

# นโยบายประชานิยม

ภูวกฤต เหมหาชาติ\*

## บทนำ

ในปัจจุบันเป็นยุคสมัยแห่งการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ทำให้สามารถเข้าถึงและรับรู้เรื่องราวข่าวสารต่าง ๆ ได้ง่าย ซึ่งก็ทำให้ผู้คนอยู่ในโลกของข้อมูลข่าวสารกันมากขึ้น มีอิสระในการบริโภคข่าวสารในทุก ๆ ด้าน และปฏิเสธไม่ได้ว่าเรื่องที่ผู้คนให้ความสนใจเป็นอย่างมากในขณะนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง และประเด็นหนึ่งซึ่งกำลังเป็นที่ถกเถียงกันมากก็คือเรื่องของนโยบายทางการเมือง นั่นก็คือเรื่องของ “นโยบายประชานิยม” นโยบายทางการเมืองอันเป็นที่กล่าวขวัญกันอย่างมากระบียบเสมือนอุดมการณ์และนโยบายทางการเมืองที่เป็นที่นิยมของประชาชน และหลายพรรคการเมืองในประเทศไทยได้ใช้นโยบายประชานิยมนี้ในการหาเสียงเลือกตั้ง จนกระทั่งถึงตอนนี้ก็ยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่และยังหาข้อสรุปไม่ได้ว่า นโยบายประชานิยมนั้นที่แท้จริงแล้วเป็นนโยบายในแง่บวกหรือแง่ลบต่อประชาชนและประเทศชาติกันแน่ ซึ่งกลุ่มคนที่มีการโต้เถียงกันในเรื่องนี้มากก็คือ กลุ่มนักวิชาการที่นิยมแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักกับกลุ่มคนที่เคยได้รับผลประโยชน์จากนโยบายประชานิยม ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาประเด็นนี้ว่าแท้จริงแล้วประชานิยมเป็นนโยบายที่ดีหรือไม่ อย่างไร ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหลาย ๆ แหล่ง ทั้งที่เป็นเอกสาร ความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ รวมไปถึงข้อมูลจากสื่อส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนจะขอเสนอความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียนเองด้วย โดยจะวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสียของนโยบายประชานิยม รวมถึงผลกระทบโดยภาพรวมต่อประเทศ ดังจะนำเสนอในลำดับต่อไปนี้

## ความหมายของประชานิยม

“ประชานิยม” เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า populism ในภาษาอังกฤษ แรกเริ่มคำนี้เป็นศัพท์เฉพาะที่หมายถึงขบวนการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองที่ ๓ ของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ ๑๘๙๐ ในช่วงนั้นมีการรวมตัวกันของเกษตรกรรายย่อยซึ่งไม่พอใจแนวทางการพัฒนาประเทศที่เต็มไปด้วยอิทธิพลของบริษัทใหญ่ ๆ พวกเขาพร้อมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาในชื่อว่า “พรรคประชาชน” (People’s Party) โดยพรรคนี้ได้ส่ง นายวิลเลียม เจนนิงส์ ไบรอัน (William Jennings Bryan) เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๘๙๖ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ จากนั้นพรรคนี้ก็สลายตัวไปในยุคที่ใกล้เคียงกันนี้ที่รัสเซียได้เกิดขบวนการ “นารอดนิก” (Narodichestvo) ของนักศึกษาปัญญาชน

\* สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

รัสเซียที่ลงไปเคลื่อนไหว เพื่อปลุกระดมชาวนาในชนบทด้วย คำว่า populism จึงเป็นคำที่ใช้เรียกขบวนการนารอดนิกด้วย<sup>๑</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่า ประชานิยม (Populism) เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองและแนวทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๙ ทั้งในสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย โดยที่อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชานิยมจะอิงอยู่กับฐานชาวนาหรือคนยากจน ได้เป็นที่แพร่หลายและการเป็นแนวทางการเมืองที่ใช้ในกลุ่มประเทศโลกที่ ๓ ในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ ความคิดนี้ได้ปรากฏในประเทศจีนและประเทศในแถบลาตินอเมริกา ซึ่งผลลัพธ์ที่ปรากฏกับประเทศเหล่านี้หลังจากมีการนำนโยบายประชานิยมไปประยุกต์ใช้ก็คือ ความล้มเหลว ทั้งในการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจจากนโยบายและเงินทุน

ความหมายของประชานิยมสามารถจำแนกออกเป็น ๕ ความหมายด้วยกัน<sup>๒</sup> คือ

๑. ประชานิยมในรัสเซียและอเมริกา เป็นประชานิยมในความหมายดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในรัสเซียและอเมริกาในปลายศตวรรษที่ ๑๙ โดยมีนัยว่าหมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เห็นว่าประชาชนสำคัญที่สุด โดยทั้งในรัสเซียและสหรัฐอเมริกานั้นขบวนการประชานิยมที่ต้องการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้นคือ ชาวนาซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของสังคม

๒. ประชานิยมในลาตินอเมริกา เป็นขบวนการประชานิยมที่เริ่มต้นขึ้นในอาร์เจนตินาตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๒๐ โดยเป็นขบวนการที่มีผู้นำสูงสุด คือ ฮวนเปรอง ที่มีความโดดเด่น มีเสน่ห์ มีบารมีเป็นที่จับตาจับใจของประชาชน และมีนโยบายสงเคราะห์คนยากจน เพื่อใช้เป็นฐานเสียงและฐานนโยบายทางการเมืองที่มุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้นำกับประชาชน

๓. ประชานิยมในประเทศตะวันตก คือ การเมืองที่มีพรรคการเมืองบางพรรคได้รับความสนับสนุนจากสามัญชน จากนโยบายที่เป็นที่ชื่นชอบหรือมีอุดมการณ์ตรงกัน

๔. ประชานิยมในฐานะแนวทางการพัฒนา ใช้เรียกแนวคิดการพัฒนาที่เน้นภาคชนบท เน้นภาคเกษตร เน้นการพัฒนาไร่ นาขนาดเล็ก ขนาดกลางของเกษตรกรอิสระหรือสหกรณ์ที่ชาวไร่ชาวนามารวมกัน เป็นทางเลือกของการพัฒนาที่ไม่เน้นการพัฒนาให้เป็นเมืองแบบตะวันตกนั่นเอง

๕. ประชานิยม คือ การให้ความสำคัญหรือให้คุณค่าแก่ประชาชน คือ การเมืองที่ให้คุณค่าแก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนทั่วไปหรือชนชั้นล่าง การเมืองที่เห็นความสำคัญของประชาชนทั่วไปจึงเป็นประชานิยมเสมอ

จากที่ผู้เขียนได้ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องแล้ว สามารถสรุปได้ว่า นโยบายประชานิยม ก็คือ นโยบายที่สนับสนุนประชาชนคนยากจนเป็นหลัก เพื่อมุ่งหวังความนิยมทางการเมือง โดยไม่จำเป็นต้องมีความ

<sup>๑</sup> วินัย ผลเจริญ. “ผลกระทบของนโยบายประชานิยมที่มีต่อเศรษฐกิจสังคมและการเมืองไทย (ตอนที่ ๑)”. จุลสารกลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓๗ ธันวาคม ๒๕๔๖).

<sup>๒</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ทักษิณา - ประชานิยม. กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๙.

สมเหตุสมผลหรือเป้าหมายทางเศรษฐศาสตร์มหากมารองรับ นโยบายประชานิยมจะมีหลากหลายรูปแบบที่ปรากฏ แต่จะมีลักษณะร่วมกันตรงที่การเป็นนโยบายที่มุ่งเอาอกเอาใจและสนองความต้องการของประชาชน ตลอดจนการไม่แสดงถึงจำนวนเงินที่ใช้ในการดำเนินนโยบาย เปรียบเสมือนอุดมการณ์และนโยบายทางการเมืองที่เป็นที่นิยมของประชาชน และหลายพรรคการเมืองในประเทศไทยได้ใช้นโยบายประชานิยมนี้ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยนโยบายประชานิยมนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถส่งเสียงบอกนักการเมืองผ่านคุหาเลือกตั้งผ่านได้ ซึ่งทำให้นักการเมืองต้องหันมาให้ความสนใจต่อความเป็นอยู่และความต้องการของประชาชนมากขึ้น

## นโยบายประชานิยมในประเทศไทย

ดังที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่า “นโยบายประชานิยม” เริ่มเป็นที่รู้จักกันครั้งแรกในประเทศกลุ่มลาตินอเมริกา ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ด้อยการศึกษา และด้อยโอกาส มีช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมสูง ดังนั้น จึงมีนักการเมืองที่นำเสนอแนวคิดที่สร้างโอกาสแก่ประชาชน และลดช่องว่างทางชนชั้น ซึ่งความคิดในลักษณะอุดมคติดังกล่าวได้รับการตอบรับจากประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะระดับล่างที่เรียกกันว่า Grassroots หรือรากหญ้า แต่เมื่อมีการนำไปปฏิบัติจริงหรือแต่งเติมให้วิจิตรพิสดารมากขึ้น เพื่อเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชน ก็ปรากฏว่านโยบายบางเรื่องเป็นเพียงแค่การขายความฝัน ซึ่งยากที่จะเป็นจริงโดยสมบูรณ์ได้ บางเรื่องก็เป็นเพียงการจับแพะชนแกะ หรือบางเรื่องก็สร้างภาระและปัญหาต่อการเงิน การคลังของประเทศในระยะต่อไป

“นโยบายประชานิยม” ซึ่งมีทั้งแง่บวกและแง่ลบ กล่าวได้ว่า เป็นผลงานการนำเสนอและถูกพิจารณาว่าเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และสร้างผลกระทบต่อการเมืองไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายทางการเมืองที่ประชานิยมได้กลายเป็นรูปแบบที่นักการเมืองใช้ในการหาเสียงกันมากที่สุดในปัจจุบัน

การเกิดขึ้นของนโยบายที่เรียกกันต่อมาว่า ประชานิยม ในสมัยรัฐบาลทักษิณนั้นการริเริ่มคิดจะทำนโยบายประชานิยมในปี ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ นั้น ไม่ได้เกิดขึ้นจากความตั้งใจจะลอกเลียนแบบประชานิยมจากลาตินอเมริกามาใช้แต่อย่างใด คิดแต่เพียงจะใช้นโยบายเพื่อดึงคะแนนเสียงจากคนชนบทให้ได้มากที่สุด แทนที่จะอาศัยการแจกสิ่งของเงินทองผ่านระบบอุปถัมภ์แบบเดิม แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการทำนโยบายนี้น่าจะเป็นแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนที่แพร่หลายอยู่ในสังคมไทยมากกว่า ๓ ทศวรรษก่อนหน้านั้นแล้ว คนไทยยอมรับและสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่นกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะหลังวิกฤตเศรษฐกิจ และคนส่วนมากเห็นด้วยกับการสร้างชุมชนในชนบทให้เข้มแข็งเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศโดยอาศัยภูมิสังคม แต่รัฐบาลต้องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหลังวิกฤตเศรษฐกิจในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากเศรษฐกิจ โดยอาศัยเอาแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมาปรับใช้เป็นนโยบาย

เพื่อแลกกับคะแนนเสียงหรือความนิยมทางการเมืองมากกว่าของคนในชนบทและคนจนในเมือง ซึ่งนโยบายประชานิยมถูกนำมาใช้ดำเนินการเป็นนโยบายอย่างแท้จริงในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ผ่านนโยบายที่บริหารจัดการให้เงินและผลประโยชน์จากรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ไปถึงมือชาวบ้านอย่างจับต้องได้ เช่น นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกคน กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งสร้างคะแนนนิยมกับชาวบ้านอย่างท่วมท้น จนได้รับเลือกเข้ามาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่ออีกเป็นสมัยที่ ๒ ที่ยังคงดำเนินการนโยบายประชานิยมหลายรูปแบบอย่างต่อเนื่องและนโยบายประชานิยมก็มีความสำคัญต่อการเมืองของไทย

โดยประการแรก คือ ทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริง แต่เป็นการแข่งขันทางนโยบายที่พยายามจะเป็นประชานิยมมากกว่ากัน เพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้งก่อนการก่อเกิดของพรรคไทยรักไทยนั้น นโยบายของรัฐบาลมักจะได้มาจากการกำหนดของข้าราชการ นักวิชาการ เช่น จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสียยิ่งกว่าจะมาจากนักการเมือง เมื่อมีการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย การกำหนดนโยบายเปลี่ยนโฉมหน้าไป เพราะพรรคไทยรักไทยมีนโยบายของตัวเอง หน่วยราชการอื่นที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเป็นเพียงส่วนเสริมที่คอยนำเอานโยบายกว้าง ๆ ของพรรคไทยรักไทยไปแปรเป็นรูปธรรมและนำไปปฏิบัติ รวมทั้งรัฐบาลเองเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายด้วยตัวเองไม่ได้หวังพึ่งข้าราชการประจำในการดำเนินงาน

ส่วนอีกประการ คือ เป็นการเปิดเวทีของการถกเถียงกันว่าส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไร เนื่องจากผลกระทบโครงการต่าง ๆ และนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนได้ถูกนักวิชาการบางท่านมองว่าเป็นนโยบายที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะยาว ในทัศนะของนักวิชาการเหล่านี้ นโยบายประชานิยมมิใช่เป็นนโยบายที่ดีแต่เป็นนโยบายที่ทำลายกลไกปกติของตลาด ในขณะที่นักวิชาการอีกกลุ่มมองว่านโยบายประชานิยมเป็นการสร้างมูลค่าในทางเศรษฐกิจขึ้นจากการหมุนเงินเข้าใช้จ่ายในตลาดหลายรอบ จึงเหมาะแก่การกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชน เพื่อให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น

ทุกถ้อยกระบวนความที่ได้เรียบเรียงไว้ให้ข้างต้นนั้น ได้บ่งบอกถึงข้อเท็จจริงบางอย่างไว้แล้ว ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับมุมมองของท่านว่าจะคิด ไตร่ตรองและพิจารณาถึงความผิด ชอบ ชั่ว ดีของคำว่า “นโยบายประชานิยม” กันอย่างไร

## ข้อดี ข้อเสียของนโยบายประชานิยม

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายประชานิยมแล้ว พบว่า ข้อดีและข้อเสียของนโยบายประชานิยมนั้นไม่มีข้อสรุปที่เป็นทางการ แต่ขึ้นอยู่กับมุมมองและทัศนะของแต่ละบุคคลมากกว่า ซึ่งส่วนนี้ในทัศนะของผู้เขียนเองสามารถวิเคราะห์ออกมาได้ ดังนี้

### ข้อดี

๑. ได้คะแนนเสียงไว เป็นที่ชื่นชอบของประชาชน จดจำนโยบายได้ง่าย นโยบายสามารถฝังเข้าไปในจิตใจของประชาชนได้ง่าย

๒. ประชาชนคนไทยจะได้รับในส่วนของรัฐได้สัญญาว่าจะให้ ทำให้ในระยะสั้น ๆ ประชาชนคนไทยได้หลงใหลได้ปลื้มกับความสุขสบายที่จะบังเกิดขึ้น เป็นเบื้องต้นที่รัฐได้หยิบยื่นให้กับประชาชนคนไทย

๓. เพิ่มรายได้ให้กับประชาชน ลดภาระค่าใช้จ่าย เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ในทางกลับกันหลายนโยบายใช้เงินจำนวนหลายหมื่นล้านบาท ซึ่งหวังว่าหากสภาพคล่องทางการเงินและหากเงินกองคลังมีไม่เพียงพอก็อาจจะส่งผลให้เกิดเงินเฟ้ออย่างรุนแรง รวมถึงปัญหาเศรษฐกิจในระยะยาวได้

### ข้อเสีย

๑. ความเป็นไปได้ในการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปได้ยาก ใช้งบประมาณที่สูง ต้องเป็นรัฐบาลที่จัดตั้งด้วยความเข้มแข็งและเป็นปีกแผ่น จึงจะสามารถผลักดันนโยบายและนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

๒. ทำให้ประชาชนคนไทยเกิดการมอมเมา ลุ่มหลงในสิ่งที่ได้รับ และมีความคิดที่อยากจะได้เพิ่มขึ้น หากมีคนหยิบยื่นให้จนนำไปสู่ลัทธิการบริโภคนิยม ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วแหล่งที่มาของรายได้ที่รัฐต้องหามาเพื่อใช้ทำโครงการเหล่านี้ก็ต้องหาเพิ่มขึ้น ซึ่งเป้าหมายใหญ่ ๆ ที่รัฐจะต้องหา คือ ไม้กู่ก็ผลาญทรัพยากรของชาติ เพื่อนำเงินเข้ามาใช้ในโครงการและรวมถึงการเก็บภาษีรายได้ในรูปแบบต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น เพื่อมาชดเชยรายจ่ายที่เสียไปกับโครงการเหล่านี้ ซึ่งหากหาเงินเข้ามาชดเชยรายจ่ายไม่ทัน ประเทศชาติก็จะเข้าสู่ยุคหายนะทันที

ผลเสียต่อเศรษฐกิจของนโยบายแบบประชานิยมจะมีอยู่สามด้าน<sup>๑</sup>

**ผลเสียด้านที่ ๑** ก็คือ ผลต่ออัตราเงินเฟ้อ จากการเร่งการใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ถ้าภาคการผลิตในประเทศปรับตัวและขยายการผลิตไม่ทัน การนำเข้าก็จะสูงขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการสินค้าที่เพิ่มขึ้น ซึ่งก็อาจทำให้ดุลบัญชีเงินสะพัดขาดดุล ถ้าการขาดดุลมีมากและต่อเนื่อง ก็สามารถสร้างปัญหาดุลชำระเงินให้กับประเทศได้

**ผลเสียด้านที่ ๒** ก็คือ ฐานะการคลังของภาครัฐเองที่จะอ่อนแอ หนี้ภาครัฐจะมีมากขึ้นจากการกู้ยืมเพื่อชดเชยการเพิ่มการใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ซึ่งถ้าหากทางการไม่กู้ ทางการก็ต้องลดรายจ่ายประเภทอื่นแทน

**ผลเสียด้านที่ ๓** ก็คือ ผลที่จะมีต่อสถาบันการเงินของภาครัฐ จากการปล่อยสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ที่มาตรฐานการปล่อยสินเชื่ออาจไม่รัดกุมพอ ทำให้สถาบันการเงินที่ปล่อยกู้มีหนี้เสียมากขึ้นจนกระทบเงินกองทุนและกระทบความสามารถในการทำธุรกิจของสถาบันการเงินนั้น ในกรณีที่ปัญหาหนี้เสียมีมากและกว้างขวางก็อาจเป็นความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของระบบการเงินได้

<sup>๑</sup> จารุพงศ์ จินาพันธ์. ผลเสียต่อเศรษฐกิจของนโยบายประชานิยม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php>. (๒๘ เมษายน ๒๕๕๗).

ผลเสียทั้ง ๓ ด้านนี้ ถ้าเกิดขึ้นต่อเนื่องและสะสมจะเป็นจุดอ่อนหรือจุดเปราะบางของระบบเศรษฐกิจของหลายประเทศในปัจจุบัน อย่างเช่นปัญหาของกรีซ ก็มาจากการเพิ่มการใช้จ่ายของภาคการคลังที่ขาดวินัย จนประเทศมีหนี้สาธารณะสูงและรัฐบาลไม่สามารถชำระคืนนี้ได้จนต้องขอรับความช่วยเหลือจากภายนอก และวิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาที่ปะทุขึ้นเมื่อสามปีก่อนก็มีสาเหตุมาจากการปล่อยสินเชื่อกู้ที่หละหลวมจนทำให้ภาคสถาบันการเงินมีปัญหา

นโยบายแบบประชานิยมที่ดูดีระยะสั้น แต่มีผลเสียต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระยะยาว จึงเป็นสิ่งที่ไม่ควรหลีกเลี่ยง แต่นักวิชาการหลายคนก็สนับสนุนให้ทำ เพราะมองว่าเป็นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ เป็นการทำนโยบายในระบบประชาธิปไตยตามความต้องการของประชาชน หรือตามนโยบายที่ให้ไว้กับประชาชนตอนหาเสียง ความเห็นแบบนี้ก็สะท้อนการมองแบบนักการเมืองที่มองเฉพาะผลที่จะได้ระยะสั้นตามประชานิยมที่ดูดีระยะสั้นหรือดูดีในระดับจุลภาค แต่ไม่ได้ดูในแง่ความเสียหายระดับมหภาคและความเสียหายระยะยาว

จากข้อมูลในช่วงต้นผู้เขียนวิเคราะห์ว่า ผลดีและผลเสีย ผลดีจะเห็นได้ว่าโครงสร้างของประเทศไทยเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางรายได้โดยเฉพาะชนชั้นล่าง ซึ่งมีช่องว่างระหว่างชนชั้นบนถึง ๑๒ เท่า นโยบายตรงนี้อาจช่วยบรรเทาได้เท่านั้น แต่ไม่ได้แก้ปัญหาคือเพียงการทำให้คนชั้นล่างลำบากน้อยลงเท่านั้น แต่ในแง่ที่ต้องระวังคือ การดำเนินนโยบายในลักษณะเช่นนี้จะกระทบต่อระบบเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจากระยะกลางไปจนถึงระยะยาว ต้องยอมรับว่าแนวโน้มขณะนี้จนถึงแนวโน้มข้างหน้าอัตราเงินเฟ้อจะสูงขึ้นแน่นอน ถ้าจะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดีจริง ๆ จะต้องทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดีต่อเนื่อง ผลแบบนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อนโยบายเศรษฐกิจสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจในระดับมหภาค ทำให้ประชาชนมีรายได้ มีงานทำ มีโอกาส ที่จะยกฐานะความเป็นอยู่ของตัวเองให้ดีขึ้นได้ ถ้าเศรษฐกิจเข้มแข็ง ความเป็นอยู่ของประชาชนก็จะดีขึ้นตามไปด้วย

นโยบายประชานิยมก็เหมือนดาบสองคมของพรรคที่นำมาใช้เป็นนโยบาย กล่าวคือ ถ้าทำได้ดั่งนโยบายประชานิยมก็จะทำให้ประชาชนชื่นชอบ แต่ถ้าทำไม่ได้ก็จะบั่นทอนความนิยมไปที่ละนิดทีละหน่อย ทำให้คนที่เลือกเข้าไปผิดหวังและเกลียดชังในที่สุด

## นโยบายประชานิยม : ผลระยะสั้น ภาระระยะยาว

ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งค่อนข้างมาก นโยบายประชานิยมที่เห็นจึงมีลักษณะเสนอว่าจะให้ เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถชนะการเลือกตั้ง และในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาเปลี่ยนแปลงจากนโยบายที่มุ่งตอบโจทย์เรื่องสวัสดิการพื้นฐานของประชาชน และการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรค การเรียนฟรี การเข้าถึงสินเชื่อของชุมชนในระดับรากหญ้า ฯลฯ มาเป็นนโยบายที่มีลักษณะ “สัญญาว่าจะให้” และเห็นผลในช่วงสั้น ๆ เพื่อจะได้

ชนะการเลือกตั้งและเป็นนโยบายที่มีวิสัยทัศน์ในเรื่องการตลาดนำมามากกว่าที่จะตอบโจทยส์สวัสดิการขั้นพื้นฐาน ซึ่งนโยบายเช่นนี้ทำให้เกิดภาวะงบประมาณ เกิดการบริโภคที่เกินพอดี และเกิดผลข้างเคียงทางเศรษฐศาสตร์ได้ในหลาย ๆ เรื่อง เช่น นโยบายลดค่าน้ำ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี เกิดผลตามมามากมาย ทั้งในด้านหนี้ครัวเรือน การใช้น้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น ปัญหารถติด และไม่สอดคล้องกับแนวทางนโยบายที่เราจะส่งเสริมการใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่พึ่งพิงพลังงานน้อยลง

หลายนโยบายสร้างภาระทางการคลังทั้งในปัจจุบันและระยะยาว ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น และการจัดสรรรายจ่ายในโครงการเหล่านี้มีต้นทุนค่าเสียโอกาสรวมอยู่ด้วยและไม่สามารถมีงบประมาณพอไปทำเรื่องที่สำคัญของประเทศในระยะยาว ขณะนี้เราเห็นได้ชัดเจนว่ารายจ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำของงบประมาณประจำปีของภาครัฐคิดเป็นรายจ่ายร้อยละ ๘๐ มีส่วนเงินที่จะเอามาลงทุนเรื่องโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเหลือเพียงไม่ถึงร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณประจำปี ทั้งที่ประเทศไทยยังต้องการการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ๆ อีกหลายเรื่อง ซึ่งถ้าไม่ทำ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศก็จะลดลง ปัญหาสำคัญที่มีผลต่องบประมาณคือมีหลายนโยบายเป็นนโยบายปลายเปิดที่ไม่ทราบว่าจะมีภาระและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวจะเป็นเท่าไร ตัวอย่างเช่น โครงการรับจำจำข้าวทุกเม็ด ที่ตอนนี้ยังไม่ทราบว่าสร้างความเสียหายแต่ละปีเท่าไร นโยบายหลายอย่างที่เป็นนโยบายปลายเปิดเป็นเรื่องที่สร้างภาระและหยุดไม่ค่อยได้ นักการเมืองจะมาให้ยกเลิกนโยบายเหล่านี้ต้องใช้เวลาและความกล้าหาญค่อนข้างมากเพราะจะกระทบกับฐานเสียง

เมื่อภาครัฐมีเงินจำกัดแต่เน้นการเมืองต้องการที่จะนำเสนอ นโยบายที่เรียกว่าประชานิยม ก็มักจะต้องหาแหล่งเงินทุนอื่น ๆ หนีไม่พ้นที่จะต้องไปใช้แหล่งเงินทุนของภาคเอกชนมาสร้างภาระให้กับภาคเอกชน มาสร้างความบิดเบือนให้กับกลไกตลาด ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำลายความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนในระยะยาว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ นโยบายจำนำข้าวที่กระทบความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมข้าวไทยทั้งระบบ นโยบายค่าแรงขั้นต่ำเท่ากันทั่วประเทศที่กระทบความสามารถของธุรกิจ ในภาคเอกชนในต่างจังหวัดค่อนข้างมาก เป็นต้น เป็นการเอาเงินหรือทรัพยากรของภาคเอกชนไปใช้ตอบโจทยส์การเมือง ซึ่งเรื่องเหล่านี้จะเป็นเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของภาคเอกชนในระยะยาว

ซึ่งหากมาวิเคราะห์แล้วปัญหาสำคัญ คือ<sup>๔</sup> เมื่อมีการใช้นโยบายประชานิยมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ รายจ่ายของรัฐก็จะโตขึ้น หนีไม่พ้นว่ารัฐบาลจะต้องไปดำเนินการจัดภาษีเพิ่มสูงขึ้นในระยะยาวเพื่อให้ทันกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น ซึ่งการทำธุรกิจในปัจจุบันไม่จำเป็นต้องตั้งในประเทศไทยก็สามารถทำธุรกิจกับคนไทยได้ โดยไปลงทุนในประเทศอื่น ๆ แล้วอาศัยข้อตกลงทางการค้าส่งสินค้าเข้ามาขายในประเทศไทยได้เช่นเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็กระทบกับความสามารถการแข่งขันของประเทศโดยรวม และไม่สามารถยกระดับการแข่งขันของประเทศได้

<sup>๔</sup> ประภัสสร เสวิกุล. **ประชานิยมกลายเป็นพิษ**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.ryt.com/s/bmnd>. (๒๘ เมษายน ๒๕๕๗).

จากข้อมูลในช่วงต้นนั้น ผู้เขียนก็เริ่มเข้าใจในคำว่าประชานิยมบ้างแล้ว ดังนั้น ผู้เขียนจะลองวิเคราะห์ตามเหตุตามผลดูว่านโยบายประชานิยมนั้นเป็นอย่างไร ดีและเสียอย่างไร ตัวอย่างเช่น นโยบายรถคันแรก, ค่าแรงขั้นต่ำ ๓๐๐ บาท, นโยบายรับจำนำข้าว, นโยบาย ๒,๐๐๐ บาทของ ปชป. ก็เป็นนโยบายประชานิยมเช่นเดียวกัน

ในตอนนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ง่าย ๆ ก็คือนโยบายประชานิยมจะไม่ใช่นโยบายที่สาธารณชนได้ประโยชน์ จะไม่มีทรัพย์สินออกสู่สาธารณชน แต่จะมีคนจำนวนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งเท่านั้นที่ได้ประโยชน์ แต่ในระยะยาวแล้วประเทศไม่ได้อะไรเลย เช่น รถคันแรก ใครได้ประโยชน์ คำตอบคือคนที่ออกรถคันแรกทั้งหลายพากันได้คนละแสน แล้วประเทศได้อะไร ผลลัพธ์คือคนรากหญ้า หรือคนที่ออกรถคันแรกมีรถใช้งานกันถ้วนหน้า ทำให้คนพากันเข้าสู่ยุควัตถุนิยมมากขึ้น เห็นวัตถุนิยมมาก่อนประโยชน์ของสาธารณะ คนเหล่านี้ที่ได้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นคนพื้นฐานไม่สามารถที่จะมีรถได้ คนที่รวยแล้วจะไม่เห็นประโยชน์ต่อนโยบายนี้ ดังนั้น ผลเสียที่ตามมามีใหญ่หลวงคือ ธุรกิจรถมือสองตกต่ำ, ประเทศเข้าสู่ยุควัตถุนิยม, ประเทศสูญเสียภาษีแทนที่จะนำไปพัฒนานโยบายสาธารณะกลับต้องไปจ่ายให้คนที่ออกรถคันแรกไปหลายแสนล้าน, เกิดปัญหาหนี้สิน, ถนนไม่พอใช้ และปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกมากมาย ถามว่าประเทศได้อะไรกลับมาบ้างที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ก็ไม่มี มีแต่ของใช้ส่วนตัวที่เป็นรถหนึ่งคัน ที่แต่ละบ้านที่ออกรถคันแรกเค้ามีใช้งานก็แค่นั้น แล้วจะให้ประเทศพัฒนาได้อย่างไรในเมื่อคนยังเห็นว่านโยบายเหล่านี้คือผู้เขียนเองก็ไม่เถียงหรือแย้งแต่อย่างใด นโยบายเหล่านี้ทำให้ผู้คนพากันเลือกพรรคเพื่อไทยขึ้นมาเป็นรัฐบาล เพราะอยากได้ผลประโยชน์นี้ ไม่ใช่เลือกมาจากการขายเสียง แต่เคยคิดถึงผลเสียของนโยบายเหล่านี้ต่อประเทศหรือไม่ สิ่งที่ทำไม่ใช่การซื้อเสียง แต่เป็นการซื้อใจของประชาชนจากนโยบายประชานิยมเหล่านี้มากกว่า

ผู้เขียนวิเคราะห์ต่อ คือ นโยบายค่าแรงขั้นต่ำ ๓๐๐ บาท/วัน หรือ ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเดือนสำหรับปริญญาตรี ถามว่านโยบายนี้ใครได้ประโยชน์ คำตอบคือคนกลุ่มหนึ่งที่จบปริญญาตรี และค่าแรงไม่ถึง ๑๕,๐๐๐ บาท และคนกลุ่มชนชั้นแรงงานที่ค่าแรงไม่ถึง ๓๐๐ บาทต่อวัน แล้วใครที่เสียประโยชน์ คำตอบคือกลุ่มนายจ้าง ที่จะต้องแบกรับภาระการจ้างงานให้มากขึ้น ซึ่งคุณภาพของงานและผลงานไม่ได้มากตามไปด้วยเลย สิ่งก็ตามมาคือกลุ่มนายจ้างบางรายรับภาระไม่ไหว ต้องประกาศปิดบ้าง ไม่จ่ายโบนัสบ้าง ออกมาประท้วงบ้าง แล้วถามกลับว่าคนกลุ่มไหนมีมากกว่ากัน ถ้าเรายังใช้คำว่าประชาธิปไตย แนนอนกลุ่มลูกจ้างมีมากกว่า แต่ละคนมี ๑ สิทธิ ๑ เสียงเท่ากัน เลือกพรรคนี้เข้ามาให้นโยบายนี้แก่เขา กลุ่มนายจ้างไม่ได้มีจำนวนมากเท่ากลุ่มลูกจ้างย่อมเสียสิทธิทั้ง ๆ ที่เขาเป็นคนเสียผลประโยชน์เหล่านั้น ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนายจ้างกับลูกจ้างเกิดขึ้น เกิดเป็นปัญหาสังคมวงกว้างไปทุก ๆ หน่วยงานที่ได้รับผลกระทบ

และมาถึงนโยบายจำนำข้าว เหตุใดจึงเกิดปัญหาและเกิดความเสียหายหลายแสนล้านให้กับประเทศ เพราะต้องการเอาใจชาวนา ชาวนาในไทยตามที่เราทราบกันดีว่าเป็นอาชีพหลักของไทยต่างได้รับ



ผลประโยชน์ ไม่แปลกเลยที่ชาวนาจะเลือกเพื่อไทยเข้ามาบริหาร แต่ถามกลับว่าประเทศได้อะไรจากนโยบายนี้ อุ้มคนในประเทศได้จริงแต่ประเทศเสียหายหลายแสนล้านบาท เพราะราคาข้าวของตลาดโลกมันไม่ถึงราคาที่รัฐจำนำไว้ ประเทศต้องใช้เงินภาษีจากประชาชนไปอุ้มชาวนา เพื่อให้ราคาข้าวตามนโยบายที่รัฐออก ซึ่งมีมูลค่าหลายแสนล้านบาทกว่ารถคันแรก แทนที่จะนำเงินส่วนนี้ไปพัฒนาด้านอื่น ๆ ที่สร้างความเจริญให้กับประเทศอย่างแท้จริง เช่น นโยบายสาธารณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง และถนนรางคู่ ฯลฯ ต่าง ๆ ที่เป็นนโยบายสาธารณะจริง ๆ ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องมีความเหมาะสมของตัวเงินและที่มาที่ไปของโครงการชัดเจน ผู้เขียนว่าทุก ๆ คนยอมรับได้และพร้อมจะให้มันมีเกิดขึ้น ไม่มีใครอยากให้ประเทศของเราล้มหลัง แต่ที่เรากำลังเถียงกันอยู่คือประเด็นที่ว่า เราต้องปฏิรูปประเทศก่อนการเลือกตั้ง ไม่อย่างนั้นการเลือกตั้งก็ไม่พื้่นนานโยบายประชานิยมเหล่านี้พาให้พรรคพวกตัวเองกลับมาเป็นรัฐบาลอีก ผู้เขียนนั้นยอมรับการเลือกตั้ง ถ้าจะมาจากประชาธิปไตยอย่างแท้จริงซึ่งปลอดจากนโยบายประชานิยมหรือมีนโยบายประชานิยมน้อยที่สุดในการทำเสียง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะพื้นที่ฝั่งอีสาน/เหนือ นั้น พรรคเพื่อไทยได้ใช้นโยบายประชานิยมหล่อเลี้ยงมาเนิ่นนานจนพรรคอื่น ๆ ไม่สามารถแข่งได้ด้วยนโยบายประชานิยมต่าง ๆ ได้แล้ว เนื่องจากคนในพื้นที่ คนในจังหวัดก็เลือก ผู้เขียนเปรียบได้กับท่านบรรหาร ซึ่งเป็นคนสุพรรณไม่ว่าจะลงเลือกตั้งกี่ครั้งคนสุพรรณก็เลือกท่าน เนื่องจากท่านเป็นคนในพื้นที่และทำประชานิยมภายในพื้นที่ของท่านไว้นานแล้ว ยากที่คนอื่นจะมาแข่งขันด้วย

นอกจากนี้ หลังจากที่ผู้เขียนได้ศึกษา ค้นคว้าข้อมูลหลาย ๆ ด้าน ก็พบว่าผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการรับจำนำข้าว ดังนี้

๑. รัฐบาลควรทบทวนนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกทั้งระบบ เช่น กำหนดปริมาณการรับจำนำไม่ทุกเมล็ด หรือกำหนดวงเงินการรับจำนำ โดยเน้นเกษตรกรรายเล็กหรือเกษตรกรรายได้ต่ำ ให้มีโอกาสเข้าถึงโครงการให้ส่วนใหญ่ ให้ราคาจำนำต่ำกว่าตลาดหรือใกล้เคียง เพื่อให้เกษตรกรสามารถมาไถ่ถอนได้ภายหลังและขายได้ในราคาตลาด จะลดการใช้งบประมาณและลดการขาดทุนในระบบปัจจุบัน และสามารถควบคุมหนี้สาธารณะได้

๒. วิเคราะห์ปัญหาเพื่อปรับปรุงกระบวนการรับจำนำข้าว ตั้งแต่เกษตรกร การแจ้งข้อมูลพื้นที่และผลผลิตในการจดทะเบียนเกินจริง การตรวจสอบคุณภาพและน้ำหนักของโรงสี การควบคุมโกดังกลาง ให้มีความเป็นธรรม ไม่เอาเปรียบเกษตรกรหรือมีการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ

๓. เปิดโอกาสให้ใช้กลไกตลาดภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการระบายข้าวในสต็อกในการส่งออกโดยเร็ว เพื่อป้องกันคุณภาพข้าวเสื่อม หากเก็บไว้นานจะมีต้นทุนในการบริหารจัดการเพิ่มเติม ทั้งนี้ จะช่วยให้การระบายข้าวขาดทุนน้อยที่สุด และสามารถนำเงินที่ระบายข้าวได้กลับมาหมุนเวียนการรับจำนำข้าวให้ ธกส. ได้เพิ่มขึ้น

๔. การขาย G to G รัฐบาลควรพิจารณาประเทศเป้าหมายรายใหม่ เช่น สเปน อเมริกาใต้ แอฟริกาเพิ่มเติม โดยต้องเปิดเผยปริมาณและราคาให้ประชาชนรับทราบ

๕. รัฐพึงวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมข้าวทั้งระบบโดยเฉพาะพันธุ์ข้าวไทย ให้ได้ข้าวคุณภาพดีเพื่อขายได้ราคาสูงพร้อม ๆ กับการสนับสนุนเกษตรกรในการลดปัจจัยการผลิตที่เป็นต้นทุนที่สูงและให้สามารถได้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น จะทำให้เกษตรกรมีรายได้ที่เป็นกำไรเพิ่มมากขึ้น เพราะคำนวณการจากต้นทุนการผลิต ๑๐ ไร่ จำนำราคาปัจจุบันจะมีกำไรเพียง ๑๖,๐๐๐ บาทหรือเดือนละประมาณ ๑,๔๐๐ บาทเท่านั้น

๖. รัฐพึงทบทวนนโยบายการถือครองที่ดินของกลุ่มนายทุน โดยเฉพาะนายทุนต่างชาติที่ใช้ตัวแทนคนไทยเป็นเจ้าของรายใหญ่ โดยเกษตรกรขายที่ดินให้และกลับมารับจ้างทำนา ผลประโยชน์จึงตกอยู่กับชาวนารวยหรือนายทุนที่มีที่นามาก

## แนวทางในการปฏิรูปนโยบายประชานิยม

ดังที่ได้ทราบแล้วว่านโยบายประชานิยมนั้นเป็นสิ่งที่ฝังรากลึกลงอยู่ในระบบการเมือง แม้ว่านโยบายประชานิยมนั้นจะมีข้อดีกับบางกลุ่ม แต่โดยภาพรวมแล้วส่งผลกระทบต่อประเทศในหลาย ๆ ด้านและอาจเป็นเหตุที่ทำให้เกิดความเลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรมีเกิดขึ้นในสังคมประชาธิปไตยและสังคมของเรา ดังนั้น ทุกคนจึงต้องพึงตระหนักและร่วมกันกำกับการดำเนินนโยบายประชานิยมให้ถูกต้องเหมาะสม ไม่ส่งต่อภาระให้คนรุ่นต่อไปในอนาคต ซึ่งผู้เขียนพบว่ามีนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวทางในการปฏิรูปและให้ประชาชนเลิกนิยมนโยบายประชานิยมไว้ ดังนี้

๑. ความจำเป็นในการตรากฎหมายควบคุมการก่อกองที่เข้มงวด

- ขณะนี้ไทยมีกฎหมายด้านการเงินการคลังที่เกือบใกล้เคียงต่างประเทศ จึงอาจไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายที่เข้มงวดในการก่อกองของรัฐ

- ยกเว้นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ยังไม่มีกติกาใด ๆ และรัฐสภาไม่มีบทบาทในการพิจารณาการใช้จ่ายเลย

๒. การปฏิรูปการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ

๒.๑ งบประมาณสำหรับนโยบายของรัฐทั้งที่มาจากงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ต้องให้รัฐสภานุมัติ

- มีการประเมินผลกระทบจากนโยบาย และกำหนดตัวชี้วัดในการประเมิน : PBO

- ทุกสิ้นปีงบประมาณ องค์กรอิสระ (สตง.) เป็นผู้ประเมินผลตามตัวชี้วัด เน้นความคุ้มค่าของเงินภาษี และรายงานต่อรัฐสภาก่อนการพิจารณางบประมาณประจำปี

- กำหนดระยะ : เวลาตายตัวในการดำเนินงาน

- ระบุแหล่งเงินที่จะนำมาใช้หนี้และวิธีหาเงิน

๒.๒ แก์ไข พรบ. วิธีการงบประมาณ กำหนดให้รัฐบาลต้องเสนอแผนการหารายได้เหมือนฝรั่งเศส-เยอรมัน

๓. เร่งรัดการตรากฎหมายการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ โดยให้ครอบคลุมประเด็นต่อไปนี  
การเปิดเผยข้อมูล การทำรายงานบริหารความเสี่ยง และการตั้งสถาบันศึกษาผลกระทบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและผลกระทบทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว

๔. กฎหมายที่จะตราใหม่ควรเน้น

- การเปิดเผยข้อมูลแบบโปร่งใสต่อสาธารณะ
- การประเมินผล
- ทำบัญชีภาระหนี้
- การให้รัฐสภามีบทบาทตรวจสอบกิจกรรมกึ่งคลังและภาระหนี้ในอนาคต
- การทำรายงานบริหารความเสี่ยงการคลัง

๕. ทางแก้ไขปัญหาความไม่โปร่งใส

- สร้างวัฒนธรรม “ความโปร่งใส” ด้านการดำเนินงานของรัฐในกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกฎหมายด้านการเงินการคลัง

- จัดประเภทกิจกรรมกึ่งคลังตามลักษณะภาระหนี้ และวิเคราะห์สาเหตุความเสี่ยง
- ทำบัญชี contingent liabilities ทุกประเภทตามหลักบัญชีคงค้าง
- กำหนดหลักเกณฑ์วิธีควบคุมการค้ำประกันและพฤติกรรมก่อนหนี้
- กำหนดหลักเกณฑ์เปิดเผยข้อมูล เพื่อรายงานรัฐสภาและเปิดเผยต่อสาธารณะ
- จัดทำรายงานบริหารความเสี่ยงการคลังทุกปี และนำเสนอต่อรัฐสภาประกอบการพิจารณา

ร่าง พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี

- ก่อตั้ง “สถาบันศึกษางบประมาณและการคลังของรัฐสภา” (PBO)

แม้ทางออกที่ดีที่สุดคือการทำให้ประชาชนเลิกนิยมนโยบายประชานิยม ทำให้ประชาชนตระหนักถึงผลเสียที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจไทยในระยะยาวและทำให้เห็นถึงค่าเสียโอกาสของประเทศและของประชาชนเอง แต่การสร้าง ความเข้าใจให้แก่ประชาชนเป็นเรื่องยากและใช้เวลานาน และประเทศไทยคงไม่สามารถหลุดออกจากกับดักประชานิยมได้เร็ว ฉะนั้น โจทย์สำคัญอยู่ที่ว่าเราจะอยู่กับนโยบายประชานิยมอย่างไรจึงจะไม่ให้ประเทศไทยล่มจมได้ ก็มีนักวิชาการได้เสนอ ๓ แนวคิดเพื่อให้ร่วมกันคิดต่อและหาทางทำให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ กล่าวคือ

**แนวคิดแรก** ต้องออกแบบนโยบายประชานิยมโดยคำนึงถึงการสร้างความสามารถในการแข่งขันและลดการบิดเบือนผลกระทบที่เกิดภาคเอกชนเป็นสำคัญซึ่งในหลายประเทศที่เคยติดกับดักของรัฐสวัสดิการหรือประชานิยมสามารถจะกลับมาได้ โดยใช้กลไกของภาคเอกชนเป็นกลไกสำคัญ

**แนวคิดที่สอง** ต้องเพิ่มความเข้มข้นของระบบวินัยการคลังและกระบวนการงบประมาณ เพื่อป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองแข่งขันกันเกทับนำเสนอนโยบายประชานิยมแบบไร้ความรับผิดชอบ ปัญหาภาระหนี้จากนโยบายประชานิยมที่ต้องแบกรับในอนาคต ซึ่งเป็นห่วงกันมากนั้น ควรพิจารณากรอบ กติกา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังว่ามีช่องทางไหนที่จะทำให้เข้มข้นกว่าเดิมเพื่อปิดช่องทางต่าง ๆ

**แนวคิดที่สาม** ปฏิรูประบบราชการ ต้องให้ความสำคัญกับการเร่งเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง เพราะถ้ามีการใช้นโยบายในลักษณะเชิงประชานิยมมากขึ้น ขนาดของภาครัฐจะใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ถ้ากลไกการทำงานของภาครัฐยังไม่เกิดประสิทธิภาพดีพอก็จะเป็นช่องให้เกิดการรั่วไหล แทรกแซงได้ง่าย คอร์รัปชันสูง เป็นปัญหาบานปลายได้ในระยะยาว และที่สำคัญถ้าภาครัฐเทอะทะ ประสิทธิภาพต่ำก็จะไปส่งผลกระทบต่อวิถีการทำธุรกิจของภาคเอกชน ความสามารถในการแข่งขันและต้นทุนในการทำธุรกิจของภาคเอกชน

## บทสรุป

นโยบายประชานิยม เป็นนโยบายที่เอื้อประโยชน์และส่งผลดีในระยะยาวให้แก่คนจนผู้มีรายได้น้อยเพื่อลดช่องว่างฐานะทางสังคมให้น้อยลง จึงเป็นทฤษฎีที่จะส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาวและอาจเลิกนโยบายในบางเรื่อง หากผลลัพธ์เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์แล้วในภายหลังได้ นโยบายประชานิยมบางโครงการพึงต้องตระหนักถึงผลกระทบในภาพรวมที่อาจมีความเสียหายที่สูงต่อเศรษฐกิจมหภาค หนี้สาธารณะและกระบวนการที่ไม่โปร่งใสและตรวจสอบได้

ดูเหมือนว่าประเทศที่ประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจมีทางเลือกอยู่ไม่มากนัก ทางหนึ่งก็คือ การลดความกดดันทางการเมืองหรือสร้างคະแนนนิคม โดยการดำเนินนโยบายการสร้างหนี้ต่อไปเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจสร้างงานให้ประชาชน หรือไม่ก็ต้องใช้ยาขมทำสิ่งตรงกันข้าม คือ ดำเนินนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด ซึ่งส่งผลกระทบต่อคนจน ในทัศนะของผู้เขียนแล้วเห็นว่าในกรณีของประเทศไทยเราไม่จำเป็นจะต้องคิดว่ามีทางเลือกเพียง ๒ ทางเท่านั้น ในการแก้ไขวิกฤตทางเศรษฐกิจ ถ้าหากเราเข้าใจว่าวิกฤตที่เกิดขึ้นนี้เป็นวิกฤตของมนุษย์มิใช่เป็นเพียงวิกฤตการณ์ด้านการเงิน การคลังที่เกี่ยวกับเรื่องของเศรษฐกิจมหภาคเท่านั้น เราก็จะสามารถดำเนินนโยบายแก้ปัญหาโดยเอาคนหรือประชาชนเป็นศูนย์กลางแบบบูรณาการ กล่าวคือ พยายามสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมเพื่อมาวิเคราะห์โอกาส ภัยคุกคาม จุดอ่อน จุดแข็งของสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรมร่วมกัน รวมทั้งวางกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงานในการแก้ปัญหา และนำไปช่วยปฏิบัติอย่างเป็นเครือข่ายร่วมกัน ไม่มีแผนนโยบายทางเศรษฐกิจจากตำราทางวิชาการใดๆ ที่ใช้ได้ผลกับทุกประเทศ ไม่ว่าจะในเรื่องที่เกี่ยวกับการสร้างธรรมาภิบาล การส่งเสริมการค้าเสรี รวมทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และอื่น ๆ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้นที่จะช่วยให้การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาวិฤต

เศรษฐกิจเป็นไปโดยสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศได้อย่างแท้จริง

ซึ่งเป็นสัญญาณบอกว่า ถึงเวลาแล้วที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ และการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจไม่ควรกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจตามทฤษฎีวิชาการตายตัวมากเกินไป โดยปราศจากการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกฝ่ายในสังคม เพื่อที่จะได้ร่วมกันศึกษาหาความรู้ สร้างความเข้าใจให้ถ่องแท้ถึงสภาพอันแท้จริงของสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของประชาชนคนไทยเรา เพื่อที่เราจะได้สามารถดำเนินนโยบายทำให้ประชาชนียมกลายเป็นประชาร่วมมือได้โดยไม่จำเป็นต้องทำให้ประเทศล่มจมเสมอไป

## บรรณานุกรม

วินัย ผลเจริญ. “ผลกระทบของนโยบายประชานิยมที่มีต่อเศรษฐกิจสังคมและการเมืองไทย (ตอนที่ ๑)”.

จุลสารกลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ปีที่ ๔ ฉบับ ๓๗ ธันวาคม ๒๕๕๖.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. **ทักษิณา - ประชานิยม**. กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๕๙.

เบญจา ศิลารักษ์. **ชำแหละนโยบายประชานิยม**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://webboard.serithai.net/topic>. ๒๘ เมษายน ๒๕๕๗.

จารุพงศ์ จีนาพันธ์. **ผลเสียต่อเศรษฐกิจของนโยบายประชานิยม**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php>. ๒๘ เมษายน ๒๕๕๗.

~~~~ ~~~~~ ~~~~~ ~~~~~ ~~~~~