



เอกสารวิชาการ

หัวข้อ : หลักประชาธิปไตย

เรื่อง : ประชานิยมในประชาธิปไตย : ทางเลือก ทางรอด จากวิกฤติ

จัดทำโดย

นางสาวชุลีพร น่วมทนง

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ประชานิยมในประชาธิปไตย : ทางเลือก ทางรอด จากวิกฤติ

1. บทนำ

การปกครอง คือการใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมาย หรืออำนาจที่ได้รับจากประชาชนพลเมือง ในการบริหารและจัดการอาณาจักร รัฐ หรือประเทศ รูปแบบการปกครองเกิดขึ้นพร้อมกับการกำเนิด รัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลให้ประชาชนอยู่ภายใต้อำนาจ หรือบางทีก็มี เป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของตัวผู้ปกครองและพวกพ้อง บางทีก็เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนที่อยู่ใน รัฐ ให้อยู่กันอย่างปกติสุข ทำให้สังคมมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง

การปกครองมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับว่าผู้นำและประชาชนมีพื้นฐานทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมเป็นอย่างไร แต่คงไม่มีใครบอกได้ว่ารูปแบบการปกครองใดเป็นรูปแบบที่ดีที่สุด และใช้ ได้ตลอดไป แต่เป้าหมายคือประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่ หากรูปแบบการปกครองใดสามารถ ตอบสนองเป้าหมายได้ในขณะนั้น ก็ถือว่าเป็นรูปแบบที่เหมาะสมและมีประโยชน์แก่รัฐนั้นๆ ซึ่งบางที รูปแบบหนึ่งก็เหมาะกับสังคมหนึ่ง แต่ไม่อาจใช้เป็นรูปแบบในอีกสังคมหนึ่งได้

ในโลกยุคปัจจุบัน รูปแบบการปกครองหลักที่ใช้ในการบริหารประเทศต่างๆ มี 3 รูปแบบ คือ แบบประชาธิปไตย (Democracy) แบบเผด็จการ (Dictatorship) และแบบสังคมนิยม (Socialism) รูปแบบการปกครองที่คนส่วนใหญ่มองว่าดีที่สุดในปัจจุบัน คือ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานว่า อำนาจอธิปไตยมาจากเสียงข้างมากของพลเมืองผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดย พลเมืองอาจใช้อำนาจของตนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ มีคุณลักษณะ สำคัญคือความเสมอภาคและเสรีภาพ

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ “ผู้แทน” เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครอง ประเทศ ปัจจุบันระบบการเลือกตั้งของไทยเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อ ซึ่งผู้สมัครรับ เลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมือง ดังนั้นในการเลือกตั้งแต่ละครั้งเราจึงเห็นพรรคการเมืองพยายาม นำเสนอนโยบายที่ดึงดูด และตอบสนองความต้องการของกลุ่มประชาชนหลากหลายอาชีพ เพื่อช่วง ชิงชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นสำคัญ

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2544 พรรคการเมืองใหม่อย่างพรรคไทยรักไทยที่ก่อตั้งมาไม่ถึง 3 ปี (จดทะเบียนเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2541) ได้ชูนโยบายตามแนวทางที่เรียกกันว่า “ประชานิยม (Populism)” คือสร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มคุณภาพชีวิตและสร้างโอกาสทางสังคมให้แก่ประชาชน หลากหลายอาชีพและฐานะ ผ่านโครงการต่างๆ อาทิ กองทุนหมู่บ้าน พักชำระหนี้ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เพิ่มเงินเดือนคนจบปริญญาตรีเป็น 15,000 บาท เบี้ยสำหรับผู้สูงอายุ ฯลฯ เป็นธงนำ หลักในการหาเสียง เมื่อผสมผสานกลยุทธ์ทางการตลาดที่เข้าถึงง่าย น่าจดจำ และเป็นเรื่องใกล้ตัวที่ สัมผัสได้ เช่น การทำสงครามกับความยากจน สงครามยาเสพติด และสงครามปราบคอร์รัปชัน ทำ ใ้ในการเลือกตั้งวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยสามารถเปิดประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของ

การเมืองไทยที่ชนะการเลือกตั้งได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 247 ที่นั่ง จาก 500 ที่นั่ง และเป็นพรรคชั้นนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม

ต่อมาในการเลือกตั้งปี 2548 พรรคไทยรักไทย ได้รวมสมาชิกจากพรรคต่างๆ ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคเสรีธรรม และพรรคเอกภาพ เข้ามาอยู่ภายใต้พรรคไทยรักไทย โดยได้ใช้นโยบายหาเสียงภายใต้สโลแกนที่ว่า “สี่ปีซ่อม สี่ปีสร้าง” พร้อมทั้งยังคงชูนโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่อง สร้างผลกระทบต่อเนื่องต่อวงการเมืองไทยอย่างมาก เพราะพรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งเกินครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร คือ 377 ที่นั่งจากจำนวนทั้งหมด 500 ที่นั่ง สามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองเดียวได้ จึงยังเป็นการตอกย้ำว่าประชานิยมเป็นนโยบายที่เข้าถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายจนทำให้พรรคการเมืองน้องใหม่อย่างไทยรักไทยประสบความสำเร็จเกินคาดหมาย ส่งผลให้ประชานิยมได้กลายเป็นรูปแบบที่นักการเมืองใช้ในการหาเสียงกันมากที่สุดในปัจจุบัน

แม้หลายฝ่ายมองว่า นโยบายประชานิยมในยุคแรกนั้น สามารถขับเคลื่อนและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนที่มีฐานะยากจนถึงปานกลาง ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้เข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและลดความเหลื่อมล้ำทางฐานะในสังคม อาทิ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประชานิยมในรุ่นหลังในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีแรงจูงใจมาจากการออกแบบโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง โดยมุ่งเน้นไปที่กลุ่มคนตามสาขาอาชีพเป็นหลัก ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่เป็นฐานเสียงของพรรคการเมือง หรือกลุ่มที่พรรคการเมืองต้องการมาเป็นฐานเสียง มิใช่เพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ อาทิ นโยบายรับจำนำข้าวที่มุ่งเน้นไปที่เกษตรกรที่ทำนาเป็นหลัก นโยบายลดค่าน้ำมันที่มุ่งเน้นไปที่ชนชั้นกลางที่มีกำลังซื้ออยู่ในเมือง นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทที่มุ่งเน้นไปที่ฐานเสียงแรงงานเป็นหลัก นโยบายการแจกแท็บเล็ตนักเรียนที่มุ่งเน้นฐานเสียงกลุ่มครอบครัว เป็นต้น ดังนั้น นโยบายประชานิยมจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์อย่างกว้างขวางว่า หลายนโยบายมีลักษณะเป็นนโยบายที่ลด-แลก-แจก-แถม ไม่มีการศึกษาผลกระทบข้างเคียงที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ไม่ได้ระบุว่าจะใช้งบประมาณจำนวนเท่าไร เป็นช่องทางนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้าง โดยเฉพาะการใช้เงินนอกงบประมาณทำให้ขาดวินัยและความรับผิดชอบทางการคลัง และอาจก่อให้เกิดวิกฤติหนี้สาธารณะ ซึ่งอาจนำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจกับประเทศได้ในอนาคต

2. เสน่ห์ของประชานิยม

“ประชานิยม”¹ เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า populism ในภาษาอังกฤษ แรกเริ่มเดิมทีนั้นคำนี้เป็นศัพท์เฉพาะที่หมายถึงขบวนการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองที่ 3 ของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1890 ในช่วงนั้นมีการรวมตัวกันของเกษตรกรรายย่อยซึ่งไม่พอใจแนวทางการพัฒนาประเทศที่เต็มไปด้วยอิทธิพลของบริษัทใหญ่ๆ พวกเขาได้รวมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาในชื่อว่า “พรรคประชาชน” (People's Party) พรรคนี้ได้ส่ง นายวิลเลียม เจนนิงส์ ไบรอัน (William Jennings

¹ สถาบันพระปกเกล้า, ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง

Bryan) เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในการเลือกตั้ง ค.ศ.1896 แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ จากนั้นพรรคนี้ก็สลายตัวไป ในยุคที่ใกล้เคียงกันนี้ ประเทศรัสเซียได้เกิด “ขบวนการnarodniki” (Narodichestvo) ของนักศึกษาปัญญาชนรัสเซียที่ลงไปเคลื่อนไหวเพื่อปลุกกระดมชาวนาในชนบท แต่รัฐบาลขณะนั้นปฏิเสธและต่อต้านรุนแรง ดังนั้นคำว่า populism จึงเป็นคำที่ใช้เรียกขบวนการ narodniki ด้วย

คำว่า “ประชานิยม” เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยในเวทีวิชาการจากการนำเสนอของ พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2544 และตั้งแต่นั้นมาคำว่าประชานิยมก็ใช้กันอย่างแพร่หลายในเชิงการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายทางการเมืองของรัฐบาลทักษิณเป็นหลัก หลังการอภิปรายไม่ถึงสองสัปดาห์ก็ได้ปรากฏคำว่า “ประชานิยม” เป็นภาษาเขียนครั้งแรกในบทความที่เขียนโดยเกษียร เตชะพีระ ที่ลงในหนังสือพิมพ์มติชนรายวันฉบับวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2544 ตั้งแต่นั้นมาคำนี้ก็ใช้กันอย่างกว้างขวาง

ดร.ไสว บุญมา² นักเขียนอิสระ ได้อธิบายความหมายและการใช้คำว่า “ประชานิยม” ในบริบทต่างๆ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันไว้ดังนี้

Populism มาจากรากภาษาละติน populus ซึ่งแปลว่า "ชาติ" หรือ "ประชาชน" เมื่อนำมาใช้ในบริบทของการบริหารบ้านเมือง คำนี้มีความหมายว่า การบริหารโดยรัฐบาลที่ประชาชนคนธรรมดามีส่วนร่วม การใช้หลักประชานิยมอย่างเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นตั้งแต่ในสมัยโรมันซึ่งรุ่งเรืองเมื่อสองพันปีที่ผ่านมา ตอนนั้นนักการเมืองโรมันบางคนสามารถจูงใจให้รัฐบาลขอประชามติจากประชาชนโดยตรงได้ในบางเรื่องแทนที่จะขอจากวุฒิสภาซึ่งมาจากชนชั้นสูงเพียงกลุ่มเดียว

ทางศาสนาก็มีการนำหลักประชานิยมมาใช้ โดยเฉพาะในช่วงการปฏิรูปศาสนาคริสต์ครั้งใหญ่ในคริสต์ศตวรรษที่ 16 ตอนนั้นชาวคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ส่วนหนึ่งมองว่าสังคมในอุดมคติควรให้ชาวไร่ชาวนาอ่านพระคัมภีร์ด้วยตนเองได้ แนวคิดนั้นวิวัฒน์มาเป็นการเชื่อว่าอำนาจทางศาสนาควรมาจากประชาชนแทนที่จะมาจากชนชั้นสูงเท่านั้น จึงถูกต่อต้านอย่างหนักจากฝ่ายนิกายเดิม การต่อต้านนั้นนำไปสู่การทำร้ายและกดขี่ที่เป็นแรงจูงใจให้ฝ่ายถูกกดขี่หนีไปตั้งหลักแหล่งในอเมริกา ในเวลาใกล้เคียงกันก็มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญทางด้านการเมืองของอังกฤษที่มีรากมาจากความต้องการมีบทบาทของประชาชนจนนำไปสู่สงครามกลางเมืองในกลางคริสต์ศตวรรษที่ 17 และวิวัฒน์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในรูปที่มีกษัตริย์เป็นประมุข

ในฝรั่งเศส การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบกกษัตริย์มาเป็นระบบสาธารณรัฐในตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ก็มองได้ว่ามาจากประชานิยม เพราะยึดหลักการที่ว่าประชาชนต้องมีอิสระและความเท่าเทียมกัน หลักการนั้นเป็นที่มาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปสาธารณรัฐ น่าสังเกตว่าเมื่อมาถึงตอนนี้ไม่มีการใช้คำว่าประชานิยมอีก แม้อำนาจทางการเมืองจะมาจากการประชาชนคนธรรมดาก็ตาม นักวิจารณ์มองกันว่าความเคลื่อนไหวในฝรั่งเศสของพวกที่ถูกตราว่าขวาตกขอบในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 ก็เป็นการใช้ประชานิยมแบบหนึ่ง ซึ่งมีผู้นำสำคัญๆ เช่น ฌอง มารี เลอ แปง

² ดร. ไสว บุญมา อดีตเศรษฐกิจอาวุโส (Senior Country Economist) ธนาคารโลก

ในเยอรมนี ความเคลื่อนไหวที่กลายมาเป็นแนวคิดเผด็จการชาตินิยมฟาสซิสต์ในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ก็มองได้ว่ามีต้นตอมาจากประชานิยม แต่เป็นประชานิยมที่เกิดจากการปลุกปั่นชนชั้นกลางในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้ออกมาต่อต้านรัฐบาล ชนชั้นสูง และบริษัทขนาดใหญ่ ที่มีอิทธิพลสูงในด้านการเมือง พรรคนาซีอาศัยความไม่พอใจของชนชั้นกลางเป็นฐานของการเคลื่อนไหว ซึ่งต่อมารวมเอาการเหยียดผิวและการต่อต้านคนยิวแบบร้ายแรงเข้าไปด้วย กระบวนการนั้นนำไปสู่ความวิบัติครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ ก่อให้เกิดสงครามโลกและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ประชาชน

ในสหรัฐอเมริกา พจนานุกรมเฮอริเตจให้ความหมายของ Populism ไว้เป็น 3 อย่างคือ ปรัชญาทางการเมืองที่สนับสนุนสิทธิและอำนาจของประชาชนคนธรรมดาในการต่อสู้กับชนชั้นสูงที่มีสิทธิพิเศษ การเคลื่อนไหวที่ใช้ปรัชญาดังกล่าวเป็นหลักยึด และปรัชญาของพรรคประชานิยม แต่ก่อนที่จะมีการเคลื่อนไหวในตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งพรรคประชานิยม (Populist Party) เมื่อปี ค.ศ. 1891 นั้น อาจมองได้ว่าหลักประชานิยมถูกนำไปใช้ในสหรัฐอเมริกาแล้ว เนื่องจากแนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันของบุคคลมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ แม้ว่าในตอนต้นจะไม่เน้นคนสีผิวก็ตาม หลังจากนั้น ความหมายและการใช้คำว่าประชานิยมได้เปลี่ยนไปเป็นการเน้นความเคลื่อนไหวที่นำไปสู่การก่อตั้งพรรคประชานิยม มีการปลุกปั่นชนชั้นแรงงานและชาวไร่ชาวนาให้ลุกขึ้นมาต่อต้านธนาคาร การรถไฟ และชนชั้นสูง พรรคประชานิยมส่งตัวแทนเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในการเลือกตั้งปี 1892 ซึ่งพรรคได้รับคะแนนเพียงจำกัด ในการเลือกตั้งปี 1896 พรรคประชานิยมสนับสนุนพรรคเดโมแครตซึ่งเสนอนโยบายที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ใช้แรงงานและชาวไร่ชาวนา หลังจากพรรคเดโมแครตแพ้การเลือกตั้งครั้งนั้น พรรคประชานิยมก็ค่อยๆ ถดถอยลงจนเล็กล้มไปในปี 1908 อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวยังคงมีอยู่บ้างและวิวัฒนาการมาเป็นการก่อตั้งพรรคประชานิยมอีกทีเมื่อปี 1984 และพรรคการเมืองอีกจำนวนหนึ่งซึ่งใช้คำว่าประชานิยมเป็นส่วนประกอบของชื่อพรรค อาทิเช่น Populist Party of America ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี 2002 และ American Populist Party ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี 2009 แต่การเคลื่อนไหวไม่มีผลแบบเป็นรูปธรรมแล้ว

หลักประชานิยมแพร่ขยายต่อไปถึงละตินอเมริกาในเวลาต่อมา และมีบทบาทอย่างมาก จนหลายประเทศเริ่มใช้หลักประชานิยมในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเป็นบราซิล เปรู เม็กซิโก โบลิเวีย ชิลี เวเนซุเอลา เอกวาดอร์ กัวเตมาลา นิการากัว โคลอมเบีย หรือเอลซัลวาดอร์ ประเทศเหล่านั้นใช้ประชานิยมในรูปแบบต่างๆ กัน และปรับเปลี่ยนไปตามสภาพของสังคม โดยปราศจากอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความแน่นอน อาร์เจนตินาเคยพัฒนาไปไกลจนมีรายได้ในระดับเดียวกับฝรั่งเศสและเยอรมนี แต่หลังจากการใช้ประชานิยมวิวัฒนาการไปเป็นจำพวกให้ของเปล่าอย่างเข้มข้นแก่ประชาชนโดยหวังผลทางการเมืองจนเกินความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ประชาชนก็นำไปสู่ความล้มละลายและการพัฒนากลายเป็นแบบล้มลุกคลุกคลาน ยังผลให้อาร์เจนตินาล้าหลังฝรั่งเศสและเยอรมนีแบบแทบไม่เห็นฝุ่น ส่วนเวเนซุเอลา แม้ว่าจะมีน้ำมันจำนวนมากมหาศาลถึงกับเคยส่งออกน้ำมันมากที่สุดในโลก แต่การหว่านรายได้จากการขายน้ำมันให้หมดไปกับนโยบายประชานิยมแบบแจกของเปล่า ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมแก่ประชาชนโดยหวังผลทางการเมือง ทำให้เวเนซุเอลาพัฒนาแบบล้มลุกคลุกคลานและล้มละลายหลายครั้ง

การศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นจริงของประเทศต่างๆ ในห้วงเวลาที่แตกต่างกัน ของประวัติศาสตร์ สะท้อนให้เห็นถึงเสน่ห์ของคำว่า “ประชานิยม” ซึ่งมักจะถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ใน แง่มุมต่างๆ โดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ยึดโยงกับความต้องการให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ลดความเหลื่อมล้ำและช่องว่างระหว่างชนชั้น อุดมการณ์ทางการเมืองนี้ก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กร ขบวนการความคิด และผู้นำ กลายเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดอัตลักษณ์ใหม่ในรูปแบบของ “มหาชน” ซึ่งมีรากลึกอยู่ที่แนวความคิดเรื่องชาติ (Nation) นั่นเอง

3. ประชานิยมแบบไทย : กับดักสู่วิกฤติเศรษฐกิจรอบใหม่ ?

นโยบายประชานิยมเป็นกระแสหลักของการเมืองทั้งในระดับโลกและในประเทศไทย เป็นผล จากการแพร่ขยายแนวทางเสรีนิยมใหม่ มีคุณลักษณะสำคัญคือ เป็นนโยบายที่พยายามแก้ไข ปัญหา ความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ผ่านการใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาค มีรูปแบบที่ หลากหลายแต่จะมีลักษณะร่วมกันตรงที่เป็นนโยบายที่มุ่งเอาอกเอาใจและสนองความต้องการของ ประชาชนเป็นหลัก มีการกระจายทรัพยากรถึงประชาชนทั้งในรูปแบบการแจกสิ่งของ เงิน(ผ่าน กองทุน) หรือรูปแบบอื่นที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็ว มีลักษณะชาตินิยมเป็นตัวกระตุ้น รั้งให้คนเข้าร่วมได้ง่าย ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังความนิยมทางการเมืองโดยไม่จำเป็นต้องมีความ สมเหตุสมผลหรือเป้าหมายทางเศรษฐศาสตร์มหภาคมารองรับและไม่จำเป็นเหตุผลที่ดีที่สุดของ ประเทศในขณะนั้น

นโยบายประชานิยมจึงเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่า เป็นประโยชน์ หรือเป็นโทษ ต่อระบอบประชาธิปไตย ประเทศชิลี เป็นตัวอย่างคลาสสิกของนโยบายประชานิยมที่ล้มเหลว³ เศรษฐกิจแทบล่มสลายภายในเวลาไม่ถึง 4 ปี จนนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารในที่สุด สิ่งที่เคยเกิด ขึ้นกับชิลีเมื่อ 40 ปีก่อนเป็นบทเรียนที่ดีสำหรับประเทศไทย อย่างน้อยประสบการณ์ของชิลีจะบอก เราว่า อาจจะมีอะไรขึ้นได้บ้างกับประเทศไทยในอนาคต

นโยบายประชานิยมของชิลี เกิดขึ้นพร้อมกับการเข้ารับตำแหน่งของประธานาธิบดีซัลบาดอร์ อัลเจนเด ยอสเซน ในปี ค.ศ. 1970 ซึ่งเป็นผู้สมัครชิงตำแหน่งจากพรรคยูนิแอด ป็อปปูลาร์ ซึ่งเป็น การรวมตัวกันของพรรคการเมืองแนวสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ มีนโยบายในการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างขนานใหญ่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดสังคมนิยม และคอมมิวนิสต์

พรรคผสมเหล่านี้รู้ดีว่า การจะสร้างการเปลี่ยนแปลงได้ ต้องได้รับแรงสนับสนุนจากคนส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ ภารกิจที่ต้องทำให้สำเร็จโดยเร็วที่สุด ก็คือ การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อเรียก คณะนิยาม เพราะในช่วง 3 ปีก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้ง เศรษฐกิจของชิลีอยู่ในภาวะชะงักงัน มี อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพียง 1.2% อัตราเงินเฟ้อพุ่งสูงถึง 35% ด้วยเหตุนี้ นโยบายระยะสั้น ที่ออกมา จึงมุ่งไปที่การใช้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบังหน้า เพื่อสร้างความนิยมทางการเมือง โดยมี

³ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, จุดจบของประชานิยม บทเรียนจากชิลี, กรุงเทพฯธุรกิจ วันที่ 27 กรกฎาคม 2555

นโยบายที่สำคัญ 6 ข้อด้วยกัน คือ การโอนกิจการบางประเภทมาเป็นของรัฐ เพิ่มค่าแรงให้กับผู้มีรายได้น้อย ควบคุมอัตราเงินเฟ้อ กระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ กระตุ้นการบริโภคของผู้ที่มีรายได้น้อย เพื่อเพิ่มกำลังซื้อรวมของประเทศ และลดการพึ่งพิงเศรษฐกิจโลก

นโยบายเหล่านี้ตั้งอยู่บนความเชื่อว่า ภาคการผลิตยังไม่ได้ทำการผลิตอย่างเต็มประสิทธิภาพ เพราะารูปแบบของการกระจายรายได้ในขณะนั้นเป็นสาเหตุ หากสามารถยกระดับรายได้ของผู้มีรายได้น้อย จะกระตุ้นให้คนกลุ่มนี้ใช้จ่ายมากขึ้น ส่งผลให้ภาคการผลิตสามารถทำการผลิตได้เต็มที่ โดยไม่ส่งผลกระทบต่ออัตราเงินเฟ้อ เพราะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของตลาด เนื่องจากมีผู้ผลิตสินค้าเพียงไม่กี่ราย จึงสามารถตั้งราคาให้สูงได้

ผลจากการศึกษากรณีประเทศชิลีของดอร์นบุง และงานวิจัยอีกหลายชิ้นให้ข้อสรุปตรงกันว่า คนที่เจ็บปวดจากความล้มเหลวของนโยบายประชานิยมนี้มากที่สุด คือ ผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นฐานเสียส่วนใหญ่ของพรรค เพราะถึงเงินในมือจะเพิ่มขึ้น แต่ของก็แพงขึ้นจนเงินที่ได้มาแทบไม่มีค่าอะไรเลย แถมบางคนยังต้องตกงาน ทำให้คุณภาพชีวิตในระยะยาวแย่ลงกว่าตอนที่ยังไม่นำเอานโยบายเหล่านี้มาใช้ ส่วนในภาคการผลิต การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงโดยไม่ได้คิดให้รอบคอบเสียก่อน ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจถดถอยลงเป็นอย่างมาก และต้องใช้เวลากว่าทศวรรษในการฟื้นฟูความสามารถให้กลับมาทัดเทียมกับประเทศอื่นได้อีก

อย่างไรก็ดี นโยบายประชานิยมมิได้นำประเทศไปสู่ความหายนะดังเช่นกรณีของประเทศชิลีเสมอไป หากเราวิเคราะห์ปัญหาอันเป็นสาเหตุที่แท้จริงแห่งความเหลื่อมล้ำได้ เราก็จะสามารถออกแบบนโยบายอย่างสร้างสรรค์ โดยยึดโยงความสมดุลของสังคม และเสถียรภาพของเศรษฐกิจเป็นที่ตั้ง ด้วยการนำนโยบายประชานิยมมาใช้ร่วมกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยไม่ทำลายกรอบนโยบายหลักของเศรษฐกิจมหภาค และมีการกำกับดูแลที่ดี นโยบายประชานิยมนั้น ก็จะมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

ปัญหาความเหลื่อมล้ำของทุกประเทศเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ส่วนใหญ่มีสาเหตุหลักมาจากการกระจายรายได้ การเข้าถึงทรัพยากร และการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ที่แข็งแรงกว่าในทางเศรษฐกิจได้เปรียบผู้อื่นมากกว่า

- ปัญหาการกระจายรายได้ น่าจะมีสาเหตุมาจากการกระจุกตัวของธุรกิจและอุตสาหกรรมในเมืองใหญ่ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางโอกาส และนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

- ปัญหาการเข้าถึงทรัพยากร เป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงกับประเด็นทางเศรษฐกิจหลายประการ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ การกระจุกตัวของกำไรเกินปกติจากการดำเนินธุรกิจที่ขาดการแข่งขัน การจับจองที่ดินเพื่อหวังผลประโยชน์จากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ การดำเนินมาตรการภาษีที่ดินที่ไม่เหมาะสม ทำให้ทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย และเหลือทรัพยากรเพียงส่วนน้อยของเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศ (Domestic Sector)

- ปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม อาจมีสาเหตุมาจาก
 - โอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษา

- โอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงแหล่งทุน
- โอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
- โอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันในการต่อสู้ป้องกันสิทธิตามกระบวนการยุติธรรม
- โอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันในการต่อรองหรือรวมตัวกัน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน ทั้งทางด้านการบริโภคและการผลิต
- การทุจริตและคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะทำให้การแข่งขันสูญหายไป การจัดสรรทรัพยากรจะถูกบิดเบือนไปหมดเพราะการติดสินบนเจ้าหน้าที่

บทความเรื่อง “Macroeconomics Populism” เขียนโดย Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards ใน Journal of Development Economics 32, (1990), pp.247-277, North-Holland ⁴ ได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ (และเพื่อหวังผลทางการเมือง) พอสรุปได้ดังนี้

1) นโยบายประชานิยมที่ดี จะต้องไม่ทำลายกรอบของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งประกอบด้วย

- กรอบเป้าหมายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- กรอบเป้าหมายความมีเสถียรภาพ อันได้แก่
 - เป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ (Inflation Targeting)
 - เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนระดับเงินสำรองเงินตราต่างประเทศ และการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ
 - เพดานหนี้สาธารณะ
 - การกักขังของภาคเอกชน ทั้งจากภายในและต่างประเทศ
 - เพดานการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

2) โครงการประชานิยมต้องไม่สร้างความขัดแย้งใหม่ให้เกิดขึ้นระหว่างผู้เสียประโยชน์ และผู้รับประโยชน์ การดำเนินโครงการควรจะเป็นลักษณะ win-win

3) โครงการประชานิยมไม่ควรทำให้เกิดการบิดเบือนทรัพยากรมากเกินไป นั่นคือไม่ควรพินกลไกตลาดโดยเฉพาะกลไกราคาซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่ากลไกราคาเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

4) โครงการประชานิยมไม่ควรจัดให้มีผลประโยชน์แก่ผู้รับมากเกินไป จนผู้รับประโยชน์เกิดความเกียจคร้าน หรือกล้าเสี่ยงมากเกินไป และไม่เตรียมภูมิคุ้มกันสำหรับตนเอง เช่น การออมเงิน การรักษาสุขภาพ การฝึกฝนหาความรู้ความชำนาญ แต่คิดฝากอนาคตไว้กับภาครัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่ควรค้ำประกันแบบ 100% แต่ควรให้ผู้เอาประโยชน์จากการประกันร่วมรับผิดชอบด้วย

⁴ คณะเศรษฐศาสตร์ และศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจเพื่อการปฏิรูป มหาวิทยาลัยรังสิต, ประชาานิยม ประชาวิวัฒน์ ช ผลต่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และฐานะการคลัง, วันที่ 27 มกราคม 2554

5) โครงการประชานิยมควรใช้มาตรการที่ใช้แรงจูงใจ (Incentives) เพื่อกระตุ้นให้มีผู้มาเข้าร่วมโครงการ ไม่ใช่เป็นการบังคับ (เช่น การให้ผลประโยชน์โดยการประหยัดภาษีสำหรับเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการประชานิยม ตามความสมัครใจ) การใช้กลไกแรงจูงใจนี้จะไม่ทำลายกลไกตลาด

มาถึงตรงนี้ หลายคนคงมีคำถามในใจว่า แล้วประชานิยมแบบไทยๆ เป็นคุณประโยชน์ หรือเป็นโทษ ต่อระบอบประชาธิปไตยกันแน่?

หากพิจารณานโยบายประชานิยมที่ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2544 พบว่า ในช่วงแรกของการดำเนินนโยบาย มีจุดประสงค์หลักเพื่อต้องการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และกระตุ้นการใช้จ่ายลงทุนในระบบเศรษฐกิจ รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มที่ยากจนและกลุ่มที่เคยถูกหลงลืมในสังคมให้มีสิทธิ มีเสียงและได้รับความใส่ใจมากขึ้น เราจึงเห็นถึงรูปแบบของสวัสดิการขั้นพื้นฐานหลายประการที่ส่งผ่านนโยบายประชานิยมไปยังประชาชนส่วนใหญ่ เช่น นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค ซึ่งเป็นสิทธิที่ประชาชนทุกระดับจะได้รับการรักษาพยาบาลจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน นอกจากนี้การนำเสนอนโยบายประชานิยมในระยะแรกก็ครอบคลุมกลุ่มคนจนในชนบทชนชั้นล่าง จนถึงชนชั้นกลาง ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ดังที่ปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 : ประมาณการจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ตามโครงการประชานิยมปี 2544-2548

นโยบายปี 2544-2548	จำนวนผู้ได้รับประโยชน์	กลุ่มชนชั้นที่ได้รับประโยชน์
กองทุนหมู่บ้าน	7.6 ล้านคน	คนจนในชนบท
พักชำระหนี้เกษตรกร	2.3 ล้านคน	คนจนในชนบท
ธนาคารประชาชน	5.4 แสนคน	คนจนที่อาศัยอยู่ในเมือง
โครงการบ้านเอื้ออาทร	2 ล้านคน	คนชนชั้นกลาง - ชนชั้นล่าง
SMEs	2 ล้านคน	คนชนชั้นกลาง
นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	12.5 ล้านคน	คนชนชั้นกลาง - ชนชั้นล่าง
30 บาทรักษาทุกโรค	30 ล้านคน	คนชนชั้นกลาง - ชนชั้นล่าง
มาตรการลดหย่อนภาษี	10 ล้านคน	คนชนชั้นกลาง

นโยบายประชานิยมในระยะต่อมา มีลักษณะเป็นการ “สัญญาว่าจะให้” มิได้มุ่งตอบโจทย์เรื่องสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นหลัก หากแต่เล็งผลการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นๆ นอกจากนี้ นโยบายหลายอย่างเป็นนโยบายปลายเปิด เมื่อให้ไปแล้วก็ยากที่จะยกเลิก หรือการยกเลิกต้องใช้เวลาและความกล้าหาญของนักการเมืองค่อนข้างมากเพราะจะกระทบกับฐานเสียง ทำให้เกิดภาระงบประมาณ เกิดการบริโภคนิยมที่เกินพอดี และเกิดผลข้างเคียงทางเศรษฐศาสตร์ได้ในหลายๆ เรื่อง ในที่นี้ขอยกตัวอย่างโครงการประชานิยม 3 โครงการ ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ที่เป็นจุดขายในการหาเสียงเลือกตั้งเมื่อปี 2554 แต่เมื่อดำเนินโครงการแล้วทำให้เกิดภาระงบประมาณ และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

1) นโยบายรถคันแรก ที่มีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ซื้อรถคันแรกตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 100,000 บาท/คัน แม้ว่าโครงการนี้จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศให้เกิดขึ้นอย่างท่วมท้น เพราะนอกจากคนไทยที่ส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลางจะซื้อรถได้ในราคาถูกลงกว่าปกติ 1 แสนบาท

แล้ว บรรดาค่ายรถยนต์ที่ซบเซามาจากปัญหาน้ำมันแพงในปี 2554 ก็สามารถฟื้นตัว มียอดขายแบบก้าวกระโดดได้ทันตาเห็น ขณะที่ภาครัฐก็เก็บภาษีได้มากขึ้นกว่าหลายเท่าตัว โดยเฉพาะภาษีสรรพสามิต ส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ของประเทศในภาพรวมทะลุเป้าหมายหลายหมื่นล้านบาท แต่การสร้างดีมานด์เทียมในตลาด และเกิดผลตามมามากมายทั้งในด้านหนี้ครัวเรือน การใช้น้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น ปัญหารถติด และไม่สอดคล้องกับแนวทางนโยบายที่เราจะส่งเสริมการใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะเพื่อทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่พึ่งพิงพลังงานน้อยลง อีกทั้งยังสร้างภาระเงินคงคลังมากขึ้นเพราะรัฐต้องนำเงินมาสนับสนุนเพิ่มเติมถึง 31,000 ล้านบาท

2) นโยบายค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท ถึงแม้ว่านโยบายดังกล่าวมีความสำคัญ และทุกภาคส่วนเห็นด้วยว่าแรงงานควรได้รับการขึ้นค่าแรงแต่ควรขึ้นเป็นระดับ การที่รัฐบาลปรับเพิ่มค่าแรงถึงร้อยละ 80 ของค่าแรงขั้นต่ำเฉลี่ย เป็นการขึ้นค่าแรงที่เร็วเกินไป และมากเกินไป ย่อมส่งผลกระทบต่ออย่างมหาศาลกับตลาดแรงงานไทย แม้ว่าจะทำให้ผู้ใช้แรงงานมีรายได้เพิ่มขึ้นเท่ากันทั่วประเทศ มีฐานะความเป็นอยู่โดยรวมดีขึ้นเนื่องจากมีเงินทุนหมุนเวียนจากการจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทำให้แรงงานได้ประโยชน์โดยตรงประมาณ 3.2 ล้านคน หรือเกือบร้อยละ 30 ของลูกจ้างเอกชนทั้งหมด ค่าจ้างใหม่ที่เพิ่มขึ้นช่วยลดความเหลื่อมล้ำให้กับแรงงานโดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้ต่ำและมีอำนาจต่อรองน้อย อย่างไรก็ตาม การขึ้นค่าแรงดังกล่าวก็ทำให้ต้นทุนรายจ่ายของกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก (labour intensive) เช่น สาขาเกษตรกรรม กลุ่มสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม กลุ่มอุตสาหกรรมการค้าและบริการ เป็นต้น ได้รับผลกระทบทันที ส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันเนื่องจากต้นทุนเชิงเปรียบเทียบที่สูงขึ้นของไทย ทำให้ราคาสินค้าไทยสูงขึ้นเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจส่งผลให้สัดส่วนการจ้างงานของธุรกิจขนาดกลางและเล็ก (เอสเอ็มอี) โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมลดลงมากและเคลื่อนย้ายไปสู่เศรษฐกิจนอกระบบ (informal economy) มากขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบด้านการลงทุน เพราะไทยยังจำเป็นต้องพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อขยายภาคการผลิตเข้ามารองรับแรงงานใหม่ในแต่ละปี หากค่าจ้างของไทยสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เวียดนามถึง 2 เท่า จะทำให้การลงทุนในประเทศมีการชะลอตัว รวมถึงทำให้แรงงานผิดกฎหมายไหลเข้ามาสู่ระบบมากขึ้น นโยบายนี้แม้ว่าจะไม่กระทบต่องบประมาณของรัฐ แต่เป็นการเอาเงินหรือทรัพยากรของภาคเอกชนไปใช้ตอบโจทย์การเมือง ซึ่งเรื่องเหล่านี้ควรจะได้มีการศึกษาวิจัยถึงผลกระทบกับการแข่งขันของภาคเอกชนในระยะยาวก่อนที่จะนำมาใช้บังคับ

3) นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก โดยให้เกษตรกรนำข้าวที่เก็บเกี่ยวเสร็จจากการปลูกในที่ดินของตนเอง หรือนาเช่า ไปจำนำที่โรงสี หลังจากนั้นหากราคาในท้องตลาดสูงกว่าที่จำนำไว้ให้นำเงินมาไถ่ถอนภายในระยะเวลาที่กำหนด (สี่เดือน) แต่หากในระยะเวลาสี่เดือนตั้งแต่จำนำไม่มาไถ่ถอนถือว่าข้าวที่จำนำตกเป็นของรัฐบาล โดยมีโรงสีที่เข้าร่วมโครงการทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลในการจำนำ และรับจ้างแปรรูปเป็นข้าวสารส่งให้รัฐบาล ส่วนการชำระเงินให้เกษตรกรไปรับเงินจากรัฐบาลเอง โดยผ่านทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

โดยที่นโยบายนี้กำหนดราคาจำนำที่สูงเกินกว่าราคาตลาดค่อนข้างมาก ส่งผลให้กลไกตลาดถูกบิดเบือน ทำให้เกษตรกรมุ่งที่จะเข้าร่วมโครงการแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการซื้อขายปกติ

ตามกลไกตลาด และยิ่งรัฐบาลประกาศโครงการว่า “รับจำนำทุกเมล็ด” นอกจากจะส่งผลให้เกษตรกรนำข้าวมาร่วมโครงการจำนวนมากแล้ว เกษตรกรก็ไม่ไถ่ถอนข้าวที่จำนำไว้คืน อีกทั้งยังมีการทุจริตจากการสวมสิทธิ์โดยนำข้าวเก่ามาเวียนจำนำใหม่ และลักลอบนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งเขมรและเวียดนามซึ่งมีราคาถูกกว่ามาจำนำในโครงการ ทำให้ปริมาณข้าวในสต็อกของไทยสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยิ่งทำให้ส่งผลกระทบต่อราคาตลาดข้าวในประเทศและมูลค่าการส่งออกข้าวของไทยในตลาดโลก ยิ่งกว่านั้น โครงการรับจำนำได้สร้างอำนาจทางการตลาดให้กับโรงสี เพราะโครงการรับจำนำได้ให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการเป็นจุดรับจำนำใบประทวนสินค้าข้าวเปลือก ทำให้บทบาททางการตลาดของโรงสีที่แต่เดิมเป็นเพียงผู้แปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสารได้ปรับตัวไปสู่การเป็นจุดรับเก็บข้าวให้กับรัฐ และเป็นจุดในการออกใบประทวนสินค้าข้าวเปลือก ทำให้โรงสีได้รับประโยชน์ในทุกขั้นตอนของการรับจำนำ ทั้งในขั้นตอนการชั่งน้ำหนักวัดความชื้น เพื่อออกใบประทวน ซึ่งเกษตรกรไม่มีทางเลือกและไม่มีอำนาจในการต่อรองว่าโรงสีจะชั่งน้ำหนักและวัดความชื้นให้กับตนอย่างยุติธรรมหรือไม่ ขั้นตอนการเป็นผู้ทำหน้าที่รับจ้างฝากข้าวภายใต้โครงการรับจำนำ รวมถึงขั้นตอนการเป็นผู้รับจ้างสีข้าวให้กับภาครัฐ โครงการรับจำนำข้าวนี้มีการประเมินกันว่าตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2554 – 30 สิงหาคม 2556 ได้ใช้งบประมาณไปแล้วกว่า 670,000 ล้านบาท และจะต้องใช้งบฯ เพิ่มเติมอีกประมาณ 270,000 ล้านบาท

ถึงแม้ว่านโยบายประชานิยมที่นำมาใช้ในประเทศไทย จะเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการกระจายรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ แต่หลายนโยบายก็ถูกมองว่าเป็นนโยบายที่สร้างปัญหาระยะยาว เป็นการทำลายกลไกตลาด ไม่สร้างความสามารถในการแข่งขัน เอื้อประโยชน์ต่อการทุจริตคอร์ปชั่นในวงกว้าง ทำให้ความสัมพันธ์ในสังคมไทยเป็นสังคมเชิงอำนาจ เป็นสังคมอุปถัมภ์ ฟังฟังผู้อื่น ไม่ฟังพาดตนเอง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางดิ่งมากกว่าทางราบ รวมถึงสร้างภาระทางการคลังทั้งในปัจจุบันและระยะยาว ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาแท้จริงของประชานิยมไม่ใช่นโยบาย แต่เกิดจาก “การเมืองประชานิยม” เนื่องจากพรรคการเมืองหันมาใช้กลยุทธ์หาเสียงด้วยการนำเสนอนโยบายประชานิยมที่มีลักษณะ “สัญญาว่าจะให้” และนโยบายดังกล่าวไม่ได้มีการคิดและไตร่ตรองถึงข้อดี-ข้อเสีย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น แต่นำเสนอเพียงเพื่อมุ่งหวังช่วงชิงชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นสำคัญ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงควรตระหนักถึงความรับผิดชอบในการนำนโยบายประชานิยมโดยเฉพาะโครงการลดแลกแจกแถมที่อ้างว่าช่วยคนจน แต่กลับสร้างความพิกลพิการในโครงสร้างการคลังไว้อย่างมีอาจเยียวยา นำไปสู่ภาระหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้น จนกลายเป็นกับดักที่อาจนำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจในอนาคตได้ โดยเฉพาะในยามที่เศรษฐกิจของประเทศชะงัก รายได้จากการจัดเก็บภาษีตกต่ำ วิกฤติการคลังก็จะนำไปสู่วิกฤติหนี้สาธารณะและวิกฤติเศรษฐกิจในที่สุด สุ่มเสี่ยงที่จะนำไปสู่ความล่มสลายเหมือนที่เคยเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ละตินอเมริกา

4. แนวคิดพิชิตกับดักประชานิยม

เมื่อนักการเมืองต้องการที่จะนำเสนอโยบายที่เรียกว่า “ประชานิยม” เพื่อให้พรรคการเมืองของตนได้รับความนิยมและก้าวสู่เส้นชัยแห่งการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ภาครัฐมี

เงินจำกัด และหลายนโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนอออกสู่สายตาประชาชนล้วนสร้างภาระทางการคลัง ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลควรมีทางเลือกไม่ก้ำกัทางคือ 1) จัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้นในระยะยาวเพื่อให้ทันกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น แต่วิธีนี้พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลย่อมพยายามหลีกเลี่ยงมิเช่นนั้นจะเสียคะแนนนิยม 2) หาแหล่งเงินทุนด้วยวิธีอื่น เช่น กู้ยืม ซึ่งทำยที่สุดคงหนีไม่พ้นที่จะต้องใช้แหล่งเงินทุนของภาคเอกชน เป็นการสร้างภาระให้กับภาคเอกชน และบิดเบือนกลไกตลาด สิ่งเหล่านี้ทำลายความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนในระยะยาว ตัวอย่างที่เห็นชัดคือนโยบายจำนำข้าวซึ่งกระทบความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมข้าวไทยทั้งระบบ นโยบายค่าแรงขั้นต่ำเท่ากันทั่วประเทศที่กระทบความสามารถของธุรกิจภาคเอกชนในต่างจังหวัดค่อนข้างมาก เป็นต้น การเอาเงินหรือทรัพยากรของภาคเอกชนไปใช้ต่อโครงการเมือง เป็นเรื่องส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของภาคเอกชนในระยะยาว นอกจากนี้ หากพิจารณาในเชิงเศรษฐศาสตร์งบประมาณที่นำไปใช้ในโครงการประชานิยมก็มีต้นทุนค่าเสียโอกาสที่จะนำเงินเหล่านี้ไปใช้ในโครงการลงทุนพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว อาทิ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ การลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพของคน การลงทุนด้านงานค้นคว้าวิจัยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนอันนำไปสู่การเพิ่มการจ้างงาน การยกระดับรายได้ที่แท้จริงและคุณภาพชีวิตของคนในประเทศ ดังนั้นการออกแบบนโยบายประชานิยมจึงควรคำนึงถึงการสร้างความสามารถในการแข่งขันและลดการบิดเบือนผลกระทบที่เกิดภาคเอกชนเป็นสำคัญ เพิ่มความเข้มข้นของระบบวินัยการคลัง เพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการระบบราชการและรัฐ วิชาทกิจอย่างจริงจัง และเร่งปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถและพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง

แม้ว่าทางออกจกกับดักการเมืองประชานิยมที่ดีที่สุดคือ ทำให้ประชาชนเลิกนิยมนโยบายของนักการเมืองที่ไร้ความรับผิดชอบ ทำให้ประชาชนตระหนักถึงผลเสียที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจไทยในระยะยาว และทำให้เห็นถึงค่าเสียโอกาสของประเทศชาติและของประชาชนเอง แต่การสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเป็นเรื่องยากและใช้เวลานาน และประเทศไทยคงไม่สามารถหลุดออกจากกับดักประชานิยมได้เร็ว ฉะนั้นโจทย์สำคัญอยู่ที่ว่า เราจะอยู่กับนโยบายประชานิยมหรือการเมืองประชานิยมอย่างไร บทความนี้จะขอนำเสนอแนวคิดเพื่อหาทางออกจกกับดักการเมืองประชานิยมที่จะไม่ให้ประเทศไทยก้าวไปสู่จุดอันตรายที่ถึงขั้นวิกฤติเศรษฐกิจเช่นเดียวกับหลายๆ ประเทศในลาตินอเมริกา

แนวคิดแรก⁵ การออกแบบนโยบายประชานิยมต้องคำนึงถึงการสร้างความสามารถในการแข่งขันและลดการบิดเบือนกลไกตลาด โดยใช้การใช้กลไกของภาคเอกชนเป็นกลไกสำคัญ วิธีนี้ได้ผลที่ดีในหลายประเทศที่เคยติดกับดักของรัฐสวัสดิการหรือประชานิยม ตัวอย่างเช่น แนวคิด Choice and Competition เป็นนโยบายแบบที่ให้ผู้บริโภคมีทางเลือก และผู้บริการมีการแข่งขันกัน ไม่ใช่ นโยบายที่รัฐเป็นผู้คิดเอง ทำเอง กำกับเองอย่างในปัจจุบัน ตัวอย่างที่เห็นได้ในประเทศไทยขณะนี้ คือ การใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเป็นกลไกในการปล่อยสินเชื่อ ซึ่งสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน

⁵ ดร.วิโรท สันติประภพ ที่ปรึกษาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, ขวนคิด 3 แนวทางอยู่กับประชานิยมแบบไทยๆ

เฉพาะกิจของภาครัฐไทยโตขึ้นมากถึงร้อยละ 30 ของสถาบันการเงินทั้งหมด ขณะที่เมื่อ 15 ปีที่แล้วไม่ถึงร้อยละ 10 สภาพของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐวันนี้คือมีหนี้เสียสูงมาก หาผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพไม่ได้ รัฐบาลต้องมีภาระในการเพิ่มทุน ถ้าคิดในแนวคิด Choice and Competition ซึ่งเคยใช้ก่อนจะมี พรบ.ธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ เรียกว่าเป็นสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อไปสนับสนุนเอสเอ็มอีและผู้ส่งออก แล้วให้สถาบันการเงินไปแข่งขันกันปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจ โดยที่ผู้ขอใช้สินเชื่อก็สามารถเลือกได้ว่าจะให้บริการของธนาคาร/สถาบันการเงินใดก็ได้ โดยรัฐวางกรอบไว้และกำหนดเงินอุดหนุนไว้ชัดเจน หากมีหนี้เสียเกิดขึ้นภาคเอกชนเป็นผู้รับภาระ ภาคเอกชนก็ต้องไปเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารสินเชื่อในการให้บริการลูกค้า ส่วนภาครัฐก็จะทราบชัดเจนว่าแต่ละปีใช้งบเท่าไรแล้วก็สามารถใช้เงินได้ตรงวัตถุประสงค์ ไม่มีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของภาครัฐมาเป็นปัญหา

อีกตัวอย่างเช่น กรณีประกันสังคม ซึ่งมีโรงพยาบาลเอกชนหลายแห่งที่เข้าร่วมให้บริการและสามารถทำกำไรได้ดี เพราะมีประสิทธิภาพสูงกว่าโรงพยาบาลของรัฐ และการกำหนดอัตราเงินอุดหนุนรายหัวใช้ข้อมูลของโรงพยาบาลภาครัฐเป็นตัวกำหนด วิธีการแบบนี้ทำให้รัฐไม่ต้องสร้างโรงพยาบาลเพิ่ม ควบคุมรายจ่ายได้ และทำให้โรงพยาบาลภาครัฐต้องปรับตัวเพราะมีคู่แข่งเป็นภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า เป็นต้น

ประเด็นสำคัญอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงในกรอบใหญ่ของวิธิต่างๆที่จะเอานโยบายประชานิยมไปทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ นั่นคือ ภาครัฐต้องปรับวิธีการทำจากการเป็นผู้คิดนโยบายและทำนโยบายเอง มาเป็นรัฐเป็นผู้คิดนโยบายและให้ภาคเอกชนทำ โดยรัฐเป็นผู้กำกับและวางกติกาที่ถูกต้อง เชื่อว่าปัญหารั่วไหลก็จะลดลง และยังทำให้ภาคเอกชนคิดถึงการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้วย

แนวคิดที่สอง เพิ่มความเข้มข้นของระบบวินัยการคลังและกระบวนการงบประมาณเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเมืองแข่งขันกันเกทับนำเสนอประชานิยมแบบไร้ความรับผิดชอบ โดยกำหนดให้ทุกโครงการประชานิยมของรัฐบาลต้องแสดงประมาณการความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไว้ชัดเจนเมื่อขออนุมัติโครงการ รวมถึงต้นทุนการทำนโยบาย ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และมีการติดตามผลนั้นเปิดเผยอย่างไร้ประนีประนอม

นอกจากนี้จะต้องปิด “ช่องโหว่” ในการใช้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ตามพ.ร.บ.วิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยทุกโครงการของรัฐไม่ว่าจะใช้จ่ายจากเงินในงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณจะต้องให้รัฐสภาอนุมัติ ต้องมีการจัดทำบัญชีมาตรฐานสำหรับโครงการรัฐที่สำคัญๆ และต้องมีระบบตรวจสอบที่รัดกุมและเป็นกลาง เพื่อสร้างวินัยทางการเงินและการคลัง มิเช่นนั้นจะทำให้รัฐบาลใช้เงินนอกงบประมาณมาดำเนินโครงการประชานิยมโดยไม่ผ่านกระบวนการกลั่นกรอง ตรวจสอบจากผู้แทนของประชาชนในรัฐสภา จนอาจทำให้ภาระหนี้หรือสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ประชาชาติสูงเกินกว่ากรอบที่กำหนด นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐบาลใช้กลไกอื่นๆ เป็นช่องทางการส่งเงินไปยังโครงการประชานิยม เช่น ใช้รัฐวิสาหกิจ ใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ใช้กองทุนพิเศษ ซึ่งปัจจุบันช่องทางเหล่านี้จะหลุดไปจากนิยามของหนี้สาธารณะ ก็ต้องนำกลับมารวมคำนวณเป็นภาระหนี้สาธารณะ เพื่อป้องกันภาระหนี้ที่อาจจะมิได้เปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบ

แนวคิดที่สาม⁶ ปฏิรูประบบราชการให้ปลอดจากการเมือง และเร่งเพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการระบบราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง เพราะถ้ามีการใช้นโยบายในลักษณะเชิงประชานิยมมากขึ้น ขนาดของภาครัฐก็จะใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ ถ้ากลไกการทำงานของภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ ก็จะเป็นช่องให้เกิดการรั่วไหล ทุจริตคอร์รัปชัน หรือถูกแทรกแซงจากนักการเมืองได้ง่าย

แนวคิดที่สี่ การศึกษาสร้างคน สร้างชาติ เร่งปฏิรูประบบการศึกษาอย่างจริงจัง อาจกล่าวได้ว่าในบรรดาปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคมที่รุมเร้าประเทศไทยอยู่ในขณะนี้ มีสาเหตุหลักมาจากคุณภาพการศึกษาของประชาชนในประเทศ สอดคล้องกับการจัดอันดับการศึกษาของประเทศต่างๆ ในอาเซียนเมื่อช่วงปลายปี 2556⁷ ซึ่งสะท้อนภาพให้เห็นว่าคุณภาพการศึกษาของไทยตกต่ำลงทุกปี อาทิ ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยจัดอยู่ในอันดับ 6 ของประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยไทยตามหลังเวียดนาม ขณะที่ระดับอุดมศึกษาอยู่อันดับ 8 ซึ่งเป็นที่น่าตกใจว่าเราตามหลังกัมพูชาและฟิลิปปินส์

การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ รวมถึงการให้บริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพที่กระจายไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม อาจใช้เวลานานและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องจึงจะเห็นผล แต่จะช่วยพัฒนาคนไทยให้เป็นผู้มีสติปัญญา ความรู้ คุณธรรม ฉลาดแบบคิดวิเคราะห์เป็น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความรู้ทักษะและจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ความสามารถในการประกอบอาชีพ ที่สำคัญคือรู้จักพึ่งพาตนเอง และสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตัวเองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในที่สุดจะช่วยนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

5. ก้าวข้ามประชานิยมสู่สวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า

แนวคิดหนึ่งที่น่าจะเป็นทางเลือกที่ดีของสังคมไทย คือ ผลักดันให้ประเทศมีระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า เพื่อก้าวข้ามนโยบายประชานิยมที่นักการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงเลือกตั้งโดยใช้เงินนอกงบประมาณ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหานานัปการดังที่กล่าวข้างต้น

การใช้หลักคิดที่ว่าสวัสดิการพื้นฐานเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายถึงว่า สวัสดิการนั้นเป็นสวัสดิการถ้วนหน้า ปัจจุบันสวัสดิการพื้นฐานของไทยหลายอย่างมีลักษณะถ้วนหน้าแล้ว เช่น การรักษาพยาบาลนั้นทุกคนมีประกันสุขภาพ แม้จะยังไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติ เช่นคุณภาพการรักษาไม่เท่ากันก็ตาม นักเรียนที่เรียนถึงชั้นมัธยมปลายทุกคนไม่ต้องจ่ายค่าเรียนและยังได้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเรียน เช่น ค่าแบบเรียน ค่าเครื่องแบบ คนที่อายุถึง 60 ปีที่ไม่มีรายได้ทุกคนจะได้เงินเบี้ยยังชีพ 500 บาทต่อเดือน เป็นต้น

แต่สวัสดิการพื้นฐานอีกหลายประการก็ยังไม่ถ้วนหน้าอย่างที่ควร คือมีบางคนได้บางคนไม่ได้ และหลายอย่างคนที่ไม่ได้มีเยอะกว่าคนที่ได้มากมาย ตัวอย่างเช่น ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสวัสดิการรักษาพยาบาลดีกว่าพนักงานบริษัทเอกชนและผู้มีสิทธิ์บัตรทอง ผู้ทำประกันสังคมตามมาตรา 33 ของ พ.ร.บ.ประกันสังคม หรือที่เรียกว่า “แรงงานในระบบ” ซึ่งมีจำนวน 9 ล้านคนก็ได้รับ

⁶ ดร.วิโรท สันติประภพ ที่ปรึกษาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ขวนคิด 3 แนวทางอยู่กับประชานิยมแบบไทยๆ

⁷ สถาบันวิจัยของสำนักพิมพ์ตำรา Pearson

สวัสดิการ 7 ฐาน คือ ค่าทำคลอด ค่าเลี้ยงดูบุตรเล็ก ประกันสุขภาพ เงินทดแทนถ้าพิการ เงินประกัน การว่างงานหากตกงาน เงินบำนาญยามแก่เฒ่า และค่าทำศพหากตาย ซึ่งสวัสดิการเหล่านี้ไม่มีให้ สำหรับ “แรงงานนอกระบบ” ที่มีจำนวนกว่า 24-25 ล้านคน หรือกว่าร้อยละ 60 ของคนวัยทำงาน ทั่วประเทศ

หากใช้หลักสากลว่าด้วยสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า สังคมไทยยังต้องเพิ่มสวัสดิการให้กับคน ที่ตกหล่นจากระบบสวัสดิการปัจจุบัน แต่ก็ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางการเงินและความพร้อมใน การรับภาระของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จากรายงานการศึกษาของสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง “สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี 2560” ได้นำเสนอสวัสดิการพื้นฐานที่คนไทยควรได้รับ ตั้งแต่เกิดจนตาย เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- สวัสดิการก่อนเกิด สำหรับทารกในครรภ์มารดา
- สวัสดิการสำหรับเด็กและนักเรียน โดยรัฐจะเลี้ยงดูบุตรให้เด็กไทยทุกคน รวมถึงจัดให้เรียน ฟรีเป็นระยะเวลา 15 ปี และเพิ่มค่าครองชีพให้แก่ครอบครัวนักเรียนที่ยากจน นอกจากนี้ยังรวมถึง การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ การศึกษานอกโรงเรียน และการศึกษาที่ครอบคลุมชนกลุ่ม น้อย
- สวัสดิการสำหรับคนวัยทำงาน แรงงานนอกระบบทุกคนต้องมีสวัสดิการใกล้เคียงกับ แรงงานในระบบมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพในการฝีมือแรงงานให้ สอดคล้องกับความต้องการของตลาด
- สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุทุกคนจะได้รับเงินช่วยค่าครองชีพในรูปแบบต่างๆ เช่น บำเหน็จบำนาญ เบี้ยยังชีพ เป็นต้น สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ รัฐจะดูแลเป็น พิเศษโดยมีเบี้ยเพิ่มเติมให้ผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง
- สวัสดิการสำหรับผู้พิการ คล้ายสวัสดิการผู้สูงอายุ คือมีค่าครองชีพ และเบี้ยยังชีพพิเศษ ให้แก่ผู้พิการที่ยากจนหรืออยู่ในภาวะพึ่งพิง รวมทั้งจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิต ประจำวัน และมีสถานสงเคราะห์ผู้พิการที่ไม่มีครอบครัวหรือผู้ดูแล

รายงานการศึกษานี้ ประเมินว่าการจัดให้มีสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า ภาครัฐจำเป็นต้อง ใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นจากระบบสวัสดิการปัจจุบัน เริ่มต้นที่ประมาณ 2.61 แสนล้านบาท และสูงสุดที่ ประมาณ 4.36 แสนล้านบาท แน่นนอนว่างบประมาณส่วนเพิ่มระดับนี้เป็นจำนวนไม่น้อย และอาจ สร้างความกังวลใจให้กับหลายคน อย่างไรก็ตาม ความกังวลน่าจะลดน้อยลง เพราะการเพิ่มขึ้นของ งบประมาณส่วนเพิ่มเป็นการเพิ่มในระดับโครงสร้างซึ่งเกิดเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ซึ่งนั่นหมายความว่า หากภาครัฐมีแนวทางในการหารายได้เพิ่มขึ้นในระดับโครงสร้าง เช่น การปรับโครงสร้างภาษีให้มี รายได้เพิ่มขึ้นถาวร เช่น การขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การจัดเก็บภาษีที่ดิน การเพิ่มภาษี มูลค่าเพิ่ม การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่เพิ่มขึ้นของทรัพย์สินและทุน รวมทั้งการลดสิทธิประโยชน์ทาง ภาษีสำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ก็จะสามารถรองรับความต้องการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้ และสร้างความยั่งยืนให้กับระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าได้ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 2 ว่า การจัด ให้มีสวัสดิการเพิ่มขึ้นจากสวัสดิการปัจจุบัน มีความเป็นไปได้สูงมาก เพราะใช้รายจ่ายเพิ่มขึ้นเพียง

ประมาณร้อยละ 8-11 (กรณีเพิ่มสวัสดิการต่ำสุด) และร้อยละ 13-15 (กรณีเพิ่มสวัสดิการสูงสุด ตามหลักสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าที่เป็นสากล)

ตารางที่ 2 : แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการในระบบปัจจุบันและสวัสดิการส่วนเพิ่ม เปรียบเทียบกับรายได้รัฐ

	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
สวัสดิการปัจจุบัน							
เด็กเล็ก	4,735	4,739	4,766	4,817	4,887	4,943	4,988
การศึกษา	562,397	591,330	568,785	578,305	600,745	608,999	618,478
แรงงาน	24,266	26,759	23,470	25,159	26,902	28,706	30,593
ที่อยู่อาศัย	5,552	6,638	4,823	5,016	5,217	5,426	5,643
สุขภาพ	408,231	426,157	426,116	458,181	492,778	529,240	568,465
ผู้สูงอายุ	40,880	43,002	54,678	62,708	73,636	84,960	97,709
ผู้พิการ	5,479	5,552	6,644	6,737	6,838	6,935	7,039
อื่นๆ	18,707	21,305	23,958	27,520	31,686	36,573	42,325
รวม	1,070,248	1,124,482	1,113,241	1,168,443	1,242,689	1,305,782	1,375,240
สวัสดิการส่วนเพิ่ม							
กรณีต่ำสุด	210,587	204,135	219,917	244,253	242,854	253,758	261,882
สวัสดิการรวมกรณีต่ำสุด	1,280,835	1,328,617	1,333,158	1,412,696	1,485,543	1,559,540	1,637,122
% ของสวัสดิการปัจจุบัน	19.7	18.2	19.2	20.9	19.5	19.4	19.0
กรณีสูงสุด	313,717	316,665	336,841	382,126	396,251	419,498	436,485
สวัสดิการรวมกรณีสูงสุด	1,383,965	1,441,147	1,450,082	1,550,569	1,638,940	1,725,280	1,811,725
% ของสวัสดิการปัจจุบัน	29.3	28.1	30.3	32.7	31.9	32.1	31.7
ประมาณการรายได้รัฐ	2,006,186	2,220,126	2,409,426	2,594,827	2,786,026	2,987,736	3,202,536
% กรณีต่ำสุดต่อรายได้	10.5	9.2	9.1	9.4	8.7	8.5	8.2
% กรณีสูงสุดต่อรายได้	15.6	14.3	14.0	14.7	14.2	14.0	13.6

ทางเลือกที่อาจจะดีกว่าการปรับโครงสร้างภาษี คือยกเลิกโครงการประชานิยมบางโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจลง ภาครัฐก็จะสามารถลดภาระทางการเงินลงได้มาก และสามารถนำเงินนั้นมาสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าแทน ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีหลักประกันและความมั่นคงในชีวิตเพิ่มมากขึ้น

6. บทสรุป

“ประชานิยม” หรือ “Populism” มีความหมายหลายอย่าง และอาจถูกใช้ในบริบทที่แตกต่างกัน ไม่ปรากฏชัดว่าประชานิยมในไทยเริ่มนำมาใช้ตั้งแต่เมื่อใด จนกระทั่งพรรคไทยรักไทยเริ่มนำนโยบายในแนวประชานิยมเข้ามาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งอย่างเข้มข้น เมื่อต้นปี 2544 คำว่า “ประชานิยม” จึงเป็นที่รู้จักและใช้กันอย่างแพร่หลายในเชิงวิพากษ์วิจารณ์

นโยบายประชานิยมถูกออกแบบมาเพื่อสร้างคะแนนนิยมและหวังผลให้พรรคการเมืองเข้าสู่ชัยชนะในการเลือกตั้ง ซึ่งก็เป็นที่ประจักษ์ว่าในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมานี้ พรรคการเมืองที่ใช้นโยบาย

ประชานิยมแบบเต็มรูปแบบอย่างพรรคไทยรักไทยประสบผลสำเร็จได้รับเสียงตอบรับจากประชาชน เป็นอย่างท่วมท้น

แม้ว่า นโยบายประชานิยมจะเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการกระจายรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ แต่หลายนโยบายก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายที่สร้างปัญหาระยะยาว ทำลายกลไกตลาด ไม่สร้างความสามารถในการแข่งขัน เอื้อประโยชน์ต่อการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้าง และอาจจะก่อให้เกิดภาวะการคลังและภาวะผูกพันในอนาคตที่เกิดจากการกู้ยืม เนื่องจากเงินงบประมาณที่ต้องนำมาใช้เพื่อดำเนินนโยบายประชานิยมมีมูลค่ามหาศาล จนสังคมเริ่มมีความกังวลว่า นโยบายประชานิยมแบบไทยๆ อาจจะกลายเป็นกับดักที่นำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจในอนาคตได้

นายทง พิทยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ได้กล่าวกับ ไทยรัฐออนไลน์ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2557 ว่า “..นโยบายประชานิยมกลายเป็นประเด็นที่นำมาใช้โจมตีกันในทางการเมือง และเป็นสิ่งที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ทั้ง 2 ขั้ว ต่างก็นำมาหาเสียงในทางการเมือง เพื่อช่วงชิงฐานเสียง “สิ่งที่เรียกว่า นโยบายประชานิยม คือ การนำเงินไปแจก เพื่อหวังผลทางการเมืองและการหาเสียง”

ที่ผ่านมา นโยบายประชานิยมต่างๆ ของรัฐบาลรักษาการดำเนินการอย่างคลุมเครือ โดยเฉพาะโครงการรับจำนำข้าว การช่วยชาวนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้น อย่างน้อยที่สุดต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต การรับจำนำข้าวสูงกว่าราคาในตลาดโลก สิ่งเหล่านี้เหมือนกับเอาเงินไปแจก ถ้าทำมากๆ โดยไม่มีเหตุผลก็เป็นประชานิยม แต่ถ้าทำให้ชาวนาไม่เดือดร้อนโดยการเพิ่มคุณภาพข้าวให้ดีขึ้น สร้างมูลค่าเพิ่มในตลาดโลกได้ ไม่ใช่ประชานิยม แต่เรียกว่าการสร้างความสามารถในการหารายได้

“ต้องยอมรับว่าสังคมไทย ทุกวันนี้เสถียรประชานิยม ของฟรีใครก็อยากได้ รัฐพยายามช่วยคนชรา โดยการให้เบี้ยผู้สูงอายุ นานวันเข้าก็จะกลายเป็นความเคยชิน เมื่อได้น้อยก็จะขอเพิ่มขึ้น สุดท้ายก็เท่ากับขาดความสามารถในการสร้างรายได้ การช่วยเหลือโดยโปรยเม็ดเงินไปทั่วประเทศก็เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง” อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังย้ำด้วยว่า การดำเนินนโยบายประชานิยม ต้องแยกแยะให้ได้ว่าข้อดี และข้อเสียคืออะไร อะไรที่ช่วยเพิ่มความสามารถในการหารายได้และเป็นสิ่งที่ถูกต้อง นั่นหมายความว่า ต้องไม่ใช่การให้เงินแบบแจกฟรี..”

แน่นอนว่า การเลิกนโยบายประชานิยมเป็นเรื่องที่ประชาชนบางกลุ่มอาจทำได้ยาก ส่วนนักการเมืองเองก็กลัวว่าจะกระทบฐานเสียง แต่ถ้าหากเราปล่อยให้ทุกนโยบายประชานิยมที่ออกมาอย่างไร้ความรับผิดชอบดำเนินต่อไปเรื่อยๆ ก็คงยิ่งสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ อย่างเช่นกรณีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ด และสุ่มเสี่ยงที่จะนำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจรอบใหม่ ซึ่งอาจจะใหญ่กว่าวิกฤติต้มยำกุ้ง เพราะภาวะหนี้ครัวเรือนที่เกิดจากปัญหาที่มาจากภาครัฐมิใช่ภาคเอกชน ซึ่งอาจจะเลวร้ายถึงขั้นสร้างความล่มสลายให้แก่ประเทศไทย เหมือนที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศต่างๆ ในละตินอเมริกา

ทางออกเบื้องต้นก่อนที่เราจะเปลื้องปล้ำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจอีกครั้ง คือ การนำแนวคิด Choice and Competition โดยใช้กลไกผ่านภาคเอกชนเพื่อให้ผู้บริโภคมีทางเลือก และผู้บริกรมี

การแข่งขันมาปรับใช้ ควบคู่ไปกับการเพิ่มความเข้มข้นของระบบวินัยการคลัง โดยทุกโครงการของรัฐไม่ว่าจะใช้จ่ายจากเงินในงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณจะต้องให้รัฐสภานุมัติ ต้องมีการจัดทำบัญชีมาตรฐานสำหรับโครงการรัฐที่สำคัญๆ และต้องมีระบบตรวจสอบที่รัดกุมและเป็นกลาง เพื่อสร้างวินัยทางการเงินและการคลัง รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการ ระบบราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ การผลักดันให้ประเทศไทยมีระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าเพื่อก้าวข้ามนโยบายประชานิยมน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีในการฝ่าวิกฤติของสังคมไทย แต่ภาครัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น ฉะนั้น ความยั่งยืนของระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดหารายได้เพื่อมาจัดสวัสดิการส่วนเพิ่ม การปฏิรูปโครงสร้างภาษีให้เหมาะสมกับศักยภาพในการเสียภาษีจึงน่าจะเป็นช่องทางที่ภาครัฐจะสามารถหาเงินมารองรับระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าได้

ส่วนทางรอดจากวิกฤติในระยะยาว จำเป็นต้องแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง ไม่ใช่แค่อัดฉีดเงินแบบให้เปล่าแก่ผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น การดำเนินนโยบายประชานิยมจึงควรเน้นนโยบายที่เป็นการสร้างโอกาสให้กับประชาชนด้วยการให้ความรู้ สร้างทักษะ เพื่อพัฒนาความแข็งแกร่งในการสร้างพื้นฐานการประกอบอาชีพ ให้มีรายได้ที่ยั่งยืนและมั่นคง มากกว่าการให้แบบฟรีๆ จึงจะเรียกว่า ประชานิยมที่ถูกต้อง *“เปรียบเสมือนการสอนให้คนรู้จักวิธีตกปลา ย่อมดีกว่าการเอาปลาไปให้กิน”* เพราะจะทำให้คนๆ นั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง

ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นท้าทายที่สุดของนักการเมืองคือ การเลิกนโยบายประชานิยม แล้วนำเม็ดเงินที่จะใช้ในโครงการต่างๆ มาเพิ่มในระบบสวัสดิการปัจจุบัน เราก็จะมีระบบสวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้าให้กับประชาชนทุกกลุ่มได้ค่อนข้างเต็มรูปแบบและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ต้องเร่งปฏิรูประบบการศึกษาของไทยให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้คิดวิเคราะห์เป็น มีทักษะในการประกอบอาชีพ ประชาชนก็จะสามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งในที่สุดจะช่วยนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดไป

