

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ให้ความสำคัญต่อการตัดสินใจของประชาชนในการปกครองตนเอง โดยผ่านกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าไปเป็นตัวแทนในสภานิติบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ตลอดจนทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลที่จะเข้าไปบริหารประเทศ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรอันมีค่าให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการสำคัญที่ประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายพยายามจัดให้มีขึ้นเป็นประจำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม สอดคล้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน

แต่สำหรับประเทศที่มีปัญหาการพัฒนาทางการเมืองอย่างประเทศไทย กระบวนการเลือกตั้งได้ถูกตั้งข้อสงสัยว่า จะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงของประชาชนหรือไม่ เมื่อบุคคลที่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนราษฎรนั้น มักจะได้รับการกล่าวขวัญและวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่าได้ใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและกติกาที่ได้วางไว้เป็นบรรทัดฐานตามกฎหมายระดมคะแนนเสียงเพื่อให้ตนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กลวิธีในการ "ซื้อสิทธิ์-ขายเสียง" ที่มักจะปรากฏขึ้นอยู่เสมอในการเลือกตั้งทุกระดับไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็ตาม ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้หลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชน นักวิชาการ ข้าราชการ ฯลฯ มองว่า ชัยชนะที่ผู้สมัครได้รับนั้น มิได้สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงของประชาชนในการตัดสินใจเลือกผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เข้ามาเป็นผู้นำบริหารประเทศ ภาพลักษณ์ของนักการเมืองถูกมองว่าเป็น "นักธุรกิจการเมือง" นั่นคือนักการเมืองถูกมองว่าเข้ามาเล่นการเมืองในลักษณะของการลงทุน

กล่าวคือ มีการซื้อเสียงในการเลือกตั้งและเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร เพื่อหาโอกาสในการถอนทุนคืน¹ อันนำไปสู่ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการทุจริตคอร์รัปชันอันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างหนักหน่วง ยิ่งกว่าสมัยใด ๆ ปัญหาดังกล่าวได้กลายมาเป็นข้ออ้างประการหนึ่งในการเข้าล้มล้างรัฐบาลของ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งนำโดย พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ในที่สุด²

ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้กระทำรัฐประหารสำเร็จ คณะ รสช. ได้แต่งตั้งรัฐบาลพลเรือนเข้ามาบริหารประเทศ โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ได้กำหนดนโยบายด้านการเมืองในการที่จะส่งเสริมเผยแพร่ความรู้และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และจัดให้มีการควบคุมดูแลการ เลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายด้านการเมืองของรัฐบาลบังเกิดผลในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อสนองตอบต่อนโยบายดังกล่าว โดยได้ กำหนดแนวทางปฏิบัติออกเป็น 3 ระยะ คือ นโยบายระยะสั้น เน้นการแก้ปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้น เฉพาะหน้าในระยะเวลา 1 ปีให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน นโยบายระยะยาวเป็นนโยบายที่ กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติในระยะเวลา 4-8 ปีข้างหน้า และได้กำหนดแนวทางใน อนาคต ซึ่งเป็นระยะเวลาใน 20-30 ปีข้างหน้า อันมีลักษณะแนวทางนามธรรมเป็นการพัฒนาการ เมืองให้ทันสมัย มีการแบ่งโครงสร้างทางการเมืองที่สลับซับซ้อน สร้างความเป็นสถาบันของระบบ การเมือง เช่น พรรคการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมือง ทศนคติ ความเชื่อ ค่านิยมทางการเมืองของประชาชนแบบจารีตประเพณีที่ยอมรับและ เคารพในศักดิ์ศรี คุณวุฒิ วิทยุติ ชัดวุฒิของบุคคลให้มีความสำนึกและมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบ เสรีหรือโดยสมัครใจ ซึ่งจะปรับเป็นนโยบายระยะยาวและระยะสั้นต่อไปในอนาคต

¹ลิขิต อีร์เวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 219.

²ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534.

ในการดำเนินนโยบายระยะสั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนด โครงการเผยแพร่ ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้าน ซึ่งมีชื่อเรียกโดยย่อว่า "ผปม." ขึ้น ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2534 โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจ และเสริมสร้างจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย เน้นให้ประชาชนไปออกเสียงเลือกตั้งด้วยความบริสุทธิ์ใจ ไม่เห็นแก่ อามิสสินจ้าง หรือตกอยู่ในอิทธิพลของผู้ใด มุ่งจัดการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้งทุกระดับให้หมด ไป ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนนำหลักการประชาธิปไตยมาใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวัน โดย ในการดำเนินการนั้น ได้จัดให้มี "ชุดปฏิบัติการเผยแพร่ประชาธิปไตยประจำหมู่บ้าน" ซึ่งประกอบไปด้วย ทหาร หรือตำรวจ จำนวน 1 คน ทหาราชาการครู 1 คน ผสส. หรือ อสม. 1 คน และ ผู้นำตามธรรมชาติที่นายอำเภอท้องที่เห็นสมควรแต่งตั้งอีก 1 คน รวมทั้งหมด 4 คน ออกทำหน้าที่ เผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจในหลักการประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในตำบล หมู่บ้านทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 62,373 ชุด โดยมีระยะเวลาดำเนินการระหว่างเดือนพฤษภาคม 2534 ถึงเดือน มีนาคม 2535

ในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางจาก สื่อมวลชน นักวิชาการ และนักการเมืองว่า โครงการนี้คงไม่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยฯ เกิดขึ้นมาจากการวินิจฉัยสั่งการของผู้มีอำนาจทางการเมือง (คณะ รสช.) ที่จะดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลในการกระทำรัฐประหารมากกว่า ที่มุ่งจะให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง³ อีกทั้ง โครงการดังกล่าวยังมีช่วงระยะเวลาในการ ดำเนินการเพียงชั่วระยะเวลาสั้น (พฤษภาคม 2534-มีนาคม 2535) จึงเป็นการยากที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขพฤติกรรมทางการเมืองของคนภายในเวลาอันรวดเร็วได้ นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามโครงการยังขาดความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของบุคลากร งบประมาณ วัสดุ หรือแม้กระทั่งกลวิธีในการดำเนินการ จนยากที่จะเชื่อได้ว่าจะสามารถทำได้สำเร็จตาม เป้าหมายที่ได้วางไว้ สื่อมวลชนบางรายถึงกับวิพากษ์วิจารณ์ว่าโครงการนี้เป็นการ "ตักน้ำพริก

³ "ประชาธิปไตยเพื่อใคร" บทความ, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 38 ฉบับที่ 2 วัน อาทิตย์ 23-29 มิถุนายน 2534, หน้า 19.

ละลายแม่น้ำ" เลย์ที่เดียว แต่อย่างไรก็ตามโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้าน ก็ได้รับการผลักดันจากกระทรวงมหาดไทยให้ดำเนินการต่อไปจนถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ในที่สุด

การที่โครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้าน (ผปม.) ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากนั้นเอง ทำให้ผู้วิจัยซึ่งปฏิบัติราชการสังกัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และเป็นผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการนี้โดยตรง มีความสนใจที่จะศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการตามโครงการดังกล่าว โดยเน้นในเรื่องของการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ (Decision-Making) เป็นประการสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า โครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้านเกิดขึ้นจากการริเริ่มและสั่งการมาจากเบื้องบนอันได้แก่กระทรวงมหาดไทย มากกว่าที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์การดำเนินการโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้าน โดยเฉพาะในแง่การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ
2. เพื่อศึกษาถึงวิธีการในการดำเนินการ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค ของโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้าน
3. เพื่อศึกษาว่าโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้านบรรลุผลตามที่เป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ และมากน้อยเพียงไร

1.3 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง "การเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้าน จังหวัดพะเยา" ในครั้งนี้ ผู้วิจัยของตั้งสมมุติฐานดังนี้

"โดยการสั่งการจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ ทำให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และมีจิตสำนึกในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยดีขึ้น"

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ต้องการศึกษาดำเนินงานตามโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน โดยเน้นในเรื่องของการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการของผู้ดำเนินการเป็นประการสำคัญ ด้วยเหตุนี้เองหน่วยการศึกษาที่เราจะนำมาวิเคราะห์นั้น จึงควรเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องและมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการตามโครงการฯ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาโดยมุ่งไปยังบุคคลจำนวน 3 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการฯ ทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ กลุ่มเจ้าหน้าที่ชุดเผยแพร่ประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน และกลุ่มของประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบล หมู่บ้าน โดยในการวิจัยนั้น ได้กำหนดประเด็นการศึกษาในขอบเขตต่อไปนี้เท่านั้น

1. บทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการฯ และชุดปฏิบัติการเผยแพร่ประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน ที่มีต่อโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน
2. บทบาทในการดำเนินงานตามโครงการฯ ของกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการฯ และของชุดเผยแพร่ประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน โดยพิจารณาว่าแต่ละกลุ่มมีอิสระในการตัดสินใจ การบริหารจัดการ การกำหนดกลวิธีในการดำเนินงานมากน้อยเพียงไร
3. โครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน ได้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยศึกษาจากทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจ ประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และดูจากพฤติกรรมการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 เป็นต้นประกอบ

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาในช่วงการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 โดยใช้พื้นที่จังหวัดพะเยาในการศึกษา ซึ่งเป็นเขตการเลือกตั้งเพียงเขตเดียว

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความเข้าใจในการดำเนินงานโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน โดยเฉพาะบทบาทของแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้อง

2. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค ของการดำเนินโครงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โดยระดับหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งของจังหวัดพะเยา

3. ข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงโครงการที่จะเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองในระบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในอนาคตได้

1.6 นิยามศัพท์

โครงการ ผปม. หมายถึง โครงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ระดับหมู่บ้าน

ผู้มีอำนาจตัดสินใจ หมายถึง ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการดำเนินการตามโครงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ระดับหมู่บ้าน

ชุดปฏิบัติการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ระดับหมู่บ้าน หมายถึง ชุดปฏิบัติการที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย ให้ลงไปปฏิบัติงานเผยแพร่ความรู้ด้านประชาธิปไตยในหมู่บ้าน

ผสส. หมายถึง ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับจากแต่งตั้งจากหน่วยงานสาธารณสุข ให้เป็นผู้แจ้งข่าวสารทางสาธารณสุขให้แก่ประชาชน และให้แก่ทางราชการ

อสม. หมายถึง อาสาสมัครสาธารณสุข ซึ่งเป็นประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกจากหน่วยงานด้านสาธารณสุข ให้เป็นตัวแทนในการให้บริการประชาชนเบื้องต้นในหมู่บ้าน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved