

ที่ พร ๐๐๒๓.๓/ว ๓๑๕๐



ศาลากลางจังหวัดแพร่  
ถนนไชยบูรณ์ พร ๕๕๐๐๐

๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

เรียน นายอำเภอ (ทุกอำเภอ) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ และนายกเทศมนตรีเมืองแพร่

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๑๐.๒/ว ๒๖๙๑  
ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ และเอกสารแนวทางการจัดทำความร่วมมือ  
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แจ้งว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้น โดยใช้การจัดทำบันทึกที่จัดทำขึ้นร่วมกัน แต่ยังคงมีความสับสนในการนำไปปฏิบัติและเกิดความเข้าใจผิดในประเด็นผลผูกพันทางกฎหมาย และเพื่อให้การจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงขอแจ้งชักซ้อมแนวทางการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อขอให้อำเภอ แจ้งให้เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ และสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เทศบาลเมืองแพร่ ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายโชคดี อมรวิณั)

รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน  
ผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น

โทรศัพท์ ๐-๕๔๕๓-๔๑๑๙, ๐-๕๔๕๓-๔๕๐๔ - ๕ ต่อ ๓๐๒ โทรสารต่อ ๓๐๗

www.phraelocal.go.th

๑๖๕

๒๖๐  
๓๐๐.๑.๖๒



|                                              |
|----------------------------------------------|
| สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดแพร่ |
| เลขรับ 2448                                  |
| วันที่ 15 ก.ค. 2562                          |
| เวลา                                         |

ที่ มท ๐๘๑๐.๒/๑๒๐๑๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ  
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย แนวทางการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ  
สาธารณะ จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้น โดยใช้การจัดทำบันทึกที่จัดทำขึ้น  
ร่วมกัน แต่ยังคงมีความสับสนในการนำไปปฏิบัติและเกิดความเข้าใจผิดในประเด็นผลผูกพันทางกฎหมาย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว เพื่อให้การจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงขอให้จังหวัดแจ้งชักซ้อม  
แนวทางดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

๑๖๕

(นายทวี เสริมภักดีกุล)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น

ส่วนวิชาการและวิจัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

โทร. ๐-๒๒๔๑-๕๐๐๐ ต่อ ๒๒๑๔

โทรสาร ๐-๒๒๔๓-๑๘๑๒

ผู้ประสานงาน นางสาวกิตติกา บุญมาไชย หมายเลขโทรศัพท์ ๐๘๑-๔๐๘๘๒๔๐

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะตามมาตรฐานไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ได้อย่างทั่วถึง  
เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ภายในปี ๒๕๖๕

## แนวทางการจัดทำกลไกความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะภายในเขตของท้องถิ่นเพื่อสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในการจัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการด้วยตนเอง มอบหมายให้องค์กรอื่นจัดบริการสาธารณะแทนตน หรือรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งถือเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. รูปแบบความร่วมมืออย่างเป็นทางการ เช่น สหการ
2. รูปแบบความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ โดยการจัดทำความตกลงร่วมมือ เช่น บันทึกความเข้าใจ (MOU) บันทึกความตกลง (MOA) และบันทึกความร่วมมือ (MOC)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้จัดทำแนวปฏิบัติการจัดทำความตกลงร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำ รับทราบกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำ ดังนี้

1. บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding ซึ่งโดยทั่วไปเรียกว่า MOU) หมายถึงการจัดทำหนังสือโดยฝ่ายหนึ่งแสดงความสมัครใจจะปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด และตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสือนั้นกับอีกฝ่ายหนึ่งโดยที่หนังสือนี้ไม่ถือว่าเป็นสัญญาผูกมัด แต่แสดงความต้องการที่แน่วแน่ของผู้ลงนามว่าจะปฏิบัติตามที่ระบุไว้ ปกติใช้สำหรับความตกลงที่มีขอบเขตจำกัด หรือมิได้มีลักษณะถาวรนัก
2. บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement หรือ MOA) เป็นหนังสือหรือสัญญา ซึ่งมีข้อความที่ระบุเป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีการให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามหรือดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่ตกลง หรือตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ สำหรับ MOA นั้นกฎหมายให้ความคุ้มครองเนื่องจากข้อตกลงคือสัญญา ดังนั้นหากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประพฤติผิดสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้
3. บันทึกความร่วมมือ (Memorandum of Cooperative หรือ MOC) มีความคล้ายคลึงกับการจัดทำ MOU และ MOA แต่เน้นไปในแง่ “ความร่วมมือ” ที่จะเกิดขึ้นมีการให้ความช่วยเหลือทางด้านทรัพยากร องค์ความรู้ และบุคลากรที่ชัดเจน ซึ่งมักทำในโครงการขนาดใหญ่ระหว่างประเทศ

## แนวทางการพิจารณาว่าจัดทำ MOU หรือ MOA

MOA ถือเป็นพัฒนาการจากความร่วมมือ MOU ที่มีความเข้มแข็งและมีกิจกรรมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอตามข้อตกลงที่ทำไว้ หรือมีการดำเนินงานความร่วมมือที่มีผลกระทบต่อการผูกพันทางงบประมาณของทั้งสองหน่วยงาน ทั้งนี้ ให้พิจารณาเนื้อหาที่ระบุไว้ในบันทึกที่จัดทำร่วมกัน หากเนื้อหาไม่ชัดเจนทำให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย หรือมีการระบุความรับผิดชอบ หน้าที่ ของแต่ละฝ่ายชัดเจน ซึ่งเข้าลักษณะเป็นข้อตกลงหรือสัญญาที่มีนิติสัมพันธ์ต่อกัน ย่อมมีผลทางกฎหมาย



ระดับความเข้มข้นในการทำความร่วมมือ น้อย-มาก

การเสนอจัดทำ MOU/MOA ควรมียอดประกอบดังรายการที่กำหนด

| บันทึกความเข้าใจ MOU                                                                                                                 | บันทึกข้อตกลง MOA                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. เป็นการดำเนินงานร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป                                                        | 1. เป็นการดำเนินงานร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป                                                                                                                      |
| 2. ความร่วมมือในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด                      | 2. ความร่วมมือในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด                                                                                    |
| 3. ทั้งสองฝ่ายแสดงความสมัครใจจะปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดและตามเงื่อนไขที่กำหนดกับอีกฝ่ายหนึ่งโดยที่หนังสือนี้ไม่ถือว่าเป็นสัญญาผูกมัด | 3. เป็นความร่วมมือที่มีความเข้มแข็งและมีกิจกรรมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอตามข้อตกลงที่ทำไว้ และ/หรือมีการดำเนินงานความร่วมมือที่มีผลกระทบต่อการผูกพันทางงบประมาณของหน่วยงานที่ทำความร่วมมือ |
| 4. ใช้สำหรับความร่วมมือที่มีขอบเขตจำกัด หรือมิได้มีลักษณะถาวรนัก                                                                     |                                                                                                                                                                                                    |



(ตัวอย่าง)



### บันทึกความเข้าใจ (MOU)

ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ เรื่อง.....

ระหว่าง.....(ชื่อหน่วยงาน).....และ.....(ชื่อหน่วยงาน)..... ①

บันทึกความเข้าใจนี้ ทำขึ้น ณ .....

อำเภอ..... จังหวัด..... เมื่อวันที่ .....

ระหว่าง.....(ชื่อหน่วยงาน)..... โดย.....(ตำแหน่งของผู้มีอำนาจลงนาม).....

และ.....(ชื่อหน่วยงาน)..... โดย.....(ตำแหน่งของผู้มีอำนาจลงนาม)..... ②

ทั้ง.....ฝ่ายตกลงร่วมกันเพื่อดำเนินการ.....(วัตถุประสงค์ของโครงการ)..... ③

โดยมีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้ ④

1. ..(แผนการดำเนินงานและการบริหารการใช้จ่ายตามโครงการ).....

2. ..(งบประมาณ).....

3. ..(ขอบเขตความรับผิดชอบและกิจกรรมของการจัดบริการสาธารณะ).....

เริ่มดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจนี้ ตั้งแต่วันที่ .....สิ้นสุดวันที่ .....

(ระบุระยะเวลาดำเนินงาน) (ถ้ามี)

โดยมีเอกสารแนบท้าย จำนวน ..... ชุด ⑤

บันทึกความเข้าใจนี้ทำขึ้นสองฉบับมีข้อความถูกต้องตรงกัน ซึ่งทั้ง.....ฝ่ายได้อ่านและเข้าใจ

ข้อความโดยตลอด จึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

(ลงชื่อ) .....

( )

ตำแหน่ง.....

(ลงชื่อ)..... พยาน

( )

ตำแหน่ง.....

(ลงชื่อ)..... ⑥

( )

ตำแหน่ง.....

(ลงชื่อ)..... พยาน

( )

ตำแหน่ง.....

## คำอธิบาย

๑. ชื่อของหน่วยงานที่ร่วมจัดทำ MOU เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล..., เทศบาลตำบล..... หากมีมากกว่า ๒ หน่วยงาน ให้เรียงลำดับ ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ก องค์การบริหารส่วนตำบล ข และองค์การบริหารส่วนตำบล ค
๒. รายละเอียดของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย: ชื่อของหน่วยงานที่ร่วมจัดทำ MOU ชื่อและตำแหน่งของผู้มีอำนาจลงนาม เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล..... โดย นาย..... ตำแหน่ง นายก องค์การบริหารส่วนตำบล..... หากมีมากกว่า ๒ หน่วยงาน ให้เรียงลำดับ ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ก องค์การบริหารส่วนตำบล ข และองค์การบริหารส่วนตำบล ค
๓. วัตถุประสงค์ของ MOU: รายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์รวมถึงผลลัพธ์ที่จะได้จากการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน MOU
๔. หน้าที่ความรับผิดชอบของคู่สัญญา: รายละเอียดความรับผิดชอบและการดำเนินการของคู่สัญญาในแต่ละฝ่าย รวมถึงกิจกรรมที่คู่สัญญาดกลงดำเนินการร่วมกันภายใต้ MOU การบริหารจัดการการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ สำหรับการทำให้ MOU จะต้องระมัดระวังผลกระทบต่อการผูกพันทางงบประมาณของหน่วยงานที่ทำความร่วมมือ หรือข้อผูกพันอื่นๆ ที่มีผลตามกฎหมาย โดยให้ใช้การจัดทำบันทึกข้อตกลง MOA แทน
๕. เอกสารแนบท้ายเพิ่มเติม: เอกสารเพิ่มเติมกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ MOU เช่น แผนงานที่สำคัญ การกำหนดระยะเวลาดำเนินงาน ทั้งนี้หาก MOU มีเอกสารแนบท้ายจะต้องกำหนดให้เอกสารแนบท้ายเป็นส่วนหนึ่งของ MOU ด้วย (ถ้ามี)
๖. การรับรองอย่างเป็นทางการของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย: ลายมือชื่อของผู้มีอำนาจลงนามใน MOU ของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย



(ตัวอย่าง)

บันทึกข้อตกลง (MOA)

ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ เรื่อง.....  
ระหว่าง.....(ชื่อหน่วยงาน).....และ .....(ชื่อหน่วยงาน)..... ①

บันทึกข้อตกลงนี้ ทำขึ้น ณ .....  
อำเภอ..... จังหวัด..... เมื่อวันที่ .....  
ระหว่าง.....(ชื่อหน่วยงาน)..... โดย.....(ตำแหน่งของผู้มีอำนาจลงนาม).....  
และ .....(ชื่อหน่วยงาน)..... โดย.....(ตำแหน่งของผู้มีอำนาจลงนาม)..... ②

ทั้ง.....ฝ่ายตกลงร่วมกันเพื่อดำเนินการ.....(วัตถุประสงค์ของโครงการ)..... ③  
โดยมีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้ ④

1. ..(แผนการดำเนินงานและการบริหารการใช้จ่ายตามโครงการ).....
  2. ..(งบประมาณ).....
  3. ..(ขอบเขตความรับผิดชอบและกิจกรรมของการจัดบริการสาธารณะ).....
- เริ่มดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจนี้ ตั้งแต่วันที่ .....สิ้นสุดวันที่ .....  
(ระบุระยะเวลาดำเนินงาน) (ถ้ามี)

โดยมีเงื่อนไข ดังนี้ (ถ้ามี)..... ⑤

โดยมีเอกสารแนบท้าย (ถ้ามี) จำนวน ..... ชุด ⑥

บันทึกข้อตกลงนี้ทำขึ้นสองฉบับมีข้อความถูกต้องตรงกัน ซึ่งทั้ง.....ฝ่ายได้อ่านและเข้าใจ  
ข้อความโดยตลอด จึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

(ลงชื่อ)..... ⑦  
( ..... )  
ตำแหน่ง.....  
(ลงชื่อ)..... พยาน  
( ..... )  
ตำแหน่ง.....

(ลงชื่อ)..... ⑦  
( ..... )  
ตำแหน่ง.....  
(ลงชื่อ)..... พยาน  
( ..... )  
ตำแหน่ง.....

## คำอธิบาย

๑. หน่วยงานที่ร่วมจัดทำ MOU เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล..., เทศบาลตำบล..... หากมีมากกว่า ๒ หน่วยงาน ให้เรียงลำดับ ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ก องค์การบริหารส่วนตำบล ข และ องค์การบริหารส่วนตำบล ค

๒. รายละเอียดของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย: ชื่อของหน่วยงานที่ร่วมจัดทำ MOU ชื่อและตำแหน่งของผู้มีอำนาจลงนาม เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล..... โดย นาย..... ตำแหน่ง นายก องค์การบริหารส่วนตำบล..... หากมีมากกว่า ๒ หน่วยงาน ให้เรียงลำดับ ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ก องค์การบริหารส่วนตำบล ข และองค์การบริหารส่วนตำบล ค

๓. วัตถุประสงค์ของ MOA: รายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์รวมถึงผลลัพธ์ที่จะได้จากการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน MOA

๔. หน้าที่ความรับผิดชอบของคู่สัญญา: รายละเอียดความรับผิดชอบและการดำเนินการของคู่สัญญาในแต่ละฝ่าย รวมถึงกิจกรรมที่คู่สัญญาตกลงดำเนินการร่วมกันภายใต้ MOA การบริหารจัดการการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ

๕. ข้อกำหนดการดำเนินงานของ MOA: รายละเอียดวิธีการบริหารงานของ MOA เช่น ระยะเวลาของ MOA ข้อกำหนดการยกเลิก กระบวนการตรวจสอบ การระงับข้อพิพาท งบประมาณ และข้อกำหนดอื่น (ถ้ามี) ทั้งนี้ให้พึงใช้ความระมัดระวังในการจัดทำข้อกำหนดการดำเนินงาน เนื่องจาก MOA นั้นกฎหมายให้ความคุ้มครองเนื่องจากข้อตกลงคือสัญญา ดังนั้นหากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประพฤติดิตสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

๖. เอกสารแนบท้ายเพิ่มเติม: เอกสารเพิ่มเติมกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ MOA เช่น แผนงานที่สำคัญ การกำหนดระยะเวลาดำเนินงาน ทั้งนี้หาก MOA มีเอกสารแนบท้ายจะต้องกำหนดให้เอกสารแนบท้ายเป็นส่วนหนึ่งของ MOA ด้วย (ถ้ามี)

๗. การรับรองอย่างเป็นทางการของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย: ลายมือชื่อของผู้มีอำนาจลงนามใน MOA ของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย