

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารหรือตำรา บทความ แนวคิด ทฤษฎีรวมถึงงานวิจัย และแนวปฏิบัติ กฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

- 2.1 ความหมายของงบประมาณ
- 2.2 กระบวนการงบประมาณ
- 2.3 การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- 2.4 การวางแผนและการควบคุมกำไรโดยงบประมาณ
- 2.5 ต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปร
- 2.6 การบริหารความเสี่ยงด้านการเงิน
- 2.7 สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- 2.8 รายงานการประเมินผลการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปี 2558
- 2.9 หลักเกณฑ์ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- 2.10 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความหมายของงบประมาณ

สำนักงบประมาณ (2555) งบประมาณ (Budgeting) หมายถึง แผนงาน (Plan) ในการจัดสรรเงิน และทรัพยากรต่างๆ ให้แก่หน่วยงานภาครัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในดำเนินงานตามแผนงาน เป้าหมายและวัตถุประสงค์

ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2538) งบประมาณ หมายถึง การจัดทำแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่แสดงรายการและจำนวนเงินตามหมวดรายจ่ายเพื่อใช้สนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการและกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละปีงบประมาณ

ธงชัย สันติวงษ์ (2540) งบประมาณ หมายถึง กลยุทธ์ที่ใช้ในการจัดการงบประมาณ (Management Strategy) ตั้งแต่กระบวนการจัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณการบริหาร งบประมาณภายใต้บริบทหรือสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

ธนกร เอกเผ่าพันธุ์ (2553) งบประมาณ หมายถึง แผนการดำเนินงานของผู้บริหารที่จัดทำขึ้น ในรูปแบบของรายงานข้อมูลตัวเลข ตามปีงบประมาณและการจัดทำแผนล่วงหน้าระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นตัวเงินให้แก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานให้บรรลุผลตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ งบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการควบคุมวางแผนการจัดการด้านการเงินสำหรับผู้บริหาร

ดังนั้น งบประมาณ หมายถึง แผนการจัดสรรเงินตามแผนงาน งาน โครงการและกิจกรรมที่ แสดงรายการและจำนวนเงินตามหมวดรายจ่ายเพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานตามเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแต่ละปีงบประมาณ

2.2 กระบวนการงบประมาณ

สำนักนโยบายและแผนงาน สำนักงบประมาณ (2547) ได้กล่าวว่า กระบวนการงบประมาณ แผ่นดิน (Budget Process) หรือวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) คือกระบวนการที่เป็นลำดับ ขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเริ่มตั้งแต่การ ทบทวนผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมาการจัดทำกรอบวงเงินในระดับมหภาคการเสนอขอ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ ไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อ รัฐสภาเพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติและตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศเป็นกฎหมายใช้เป็นกรอบ ในการบริหารและติดตามประเมินผลกระบวนการงบประมาณประกอบด้วยขั้นตอนหลักที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. การจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation)

สำนักงบประมาณจะนำเสนอปฏิทินงบประมาณเพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความ เห็นชอบและแจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อเตรียมพร้อมในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งแนว ทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในส่วนของหน่วยงานเมื่อกระทรวงได้รับปฏิทินงบประมาณและคู่มือจัดทำค่าขอ จากสำนักงบประมาณแล้วกระทรวงจะแจ้งไปยังหน่วยงานในสังกัดเพื่อจัดทำค่าของงบประมาณส่งให้ สำนักงบประมาณพิจารณาและจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมทั้ง เอกสารงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและนำเสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ ในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502 และแก้ไขเพิ่มเติม สำหรับเอกสารงบประมาณที่นำเสนอต่อรัฐสภาตาม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และแก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้รัฐบาลเสนอคำแถลงของนายกรัฐมนตรีพร้อมด้วยข้อมูลรายละเอียดต่างๆ เช่น สถานะการคลังของประเทศ รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบกับปัจจุบันปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและปีที่ล่วงมาแล้วหนึ่งของรัฐบาลที่มีอยู่และที่จะขอู้ใหม่เป็นต้นซึ่งโดยทั่วไปจะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมรายละเอียดซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน 3 วาระ แล้วจึงเสนอวุฒิสภาพิจารณาก่อนนำทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

กระบวนการอนุมัติงบประมาณจะเริ่มขึ้นภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้วสำนักงบประมาณจะเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย 3 วาระ

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ และการพิจารณาเต็มสภาเรียงตามมาตรา

วาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

วุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นเดียวกัน และต้องพิจารณาให้ความ “เห็นชอบ” หรือ “ไม่เห็นชอบ” ให้เสร็จสิ้นภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาถึงวุฒิสภาทั้งนี้เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษหากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น หากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้วส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐผู้ใช้งบประมาณจะต้องวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ผลผลิต/โครงการตามวงเงินรายจ่ายที่ระบุไว้ในรายละเอียดประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการอนุมัติจัดสรรงบประมาณ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการและการกั้นเงินเหลือมปี การติดตาม ประเมินผล และการรายงานผล (Budget Monitoring and Evaluation)

4. การติดตามประเมินผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เป็นการควบคุมติดตามการปฏิบัติงานและการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็นไปตามแผนงาน วัตถุประสงค์ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ผลผลิต/โครงการ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกฎหมายระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวกับการเบิกจ่าย

ธนกร เอกเผ่าพันธุ์ (2553) ได้กล่าวว่า การวางแผนงบประมาณและการบริหารงบประมาณ คือ กระบวนการที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างแผนงบประมาณกับการบริหารงบประมาณ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลักๆ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนงบประมาณ

เป็นการจัดทำแผนการเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละปี ทั้งนี้ในการกำหนดวงเงินงบประมาณในแต่ละโครงการหรือกิจกรรมจะต้องให้สอดคล้องกับแผนงานที่กำหนดไว้ตามลำดับขั้นของการจัดทำดังนี้

1.1 การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายการดำเนินงานเพื่อเป็นแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปีของหน่วยงาน ว่าปีหน้าหน่วยงานต้องการอะไรบ้างและต้องการอย่างไรหรือต้องการยอดขายและกำไรเพิ่มขึ้นเท่าใด

1.2 การสร้างกลยุทธ์การตลาดหรือกลยุทธ์การสร้างรายได้เพื่อกำหนด เป็นนโยบายการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ เช่น กลยุทธ์ในการส่งเสริมการขาย กลยุทธ์ด้านการแข่งขันราคา (Pricing Strategy) กลยุทธ์การควบคุมต้นทุน (Costing Strategy)

1.3 การจัดเตรียมงบประมาณ เป็นการกะประมาณหรือพยากรณ์จำนวนเงินรายได้ (Revenue Forecast) รวมถึงการตรวจสอบทรัพยากรและเงินทุนที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าเพียงพอต่อความต้องการหรือไม่ และจะต้องมีการกะประมาณหรือพยากรณ์ต้นทุนค่าใช้จ่ายล่วงหน้าที่จะเกิดขึ้น (Cost Forecsst) เพื่อให้สอดคล้องกับประมาณจำนวนเงินรายได้เมื่อมีการประมาณการทรัพยากรต่างๆ

ที่ใช้ในการดำเนินงานแล้วจะทำให้หน่วยงานสามารถคาดการณ์ฐานะทางการเงินของหน่วยงานได้ และประมาณการเงินสดคงเหลือ (Cast Forecast) ได้

1.4 การพิจารณาหรือทบทวนวงเงินงบประมาณก่อนการเสนอเพื่อให้ผู้มีอำนาจลงนามอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณ และจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของตัวเลขและความสอดคล้องของแผนงาน งบประมาณต่างๆ เพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งกันในดำเนินงาน

1.5 การขออนุมัติงบประมาณ เป็นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยผู้มีอำนาจจะพิจารณาจากงบประมาณการเงินเป็นหลัก คือ งบประมาณเงินสด งบกำไรขาดทุน งบลงทุน งบดุล หากการพิจารณางบประมาณไม่ได้รับการอนุมัติ จะถูกส่งกลับไปทบทวนหรือปรับปรุงให้มีความถูกต้องเหมาะสมเพื่อเสนอพิจารณาอนุมัติอีกครั้ง

ขั้นตอนที่ 2 การบริหารงบประมาณ

เป็นขั้นตอนของการแจกจ่ายวงเงินงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังจากที่ได้รับอนุมัติเรียบร้อยแล้วเพื่อนำไปปฏิบัติงานตามส่วนงานที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งการบริหารงบประมาณจะมีลำดับขั้นของการบริหาร ดังนี้

2.1 การดำเนินการตามแผนงบประมาณ โดยทุกหน่วยงานจะต้องรับผิดชอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนงาน และงบประมาณของตนเองหากหน่วยงานไม่สามารถดำเนินงานตามแผนได้หน่วยงานจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเอง

2.2 การควบคุมงบประมาณ หน่วยงานจะต้องทำการติดตามและควบคุมรายจ่ายตามวงเงินงบประมาณของตนเอง และจะต้องจัดทำรายงานเพื่อสรุปผลการใช้จ่ายในแต่ละโครงการและกิจกรรมที่กำหนดไว้เป็นระยะๆ

2.3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน ฝ่ายประเมินผลจะต้องทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่แต่ละหน่วยงานเพื่อสรุปผลการบริหารงบประมาณในภาพรวมรวมถึงข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปปรับปรุงกระบวนการงบประมาณของหน่วยงานในปีถัดไป

2.4 การสั่งการเพื่อแก้ไข การบริหารงบประมาณนั้นถือเป็นขั้นสุดท้ายของการดำเนินงานก่อนที่จะมีการนำข้อสรุปจากการประเมินผลการดำเนินงานมากำหนดวิธีการในการสั่งการเพื่อปรับปรุงแก้ไข ส่งเสริมหรือพัฒนากระบวนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่วางไว้

ดังนั้น แนวคิดกระบวนการงบประมาณ ผู้ศึกษานำมาใช้เพื่อศึกษากระบวนการงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงความเชื่อมโยงและวิธีการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามและ

ประเมินผล เพื่อนำมาปรับปรุงกระบวนการงบประมาณของคณะให้มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้แนวทางในการสร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

2.3 การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

สำนักงานงบประมาณ (2555) ภายหลังภาวะวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 สำนักงานงบประมาณ ได้มีการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงบประมาณของประเทศไทย โดยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับผลผลิตและผลลัพธ์ (Output Outcome Framework) การประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework) (PART) และการกำหนดตัวชี้วัดของผลผลิตและผลลัพธ์ (Output Outcome Indicators) มาประยุกต์ใช้กับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ (2548) ได้มองว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานฯ เป็นระบบที่ให้ความสำคัญในเรื่องการกำหนดพันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และแผนงาน โครงการของส่วนราชการและสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ เพื่อวัดระดับความสำเร็จในการดำเนินงาน นอกจากนี้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานฯ ซึ่งจะเป็นการเชื่อมโยงการจัดการทรัพยากรและการเงินของหน่วยงานที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานตามพันธกิจในด้านต่างๆ ของส่วนราชการและสถานศึกษา

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ การจัดการงบประมาณลงสู่หน่วยปฏิบัติ โดยมีลักษณะการจัดสรรงบประมาณแบบวงเงินรวม (Block Grant) ให้แก่ส่วนราชการและสถานศึกษาเพื่อให้มีความคล่องตัวในการจัดการงบประมาณ ดังนั้น สำนักงานงบประมาณจึงได้กำหนดมาตรการเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงที่เกิดจากการนำงบประมาณไปใช้จ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประสิทธิผล จึงมีการกำหนดนโยบายให้ส่วนราชการและสถานศึกษาที่ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลจะต้องบริหารงบประมาณภายใต้กรอบแนวคิดมาตรฐานทางการเงิน 7 ประการ ซึ่งประกอบด้วย

1. ด้านการวางแผน (Budget Planning)
2. ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต (Output Costing)
3. ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)
4. ด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control)
5. ด้านการบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)
6. ด้านการรายงานผลทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)

7. ด้านการตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

1. การวางแผนงบประมาณ

การวางแผนงบประมาณถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด หน่วยงานต่างๆ จะต้องพิจารณาและทบทวนบทบาทภารกิจหลักในแต่ละด้านของหน่วยงานเพื่อการจัดทำแผนกลยุทธ์ ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิต ผลลัพธ์และการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อวัดระดับความสำเร็จของการบริหารงาน โดยจะต้องมีการแปลงกลยุทธ์ในแต่ละยุทธศาสตร์ลงสู่กลยุทธ์ระดับแผนงานหรือระดับแผนปฏิบัติการ (Action Plan) มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านำระยะปานกลางหรือ 3 ปี และมีการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

2. การคำนวณต้นทุนการผลิต (Output Costing)

ระบบการคำนวณต้นทุนการผลิตเป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขที่หน่วยงานต่างๆ จะต้องให้ความสำคัญเพราะถือเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ โดยต้นทุนจะเป็นตัวกำหนดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงาน ดังนั้นหน่วยงานจะต้องมีการจัดทำและพัฒนาระบบบัญชีต้นทุนเพื่อให้ทราบต้นทุนที่แท้จริงและเป็นประโยชน์ต่อการจัดการด้านการเงินและงบประมาณ

3. การจัดการซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)

การจัดซื้อจัดจ้างเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดความประหยัดและส่งผลต่อต้นทุนการผลิต ดังนั้นหน่วยงานควรให้ความสำคัญและพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อช่วยสนับสนุนการเบิกจ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control)

การพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารการเงินและการควบคุมงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ จากเกณฑ์เงินสดเป็น (Cash Basis) เป็นเกณฑ์คงค้างหรือเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (Accrual Basis) ที่สามารถแสดงรายงานการเงิน เช่น งบแสดงฐานะทางการเงิน (งบดุล) งบแสดงผลการดำเนินงาน (งบกำไรขาดทุน) และงบกระแสเงินสด รวมถึงระบบการควบคุมการใช้จ่ายต่างๆ ถือเป็นส่วนที่จะช่วยให้การบริหารการเงินและงบประมาณมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหน่วยงานต่างๆ ควรให้ความสำคัญต่อระบบดังกล่าวด้วยเช่นกัน

5. การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)

การบริหารสินทรัพย์ถือเป็นอีกส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานในปัจจุบัน เพราะถ้าหากหน่วยงานใดไม่สามารถบริหารสินทรัพย์ให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์ จะถูกนำไปใช้ในเรื่องของสินทรัพย์ และเพื่อให้การบริหารสินทรัพย์ของแต่ละหน่วยงานมีการใช้งานอย่างเต็มประสิทธิภาพแล้วนั้น หน่วยงานจะต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- 5.1 ผู้บริหารจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญกระบวนการบริหารสินทรัพย์ของหน่วยงานอย่างจริงจัง
- 5.2 มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการดูแลสินทรัพย์ไว้อย่างชัดเจน
- 5.3 มีการจัดทำทะเบียนควบคุมสินทรัพย์อย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน
- 5.4 มีการคิดค่าบริการจากการใช้สินทรัพย์อย่างเหมาะสม
- 5.5 มีการกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติที่สนับสนุนให้เกิดการใช้สินทรัพย์อย่างคุ้มค่า
- 5.6 มีการวิเคราะห์ทางเลือกในการเช่าสินทรัพย์แทนการซื้อสินทรัพย์
- 5.7 มีการสำรวจและวางแผนการจัดหาสินทรัพย์ล่วงหน้า และการทดแทนสินทรัพย์เดิมที่ชำรุดและไม่สามารถใช้งานได้ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า

6. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)

การติดตาม วิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบปีที่ผ่านมาเพื่อสรุปรายงานทางการเงินหรือผลการดำเนินงาน ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารงานในปัจจุบัน นอกจากจะทำให้เราได้ทราบประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารงบประมาณการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานแล้ว ยังเป็นการแสดงถึงความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยข้อมูลตัวเลขทางการเงินถือเป็นฐานข้อมูลที่ช่วยในการวางแผนและการตัดสินใจของผู้บริหารเช่นกัน การรายงานผลการดำเนินงานสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

6.1 การรายงานติดตามผลการบริหารงบประมาณ

ในแต่ละปีงบประมาณหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการจัดทำแผนการปฏิบัติ และแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามรูปแบบที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้เพื่อเสนอให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่สอดคล้องกับแผนการใช้จ่ายงบประมาณ โดยแต่ละหน่วยงานจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีให้สำนักงบประมาณได้ทราบทุกไตรมาสตามรูปแบบรายงานที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้รวมถึงสรุปประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงาน

6.2 การประเมินผลแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม

การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานนั้น ถือเป็นสิ่งสำคัญและสามารถนำข้อมูลจากการประเมินผลย้อนกลับ (Feedback) เพื่อนำไปปรับปรุงผลการดำเนินงาน แนวทางและวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานรวมถึงการกำหนดนโยบายการบริหารและการตัดสินใจในการวางแผนเพื่อพัฒนางานหรือการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานได้อย่างเหมาะสมและถูกต้อง

การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากจะเป็นการลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ แล้วนั้น ในทางกลับกันก็อาจส่งผลต่อทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น จึงมีการกำหนดแนวทางและระบบการตรวจสอบภายในของแต่ละหน่วยงานขึ้นเพื่อติดตามควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานให้มีความถูกต้องโปร่งใส

ดังนั้น แนวคิดการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ผู้ศึกษาได้นำมาเพื่อศึกษากระบวนการบริหารงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตามกรอบแนวคิดมาตรฐานทางการเงิน 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน การคำนวณต้นทุน การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารและควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ การติดตามและรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบภายใน ตั้งแต่กระบวนการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามและประเมินผล เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการงบประมาณของคณะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้ศึกษายังได้แนวทางในการสร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

2.4 การวางแผนและการควบคุมกำไรโดยงบประมาณ

กวี วงศ์พุด (2549) ได้กล่าวว่า หลักการวางแผนและควบคุมกำไร คือ แนวทางประสานงานและด้านติดตาม ควบคุมการดำเนินงานในด้านต่างๆ ขององค์กรให้เป็นไปตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และแผนการดำเนินงาน การวางแผนและควบคุมกำไร นั้น ถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่เน้นการดำเนินงานอย่างเป็นระบบมีเหตุผลและเป้าหมายที่ชัดเจน โดยจะเห็นได้ว่าการวางแผนและการควบคุมกำไรนั้น มีความสัมพันธ์กับระบบบัญชีเป็นอย่างมาก ดังนี้

1. ระบบการบัญชีจะเป็นตัวช่วยในการรวบรวมข้อมูลในอดีตและข้อมูลเหล่านั้นจะต้องถูกนำวิเคราะห์เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนงานขององค์กร

2. การคาดการณ์หรือการกะประมาณที่อยากให้เป็น ซึ่งเป็นการกำหนดความคาดหวังหรือความฝันถึงฐานะทางการเงินในอนาคตขององค์กรและเน้นความพยายามที่จะไปให้ถึงเป้าหมายตามที่องค์กรต้องการ

3. การคาดการณ์หรือการวางแผนไว้ เป็นการระบุว่าต้องทำอะไรองค์กรจึงจะสามารถคาดการณ์ให้เป็นความจริงได้ และเป็นการวางแผนไว้ล่วงหน้าซึ่งจะเป็นตัวประสานระหว่างการคาดการณ์ ที่อ้างถึงกับการคาดการณ์ที่อยากให้เป็นจริง โดยจะต้องระบุเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่วางไว้ด้วย

การวางแผนแต่ละครั้งจะต้องจัดทำติดต่อกันเป็นระยะเวลาที่แน่นอนและในทางปฏิบัติ องค์กรจะต้องมีการจัดทำแผนหลัก แผนรอง แผนระยะสั้น แผนระยะปานกลางและแผนระยะยาวซึ่งรวมไปถึงแผนในอนาคต 10 ปี หรือ 20 ปี ดังนั้นการวางแผนจึงไม่ใช่เป็นการวางแผนเฉพาะช่วงใดช่วงหนึ่งเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการกระทำที่มีความต่อเนื่อง โดยในการจัดทำแผนต้องมีลักษณะแบบยืดหยุ่นที่สามารถปรับแผนงานที่วางไว้ตามบริบทหรือสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ขององค์กรที่กำหนดไว้และสิ่งสำคัญที่สุดในการวางแผนจะต้องเป็นการวางแผนที่ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรเป็นสำคัญ นอกจากนี้การวางแผนยังหมายรวมถึงการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายล่วงหน้า โดยค่าใช้จ่ายในแต่ละรอบปีงบประมาณนั้น ถือเป็นต้นทุนการผลผลิตไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่าย ที่เกิดขึ้นโดยตรงหรือค่าใช้จ่ายทางอ้อม ฉะนั้นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อให้ทราบผลการจัดการงบประมาณล่วงหน้าโดยการนำตัวเลขจำนวนรายได้และค่าใช้จ่ายมาเปรียบเทียบกัน
2. เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนงบประมาณเงินสดขององค์กร
3. เพื่อกำหนดเป้าหมายของจำนวนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละหน่วยงานหรือแผนกว่าควรมีค่าใช้จ่ายประเภทใด จำนวนเท่าใดเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้
4. เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการวัดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของแต่ละแผนกว่ามีความแตกต่างไปจากแผนงานที่วางไว้หรือไม่ อย่างไร ด้วยเหตุผลใด

