ควรส่งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมเป็นภาคีสมาชิก เข้ารับการอบรมเกี่ยวกับกฎหมายการบริหารงานคลังท้องถิ่น

1.5.6 คณะกรรมการศูนย์ฯ ควรลงพื้นที่ประชาคมหมู่บ้านในพื้นที่ของภาคีสมาชิกอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทการดำเนินงานของศูนย์ฯ และเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ซักถามและร่วมรับรู้รับทราบแผนการดำเนินงานด้านงบประมาณ

### 1.6 ด้านการจัดทำบัญชีศูนย์ความร่วมมือ

1.6.1 ควรมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บัญชีหรือจ้างพนักงานบัญชีที่มีความเชี่ยวชาญทำหน้าที่จัดทำและบันทึกบัญชีของศูนย์ฯ เป็นการเฉพาะ

1.6.2 การบริหารงานของศูนย์ความร่วมมือนั้น ควรมีการจัดทำบัญชี เช่นเดียวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำบัญชีมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลของการดำเนินงานของศูนย์ความร่วมมือฯ

1.6.3 ควรประสานกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับระบบการบัญชี เพื่อให้เกิดความรู้ความชำนาญ

1.6.4 ควรขอคำแนะนำจากผู้บริหารด้านการคลังท้องถิ่นและหรือผู้บริหารด้านการพัฒนาระบบการลงบัญชีท้องถิ่นจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้เชี่ยวชาญและผู้วางหลักการ กรอบปฏิบัติและรูปแบบด้านการบัญชีของท้องถิ่นโดยตรง โดยอาจนำเสนอเป็นร่างรูปแบบและวิธีการบันทึกบัญชีของศูนย์ฯ นำเสนอเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พิจารณาแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสม

## 1.7 ด้านการประชาสัมพันธ์การดำเนินงาน

1.7.1 ควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ 2 ระดับคือ ทั้งภายในศูนย์ฯ โดยการกระทำผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การติดต่อสื่อสารด้วยวาจา หนังสือเวียน จดหมายภายใน วารสารภายใน หรือการสื่อสารผ่านบอร์ดประกาศภายในสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาวีสมาชิกซึ่งเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างคณะกรรมการศูนย์ฯ กับบุคลากรภายในศูนย์ฯ เอง เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีและส่งผลให้การดำเนินงานของศูนย์ฯ ดำเนินไปด้วยความราบรื่น คล่องตัว มีประสิทธิภาพ ส่วนการประชาสัมพันธ์ภายนอกศูนย์ฯ เช่น จดหมายข่าว จุลสาร ไปสเตอร์ แผ่นปลิว แผ่นพับ การออกเดินสายทำประชาคมหมู่บ้านหรือชุมชน การประชาสัมพันธ์ผ่านหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน (เสียงตามสาย) หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น อินเทอร์เน็ต ผ่าน Website ของหน่วยงาน หรือผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานอื่นๆ ได้ทราบถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถร่วมมือกันในการทำสาธารณประโยชน์ให้ประชาชน ทั้งนี้ข้อมูลข่าวสารที่ควรนำสู่การรับรู้ของประชาชนจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

1.7.2 การประชาสัมพันธ์ควรดำเนินการเป็นขั้นตอน เช่น รวบรวมข้อมูลสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายเกี่ยวกับโครงการที่ศูนย์ฯ จะดำเนินการ มีการวิเคราะห์ข้อมูล มีการวางแผน มีการติดตามประเมินผล เช่น ทุกเดือน ทุก 3 เดือน หรือทุก 1 ปี

## 2. ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาที่ควรดำเนินการเกี่ยวข้องกับผลการศึกษารั้้งนี้ คือ

2.1 ควรพัฒนาการบริหารงานศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลคงลาน

2.2 ควรดำเนินการศึกษาในเชิงลึกโดยการลงพื้นที่สัมผัสกับประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เพื่อหาข้อมูลด้านอื่นๆ ที่มีผลต่อสภาพปัญหาและเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหาการจัดตั้งและบริหารงานศูนย์ความร่วมมือฯ อย่างสม่ำเสมอ

2.3 ควรศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่บริการซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการดำเนินงานของศูนย์ความร่วมมือ ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY