

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย

นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม*

บทคัดย่อ

บทความนี้เสนอกรอบแนวคิดในการอธิบายถึงการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทยในช่วงตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2544 เป็นต้นมา การเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ประชานิยมนั้นสืบเนื่องมาจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ: (1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในประเทศไทย (2) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 และ (3) ผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ในส่วนของผลกระทบของการใช้นโยบายประชานิยมนั้น การนำนโยบายประชานิยมมาใช้โดยขาดความรับผิดชอบและจิตสำนึกของนักการเมืองอาจส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเสียหายได้ในระยะยาว เกิดเผด็จการทางการเมือง ทำให้สังคมอ่อนแอและประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการช่วยเหลือตนเอง

Abstract

This paper aims to describe an analytical framework for the rise of populism phenomenon in Thailand since the national election in year 2001 by arguing that the rise of populism phenomenon in Thailand has resulted from three key factors: (1) The change in Thai political power structure, (2) The adoption of the Constitution of the Kingdom of Thailand 1997, and (3) The effect of financial crisis in 1997. For the effect of populist policy, the usage of populist policy without responsibility and political moral may cause the damage to the economy

* อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

in the long run, create a political dictatorship, and weaken society and enthusiasm of people to assist themselves.

Keywords: Populism, Populist policy, Thaksin Shinawatra, Economic crisis, Thailand

1. บทนำ

ศาสตราจารย์มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) ผู้ชนะรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี ค.ศ. 1976 ได้เคยกล่าววลีที่สำคัญไว้อันหนึ่งคือ “There is no such thing as a free lunch” ซึ่งหากแปลเป็นไทยตรงตัวก็คือ “ไม่มีสิ่งใดที่เรียกว่าอาหารกลางวันฟรี” โดยนัยของวลีดังกล่าวต้องการจะสื่อถึงแนวคิดที่ว่า การได้มาซึ่งสิ่งใดสิ่งหนึ่งในโลกนี้แล้วแต่มีต้นทุนทั้งสิ้น

ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทย ซึ่งนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นจนได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ระบบเขตจำนวน 208 คน และระบบบัญชีรายชื่อ (Party list) จำนวน 48 คน รวมทั้งสิ้น 256 ที่นั่ง จากทั้งหมด 500 ที่นั่ง นอกจากนี้คะแนนในส่วนของ ส.ส. ระบบบัญชีชื่อนั้นยังสูงถึง 11,634,495 เสียง (คิดเป็นร้อยละ 40.64 ของคะแนนเสียงทั้งหมด) การได้ชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างไม่มีใครเคยคาดคิดมาก่อนสำหรับพรรคที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นมาใหม่อย่างพรรคไทยรักไทยนั้นน่าจะสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความลงตัวของช่วงเวลาที่ประชาชนเริ่มเบื่อหน่ายต่อการแก้ไขปัญหาล้างวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 อันล่าช้าของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ความพร้อมของพรรคไทยรักไทยทั้งในด้านเงินทุนและการดึงตัวผู้สมัครที่เป็นที่นิยมในพื้นที่เขตเลือกตั้งต่างๆ มาลงสมัคร ส.ส. ในนามของพรรค นอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อชัยชนะในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยก็คือการนำเสนอนโยบายในลักษณะที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่พึงพอใจหรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “นโยบายประชานิยม”

เป้าหมายหลักของนโยบายประชานิยมที่พรรคไทยรักไทยนำมาใช้นั้นโดยส่วนใหญ่แล้วมุ่งเน้นไปที่ประชาชนกลุ่มรากหญ้าของประเทศซึ่งมีฐานะค่อนข้างยากจน เช่น เกษตรกร คนจนในเมืองหรือผู้ใช้แรงงาน เนื่องจากเป็นชนกลุ่มใหญ่ของประเทศและเป็นฐานเสียงที่สำคัญในการเลือกตั้ง โดยนโยบายประชานิยมสำคัญ ที่นำมาใช้ในการหาเสียงนั้นก็ ได้แก่ โครงการการพักชำระ

หนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ หลังจากที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและเข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลที่มีพรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นแกนนำก็ได้มีการผลักดันนโยบายประชานิยมเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนได้มีการนำโครงการประชานิยมอื่นๆ เข้ามาเสริม เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการเอสเอ็มแอล (SML) โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งทุน (ODOS) ฯลฯ นอกจากการใช้นโยบายประชานิยมแล้ว บทบาทและบุคลิกลักษณะผู้นำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็มีส่วนสำคัญต่อการประสบความสำเร็จในการสร้างเสียงสนับสนุนของมวลชน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานที่เด็ดเดี่ยวรวมศูนย์ การสื่อสารและเข้าถึงประชาชน การกล้าท้าทายกับกลุ่มการเมืองและอำนาจเก่า โดยในการเลือกตั้งครั้งต่อมาในปี 2548 พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายอีกครั้ง กล่าวคือ ได้ ส.ส. 377 ที่นั่ง และมีคะแนนเสียงจากประชาชนในการเลือก ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อสูงถึง 18,993,073 เสียง (คิดเป็นร้อยละ 61.17 ของคะแนนเสียงทั้งหมด) การประสบความสำเร็จอย่างสูงในการเลือกตั้งทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จ หลายครั้งที่เสียงสนับสนุนจากประชาชนได้ถูกนำมาอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศและท้าทายสถาบันทางการเมืองต่างๆ อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานที่ไม่โปร่งใสของรัฐบาลและตัวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เองก็ได้นำไปสู่การปฏิวัติยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ในที่สุด

การประสบความสำเร็จในการใช้นโยบายประชานิยมมาเป็นนโยบายหลักเพื่อสร้างคะแนนเสียงสนับสนุนกับประชาชนกลุ่มรากหญ้าของพรรคไทยรักไทยได้เปลี่ยนรูปแบบในการแข่งขันทางการเมืองของไทยไปสู่รูปแบบใหม่ในเวลาต่อมา กล่าวคือ พรรคการเมืองอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นพรรคเก่าแก่หรือพรรคตั้งใหม่ต่างหันมาแข่งขันกันนำเสนอ นโยบายประชานิยมมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะดำเนินต่อไปอีกยาวนานสำหรับการเมืองของประเทศไทย

สำหรับวัตถุประสงค์ของบทความนี้คือเพื่อต้องการที่จะอธิบายถึงสาเหตุและปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมืองกับการเกิดขึ้นของประชานิยม นอกจากนี้ในการศึกษา ยังได้มีการสรุปถึงผลกระทบในด้านต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น

จากการใช้นโยบายประชานิยม สำหรับเนื้อหาของบทความนี้แบ่งออกเป็น 6 ส่วน ส่วนแรกเป็นบทนำ ส่วนที่สองจะเป็นการอธิบายถึงความหมายของประชานิยม ส่วนที่สามอธิบายถึงลักษณะปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทย ส่วนที่สี่เป็นการนำเสนอถึงสาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทย ส่วนที่ห้าเป็นการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการใช้นโยบายประชานิยมที่อาจเกิดขึ้น ส่วนที่หกเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ

2. ความหมายและขอบเขตของประชานิยม

2.1 การให้ความหมายของประชานิยม

ตามความหมายจากพจนานุกรม The American Heritage Dictionary of the English Language (Fourth Edition, 2000) คำว่า “ประชานิยม” หรือ “Populism” หมายถึง

(1) **a.** A political philosophy supporting the rights and power of the people in their struggle against the privileged elite. **b.** The movement organized around this philosophy.

(2) The philosophy of the Populist Party.

ซึ่งหากแปลเป็นไทยก็พอจะสรุปได้ว่าเป็น: (1) **a.** ปรัชญาหรือลัทธิทางการเมืองที่สนับสนุนสิทธิและอำนาจของสามัญชนในการดิ้นรนต่อสู้กับชนชั้นสูงผู้มีอภิสิทธิ์ หรือ **b.** การเคลื่อนไหวของมวลชนภายใต้ปรัชญาหรือลัทธิทางการเมืองดังกล่าว (2) ปรัชญาทางการเมืองของพรรคประชานิยม การให้ความหมายในลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงแนวคิดทางการเมืองเกี่ยวกับการต่อสู้กันระหว่างชนชั้นและความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งอาจจะจัดว่าเป็นแนวคิดดั้งเดิม

ในปัจจุบันงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับประชานิยมมีอยู่เป็นจำนวนมากพอสมควร โดยส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาประชานิยมในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา อย่างไรก็ตาม การให้คำจำกัดความของคำว่าประชานิยมยังค่อนข้างจะเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมากในหมู่นักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขารัฐศาสตร์ เนื่องจากความไม่ชัดเจนและแตกต่างในแนวคิดทำให้ประชานิยมถูกอธิบายหรือให้ความหมายในลักษณะที่ค่อนข้างจะหลากหลายและปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมและช่วงเวลาที่ทำการศึกษาวิเคราะห์ (Taggart, 2000; Meny and Surel, 2002) ดังนั้นจึงทำให้รัฐบาลพรรคการเมือง นโยบาย และการเคลื่อนไหวทางการเมืองในลักษณะต่างๆ จำนวนมากถูกพิจารณาว่าเข้าข่ายเป็นประชานิยม

งานศึกษาบางชิ้นได้นำเสนอว่าประชานิยมนั้นเกี่ยวเนื่องกับบุคลิกลักษณะทางการเมือง หรือ Political style ของตัวบุคคล โดยเน้นไปที่การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม เป็นการใช้ศิลปะในการสื่อสารเพื่อสร้างฐานมวลชนสนับสนุนและทำให้เกิดการแบ่งแยกประชาชนออกเป็นฝ่ายอย่างชัดเจน ซึ่งในบางกรณีมักจะเกี่ยวเนื่องกับช่วงเวลาที่มีการเคลื่อนไหวของมวลชน และวิกฤติการณ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจหรือการเมือง (Kinght, 1998 และ Skolkay, 2000)

Dornbusch and Edwards (1990) ให้คำจำกัดความประชานิยมโดยพิจารณาไปที่ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของรัฐและผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ กล่าวคือ ประชานิยมทางเศรษฐกิจเป็นการเน้นไปที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้โดยปิดบังถึงความเสี่ยงของการเกิดอัตราเงินเฟ้อที่สูง การขาดดุลทางการคลัง และการขาดดุลบัญชีการชำระเงิน ภายใต้เงื่อนไขของความไม่พอใจกับสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ของผู้นำที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและประชาชนส่วนใหญ่ ผู้นำที่มีอำนาจจึงได้พยายามใช้มาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขยายตัวโดยละเลยข้อจำกัดของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทุกประการ ทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลการคลังอย่างรุนแรง ซึ่งในที่สุดก็จะเป็นผลร้ายต่อประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายเหล่านี้ในตอนแรก เกิดความขัดแย้งในสังคมจนอาจถึงขั้นเกิดการรัฐประหาร

Roberts (1996) อธิบายว่ามุมมองของประชานิยมที่พบในงานศึกษาของกลุ่มประเทศละตินอเมริกานั้นแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ คือ (1) มุมมองด้านประวัติศาสตร์/สังคมศาสตร์ (Historical/Sociological perspective) ซึ่งเน้นเกี่ยวกับการรวมตัวของกลุ่มชนชั้นในช่วงเริ่มต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในละตินอเมริกา (2) มุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic perspective) ซึ่งจำกัดขอบเขตของประชานิยมไว้ที่การไม่มีวินัยทางการคลังหรือการใช้นโยบายเศรษฐกิจขยายตัวหรือกระจายรายได้ (3) มุมมองด้านอุดมคติ (Ideological perspective) ซึ่งเกี่ยวกับการเสนออุดมคติที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับกลุ่มผู้มีอำนาจ และ (4) มุมมองทางด้านการเมือง (Political perspective) ที่เปรียบประชานิยมว่าเป็นรูปแบบของการเคลื่อนไหวมวลชนโดยผู้นำประชานิยมที่ละเว้นหรือไม่ใส่ใจการประนีประนอมทางการเมืองผ่านทางรูปแบบสถาบันการเมืองต่างๆ อย่างไรก็ตาม Roberts กล่าวว่ามุมมองแบบแยกส่วนเหล่านี้ทำให้ขาดความเป็นพลวัตและอาจนำมาซึ่งการแปลความหมายและข้อสรุปที่แตกต่างกันสำหรับปรากฏการณ์

เดียวกัน ดังนั้นเพื่อช่วยให้การศึกษาวิเคราะห์มีความชัดเจนขึ้น เขาจึงนำมุมมองของประชาานิยมเหล่านี้มารวบรวมสังเคราะห์ขึ้นใหม่ โดยประชาานิยมนั้นเกี่ยวเนื่องและก่อขึ้นมาจากคุณลักษณะหลัก 5 ประการคือ (1) รูปแบบบุคลิกลักษณะของผู้นำทางการเมือง (2) การร่วมมือทางการเมืองของหลายชนชั้น โดยเฉพาะกลุ่มที่ถูกกดขี่ (3) กระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เชื่อมโยงระหว่างผู้นำและมวลชนโดยไม่ผ่านสถาบันทางการเมือง (4) อุดมการณ์ที่หลากหลายไม่แน่นอน และ (5) โครงการทางเศรษฐกิจที่อาศัยวิธีการแจกจ่ายหรืออุดหนุนเพื่อสร้างฐานเสียงสนับสนุน

เนื่องจากความสับสนและความไม่ชัดเจนของประชาานิยมที่เกิดขึ้นในหมู่นักวิชาการ Weyland (2001) จึงได้พยายามสร้างความกระจ่างเกี่ยวกับแนวคิดและการให้คำจำกัดความประชาานิยมในการศึกษาการเมืองในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา โดยเขาได้สรุปว่า การให้คำจำกัดความทางการเมืองของประชาานิยมน่าจะเหมาะสมที่สุด โดยคำจำกัดความทางการเมืองของประชาานิยมว่าเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะและอำนาจในการปกครอง เป็นการครอบงำมิใช่การจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากร โดยนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมถูกใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมาย ผู้นำประชาานิยมมิใช่กลุ่มคนหรือองค์กรแต่เป็นบุคคลเพียงคนเดียวที่มีลักษณะของ Personalistic leader มีเสน่ห์หรือบารมี มีความสามารถในการสื่อสารและชักจูงให้มวลชนคล้อยตามและสนับสนุน

สำหรับในงานศึกษาของไทยก็ได้มีการให้คำจำกัดความประชาานิยมอยู่บ้าง โดย เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2546) ได้สรุปว่าประชาานิยม ก็คือ การเล่นการเมืองที่ใช้คนจนเป็นฐานอำนาจด้วยวิธีการหุบยื่นสิ่งของให้คนจน เป็นการพยายามปิดกั้นชนชั้นกลางเอาไว้ไม่ให้มีบทบาท โดยถึงแม้ว่าประชาานิยมจะช่วยให้คนระดับล่างได้รับความสนใจและมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น แต่ก็ทำให้การเมืองพัฒนาไปสู่ลักษณะของเผด็จการ นอกจากนี้ยังอาจเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจขึ้นด้วย

