

ผลกระทบของนโยบายประชานิยมที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย

โดย วินัย ผลเจริญ (นักศึกษาระดับปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ข้อเขียนชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานประจำภาคในวิชาสัมมนาการเมืองการปกครองไทย ภาค 1/2546 ที่ผู้เขียนเสนอต่อ อ.ดร.เสกสรรค์ ประเสริฐกุล)

กล่าวนำ

ก่อนการก่อเกิดของพรรคไทยรักไทยนั้น นโยบายของรัฐบาลมักจะได้มาจากการกำหนดของเทคโนโลยี แครตหรือข้าราชการนักวิชาการ เช่นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือสภาพัฒน์ฯ เสียยิ่งกว่าจะมาจากนักการเมือง เมื่อมีการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย การกำหนดนโยบายเปลี่ยนโฉมหน้าไป เพราะพรรคไทยรักไทยมีนโยบายของตัวเอง สภาพัฒน์หรือหน่วยงานราชการอื่นที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเป็นเพียงส่วนเสริมที่คอยนำเอานโยบายกว้าง ๆ ของพรรคไทยรักไทยไปแปรเป็นรูปธรรมและนำไปปฏิบัติ

เมื่อได้จัดตั้งรัฐบาล พรรคไทยรักไทยสามารถทำให้นโยบายเร่งด่วนที่หาเสียงไว้เหล่านี้เป็นนโยบายของรัฐบาลได้ทั้งหมด นโยบายเร่งด่วนเหล่านี้ รัฐบาลอ้างว่านำมาใช้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ดีขึ้นหลังจากที่เกิดวิกฤตก่อนหน้านี้ และเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในระดับรากหญ้าจะได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี พ้นจากความยากจน และมีหลักประกันสังคม รัฐบาลจึงมองว่านี่เป็นนโยบายแบบประชานิยม ที่ให้ความสำคัญต่อประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนผู้ด้อยโอกาสในสังคม

แต่นโยบายเร่งด่วนเหล่านี้เอง และนโยบายหรือโครงการอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นต่อมาอีกหลายประการ เช่น โครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ และนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ได้ถูกนักวิชาการบางท่านมองว่าเป็นนโยบายที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะยาว ในทัศนะของนักวิชาการเหล่านี้ นโยบายประชานิยมมิใช่เป็นนโยบายที่ดี

จะเห็นว่าทัศนะที่ขัดแย้งกันอยู่ 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่านโยบายประชานิยมเป็นนโยบายที่ดี อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามิใช่เป็นนโยบายที่ดี จริง ๆ แล้ว นโยบายประชานิยมเป็นอย่างไร มีความเป็นมาอย่างไร และจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไร จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ

ประชานิยม คืออะไร?

ประชานิยม เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า populism ในภาษาอังกฤษ แรกเริ่มเดิมทีนั้นคำนี้เป็นศัพท์เฉพาะที่หมายถึงขบวนการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองที่ 3 ของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1890 ในช่วงนั้นมีการรวมตัวกันของเกษตรกรรายย่อยซึ่งไม่พอใจแนวทางการพัฒนาประเทศที่เต็มไปด้วยอิทธิพลของบริษัทใหญ่ ๆ พวกเขาพร้อมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาในชื่อว่า พรรคประชาชน (People's Party) พรรคนี้ได้ส่งนายวิลเลียม เจนนิงส์ ไบรอัน (William Jennings Bryan) เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในการเลือกตั้ง ค.ศ.1896 แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ จากนั้นพรรคนี้ก็สลายตัวไป¹ ในยุคที่ใกล้เคียงกันนี้ที่รัสเซียได้เกิดขบวนการนารอดนิก (Nadodichestvo) ของนักศึกษาระดับปริญญาชนรัสเซียที่ลงไปเคลื่อนไหวเพื่อปลุกกระดมชาวนาในชนบทด้วย คำว่า populism จึงเป็นคำที่ใช้เรียกขบวนการนารอดนิกด้วย²

เกษียร เตชะพีระ กล่าวถึงประชานิยมของพรรคประชาชนในอเมริกาและขบวนการนารอดนิกว่า ลัทธิดังกล่าวนี้เป็นปฏิกริยาที่มีต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยที่ประกอบไปด้วยการสร้างรัฐชาติ และตลาดเสรี โดยพวกประชานิยมนั้นไม่ขึ้นชอบทั้งระบบทุนนิยมขนาดใหญ่และระบบสังคมนิยมแห่งรัฐ แต่หันไปเชิดชูชนบทชนบทนิยมประเพณีของชุมชนชนบท ไม่เน้นสิทธิของปัจเจกบุคคล แต่เน้นที่ชุมชนแทน โดยต้องการให้มีการพัฒนาที่มีการกระจายทรัพย์สินและอำนาจไปให้ชุมชน ต้องการให้มีการจัดองค์กรสังคมขนาดเล็กที่ผู้คนมีความเท่าเทียมกันอยู่ร่วมกันด้วยความเอื้ออาทรและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ในทางการเมือง ประชานิยมแบบนี้จะไม่แยกแยะประชาชนออกเป็นชนชั้นหรือกลุ่มผลประโยชน์อย่างชัดเจน แต่แบ่งแยกแบบหยาบ ๆ ง่าย ๆ ว่ามีคนอยู่ 2 ฝ่ายเท่านั้นคือ ประชาชนฝ่ายหนึ่งและชนชั้นนำอีกฝ่ายหนึ่ง³

¹ Populism.

² เกษียร เตชะพีระ, ป็อบปulist คือใคร, มติชน (27 มกราคม 2544) : 6.

³ เรื่องเดียวกัน.

ที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นประชานิยมแบบเดิมที่เกิดขึ้นในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในอเมริกา ประชานิยมแบบนี้ขัดแย้งกับแนวคิดอนุรักษนิยม ตามความเห็นของพลูริบัส (Pluribus) นั้น ในทางการเมืองอนุรักษนิยมมีข้อเสนอพื้นฐาน 2 ประการคือ 1) รัฐบาลไม่ควรปกป้องคนจนจากการเอาเปรียบของคนรวย และ 2) เพื่อให้ข้อเสนอแรกบรรลุผล การปกครองจึงควรเป็นแบบ พหุชนาธิปไตย⁴ มิใช่ประชาธิปไตย ข้อเสนอทั้งสองนี้ตรงกันข้ามกับข้อเสนอของพวกประชานิยม เพราะพวกประชานิยมมีข้อเสนอพื้นฐานว่า 1) รัฐบาลควรปกป้องคนยากจนจากการเอาเปรียบของคนรวย และ 2) เพื่อให้ข้อเสนอแรกบรรลุผล จึงควรมีการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย มิใช่พหุชนาธิปไตย พลูริบัสต้องการให้รัฐดำเนินนโยบายแบบประชานิยม ไม่ต้องการอนุรักษนิยม อย่างไรก็ตาม แม้เขาจะให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไปยิ่งกว่าชนชั้นนำที่ร่ำรวย แต่เขาก็มีความเห็นว่าประชานิยมอเมริกันแบบเดิมนั้นสนับสนุนให้มีเสรีภาพ ประชาธิปไตย และวิสาหกิจเสรี⁵ โดยที่เขาไม่ได้แยกแยะระหว่างเสรีภาพของปัจเจกบุคคลกับเสรีภาพของชุมชน และตามความเห็นของเขานั้น วิสาหกิจเสรีไม่อาจมีได้หากบริษัทขนาดใหญ่ยังมีอำนาจควบคุมและมีอิทธิพลต่อชีวิตของประชาชน เช่นปัจจุบันนี้ ความเห็นของเขาจึงมิได้เป็นความต้องการที่จะย้อนกลับไปยังวิถีชีวิตแบบเก่าที่เน้นชุมชนหรือเน้นชนบท แต่เป็นความต้องการที่จะเห็นประชาธิปไตยและทุนนิยมที่ปัจจุบันยังอยู่ในอิทธิพลครอบงำของกลุ่มธุรกิจใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม กลับกลายมาเป็นระบบที่ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมกำหนดชะตากรรมของตัวเองอย่างแท้จริง

แนวคิดประชานิยมนี้ในเวลาต่อมาถูกนักการเมืองทั้งที่เป็นประชาธิปไตยและที่เป็นเผด็จการเอาไปใช้ประชานิยมจึงมีทั้งแบบเผด็จการและแบบประชาธิปไตย ที่เป็นแบบประชาธิปไตยก็จะแสดงออกมาในแง่ของการให้ประชาชนคนธรรมดาทั่วไปได้มีโอกาสเข้าถึงอำนาจให้มากที่สุด เช่นให้มีการลงประชามติ ส่วนที่เป็นแบบเผด็จการ เช่นประชานิยมในสมัยของประธานาธิบดีฮวน เปรอง (Juan Peron) ในอาร์เจนตินา นอกจากนี้ยังมีการแบ่งประชานิยมออกเป็นแบบต่าง ๆ อีกมากมาย⁶ อย่างไรก็ตามงานศึกษาของคาโนแวน (Canovan) ก็ได้ชี้ให้เห็นลักษณะร่วมของประชานิยมแบบต่าง ๆ ว่าประชานิยมทุกรูปแบบนั้นเกี่ยวข้องกับการยกย่องและการเอาใจประชาชนแบบใดแบบหนึ่ง และประชานิยมทุกรูปแบบก็เป็นแนวคิดที่ต่อต้านชนชั้นนำแบบใดแบบหนึ่ง⁷

แม้ประชานิยมจะเป็นแนวคิดที่ต่อต้านชนชั้นนำ แต่ชนชั้นนำที่เป็นชนชั้นปกครองโดยเฉพาะในลาตินอเมริกาก็เอาแนวคิดแบบประชานิยมไปใช้อย่างได้ผล ที่ว่าได้ผลนี้หมายถึงก่อให้เกิดผลสำเร็จที่เป็นประโยชน์ต่อตัวผู้นำเอง คือผู้นำใช้สไตล์แบบประชานิยม (populist style) ซึ่งรวมถึงการใช้สื่อต่าง ๆ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้มุ่งประโยชน์ของประชาชน การพยายามเอาใจกลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงให้ได้มากที่สุด โดยใช้สื่อและเทคโนโลยีทางด้านโทรคมนาคมอย่างกว้างขวาง⁸

ประชานิยมในลาตินอเมริกา

ผู้นำทางการเมืองในลาตินอเมริกาหลายประเทศได้เอานโยบายประชานิยมไปใช้ ไมเคิล คอนนิฟฟ์ (Michael Conniff) ได้กล่าวถึงลักษณะของประชานิยมในลาตินอเมริกามีหลายลักษณะคือมีฐานอยู่ที่หลายชนชั้น เน้นบทบาทของรัฐในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พยายามรวมเอาส่วนที่อยู่ชายขอบเข้ามาในกระบวนการทางการเมือง จัดสรรผลประโยชน์ให้มีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น และปกป้องอธิปไตยของประชาชนจากการเอาเปรียบของต่างชาติ⁹ แต่นี่เป็นประชานิยมในยุคคลาสสิก ซึ่งคอน

⁴ ผู้เขียนแปลจาก plutocracy เป็นคำสนธิระหว่าง พหุชน (ผู้มีทรัพย์มาก) + อธิปไตย โดยที่คำว่า plutocracy นี้ วิทยากร เชียงกุล ได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึงระบบการเมืองและสังคมที่คนรวยมีอำนาจครอบงำรัฐและสังคม โดยเฉพาะพวกนายธนาคาร นายทุนการคลัง นายทุนอุตสาหกรรมและการค้าใหญ่ ๆ เป็นค่าที่พวกมาร์กซิสต์ใช้เรียกพวกชนชั้นสูงในประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งได้อำนาจมาด้วยความมั่งคั่ง แตกต่างจาก aristocracy ที่พวกขุนนางได้อำนาจมาด้วยการสืบตระกูล (จาก วิทยากร เชียงกุล, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์การเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พลี, 2532), น.105.) ส่วน Pluribus ในบทความที่อ้างถึงในเชิงอรรถ

⁵ Pluribus, What is Populism.

⁶ ดู Rethinking Populism.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸ Raanan Rein, Review of Populism in Latin America, by Michael L. Conniff.

⁹ Quoted in Ibid.

นิพนธ์หมายถึงช่วง ค.ศ.1920-1969 ขณะที่ประชานิยมลาตินอเมริกาในปัจจุบันเต็มไปด้วยสไตส์ยิ่งกว่าเนื้อหา

อย่างไรก็ตามประชานิยมยุคคลาสสิกในลาตินอเมริกาที่คอนนิฟฟกล่าวถึงข้างต้นนี้ก็ได้อิทธิพลมาจากวิชาการบางท่านมองว่าก่อให้เกิดหายนะต่อประเทศ เช่นในยุคของประธานาธิบดีฮวน เปรอง ในอาร์เจนตินา

ไอวา บัญญา ซึ่ให้เห็นว่าในอาร์เจนตินามีการใช้นโยบายประชานิยมมานาน โดยมีการนำเอามาใช้ตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยครั้งนั้น นายฮิปโพลิโต ยีริโกเยน (Hipolito Yrigoyen) ได้หาเสียงโดยให้คำมั่นสัญญาว่าจะส่งเสริมให้คนชั้นกลางและกรรมกรได้รับประโยชน์จากนโยบายและการใช้จ่ายเงินของรัฐโดยตรง ซึ่งทำให้เขาได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในปี ค.ศ.1916 เขาได้จ้างข้าราชการเพิ่มขึ้นมากพร้อมกับให้เงินเดือนสูง ขึ้นเงินเดือนและสวัสดิการให้ทหาร เพิ่มงบประมาณในการซื้ออาวุธ สร้างความนิยมในหมู่นักศึกษาด้วยการให้เงินสนับสนุนอุดมศึกษามากขึ้น และสร้างมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น

เมื่อมาถึงยุคสมัยของประธานาธิบดีเปรอง ก็มีการใช้นโยบายประชานิยมเข้มข้นขึ้นอีก เปรองได้เป็นประธานาธิบดีใน ค.ศ.1946 เขาได้แก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเดิมกำหนดให้ประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 1 สมัย ให้สามารถอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้มากกว่า 1 สมัย เขาประกาศใช้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปีเป็นครั้งแรก สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมของภาคเอกชนอย่างเต็มที่ โดยช่วยเหลือด้านเงินทุน ลดดอกเบี้ยให้ ให้แลกเปลี่ยนเงินตราได้ในอัตราพิเศษ ตั้งกำแพงภาษีคุ้มครอง จำกัดและห้ามนำเข้าสินค้าบางอย่าง ยกเว้นภาษีนำเข้าให้เครื่องจักรและวัตถุดิบ

เปรองจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นเพื่อทำอุตสาหกรรมหนัก โดยให้การส่งเสริมเช่นเดียวกับภาคเอกชน ยึดกิจการบางอย่างของชาวต่างประเทศเช่นการรถไฟและการโทรคมนาคมมาเป็นของรัฐ จัดตั้งสายการบินของรัฐขึ้น และจัดตั้งวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ซื้อขายและส่งออกผลผลิตด้านการเกษตรแบบผูกขาด

ในด้านสังคมและการเมือง รัฐบาลของเปรองก็ได้สนับสนุนให้กรรมกรและข้าราชการมีรายได้และสวัสดิการเพิ่มขึ้น แต่ก็ใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะส่งคนของตัวเองเข้าไปควบคุมกิจการของสหภาพแรงงาน สร้างความแตกแยกในสหภาพแรงงานที่ไม่สนับสนุนรัฐบาลเพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการเข้าไปแทรกแซง การเลือกตั้งกรรมกรของสหภาพขึ้นมาใหม่ให้ได้คนของรัฐบาล จัดตั้งองค์กรเพื่อสวัสดิการสังคมขึ้นมาเพื่อแจกเงินและสิ่งของให้คนจน โดยแต่งตั้งให้ภรรยาประธานาธิบดีเป็นผู้ควบคุม จัดตั้งหน่วยประชาสัมพันธ์ขึ้นมาเพื่อเผยแพร่ข่าวความสำเร็จของรัฐบาลและสร้างภาพลักษณ์ ชื่อหนังสือพิมพ์เพื่อเป็นกระบอกเสียง เข้าแทรกแซงและสั่งปิดหนังสือพิมพ์บางฉบับที่คัดค้านนโยบายของรัฐบาล แต่งตั้งนายทหารระดับนายพลขึ้นเป็นจำนวนมากพร้อมกับขึ้นเงินเดือนให้ จับฝ่ายตรงข้ามเข้าคุกด้วยข้อหาอันเป็นเท็จ และกล่าวหาผู้พิพากษาว่าไม่เป็นกลางและใช้รัฐสภาให้ตัดสินไล่ออกเกือบหมด แล้วแต่งตั้งพรรคพวกของรัฐบาลขึ้นเป็นผู้พิพากษา

ผลในทางเศรษฐกิจของนโยบายประชานิยมคือภายในเวลา 1 ปีเศษ รัฐบาลของเปรองก็ใช้เงินสำรองของประเทศจำนวนมากจนหมดสิ้น ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ มีประชาชนและข้าราชการประท้วง ทำให้ทหารกลุ่มหนึ่งพยายามยึดอำนาจแต่ไม่สำเร็จ ต่อมาเมื่อเปรองได้เป็นประธานาธิบดีสมัยที่ 2 ก็พยายามเอานโยบายแบบเดิมมาใช้ แต่การไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้ ทำให้ทหารบกก่อการปฏิวัติขึ้นจนเขาต้องหนีไปต่างประเทศ¹⁰

ปานามาเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ผู้ปกครองประเทศเอานโยบายประชานิยมมาใช้ เช่นในสมัยของประธานาธิบดีโอมาร์ ตอร์ริโอส (Omar Torrijos) ซึ่งบริหารประเทศในช่วง ค.ศ.1968-1981 ได้มีการใช้นโยบายประชานิยมผสมกับชาตินิยมและทหารนิยม ตอร์ริโอสเป็นนายทหารระดับนายพล ถือว่าเป็นผู้นำประเทศที่มีอิทธิพลมากที่สุดในประวัติศาสตร์ของปานามา ก่อนปี ค.ศ.1968 นั้น การเมืองปานามาขึ้นอยู่กับความจงรักภักดีต่อผู้นำ มิใช่พรรคการเมืองหรืออุดมการณ์ทางการเมือง ครอบครัวของชนชั้นนำแบบประเพณีครอบงำการเมืองอยู่ ชนชั้นนำเหล่านี้ควบคุมความรู้สึกชาตินิยมซึ่งมุ่ง

¹⁰ ไอวา บัญญา, ประชานิยม : หายนะจากอาร์เจนตินาถึงไทย? (กรุงเทพฯ : บริษัทเนชั่นบุ๊คส์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด, 2546), น. 42-64.

ต่อต้านการควบคุมพื้นที่เขตคลองปานามา ควบคุมทหารและพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อรักษาอำนาจไว้บุคคลที่เด่นในยุคนี้คืออาร์นัลโฟ แอริวัส (Arnulfo Arias) ซึ่งเป็นผู้นำชาตินิยมปีกขวาที่มีอิทธิพลมาก แต่กองทัพทั้งเกรงกลัวและเกลียดชังเขามาก จึงได้โค่นอำนาจเขาลงใน ค.ศ.1968 จากนั้นนายพล ตอร์ริโอสก็ได้ขึ้นเป็นผู้นำ

ตอร์ริโอสได้พยายามหาการสนับสนุนจากคนชั้นล่างและคนชั้นกลางอย่างแข็งขัน เอาชาตินิยมที่มีอยู่เดิมมาหลอมรวมเข้ากับประชานิยม เขาทำการอบรมบ่มเพาะแรงงาน ขาวนารายย่อย นักเรียนนักศึกษา และแม่กระทั่งพวกคอมมิวนิสต์ เอามารวมกันจัดตั้งขึ้นเป็นพรรคประชาชน (People's Party) เขากีดกันชนชั้นนำเดิมออกไปให้ห่างจากอำนาจทางการเมือง แต่ก็ยังปล่อยให้มีความสามารถทางเศรษฐกิจ เขาสั่งระงับกิจกรรมของพรรคการเมือง ส่งยุบสภานิติบัญญัติ ซึ่งต่อมาก็มีการจัดให้มีสภาขึ้นใหม่โดยที่สมาชิกส่วนมากเป็นคนที่รัฐบาลเลือกสรรมาลงสมัครรับเลือกตั้งแบบไม่ต้องสังกัดพรรค

ตอร์ริโอสได้ลดความเป็นปฏิปักษ์ที่มีอยู่เดิมระหว่างกองทัพกับนักศึกษาลง เสริมความภักดีให้เกิดขึ้นในหมู่คนชั้นกลางด้วยการจ้างงานในภาครัฐเพิ่มขึ้น ในเมืองก็มีโครงการการเคหะขนาดใหญ่ ขยายการศึกษา สาธารณสุข และบริการสังคมอื่น ๆ ออกไปอย่างมาก เมื่อถึง ค.ศ.1976 ก็เกิดปัญหาเงินเฟ้อ การว่างงานเพิ่มสูงขึ้น และการเจรจาเรื่องสัญญาคลองปานามาไม่ประสบผลสำเร็จ ความนิยมที่มีต่อผู้นำจึงเริ่มเสื่อมคลายลง

การเซ็นสัญญาคลองปานามาใน ค.ศ.1977 จะทำให้ปานามาได้เข้าควบคุมคลองอย่างเต็มที่ใน ค.ศ. 2000 แต่มีการคัดค้านอย่างกว้างขวางในบางส่วนของสัญญา และเมื่อมีการแก้ไขสัญญาแล้วความไม่พอใจของประชาชนก็ยังคงมีอยู่ ทำให้ตอร์ริโอสต้องให้สัญญากับประชาชนว่าจะฟื้นฟูให้มีการปกครองโดยพลเรือนขึ้นมาและให้ทหารกลับกรมกองของตน

การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1978 เป็นขั้นต้นแรกในกระบวนการฟื้นฟูการปกครองโดยพลเรือน ในปีนั้นรัฐบาลได้อนุญาตให้ฝ่ายค้านที่ถูกเนรเทศได้กลับเข้าประเทศ ให้ก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาได้ ให้สัญญาว่าจะให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรใน ค.ศ.1980 และการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 1984 อย่างไรก็ตามก็มิได้เจือใจว่าเฉพาะพรรคที่สามารถมีสมาชิกมาลงทะเบียนถึง 30,000 คนเท่านั้นที่จะได้รับการรับรองจากรัฐ

ตอร์ริโอสได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาในชื่อพรรคพีอาร์ดี (PRD) โดยรวบรวมสมัครพรรคพวกและสมุนบริวารที่มีอยู่เดิมเข้ามาอยู่ในโครงสร้างเดียวกัน เขาได้แต่งตั้งพลเรือนชื่ออาร์สตีเดส โรโย (Aristides Royo) ขึ้นเป็นประธานาธิบดี และประกาศว่าตนเองกำลังจะสละอำนาจที่พิเศษที่มีมาตั้งแต่ ค.ศ.1972 แต่พวกฝ่ายตรงข้ามเห็นว่ากระบวนการพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยยังเชื่องช้า จึงเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีและผู้แทนราษฎรโดยตรงทันที อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ.1980 พรรคพีอาร์ดีก็ยังคงรักษาอำนาจไว้ได้ต่อไปเพราะได้รับเลือกตั้งเข้าสภามากที่สุด¹¹

รัฐบาลในลาตินอเมริกาหลายประเทศได้นำเอานโยบายประชานิยมไปใช้ สิ่งที่คล้ายคลึงกันในนโยบายนี้เป็นมิติทางเศรษฐกิจ ส่วนแ่งมุมทางการเมืองและสังคมมีความแตกต่างหลากหลายกันมาก เช่น ขณะที่ประธานาธิบดีฮวน เปเรง แห่งอาร์เจนตินามองฝ่ายสังคมนิยมเป็นปฏิปักษ์ ผู้นำแบบประชานิยมอีกท่านหนึ่งคือประธานาธิบดีซิลวาดอร์ อัลเอนเด แห่งชิลี กลับถือเอาสังคมนิยมเป็นเป้าหมาย¹²

ข้อวิพากษ์ที่มีต่อประชานิยม

ประชานิยมจากเริ่มต้นที่หมายถึงขบวนการความเคลื่อนไหวของประชาชนระดับรากหญ้า เมื่อมาถึงปลายคริสต์ศตวรรษที่ผ่านมามีลักษณะกลายเป็นชื่อเรียกรัฐบาลในลาตินอเมริกาที่ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน และผลเสียที่เกิดขึ้นจากนโยบายเหล่านั้นก็คือหายนะทางเศรษฐกิจ และเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมใหม่ ธนาคารโลกจึงมองรัฐบาลในลาตินอเมริกาว่าดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ไม่ถูกต้อง ดังที่ธนาคารโลกได้นิยามนโยบายนี้ไว้ว่า นโยบายที่พอพิพลิสต์เน้นการเจริญเติบโตและเป้าหมายกระจายรายได้ระยะสั้นโดยไม่นำพาความเสี่ยงเรื่องเงินเฟ้อและขาดดุล

¹¹ Nationalism, Populism, and Militarism : the Legacy of Omar Torrijos.

¹² เกษียร เตชะพีระ, ปีศาจพอพิพลิสต์, มติชน (20 มกราคม 2544) : 6.

งบประมาณเกินขนาด อีกทั้งเงินเฉยช้อย่างจำกัดเหนี่ยวรั้งภายนอกและปฏิริยาสนองตอบของบริษัทและครัวเรือนตอนนโยบายแอนตี้ตลาดอย่างก้าวร้าวของตน¹³

คริสโตเฟอร์ ลิงเกิล (Christopher Lingle) ได้วิพากษ์นโยบายประชานิยมจากจุดยืนของทุนนิยมเสรีว่านโยบายประชานิยมนั้นส่งเสริมการแบ่งแยกระหว่างคนรวยกับคนจน ส่งเสริมให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางสังคมและทำลายเศรษฐกิจ ความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทางเศรษฐกิจและการประท้วงบนท้องถนนนั้นสามารถสืบสาวย้อนดูสาเหตุได้โดยตรงจากโวหารประชานิยม (the rhetoric of populism) ที่นักการเมืองผู้เห็นแก่ตัวเอามาใช้

ลิงเกิลมองว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีประชานิยมเป็นพื้นฐานก่อให้เกิดความคาดหวังเทียมในหมู่คนจน เพราะรัฐบาลจะไม่สามารถสนองตอบความต้องการของพวกคนจนได้จริง เขาชี้ให้เห็นว่าพวกประชานิยมนั้นเชื่อว่าการกระจายรายได้และความมั่งคั่งจะทำให้ความยากจนลดลง ซึ่งประเด็นนี้เขาไม่เห็นด้วย เขาเห็นว่าความจริงแล้วความยากจนนั้นเป็นผลมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่เกิดจากการสะสมทุนที่ไม่เพียงพอ ความยากจนที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดนั้นเกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของภาคเอกชน

ลิงเกิลเชื่อว่าแนวทางในการแก้ปัญหาความยากจนที่ดีกว่าคือการขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการจ้างงาน บทเรียนอย่างหนึ่งของเศรษฐกิจโลกก็คือความคิดสร้างสรรค์ของเอกชนเท่านั้นที่สามารถก่อให้เกิดความเจริญเติบโตและการจ้างงานที่ยั่งยืนได้ การลงทุนระยะยาวโดยผู้ประกอบการจะชะงักลงหากเกิดความกลัวว่ารัฐบาลจะใช้นโยบายประชานิยม ดังนั้นแทนที่จะมองโลกาภิวัตน์ว่าเป็นศัตรู พวกคนจนทั่วโลกควรตระหนักว่าเศรษฐกิจของตนมีปัญหาเพราะไม่มีธรรมาภิบาล (governance)

โดยสรุป ลิงเกิลเห็นว่าประชานิยมเป็นเกมที่ทั้งอันตรายและบ่อนทำลาย นโยบายนี้รับใช้ผลประโยชน์แคบ ๆ ของผู้ที่แสวงหาอำนาจและรักษาอำนาจไว้ ข้อดีที่ได้จากนโยบายประชานิยมนั้นเป็นเพียงผลประโยชน์ระยะสั้นของหน่วยราชการ แต่มีข้อเสียคือจะนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ช้าลงในอนาคต และในท้ายที่สุดพวกคนจนและคนไร้ฝีมือที่ถูกดึงไปสนับสนุนพวกประชานิยมก็จะเป็นผู้แบกรับภาระ เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจได้¹⁴

นอกจากจะมีผู้วิพากษ์ประชานิยมจากจุดยืนของทุนนิยมแล้ว ก็ยังมีผู้วิพากษ์จากจุดยืนของการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย เช่นกลุ่มที่ต่อสู้ในแอฟริกาใต้ที่ชื่อกลุ่มยูดีเอฟ (UDF) บางคนอาจมองว่ากลุ่มนี้เป็นกลุ่มประชานิยม แต่พวกเขาบอกว่าไม่ใช่ แม้ว่าพวกเขาจะใช้คำว่า ประชาชน เป็นส่วนสำคัญในคำขวัญก็ตาม พวกเขาบอกว่าจะต้องแยกคนในสังคมออกเป็น 2 ค่าย คือค่ายศัตรู (the enemy camp) และค่ายประชาชน (the people's camp) สำหรับค่ายประชาชนนั้นมีเป้าหมายหลัก ๆ 3 ประการคือ 1) ต่อสู้เพื่อยกเลิกการกดขี่ 2) ต่อสู้เพื่อยกเลิกการผูกขาดของบริษัท และ 3) ต่อสู้เพื่อสร้างการปกครองของเสียงข้างมากที่เป็นประชาธิปไตยในแอฟริกาใต้ที่เป็นหนึ่งเดียว พวกเขาให้ชนชั้นแรงงานเป็นชนชั้นนำในการต่อสู้ กลุ่มนี้มองประชานิยมว่าล้มเหลวที่จะเข้าใจชนชั้นและความแตกต่างอื่น ๆ ภายในชั้นของคน ในค่ายประชาชนนั้น แม้ผู้คนจะมีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่เหตุผลที่มองผลประโยชน์นั้นก็อาจต่างกันได้ ค่ายประชาชนจึงไม่ควรคาดหวังที่จะขับเคลื่อนและจัดการกับทุกภาคส่วนของประชาชนด้วยเหตุผลอันเดียวกัน ดังนั้นจำเป็นจะต้องจัดองค์กรอย่างดีหากต้องการให้การเคลื่อนไหวประสบผลสำเร็จ ซึ่งถ้ามองแบบประชานิยมก็จะเห็นว่าประชาชนนั้นมีเอกภาพภายในที่ตั้งอยู่บนผลประโยชน์อย่างเดียวกัน พวกประชานิยมจึงไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดองค์กร ค่ายประชาชนนี้เห็นว่าจะต้องหลีกเลี่ยงอันตรายทั้งของพวกซ้ายจัดและพวกประชานิยม เพราะว่า พวกซ้ายจัดพูดถึงแต่ชนชั้นกรรมมาชีพแล้วก็ละทิ้งภารกิจในการรวมเอกภาพของประชาชนให้ได้กว้างขวางที่สุดในการต่อสู้เพื่อ

¹³ World Bank, World Development Report, 1991 (New York : Oxford University Press, 1991), p.133 อ้างถึงใน เกษียร เดชะพีระ, ปีศาจฟ็อดพิวลิสต์.

¹⁴ Christopher Lingle, The Perils of Populism.

ประชาธิปไตยแห่งชาติ พวกประชานิยมก็มีแนวโน้มที่จะละทิ้งบทบาทหน้าที่สำคัญของชนชั้นกรมาชีพที่อยู่ภายในเอกภาพของประชาชนนั้น¹⁵

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าข้อวิพากษ์ของกลุ่มที่ต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในแอฟริกาได้นั้นเป็นการวิพากษ์ที่เน้นไปที่ขบวนการมากกว่า กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการวิพากษ์ประชานิยมตามความหมายเดิมที่ชี้ให้เห็นจุดอ่อนของขบวนการประชานิยมในแง่ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวมากกว่า มิใช่เป็นการวิพากษ์นโยบายของรัฐบาล

นอกจากนี้ยังมีข้อวิพากษ์จากกลุ่มอื่น ๆ ด้วย เช่น โจเอล โควเวล (Joel Kovel) ตัวแทนของพรรคกรีน (Green Party) ในสหรัฐอเมริกา มองว่าประชานิยมในอเมริกานั้นสร้างขึ้นมาจากความโกรธและความเกลียดชัง ประชาชนเป็นการเมืองแห่งการเกลียดชังซึ่งจะนำไปสู่การเป็นการเมืองแห่งการกัดกันในที่สุด โควเวลแม้จะมองเห็นอิทธิพลที่มากเกินไปของบริษัทใหญ่ ๆ แต่ก็เห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องทำลาย เพียงแต่ต้องทำให้บริษัทเหล่านั้นมารับใช้สังคม มิใช่เป็นนายสังคม เขาเห็นว่าเราไม่สามารถทำให้สังคมมีแต่ธุรกิจขนาดเล็กอย่างที่พวกประชานิยมในอเมริกาต้องการได้หรอก เราจึงต้องคิดให้พ้นไปจากกรอบของประชานิยม¹⁶

ผู้เขียนได้กล่าวถึงความเป็นมาของประชานิยมในสหรัฐอเมริกาและรัสเซียในแง่ของขบวนการประชาชน ตลอดถึงวิวัฒนาการของแนวคิดนี้ที่แปรไปเป็นนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะในลาตินอเมริกา ซึ่งถูกธนาคารโลกและพวกทุนนิยมเสรีทั้งหลายวิพากษ์วิจารณ์ว่านโยบายนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจในระยะยาวได้จริง ปัจจุบันนี้รัฐบาลนายทักซิดิน ก็กำลังดำเนินนโยบายซึ่งหลายอย่างก็ถูกมองว่าเป็นประชานิยม โดยรัฐบาลเห็นว่าเพื่อเสริมพลังให้แก่ประชาชนในระดับรากหญ้า แต่ฝ่ายที่คัดค้านมองว่าเป็นเพียงการเอาใจประชาชนเพื่อผลต่อการเลือกตั้งและได้อยู่ในอำนาจต่อไป คำถามพื้นฐานในที่นี้คือนโยบายของรัฐบาลเป็นประชานิยมแบบไหน และผลของการดำเนินนโยบายจะเป็นอย่างไร

นโยบายของรัฐบาลทักซิดิน

นโยบายของรัฐบาลนั้นมีหลายด้าน พ.ต.ท.ทักซิดิน ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยแบ่งเป็นนโยบายหลัก ๆ 16 ด้าน คือ 1) นโยบายเร่งด่วน 2) นโยบายเศรษฐกิจ 3) นโยบายการสร้างรายได้ 4) นโยบายการพาณิชย์และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 5) นโยบายด้านการคมนาคม 6) นโยบายด้านการพัฒนาแรงงาน 7) นโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 8) นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 9) นโยบายการพลังงาน 10) นโยบายการเสริมสร้างสังคมเข้มแข็ง 11) นโยบายการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 12) นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ 13) นโยบายด้านการต่างประเทศ 14) นโยบายความปลอดภัยของประชาชน 15) นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และ 16) นโยบายพัฒนาภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร¹⁷

นโยบายที่ถูกมองว่าเป็นนโยบายประชานิยมส่วนมากจะอยู่ในส่วนที่เป็นนโยบายเร่งด่วนและนโยบายใหม่ ๆ บางอย่าง เช่นนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน สำหรับนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลนั้นมีดังนี้

- 1) พักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรโดยวางระบบการฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร
- 2) จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาทเพื่อเป็นแหล่งเงินทุน สร้างอาชีพเสริมและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชน และวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน พร้อมทั้งรัฐบาลจะจัดให้มีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้แต่ละชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า
- 3) จัดตั้งธนาคารประชาชน เพื่อกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้ยืมในระบบ

¹⁵ The Errors of Populism,

<http://www.anc.org.za/ancdocs/pubs/umrabulo/umrabulo19/populism.html>

¹⁶ Joel Kovel, Beyond Populism.

¹⁷ กวี วงศ์พุด, วิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักซิดิน ชินวัตร กับ นายชวน หลีกภัย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ The Knowledge Center, 2544), น.35-62.

- 4) จัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการเดิมและเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการใหม่อย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างและรักษาฐานการผลิต การจ้างงาน การสร้างรายได้ และเป็นแกนหลักในการสร้างความเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต
- 5) จัดตั้งบรรษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์ เพื่อดำเนินการให้หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ออกจากระบบของธนาคารพาณิชย์โดยเร็ว และเป็นระบบเบ็ดเสร็จ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่สถาบันการเงินในการปล่อยสินเชื่อให้กับภาคการผลิตและบริการ
- 6) พัฒนารัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจ และสร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและมีความพร้อมเข้าด้วยกัน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยมีโอกาสลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจ และสนับสนุนรัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม
- 7) สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อลดรายจ่ายโดยรวมของประเทศและประชาชนในการดูแลรักษาสุขภาพโดยเสียค่าใช้จ่าย 30 บาทต่อครั้ง และสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน
- 8) เร่งจัดตั้งสถาบันบำบัดผู้ติดยาเสพติด ควบคู่ไปกับการปราบปรามและป้องกัน
- 9) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน¹⁸

นโยบายประชานิยม

มีนโยบายหลายอย่างในนโยบายเร่งด่วนที่ถูกมองว่าเป็นนโยบายในแนวประชานิยม แต่บางนโยบายก็มีในนโยบายประชานิยม เช่นนโยบายในข้อ 8) และ 9) ข้างต้น มีข้อสังเกตว่านโยบายประชานิยมมักจะเป็นนโยบายที่ใช้เงินจำนวนมากเพื่อคนจำนวนมาก แต่ไม่ได้หมายความว่านโยบายที่ใช้เงินมากเพื่อคนจำนวนมากทุกอย่างจะต้องเป็นนโยบายประชานิยม เช่นโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และโครงการกองทุนหมู่บ้านนั้น ในความเห็นของเกษียร เตชะพีระ เป็นเรื่องของการให้สวัสดิการ¹⁹ แม้แต่ "ขาประจำ" ที่คอยวิพากษ์รัฐบาลอย่างธีรยุทธ บุญมี ก็มองว่าโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคนั้นมีใช้นโยบายประชานิยม แต่เป็นแนวสวัสดิการนิยม²⁰

เท่าที่มีการประมวลมา นโยบายประชานิยมและจำนวนประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ ปรากฏดังแสดงในตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1

รายชื่อ นโยบายประชานิยมและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ

ที่มา : ปรับปรุงจากข้อมูลในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 49 ฉบับที่ 41 (7 มีนาคม 2546) หน้า 14.

นโยบายดังที่แสดงในตารางข้างต้นเป็นนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งย่อมทำให้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากด้วย นโยบายเด่น ๆ ที่เป็นนโยบายเร่งด่วนในช่วงแรกนั้นไม่ว่าจะเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธนาคารประชาชน การพักชำระหนี้ การส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการเอื้ออาทรหลายโครงการ เป็นนโยบายที่ได้นำไปใช้แล้ว หลายโครงการมีการประเมินผลแล้ว และได้มีนักวิชาการที่เฝ้าดูการดำเนินนโยบายเหล่านี้บางท่านเตือนด้วยความเป็นห่วงว่านโยบายเหล่านี้อาจก่อหายนะแก่เศรษฐกิจไทยได้ เช่นไสว บุญมา อดีตเศรษฐกิจอาวุโสของธนาคารโลก กล่าวว่า

มาตรการต่าง ๆ ที่เริ่มต้นแล้วอาจจะกระตุ้นเศรษฐกิจให้กระเตื้องขึ้นบ้าง โดยเฉพาะการอัดฉีดเงินของรัฐเข้าไปในระดับท้องถิ่นซึ่งจะทำให้เกิดการบริโภคเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปฏิกริยาลูกโซ่ต่อไปชั่วระยะหนึ่ง แต่ผลดีของมาตรการเหล่านั้นอาจแฝงไว้ด้วยค่าเสีย เช่น การขาดดุลกับต่างประเทศ ภาวะเงินเฟ้อหรือการคงไว้ซึ่งหนี้สินบริโภคเกินตัวหรือห้วงของได้เปล่า ซึ่งจะมีผลทางลบต่อไปในระยะยาว²¹

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, น.35-36.

¹⁹ ชูวิธ ฤกษ์ศิริสุข, "'เกษียร' พุด! ท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย, เชื้อนปากมุล แปลงสินทรัพย์เป็นทุน และเอ็นจีโอ," เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 551 (23 ธันวาคม 2545) : น.22.

²⁰ "บทวิเคราะห์หรือจาก 'ธีรยุทธ บุญมี' จากทักษิณนวัต สู่รัฐบาลทักษิณ," เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 554 (13 มกราคม 2546) : 23.

²¹ ไสว บุญมา, ประชานิยม : หายนะจากอาร์เจนตินาถึงไทย?, น. 204-205.

อัมมาร สยามวาลา มองนโยบายประชานิยมของรัฐบาลว่าเป็นการสร้างความต้องการเทียมขึ้นมา ซึ่งจะ
เป็นผลให้เกิดการสร้างหนี้สินให้กับรัฐบาลด้วย เพราะเป็นการใช้จ่ายเงินโดยไม่มีผลผลิต ถ้าไม่มีการ
เปลี่ยนแปลงในการออมเงินของคนไทย ไม่สามารถกระตุ้นการลงทุนในประเทศ และไม่สามารถเรียก
ความไว้นี้เพื่อเชื่อใจกลับคืนมาได้ ประเทศไทยจะขาดดุลงบประมาณไปเรื่อย ๆ และเศรษฐกิจก็จะตกต่ำ
ลงไปอีก²²

นโยบายของรัฐบาลเป็นประชานิยมแบบไหน นักวิชาการหลายท่านก็อาจตอบแตกต่างกันไป เช่นธีร
ยุทธ บุญมี มองว่าเป็นนโยบายเสรีประชานิยม (liberal populist policy) ซึ่งหมายถึงการเอาประชา
นิยามมาส่งเสริมสนับสนุนนโยบายเสรีนิยม โดยการเปลี่ยนทรัพยากรทุกอย่างของประเทศรวมทั้งคนจน
ให้เป็นทุนและเป็นผู้บริโภค ซึ่งเป็นแนวคิดทุนนิยมช่วงปลาย ขณะที่ทุนนิยมช่วงต้นต้องการเพียง
เปลี่ยนคนให้เป็นแรงงาน

นโยบายเสรีประชานิยมนี้ เป็นความรุนแรงอย่างเจียบที่ระบบทุนนิยมกระทำต่อชาวบ้าน เพราะชาวบ้าน
ส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะเป็นผู้ประกอบการในระบบเครดิต

ผลที่เกิดจากนโยบายเช่นนี้จะทำให้ชาวบ้านเป็นนักบริโภคนิยมและกลายเป็นทุนติดลบไปเรื่อยๆ ต้อง
สร้างหนี้มาต่อหนี้ไปเรื่อยๆ ต้องขึ้นต่อและฝากความหวังให้พรรคการเมืองหยิบยื่นเครดิตให้ ในระยะ
ยาวแล้วนโยบายเช่นนี้จะก่อให้เกิดผลเสียและความล้มเหลว²³

นิพนธ์ พัวพงศกร กล่าวว่า นโยบายพรรคไทยรักไทยมีลักษณะเป็นนโยบายแบบประชานิยมผสม
นโยบายแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายเช่นนี้อาจจริงจัง คือชนชั้น
นำทางอำนาจและชนชั้นนำทางธุรกิจมากกว่า²⁴ ดังที่อัมมาร สยามวาลา ชี้ให้เห็นว่า "พวกเดียวที่
รัฐบาลกำลังให้ความช่วยเหลืออย่างจริงจังในทางกลับกันคือ เหล่าคนรวยที่กำลังได้รับการลดหนี้จาก
บรรษัทบริหารสินทรัพย์"²⁵ ขณะที่อุกฤษฏ์ ปีทมนันท์เรียกนโยบายเช่นนี้ของรัฐบาลว่าเป็น Pluto-
populism โดยให้นิยามไว้ว่า เป็นนโยบายที่ชนชั้นนำใช้เงินจำนวนมากในการดำเนินนโยบายประชา
นิยมทั้งในเมืองใหญ่และต่างจังหวัด ขณะเดียวกันชนชั้นนำก็จะได้รับผลตอบแทนเป็นการสนับสนุน
ทางการเมือง²⁶

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ ก็เรียกนโยบายของรัฐบาลทักษิณว่าเป็น Pluto-populism
เช่นกัน แต่นโยบายนี้มีได้ต้องการผลตอบแทนเป็นการสนับสนุนทางการเมืองเท่านั้น โดยที่แท้ผลที่
ชนชั้นนำทางธุรกิจและชนชั้นนำทางการเมืองจะได้รับนั้นมีมากมาย เช่น ชนชั้นนำจะได้รับประโยชน์
จากการลงทุน เพราะเมื่อชาวชนบทมีความเป็นอยู่ดีขึ้น พวกเขาจะไม่ต้องมาประท้วงเรียกร้องซึ่งทำ
ให้สังคมดูเหมือนวุ่นวายไร้ระเบียบ เมื่อสังคมมีระเบียบก็หมายความว่าเกิดบรรยากาศที่น่าลงทุน
ประเด็นนี้นายกฯ ทักษิณเองก็กล่าวไว้อย่างชัดเจน²⁷ ดังนั้น เป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเพื่อ
คนจนในชนบท จึงเป็นเรื่องของการส่งเสริมการลงทุนมากกว่าเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ความ
เป็นอยู่ที่ดีขึ้นของชาวชนบทเป็นเพียงเครื่องมือที่นำไปสู่การลงทุนที่เพิ่มขึ้นซึ่งจะเพิ่มมูลค่าของ
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ให้สูงขึ้น ควรกล่าวไว้ด้วยว่ายังมีเงินงบประมาณของรัฐอีก
มากที่รัฐบาลเอาไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนรวยและกลุ่มผู้นำรัฐบาลเอง เช่นการที่รัฐบาลจัดตั้งบรรษัท
บริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อจัดการหนี้เสีย นั้น นอกจากจะเอื้อประโยชน์ต่อคนรวยจำนวนน้อยแล้ว ธุรกิจ
ในเครือของกลุ่มผู้นำก็ได้รับประโยชน์ไปด้วย²⁸

²² อัญชลี ไพรีรัก, "'ไม่เกินสามถึงสี่ปี เราตามอาร์เจนตินาแน่' ความจริงอีกด้านจาก ดร.อัมมาร สยามวาลา,"
สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 48 ฉบับที่ 34 (18-24 มกราคม 2545): 13.

²³ "ต้นฉบับร้อนของ 'ธีรยุทธ บุญมี' ผลประเมินเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองไทย หลังวิกฤต
เศรษฐกิจ," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 49 ฉบับที่ 33 (10-16 มกราคม 2546): 13.

²⁴ "เปิดเทปชุดใหญ่ 'อาจารย์' มธ. บทแสดงหุ 'ไทยรักไทย'," มติชน (26 มกราคม 2544): 2.

²⁵ อัมมาร สยามวาลา, "ทักษิณโถมคัส," มติชน (22 ธันวาคม 2545): 6.

²⁶ Ukrist Pathmanand, "Democracy and Pluto-populism : examining recent Political transition in
Thailand".

²⁷ ดู Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, "'The Only Good Populist Is a Rich Populist' : Thaksin
Shinawatra and Thailand's Democracy," Working Paper Series No.36 October 2002 (Southeast Asia
Research Center, University of Hongkong) : 10.

²⁸ Ibid.

จะเห็นได้ว่าแม้นักวิชาการหลายท่านจะมองว่านโยบายของรัฐบาลทักษิณจำนวนมากเป็นนโยบายประชานิยม แต่การนิยามประชานิยมก็แตกต่างกันไปบ้าง ถ้าดูนิยามของธนาคารโลกที่ดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา จะเห็นว่าธนาคารโลกมองว่ารัฐบาลเหล่านั้นดำเนินนโยบายที่ต่อต้านตลาดด้วย แต่นโยบายรัฐบาลทักษิณมิได้ต่อต้านตลาด เพราะเมื่อพิจารณาโดยถ่วงแท้ กลับเห็นว่านโยบายเหล่านี้เอื้อต่อระบบตลาด เพราะส่งเสริมให้ประชาชนบริโภคเพิ่มขึ้น ให้เป็นผู้ประกอบการมากขึ้น อย่างไรก็ตามตลาดที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้คือตลาดการแข่งขันไม่สมบูรณ์ ผู้ที่มีทุนมากและมีสารสนเทศมากพร้อมทั้งสามารถจัดการกับสิ่งเหล่านี้ได้ดีเท่านั้นจึงจะได้รับประโยชน์เต็มที่ ในขณะที่คนส่วนมากอาจได้รับเพียงผลประโยชน์ระยะสั้นแต่ต้องรับผลเสียหายในระยะยาว ซึ่งในที่สุดนโยบายประชานิยมก็จะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติประชาชนอย่างกว้างขวาง และผลกระทบเหล่านี้ก็เชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อน

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ผลกระทบทางเศรษฐกิจนั้นอาจพิจารณาได้ทั้งทางด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ นโยบายเศรษฐกิจจากหญาที่รัฐบาลมุ่งให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจนั้นได้ผลในส่วนของ การเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศอยู่บ้าง แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประเมินผลนโยบายเศรษฐกิจจากหญาและหลักประกันสุขภาพ ซึ่งรวมเอาโครงการต่าง ๆ 6 โครงการคือ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการธนาคารประชาชน โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค พบว่าครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดการบริโภคของเอกชนเพิ่มขึ้น การบริโภคที่เพิ่มขึ้นนี้ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในสาขาอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามการมีรายได้เพิ่มขึ้นที่ส่งผลให้มีการบริโภคเพิ่มขึ้นนี้ กลับเป็นการเพิ่มการบริโภคในสินค้าคงทนและสินค้าที่ไม่จำเป็นมากกว่า เช่น ใช้จ่ายเพื่อซื้อรถจักรยานยนต์ และโทรศัพท์เคลื่อนที่²⁹

ผลจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจากหญาและระดับกลางยังทำให้กลุ่มนักธุรกิจชั้นนำได้รับประโยชน์อย่างมหาศาล กำไรของสถาบันการเงินเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 200³⁰ ซึ่งเกิดจากการเปิดช่องให้ธุรกิจบัตรเครดิตลดลงไปสร้างหนี้ในช่วงปีที่ผ่านมา มีการขยายตัวของผลิตภัณฑ์เหล็กและปูนซีเมนต์ที่ใช้ในกิจการก่อสร้าง ภายใต้บรรยากาศที่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กำลังมีความคึกคักตั้งแต่ช่วงต้นปี 2546 เป็นต้นมา นี่บ่งถึงการที่เศรษฐกิจกำลังดีขึ้นใช่หรือไม่ ถ้ามองเฉพาะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศก็ตอบว่าใช่ เพราะตัวเลข GDP เติบโตขึ้นจริง แต่ก็ต้องตั้งคำถามต่อว่าเศรษฐกิจของใครที่เติบโตกันแน่ ประชาชนที่ยากจนนั้นมีสัดส่วนอยู่ใน GDP ของประเทศสักเท่าไรกัน และที่ว่าเป็น GDP ของประเทศนั้น มีของคนไทยจริง ๆ เพียงใด หลายส่วนเป็นของบรรษัทข้ามชาติในประเทศไทยมีใช่หรือ

ในรอบ 2 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลใช้งบประมาณในโครงการต่าง ๆ ที่เป็นนโยบายเศรษฐกิจจากหญา 5 โครงการและที่เป็นโครงการหลักประกันสุขภาพอีกหนึ่งโครงการรวมเป็นเงิน 2.04 แสนล้านบาท โครงการเหล่านี้ก่อให้เกิดการขยายตัวของ GDP อยู่บ้างแต่ไม่มากนัก GDP ในปี 2545 นั้นขยายตัวร้อยละ 5.3 แต่ที่เป็นผลจากโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจจากหญามีเพียงร้อยละ 0.72 ในส่วนของตัวเลขร้อยละ 0.72 นี้เมื่อพิจารณาเป็นรายภาคแล้ว จะมองเห็นความเสียเปรียบของภาคเกษตรกรรมอย่างชัดเจน เพราะอัตราการขยายตัวที่เกิดจากโครงการเหล่านี้ในภาคเกษตรกรรมขยายตัวเพียงร้อยละ

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจจากหญาและหลักประกันสังคม (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546), น.13.

³⁰ "2 ปีประชานิยม คนไทยตายผ่อนส่ง," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 49 ฉบับที่ 41 (7-13 มีนาคม 2546) : 14.

0.06 ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวถึงร้อยละ 0.41 และภาคบริการและอื่น ๆ ขยายตัวร้อยละ 0.25³¹

ความจริงแล้วการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูงมิได้เกิดจากการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอย่างเดียว แต่มีแรงกระตุ้นอีก 2 แหล่งคือ 1) อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำเป็นประวัติการณ์ของประเทศไทย อัตราดอกเบี้ยต่ำแม้จะไม่เอื้อต่อการลงทุน แต่ก็ส่งผลต่อการบริโภคที่เพิ่มขึ้น ตัวผลักดันเศรษฐกิจโดยหลัก ๆ จึงเป็นอุตสาหกรรมสินค้าอุปโภคบริโภคที่ถาวรหรือที่อ่อนไหวต่ออัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ เช่นรถยนต์และที่อยู่อาศัย 2) การชะลอการบริโภคในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ³² ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ผู้คนจะชะลอการซื้อสินค้าถาวรเพราะขาดความมั่นใจในภาวะเศรษฐกิจ แต่การชะลอไว้นี้เมื่อถึงจุดหนึ่งก็ถึงขีดจำกัด ปัจจุบันถึงขีดจำกัดนั้นแล้วจึงมีการขยายตัวของแรงซื้อจำนวนมากในช่วงนี้³³

การขยายตัวของเศรษฐกิจมิได้หมายความว่า จะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเสมอไป วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าก่อนหน้าเกิดวิกฤตนั้น ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงติดต่อกันมาหลายปี ปัจจุบันมีแนวโน้มว่าเศรษฐกิจกำลังดีขึ้นอีก ภาคอสังหาริมทรัพย์ก็ฟื้นตัวและกำลังขยายตัว และรัฐบาลก็ยังใช้เงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป จึงมีนักวิชาการบางท่านเป็นห่วงว่าเราอาจประสบวิกฤตอีกรอบหนึ่งได้

เงินที่ใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจมีทั้งเงินงบประมาณของรัฐและเงินนอกงบประมาณ สำหรับงบประมาณของรัฐนั้น รัฐบาลซึ่งใช้ระบบงบประมาณแบบขาดดุลมาหลายปีก็ยังคงใช้งบประมาณขาดดุลต่อไปอีก และรัฐบาลทักษิณก็เริ่มกำหนดงบประมาณในปี 2545 ก็มีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณขาดดุล และใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพิ่มขึ้น (ดู ตารางที่ 2) การใช้เงินงบประมาณขาดดุลมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ ขณะที่การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ก็อาจสร้างภาระแก่รัฐและประชาชนในอนาคตได้ เช่นเงินกองทุนหมู่บ้านที่แม้จะให้เป็นการระดมเงินออมเงิน แต่หากเกิดหนี้เสียจำนวนมากก็อาจเป็นภาระให้รัฐโดยเข้าไปกู้ยืมโดยที่เงินที่ช่วยเหลือนั้น ก็มาจากภาษีที่เก็บจากประชาชนนั่นเอง

ตารางที่ 2

การใช้จ่ายเกินรายได้ของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติ

ที่มา : สำนักงบประมาณและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ตัวเลขเงินกู้ที่กู้จากธนาคารออมสินได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวเลขการขยายตัวของเศรษฐกิจจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (อ้างถึงใน "ทักษิณมิคส์" ของอัมมาร สยามวาลา)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ กล่าวว่าการใช้งบประมาณแบบขาดดุลเป็นเรื่องปกติของรัฐบาลนักเลือกตั้ง เพราะเป็นการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง แต่การใช้งบประมาณเช่นนี้โดยที่ส่วนขาดดุลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนั้น ไม่เป็นผลดีต่อสังคมเศรษฐกิจไทย เพราะจะเอื้ออำนวยให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย การดำเนินนโยบายประชานิยมซึ่งมีโครงการต่าง ๆ ผุดขึ้นมาเรื่อย ๆ นั้น เอื้อต่อการเกิดความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพราะการใช้จ่ายเงินจำนวนมากก็จำเป็นต้องตั้งงบประมาณแบบขาดดุลและใช้เงินนอกงบประมาณมากขึ้น ถ้าชาวบ้านไม่สามารถใช้หนี้ที่กู้ยืมจากสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการแล้ว ใครจะรับภาระเข้าไอบัณฑิตสถาบันการเงิน และเงินนั้นจะมาจากไหน บางส่วนรัฐบาลก็ต้องกู้ต่างประเทศ ส่งผลต่อดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งเมื่อขาดดุล ประเทศก็ย่อมได้รับการปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือลงมา ทำให้ไม่เอื้อต่อการลงทุนและอาจต้องประสบวิกฤตอีก

ในระดับชาวบ้านนั้นรัฐบาลตั้งใจจะให้ประชาชนเอาเงินที่ได้จากโครงการต่าง ๆ ไปลงทุน แต่จริง ๆ แล้วชาวบ้านเอาเงินเหล่านั้นไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคมามากกว่า มีหน้าซำยังเป็นการบริโภคสินค้าที่ไม่จำเป็นเพิ่มขึ้นดังที่กล่าวแล้ว นอกจากนี้ยังเอาเงินที่ได้ไปชำระหนี้ในระบบ จึงเป็นการสร้างหนี้ต่อไปเรื่อย ๆ เงินส่วนที่เอาไปลงทุนนั้นเป็นเงินเพียงส่วนน้อย เช่นโครงการพักชำระหนี้ นั้น ผู้เข้าร่วม

³¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าและหลักประกันสังคม, น. 2-5.

³² อัมมาร สยามวาลา, "ทักษิณมิคส์," น. 6.

³³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, การบริหารเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น. 9.

โครงการเพียงร้อยละ 8.6 เท่านั้นที่นำเอาเงินไปลงทุน³⁴ โครงการอื่น ๆ ก็มีสัดส่วนของผู้ที่เอาไปเงินไปลงทุนน้อยเช่นเดียวกัน และเงินที่เอาไปลงทุนก็เป็นเงินเพียงส่วนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับเงินที่เอาไปใช้จ่ายเพื่อบริโภคและเอาไปชำระหนี้ ซึ่งหากยังไม่นำเงินไปลงทุนให้เกิดรายได้เพิ่มก็จะตกอยู่ในวังวนหนี้ต่อไป

โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าทำให้ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นจริง แต่ก็มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นด้วย ส่วนการออมเงินนั้นแม้จะมีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่ก็มีสัดส่วนลดลง โดยที่ก่อนมีกองทุนหมู่บ้านนั้นครัวเรือนมีสัดส่วนเงินออมต่อรายได้ร้อยละ 28.4 หลังมีโครงการลดเหลือร้อยละ 28.2 ก่อนมีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ครัวเรือนมีสัดส่วนเงินออมต่อรายได้ร้อยละ 21.0 เมื่อมีโครงการแล้วลดลงเป็นร้อยละ 19.4 ก่อนมีโครงการธนาคารประชาชน ครัวเรือนมีสัดส่วนเงินออมต่อรายได้ร้อยละ 14.3 เมื่อมีโครงการแล้วลดลงเหลือร้อยละ 13.3 และก่อนมีโครงการพักชำระหนี้ให้เกษตรกร ครัวเรือนมีสัดส่วนเงินออมต่อรายได้ร้อยละ 10.2 หลังมีโครงการแล้วสัดส่วนลดลงเป็น 3.8 ซึ่งน้อยลงมาก

โดยรวมก่อนมีทั้ง 4 โครงการ ครัวเรือนมีสัดส่วนเงินออมต่อรายได้ร้อยละ 19.4 แต่หลังจากมีโครงการเหล่านี้แล้ว เงินออมก็มีสัดส่วนที่ลดลงเป็นร้อยละ 17.3³⁵ สัดส่วนเงินออมที่ลดลงนั้นก็ไปเพิ่มในส่วนของการบริโภคนั่นเอง

ในด้านการกระจายรายได้นั้น ด้านหนึ่งก็อาจมองได้ว่าเป็นการกระจายหนี้ไปด้วย จากรายงานการประเมินผลในภาพรวมของโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจ พบว่าครัวเรือนส่วนใหญ่ยังคงมีการกู้เงินนอก ระบบ เนื่องจากแต่ละโครงการมีหลักเกณฑ์ในการเข้าร่วมโครงการที่ซับซ้อน ทำให้ครัวเรือนบางส่วนยังคงใช้บริการเงินนอกระบบอยู่ แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะสูงถึงร้อยละ 20 ต่อเดือนหรือร้อยละ 240 ต่อปี³⁶ ก็ตาม และประชาชนที่มีฐานะเศรษฐกิจแตกต่างกันก็อาจจะเข้าถึงบริการของโครงการต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกันไม่ เช่นโครงการกองทุนหมู่บ้านนั้น ผู้ที่เดือดร้อนที่สุดคือกลุ่มคนจนเรื้อรังซึ่งเป็นผู้ที่มีความเดือดร้อนยากลำบากมากที่สุด กลับเป็นกลุ่มที่เข้าถึงบริการเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านในสัดส่วนต่ำสุดเพียงร้อยละ 6.53 ของประชากรภายในกลุ่ม³⁷ เมื่อเป็นเช่นนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างไร เพราะคนที่เสียเปรียบที่สุดกลับได้รับบริการจากรัฐน้อยที่สุด

นโยบายประชานิยมอีกนโยบายหนึ่งซึ่งรัฐบาลมุ่งจะเอามาใช้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและกำลังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อยู่ก็คือนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน แนวคิดนี้รัฐบาลได้มาจากนายเฮอนันโด เดอ โซโต (Hernando de Soto) นักเศรษฐศาสตร์ชาวเปรู ซึ่งเสนอความคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนานั้น คนจนมิได้ครอบครองสินทรัพย์และเปลี่ยนสินทรัพย์นั้นให้เป็นทุนได้ การที่ไม่สามารถสร้างทุนได้นี้เป็นอุปสรรคที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้รับประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เขากล่าวว่าทรัพย์สินของคนจนนั้นยังคงเป็นทุนที่ตายแล้ว เพราะไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายที่จะสามารถนำเอาไปจำนองหรือจำนำเพื่อให้ได้เงินกู้มาได้ ทางแก้คือต้องทำให้คนจนมีกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์เหล่านั้น³⁸ รัฐบาลที่กษัตริย์รับแนวคิดนี้มา ต้องการให้คนจนเข้าถึงแหล่งทุนแหล่งสินเชื่อ จึงมีนโยบายที่จะทำให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์อีกหลายอย่างที่ประชาชนใช้ประโยชน์อยู่แต่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งที่ดิน ส.ป.ก. ก็เป็นส่วนที่รัฐบาลคิดจะมอบกรรมสิทธิ์ให้ เพื่อให้สามารถเอาไปค้ำประกันเงินกู้ได้

สำหรับที่ดิน ส.ป.ก.4-01 นั้น นโยบายนี้ต้องการทำให้สิทธิในที่ดินประเภทนี้เป็นโฉนดได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 39 ข้อความส่วนหนึ่งบัญญัติไว้ว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไป

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม, น. 2-3.

³⁵ ข้อมูลจากรายงานผลสำรวจเบื้องต้น การดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย อ้างถึงใน "2 ปี นโยบาย 'ประชานิยม' 'คนจน' ยิ่งจนลง 'คนรวย' ยิ่งรวยขึ้น!", เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 579 (7-13 กรกฎาคม 2546) : 13.

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม, น. 15.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, น. 4-9.

³⁸ สมบูรณ์ ศิริประชัย, "การสร้างความมั่งคั่งให้คนจน : ทางลัดของรัฐบาลปัจจุบัน," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2546), น. 175-176.

ยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม³⁹ นอกจากนี้เอกสารสิทธิ์ในที่ดินประเภทนี้ยังไม่สามารถนำไปค้ำประกันเงินกู้ได้ด้วย

แต่การแก้กฎหมายเพื่อให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และให้สามารถนำเอาไปค้ำประกันเงินกู้ได้นั้น นักวิชาการบางท่านมองว่าเป็นนโยบายที่มุ่งนำเอาที่ดินเข้าสู่ระบบตลาด จะทำให้เกิดการซื้อขาย เปลี่ยนมือ จนในที่สุดที่ดินนั้นก็หลุดจากมือของเกษตรกร แทนที่จะทำให้ประชาชนร่ำรวยขึ้น อาจทำให้พวกเขาจนลงได้ ทั้งนี้มีบทเรียนมากมายที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาที่ใช้นโยบายแปลงที่ดินให้เป็นทุน เช่นในประเทศเม็กซิโกนั้น เมื่อธนาคารโลกดำเนินโครงการแปลงที่ดินเป็นทุน ที่ดินที่ชุมชนเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันก็เปลี่ยนเป็นการถือครองโดยปัจเจก จึงเกิดการบุกรุกป่ามากขึ้น ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในเม็กซิโก ได้มีการนำเอาที่ดินไปเป็นสินเชื่อกับธนาคาร เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่ดินจึงหลุดมือไปจากเกษตรกรอย่างรวดเร็ว⁴⁰ และปัญหาที่คล้ายกันระหว่างลาตินอเมริกากับไทยคือ เมื่อที่ดินหลุดไปจากเกษตรกรแล้วก็เป็นที่ยากที่จะสามารถนำเงินไปซื้อที่ดินคืนได้ เพราะจะมีการเก็งกำไรที่ดินจนทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นมาก⁴¹ การแก้ปัญหาที่ดินอย่างหนึ่งที่นักวิชาการเสนอคือต้องทำให้ที่ดินหลุดออกมาจากวงจรสินค้าเก็งกำไรให้ได้⁴² แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายควบคุมการเก็งกำไร จึงเป็นเรื่องยากที่จะทำให้เกษตรกรหลุดพ้นจากความยากจนด้วยนโยบายแปลงที่ดินให้เป็นทุนนี้ ในทางกลับกันเป็นไปได้มากที่พวกเขาจะต้องจนลงกว่าเดิมเพราะต้องเข้าแข่งขันในตลาดแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอาเช่นนี้

ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม

โครงการประชานิยมต่าง ๆ ส่งผลต่อการบริโภคที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ผลที่เกิดขึ้นนี้ก็คือการขยายตัวของวัฒนธรรมบริโภคนิยม จริงอยู่ที่วัฒนธรรมบริโภคนิยมนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแรงกระตุ้นของระบบทุนนิยมโลก โดยเฉพาะจากตะวันตก ที่ผ่านมาทางเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร แต่การโยนเงินลงไปในช่วงชนชั้นล่างของปัจเจกบุคคลที่มีเสรีภาพ ที่จะใช้สอยยอมเป็นการเพิ่มโอกาสให้การบริโภคทำได้ง่ายขึ้น ที่กล่าวเช่นนี้ มิได้หมายความว่าไม่ควรมีการพัฒนาชุมชน แต่การพัฒนาที่เอาเงินเป็นตัวตั้ง อาจจะนำมาซึ่งความล่มสลายของชุมชนได้ "เพราะว่าความเป็นชุมชนเป็นเรื่องของการวิ่งเข้าหากัน แต่ถ้าเงินเข้าไป คนจะวิ่งเข้าหาเงิน จะไม่วิ่งเข้าหากัน"⁴³

และการที่นโยบายของรัฐเน้นให้ประชาชนกู้เงินได้มากขึ้นนั้นกลายเป็นดาบสองคม เพราะว่า "คนที่มีอาชีพการงานพอใช้และรู้จักการบริหารการเงินที่ดีก็พอประดับประดาตัวเองได้หรือยกฐานะได้บ้าง คนที่มีอาชีพรายได้ไม่แน่นอนและการบริหารไม่ดีถึงจะมีต้นทุนสูงเช่น เสียดอกเบียเอกชนสูงเพื่อหมุนเงินมาใช้หนี้ธนาคารและมีภาระหนี้มากขึ้น"⁴⁴ แต่คนที่จะสามารถบริหารจัดการการเงินได้ดีนั้นจะมีมาน้อยเพียงใดในโครงสร้างสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเช่นสังคมไทยทุกวันนี้

ผลประเมินนโยบายเศรษฐกิจจากทฤษฎีให้เห็นชัดเจนว่าโครงการต่าง ๆ นั้นได้กระตุ้นให้วัฒนธรรมบริโภคนิยมให้เติบโตยิ่งขึ้น สามารถแยกพิจารณาเป็นรายโครงการ ดังนี้⁴⁵

โครงการกองทุนหมู่บ้าน ก่อนมีโครงการ จากรายได้ร้อยละ 100 นั้น ประชาชนมีรายจ่ายร้อยละ 71.6 และมีเงินออมร้อยละ 28.4 ในส่วนที่เป็นรายจ่ายนั้นแบ่งเป็นการชำระเงินกู้ร้อยละ 17.3 การลงทุนร้อยละ 45.8 และการบริโภคร้อยละ 36.9 โดยที่ส่วนที่เป็นการบริโภคนั้นแบ่งเป็นการบริโภคสินค้าจำเป็น

³⁹ อ้างถึงใน สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, "ธนาคารโลก : การแปรรูปที่ดินให้พ้นจากคนจน," เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 556 (17 กุมภาพันธ์ 2546) : 24.

⁴⁰ ศูนย์ข่าวภาคเหนือ สำนักข่าวประชาธรรม, "ย้อนมองบทเรียนธนาคารโลก 'แปลงที่ดินให้เป็นทุน'."

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

⁴² นิธิ เอียวศรีวงศ์, เก็บที่โล่งแกรงหญ้า (เชียงใหม่ : โครงการต้นน้ำต้นชีวิต มูลนิธิโดยตาประเทศไทย และชุมชนคนรักป่า, 2543), น. 56.

⁴³ "บทสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี," ใน ประชาสังคม ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย, บรรณาธิการโดย ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2540), น. 11.

⁴⁴ วิทยากร เชียงกุล, วิชาภาษาไทยรักไทย บนฐานคิดเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองแบบองค์รวม (กรุงเทพฯ : สถาบันวิถีทรรศน์, 2546), น. 96.

⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจจากทฤษฎีและหลักประกันสังคม, น. 5-9.

ร้อยละ 75 และสินค้าคงทนร้อยละ 25 เมื่อมีโครงการแล้ว จากรายได้ร้อยละ 100 นั้น มีรายจ่ายร้อยละ 71.8 และมีเงินออมร้อยละ 28.2 ในส่วนที่เป็นรายจ่ายนั้นเป็นรายจ่ายเพื่อชำระเงินกู้ร้อยละ 13 เพื่อการลงทุนร้อยละ 42 และเพื่อการบริโภคร้อยละ 45 โดยส่วนที่เป็นการบริโภคสินค้าจำเป็นร้อยละ 68.2 และสินค้าคงทนร้อยละ 31.8 จากข้อมูลนี้จะเห็นว่าหลังมีโครงการแล้ว การลงทุนลดลง แต่การบริโภคเพิ่มขึ้น โดยที่การบริโภคสินค้าคงทนเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่มากพอสมควร

โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ก่อนมีโครงการ จากรายได้ร้อยละ 100 ประชาชนมีรายจ่ายร้อยละ 79 และมีเงินออมร้อยละ 21 โดยส่วนที่เป็นการรายจ่ายนั้นแบ่งเป็นรายจ่ายเพื่อชำระเงินกู้ร้อยละ 5.5 เพื่อการลงทุนร้อยละ 35 และเพื่อการบริโภคร้อยละ 59.5 ในส่วนที่เป็นการบริโภคก็หมดไปกับสินค้าจำเป็นร้อยละ 90 และสินค้าคงทนร้อยละ 10 ภายหลังจากมีโครงการแล้ว จากรายได้ร้อยละ 100 ประชาชนมีรายจ่ายร้อยละ 80.6 และมีเงินออมร้อยละ 19.4 ในส่วนที่เป็นการรายจ่ายนั้นแบ่งเป็นการชำระเงินกู้ร้อยละ 4.7 การลงทุนร้อยละ 38 และการบริโภคร้อยละ 57.3 โดยแบ่งเป็นการบริโภคสินค้าจำเป็นร้อยละ 85 และสินค้าคงทนร้อยละ 15 จะเห็นได้ว่าแม้การบริโภคจะมีสัดส่วนลดลง แต่ก็เป็นการบริโภคสินค้าคงทนเพิ่มขึ้น

โครงการธนาคารประชาชน ก่อนมีโครงการ จากรายได้ร้อยละ 100 ประชาชนมีรายจ่ายร้อยละ 85.7 และมีเงินออมร้อยละ 14.3 ในส่วนที่เป็นการรายจ่ายก็แบ่งเป็นการชำระเงินกู้ร้อยละ 6.6 การลงทุนร้อยละ 25.1 และการบริโภคร้อยละ 68.3 โดยส่วนที่เป็นการบริโภคนั้นแบ่งเป็นสินค้าจำเป็นร้อยละ 95 และสินค้าคงทนร้อยละ 5 ภายหลังจากการมีโครงการปรากฏจากรายได้ร้อยละ 100 นั้นมีรายจ่ายร้อยละ 86.7 และเงินออม 13.3 ในส่วนที่เป็นการรายจ่ายนั้นเป็นการจ่ายเพื่อชำระเงินกู้ร้อยละ 11 เพื่อการลงทุนร้อยละ 30.8 และเพื่อการบริโภคร้อยละ 58.2 โดยการบริโภคนั้นแบ่งเป็นการบริโภคสินค้าจำเป็นร้อยละ 93.7 และสินค้าคงทนร้อยละ 6.3 โครงการนี้แม้จะเอื้อให้มีสัดส่วนการลงทุนเพิ่มขึ้นและการบริโภคลดลง แต่การบริโภคสินค้าคงทนมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น

โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร ก่อนมีโครงการจากรายได้ของประชาชนร้อยละ 100 มีรายจ่ายร้อยละ 89.8 และมีเงินออมร้อยละ 3.8 ส่วนที่เป็นการรายจ่ายนั้นแบ่งเป็นการชำระเงินกู้ร้อยละ 14.7 การผลิตร้อยละ 57.2 และการบริโภคร้อยละ 28.1 โดยแบ่งเป็นการบริโภคสินค้าจำเป็นร้อยละ 100 และสินค้าคงทนร้อยละ 0 แต่เมื่อมีโครงการแล้วปรากฏจากรายได้ร้อยละ 100 ประชาชนมีรายจ่ายเป็นร้อยละ 96.2 และมีเงินออมเพียงร้อยละ 3.8 โดยในส่วนที่เป็นการรายจ่ายก็แบ่งเป็นการจ่ายเพื่อชำระเงินกู้ร้อยละ 12.9 เพื่อการผลิตร้อยละ 52 และเพื่อการบริโภคร้อยละ 34.8 โดยในส่วนนี้แบ่งเป็นการบริโภคสินค้าจำเป็นร้อยละ 66.3 และการบริโภคสินค้าคงทนร้อยละ 33.7 จะเห็นว่าโครงการนี้ทำให้ประชาชนออมเงินในสัดส่วนที่น้อยลงมาก ทำการผลิตน้อยลง แต่บริโภคเพิ่มขึ้น ข้อที่น่าสังเกตคือการบริโภคสินค้าคงทนเพิ่มขึ้นสูงมาก

การบริโภคมากเกินความจำเป็นมีผลเสียอย่างไร นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักบางท่านอาจเห็นว่าการบริโภคมากเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจขยายตัว แต่เมื่อเราพิจารณาตามหลักเศรษฐศาสตร์ที่ว่าทรัพยากรมีจำกัด แต่ความต้องการของคนมีไม่จำกัดนั้น ก็จะพบปัญหาว่าหากปล่อยให้มีการบริโภคอย่างสิ้นเปลืองต่อไป ในที่สุดก็จะไม่เหลือทรัพยากรไว้สำหรับชนรุ่นหลัง เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน เมื่อทรัพยากรมีจำกัดลง ก็จะเกิดการแย่งชิงกันขึ้น เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมเพราะการแย่งชิงทรัพยากร ดังที่ปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไป สำหรับสินค้าที่มีการผลิตจำนวนมาก เมื่อประชาชนบริโภคมาก นอกจากจะทำให้เป็นหนี้เป็นสินมากแล้ว ยังเป็นการไปเสริมความมั่งคั่งให้แก่คนที่รวยมากอยู่แล้วให้รวยยิ่งขึ้นไปอีก ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างรายได้ที่ห่างออกจากกันยิ่งขึ้น

การนำเอาเงินไปใช้จ่ายสินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น ทำให้เงินส่วนที่นำเอาไปลงทุนมีน้อยลง อีกทั้งการลงทุนนั้นก็ตั้งอยู่บนความเสี่ยงเพราะต้องพึ่งพาปัจจัยอื่น ๆ อีกมาก คงมีไม่มากนักที่จะสามารถเอาเงินไปสร้างรายได้เพิ่มให้สูงขึ้นมาก ประกอบกับกำหนดเวลาที่ต้องชำระหนี้เงินกู้ก็นั้นมาถึงเร็ว อาจยังไม่ได้รับผลจากการลงทุน เช่นกองทุนหมู่บ้านนั้นให้เวลาเพียงแค่ 1 ปีในการกู้ยืมไป เวลาเพียงแค่นี้ยากที่จะลงทุนให้ประสบผลสำเร็จได้ เมื่อถึงกำหนดเวลาชำระหนี้ ประชาชนจำนวนมากไม่มีเงินไปใช้หนี้ ก็ใช้วิธียืมเงินจากที่อื่นไปชำระหนี้เงินกองทุน โดยที่เงินที่เอามาใช้หนี้ไม่น้อยเป็นเงินกู้ธนาคารซึ่งเสียดอกเบี้ยสูง เกิดการหมุนหนี้ต่อไปเรื่อย ๆ ตกอยู่ในวงจรหนี้สิน ในที่สุด เมื่อเป็นหนี้มากเข้าก็จะเกิดความเครียด สังคมที่เต็มไปด้วยความเครียดย่อมเป็นสังคมที่ไม่น่าอยู่

การเอาเงินจำนวนมากกระจายลงไปในพื้นที่ต่าง ๆ ยังเป็นการสร้างวัฒนธรรมอุปถัมภ์ให้แข็งแกร่งขึ้นด้วย ประชาชนย่อมคาดหวังที่จะได้รับบริการสินเชื่อกจากรัฐต่อไปเรื่อย ๆ ทำให้นักการเมืองกลายเป็นผู้อุปถัมภ์ แม้จะมีได้อุปถัมภ์ด้วยเงินเหมือนกับการใช้เงินซื้อเสียง แต่เป็นการอุปถัมภ์โดยนโยบายก็จริงถึงกระนั้นนโยบายนั้นก็จะเป็นนโยบายที่ผูกติดอยู่กับเงิน เป็นนโยบายที่เอาเงินเป็นตัวตั้ง นโยบายประชานิยมจึงเป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้วัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์เติบโตขึ้นในบริบทของระบบทุนนิยม เป็นวัฒนธรรมอุปถัมภ์ที่อาจไม่ได้เน้นความภักดีเหมือนสมัยก่อน หากแต่เคลือบผสมเข้ากับทุนนิยม ซึ่งในที่สุดวัฒนธรรมนี้ก็ยังคงเป็นปัจจัยกีดกร่อนความเข้มแข็งของสังคมและการเมืองไทยต่อไป

เมื่อมองดูความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ธุรกิจ และสังคม จะพบว่านโยบายประชานิยมนั้นนอกจากจะทำให้อำนาจรัฐเข้มแข็งเพราะต้องพึ่งพาในระบบอุปถัมภ์แล้ว ยังทำให้ส่วนที่เป็นธุรกิจเข้มแข็งขึ้นด้วยในขณะที่ภาคประชาชนหรือภาคสังคมจะอ่อนแอลง เพราะแทบทุกสิ่งทุกอย่างจะถูกมองเป็นทรัพยากรที่จะเอาไปใช้ประโยชน์ เป็นทุนที่จะต้องเอาไปลงทุน และเป็นสินค้าที่ซื้อขายได้ อำนาจจะไปรวมอยู่กับผู้ที่เชี่ยวชาญในการแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นสินค้า นั่นคือภาคธุรกิจ เมื่อพิจารณาพร้อมกับนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งจะมอบอำนาจให้ธุรกิจเข้ามาจัดการบริการที่เคยเป็นของสาธารณะแล้ว และพิจารณาโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่โยงใยอยู่กับภาคธุรกิจ ก็จะเห็นว่าในที่สุดภาคสังคมต้องจ่ายอ้อมเผินใจอยู่ภายใต้อำนาจรัฐและอำนาจธุรกิจโดยแทบจะไม่มีอำนาจต่อรองเหลืออยู่อีกมากนัก

ผลกระทบทางการเมือง

การที่ระบบการเมืองแบบผู้แทนถูกสถาปนาขึ้นมาในสังคมที่คนส่วนใหญ่ยากจนและด้อยโอกาสนั้นแน่นอนที่สุดอันดับแรก ย่อมหมายถึงการแข่งขันทางการเมืองที่กระจุกตัวแคบอยู่ในหมู่ชนชั้นนำซึ่งมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจมากพอที่จะขึ้นสู่เวทีอำนาจได้ ส่วนประชาชนชั้นล่างเป็นได้อย่างมากที่สุดคือฐานความชอบธรรม (Legitimacy) ของกระบวนการเลือกตั้ง พ้นจากนี้แล้ว ถ้าต้องการมีชีวิตที่ดีขึ้นบ้างก็อาจเอาตัวเองไปผูกโยงกับเครือข่ายอุปถัมภ์ต่าง ๆ ซึ่งมีได้มีที่ว่างสำหรับทุกคน และยิ่งไม่ได้สะท้อนภาพระบอบการเมืองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน⁴⁶

ข้อความข้างต้นจะยังเป็นจริงต่อไป หากการดำเนินนโยบายประชานิยมยังเป็นอยู่ดังเช่นปัจจุบัน ที่ทำให้ประชาชนต้องขึ้นต่อระบบทุนนิยมเสรีมากยิ่งขึ้น ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าโครงการประชานิยมต่าง ๆ นั้นเอื้อต่อการเติบโตของวัฒนธรรมบริโภคนิยมและทำให้ประชาชนติดอยู่ในวังวนแห่งหนี้สิน เมื่อเป็นเช่นนี้เป้าหมายที่รัฐบาลต้องการจะขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทยจึงไม่อาจเกิดขึ้นจริงได้ง่าย หากต้องใช้เวลานานและต้องมีการปรับกระบวนการพัฒนา การพัฒนาในแนวเดิมอาจจะทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีประชาชนจำนวนมากขึ้นที่พ้นจากระดับเส้นความยากจน⁴⁷ แต่ นี่เป็นการมองความยากจนแบบสัมบูรณ์ (absolute poverty) แต่ถ้าพิจารณาความยากจนแบบสัมพัทธ์ (relative poverty) หรือโดยเปรียบเทียบระหว่างคนรวยกับคนจนแล้วจะพบว่าความยากจนยังมีอยู่มาก เพราะการกระจายรายได้ไม่ได้ดีขึ้นเลย การกระจายรายได้ของประเทศไทยในรอบกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ยังมีความเหลื่อมล้ำกันมากและเกือบไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย กล่าวคือ "กลุ่มคนรวยสุด 20% สุดท้าย มีส่วนแบ่งรายได้รวมกันเกินครึ่งของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่คนส่วนใหญ่ร้อยละ 60 ของประเทศมีส่วนแบ่งรายได้เพียง 1 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น"⁴⁸ "และถ้าแบ่งกลุ่มประชากรให้เล็กลงเหลือ 10% แรกที่รวยกับ 10% หลังที่ยากไร้ ก็จะพบว่าพวกเขามีรายได้ต่างกันถึง 27 เท่า"⁴⁹ และหากพิจารณาเป็นรายคน คนที่รวยที่สุดกับคนที่จนที่สุดย่อมมีรายได้ห่างกันนับหลายล้านเท่า

⁴⁶ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, "ประเทศไทยบนเส้นทางประชาธิปไตย บทสำรวจปัญหาและทางออก" (ปาฐกถาเนื่องในโอกาสครบรอบ 30 ปี ของการต่อสู้ 14 ตุลาคม ณ อนุสรณ์สถานวีรชน เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2546).

⁴⁷ เส้นความยากจน (Poverty Line) เป็นเกณฑ์วัดความยากจน ซึ่งเป็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำ เส้นความยากจนมีได้ยู่ระดับเดิมในแต่ละปี สำหรับประเทศไทยเส้นความยากจนเมื่อปี 2541 = 878 บาท/คน/เดือน และในปี 2542, 2543, และ 2544 ได้เปลี่ยนเป็น 886, 882 และ 916 บาท/คน/เดือน ตามลำดับ ข้อมูลจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย 5 ปี หลังวิกฤตเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546), น. 101-103.

⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย 5 ปี หลังวิกฤตเศรษฐกิจ, น. 100.

⁴⁹ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, "ประเทศไทยบนเส้นทางประชาธิปไตย บทสำรวจปัญหาและทางออก"

ผลจากนโยบายประชานิยมที่เกิดจากการบริโภคสินค้าคงทนและสินค้าฟุ่มเฟือยของประชาชน ทำให้กลุ่มธุรกิจมีการสะสมทุนได้มากยิ่งขึ้น กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองอย่างใกล้ชิด การที่ประชาชนนิยมบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น โดยเฉพาะโทรศัพท์มือถือ⁵⁰ ตลอดจนการที่กระแสบริโภคนิยม ยังขยายตัวต่อไปมากขึ้นด้วยอิทธิพลการโฆษณาของสื่อต่าง ๆ จะทำให้กลุ่มทุนที่ทำธุรกิจด้านนี้ ได้กำไรอย่างมากในระยะเวลาที่ต่อเนื่องยาวนาน เป็นที่ทราบกันว่ากลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคมนั้นก็คือกลุ่มที่กำลังคุมอำนาจทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจอยู่ในปัจจุบัน⁵¹ เงินของประเทศที่ลงไปอยู่ในมือของประชาชนจากนโยบายประชานิยมต่าง ๆ นั้น ในที่สุดจะมีได้ทำให้ประเทศชาติมั่งคั่งขึ้นมากไปกว่าความมั่งคั่งของกลุ่มทุนที่สนับสนุนรัฐบาลเลย นโยบายประชานิยมของรัฐบาลจึงเป็นแบบที่ผาสก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ เรียกว่า "Pluto-populism" ซึ่งผู้เขียนขอเรียกว่าเป็นนโยบาย "ช่วยคนจนเพื่ออัมคนรวย"⁵²

ความจริงนโยบายที่ช่วยคนรวยโดยตรงก็มี เช่นกรณีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาจัดการหนี้เสียของสถาบันการเงิน บรรษัท ก็ทำงานเป็นประโยชน์ต่อสถาบันการเงินในเครือชินวัตร เช่นธนาคารทหารไทยอย่างมาก ข้อควรคำนึงก็คือ "โครงการที่รัฐบาลไทยรักไทยทำแบบเงิบ ๆ ใช้เงินอุดหนุนและเอื้อประโยชน์นายธนาคาร นายทุนใหญ่นั้นมีมากกว่าที่เอามาช่วยคนจนหลายสิบเท่า แต่ไม่ได้ประชาสัมพันธ์เท่ากับโครงการช่วยคนจน"⁵³

อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวมิใช่สิ่งที่ประชาชนทั่วไปสามารถมองเห็นได้ชัด เพราะการดำเนินนโยบายหลายอย่างประชาชนอาจจะมองได้ว่า นั่นเป็นอีกทางหนึ่งที่ต้องดำเนินไปพร้อมกันเป็นแบบ "รางคู่" หรือ "Dual Track"⁵⁴ ที่รัฐบาลประชาสัมพันธ์อยู่นั่นเอง ผลจากความประจบประแจงของการมีทุนมาก มีเงินที่จัดสรรลงไปให้ประชาชนได้มาก มีสื่อที่พร้อมจะประชาสัมพันธ์ความสำเร็จแต่ปกปิดความล้มเหลวได้มาก หรืออีกนัยหนึ่งคือเกิดการบูรณาการของส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน คือ

1) การบูรณาการภาคประชาชน ด้วยนโยบายประชานิยมและโครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ 2) การบูรณาการภาคการเมือง ที่สามารถรวบรวมกลุ่มทุนและอิทธิพลท้องถิ่นเข้าอยู่ในพรรคได้มาก 3) การบูรณาการภาคการเมืองเข้ากับภาคราชการ 4) การบูรณาการกับกลุ่มทุนใหญ่ต่าง ๆ และ 5) การบูรณาการ

⁵⁰ โทรศัพท์มือถือมิได้เป็นสินค้าของชนชั้นกลางเท่านั้น ปัจจุบันแม้แต่ชนชั้นล่างจำนวนมากก็มีโทรศัพท์มือถือ และเครื่องชินวัตรก็ได้กำไรจากการขายโทรศัพท์มือถือมาก เช่น เฉพาะในเดือนสิงหาคม 2545 นั้นสามารถขายโทรศัพท์มือถือได้ถึง 1 ล้านเครื่อง (ข้อมูลยอดขายอ้างจาก Pasuk Pongpaichit and Chris Baker, "The Only Good Populist Is a Rich Populist" : Thaksin Shinawatra and Thailand's Democracy," p. 9).

⁵¹ กลุ่มทุนด้านการสื่อสารโทรคมนาคมที่สนับสนุนพรรคไทยรักไทยอยู่ในปัจจุบัน นอกจากจะมีกลุ่มชินวัตร ที่มีนายทศ ทักษิณเป็นหัวหน้ากลุ่มแล้ว ยังมีกลุ่มโพรทาร์มิก ซึ่งมี ดร.อดิศักดิ์ โพรทาร์มิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม กลุ่มมาลิเนทของตระกูลมาลิเนท ซึ่งปัจจุบันมีนายประชา มาลิเนท ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และกลุ่มเจียรวนนท์ (ธุรกิจด้านการสื่อสารฯ ของกลุ่มเช่นบริษัทเทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TA) และบริษัทยูไนเต็๊ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (UBC)) ซึ่งตัวแทนกลุ่มที่มีอำนาจในรัฐบาลคือนายวัฒนา เมืองสุข รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มที่ทำธุรกิจด้านอื่นที่สนับสนุนพรรคไทยรักไทย เช่นกลุ่มจิ้งจอกเรื่องกิจและจู่ฟางกูร กลุ่มมหากิจสิริ และกลุ่มสิริวัฒนาภักดี โปรตดู รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, Thaksino's Model ปฏิรูปความมั่งคั่งสู่ฐานอำนาจใหม่ (กรุงเทพฯ : บริษัทยู เอ็ม ซี เพรส จำกัด, 2546)

⁵² Pasuk Pongpaichit and Chris Baker, "The Only Good Populist Is a Rich Populist" : Thaksin Shinawatra and Thailand's Democracy," p. 9.

⁵³ วิทยากร เชียงกุล, วิชาภาษาไทยรักไทย บนฐานคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบองค์รวม, น. 102-103.

⁵⁴ เมื่อตอนที่นายทศ ทักษิณไปเยือนประเทศฟิลิปปินส์ในเดือนกันยายน 2546 นี้ นายทศ ได้กล่าวปาฐกถา มีใจความตอนหนึ่งที่อธิบายแนวคิด "Dual Track" ว่า "มีประชาชนอยู่ 2 สังคม คือสังคมระดับรากหญ้าที่ยากจนอยู่ในชนบท และสังคมภาคเมืองและอุตสาหกรรม ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายแบบควบคู่กันไป คือ เสริมสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจภาคการส่งออก รักษาเสถียรภาพค่าเงิน เพื่อสร้างบรรยากาศที่มีความแน่นอนสำหรับนักลงทุนต่างประเทศ โดยลดการกีดกันเงินและการนำเข้าจากภายนอก กระตุ้นการท่องเที่ยว การส่งออก และการลงทุนจากต่างประเทศ แก้ปัญหาหนี้ที่เกิดจากการปิดสถาบันการเงินอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันก็สร้างความแข็งแกร่งให้กับเศรษฐกิจพื้นฐานระดับรากหญ้า เพิ่มอำนาจให้กับประชาชนในระดับรากหญ้าให้สามารถเข้าถึงทุนสำหรับการเติบโตจากภายใน" อ้างถึงใน "ถอดรหัส 'ทักษิณโมเดล' เหนือแนวคิด 'Dual Track' คือ ทักษิณ!", เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 589 (15-21 กันยายน 2546) : 10.

ทุนหรือการเปลี่ยนทั้งประเทศให้เป็นทุน โดยการแปลงชนบทและคนจนให้เป็นทุนบริโภาค แปรรูปทรัพยากรหรือทรัพย์สินรัฐให้เป็นทุน และทำให้คุณธรรมศีลธรรมเป็นทุน⁵⁵

อาจสรุปผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม ทั้งที่เป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ ทางสังคม/วัฒนธรรม และทางการเมือง แบบให้เห็นความเชื่อมโยงกันได้ว่า นโยบายประชานิยมจะทำให้ประชาชนมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ไม่สามารถหลุดพ้นวงจรหนี้สิน นั่นคือไม่อาจหลุดพ้นจากความยากจนได้ เพราะเอาทุนไปใช้เพื่อการบริโภคมากกว่าการผลิต การบริโภคมากมีส่วนทำให้กลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนรัฐบาลมีความมั่งคั่งยิ่งขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลมั่นคง และประชาชนก็ต้องขึ้นต่อรัฐบาลในรูปแบบของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ผสมกับทุนนิยม ประชาชนจึงไม่มีอำนาจที่แท้จริง

สรุป

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่าประชานิยมนั้นมีที่มา และมีวิวัฒนาการเรื่อยมา จากการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนมาจนถึงการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายแบบเอาใจประชาชนเพื่อผลประโยชน์ในการได้รับการเลือกตั้ง และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วดำเนินนโยบายนั้นต่อไปเพื่อรักษาฐานอำนาจไว้ โดยสามารถทำให้ทั้งกลุ่มทุนที่สนับสนุนรัฐบาลและประชาชนทั่วไปพึงพอใจ คือประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุน แหล่งสินเชื่อ แต่การเข้าถึงแหล่งทุนนั้นเป็นการเข้าไปแบบเสียเปรียบ เพราะโดยทั่วไปทุนหรือธุรกิจย่อมมีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดกำไรได้มากกว่าประชาชน ประชาชนจึงตกเป็นเครื่องมือของทุนนิยมและบริโภาคนิยม กลายเป็น "ทุนติดลบ" มีหนี้สินมากมาย ซึ่งทำให้ต้องขึ้นต่อการอุปถัมภ์ของรัฐบาลต่อไป

ความจริงแล้วควรกล่าวด้วยว่า ปัญหาเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกันหลายด้าน สภาพโลกาภิวัตน์ทำให้ทุนสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี ประกอบกับการเปิดประเทศอย่างกว้างขวาง อันเป็นผลมาจากทั้งเงื่อนไขระดับระหว่างประเทศ ที่เกิดจากองค์การระหว่างประเทศ อาทิ ธนาคารโลก องค์การการค้าโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และที่เกิดจากเงื่อนไขความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้งเงื่อนไขภายในประเทศจากภาครัฐและเอกชน ที่ต้องการได้รับประโยชน์จากสภาพโลกาภิวัตน์ ตลอดถึงโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ แบบไม่เสมอภาคที่เป็นสิ่งที่สืบต่อกันมาอย่างยาวนาน เช่นระบบอุปถัมภ์ สภาพวิกฤตเศรษฐกิจที่ทำให้กลุ่มทุนบางกลุ่ม มีอำนาจขึ้นมาแทนกลุ่มที่เคยมีอำนาจอยู่ก่อน อีกทั้งการปฏิรูปการเมืองด้วยการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่เอื้อต่อการเติบโตของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ก่อให้เกิดกลุ่มนักธุรกิจได้ก้าวขึ้นมากุมอำนาจในระบบการเมืองไทยปัจจุบัน

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) เมื่อพิจารณาที่โครงสร้างตลาดการเมืองไทย จะเห็นว่ามี การสร้างทาบเกิดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี เมื่อเป็นเช่นนี้คนส่วนน้อยเท่านั้นที่จะเข้าไปสู่อำนาจทางการเมืองได้⁵⁶ และในบรรดาคนส่วนน้อยนี้คนที่ได้เปรียบก็คือคนที่มีทุนมาก มีอำนาจมากอยู่ในมือ มีสื่อในความครอบครองมาก อำนาจจึงกระจุกตัวอยู่กับชนชั้นนำทางธุรกิจ ชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ครอบงำทุน วัฒนธรรม (เช่น สื่อมวลชน โทรคมนาคม) การกระจุกตัวของอำนาจที่สามารถครอบงำสื่อได้ ภายใต้ สังคมที่ถูกกระทำโดยนโยบายของรัฐให้จนและให้มีการศึกษาน้อยมานาน ทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ทางสารสนเทศทางการเมือง ซึ่งส่วนหนึ่งส่งผลไปยังการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่อยู่ในระดับต่ำได้อีกด้วย โดยที่อีกส่วนหนึ่งคือแม้รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมได้มากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐและระบบราชการ อีกทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็ยังมี ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่าย

⁵⁵ "'โรดแมป' ประเทศไทย ฉบับ 'ธีรยุทธ บุญมี' ระวังยุค 'ซีอีโอ' แห่งความเสี่ยง," มติชน (6 ตุลาคม 2546) : 2.

⁵⁶ ดู รุ่งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "การเมืองไทยยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540," ใน วิถีสังคมไทย สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์, บรรณาธิการโดย จรัญ ไชยชนานันท์ (กรุงเทพฯ : โครงการจัดงานฉลอง 100 ปี รัฐบุรุษอาวุโส นายปรีดี พนมยงค์, 2543), น.426-462