

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การหาประโยชน์จากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยมหิดลได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๑๗/๑๐๐๒๐ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า มหาวิทยาลัยมหิดลประสงค์ออกข้อบังคับว่าด้วยการลงทุนจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหาประโยชน์เสนอสมาคมมหาวิทยาลัยมหิดลพิจารณาตามอำนาจหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๕ (๙) มาตรา ๒๔ (๔) และ (๑๕) แต่โดยที่ร่างข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการจัดหาประโยชน์จากเงินรายได้มีอำนาจหน้าที่หลายประการ และในบรรดาอำนาจหน้าที่นั้นได้ให้อำนาจคณะกรรมการในการกำหนดการจัดสรรส่วนการนำรายได้ไปหาประโยชน์ และการกำหนดวงเงิน แต่กรรมการสมาคมมหาวิทยาลัยมีข้อเสนอว่า การดำเนินการของมหาวิทยาลัย อาจเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕ (๔) มหาวิทยาลัยมหิดลพิจารณาแล้ว เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการหาประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและถูกต้องตามมาตรา ๑๕ (๙) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงขอหารือว่า

(๑) มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหาประโยชน์ รวมทั้งวงเงินการหาประโยชน์ โดยอาศัยอำนาจของสมาคมมหาวิทยาลัยตามนัยมาตรา ๑๕ (๙) มาตรา ๒๔ (๔) และ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยไม่ขัดมาตรา ๑๕ (๔) ได้เพียงใด หรือไม่

(๒) ตามความหมายของมาตรา ๑๕ (๔) วรรคสอง “การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน การลงทุน หรือการร่วมลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน” นั้น มหาวิทยาลัยขอทราบความหมายและขอบเขตของการกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน การลงทุน หรือการร่วมลงทุน จะมีความหมายครอบคลุมเพียงใด หมายรวมถึงการหาประโยชน์จากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เช่น การซื้อพันธบัตรรัฐบาลไทยและต่างประเทศ หุ้นกู้บริษัทเอกชน หุ้นสามัญบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ กองทุนอสังหาริมทรัพย์ หน่วยลงทุนในกองทุนตราสารหนี้ ตราสารทุน หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยมหิดลโดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) และผู้แทน

มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยมหิดลมีปัญหาในการกำหนดวงเงินสำหรับการบริหารจัดการด้านการเงินว่า ควรจะกำหนดในลักษณะใด จะรวมถึงการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๕ (๙) หรือไม่ และปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการยังมิได้กำหนดจำนวนวงเงินในการดำเนินการตามมาตรา ๑๕ (๔) วรรคสอง แต่อย่างใด ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เห็นว่า ข้อหาดังกล่าว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยและสภามหาวิทยาลัยจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ (๙) และมาตรา ๒๔ (๔) และ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหาประโยชน์ รวมทั้งวงเงินการหาประโยชน์ โดยไม่ขัดมาตรา ๑๕ (๔) ได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๕^๑ (๔) และ (๙) และมาตรา ๒๔^๒ (๔) และ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยและสภามหาวิทยาลัย กล่าวคือ มาตรา ๑๕ (๔) เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมหาวิทยาลัยมีอำนาจกั๊ยืมเงิน และให้กั๊ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน การลงทุนหรือการร่วมลงทุน เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ การกั๊ยืมเงิน การให้กั๊ยืมเงิน การถือหุ้น

^๑มาตรา ๑๕ มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา ๗ อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ซื้อ ขาย สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยนและจำหน่ายหรือทำนิติกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา ๑๘ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้

(๒) รับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการในการให้บริการภายในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนั้น

(๓) ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน หรือกับองค์การ หรือหน่วยงานต่างประเทศหรือระหว่างประเทศ

(๔) กั๊ยืมเงิน และให้กั๊ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน การลงทุนหรือการร่วมลงทุน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย

การกั๊ยืมเงิน การให้กั๊ยืมเงิน การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน การลงทุน หรือการร่วมลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) ปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๒๔ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

การเข้าเป็นหุ้นส่วน การลงทุน หรือการร่วมลงทุน เป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ เนื่องจากมีเจตนารมณ์ที่ประสงค์จะควบคุมการบริหารจัดการด้านการเงินของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปด้วยดี จึงจำเป็นต้องจำกัดกรอบของการกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน ฯลฯ รวมถึงการลงทุนต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้มาตรา ๑๕ (๔) วรรคสอง ส่วนมาตรา ๑๕ (๙) บัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองดูแลบำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุ จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุเท่านั้น ไม่รวมถึงการบริหารเงินสดหรือการแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุนเพื่อนำไปลงทุนต่อไปตามมาตรา ๑๕ (๔) แต่อย่างใด และมาตรา ๒๔ บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยตาม (๔) และวางนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ การจัดหาผลประโยชน์ และการลงทุนตาม (๑๕) จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในการดำเนินการต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๕ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา ๗^๓ ได้แก่ การสร้าง พัฒนา ประมวล ประยุกต์องค์ความรู้ทั้งมวล ดำเนินการให้มีการเรียนรู้ในองค์ความรู้ดังกล่าว รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ ส่งเสริม ปกป้อง และรักษาสุขภาพอนามัย ทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการกีฬา เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเป็นส่วนรวม อีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยในการบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการวางนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ การจัดหาผลประโยชน์ และการลงทุนตามมาตรา ๒๔ (๔) และ (๑๕) ซึ่งในเรื่องนี้ แม้สภามหาวิทยาลัยจะมีอำนาจอิสระในการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่จะต้องอยู่ภายในกรอบวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา ๗ และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๕^๔ เช่นกัน ทั้งนี้ มาตรา ๒๐^๕ บัญญัติให้บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต้องจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๗ ด้วย

(๔) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานการเงิน การพัสดุและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๕) วางนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ การจัดหาผลประโยชน์ และการลงทุน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๗ มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทานพระนามาภิไธย ของสมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนกให้เป็นนามของมหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์ในการสร้าง พัฒนา ประมวล และประยุกต์องค์ความรู้ทั้งมวลและดำเนินการให้มีการเรียนรู้ในองค์ความรู้ดังกล่าว รวมตลอดทั้งเผยแพร่ความรู้ ส่งเสริม ปกป้อง และรักษาสุขภาพอนามัย ทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการกีฬา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเป็นส่วนรวม

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ตามปัญหาที่หารือมหาวิทยาลัยและสภามหาวิทยาลัยจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ (๙) และมาตรา ๒๔ (๔) และ (๑๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหาประโยชน์ รวมทั้งวงเงินการหาประโยชน์โดยไม่ขัดมาตรา ๑๕ (๔) ได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๕ (๙) เป็นอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในการบริหารจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหาประโยชน์ รวมทั้งวงเงินการหาประโยชน์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ (๙) ได้ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหาประโยชน์ รวมทั้งวงเงินการหาประโยชน์ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๒๔ (๔) และ (๑๕) ซึ่งจะต้องอยู่ภายในกรอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๗ และเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๕ ด้วย กรณีดังกล่าว จึงไม่ขัดมาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๕ (๔) วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ หมายความว่ารวมถึง การหาประโยชน์จากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เช่น การซื้อพันธบัตรรัฐบาลไทยและต่างประเทศ หุ้นกู้บริษัทเอกชน หุ้นสามัญ บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ กองทุนอสังหาริมทรัพย์ และหน่วยลงทุนในกองทุนตราสารหนี้และตราสารทุน หรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๕ (๔) วรรคสอง มิได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการลงทุนหรือการหาประโยชน์จากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย และเมื่อพิจารณาลักษณะของการลงทุนหรือหาผลประโยชน์ในหลักทรัพย์ต่างๆ แล้ว หากมหาวิทยาลัยเห็นว่า การซื้อพันธบัตรรัฐบาลไทยและต่างประเทศ หุ้นกู้บริษัทเอกชน หุ้นสามัญ บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ กองทุนอสังหาริมทรัพย์ และหน่วยลงทุนในกองทุนตราสารหนี้และตราสารทุน เป็นการลงทุนที่มีความคุ้มค่าสำหรับทุนที่ลงไป มหาวิทยาลัยก็อาจดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงทุนหรือหาประโยชน์โดยการซื้อพันธบัตรรัฐบาลไทยและต่างประเทศ หุ้นกู้บริษัทเอกชน หุ้นสามัญ บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ กองทุนอสังหาริมทรัพย์ หรือหน่วยลงทุนในกองทุนตราสารหนี้และตราสารทุนได้ ทั้งนี้ การลงทุนหรือการหาผลประโยชน์ดังกล่าว จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัยตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา ๗^๖ แต่อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการยังมิได้กำหนดจำนวนวงเงินในการดำเนินการตามมาตรา ๑๕^๗ (๔) วรรคสอง มหาวิทยาลัยจึงยังไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการกู้ยืมเงิน ให้ออกหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วนการลงทุน หรือการร่วมลงทุนแต่อย่างใด ดังนั้น

^๖มาตรา ๒๐ บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ต้องจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๗

เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย ต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้ แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศให้หรือทายาทหากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สมควรที่มหาวิทยาลัยมหิดลจะต้องเร่งดำเนินการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
กำหนดวงเงินในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการควบคุมการ
บริหารจัดการด้านการเงินต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๒