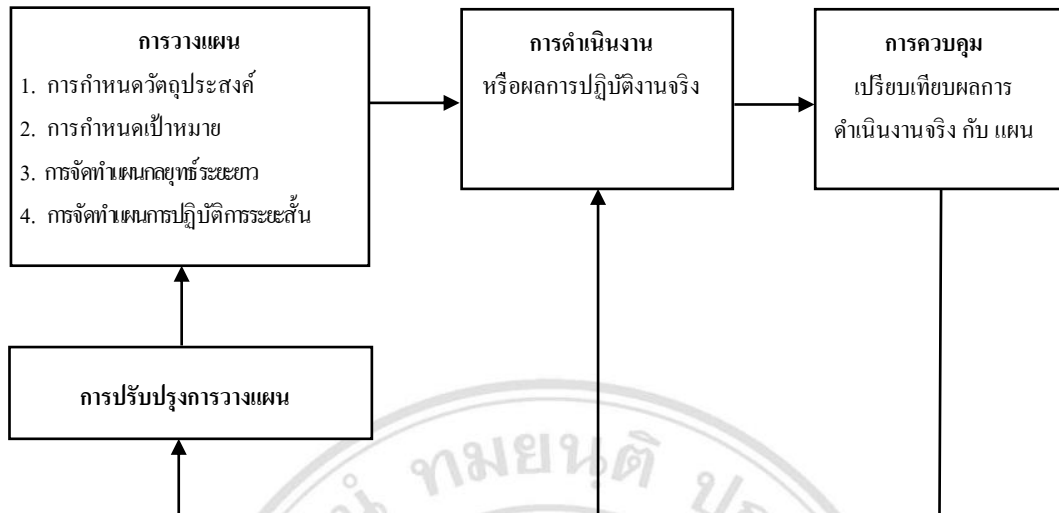
ธนกร เอกเผ่าพันธุ์ (2553) ได้กล่าวว่า การวางแผนและการควบคุมกำไร โดยงบประมาณ คือการประเมินผลการดำเนินงาน โดยจะทำการเปรียบเทียบผลงานที่ดำเนินการจริงกับแผนงบประมาณที่กำหนดไว้ เช่น การเปรียบเทียบรายได้และค่าใช้จ่ายจริงในแต่ละปีงบประมาณ โดยหน่วยงานจะต้องมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมรายได้และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหรืออาจจะมีการกำหนดตัวเลขที่เป็นมาตรฐานวัดผลการปฏิบัติงานด้านต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือวัดที่ทำให้ผู้บริหารได้ทราบถึงข้อบกพร่องหรือความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานเพื่อหาแนวทางในการควบคุมและแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นซึ่งจะต้องมีการติดตามผลการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยว่าได้ผลสัมฤทธิ์หรือไม่อย่างน้อยเพียงไร

วิธีการวางแผนและการควบคุมกำไรโดยงบประมาณ สามารถสรุปขั้นตอนได้ดังนี้

1. การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ กับเป้าหมายตามแผนงานและมาตรฐานการควบคุมที่ได้กำหนดไว้สำหรับการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ของหน่วยงาน เช่น การเปรียบเทียบตัวเลขรายได้ ค่าใช้จ่าย กำไร และสถานะทางการเงินของหน่วยงาน
2. การจัดทำรายงานเพื่อสรุปผลการดำเนินงานรายเดือน รายไตรมาส รายปี เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่เป็นจริงกับแผนงบประมาณซึ่งต้องแสดงให้เห็นผลต่างที่เกิดขึ้น
3. การวิเคราะห์ผลต่างจากแผนงบประมาณและการดำเนินงานในด้านต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาค้นหาสาเหตุที่ทำให้เกิดผลต่างจากงบประมาณ
4. การกำหนดทางเลือกในการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ผลต่างจากงบประมาณ รวมถึงการกำหนดทางเลือกเพื่อการปรับปรุงแผนงานในอนาคตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
5. การเลือกทางเลือกที่ดีเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงาน
6. การควบคุมและติดตามผลการแก้ไขปัญหามาจากทางเลือกที่ได้นำมาใช้

Glenn A. Welsch, Ronald W. Hilton and Paul N. Gordon (อ้างในchner เอกเผยแพร่, 2553) ได้สรุปเทคนิคการวางแผนและควบคุมกำไรเป็นวิธีการดำเนินงานที่มีระเบียบเพื่อให้ผู้บริหารดำเนินไปอย่างมีระบบ และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายขององค์กร รวมทั้งการจัดทำแผนกำไรในระยะยาวขององค์กรที่กำหนดไว้กว้างๆ และแผนกำไรระยะสั้น ซึ่งประกอบด้วย รายละเอียดตามความรับผิดชอบของฝ่ายหรือแผนกในองค์กร ตลอดจนการรายงานผลการปฏิบัติงานที่กำหนดเป็นระยะๆ และการติดตามผลการดำเนินงานขององค์กร โดยผู้บริหารติดตามอย่างสม่ำเสมอกิจการวางแผนและควบคุมเพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดผลสำเร็จ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved



ภาพที่ 2 เทคนิคในการวางแผนและการควบคุมกำไร โดยงบประมาณ

ที่มา : ธนกร เอกเผ่าพันธุ์, 2553 หน้า 2-4

ดังนั้น การวางแผนและการควบคุมกำไร ทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบและเข้าใจวิธีการวางแผนฯ การดำเนินงานของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตลอดจนสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแต่ละปี

2.5 ต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปร

กิตติ บุญนาค (2549) ได้กล่าวว่า ต้นทุน คือ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือจำนวนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละรอบปีงบประมาณนั้นๆ สามารถจำแนกได้ดังนี้

ต้นทุนคงที่ (Fix Costs) คือ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานซึ่งมีจำนวนรวมที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามจำนวนผลผลิตที่ทำได้หรือไม่ผันแปรตามระดับกิจกรรมและโครงการ

ต้นทุนผันแปร (Variable Costs) คือ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานซึ่งมีจำนวนที่เปลี่ยนแปลงและผันแปรไปตามจำนวนผลผลิตที่ทำได้

ต้นทุนในอนาคต (Future Costs) คือ ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต หรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าจากการวางแผนระยะสั้นและระยะยาว

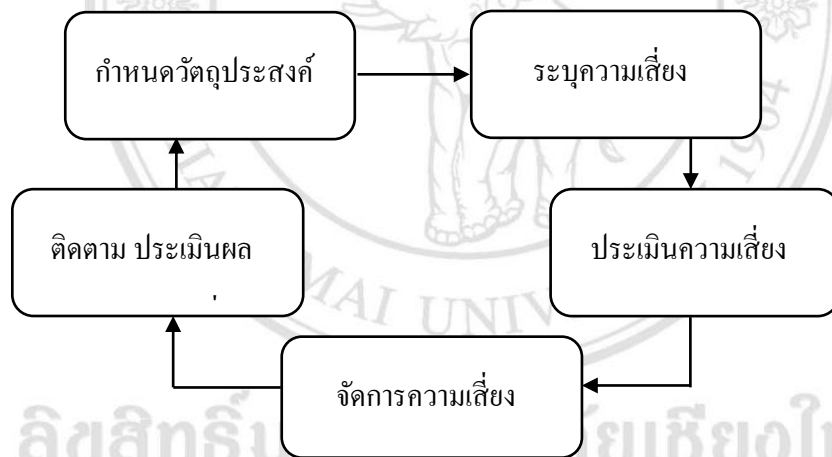
ธนกร เอกเผ่าพันธุ์ (2553) ได้กล่าวว่า ต้นทุนคงที่หรือค่าใช้จ่ายคงที่ (Fixed Cost or Fixed Expenses) เป็นค่าใช้จ่ายที่มีจำนวนต้นทุนรวมคงที่ในช่วงเวลาที่มีความหมาย หรือช่วงเวลาในการผลิตแต่จำนวนค่าใช้จ่ายจะผันแปรตรงข้ามกับปริมาณการผลิตแต่ต้นทุนผันแปร (Variable Cost or

Variable Expenses) คือ ค่าใช้จ่ายที่ผันแปรไปตามระดับกิจกรรม โดยจำนวนรวมของค่าใช้จ่ายจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อระดับกิจกรรมหรือปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้น

ดังนั้น ต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปร จึงนำมาใช้ในการศึกษาแนวทางการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ แยกแยะประเภทค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เพื่อจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี (รายไตรมาส) ของคณะต่อไป

2.6 การบริหารความเสี่ยงด้านการเงิน

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (2550) ได้กล่าวว่า ความเสี่ยงนั้นถือเป็นโอกาสหรือสถานการณ์ที่แสดงถึงความไม่แน่นอนในอนาคตหรืออุปสรรคต่อการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดความเสียหาย นอกจากนี้ความเสี่ยงเป็นการประเมินโอกาสที่เกิดขึ้นรวมถึงผลกระทบที่จะทำให้องค์กรไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายโดยระดับของความเสี่ยงสามารถประเมินได้จากโอกาสที่จะทำให้เกิดขึ้น ความรุนแรงหรือผลกระทบที่ตามมาจากรisk นั้นๆ



ภาพที่ 3 กระบวนการบริหารความเสี่ยง (Risk Management Process)

ที่มา : ศรคม เงินศรี, 2551 : ระบบออนไลน์

การบริหารความเสี่ยงโดยสรุปเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการประเมินโอกาสหรือสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตและสร้างความเสียหายหรือผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ขององค์กรที่วางไว้ในแต่ละปีได้

กิตติ บุญนาค (2552) ได้กล่าวว่า ความเสี่ยง คือ ภาวะโอกาสหรือเหตุการณ์ที่องค์กรไม่พึงประสงค์จะเกิดขึ้นในอนาคตและทำให้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรจนทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ (Objective) และเป้าหมาย (Target) ที่องค์กรกำหนดไว้ซึ่งภาวะความเสี่ยง

อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกองค์กรหรือความเสี่ยงที่เกิดจากกระบวนการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ เช่น กระบวนการวางแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ (Action Plan) กระบวนการตัดสินใจของผู้บริหาร กระบวนการบริหารการเงินและงบประมาณ กระบวนการจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศและโครงการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประเภทของความเสี่ยง นั้นสามารถแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการวางแผนในการจัดทำกลยุทธ์และแนวทางการบริหารงานขององค์กร
2. ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ อาทิ การตั้งงบประมาณเกินดุลและการใช้จ่ายงบประมาณเกินวงเงินที่กำหนดไว้ส่งผลทำให้องค์กรขาดสภาพคล่องทางการเงิน
3. ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน (Operational Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กร และขั้นตอนการปฏิบัติงานรวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร เช่น วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและครุภัณฑ์ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากรที่ปฏิบัติงาน เป็นต้น
4. ความเสี่ยงด้านกฎระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Compliance Risk) หรือ (Event Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง หรือกฎหมายที่มีอยู่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์กร

สาเหตุของการเกิดความเสี่ยง เกิดจากปัจจัยหลัก 2 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยภายใน เช่น นโยบายการบริหารงานของผู้บริหาร ความซื่อสัตย์สุจริตการมีคุณภาพและจริยธรรมของบุคลากร การเปลี่ยนแปลงระบบและแนวทางการปฏิบัติงานความเชื่อถือได้ของข้อมูลสารสนเทศ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารและเจ้าหน้าที่บ่อยครั้ง การกำกับติดตามการปฏิบัติงานอย่างไม่ทั่วถึง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับของหน่วยงาน เป็นต้น
2. ปัจจัยภายนอก เช่น กฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์และข้อบังคับของทางราชการการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี หรือการแข่งขันที่มีค่อนข้างสูงสภาวะแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้น

ดังนั้น การบริหารความเสี่ยง เป็นการประเมินโอกาสหรือสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตและความเสียหายหรือผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการทำงานที่องค์กรได้กำหนดไว้ในแต่ละปีได้ โดยประเภทของความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ได้แก่ ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ความเสี่ยงด้านการเงิน ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน และความเสี่ยงด้านกฎหมาย และสาเหตุของการทำให้เกิดความเสี่ยงอาจเกิดจากปัจจัยภายในและปัจจัย

ภายนอก ซึ่งทำให้เข้าใจความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานและแนวทางการป้องกันความเสี่ยง ของ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

2.7 หลักเกณฑ์ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

2.7.1 หลักเกณฑ์และแนวทางจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของกอง แผนงาน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองแผนงาน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้กำหนดหลักเกณฑ์จัดทำแผนปฏิบัติการและ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้ส่วนงานในมหาวิทยาลัยใช้เป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. กำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละปีให้สอดคล้องกับ เป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาล
2. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการจัดทำแผนจะต้องสอดคล้อง กับมาตรการการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี

2.1 รายจ่ายประจำ

- สอดคล้องกับเป้าหมายการเบิกจ่ายในแต่ละไตรมาส
- การดำเนินงานตามภารกิจยุทธศาสตร์และภารกิจส่วนงานต้องเร่งรัดให้เริ่ม ดำเนินงานและเริ่มเบิกจ่ายตั้งแต่ไตรมาสที่ 1
- กรณีการฝึกอบรมประชุมสัมมนาจะต้องเบิกจ่ายได้ในไตรมาสที่ 1 ไม่น้อยกว่า ร้อย ละ 50 ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

2.2 รายจ่ายงบลงทุน

- ครุภัณฑ์ จะต้องมีความพร้อมของคุณลักษณะเฉพาะ (Spec) ใบเสนอราคา สถานที่ และพื้นที่รองรับครุภัณฑ์ และการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- สิ่งก่อสร้าง จะต้องมีความพร้อมของ TOR แบบรูปรายการ BOQ และการดำเนินการ ตามขั้นตอนของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2.3 กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ให้เริ่มดำเนินการ ได้ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ ประจำปี

2.4 การก่องหน้ผูกพัน

รายจ่ายงบลงทุน	วงเงินไม่เกิน 2 ล้านบาท	ให้ก่องหน้ผูกพันและเบิกจ่าย งบประมาณในไตรมาสที่ 1
	วงเงินตั้งแต่ 2 ล้านบาท	ให้ก่องหน้ผูกพันภายในไตรมาสที่ 1
	วงเงินเกิน 500 ล้านบาท	ให้ก่องหน้ผูกพันภายในไตรมาสที่ 2

รายการครุภัณฑ์ที่มีวงเงินสูงและมีคุณลักษณะพิเศษหรือจัดหาต่างประเทศจะต้องเร่งรัดการก่อนนี้ผูกพัน โดยเร็ว

ดังนั้น หลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของกองแผนงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของส่วนงานในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะประกอบไปด้วย การกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่าย การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การจัดทำแผนรายจ่ายประจำ รายจ่ายงบลงทุน การจัดซื้อจัดจ้าง และการก่อนนี้ผูกพัน ซึ่งทำให้เข้าใจหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงการจัดทำแผนของคณะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.7.2 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารการเงิน พ.ศ.2551

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารการเงิน พ.ศ.2551 ข้อ 24 ที่อธิบายว่า การสั่งจ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันรายการใดที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายในสิ้นปีงบประมาณให้หัวหน้าส่วนงานเสนออธิการบดีอนุมัติการกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือในปี และข้อ 25 ในการก่อนนี้ผูกพันที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ภายในปีงบประมาณเนื่องจากงบประมาณที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอต่อการเบิกจ่ายให้หัวหน้าส่วนงานเสนออธิการบดีอนุมัติการเบิกจ่ายข้ามปีงบประมาณ

2.7.3 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2553

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2553 หมวด 3 ข้อ 16 ที่อธิบายว่า ส่วนงานสามารถพิจารณาการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยชั่วคราว (พนักงานส่วนงาน) ได้เอง โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารประจำส่วนงาน และวงเงินงบบุคลากร ที่ตั้งไว้ในแต่ละปีจะต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของประมาณการรายได้ในปีนั้นๆ

2.7.4 ประกาศมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง การบริหารงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

ประกาศมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง การบริหารงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ที่อธิบายว่า หัวหน้าส่วนงานมีอำนาจในการอนุมัติโอนเงินงบประมาณและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยแผนงานเดียวกันหรือระหว่างแผนงานจากเดิม วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท เป็นวงเงินไม่เกิน 1,000,000 บาท และหากเป็นสิ่งก่อสร้างต้องมีวงเงินไม่เกิน 10,000,000 บาท กรณีที่เกินวงเงินดังกล่าวให้อธิการบดีเป็นผู้อนุมัติ

2.8 สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในที่นี้หมายถึงสภาพการณ์ต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องและส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการบริหารงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้แก่

1. การปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทำให้มหาวิทยาลัยมีการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างระบบการบริหารจัดการด้านการเงิน พัสดุและงบประมาณให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 , กฎระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารการเงินฉบับที่ 3 พ.ศ.2551 , ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2551

2. นโยบายการกระจายอำนาจการบริหารการเงินและงบประมาณจากมหาวิทยาลัยลงสู่ระดับคณะทำให้มหาวิทยาลัยมีการออกประกาศว่าด้วยเรื่อง การบริหารงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ.2556 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกระจายอำนาจด้านการบริหารการเงินและงบประมาณลงสู่ระดับคณะในมหาวิทยาลัย

3. นโยบายการปรับอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาจากระบบหน่วยกิตเป็นระบบเหมาจ่ายทำให้มหาวิทยาลัยมีการออกกฎระเบียบว่าด้วยเรื่องค่าธรรมเนียมการศึกษาระดับปริญญาตรี พ.ศ.2556 ในการปรับอัตราการศึกษาเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษานักศึกษาระดับปริญญาตรีจากระบบหน่วยกิตเป็นระบบเหมาจ่าย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้เพิ่มให้แก่ทุกส่วนงานในมหาวิทยาลัย

4. นโยบายการปรับเปลี่ยนการเปิดปิดภาคเรียนตามประชาคมอาเซียนทำให้มหาวิทยาลัยมีการออกประกาศว่าด้วยเรื่องการเปลี่ยนแปลงปฏิทินการศึกษา, 2557 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนการเปิดปิดภาคเรียนตามประชาคมอาเซียน

ดังนั้น สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งทำให้ทราบถึงสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และผลภายหลังการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการงบประมาณของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามและประเมินผล

2.9 รายงานการประเมินผลการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รายงานการประเมินผลการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2558) ได้สรุปไว้ว่า ภายหลังจากที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีการปรับเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.2551 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2551 โดยได้ดำเนินการมาแล้วเป็นระยะมากกว่า 5 ปี สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงเห็นควรให้มีการประเมินผลการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยประเมินผลครั้งนี้มีวัตถุประสงค์

เพื่อ 1) การศึกษาความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสีย เช่น นักศึกษา ผู้ปกครอง ฯลฯ 2) เพื่อศึกษาประสิทธิผลการของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 3) เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการรวมถึงทิศทางการพัฒนางานของมหาวิทยาลัย ในอีก 10 ข้างหน้า

โดยผลการประเมินการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น พบว่า ในภาพรวมทำให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่สามารถบริหารงานในด้านต่างๆ ได้เอง ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.2551 และสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดหลังจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ อาทิ

1. การบริหารงานในภาพรวมของมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยสามารถดำเนินการภายใต้กฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและแนวปฏิบัติในด้านอื่นๆ ที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง เช่น ระเบียบข้อบังคับด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการเงินและงบประมาณ
2. มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารส่วนงานภายในของมหาวิทยาลัยโดยอยู่ในอำนาจของสภามหาวิทยาลัยไม่ต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทำให้มีความสะดวกรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้น
3. การได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลจากเดิมที่ได้รับจัดสรรตามหมวดรายจ่ายมาเป็นการจัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) โดยงบประมาณที่มหาวิทยาลัยได้รับไม่ต้องคืนหรือนำส่งกระทรวงการคลังและถือเป็นเงินเหลือเก็บของมหาวิทยาลัยในปีนั้นๆ
4. มีการกระจายอำนาจการบริหารงานในด้านต่างๆ จากมหาวิทยาลัยลงสู่ระดับคณะ เพื่อให้มีความคล่องตัวมากขึ้น
5. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและคณะกรรมการบริหารประจำคณะโดยพิจารณาผู้ทรงคุณวุฒิจากภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย เพื่อช่วยในการบริหารงานของคณะในทุกๆ ด้าน
6. มีการพัฒนาระบบการบริหารการเงินและงบประมาณที่เหมาะสมกับลักษณะการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และเป็นการควบคุมความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากระบบการเงินและบัญชี เช่น ระบบบัญชีลักษณะ 3 มิติ ระบบการจัดทำงบประมาณ e-Budgeting
7. การปรับอัตราเงินเดือนบุคลากร (พนักงานมหาวิทยาลัย) สูงขึ้น

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย ทำให้มหาวิทยาลัยมีฐานเป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ การบริหารงานของมหาวิทยาลัยสิ้นสุดที่อำนาจของสภามหาวิทยาลัย และสามารถกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและแนวทางการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ได้อย่างอิสระภายใต้กรอบพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปี พ.ศ.2551 โดยสภาพการณ์

เปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดภายหลังการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เช่น ทำให้การบริหารงานภาพรวมของมหาวิทยาลัยมีอิสระและคล่องตัวมากขึ้น งบประมาณที่ได้รับจะเป็นลักษณะงบเงินอุดหนุน (Block Grant) มีการกระจายอำนาจการบริหารงานในด้านต่างๆ จากมหาวิทยาลัยลงสู่ระดับคณะ มีการนำระบบการบริหารการเงินและงบประมาณมาช่วยในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เช่น ระบบบัญชี 3 มิติ/ระบบการจัดทำงบประมาณ (e-Budgeting) เป็นต้น

2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรจันทร์ พรศักดิ์กุล (2550) ศึกษาเรื่องกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนประถมศึกษาที่มีลักษณะการบริหารงบประมาณ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพของกระบวนการจัดทำงบประมาณในปัจจุบันและปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณและการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการจัดทำงบประมาณประจำปีของโรงเรียน

จากการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าว พบว่า 1) สถานศึกษามีการทบทวนแผนกลยุทธ์และแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีและมีการประมาณการรายรับและรายจ่ายล่วงหน้า เพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับรายรับจริง 2) สถานศึกษาได้ให้ความสำคัญในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน โดยมีการจัดทำรายงานทางการเงินเพื่อสรุปผลการดำเนินงานของสถานศึกษาและมีกระบวนการติดตามและประเมินผลที่เป็นปัจจุบันซึ่งข้อมูลสรุปผลการดำเนินงานในแต่ละปีสถานศึกษาได้นำไปเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำงบประมาณ ในแต่ละปี

