

รูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์สินและธุรกิจองค์กรของมหาวิทยาลัย เมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

Asset Management and Corporate Business Model of Naresuan University when Transformed into an Autonomous University

อภินันท์กิตติ์¹ ด้านเจริญกิจกุล¹ และ กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์²

มหาวิทยาลัยนเรศวร¹ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม²

Aphinankit Danchaloenkijkul, Kampanart Wongwatthanaphong

Naresuan University, Pibulsongkram Rajabhat University

Corresponding Author, E-mail: kittind@nu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีรายได้จาก (1) เงินผลประโยชน์ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย (2) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้ถือให้แก่มหาวิทยาลัย (3) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุ (4) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ โดยได้นำแนวทางปฏิบัติ (Best Practice) ที่สับผลสำเร็จของมหาวิทยาลัยในกำกับชั้นนำมาเขียนไว้ในบทความนี้ รวมถึง ประเด็นปัญหาและวิธีในการแก้ไขให้ประสบผลสำเร็จ

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ยังต้องแสวงหางบประมาณจากภายนอกเพิ่มมากขึ้นต้องหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเองให้อยู่รอด ตามเจตนารมณ์และความคาดหวังจากรัฐบาลว่า มหาวิทยาลัยจะสามารถเลี้ยงดูตนเองโดยไม่ต้องเป็นภาระแก่รัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้ ซึ่งจะได้รับการอุดหนุนเงินงบประมาณแผ่นดินจากรัฐบาลเพียงร้อยละสามสิบหรือไม่เกินร้อยละห้าสิบของงบประมาณทั้งหมดที่ต้องใช้ในแต่ละปี ดังนั้น การบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ในมหาวิทยาลัยให้เกิดประโยชน์สูงสุดและการจัดการรายได้ในรูปแบบต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยจึงต้องเกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของมหาวิทยาลัย ถูกต้องและไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มหาวิทยาลัยลดการพึ่งพิงงบประมาณจากภาครัฐ และป้องกันผลกระทบด้านงบประมาณของมหาวิทยาลัยที่ลดลงตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ

ผู้เขียนบทความได้นำตัวอย่างของมหาวิทยาลัยในกำกับที่มีหน่วยงาน/โครงการ ในการบริหารจัดการสินทรัพย์และจัดการรายได้ในรูปแบบต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย รวมถึงในส่วนของมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ยังคงสถานะเป็นส่วนราชการอยู่ซึ่งมีภารกิจในการจัดการรายได้เช่นกัน ประเด็นสุดท้ายที่ผู้เขียนบทความนำมาเขียน

* วันที่รับบทความ: 11 กรกฎาคม 2565; วันแก้ไขบทความ 1 สิงหาคม 2565; วันตอบรับบทความ: 9 สิงหาคม 2565

Received: July 11, 2022; Revised: August 1, 2022; Accepted: August 9, 2022

ไว้ในบทความนี้ คือ ทางออกในการบริหารจัดการทรัพย์สินและจัดหารายได้ นั่นก็คือ การจัดตั้ง Holding Company เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการรองรับกระบวนการจัดการรายได้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างถูกต้องและไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่บังคับใช้ในปัจจุบัน นอกจากนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอการจัดโครงสร้างองค์กร (Organization Structure) สำหรับใช้เป็นแบบอย่างในการบริหารจัดการองค์กรด้วย

คำสำคัญ: ก.การบริหารสินทรัพย์; ข.การจัดหารายได้; ค.มหาวิทยาลัยในกำกับ

Abstracts

This purpose of this is to describe as a university under the control of the Ministry of Higher Education, Science, Research and Innovation, and is entitled to earn and control income from (1) benefits, fees, fines and service fees of the university, (2) money and assets donated to the University, (3) income or benefits derived from the use of State property, and (4) other income or benefits, without these earning being submitted to the Ministry of Finance.

As a state-directed autonomous university, will need to seek more income from external sources and earn sufficient income to ensure its survival, in accordance with the government's intentions and expectations that universities will be able to raise funds themselves without burdening the government with the requirement to allocate funds from the national budget. The university's budget will be subsidized by a minimum 30% of the university's annual budget, but no more than 50% of the university's total budget in each year. Therefore, the existing assets in the university must be managed most advantageously and income in different forms to the university must be acquired appropriately and in accordance with the normal and proper expectations of the university context, and which does not contravene any other applicable laws, thereby enabling universities to reduce their reliance on public budgets and reduce the impact of university budgets on the the country's economy.

The authors of the article took examples of asset management and revenue provision in various forms at other universities that operate in the same manner as is proposed for Naresuan University. Rajabhat University is an example of a university that retains its status as a government office and which also has the task of seeking income from external sources.

The article also addresses the requirement for Naresuan University to establish a Holding Company as an important legal entity to properly support the state-directed university revenue management process and that ensues that all other laws currently in force are not contravened in any manner, and the author present organization structure for example in the management of the organization.

Keyword: Asset Management; Seek more income; Autonomous University

บทนำ

มหาวิทยาลัยในกำกับ ถือเป็นส่วนราชการหนึ่งที่เป็นมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ (สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ) ที่ยังคงมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ อว. และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีรายได้จาก (1) เงินผลประโยชน์ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย (2) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้ทูลให้แก่มหาวิทยาลัย (3) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์ (4) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ โดยให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมาย ว่าด้วย ที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น ซึ่งรายได้ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่ง กระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เว้นแต่เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาซื้อทรัพย์สินหรือสัญญาจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 50 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษานั้น ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถาบัน อุดมศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของ สถาบันอุดมศึกษาบรรดาส่งหาริมทรัพย์ที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้มาโดยมีผู้ทูลให้ หรือโดยการซื้อ หรือ แลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบันอุดมศึกษานั้น บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับ ที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สิน หรือจ้างทำของที่ ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ รายได้จากทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดขึ้นจากการวิจัยไม่ว่าจะมาจากแหล่งทุน ใด ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น อำนาจในการซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ใช้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ จำหน่าย และ แลกเปลี่ยน หรือทำนิติกรรมใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิ ครอบครอง มีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย อำนาจในการ กู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน ถือหุ้น เข้าเป็นหุ้นส่วน และลงทุนหรือร่วม

ลงทุน และอำนาจในการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าตอบแทนพิเศษ รวมทั้งสวัสดิการสิทธิประโยชน์ และประโยชน์ อย่างอื่นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย กำหนดให้รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือกฎหมายอื่น และกำหนดให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาการวิจัย การให้บริการทาง วิชาการและวิชาชีพ และการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง บุคคลใดจะยกอายุความหรือระยะเวลาในการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้ กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ มีทั้งข้อดี และอุปสรรค “ข้อดี” หมายถึง สิ่งที่ทำให้การบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น ช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการตอบสนองต่อความ ต้องการในการพัฒนาประเทศ “อุปสรรค” หมายถึง สิ่งที่จะอาจจะเป็นปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ที่ถูกต้อง เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ในส่วนของข้อดี การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐจะทำให้มีอิสระในการบริหารจัดการองค์กรมากขึ้น ทั้งนี้ คำว่า “อิสระ” หมายถึง การมีสิทธิ์ตัดสินใจใน การบริหารจัดการองค์กรของตนเองได้ หรือ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Autonomy” การมีอิสระในการ บริหารจัดการเพื่อให้เกิดลักษณะสำคัญของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ (1) การมีเสรีภาพทางวิชาการ (2) การมี ความเป็นเลิศทางวิชาการ และ (3) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร ซึ่งจะทำให้ มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ของตนในฐานะมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ การที่มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหาร จัดการเหมือนการให้อำนาจและสิทธิ์ในการจัดการตนเอง ซึ่งหากการบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้ หลักธรรมาภิบาล และมีระบบการตรวจสอบที่ดี ก็จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการ ดำเนินงานได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ความมีอิสระ (Autonomy) จะต้องตั้งอยู่บนฐานสำคัญ คือ การบริหาร จัดการโดยใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) มิฉะนั้น ก็จะกลายเป็นความมีอิสระที่ถูกนำไปใช้ ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภารกิจของมหาวิทยาลัย

จากข้อมูลหลายหน่วยงานที่ทำการศึกษาเพื่อทำการวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ของการเป็นมหาวิทยาลัยใน กำกับของรัฐพบปัญหาหลายด้าน ที่สำคัญคือ ด้านการบริหารงบประมาณ กล่าวคือ การบริหารงบประมาณ ของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไม่เอื้อต่อการพัฒนามหาวิทยาลัย ซึ่งต้องการความคล่องตัวและใช้ นวัตกรรมมาก การจัดสรรงบประมาณเป็นแบบปีต่อปี ทำให้ไม่สามารถวางแผนงานระยะยาวได้ นอกจากนี้ งบประมาณที่ได้รับมักไม่สอดคล้องกับความต้องการในขณะนั้น ส่วนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้รับการ จัดสรรงบประมาณจากรัฐเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (แบบ Block Grant) ควบคู่ไปกับการตอบสนองนโยบายของ รัฐและการกำกับตรวจสอบโดยรัฐ การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ได้ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณ และในการจัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สำนักงบประมาณจะจัดสรรตามความ เหมาะสมโดยไม่ได้นับว่าเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการหรือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่อย่างใด

การได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐในการสนับสนุนงบประมาณอุดมศึกษา ซึ่งผูกกับสภาพเศรษฐกิจและพันธกิจสาธารณะอื่น ๆ ของรัฐ รวมทั้งขึ้นกับว่าสาธารณะเห็นว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทำประโยชน์ให้กับเยาวชนและสังคมได้มากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐจะจัดสรรงบประมาณมาให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพิ่มมากขึ้นเพื่อการพัฒนา แต่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังต้องแสวงหางบประมาณจากภายนอกเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยบรรลุความเป็นเลิศและคุณภาพทางวิชาการ รวมถึงสร้างระบบสวัสดิการเพื่อชดเชยระบบสวัสดิการเดิมของข้าราชการให้กับพนักงานมหาวิทยาลัย

จากการที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องแสวงหางบประมาณจากภายนอกเพิ่มขึ้น มหาวิทยาลัยทั่วโลกกำลังปรับเปลี่ยนตัวเองอย่างมากเพื่อให้สอดคล้องกับทุนนิยม และโลกาภิวัตน์ การบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยได้กลายเป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่จนสามารถเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงด้านการค้าเสรีและการบริการขององค์กรซื้อขายกันได้ การค้าโลก (WTO) จึงไม่แปลกว่ามหาวิทยาลัยทั่วโลกและมหาวิทยาลัยไทยมีการขยายตัวกันอย่างมากมาย เช่น การศึกษาเป็นสินค้าส่งออก การเปิดหลักสูตรภาคพิเศษ การเรียนผ่านอินเทอร์เน็ต และการขยายสาขา หรือวิทยาเขต เป็นต้น อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยไทยกำลังมีการปรับเปลี่ยนไปสู่รูปแบบ “ธุรกิจการศึกษา” มากขึ้น โดยมีแนวทางการแปรรูปมหาวิทยาลัยรัฐให้มีลักษณะของความเป็นเอกชน (Privatization) และการนำหลัก Marketization มาใช้ทำให้มหาวิทยาลัยพัฒนาเข้าสู่ระบบตลาดเสรี กระบวนการดังกล่าวทำให้มหาวิทยาลัยกำลังตกอยู่ภายใต้แรงกดดันของกระแสทุนนิยมเชิงพาณิชย์ ที่ส่งผลให้ต้องหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเองให้อยู่รอด

ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษามีความพยายามในการพัฒนาและปรับตัวเพื่อรองรับกับสภาพการแข่งขันด้านการศึกษาที่ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และขยายสู่การแข่งขันระดับภูมิภาคและระดับโลกมากขึ้น สถาบันอุดมศึกษาไทยต้องเร่งพัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพต้องพึ่งพาตัวเอง โดยพัฒนาไปสู่การบริหารจัดการเชิงธุรกิจมากขึ้น เพื่อลดการพึ่งพิงงบประมาณจากภาครัฐ และผลกระทบด้านงบประมาณของมหาวิทยาลัยที่ลดลงตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งปรากฏการณ์ปัจจุบันนี้สอดคล้องกับแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อการจัดการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อร้อยกว่าปีก่อน โดยทรงมีพระราชประสงค์ให้ใช้ที่ดินส่วนหนึ่ง เพื่อปลูกสร้างสถานศึกษา และอีกส่วนหนึ่งให้ใช้จัดหาผลประโยชน์เพื่อนำมาปรับปรุงการศึกษา โดยมีต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว (สำนักจัดการทรัพย์สิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557 : 54) มหาวิทยาลัยหลายแห่งย่อมมีความตระหนักดีว่าการบริหารจัดการด้านการเงินโดยการพึ่งพาตนเอง เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพของมหาวิทยาลัย จึงได้จัดโครงสร้างภายในให้มีหน่วยงานในมหาวิทยาลัยขึ้นมารับผิดชอบด้านการบริหารจัดการทรัพย์สิน เพื่อการจัดหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยโดยตรง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยราชภัฏอีกหลายแห่ง เป็นต้น การเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการบริหารมหาวิทยาลัยทุกแห่ง รวมถึงมหาวิทยาลัยนเรศวรด้วย

จากการที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ก้าวเข้าสู่การมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นมีฐานะ เป็นนิติบุคคล และสามารถ จัดหารายได้เก็บไว้ใช้จ่ายในกิจการของมหาวิทยาลัยได้ อีกทั้งการที่ในปัจจุบันนี้สถานการณ์ทางการเงินของ ประเทศชาติอยู่ในสภาวะค่อนข้างตึงเครียด มหาวิทยาลัยจึงเป็นที่คาดหวังจากรัฐบาลว่าจะสามารถเลี้ยงดูตนเอง โดยไม่ต้องเป็นภาระแก่รัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้ ซึ่งจะได้รับ การอุดหนุนเงินงบประมาณ แผ่นดินจากรัฐบาลเพียงร้อยละสามสิบหรือไม่เกินร้อยละห้าสิบของงบประมาณทั้งหมดที่ต้องใช้ในแต่ละปี การบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ในมหาวิทยาลัยให้เกิดประโยชน์สูงสุดและการจัดหารายได้ในรูปแบบต่าง ๆ ของ มหาวิทยาลัยจึงต้องเกิดขึ้น ทั้งนี้ การบริหารสินทรัพย์และจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยนั้น จะต้อง มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นกฎหมายรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของมหาวิทยาลัย เพื่อรองรับการดำเนินการเหล่านั้นอย่างถูกต้องและไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในปัจจุบันนี้มีหลาย มหาวิทยาลัยที่ดำเนินการไปแล้ว อาทิ เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ฯลฯ

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนบทความจึงเห็นว่ามหาวิทยาลัยในกำกับและที่กำลังจะเข้าสู่การเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจศึกษา (Business Education) การบริหารสินทรัพย์ และการจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยเหล่านั้น ในกำกับ เพื่อศึกษารูปแบบ กิจกรรมของมหาวิทยาลัยในกำกับที่ประสบผลสำเร็จ มาใช้นำเสนอและเป็นแนวทางใน กำหนดเป็นนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับ เพื่อถ่ายทอดสู่การปฏิบัติต่อไป

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ และทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) พัฒนามาจากแนวคิด ของนักสังคมวิทยาองค์การที่พยายามสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (Social reality) ในองค์การ ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (formal positions) แต่มีอยู่ กระจัดกระจายในองค์การ ในทรรศนะนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้ วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (street-level bureaucrats) โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การยึดเหนี่ยวนโยบายใหม่ ๆ ที่จะมีผลกระทบหรือ เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านั้นนี้ก็จะได้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือ ผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวัน

โดยนัยนี้ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารนโยบายที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า

การนำแนวทางหรือตัวแบบที่ถือว่าเป็นพิมพ์เขียวมาใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม นโยบายหรือโครงการในบางครั้งยากที่จะเกิดขึ้นมาจากส่วนบนของโครงสร้างในสังคมได้ หรือแม้แต่ว่าจะเกิดขึ้นมาได้ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเป็นเรื่องที่อยู่ห่างไกลจากความเป็นจริง ซึ่งหมายความว่า ในบางครั้งการกำหนดนโยบาย การออกแบบนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติ หรือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จำเป็นที่จะต้องพัฒนามาจากเบื้องล่าง และการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์จำเป็นต้องผ่านกระบวนการของการเรียนรู้ (learning process) เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงและพฤติกรรมปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง

การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการจัดการใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2553 : 23) มีความหมายที่มีความหมายคล้ายคลึง หรือใกล้เคียงกันกับคำว่า การบริหารหลายคำโดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า การบริหารจัดการ (Management Administration) (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2553 : 81) และในการบริหารภาครัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะจะต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ (คณะกรรมการกลุ่มผลิตและบริหารชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์, 2553 : 23)

การบริหารภาครัฐ กับภาคธุรกิจ ต่างมีเป้าหมายที่เหมือนและต่างกัน การบริหารธุรกิจ (Business Administration) เป็นกระบวนการในการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยธุรกิจ โดยมี เป้าหมายที่ผลกำไร และตอบสนองต่อผู้ถือหุ้นจำนวนมาก แต่การบริหารภาครัฐมีลักษณะที่เป็นกระบวนการ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดขึ้นซึ่งไม่ได้มุ่งเน้นที่กำไร

ดังนั้น ถึงแม้ว่าการบริหารภาครัฐจะมีความแตกต่างจากภาคธุรกิจเอกชน แต่สิ่งหนึ่งที่มีความเหมือนกันก็คือ ต้องมีการนำหลักการบริหารมาใช้เป็นเครื่องมือ หรือใช้เป็นวิธีการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือผลลัพธ์สุดท้ายขององค์กรเหมือนกัน สำหรับแนวคิดหรือกระบวนการบริหารได้มีนักวิชาการนำเสนอไว้ดังนี้ (คณะกรรมการกลุ่มผลิตและบริหารชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์, 2553 : 23)

การบริหารจัดการองค์กร การบริหารจัดการ (Management) หมายถึง ชุดของหน้าที่ต่าง ๆ (a set of functions) ในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (Cost-effective) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) นั้นหมายถึงการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (Right decision) และมีการปฏิบัติให้บรรลุตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพควบคู่กันไป อธิบายการบริหาร (Administration) ไว้ว่า การบริหารจะใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นคำที่นิยมใช้ในการบริหารธุรกิจ หรือใช้ในหน่วยงาน

ราชการ และคำว่า ผู้บริหาร (Administrator) จะหมายถึง ผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร อาจสรุปได้ว่าการบริหารจัดการ คือ แนวทางและวิธีการในการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วนกระบวนการบริหารจัดการเป็นการดำเนินการที่ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติในขอบข่ายของงานที่รับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีขั้นตอนต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน ซึ่งมีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้หลายแนวทาง

จากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ และทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เขียนบทความมีความคิดว่า มีความเสี่ยงอย่างยิ่งกับรูปแบบการจัดการทรัพยากรบุคคลและธุรกิจองค์กรของมหาวิทยาลัยในกำกับ ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) “การมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ” หรือ “ดุลพินิจ” หรือ “พิจารณา” “อำนาจดุลพินิจ” ที่มีลักษณะไม่แน่นอนตายตัว จึงทำให้ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) ไม่ได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะการใช้ดุลพินิจอยู่บนพื้นฐานของความเสี่ยงหากตัดสินใจใด ๆ ลงไปแล้วเกิดข้อผิดพลาดก็อาจจะมีผลได้ แต่ในทางกลับกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพแต่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารนโยบายที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า

ผู้เขียนขอเสนอจุดอ่อนของระบบราชการในปัจจุบันที่พบเห็นได้ นั่นคือ การทำงานตามระเบียบข้อบังคับ ทำให้เจ้าหน้าที่ ข้าราชการ ประชาชน ต้องทำตามขั้นตอน กฎเกณฑ์ ระเบียบ ฯลฯ อย่างเคร่งครัด ทำให้การทำงานเต็มไปด้วยเอกสาร เกิดความล่าช้า เฉื่อยชา ซึ่งนำมาซึ่งการขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับการบริหารตามลำดับขั้น ทำให้เกิดการทำงาน แบบรวมศูนย์ รวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง อาจก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเกิดความไม่คล่องตัวในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน อีกทั้ง ระบบราชการมองคนเป็นแค่วัตถุ สิ่งของ คนที่ทำงานในองค์กร จึงไม่มีบทบาทอะไรเลย เพราะต้องทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ทำให้คนกลายเป็นหุ่นยนต์ (yes man or organization man) เพราะไม่สามารถตัดสินใจทำอะไรได้เอง รูปแบบการจัดองค์กรที่แข็งเหมือนกรงเหล็ก (iron cage) ขาดความยืดหยุ่นและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเพราะการทำงานที่เน้นรูปแบบที่เป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

การบริหารรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรเชิงธุรกิจของรัฐบาลที่บริหารจัดการโดยคณะกรรมการบริหารแทนระบบราชการ มีรูปแบบการบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวให้มีความสามารถตัดสินใจเพิ่มหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแนวทางการผลิตรวมทั้งการให้บริการได้อย่างรวดเร็ว สามารถสนองตอบความต้องการของสังคมได้ทันเวลาทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ จากนิยามความหมายของรัฐวิสาหกิจจะเห็นได้ว่า กฎหมายแต่ละฉบับได้นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” โดยมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ส่งผลให้มิติของการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็น

จะต้องพิจารณากฎหมายเป็นรายฉบับซึ่งมีความครอบคลุมรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันออกไป ภายใต้ความแตกต่างของสถานะของกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจที่มีผลทำให้แต่ละรัฐวิสาหกิจมีการกิจที่แตกต่างกันออกไป แต่โครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจยังคงมีรูปแบบเดียวกัน คือ โครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจว่าประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ กรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหาร และพนักงาน บุคคลทั้ง 3 กลุ่มต่างดำเนินงานตามภาระหน้าที่ของตนเองตามความรู้ความสามารถ เพื่อให้องค์กรดำรงอยู่และบรรลุเป้าหมายขององค์กรการขับเคลื่อนการทำงานที่ของรัฐวิสาหกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นรูปธรรม จึงต้องให้ความสำคัญกับบุคลากรรัฐวิสาหกิจในทุกระดับ ดังนี้

