

แนวทางปฏิบัติเพื่อการจัดตั้งและดำเนินการ

นิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน (Holding Company) ของสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยของรัฐ

๑. นโยบายสถานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ เกี่ยวกับการส่งเสริมนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน (Holding Company) ของมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยของรัฐ

สถานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบนิเวศนวัตกรรมของประเทศให้มีความพร้อมในทุกมิติ เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศเข้าสู่เศรษฐกิจนวัตกรรม (Innovation Economy) โดยมุ่งเน้นการสร้างผู้ประกอบการธุรกิจนวัตกรรม (Innovation-driven Enterprise) ให้เป็นเสมือนเครื่องจักรใหม่ในระบบเศรษฐกิจ (New Growth Engine) ทั้งนี้ได้วางเป้าหมายระดับนโยบายเพื่อให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีทิศทางที่ชัดเจน ได้แก่ การเพิ่มการลงทุนด้านการวิจัยและนวัตกรรมของประเทศถึงร้อยละ ๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) การสร้างผู้ประกอบการธุรกิจนวัตกรรมที่มีรายได้มากกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท จำนวน ๑,๐๐๐ ราย และผู้ประกอบการธุรกิจนวัตกรรมไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันระดับโลก จำนวน ๕ บริษัท (จากการจัดอันดับ Fortune ๕๐๐ Biggest Company) เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว การเร่งสร้างขีดความสามารถและอำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานในระบบนิเวศนวัตกรรมทุกภาคส่วนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนด้วยนโยบาย มาตรการและกลไกต่าง ๆ เช่น การสนับสนุนทางการเงิน การลงทุน บุคลากร โครงสร้างพื้นฐาน และการจัดอุปสรรคทางกฎหมาย ระเบียบ เป็นต้น

การร่วมลงทุนของสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยของรัฐกับภาคเอกชนในรูปแบบของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน (Holding Company) เพื่อนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ เป็นรูปแบบหนึ่งที่เหมาะสมที่มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม พบว่ามหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยยังต้องการแนวปฏิบัติเพื่อการพิจารณาและตัดสินใจดำเนินการได้อย่างรอบคอบและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น สถานนโยบายในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัย จึงได้ออกแนวปฏิบัติ เพื่อการจัดตั้งและดำเนินการนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนของสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยของรัฐฉบับนี้ขึ้น โดยมุ่งหวังให้มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการร่วมลงทุนและนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลต่อการสร้างมูลค่าเชิงเศรษฐกิจให้แก่ประเทศในภาพรวมต่อไป

สถานนโยบาย ฯ มีมติเห็นชอบหลักการการส่งเสริมการร่วมลงทุนรัฐและเอกชนโดยกลไกนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน และได้มอบหมายคณะกรรมการพิเศษเฉพาะเรื่อง ด้านการส่งเสริมระบบนิเวศนวัตกรรม และการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย กฎและระเบียบให้ดำเนินการผลักดันในเชิงนโยบาย ต่อมาคณะกรรมการพิเศษเฉพาะเรื่องฯ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๓ ได้มีมติเห็นชอบนโยบายการส่งเสริมนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนตามที่สำนักงานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.) ในฐานะเลขานุการฯ เสนอ และมอบหมายให้ สอวช. ดำเนินการ ดังนี้ ๑) จัดทำแนวปฏิบัติ (Guideline) เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ๒) จัดทำรายละเอียดข้อเสนอให้มหาวิทยาลัยสามารถนำเงิน

รายได้ของมหาวิทยาลัยไปร่วมลงทุนในธุรกิจนวัตกรรมได้ และ ๓) ประสานมหาวิทยาลัยในการปรับปรุงกฎระเบียบของมหาวิทยาลัยให้เอื้อต่อการลงทุนในธุรกิจนวัตกรรม

คณะกรรมการพิเศษเฉพาะเรื่องฯ ได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบในหลักการการจัดตั้งและดำเนินการนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนของสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยของรัฐร่างแนวทางปฏิบัติเพื่อการจัดตั้งและดำเนินการนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนของสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยของรัฐ โดยให้แนวทางสำคัญไว้ ดังนี้

- ในการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน สถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยของรัฐควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษในประเด็นการสรรหาผู้บริหาร การกำกับดูแล การตัดสินใจ และการบริหารการลงทุนเป็นสำคัญ

- สถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยของรัฐควรใช้นิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนเป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ (Strategic Asset) ในการพัฒนางานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ และควรสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานพันธมิตร (Strategic Partners) ในต่างประเทศดึงดูดบริษัทขนาดใหญ่เข้ามาร่วมลงทุนด้านการวิจัยและนวัตกรรมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดการยกระดับสถาบันอุดมศึกษาให้มีขีดความสามารถด้านการวิจัยและนวัตกรรม และการขยายโอกาสในการเข้าถึงตลาดต่างประเทศมากขึ้น

- ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนทัศนคติการลงทุนในธุรกิจนวัตกรรม โดยยอมรับความเสี่ยงจากการลงทุนที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินธุรกิจนวัตกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะการระดมทุนระยะเริ่มต้นซึ่งยังขาดการสนับสนุนอยู่จำนวนมาก นอกจากนี้ ควรมุ่งเน้นกลไกการสร้างความร่วมมือกับนักลงทุนในระดับภูมิภาคและนานาชาติเพื่อให้เกิดการลงทุนในธุรกิจนวัตกรรมมากขึ้นด้วย

- สถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยของรัฐแต่ละแห่งควรพิจารณาความพร้อมก่อนการตัดสินใจจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น จำนวนผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่พร้อมใช้ประโยชน์ บุคลากรที่สามารถดำเนินการในธุรกิจนวัตกรรม ระบบสนับสนุนการเชื่อมโยงผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปสู่การดำเนินธุรกิจนวัตกรรม เช่น Technology Licensing Office : TLO และงบประมาณในการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนและงบประมาณสำหรับการร่วมลงทุน เป็นต้น

๒. เหตุผลความสำคัญ

ปัจจุบัน การร่วมลงทุนระหว่างสถาบันอุดมศึกษา/สถาบันวิจัยและภาคเอกชนในธุรกิจนวัตกรรมโดยกลไกนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนเป็นรูปแบบที่หน่วยงานของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำในต่างประเทศนำมาใช้เพื่อผลักดันงานวิจัยและนวัตกรรมสู่การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูง และสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งในประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการดำเนินธุรกิจนวัตกรรมโดยการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อยอดการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ เนื่องจากการจัดตั้งและการดำเนินงานของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากหน่วยงานวิจัยของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาโดยมีการบริหารงานแบบมืออาชีพ ลดความเสี่ยงในการลงทุนของหน่วยงานของรัฐและสถาบันอุดมศึกษา และมีความคล่องตัวสูงเหมาะกับการดำเนินธุรกิจนวัตกรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังช่วยสร้างให้เกิดแรงจูงใจแก่นักวิจัยให้เห็นถึงช่องทางในการสร้างธุรกิจนวัตกรรมจากผลงานวิจัยที่คิดค้นทำให้เกิดการพัฒนาผลงานวิจัยที่มีมูลค่าเชิงพาณิชย์ และส่งผลกระทบต่อเชิงเศรษฐกิจทั้งในระดับหน่วยงานและในระดับประเทศได้

กฎหมายจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ได้ให้อำนาจสถาบันอุดมศึกษาสนับสนุนผู้ประกอบการให้นำความรู้ ผลงานวิจัยและนวัตกรรมของสถาบันอุดมศึกษาไปใช้ประโยชน์ และให้อำนาจหน่วยงานรัฐในการร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อส่งเสริมการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๘ กำหนดว่าสถาบันอุดมศึกษาพึงส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน นำความรู้ ผลงานวิจัย หรือนวัตกรรมของสถาบันอุดมศึกษาไปใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวาง

๒. พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๙ กำหนดว่าเพื่อส่งเสริมให้มีการนำผลการวิจัยและนวัตกรรมของสถาบันอุดมศึกษาไปใช้ประโยชน์ สถาบันอุดมศึกษาอาจจัดตั้งนิติบุคคลหรือร่วมลงทุนกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการวิจัยและนวัตกรรมของสถาบันอุดมศึกษาไปใช้ประโยชน์ได้

๓. พระราชบัญญัติการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ การวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๑ กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ หน่วยงานของรัฐอาจร่วมลงทุนในโครงการซึ่งนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบของสภานโยบาย โดยมีให้นำกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมาใช้บังคับแก่การร่วมลงทุน และให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระเบียบว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่เกี่ยวกับการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตาม สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งยังมีความไม่แน่ใจเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการกิจกรรมการร่วมลงทุน รวมถึงขั้นตอนการร่วมลงทุนในรูปแบบนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับที่จำเป็นต้องทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันถึงอำนาจหน้าที่ และการบังคับใช้กฎหมายในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาขับเคลื่อนการดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว ผู้บริหารหน่วยงานสามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส ซึ่งจะส่งผลให้การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนเกิดประสิทธิผล

๓. คำจำกัดความ

- ๑) **หน่วยงานของรัฐ** หมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจด้านการวิจัยและนวัตกรรม และหน่วยงานอื่นตามที่สภานโยบายประกาศกำหนด
- ๒) **เอกชน** หมายความว่า นิติบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ บุคคลธรรมดา รวมถึงนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ
- ๓) **นิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน** หมายความว่า บริษัทที่มีการประกอบธุรกิจโดยมีรายได้จากการถือหุ้นในบริษัทอื่นเป็นหลัก และไม่มีมีการประกอบธุรกิจอย่างมีนัยสำคัญเป็นของตนเอง ซึ่งอาจเป็นการลงทุนในบริษัทในประเทศหรือบริษัทในต่างประเทศ
- ๔) **แผนการลงทุน** หมายความว่า แผนการลงทุนที่หน่วยงานของรัฐจะจัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นในการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน
- ๕) **บริษัทร่วมทุน** หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่จัดตั้งขึ้นจากการร่วมลงทุนระหว่างนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ

๔. วัตถุประสงค์

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีแนวปฏิบัติ (Guiding Principle) นำไปใช้ในการจัดตั้งและดำเนินงานนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส อันนำไปสู่การเพิ่มจำนวนธุรกิจนวัตกรรม ก่อให้เกิดการสร้างรายได้และการจ้างงานเพิ่มมากขึ้นในประเทศ

๕. แนวทางปฏิบัติ

๕.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๕.๑.๑ การจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนของหน่วยงานของรัฐ

กรณีสถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินการได้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๙ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดว่าสถาบันอุดมศึกษาอาจจัดตั้งนิติบุคคลหรือร่วมลงทุนกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการวิจัยและนวัตกรรมของสถาบันอุดมศึกษาไปใช้ประโยชน์ได้

กรณีสถาบันวิจัยของรัฐ สามารถดำเนินการได้เมื่อมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน

๕.๑.๒ การพิจารณาสถานภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนที่หน่วยงานของรัฐจัดตั้ง ให้พิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานแต่ละเรื่อง

รายละเอียดหลักการในการพิจารณาสถานภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน แสดงเป็นตัวอย่างในภาคผนวก

๕.๑.๓ นิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน อาจพิจารณาเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทร่วมลงทุนในสัดส่วนการถือหุ้นไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของทุนจดทะเบียน เพื่อให้บริษัทร่วมลงทุนไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ

๕.๒ การจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน

๕.๒.๑ หน่วยงานของรัฐอาจจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ซึ่งจะจัดตั้งโดยลำพังหรือร่วมกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการนำผลงานวิจัยหรือนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ หรือดำเนินการที่เกี่ยวข้อหรือต่อเนื่องกับกิจการของมหาวิทยาลัย โดยความเห็นชอบของผู้มีอำนาจอนุมัติการร่วมลงทุนของหน่วยงานของรัฐ

เมื่อหน่วยงานของรัฐมีแผนการลงทุนที่เกี่ยวกับการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์และเป็นกรณีที่เหมาะสมควรจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการศึกษาเกี่ยวกับแผนการลงทุนและนำเสนอต่อผู้มีอำนาจอนุมัติการร่วมลงทุนของหน่วยงานของรัฐเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ผู้มีอำนาจอนุมัติการร่วมลงทุนของหน่วยงานของรัฐอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรองหรือให้ความเห็นใด ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อผู้มีอำนาจอนุมัติการร่วมลงทุนของหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการลงทุนข้างต้นได้ตามความจำเป็น

๕.๒.๒ การจัดทำรายงานการศึกษาเกี่ยวกับแผนการลงทุนและการพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ให้หน่วยงานของรัฐและผู้มีอำนาจอนุมัติการร่วมลงทุนของหน่วยงานของรัฐคำนึงถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนกับวัตถุประสงค์ หน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ

(๒) แผนการลงทุนหรือแผนธุรกิจซึ่งเกี่ยวกับการลงทุนเพื่อการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ที่จะดำเนินการ

(๓) เป้าหมายและขอบเขตในการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน

(๔) ความเป็นไปได้ ความเสี่ยงและความคุ้มค่า

(๕) ที่มาของแหล่งเงินทุนหรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ และกรอบวงเงินในการลงทุนที่จะใช้ในการจัดตั้งหรือร่วมจัดตั้งบริษัทร่วมทุน และ

(๖) สิทธิและหน้าที่ของบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นที่จะเข้าร่วมจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน

ทั้งนี้ รูปแบบการร่วมลงทุนมีได้หลายรูปแบบ เช่น การลงทุนในธุรกิจที่เป็นลักษณะแพลตฟอร์มของเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ได้มากกว่าหนึ่งผลิตภัณฑ์ และการลงทุนเป็นรายผลิตภัณฑ์ ดังนั้น การพิจารณาร่วมลงทุนจึงควรพิจารณาตามนโยบายการลงทุนของหน่วยงานและความเป็นไปได้ในทางธุรกิจ

๕.๒.๓ การพิจารณาถอนการร่วมลงทุน อาจพิจารณาได้ตามแนวทางหรือสถานการณ์ ดังนี้

(๑) สถานการณ์ที่เกิดจากบริษัทร่วมทุนทำผิดสัญญาร่วมทุน เช่น เกิดการทุจริต หรือทำผิดกฎหมาย หรือดำเนินกิจการผิดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

(๒) ถอนการลงทุนหรือลดสัดส่วนการลงทุนที่ระบุในสัญญาร่วมทุน เช่น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาลงทุน หรือเมื่อบริษัทร่วมทุนเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหรือในต่างประเทศ หรือบริษัทร่วมทุนมีความเข้มแข็งโดยไม่ต้องพึ่งพานิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนอีกต่อไป ทั้งนี้ ในการพิจารณาถอนหรือลดสัดส่วนการลงทุนไม่ควรให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของบริษัทร่วมทุน

๕.๒.๔ บุคคลหรือนิติบุคคลที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าร่วมจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เป็นผู้ที่ถูกกระบุชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อผู้ทำงานของทางราชการและได้แจ้งเวียนชื่อแล้ว

(๒) ไม่เป็นบุคคลที่ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือเป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต หรือเป็นบุคคลที่อยู่ระหว่างการฟื้นฟูกิจการ

(๓) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และ

(๔) ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิด ในความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย หรือความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา

๕.๒.๕ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ หน่วยงานของรัฐอาจร่วมลงทุนโดยใช้กลไกการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน โดยไม่ต้องนำกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมาใช้บังคับแก่การร่วมลงทุน โดยอาศัยอำนาจตามความแห่ง มาตรา ๓๑ พระราชบัญญัติการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ การวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ๒๕๖๒

๕.๒.๖ เมื่อผู้มีอำนาจอนุมัติการร่วมลงทุนของหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริษัทนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ดังนี้

- (๑) จัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน
- (๒) จัดทำร่างข้อบังคับของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน เสนอต่อผู้มีอำนาจอนุมัติการร่วมลงทุนของหน่วยงานของรัฐ

๕.๒.๗ ในการจัดทำข้อบังคับของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้คณะกรรมการของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน มีผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดทิศทางและนโยบายของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน และมีความสามารถในการร่วมกำหนดกลยุทธ์ให้นิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ได้ และควรมีกรรมการอิสระซึ่งมีความรู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์การลงทุน กรรมการอิสระนี้จะเป็นกรรมการที่ไม่ได้ทำหน้าที่บริหารจัดการนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน และเป็นผู้ซึ่งไม่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ในลักษณะที่จะทำให้มีข้อจำกัดในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นอิสระร่วมอยู่ด้วย ทั้งนี้ อาจพิจารณาให้มีจำนวนกรรมการอิสระซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ทางธุรกิจเป็นเสียงข้างมาก เพื่อให้การตัดสินใจของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน

(๒) ให้นิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนจัดทำผลการดำเนินงานและงบการเงินเสนอต่อหน่วยงานของรัฐรายไตรมาส หรือรายปี ตามที่หน่วยงานของรัฐเห็นสมควร

๕.๓ การกำกับดูแล

๕.๓.๑ หน่วยงานของรัฐกำกับดูแลนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนผ่านข้อบังคับของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน และกรรมการผู้แทน

๕.๓.๒ หน่วยงานของรัฐควรกำหนดในข้อบังคับนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ดังนี้

(๑) ให้กรรมการของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนใช้ความรู้ความสามารถและความระมัดระวังตามสมควร (Due Care) เยี่ยงผู้ประกอบวิชาชีพ ในการพิจารณาการลงทุนในธุรกิจนวัตกรรม

(๒) การตัดสินใจลงทุนในธุรกิจนวัตกรรมของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนควรอาศัยความเห็นจากที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านนั้นๆ ประกอบ และคำนึงถึงประเด็น ดังต่อไปนี้

- ควรทำการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับพันธมิตรร่วมทุน เช่น ประสบการณ์และประวัติการทำงานโดยละเอียด คุณสมบัติต้องห้ามของกรรมการและผู้บริหารตามที่กฎหมายกำหนด และความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest)
- ควรมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับอุตสาหกรรมที่กำลังจะลงทุน เช่น สภาพการแข่งขัน และ Value Chain ในอุตสาหกรรม การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย/กฎระเบียบสภาพเศรษฐกิจหรือการเมืองที่มีต่ออุตสาหกรรม เป็นต้น
- ควรมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในบริษัทที่กำลังจะลงทุน (หรือจัดตั้ง) เช่น แผนการใช้เงินลงทุน ความสามารถในการทำกำไรและความยั่งยืน การกั๊ก การค้าประกัน และหนี้สินที่อาจเกิดขึ้น สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น
- ควรตรวจสอบความเห็นหรือรายงานของที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านว่าครบถ้วนในสาระสำคัญ สมเหตุสมผล และไม่ใช้ข้อมูลที่อาจทำให้หลงผิดก่อนนำไปใช้พิจารณาในการลงทุน

๕.๓.๓ นิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ควรมีเกณฑ์ หรือระเบียบชัดเจนในการถอนการลงทุนก่อนการตัดสินใจร่วมลงทุน โดยระเบียบหรือเกณฑ์ต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การลงทุนของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน

๕.๔ การส่งเสริมและสนับสนุนการนำความรู้ ผลงานวิจัย หรือนวัตกรรมของสถาบันอุดมศึกษาและของหน่วยงานวิจัยไปใช้ประโยชน์

๕.๔.๑ สถาบันอุดมศึกษาควรให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรนำความรู้ ผลงานวิจัย หรือนวัตกรรมของสถาบันอุดมศึกษาไปใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดมาตรการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการประกอบธุรกิจใหม่ในรูปแบบนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนได้ และกำหนดให้รายได้ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ได้รับมาจากการประกอบธุรกิจใหม่ในรูปแบบนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยอาศัยอำนาจตามความแห่ง มาตรา ๒๘ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒

๕.๔.๒ สถาบันอุดมศึกษาควรให้การสนับสนุนและส่งเสริมบุคลากรในสังกัดดำเนินการประกอบธุรกิจใหม่ เช่น การร่วมทำวิจัยและนวัตกรรมกับภาคเอกชน การใช้ประโยชน์จากงานวิจัยและนวัตกรรมเพื่อการผลิต การถ่ายทอดวิทยาการหรือเทคโนโลยี รวมถึง การดึงดูดบุคลากรความสามารถสูงจากต่างประเทศเข้ามาร่วมดำเนินงาน เป็นต้น

๕.๔.๓ สถาบันอุดมศึกษาควรจัดให้มีกฎและระเบียบภายในหน่วยงาน ที่อำนวยความสะดวกและขจัดปัญหาอุปสรรคของการประกอบธุรกิจใหม่ในรูปแบบนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ตามข้อ ๕.๔.๑ และ ๕.๔.๒ รวมถึง จัดให้มีมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ เช่น การพัฒนาบุคลากร การให้รางวัล การประเมินผลงาน และการเลื่อนตำแหน่งในหน่วยงานที่ตนสังกัดได้

๕.๔.๔ สถาบันวิจัยของรัฐ สามารถสนับสนุนทางการเงินและบุคลากรในการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนได้เมื่อมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๕.๕ บุคลากร

๕.๕.๑ หน่วยงานของรัฐควรสรรหาบุคลากรมืออาชีพที่มีความรู้และประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนมาปฏิบัติงาน

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถสรรหาบุคลากรมืออาชีพได้ อาจคัดเลือกบุคลากรในหน่วยงานของรัฐที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เพื่อปฏิบัติงานในนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนได้ แต่ต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับหน่วยงานของรัฐ และมีการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง โดยต้องมีการจัดทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐและบุคลากรที่ไปปฏิบัติงานให้ชัดเจน

๕.๕.๒ เพื่อให้การจัดตั้งและดำเนินงานของธุรกิจนวัตกรรมที่ลงทุนโดยนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพิ่มโอกาสประสบความสำเร็จ หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาแรงจูงใจและให้การสนับสนุนแก่พนักงานและลูกจ้างไปปฏิบัติงานในบริษัทธุรกิจนวัตกรรมได้ตามความเหมาะสม โดยที่ห้ามขัดแย้งต่อการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ หรือไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอื่น ทั้งนี้ อาจให้ไปปฏิบัติงานในนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน ได้เป็นการชั่วคราว โดยจะต้องมีการจัดทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐและบุคลากรที่ไปปฏิบัติงานให้ชัดเจน โดยยังถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ และยึดประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก

๕.๕.๓ หน่วยงานของรัฐควรสนับสนุนการสร้างและพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารธุรกิจนวัตกรรม เพื่อประโยชน์ในการบริหารบริษัทธุรกิจนวัตกรรม รวมทั้งการสนับสนุนบุคลากร และนักศึกษา (กรณีสถาบันอุดมศึกษา) ให้มีความรู้และทักษะของความเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) ด้วย

ภาคผนวก

หลักการในการพิจารณาสถานภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน

นิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ให้พิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานแต่ละเรื่อง โดยกฎหมายที่อาจนำมาพิจารณา อาทิเช่น

- พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑
- พ.ร.บ. วินัยการเงินและการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑
- พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘
- พ.ร.บ. ควบคุมความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒
- พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘
- พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐
- พ.ร.บ. ร่วมทุนรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒

สำหรับกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ใช้บังคับ และนิยามคำว่ารัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีนี้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๓ บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจในกฎหมายเหล่านี้จะมีนิยามตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ต่อไปอีก ๕ ปี ดังนั้น นิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนจะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายเหล่านี้

ตัวอย่าง การพิจารณาสถานภาพของนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๖๑

นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

๑. องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
๒. บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ
๓. บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (๑) หรือ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

นิยาม “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ *ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม* และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย

เมื่อพิจารณาจากนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ สรุปได้ว่า

- กรณีนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยมหาวิทยาลัยราชการ โดยมหาวิทยาลัยราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบจะถือว่าเป็นนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนเป็นรัฐวิสาหกิจ
- กรณีนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมหาวิทยาลัยมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบจะถือว่าเป็นนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ถือเป็นส่วนราชการ
- กรณีนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ให้พิจารณาตามแนวทางเดียวกัน

ภาพตัวอย่างการพิจารณาความเป็นรัฐวิสาหกิจจาก พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑



ตัวอย่างการพิจารณา การจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน โดยมหาวิทยาลัยราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และหน่วยงานวิจัยของรัฐ อาทิ องค์กรมหาชน หากมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ ๕๐ นิติบุคคลเพื่อร่วมลงทุน จะมีสถานะดังนี้

| กฎหมาย | มหาวิทยาลัยราชการ | มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ | หน่วยงานวิจัยของรัฐที่ไม่เป็นราชการ อาทิ องค์กรมหาชน |
|--|-------------------|--------------------------|--|
| ๑. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ | เป็นรัฐวิสาหกิจ | ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ | ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ |
| ๒. พระราชบัญญัติวินัยการเงินและการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๑ | เป็นรัฐวิสาหกิจ | ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ | ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ |
| ๓. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ | เป็นรัฐวิสาหกิจ | ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ | ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ |

| กฎหมาย | มหาวิทยาลัยราชการ | มหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐ | หน่วยงานวิจัยของรัฐ ที่ ไม่เป็นราชการ อาทิ องค์การมหาชน |
|---|--|--|--|
| ๔. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้ สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ | เป็นรัฐวิสาหกิจ | เป็นรัฐวิสาหกิจ | เป็นรัฐวิสาหกิจ |
| ๕. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ | เป็นรัฐวิสาหกิจ | เป็นรัฐวิสาหกิจ | เป็นรัฐวิสาหกิจ |
| ๖. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของ พนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของ รัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ | พนักงานใน Holding Company ถือเป็น พนักงานในองค์การหรือ หน่วยงานของรัฐ | พนักงานใน Holding Company ถือเป็น พนักงานในองค์การหรือ หน่วยงานของรัฐ | พนักงานใน Holding Company ถือเป็น พนักงานในองค์การหรือ หน่วยงานของรัฐ |

หมายเหตุ: หากเป็นหน่วยงานนอกเหนือจากสามรูปแบบนี้ ให้ใช้หลักพิจารณาในแนวทางเดียวกัน