สุริตา บุญโชติหิรัญ (2551) ศึกษาเรื่องรูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ พบว่า 1) สถานศึกษาได้มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเก็บตัวเลขค่าใช้จ่ายในแต่ละปีและมีการคำนวณต้นทุนกิจกรรมและผลผลิตที่ชัดเจน มีการกำหนดเกณฑ์ในการแยกประเภทต้นทุนค่าใช้จ่าย มีการวิเคราะห์ต้นทุนเพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณ 2) สถานศึกษามีการบริหารการจัดซื้อจัดจ้างโดยได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี/กระทรวงการคลังมีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินงานมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ 3) สถานศึกษามีการบริหารสินทรัพย์โดยมีแผนกลยุทธ์การบริหารสินทรัพย์และการนำสินทรัพย์ไปหาผลประโยชน์หรือรายได้ มีการควบคุมการใช้จ่ายวัสดุ/ครุภัณฑ์ มีระบบการจัดการฐานข้อมูลสินทรัพย์ที่ครบถ้วน เป็นปัจจุบัน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสินทรัพย์และมอบหมายภาระงานอย่างชัดเจน 4) สถานศึกษามีกระบวนการตรวจสอบภายในโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงาน มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการตรวจสอบที่ชัดเจน

จักรเพชร เทียนไชย (2551) ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพผลการจัดการงบประมาณตามนโยบายการให้สถานศึกษามีอำนาจมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิภาพผลการปฏิบัติในการจัดการงบประมาณตามนโยบายในการกระจายอำนาจของสถานศึกษา พบว่า สถานศึกษามีการควบคุมติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเป็นระบบเพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ปณัฎกร บุญกอบ (2551) ศึกษาเรื่องนวัตกรรมท้องถิ่นว่าด้วยแนวทางการพัฒนาการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสำนักยุทธศาสตร์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการและแนวทางจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสำนักยุทธศาสตร์ จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า ในการจัดทำงบประมาณของสำนักยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญในการคิดต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ในการดำเนินการผลิต โดยได้มีการคิดต้นทุนกิจกรรมเพื่อประกอบการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าเป็นประจำทุกปี

อธิการบดี มหาวิทยาลัยพระเจ้าเกล้าธนบุรี (2551) ได้ให้สัมภาษณ์ในการตอบประเด็นคำถามเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าธนบุรีว่า “เมื่อเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับไปแล้วถึง 8 ปี ผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นที่น่าพอใจหรือไม่ และมหาวิทยาลัยมีการพัฒนาไปในทิศทางใด” (18 มีนาคม 2551 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศูนย์รังสิต) โดยอธิการบดีได้ให้สัมภาษณ์ว่า ภายหลังจากที่มหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจากผลการประเมินการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของสมศ.พบว่า มหาวิทยาลัยสามารถพัฒนาขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำด้านการวิจัยอันดับที่ 1 ใน 5 ของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มสถาบันเทคโนโลยีเครือข่ายเดียวกันพบว่า มหาวิทยาลัยมีการพัฒนาในทิศทางที่ดีขึ้นมากและอยู่ในระดับที่สูงกว่ามหาวิทยาลัยในกลุ่มเดียวกัน อีกทั้งยังสามารถเทียบเคียงกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศ แสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยในกำกับสามารถพัฒนาขึ้นจนเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำได้

ฉัตรกานต์ กองคา (2554) ศึกษาเรื่องการบริหารงบประมาณสถานศึกษาในเครือข่ายสายเหนือสัมพันธ์ เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาดำเนินการบริหารงบประมาณ ปัญหาและแนวทางแก้ปัญหา การบริหารงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษาในศูนย์เครือข่ายสายเหนือสัมพันธ์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 1 พบว่า สถานศึกษามีการวางแผนงบประมาณ โดยมีการวิเคราะห์และประเมินสภาพความเป็นจริงที่เกิดจากผลการดำเนินงาน มีการจัดทำแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน และมีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี (Action Plan) ส่งผลให้การบริหารและควบคุมงบประมาณมีความชัดเจนและถูกต้อง

พิสมัย สุนนท์นาม (2554) ศึกษาเรื่องการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการณ์บริหารงบประมาณของสถานศึกษา พบว่า สถานศึกษามีการวางแผนและพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้การบริหารงบประมาณมีความคล่องตัวและสามารถควบคุมการเบิกจ่ายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สุนทร นาคศรี (2555) ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณปี 2552-2554 ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ตัวเลขการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าเป็นไปตามแผนและเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละไตรมาสหรือไม่ และมีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณแต่ละหมวดรายจ่ายหรือไม่รวมถึงการศึกษาปัญหาหรืออุปสรรคที่ส่งผลต่อการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า ประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมอยู่ที่ร้อยละ 70-85 โดยสามารถเรียงลำดับการเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละหมวดจากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด คือ หมวดงบประมาณอุดหนุน หมวดงบดำเนินงาน และหมวดงบบุคลากร และจากการศึกษา ยังพบว่า มีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณในการโอนข้ามหมวดรายจ่าย กองทุนหรือแผนงาน และการกั้นงบประมาณไว้เบิกจ่ายเหลือมีปี

นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการเบิกจ่ายงบประมาณของมหาวิทยาลัย คือ มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ไม่สอดคล้องและไม่มีความสัมพันธ์กันอย่างถูกต้องสมบูรณ์ มีบุคลากรทั้งในระดับผู้บริหารหรือระดับปฏิบัติยังไม่มีความเข้าใจในเรื่องของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เท่าที่ควร และยังขาดการวางแผนการเบิกจ่ายงบประมาณ แผนปฏิบัติการล่วงหน้าอย่างเป็นรูปธรรม การบริหารงานยังคงใช้ระบบการบริหารแบบเดิมระบบการตรวจสอบและประเมินผลการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปียังเป็นเอกสารซึ่งไม่สะท้อนให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์การบริหารงบประมาณ และไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณประจำปีแต่อย่างใด ฉะนั้นการวางแผนการเบิกจ่ายงบประมาณ การตรวจสอบติดตามและประเมินผล และการรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นส่วนที่จะช่วยให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

นิตยา ลำเกาพงษ์ (2555) ได้ศึกษาเรื่องความเสี่ยงในการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพความเสี่ยงในการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อหาแนวทางในการบริหารความเสี่ยงในกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่า 1) ประเด็นความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ) ส่วนงานยังไม่มีแนวทางหรือนโยบายในการบริหารจัดการสินทรัพย์ที่ชัดเจนและยังไม่มีแผนการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่เพื่อให้เกิดการใช้งานอย่างคุ้มค่าและเต็มประสิทธิภาพ 2)

ประเด็นความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน (ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ) พบว่า ข้อมูลที่ใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณของส่วนงานยังไม่ทันสมัยและไม่เป็นปัจจุบันทำให้ส่วนงานมีข้อมูลไม่เพียงพอเพื่อการตัดสินใจ (ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ) พบว่า ส่วนงานมีการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนงาน งาน โครงการที่กำหนดไว้ในแผนงบประมาณประจำปี และยังพบว่า การวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนงานไม่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการประจำปี (Action Plan) 3) ประเด็นความเสี่ยงด้านกฎหมายและระเบียบ (ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ) พบว่า ส่วนงานไม่มีการนำข้อมูลจากรายงานการเงินไปใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณประจำปีและยังพบว่าจำนวนรายรับจริงของส่วนงานต่ำกว่าประมาณการรายรับที่คาดการณ์ไว้และมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายรับจริง

คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2556) ศึกษาเรื่องผลกระทบจากการเปิดปิดภาคเรียนตามประชาคมอาเซียนของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากการเปิดปิดภาคเรียนตามประชาคมอาเซียนของอุดมศึกษาในประเทศไทย จากศึกษา พบว่า เกิดผลกระทบต่อการเรียนการสอนในห้องเรียนเนื่องจากอยู่ในช่วงของสภาพอากาศที่ร้อนทำให้มีความจำเป็นต้องใช้เครื่องปรับอากาศเพิ่มขึ้น และไม่เหมาะกับการเรียนการสอนด้านการเกษตรที่จะต้องมีการลงพื้นที่ภาคสนามนอกจากนี้ยังกระทบต่อกระบวนการเบิกจ่ายวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้สนับสนุนการเรียนการสอนและการเบิกจ่ายงบประมาณในการจัดโครงการและกิจกรรมของนักศึกษาซึ่งอยู่ในช่วงการเปิดภาคเรียนซึ่งตรงกับช่วงสิ้นปีงบประมาณทำให้การจัดโครงการฯ และการเบิกจ่ายงบประมาณไม่สัมพันธ์กัน

ซูบริ ม่วงกุ่ม (2558) ศึกษาเรื่องการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาภูเก็ต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาภูเก็ต พบว่า 1) สถานศึกษามีการจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมายและมีการแปลงแผนกลยุทธ์สู่แผนการปฏิบัติงานประจำปีควบคู่ไปกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแต่ละแผนงาน/โครงการตามรายการใช้จ่ายที่กำหนดอย่างโปร่งใสและครอบคลุมทุกแหล่งงบประมาณ 2) สถานศึกษาให้ความสำคัญในการบริหารสินทรัพย์โดยมีวางแผนในการจัดหาสินทรัพย์ทดแทน และการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์อย่างคุ้มค่า มีการมอบหมายภารกิจให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ทำการติดตามควบคุมสินทรัพย์ของสถานศึกษาเป็นประจำทุกปี 3) สถานศึกษาได้ให้ความสำคัญในการบริหารและควบคุมงบประมาณ โดยได้มีการปรับระบบการบริหารทางการเงินเพื่อติดตามควบคุมสถานภาพทางการเงินของสถานศึกษา และให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงาน/โครงการและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์/พันธกิจ/เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

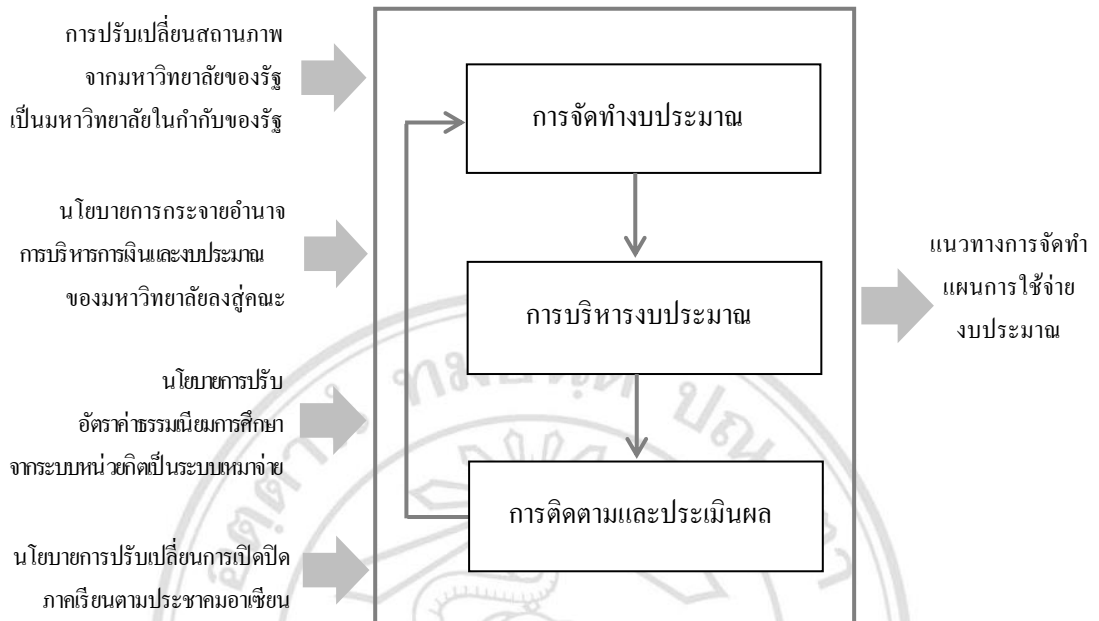
วีรชัย พุทธวงศ์ (2559) เลขธิการศูนย์ประสานงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หรือ CHES ได้ให้สัมภาษณ์ประเด็น “เปิด-ปิดตามอาเซียนสร้างปัญหา มหาวิทยาลัยเริ่มกลับไปใช้ระบบเดิม” (เดลินิวส์ ออนไลน์ 7 เมษายน 2559) โดยมีความเห็นว่าผลกระทบจากการเปิดปิดภาคเรียนตามประชาคมอาเซียนนอกจากจะทำให้มหาวิทยาลัยประสบปัญหาด้านการเรียนการสอนแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อระบบการเบิกจ่ายไม่สอดคล้องกับปีงบประมาณเนื่องจากส่วนราชการงบประมาณจะเริ่ม 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับพบว่า พอถึงช่วงเดือนสิงหาคมทุกหน่วยงานจะต้องเร่งดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณและคืบงบประมาณทั้งหมด ซึ่งตรงกับช่วงที่มหาวิทยาลัยจะต้องเปิดภาคการศึกษาและจำเป็นจะต้องใช้งบประมาณในการจัดกิจกรรมต่างๆ ให้แก่นิสิตนักศึกษาทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนนั้นได้

ดังนั้น จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้ศึกษาทราบว่า การจัดการงบประมาณภายใต้สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นการศึกษาผลกระทบจากสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการงบประมาณของคณะ และ เป็นการศึกษากระบวนการงบประมาณตั้งแต่ขั้นตอน 1) การจัดทำงบประมาณ เช่น การวางแผนการจัดทำงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ การวางแผนการหารายได้และค่าใช้จ่ายล่วงหน้า 2) การบริหารงบประมาณ เช่น การเบิกจ่ายและควบคุมงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่าย 3) การติดตามและประเมินผล เช่น การติดตามผลและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ การติดตามและประเมินผลการหารายได้ การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานในแต่ละรอบระยะเวลา และ ยังเป็นการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ความเสี่ยงจากการบริหารจัดการงบประมาณและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้แนวทางในการศึกษาวิจัยและการสร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

2.11 กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดนี้ เป็นกรอบแนวคิดที่พัฒนามาจากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และแนวคิดมาตรฐานทางการเงิน 7 ประการ แนวคิดกระบวนการงบประมาณ แนวคิดบัญชีต้นทุน แนวคิดการบริหารความเสี่ยงด้านการเงินและงบประมาณ สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จากแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัยได้ดังนี้



ภาพที่ 2.11 กรอบแนวคิดการวิจัย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved