

## เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ...หนทางสู่มาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐ SUPPLEMENTARY COMPENSATION...APPROACH TO STANDARD GOVERNMENT LAWYER

ฉัตรชัย มังกรแสงแก้ว

Chatchai Mangkornsangkaew

รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Chatchai.mag@student.mahidol.ac.th

### บทคัดย่อ

เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ (พ.ต.ก.) เป็นผลผลิตแห่งความพยายามในการสร้างมาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมในการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับนิติกรเมื่อเทียบกับข้าราชการฝ่ายตุลาการ อัยการหรือพนักงานองค์กรอิสระ ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดภาวะสมองไหล (brain drain) ขาดแคลนกำลังคนนิติกรในภาคราชการฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ยังมีความไม่ชัดเจนในรายละเอียดของคุณสมบัติและพฤติกรรม ช่องว่างในการกำหนดค่าค่างานของการประเมิน จำนวนชั่วโมง/วัน อุปสรรคด้านค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมเพื่อประกอบการขอรับเงิน พ.ต.ก. ความต่อเนื่องในการรักษามาตรฐาน จึงควรมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมาย การเพิ่มโอกาสในการฝึกอบรม การปรับปรุงเนื้อหาและพัฒนาหลักสูตรอย่างต่อเนื่องเพื่อก้าวสู่มาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐที่มีความเป็นมืออาชีพสมดังเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีเงิน พ.ต.ก.สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรต่อไป

**คำสำคัญ:** นิติกร, เงิน พ.ต.ก., มาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐ

### Abstract

Supplementary compensation is a product of trying to establish a standard in order to solve inequity in existing compensation when compares with that of judge, attorney and constitutional independent entities. It causes brain drain, lack of quality government lawyers in administrative section. However, there are nonspecific in details of qualification and lawyers behavior, unclear of expected level of evaluation, different number of training hour/day and registration fee for consideration ,and broken chain to maintain a standard. To make the betterment, the following outcomes should be checked. In addition, it is necessary to expand an opportunity to attend a class, continuing improvement a training course syllabus in order to be professional standard government lawyers to fulfill a spirit of law as supplementary compensation principle.

**Keyword:** Government Lawyers, Supplementary Compensation, Standard

## บทนำ

ความพยายามสร้างมาตรฐานให้กับนักกฎหมายภาครัฐจะสำเร็จลงภายหลังสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มีมติเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2548 เห็นชอบให้ตำแหน่งนิติกรระดับ 5-8 ของส่วนราชการได้รับเงินเพิ่มพิเศษ [1]

ต่อมาสำนักงาน ก.พ. มีหนังสือที่ นร 1008.1/ว13 ลงวันที่ 24 เมษายน 2552 เรื่อง ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตำแหน่งนิติกร (พ.ต.ก.) ประกาศ ก.พ. เรื่อง กำหนดตำแหน่งและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2552 และหนังสือที่ นร 1008/ว3 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2554 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตำแหน่งนิติกร (พ.ต.ก.)

ผลคือนิติกรที่มีคุณสมบัติและผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์จะได้รับเงิน พ.ต.ก. ในอัตราตั้งแต่ 3,000 ถึง 6,000 บาท/เดือน

เงิน พ.ต.ก. เป็นค่าตอบแทนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรซึ่งผลของการปฏิบัติงานอาจก่อให้เกิดสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพหรือสร้างผลกระทบต่อบุคคลอื่น เป็นวิชาชีพที่มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกฟ้องร้อง ภาครัฐจึงกำหนดให้มีเงิน พ.ต.ก. ขึ้นเพื่อจูงใจผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรให้ปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ มีค่าตอบแทนเทียบเท่ากับผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายในภาคส่วนอื่น

คำถามที่ตามมา “เหตุใดจึงต้องกำหนดให้มีเงิน พ.ต.ก. สำหรับนิติกรภาครัฐ”

วิชฌุ เครืองาม (2547) กล่าวถึงปัญหาการโยกย้ายนิติกรจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหนึ่งหรือโยกย้ายไปยังองค์กรอิสระ เพื่อรับอัตราเงินเดือนที่สูงมากขึ้นหลายเท่า [2]

คำถามคือ “เพราะเหตุใดนิติกรราชการฝ่ายบริหารจึงโยกย้ายหน่วยงานเป็นจำนวนมาก เงิน พ.ต.ก. จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและรักษานิติกรที่มีคุณภาพตามเจตนารมณ์ได้จริงหรือไม่”

ธรรมชาติขององค์กรต่างต้องการทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าเป็นเหตุผลที่พอเข้าใจได้ แต่ปรากฏการณ์เคลื่อนย้ายคนไปสู่งานระหว่างภาครัฐด้วยกันในกลุ่มนิติกรน่าจะคิดว่าเข้าทำนอง “ชนชั้นโดยย่อออกมากฎหมายมาเพื่อชนชั้นนั้น” หรือไม่ [3]

## บริบททางนิติศาสตร์ของสังคมไทย

ในด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีบัณฑิตศึกษาด้านกฎหมายของสุรพล นิติไกรพจน์ เกี่ยวกับการศึกษาด้านกฎหมายไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

นักศึกษาที่สอบเอ็นทรานซ์เข้าคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เป็นคนสุดท้าย มีคะแนนที่สามารถเข้าคณะวิศวกรรมได้สบายๆ แสดงว่าในปัจจุบันมีความต้องการเรียนกฎหมายเพิ่มขึ้นเพราะปัจจัยเกี่ยวกับค่าตอบแทนของผู้พิพากษาและอัยการสูงขึ้น...[4]

ปัจจุบันสถานศึกษาจึงมีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้น มีมหาวิทยาลัย วิทยาลัย สถาบันที่เปิดการเรียนการสอนหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิตทั้งภาคปกติ ภาคพิเศษและภาคบัณฑิต รวมแล้วไม่น้อยกว่า 70 แห่งทั่วประเทศทั้งหมดคงเป็นค่าตอบแทนของจำนวนบัณฑิตทางนิติศาสตร์ในตลาดแรงงานได้เป็นอย่างดี

ในวงราชการ กระแสนิยมนิติศาสตร์มีปรากฏให้เห็นเด่นชัดไม่แพ้ในแวดวงการศึกษา แม้แต่บุคลากรสายงานกฎหมายที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามเกณฑ์ที่จะย้ายไปสังกัดหน่วยงานด้านกฎหมายที่มีค่าตอบแทนสูงกว่ายังมีความเพียรพยายามหาช่องทางเข้าไปสู่สายงานใหม่โดยใช้เวลาบางส่วนขณะปฏิบัติงานไปเพิ่มพูนความรู้เพื่อให้มีคุณสมบัติครบ โดยไม่ตั้งใจปฏิบัติราชการทำให้ส่วนราชการสูญเสีย ดำรงตำแหน่งสายงานนิติการออกไปจำนวนมาก [5]

การพัฒนากฎหมายร่วมกับการสร้างมาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐจึงเป็นกลยุทธ์ที่ถูกนำมาใช้บรรเทาภาวะสมองไหล (Brain drain) ออกจากส่วนราชการของกำลังคนนิติกรที่มีคุณภาพ [6]

นับเป็นเรื่องดีที่ต่อจากนี้ภาครัฐไทยจะมีนิติกรที่เทียบพร้อมด้วยคุณสมบัติผ่านการอบรมหลักสูตรพัฒนา

นักกฎหมายหรือเทียบเท่า สิ่งสมประสงค์โดยมี สัดส่วนการปฏิบัติงานด้านกฎหมายตามที่กำหนด ตลอดจนมีการประเมินความรู้ความสามารถและผ่านการ ประเมินคุณลักษณะทางพฤติกรรมของบุคคล

การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรต้องผ่านการ ฝึกอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมาย มหาชน, หลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกร (ด้าน การบริหารทรัพยากรบุคคล), หลักสูตรการพัฒนานัก กฎหมายภาครัฐ, หลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายท้องถิ่น, หลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายกรุงเทพมหานครที่จัดโดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ร่วมกับสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานศาลปกครอง), สำนักงาน ก.พ., สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร แล้วแต่ กรณี หากพิจารณาในแง่เนื้อหาแล้วถือเป็นโอกาสอันดีที่ จะได้ลบข้อครหาที่มีมาแต่อดีตว่านักกฎหมายเป็นคนแคบ คิดถึงแต่ตัวบทคำพิพากษาอย่างเดียวไม่สนใจวิชาการด้าน อื่น [7] ช่วยให้นิติกรได้เรียนรู้วิทยาการอันหลากหลายทัน การเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคมไทยผ่านความเป็น อิสระของหน่วยงานในการกำหนด รับรองเนื้อหาหลักสูตร ให้สอดคล้องตรงกับความต้องการตั้งที่ คณะกรรมการ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ได้บรรจุเนื้อหาการเข้า สู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN community) ของประเทศ ไทย ไว้ใน หลักสูตร การ พัฒ นา นัก ก ฎ ห ม า ย กรุงเทพมหานคร

### ข้อสังเกตของเงินพ.ต.ก.กับการพัฒนามาตรฐาน นักกฎหมายภาครัฐ

1. สัดส่วนการปฏิบัติงานด้านกฎหมายซึ่งกำหนดให้ พิจารณาจากระยะเวลาที่ได้ปฏิบัติงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของมาตรฐานการทำงานของข้าราชการต่อคนต่อปี คิด เป็น 230 วัน หรือ 1,380 ชั่วโมง และการประเมินผลการ อบรมในรูปแบบการจัดทำโครงการซึ่งมีลักษณะเป็นงาน กลุ่มจึงเป็นการมุ่งเน้นในเชิงปริมาณโดยไม่ได้คำนึงว่าเป็น สัดส่วนการทำงานหรือโครงการเป็นการปฏิบัติเพียงคน เดียวหรือมีผู้ร่วมปฏิบัติงานหลายคน

**ตารางที่ 1** เปรียบเทียบหลักสูตรฝึกอบรมที่ขอรับการ คัดเลือกให้ได้รับเงิน พ.ต.ก.

หลักสูตร	ชั่วโมง/ วันเรียน	ค่าใช้จ่าย ต่อคน (บาท)
นักกฎหมาย ภาครัฐ	1.ระดับแรกเข้า 665 ชั่วโมง	ไม่มี ค่าใช้จ่าย
	2.ระดับต้น 505 ชั่วโมง	
	3.ระดับกลาง 462 - 468 ชั่วโมง	
นัก ก ฎ ห ม า ย ท้องถิ่น	4 สัปดาห์	62,500
นักกฎหมาย กรุงเทพมหานคร	1.ปฏิบัติการ 216 ชั่วโมง	อยู่ระหว่าง การกำหนด
	2. ชำนาญการ 216 ชั่วโมง	
	3. ชำนาญการพิเศษ 276 ชั่วโมง	
	4. อำนาจการระดับต้น 236 ชั่วโมง	
ประกาศนียบัตร กฎหมายมหาชน	เทียบเท่าหลักสูตร นักกฎหมายภาครัฐระดับกลาง 201 ชั่วโมง	20,000
พัฒนาและเพิ่ม ทักษะ คณะกรรมการ สอบสวน	15 วัน (ประมาณ 157 ชั่วโมง 30 นาที)	16,800

2. การกำหนดจำนวนชั่วโมง/วันเรียน และ ค่าใช้จ่ายในการเรียนที่แตกต่างกัน (ตารางที่ 1) กลายเป็น อุปสรรคที่ไม่อาจมองข้ามในการพัฒนามาตรฐานนัก กฎหมายภาครัฐ เมื่อค่าใช้จ่ายในการอบรมหลักสูตรนัก กฎหมายท้องถิ่นถูกกำหนดไว้สูงถึง 62,500 บาท [8] ส่งผลให้นิติกรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับ โอกาสจากผู้บังคับบัญชาที่จะส่งเข้ารับการฝึกอบรมเมื่อ เทียบกับนิติกรในภาคราชการพลเรือน

3. เมื่อพิจารณาจากข้อมูลลักษณะงานด้านกฎหมาย จำนวน 14 ลักษณะงานที่มีการปฏิบัติอยู่จริงจะเห็นได้ว่า มีความสอดคล้องกันระหว่างข้าราชการ พลเรือนสามัญ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการกรุงเทพมหานครตั้งนั้น เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการกำหนดลักษณะงาน

ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันแล้วจำนวนชั่วโมง/วันเรียน (ตารางที่ 1) ของหลักสูตรนักกฎหมายภาครัฐแต่ละแห่ง ควรจะสอดคล้องกันเพื่อไม่ให้มาตรฐานระหว่างนักกฎหมายภาครัฐประเภทต่างๆ กลายเป็นมาตรฐานที่ซ้อนมาตรฐาน (Double standard)

**ตารางที่ 2** เปรียบเทียบสมรรถนะหลักและสมรรถนะ เฉพาะตำแหน่งนิติกรของข้าราชการ

ข้าราชการ พลเรือนสามัญ	ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร	ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น*
สมรรถนะหลักของข้าราชการ		
1.การมุ่งผลสัมฤทธิ์	1.คุณธรรมและ จริยธรรม	อยู่ระหว่างการ ศึกษาวิจัยของ สำนักงาน คณะกรรมการ มาตรฐานการ บริหารงาน บุคคลส่วน ท้องถิ่น
2.บริการที่ดี	2.การบริการที่ดี	
3.การสั่งสมความ เชื่อวชาญในอาชีพ	3.การมุ่งผลสัมฤทธิ์	
4.การยึดมั่นในความ ถูกต้องชอบธรรม และจริยธรรม	4.การทำงานเป็น ทีม	
5.การทำงานเป็นทีม	5.การสั่งสมความ เชื่อวชาญในอาชีพ	
สมรรถนะเฉพาะตำแหน่งนิติกร**		
1.การสั่งการตาม อำนาจหน้าที่	1.มีอิสระและ ปราศจากอคติใน การปฏิบัติงาน	อยู่ระหว่างการ ศึกษาวิจัยของ สำนักงาน คณะกรรมการ มาตรฐานการ บริหารงาน บุคคลส่วน ท้องถิ่น
2.การสืบเสาะหา ข้อมูล	2.ยึดถือกฎหมาย และระเบียบของ ทางราชการ	
3.การตรวจสอบ ความถูกต้องตาม กระบวนการ	3.การแสวงหา ข้อเท็จจริง	

\*ข้าราชการ พนักงานผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

\*\*ข้าราชการพลเรือนสามัญกรมชลประทาน

4. การจัดทำต้นแบบสมรรถนะข้าราชการส่วน ท้องถิ่นยังอยู่ในขั้นการเตรียมการ [9] (ตารางที่ 2) แต่ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลให้ได้รับเงิน พ.ต.ก. กลับมีการระบุคุณลักษณะและพฤติกรรมที่คาดหวังหรือ ของตำแหน่งนิติกร (ตารางที่ 3) จึงไม่แน่ใจว่าการกำหนด

พฤติกรรมที่คาดหวังของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะเป็นไป เพื่อประเมินขอรับเงิน พ.ต.ก. เพียงอย่างเดียวโดยละเอียด ประโยชน์ในแง่ของการปรับปรุงการปฏิบัติงาน การหา ความจำเป็นในการฝึกอบรมและพัฒนาตลอดจนการ วางแผนและการพัฒนาวิชาชีพหรือไม่

**ตารางที่ 3** เปรียบเทียบคุณลักษณะและพฤติกรรมของนิติ กรที่จะขอรับการคัดเลือกให้ได้รับเงิน พ.ต.ก.

ข้าราชการ พลเรือนสามัญ	ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร	ข้าราชการส่วน ท้องถิ่น
1.ความรับผิดชอบ	1.ความรับผิดชอบ	1.ความรับผิดชอบ
2.ความคิดริเริ่ม	2.ความคิดริเริ่ม	2.ความคิดริเริ่ม
3.การแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจ	3.การแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจ	3.การแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจ
4.ความประพฤติ	4.ความประพฤติ	4.การแสวงหา ความรู้ใหม่
5.ความสามารถใน การสื่อความหมาย	5.ความสามารถใน การสื่อความหมาย	5.ความรู้และ ประสบการณ์
6.การพัฒนา ตนเอง	6.การพัฒนาตนเอง	6.ความสามารถใน การบริหารงาน
7.วิสัยทัศน์*	7.วิสัยทัศน์	7.ความประพฤติ และปฏิบัติตน

\*กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

5. นอกเหนือจากสมรรถนะหลักของข้าราชการและ สมรรถนะเฉพาะตามตำแหน่งนิติกรแล้ว ผู้ที่จะขอรับการ พิจารณาคัดเลือกให้ได้รับเงิน พ.ต.ก. จะต้องผ่านการ ประเมินคุณลักษณะและพฤติกรรมที่คาดหวังของตำแหน่ง นิติกร จำนวน 7 ข้อ (ตารางที่ 3) จะเห็นได้ว่าข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นถูกคาดหวังสมรรถนะที่ค่อนข้างแตกต่างจาก ข้าราชการประเภทอื่นขณะที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการกรุงเทพมหานครกำหนดคุณลักษณะและ พฤติกรรมที่คาดหวังไว้ใกล้เคียงกันแต่ต่างแต่เพียง สมรรถนะข้อที่ 7 ข้าราชการพลเรือนมีความยืดหยุ่นใน การกำหนดสมรรถนะมากกว่าข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตัวอย่างกรมเจ้าท่า ที่เปิดกว้างคุณลักษณะข้อที่ 7 ไว้เป็น อื่นๆ เช่น ความเสียสละ เป็นต้น

6. เมื่อเปรียบเทียบระหว่างสมรรถนะที่ใช้ประกอบการประเมินเพื่อขอรับเงิน พ.ต.ก. (ตารางที่ 3) กับสมรรถนะเฉพาะสำหรับนิติกร (ตารางที่ 2) ผู้เขียนเห็นว่ากรณีหลังมีความจำเพาะและตรงกับลักษณะการปฏิบัติของนิติกรมากกว่า การนำเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหรือไม่สอดคล้องกับมาตรฐานการปฏิบัติงานไปใช้ในการประเมิน เช่น นำเอาเกณฑ์การแต่งกาย การตรงต่อเวลา มาใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ทักษะและความเชี่ยวชาญในงาน [10] ผลที่ได้ก็ไม่สะท้อนให้เห็นคุณค่าในการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอย่างแท้จริง ตลอดจนไม่สามารถนำมาใช้ประกอบการวางแผนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นได้

7. การให้อิสระแก่ส่วนราชการในการกำหนดค่าคาดหวังสำหรับสมรรถนะประกอบการขอรับคัดเลือกให้ได้รับเงิน พ.ต.ก. เองอาจเกิดข้อเปรียบเทียบความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างนิติกรในราชการฝ่ายบริหารทั่วประเทศ แตกต่างจากการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนซึ่งเป็นการประเมินที่เน้นความยุติธรรมในการจัดสรรภายในหน่วยงานเป็นหลัก ดังนั้น หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลควรกำหนดระดับพฤติกรรมที่คาดหวัง พร้อมทั้งคำอธิบายคุณลักษณะต่างๆ เช่นเดียวกับสมรรถนะหลักของข้าราชการ เพื่อให้การประเมินเป็นมาตรฐานเดียวกันโดยลดปัญหาที่จะเกิดจากการตีความออกไปให้ได้มากที่สุด

8. การประเมินคุณลักษณะ พฤติกรรม โครงการงาน พัฒนาด้านกฎหมายซึ่งเป็นองค์ประกอบของการได้รับเงิน พ.ต.ก. นั้นเป็นการประเมินเพียงครั้งเดียวตราบเท่าที่ยังไม่ขอรับการประเมินในระดับที่สูงขึ้นจึงไม่อาจคาดหมายได้ว่าเมื่อเวลาผ่านไปประยชน์หนึ่งนิติกรที่ผ่านการประเมินให้ได้รับเงิน พ.ต.ก. ยังคงรักษาและพัฒนาตนเองให้มีทักษะความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายตามเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีเงิน พ.ต.ก.หรือไม่ อีกทั้งหลักเกณฑ์ที่จะได้รับเงิน พ.ต.ก. ประจำเดือนสำหรับนิติกรในทุกส่วนราชการที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ก็ยังขาดความชัดเจนหาก

เปรียบเทียบกับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษอื่นซึ่งมักจะกำหนดไว้เป็นหน่วย “ชั่วโมง”, “วัน”, “ปี” หรือ “ตลอดเวลา” เป็นต้น

9. ในการโอนข้ามประเภทของข้าราชการเมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งนิติกร หากเคยได้รับเงิน พ.ต.ก. ในขณะที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้วก็ยังคงสิทธิที่จะได้รับ พ.ต.ก. ในอัตราเดิมต่อไปทั้งที่การประเมินคุณลักษณะ พฤติกรรมและเนื้อหาโครงการงานพัฒนาด้านกฎหมายย่อมต้องมีความแตกต่างกันตามนโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจและความจำเป็นเพื่อการบรรลุภารกิจในแต่ละหน่วยงานจึงอาจเกิดข้อครหาจากนิติกรผู้ปฏิบัติงานในสังกัดใหม่ที่โอนไปในเชิงความเข้มข้นของการประเมินจากสังกัดเดิม เกิดความไม่เท่าเทียมกันและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้

### ความเหลื่อมล้ำด้านค่าตอบแทนในอนาคต

ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านค่าตอบแทนของนิติกรในหน่วยงานราชการฝ่ายบริหารกับหน่วยงานอิสระจะยังไม่ยุติลงเมื่อคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมได้ออกประกาศเรื่อง การกำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตำแหน่งนิติกร ลงวันที่ 10 มีนาคม 2554 ส่งผลให้ช่องว่างค่าตอบแทนของ นิติกรในหน่วยงานราชการฝ่ายบริหารกับองค์กรอิสระที่มีอยู่เดิมกลับมากยิ่งขึ้นไปอีก

จากนั้นไม่นานคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมก็ได้ออกระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.2554 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2554 กำหนดบัญชีค่าตอบแทนพิเศษอัตราต่ำสุด 4,500 บาท และสูงสุด 20,000 บาทโดยให้เหตุผลว่า “เงินค่าตอบแทนพิเศษนี้เป็นการตอบแทนสำหรับผู้ปฏิบัติงานเป็นผลดีแก่ราชการมากกว่าปกติธรรมดา มิใช่การขึ้นเงินเดือนโดยอัตโนมัติ” [11]

แล้วเหตุใดการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนเงินเดือนในรอบการประเมินตั้งแต่ระดับค่าเป้าหมายที่เป็นค่ามาตรฐานโดยทั่วไป (ระดับ 3 จากเกณฑ์สูงสุด

ระดับ 5 หรือได้รับคะแนนประเมินตั้งแต่ 71 ขึ้นไป) จึงถือเป็นการปฏิบัติราชการที่เป็นผลดีมากกว่าปกติธรรมดา เพื่อให้ได้มาซึ่งค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการศาลยุติธรรมในเมื่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance appraisal) เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance management) เพื่อผลักดันให้ส่วนราชการดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมาย การกำหนดค่าเป้าหมายต่ำเกินไปส่งผลให้คนในองค์กรไม่ได้ใช้ความสามารถอย่างเต็มที่ ขาดความกระตือรือร้นในการทำงานและมีความเป็นไปได้อย่างสูงที่คะแนนการประเมินของทุกคนจะอยู่ในระดับกลางๆ เรียกว่า ภาวะความโน้มเอียงสู่ส่วนกลาง (Central tendency) [12]

เมื่อค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการศาลยุติธรรมถูกกำหนดขึ้นภายใต้แนวคิด วัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อจูงใจให้คนทุ่มเทการปฏิบัติงานให้องค์กรอย่างเต็มที่ เสริมสร้างขวัญกำลังใจ สุจริตและยุติธรรมในการปฏิบัติงานทั้งยังเป็นการเพิ่มเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและศักยภาพของบุคลากร

เงินเพิ่มพิเศษค่าครองชีพพนักงานและลูกจ้างประจำสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ถูกกำหนดขึ้นตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยเงินเพิ่มพิเศษค่าครองชีพพนักงานและลูกจ้างประจำ พ.ศ.2551 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2551 ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกันนี้

เช่นเดียวกับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง สุจริตและเที่ยงธรรมก็ถูกกำหนดด้วยเงินส่งเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่ดีของพนักงานและลูกจ้างประจำสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยเงินส่งเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่ดีของพนักงานและลูกจ้างประจำ ลงวันที่ 29 มีนาคม 2555

หากหลักประกันความเป็นกลาง ความโปร่งใส สุจริต เที่ยงธรรมของหน่วยงานและมาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐผู้ผูกมัดแต่เพียงค่าตอบแทนพิเศษก็นับเป็นเรื่องที่น่ากังวลสำหรับอนาคตประเทศไทย

ไม่แปลกที่มีความพยายามจากสำนักงาน ก.พ. ที่จะเอ่ยถึงมาตรฐานวิชาชีพการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

[9] ท้ายที่สุดก็น่าจะลงเอยด้วยการเข้าสู่วาระกำหนดค่าตอบแทน

การกำหนดค่าตอบแทนอย่างเหมาะสมจะต้องมีการประเมินค่างาน (Job evaluation) การเลือกปัจจัยและค่าระดับคะแนนมาใช้ในการประเมินจะต้องคำนึงถึงความสมเหตุสมผล ปราศจากอคติ สามารถแยกแยะระดับความยากง่ายและความสำคัญของงานแต่ละประเภทโดยจะแตกต่างกันตามขนาด ลักษณะองค์กรและวิธีที่ใช้ในการประเมินซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเลือกปัจจัยที่นำมาใช้ในการประเมินค่างานแตกต่างกัน

ตารางที่ 4เปรียบเทียบปัจจัยประเมินค่างาน

ข้าราชการพลเรือนสามัญ		ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	
1	ทักษะในงานด้านกฎหมาย	1	ความรู้
	1.1 การศึกษา		1.1 ความกว้างและความลึกของความรู้ในสาขาต่างๆ
	1.2 ความชำนาญ		1.2 ความกว้างในการบริหารจัดการ
	1.3 ประสบการณ์		1.3 ความรู้ในการทำงานร่วมกับผู้อื่น
	1.4 ความมีอิสระในการใช้ดุลพินิจ		
2	ความรับผิดชอบในงานด้านกฎหมาย	2	ทักษะการแก้ไขปัญหา
	2.1 ผลกระทบของลักษณะงาน		2.1 อิสระในการคิด
	2.2 การแก้ไขปรับปรุงงานที่บกพร่อง		2.2 ระดับความยากของปัญหา
	2.3 ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติ		
3	ความยากของลักษณะงานด้านกฎหมาย	3	ความรับผิดชอบ
			3.1 อิสระในการตัดสินใจ
			3.2 ลักษณะของผลกระทบ
			3.3 ขนาดและขอบเขตของผลกระทบ

เป็นที่น่าสังเกตว่ารายงานการศึกษาวิจัยของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ. อาศัย ปัจจัย 8 ประการ ได้แก่ 1) การศึกษา 2) ความชำนาญ 3) ประสบการณ์ 4) ความมีอิสระในการใช้ดุลพินิจ 5) ผลกระทบของลักษณะงาน 6) การปรับปรุงแก้ไขงานที่บกพร่อง 7) ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติ 8) ความยากของลักษณะงานมาเป็นองค์ประกอบในการประเมินค่างานด้านกฎหมายแต่หลักเกณฑ์และอัตราเงิน พ.ต.ก. ยกเหตุผลในเรื่องของการทำงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์สูงซึ่งเป็นสาขาที่ขาดแคลน มีการสูญเสีย ผู้ปฏิบัติงานออกจากกระบบราชการเป็นจำนวนมาก มีอัตราการเข้าออกรุนแรง มีความแตกต่างของอัตราค่าตอบแทนสูง ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าได้นำปัจจัยข้อ 4 ถึง 8 (ตารางที่ 4) มาประกอบการพิจารณาในขณะที่ระเบียบเกี่ยวกับเงิน พ.ต.ก. ของข้าราชการกรุงเทพมหานครและข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้แสดงรายละเอียดหลักเกณฑ์และลักษณะงานที่มีผลต่ออัตราเงินเพิ่มไว้

### สรุปและเสนอแนะ

“นิติกร” คือ ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายของทางราชการ มีหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย วินิจฉัย ตลอดจนให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรจึงต้องเป็นผู้มีความรับผิดชอบสูงปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ มานะอดทน รอบคอบละเอียดถี่ถ้วน ขวนขวายใฝ่รู้เพื่อพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง การเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรในราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นได้รับเงิน พ.ต.ก.เป็นแนวทางการบรรเทาภาวะสมองไหลที่ภาครัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้นิติกรมีโอกาสได้รับการฝึกอบรมพัฒนาตนเองตามลำดับชั้นเหมาะสมกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ มีความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ คุณสมบัติและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ที่เจ้าหน้าที่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีคุณภาพ ดำรงตนด้วยจริยธรรม คุณธรรมก้าวไปสู่การเป็นมาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐแต่เงิน พ.ต.ก. จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและรักษานิติกรที่มีคุณภาพตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้หรือไม่นั้นควรจะต้องมีการติดตามประเมินผล

อย่างต่อเนื่องเป็นระยะว่าภายหลังมีการกำหนดเงิน พ.ต.ก. แล้วอัตราการไหลออกของนิติกรภาครัฐลดลงหรือไม่เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมอันมีผลต่อความแตกต่างของค่าตอบแทนพิเศษระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อาทิ องค์การอิสระมีความได้เปรียบในเรื่องของความคล่องตัวในการเพิ่มเงินเดือนสวัสดิการ ค่าตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ มากกว่าหน่วยงานราชการฝ่ายบริหารสภาพความเป็นอยู่ของผู้ดำรงตำแหน่ง นิติกร ดังนั้น ควรมีการทบทวน ปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และอัตราเงิน พ.ต.ก.ให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ สอดรับกับความท้าทายในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ยึดหลักคุณธรรม สมรรถนะและหลักผลการปฏิบัติงานโดยอาศัยข้อมูลรอบด้านและพิจารณาอย่างเป็นกลางหาข้อเลือกแต่เพียงเฉพาะส่วนที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองเท่านั้นเพื่อป้องกันข้อครหาว่าเงิน พ.ต.ก. เป็นไปเพื่อเชิดชูข้าราชการในสายงานกฎหมายให้มีคุณค่าหรือความสำคัญเหนือข้าราชการสายอื่นโดยยึดถือในตำแหน่งยิ่งกว่านำเอาการปฏิบัติงานด้านกฎหมายเป็นตัวตั้งเห็นได้จากแม้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องด้านกฎหมายได้ผ่านการฝึกอบรม ประเมินผลก็ไม่มีสิทธิได้รับเงิน พ.ต.ก. นอกจากนี้ควรต้องมีการปรับปรุงเนื้อหาและพัฒนาหลักสูตรให้มีความทันสมัยโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่นิติกรและผู้เข้ารับ การฝึกอบรมเป็นที่ตั้งหาใช่เพียงผลประโยชน์ด้านรายได้จากค่าลงทะเบียนเรียนของหน่วยงานเพียงประการเดียวโดยนำเอาการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานหลังจากที่ได้รับ การฝึกอบรมไปแล้วมาพิจารณาว่าส่วนใหญ่แล้วผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรยังขาดหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ผลดีในเรื่องใด รวมถึงมีการเพิ่มเติมกลวิธีในการพัฒนาผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรให้มีความหลากหลายโดยนาระบบการสอนงาน (Coaching) และพี่เลี้ยง (Mentoring) มาใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของการกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องด้านกฎหมายมีสิทธิเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายภาครัฐควรส่งเสริมให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็น

รูปธรรมเนื่องจากที่ผ่านมาคำพิพากษาเพียงผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรยังคงต้องรอตามลำดับอาวุโส [14] เป็นการยากที่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่มีโอกาสได้รับเงิน พ.ต.ก. จะได้รับสิทธิการอบรมก่อนนิติกร จึงควรขยายช่องทางเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้มากขึ้น เช่น จัดการเรียนการสอนทางไกล จัดทำแผ่นบันทึกข้อมูลเสียงประกอบการบรรยายหรือใช้คอมพิวเตอร์ (Computer-based training: CBT) ให้ส่วนราชการไว้ใช้ศึกษา เป็นต้น มีเช่นนั้นแล้วคำตอบแทนพิเศษสำหรับนิติกรที่มุ่งหวังให้เกิดการพัฒนามาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐคงเป็นไปได้แต่เพียงรายจ่ายที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมไทยมีราคาแพงที่สุดอย่างเดียวนั่น

### เอกสารอ้างอิง

- [1] สำนักงาน ก.พ. (2548). HR ฝ่าวิกฤติเพิ่มโอกาส: การพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐจากยุคสมัยของเลขาธิการ ก.พ. สีมานันท์ 2546-2548. กรุงเทพฯ: สำนักฯ
- [2] วิษณุ เครืองาม. (2547). **รัฐบาลในด้านที่มาก การบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจของนายกรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี คำบรรยายหลักสูตรนักกฎหมายมหาชนภาครัฐรุ่นที่ 2.** สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2555. จาก [http://dmcr.go.th/elibrary/elibrary/book\\_file/Book20110331115408.pdf](http://dmcr.go.th/elibrary/elibrary/book_file/Book20110331115408.pdf)
- [3] กลุขณ์ วงศ์วิเศษธร. (2555). **ปรองดองแห่งชาติ ในสังคมวิทยากฎหมาย.** สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2555. จาก <http://www.enlighten/ed-jurists.com/directory/18/Kritz.html>
- [4] สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2548). **นิติศาสตร์นอกคอก.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [5] จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2547). **การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนในภาครัฐกลุ่มตำแหน่งด้านกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: จุฬาฯ.
- [6] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2554). **การพัฒนามาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐ [พาวเวอร์พอยท์สไลด์].** สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2555. จาก [http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/file/PP\\_540315\\_2.ppt](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/file/PP_540315_2.ppt)
- [7] แสง บุญเฉลิมวิภาส. (2543). **รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 4.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- [8] สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น. (2555). **หลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายท้องถิ่น.** สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2555. จาก <http://www.lpdi.go.th>
- [9] สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2553). **การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ระยะที่ 2).** สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2555. จาก <http://www.local.moi.go.th/2009/projcts/ra1528OK.pdf>
- [10] ประชาญา กล้าจัญ และพอลตา บุตรสุทธิวงศ์. (2550). **การบริหารทรัพยากรมนุษย์.** กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง.
- [11] วิรัช ชินวินิจกุล. (ม.ป.ป.). **เงินค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการศาลยุติธรรม.** สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2555. จาก <http://www.coj.go.th/ooc/userfiles/file/DinW124Mn.pdf>
- [12] Dessler, Gary; & ChweeHuat, Tan. (2007). **การจัดการทรัพยากรมนุษย์ = Human Resource Management: An Asian Perspective.** แปลโดย จุฑามาศ ทวีไพบูลย์วงศ์ และสุวรรณา เทพจิต. กรุงเทพฯ: เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า.
- [13] เบลูจวรรณ สร้างนิทร. (2551). **ระบบมาตรฐานวิชาชีพนักทรัพยากรบุคคลภาครัฐ.** สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2555. จาก <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/File/HR%20professional.pdf>



- [14] กรมสรรพสามิต. (2553). **ชี้แจงเรื่องการฝึกอบรม  
หลักสูตรพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับต้น  
และระดับกลาง.** สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2555.  
จาก [http://www.hrm/excise.go.th/present  
/main.php?page=19](http://www.hrm/excise.go.th/present/main.php?page=19)