

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



248648

การเมืองเป็นการจัดที่แบบประมาณของเทศบาลนครลำปาง พ.ศ. 2546-2553

กิติยา เกษมสุข

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
พฤษภาคม 2554

600255071

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



248648

การเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง พ.ศ. 2546-2553



กิตติยา เกษมสุข

วิทยานิพนธ์นี้เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัยเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง

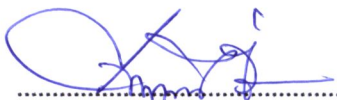
บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
พฤศจิกายน 2554

การเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง พ.ศ. 2546-2553

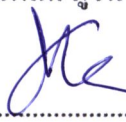
กิตติยา เกษมสุข

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง

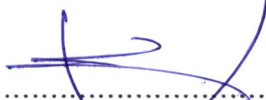
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

อาจารย์ ดร. ไพลิน ภูจินาพันธุ์

..... กรรมการ

ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง

..... กรรมการ

ดร.พรชัย จิตรนาเสถียร

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

.....

ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง

4 พฤศจิกายน 2554

© ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จได้ด้วยความรู้และความกรุณาของ ศาสตราจารย์ ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร.จันทนา สุทธิจาริ และ อาจารย์ราม โชติคุต อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ขอบพระคุณ ดร.ไพสิน ภูจินาพันธุ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ ดร.พรชัย จิตรนวลเสถียร รวมถึง อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่กรุณาให้คำแนะนำปรึกษา และตรวจแก้ไขข้อบกพร่อง ให้ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ได้ประสิทธิประสาทความรู้ คำสั่งสอน และให้คำแนะนำแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างดียิ่ง ตลอดระยะเวลาของการศึกษาและการทำวิจัย ขอบคุณคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถานศึกษาซึ่งนำมาสู่ความสำเร็จในครั้งนี้

ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ พ.ต.ท.กิตติ และคุณแม่ ลัดดา ที่อุปถัมภ์และให้การสนับสนุนในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ขอบคุณพี่จีร์ พี่สาวแมนนี่ และไบรท์ หลานอันเป็นที่รัก ขอบคุณลุงบุญทอง ใจมา และคุณป้า จำสืบเอกหญิง อนงค์ ใจมา (ก่อนแก้ว) และญาติพี่น้องทุกคน

ขอกราบขอบพระคุณ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ พนักงานเทศบาลนครลำปางทุกท่าน รวมถึงประธานชุมชน และขอบพระคุณ ดร.กิตติภูมิ นามวงศ์ ที่ให้ความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์เจาะลึก ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำคัญในการวิจัย ทั้งยังให้ข้อมูลที่ประโยชน์ต่อการทำวิจัยครั้งนี้อย่างมาก

คุณประโยชน์ของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอมอบแก่ บิดามารดา ญาติพี่น้อง คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน

กิตติยา เกษมสุข

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ การเมืองในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง พ.ศ. 2546 -2553

ผู้เขียน นางสาวกิตติยา เกษมสุข

ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและการปกครอง)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง

บทคัดย่อ

248648

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าการเมืองมีผลต่อการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง และการจัดทำงบประมาณส่งผลต่อการเมืองอย่างไรในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา และกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปางในช่วงเวลาดังกล่าว และต้องการศึกษาปัจจัยที่มีบทบาทในการกำหนดการจัดทำงบประมาณและบทบาทของกลุ่มการเมืองต่างๆ ในการจัดทำงบประมาณ ใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ตลอดจนการสังเกตการณ์ (Observation) ผลการศึกษา ปรากฏดังนี้

1. ฝ่ายการเมืองและฝ่ายสภาพิจารณาจัดทำงบประมาณ/ โครงการ/ แผนงานต่างๆ โดยมีการยึดตามแผนพัฒนาเทศบาลและแผนชุมชน และยึดตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่วางไว้ของกลุ่มคนเป็นสำคัญ
2. ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ที่มีบทบาทในการพิจารณาจัดทำงบประมาณหรือโครงการต่างๆ โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีซึ่งมีบทบาทเด่นมาก การเมืองและการบริหารของเทศบาลนครลำปางมีลักษณะแบบผู้นำเดี่ยวที่เข้มแข็ง ส่วนฝ่ายสภามีหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารจัดทำงบประมาณของเทศบาล โดยการตั้งกระทู้ถาม อภิปรายไม่ไว้วางใจการทำงานของฝ่ายบริหาร และออกเทศบัญญัติควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร
3. ระบบอุปถัมภ์ เช่น การเป็นญาติพี่น้อง เพื่อน คนสนิท รวมถึงกลุ่มธุรกิจ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป แต่ไม่พบว่ามี การให้ความช่วยเหลือที่มากเกินไป หรือโจ่งแจ้งจนผิด

กฎหมายจนทำให้เกิดเรื่องร้องเรียนต่างๆขึ้นมา จึงไม่ควรสรุปว่าการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครลำปางขึ้นอยู่กับอำนาจของระบบอุปถัมภ์

4. สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ตามบทบาทในการตรวจสอบการบริหารและจัดทำงบประมาณได้ค่อนข้างดี แต่มีในส่วนของตรวจสอบจากภาคประชาชนและสื่อที่ยังไม่ชัดเจน หรือยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการสำรวจพบว่า หนังสือพิมพ์ รวมถึงองค์กรต่างๆแทบไม่มีเรื่องของการตรวจสอบการบริหารและการจัดทำงบประมาณของเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล หรือบทบาทของสื่อมวลชน จึงพบว่าการตรวจสอบโดยภาคประชาชนและสื่อยังอ่อนแอ

คำสำคัญ : การเมือง, การจัดทำงบประมาณ, เทศบาลนคร

Thesis Title Politics in Budget Preparation of Lampang Municipality B.E. 2546-2553

Author Miss. Kitiya Kasemsuk

Degree Master of Arts (Political Science)

Thesis Advisor

Prof. Dr. Tanet Charoenmuang

ABSTRACT

248648

This research aims to study how the politics affect Lampang Municipality budgetary process for the previous eight years, the budgetary processes for this period. Finding suggestions and proposing the ways to improve the budget allocation of Lampang Municipality are also the objectives of the study. The conceptual model in the budget allocation of Lampang Municipality will relate with the executive politics or the politics parties who take the important roles in making budgetary processes policy. Compromising, bargaining for interests and the patronage system are also related and this research studied the factors influencing the process and the role of political parties in budget allocations. The methods of study were documentary research, observation and in-depth interviews with the persons who relate in Lampang Municipality budgetary process. The research findings were as follows

1. The politics faction and council consider making the budgets, projects and all frameworks by following the plans developed by the municipality, community plan, policy and strategies laid out to keep themselves principled.

2. The politics faction, especially the mayor who has a role in the meditation for making the budgets or the projects. Therefore the politics and the administration of Lampang Municipality are considered as the strong executive and the council performs criticize and balance the municipality budgetary process.

3. The patronage system, such as being a relative, friend, a confident and includes business groups are the characters that happens generally. The assistance is not overabundant or illegal. Thus Lampang Municipality budgetary process does not depend on the patronage system.

4. Members of the municipal council perform their duties to examine the administration and the budgetary processes. People and media checking are not obvious or inefficient. According to the poll, the administration and the municipality budgetary process are not almost checked by the publishers including other organizations.

Keywords: Politics, Budget allocation, Municipality

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
สารบัญ	๗
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญแผนภูมิ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามในการวิจัย	8
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	8
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
2.1 แนวความคิดและทฤษฎีการเมือง	10
2.2 แนวคิดการเมืองกับการบริหาร	13
2.3 แนวคิดการเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณ	17
2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์	21
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	23
2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา	29
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	31
3.1 แผนการดำเนินงาน	31
3.2 ขอบเขตและประเด็นในการศึกษา	31
3.3 วิธีการศึกษา	31

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4 ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง	32
3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	33
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	40
3.7 สถานที่ที่ใช้ในการดำเนินการวิจัย	40
3.8 ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการวิจัย	41
3.9 ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย	41
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	42
ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาจากเอกสาร	42
ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก	48
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	88
5.1 สรุปผลการวิจัย	88
5.2 การตอบคำถามการวิจัย	93
5.3 การอภิปรายผลการวิจัย	101
5.4 ข้อเสนอแนะ	108
บรรณานุกรม	111
ภาคผนวก	115
ภาคผนวก ก หนังสือจากสาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในการขอความร่วมมือสัมภาษณ์	116
ภาคผนวก ข คำถามประกอบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก	118
ภาคผนวก ค ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์	125
ภาคผนวก ง ข้อมูลเทศบาลนครลำปางเบื้องต้น	138
ภาคผนวก จ ประวัตินายกเทศมนตรี เทศบาลนครลำปาง ดร.นิมิต จิระสันติการ	142
ประวัติผู้เขียน	145

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1 แสดงกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย	32
2 แสดงเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ชุดคำถามที่ 1	33
3 แสดงเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ชุดคำถามที่ 2	35
4 การสัมภาษณ์การบันทึกข้อมูลและการจัดทำข้อสรุปการสัมภาษณ์ ชุดคำถามที่ 1	36
5 การสัมภาษณ์ การบันทึกข้อมูลและการจัดทำข้อสรุปการสัมภาษณ์ ชุดคำถามที่ 2	38
6 แสดงความคิดเห็นต่อบทบาทของฝ่ายการเมืองในการพัฒนาเมืองลำปาง ตามประเภทกลุ่มตัวอย่าง	49
7 แสดงความคิดเห็นต่อการให้ความสำคัญในการจัดทำงบประมาณตามประเภท กลุ่มตัวอย่าง	52
8 ความคิดเห็นต่อบทบาทของฝ่ายการเมืองในการจัดทำงบประมาณของ เทศบาลนครลำปาง แยกตามประเภทกลุ่มตัวอย่าง	54
9 ความคิดเห็นต่อโครงการที่ฝ่ายการเมืองควรให้ความสำคัญ แยกตามประเภท กลุ่มตัวอย่าง	58
10 ความคิดเห็นต่อโครงการที่ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญ แยกตามประเภท กลุ่มตัวอย่าง	62
11 ความคิดเห็นต่อเหตุผลที่ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับโครงการ โครงสร้าง พื้นฐาน แยกตามประเภทกลุ่มตัวอย่าง	63
12 ความเห็นว่ามีผลแสวงหาผลประโยชน์ หรือระบบอุปถัมภ์ในการจัดทำ งบประมาณของเทศบาล แยกตามประเภทของกลุ่มตัวอย่าง	76
13 ความคิดเห็นต่อบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณ แยกตามประเภท กลุ่มตัวอย่าง	81

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิ	หน้า
1 รวมงบประมาณรายจ่ายปี 2546 - 2547	6
2 รวมงบประมาณรายจ่ายปี 2548 – 2551	6
3 รวมงบประมาณรายจ่ายปี 2552 – 2553	7