(1) กรรมการรัฐวิสาหกิจ กรรมการรัฐวิสาหกิจ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่ง โดยชื่อ ภายใต้กรอบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาว่ามีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่เหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จำนวนกรรมการมีได้ไม่เกิน 15 คน และเมื่อพิจารณาลักษณะการประกอบอาชีพของผู้ที่เป็นกรรมการจากข้อมูลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ระบุว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่หรือประมาณร้อยละ 86 เป็นข้าราชการประเภทต่าง ๆ และเป็นนักธุรกิจ เอกชนร้อยละ 7 ภารกิจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่นอกเหนือจากการต้องถือปฏิบัติไปตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดแล้ว ยังมีภารกิจหน้าที่ในเชิงนโยบายที่จะต้องถือปฏิบัติตามแนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดภายใต้หลักธรรมาภิบาล และความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีภาระ หน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจในการบริหารจัดการ ควบคุมดูแล และกำกับการดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562 : ออนไลน์) ในปัจจุบันกลไกการทำงานที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจถือเป็นทรัพยากรบุคคลหลักที่ภาครัฐได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง จนถือได้ว่าการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจจะบังเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ต่อเมื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 ให้ความหมายผู้บริหารไว้ว่า หมายถึง ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 8 ทวิ) และให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมีที่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการ การสรรหาเป็นการจ้างบริหารโดยทำสัญญาจ้าง มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหา การจ้าง การปฏิบัติหน้าที่ ค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่น และการพ้นจากตำแหน่งผู้บริหาร (มาตรา 8 ตริ, 8 จัตวาและ 8 เบญจ) การจ้างผู้บริหาร ให้มีระยะเวลาคราวละไม่เกินสี่ปีนับแต่วันที่สัญญาจ้างมีผลใช้บังคับ

(3) พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งครอบคลุมถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกประเภทที่มีการกินหน้าที่แตกต่างกันไปตามแต่ละกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ให้ความหมายว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งนี้ให้ใช้เฉพาะเพื่อกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานและการพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น ตามมาตรา 10 พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันแต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

การบริหารงานของบุคคลทั้ง 3 กลุ่มดำเนินงานตามภาระหน้าที่ของตนเองตามความรู้ความสามารถ เพื่อให้องค์กรดำรงอยู่และบรรลุเป้าหมายขององค์กร การขับเคลื่อนการทำงานที่ของรัฐวิสาหกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นรูปธรรม แนวคิดในการแก้ปัญหาภาวะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจแนวทางหนึ่งคือ การบริหารทรัพย์สินขององค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ผู้เขียนขอกล่าวสรุปว่า มหาวิทยาลัยในกำกับ ถือเป็นส่วนราชการหนึ่งที่เป็นมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ (สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ) ที่ยังคงมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ อว. และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวิธีกรงบประมาณ แต่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องบริหารจัดการที่มีความคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย สามารถเลี้ยงดูตนเองโดยไม่ต้องเป็นภาระแก่รัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้มหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยบรรลุความเป็นเลิศและคุณภาพทางวิชาการ รวมถึงสร้างระบบสวัสดิการเพื่อชดเชยระบบสวัสดิการเดิมของข้าราชการให้กับพนักงานมหาวิทยาลัย

ความหมายของสินทรัพย์และรายได้

กรมบัญชีกลางได้ให้ความหมายของสินทรัพย์ไว้ว่า สินทรัพย์ หมายถึง ทรัพยากรที่อยู่ในความควบคุมของหน่วยงาน ซึ่งเป็นผลจากเหตุการณ์ในอดีตและคาดว่าจะทำให้เกิดประโยชน์เชิงเศรษฐกิจในอนาคต หรือศักยภาพในการให้บริการเพิ่มขึ้นแก่หน่วยงาน

สินทรัพย์ (Assets) หมายถึง ทรัพยากรที่อยู่ในความควบคุมของกิจการ ทรัพยากรดังกล่าวเป็นผลของเหตุการณ์ในอดีต และกิจการคาดว่าจะได้รับประโยชน์เชิงเศรษฐกิจจากทรัพยากรนั้นในอนาคต ซึ่งทรัพยากรทางเศรษฐกิจในที่นี้ก็คือสิ่งของที่เป็นที่ต้องการของบุคคลทั่วไปอาจเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ และเป็นสิ่งที่มีตัวตนหรือไม่มีตัวตนก็ได้ เช่น เงินสด ลูกหนี้ สินค้าคงเหลือ ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ เป็นต้น

สรุปแล้วจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น สินทรัพย์มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. สินทรัพย์ทำให้กิจการได้รับประโยชน์เชิงเศรษฐกิจในอนาคต ซึ่งเกี่ยวข้องกับความความสามารถในการก่อให้เกิดกระแสเงินสดทั้งทางตรง และทางอ้อม

2. กิจการสามารถควบคุมประโยชน์เชิงเศรษฐกิจในอนาคตจากสินทรัพย์นั้น เช่น กิจการได้รับประโยชน์จากเครื่องจักร หรือสิทธิบัตรซึ่งอยู่ในความควบคุมของกิจการ

ประเภทของสินทรัพย์

สินทรัพย์สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. สินทรัพย์หมุนเวียน (Current Assets) หมายถึง สินทรัพย์ที่เปลี่ยนเป็น เงินสดได้ง่าย หรืออาจใช้ในการดำเนินงานให้หมดสิ้นภายใน 1 ปี เช่น เงินสด เงินฝากธนาคาร หรือสินทรัพย์อื่นที่เปลี่ยนเป็นเงินสดเร็ว เช่น ลูกหนี้การค้า

2. สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน (Non-Current Assets) หมายถึง สินทรัพย์ที่ไม่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้โดยเร็ว มีอายุการใช้งานค่อนข้างยาวนาน และกิจการมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการดำเนินงาน เช่น เงินลงทุนระยะยาว ที่ดิน อาคาร อุปกรณ์ รถยนต์

3. สินทรัพย์ อาจจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

3.1 สินทรัพย์ถาวร หมายถึง สินทรัพย์อันมีลักษณะคงทน ที่ใช้ในการดำเนินงาน และใช้ได้นานกว่าหนึ่งรอบระยะเวลาการดำเนินงานตามปกติ มิได้มีไว้เพื่อขาย

3.2 สินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตน สินทรัพย์ที่ไม่เป็นตัวเงินที่สามารถระบุได้และไม่มีรูปธรรม ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่หน่วยงานถือไว้เพื่อใช้ในการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อให้ผู้อื่นเช่า หรือ เพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารงาน

3.3 สินทรัพย์หมุนเวียน หมายถึงสินทรัพย์ที่มีลักษณะข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อ ดังนี้

3.3.1 สินทรัพย์ที่หน่วยงานคาดว่าจะรับรู้ประโยชน์จากสินทรัพย์นั้นหรือถือสินทรัพย์ไว้เพื่อขายหรือเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานภายในรอบระยะเวลาดำเนินงานปกติของหน่วยงาน

3.3.2 สินทรัพย์ที่หน่วยงานถือไว้โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการค้า หรือถือไว้ในระยะสั้น และคาดว่าจะรับรู้ประโยชน์จากสินทรัพย์นั้นภายใน 12 เดือน นับจากวันที่ในงบแสดงฐานะทางการเงิน

3.3.3 เงินสดหรือรายการเทียบเท่าเงินสด

3.4 สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน หมายถึง สินทรัพย์ที่ไม่เข้าลักษณะตามคำนิยามของสินทรัพย์หมุนเวียน

ขอบเขตของสินทรัพย์ตามหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐนั้นหมายถึง ที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์เครื่องจักร ครุภัณฑ์ยานพาหนะ ฯลฯ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ และใช้ปฏิบัติงานเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ โดย “ครุภัณฑ์” นั้น หมายถึง สิ่งของซึ่งตามปกติมีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานยาวนาน เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ตู้เอกสาร ยานพาหนะ เครื่องจักรกล ฯลฯ ค่าครุภัณฑ์นั้นแต่เดิมเป็นรายจ่ายที่เบิกจ่ายจาก “หมวดค่าครุภัณฑ์” ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว ครุภัณฑ์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสินทรัพย์เท่านั้น ในกรณีที่ส่วนราชการได้มีการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ตามปกติต้องมีการใช้สินทรัพย์หรือครุภัณฑ์ที่มีอยู่เดิมของส่วนราชการ แต่ต่อมาได้มีการจัดซื้อครุภัณฑ์ชุดใหม่เพื่อประกอบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทั้งครุภัณฑ์เดิมและครุภัณฑ์ใหม่ จะถือว่าเป็นสินทรัพย์ปัจจุบันของส่วนราชการทั้งสิ้น

รายได้ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, (<http://www.cad.go.th/>) ให้หมายถึง ผลตอบแทนที่กิจการได้รับจากการขายสินค้าหรือบริการตามปกติของกิจการรวมทั้ง ผลตอบแทนอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกิดจากการดำเนินงานตามปกติ รายได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. รายได้จากการขาย (Sale revenue) หมายถึง รายได้ที่เกิดจากการขายสินค้าหรือบริการอันเป็นรายได้จากการดำเนินงานตามปกติ เช่น กิจการซื้อขายสินค้า รายได้ของกิจการ คือ รายได้จากการขายสินค้า ส่วนกิจการให้บริการ เช่น ซ่อมเครื่องไฟฟ้า รายได้ของกิจการ คือรายได้ค่าซ่อม

2. รายได้อื่น (Other incomes) หมายถึง รายได้ที่มีได้เกิดจากการดำเนินงานตามปกติของกิจการซึ่งเป็นรายได้ที่ไม่ใช่รายได้จากการขายสินค้าหรือบริการนั่นเอง

สภาวิชาชีพบัญชี, (2555 : 6) อธิบายว่า รายได้ หมายถึง กระแสรับของประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ (ก่อนหักค่าใช้จ่าย) ในรอบระยะเวลาบัญชีซึ่งเกิดขึ้นจากกิจกรรมตามปกติของกิจการเมื่อกระแสนั้นส่งผลให้ส่วนของเจ้าของเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ไม่รวมถึงเงินทุนที่ได้รับจากผู้มีส่วนร่วมในส่วนของเจ้าของ

กระบวนการบริหารทรัพย์สิน เริ่มจากการวางแผนกำหนดความต้องการทรัพย์สิน การวางแผนเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติงานเพื่อให้สำเร็จตามผลลัพธ์ที่ต้องการประกอบไปด้วย การคาดคะเนหรือการทำนาย (Forecasting) เป็นความพยายามที่จะตรวจสอบอนาคตโดยการลงความเห็นจากทุกฝ่ายในหน่วยงานหรือองค์กร การทำนายมีจุดประสงค์คือ 1) การจัดการกับข้อมูลซึ่งสามารถยึดเป็นหลักในการวางแผนการตัดสินใจได้ 2) วัตถุประสงค์ (Objectives) เป็นเป้าหมายที่เป็นที่ยอมรับขององค์กร ซึ่งการจัดการที่มีประสิทธิผล จะต้องมีความวัตถุประสงค์เสมอ องค์กรสามารถเติบโตและเปลี่ยนแปลงแผนได้ถ้าเป้าหมายที่ระบุไว้มีคำแนะนำที่เป็นที่ยอมรับองค์กรก็จะมีความสำเร็จก้าวหน้าไม่เพียงแต่ต้องเป็นวัตถุประสงค์สำหรับองค์กรทั้งหมดแต่ต้องมาจากส่วนประกอบ แต่ละส่วนที่ทำให้การทำงานสำเร็จได้ 3) นโยบาย (Policy) หมายถึง กฎข้อบังคับขององค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นการชี้แนวทางในการปฏิบัติประกอบด้วยหลักการขั้นพื้นฐานในการประกอบธุรกิจ 4) แผนงาน (Programs) เป็นการลำดับเหตุการณ์ของกิจกรรมที่ออกแบบให้นโยบายและวัตถุประสงค์บรรลุผล

แผนงานได้แสดงถึงวิธีการที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ละขั้นไปจนถึงแนะนำแนวทางการปฏิบัติงานที่จำเป็นเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า 5) กำหนดการ หรือตารางการทำงาน (Schedules) เป็นกระบวนการ

การบริหารทรัพย์สิน (Asset Management) จุดประสงค์ของการบริหารทรัพย์สินคือ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ โดยการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยรวม การสำรวจสถานะของทรัพย์สินที่มีอยู่ และการลดความต้องการของทรัพย์สินใหม่ที่ไม่จำเป็น ผ่านการวางแผนที่เป็นระบบ โดยต้องมีการจัดทำข้อมูลทรัพย์สินของหน่วยงาน วางแผนการบริหารทรัพย์สิน และจัดทำระเบียบและขั้นตอนภายในหน่วยงานที่สนับสนุนให้เกิดการใช้ทรัพย์สินอย่างคุ้มค่า ส่วนคำว่าทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 138 ได้นิยามทรัพย์สินไว้ว่า ทรัพย์สินหมายความว่าความรวมทั้งทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้

การหารายได้ของมหาวิทยาลัยในกำกับต่าง ๆ ในประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เขียนบทความและอธิบายถึงความจำเป็นของมหาวิทยาลัยในการหารายได้ของมหาวิทยาลัยด้วยตนเองนอกเหนือไปจากเงินรายได้ที่ได้รับความสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล เป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ในสภาวะปัจจุบัน เหตุผลของความจำเป็นดังกล่าวไม่ใช่เพียงเพราะการที่มหาวิทยาลัยมีข้อจำกัดในการได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินอันเนื่องมาจากการมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียง “กรม” กรมหนึ่งที่จะต้อง “แย่งชิง” นำเสนอแผนการจัดหางบประมาณที่จะต้องดึงดูดใจเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณโดยแข่งขันกับกรมอื่น ๆ อีกเกือบสองร้อยกรมในระบบราชการไทยเท่านั้น หากแต่ยังมีเหตุผลมาจากการที่รายได้ที่มหาวิทยาลัยหามาได้ด้วยตนเองดังกล่าวนี้นี้เป็น “รายได้พิเศษ” ซึ่งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถจัดเก็บไว้ได้เองตามกฎหมายมหาวิทยาลัย และสามารถบริหารจัดการภายใต้ระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยอย่างอิสระอีกด้วย นอกจากนั้นรายได้ส่วนนี้ยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้สามารถมีการดำเนินการตามนโยบายและบริหารงานตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เพื่อให้สามารถอ้าง “ความเป็นอิสระ” ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเอาไว้ได้ เพราะกรณียอมเป็นการไร้ประโยชน์หากจะยังคงพัวพันถึงความเป็นอิสระทางวิชาการก็ดี ความเป็นอิสระในทางการบริหารก็ดี ในขณะที่มหาวิทยาลัยยังไม่มีแม้แต่เงินงบประมาณและไม่มีอำนาจในการบริหารและใช้จ่ายให้เป็นไปตามเป้าหมายที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเห็นว่าเหมาะสมสำหรับตนเองได้

ดังนั้น รายได้ของมหาวิทยาลัยที่จัดหามาได้ด้วยตนเอง จึงไม่ใช่แต่เพียงงบประมาณอีกก้อนหนึ่งที่จะนำมาสนับสนุนรายจ่ายที่ไม่ได้รับงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น หากแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่จะบ่งชี้ถึงระดับของความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ภายใต้ยุคสมัยที่การบริหารจัดการกับเงินงบประมาณแผ่นดิน และ

การใช้จ่ายใช้สอยเงินงบประมาณแผ่นดิน ยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม ในฝ่ายบริหารอื่น ๆ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันด้วย

ปัญหาทั้งสองประการนี้ เป็นปัญหาใหญ่ที่เป็นอุปสรรคสำหรับการหารายได้ด้วยตนเองของมหาวิทยาลัยทั้งหลาย เพราะแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ อย่างกว้างขวางภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่โดยที่การดำเนินการเพื่อจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บและการบริหารจัดการทางการเงิน ซึ่งโดยปกติจะมีกฎระเบียบและคำสั่งทั้งของกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมาเกี่ยวข้อง หรือ “น่าจะเกี่ยวข้อง” กับการดำเนินการเรื่องดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น เมื่อไม่มีความแน่ชัดในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการและไม่มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นแบบอย่างในเรื่องนั้น ๆ มาก่อน ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจำนวนมาก จึงมักมีความลังเลที่จะดำเนินการเพื่อจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยในรูปแบบที่ตนไม่เคยดำเนินการมาก่อน และความลังเลดังกล่าวก็มักจะนำไปสู่การตัดสินใจไม่ดำเนินการในกิจกรรมที่พึงกระทำเพื่อการหารายได้ของมหาวิทยาลัยไปเสีย จนกระทั่งทำให้รายได้ส่วนที่เป็นรายได้พิเศษของมหาวิทยาลัยที่ได้รับยกเว้นมิให้ต้องนำส่งคลังของบางมหาวิทยาลัยนั้นอาจจะจำกัดอยู่เพียงเฉพาะในส่วนที่เป็นรายได้ค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาต่าง ๆ กับรายได้ ดั้งเดิมที่มีมาพร้อม ๆ กับการดำเนินงานมหาวิทยาลัย อาทิเช่น ค่าบำรุงหอพักนักศึกษา ค่าธรรมเนียมการจำหน่ายอาหารในโรงอาหารมหาวิทยาลัย ค่าเช่าสถานที่ หรือเงินกำไรจากการจัดหาซื้อหรือเอกสารประกอบการบรรยายรายวิชาต่าง ๆ เท่านั้น

แม้ว่าในปัจจุบันมหาวิทยาลัยทุกแห่งหรือเกือบทุกแห่ง ได้ริเริ่มดำเนินการในการจัดกิจกรรมเพื่อจัดหารายได้ของตนเองนอกเหนือไปจากรายได้พิเศษดั้งเดิมของมหาวิทยาลัยที่กล่าวมาข้างต้นบ้างแล้ว แต่ปัญหาในเรื่องความไม่มั่นใจในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของมหาวิทยาลัย และความไม่ชัดเจนในแนวทางที่จะจัดหารายได้ก็ยังคงดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการจัดหารายได้ในเรื่องที่มีความสำคัญและอาจกระทบกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ อาทิ เช่นการจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่ซึ่งอาจอาจเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ดูแลที่ราชพัสดุของประเทศ หรือการจัดกิจกรรมทางการเรียนการสอนนอกระบบบริหารแบบราชการที่อาจกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยเองโดยตรง ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้น การทำความเข้าใจในประเด็นข้อกฎหมายและการนำเสนอรูปแบบของการหารายได้ของมหาวิทยาลัยที่ได้มีการดำเนินการเป็นผลมาแล้ว จึงน่าจะมีความจำเป็นและจะเป็นประโยชน์สำหรับการกำหนดแนวทางในการจัดองค์กรเพื่อจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยไทยต่อไป

ดังนั้น ผู้เขียนบทความจึงได้ทำการรวบรวมมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่ได้มีการจัดตั้งองค์กร/โครงการ/หน่วยงาน ในการจัดหารายได้ในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย เพื่อให้มองเห็นถึงภาพการจัดหารายได้ที่มีประสิทธิภาพต่อองค์กรมหาวิทยาลัย รวมถึงภาพที่สะท้อนปัญหาการองค์กรระบบราชการไทยที่มีลักษณะอัยยียึดติดกับกรอบ กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึง แนวทางการ

นโยบายไปปฏิบัติในด้าน HRM ที่จะต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงในยุคของ Globalization หรือที่เรามักเรียกกันว่า “ยุคโลกาภิวัตน์”

1. การจัดองค์กรเพื่อหารายได้ของมหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แนวทางในการดำเนินการจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รายได้ที่มาวิทยาลัยได้รับและจัดเก็บไว้เพื่อการบริหารงานด้วยตนเองโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน การจัดองค์กรเพื่อหารายได้ของมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 แบ่งออกได้เป็นห้าแนวทางคือ (1) การดำเนินงานด้านการจัดการเรียนการสอน (2) การวิจัยและให้คำปรึกษาทางวิชาการ (3) การจัดการสัมมนาและฝึกอบรม (4) การจัดบริการทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของมหาวิทยาลัย และ (5) การจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุ และที่ดินของมหาวิทยาลัย

ในบทความนี้ผู้เขียนขอเสนอในส่วนของการจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุ และที่ดินของมหาวิทยาลัย โดยที่การจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุและที่ดินของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ตราระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วย การจัดหารายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุ ที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ขึ้น เพื่อวางหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหารายได้และผลประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งกรมธนารักษ์ได้กำหนดไว้สำหรับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุโดยทั่วไป โดยรายได้ที่เกิดจากการหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยครอบครองดูแลและใช้ประโยชน์นี้ ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยโดยตรง โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังโดยระเบียบดังกล่าว สภามหาวิทยาลัยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมดูแล ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อมหาวิทยาลัยในการจัดหารายได้จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยดูแลใช้ประโยชน์อยู่ โดยในกรณีที่เป็นการจัดหาผลประโยชน์ในลักษณะการให้เช่าที่ดินที่มีระยะเวลาเกินกว่าห้าปีขึ้นไป ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ต้องดำเนินการโดยได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัยก่อน และสำหรับการเช่าที่มีระยะเวลามากกว่า 5 ปี ให้อยู่ในอำนาจของอธิการบดี นับแต่มีการใช้ระเบียบดังกล่าวสำหรับการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยครอบครองดูแลรักษาอยู่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ดำเนินการจัดหาประโยชน์ในลักษณะของการให้เช่าที่ดินที่มีระยะเวลาการเช่าเกินกว่า 1 ปีมาแล้วหลายกรณี อาทิเช่น การให้เช่าที่ดินเพื่อตั้งสาขาของธนาคารพาณิชย์ การให้เช่าที่ดินเพื่อตั้งเครื่องฝาก-ถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) การตั้งร้านค้าสะดวกซื้อเพื่อให้บริการแก่นักศึกษา และการตั้งสถานีบริการน้ำมันภายในมหาวิทยาลัย การดำเนินการต่าง ๆ ในกรอบของการให้เช่าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มหาวิทยาลัยครอบครองใช้ประโยชน์อยู่นี้ได้ก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นตัวเงินให้แก่มหาวิทยาลัยมาแล้วมากกว่าสิบล้านบาท ในระหว่างระยะเวลา 4-5 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงการดำเนินการเพื่อให้เช่าที่ดินแปลงใหญ่เนื้อที่หลายสิบล้านไร่บริเวณด้านหน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิตด้านที่อยู่ติดถนนพหลโยธิน

ภายใต้ชื่อโครงการ TU OMPLEX ซึ่งมหาวิทยาลัยได้เปิดโครงการให้เอกชนเสนอตัวเข้าพัฒนาที่ดินในปี 2537 แต่ต่อมาได้มีการระงับโครงการไว้เนื่องจากภาวการณ์ในทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย ซึ่งเดิมเคยมีการคาดหมายว่า โครงการดังกล่าวจะมีมูลค่าโครงการหลายร้อยล้านบาทสำหรับกรณีที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำลังดำเนินการให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เสนอการแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุให้มีความชัดเจน แนวทางการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้เป็นแนวทางใหม่สำหรับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งที่เอื้ออำนวยและให้มีการตีความอำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของมหาวิทยาลัยในลักษณะที่เปิดกว้างดังกล่าวมาเป็นเวลานานก่อนหน้านี้แล้ว การเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยไปยังทบวงมหาวิทยาลัยพร้อม ๆ กับมหาวิทยาลัยอื่นที่ได้ดำเนินการไปในช่วงกลางปี 2540 นี้ จึงเป็นเพียงการยืนยันความถูกต้องของการปฏิบัติเดิมและเพิ่มความชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับสิทธิของมหาวิทยาลัยในที่ดินที่ได้รับบริจาคหรือซื้อมาด้วย

เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ให้ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องตกเป็นที่ราชพัสดุเท่านั้น ปัจจุบันการจัดการทางธุรการและการติดตามดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหารายได้และผลประโยชน์จากที่ดินราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ได้ดำเนินการไปภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของงานรายได้ ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกองคลังของมหาวิทยาลัย ยังอยู่ในระบบบริหารแบบราชการ และเมื่อเร็วๆ นี้ สภามหาวิทยาลัยได้พิจารณาความจำเป็นในเรื่องการบริหารจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยซึ่งจะมีมูลค่าในทางเศรษฐกิจสูงขึ้น และพิจารณาขอบเขตของที่ดินที่จะนำมาดำเนินการจัดหารายได้ที่จะมีมากขึ้นโดยเฉพาะในส่วนที่อยู่ ณ ศูนย์รังสิตของมหาวิทยาลัยแล้วจึงได้มีมติสภามหาวิทยาลัยให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเตรียมการจัดตั้งสำนักงานจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยขึ้น เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยต่อไป ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวของคณะกรรมการ ได้มีความเห็นว่า แนวทางที่มีความเหมาะสมจะเป็นประโยชน์มากที่สุดในการบริหารจัดการในเรื่องการหาผลประโยชน์จากที่ดินนั้น น่าจะต้องดำเนินการโดยองค์กรเฉพาะของมหาวิทยาลัย ไม่อยู่ในระบบบริหารแบบราชการ และจะต้องมีความคล่องตัวสูงกับทั้งบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของตนเองแยกต่างหากจากงานโดยปกติของหน่วยงานในมหาวิทยาลัย ดังนั้น คณะกรรมการจึงได้เสนอให้มีการตราระเบียบจัดตั้งสำนักงานจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขึ้น โดยอาศัยอำนาจของสภามหาวิทยาลัยโดยให้มีโครงสร้างในลักษณะเดียวกันกับการดำเนินงานสำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ และศูนย์หนังสือของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีคณะกรรมการกำกับนโยบายและมีผู้บริหารในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานจัดการทรัพย์สินเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานภายใต้ความรับผิดชอบของรองอธิการบดีฝ่ายจัดการทรัพย์สินซึ่งจะได้เสนอให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจในเรื่องนี้ต่อไป

ปัญหาในเรื่องรูปแบบและแนวทางในการดำเนินการจัดหารายได้ มหาวิทยาลัยหลายแห่งอาจจะมีวิสัยทัศน์และมีทรัพยากรในทางวิชาการที่มีศักยภาพสูง แต่อาจลังเลที่จะเริ่มดำเนินกิจกรรมในการจัดหารายได้ที่มีลักษณะชัดเจน หรืออาจจะลังเลที่จะจัดตั้งองค์กรขึ้นมารองรับการดำเนินกิจกรรมเพื่อหารายได้อย่างถาวร

เพราะขาดแนวทางที่จะเป็นตัวอย่างในการวาง รูปแบบโครงสร้างองค์กรและการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัยขององค์กรจัดการรายได้เหล่านี้ ปัญหาความไม่ชัดเจนในแนวทางที่จะดำเนินการเช่นนี้มักเกิดขึ้นเสมอในขณะเมื่อจะมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นเพื่อจัดทำกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการจัดการรายได้ให้แก่มหาวิทยาลัย เพราะประเด็นปัญหาสำคัญที่จะต้องตัดสินใจในการจัดตั้งองค์กรเช่นนี้ก็คือ รูปแบบขององค์กร การบริหารองค์กร การตรวจสอบ ควบคุม ความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัย ตลอดจนทั้งแนวทางปฏิบัติในทางงบประมาณ และการบัญชีขององค์กร ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความชัดเจนในการดำเนินการเรื่องเหล่านี้ตั้งแต่แรกในขั้นของการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรจัดการรายได้เหล่านี้ขึ้น

2.ความสอดคล้องของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ มากกว่าการเป็นส่วนราชการ การแปรสภาพจากการเป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กับแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัย ยังไม่สอดคล้องตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่และยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ แม้ว่าจะมีความคาดหวังและความพยายามในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยให้แตกต่างจากเดิม แต่ระเบียบและแนวปฏิบัติเดิมจำนวนมาก ยังเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นพบว่า การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ไม่ได้เกิดจากการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัย แต่เกิดขึ้นเพราะนโยบายของผู้บริหาร เนื่องจากการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน เหมาะสมกับแต่ละองค์กร แต่ยังคงขาดความคล่องตัว โดยเฉพาะในเรื่องกฎ ระเบียบ ส่งผลให้ด้านการคลังและงบประมาณ ตลอดจนด้านการบริหารระบบงานบุคคลยังล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการเท่าที่ควร

ธนากร โคธิเสน และ กฤษฎรรณ โล่ห์วัชรินทร์ (2564) ได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558 พบว่า ระบบการคลังและงบประมาณของ มีการเปลี่ยนแปลงในแนวทางที่ดีขึ้น แต่ยังคงขาดความคล่องตัว จากการใช้ระเบียบด้านการเงินที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ที่ยังไม่รองรับกับการบริหารการคลังให้สะดวกและทันต่อสถานการณ์ ซึ่งทำให้กระบวนการล่าช้า ตลอดจน กฎ ระเบียบ ที่รองรับด้านการบริหารระบบงานบุคคล ก็ยังไม่ตอบสนองความต้องการเท่าที่ควร ส่งผลให้กระบวนการทำงานไม่ทันสถานการณ์

การจัดการทุนและสินทรัพย์เพื่อหารายได้ จัดเก็บรายได้ การแบ่งสถานะหรือพื้นที่ของการจัดหาแหล่งรายได้ให้ชัดเจน ยังไม่มีการดำเนินไปอย่างเป็นรูปธรรม แนวทางและรูปแบบของการปฏิบัติงานยังคงใช้แนวปฏิบัติเดิม ๆ อยู่ในบางเรื่อง ซึ่งส่งผลให้ขั้นตอนของการทำงานยังอยู่ในขั้นตอนแบบเดิม ไม่เห็นถึงการ

เปลี่ยนแปลงนัก ทั้งนี้ การเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ส่งผลต่อบางส่วนของการทำงาน โดยเฉพาะระบบการคลังและงบประมาณของมหาวิทยาลัยที่มีการเปลี่ยนแปลงในแนวทางที่ดีขึ้น แต่ก็ยังขาดความคล่องตัว เนื่องจากการใช้ระเบียบด้านการเงินที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน นั้น ยังไม่รองรับกับการบริหารการคลังเท่าที่ควร ส่งผลให้กระบวนการล่าช้า โดยแนวทางของการแก้ไข คือ ควรมีการปรับระเบียบและข้อบังคับ ให้มีความทันสมัย ซึ่งเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่จะส่งผลให้การทำงานของบุคลากรได้รับการอ้างอิง และสามารถแข่งขันกันหน่วยงานอื่น ๆ ได้ การจัดการทุนและสินทรัพย์เพื่อหารายได้ ส่วนใหญ่ยังไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบระหว่างก่อนและหลังจากการเปลี่ยนแปลงสถานะของมหาวิทยาลัย ถึงแม้จะมีการจัดการทุนทรัพย์และสินทรัพย์ เพื่อหารายได้ในแต่ละส่วนงาน แต่ยังไม่เห็นผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน อีกทั้ง มหาวิทยาลัยควรมีความชัดเจนในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ และการแบ่งสถานะหรือพื้นที่ของการจัดหาแหล่งรายได้ อย่างชัดเจน

ในด้านการคลังและงบประมาณ พบว่า ระบบการคลังและงบประมาณของมหาวิทยาลัยขอนแก่นมีการเปลี่ยนแปลงในแนวทางที่ดีขึ้น แต่ยังขาดความคล่องตัว เนื่องจากการใช้ระเบียบด้านการเงิน ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยังไม่รองรับกับการบริหารการคลังเท่าที่ควร ส่งผลให้กระบวนการล่าช้า และในบางเรื่องไม่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ในด้านการจัดการทุนและสินทรัพย์เพื่อหารายได้ผลการศึกษาพบว่า ยังไม่เห็นการเปลี่ยนแปลง เมื่อเปรียบเทียบระหว่างก่อนและหลังจากการเปลี่ยนแปลงสถานะของมหาวิทยาลัยเท่าที่ควร ถึงแม้จะมีการจัดการทุนทรัพย์และสินทรัพย์เพื่อหารายได้แต่ยังไม่เห็นผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน อีกทั้งมหาวิทยาลัยควรมีความชัดเจนในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ และการแบ่งสถานะหรือพื้นที่ของการจัดหาแหล่งรายได้ให้ชัดเจน ในเชิงนโยบายและในเชิงการนำไปใช้งาน

3. ผลการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์สินเชิงธุรกิจที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

เป็นการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์สินเชิงธุรกิจที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม จังหวัดพิษณุโลก ภายในมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ที่มีรูปแบบการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์สินเชิงธุรกิจที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ควรมีองค์ประกอบ ได้แก่ ด้านนโยบาย ควรมีการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาลที่เชื่อมโยงกับการจัดการศึกษาในลักษณะของธุรกิจเชิงวิชาการ/ด้านโครงสร้าง ควรมีการจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการทรัพย์สินขึ้นทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงาน/โครงการที่มีการบริหารจัดการทรัพย์สินเชิงธุรกิจที่ก่อให้เกิดรายได้ และผลประโยชน์แก่มหาวิทยาลัยและเป็นหน่วยงานในกำกับของมหาวิทยาลัย มีความคล่องตัว มีสายงานบังคับบัญชาขึ้นตรงต่ออธิการบดี/ด้านบุคลากร ควรมีการบริหาร 3 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ/ด้านกฎระเบียบ ควรมีการออกกฎระเบียบรองรับการดำเนินงานที่ชัดเจน และด้าน

การเงินและงบประมาณ ควรมีการจัดทำแผนงานงบประมาณรายจ่าย และมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานทุกไตรมาสและประจำปี

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามมี การดำเนินงานในส่วนของหน่วยงาน/โครงการที่เกี่ยวกับการจัดหารายได้เชิงธุรกิจอยู่ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 6 หน่วยงาน/โครงการ ได้แก่ (1) ศูนย์วัฒนธรรมภาคเหนือตอนล่าง วังจันทน์ริเวอร์วิว (2) โครงการจัดหารายได้เชิงธุรกิจศูนย์ฝึกประสบการณ์วิชาชีพทางธุรกิจอาคารเวียงแก้ว (3) โครงการจัดหารายได้เชิงธุรกิจน้ำดื่มทะเลแก้ว (4) โครงการบริการหอพักนักศึกษา (5) สระว่ายน้ำและฟิตเนส และ (6) การให้เช่าร้านค้าและสถานที่ ได้แก่ หอประชุม ห้องประชุม สนามกีฬา โรงยิม โรงนม และร้านค้าภายในมหาวิทยาลัย โดยหน่วยงาน/โครงการดังกล่าวไม่ได้มีผลประโยชน์ที่เป็นผลกำไรมากนัก และโครงการส่วนใหญ่มีผลขาดทุน ไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดี เกิดปัญหาการทุจริตทางการเงินขึ้น จนกระทั่งต้องปิดบางหน่วยงาน/โครงการ และรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์สินมีลักษณะที่กระจายไปอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งไม่มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารเชิงธุรกิจ เช่น โครงการบริการหอพักนักศึกษา อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองพัฒนานักศึกษา ซึ่งการก่อตั้งหอพักนักศึกษาในครั้งเริ่มต้นมีเป้าหมายให้เป็นหน่วยงานในกำกับของมหาวิทยาลัย และให้ดำเนินกิจการเชิงธุรกิจ ส่วนโครงการจัดหารายได้เชิงธุรกิจน้ำดื่มทะเลแก้ว โครงการจัดหารายได้เชิงธุรกิจศูนย์ฝึกประสบการณ์วิชาชีพทางธุรกิจอาคารเวียงแก้ว และการให้เช่าร้านค้าและสถานที่ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของงานสวัสดิการ กองกลาง สำนักงานอธิการบดี สระว่ายน้ำและฟิตเนสอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองส่งเสริมและสร้างความเป็นเลิศด้านกีฬา ศูนย์วัฒนธรรมภาคเหนือตอนล่าง วังจันทน์ริเวอร์วิว อยู่ภายใต้คณะกรรมการบริหารศูนย์วัฒนธรรมภาคเหนือตอนล่าง ขึ้นตรงต่ออธิการบดี ทั้งนี้ ไม่ปรากฏหน่วยงานกลางหรือผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลจัดการผลประโยชน์เชิงธุรกิจ ในภาพรวมของมหาวิทยาลัย ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาหารูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์สินเชิงธุรกิจที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัย รวมถึงการบริหารจัดการผลประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว เพื่อให้มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามสามารถปรับตัวและ บริหารจัดการการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในเชิงธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบสร้างรายได้ให้มหาวิทยาลัยสามารถพึ่งพาตนเองและอยู่รอดได้ โดยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบจากมหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์สินเชิงธุรกิจที่ดี จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ 1) มหาวิทยาลัยนเรศวร 2) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 3) มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ 4) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 5) มหาวิทยาลัยสวนดุสิต และ 6) มหาวิทยาลัยขอนแก่น

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ควรมีรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์สินเชิงธุรกิจที่เหมาะสมของในด้านองค์ประกอบของนโยบาย กล่าวคือ จะต้องมีการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาลที่เชื่อมโยงกับการจัดการศึกษาในลักษณะของธุรกิจเชิงวิชาการ มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สิน ที่เป็นหน่วยงานในกำกับของมหาวิทยาลัย มีการบริหาร 3 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ มีการออกกฎระเบียบรองรับการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการจัดทำงบประมาณรายจ่าย เมื่อมีรายได้ต้องนำส่งมหาวิทยาลัย และมีการจัดทำรายงานทุกไตรมาสและประจำปี

ซึ่งผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้สอดคล้องกับมหาวิทยาลัยต้นแบบที่คณะผู้วิจัยได้เข้าศึกษาดูงาน ทุกมหาวิทยาลัยต้นแบบมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินโดยตรง มีการบริหารจัดการระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการมีกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ชัดเจน มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีการรายงานผลการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นรายไตรมาสและประจำปี

4.ทรัพย์สินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยสุดท้ายที่ผู้เขียนบทความจะไม่นำมาเขียนลงในบทความนี้ไม่ได้เลย นั่นคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จากรายงานประจำปี 2564 ของสำนักงานจัดการทรัพย์สิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รู้หรือไม่ว่าที่ดิน ที่เป็นทรัพย์สินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีขนาด 1,875,524.6 ตารางเมตร หรือประมาณ 1,172 ไร่ โดยมีอาณาเขต ตั้งแต่ทิศเหนือฝั่งถนนพระรามที่ 1 จดทิศใต้ฝั่งถนนพระรามที่ 4 ทิศตะวันตกฝั่งถนนบรรทัดทอง จดทิศตะวันออกฝั่งถนนอังรีดูนังต์ เรียกได้ว่าบริเวณนี้เป็นไขว่ดวงของกรุงเทพมหานคร ด้านบริเวณรอบข้างของพื้นที่นี้ก็คือ สีลม สาทร สยาม ซึ่งเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญ ถ้าให้พื้นที่บริเวณนี้มีราคาตารางวาละ 1 ล้านบาทที่น่าสนใจคือ แปลว่ามูลค่าที่ดินทั้งหมดของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จะมีมูลค่าประมาณ 469,000 ล้านบาท แต่ถ้าอ้างอิงกับตัวเลขการซื้อขายที่ดินในบริเวณใกล้เคียง มูลค่าที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็น่าจะมีมูลค่ามากกว่าตัวเลขดังกล่าวอยู่พอสมควรโดยพื้นที่เหล่านี้ถูกจัดสรร และแบ่งออกเป็น พื้นที่เพื่อการศึกษา 945,264.4 ตารางเมตร หรือร้อยละ 50.4 ของพื้นที่ทั้งหมด เช่น คณะต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย โรงเรียนสาธิตฝ่ายประถม และสถาบันศินทร พื้นที่เพื่อการจัดหาผลประโยชน์ 592,665.8 ตารางเมตร คิดเป็นร้อยละ 31.6 เช่น จัตุรัสจามจุรี สยามสแควร์ MBK Center ตลาดสามย่าน สวนหลวงสแควร์ I'm Park I'm Chinatown และ โครงการใหม่ที่จะเปิดเร็วๆ นี้คือ SAMYAN MITRTOWN และพื้นที่ส่วนราชการอื่น 337,594.4 ตารางเมตร คิดเป็นร้อยละ 18.0 เช่น สนามกีฬาแห่งชาติ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา และโรงเรียนสาธิต มศว ปทุมวัน จากรายงานผู้สอบบัญชี และงบการเงินที่มีการนำเสนอต่อสาธารณะปี 2558 ระบุว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีสินทรัพย์รวม 70,608 ล้านบาทแบ่งออกเป็น สินทรัพย์หมุนเวียน 21,117 ล้านบาท โดยมีสัดส่วนหลักคือ เงินลงทุนชั่วคราว 12,175 ล้านบาท เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด 6,852 ล้านบาท สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน 49,490 ล้านบาท โดยมีสัดส่วนหลัก คือ เงินลงทุนระยะยาว 24,603 ล้านบาท ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ 21,053 ล้านบาท (ที่ดิน อาจยังไม่ได้ถูกตีราคาให้เป็นมูลค่าปัจจุบัน) ในส่วนของหนี้สินรวม 11,108 ล้านบาทแบ่งออกเป็น หนี้สินหมุนเวียน 3,722 ล้านบาท และหนี้สินไม่หมุนเวียน 7,386 ล้านบาท และส่วนของทุน 59,500 ล้านบาท โดยเป็นรายได้เหนือรายจ่ายสะสมกว่า 47,819 ล้านบาท

รายได้ และ ค่าใช้จ่าย ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งในปี 2558 สัดส่วนรายได้ 3 อันดับแรกคิดเป็น 69.6% ของรายได้รวม ได้แก่ รายได้จากรัฐบาล 7,117 ล้านบาท รายได้จากการดำเนินงานของสำนักงานจัดการทรัพย์สิน 4,950 ล้านบาท รายได้จากการจัดการศึกษา 2,927 ล้านบาท โดยรายได้รวมทั้งหมดของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ 21,538 ล้านบาท ในส่วนของค่าใช้จ่าย 3 อันดับแรกคิดเป็น 62.7% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ได้แก่ ค่าใช้จ่ายบุคลากร 5,499 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุน 2,705 ล้านบาท ค่าเสื่อม

ราคา และค่าตัดจำหน่าย 2,357 ล้านบาท โดยค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมดของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ 16,857 ล้านบาท ทั้งนี้หากนำรายได้รวมของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หักค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะคิดเป็น รายได้เหนือรายจ่ายประมาณ 4,680 ล้านบาท ทั้งนี้ จุฬาลงกรณ์ถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศไทย และมหาวิทยาลัยแห่งนี้มีคนไทยมากกว่าร้อยละ 90 ที่มา <https://www.longtunman.com/10549>

การจัดตั้ง Holding Company ในมหาวิทยาลัยไทย

ศาสตราจารย์นายสัตวแพทย์ ดร. มงคล เตชะกำพุ ได้เขียนบทความเรื่อง SPIN OUT, SPIN OFF : แขนงธุรกิจของมหาวิทยาลัย Spin out, Spin off company การสร้างธุรกิจบนฐานองค์ความรู้ในมหาวิทยาลัยหลายคนอาจเคยได้ยินคำว่า “spin out” หรือบางคนเรียก “spin off” ในเชิงธุรกิจในเชิงธุรกิจคำว่า “spin” เมื่อแปลตรงตัวจะแปลว่า การปั่น หรือ การเหวี่ยงออก แต่ในเชิงธุรกิจ จะหมายถึงกระบวนการนำบริษัทย่อยหรือบริษัทร่วมของบริษัทจดทะเบียน (บริษัทแม่) แยกออกมาเสนอขายหุ้นต่อประชาชน (Initial Public Offering; IPO) และเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือตลาดหลักทรัพย์ MAI ซึ่งหลังจากการนำบริษัทย่อยหรือบริษัทร่วมเข้าจดทะเบียนแล้ว บริษัทแม่ต้องยังมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ จึงจะดำรงสถานะในการเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ต่อไปได้ <https://www.smartsme.co.th/content/14779>

ซึ่งอาจกล่าวสรุปได้ว่า ข้อดีของ spin out คือการลดภาระแก่บริษัทแม่ ทำให้เกิดความคล่องตัว ยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ สามารถรับบุคคลากรตามความสามารถของธุรกิจ หากมีผลประโยชน์การดีก็รับคนเพิ่มได้มากขึ้น แต่หากขาดทุนก็ต้องลดจำนวนคน เป็นต้น

ในขณะที่ ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2564 ดร. กิติพงศ์ พร้อมวงศ์ ผู้อำนวยการสำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.) ได้บรรยายการแนะแนวทางจัดตั้ง Holding Company ในมหาวิทยาลัยไทย สร้างโอกาสการเติบโต ด้านเทคโนโลยี วิจัย นวัตกรรม นำไปสู่การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง และกลไกการลงทุนในธุรกิจนวัตกรรมของมหาวิทยาลัย โดยได้กล่าวไว้ว่า มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ หรือจีดีพีต่อคนต่อปีที่ประเทศไทยมีการเติบโตค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างสิงคโปร์ ที่มีการทำเรื่องเทคโนโลยี และทำ Holding Company มาเป็นเวลามากกว่า 20 ปี หรือเกาหลีใต้ที่นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในประเทศอย่างมากเช่นเดียวกัน และจากข้อมูลของธนาคารโลกตั้งแต่ปี 1980 จนถึงปี 2020 อัตราการเติบโตของจีดีพีต่อปีของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประเทศไทยยังคงติดอยู่ในกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง เมื่อมองถึงโครงสร้างการส่งออกสินค้าไทยในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา พบว่าไม่มีการเติบโตในกลุ่มสินค้าไฮเทค ในขณะที่เดียวกันบริษัทใหญ่ 10 อันดับแรกในตลาดหุ้นไทยทั้งหมดอยู่ในกลุ่มเศรษฐกิจแบบเก่า (Old Economy) ต่างจากในสหรัฐอเมริกาที่เป็นกลุ่มบริษัทไฮเทค ประเทศไทยจึงต้องหันมาให้ความสำคัญกับการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้มากขึ้น ซึ่งส่วนสำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนประเทศออกจากกับดัก

รายได้ปานกลางได้ คือ การทำเรื่องเศรษฐกิจฐานนวัตกรรม รวมถึงการสร้างและขยายการเติบโตของผู้ประกอบการ/ธุรกิจฐานนวัตกรรมให้มากยิ่งขึ้น โดยตั้งเป้าในการเพิ่มผู้ประกอบการ/ธุรกิจฐานนวัตกรรมที่มียอดขาย 1,000 ล้านบาท จำนวน 1,000 ราย และมี 5 บริษัทเข้าไปอยู่ในกลุ่มบริษัทชั้นนำของโลก Fortune Global 500 Biggest Company ด้วย นอกจากนี้ข้อมูลจาก Crunchbase พบว่าตัวเลขมูลค่าการระดมทุนของสตาร์ทอัพไทยในไตรมาสแรกของปี 2021 อยู่ที่ 1,058 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.2 ของจีดีพีเท่านั้น โดยรัฐบาลตั้งเป้าจะเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนา (GERD) ต่อจีดีพีให้ขึ้นไปเป็นร้อยละ 2 สอวช. จึงให้ความสำคัญกับการสร้างระบบนิเวศที่ดีให้กับกลุ่มสตาร์ทอัพควบคู่กับการหนุนให้มีการริเริ่มในมหาวิทยาลัย

จากข้อมูลของ Massachusetts Institute of Technology (MIT) พบว่า ระบบนิเวศนวัตกรรมที่สนับสนุนการสร้างผู้ประกอบการฐานนวัตกรรม หรือ IDE (Innovation-Driven Enterprise) มีปัจจัยสำคัญ 5 ส่วนที่ต้องทำงานร่วมกัน คือ 1) ผู้ประกอบการฐานนวัตกรรม ที่ต้องสร้างให้เกิดขึ้นในประเทศ 2) Risk Capital ที่ลงทุนในนวัตกรรมที่มีความเสี่ยงอยู่แล้ว แต่ต้องบริหารจัดการความเสี่ยงให้ได้ 3) องค์กร ที่จะเข้ามาช่วยในเรื่องของการตลาดและขยายตลาดไปสู่เวทีโลก 4) ภาครัฐ ที่ต้องเข้าไปช่วยเหลือให้ถูกจุด ส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของระบบนิเวศนวัตกรรม 5) มหาวิทยาลัย ที่เป็นแหล่งความรู้และสำคัญมากต่อการเกิดขึ้นของธุรกิจฐานนวัตกรรม เพราะมีทั้งเรื่องการผลิตคน การส่งสมและเชื่อมโยงเทคโนโลยี และมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ รวมถึงมีโครงสร้างพื้นฐานที่เปิดให้ใช้ประโยชน์ในวงกว้าง ซึ่งในส่วนความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนการส่งเสริมระบบนิเวศนวัตกรรม ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวง อว. ก็มีความคืบหน้าไปมาก ในหลายส่วนทั้งด้านการสร้างผู้ประกอบการ/ธุรกิจฐานนวัตกรรม การสร้างกลไกตลาดนวัตกรรม การลดความเสี่ยงภาคธุรกิจ การสร้างแรงจูงใจ/สิทธิประโยชน์ ด้านการเงิน/คลัง การลงทุนที่แรงพอ การปรับโครงสร้างระบบสนับสนุนและระบบบริหารจัดการการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อววน.) ที่มีประสิทธิภาพ การเพิ่มสมรรถนะวิจัย โครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม (วทน.) และบุคลากรมีคุณภาพ รวมถึงการปลดล็อกกฎหมาย/กฎระเบียบ ที่เอื้อต่อการวิจัยและนวัตกรรมของภาครัฐและภาคเอกชน ที่มีการทำเรื่องแนวทางการจัดตั้ง Holding Company ของสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยของรัฐด้วย

การส่งเสริมการร่วมลงทุนรัฐและเอกชนในธุรกิจนวัตกรรม ผ่านกลไก Holding Company จึงเป็นอีกหนึ่งตัวช่วยผลักดันงานวิจัยและนวัตกรรมสู่การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะ Holding Company มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากหน่วยงานวิจัยของรัฐหรือมหาวิทยาลัย มีการบริหารงานแบบมืออาชีพ ซึ่งเป็นการช่วยลดความเสี่ยงในการลงทุนของหน่วยงานของรัฐและมหาวิทยาลัย มีความคล่องตัวสูงเหมาะกับการดำเนินธุรกิจนวัตกรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะก่อให้เกิดการสร้างรายได้และการจ้างงานเพิ่มมากขึ้นในระบบวิจัยและนวัตกรรม

สำหรับ University Holding Company เป็นกลไกการบริหารการลงทุนในธุรกิจนวัตกรรมอย่างมืออาชีพ เป็นหน่วยธุรกิจ มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกมาจากมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่บริหารธุรกิจอย่างมืออาชีพ มีความยืดหยุ่นสูง มีการบริหารการลงทุนเพื่อนำผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัย/สถาบันวิจัย ออกไปจัดตั้งธุรกิจ (Spin-off) เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วเอกชนสามารถเข้ามาร่วมลงทุนได้ ตัวอย่างกรณีศึกษาในต่างประเทศที่มีการ จัดตั้ง Holding Company อาทิเช่น Tsinghua Holding Co., Ltd. และ Tus-holding Co., Ltd. ใน ประเทศจีน LiU Holding ในประเทศสวีเดน Industrial Technology Investment Corporation (ITIC) ในไต้หวัน ส่วนในประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยที่เริ่มจัดตั้ง Holding Company แล้ว ได้แก่

1. CU Enterprise ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. บริษัท อ่างแก้ว โฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่
3. บริษัท M Venturer จำกัด (มหาชน) ของมหาวิทยาลัยมหิดล
4. บริษัท นววิวรรธ จำกัด ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (มจธ.) และ
5. TUIP ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โดยรูปแบบการจัดตั้ง Holding Company ของมหาวิทยาลัยไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ส่วนใหญ่เพิ่งเริ่มจัดตั้งได้เพียง 1-2 ปี ขนาดบริษัทยังมีขนาดเล็ก (0.25-200 ล้านบาท) โดยมหาวิทยาลัยเข้าไป ถือหุ้นในสัดส่วนเกือบ 100% และมีคณะผู้บริหารบริษัทเป็นผู้บริหารจากมหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ ที่จัดตั้งจะมีฐานงานวิจัยที่พร้อมใช้ประโยชน์ แต่ในการลงทุนยังไม่กล้าลงทุนเป็นตัวเอง แต่เน้นลงทุนด้วย อสังหาริมทรัพย์ (Investment Property: IP)

สอวช. พบว่า ข้อจำกัดของการร่วมลงทุนของสถาบันอุดมศึกษา/สถาบันวิจัยกับภาคเอกชนผ่านกลไก Holding Company แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลักคือ (1) กฎระเบียบ (Regulatory) ยังขาดความเข้าใจเรื่องการจัดตั้งและสถานภาพของ Holding Company มีข้อจำกัดในการดำเนินงาน ความยืดหยุ่น การตัดสินใจ และความรับผิดชอบของผู้บริหาร (2) การส่งเสริม ยังขาดความชำนาญและความสามารถในการดำเนินธุรกิจ นวัตกรรมของบุคลากรมืออาชีพ และ (3) เงินทุน บางมหาวิทยาลัยมีงบประมาณจำกัดในการลงทุน หรือ บางมหาวิทยาลัยมีงบประมาณ แต่ขาดกลไกหรือมีข้อจำกัดทางกฎระเบียบภายในในการร่วมลงทุน

สถานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ ได้มีนโยบายเกี่ยวกับ University Holding Company คือ สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยจัดตั้งและดำเนินการ Holding Company ได้ตามกฎหมาย โดยจัดทำแนวทางปฏิบัติ (Guideline) เพื่อสร้างความเข้าใจ ส่งเสริมด้านเงินทุนในการร่วมลงทุนของ University Holding Company กระทรวง อว. สนับสนุนการปรับปรุงระเบียบภายใน มหาวิทยาลัยให้เอื้อต่อการส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจนวัตกรรม รวมถึงสถานโยบายฯ ส่งเสริมมหาวิทยาลัย สร้าง Spin-off/startup เป็นต้น สำหรับการจัดทำแนวทางปฏิบัติ (Guideline) เพื่อการจัดตั้งและดำเนินการ Holding Company ที่ สอวช. จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัตินำไปใช้ในการจัดตั้งและดำเนินการ Holding

Company ได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส โดยมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวทางการจัดตั้ง Holding Company การกำกับดูแล การส่งเสริมและสนับสนุนการนำความรู้ ผลงานวิจัย หรือนวัตกรรมของสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ รวมถึงเรื่องของบุคลากรทั้งในการ คัดเลือกสรรหา และสนับสนุนการสร้าง พัฒนาบุคลากรมืออาชีพเพื่อมาปฏิบัติงาน

สรุป

จากบทความนี้ ผู้เขียนได้อธิบายถึงการเปลี่ยนสภาพของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ภายใต้ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพ.ศ.เป็นหน่วยงานที่ไม่เป็นส่วนราชการ และยังคงมีวัตถุประสงค์ ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน-วิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม ในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

ภายใต้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังต้องแสวงหางบประมาณจากภายนอกเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ มหาวิทยาลัยบรรลุความเป็นเลิศและคุณภาพทางวิชาการ รวมถึงสร้างระบบสวัสดิการเพื่อชดเชยระบบ สวัสดิการเดิมของข้าราชการให้กับพนักงานมหาวิทยาลัย ผสมกับสถานการณ์ที่มหาวิทยาลัยทั่วโลกกำลัง ปรับเปลี่ยนตัวเองอย่างมากเพื่อให้สอดคล้องกับทุนนิยม และกระแสโลกาภิวัตน์ การปรับเปลี่ยนไปสู่รูปแบบ “ธุรกิจการศึกษา” มีแนวทางการแปรรูปมหาวิทยาลัยรัฐให้มีลักษณะของความเป็นเอกชน (Privatization) และการนำหลัก Marketization มาใช้ทำให้มหาวิทยาลัยพัฒนาเข้าสู่ระบบตลาดเสรี ย่อม ส่งผลให้มหาวิทยาลัยของรัฐ ตกอยู่ภายใต้แรงกดดันของกระแสทุนนิยมเชิงพาณิชย์ ที่ส่งผลให้ต้องหารายได้ เพื่อเลี้ยงตัวเองให้อยู่รอด ตามเจตนารมณ์และความคาดหวังจากรัฐบาลว่ามหาวิทยาลัยจะสามารถเลี้ยงดู ตนเองโดยไม่ต้องเป็นภาระแก่รัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้ ซึ่งจะได้รับการอุดหนุนเงิน งบประมาณแผ่นดินจากรัฐบาลเพียงร้อยละสามสิบหรือไม่เกินร้อยละห้าสิบของงบประมาณทั้งหมดที่ต้องใช้ใน แต่ละปี

การบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ในมหาวิทยาลัยให้เกิดประโยชน์สูงสุดและการจัดหารายได้ในรูปแบบต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยจึงต้องเกิดขึ้น และจะต้องมีกำหนดหลักเกณฑ์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของ มหาวิทยาลัย เพื่อรองรับการจัดหารายได้อย่างถูกต้องและไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ มหาวิทยาลัยลดการพึ่งพิงงบประมาณจากภาครัฐ และป้องกันผลกระทบด้านงบประมาณของมหาวิทยาลัยที่ ลดลงตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

ผู้เขียนบทความนี้ ได้หยิบยกกรณีการบริหารจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับในประเทศไทย ที่มีความสามารถในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่จับต้องได้และจับต้อง ไม่ได้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการปัญหาที่เกิดขึ้นมาสะท้อนให้เห็น เพื่อให้มหาวิทยาลัยที่กำลังจะก้าวสู่การ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับได้มองเห็น และเตรียมหาแนวทางในการพัฒนา แก้ไข นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้นำ

กรณีศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการและได้จัดเตรียมแนวทางในการเปลี่ยนสถานภาพมาอธิบายไว้ในบทความนี้ด้วย

สัมฤทธิ์ผลของนโยบายการแปรสภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะต้องเกิดจากการที่มหาวิทยาลัยนั้นได้อิการบดีที่เป็นผู้บริหารมีอาชีพมีเจตนารมณ์และหรือนโยบายที่แน่วแน่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานเชิงรุก (Encourage) และไม่แทรกแซงการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้ทรัพย์สินเพื่อก่อให้เกิดรายได้และการแสวงหากองทุนสนับสนุน (Endowment fund) โดยที่จะต้องยังคงความเป็นเอกภาพขององค์กร และการกาวข้ามระบบราชการแบบเดิม ๆ การใช้ประโยชน์จากผลงานวิชาการ (มรดกทางปัญญา) คณาจารย์ ผู้เชี่ยวชาญ ของมหาวิทยาลัยต้องเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง และผลงานในระดับนานาชาติเพื่อสนองตอบต่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมและวิทยาการ มุ่งพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ นำพาไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge based management) ได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต สร้างทุนมนุษย์ (Human capital) ด้วยทุนทางปัญญา (Intellectual capital) ในการผลิตงานวิจัย งานวิชาการ นวัตกรรม และเทคโนโลยีสารสนเทศ ก่อเกิดเป็นทุนอุตสาหกรรม (Investment capital) ต่อไป

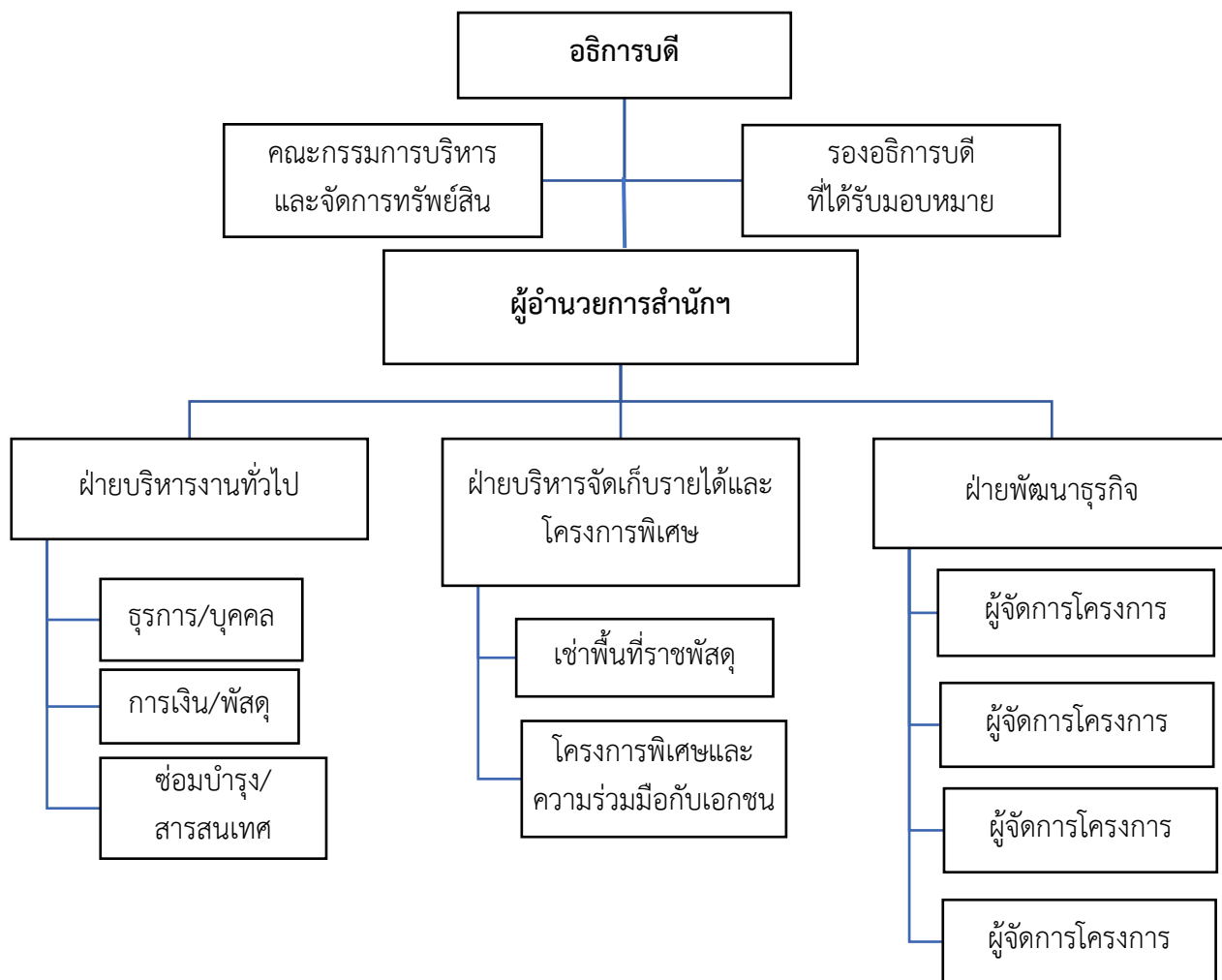
สิ่งสำคัญจากประสบการณ์ของผู้เขียนคิดเห็นว่า สิ่งที่มีมหาวิทยาลัยในกำกับควรพัฒนาและก่อให้เกิดองค์ประกอบของรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์สินเชิงธุรกิจที่เหมาะสมและย่อมถือได้ว่าเป็น “ปัจจัยแห่งความสำเร็จ: Key Success Factor” นั่นคือ เป้าหมาย/กลยุทธ์ หรือทิศทางที่ชัดเจน ผู้บริหารระดับสูงจะต้องผลักดันให้เกิดมูลค่าเพิ่มด้านทรัพย์สิน พร้อมกับการจัดทำ Master plan ในการจัดการสินทรัพย์ให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูงสุด (Asset Management For Maximum Value) รวมถึง การร่วมมือจากหน่วยงานภายในที่จะบริหารจัดการสินทรัพย์ให้ได้ผลตอบแทนจากทรัพย์สินที่มีมหาวิทยาลัยมีอย่างสูงสุด และให้การสนับสนุนด้าน 4M ที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ในที่นี้ จากการทบทวนวรรณกรรมจากมหาวิทยาลัยในกำกับชั้นนำและมีประสบการณ์ ผลการดำเนินงานเป็นที่ประจักษ์ ผู้เขียนใคร่ขอนำเสนอสิ่งจำเป็นที่มีมหาวิทยาลัยในกำกับควรมีเพื่อรองรับการบริหารจัดการทรัพย์สินและธุรกิจองค์ ประกอบไปด้วย

1. มหาวิทยาลัยในกำกับควรมีนโยบาย (Policy) ที่ชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้ จัดทำระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับตามพระราชบัญญัติ การอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 50 ที่ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

2. มหาวิทยาลัยในกำกับควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินและธุรกิจองค์กรที่ทำให้เกิดรายได้ และประโยชน์แก่มหาวิทยาลัย โดยหน่วยงานนั้นควรเป็นอิสระจากระบบราชการ (Bureaucracy) เน้นความคล่องตัว รวดเร็ว และควรมีสายการบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่ออธิการบดีหรือรองอธิการบดีที่ได้รับมอบหมาย และใช้ชื่อว่า (1) สำนักงานบริหารจัดการทรัพย์สิน (2) สำนักบริหารและจัดการ

ทรัพยากร (3) สำนักจัดการทรัพยากรฯ เป็นหน่วยงานเทียบเท่าสำนักงานอธิการบดี (NON-TEACHING) บริหารจัดการในลักษณะ Business Unit

ผู้เขียนขอเสนอการแบ่งโครงสร้างองค์กร (Organization Structure) ดังนี้



ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างองค์กร สามารถปรับลดให้มีสถานะเทียบเท่ากอง ภายใต้สังกัดสำนักงานอธิการบดีได้ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจเลือกของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยและสภามหาวิทยาลัย

3. มหาวิทยาลัยในกำกับควรมีการแบ่งการบริหารงานบุคคล ของหน่วยงานบริหารและจัดการทรัพย์สิน ออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ บริหารจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการ

4. มหาวิทยาลัยในกำกับควรมีการออกระเบียบการบริหารจัดการสำนักงานจัดการทรัพย์สิน กำหนดอำนาจหน้าที่ รองรับการทำงานให้มีความชัดเจน

5. ด้านการเงินและงบประมาณ ควรมีการจัดทำแผนงานงบประมาณรายจ่าย และมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานทุกไตรมาสและประจำปี

ประเด็นสุดท้ายที่ผู้เขียนได้นำมาเรียบเรียงไว้ในบทความนี้ นับได้ว่าเป็นประโยชน์หรืออาจจะเป็นทางออกที่พอจะทำให้มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยกำกับ หรือ อยู่ระหว่างจะก้าวเข้ามาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับพอได้มองเห็นแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์ รวมถึง มหาวิทยาลัยราชภัฏในแต่ละแห่งทั่วประเทศก็ได้ นั่นคือ วิธীর่วมลงทุนของสถาบันอุดมศึกษา/สถาบันวิจัยกับภาคเอกชนผ่านกลไก Holding Company เพื่อแก้ไขปัญหาระบบราชการที่ขาดเสถียรภาพ ขาดความคล่องตัว ในการดำเนินกิจกรรม “ธุรกิจศึกษา” ในขณะที่ธุรกิจนวัตกรรมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจึงต้องมีความจำเป็นต้องบริหารแบบเอกชน อีกทั้งยังสามารถช่วยบริหารการลงทุนเพื่อนำผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัย/สถาบันวิจัยออกไปจัดตั้งธุรกิจได้ ทั้งนี้ สอวช. ได้ผลักดันมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนรัฐและเอกชน (Holding Company) และมีการหารือร่วมกับมหาวิทยาลัยหลายแห่ง ประกอบกับได้มีแนวทางปฏิบัติ (Guideline) การจัดตั้งและดำเนินการ Holding Company ของมหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการกลุ่มผลิตและบริหารชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์. (2553). *ประมวลสาระชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชาการจัดการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2561). คำจำกัดความรัฐวิสาหกิจ. ออนไลน์. สืบค้น 22 มกราคม 2565. แหล่งที่มา: <http://www.sepo.go.th/content/12>
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2553). หลักการรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและกระบวนการ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- สำนักจัดการทรัพย์สิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). *รายงานประจำปี 2557*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง