

การระดมทุนและการพัฒนากองทุน ของสถาบันอุดมศึกษา

ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสุอาน

1. สภาพปัญหา

ปัญหาที่มีผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัยของรัฐในปัจจุบันมากที่สุดปัญหาหนึ่ง คือ ภาวะความจำกัดทางด้านงบประมาณ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ต่อเนื่องกันมาหลายปีและทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งในปีงบประมาณ 2529 คือในปีงบประมาณปัจจุบันนี้ งบประมาณที่มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นจากปี 2528 เพียงประมาณ 5 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 0.09 เท่านั้น¹ (จาก 5420 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2528 เป็น 5425 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2529) ภาวะความจำกัดทางด้านงบประมาณเช่นนี้คงจะยังเป็นปัญหาที่มหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องเผชิญต่อไปอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ แม้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 6

เมื่อเป็นเช่นนี้ มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงจำเป็นต้องพิจารณาหาทางที่จะเพิ่มพูนรายได้จากแหล่งอื่นนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้สามารถดำเนินการกิจการทางด้าน การสอน การวิจัย บริการทางวิชาการ และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ตามที่สังคมมอบหมายได้เต็มขีดความสามารถอย่างมีประสิทธิภาพ ความพยายามในการแสวงหาและพัฒนาทรัพยากรเพื่อให้มหาวิทยาลัยพึ่งตนเองได้มากขึ้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลต่ออนาคตของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

2. แหล่งที่มาของรายได้

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งได้บัญญัติแหล่งที่มาของรายได้ของมหาวิทยาลัยไว้ในทำนองเดียวกัน ความว่า

“นอกเหนือจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ ดังนี้

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

บทความนี้เป็นบทความที่เขียนขึ้นเพื่อเสนอต่อที่ประชุมทางวิชาการประจำปี พ.ศ. 2528 ของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดขึ้น ณ อาคารสัมมนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 16 - 18 พฤศจิกายน 2528 ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่เป็นครั้งแรก ในรายงานการประชุมทางวิชาการ เรื่อง การพึ่งตนเองของระบบมหาวิทยาลัยของรัฐ สำนักงานเลขาธิการที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย มีนาคม 2529

รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วย
วิธีการงบประมาณ

บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อประโยชน์ภายในของวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้อุทิศทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้”²

บทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยดังกล่าวนี้ ได้ชี้ชัดถึงเจตนารมณ์ที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐพึ่งตนเองได้ตามสมควร โดยให้หลักประกันเรื่องความคล่องตัวเกี่ยวกับเรื่องเงินรายได้และทรัพย์สินไว้ ในลักษณะที่ให้มหาวิทยาลัยดำเนินการเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณแผ่นดินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้เองเป็นอิสระจากกระทรวงการคลัง

ในปัจจุบัน แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายจะเน้นหลักการดังกล่าว แต่ในสภาพความเป็นจริง มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ก็ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้มากนัก เมื่อวิเคราะห์งบประมาณค่าใช้จ่ายรายปีของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จะพบว่า 11 แห่ง (ยกเว้น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) ค่าใช้จ่ายกว่าร้อยละ 90 มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และน้อยกว่าร้อยละ 5 มาจากเงินค่าเล่าเรียนและค่าบำรุงการศึกษา³ ในกรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 75 มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และร้อยละ 25 มาจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ในขณะที่ค่าใช้จ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่มาจากเงินงบประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 35 และร้อยละ 20 ตามลำดับ มหาวิทยาลัยของรัฐที่พึ่งตนเองได้มากที่สุดตามลำดับ คือ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัยรามคำแหง และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หากจะให้มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น จำเป็นต้องร่วมกันพิจารณาแนวทางการเพิ่มพูนรายได้เพื่อแบ่งเบาภาระงบประมาณแผ่นดินให้มากยิ่งขึ้น แนวทางที่เป็นไปได้ และมีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศดำเนินการอยู่แล้ว ได้แก่

(1) การหารายได้จากที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย การหารายได้จากการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินประเภทนี้ ที่ได้ถือว่าเป็นต้นแบบที่ดี คือ การจัดการทรัพย์สินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อหารายได้มาทะนุบำรุงการศึกษา เป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินในทำเลที่จะพัฒนาเชิงธุรกิจได้ สามารถจะหารายได้ด้วยวิธีนี้ ตามแนวทางที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการได้ผลดีมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินและอำนาจการจัดการที่มหาวิทยาลัยเคยมีอยู่ เพราะ พ.ร.บ. ดังกล่าว กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ซึ่งได้แก่ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใด ได้มาโดยการเวนคืน หรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หน่วยงานของรัฐที่จะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ โดยไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และองค์การปกครองท้องถิ่น⁴ ในฐานะที่มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นกรม มิได้รับการยกเว้นที่จะให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยไม่ถือว่า

เป็นที่ราชพัสดุ จึงทำให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มหาวิทยาลัยใช้ประโยชน์อยู่ การจะใช้ที่ดินจัดหาผลประโยชน์จึงกระทำมิได้ นอกจากจะได้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการที่ราชพัสดุก่อน แนวทางการหารายได้จากทรัพย์สินประเภทนี้ของมหาวิทยาลัยต่างๆ จึงกระทำไม่ได้จำกัด ยกเว้นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งถือว่ายังคงมีกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ครอบครองอยู่ เพราะเป็นที่ดินพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ให้นำมาจัดหาประโยชน์ที่หน้ารั้วมหาวิทยาลัยและมีพระราชบัญญัติรองรับพระบรมราชโองการนั้น เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2482⁵ เมื่อเป็นเช่นนี้ ความคล่องตัวของมหาวิทยาลัยในเรื่องการหาประโยชน์จากที่ดิน และทรัพย์สินก็ถูกจำกัดลง เป็นอุปสรรคต่อการที่มหาวิทยาลัยจะหารายได้เพื่อพึ่งตนเองเป็นอย่างมาก หลักของการให้สัมปทานที่ดิน (Land Grant) แก่มหาวิทยาลัยที่ได้ยังความเจริญก้าวหน้าให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐในสหรัฐอเมริกามาแล้วตั้งแต่ ค.ศ. 1862 และนำมาใช้ด้วยพระปรีชาญาณของรัชกาลที่ 6 ในการพระราชทานที่ดินให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต้องถูกกระทบโดยบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุดังกล่าวแล้ว ทางออกที่ดีที่สุดสำหรับเรื่องนี้ คือ การตราพระราชบัญญัติให้มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลสามารถถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้มีอำนาจในการจัดการที่ดินดังกล่าวภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง

ในสภาพปัจจุบัน มหาวิทยาลัยที่ได้รับสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุอยู่แล้ว หากประสงค์จะใช้ที่ดินบางส่วนที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ทางการศึกษา เพื่อหารายได้ อาจจะทำได้โดยการทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ทั้งนี้จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด การขาดอำนาจการจัดการโดยอิสระเช่นนี้ แม้จะทำได้แต่ก็ขาดความคล่องตัวและมีความไม่แน่นอนอยู่มาก โดยเฉพาะการลงทุนระยะยาว เพราะกระทรวงการคลังซึ่งมีอำนาจการจัดการที่ราชพัสดุอาจเปลี่ยนแปลงนโยบายและเงื่อนไขได้ตามที่เห็นสมควร

ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยที่จัดหาผลประโยชน์จากที่ดินที่มหาวิทยาลัยครอบครองได้ผลดีที่สุด คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งสามารถหารายได้สนับสนุนค่าใช้จ่ายสูงถึงประมาณร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอื่นๆ แม้จะยังไม่ได้จัดหาผลประโยชน์จากที่ดินอย่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการมาแล้ว แต่ก็มีหลายแห่งที่มีที่ตั้งอยู่ในทำเลที่อาจจะพัฒนาที่ดินเพื่อหาผลประโยชน์ได้ แนวทางนี้จึงเป็นวิธีการหารายได้ที่ควรได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายทางหนึ่ง

(2) การหารายได้จากการบริจาคโดยการระดมความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากแหล่งต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นแนวทางการแสวงหารายได้ที่ดีแนวทางหนึ่ง ในระยะที่ผ่านมามหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งได้ดำเนินการขอบริจาคจากแหล่งต่างๆ ได้ผลมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี การบริจาคมีทั้งการบริจาคเงิน และทรัพย์สินอื่น เช่น ที่ดิน การปลูกสร้างอาคาร อุปกรณ์การศึกษา และสิ่งของเครื่องใช้ คตินิยมของสังคมไทยถือว่าเรื่องการศึกษาเป็นวิद्याทาน การบริจาคให้แก่สถานศึกษาจึงเป็นการทำกุศล เป็นการบำเพ็ญบุญ การขอบริจาค้นั้นนอกเหนือจากแหล่งภายในประเทศแล้ว ยังมีองค์กรและมูลนิธิระหว่างประเทศอีกเป็นจำนวนมากที่มีเงินทุนสนับสนุนโครงการและกิจกรรมทางการศึกษารวมทั้งความช่วยเหลือแบบให้เปล่าระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลโดยผ่านกรมวิเทศสหการด้วยการหารายได้จาก

การบริจาค ถ้ามีโครงการและกิจกรรมที่จะทำชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม รวมทั้งมีกลไกและกระบวนการในการรณรงค์ที่ดี ทำอย่างเป็นระบบแล้ว เชื่อว่าจะเป็นรายได้ที่เป็นกอบเป็นกำพอสมควร

(3) การหารายได้จากการขายบริการและรับจ้างทำงาน ในเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยถนัด และสังคมมีความต้องการ มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง เป็นแหล่งรวมผู้รู้ผู้เล่นที่สร้างสรรค์ความชำนาญ การเฉพาะทางไว้มาก รวมทั้งมีวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยที่เป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ แม้สิ่งเหล่านั้นจะมีไว้เพื่อการสอน การวิจัยและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย แต่ถ้าจัดเป็นบริการแก่สังคมในขอบเขตที่เหมาะสมและไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินการตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย ก็น่าจะเป็นช่องทางหารายได้ให้แก่ มหาวิทยาลัยอีกทางหนึ่ง ตัวอย่างที่มีมหาวิทยาลัยบางแห่งได้ให้บริการด้านนี้เป็นการทำรายได้ได้อยู่แล้ว เช่น สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า รับออกแบบและรับจ้างทำงานที่สถาบันถนัด มหาวิทยาลัยศิลปากรให้บริการทางด้านกราฟิกตกแต่งภายใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชให้บริการตรวจกระดาษคำตอบด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ และการผลิตภาพทัศนประกอบการเรียนการสอน เป็นต้น ถ้าสำรวจกันอย่างจริงจังก็จะพบว่า มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ขายบริการและรับจ้างทำงานในเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ๆ ถนัดและมีความพร้อมอยู่แล้ว แต่ทำในวงจำกัดไม่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย ถ้าทำเรื่องการตลาดให้ดีและกว้างขวางกว่านี้ เชื่อได้ว่าจะมีผู้รับบริการกว้างขวางขึ้น และจะหารายได้ให้แก่ มหาวิทยาลัยมากกว่าระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(4) การหารายได้จาก การเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ในปัจจุบันรายได้จากค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บจากนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 5 ของงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ประเด็นปัญหาอยู่ที่ว่า สัดส่วนความรับผิดชอบของผู้รับบริการทางการศึกษาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายควรจะมีมากน้อยแค่ไหน นักเศรษฐศาสตร์มักจะเสนอให้พิจารณาในแง่การลงทุนและผลตอบแทนต่อส่วนรวมมาก โดยถือว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษามีผลตอบแทนต่อผู้เรียนมาก ผู้เรียนจึงควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสูงกว่าการศึกษาระดับที่ต่ำกว่า ความเหมาะสม ความพอดี และความเป็นไปได้ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทำให้หาข้อยุติได้ยากเพราะถ้าเก็บค่าเล่าเรียนสูง อาจกระทบโอกาสของผู้ที่เรียนดีแต่ยากจน แม้จะมีมาตรการประกันโอกาสเรื่องทุนการศึกษา หรือเงินยืมเพื่อการศึกษา แต่ความยอมรับของสังคมเกี่ยวกับเรื่องนี้รวมทั้งนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลก็เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องใช้ประกอบการพิจารณา ในประเทศที่ร่ำรวยกว่าประเทศไทย เช่น สหรัฐอเมริกา เกณฑ์การเก็บค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐ กำหนดไว้ชัดเจนว่า แหล่งที่มาของเงินค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยนั้น หนึ่งในสามมาจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ หนึ่งในสามของค่าใช้จ่ายมาจากค่าเล่าเรียน และอีกหนึ่งในสามมาจากเงินรายได้จากแหล่งอื่นที่มหาวิทยาลัยจะต้องจัดหา ในปัจจุบันเราไม่มีนโยบาย และเกณฑ์ที่ชัดเจนเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่จะกำหนดค่าเล่าเรียนที่มีส่วนช่วยค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยได้ในสัดส่วนที่เหมาะสมและไม่เกินกำลังของนักศึกษา จริงอยู่ แม้รายได้จากค่าเล่าเรียนจะเป็นส่วนน้อยส่วนหนึ่ง แต่ก็ต้องถือว่าเป็นรายได้ที่มีส่วนช่วยให้มหาวิทยาลัยพึ่งตนเองได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การหารายได้ ด้วยวิธีการขึ้นค่าเล่าเรียนคงจะเป็นทางหนึ่งในหลายแนวทางที่มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะพิจารณาดำเนินการเมื่อมีความจำเป็นและไม่มีทางเลือกอื่น โดยให้มีผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษาของผู้มีรายได้น้อยให้น้อยที่สุด

3. การพัฒนากองทุนและการลงทุน

มหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชน เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว ต่างก็มีสถานภาพเป็นสถาบันสังคมประเภท "ถาวร" กล่าวคือ จะต้องดำรงคงอยู่เพื่อกระทำการกิจที่สังคมมอบหมายตลอดกาลและตลอดไป ความมั่นคงและความมั่งคั่งของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นปัจจัยสำคัญแห่งการดำรงอยู่และความมีประโยชน์ของมหาวิทยาลัย การที่มหาวิทยาลัยจะกระทำการกิจได้อย่างต่อเนื่อง สามารถสร้างสรรค์จริยธรรมความก้าวหน้าทางวิชาการและดำรงความเป็นเลิศในฐานะชุมชนวิชาของสังคมได้ มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีความมั่นคง วิธีการเสริมสร้างความมั่นคงและความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัยวิธีหนึ่ง คือ การพัฒนากองทุนถาวร (Endowment Fund) ซึ่งเป็นการระดมทุนเพื่อเอาไปลงทุน (Investment) แล้วนำผลประโยชน์ที่ได้จากเงินกองทุนไปจัดสรรใช้จ่ายโดยไม่ใช้เงินต้น

หลักการสำคัญของ กองทุนถาวรที่เรียกว่า Endowment ประกอบด้วย 6

(1) เป็นการระดมทุนจากการบริจาคหรือรายได้จากการทำโครงการและกิจกรรมโดยไม่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินมาจัดตั้งกองทุน

(2) จะไม่มีการนำเงินต้นไปจัดสรรใช้จ่าย จะจัดสรรใช้จ่ายเฉพาะดอกเบี้ยหรือเงินผลประโยชน์ที่ได้จากเงินต้น เงินกองทุนถาวร จึงมีลักษณะคล้ายกับ "เงินกองทุนมูลนิธิ"

(3) การจัดสรรใช้จ่ายเงินผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุนถาวร จะต้องจัดสรรใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเท่านั้น วัตถุประสงค์ของกองทุนอาจจะเฉพาะเจาะจง เช่น ใช้เป็นเงินเดือนค่าจ้างศาสตราจารย์ในสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่ง (Endowed Chair) หรือ เป็นทุนการศึกษาแก่นักศึกษา หรือไม่เฉพาะเจาะจง เช่น ใช้สนับสนุนกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

วิธีการพัฒนากองทุนถาวรนี้ กระทำกันอย่างเป็นระบบในมหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเอกชนได้เป็นผู้นำทางด้านนี้ ตัวอย่างที่ขอนำเสนอในบทความนี้คือ ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนถาวรในสถาบันอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการดำเนินการอย่างเปิดเผย และจัดทำรายงานไว้สมบูรณ์ ทาข้อมูลได้ง่ายกว่าประเทศอื่น ผู้เขียนมิได้มุ่งประสงค์ที่จะให้มหาวิทยาลัยไทยทำตามอย่างมหาวิทยาลัยอเมริกัน แต่ประการใด เพียงแต่นำข้อมูลมาประกอบเรื่องนี้เพื่อให้เห็นภาพของบทบาทของกองทุนถาวรที่ชัดเจนขึ้นเท่านั้น

ในปี ค.ศ. 1981 ศูนย์สถิติทางการศึกษาของสหรัฐอเมริกา ได้ทำการสำรวจแนวโน้มของกองทุนถาวรในสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ พบว่า มหาวิทยาลัยที่มีกองทุนถาวรสูงสุด 10 อันดับแรก ได้แก่⁷

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
	รวม	7,396	ล้านเหรียญ

ในบรรดามหาวิทยาลัยที่มีกองทุนถาวรสูงสุด 10 อันดับแรกปรากฏว่า 9 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยเอกชน มีเพียง 1 แห่งที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ คือ มหาวิทยาลัย Texas at Austin ซึ่งมีกองทุนถาวรสูงสุดเป็นอันดับที่สอง รองจาก Harvard เมื่อเทียบอัตราส่วนระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและของเอกชนที่มีกองทุนถาวร ปรากฏผลจากการสำรวจในครั้งเดียวกันนี้ว่า ร้อยละ 83 ของมหาวิทยาลัยเอกชนมีการจัดตั้งกองทุนถาวร ส่วนมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นมีเพียงร้อยละ 40 ที่มีกองทุนดังกล่าว เงินผลประโยชน์ที่ได้จากกองทุนถาวรโดยเฉลี่ยแล้ว คิดเป็นประมาณร้อยละ 2.1 ของงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำปี มหาวิทยาลัยที่มีเงินกองทุนถาวรสูงสามารถจัดสรรเงินผลประโยชน์สนับสนุนค่าใช้จ่ายประจำปีได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เมื่อคิดถึงยอดเงินทุนถาวรต่อหัวนักศึกษา ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยที่มีเงินทุนถาวรต่อหัวนักศึกษาสูงสุด 3 อันดับแรก คือ Harvard (134,000 เหรียญ) Grinnell (117,000 เหรียญ) และ Yale (107,000 เหรียญ)⁸

จากข้อมูลดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง มีผลงานทางวิชาการดีเด่น และดำรงความเป็นเลิศทางวิชาการไว้ได้ตลอดมา มักจะได้แก่มหาวิทยาลัยที่มีความมั่นคงและมีความมั่งคั่งทางด้านปัจจัยสนับสนุนกิจการอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ

การพัฒนากองทุนถาวรที่กระทำได้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีในสหรัฐอเมริกา นั้น นอกจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ค่านิยมทางสังคมและโครงสร้างของภาษีจะเอื้ออำนวยแล้ว มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังได้จัดให้มีการดำเนินการเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหาร เมืองค์กร กลไกและบุคลากรดำเนินการด้านนี้อย่างจริงจัง และกระทำอย่างต่อเนื่อง โดยถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบสำคัญของผู้บริหารมหาวิทยาลัยด้วย

เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนถาวรในมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ก็จะได้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการ คือ

1. โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้บังคับอยู่ "รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อประโยชน์ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้กิตติทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้" โดยนัยนี้มหาวิทยาลัยสามารถหารายได้จากการบริหารและจากการดำเนินโครงการและกิจกรรมนำมาจัดตั้งกองทุนถาวร หรือ "ถาวรนิธิ" ได้ โดยออกกระเบียบบสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับไม่เป็นอุปสรรคและเอื้ออำนวยให้ทำได้ภายในขอบอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

2. โดยค่านิยมและคตินิยมของสังคมไทย เรื่องการบริหารเพื่อกิจการที่เป็นการศึกษา เช่น การศึกษา เป็นเรื่องที่คนไทยนิยมทำกันอยู่แล้ว ในปัจจุบันได้มีการบริจาคเป็นทุนการศึกษาในรูปกองทุนถาวรอยู่มากพอสมควร หากขยายไปสู่วัตถุประสงค์อื่นด้วยก็น่าจะทำได้ ข้อจำกัดอาจมีอยู่บ้างในแง่ฐานะทาง

เศรษฐกิจของคนไทย อาจจะมุ่งหวังสร้างกองทุนถาวรที่มีเงินสูงในระยะเวลาอันรวดเร็วไม่ได้ คงจะต้อง สะสมแบบน้ำซึมบ่อทราย

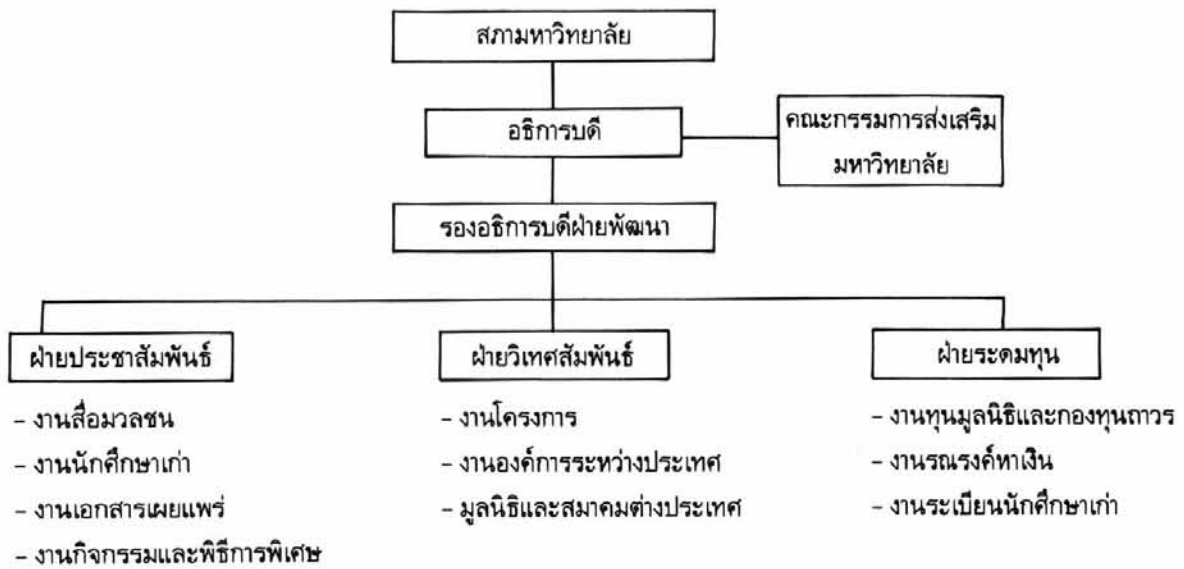
3. มหาวิทยาลัยที่มีรายได้ของตนเองมากพอ อาจจะมีการนำเงินที่ยังไม่ถึงคราวจ่ายไปลงทุนระยะสั้น แล้วนำผลประโยชน์มาตั้งกองทุน หรือมีการสะสมเงินเหลือจ่ายในรูปของกองทุนถาวรสมทบกับรายได้ที่ได้ จากการบริจาค

เมื่อพูดถึงการพัฒนากองทุนถาวรโดยการระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน จำเป็นจะต้องพิจารณาเรื่องอีกด้านหนึ่งของเหรียญอันเดียวกัน คือ ด้านการลงทุน (Investment) กองทุนถาวรจะขยายวงเงินต้นได้มากน้อยแค่ไหน ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับมาตรการและวิธีการระดมเงินบริจาค จากแหล่งต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ การนำเงินกองทุนไปลงทุนในลักษณะที่จะให้ผลประโยชน์สูงสุด โดยมีการเสี่ยงน้อยที่สุด นโยบายการลงทุนและวิธีการลงทุนจึงเป็นเรื่องสำคัญมากสำหรับการพัฒนากองทุน ถาวร ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับของระบบราชการไทย แม้มหาวิทยาลัยจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัว เพียงใดก็ตาม แต่เงินรายได้ก็เป็นเงินแผ่นดินอยู่ภายใต้การตรวจของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อการนำเงินไปลงทุนโดยเฉพาะเมื่อเกิดการสูญเสียขึ้น การนำเงินกองทุน ไปลงทุนจึงทำได้จำกัด โดยปกติก็มักจะใช้วิธีฝากประจำในธนาคาร ฝากสถาบันการเงินที่มีอวัล หรือซื้อ พันธบัตรรัฐบาล ซึ่งเป็นวิธีการที่ได้รายได้แน่นอนและมีการเสี่ยงน้อยที่สุด การลงทุนในรูปอื่นที่เป็นเชิง ธุรกิจ มักจะไม่กล้าทำ เพราะมีอัตราความเสี่ยงสูง หลักการลงทุนที่ดีก็คือ ให้ได้ประโยชน์มากที่สุดและเสี่ยง ต่อการเสียหายให้น้อยที่สุด การจัดการกองทุนจึงต้องมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับการจัดการธุรกิจอื่น ๆ

4. สรุป

มหาวิทยาลัยถ้าจะมุ่งพัฒนาแหล่งรายได้เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระ งบประมาณแผ่นดิน จะต้องทำเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยมีการจัดระบบมีกลไกและวิธีการที่เหมาะสมและมี ประสิทธิภาพ ในสภาพปัจจุบันโครงสร้างของระบบบริหารของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ เป็นโครงสร้างที่จัด เพื่อประสิทธิภาพของการใช้เงินมากกว่าการหาเงิน มหาวิทยาลัยที่มีความจำเป็นต้องหาเงินเลี้ยงตัวเอง เช่น สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (Asian Institute of Technology) ได้จัดโครงสร้างขององค์กรการหาเงินไว้เป็น ส่วนของโครงสร้างการบริหาร โดยมีรองอธิการบดีฝ่ายพัฒนา (Vice-President for Development) ทำหน้าที่ ด้านการรณรงค์หาเงินสนับสนุนมหาวิทยาลัยมีเจ้าหน้าที่ผู้อำนวยการรับผิดชอบ มีระบบและกระบวนการ ดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยมีนโยบายเป้าหมายและวิธีการกำหนดไว้ชัดเจน มหาวิทยาลัยไทยที่ได้จัดโครงสร้าง การบริหารเรื่องนี้ไว้ชัดเจนก็มีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดให้มีสำนักงานจัดการทรัพย์สิน มีรองอธิการบดี ฝ่ายทรัพย์สินกำกับดูแล มีเจ้าหน้าที่ประจำดำเนินงานอย่างเพียงพอ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพิ่ง เริ่มจัดให้มีฝ่ายพัฒนา โดยมี รองอธิการบดีรับผิดชอบงานด้านการระดมทุนและการติดต่อต่างประเทศ กลไกการดำเนินงานด้านนี้สำคัญมาก และต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถปฏิบัติงานที่สำคัญ ที่สุดคือ อธิการบดีจะต้องเป็นผู้นำที่ตระหนักและถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญในงานด้านนี้ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าภารกิจด้านอื่น ๆ

แผนภูมิ ตัวอย่างการจัดองค์กรงานด้านพัฒนา



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

เชิงอรรถอ้างอิง

¹ เมธี ครองแก้ว "งบประมาณกับการบริหารมหาวิทยาลัย" บทความเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 24 - 25 ตุลาคม 2528

² พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522

³ ประมวลสรุปจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ *ค่าใช้จ่ายและการลงทุนในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเอกชน*, มีนาคม 2528

⁴ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ หน้า 7 ถึง 9 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518

⁵ สรรใจ แสงวิเชียร "ประวัติที่ดิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" *สารสมาคมอาจารย์* 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.8-434-8-446.

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.