

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สรุปได้ว่า ก่อนที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแยกกันอยู่ในความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) โดยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือเรียกชื่อโดยย่อว่า “ก.ม.” กฎหมายที่บังคับใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ส่วนข้าราชการในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) มีข้าราชการอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรกคือข้าราชการครู มีคณะกรรมการข้าราชการครู หรือเรียกชื่อโดยย่อว่า “ก.ค.” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล กฎหมายที่บังคับใช้กับข้าราชการครูคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ประเภทที่สองคือข้าราชการพลเรือนสามัญ มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือเรียกชื่อโดยย่อว่า “ก.พ.” กฎหมายที่บังคับใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จากสาเหตุที่ข้าราชการในมหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และข้าราชการในมหาวิทยาลัยราชภัฏ (เดิม) สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ดังกล่าวอยู่ต่างสังกัด มีองค์กรบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องดูแลและมีกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ทำให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการดังกล่าวไม่เป็นเอกภาพ ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการดังกล่าวเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเช่นเดียวกัน เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการศึกษาของชาติมีผลบังคับใช้ และเป็นกฎหมายที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ปฏิรูปการศึกษาของชาติทั้งระบบ ได้บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาต้องมารวมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อให้การบริหารจัดการทางด้านนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาเป็นเอกภาพ อันเป็นผลให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม)

ต้องมาอยู่รวมกันในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างใหม่) อีกทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 36 ยังได้บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นผลให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิมให้สอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ดังกล่าว เพื่อบังคับใช้กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งดังกล่าวที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างใหม่) สำนักงานปฏิรูปการศึกษาซึ่งเป็นองค์กรมหาชนเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีหน้าที่เสนอแนะเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ขึ้นและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยได้แก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติเป็น "ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ." และได้เสนอสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามลำดับ ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติให้ความเห็นชอบ ได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2547 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2547 เป็นต้นมา

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา พบว่าการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับหลักการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และไม่สอดคล้องกับหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาเท่าที่ควร สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้คือ

1. ปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง

ตามที่ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาที่ได้กำหนดองค์ประกอบของกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นผู้แทนคณะบุคคลในบทเฉพาะกาล โดยให้ถือเอาจำนวนมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและยังเป็นส่วนราชการอยู่มาเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ หากมีมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและยังเป็นส่วนราชการน้อยกว่า 5 แห่งก็ให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนอธิการบดี และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคัดเลือกมาจากผู้แทนกลุ่มของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน โดยไม่ให้มีผู้แทนที่มาจากมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยนั้น บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักการมีส่วนร่วม และเป็นปัญหาต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากถึงแม้ว่ามหาวิทยาลัยดังกล่าวจะเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่หากยังคงมีบุคลากรอยู่อีกจำนวนมากที่ยังคงสถานภาพเป็นข้าราชการ ก็ควรกำหนดให้มีผู้แทนคณะบุคคลที่มาจากมหาวิทยาลัยด้วย จึงเห็นว่าการไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อาจทำให้การกำหนดนโยบายดังกล่าวไม่สามารถสะท้อนทัศนคติและความคิดเห็นจากตัวแทนบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างครอบคลุม ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังมีประเด็นปัญหาอยู่ 2 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความไม่เหมาะสมของกลุ่มมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย แม้ว่ามหาวิทยาลัยที่ยังเป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยจะปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจนเหลือน้อยกว่า 5 แห่งก็ตาม แต่ยังคงให้สิทธิข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่จะคงสถานภาพข้าราชการไว้ การปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยจะเป็นไปโดยความสมัครใจของข้าราชการผู้นั้น ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีข้าราชการในมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมากที่ไม่สมัครใจปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย ตามที่กำหนดให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนอธิการบดี และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคัดเลือกมาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน จึงไม่สอดคล้องกับหลักการ

มีส่วนร่วม ซึ่งการกำหนดกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคลนั้น ควรคำนึงถึงข้าราชการที่ยังมีอยู่ในมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยด้วย

ประการที่สอง ความไม่เหมาะสมของกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ตามที่ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา กำหนดให้กรรมการที่เป็นผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนอธิการบดี และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน คัดเลือกกันเองให้เหลือประเภทละ 2 คน ยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากมหาวิทยาลัยราชภัฏ มีจำนวน 41 แห่ง ในขณะที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลและสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน มีสถาบันละ 1 แห่ง เมื่อมีการคัดเลือกผู้แทนคณะบุคคลในแต่ละประเภท ผู้แทนที่มาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏย่อมที่จะเลือกบุคคลที่มาจากสถาบันในกลุ่มของตนเอง และเป็นที่คาดหมายได้ว่ากรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 2 คน กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีจำนวน 2 คน และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 2 คน ย่อมเป็นบุคคลที่มาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหมด ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นธรรมและหลักการมีส่วนร่วม

2. ปัญหาความไม่เหมาะสมขององค์กรบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา

ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ที่กำหนดให้มีองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะชั้น 3 องค์กรในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องต่าง ๆ โดยมีหลักการให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาทุกเรื่องเสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษานั้น มีความเหมาะสมดี ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ที่กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนภายในสถาบันอุดมศึกษานั้น ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากเดิมสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษา โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบาย วางระเบียบ และออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และสภาสถาบันอุดมศึกษามีเรื่องต่าง ๆ ที่จะต้องพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก ตามที่กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมิได้มี

ความเชี่ยวชาญหรือชำนาญในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษามา ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวทั้งหมดทุกเรื่อง อาจก่อให้เกิดความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อ เป็น ปัญหาต่อการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาได้

3. ปัญหาการดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร

ตามที่ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดให้ผู้ดำรง ตำแหน่งวิชาการที่มาทำหน้าที่บริหารต้องพ้นจากหน้าที่ในตำแหน่งวิชาการโดยให้ทำงานทาง บริหารเต็มเวลาและกำหนดให้บุคคลดังกล่าวได้รับเงินเดือนสูงขึ้น โดยให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่ง อธิการบดีได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งสูงสุดของตำแหน่งอธิบดี หากเป็นผู้ที่เคยได้รับ เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการสูงกว่าตำแหน่งอธิบดีก็ให้ได้รับเงินเดือนและเงิน ประจำตำแหน่งทางวิชาการเดิมที่เคยได้รับ สำหรับรองอธิการบดีและคณบดีให้ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งสูงสุดของรองอธิบดี และให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการ โดยได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งบริหารได้ทางเดียว เมื่อพ้นวาระของผู้บริหารแล้วต้อง กลับไปปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งวิชาการ โดยให้ได้รับเงินเดือนเพิ่มปีละ 1 ขั้นนั้น ยังมีความไม่ เหมาะสม เนื่องจากการกำหนดให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งวิชาการที่มาทำหน้าที่ในตำแหน่ง ผู้บริหาร ต้องทำหน้าที่บริหารอย่างเต็มเวลาและพ้นจากหน้าที่ในตำแหน่งวิชาการ อาจทำให้เสีย สิทธิในการขอตำแหน่งวิชาการในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งบริหาร จึงไม่เป็นการจูงใจให้ผู้ดำรง ตำแหน่งทางวิชาการที่มีความสามารถทางบริหารเข้ามารับตำแหน่งบริหารนี้ และการกำหนดให้ ผู้บริหารดังกล่าวได้รับเงินเดือนในอัตราเดียว โดยให้ปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นปีละ 1 ขั้นภายหลัง จากพ้นตำแหน่งบริหารและกลับมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งวิชาการเดิม ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เพราะการทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหาร สถาบันอุดมศึกษาต้องใช้ความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงาน บุคคล บริหารการเงินและงบประมาณ และอื่น ๆ อีกทั้งต้องมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบสูง การปรับอัตราเงินเดือนในแต่ละปี ควรพิจารณาตามผลงานที่ได้ปฏิบัติ หากมีผลงานดีเด่นก็ควร ได้ปรับอัตราเงินเดือนมากกว่า 1 ขั้นได้ สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของ รัฐสภา ที่กำหนดให้ผู้ไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง และให้ขยายขั้นเงินเดือนของอธิการบดีโดยให้อธิการบดีที่มีตำแหน่งทางวิชาการระดับรอง ศาสตราจารย์และรับเงินเดือนขั้นสูงสุดของตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือนจนถึงขั้น สูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่มีตำแหน่งวิชาการได้รับทั้งเงิน

ประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินประจำตำแหน่งวิชาการที่ตนครองอยู่ด้วย บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีความเหมาะสมและอาจก่อให้เกิดปัญหา 2 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การกำหนดให้อธิการบดีที่มีตำแหน่งวิชาการระดับรองศาสตราจารย์ และรับเงินเดือนขั้นสูงสุดของตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือนจนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ อาจไม่เป็นธรรมต่อผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่มีตำแหน่งวิชาการในระดับอื่น ได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ ถือเป็นการเลือกปฏิบัติและอาจก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่อธิการบดี หลักการเกี่ยวกับการให้ได้รับเงินเดือนสูงขึ้นนี้ควรเป็นการให้ในฐานะที่มาบริหารสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นการจูงใจและตอบแทนการอุทิศทุ่มเทให้กับงานบริหารสถานบันอุดมศึกษา จึงควรใช้หลักการนี้กับอธิการบดีทุกคนไม่ว่าผู้นั้นจะมีตำแหน่งวิชาการระดับใด

ประการที่สอง ก่อนที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2547 ได้มีการประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2547¹ ใช้บังคับ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวมีสาระสำคัญกล่าวคือ ยกเลิกกฎทบวงทุกฉบับที่บังคับใช้ก่อนหน้าที่จะออกกฎกระทรวงดังกล่าว ตั้งแต่กฎทบวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ถึงกฎทบวงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2539) และมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารงานบุคคลตามหลักการเดิมที่กำหนดไว้ในกฎทบวง ยกเว้นหลักการเกี่ยวกับการขยายขั้นเงินเดือนของผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร ได้แก่ อธิการบดี และรองอธิการบดี ได้ปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ.2544² มาปรับใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กรณีการให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัยได้รับเงินเดือนสูงขึ้น โดยกำหนดไว้ในข้อ 18 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2547 มีหลักการให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่ได้รับเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ ระดับ 10 ได้รับเงินเดือนในอันดับ ท 11 ได้ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีได้รับเงินเดือนขั้นสูงสุดของตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ระดับ 9 ได้รับเงินเดือนในอันดับ ท 10 ได้ เฉพาะกรณีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี

¹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 69 ก, 10 พฤศจิกายน 2547.

² ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 118 ตอนที่ 83 ก, 24 กันยายน 2544.

ที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัยของรัฐจากเงินงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ซึ่งหลักการเรื่องนี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 มกราคม 2545³ เป็นต้นมา เป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี และรองอธิการบดีที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดสามารถเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้สูงขึ้นตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ และหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2547 ซึ่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและข้าราชการพลเรือนสามัญมีสิทธิได้รับเงินเดือนสูงขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน แต่เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 มีผลใช้บังคับ หลักการเกี่ยวกับการขยายขึ้นเงินเดือนของข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร กลับมีหลักการเป็นไปตามหลักการที่เคยบัญญัติไว้ในกฎทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ.2538) ข้อ 15 (ค) (1) ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีเมื่อได้รับเงินเดือนสูงสุดของตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวให้ได้รับเงินเดือนจนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ได้ จึงเป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีไม่มีสิทธิได้รับการขยายขึ้นเงินเดือนได้อีกต่อไป คงมีแต่อธิการบดีที่ได้รับเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งรองศาสตราจารย์จะได้รับเงินเดือนจนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ได้เท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิที่มีพึงได้อยู่แต่เดิมของผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีในการได้รับเงินเดือนสูงขึ้นและไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และอาจเป็นผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารดังกล่าวด้วย

4. ปัญหาการอุทธรณ์กรณีถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้นำที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยนั้น มีความเหมาะสมดี เนื่องจากสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการที่เป็นของตนเอง ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง และผู้ถูกสั่งให้ออก

³ กฎกระทรวงว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2547 ข้อ 2.

จากราชการ พ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที โดยมีต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนนั้น ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่ได้กำหนดระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการดำเนินการแก้ไขความเดือนร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้กำหนดให้มีระบบอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองโดยให้ผู้ถูกลงโทษวินัยร้ายแรงและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) นั้น ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่สอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และหลักการของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ที่มุ่งเน้นให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัวโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น

5. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

ตามที่ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภามีได้กำหนดมาตรการรองรับการดำเนินการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในช่วงเปลี่ยนผ่านไว้ในบทเฉพาะกาล ก่อให้เกิดปัญหาต่อสถาบันอุดมศึกษาทั้งเดิมที่อยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบัณฑิตยสภา สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ในระยะเริ่มแรกที่กฎหมายใช้บังคับ เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีความพร้อมในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานจากเดิมให้เข้าสู่ระบบการบริหารงานบุคคลของ ก.พ.อ. อาจมีปัญหาในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การพิจารณากำหนดตำแหน่งวิชาการ การดำเนินการทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ฯลฯ ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต้องหยุดชะงัก หรือเป็นไปด้วยความล่าช้า

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ผู้เขียนเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติในสาระสำคัญที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระบบการศึกษาของชาติ และหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

สถาบันอุดมศึกษาเท่าที่ควร กล่าวคือ หลักการดังกล่าวที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้อิสระในด้านการบริหารงานบุคคลแก่สถาบันอุดมศึกษาเป็นอย่างมากโดยให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาทุกเรื่องสิ้นสุดที่สถาบันอุดมศึกษา และเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับมีทั้งข้อดีและข้อเสียในสาระสำคัญที่แตกต่างกัน ดังนั้น หากมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ควรนำข้อดีของแต่ละร่างพระราชบัญญัติมาพิจารณาด้วยก็จะเป็นประโยชน์ต่อระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การจัดโครงสร้างและองค์ประกอบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทำหน้าที่วางนโยบายและมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อาทิ การพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ดังนั้น บุคคลที่จะเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแล้ว ควรจะต้องทราบและเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาด้วย เนื่องจากระบบการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษามีลักษณะที่แตกต่างจากระบบการบริหารงานของส่วนราชการอื่น หากผู้ที่มาดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแล้ว อาจเป็นปัญหาในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้ควรจะเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วย เพราะองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นตัวบ่งชี้ว่า การจัดองค์กรดังกล่าวมีความเหมาะสมสามารถสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเพียงใด อีกทั้งมีการถ่วงดุลอำนาจของกรรมการแต่ละฝ่ายได้สมดุลและเหมาะสมหรือไม่เพียงใดด้วย ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ควรประกอบด้วย

1.1 ประธาน ที่มาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานนั้น เหมาะสมดีแล้ว เพราะเป็นรัฐมนตรีที่มีอำนาจรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา

1.2 กรรมการโดยตำแหน่ง ควรเป็นผู้แทนจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามที่กำหนดให้มี กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. และ เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา จึงยังไม่เหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่า ควรเพิ่มจำนวน กรรมการโดยตำแหน่งขึ้นอีก 1 ตำแหน่ง คือ ปลัดกระทรวงการคลัง เนื่องจากการบริหารงาน บุคคลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเรื่องเงินเดือน ค่าตอบแทน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินเพิ่ม พิเศษ ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังโดยตรง

1.3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นตำแหน่งที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง เพื่อมาให้ทัศนะและความเห็นในเชิง วิชาการ ฉะนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงเป็นสิ่งที่ สำคัญ เพราะการจะได้บุคคลที่ตรงกับภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจาก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมาย เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ที่เป็นข้าราชการ จึงเห็นว่าในการกำหนดโครงสร้างของ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้ควรมีจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากบุคคลซึ่งดำรงหรือเคย ดำรงศาสตราจารย์หรือตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไปไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดด้วย เพราะจะได้บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ใน เรื่องเกี่ยวกับงานวิชาการหรือเป็นผู้บริหารในงานราชการมาให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการ บริหารงานบุคคลของข้าราชการ

1.4 กรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคล การกำหนดกรรมการที่เป็นผู้แทนซึ่งมาจาก คณะบุคคลนั้น ควรคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วม เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย โดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะทำให้การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการบริหารงาน บุคคลกลางสามารถสะท้อนทัศนคติและความคิดเห็นจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ได้อย่างแท้จริงและครอบคลุม ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การกำหนดสัดส่วนกรรมการที่เป็นผู้แทน

คณะบุคคลนั้น ควรคำนึงถึงข้าราชการที่ยังมีอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาด้วย เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ถึงแม้มหาวิทยาลัยที่เดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมดแล้วก็ตาม แต่หากยังคงมีข้าราชการอยู่ในมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมาก จึงเห็นว่าจำนวนมหาวิทยาลัยที่ปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิใช่ปัจจัยที่เหมาะสมที่จะนำมาเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้แทนคณะบุคคล แต่เห็นว่าควรคำนึงถึงข้าราชการที่ยังมีอยู่เป็นปัจจัยสำคัญ จึงเห็นว่าควรกำหนดให้กรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคล ได้แก่ ผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ที่มาจากการคัดเลือกผู้แทนจากมหาวิทยาลัยที่เดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของข้าราชการที่อยู่ในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวเป็นสำคัญ

2. การจัดองค์กรบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดระบบการศึกษาของชาติ กำหนดหลักการของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาไว้ในมาตรา 36 ให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลทุกเรื่องเสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นเพียงผู้กำกับดูแลในเรื่องนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลนั้น จึงเหมาะสมสอดคล้องกับหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และหลักการการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแล้ว แต่เนื่องจากเดิมสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษา และมีหน้าที่กำหนดนโยบาย วางระเบียบ และออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาที่มีได้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา จึงขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อีกทั้งสภาสถาบันอุดมศึกษามีเรื่องต่าง ๆ ที่จะต้องพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก จึงเห็นควรให้สภาสถาบันอุดมศึกษาจัดตั้งองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้น 3 องค์กร เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในเรื่องต่าง ๆ แทน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษา ดังนี้

2.1 คณะกรรมการบริหารงานบุคคลประจำสถาบันอุดมศึกษา โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การจัดกรอบอัตรากำลังการ กำหนดตำแหน่ง การบรรจุและการแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติราชการ การโอน การย้าย การเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง รวมทั้งพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากราชการ โดยคณะกรรมการดังกล่าว ควรประกอบด้วยกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ฝ่ายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น และฝ่ายผู้แทนจากองค์กรกลาง 1 คน สำหรับประธานและจำนวนกรรมการให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนด

2.2 คณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งวิชาการประจำสถาบันอุดมศึกษา โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งวิชาการ การเทียบตำแหน่งทางวิชาการ พิจารณาอุทธรณ์ผลการประเมินตำแหน่งวิชาการ สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดที่มาจากภายในและภายนอกสถาบันอุดมศึกษานั้นซึ่งมีตำแหน่งวิชาการในระดับไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ และต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรกลาง 1 คน ส่วนจำนวนกรรมการให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนด เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่พิจารณาดำเนินการ กรรมการจึงจำเป็นต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด โดยมีต้องมีกรรมการที่มาจากฝ่ายบริหารหรือผู้แทนข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา

2.3 คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษา โดยให้มีอำนาจพิจารณาเรื่องมาตรฐานการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และการร้องทุกข์ต่าง ๆ สำหรับองค์ประกอบคณะกรรมการ ควรประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายผู้แทนข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษานั้น ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ และฝ่ายผู้แทนจากองค์กรกลาง 1 คน โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิในกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาคนหนึ่งเป็นประธาน เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ลงโทษ ประธานจึงควรมาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจ ส่วนจำนวนกรรมการให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ จำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการที่มาจากฝ่ายบริหารและฝ่ายผู้แทนข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา

3. การดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร

ในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษานั้นจำเป็นต้องได้บุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ทางการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เพื่อมาบริหาร

สถาบันอุดมศึกษา และโดยทั่วไปแล้วตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งได้กำหนดให้ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาอาจเป็นบุคคลที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการ จึงเห็นว่าการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการที่มาทำหน้าที่อธิการบดีได้รับเงินเดือนสูงชันนั้น ควรกำหนดให้เหมาะสมและเป็นธรรม โดยยึดหลักความเสมอภาค และควรเป็นการให้ในฐานะที่มารับบริหารสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นการจูงใจและตอบแทนการอุทิศทุ่มเทให้กับงานบริหารสถาบันอุดมศึกษา โดยมีใช้ยึดตามตำแหน่งวิชาการที่ผู้นั้นดำรงอยู่ก่อนที่จะมาทำหน้าที่ผู้บริหาร เนื่องจากตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งที่มีภารกิจด้านบริหารทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพมาก และต้องได้รับความรับผิดชอบสูง โดยจะต้องทำหน้าที่บริหารทั้งด้านวิชาการ ด้านบริหารงานบุคคล ด้านการเงินและงบประมาณ ด้านบริหารงานทั่วไป และอื่น ๆ อีกมาก จึงควรใช้หลักการนี้กับอธิการบดีทุกคน ไม่ว่าผู้นั้นจะมีตำแหน่งวิชาการระดับศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ นอกจากนี้ควรนำหลักการดังกล่าวไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีด้วย เนื่องจากรองอธิการบดีเป็นตำแหน่งที่รองจากอธิการบดี ซึ่งต้องรับภาระหน้าที่ในการบริหารทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพไม่แตกต่างจากอธิการบดีมากนัก จึงเห็นว่ารองอธิการบดีควรได้รับเงินเดือนสูงชันเช่นเดียวกับอธิการบดีด้วย และควรปรับปรุงแก้ไขเรื่องเกี่ยวกับหลักการขยายขั้นเงินเดือนของอธิการบดี และรองอธิการบดี ซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่ากับอธิบดีและรองอธิบดีของข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ.2544 ด้วย เพื่อความเสมอภาคและเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งบริหารดังกล่าว

4. การอุทธรณ์กรณีถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ

การอุทธรณ์เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยให้มีการพิจารณาทบทวนการสั่งการของฝ่ายปกครองเพื่อเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง จึงควรกำหนดให้มีระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยเห็นว่าควรให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทุกสถานโทษ เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงย่อมมีความเข้าใจในข้อเท็จจริงมากกว่าองค์กรกลางบริหารงานบุคคล และเห็นว่าองค์กรกลางควรทำหน้าที่เฉพาะการวางนโยบายและควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น โดยให้สถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษาชั้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับ

การพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัย กรณีถูกลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง กรณีถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ แทน โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นเพียงผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการการดังกล่าว

5. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

โดยเหตุที่เป็นการปรับเข้าสู่ระบบ ก.พ.อ. ซึ่งเป็นระบบบริหารงานบุคคลใหม่ ดังนั้น การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาบางแห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ซึ่งแต่เดิมไม่เคยพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเอง อาจทำให้สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ไม่ยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการหรือตัดสินใจในบางกรณี ดังนั้น ก.พ.อ.จึงควรกำหนดมาตรการเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อช่วยเตรียมความพร้อมให้กับสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว และสำนักส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะบุคลากร สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะฝ่ายเลขานุการของ ก.พ.อ. จึงควรเร่งสร้างความเข้าใจกับสถาบันอุดมศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ ก.พ.อ. ที่กระจายอำนาจไปยังสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง เนื่องจากสภาสถาบันอุดมศึกษาจะต้องออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้ยังต้องเป็นพี่เลี้ยงให้กับสภาสถาบันอุดมศึกษา อธิการบดี และบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในช่วงเปลี่ยนผ่านได้โดยไม่หยุดชะงัก จนกระทั่งสถาบันอุดมศึกษาสามารถจัดระบบและขับเคลื่อนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต่อไปตามบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และหลักการของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งเน้นให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัวโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันอุดมศึกษานั้นได้อย่างแท้จริง.