

## ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำ MOU และ MOA

โดย นายพิสิษฐ์ วงศ์เธียรธนา  
ผอ.ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา  
กองกฎหมาย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ในปัจจุบันเป็นยุคของการทำงานแบบบูรณาการและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน องค์กรภาครัฐ ทั้งจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเองซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดการบริการสาธารณะ (Public service) และดูแล ด้านสาธารณูปการ (Public facilities) ได้ให้ความร่วมมือระหว่างกัน รวมถึงขยายความร่วมมือไปยังภาคเอกชน ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะหรือสนับสนุนการทำงานภายใต้ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน

### ความหมายของ MOU กับ MOA

**MOU : Memorandum of Understanding** หมายถึง “บันทึกความเข้าใจ” เป็นรูปแบบการจัดทำ หนังสือที่แสดงความประสงค์ของบุคคลหรือนิติบุคคลสองฝ่ายหรือมากกว่านั้น ที่จะทำความร่วมมือกัน โดยเต็มใจ ที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุ มีการวางแผน ทำกิจกรรมร่วมกันในภาพกว้าง โดยไม่ถือว่าเป็นสัญญาผูกมัดใด ๆ (non-legally binding agreement) เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับ หากไม่ปฏิบัติตาม เป็นเพียงการแสดงเจตนาที่ แน่วแน่ของผู้ลงนามว่าจะปฏิบัติตามเนื้อหาที่ระบุไว้ใน MOU ซึ่งปกติใช้สำหรับความตกลงที่มีขอบเขตจำกัด หรือ มิได้มีลักษณะเป็นการถาวร มักจะมีการเรียกชื่ออีกอย่างว่า “บันทึกความเข้าใจความร่วมมือ” เป็นหลักฐานยืนยัน ถึงการสนับสนุนการทำงานร่วมกัน การให้ความช่วยเหลือด้านทรัพยากร องค์ความรู้ และบุคลากร ระหว่าง หน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น

- บันทึกความเข้าใจ (MOU) เรื่อง “ความร่วมมือการดำเนินงานด้านการบินร่วม ระหว่างกองทัพบกกับ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย” ซึ่งกองทัพบกให้การสนับสนุนบุคลากรนักบินและสถานที่ จอดอากาศยานแก่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้สนับสนุน ทรัพยากรดำเนินการและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบินให้แก่กองทัพบก

- บันทึกความเข้าใจ (MOU) เรื่อง การส่งข้อมูลข่าวสารแจ้งเตือนภัยธรรมชาติผ่านบริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมอุตุนิยมวิทยา ได้ร่วมมือกับบริษัทผู้ให้บริการ เครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ได้แก่ AIS, DTAC, TRUE MOVE H, CAT และ TOT เป็นต้น

**MOA : Memorandum of Agreement** หมายถึง “บันทึกข้อตกลง” เป็นหนังสือสัญญาซึ่งมี ข้อตกลงที่มีรายละเอียดลักษณะกิจกรรมที่ชัดเจน มีการระบุหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือวิธีการให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามหรือดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่ให้สัญญาไว้ กล่าวคือ MOA มีสภาพบังคับตามกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองในทางกฎหมาย (legally binding agreement) ดังนั้นหากฝ่ายใดประพฤติผิดสัญญาอีก ฝ่ายก็สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว MOA มักจะเป็น การลงนามในเรื่องสำคัญและมีการกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น บันทึกข้อตกลง

ระหว่างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กับกรมพัฒนาที่ดิน เกี่ยวกับการใช้ข้อมูลแผนที่จากโครงการจัดทำแผนที่เพื่อการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์<sup>๑</sup> ซึ่งบันทึกข้อตกลงฉบับนี้ มีการกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติตามระเบียบกรมพัฒนาที่ดิน ว่าด้วยการบริการแผนที่ และข้อมูลทางแผนที่ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อไม่ให้กระทบต่อลิขสิทธิ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

#### ความแตกต่างระหว่าง MOU กับ MOA

ชื่อเรียก	MOU : Memorandum of Understanding บันทึกความเข้าใจ /บันทึกความเข้าใจความร่วมมือ	MOA : Memorandum of Agreement บันทึกข้อตกลง /บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ
ผู้มีอำนาจลงนาม	- หัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและภารกิจ/บริการสาธารณะของหน่วยงานนั้น ๆ - บุคคลผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคล	- หัวหน้าส่วนราชการในฐานะผู้แทนรัฐบาล กรณีทำข้อตกลงกับต่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาล - หัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและภารกิจ/บริการสาธารณะของหน่วยงานนั้น ๆ - บุคคลผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคล
จำนวนผู้ลงนาม	ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป	ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป
วัตถุประสงค์	เพื่อร่วมมือกัน โดยเต็มใจที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุ มีการวางแผน และทำกิจกรรมร่วมกันในภาพกว้าง โดยไม่ถือว่าเป็นสัญญาผูกมัดใด ๆ (non-legally binding agreement)	เพื่อร่วมมือกัน โดยเต็มใจที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุ ถือว่าเป็นสัญญาตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากผิดสัญญา สามารถฟ้องเป็นคดีได้ (legally binding agreement)
ความเข้มข้นและความเป็นทางการ	นิยมใช้สำหรับความร่วมมือที่มีขอบเขตจำกัด ไม่เป็นการถาวร ไม่มีความยุ่งยาก และมีความเป็นทางการน้อยกว่า MOA	เป็นความร่วมมือที่มีลักษณะเข้มข้น เกร็งครัด และมีลักษณะเป็นทางการมากกว่า MOU มีการระบุกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอตามที่ตกลงไว้ หรือมีการดำเนินงานที่มีผลกระทบและผูกพันเรื่องงบประมาณของหน่วยงานที่ทำความตกลง

<sup>๑</sup> เข้าถึงได้จาก <https://www.ldd.go.th/www/files/80079.pdf>

## ข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์ประกอบในการจัดทำ MOU และ MOA

ชื่อของบันทึก	- กรณี MOU อาจกำหนดเป็นชื่อกว้าง ๆ เพื่อให้ครอบคลุมความร่วมมือตามที่ตกลง - กรณี MOA ต้องกำหนดชื่อข้อตกลงเป็นกรณีเฉพาะเจาะจง (In case of)
รายละเอียดผู้ลงนาม	- ชื่อคู่ลงนามแต่ละฝ่าย ระบุตำแหน่งในฐานะผู้มีอำนาจลงนามแทนหน่วยงาน - ตราสัญลักษณ์ของหน่วยงานของแต่ละฝ่าย (ถ้ามี)
วัตถุประสงค์	- อธิบายขอบวัตถุประสงค์เป็นข้อ ๆ ว่าร่วมมือกันเนื่องจากเหตุใด หรือเพื่อบรรลุเป้าหมายใด
หน้าที่และขอบเขตความร่วมมือของผู้ลงนาม	- แต่ละฝ่ายมีหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเองอย่างไร (อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน) - ต้องให้การสนับสนุนอีกฝ่ายอย่างไร (สิ่งที่จะต้องปฏิบัติต่ออีกฝ่ายตามที่ตกลงไว้)
การดำเนินการ หรือ ขั้นตอนวิธีปฏิบัติ	- ระบุกิจกรรม ระบุงาน หรือเหตุการณ์ที่จะต้องร่วมมือกัน ให้เป็นรูปธรรม - กรณีมีค่าใช้จ่าย ต้องระบุให้ชัดเจนว่าฝ่ายใดเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือออกค่าใช้จ่าย - กรณีนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในบันทึก ต้องกำหนดวิธีแก้ไข เช่น ให้ตกลงกันใหม่อีกครั้ง หรือ ระบุวิธีขอความยินยอมจากอีกฝ่ายในกรณีขอทบทวน แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น - ระบุข้อสงวนสิทธิ์ ในกรณีมีกฎหมายบังคับ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับความลับทางราชการ ข้อกำหนดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (ถ้ามี)
ระยะเวลาการให้ความร่วมมือและการบอกเลิกความร่วมมือ	- การให้ความร่วมมือขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่ร่วมมือกัน ซึ่งโดยปกติจะมีเวลามากกว่า ๑ ปี แต่ไม่ควรเกิน ๑๐ ปี ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสถานการณ์และประเภทกิจกรรม เริ่มตั้งแต่วันที่ใด จนถึงเมื่อใด (ระบุวัน เดือน ปี) - วิธีการบอกเลิกความร่วมมือก่อนถึงกำหนดสิ้นสุดตามที่ระบุไว้ในบันทึก
ข้อความแสดงเจตนารับบันทึก / การลงลายมือชื่อผู้ลงนาม หรือประทับตราองค์กร เพื่อรับรองบันทึก	- ต้องระบุว่าบันทึกที่จะลงนามนี้มีจำนวนทั้งสิ้นกี่ฉบับ ข้อความถูกต้องตรงกัน และพยาน - ต้องมีข้อความว่า “ทั้งสองฝ่าย (หรือกรณีมีการลงนามหลายฝ่าย อาจใช้คำว่า “ทุกฝ่าย”) ได้อ่านและเข้าใจข้อความในบันทึกโดยตลอดแล้วเป็นไปตามเจตจำนงหรือความประสงค์ในการให้ความร่วมมือ จึงได้ลงนามในบันทึก และให้หน่วยงานผู้ลงนาม (ระบุชื่อหน่วยงาน ) ถัดไว้หน่วยละ ๑ ฉบับ

อาจกล่าวได้ว่าความร่วมมือในลักษณะ MOU และ MOA เป็นวิถีแห่งการทำงานของโลกในยุคสมัยใหม่ การประสานงานและให้ความช่วยเหลือสนับสนุนด้านข้อมูลและทรัพยากรระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง รวมถึงการบูรณาการร่วมกับภาคเอกชน นอกจากจะสร้างความเป็นเลิศและความเข้มแข็งภายในองค์กรแล้วยังช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนางานให้แก่ระบบราชการอันจะก่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนและประเทศชาติเช่นกัน นอกจากนี้ ยังมีส่วนสำคัญในฐานะเครื่องมือทางการบริหารนโยบายเพื่อยกระดับคุณภาพการทำงานและปรับปรุงการให้บริการสาธารณะที่ดีอย่างยั่งยืนแก่ส่วนรวมอย่างเป็นรูปธรรม

## ข้อมูลอ้างอิง

๑. แนวปฏิบัติการเสนอจัดทำ MOU หรือ MOA มหาวิทยาลัย. เข้าถึงได้จาก [http://app.ls.up.ac.th/addnews/Fileupload/Thai\\_Procedure%20for%20MoU\\_MoA%20proposals\\_WiWp\\_637196192400983073.pdf](http://app.ls.up.ac.th/addnews/Fileupload/Thai_Procedure%20for%20MoU_MoA%20proposals_WiWp_637196192400983073.pdf).
๒. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๑๐.๒/ว ๒๖๙๑ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เรื่องซักซ้อมแนวทางการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ. เข้าถึงได้จาก [http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2019/7/22067\\_1\\_1563164191493.pdf](http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2019/7/22067_1_1563164191493.pdf)