

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานขององค์กรภาครัฐและเอกชนในปัจจุบันต่างให้ความสำคัญในเรื่องของการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพราะเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยผลักดันให้องค์กรประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ฉะนั้นในการบริหารงานขององค์กรจะต้องมีการวางแผนอย่างเป็นระบบเพื่อให้ผลการดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้สิ่งที่องค์กรจะต้องคำนึงถึง คือ การบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับบริบทหรือสภาพการณ์ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรได้ โดยองค์กรจะต้องเลือกวิธีการบริหารงานที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาและความเสี่ยง ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน ดังนั้นการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรเพราะการวางแผนฯ ถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงบประมาณที่องค์กรได้กำหนดไว้ในแต่ละปี

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นอีกหนึ่งองค์กรซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่มุ่งเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการวางแผนการจัดการด้านการเงินและงบประมาณให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดตามภารกิจในแต่ละด้านของมหาวิทยาลัย (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551) ภายหลังจากปรับเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ได้มีการกำหนดนโยบายในการปรับปรุงและออกกฎระเบียบข้อบังคับด้านต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน อาทิ หลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี แนวทางการบริหารรายจ่ายให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละปี การจัดทำบัญชีและรายงานการเงินเพื่อให้ทราบถึงสถานะทางการเงินของมหาวิทยาลัย การจัดให้มีระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในเพื่อตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงานในแต่ละด้านของมหาวิทยาลัย การให้อำนาจการบริหารงบประมาณแก่ส่วนงาน (ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารการเงิน ฉบับที่ 3, 2551) และกฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานด้านพัสดุให้เกิดความคุ้มค่า

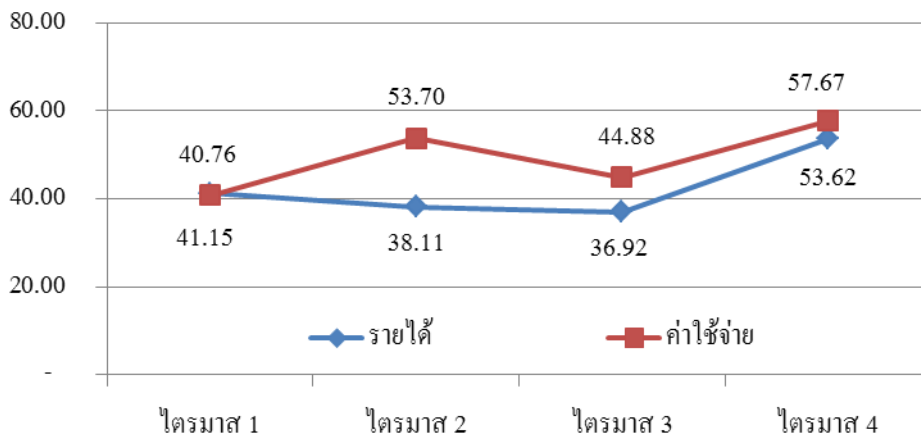
โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ (ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการพัสดุ, 2551) รวมถึงนโยบายการให้อำนาจแก่ส่วนงานในการบริหารงบประมาณให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น อาทิ อำนาจการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย การจัดตั้งงบประมาณประจำปี การอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณ ฯลฯ (ประกาศมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง การบริหารงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย, 2556) นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยยังได้มีการปรับอัตราการศึกษาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการศึกษาของนักศึกษาระดับปริญญาตรีจากระบบหน่วยกิตเป็นระบบเหมาจ่ายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้เพิ่มให้แก่ส่วนงานในมหาวิทยาลัย (ระเบียบมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการศึกษาระดับปริญญาตรี, 2556)

จากการปรับเปลี่ยนนโยบายการบริหารงานด้านการเงินและงบประมาณของมหาวิทยาลัย ทำให้ทุกคณะและส่วนงานต้องปรับแผนการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแต่ละปี นอกจากทุกส่วนงานจะต้องมีการวางแผนรองรับการปรับเปลี่ยนนโยบายการบริหารงานของมหาวิทยาลัยแล้ว ส่วนงานจะต้องมีการวางแผนรองรับนโยบายการปรับเปลี่ยนการเปิดปิดภาคเรียนตามอาเซียนที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารเงินรายได้และค่าใช้จ่ายประจำปีเนื่องจากปีการศึกษาเริ่มตั้งแต่ 1 สิงหาคม-กรกฎาคมของปีถัดไป แต่ปีงบประมาณเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม-30 กันยายนของปีถัดไป ทำให้ช่วงเวลาการเบิกจ่ายงบประมาณไม่สอดคล้องกับรายได้ค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ได้รับในแต่ละปี (ประกาศมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงปฏิทินการศึกษา, 2557) การปรับเปลี่ยนดังกล่าว ยังส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัยรวมถึงงานด้านการเรียนการสอนที่ส่งผลทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากอยู่ในช่วงฤดูร้อนสภาพอากาศที่ร้อนทำให้ต้องใช้เครื่องปรับอากาศเพิ่มขึ้น สภาพอากาศไม่เหมาะกับการเรียนการสอนด้านการเกษตร รวมถึงการเบิกจ่ายวัสดุอุปกรณ์หรือรายจ่ายประเภทอื่นๆ ที่ใช้สนับสนุนการเรียนการสอน การวิจัยบริการวิชาการแก่ชุมชน และงานด้านอื่นๆ ติดขัด ค่าใช้จ่ายตามไปด้วยเช่นกัน (ผลการศึกษาวิจัยของคณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2556)

สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ข้างต้น ส่งผลต่อการบริหารการเงินและงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อาทิ 1) การเบิกจ่ายงบประมาณประจำปีไม่สอดคล้องกับแผนการจัดกิจกรรมของนักศึกษาเนื่องจากกิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นช่วงเปิดภาคเรียนซึ่งตรงกับช่วงสิ้นปีงบประมาณทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณนั้น ส่งผลทำให้มีการกันเงินงบประมาณไว้เบิกจ่ายเหลือปี 2) จำนวนเงินรายได้ค่าธรรมเนียมการศึกษาที่รับเข้าไม่ตรงตามปีงบประมาณทำให้เกิดการตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายรับส่งผลให้มีเบิกจ่ายงบประมาณเป็น

จำนวนมาก ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลตัวเลขจำนวนเงินรายได้กับค่าใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2557 สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบจากสภาพการณ์ดังกล่าวอย่างเห็นได้ชัด ตามแผนภูมิที่ 1 ดังนี้

(ล้านบาท)



แผนภูมิที่ 1 แผนภูมิแสดงร้อยละจำนวนเงินรายได้และค่าใช้จ่ายของคณะเกษตรศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ 2557

ที่มา : ฐานข้อมูลงานการเงิน การคลังและพัสดุ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557

จากแผนภูมิแสดงร้อยละจำนวนเงินรายได้และค่าใช้จ่ายของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ 2557 พบว่า มีค่าใช้จ่ายในภาพรวมสูงกว่ารายได้สาเหตุอาจเกิดจากจัดทำงบประมาณประจำปีที่ไม่เหมาะสม และแผนการใช้จ่ายงบประมาณไม่สอดคล้องกับรายรับจริงในแต่ละไตรมาสส่งผลทำให้สถานะขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างเห็นได้ชัดในไตรมาสที่ 2-4

ดังนั้น จากประเด็นดังกล่าวข้างต้นทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาผลกระทบจากสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้แก่ นโยบายการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นโยบายการกระจายอำนาจการบริหารจัดการด้านการเงินและงบประมาณจากมหาวิทยาลัยลงสู่ระดับคณะ นโยบายการปรับอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาระดับปริญญาตรีจากระบบหน่วยกิตเป็นระบบเหมาจ่าย และนโยบายการปรับเปลี่ยนการเปิดปิดภาคเรียนตามประชาคมอาเซียนต่อการจัดการงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อให้ได้แนวทางในการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิผลภายใต้สภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ต่อไป

1.2 คำถามงานวิจัย

1.2.1 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นอย่างไร

1.2.2 สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ส่งผลต่อการจัดการงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หรือไม่ อย่างไร

1.2.3 กระบวนการงบประมาณและการบริหารงบประมาณภายใต้สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นอย่างไร

1.2.4 คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ควรมีแนวทางในการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิผลภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว อย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีงบประมาณ พ.ศ.2557-2558

1.3.2 เพื่อศึกษาผลกระทบจากสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้แก่ นโยบายการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นโยบายการกระจายอำนาจการบริหารจัดการด้านการเงิน และงบประมาณจากมหาวิทยาลัยลงสู่ระดับคณะ นโยบายการปรับอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาระดับปริญญาตรีจากระบบหน่วยกิตเป็นระบบเหมาจ่าย และนโยบายของรัฐบาลในการปรับเปลี่ยนการเปิดปิดภาคเรียนตามประชาคมอาเซียนที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.3.3 เพื่อศึกษากระบวนการงบประมาณและการบริหารงบประมาณภายใต้สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.3.4 เพื่อการศึกษาแนวทางการจัดทำแผนและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทราบถึงผลการเบิกจ่ายงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2558

1.4.2 ทราบถึงผลกระทบจากสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในปีงบประมาณ 2558

1.4.3 ทราบถึงกระบวนการงบประมาณ และการบริหารงบประมาณภายใต้สภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.4.4 ได้แนวทางการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.5 นิยามคำศัพท์

กระบวนการงบประมาณ หมายถึง กระบวนการในการบริหารงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วยขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ และขั้นตอนการติดตามและประเมินผลการเบิกจ่ายงบประมาณ

แผนการใช้จ่ายงบประมาณ หมายถึง แผนการเบิกจ่ายงบประมาณตามหมวดรายจ่ายของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานในรอบปีงบประมาณ

งบประมาณรายจ่าย หมายถึง วงเงินงบประมาณที่คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้รับจัดสรรหรืออนุมัติให้ใช้จ่ายได้ในปีงบประมาณนั้นๆ

ปีงบประมาณ หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคม-30 กันยายน ของปีถัดไป โดยให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปเป็นชื่อเรียกสำหรับปีงบประมาณนั้นๆ

เงินรายได้ หมายถึง เงินรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน เงินรายได้ที่เกิดจากการดำเนินงาน เช่น เงินรายได้ค่าธรรมเนียมการศึกษา เงินรายได้จากการขายผลผลิตทางการเกษตร เงินรายได้จากการบริหารสินทรัพย์ เงินรายได้จากค่าบริการโครงการวิจัย (Overhead Charge) เงินรายได้จากการให้บริการวิชาการแก่ชุมชน เงินรายได้จากดอกเบี้ยรับ และเงินรายได้อื่นๆ

ค่าใช้จ่ายคงที่ หมายถึง รายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละปีของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามจำนวนผลผลิตหรือไม่ผันแปรตามจำนวนผลผลิตและจำนวนโครงการที่เกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ เช่น รายจ่ายงบบุคลากร ค่าตอบแทนเงินประจำตำแหน่ง ค่าจ้างเหมาแรงงานประจำปี ค่าเช่าต่างๆ

ค่าใช้จ่ายผันแปร หมายถึง รายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละปีของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่เปลี่ยนแปลงตามจำนวนผลผลิตหรือผันแปรตามจำนวนผลผลิตและจำนวนโครงการที่เกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ เช่น รายจ่ายจากงบดำเนินงาน (ค่าตอบแทนค่าใช้จ่ายวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค) รายจ่ายจากงบเงินอุดหนุนทั่วไปและอุดหนุนเฉพาะกิจ

การบริหารความเสี่ยงด้านการเงิน หมายถึง กระบวนการบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติงานด้านการเงินและงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เช่น ความเสี่ยงจากการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผน ผลการแสวงหาเงินรายได้ประจำปีไม่เป็นไปตามแผน และเป้าหมายที่วางไว้ไม่มีการวิเคราะห์ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และความเสี่ยงในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินและงบประมาณ

ระบบบัญชีลักษณะ 3 มิติ หมายถึง ระบบการบันทึกบัญชีเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย หรือ เกณฑ์คงค้าง
ในลักษณะ 3 มิติ ได้แก่

1. มิติแรก คือ มิติหน่วยงาน มีการแยกการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อสะท้อนถึงการทำงานของแต่ละหน่วยงาน
2. มิติที่สอง คือ แผนงาน การทำงานของแต่ละหน่วยงานต้องมีแผนงานที่ชัดเจน และกำหนดไว้ก่อน ภายใต้แผนงานอาจมีโครงการ ดังนั้นมิตินี้จึงมองที่ประสิทธิผลของแผนงานได้ และควบคุมให้เป็นไปตามแผน
3. มิติที่สาม คือ กองทุน เปรียบเสมือนกองเงินที่แยกออกเป็นกองๆ แต่ละกองมีกฎเกณฑ์การรับ-จ่ายอย่างชัดเจน

การใช้เงินของแผนงานใด หน่วยงานใด ต้องมีความชัดเจนมีระบบงบประมาณและวัตถุประสงค์ของกองทุนชัดเจนจากมิติที่กำหนด



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved