

เอกสารวิชาการ

เรื่องที่ ๒

คู่มือเทคนิคการการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงกรณีทั่วไป

โดย

นางสาวสุมาลี จำเริญ

เลขทะเบียนวิจัยที่
สถานที่ดำเนินการ

๕๕(๒)-๐๕๑๓-๐๙๘

สำนักกฎหมาย กรมปศุสัตว์

กรุงเทพมหานคร

ระยะเวลาดำเนินการ
การเผยแพร่

มกราคม ๒๕๕๓-มกราคม ๒๕๕๕

วารสารข่าวปศุสัตว์

คำนำ

คู่มือเทคนิคการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงกรณีทั่วไป ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รวบรวม ข้อมูลตลอดระยะเวลา ๘ ปีกว่าในการเป็นนิติกร ซึ่งผู้เขียนได้รับมอบหมายให้ตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงตั้งแต่ปีแรกที่เข้ารับราชการ แล้วนำมาวิเคราะห์กับความรู้อันกฎหมายและการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ผู้เขียนได้ศึกษาในระดับปริญญาโท ในวิชาสัญญาของรัฐ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหลักเกณฑ์การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง จากการเข้ารับการศึกษาอบรม นักกฎหมายภาครัฐระดับต้น รุ่นที่ ๔ ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสถาบันพระปกเกล้า โดยนำประสบการณ์ทำงานและความรู้ดังกล่าวมาวิเคราะห์จนได้หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง ซึ่งผู้เขียนได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวลงตีพิมพ์ในวารสารข่าวปศุสัตว์ ในปีที่ ๓๓ ฉบับที่ ๒๘๑ เดือนตุลาคม-พฤศจิกายน ๒๕๕๓ หน้า ๓๔-๓๖ และได้จัดทำเป็นคู่มือฉบับนี้ เพื่อความสะดวกในการใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของนิติกร สำนักกฎหมาย และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยในคู่มือฉบับนี้ ผู้เขียนได้กล่าวถึงการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงครอบคลุมทั้งหมด ทั้งสัญญาที่มีแบบเฉพาะซึ่งไม่ต้องตรวจพิจารณาในเนื้อหา เพียงพิจารณาว่าลงนามครบถ้วนหรือไม่ คู่สัญญามีอำนาจลงนามหรือไม่ และเน้นย้ำการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ต้องยกร่างขึ้นใหม่หรือต้องตรวจพิจารณาในเนื้อหา โดยผู้เขียนได้วางหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาสัญญาและบันทึกข้อตกลง อย่างมีระบบและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน พร้อมแนบตัวอย่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ได้ตรวจพิจารณาแล้วมาเป็นตัวอย่างประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ คู่มือฉบับนี้เป็นคู่มือที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพร้อมทั้งเนื้อหาหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาและตัวอย่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง อย่างไรก็ตาม ความเชี่ยวชาญในการตรวจพิจารณาขึ้นอยู่กับจำนวนสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ได้ตรวจพิจารณา ยิ่งตรวจพิจารณามากเท่าใดความเชี่ยวชาญยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งคู่มือฉบับนี้ย่อมเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ผู้ใช้คู่มือ โดยเฉพาะนิติกร สำนักกฎหมาย มีความเชี่ยวชาญในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงอย่างมีหลักเกณฑ์มากยิ่งขึ้น

สารบัญ

หน้า

คำนำ..... ก
 สารบัญ..... ข

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... ๑
 ๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา..... ๑
 ๑.๓ วิธีการหรือขั้นตอนการศึกษา..... ๒
 ๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... ๒

บทที่ ๒ ประเภทของสัญญาและบันทึกข้อตกลงภายในประเทศ

๒.๑ สัญญาที่มีแบบเฉพาะ..... ๓
 ๒.๑.๑ สัญญาลาศึกษาต่อ..... ๓
 ๒.๑.๒ สัญญาจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ
 พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม..... ๓
 ๒.๒ สัญญาที่ต้องตรวจร่างหรือยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ..... ๔
 ๒.๒.๑ สัญญาภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว..... ๔
 ๒.๒.๒ บันทึกข้อตกลงภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว..... ๔
 ๒.๒.๒.๑ ข้อตกลงดำเนินงานร่วมกันของเกษตรกรกับส่วนงานที่เกี่ยวข้อง
 ภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัวตามนโยบายของรัฐบาล..... ๔
 ๒.๒.๒.๒ ข้อตกลงความร่วมมือเพื่อดำเนินงานโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว
 ระหว่าง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับ บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด..... ๔
 ๒.๒.๒.๓ ข้อตกลงการจ้างประเมินคุณภาพการฝึกอบรมการผสมเทียมโคและรับรอง
 ผู้ผ่านการฝึกอบรม ภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว..... ๕
 ๒.๒.๓ สัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย..... ๕
 ๒.๒.๔ สัญญาและบันทึกข้อตกลงอื่นๆ..... ๕

บทที่ ๓ หลักเกณฑ์การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงทั่วไป

๓.๑ วัตถุประสงค์ของการตรวจ..... ๖
 ๓.๑.๑ เพื่อให้ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ..... ๖
 ๓.๑.๒ เพื่อไม่ให้ทางราชการเสียเปรียบ..... ๖
 ๓.๑.๓ เพื่อคุ้มครองสาธารณชน..... ๗
 ๓.๑.๔ เพื่อความเป็นธรรม..... ๗
 ๓.๑.๕ เพื่อให้มีความชัดเจน ไม่ขัดแย้งกันเอง และตรงตามเจตนารมณ์..... ๗
 ๓.๑.๖ เพื่อป้องกันข้อพิพาทในอนาคต..... ๗
 ๓.๒ เอกสารที่ต้องตรวจ..... ๘
 ๓.๒.๑ ร่างสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงแล้วแต่กรณี..... ๘
 ๓.๒.๒ เอกสารแนบท้ายสัญญาและบันทึกข้อตกลง..... ๘
 ๓.๒.๓ เอกสารอื่นๆ..... ๘
 ๓.๓ โครงสร้างของสัญญาและบันทึกข้อตกลง..... ๘
 ๓.๓.๑ ชื่อสัญญา..... ๙

๓.๓.๒ วรรคคู่สัญญา.....	๙
๓.๓.๓ วรรคเจตนารมณ์.....	๙
๓.๓.๔ วรรคเนื้อหาสัญญา.....	๑๐
๓.๓.๕ วรรคท้ายสัญญา.....	๑๐
๓.๓.๖ ช่องลงนาม.....	๑๐
๓.๓.๗ เอกสารแนบท้าย.....	๑๑
๓.๔ เนื้อหาของสัญญา.....	๑๑

บทที่ ๔ หลักเกณฑ์การตรวจร่างสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย

๔.๑ สัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.).....	๑๒
๔.๒ สัญญารับทุนอุดหนุนโครงการวิจัยของสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) หรือ สวก.....	๑๓
๔.๓ สัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).....	๑๓
๔.๔ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/ว ๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๒.....	๑๔

บรรณานุกรม.....

ภาคผนวก.....	๒๐
(๑) ตัวอย่างสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศ.....	๒๑
(๒) ตัวอย่างสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ.....	๒๘
(๓) ร่างสัญญาจ้างเหมาฝึกอบรมผสมเทียมโค.....	๓๖
(๔) ร่างข้อตกลงดำเนินงานร่วมกันของเกษตรกรกับส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว.....	๔๔
(๕) ร่างข้อตกลงความร่วมมือเพื่อดำเนินงานโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว ระหว่าง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับ บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด.....	๔๖
(๖) ร่างข้อตกลงการจ้างประเมินคุณภาพการฝึกอบรมผสมเทียมโคและรับรองผู้ผ่านการฝึกอบรม ภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว.....	๔๘
(๗) ร่างบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่าง กรมปศุสัตว์ กับ องค์การสวนสัตว์ ในพระบรมราชูปถัมภ์.....	๕๔
(๘) ร่างบันทึกข้อตกลงร่วมดำเนินการโครงการปรับปรุงและพัฒนาระบบฐานข้อมูล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบการเฝ้าระวังโรคใช้หวัดนก ระหว่าง กรมปศุสัตว์ กับ กรมควบคุมโรค.....	๕๖
(๙) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการระหว่าง กรมปศุสัตว์ กับ กลุ่มบริษัทฟาร์มโชคชัย.....	๕๙
(๑๐) ร่างบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ ด้านการวิจัย พัฒนา และส่งเสริมอาหารสัตว์ ระหว่าง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กับ กรมปศุสัตว์.....	๖๑
(๑๑) ตัวอย่างสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย ของ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.).....	๖๓
(๑๒) ตัวอย่างสัญญารับทุนอุดหนุนโครงการวิจัย ของ สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.).....	๗๐
(๑๓) หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/ว ๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๒.....	๗๗

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมปศุสัตว์เป็นหน่วยงานราชการระดับกรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ฉะนั้น ในกรณีที่กรมปศุสัตว์ประสงค์จะทำนิติกรรมหรือทำความตกลงกับหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานราชการด้วยกันหรือหน่วยงานเอกชน หรือกับบุคคลใดๆ จะต้องทำสัญญา บันทึกข้อตกลง หรือความตกลงที่เรียกชื่ออื่นๆ เช่น บันทึกความเข้าใจ เป็นต้น ฉะนั้น ในการทำสัญญาและบันทึกข้อตกลงกรมปศุสัตว์จะต้องผูกพันตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงกันและระบุไว้ในสัญญาและบันทึกข้อตกลง ดังนั้น ก่อนที่กรมปศุสัตว์จะลงนามสัญญาและบันทึกข้อตกลง จึงต้องส่งร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงให้สำนักกฎหมายตรวจพิจารณาก่อน เพื่อความถูกต้องรัดกุมไม่ทำให้ทางราชการเสียประโยชน์ และเพื่อให้ชอบด้วยกฎหมาย

ในการตรวจพิจารณาร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง นิติกรแต่ละคนไม่มีแนวปฏิบัติในการตรวจพิจารณาที่ชัดเจน แต่เนื่องด้วยผู้เขียนได้รับมอบหมายให้ตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงมาเป็นระยะเวลา ๘ ปีกว่า โดยเริ่มตรวจพิจารณาร่างสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงมาตั้งแต่ปีแรกที่เข้ารับราชการ และโดยหลักแล้วผู้เขียนมักไม่เชื่อตามสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงที่ได้ตรวจต่อๆ กันมา เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ขั้นตอนการตรวจพิจารณาที่ชัดเจน ไม่สามารถอธิบายได้ เป็นการตรวจพิจารณาแล้วแต่ผู้ตรวจพิจารณาจะเห็นสมควร จึงได้ศึกษาเพิ่มเติมในระดับปริญญาโทในรายวิชาสัญญาของรัฐ และได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมในหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับต้นรุ่นที่ ๔ โดยผู้เขียนได้เลือกการฝึกอบรมรายกลุ่มที่ต้องฝึกอบรมเป็นระยะเวลา ๕ วันติดต่อกัน ผู้เขียนเข้ารับการฝึกอบรมการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงจากความรู้ในระดับปริญญาโทและความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรม ทำให้ผู้เขียนนำมาใช้ในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงอย่างได้ผล ทำให้ การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง เป็นระบบมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนวิธีการในการตรวจพิจารณาที่ชัดเจน ชัดเจนและอธิบายได้ทุกขั้นตอน ส่งผลให้ผู้เขียนใช้เวลาในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงน้อยลง สามารถดำเนินการเสร็จได้ภายใน ๑ ชั่วโมง กรณีเป็นเรื่องเร่งด่วนและในกรณีปกติผู้เขียนสามารถตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงแล้วแก้ไขและเสนอกรมปศุสัตว์พิจารณาอนุมัติร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงได้ภายใน ๑ วันทำการนับจากที่ได้รับมอบหมายงาน

ปัจจุบันผู้เขียนได้ถ่ายทอดเทคนิคในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงให้นิติกรอื่นถือปฏิบัติตาม เพื่อให้การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการฝึกฝน รวมทั้งต้องสั่งสมจากประสบการณ์ในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง ดังนั้น การจัดทำคู่มือเทคนิคการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงทั่วไปจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนานิติกรมปศุสัตว์ให้มีศักยภาพในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ขั้นตอนการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง
๒. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงในแต่ละประเภท ซึ่งมีความยุ่งยากและหลักเกณฑ์ในการตรวจที่แตกต่างกันไป
๓. เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานด้านการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มาตรฐานผลงานระหว่างบุคคลไม่แตกต่างกัน

๑.๓ วิธีการหรือขั้นตอนการศึกษา

ผู้เขียนรวบรวมข้อมูลโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จากเอกสาร เช่น สัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ได้รับมอบหมายให้ตรวจพิจารณา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม หนังสือคำอธิบายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เอกสารประกอบการบรรยายเกี่ยวกับการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง บทความในวารสารข่าวปศุสัตว์ ซึ่งผู้เขียนได้ลงบทความเกี่ยวกับการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง ๓ บทความ เป็นต้น

๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. กรมปศุสัตว์สามารถลงนามสัญญาและบันทึกข้อตกลงได้ทันตามกำหนดเวลาที่ได้มีการนัดหมายวันลงนามไว้ตามกำหนดการ
๒. ผลงานการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ได้ดำเนินการแล้ว สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานให้กับนิติกรอื่นได้
๓. สำนักกฎหมายและกรมปศุสัตว์ มีคู่มือในการตรวจพิจารณาร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ชัดเจนและเชื่อถือได้ สามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้
๔. ทำให้มาตรฐานของผลงานตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างบุคคลมีความเท่าเทียมกัน นิติกรอื่นสามารถตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงได้ถูกต้องและภายในระยะเวลาที่รวดเร็วไม่เกิน ๓ วันทำการ

บทที่ ๒

ประเภทของสัญญาและบันทึกข้อตกลงภายในประเทศ

เพื่อให้เห็นภาพรวมของการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงภายในประเทศ ผู้เขียนจึงขอแบ่งแยกสัญญาและบันทึกข้อตกลงเป็น ๒ ประเภท ตามความยากง่ายและความซับซ้อนในการตรวจพิจารณา คือ สัญญาที่มีแบบเฉพาะ และสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ต้องตรวจร่างหรือยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยขอกล่าวตามลำดับ ดังนี้

๒.๑ สัญญาที่มีแบบเฉพาะ

สัญญาที่มีแบบเฉพาะ โดยมีระเบียบกำหนดให้ใช้แบบสัญญาตามที่กำหนด คือ สัญญาดังจะกล่าวต่อไปนี้

๒.๑.๑ สัญญาลาศึกษาต่อ

สัญญาลาศึกษาต่อเป็นไปตามแบบที่กำหนดในหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๘๓ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙ ประกอบระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการทำสัญญาและการขอใช้เงินกรณีรับทุนลาศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัยและปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งมี ๒ แบบ คือ

(๑) สัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศ (ภาคผนวก ๑)

(๒) สัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ

(ภาคผนวก ๒)

สัญญาทั้งสองประเภทดังกล่าว มีรูปแบบกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ฉะนั้น การตรวจพิจารณาจึงพิจารณาแต่เพียงว่ามีการกรอกข้อความถูกต้องครบถ้วนและลงลายมือชื่อครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ไม่มีปัญหาในการตรวจพิจารณาแต่อย่างใด

๒.๑.๒ สัญญาจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องใช้แบบสัญญาตัวอย่างที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพ.) กำหนด โดยตามข้อ ๑๓๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้การลงนามในสัญญาจัดจ้างตามระเบียบนี้ เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ และให้ทำเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษตามตัวอย่างที่ กพ. กำหนด ส่วนวรรคสอง กำหนดให้การทำสัญญารายใด ถ้าจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากตัวอย่างสัญญาที่ กพ. กำหนด โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างสัญญา และไม่ทำให้ทางราชการเสียเปรียบก็ให้กระทำได้ เว้นแต่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอ ก็ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน และในวรรคสาม กำหนดให้ในกรณีที่ไม้อาจทำสัญญาตามตัวอย่างที่ กพ. กำหนดได้ และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ ต้องส่งร่างสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน เว้นแต่หัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควรทำสัญญาตามแบบที่เคยผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้ว ก็ให้กระทำได้ ฉะนั้น การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงมีแบบกำหนดไว้ชัดเจนแล้ว ไม่ต้องตรวจพิจารณาร่างแต่อย่างใด เพียงแต่กรอกข้อความให้ถูกต้องครบถ้วน และต้องพิจารณาอำนาจผู้ลงนามว่าผู้ลงนามมีอำนาจลงนามหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาอำนาจผู้ลงนามไม่ใช่พิจารณาเคร่งครัดเฉพาะกรณีคู่สัญญาเป็นเอกชนเท่านั้น กรณีคู่สัญญาเป็นหน่วยงานราชการด้วยกันก็ต้องพิจารณาให้ครบถ้วน

๒.๒ สัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ต้องตรวจร่างหรือยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

ร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ผู้เขียนได้ตรวจพิจารณามีทั้งที่ต้องตรวจร่างหรือยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ดังนี้

๒.๒.๑ สัญญาภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว

สัญญาภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว หรือที่รู้จักกันในชื่อ “โครงการโคล้านครอบครัว” คือ สัญญาจ้างเหมาฝึกอบรมผสมเทียมโค (ภาคผนวก ๓) ซึ่งกรมปศุสัตว์ได้ว่าจ้างสถาบันการศึกษารวมทั้งสิ้น ๓๙ สถาบัน เพื่อฝึกอบรมผสมเทียมโคให้กับอาสาสมัครที่กรมปศุสัตว์จัดส่งให้ฝึกอบรม โดยมีสถาบันการศึกษาของรัฐ ๓๘ แห่ง และสถาบันเอกชน ๑ แห่ง ทั้งนี้ ในตอนต้นสำนักเทคโนโลยีชีวภาพการผลิตปศุสัตว์ ได้ยกร่างเป็นข้อตกลง ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่าเนื่องจากการจ้างเหมาดังกล่าวมีเอกชนรวมอยู่ด้วยจึงต้องกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการวางหลักประกันเงินค่าจ้างล่วงหน้า จึงได้พิจารณาเปรียบเทียบกับสัญญาจ้างแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม และได้ยกร่างสัญญาขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เป็นร่างสัญญาจ้างเหมาฝึกอบรมผสมเทียมโค แล้วเสนอกรมปศุสัตว์เพื่อลงนามหนังสือถึงอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาร่างสัญญาดังกล่าวตามข้อ ๑๓๒ วรรคสาม ที่กำหนดให้ในกรณีที่ไม่อาจทำสัญญาตามตัวอย่างที่ กวพ. กำหนดได้ และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ ต้องส่งร่างสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน

๒.๒.๒ บันทึกข้อตกลงภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว

๒.๒.๒.๑ ข้อตกลงดำเนินงานร่วมกันของเกษตรกรกับส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัวตามนโยบายของรัฐบาล (ภาคผนวก ๔)

ร่างข้อตกลงดังกล่าวเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างสามฝ่าย คือ ผู้เลี้ยงโค กรมปศุสัตว์ และบริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด หรือ สทช. แต่ชื่อที่เป็นที่รู้จัก คือ SPV (Special Purpose Vehicle) โดยในข้อตกลงกำหนดให้กรมปศุสัตว์ทำหน้าที่ผสมเทียมโคโดยใช้น้ำเชื้อจากโคพ่อพันธุ์ ผู้เลี้ยงโคมีหน้าที่เลี้ยงดูลูกโคจนหย่านม ส่วน SPV มีหน้าที่รับซื้อลูกโคหย่านมตามเงื่อนไขที่กำหนด

ทั้งนี้ การตรวจร่างข้อตกลงดังกล่าว ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้พิจารณาในขณะรับราชการได้เป็นระยะเวลาปีกว่า จึงยังไม่มีประสบการณ์ในการตรวจพิจารณาร่างข้อตกลง อีกทั้งไม่รู้โครงสร้างความเป็นมาของโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว

๒.๒.๒.๒ ข้อตกลงความร่วมมือเพื่อดำเนินงานโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว ระหว่าง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับ บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด (ภาคผนวก ๕)

ร่างข้อตกลงดังกล่าวเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมปศุสัตว์ กับ บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำเนินการโดยกรมปศุสัตว์นั้น ตกลงร่วมมือดำเนินการจัดการฐานข้อมูลการเลี้ยงโคเนื้อของประเทศไทย รับขึ้นทะเบียนผู้มีความประสงค์จะขายโคให้กับโครงการ อบรมให้ความรู้ในการจัดการฟาร์มแก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ เป็นต้น ส่วนบริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด ตกลงประชาสัมพันธ์โครงการร่วมกับกรมปศุสัตว์ กำหนดกรอบแนวทางวางแผนการดำเนินงานด้านโคเนื้อให้สอดคล้องกับแผนธุรกิจ เป็นต้น

ทั้งนี้ การตรวจร่างข้อตกลงดังกล่าว ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้พิจารณาในขณะรับราชการได้เป็นระยะเวลาปีกว่า จึงยังไม่มีประสบการณ์ในการตรวจพิจารณาร่างข้อตกลง อีกทั้งไม่รู้โครงสร้างความเป็นมาของโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว เช่นเดียวกับการตรวจร่างข้อตกลงดำเนินงานร่วมกันของเกษตรกรกับส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัวตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้กล่าวมาแล้วใน (๑)

๒.๒.๒.๓ ข้อตกลงการจ้างประเมินคุณภาพการฝึกอบรมการผสมเทียมโคและรับรองผู้ผ่านการฝึกอบรม ภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว (ภาคผนวก ๖)

ร่างข้อตกลงดังกล่าวทำขึ้นระหว่าง กรมปศุสัตว์ กับ สัตวแพทยสภา เพื่อจ้างให้สัตวแพทยสภาทำหน้าที่ตรวจประเมินคุณภาพการฝึกอบรมการผสมเทียมโค และรับรองผู้ผ่านการฝึกอบรม ภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว โดยประเมินคุณภาพการฝึกอบรมของสถาบันการศึกษาที่จัดฝึกอบรมผสมเทียมโค และทดสอบความรู้ความสามารถภาคปฏิบัติของผู้เข้ารับการฝึกอบรมการผสมเทียมโคที่ผ่านการทดสอบภาคทฤษฎีแล้ว

ทั้งนี้ การตรวจร่างข้อตกลงดังกล่าวผู้เขียนเริ่มเห็นภาพรวมของโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัวแล้ว โดยในช่วงแรกยังไม่เข้าใจภาพรวมของโครงการ ประกอบกับการตรวจร่างข้อตกลงตาม (๑) กับ (๒) มีแต่เอกสารร่างข้อตกลงจำนวนไม่กี่แผ่น ไม่มีเอกสารอื่นประกอบ จึงไม่สามารถทราบถึงความเป็นมาได้ ประกอบกับผู้เขียนมีอายุราชการในการทำงานเพียงหนึ่งปีกว่า ยังไม่มีประสบการณ์ผู้เขียนเริ่มเข้าใจภาพรวมของโครงการ เมื่อได้ยกร่างสัญญาจ้างเหมาฝึกอบรมผสมเทียมโค เพื่อส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจ ต่อมาหลังจากนั้น จึงได้พิจารณาร่างข้อตกลงตาม (๓) คือ ข้อตกลงการจ้างประเมินคุณภาพการฝึกอบรมการผสมเทียมโคและรับรองผู้ผ่านการฝึกอบรม ภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว ซึ่งผู้เขียนได้ตรวจพิจารณาและแก้ไขใหม่โดยเทียบเคียงกับสัญญาจ้างเหมาฝึกอบรมผสมเทียมโค ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด

๒.๒.๓ สัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย

จากประสบการณ์ในการตรวจร่างสัญญาของผู้เขียน สัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัยที่ผู้เขียนได้ตรวจร่างสัญญา มาจากแหล่งทุน ๓ หน่วยงาน คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.) ซึ่งแต่ละแหล่งทุนวิจัย ผู้ให้ทุนได้กำหนดแบบสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัยให้กรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับทุนลงนาม โดยสัญญาของแต่ละแหล่งทุนจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้ ในการตรวจร่างสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย จะต้องพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/ว ๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ สัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัยต้องไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว กรมปศุสัตว์สามารถปฏิบัติตามสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัยและขณะเดียวกันสามารถปฏิบัติได้ถูกต้องตามระเบียบราชการด้วย

๒.๒.๔ สัญญาและบันทึกข้อตกลงอื่นๆ

สัญญาและบันทึกข้อตกลงอื่นๆ ตามที่ผู้เขียนได้ตรวจพิจารณา ส่วนมากเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานราชการ บันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานเอกชนมีบ้างแต่ไม่มาก ตัวอย่างบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานราชการ เช่น บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่าง กรมปศุสัตว์ กับ องค์การสวนสัตว์ในพระบรมราชูปถัมภ์ (ภาคผนวก ๗) บันทึกข้อตกลงร่วมดำเนินการโครงการปรับปรุงและพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบการเฝ้าระวังโรคใช้หวัดนก ระหว่าง กรมปศุสัตว์ กับ กรมควบคุมโรค (ภาคผนวก ๘) เป็นต้น ตัวอย่างบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานเอกชน เช่น บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่าง กรมปศุสัตว์ กับ กลุ่มบริษัทฟาร์มโชคชัย (ภาคผนวก ๙) เป็นต้น

ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาร่างสัญญาที่ต้องตรวจร่างหรือยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ผู้เขียนจะได้กล่าวรายละเอียดในบทที่ ๓ และบทที่ ๔

บทที่ ๓

หลักเกณฑ์การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงทั่วไป

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ ว่าสัญญาและบันทึกข้อตกลงมี ๒ ประเภท คือ ประเภทแรก สัญญาที่มีแบบเฉพาะ ไม่ต้องตรวจพิจารณาร่างสัญญา เพียงแต่กรอกข้อมูลให้ครบถ้วน และตรวจสอบอำนาจของผู้ลงนามในสัญญา และประเภทที่สอง สัญญาที่ต้องตรวจร่างหรือยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งต้องมีหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ในหนังสือคู่มือเล่มนี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงเฉพาะหลักเกณฑ์การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ต้องตรวจร่างหรือยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เนื่องจากมีความยุ่งยากในการตรวจพิจารณา จำเป็นต้องมีคู่มือวางหลักเกณฑ์ไว้ให้ชัดเจนเพื่อให้บุคคลอื่นถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้ ส่วนสัญญาที่มีแบบเฉพาะ อย่างสัญญาลาศึกษา กับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม เพียงกรอกข้อความ และลงลายมือชื่อให้ครบถ้วน และตรวจสอบอำนาจผู้ลงนาม จึงไม่มีความยุ่งยาก เนื่องจากแบบฟอร์มของร่างสัญญาเป็นต้องเป็นไปตามระเบียบเฉพาะ กล่าวคือ สัญญาลาศึกษา ต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการทำสัญญาและการขอใช้เงินกรณีรับทุน ลาศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัยและปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๘ ส่วนสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

จากประสบการณ์ในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงของผู้เขียน จึงขอแยกหลักเกณฑ์ในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ต้องตรวจร่างหรือยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เป็น ๒ หลักเกณฑ์ คือ หลักเกณฑ์การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงทั่วไป กับ หลักเกณฑ์การตรวจร่างสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแตกต่างไปจากการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงทั่วไป

ทั้งนี้ ในบทที่ ๓ ผู้เขียนขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงในกรณีทั่วไป และในบทที่ ๔ จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการตรวจร่างสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย

หลักเกณฑ์การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงในกรณีทั่วไป มีหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณา ดังนี้

๓.๑ วัตถุประสงค์ของการตรวจ

๓.๑.๑ เพื่อให้ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ

การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง ผู้ตรวจพิจารณาต้องระมัดระวังมิให้สัญญานั้นขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ซึ่งระเบียบของทางราชการนี้ อาจอยู่ในรูปอื่นๆ เช่น คำสั่ง ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ตัวอย่างเช่น การทำสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงของกรมปศุสัตว์กับหน่วยงานต่างๆ ทั้งหน่วยงานราชการด้วยกันและเอกชน ต้องเป็นไปตามกรอบอำนาจและภารกิจของกรมปศุสัตว์ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔

๓.๑.๒ เพื่อไม่ให้ทางราชการเสียเปรียบ

ผู้ตรวจพิจารณาต้องระมัดระวังมิได้ทางราชการตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีคู่สัญญาเป็นฝ่ายเอกชน หรือแม้เป็นการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกัน ผู้เขียนก็ต้องการคำนึงถึงประโยชน์ของกรมปศุสัตว์ไว้ก่อน กรมปศุสัตว์ต้องไม่เสียเปรียบ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ได้เปรียบคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจนเกินสมควร ตัวอย่างเช่น บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่าง กรมปศุสัตว์ และกลุ่มบริษัทฟาร์มโชคชัย ซึ่งระบุอยู่ในภาคผนวก ๙ หน้าที่ความรับผิดชอบของกรมปศุสัตว์มีเฉพาะในด้านวิชาการด้านการสัตวแพทย์เท่านั้น ส่วนด้านค่าใช้จ่าย งบประมาณต่างๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของกลุ่มบริษัทฟาร์มโชคชัย

๓.๑.๓ เพื่อคุ้มครองสาธารณชน

ผู้ตรวจพิจารณาร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงต้องพิจารณาโดยรอบคอบว่า การปฏิบัติตามสัญญาและบันทึกข้อตกลงดังกล่าวจะไม่ก่อความเดือดร้อนหรือกระทบต่อสาธารณชนเกินกว่าที่ควรจะเป็นด้วย

๓.๑.๔ เพื่อความเป็นธรรม

การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงมีวัตถุประสงค์ไม่ให้ทางราชการเสียเปรียบ แต่ก็มีได้มุ่งหมายให้เกินเลยจนถึงกับเป็นการเอาเปรียบอีกฝ่าย ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ตรวจพิจารณาจะต้องทำให้สัญญาและบันทึกข้อตกลงเกิดความเป็นธรรม ตัวอย่างเช่น ในเงื่อนไขการบอกเลิกบันทึกข้อตกลง ในร่างบันทึกข้อตกลงที่ผู้เขียนได้ตรวจพิจารณา มักกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถบอกเลิกบันทึกข้อตกลงโดยมีหนังสือแจ้งให้อีกฝ่ายทราบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว อีกฝ่ายเพียงแค่ทราบยังไม่ได้ตกลงให้เลิกบันทึกข้อตกลง ก็มีผลให้บันทึกข้อตกลงเป็นอันเลิกกันไปแล้ว เป็นการบอกเลิกบันทึกข้อตกลงที่ง่ายเกินไป คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถบอกเลิกบันทึกข้อตกลงตามอำเภอใจได้ ไม่เป็นธรรมกับคู่กรณีอีกฝ่าย ผู้เขียนจึงได้กำหนดเงื่อนไขให้การบอกเลิกบันทึกข้อตกลงต้องได้รับความเห็นชอบจากคู่กรณีอีกฝ่าย (กรณีเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างสองฝ่าย) หรือต้องได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย (กรณีเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างหลายฝ่าย) ดังมีข้อความว่า “หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประสงค์จะบอกเลิกบันทึกข้อตกลง จะต้องมีการแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน และอีกฝ่ายหนึ่งเห็นชอบ จึงมีผลให้ยกเลิกบันทึกข้อตกลงนี้ได้ ทั้งนี้ การให้ความเห็นชอบดังกล่าวให้ทำเป็นหนังสือแจ้งให้ฝ่ายที่ประสงค์จะบอกเลิกบันทึกข้อตกลงทราบภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับแจ้งบอกเลิกบันทึกข้อตกลง”

๓.๑.๕ เพื่อให้มีความชัดเจน ไม่ขัดแย้งกันเอง และตรงตามเจตนารมณ์

นอกจากจะพิจารณาในด้านเนื้อหาสัญญาและบันทึกข้อตกลง พิจารณาความได้เปรียบเสียเปรียบแล้ว ผู้ตรวจพิจารณาต้องระมัดระวังการใช้ถ้อยคำมิให้เป็นที่กำกวมหรือตีความได้หลายนัย เงื่อนไขแต่ละข้อตั้งแต่ต้นจนจบจะต้องสอดคล้องไม่ขัดแย้งกันเอง และต้องพิจารณาเนื้อหาของสัญญาและบันทึกข้อตกลงให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการทำสัญญาของคู่สัญญา ซึ่งระบุไว้ในวรรคสองซึ่งเป็นวรรคเจตนารมณ์ ตัวอย่างเช่น บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการด้านการวิจัย พัฒนา และส่งเสริมอาหารสัตว์ ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กับ กรมปศุสัตว์ (ภาคผนวก ๑๐) วรรคเจตนารมณ์ กำหนดให้ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันทางวิชาการด้านการวิจัย พัฒนา และส่งเสริมด้านอาหารสัตว์ และพืชอาหารสัตว์ เพื่อนำผลงานที่ได้จากโครงการวิจัยด้านอาหารสัตว์และพืชอาหารสัตว์ ไปสู่การปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ฉะนั้น เนื้อหาของบันทึกข้อตกลงดังกล่าวต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ข้างต้น ซึ่งตามข้อ ๒ ของบันทึกข้อตกลงดังกล่าว กำหนดเงื่อนไขดังนี้ “ทั้งสองฝ่ายตกลงให้การสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์การวิจัย และสถานที่ในการวิจัย การทดสอบ และส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาซึ่งดำเนินการโดยอาจารย์ นักวิจัยของมหาวิทยาลัยและนักวิชาการของกรมปศุสัตว์ ทั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายจะได้ตกลงกันในรายละเอียดแต่ละโครงการ”

๓.๑.๖ เพื่อป้องกันข้อพิพาทในอนาคต

ผู้ตรวจพิจารณาต้องคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีการลงนามสัญญาและบันทึกข้อตกลงกันแล้ว มีแนวโน้มว่าจะเกิดข้อพิพาทใดขึ้นจากเงื่อนไขในสัญญา หากคาดการณ์ได้ดังเช่นว่านั้น ก็ต้องหาวิธีการแก้ไขตั้งแต่การตรวจพิจารณาร่าง ตัวอย่างเช่น ตัวเลขระบุจำนวนเงิน จำนวนสิ่งของ จำนวนระยะเวลา เป็นต้น หากไม่มีตัวอักษรกำกับไว้ อาจเกิดข้อพิพาทในอนาคตได้ นอกจากนี้ กรณีเงื่อนไขในสัญญามีข้อความขัดแย้งกันเองหรืออาจตีความได้หลายนัย ในอนาคตอาจเป็นสาเหตุหนึ่งให้เกิดข้อพิพาทในอนาคตได้

๓.๒ เอกสารที่ต้องตรวจ

การตรวจพิจารณาร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงมีเอกสารที่ต้องตรวจพิจารณา ดังนี้

๓.๒.๑ ร่างสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงแล้วแต่กรณี

คำว่า “ร่าง” มีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่าต้องเป็นเอกสารที่ยังมิได้ลงนามกันเป็นทางการ โดยร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ตรวจพิจารณา ต้องผ่านการเจรจาจนเป็นที่ยุติแล้ว จึงจะมีการตรวจพิจารณา หากการเจรจายังไม่ยุติ จะทำให้เสียเวลาในการตรวจร่างพิจารณา เนื่องจากเงื่อนไขในสัญญาและบันทึกข้อตกลงยังคงเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา จนกว่าการเจรจาจะยุติ

๓.๒.๒ เอกสารแนบท้ายสัญญาและบันทึกข้อตกลง

จากการตรวจพิจารณาของผู้เขียน สัญญามักมีการแยกส่วนที่เป็นรายละเอียดออกไปต่างหาก เป็นเอกสารแนบท้ายสัญญาซึ่งเงื่อนไขในสัญญากำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา แต่บันทึกข้อตกลงมักไม่มีเอกสารแนบท้าย เนื่องจากการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันเป็นการร่วมมือกันในการดำเนินการต่างๆ ได้กำหนดความร่วมมือในลักษณะกว้างๆ ไว้ในบันทึกข้อตกลง ส่วนรายละเอียดสามารถไปตกลงกันภายหลังได้ ดังนั้น บันทึกข้อตกลงที่ผู้เขียนได้ตรวจพิจารณาจึงแทบไม่มีเอกสารแนบท้าย ทั้งนี้ หากมีสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงแล้วแต่กรณีมีเอกสารแนบท้ายด้วย การตรวจร่างก็ต้องพิจารณาเอกสารแนบท้ายประกอบด้วยเช่นกัน

๓.๒.๓ เอกสารอื่นๆ

ในบางกรณีผู้ลงนามเป็นคู่สัญญาเอกชนจึงต้องพิจารณาเอกสารที่ระบุให้อำนาจบุคคลดังกล่าว มาลงนามสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงด้วย และในกรณีคู่สัญญาในสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงเป็นหน่วยงานราชการด้วยกัน และผู้ลงนามมิได้เป็นหัวหน้าหน่วยงานราชการนั้น การลงนามก็ต้องพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าว มีอำนาจลงนามหรือไม่ โดยพิจารณาหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจประกอบการพิจารณา เพื่อป้องกันข้อพิพาท ซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคต ตัวอย่าง กรณีกรมปศุสัตว์ลงนามสัญญาจ้างที่ปรึกษา จ้างมหาวิทยาลัยของรัฐ แห่งหนึ่งเป็นที่ปรึกษาในโครงการหนึ่ง ผู้ลงนามฝ่ายมหาวิทยาลัยเป็นคณบดี หัวหน้าโครงการ มิได้เป็นอธิการบดีซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ ผลปรากฏว่ามหาวิทยาลัยไม่ดำเนินการตามสัญญาและไม่ส่งมอบงาน กรมปศุสัตว์แจ้งให้ส่งมอบงานและสงวนสิทธิปรับ ต่อมามหาวิทยาลัยโต้แย้งว่าสัญญาไม่ผูกพันตน เนื่องจากไม่ได้มอบอำนาจให้คณบดีหัวหน้าโครงการเป็นผู้ลงนามสัญญาแต่อย่างใด สัญญาจึงไม่ผูกพันมหาวิทยาลัย และกรมปศุสัตว์ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ชี้ขาดว่าสัญญาไม่มีผลผูกพันมหาวิทยาลัย ฉะนั้น การตรวจสอบเอกสารมอบอำนาจในการลงนาม กรณีผู้ลงนามมิใช่หัวหน้าส่วนราชการ นั้นๆ จึงเป็นสาระสำคัญต้องตรวจสอบก่อนมีการลงนามสัญญา

๓.๓ โครงสร้างของสัญญาและบันทึกข้อตกลง

เมื่อนำสัญญาและบันทึกข้อตกลงแต่ละฉบับมาพิจารณาถึงโครงสร้าง ก็จะได้เห็นภาพรวมของสัญญาและบันทึกข้อตกลงว่าประกอบด้วยโครงสร้าง ดังต่อไปนี้

๒.๓.๑ ชื่อสัญญา

๒.๓.๒ วรรคคู่สัญญา

๒.๓.๓ วรรคเจตนารมณ์

๒.๓.๔ วรรคเนื้อหาสัญญา

๒.๓.๕ วรรคท้ายสัญญา

๒.๓.๖ ช่องลงนาม

๒.๓.๗ เอกสารแนบท้าย (ถ้ามี)

ทั้งนี้ ผู้เขียนของกล่าวรายละเอียดในแต่ละโครงสร้าง ดังนี้

๓.๓.๑ ชื่อสัญญา

สัญญาแม้ไม่มีชื่อก็หาได้มีผลต่อความสมบูรณ์ตามกฎหมาย และสัญญานั้นแม้จะตั้งชื่ออย่างไร ก็หาได้มีความสำคัญยิ่งไปกว่าเนื้อหาของสัญญา แต่วัตถุประสงค์ของการตั้งชื่อสัญญาก็เพื่อความสะดวกในการระบุหรืออ้างอิงถึงสัญญาฉบับนั้นๆ เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว สัญญาที่คู่สัญญาทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชนทำ ขึ้นมิได้มีเพียงสัญญาฉบับนั้นๆ เพียงฉบับเดียว แต่มีสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างกันและที่ทำกับบุคคลอื่นอีกเป็นจำนวนมาก การตั้งชื่อสัญญากันไว้ให้ชัดเจนย่อมทำให้คู่สัญญาสามารถทราบได้ในทันทีว่าหมายถึงสัญญาฉบับใด นอกจากนี้แล้ว สัญญาที่มีชื่อชัดเจนย่อมช่วยให้ศาล อนุญาโตตุลาการ และบุคคลทั่วไปสามารถทราบได้ทันทีที่เห็นชื่อสัญญาว่าเป็นสัญญาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องใด ดังนั้น การตั้งชื่อสัญญาจึงควรให้มีความชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถบ่งชี้ได้โดยเฉพาะเจาะจงว่าเป็นสัญญาอะไร แต่ขณะเดียวกันก็มีความกะทัดรัดไม่ฟุ่มเฟือย และที่สำคัญคือ ชื่อสัญญาต้องตรงตามเนื้อหาสาระของสัญญานั้นๆ ด้วย บันทึกข้อตกลงก็เช่นเดียวกัน ชื่อต้องชัดเจนตรงตามเนื้อหาที่หน่วยงานได้ตกลงกันด้วย ตัวอย่างเช่น สัญญาจ้างเหมาฝึกอบรมผสมเทียมโค ตามที่ได้อ้างแล้วในภาคผนวก ๓ เนื้อหาสัญญากล่าวถึงการจ้างให้สถานศึกษาทำหน้าที่ฝึกอบรมการผสมเทียมให้แก่อาสาสมัครที่กรมปศุสัตว์จัดส่ง อีกตัวอย่างหนึ่ง เช่น ข้อตกลงการจ้างประเมินคุณภาพการฝึกอบรมการผสมเทียมโคและรับรองผู้ผ่านการฝึกอบรม ภายใต้โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านนาครอบครัว ตามที่ได้อ้างแล้วในภาคผนวก ๖ เนื้อหาในข้อตกลงระบุว่า กรมปศุสัตว์จ้างให้สัตวแพทย์สภาทำการประเมินสถานศึกษาที่ฝึกอบรมผสมเทียมโค และประเมินอาสาสมัครผู้ผ่านการฝึกอบรม ว่ามีความรู้ผ่านเกณฑ์หรือไม่

๓.๓.๒ วรรคคู่สัญญา

ในย่อหน้าแรกของสัญญาและบันทึกข้อตกลง มักเป็นข้อความส่วนที่ระบุถึงสถานที่ทำสัญญา วันที่ทำสัญญา ชื่อ และรายละเอียดของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย

สถานที่ทำสัญญาระบุไว้เพื่อให้ทราบว่ามูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลใด ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

วันที่ทำสัญญา ทำให้ทราบว่าสัญญามีผลนับตั้งแต่วันใด นอกจากนี้ ในเงื่อนไขของสัญญา อาจกำหนดเงื่อนไขให้คู่สัญญาปฏิบัติต่อกัน เช่น กำหนดให้สัญญาหรือบันทึกข้อตกลงมีระยะเวลา ๕ ปีนับแต่วันลงนาม เป็นต้น

สถานที่และวันที่ของสัญญามีได้มีกฎเกณฑ์ตายตัวว่าจะต้องอยู่ในวรรคคู่สัญญาเสมอไป บางกรณีคู่สัญญาอาจแยกไว้ต่างหากให้เด่นชัดขึ้นที่หัวสัญญาหรือใต้ชื่อสัญญา คือ ก่อนที่จะเข้าสู่วรรคคู่สัญญา อย่างไรก็ตาม การตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง ผู้เขียนได้กำหนดให้สถานที่และวันที่ของสัญญาอยู่ในวรรคคู่สัญญาเสมอ

นอกจากนี้ ส่วนที่สำคัญที่สุดของวรรคคู่สัญญา คือ ส่วนที่ระบุถึงคู่สัญญาแต่ละฝ่าย ซึ่งประกอบด้วยชื่อและที่อยู่ของคู่สัญญา ในกรณีเป็นนิติบุคคลให้ระบุชื่อผู้มีอำนาจลงนามในสัญญาแทนนิติบุคคลไว้ด้วยให้เป็นที่ยึดเหนี่ยว สำหรับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่เป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท รายละเอียดดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในรายการที่จดทะเบียนไว้ต่อสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท จึงต้องนำหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลมาแนบท้ายสัญญาด้วย ในบางกรณีบุคคลผู้มีอำนาจผูกพันนิติบุคคลอาจไม่ประสงค์จะมาลงนามทำสัญญาเอง ก็มีสิทธิมอบอำนาจให้ผู้อื่นมาลงนามแทนได้ กรณีเช่นนี้ต้องแนบหนังสือมอบอำนาจไว้ท้ายสัญญาด้วยเช่นกัน กรณีคู่สัญญาเป็นหน่วยงานราชการด้วยกัน หากผู้ลงนามมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ ก็ต้องแนบหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจแนบท้ายสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงด้วย เพื่อให้แน่ชัดว่าสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงมีผลผูกพันหน่วยงานนั้นๆ

๓.๓.๓ วรรคเจตนารมณ์

ถัดจากวรรคคู่สัญญา ก่อนจะเข้าสู่เนื้อหาของสัญญา จะมีข้อความอีก ๑ ย่อหน้า หรือหลายย่อหน้าสุดแต่แต่ความจำเป็นและข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เพื่อแสดงถึงความเป็นมาหรือเจตนารมณ์ของ

คู่สัญญาในการที่เข้าทำสัญญากัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตีความสัญญาในกรณีที่ต้องหยั่งทราบเจตนารมณ์แห่งสัญญา รวมทั้งเป็นการแสดงให้เห็นว่าคู่สัญญามีความประสงค์ตรงกันในการเข้าทำสัญญา

วรรคเจตนารมณ์นี้ อาจเรียกว่า วรรคที่มา ก็ได้ ซึ่งมักขึ้นต้นด้วยคำว่า “โดยที่” ตัวอย่างเช่น บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่าง กรมปศุสัตว์ กับ องค์การสวนสัตว์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ วรรคเจตนารมณ์ ระบุข้อความ “โดยที่ กรมปศุสัตว์และองค์การสวนสัตว์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ มีความประสงค์จะร่วมมือกันทางวิชาการด้านการสัตวแพทย์ ดังนั้น ทั้งสองฝ่ายจึงได้ตกลงกัน มีข้อความดังต่อไปนี้”

ในวรรคเจตนารมณ์นี้ ไม่ควรให้มีข้อความซึ่งเป็นรายละเอียดของการตกลงกันของคู่สัญญา หรือเงื่อนไขใดๆ แห่งสัญญา เนื่องจากเป็นส่วนที่ต้องอยู่ในเนื้อหาของสัญญา

นอกจากนี้ เมื่อสิ้นสุดวรรคคู่สัญญาหรือวรรคเจตนารมณ์ (ถ้ามี) ก่อนที่จะเข้าสู่เนื้อหาของสัญญา จะมีข้อความอีกประโยคหนึ่ง เป็นประโยคเชื่อมต่อ ซึ่งแม้จะไม่มีก็ได้กระทบถึงความสมบูรณ์แห่งสัญญา เพียงแต่เป็นความนิยมหรือเป็นธรรมเนียมของการทำสัญญาที่ต้องมีประโยคนี้นี้ไว้ ทำให้ดูสะอาดเรียบร้อยยิ่งขึ้นเท่านั้น เช่น “คู่สัญญาจึงได้ตกลงกันดังต่อไปนี้” “คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจึงทำสัญญาไว้ต่อกันดังต่อไปนี้” หรือตามบันทึกข้อตกลงข้างต้น ที่ระบุว่า “ทั้งสองฝ่ายจึงได้ตกลงกัน มีข้อความดังต่อไปนี้” เมื่อจบประโยคแล้ว จึงเริ่มเข้าสู่เนื้อหาของสัญญา

๓.๓.๔ วรรคเนื้อหาของสัญญา

ส่วนที่เป็นเนื้อหาของสัญญาคือส่วนที่เป็นข้อตกลง ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องเคารพและถือปฏิบัติ เนื้อหาของสัญญาอาจจะระบุไว้เพียงข้อเดียวหรือหลายสิบหลายร้อยข้อ แล้วแต่การตกลงกัน เนื้อหาของสัญญาเป็นข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามต่อกัน ดังนั้น ในการเรียบเรียงข้อสัญญาในส่วนนี้จึงควรเรียบเรียงให้เป็นไปตามลำดับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นจนจบ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการทำความเข้าใจและไม่เกิดความสับสน

๓.๓.๕ วรรคท้ายสัญญา

หลังจากข้อสุดท้ายของเนื้อหาของสัญญาได้จบแล้ว ย่อหน้าถัดไปมักเป็นข้อความอันจะนำไปสู่การลงนามในสัญญา หลังจากนั้นจึงเป็นการลงนามของคู่สัญญาและพยาน วรรคท้ายสัญญานั้น อาจเรียกว่า ส่วนท้ายสัญญาก็ได้

เนื้อหาของวรรคท้ายสัญญานี้ ส่วนใหญ่เป็นการกล่าวถึงสัญญาที่จะลงนามกันว่า ได้ทำขึ้นกี่ฉบับ มีฝ่ายใดยึดถือไว้บ้าง และมีข้อความเป็นคำรับรองของคู่สัญญาว่าก่อนจะลงนามกันนั้นคู่สัญญาได้อ่านและเข้าใจข้อความโดยละเอียดตลอดแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันการกล่าวอ้างในภายหลังว่าทำสัญญาโดยสำคัญผิดหรือถูกกลฉ้อฉล

ตัวอย่างเช่น “สัญญานี้ทำขึ้นเป็นสองฉบับมีข้อความถูกต้องตรงกัน คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้อ่านและเข้าใจข้อความโดยละเอียดตลอดแล้ว จึงได้ลงลายมือชื่อและประทับตรา (ถ้ามี) ไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน และคู่สัญญาต่างยึดถือไว้ฝ่ายละฉบับ”

๓.๓.๖ ช่องลงนาม

ส่วนสำคัญของสัญญาอีกส่วนหนึ่ง คือ การลงนามสัญญาเพื่อให้สัญญามีผลผูกพันต่อกัน ผู้ที่จะลงนามในฐานะคู่สัญญานั้น จะต้องเป็นคนเดียวกับที่ระบุไว้แล้วในวรรคคู่สัญญา กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการนิติบุคคลก็ต้องลงนามโดยผู้มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคลนั้น หรือโดยตัวแทนผู้ได้รับมอบอำนาจให้ลงนามสัญญาแทน หากการลงนามผูกพันทางหุ้นส่วนหรือบริษัทจะต้องมีการประทับตราตามที่ได้จดทะเบียนไว้ประกอบด้วย ก็ต้องระมัดระวังให้เป็นไปตามนั้นเพื่อที่จะได้มีผลผูกพันโดยสมบูรณ์

นอกจากนี้ การลงนามสัญญา แม้กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องมีพยานลงนามร่วมด้วย แต่ในทางปฏิบัติควรจัดให้มีพยานร่วมลงนามเสมอ เพื่อป้องกันการกล่าวอ้างในภายหลังว่ามีได้มีการทำสัญญากันขึ้นจริง

๓.๓.๗ เอกสารแนบท้ายสัญญา

ในสัญญาแต่ละฉบับ นอกจากตัวสัญญาแล้ว คู่สัญญายังอาจตกลงนำเอกสารอื่นๆ มาประกอบแนบท้ายสัญญา โดยให้ถือว่าเอกสารเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย เอกสารเหล่านี้เรียกว่า เอกสารแนบท้ายสัญญา ซึ่งมีหลายลักษณะ ได้แก่ เอกสารความเป็นมาก่อนการทำสัญญา ข้อกำหนดทางเทคนิค ข้อกำหนดในทางปฏิบัติ รายละเอียดด้านข้อเท็จจริง รายละเอียดเงื่อนไขสัญญา แบบฟอร์มเอกสารต่างๆ แม้คู่สัญญาตกลงให้เอกสารแนบท้ายสัญญาถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา แต่ควรให้มีความสำคัญในลำดับรอง หากมีข้อความในส่วนใดของเอกสารเหล่านี้ที่ขัดแย้งกับข้อความในสัญญา ก็ควรให้ข้อความในสัญญามีผลบังคับเหนือกว่า ส่วนกรณีที่เอกสารแนบท้ายสัญญาขัดแย้งกันเองคู่สัญญาอาจกำหนดให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

๓.๔ เนื้อหาของสัญญา

เนื้อหาของสัญญา ย่อมมีความแตกต่างกันไปแล้วแต่ของประเภทของสัญญา แต่เนื่องจากผู้เขียนได้ตรวจร่างบันทึกความตกลงมากกว่าสัญญา อีกทั้งในส่วนของสัญญาโดยเฉพาะสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม และหากเป็นสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่มีแบบหรือไม่สามารถทำตามแบบได้ ก็ต้องส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดได้ตรวจพิจารณา ซึ่งมีเพียงสัญญาจ้างเหมาฝึกอบรมผสมเทียมโคเพียงสัญญาเดียว ที่ผู้เขียนได้ยกขึ้นใหม่ทั้งหมดแล้วส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดได้ตรวจพิจารณา ฉะนั้น จึงเห็นควรกล่าวถึงเนื้อหาของบันทึกข้อตกลง ซึ่งมีให้ตรวจพิจารณาอยู่บ่อยครั้ง โดยส่วนมากเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกัน บันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานราชการกับเอกชนมีบ้างแต่ไม่มาก ทั้งนี้ เนื้อหาของบันทึกข้อตกลง ซึ่งเนื้อหาอาจไม่ซับซ้อนอย่างสัญญา เนื่องจากบันทึกข้อตกลงเป็นการร่วมมือกันทำภารกิจอย่างหนึ่ง โดยกำหนดกรอบกว้างๆ ไว้เป็นลักษณะอักษร รายละเอียดคู่กรณีสามารถไปตกลงกันได้ ต่างกับสัญญาซึ่งต้องกำหนดเงื่อนไขสัญญาไว้โดยละเอียดในเนื้อหาของสัญญา ทั้งนี้ เนื้อหาของบันทึกข้อตกลง มีดังนี้

- (๑) คู่สัญญาตกลงร่วมมือกันในเรื่องใด
- (๒) หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย
- (๓) ระยะเวลาการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง
- (๔) การแก้ไขบันทึกข้อตกลง
- (๕) การบอกเลิกบันทึกข้อตกลง

การตรวจร่างบันทึกข้อตกลงนั้น ร่างบันทึกข้อตกลงต้องผ่านการเจรจาจนเป็นที่ยุติแล้ว ดังนั้น การพิจารณาความได้เปรียบเสียเปรียบของบันทึกข้อตกลงจึงมีความเคร่งครัดหรือเข้มข้นน้อยกว่าการตรวจร่างสัญญาซึ่งต้องพิจารณาความได้เปรียบเสียเปรียบโดยรอบคอบ การตรวจพิจารณบันทึกข้อตกลงเน้นการพิจารณาตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ทั้งนี้ การตรวจพิจารณาในด้านเนื้อหา จำเป็นอย่างยิ่งต้องอาศัยประสบการณ์ในการตรวจร่าง และความแม่นยำกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บทที่ ๔

หลักเกณฑ์การตรวจร่างสัญญาเงินทุนอุดหนุนการวิจัย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ ว่าสัญญาเงินทุนอุดหนุนการวิจัยที่ผู้เขียนได้ตรวจร่างสัญญา มาจากแหล่งทุน ๓ หน่วยงาน คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานคณะกรรมการวิจัย แห่งชาติ (วช.) และสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.) ซึ่งแต่ละแหล่งทุนวิจัย ผู้ให้ ทุนได้กำหนดแบบสัญญาเงินทุนอุดหนุนการวิจัยให้กรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับทุนลงนาม โดยสัญญาของแต่ละแหล่งทุนจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้ ในการตรวจร่างสัญญาเงินทุนอุดหนุน การวิจัย จะต้องพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/ว ๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ สัญญา รับทุนอุดหนุนการวิจัยต้องไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด กรมปศุสัตว์สามารถปฏิบัติตาม สัญญาเงินทุนอุดหนุนการวิจัยและขณะเดียวกันสามารถปฏิบัติได้ถูกต้องตามระเบียบราชการด้วย

ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์สัญญาเงินทุนอุดหนุนการวิจัย จากแหล่งทุนทั้งสามหน่วยงานดังกล่าว ข้างต้น ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงสาระสำคัญของสัญญาเงินทุนอุดหนุนการวิจัยแต่ละฉบับ หลังจากนั้น จะกล่าวถึง หลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง แล้วจึงนำสัญญาเงินทุนอุดหนุนการวิจัยแต่ละฉบับมาวิเคราะห์ว่าสอดคล้อง หรือขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังหรือไม่ อย่างไร

๔.๑ สัญญาเงินทุนอุดหนุนการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

สัญญาเงินทุนอุดหนุนการวิจัยของ วช. (ภาคผนวก ๑๑) มีสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อ ๑ กำหนดการตกลงจ่ายและรับเงินทุนวิจัย โดยผู้ให้ทุน (วช.) ตกลงให้ทุนวิจัยแก่ผู้รับทุน (กรมปศุสัตว์) เป็นจำนวนเงินตามที่ระบุ เพื่อทำการวิจัย เรื่องตามที่กำหนด ผู้รับทุนต้องทำการวิจัยเสร็จ สมบูรณ์ภายในเวลาที่กำหนด ผู้ให้ทุนมีสิทธิปรับลดเงินอุดหนุนการวิจัยตามความเหมาะสมของเงินงบประมาณ หากผู้รับทุนมีเงินเหลือจากการดำเนินโครงการตามสัญญา ผู้รับทุนจะต้องนำเงินที่เหลือมามอบให้แก่ผู้ให้ทุน

นอกจากนี้ ตามข้อ ๑ วรรคสาม กำหนดให้กรณีมีเงินเหลือจากการดำเนินโครงการตาม สัญญา ผู้รับทุนจะต้องนำเงินอุดหนุนที่เหลือมาคืนให้ผู้ให้ทุน

ข้อ ๒ กำหนดการเบิกจ่ายเงินทุนวิจัย และการโอนเงินทุนวิจัยให้กับผู้รับทุน โดยผู้รับทุนมี สิทธิเบิกเงินทุนวิจัยเป็นงวดๆ ส่วนการใช้จ่ายเงินให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของผู้ให้ทุน ทั้งนี้ การจ่ายเงินทุนวิจัย ผู้ให้ทุนจ่ายเงินโดยวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากซึ่งผู้รับทุนเปิดบัญชีแยกไว้ต่างหากจากบัญชีอื่น ณ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยระบุชื่อผู้รับทุนเป็นผู้มีอำนาจในการถอนเงินจากบัญชีดังกล่าวเพื่อ ดำเนินงานการวิจัยโครงการตามสัญญา โดยผู้รับทุนจะต้องแสดงเจตนาขอรับเงินผ่านธนาคารตามแบบคำขอรับ เงินผ่านธนาคารที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ ๓ กำหนดให้ผู้รับทุนจะต้องใช้เงินทุนซึ่งได้รับจากผู้ให้ทุน เพื่อดำเนินการในโครงการให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการในสัญญานี้เท่านั้น

ข้อ ๑๑ กำหนดให้ทรัพย์สินทางปัญญาในผลการวิจัยให้เป็นของผู้ให้ทุนแต่ผู้เดียว เว้นแต่ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีการตกลงกันเป็นอย่างอื่นก่อนการลงนามสัญญานี้ ส่วนการจัดสรรประโยชน์และการ รักษาสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาให้เป็นไปตามระเบียบของผู้ให้ทุนที่จะประกาศใช้บังคับต่อไป

ข้อ ๑๒ กำหนดให้สิทธิในการขอรับสิทธิบัตรหรือเอกสารแสดงสิทธิใดๆ เพื่อคุ้มครอง ทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งเป็นผลมาจากการวิจัยตามสัญญานี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของผู้ให้ทุนที่จะประกาศใช้ บังคับต่อไป

ข้อ ๑๗ กำหนดให้กรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากสัญญาที่ระหว่างคู่สัญญาซึ่งเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ให้ระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาประนีประนอมระหว่างรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงของคู่สัญญาที่มี กรณีพิพาทกัน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๗ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และ/มติอื่นของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

๔.๒ สัญญาเงินทุนอุดหนุนโครงการวิจัยของสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) หรือ สวก.

สัญญาเงินทุนอุดหนุนโครงการวิจัยของ สวก. (ภาคผนวก ๑๒) มีสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อ ๑ กำหนดการตกลงจ่ายและรับเงินทุนวิจัย โดยผู้ให้ทุนตกลงให้ทุน และผู้รับทุนตกลงรับ ทุนเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการวิจัยการเกษตร เรื่องที่กำหนด มีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่วันที่ใดถึงวันที่ใดตามที่ ได้ตกลงกัน เป็นจำนวนเงินตามที่ระบุ โดยผู้ให้ทุนตกลงจ่ายเป็นงวดๆ ตามที่ได้ตกลงกัน

ข้อ ๒ กำหนดการเบิกจ่ายเงินทุนวิจัย และการโอนเงินทุนวิจัยให้กับผู้รับทุน โดยผู้รับทุน จะต้องเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารเป็นการเฉพาะของโครงการวิจัย ชื่อบัญชี ต้องเป็นชื่อเดียวกับชื่อ โครงการวิจัย และให้ส่งสำเนาสมุดเงินฝาก และใบขอเปิดบัญชีเงินฝากที่มีรายชื่อผู้มีอำนาจส่งจ่ายเงินซึ่งต้องมี บุคคลในคณะผู้วิจัยร่วมด้วย และเงื่อนไขการลงนามส่งจ่ายอย่างน้อยสองในสามของผู้มีอำนาจส่งจ่าย โดยหนึ่งใน จำนวนดังกล่าวต้องเป็นหัวหน้าโครงการวิจัย

ข้อ ๓ กำหนดให้ผู้รับทุนจะต้องควบคุมหรือกำกับให้คณะนักวิจัยใช้เงินทุนซึ่งได้รับจากผู้ให้ ทุนตามสัญญานี้เพื่อดำเนินการในโครงการวิจัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยเท่านั้น

ข้อ ๔ กำหนดให้กรณีมีเงินเหลือจากการดำเนินโครงการวิจัย เมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว ผู้รับทุน จะต้องส่งคืนเงินทุนที่เหลือให้แก่ผู้ให้ทุนภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่สิ้นสุดโครงการวิจัย เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น

นอกจากนี้ ข้อ ๔ วรรคสอง กำหนดให้ดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากการฝากเงินตามข้อ ๒ เป็น กรรมสิทธิ์ของ สวก. ซึ่งผู้รับทุนต้องส่งมอบให้ผู้ให้ทุนภายใน ๑๕ วัน นับแต่ปิดบัญชีเงินฝากพร้อมแนบ หลักฐานต่างๆ ซึ่งธนาคารได้รับรองแล้ว

ข้อ ๑๒ กำหนดให้กรรมสิทธิ์และหรือสิทธิในผลงานหรือทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการดำเนินงานโครงการวิจัยตามสัญญานี้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้ทุนและผู้รับทุนร่วมกันเพื่อนำไปใช้ใน การดำเนินกิจกรรมของ สวก. ต่อไป เว้นแต่คู่สัญญาจะได้มีข้อตกลงกันเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ผู้รับทุนต้องส่งมอบ ผลงานดังกล่าวให้แก่ผู้ให้ทุนภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่สิ้นสุดโครงการวิจัย เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ตกลงกันเป็น อย่างอื่น

ข้อ ๑๓ กำหนดให้กรณีผู้รับทุนจะนำผลงานอันเนื่องมาจากโครงการวิจัยไปใช้ในเชิงพาณิชย์ หรือในการใดๆ อันก่อให้เกิดรายได้หรือผลประโยชน์ตอบแทนมิได้ เว้นแต่ผู้รับทุนจะได้รับความยินยอมเป็น หนังสือจากคณะกรรมการก่อน และต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การจัดสรร ผลประโยชน์ระหว่าง สวก. กับผู้รับทุนและหรือคณะผู้วิจัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการกำหนด

๔.๓ สัญญาเงินทุนอุดหนุนการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ทั้งนี้ แบบสัญญาเงินทุนอุดหนุนการวิจัยของ สกว. ระบุไว้มุมบนด้านขวาของหน้ากระดาษว่า “เอกสารปกปิด ห้ามเผยแพร่ก่อนได้รับอนุญาต” ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่สามารถนำตัวอย่างสัญญาดังกล่าว มาเป็น ภาคผนวกของคู่มือเล่มนี้ได้ ผู้เขียนจึงขอสรุปสาระสำคัญของสัญญาบางข้อซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ต้องนำมาพิจารณา

เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ทั้งนี้ สารสำคัญของสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อ ๑ การให้และการรับทุน

ข้อ ๑.๑ กำหนดการตกลงจ่ายและรับเงินทุนวิจัย โดยผู้ให้ทุนตกลงให้ทุนแก่ผู้รับทุน เรื่องตามที่กำหนด จำนวนเงินทุนวิจัยตามที่ระบุ มีระยะเวลาดำเนินการวิจัยตั้งแต่วันใดถึงวันใด

ข้อ ๑.๒ ผู้ให้ทุนจะจ่ายเงินตามสัญญาให้กับหัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุนเป็นงวดๆ ตามกำหนดเวลาและเงื่อนไขในเอกสารแนบหมายเลข ๒ และตามระเบียบต่างๆ ของผู้ให้ทุน ทั้งนี้ ตามเอกสารแนบหมายเลข ๒ แนบท้ายสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย กำหนดให้ผู้รับทุนเปิดบัญชีธนาคารเป็นการเฉพาะของโครงการวิจัย เพื่อรับโอนเงินเป็นงวดๆ ตามที่กำหนด

วรรคสอง กำหนดให้หัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุนจะต้องใช้เงินทุนที่ได้รับตามสัญญาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยนี้เท่านั้น

วรรคสี่ กำหนดให้กรณีมีรายได้หรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงานวิจัย หัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุนจะต้องนำรายได้หรือผลประโยชน์ดังกล่าวเข้าบัญชีโครงการ และรายงานให้ผู้ให้ทุนทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว ตลอดจนบันทึกรายรับดังกล่าวในรายงานการเงินที่เสนอต่อผู้ให้ทุนทุกๆ ๖ เดือน

วรรคห้า กำหนดให้กรณีมีเงินเหลือเมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว หัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุนจะต้องคืนเงินที่เหลือพร้อมดอกเบี้ยที่เกิดจากโครงการให้แก่ผู้ให้ทุนภายใน ๓๐ วัน นอกจากนี้จะมีหลักฐานเป็นหนังสือว่าได้มีการตกลงกันเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๔ สิทธิและการยกเลิกสัญญา

๔.๑ สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาใดๆ ที่เกิดขึ้นจากโครงการวิจัยตามสัญญานี้ เป็นสิทธิร่วมกันของผู้รับทุนและหัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุนกับคณะนักวิจัย โดยผู้รับทุนและหัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุนกับคณะนักวิจัยยินยอมมอบอำนาจให้ผู้ให้ทุนเป็นผู้ทำนิติกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในผลงานวิจัยแต่เพียงผู้เดียว และผู้ให้ทุนตกลงแบ่งผลประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพย์สินทางปัญญานั้นให้แก่ผู้รับทุนและหัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุนกับคณะนักวิจัยรวมร้อยละ ๕๐ ของผลประโยชน์ที่ได้รับหลังจากหักค่าใช้จ่ายใดๆ ในการดำเนินการแล้ว ทั้งนี้ หากผู้รับทุนหรือหัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุนและคณะนักวิจัยต้องการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ใดๆ จะต้องทำความตกลงเป็นหนังสือกับผู้ให้ทุนก่อน

๔.๔ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/ว ๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๒

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเอกสารแนบท้ายหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/ว ๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ (ภาคผนวก ๑๓) กำหนดรายละเอียดไว้ ดังนี้

ข้อ ๑ หลักเกณฑ์นี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๒

ข้อ ๒ การรับเงินทุนเพื่อดำเนินงานวิจัยของส่วนราชการ ต้องเป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบอำนาจ หน้าที่ และภารกิจหลักของส่วนราชการ และให้ส่วนราชการออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ให้ทุนทุกครั้งที่มีการรับเงิน โดยใบเสร็จรับเงินนั้นให้ใช้ตามแบบใบเสร็จรับเงินของทางราชการ

ข้อ ๓ ให้ส่วนราชการนำเงินทุนวิจัยฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง หรือสำนักงานคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นยอดรวมในบัญชีเงินนอกงบประมาณ ชื่อ “บัญชีเงินทุนวิจัย” และให้มีการจัดทำทะเบียนควบคุมการรับ-จ่ายเงินฝากโดยแยกเป็นแต่ละโครงการ

ห้ามมิให้นำเงินทุนวิจัยไปใช้จ่ายก่อนนำส่งเข้าบัญชีเงินฝากคลัง

ข้อ ๔ ในกรณีมีความจำเป็นต้องนำเงินทุนวิจัยฝากธนาคาร ให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจพิจารณาดำเนินการได้ในวงเงินไม่เกินโครงการละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยบัญชีเงินฝากธนาคารนั้นให้เปิดในนามของส่วนราชการ

ดอกเบี้ยที่เกิดจากการนำเงินทุนวิจัยฝากธนาคารให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินภายใน ๗ วันทำการ นับจากวันที่ธนาคารได้คำนวณจ่ายดอกเบี้ยในแต่ละงวดบัญชี

ข้อ ๕ การใช้จ่ายเงินทุนวิจัยให้นำไปจ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันเพื่อการดำเนินงานวิจัยภายใต้วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนเท่านั้น และให้ใช้จ่ายได้เฉพาะรายการที่พึงจ่ายได้จากเงินงบประมาณ ยกเว้นการจ่ายเงินทุนวิจัยในกรณีต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ให้ทุนกำหนด

๕.๑ การจ่ายค่าตอบแทนนักวิจัย เฉพาะในกรณีการดำเนินโครงการวิจัยนั้นเป็นการปฏิบัติงานเพิ่มเติมจากภารกิจปกติ

๕.๒ การจ้างบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในโครงการวิจัย

๕.๓ การเดินทางไปปฏิบัติงาน

๕.๔ ค่าวัสดุ และครุภัณฑ์

ข้อ ๖ ในกรณีที่มีเงินรายได้เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินโครงการวิจัยของส่วนราชการ (เช่น การขายผลผลิตที่เกิดจากการวิจัย) เงินรายได้นั้นถือเป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ข้อ ๗ วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุของทางราชการ

ข้อ ๘ การบัญชี ให้ปฏิบัติตามวิธีการบันทึกรายการบัญชีที่กรมบัญชีกลางกำหนด

ข้อ ๙ วิธีปฏิบัติอื่นใดที่มีได้กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์นี้ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

ข้อ ๑๐ เมื่อสิ้นสุดโครงการ หากไม่มีข้อกำหนดให้ต้องนำเงินทุนวิจัยที่เหลือส่งคืนแก่ผู้ให้ทุน ให้ส่วนราชการนำเงินที่เหลือดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินภายใน ๙๐ วัน และให้ส่วนราชการจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายเงินทุนวิจัยของโครงการดังกล่าวส่งให้กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภายใน ๑๒๐ วัน

ข้อ ๑๑ ให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการดำเนินงาน การเงิน และการบัญชีของโครงการวิจัย แล้วรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบเมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินโครงการวิจัยแต่ละโครงการ

ข้อ ๑๒ ส่วนราชการใดไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ ให้ขอทำความตกลงกับกรมบัญชีกลาง

ข้อ ๑๓ ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินทุนวิจัยก่อนที่หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ และได้ดำเนินการเกี่ยวกับการรับจ่าย และการเก็บรักษาเงินทุนวิจัย โดยถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ให้ทุนกำหนด ให้ถือว่าการปฏิบัตินั้นเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้อง แต่เมื่อหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับได้แล้ว ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติฉบับนี้

เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์หลักเกณฑ์ดังกล่าวกับสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัยจากทั้งสามหน่วยงาน โดยพิจารณาเป็นรายประเด็น ดังนี้

๑. การรับเงินทุนวิจัย และการเบิกจ่ายเงินทุนวิจัย

ตามข้อ ๒ ข้อ ๓ และข้อ ๔ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ กำหนดวิธีการรับเงินทุนวิจัยและการเบิกจ่ายเงินทุนวิจัยไว้ ดังนี้

ข้อ ๒ การรับเงินทุนเพื่อดำเนินงานวิจัยของส่วนราชการ ต้องเป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ และภารกิจหลักของส่วนราชการ และให้ส่วนราชการออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ให้ทุนทุกครั้งที่มีการรับเงิน โดยใบเสร็จรับเงินนั้นให้ใช้ตามแบบใบเสร็จรับเงินของทางราชการ

ข้อ ๓ ให้ส่วนราชการนำเงินทุนวิจัยฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง หรือสำนักงานคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นยอดรวมในบัญชีเงินนอกงบประมาณ ชื่อ “บัญชีเงินทุนวิจัย” และให้มีการจัดทำทะเบียนควบคุมการรับ-จ่ายเงินฝากโดยแยกเป็นแต่ละโครงการ

ห้ามมิให้นำเงินทุนวิจัยไปใช้จ่ายก่อนนำส่งเข้าบัญชีเงินฝากคลัง

ข้อ ๔ ในกรณีมีความจำเป็นต้องนำเงินทุนวิจัยฝากธนาคาร ให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจพิจารณาดำเนินการได้ในวงเงินไม่เกินโครงการละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยบัญชีเงินฝากธนาคารนั้นให้เปิดในนามของส่วนราชการ

แต่ตามเงื่อนไขการรับเงินทุนวิจัย รวมถึงการเบิกจ่ายเงินทุนวิจัย ของผู้ให้ทุนจากสามหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น กำหนดให้กรมปศุสัตว์ ผู้รับทุนเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคาร ระบุชื่อโครงการเป็นชื่อบัญชี ส่วนเงื่อนไขการส่งจ่ายเงินในบัญชีมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่สาระสำคัญเหมือนกัน กล่าวคือ ผู้ให้ทุนจะจ่ายเงินทุนวิจัยโดยโอนเงินผ่านบัญชีธนาคารให้กับผู้รับทุน แล้วให้ผู้รับทุนไปเบิกถอนหรือเบิกจ่ายเงินในบัญชีตามเงื่อนไขที่กำหนด ทั้งนี้ กรณีผู้ให้ทุนโอนเงินทุนวิจัยผ่านทางบัญชีเงินฝากดังกล่าวข้างต้นนั้น มิได้เป็นไปตามข้อ ๒ ข้อ ๓ และข้อ ๔ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ โดยตรง แต่เพื่อให้กรมปศุสัตว์สามารถรับทุนวิจัยดังกล่าวได้ และสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ผู้เขียนจึงกำหนดขั้นตอนให้หน่วยงานต้นสังกัดผู้รับทุนดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้เปิดบัญชีเงินฝาก เพื่อรับเงินทุนวิจัยตามเงื่อนไขที่ผู้ให้ทุนกำหนด ตามสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย

(๒) หลังจากกรมปศุสัตว์ได้รับเงินทุนวิจัยผ่านบัญชีเงินฝากธนาคารแล้วให้นำเงินทุนวิจัยทั้งหมดที่ได้รับโอนตามสัญญา นำเข้าฝากไว้ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นยอดรวมในบัญชีเงินนอกงบประมาณ ชื่อ “บัญชีเงินทุนวิจัย” และให้มีการจัดทำทะเบียนควบคุมการรับ-จ่ายเงินฝากโดยแยกเป็นแต่ละโครงการ และห้ามมิให้นำเงินทุนวิจัยไปใช้จ่ายก่อนนำส่งเข้าบัญชีเงินฝากคลังตามข้อ ๓ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ

(๓) กรณีมีความจำเป็นต้องนำเงินทุนวิจัยฝากธนาคาร ให้มอบอำนาจให้หัวหน้าโครงการวิจัยเปิดบัญชีเงินฝากธนาคาร เพื่อนำเงินทุนวิจัยที่ถอนจากบัญชีเงินทุนวิจัยของกระทรวงการคลังหรือคลังจังหวัดตามข้อ ๓ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ มาฝากธนาคารในวงเงินไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยบัญชีเงินฝากธนาคารนั้น ให้เปิดในนามของส่วนราชการ ตามข้อ ๔ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ โดยให้หัวหน้าโครงการวิจัยเป็นผู้เปิดบัญชีและมีอำนาจเบิกถอนเงินในบัญชีได้

(๔) เพื่อให้การดำเนินการวิจัยมีความสะดวกและคล่องตัวในการดำเนินการเบิกถอนเงินจากธนาคารมาใช้ในการวิจัย ให้กรมปศุสัตว์มอบอำนาจให้หัวหน้าโครงการวิจัยเป็นผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินจากบัญชีเงินฝากดังกล่าว โดยทำเป็นคำสั่งมอบอำนาจให้ชัดเจน และให้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบและกำกับดูแลการดำเนินโครงการให้เป็นไปตามสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย

ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้ตีความและกำหนดขั้นตอนการรับเงินทุนวิจัยเพื่อให้กรมปศุสัตว์รับเงินทุนวิจัยจากผู้ให้ทุนผ่านทางบัญชีเงินฝากธนาคารได้ ทำให้กรมปศุสัตว์ในฐานะผู้รับทุนสามารถรับทุนวิจัยตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย และขณะเดียวกันสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดได้ด้วย

๒. ดอกเบี้ย

ตามข้อ ๔ วรรคสอง ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทูลวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ กำหนดให้ดอกเบี้ยที่เกิดจากการนำเงินทูลวิจัยฝากธนาคารให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินภายใน ๗ วันทำการ นับจากวันที่ธนาคารได้คำนวณจ่ายดอกเบี้ยในแต่ละงวดบัญชี

เมื่อพิจารณาสัญญารับทุนอุดหนุนทูลวิจัยจากทั้งสามแหล่งทุน พบว่ามีความแตกต่างกันดังต่อไปนี้

(๑) สัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย ของ วช. ไม่ได้กำหนดในเรื่องดอกเบี้ยไว้ ฉะนั้น จึงต้องเป็นไปตามข้อ ๔ วรรคสอง ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทูลวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินภายใน ๗ วันทำการ นับจากวันที่ธนาคารได้คำนวณจ่ายดอกเบี้ยในแต่ละงวดบัญชี

(๒) สัญญารับทุนอุดหนุนโครงการวิจัย ของ สวก. ข้อ ๔ วรรคสอง กำหนดให้ดอกเบี้ยที่เกิดจากการฝากเงินเป็นกรรมสิทธิ์ของ สวก. ซึ่งผู้รับทุนต้องส่งมอบให้ผู้ให้ทุนภายใน ๑๕ วัน นับแต่ปิดบัญชีเงินฝากพร้อมแนบหลักฐานต่างๆ ซึ่งธนาคารได้รับรองแล้ว ฉะนั้น เงื่อนไขตามข้อ ๔ วรรคสอง ของสัญญารับทุนอุดหนุนโครงการวิจัย ของ สวก. จึงขัดแย้งกับข้อ ๔ วรรคสอง ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทูลวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนดให้ดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

(๓) สัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย ของ สกว. ข้อ ๑.๒ วรรคห้า กำหนดให้หากมีเงินเหลือเมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว หัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุนจะต้องคืนเงินที่เหลือพร้อมดอกเบี้ยที่เกิดจากโครงการให้แก่ผู้ให้ทุนภายใน ๓๐ วัน นอกจากจะมีหลักฐานเป็นหนังสือว่าได้มีการตกลงกันเป็นอย่างอื่น จึงขัดแย้งกับข้อ ๔ วรรคสอง ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทูลวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนดให้ดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินจึงขัดแย้งกับข้อ ๔ วรรคสอง ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทูลวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนดให้ดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

๓. เงินเหลือจากโครงการวิจัย

ตามข้อ ๑๐ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทูลวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ กำหนดให้เมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว หากไม่มีข้อกำหนดให้นำเงินทูลวิจัยที่เหลือส่งคืนแก่ผู้ให้ทุน ให้ส่วนราชการนำเงินที่เหลือดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินภายใน ๙๐ วัน อย่างไรก็ตาม สัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัยจากทั้งสามหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น กำหนดสอดคล้องต้องกันว่าหากมีเงินเหลือเมื่อสิ้นสุดโครงการแล้วให้ส่งคืนผู้ให้ทุน จึงเป็นกรณีที่มีข้อกำหนดให้นำเงินทูลวิจัยที่เหลือส่งคืนแก่ผู้ให้ทุน สอดคล้องตามข้อ ๑๐ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทูลวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ

๔. รายได้ที่เกิดจากการวิจัย

(๑) สัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย ของ วช. ไม่ได้กำหนดในเรื่องรายได้ที่เกิดจากการวิจัยไว้ จึงต้องเป็นไปตามข้อ ๖ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทูลวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนดให้ในกรณีที่มิใช่เงินรายได้ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานโครงการวิจัยของส่วนราชการ เงินรายได้นั้นถือเป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

(๒) สัญญารับทุนอุดหนุนโครงการวิจัย ของ สวก. ข้อ ๑๒ กำหนดให้กำหนดให้กรรมสิทธิ์และหรือสิทธิในผลงานหรือทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการดำเนินงานโครงการวิจัยตามสัญญานี้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้ทุนและผู้รับทุนร่วมกันเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมของ สวก. ต่อไป เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อนุญาตตกลงกันเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ผู้รับทุนต้องส่งมอบผลงานดังกล่าวให้แก่ผู้ให้ทุนภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่สิ้นสุดโครงการวิจัย เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อนุญาตตกลงกันเป็นอย่างอื่น จึงขัดแย้งกับข้อ ๖ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ

เกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนดให้ในกรณีที่มีเงินรายได้เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินโครงการวิจัยของส่วนราชการ เงินรายได้นั้นถือเป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

(๓) สัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย ของ สกว. ข้อ ๑.๒ วรรคสาม กำหนดให้กรณีมีรายได้หรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงานวิจัย หัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุนจะต้องนำรายได้หรือผลประโยชน์ดังกล่าวเข้าบัญชีโครงการ และรายงานให้ผู้ให้ทุนทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว ตลอดจนบันทึกรายรับดังกล่าวในรายงานการเงินที่เสนอต่อผู้ให้ทุนทุกๆ ๖ เดือน จึงขัดแย้งกับข้อ ๖ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนดให้ในกรณีที่มีเงินรายได้เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินโครงการวิจัยของส่วนราชการ เงินรายได้นั้นถือเป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

โดยสรุป เมื่อพิจารณาแบบสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัยจากทั้งสามแหล่งทุนประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนวิจัยที่ส่วนราชการได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ที่กระทรวงการคลังกำหนดแล้ว เห็นได้ว่าสัญญารับทุนอุดหนุนการวิจัย ของ วช. สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

บรรณานุกรม

สุมาลี จำเจริญ. เทคนิคการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลง. วารสารข่าวปศุสัตว์ ๓๓, ๒๘๑ (ตุลาคม-พฤศจิกายน ๒๕๕๓) ๓๔-๓๖.

สุมาลี จำเจริญ. เทคนิคการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ. วารสารข่าวปศุสัตว์ ๓๔, ๒๘๒ (ธันวาคม ๒๕๕๓-มกราคม ๒๕๕๔) ๒๕-๒๗.

สุมาลี จำเจริญ. นักวิจัยโปรดทราบ. วารสารข่าวปศุสัตว์ ๓๔, ๒๘๖ (สิงหาคม-กันยายน ๒๕๕๔) : ๒๗-๓๐.

อำนาจ เนตยสุภา.เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับต้น รุ่นที่ ๔ เรื่อง เทคนิคการร่างและการตรวจสัญญาเอกชน วันพุธที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ ระหว่างเวลา ๐๙.๐๐-๑๒.๐๐ น. ณ ห้องสมประสงค์ ๑ โรงแรมเฟิร์ส เพชรบุรีตัดใหม่ กทม. (เอกสารไม่ตีพิมพ์).