



ที่ นศ ๐๐๒๓.๓/ว ๔๐๗๒

ศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช  
ถนนราชดำเนิน นศ ๘๐๐๐๐

๗๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ  
เรียน นายอำเภอทุกอำเภอ และนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง  
สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๑๐.๒/ว๒๖๘๑ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒  
๒. แนวทางการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ  
จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดทำ  
ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้น  
โดยใช้การจัดทำบันทึกที่จัดทำขึ้นร่วมกัน แต่ยังคงมีความสับสนในการนำไปปฏิบัติ และเกิดความเข้าใจผิด  
ในประเด็นผลผูกพันทางกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ  
สาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้แจ้งชักซ้อมแนวทางการจัดทำ  
ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไป  
ปฏิบัติให้ถูกต้อง รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายขจรเกียรติ รักพานิชมณี)  
รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน  
ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด  
กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น  
โทร ๐-๗๕๓๔-๓๓๑๒ ต่อ ๒๐ โทรสารต่อ ๒๕  
[www.nakhonlocal.go.th](http://www.nakhonlocal.go.th)

สำนักงานส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา
เลขที่รับ 8624
วันที่ 23 ก.ค. 2562
เวลา
E



ที่ มท ๐๘๑๐.๒/๑๒๑๑๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ  
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัดสิ่งที่ส่งมาด้วย แนวทางการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ  
สาธารณะ จำนวน ๑ ฉบับด้วยปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้น โดยใช้การจัดทำบันทึกที่จัดทำขึ้น  
ร่วมกัน แต่ยังคงมีความสับสนในการนำไปปฏิบัติและเกิดความเข้าใจผิดในประเด็นผลผูกพันทางกฎหมายกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว เพื่อให้การจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงขอให้จังหวัดแจ้งชักซ้อม  
แนวทางดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายทวี เสริมภักดีกุล)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น
เลขที่รับ 3829
วันที่ 28 ก.ค. 62
เวลา

กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น  
ส่วนวิชาการและวิจัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

โทร. ๐-๒๒๔๑-๕๐๐๐ ต่อ ๒๒๑๔

โทรสาร ๐-๒๒๔๓-๑๘๑๒

ผู้ประสานงาน นางสาวกิตติกา บุญมาไชย หมายเลขโทรศัพท์ ๐๘๑-๕๐๕๘๒๕๐

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะภายในเขตของท้องถิ่นเพื่อสนองต่อการแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น 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” ที่จะเกิดขึ้นมีการให้ความช่วยเหลือทางด้านทรัพยากรองค์ความรู้ และบุคลากรที่ชัดเจน ซึ่งมักทำในโครงการขนาดใหญ่ระหว่างประเทศ

## แนวทางการพิจารณาว่าจัดทำ MOU หรือ MOA

MOA ถือเป็นพัฒนาการจากความร่วมมือ MOU ที่มีความเข้มแข็งและมีกิจกรรมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอตามข้อตกลงที่ทำได้ หรือมีการดำเนินงานความร่วมมือที่มีผลกระทบต่อการผูกพันทางงบประมาณของทั้งสองหน่วยงาน ทั้งนี้ ให้พิจารณาเนื้อหาที่ระบุไว้ในบันทึกที่จัดทำร่วมกัน หากเนื้อหาไม่เจตนาทำให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย 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. เป็นความร่วมมือที่มีความเข้มแข็งและมีกิจกรรมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอตามข้อตกลงที่ทำได้ 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).....

(ลงชื่อ)..... ⑥

( )

( )

ตำแหน่ง.....

ตำแหน่ง.....

(ลงชื่อ)..... พยาน

(ลงชื่อ)..... พยาน

( )

( )

ตำแหน่ง.....

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 รวมถึงกิจกรรมที่คู่สัญญาตกลงดำเนินการร่วมกันภายใต้ MOU การบริหารจัดการการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ สำหรับการทำ 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).....

( )

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 ดังนั้นหากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประพฤติผิดสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

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

๗. การรับรองอย่างเป็นทางการของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย: ลายมือชื่อของผู้มีอำนาจลงนามใน MOA ของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย