



"แนวทางการระงับข้อพิพาททางปกครองด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย : ศึกษากรณีการผิดสัญญาลงทุน"

กรอบแนวคิดการจัดสรรทุน



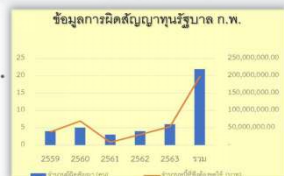
วิธีการศึกษา :

แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ



198 ลบ.

ต้องประมาณที่ภาครัฐ
ได้สูญเสียไป
โดยไม่ได้อะไรกลับคืนมา



วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อถอดบทเรียนการผิดสัญญาลงทุนรัฐบาล และนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม
2. เพื่อเป็นแนวทางในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยกับสัญญาทางปกครองประเภทอื่น ๆ

ปัญหาที่เกิดขึ้น

1. กลไกการไกล่เกลี่ยที่มีอยู่ไม่ได้ผล
2. การไม่ใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการเจรจาไกล่เกลี่ย
3. การผิดสัญญา สามารถชดเชยได้เฉพาะเงินและการรับราชการหรือปฏิบัติงานชดเชยเท่านั้น

ข้อค้นพบ

MINDSET

ส่วนราชการ

- ผู้รับทุนเป็น สมบัติ หรือทรัพย์สิน
- ยอมเสียเวลา + เงินไปกับการดำเนินคดี ดีกว่าต้องรับผิดชอบทางแพ่ง/ทางปกครอง

ผู้รับทุน

- ได้ไปศึกษาในต่างประเทศฟรี
- ความก้าวหน้า/มั่งคั่งในอนาคต
- ประสบการณ์ที่ไม่พึงประสงค์จากการปฏิบัติงานชดเชยทุน

GOVERNMENT SCHOLARSHIP MEDIATION PANEL

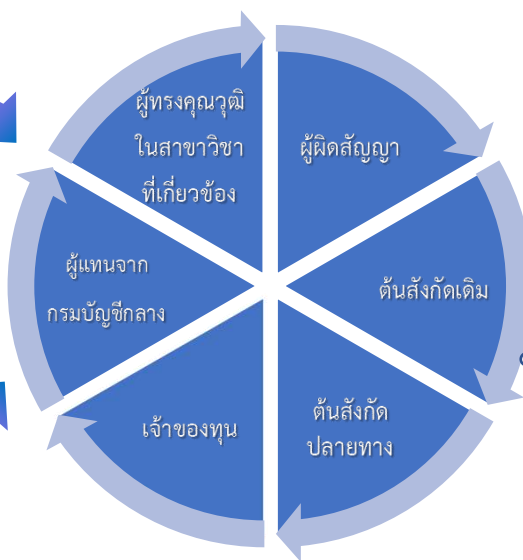
1

ไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง



2

ไกล่เกลี่ยหลังฟ้อง



ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

- ใช้เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยกรณีการผิดสัญญาทุนให้กับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลไปใช้
- เป็นตัวอย่างในการเทียบเคียงเพื่อยกร่างหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองประเภทอื่น ๆ เช่น สัญญาพัสดุ สัญญาสัมปทาน สัญญาให้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ
- มาตรการป้องกัน ควรสร้างจิตสำนึกและความตระหนักรู้ให้แก่ผู้รับทุน รวมถึงการให้ข้อมูลที่รอบด้าน โดยเฉพาะผลกระทบด้านลบที่จะได้รับเมื่อเกิดการกระทำผิดสัญญา ก่อนที่จะตัดสินใจรับทุน

แนวทางการระงับข้อพิพาททางปกครองด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย :
ศึกษากรณีการผิดสัญญาการรับทุน*
(การนำนวัตกรรมมาใช้แก้ปัญหากรณีการไกล่เกลี่ยคดีผิดสัญญาการรับทุน)

๑. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สำหรับเรื่องที่น่าสนใจศึกษาที่มาจากความสำคัญของปัญหา ดังต่อไปนี้

๑.๑ หลักการและเหตุผลความเป็นมา

การส่งนักเรียนไปศึกษาต่อต่างประเทศในสมัยรัตนโกสินทร์เริ่มมีขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เงินที่ใช้ในการศึกษาต่อถ้าเป็นพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์เรียกว่าทุนเล่าเรียนหลวง นอกนั้นเป็นเงินจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติซึ่งจัดสรรสำหรับผู้รับทุนของกระทรวงต่าง ๆ ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้รับผิดชอบการส่งนักเรียนทุนรัฐบาลฝ่ายพลเรือนไปศึกษาต่อต่างประเทศมาจนถึงปัจจุบัน^๑ ส่วนนักเรียนทุนรัฐบาลที่ไม่อยู่ในฝ่ายพลเรือน เช่น นักเรียนทุนรัฐบาลที่เป็นข้าราชการทหารไม่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ. ข้อแตกต่างสำคัญระหว่างทุนเล่าเรียนหลวงกับทุนรัฐบาลคือทุนเล่าเรียนหลวงไม่บังคับให้ผู้รับทุนต้องกลับมาทำงานชดเชยราชการ^๒ ผู้รับทุนรัฐบาลได้รับเงินทุนที่เต็มจำนวน ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายเตรียมตัวก่อนเดินทาง ค่าคอมพิวเตอร์ ค่าตัวเครื่องบินไปกลับ ค่าลงทะเบียนเรียน ค่าหนังสือและอุปกรณ์การเรียน และค่าใช้จ่ายระหว่างศึกษา ได้แก่ ที่พัก อาหาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลนำเงินงบประมาณจำนวนมากมาลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อที่จะได้ผู้สำเร็จการศึกษาเข้าปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานตามความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ปัจจุบันงบประมาณค่าใช้จ่ายของนักเรียนทุนรัฐบาลที่ศึกษาในกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีนักเรียนทุนรัฐบาลไปศึกษาจำนวนมากที่สุด มีค่าใช้จ่ายในระดับปริญญาตรีประมาณ ๑๐๘,๗๕๐ ปอนด์ คิดเป็นเงินประมาณ ๔,๙๗๓,๑๓๗ บาท ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในระดับปริญญาตรี-โท ประมาณ ๑๔๕,๐๐๐ ปอนด์ คิดเป็นเงินประมาณ ๖,๖๓๐,๘๕๐ บาท (อัตราแลกเปลี่ยน ๔๕.๗๓ บาท ต่อ ๑ ปอนด์)^๓

ผู้รับทุนมีข้อผูกพันตามสัญญาต้องปฏิบัติราชการชดเชยทุนเป็นระยะเวลา ๒ เท่า ของระยะเวลาที่ศึกษาด้วยทุนรัฐบาล ณ ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่กำหนด โดยผู้รับทุนต้องทำสัญญาไว้กับส่วนราชการที่จัดสรรทุนและต้องมีผู้ค้ำประกัน ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการทำสัญญาและการชดเชยเงิน กรณีรับทุนลาศึกษา ผูกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อผู้รับทุนรัฐบาลปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานชดเชยทุนไปแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่งสามารถเปลี่ยนหน่วยงานปฏิบัติราชการชดเชยทุนได้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๓/ว ๒ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ หากผู้รับทุนไม่กลับประเทศไทยภายในเวลาที่ ก.พ. กำหนด หรือไม่ยอมเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานตามที่ ก.พ. กำหนด หรือผิดสัญญา

*กลุ่ม ปารีชาต หลักสูตร ยชก. ๑๗

^๑ อัจฉรา วรกระมล, ๒๕๔๘, น. ๑, ๕, ๑๙, ๒๐

^๒ สำนักงาน ก.พ., ม.ป.ป., น. ๔, อ้างถึงใน อัจฉรา วรกระมล, ๒๕๔๘, น. ๒๐

^๓ <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/eng1.pdf>

โดยประการอื่น ผู้รับทุนต้องชดใช้ทุนรัฐบาลกับใช้เงินอีกสองเท่าของจำนวนทุนรัฐบาลเป็นเบี้ยปรับโดยจะลดลงตามส่วนของระยะเวลาที่ได้ปฏิบัติราชการชดใช้ไปบ้างแล้ว ซึ่งอัตราผลตอบแทนภายในที่รัฐบาลได้รับจากการทำงานของผู้รับทุนรัฐบาลตลอดช่วงระยะเวลาการปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานชดใช้ทุนตามสัญญาที่มีค่าติดลบในระดับการศึกษาปริญญาโท เอก และโท-เอก ยกเว้นสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์ที่ให้ค่าเป็นบวก แสดงว่าผลตอบแทนที่รัฐบาลจะได้รับจากผู้รับทุนรัฐบาลด้วยการจ่ายค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างตลาดตลอดระยะเวลาการปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานชดใช้ทุนตามที่กำหนดในสัญญาไม่ครอบคลุมต้นทุนทั้งหมดที่รัฐบาลได้ลงทุนไป แต่หากรัฐบาลสามารถจูงใจให้ผู้รับทุนรัฐบาลอยู่ปฏิบัติงานในภาคราชการครบอายุเกษียณอัตราผลตอบแทนภายในโดยเฉลี่ยจะมีค่าอยู่ในช่วงร้อยละ ๑๔ ถึงร้อยละ ๒๗ ซึ่งสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของลูกค้าชั้นดี นับว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า สำหรับผลตอบแทนที่สังคมได้รับในฐานะผู้ลงทุนส่งคนไปศึกษาต่อต่างประเทศด้วยทุนรัฐบาล อัตราผลตอบแทนภายในโดยเฉลี่ยสูงกว่าหรือเท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลูกค้าชั้นดี^๔

การผิดสัญญาของผู้รับทุนมีหลายลักษณะ เช่น เมื่อทำสัญญารับทุนรัฐบาลแล้วไม่สมัครเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาภายในกำหนด ไม่ได้เดินทางไปศึกษาภายในกำหนด ไม่ใช้ความวิริยะอุตสาหะศึกษาให้จบตามแผนการศึกษา เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วไม่เดินทางกลับประเทศไทย เดินทางกลับประเทศไทยแต่ไม่เข้าปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานชดใช้ทุน ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานชดใช้ทุนไม่ครบเวลาตามสัญญา รวมถึงการลาออกจากส่วนราชการหรือหน่วยงานเดิมไปเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานใหม่โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ. เนื่องจากสัญญารับทุนรัฐบาลเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับทุนรัฐบาลร่วมจัดทำบริการสาธารณะหลังจากสำเร็จการศึกษา หากผู้รับทุนผิดสัญญา วิธีหนึ่งที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจะได้รับการเยียวยาคือการฟ้องผู้รับทุนฐานผิดสัญญาต่อศาลปกครอง ซึ่งหากดำเนินคดีไปจนถึงที่สุดผลที่ได้คือคำพิพากษาให้ผู้รับทุนที่ผิดสัญญาและผู้ค้าประกันต้องชดใช้เงินทุนรัฐบาลและเบี้ยปรับ โดยศาลมีอำนาจลดเบี้ยปรับได้ และหากผู้รับทุนและผู้ค้าประกันไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษา โดยจำนวนหนี้อยู่ในหลักเกณฑ์การดำเนินคดีล้มละลาย ก็จะถูกฟ้องให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามของการเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน นอกจากนั้นเมื่อครบ ๓ ปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษาให้ล้มละลายก็จะพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ความมุ่งหมายให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถรับราชการหรือปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประเทศไทยก็ไม่บรรลุผล อีกทั้งภาครัฐเองยังต้องสูญเสียงบประมาณไปโดยอาจไม่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาเต็มจำนวน

ปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีการออกระเบียบของที่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่ยังไม่มีการออกหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง ทำให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดที่เข้าสู่กระบวนการไต่ถาม คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลแล้วต้องจบด้วยการที่ศาลมีคำพิพากษาที่อาจไม่

^๔ กอบกุล ปิตร์ชาติ, ๒๕๓๙, น. ๑๒๓-๑๒๔.

สามารถบังคับได้ ทั้งที่หากนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและสามารถหาข้อยุติได้อาจทำให้ได้ผลคดีที่เป็นประโยชน์ต่อพิพาทมากกว่า เช่น ผู้รับทุนยังคงรับราชการหรือปฏิบัติงานชดใช้ทุนแม้ว่าจะเป็นการรับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานใหม่ที่ไม่ใช่หน่วยงานเจ้าของทุน หรือหน่วยงานเจ้าของทุนพิจารณาผ่อนผันระยะเวลาหรือจำนวนเงินที่ผู้รับทุนต้องชดใช้ โดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระเงินเพื่อไม่ให้ผู้รับทุนต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย

มีข้อสังเกตอีกประการในเรื่องสัญญาผู้รับทุนรัฐบาลอาจถูกมองว่าหากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาผู้รับทุนรัฐบาลจะต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครองในทุกกรณี แต่จะมีข้อยกเว้นอยู่บางประการเช่นหากสัญญานั้นเป็นสัญญาที่ให้ไปโดยไม่มีข้อผูกพันว่าจะต้องกลับมาทำงานรับราชการอย่างเช่นสัญญาทุนเล่าเรียนหลวง สัญญาให้เปล่าเหล่านี้จะไม่มีลักษณะให้ผู้รับทุนต้องกลับมาทำงานบริการสาธารณะโดยตรง ดังนั้นก็อาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครองต้องไปฟ้องร้องศาลยุติธรรม

การเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาที่มีผลต่อผู้รับทุน โดยปกติแล้วสัญญาที่ทำกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) นั้นเมื่อได้ทำไปแล้วก็จะได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาเพราะในตัวสัญญาที่ทำไปนั้นเงื่อนไขในสัญญาจะถูกระบุไว้อย่างยืดหยุ่น เมื่อพิจารณาจากสถิติของสำนักงาน ก.พ. แล้ว กรณีที่จะมีการผิดสัญญาผู้รับทุนรัฐบาลจนถึงขั้นมีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลนั้นมีไม่ถึง ๑ เปอร์เซ็นต์จากจำนวนผู้ที่ได้รับทุนในแต่ละปีงบประมาณนั้น ๆ และปัญหาในการตีความข้อสัญญานั้นแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย ในทางปฏิบัติสำนักงาน ก.พ. แม้จะมีการยุติการให้ทุนหรือมีการกรณีที่ผู้รับทุนเรียนไม่จบก็จะยุติเรื่องโดยการเจรจาทางออกร่วมกันจึงทำให้แทบจะไม่มีการข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล

สำนักงาน ก.พ. นั้นแม้มีการผิดสัญญาเกิดขึ้นก็ไม่ได้มุ่งแต่จะฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกเบี้ยปรับเพียงอย่างเดียวแต่มักจะมุ่งไปที่การเจรจาร่วมกันเพื่อหาทางออกในกรณีที่มีการผิดสัญญาเกิดขึ้นวันแต่คู่สัญญาปฏิเสธที่จะเจรจาร่วมกันจึงจะนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล^๔

ในทางปฏิบัตินั้นก็มีการที่ผู้ให้ทุนเป็นฝ่ายผิดและศาลวินิจฉัยว่าเป็นความผิดของผู้ให้ทุนเช่นกัน สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓๒/๒๕๕๕ คำพิพากษานี้เป็นตัวอย่างที่ดีว่าผู้ให้ทุนที่ได้ทำสัญญากับผู้รับทุนไปแล้วต่อมาผู้ให้ทุนได้มาแก้ไขกฎระเบียบของตัวเองโดยเดิมในสัญญาระบุว่าให้ผู้รับทุนทำงานใช้ทุนเป็นเวลา ๑ เท่าของทุนแต่ทางหน่วยงานได้มาแก้ไขให้ทำงานเป็น ๓ เท่าของทุนศาลก็ได้วินิจฉัยว่าการทำข้อกำหนดเช่นนี้ไม่เป็นธรรมกับผู้รับทุนเพราะว่าเป็นข้อตกลงที่ถือเป็นสาระสำคัญของสัญญาและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้มีการตกลงร่วมกันมาก่อน คดีนี้ก็เป็นอย่างของการที่หน่วยงานรัฐมาแก้ไขข้อตกลงซึ่งสร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้รับทุน ผลคือศาลพิพากษาว่าจะต้องเพิ่มถอนกฎระเบียบที่แก้ไขนั้น

๑.๒ ความเชื่อมโยงกับนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

นโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ที่สำคัญของประเทศ ได้กล่าวถึงทิศทางการพัฒนาประเทศที่สะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐในอนาคตหลายประการ ดังนี้^๕

๑.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๘ ข (๔)

^๔ สำนักงาน ก.พ. คู่มือแนวทางการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๕, (๒๕๖๓), น. ๑๒ – ๑๓.

กำหนดการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ โดยให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง เข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์ สุจริต กล้าตัดสินใจ และกระทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒.๒ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ กำหนดเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่ง ยึดค่านิยมในการทำงานเพื่อประชาชน หลักคุณธรรม จริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึก มีความสามารถสูง มุ่งมั่น เป็นมืออาชีพ และมีการพัฒนาตามเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ

๑.๒.๓ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ(พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ประเด็นการบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ มุ่งเน้นพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความทันสมัย ภาครัฐมีขนาดเหมาะสมกับภารกิจ มีสมรรถนะสูงตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชนและสนับสนุนให้เป็นประเทศไทย ๔.๐ และเน้นการสร้างและพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีความรู้ความสามารถและสมรรถนะสูง มีทักษะการคิดวิเคราะห์ และการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ทักษะการใช้ภาษาอังกฤษและภาษาที่สาม ทักษะด้านดิจิทัล มีทัศนคติและกรอบความคิดในการทำงานเพื่อให้บริการประชาชนด้วยความรับผิดชอบและความสุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรม สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

๑.๒.๔ แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕

ได้กำหนดกลไกระบบบริหารงานบุคคลที่สามารถดึงดูด สร้าง และรักษาคณดี คนเก่งไว้ในภาครัฐ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้บุคลากรภาครัฐทุกระดับและสายอาชีพมีขีดความสามารถ ทักษะและสมรรถนะในการปฏิบัติงาน อย่างมืออาชีพสอดคล้องกับสายอาชีพ ช่วงอายุ และพื้นที่ปฏิบัติงาน ผู้บริหารทุกระดับในภาครัฐมีภาวะผู้นำที่เป็นตัวอย่าง(Leadership by Example) สามารถสร้างนวัตกรรมการบริหารได้อย่างต่อเนื่อง ภาครัฐมีผู้นำรุ่นใหม่ที่มีทักษะ และทัศนคติที่พร้อมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ และบุคลากรภาครัฐทุกระดับมีภาวะผู้นำในการเปลี่ยนแปลง

๑.๒.๕ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔

ได้กำหนดเป้าหมายโดยยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” “การพัฒนาที่ยั่งยืน” และ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมทั้งด้านระบบการบริหารงานและบุคลากร มีการบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นธรรม และประชาชนมีส่วนร่วม มีการกระจายอำนาจ และแบ่งภารกิจรับผิดชอบที่เหมาะสมระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น

๑.๒.๖ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐

เห็นชอบให้ข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเร่งพัฒนาตนเองและสนับสนุนการพัฒนาผู้อื่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีทักษะด้านดิจิทัลในระดับที่สามารถนำเทคโนโลยีดิจิทัลที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมการทำงานหรือการให้บริการภาครัฐที่ทันสมัยและมีการ

เชื่อมโยงการทำงานและข้อมูลข้ามหน่วยงาน และการสร้างรัฐบาลแบบเปิดด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัล และการพัฒนาประเทศไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป ในการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ กำหนดให้ต้องมีการปรับปรุงและพัฒนา การบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มุ่งเน้นให้กำลังคนภาครัฐ มีสมรรถนะสูง มีความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่ทันสมัย ปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ และยึดมั่นในคุณธรรม รวมถึง พัฒนาภาวะผู้นำในทุกกระดับให้มีขีดความสามารถสูง มีความรับผิดชอบ มีความเป็นมืออาชีพ

๒. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

๑. เพื่อถอดบทเรียนการผดสัญญาารับทุนรัฐบาล และนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒. เพื่อเป็นแนวทางในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยกับสัญญาทางปกครองประเภทอื่น ๆ

๓. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องดังกล่าวมีวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้นำมาศึกษา ดังนี้

๓.๑ แนวคิดทางวิชาการ

หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา นำเสนอหลักวิชาการ ทฤษฎี แนวคิดที่ทางกลุ่มนำมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อพัฒนานวัตกรรมในการจัดการกับปัญหา ดังนี้

๓.๑.๑ การพัฒนาบุคลากรภาครัฐ

เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้องค์กรภาครัฐสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศภายใต้บริบทความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงแบบพลิกผันได้ ประกอบกับบริบทพัฒนาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ส่งผลให้ต้องมีการทบทวนหลักการ แนวทาง รูปแบบการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของการพัฒนาที่ต้องเน้นให้บุคลากรภาครัฐเรียนรู้และพัฒนาตนเอง การสร้างระบบนิเวศที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาที่ยืดหยุ่น ต่อเนื่อง พร้อมปรับให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง รวมถึงการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการกระบวนกรเรียนรู้และพัฒนา เพื่อเร่งการเสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ รัฐคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ เห็นชอบแนวทางการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ จัดทำโดยสำนักงาน ก.พ. สำหรับให้บุคลากรภาครัฐ ส่วนราชการ และหน่วยงานภาครัฐใช้เป็นกรอบแนวทางสำคัญในการดำเนินการด้านการพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้เป็นทิศทางเดียวกัน ตอบเป้าประสงค์ของการเป็นบุคลากร และหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน โดยการพัฒนาบุคลากรภาครัฐตามแนวทางดังกล่าว มีประเด็นการพัฒนาและแนวทางการดำเนินงานสำหรับบุคลากรและหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

๑) การพัฒนาระบบนิเวศในการทำงาน (Ecosystem) ที่ส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้และการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมให้หน่วยภาครัฐมีสภาพแวดล้อมและระบบการทำงานที่เอื้อต่อการเรียนรู้และการพัฒนากรอบความคิดและกรอบทักษะสำหรับการทำงานและการดำเนินชีวิตท่ามกลางความท้าทายในยุคดิจิทัลและศตวรรษที่ ๒๑

๒) การพัฒนากรอบทักษะ (Skillsets) การทำงานในยุคดิจิทัลและศตวรรษที่ ๒๑ และการสร้างนวัตกรรมที่ตอบสนองต่อการขับเคลื่อนภารกิจตามแผนการปฏิรูปประเทศ แผนยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนการพัฒนาระบบราชการในอนาคต เพื่อให้บุคลากรของภาครัฐมีทักษะที่จำเป็นในการขับเคลื่อนการปฏิรูปภาครัฐ สร้างผลลัพธ์เชิงนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐและประชาชน และการผสมผสานการทำงานและการใช้ชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) การปลูกฝังบุคลากรภาครัฐให้มีกรอบความคิด (Mindset) ในการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองการมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมและทำงานบนหลักคุณธรรม ประยุกต์หลักสากลอย่างเหมาะสม และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในบริบทที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อให้บุคลากรภาครัฐมีคุณลักษณะในการเป็นผู้ใฝ่เรียนรู้และพัฒนา ให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวม ทำงานด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติยึดมั่นในมาตรฐานจริยธรรม และมีทัศนคติแบบสากลที่สอดคล้องกับยุคดิจิทัลเพื่อร่วมกันสร้างภาครัฐที่ทันสมัยเป็นที่พึงของประชาชนและเชื่อถือไว้วางใจได้

มีกลุ่มเป้าหมาย ๒ กลุ่มหลัก ได้แก่

๑) บุคลากรภาครัฐ หมายถึง ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ โดยในแนวทางนี้ จำแนกกลุ่มบุคลากรภาครัฐออกเป็น ๕ กลุ่มตามบทบาทหน้าที่ (Roles and Responsibility) ประกอบด้วย (๑) บุคลากรแรกบรรจุ (๒) บุคลากรที่มีประสบการณ์ (๓) บุคลากรที่ทำหน้าที่หัวหน้างาน (๔) บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ และ (๕) บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร

๒) หน่วยงานของรัฐ หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในฝ่ายบริหาร รวมถึง หน่วยงานธุรการของรัฐสภา องค์การอิสระ ศาล และองค์กรอัยการ

๓.๑.๒ พัฒนาศักยภาพบุคลากรภาครัฐ (ทุนรัฐบาล)

๓.๑.๒.๑ ทุนรัฐบาล คือทุนที่จัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินสำหรับการศึกษาหรือฝึกอบรมให้ได้มาซึ่งผู้มีความรู้ ความสามารถสูง ในสาขาวิชาและระดับการศึกษาที่อยู่ในความต้องการของทางราชการ โดยจัดสรรให้ไปศึกษาในหลายประเทศ เพื่อให้เกิดความหลากหลายทางวิชาการ และนำความก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ของแต่ละประเทศ มาใช้ในการพัฒนาประเทศ ให้เจริญก้าวหน้า ทุนรัฐบาลจึงมีเงื่อนไข ให้ผู้ที่ได้รับทุนจะต้องกลับมาปฏิบัติราชการในหน่วยงานเจ้าของทุนเป็นระยะเวลา ๒ เท่าของระยะเวลาที่ศึกษาด้วยทุนรัฐบาล ทั้งนี้ ยกเว้นทุนเล่าเรียนหลวง ขอให้กลับมาปฏิบัติงานในประเทศไทยเป็นระยะเวลาเท่ากับระยะเวลาที่รับทุน

๓.๑.๒.๒ ทุนรัฐบาลสำหรับบุคลากรภาครัฐ ประกอบด้วย ทุนศึกษาต่อ และทุนฝึกอบรม

๓.๑.๒.๓ หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดสรรทุนของรัฐบาล นอกจากทุนของรัฐบาล (ทุน ก.พ.) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ. ในการจัดสรรทุนตามความต้องการของส่วนราชการให้แก่ข้าราชการและบุคคลทั่วไปแล้ว ยังมีแหล่งทุนของรัฐบาลจากเจ้าของทุนอื่น ๆ ตามความจำเป็นและความต้องการในการพัฒนาวิทยากรเฉพาะด้าน ตามประเภทหรือสังกัดของข้าราชการเพื่อส่งเสริมการขับเคลื่อนของ

ภาครัฐในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ อาทิ ทูกระทรงการต่างประเทศ ทูกระทรงเกษตรและสหกรณ์ ทูกระทรงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทูกระทรงสาธารณสุข ทูสนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ทูสนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ทูสนักงานส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) ทูน 1 อำเภอ 1 ทูน ในการดูแลจัดสรรของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ซึ่งจากข้อมูลนักเรียนทุนรัฐบาลที่กำลังศึกษาและฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๔ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๗๕๖ คน^๖

๓.๑.๒.๔ กรอบแนวทางในการจัดสรรทุนของรัฐบาล (ทุน ก.พ.) จะครอบคลุมทุกมิติของการพัฒนาประเทศที่ใช้กลไกภาครัฐในการขับเคลื่อน ที่ให้สอดคล้องทั้งยุทธศาสตร์ประเทศโดยรวมและแผนการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ โดยให้มีการกระจายทุนอย่างเหมาะสมและสมดุล ปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. จัดสรรทุนของรัฐบาล (ทุน ก.พ.) ให้แก่ส่วนราชการ ตามประเภททุนที่มีชื่อเรียกดังนี้

- ทุนกลาง คือ ทุนฯ ด้านการศึกษาที่จัดสรรให้แก่บุคคลทั่วไปเพื่อไปศึกษาในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี ในกรอบสาขาวิชาที่กำหนดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของภาคราชการ โดยสำนักงาน ก.พ. จะพิจารณาจัดสรรผู้รับทุนฯ ที่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาต่าง ๆ ให้แก่ส่วนราชการที่ขอรับการจัดสรรตามเหตุผลความจำเป็น โดยพิจารณาถึงความต้องการของผู้รับทุนฯ ด้วย

- ทุนตามความต้องการของส่วนราชการ เป็นทุนการศึกษาให้แก่ข้าราชการหรือบุคคลทั่วไป เพื่อไปศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรี หรือไปฝึกอบรมระยะสั้น โดยจัดสรรให้แก่ส่วนราชการตามแผนยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนากำลังคนของส่วนราชการ

- ทุนลักษณะพิเศษ เป็นทุนฯ ด้านการศึกษาหรือฝึกอบรมที่จัดสรรเพื่อการเตรียมกำลังคนของภาครัฐในลักษณะเชิงรุก เพื่อเตรียมความพร้อมหรือเสริมสร้างสมรรถนะด้านการบริหารจัดการภาครัฐให้แก่ผู้ทำหน้าที่ด้านการบริหาร หรือเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางด้านวิชาการ

๓.๑.๒.๕ จำนวนทุนของรัฐบาล (ทุน ก.พ.) ในแต่ละปี ก.พ. จะจัดสรรทุนของรัฐบาล (ทุน ก.พ.) เป็นจำนวน ๕๐๐ ทุน ทั้งเพื่อการสรรหาบุคคลทั่วไปเพื่อให้ไปศึกษาต่อและกลับเข้ารับราชการเมื่อสำเร็จการศึกษา เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๔๐ ของจำนวนทุนที่จัดสรรในภาพรวมแต่ละปี และเพื่อการพัฒนาข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่แล้วในส่วนราชการต่าง ๆ โดยจัดสรรเป็นทุนการศึกษา และทุนฝึกอบรมระยะสั้น เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๖๐ ของจำนวนทุนที่จัดสรรในภาพรวมแต่ละปี

๓.๑.๒.๖ สิทธิประโยชน์/เงินทุนที่ได้รับ เป็นทุนเต็มจำนวน (Full Scholarship) สำหรับเป็นค่าใช้จ่าย คือ (๑) ค่าใช้จ่ายเตรียมตัวก่อนเดินทาง (๒) ค่าคอมพิวเตอร์ (๓) ค่าโดยสารเครื่องบินไป - กลับ (๔) ค่าธรรมเนียมการศึกษา/ค่าหนังสือ/อุปกรณ์การเรียน (๕) ค่าใช้จ่ายระหว่างศึกษา ได้แก่ ที่พัก อาหาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

๓.๑.๒.๗ เงื่อนไขการทำสัญญาการรับทุนของรัฐบาล จะต้องมีการทำสัญญาดังนี้

- สัญญาการรับทุน ระหว่างผู้รับทุนของรัฐบาล กับ หน่วยงานเจ้าของทุน
- สัญญาค้ำประกัน ระหว่างผู้ค้ำประกันผู้รับทุนรัฐบาล กับ หน่วยงานเจ้าของทุน

^๖ <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/641231.pdf>

๓.๑.๒.๘ เจื่อนไขสัญญาค้ำประกันนักเรียนทุนของรัฐบาล ได้มีการปรับหลักเกณฑ์ โดยครั้งล่าสุดคือ การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ได้มีมติเห็นชอบให้แก้ไขปรับปรุง หลักเกณฑ์การทำสัญญาค้ำประกันฯ ตามความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง โดยกำหนด

(๑) ให้ผู้ค้ำประกันจะต้องเป็นบิดาหรือมารดาของผู้ที่จะไปศึกษา โดยผู้ค้ำประกัน ไม่ต้องแสดงหลักทรัพย์สินในการทำสัญญาค้ำประกัน หรือ

(๒) ในกรณีไม่สามารถจัดหาผู้ค้ำประกันตามข้อ (๑) ได้ ผู้ค้ำประกันจะต้องเป็นพี่หรือน้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกันกับผู้ที่จะไปศึกษา โดยผู้ค้ำประกันไม่ต้องแสดงหลักทรัพย์สินในการทำสัญญาค้ำประกัน หรือ

(๓) ในกรณีไม่สามารถจัดหาผู้ค้ำประกันตามข้อ (๒) และ (๓) ได้ ให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นคู่สัญญาของผู้ที่จะไปศึกษา ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาตรวจสอบ หากผลการพิจารณา ตรวจสอบปรากฏว่า ผู้ที่จะไปศึกษาไม่มีบุคคลตามข้อ (๒) และ (๓) ที่จะมาทำสัญญาค้ำประกัน และผู้ที่จะไปศึกษามีศักยภาพสูงยิ่งในการศึกษา ก็ให้ผู้ที่จะไปศึกษาทำสัญญาการศึกษาโดยไม่ต้องมีผู้ค้ำประกันได้

๓.๑.๒.๘ ข้อผูกพันในการรับทุน ทุนรัฐบาลมีข้อผูกพัน ให้ผู้ที่ได้รับทุนจะต้องกลับมาปฏิบัติราชการในหน่วยงานเจ้าของทุนเป็นระยะเวลา ๒ เท่า ของระยะเวลาที่ศึกษาด้วยทุนรัฐบาล ณ ส่วนราชการ/หน่วยงานที่กำหนด (ยกเว้นทุนเล่าเรียนหลวง ขอให้กลับมาปฏิบัติงานในประเทศไทยเป็นระยะเวลา เท่ากับระยะเวลาที่รับทุน)

๓.๑.๓ การจัดการความเสี่ยง (Risk Management)^๗

ความเสี่ยง (Risk) คือ โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเสีย หรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ หรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน ซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคตและมีผลกระทบหรือทำให้การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ทั้งในด้านยุทธศาสตร์ การปฏิบัติงาน การเงินและการบริหาร

การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) คือ กระบวนการดำเนินงานขององค์กร ที่เป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อช่วยให้องค์กรลดมูลเหตุของแต่ละโอกาสที่จะเกิดความเสียหาย ให้ระดับของความเสียหายและขนาดของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้ ประเมินได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้อย่างมีระบบ โดยคำนึงถึงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กรเป็นสำคัญ ซึ่งการจัดการความเสี่ยงมีหลายวิธีดังนี้

๑) การยอมรับความเสี่ยง (Risk Acceptance) เป็นการยอมรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้น เนื่องจากไม่คุ้มค่า ในการจัดการควบคุมหรือป้องกันความเสี่ยง

๒) การลด/การควบคุมความเสี่ยง (Risk Reduction) เป็นการปรับปรุงระบบการทำงานหรือการออกแบบวิธีการทำงานใหม่เพื่อลดโอกาสที่จะเกิด หรือลดผลกระทบให้อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้

๓) การกระจายความเสี่ยง หรือการโอนความเสี่ยง (Risk Sharing) เป็นการกระจาย หรือถ่ายโอนความเสี่ยงให้ผู้อื่นช่วยแบ่งความรับผิดชอบไป

๔) เลี่ยงความเสี่ยง (Risk Avoidance) เป็นการจัดการความเสี่ยงที่อยู่ในระดับสูงมากและหน่วยงานไม่อาจยอมรับได้ จึงต้องตัดสินใจยกเลิกโครงการ/กิจกรรมนั้น

^๗ <https://swu.ac.th/> มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

๓.๒ ข้อเท็จจริง

จากข้อมูลการดำเนินการจัดสรรทุนรัฐบาล ก.พ. พบว่า ในแต่ละปีต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ (งบเงินอุดหนุน) เป็นจำนวนมาก ดังปรากฏตามตาราง ดังนี้

งบประมาณปี พ.ศ.	เงินค่าใช้จ่ายของนักเรียนทุนรัฐบาล (งบเงินอุดหนุน) (บาท)	จำนวนผู้ที่ได้รับทุน (คน)		
		ทุนศึกษา	ทุนฝึกอบรม	รวม
๒๕๕๙	๑,๔๒๗,๓๕๕,๔๐๐	๑๗๐	๒๑๒	๓๘๒
๒๕๖๐	๑,๔๐๕,๘๖๒,๐๐๐	๒๐๘	๒๐๓	๔๑๑
๒๕๖๑	๑,๓๕๐,๐๙๔,๑๐๐	๑๗๑	๒๙๑	๔๖๒
๒๕๖๒	๑,๓๑๕,๙๗๓,๗๐๐	๑๕๓	๕๐	๒๐๓

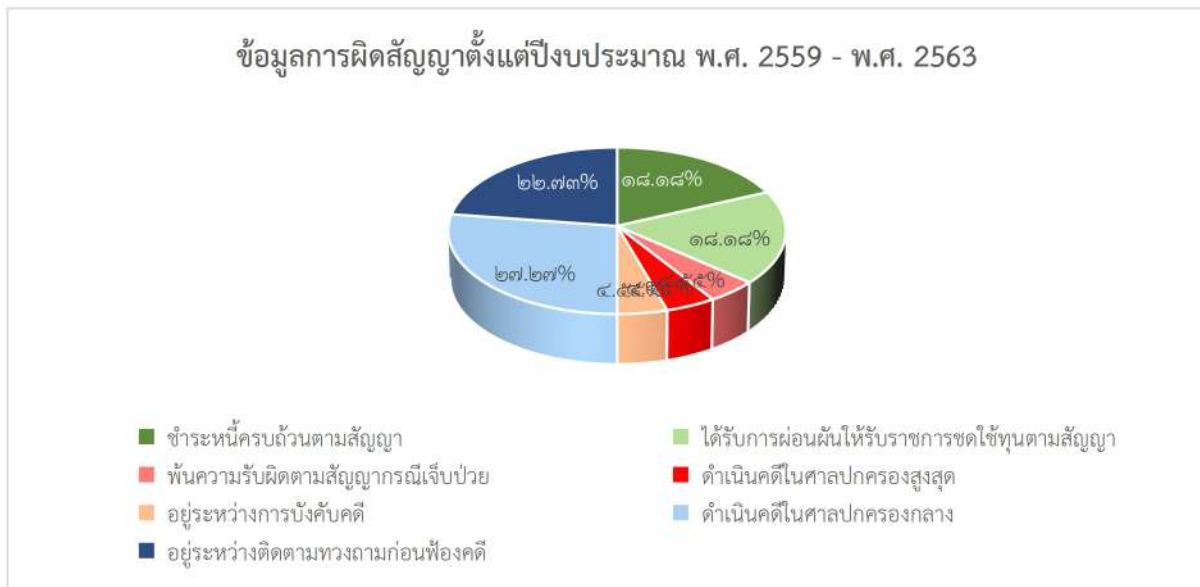
ที่มา : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๖๓

โดยจากข้อมูลการผิดสัญญาตั้งปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๓ พบจำนวนผู้รับทุนที่ผิดสัญญาศึกษารวมจำนวนทั้งสิ้น ๒๒ คน และเมื่อนำข้อมูลของผู้ผิดสัญญามาจำแนกตามปีงบประมาณที่จัดสรรทุนพบว่า โดยเฉลี่ยในแต่ละปีจะมีผู้ผิดสัญญา ๑ คน

ปีงบประมาณ ที่จัดสรร	จำนวนทุนรัฐบาลเพื่อศึกษา (คน)		คิดเป็นร้อยละ
	ผู้ได้รับทุน	จำนวนผู้ผิดสัญญา	
๒๕๔๓	๑๘๐	๒	๑.๑๑
๒๕๔๔	๑๘๐	๓	๑.๖๗
๒๕๔๕	๑๘๐	๒	๑.๑๑
๒๕๔๙	๑๘๐	๒	๑.๑๑
๒๕๕๐	๒๐๐	๑	๐.๕๐
๒๕๕๑	๑๒๓	๒	๑.๖๓
๒๕๕๔	๒๒๙	๓	๑.๓๑
๒๕๕๕	๑๗๖	๒	๑.๑๔
๒๕๕๖	๑๘๐	๑	๐.๕๖
๒๕๕๗	๑๘๐	๒	๑.๑๑
๒๕๕๙	๑๗๐	๑	๐.๕๙
๒๕๖๐	๒๐๘	๑	๐.๔๘
รวมจำนวนที่ผิดสัญญา		๒๒	๑.๐๓

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๖๔

ซึ่งจากจำนวนผู้ผิดสัญญาทั้ง ๒๒ คน พบว่า มีการชำระหนี้ครบถ้วนเพียง ๔ คน ได้รับการผ่อนผันให้ระยะเวลาการกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลาการรับราชการชดใช้ตามสัญญา จำนวน ๔ คน และพ้นความรับผิดตามสัญญาเนื่องจากเจ็บป่วย จำนวน ๑ คน คงเหลือผู้ผิดสัญญาที่จะต้องดำเนินการบังคับตามสัญญา รวม ๑๓ คน คิดเป็นจำนวนหนี้ที่พึงต้องชดใช้ตามสัญญารวม ๑๙๘,๗๓๓,๙๖๗.๖๕ บาท (คำนวณหนี้โดยใช้อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๔ โดยยังไม่ได้รวมดอกเบี้ยผิดนัดตามอัตราที่กฎหมายกำหนด) ดังปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพ ดังนี้



ที่มา : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๖๔



ที่มา : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๖๔

เหตุแห่งการผิดสัญญาชำระเงิน

๑. ผู้รับทุนไม่สำเร็จการศึกษาและขอลาออกจากการรับทุน
 ๒. ผู้รับทุนไม่เข้ารับราชการหรือไม่ปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด
 ๓. ผู้รับทุนเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดแล้ว แต่ไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญา (ลาออกระหว่างชดใช้ทุนตามสัญญา) ยินยอมและเห็นชอบให้โอน/เปลี่ยนแปลงหน่วยงานปฏิบัติราชการชดใช้ทุนผู้รับทุนสามารถ
- การผ่อนผันการชดใช้เงินตามสัญญา (ยังไม่ต้องดำเนินคดีปกครอง)**

๑. กรณีผู้รับทุนได้ออกจากการก่อนครบระยะเวลาการรับราชการหรือปฏิบัติงานชดใช้ทุนตามสัญญา แต่ต่อมาได้กลับเข้ารับราชการใหม่
๒. การขอกลับเข้ารับราชการในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนอกเหนือจากที่กำหนดในสัญญา ส่วนราชการเจ้าของทุนและหรือส่วนราชการคู่สัญญาต้องให้ความยินยอมเป็นหนังสือให้นับเวลาการรับราชการเป็นเวลารับราชการชดใช้ทุนต่อไปได้
๓. การรับราชการในส่วนราชการอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนอกเหนือจากที่กำหนดในสัญญา ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่มีอยู่ตามสัญญาเดิม และเป็นผู้ทำสัญญาฉบับใหม่ (สัญญาผ่อนผัน) โดยมีผู้ค้ำประกัน ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด (ระบุจำนวนหนี้ที่จะต้องชดใช้ตามสัญญาทุนศึกษาที่ได้ผิดสัญญา (เงินทุน+เบี้ยปรับ) และระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติงานชดใช้ในส่วนที่ยังคงเหลืออยู่ พร้อมทั้งกำหนดเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่ากรณีผิดสัญญาผ่อนผัน)

๔. ระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาการกรณีการผิดสัญญาชำระเงินรัฐบาล โดยอาศัยแหล่งข้อมูลทุติยภูมิดังต่อไปนี้

- ๑) ข้อมูลเชิงสถิติ
- ๒) กรณีที่เกิดขึ้นที่นำมาเป็นกรณีศึกษา
- ๓) ข้อกฎหมายและเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ

๕ บทวิเคราะห์

จากการศึกษาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถวิเคราะห์เพื่อถอดบทเรียนได้ ดังต่อไปนี้

๕.๑ สาเหตุหรือผลกระทบของปัญหา

เมื่อพิจารณาสาเหตุที่แท้จริงมาจากสาเหตุใด (root cause analysis) อาจสรุปได้จากผลการศึกษา ดังนี้

๑. ผู้ได้รับทุนหนี้การชดใช้ทุนหรือผิดสัญญาชดใช้ทุน

เมื่อผู้ได้รับทุนไม่กลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุนหรือปฏิบัติงานชดใช้ทุนไม่ครบหรือไม่เต็มตามสัญญา หรือที่เรียกกันว่าหนี้ทุนหรือผิดสัญญาชดใช้ทุน หน่วยงานผู้ให้ทุน กล่าวคือ สำนักงาน ก.พ. จะฟ้องคดีต่อศาลในทุกกรณีเป็นคดีต่อศาลในทุกกรณี โดยไม่อาจไกล่เกลี่ยได้ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังฟ้องคดีก็ตาม

๒. การไกล่เกลี่ยไม่ประสบผลสำเร็จ

ก่อนที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทนั้น เมื่อผู้ได้รับทุนไม่กลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุนหรือปฏิบัติงานชดใช้ทุนไม่ครบ หรือไม่เต็มตามสัญญา หรือที่เรียกกันว่าหนี้ทุนหรือผิดสัญญาชดใช้ทุน หน่วยงานผู้ให้ทุน กล่าวคือ สำนักงาน ก.พ. จะฟ้องคดีต่อศาลในทุกกรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่อศาลปกครอง การเจรจาให้ผู้รับทุน นำเงินมาชดใช้ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่มีผู้ใดยินยอมชำระหนี้ และในท้ายที่สุดเมื่อศาลมีคำพิพากษา ก็ไม่อาจบังคับคดีได้เนื่องจากไม่มีทรัพย์สินในการชำระหนี้ตามคำพิพากษา โดยผู้รับทุนส่วนใหญ่จะให้ผู้ค้าประกันซึ่งโดยหลัก คือ พ่อ แม่ ถูกฟ้องคดีล้มละลาย เมื่อพ้นการล้มละลายแล้วหนี้ทั้งหมดก็ไม่มีอยู่ต่อไป แต่ทางราชการไม่อาจได้รับการชำระหนี้คืนอย่างเต็มจำนวน

ปัจจุบันมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๔^๘ โดยมีเจตนารมณ์เปิด โอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททาง ปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธที่ระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น^๙ โดยกำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่มีการไต่ถามข้อพิพาทดังกล่าวเป็นการไต่ถามข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความ เห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้ ต่อมาศาลปกครองได้ ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒^{๑๐} กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการไต่ถามในคดีปกครอง

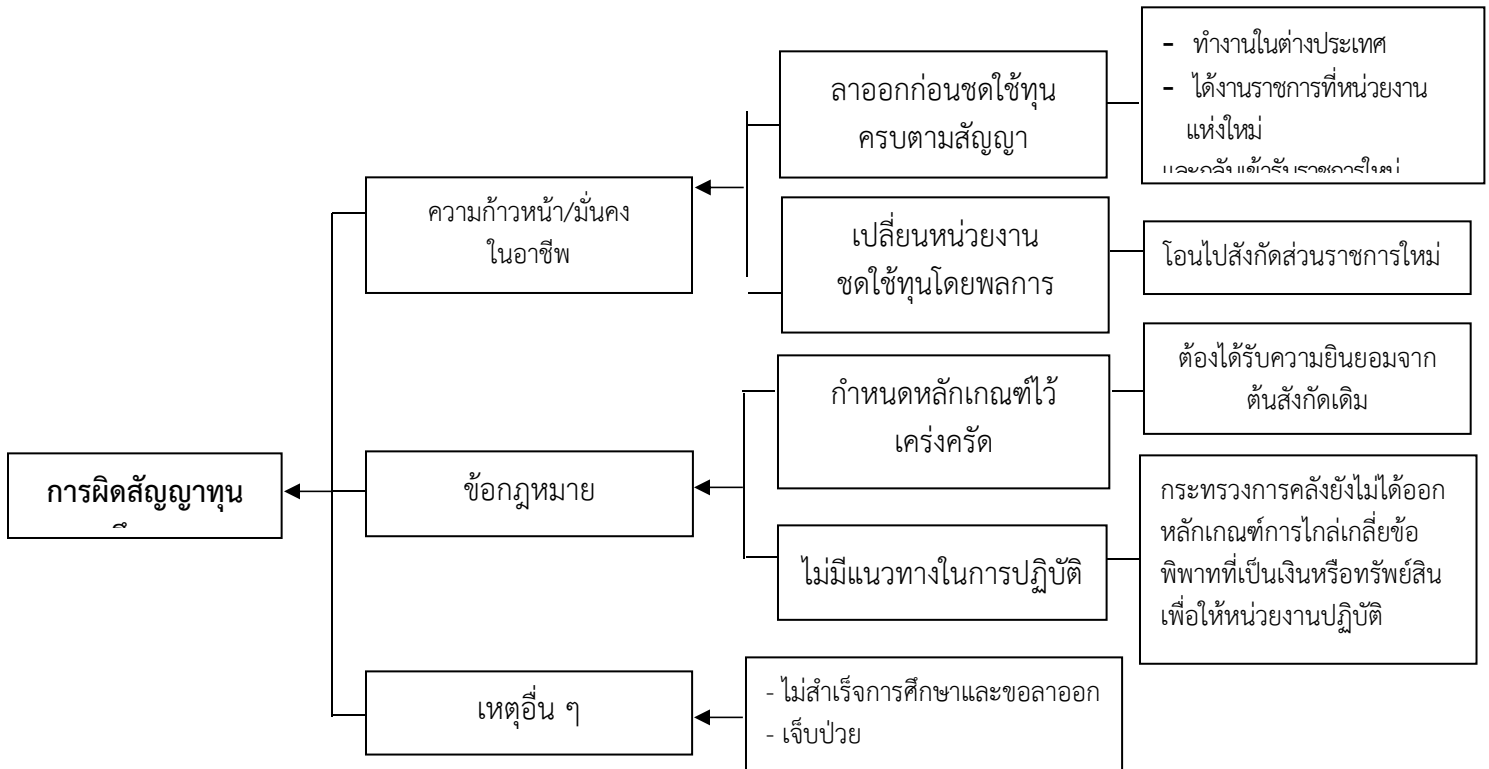
๕.๑.๑ สภาพปัญหาทางข้อเท็จจริง

กลุ่มผู้ศึกษาขอสรุปข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งการผิดสัญญาทุนศึกษาได้ ดังนี้

^๘ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๕๖ ก หน้า ๒๔๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๒

^๙ หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การไต่ถามข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งที่ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททาง ปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วย

^{๑๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๘๔ ก ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๒



จากข้อมูลการผิดสัญญารับทุนศึกษาของสำนักงาน ก.พ. ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๓ แสดงให้เห็นว่า มีผู้ผิดสัญญาเพียง ๔ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๑๘ เท่านั้นที่สามารถติดตามหนี้มาได้ครบถ้วนตามสัญญา ในขณะที่อีก ๑๓ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๙.๐๙ ซึ่งเป็นมากกว่า ๑๙๘,๗๓๓, ๙๖๗.๖๕ บาท จะต้องถูกดำเนินคดีปกครองจนกว่าคดีถึงที่สุด (ซึ่งใช้ระยะเวลาไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี ตามระยะเวลาการบังคับคดีตามกฎหมาย) ทั้งๆ ที่ในจำนวนผู้ผิดสัญญาดังกล่าวจำนวน ๓ คน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ปัจจุบันได้กลับเข้ารับราชการอีกครั้ง ซึ่งหากยังคงต้องดำเนินคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดอาจไม่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษา เนื่องจากผู้ผิดสัญญา (นักเรียนทุน) และผู้ค้ำประกัน (บิดาหรือมารดาของนักเรียนทุน) ไม่มีทรัพย์สินที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษา และต้องถูกจำหน่ายเป็นหนี้สูญ ในขณะเดียวกันผู้ผิดสัญญาทั้ง ๓ คนข้างต้น ก็จะต้องถูกออกจากราชการ เพราะมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๓๖ ข. (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากจะต้องถูกดำเนินคดีล้มละลายและตกเป็นบุคคลล้มละลาย

๕.๑.๒ สภาพปัญหาทางกฎหมาย

จากการศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง กรณีการผิดสัญญาทุนยังไม่เกิดขึ้นแม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับไว้แล้วก็ตาม มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๖/๑ วรรคสาม นั้น บัญญัติว่า “ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้” กฎหมายใช้คำว่า “อาจ” กรณีจึงไม่จำเป็นที่จะต้องรอการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว

หน่วยงานและตัวเจ้าหน้าที่อาจไม่ยากใกล้เกลี่ย เนื่องจากเกรงกลัวผลกระทบจากการตรวจสอบจากองค์กรที่หน้าที่ตรวจสอบ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอาจมีความรับผิดชอบตามมา

จึงมีข้อพิจารณาประการหนึ่งว่า การใกล้เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองควรกำหนดให้มีการใกล้เกลี่ยก่อนฟ้องคดีเช่นเดียวกับการใกล้เกลี่ยในคดีแพ่งหรือการใกล้เกลี่ยในคดีอาญาด้วยหรือไม่

๕.๒ นวัตกรรมการแก้ไข้ปัญหา

นวัตกรรมการแก้ไข้ปัญหา: นำเสนอแนวทางการแก้ไข้ปัญหาด้วยหลักคตินวัตกรรม ในลักษณะที่ควรจะเป็น คือ มีลักษณะเป็นรูปธรรมจับต้องได้ มีความชัดเจนในการปฏิบัติ ไม่ควรเป็นในเชิงแนวคิดหรือนามธรรม โดยกลุ่มปาริชาตได้พิจารณา และนำเสนอนวัตกรรมในการแก้ไข้ปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) **สร้างกลไกการใกล้เกลี่ยในรูปของคณะกรรมการ : GOVERNMENT SCHOLARSHIP MEDIATION PANEL** โดยประกอบด้วย หน่วยงานของรัฐเจ้าของทุน หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดเดิมที่กำหนดให้ปฏิบัติงานชดใช้ทุน หน่วยงานของรัฐแห่งใหม่ที่จะให้ไปปฏิบัติงานชดใช้ทุน ผู้ผลิตสัญญาทุนรัฐบาล ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง และกรมบัญชีกลาง

(๒) **สร้างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใกล้เกลี่ยให้เป็นหลักเกณฑ์กลาง** โดยแบ่งเป็นใกล้เกลี่ยก่อนฟ้อง และใกล้เกลี่ยหลังฟ้อง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้รับประโยชน์สูงสุด เช่น ให้นักเรียนทุนรัฐบาลผู้ผลิตสัญญาสามารถกลับเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานชดใช้แทนการชดใช้เป็นเงิน หรือการให้นักเรียนทุนรัฐบาลผู้ผลิตสัญญาดำเนินโครงการหรือสร้างสิ่งประดิษฐ์ที่เป็นประโยชน์ให้กับภาครัฐตามความรู้ในสาขาวิชาตามที่ได้รับทุน แล้วตีมูลค่าของงานนั้น ๆ แทนการชดใช้เป็นเงินตามสัญญา เป็นต้น

๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การใกล้เกลี่ยเป็นกระบวนการสำคัญในการยุติข้อพิพาท มีการนำมาใช้ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อยุติความขัดแย้ง ส่งเสริมสัมพันธภาพอันดีระหว่างคู่พิพาท ลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล และเสริมสร้างความสะดวกสบายให้แก่สังคมโดยรวม จากการศึกษาสภาพปัญหาเรื่องการใกล้เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งศึกษาเฉพาะกรณีการผลิตสัญญารับทุน นั้น มีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

๖.๑ บริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อป้องกันการผลิตสัญญารับทุนรัฐบาล

๑. จัดให้มีการศึกษาข้อมูลเพื่อประเมินความเสี่ยงของการผลิตสัญญารับทุน และจัดทำแผนจัดการความเสี่ยงการรับทุนรัฐบาล โดยอาจมุ่งเน้นในสาขาที่มีการผลิตสัญญารับทุนสูงจากอดีตที่ผ่านมา โดยจัดกิจกรรมเพื่อลดโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงตลอดขั้นตอนของการรับทุนฯ

ขั้นตอนการรับสมัครผู้มีคุณสมบัติ จะต้องมีกิจกรรมการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการรับทุนอย่างครอบคลุมทั้งด้านบวก ด้านลบ โอกาส การเสียโอกาส รวมถึงหากผลิตสัญญาฯ จะได้รับผลกระทบและจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่จะตามมาอย่างไร

ขั้นตอนการคัดเลือก ในกิจกรรมการสอบสัมภาษณ์ กำหนดให้มีข้อคำถามเชิงจิตวิทยา เพื่อวัดทัศนคติ ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ ตลอดจนแนวคิดในการร่วมงานกับภาครัฐ การเป็นข้าราชการ หรือความโน้มเอียงเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ รายได้ในอนาคต เป็นต้น

ขั้นตอนระหว่างรับทุนตลอดการศึกษาเล่าเรียน จัดให้มีกิจกรรมติดตามและประเมินสถานะเกี่ยวกับผลการเล่าเรียน ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นระหว่างเรียนอย่างใกล้ชิดทั้งแบบ online และ onsite เพื่อทราบแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการผลิตสัญญารับทุน

ขั้นตอนระหว่างกลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุน จัดให้มีกิจกรรมติดตามและประเมินผล เพื่อรับทราบปัญหาในการทำงาน รวมถึงปัญหาอื่น ๆ ที่อาจมีผลต่อการผิดสัญญา เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ เพื่อร่วมกันหาทางออกก่อนจะเกิดการผิดสัญญา

๒. มีการประเมินและคาดการณ์แนวโน้มโลกด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย การเมือง และสิ่งแวดล้อม เพื่อปรับแผนการจัดสรรทุนรัฐบาลเป็นแบบระยะยาว โดยมุ่งเน้นไปในสาขาที่เป็นที่ต้องการในอนาคตอีก ๕ – ๑๐ ปีข้างหน้ามากกว่ามองความต้องการหรือความขาดแคลนในปัจจุบัน เนื่องจากสัญญารับทุนโดยเฉพาะทุนศึกษาเล่าเรียนมีระยะเวลายาวนาน รวมไปถึงการปรับระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อให้สามารถปรับแผนการชดใช้ทุนที่เหมาะสมทั้งต่อผู้รับทุนฯ และหน่วยงานเจ้าของทุน

๖.๒ ปรับปรุงวิธีการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่เกี่ยวกับการให้ การรับ และการชดใช้ทุน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการให้และการรับทุน ปัจจุบันใช้ระเบียบที่ออกในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว สมควรแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ และรับทุน และชดใช้ เพื่อให้ทันสมัยมากขึ้น และเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์ของภาครัฐกับผู้ได้รับทุน

๖.๓ การสร้างหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการใกล้เคียงในคดีประเภทสัญญาทางปกครอง และนำไปปรับใช้กับเรื่องการใกล้เคียงในประเภทคดีสัญญาทางปกครอง

แม้ว่าระบบกฎหมายของประเทศไทยจะนำเรื่องใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองโดยการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่เป็นการใกล้เคียงเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และในคดีเกี่ยวกับการใช้เงินหรือทรัพย์สิน เช่น ความรับผิดชอบทางละเมิด หรือสัญญาทางปกครอง อาจมีการใกล้เคียงอยู่บ้างในบางกรณี เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในกรณีสัญญาก่อสร้างขนาดใหญ่ก็ตาม แต่ยังไม่ได้มีการใกล้เคียงในทุกคดี และในคดีพิพาทเกี่ยวกับการให้และรับทุนยังไม่มีกรณีใกล้เคียงตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงควรเอาผลวิเคราะห์จากการถอดบทเรียนนี้ ไปเป็นต้นแบบหรือแนวทางสร้างหลักเกณฑ์การใกล้เคียงเกี่ยวกับคดีพิพาทเรื่องสัญญาทางปกครองต่อไป ดังนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเพิ่มบทบัญญัติให้มีการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองได้ แต่อาจมีข้อโต้แย้งว่า กฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องพิจารณาของศาลปกครอง จึงไม่ควรนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง จึงมีข้อเสนอต่อไปว่า

(๒) ยกร่างกฎหมายฉบับใหม่เป็น “ร่างพระราชบัญญัติการใกล้เคียงในคดีปกครอง พ.ศ. เพื่อบัญญัติหลักการใกล้เคียงทั้งในชั้นก่อนฟ้องคดีและหลังฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นประโยชน์กับการระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง

(๓) สร้างหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖/๑ วรรคสาม ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์กลางให้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีฐานในการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงในคดีที่กฎหมายกำหนดให้ใกล้เคียงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสัญญาของรัฐขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสูงเพื่อให้นักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนเกิดความเชื่อมั่น รวมไปถึง การใกล้เคียงในคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ด้วย

๗. บรรณานุกรม

- กอบกุล ปิตรชาติ. ๒๕๓๙. อัตราผลตอบแทนของการลงทุนส่งคนไปศึกษาต่อต่างประเทศด้วยทุนรัฐบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 - อัจฉรา วรกระมล. ๒๕๔๘. การส่งนักเรียนทุนรัฐบาลไทยไปศึกษาต่อต่างประเทศระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๐๘. สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
 - สำนักงาน ก.พ. ๒๕๖๔. “งบประมาณค่าใช้จ่ายในการไปศึกษา,” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <https://www.ocsc.go.th/education/budget>, สืบค้นเมื่อ ๖ มกราคม ๒๕๖๕.
 - สำนักงาน ก.พ. ม.ป.ป. ระเบียบ มติ ครม. ข้อบังคับ หนังสือเวียน แนวทางปฏิบัติสำหรับนักเรียนทุนรัฐบาล, ทุนเล่าเรียนหลวง. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
 - สำนักงาน ก.พ., คู่มือแนวทางการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕
 - สำนักงานศาลปกครอง, พัฒนาการของกาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย, พ.ศ. ๒๕๕๘
 - วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๒ (เมษายน - มิถุนายน) ๒๕๖๔
-