

การระดมทุนและการพัฒนากองทุนของสถาบันอุดมศึกษา

โดย

คำลัดราจารย์ ดร. วิจิตร คีรีสีอาน

เล่นที่ประชุมทางวิชาการ สดโดยที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย

เรื่อง "การพึ่งตนเองของระบบมหาวิทยาลัยของรัฐ"

ณ อาคารสัมมนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

14-16 พฤศจิกายน 2528

การระดมทุนและการพัฒนากองทุนของสถาบันอุดมศึกษา

โดย วิจิตร คำสีอ่อน

1. สภาพปัญหา

ปัญหาที่มีผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัยของรัฐในปัจจุบันมากที่สุดปัญหาหนึ่งคือ ภาวะความจำกัดทางด้านงบประมาณ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ต่อเนื่องกันมาหลายปี และทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งในปีงบประมาณ 2529 คือในปีงบประมาณปัจจุบันนี้ งบประมาณที่มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นจากปี 2528 เพียงประมาณ 5 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 0.09 เท่านั้น<sup>1</sup> (จาก 5,420 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2528 เป็น 5,425 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2529) ภาวะความจำกัดทางด้านงบประมาณเช่นนี้คงจะยังเป็นปัญหาที่มหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องเผชิญต่อไปอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ แม้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6

เมื่อเป็นเช่นนี้ มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงจำเป็นต้องพิจารณาหาทางที่จะระดมทุนรายได้จากแหล่งอื่นนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้สามารถดำเนินงานภารกิจทางด้านการสอน การวิจัย บริการทางวิชาการ และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ตามที่สังคมมอบหมายได้เต็มขีดความสามารถอย่างมีประสิทธิภาพ ความพยายามในการแสวงหาและพัฒนาทรัพยากรเพื่อให้อาจารย์ผู้สอนได้มากขึ้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลต่ออนาคตของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

2. แหล่งที่มาของรายได้

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ได้บัญญัติแหล่งที่มาของรายได้ของมหาวิทยาลัยไว้ในทำนองเดียวกัน ความว่า

"นอกเหนือจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ ดังนี้

- (1) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (2) ทฤษฎีอื่นซึ่งมีผู้ให้แก่มหาวิทยาลัย

รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ เป็นรายได้ที่ต้องนำส่ง กระทบ วงการ คลัง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ  
งบประมาณ บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหา วิทยาลัยจะต้องจัดการ เพื่อประโยชน์ภายในของ  
วัตถุประสงค์ของมหา วิทยาลัยหรือตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้จัดทรัพย์สินให้แก่มหา วิทยาลัย กำหนดไว้”<sup>2</sup>

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมหา วิทยาลัยดังกล่าวนี้ ได้ชี้ชัดถึง เจตนารมณ์ที่จะให้  
มหา วิทยาลัยของรัฐพึ่งตนเองได้ตามสมควร โดยให้หลักประกัน เรื่องความคล่องตัว เกี่ยวกับ เรื่อง  
เงินรายได้และทรัพย์สินไว้ ในลักษณะที่ห้ามมหา วิทยาลัยดำเนินการ เกี่ยวกับ เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน  
และทรัพย์สินของมหา วิทยาลัยได้เอง เป็นอิสระจากกระทรวงการคลัง

ในปัจจุบัน แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายจะ เน้นหลักการดังกล่าว แต่ในสภาพความเป็นจริง  
มหา วิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ก็ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้มากนัก เมื่อวิเคราะห์  
งบประมาณค่าใช้จ่ายรายปีของมหา วิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหา วิทยาลัย  
จะพบว่า 11 แห่ง (ยกเว้น จุฬาลงกรณ์มหา วิทยาลัย มหา วิทยาลัยรามคำแหง และมหา วิทยาลัย -  
สุโขทัยธรรมาธิราช) ค่าใช้จ่ายกว่าร้อยละ 90 มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และน้อยกว่าร้อยละ  
5 มาจากเงินค่าเล่าเรียนและค่าบำรุง การศึกษา<sup>3</sup> ในกรณีของจุฬาลงกรณ์มหา วิทยาลัย ค่าใช้จ่าย  
ประมาณร้อยละ 75 มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และร้อยละ 25 มาจากเงินรายได้ของมหา วิทยาลัย  
ในขณะที่ค่าใช้จ่ายประจำปีของมหา วิทยาลัยรามคำแหง และมหา วิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่มาจาก  
เงินงบประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 35 และร้อยละ 20 ตามลำดับ มหา วิทยาลัยของรัฐที่พึ่งตนเอง  
ได้มากที่สุดตามลำดับ คือ มหา วิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหา วิทยาลัยรามคำแหง และจุฬาลง กรณ์-  
มหา วิทยาลัย

หากจะให้มหา วิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น จำเป็น  
ต้องร่วมกันพิจารณาหาแนวทางการ เพิ่มทุนรายได้เพื่อแบ่ง เบาภาวะงบประมาณแผ่นดินให้มากยิ่งขึ้น  
แนวทางที่เป็นไปได้และมีมหา วิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศดำเนินการอยู่แล้ว ได้แก่

(1) การหารายได้จากที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย การหารายได้จากการศึกษาพยาบาลที่วิทยาลัยพยาบาลประเภทนี้ ที่ถือได้ว่าเป็นต้นแบบที่ดี คือ การจัดการทรัพย์สินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อหารายได้มาทุนบำรุงการศึกษา เป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินในทำเลที่จะพัฒนาเชิงธุรกิจได้ สามารถจะหารายได้ด้วยวิธีที่ตามแนวทางที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการได้ผลดีมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินและอำนาจการจัดการที่มหาวิทยาลัยเคยมีอยู่ เพราะ พ.ร.บ. ดังกล่าวกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ซึ่งได้แก่ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใด ได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลัง เข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หน่วยงานของรัฐที่จะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินได้โดยไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และองค์การปกครองท้องถิ่น<sup>4</sup> ในฐานะที่มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นกรม มิได้รับการยกเว้นที่จะให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มหาวิทยาลัยใช้ประโยชน์อยู่ การจะไปใช้ที่ดินจัดหาผลประโยชน์จึงกระทำไม่ได้ นอกจากจะทำได้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการที่ราชพัสดุก่อน แนวทางการหารายได้จากทรัพย์สินประเภทนี้ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงกระทำไม่ได้จำกัด ยกเว้นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งถือว่ายังคงมีกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ครอบครองอยู่ เพราะเป็นที่ดินพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ให้นำมาจัดหาประโยชน์ที่ทุนบำรุงมหาวิทยาลัยและมีพระราชบัญญัติรองรับพระบรมราชโองการนั้น เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2482<sup>5</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ ความคล่องตัวของมหาวิทยาลัยในเรื่องการหาประโยชน์จากที่ดินและทรัพย์สินก็ถูกจำกัดลง เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาที่มหาวิทยาลัยจะหารายได้เพื่อพึ่งตนเอง เป็นอย่างมาก หสีกของการให้สัมปทานที่ดิน (Land Grant) แก่มหาวิทยาลัยที่ได้ยังความเจริญก้าวหน้าให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐในสหรัฐอเมริกา มาแล้วตั้งแต่ ค.ศ. 1862 และนำมาใช้ด้วยพระปรีชาญาณของรัชกาลที่ 6 ในการพระราชทานที่ดินให้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต้องถูกกระทบโดยบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุดังกล่าวแล้ว ทางออกที่ดีที่สุดสำหรับเรื่องนี้ คือ การตราพระราชบัญญัติให้มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล สามารถถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้มีอำนาจในการจัดการที่ดินดังกล่าวภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง

ในสภาพปัจจุบัน มหาวิทยาลัยที่ได้รับสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุอยู่แล้ว หากประสงค์จะใช้ที่ดิน บางส่วนที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ทางการศึกษา เพื่อหารายได้ อาจจะทำได้โดยการทำความตกลงกับ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ทั้งนี้จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด การขาดอำนาจการจัดการ โดยอิสระเช่นนี้ แม้จะทำได้แต่ก็ขาดความคล่องตัวและมีความไม่แน่นอนอยู่มาก โดยเฉพาะการลงทุนระยะยาว เพราะกระทรวงการคลังซึ่งมีอำนาจการจัดการที่ราชพัสดุอาจ เปลี่ยนนโยบายและเงื่อนไขได้ตามที่เห็นสมควร

ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยที่จัดหาผลประโยชน์จากที่ดินที่มหาวิทยาลัยครอบครอง ได้ผลดีที่สุด คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งสามารถหารายได้สนับสนุนค่าใช้จ่ายสูงถึงประมาณร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอื่น ๆ แม้จะยังไม่ได้จัดหาผลประโยชน์จากที่ดินอย่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการมาแล้ว แต่ก็มีหลายแห่งที่มีที่ตั้งอยู่ในทำเลที่อาจจะพัฒนาที่ดินเพื่อหาผลประโยชน์ได้ แนวทางนี้จึงเป็นวิธีการหารายได้ที่ควรได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายทางหนึ่ง

(2) การหารายได้จากค่าบริการโดยการระดมความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นแนวทางการแสวงหารายได้ที่ดีแนวทางหนึ่ง ในระยะที่ผ่านมามหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งได้ดำเนินการขอบริจาคจากแหล่งต่าง ๆ ได้ผลมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี การบริจาคมิทั้งการบริจาคเงิน และทรัพย์สินอื่น เช่น ที่ดิน การปลูกสร้างอาคาร อุปกรณ์การศึกษา และสิ่งของเครื่องใช้ คตินิยมของสังคมไทยถือว่า เรื่องการศึกษา เป็นวิทยาทาน การบริจาคให้แก่สถานศึกษาจึงเป็นการทำกุศล เป็นการบำเพ็ญบุญ การขอบริจาคมิ้นนอกเหนือจากแหล่ง

ภายในประเทศแล้ว ยังมีองค์การและมูลนิธิระหว่างประเทศอีกเป็นจำนวนมากที่มีเงินทุนสนับสนุนโครงการ และกิจกรรมทางการศึกษา รวมทั้งความช่วยเหลือแบบให้เปล่าระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลโดยผ่าน กรมวิเทศสหการด้วยการหารายได้จากกาบบริจาค ถ้ามีโครงการและกิจกรรมที่จะทำชัดเจนและเป็น ประโยชน์ต่อส่วนร่วม รวมทั้งมีกลไกและกระบวนการในการรณรงค์ที่ดี ทำอย่างเป็นระบบแล้ว เชื่อว่า จะเป็นรายได้ที่เป็นกอบเป็นกำพอสมควร

(3) การหารายได้จากกาบบริการและบริการและรับจ้างทำงาน ในเรื่องที่มีมหาวิทยาลัย สังกัด และสังคมมีความต้องการ มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง เป็นแหล่งรวมผู้รู้ผู้ สึกสร้างเสริมความชำนาญการเฉพาะทางไว้มาก รวมทั้งมีวัสดุอุปกรณ์ทันสมัยที่เป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ แม้สิ่งเหล่านี้จะมีไว้เพื่อการสอนการวิจัยและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย แต่ถ้าจัดเป็นบริการแก่ สังคมในขอบ เขตที่เหมาะสมและไม่กระทบกระ เทือนต่อการดำ เนินการตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย ก็น่าจะเป็นผู้ทางการหาราย ได้ให้แก่มหาวิทยาลัยอีกทางหนึ่ง ตัวอย่างที่มีมหาวิทยาลัยบางแห่ง ได้ให้บริการ ด้านนี้เป็นการหาราย ได้ได้อยู่แล้ว เช่น สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า รับออกแบบและรับจ้างทำงานที่ สถาบันเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยศิลปากรให้บริการทางด้านการตกแต่งภายใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ให้บริการตรวจกระดาษคำตอบด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ และการผลิตภาพทัศนประกอบการ เรียนการสอน เป็นต้น ถ้าสำรวจกันอย่างจริงจังก็จะมีพบว่ามีมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ขยายบริการ และรับจ้างทำงานในเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ๆ ถนัดและมีความพร้อมอยู่แล้ว แต่ ทำในวงจำกัดไม่เป็นที่รู้กันอย่างแพร่หลาย ถ้าทำ เรื่องการตลาดให้ดีและกว้างขวางกว่านี้ เชื่อได้ว่าจะมีผู้รับบริการกว้างขวางขึ้น และจะหาราย ได้ให้แก่มหาวิทยาลัยมากกว่าระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(4) การหารายได้จากกาบบริการเก็บค่าเล่า เรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ในปัจจุบัน รายได้จากค่าเล่า เรียนที่เรียกเก็บจากนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำกว่า ร้อยละ 5 ของงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ประเด็น ปัญหาอยู่ที่ว่า สัดส่วนความรับผิดชอบของผู้รับบริการทางการศึกษา เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายควรจะมียากน้อย แค่ไหน นักเศรษฐศาสตร์มักจะ เล่นเอาให้พิจารณาในแง่การลงทุนและผลตอบแทนต่อส่วนรวมมาก โดยถือว่า

การศึกษาระดับอุดมศึกษามีผลตอบแทนต่อผู้เรียนมาก ผู้เรียนจึงควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสูงกว่าการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่า ความเหมาะสม ความพอดี และความเป็นไปได้ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทำให้หาข้อยุติได้ยาก เพราะถ้าเก็บค่าเล่าเรียนสูง อาจกระทบโอกาสของผู้ที่เรียนดีแต่ยากจน แม้จะมีมาตรการประกันโอกาส เรื่องทุนการศึกษา หรือเงินยืมเพื่อการศึกษา แต่ความมอมรับของสังคมเกี่ยวกับเรื่องนี้รวมทั้งนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลก็เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องไปประกอบการพิจารณาในประเทศที่ร่ำรวยกว่าประเทศไทย เช่น สหรัฐอเมริกา เกณฑ์การเก็บค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐกำหนดไว้ชัดเจนว่าแหล่งที่มาของเงินค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยนั้น หนึ่งในสามมาจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ หนึ่งในสามของค่าใช้จ่ายมาจากค่าเล่าเรียน และอีกหนึ่งในสามมาจากเงินรายได้จากแหล่งอื่นที่มหาวิทยาลัยจะต้องจัดหา ในปัจจุบันเราไม่มีนโยบายและเกณฑ์ที่ชัดเจนเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่จะกำหนดค่าเล่าเรียนที่มีส่วนช่วยค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยได้ในสัดส่วนที่เหมาะสมและไม่เกินกำลังของนักศึกษา ครึ่งอยู่แม้รายได้จากค่าเล่าเรียนจะเป็นส่วนน้อยส่วนหนึ่ง แต่ก็ต้องถือว่าเป็นรายได้ที่มีส่วนช่วยให้มหาวิทยาลัยพึ่งตนเองได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การหารายได้ด้วยวิธีการขึ้นค่าเล่าเรียนคงจะเป็นทางหนึ่งในหลายแนวทางที่มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะพิจารณาดำเนินการเมื่อมีความจำเป็นและไม่มีทางเลือกเสีย โดยให้มีผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษาของผู้มีรายได้น้อยให้น้อยที่สุด

### 3. การพัฒนากองทุนและการลงทุน

มหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชน เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว ต่างก็มีสถานะภาพเป็นสถาบันสังคมประเภท "ถาวร" กล่าวคือ จะต้องดำรงคงอยู่เพื่อกระทำภารกิจที่สังคมมอบหมายตลอดกาล และตลอดไป ความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นปัจจัยสำคัญแห่งการดำรงอยู่และความมีประโยชน์ของมหาวิทยาลัย การที่มหาวิทยาลัยจะกระทำภารกิจได้อย่างต่อเนื่องสามารถสร้างสรรคัลรร โลงความก้าวหน้าทางวิชาการและดำรงความเป็นเลิศในฐานะขุมวิชาของสังคมได้ มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีความมั่นคง วิธีการเสริมสร้าง ความมั่นคงและความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัยวิธีหนึ่ง คือ การพัฒนากองทุนถาวร (Endowment Fund) ซึ่งเป็นการระดมทุนเพื่อเอาไปลงทุน (Investment) แล้วนำผลประโยชน์ที่ได้จากเงินกองทุนไปจัดสรรใช้จ่ายโดยไม่ใช้เงินต้น

หลักการสำคัญของ กองทุนถาวรที่เรียกว่า Endowment ประกอบด้วย<sup>6</sup>

(1) เป็นการระดมทุนจากการบริจาคหรือรายได้จากการทำโครงการและกิจกรรมโดยไม่ให้เงินงบประมาณแผ่นดินมาจัดตั้งกองทุน

(2) จะไม่มีการนำเงินต้นไปจัดสรรใช้จ่าย จะจัดสรรใช้จ่ายเฉพาะดอกเบี้ยหรือเงินผลประโยชน์ที่ได้จากเงินต้น เงินกองทุนถาวร จึงมีลักษณะคล้ายกับ "เงินกองทุนมูลนิธิ"

(3) การจัดสรรใช้จ่ายเงินผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุนถาวร จะต้องจัดสรรใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเท่านั้น วัตถุประสงค์ของกองทุนอาจจะเฉพาะเจาะจง เช่น ใช้จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างค่าสตราจารย์ในสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่ง (Endowed Chair) หรือ เป็นทุนการศึกษาแก่นักศึกษา หรือไม่เฉพาะเจาะจง เช่น ใช้จ่ายสนับสนุนกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

วิธีการพัฒนากองทุนถาวรนี้ กระทำกันอย่างเป็นระบบในมหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเอกชนได้เป็นผู้นำทางด้านนี้ ตัวอย่างที่ขอนำเสนอในบทความนี้ คือ ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนถาวรในสถาบันอุดมศึกษา ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการดำเนินการอย่างเปิดเผย และจัดทำรายงานไว้เล่มมูรณีย์ หาข้อมูลได้ง่ายกว่าประเทศอื่น ผู้เขียนมิได้มุ่งประสงค์ที่จะให้มหาวิทยาลัยไทยทำตามอย่างมหาวิทยาลัยอเมริกันแต่ประการใด เพียงแต่นำข้อมูลมาประกอบเรื่องนี้เพื่อให้เห็นภาพของบทบาทของกองทุนถาวรที่ชัดเจนขึ้นเท่านั้น

ในปี ค.ศ. 1981 ศูนย์สถิติทางการศึกษาของสหรัฐอเมริกา ได้ทำการสำรวจแนวโน้มของกองทุนถาวรในสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ พบว่า มหาวิทยาลัยที่มีกองทุนถาวรสูงที่สุด 10 อันดับแรก ได้แก่<sup>7</sup>

อันดับที่ 1	Harvard University	1,713	ล้านเหรียญ
อันดับที่ 2	University of Texas at Austin	1,361	ล้านเหรียญ
อันดับที่ 3	Yale University	799	ล้านเหรียญ
อันดับที่ 4	Stanford University	688	ล้านเหรียญ



อันดับที่ 5	Princeton University	686	ล้านเหรียญ
อันดับที่ 6	University of Rochester	501	ล้านเหรียญ
อันดับที่ 7	M. I. T.	500	ล้านเหรียญ
อันดับที่ 8	University of Chicago	397	ล้านเหรียญ
อันดับที่ 9	Rice University	391	ล้านเหรียญ
อันดับที่ 10	Columbia University	360	ล้านเหรียญ
		7,396	ล้านเหรียญ

ในบรรดามหาวิทยาลัยที่มีกองทุนถาวรสูงสุด 10 อันดับแรกปรากฏว่า 9 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยเอกชนมีเพียง 1 แห่ง ที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ คือ มหาวิทยาลัย Texas at Austin ซึ่งมีกองทุนถาวรสูงสุดเป็นอันดับที่สอง รองจาก Harvard เมื่อเทียบอัตราส่วนระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและของเอกชนที่มีกองทุนถาวร ปรากฏผลจากการสำรวจในครั้งนี้ว่า ร้อยละ 83 ของมหาวิทยาลัยเอกชนมีการจัดตั้งกองทุนถาวร ส่วนมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นมีเพียงร้อยละ 40 ที่มีกองทุนดังกล่าว เงินผลประโยชน์ที่ได้จากกองทุนถาวร โดยเฉลี่ยแล้วคิดเป็นประมาณร้อยละ 2.1 ของงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำปี มหาวิทยาลัยที่มีเงินกองทุนถาวรสูงสามารถจัดสรร เงินผลประโยชน์สนับสนุนค่าใช้จ่ายประจำปีได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เมื่อคิดถึงยอดเงินทุนถาวรต่อหัวนักศึกษา ปรากฏว่า มหาวิทยาลัยที่มีเงินทุนถาวรต่อหัวนักศึกษาสูงสุด 3 อันดับแรก คือ Harvard (134,000 เหรียญ) Grinnell (117,000 เหรียญ) และ Yale (107,000 เหรียญ)<sup>8</sup>

จากข้อมูลดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง มีผลงานทางวิชาการดีเด่น และดำรงความเป็นเลิศทางวิชาการ ไปได้ตลอดตามักจะได้แก่มหาวิทยาลัยที่มีความมั่นคงและมีความมั่งคั่งทางด้านปัจจัยสนับสนุนกิจการอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ

การพัฒนากองทุนถาวรที่กระทำได้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีในสหรัฐอเมริกา นั้น นอกจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ค่านิยมทางสังคมและโครงสร้างของภาษีจะเอื้ออำนวยแล้ว มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังได้จัดให้มีการดำเนินการ เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหาร เมืองคักร์ กลไก และบุคลากรดำเนินการด้านนี้ อย่างจริงจังและกระทำอย่างต่อเนื่อง โดยถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบสำคัญของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ด้วย

เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนถาวรในมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ก็จะได้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการ คือ

1. โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้อยู่บังคับอยู่ "รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อประโยชน์ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้จัดทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้" โดยนัยนี้มหาวิทยาลัยสามารถหารายได้จากค่าบริการและจากค่าธรรมเนียมโครงการและกิจกรรมมาจัดตั้งกองทุนถาวร หรือ "ถาวรณิธิ" ได้ โดยออกกระเป๋ยบงกลามมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับไม่เป็นอุปสรรคและเอื้ออำนวยให้ทำได้ภายในขอบอำนาจของสภามหาวิทยาลัย
2. โดยค่านิยมและคตินิยมของสังคมไทย เรื่องการบริจาคเพื่อกิจการที่เป็นการกุศล เช่น การศึกษา เป็นเรื่องที่คนไทยนิยมทำกันอยู่แล้ว ในปัจจุบันนี้ได้มีการบริจาคเป็นทุนการศึกษาในรูปกองทุนถาวร อยู่มากพอสมควร หากขยายไปสู่วัตถุประสงค์อื่นด้วยก็น่าจะทำได้ ข้อจำกัดอาจมีอยู่บ้างในแง่ฐานะทางเศรษฐกิจของคนไทย อาจจะมุ่งหวังสร้างกองทุนถาวรที่มีเงินสูงในระยะเวลานั้นรวดเร็วไม่ได้ คงจะต้องสะสมแบบน้ำซึมบ่อทราย
3. มหาวิทยาลัยที่มีรายได้ของตนเองมากพอ อาจจะมีการนำเงินที่ยังไม่ถึงคราวจ่ายไปลงทุนระยะสั้นแล้วนำมาผลประโยชน์มาตั้งกองทุน หรือมีการสะสมเงินเหลือจ่ายในรูปของกองทุนถาวรส่งมอบกับรายได้ที่ได้จากการบริจาค

เมื่อพูดถึงการพัฒนากองทุนถาวรโดยการระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน ค่าเป็นจะต้องพิจารณาเรื่องอีกด้านหนึ่งของเหรียญอันเดียวกัน คือ ด้านการลงทุน (Investment) กองทุนถาวรจะขยายวงเงินทุนได้มากน้อยแค่ไหน ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับมาตรการและวิธีการระดมเงินบริจาคจากแหล่งต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการณ์นำเงินกองทุนไปลงทุนในลักษณะที่ช่วยให้ผลประโยชน์สูงสุดโดยมีการเสี่ยงน้อยที่สุด นโยบายการลงทุนและวิธีการลงทุนจึงเป็นเรื่องสำคัญมากสำหรับการพัฒนากองทุนถาวรภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับของระบบราชการไทย แม้มหาวิทยาลัยจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวเพียงใดก็ตาม แต่เงินรายได้ก็เป็นเงินแผ่นดินอยู่ภายใต้การตรวจของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อการนำเงินไปลงทุนโดยเฉพาะเมื่อเกิดการสูญเสียขึ้น การนำเงินกองทุนไปลงทุนจึงทำได้จำกัด โดยปกติก็มักจะใช้วิธีฝากประจำในธนาคาร ฝากสถาบันการเงินที่มีอาชญาบัตร หรือซื้อพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งเป็นวิธีการที่ได้รายได้แน่นอนและมีการเสี่ยงน้อยที่สุด การลงทุนในรูปแบบที่เป็นเชิงธุรกิจ มักจะไม่กล้าทำ เพราะมีอัตราความเสี่ยงสูง หลักการลงทุนที่ดีก็คือ ให้ได้ประโยชน์มากที่สุดและเสี่ยงต่อการเสียหายให้น้อยที่สุด การจัดการกองทุนจึงต้องมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับการจัดการธุรกิจอื่น ๆ

#### 4. สรุป

มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะมุ่งพัฒนาแหล่งรายได้เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณแผ่นดิน จะต้องทำเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยมีโครงสร้างระบบมีกลไกและวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ในสภาพปัจจุบันโครงสร้างของระบบบริหารของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ เป็นโครงสร้างที่สอดคล้องประสิทธิภาพของการใช้เงินมากกว่าการหาเงิน มหาวิทยาลัยที่มีความจำเป็นต้องการเงินเลี้ยงตัวเอง เช่น สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (Asian Institute of Technology) ได้จัดโครงสร้างขององค์กรการหาเงินไว้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหาร โดยมีรองอธิการบดีฝ่ายพัฒนา (Vice-President for Development) ทำหน้าที่ด้านการระดมเงินสนับสนุนมหาวิทยาลัยมีเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการรับผิดชอบ มีระบบและกระบวนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยมีนโยบายเป้าหมายและวิธีการกำหนดไว้ชัดเจน มหาวิทยาลัยไทยที่ได้จัดโครงสร้างการบริหารเรื่องนี้ไว้ชัดเจนก็มีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดให้มีสำนักงานจัดการทรัพย์สิน มีรองอธิการบดีฝ่ายทรัพย์สินกำกับดูแล มีเจ้าหน้าที่ประจำดำเนินงาน

อย่างเพียงพอ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพิ่งเริ่มจัดทำฝ่ายพัฒนา โดยมี รองอธิการบดีรับผิดชอบงานด้านการระดมทุนและการติดต่อต่างประเทศ กลไกการดำเนินงานด้านนี้สำคัญมาก และต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความล้ำมารวมมาปฏิบัติงานที่สำคัญที่สุดคือ อธิการบดีจะต้องเป็นผู้นำที่ตระหนักและถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญในงานด้านนี้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าภารกิจด้านอื่น ๆ

มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย จะพึ่งตนเองได้มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับมาตรการเกี่ยวกับการจัดการด้านการเงินและทรัพย์สิน 2 ประการคือ (1) มาตรการประหยัด ตัดทอนรายจ่ายโดยไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน และ (2) การเพิ่มพูนรายได้ด้วยวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การพัฒนากองทุนถาวร เป็นทางเลือกทางหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้าง ความมั่นคงและการพึ่งตัวเองของมหาวิทยาลัย แต่ไม่ใช่เป็นทางออกแต่เพียงทางเดียว คงจะต้องดำเนินการหลาย ๆ ทาง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเดียวกัน นั่นคือ การพึ่งตนเองของมหาวิทยาลัยไทย

---

## เอกสารอ้างอิง

1. เมธี ครองแก้ว "งบประมาณกับการบริหารมหาวิทยาลัย" บทความเล่นต่อที่ประชุมสัมมนา  
สภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 24-25 ตุลาคม 2528
2. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522
3. ประมวลสรุปจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ค่าใช้จ่ายและการลงทุนใน  
มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเอกชน มีนาคม 2528
4. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ  
หน้า 7 ถึง 9 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518
5. สรรใจ แลงวีเยอร์ "ประวัติที่ดิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" สารสภาคณาจารย์ ฉบับที่ 2 ปีที่  
15 ตุลาคม 2528 หน้า 5-11
6. Loomis, Lester G., "Investment Policies and Procedures," Handbook of  
College and University Administration, McGraw-Hill Book Company, 1970,  
pp.8-434-446.
7. "Endowment Trends in Institutions of Higher Education," American Education,  
V.19.No.2, March. 1983
8. Stravo, Barry, "Grinnell College's Quantum Jumps," Forbes, December 31, 1984,  
pp.80-81