

**ประเด็นถาม-ตอบข้อหารือในการทำงาน
ของศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ประเด็นข้อหารือด้านกฎหมาย⁵

1. กรณีมีการเปลี่ยนแปลงประธานศูนย์ฯ ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง อบต.ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ หากศูนย์ฯกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการทำสัญญากับหน่วยงานภายนอก เช่น จ้างบริษัทรับเหมา ดำเนินกิจกรรมของศูนย์ฯ ศูนย์ฯ สามารถดำเนินการดังกล่าวต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร

คำชี้แจง

ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.4/ว4524 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2549 เรื่อง แนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อบต. ที่ให้ อบต. ที่อยู่ในเขตพื้นที่ใกล้เคียงรวมตัว จัดตั้งเป็นกลุ่มโดยความสมัครใจ เพื่อร่วมมือและสนธิเครื่องมือเครื่องใช้ บุคลากร งบประมาณในการ จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกัน ประกอบกับการที่ อบต. ได้ตกลงที่จะจัดทำ บริการสาธารณะร่วมกัน โดยจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ อันประกอบ ไปด้วยผู้แทนของ อบต. ที่เป็นภาคีสมาชิก และให้ผู้บริหาร อบต. และ อบต. ซึ่งเป็นที่ตั้งศูนย์ฯ เป็นผู้ทำ นิติกรรมสัญญาและปฏิบัติการต่าง ๆ ในนามศูนย์ฯ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ การจัดทำ งบประมาณ และเบิกจ่ายเงินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่อบต. ผู้ดำเนินการถือปฏิบัติอยู่ รวมทั้ง อบต. ที่เป็นสมาชิกสามารถสนับสนุนงบประมาณให้ศูนย์ฯ ได้ เช่นนี้ เมื่อ อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ อันเป็นผลให้ อบต. สามารถใช้สิทธิเรียกร้อง ฟ้องร้อง ถือ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และทำกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ซึ่งโดย สภาพแล้วนิติบุคคลสามารถทำได้ทั้งสิ้น และโดยที่ข้อตกลงที่ อบต. ได้ทำขึ้นนั้นเป็นข้อตกลงเพื่อ ประโยชน์ในการปฏิบัติราชการร่วมกันของ อบต. จึงมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงประธานศูนย์ฯ ซึ่งเป็นผู้บริหาร อบต. ที่เป็น ที่ตั้งศูนย์ฯ และ อบต.ที่ตั้งศูนย์ฯ ก็ตาม แต่เมื่อศูนย์ฯ กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการทำสัญญากับ บุคคลภายนอก โดยผลของข้อตกลงร่วมกันของ อบต. ดังกล่าวข้างต้น และนิติกรรมที่ศูนย์ฯ ยอม ผูกพันตนกับบุคคลภายนอกเพื่อจะทำสัญญากันต่อไปนั้น ประธานศูนย์ฯ ในฐานะผู้บริหาร อบต. ที่ เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ แห่งใหม่ และ อบต. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ แห่งใหม่ ย่อมผูกพันกับการที่ศูนย์ฯ ได้กระทำ ไปก่อนแล้ว ประธานศูนย์ฯ ในฐานะผู้บริหาร อบต. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ แห่งใหม่ และ อบต. ที่เป็นที่ตั้ง

⁵ชี้แจงโดยสำนักกฎหมายและท้องถิ่น/สน.กร. ตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



ศูนย์ฯ แห่งใหม่จึงสามารถดำเนินการสัญญากับบุคคลภายนอกต่อไปได้ หากไม่ขัดต่อความประสงค์ของบุคคลภายนอกที่จะเข้าทำสัญญากับศูนย์ฯ หรือมีข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่น แล้วแต่กรณี

2. ศูนย์ฯ ควรมีระเบียบข้อบังคับที่จำเป็นในการดำเนินงานเรื่องใดบ้าง

คำชี้แจง

ในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อปท. นั้น อปท. ผู้จัดทำบริการสาธารณะย่อมจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และที่สำคัญ ในการจัดหาพัสดุ จัดทำงบประมาณ ตลอดจนการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว อปท. ก็ได้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว ในประเด็นนี้ อปท. ที่เกี่ยวข้องจึงควรพิจารณาโดยคำนึงข้อเท็จจริงและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่เป็นรายการกรณีไป เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุ มาตรการ และแนวทางแก้ไข ว่าควรมีระเบียบข้อบังคับเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และการมีระเบียบข้อบังคับดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคให้สำเร็จลุล่วงไปได้หรือไม่ อย่างไร

3. กรณีบุคลากรของศูนย์ฯ ออกปฏิบัติภารกิจของศูนย์ฯ แล้วถูกฟ้องร้องความผิดฐานละเมิด ซึ่งต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ศูนย์ฯ ควรดำเนินการอย่างไร

คำชี้แจง

เห็นว่า หากบุคลากรผู้กระทำการดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ถ้ามิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

ประเด็นข้อหารือด้านการคลังท้องถิ่น⁶

1. กรณีศูนย์ฯ ด้านการจัดการขยะ ซึ่งในอนาคตมีรายได้จากการบริหารจัดการขยะ อาทิ เช่น การขายขยะรีไซเคิล รายได้นี้ถือว่าเป็นเงินทุนหมุนเวียนหรือไม่ จะมีวิธีการบริหารจัดการอย่างไร ยังคงใช้ระบบงบประมาณแบบนอกงบประมาณ หรือจะเปลี่ยนรูปแบบงบประมาณเป็นงบเฉพาะการ

คำชี้แจง

หากศูนย์ฯ ความร่วมมือใช้ระบบงบประมาณแบบนอกงบประมาณ รายได้ที่เกิดจากการบริหารจัดการขยะถือเป็นเงินทุนหมุนเวียน

⁶ ชี้แจงโดยสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น/สน.คท. ที่ มท0808.1/126 ลว 28 ม.ค. 2551

2. ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของศูนย์ฯ ซึ่งศูนย์ฯ ยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้น กรณีการหักเงินประกัน ร้อยละ 1 ณ ที่จ่าย จะดำเนินการอย่างไร ศูนย์ฯ สามารถส่งจ่ายเช็คในนามของศูนย์ฯ และหักเงินประกัน ร้อยละ 1 ในนามของ อบปท. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

คำชี้แจง

ในการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบพัสดุที่ อบปท. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ ถือปฏิบัติอยู่ ซึ่งเป็นการดำเนินการจัดหาพัสดุแทนศูนย์ฯ ซึ่งไม่เป็นนิติบุคคล

3. ในการดำเนินงานของศูนย์ฯ ประธานศูนย์ฯ (นายก อบปท. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ) สามารถสั่งการขอใช้อุปกรณ์/เครื่องมือ จาก อบปท. ที่เป็นภาคีสมาชิกได้หรือไม่ อย่างไร

คำชี้แจง

กรณีดังกล่าว ขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างภาคีสมาชิกด้วยกัน อย่างไรก็ดี โดยปกติ อบปท. ที่เป็นภาคีสมาชิกอนุญาตให้ อบปท. อื่นยืมพัสดุไปใช้เพื่อประโยชน์ในราชการได้อยู่แล้ว โดยเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพิจารณาอนุมัติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุที่ อบปท. ถือปฏิบัติอยู่

4. ในกรณีการเปลี่ยนแปลงตัวประธานศูนย์ฯ จาก อบปท. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ เดิม ไปยัง อบปท. แห่งใหม่นั้น กระบวนการโอนงบประมาณของศูนย์ฯ จากที่ตั้งศูนย์ฯ เดิม ไปยังที่ตั้งศูนย์ฯ ที่ประธานศูนย์ฯ คนใหม่อยู่นั้น ทำได้อย่างไร

คำชี้แจง

ควรให้ประธานศูนย์ฯ เดิม ทำบัญชีมอบหมายงานในด้านต่าง ๆ ให้ประธานศูนย์ฯ คนใหม่ และต้องพิจารณาด้วยว่าจะต้องจัดโครงสร้างการบริหารงาน ตลอดจนแผนดำเนินงานใหม่หรือไม่ หากต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ให้ถือปฏิบัติตามหนังสือ มท 0810.4/ว 4524 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2549

5. สำหรับการจัดการบริการสาธารณะร่วมกันของ อบปท. เช่นนี้ (แบบศูนย์ความร่วมมืออย่างเป็นทางการ ภายใต้บันทึกข้อตกลง แต่ยังไม่สถานะนิติบุคคล) ควรมีรูปแบบบัญชีที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณอย่างไร

คำชี้แจง

สำหรับรูปแบบบัญชี จะเป็นไปตามรายละเอียดของคู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เล่มนี้ หน้า 87-105

6. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวประธานศูนย์ฯ ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง อบปท. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ หากศูนย์ฯ กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ศูนย์ฯ จะต้องดำเนินการอย่างไร

คำชี้แจง

ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ อปท. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ เดิม ใช้งบประมาณของตนเองหรือใช้เงินอุดหนุนจากภาคีสมาชิกในการจัดซื้อจัดจ้างและอยู่ระหว่างการดำเนินการ ก็ให้ดำเนินการต่อไปจนแล้วเสร็จ เมื่อได้พัสดุมาแล้วก็ไปทำทะเบียนคุมเป็นกรรมสิทธิ์ของ อปท. ที่เป็นเจ้าของเงินหรือที่ได้รับเงินอุดหนุนนั้น และหมายเหตุในทะเบียนคุมว่าเป็นทรัพย์สินที่จะนำไปใช้ร่วมกัน

7. ในกรณีการยุบเลิกศูนย์ฯ หรือยกเลิกการเป็นภาคีความร่วมมือ นอกจากการดำเนินการตามข้อตกลงความร่วมมือฉบับที่ข้อตกลงแล้ว จะมีแนวทางปฏิบัติในการจัดการเงินกองกลาง ทรัพย์สิน และหนี้สินที่เกิดขึ้นได้อย่างไร

คำชี้แจง

การจัดการเงินกองกลาง ทรัพย์สิน และหนี้สิน กรณีการยุบเลิกศูนย์ฯ หรือยกเลิกการเป็นภาคีความร่วมมือ ให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง อปท. ตามข้อ 7 สำหรับทรัพย์สินให้ถือปฏิบัติตามข้อ 4.3 ของหนังสือ มท 0810.4/ว 4524 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2549

ประเด็นข้อหรือด้านการบริหารบุคคลท้องถิ่น

1. ในการดำเนินงานของศูนย์ฯ สามารถยืมตัวบุคลากรจาก อปท. ที่เป็นภาคีสมาชิกมาช่วยการทำงานของศูนย์ฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

คำชี้แจง

สามารถดำเนินการได้โดยให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2549 หมวด 12 การบริหารงานบุคคล ส่วนที่ 2 การสั่งพนักงานส่วนตำบล ไปช่วยปฏิบัติราชการ

2. ในการดำเนินกิจกรรมโครงการของศูนย์ฯ กรณี อปท. ภาคีสมาชิกซึ่งไม่ใช่ อปท. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ เสนอรายละเอียดโครงการ รายชื่อคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับงาน พร้อมหนังสือยินยอมมอบอำนาจให้ อปท. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ ดำเนินการนั้น ศูนย์ฯ มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับงาน (ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก) หรือไม่ ขัดกับระเบียบพัสดุหรือไม่ อย่างไร

คำชี้แจง

อปท. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ สามารถแต่งตั้งข้าราชการ อปท. ที่เป็นภาคีสมาชิกหรือบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างได้ โดยดำเนินการตามระเบียบพัสดุที่ อปท. ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ ถือปฏิบัติอยู่