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2549) อธิบายว่าประชาานิยมในความหมายกว้าง คือ ความคิดหรือการเคลื่อนไหว หรือขบวนการที่ให้ความสำคัญกับคนชั้นล่างหรือสามัญชนที่ไม่ใช่ชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองเพื่อให้ได้มาซึ่งความนิยมและการสนับสนุนจากคนกลุ่มนี้ อย่างไรก็ตาม เขาได้อธิบายว่าการใช้ความหมายกว้างดังกล่าวอาจทำให้พลังการแยกแยะและวิเคราะห์ไม่ดีเท่าที่ควร เพราะการกระทำหรือนโยบายใดๆ ก็ตามที่มีลักษณะให้คุณค่าและความสำคัญกับประชาชนจะดูเป็นประชาานิยมไปหมด การจะบอกว่าการกระทำหรือนโยบายใดๆ เป็นประชาานิยมนั้นอาจจะต้อง

พิจารณาถึงองค์ประกอบและเงื่อนไขต่างๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาและลักษณะของการเมืองในแต่ละภูมิภาค

Phongpaichit and Baker (2008) ได้ศึกษาประชานิยมในช่วงที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีอำนาจ โดยในการวิเคราะห์ได้อ้างอิงกับกรอบนิยามของประชานิยมที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของตัวผู้นำและมวลชน กล่าวคือ ประชานิยมเป็นลักษณะของการเคลื่อนไหวทางการเมืองของมวลชนที่มีสิทธิมีเสียงโดยอาศัยบุคลิกลักษณะของผู้นำ (Personalistic leaders) ที่ต้องการท้าทายกลุ่มชนชั้นสูงหรือผู้มีอำนาจเดิม โดยในงานศึกษาชิ้นนี้ได้สรุปว่าการเป็นประชานิยมของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้นเริ่มขึ้นหลังจากที่เขาเริ่มเข้ามามีอำนาจในปี 2544 และมีความเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงเวลาต่อมาของการมีอำนาจ ประชานิยมของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความซับซ้อนมากกว่าเพียงแค่นโยบายช่วยเหลือกลุ่มรากหญ้าหรือคนจนในเมือง แต่รวมถึงการอาศัยบุคลิกลักษณะของผู้นำในการสร้างฐานมวลชนเพื่อท้าทายกับการปกครองแบบระบบราชการและพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นตัวแทนของการเมืองแบบเก่า (Old politics)

กล่าวโดยสรุป คำว่า “ประชานิยม” (Populism) ได้มีการถูกใช้มาเป็นเวลานานในแวดวงวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์และการเมือง โดยส่วนใหญ่จะถูกนำมาใช้ในการสื่อหรืออธิบายถึงแนวคิดและนโยบายทางการเมืองโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาที่มีลักษณะในการมุ่งเน้นไปที่การใช้ประชาชนชั้นล่างมาเป็นฐานสนับสนุนเพื่อชัยชนะและอำนาจทางการเมือง ซึ่งความหมายจะเป็นไปในทางแง่ลบมากกว่าแง่บวก อย่างไรก็ตาม บริบทของความหมายนั้นก็มีความหลากหลายและแตกต่างกันออกไปตามปัจจัยของเวลา สถานที่ และสถานการณ์

2.2 ความหมายและขอบเขตของประชานิยมที่ใช้ในการศึกษา

ตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 2544 และในช่วงการบริหารงานของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้นมา คำว่า “ประชานิยม” (Populism) ได้มีการถูกนำมาใช้กันแพร่หลายมากขึ้นในสังคมไทย¹ โดยคำดังกล่าวมักถูกเข้าใจและนำมาใช้ในการเรียกนโยบายหรือโครงการต่างๆ ของรัฐบาลในลักษณะที่ทำให้ประชาชนชอบหรือพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มีฐานะยากจน ซึ่งการให้

¹เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2549) อธิบายว่าคำว่า Populism ได้ถูกนำมาใช้ในสื่อครั้งแรกในบทความของหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (วันที่ 20 และ 27 มกราคม 2544) โดย เกษียร เตชะพีระ โดยเป็นการเขียนทับศัพท์เป็นไทยว่า “ป๊อปปูลิสม์” หรือ “ฟ็อปปูลิสม์” หลังจากนั้นในการอภิปรายที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2544 นักวิชาการ 2 ท่าน ซึ่งได้แก่ พิชิต ลิขิตถาวร และนิพนธ์ พัวพงศกร ก็ได้ให้ความหมายของคำดังกล่าวในบริบทของไทยว่า “ประชานิยม” ซึ่งเป็นคำที่ถูกใช้แพร่หลายกันในสังคมไทยในเวลาต่อมา

ความหมายในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นลักษณะเฉพาะของสังคมไทยก็ได้ อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่าประชานิยมในลักษณะดังกล่าวอาจจะยังไม่ค่อยถูกต้องและสร้างความสับสนขึ้นได้ เพราะโดยทั่วไปไม่ว่ารัฐบาลใดก็ตามในระบอบประชาธิปไตยต่างก็ต้องเลือกดำเนินนโยบายที่สร้างคามพึงพอใจและความอยู่ดีเป็นสุขให้กับประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นหากเรายึดและใช้ความหมายในลักษณะดังกล่าว ทุกรัฐบาลและนโยบายหลายๆ อย่างที่ผ่านมาก็คงจัดว่าเข้าข่ายเป็นประชานิยมทั้งสิ้น

จากคำนิยามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการให้ความหมายของคำว่าประชานิยมก็ยังไม่ชัดเจนและมีความหลากหลายแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึงจุดรวมจากงานศึกษาต่างๆ ประกอบกับลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ก็อาจจะกล่าวโดยรวมได้ว่า ประชานิยมนั้นเป็นลักษณะของแนวคิดทางการเมืองอย่างหนึ่งที่ผู้นำประชานิยมจะอาศัยบุคลิกลักษณะที่โดดเด่นของตนประกอบกับการนำเสนอนโยบายที่มีลักษณะช่วยเหลือหรือหยิบยื่นให้เปล่าให้กับประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ เพื่อครอบงำประชาชนเหล่านั้นและใช้เป็นเสียงสนับสนุนเพื่อการสร้างความชอบธรรมในการปกครองหรือสนับสนุนการกระทำต่างๆ ของตน ตลอดจนทำลายสถาบันทางการเมืองหรืออำนาจทางการเมืองที่มีอยู่เดิมในสังคม

สำหรับความแตกต่างระหว่างนโยบายประชานิยมและนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ ก็อาจจะสามารถสรุปได้ดังนี้ คือ นโยบายประชานิยมจะประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้:

ประการแรก: มุ่งเน้นผลประโยชน์และชัยชนะทางการเมืองโดยใช้ฐานมวลชนเป็นเครื่องมือ

ประการที่สอง: ขาดความยั่งยืนหรือความมีเหตุผลในด้านเศรษฐกิจ

ประการที่สาม: ขาดความโปร่งใสในการนำเสนอและดำเนินการ

ทั้งนี้เนื่องจากโดยธรรมชาติของพรรคการเมืองและนักการเมืองในระบอบประชาธิปไตย จุดมุ่งหมายหลักที่สำคัญอันหนึ่งของอาชีพก็คือการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเพื่อที่จะได้เข้าไปผลักดันนโยบายหรือทำในสิ่งที่ตนเองต้องการ (ไม่ว่าจะเข้าไปบริหารพัฒนาประเทศ หรือเข้าไป “คอร์รัปชั่น”) การได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อความอยู่รอดทางการเมืองหรือ Political survivor เพราะหากไม่ชนะเลือกตั้งก็จะไม่สามารถทำอะไรได้เลย

การนำนโยบายมาใช้ในการหาคะแนนเสียงสนับสนุนถือว่าเป็นเรื่องปกติของการทำกิจกรรมทางการเมือง โดยนโยบายส่วนใหญ่ที่รัฐบาลหรือนักการเมืองนำเสนอขึ้นนั้นก็มักจะเป็นสิ่งที่น่าจะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่หรือฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนดีขึ้น การนำเสนอโยบายที่ทำให้ประชาชนชอบ หรือ “โดนใจ” ไม่ใช่เรื่องแปลกและอาจจะไม่จัดว่าเป็นนโยบายประชานิยม หากนโยบายเหล่านั้นมีความคุ้มค่าสำหรับสังคมในแง่ของผลประโยชน์และต้นทุนเชิงเปรียบเทียบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีความยั่งยืนหรือเป็นไปได้ภายใต้ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น ไม่ก่อให้เกิดเงินเฟ้อในอัตราที่สูง ไม่สร้างภาระหนี้สาธารณะเกินขอบเขตวินัยทางการคลังที่ดี ฯลฯ นอกจากนี้ นักการเมืองที่มีความซื่อสัตย์และมีความโปร่งใสต้องพร้อมให้ข้อมูลที่ชัดเจนครบถ้วนแก่ประชาชนเพื่อใช้ในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการดำเนินงาน แหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการ ตลอดจนเปิดให้มีเวทีเพื่อให้ถกเถียงและซักถามอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม หากนโยบายเหล่านั้นถูกนำเสนอเพียงเพื่อชัยชนะทางการเมืองเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นนโยบายในลักษณะ “ขายฝัน” เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียง ขาดความโปร่งใสและการให้ข้อมูลความจริงที่ครบถ้วน นำเสนอแต่เฉพาะข้อดีและปิดบังข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้นโยบาย เช่น ทำให้ประชาชนคิดว่านโยบายดังกล่าวประชาชนมีแต่ได้ โดยไม่บอกถึงผลกระทบในด้านการภาษีหรือหนี้สาธารณะที่ประชาชนจะต้องแบกรับในอนาคต นโยบายที่มีลักษณะเหล่านี้ก็จัดว่าเป็นประชานิยม

3. ปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทย

ในช่วงก่อนที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะเข้ามามีอำนาจในการปกครอง การเมืองแบบประชานิยมก็ยังมีได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดในประเทศไทย การนำนโยบายที่มีลักษณะเป็นประชานิยมและนำเงินงบประมาณของรัฐบาลมาใช้โดยมุ่งเน้นไปที่ประชาชนที่มีฐานะยากจนเพื่อประโยชน์ทางการเมืองนั้นก็มิใช่น้อย โดยมากจะเป็นในรูปของการใช้งบประมาณไปยังพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของนักการเมืองหรือการนำเสนอความช่วยเหลือทางสวัสดิการสังคมต่างๆ แต่โดยส่วนใหญ่ก็ยังไม่มีความเป็นรูปธรรมหรือมีการผลักดันให้เป็น “นโยบายหลัก” ของพรรคได้ ที่พอจะเห็นได้ชัดและมีลักษณะค่อนข้างเป็นประชานิยมก็อาจจะได้แก่ในปี 2518 สมัยรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่มีการดำเนิน “นโยบายเงินผัน” พร้อมกับสโลแกนทางการเมืองที่มีสัญลักษณ์ของกำปั้นมือขวาต่อลงไปฝ่ามือซ้ายพร้อมๆ กับเน้นหนักคำว่า “เราทำได้” ข้ออ้างที่รัฐบาลใช้ในการ

ดำเนินนโยบายเงินผันก็คือเพื่อต้องการที่จะต่อสู้กับสงครามความยากจนของราษฎร โดยได้มีการวางแผนที่จะใช้เงินถึงประมาณ 2,500 ล้านบาท เพื่อให้สภาพคล่องในพื้นที่ต่างๆ นำไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินนโยบายเงินผันจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวได้บ้างและสร้างความนิยมของประชาชนในชนบทที่มีต่อรัฐบาล แต่รัฐบาลของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ไม่สามารถอยู่จนครบวาระ 4 ปีได้ โดยอยู่ได้เพียงประมาณ 9 เดือนก็ต้องประกาศยุบสภา เนื่องจากรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคขาดเสถียรภาพ ประกอบกับต้องเผชิญแรงกดดันจากกลุ่มทหารและกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคม

การเกิดขึ้นของการเมืองแบบประชานิยมที่เด่นชัดและต่อเนื่องจนอาจจะเรียกได้ว่าเป็น “ปรากฏการณ์ประชานิยม” ที่ว่าได้ก็คือในช่วงของการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคหน้าใหม่นำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการนำเสนอนโยบายประชานิยมจำนวนมาก เช่น โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค (ดูรายละเอียดในตารางที่ 3.1) โดยนโยบายเหล่านี้มุ่งเน้นไปที่ประชาชนที่มีฐานะค่อนข้างยากจนเป็นเกษตรกรหรือผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ การนำเสนอนโยบายในลักษณะดังกล่าวประกอบกับความพร้อมของพรรคไทยรักไทยในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินทุนหรือการดึงตัวผู้สมัครที่เป็นที่นิยมในแต่ละเขตเลือกตั้งมาสังกัดพรรคไทยรักไทย ส่งผลให้พรรคหน้าใหม่อำนาจพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นจนได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ระบบเขตจำนวน 208 คน และระบบบัญชีรายชื่อ (Party list) จำนวน 48 คน รวมทั้งสิ้น 256 ที่นั่ง จากทั้งหมด 500 ที่นั่ง

การที่มีเสียงในสภาเป็นจำนวนมากทำให้การผลักดันนโยบายประชานิยมเหล่านี้ให้มีความเป็นรูปธรรมเป็นไปได้สะดวก เกิดความชัดเจนว่าเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล “เป็นนโยบายของพรรคไทยรักไทย” นอกจากนี้ในช่วงของการบริหารงานก็ยังได้มีการริเริ่มนโยบายประชานิยมใหม่ๆ เพิ่มขึ้นด้วย เช่น โครงการเอสเอ็มแอล (SML) โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งทุน (ODOS) ฯลฯ การใช้นโยบายประชานิยมดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นอีกครั้งในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 กล่าวคือ ได้ ส.ส. 377 ที่นั่งจากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร 500 ที่นั่ง ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง

มีการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเป็นประชานิยมของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยในช่วงแรกว่าแท้จริงแล้วก็ไม่ต่างกับการทำธุรกิจหรือการตลาด (Marketing) ไม่ได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองอะไรที่ชัดเจน นโยบายก็คือสินค้าที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นำมาเสนอ “ขาย” เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าซึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้เข้ามามีอำนาจลักษณะความเป็นประชานิยมของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้มีการพัฒนาและเด่นชัดมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของบุคลิกลักษณะของผู้นำ หรือ Personalistic leaders ตามแบบอย่างของประชานิยมในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา กล่าวคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้พยายามสร้างภาพหรือสัญลักษณ์ของการเป็นผู้นำที่โดดเด่น มีบารมีและวิสัยทัศน์ สามารถเชื่อมโยงกับประชาชนได้โดยตรง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549; Phongpaichit and Baker, 2008) พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้พยายามแสดงให้เห็นว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของประชาชนรู้และเข้าใจประชาชนและเป็นผู้เดียวที่จะสามารถทำให้ความต้องการต่างๆ ของประชาชนเป็นจริงได้ การบริหารงานและตัดสินใจมีลักษณะขึ้นอยู่กับตนเองเป็นหลักโดยไม่ให้ความสำคัญกับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือนักวิชาการ มีการใช้สื่อของรัฐจัดรายการ “นายกทักษิณพบประชาชน” ทุกอาทิตย์ มีการเยี่ยมพื้นที่ต่างๆ แบบ “ทัวร์นกขมิ้น” และการจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร และที่สร้างความแปลกและเป็นจุดสนใจมากที่สุดอันหนึ่งก็คือการลงพื้นที่เพื่อสาธิตวิธีการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยมีการถ่ายทอดสดให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับชมทั้งวันในลักษณะของ “เรียลิตีโชว์” (Reality show) เป็นต้น

จากการประสบความสำเร็จในการใช้นโยบายประชานิยมและบุคลิกลักษณะของผู้นำประชานิยมที่โดดเด่นเพื่อครอบงำและสร้างฐานมวลชนสนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงมีความมั่นใจเป็นอย่างมากว่าเขามีอำนาจเบ็ดเสร็จในการชี้นำและบริหารประเทศ กล่าวที่จะท้าทายกับสถาบันและอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ดั้งเดิมในสังคมไทย หลายครั้งที่เสียงของประชาชนได้ถูกนำมาเป็นข้ออ้างในการตัดสินใจความชอบธรรมและพฤติกรรมในการบริหารประเทศของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เช่น “ผู้ชุมนุมไม่กี่หมื่นก็แสนจะมารีกร้องให้ผมลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีได้อย่างไร ในเมื่อผมได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนถึง 19 ล้านเสียง” หรือ “ใครจะพูดอย่างไร ใหญ่แค่ไหน ความรู้แค่ไหน รอวันที่ 2 เมษายน จะรู้ว่าประชาชนเลือกเรากี่เสียง” ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมั่นมากเกินไปในเสียงสนับสนุนและความได้เปรียบทางการเมืองก็ได้นำมาสู่การหมดอำนาจของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในที่สุด

โดยหลังจากการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้การยุบสภาเพื่อจะนำเสียงของประชาชนมาใช้ในการสร้างความชอบธรรมให้กับตนเองในกรณีการขายหุ้นของบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด ให้กับกลุ่มเทมาเส็ก (Temasek Holdings) ของประเทศสิงคโปร์ด้วยมูลค่าประมาณ 73,000 ล้านบาท เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2549 โดยไม่ต้องเสียภาษี ก็ได้ทำให้เกิดความขัดแย้งและสูญญากาศทางการเมืองขึ้น เกิดการประท้วงของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จนนำไปสู่การปฏิวัติยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ในที่สุด

ถึงแม้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะหมดอำนาจและพรรคไทยรักไทยถูกยุบพรรคไป แต่การประสบความสำเร็จในการใช้นโยบายประชานิยมและงบประมาณของรัฐในการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยดังกล่าวก็ได้ส่งผลให้รูปแบบการแข่งขันในการหาเสียงทางการเมืองของประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนไป การใช้นโยบายประชานิยมได้มีความเข้มข้นและแพร่หลายมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด พรรคการเมืองไม่ว่าจะพรรคเล็กหรือพรรคใหญ่ พรรคเก่าแก่หรือพรรคหน้าใหม่ ต่างมีการนำนโยบายประชานิยมมาใช้ในการหาเสียงเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ดังปรากฏในตารางที่ 3.2 ซึ่งเป็นนโยบายที่พรรคต่างๆ ได้นำเสนอในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 โดยบางนโยบายก็ถูกกล่าวหาว่าเป็นการลอกนโยบายของพรรคไทยรักไทยมาอีกที

ตารางที่ 3.1 ตัวอย่างของนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทย ระหว่างปี 2544-2548

นโยบายของพรรค	รายละเอียดในการดำเนินการ
<u>โครงการพักหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย</u> - เพื่อบรรเทาและลดภาระหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย รวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้เมื่อสิ้นสุดโครงการ - เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยได้มีโอกาสฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนให้ดีขึ้น - เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยมีรายได้เพิ่มขึ้น อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น	- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพักชำระหนี้ - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ - ระยะเวลาโครงการ 3 ปี (1 เมษายน 2544 – 31 มีนาคม 2547)

<u>โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง</u> - เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและการขาดโอกาสในการลงทุนประกอบอาชีพของประชาชน - รัฐบาลจะให้เงินสนับสนุนกองทุนฯ ละ 1 ล้านบาท โดยมีชาวบ้านเป็น ผู้บริหารและควบคุมดูแลในการจัดการเงินกองทุนเอง	- สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงาน พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจากทางฝ่ายราชการ ส่วนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจะต้องจัดตั้งกองทุนและจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน พร้อมทั้งจัดทำระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกองทุนหมู่บ้าน รับสมัครสมาชิก ระดมทุน จัดทำระบบบัญชี จัดทำระบบตรวจสอบ มอบหมายภารกิจและความรับผิดชอบ แล้วจึงขอขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองกับธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อเปิดบัญชีกับธนาคารสำหรับขอรับเงินกองทุน 1 ล้านบาท จากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
<u>โครงการธนาคารประชาชน</u> - เพื่อให้ประชาชนที่ยากจนจนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้สะดวกขึ้นด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อนำเงินทุนดังกล่าวไปประกอบอาชีพ	- ธนาคารออมสินเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลกำหนดให้จัดตั้งโครงการธนาคารคนจนขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการเงินทุนของประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย โดยการให้บริการด้านการออมทรัพย์ บริการด้านสินเชื่อที่มีเงื่อนไขไม่ยุ่งยากในวงเงินที่เพียงพอต่อความจำเป็น ตลอดจนบริการด้านการเงินในรูปแบบอื่นๆ ตามความต้องการ นอกจากนี้ยังจัดให้มี

	บริการให้การฝึกอบรมที่จำเป็น ให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านการเงินอาชีพ และด้านอื่นๆ เป็นพิเศษแก่ลูกค้าที่เป็นสมาชิกของโครงการธนาคารประชาชนด้วย
<u>โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค</u> - เพื่อขยายหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศให้ได้รับบริการสุขภาพได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน - เพื่อปรับระบบบริการโดยเน้นบทบาทบริการรักษาพยาบาลระดับปฐมภูมิ ด้านการเสริมสร้างสุขภาพ การป้องกันโรค และการทำงานเชิงรุกในชุมชนมากขึ้น	- กระทรวงสาธารณสุขสุขเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ - ใช้อัตราเหมาจ่ายต่อหัวต่อปี จำนวน 1,202 บาท - ในปี 2544 ซึ่งเป็นการนำร่องดำเนินการใน 6 จังหวัด ใช้งบประมาณ 1,909.9 ล้านบาท ส่วนในปี 2545-2546 ซึ่งขยายการดำเนินงานไปครบทุกพื้นที่ ใช้งบประมาณ 53,093.82 ล้านบาท และ 55,708.98 ล้านบาท ตามลำดับ
<u>โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product: OTOP)</u> - เพื่อสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้แก่ชุมชน - เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ - เพื่อส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของชุมชน - เพื่อเสริมสร้างการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	- รับผิดชอบโดยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ - ในปี 2544-2545 ใช้งบประมาณปกติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนในปี 2545 ได้รับงบประมาณจัดสรรโดยรวมอยู่ในกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME)
<u>โครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งทุน (One District One Scholarship: ODOS)</u> - เพื่อให้โอกาสเด็กเรียนดีแต่ยากจนอำเภอละ 1 คน สามารถเรียนต่อระดับปริญญาทั้งในประเทศและต่างประเทศ	- กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการร่วมกับสำนักงาน ก.พ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อจัดสรรทุนการศึกษาให้แก่นักเรียนไทยยากจนที่เรียนดี มีความประพฤติดี จากทุกอำเภอ และกิ่งอำเภอทั่วประเทศจำนวน 926 ทุน ได้มี

	โอกาสศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีในประเทศและต่างประเทศ - งบประมาณในการดำเนินโครงการหนึ่งอำเภอหนึ่งทุนรุ่นที่ 1 นั้น กระทรวงศึกษาธิการได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยในปี 2547 ใช้งบประมาณประมาณ 445 ล้านบาท และคาดว่าจะงบประมาณตลอดโครงการจะเป็นเงินประมาณ 3,700 ล้านบาท
<u>โครงการบ้านเอื้ออาทร</u> - เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยซึ่งขาดแคลนที่อยู่อาศัยได้มีบ้านเป็นของตนเองและมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น	- การเคหะแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผนเตรียมการก่อสร้างและจัดสรรบ้านให้กับผู้มีรายได้น้อยซึ่งขาดแคลนที่อยู่อาศัย - กลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมืองที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง กลุ่มข้าราชการชั้นผู้น้อย พนักงานหน่วยงานของรัฐ โดยมีระดับรายได้ครัวเรือนละไม่เกิน 15,000 บาท/เดือน - ระยะเวลาดำเนินการ ตั้งแต่ปี 2546 – 2550 โดยดำเนินการโครงการในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ รวมจำนวนบ้านทั้งสิ้นโดยประมาณอยู่ที่ 6 แสนหน่วย

หมายเหตุ: รายละเอียดและวิธีการดำเนินการของโครงการที่เป็นรูปธรรมเหล่านี้ ได้ถูกเปิดเผยหรือจัดทำขึ้นภายหลังจากที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยได้เข้ามาบริหารประเทศ

ที่มา: (1) รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

(2) หนังสือพิมพ์หลายฉบับ

ตารางที่ 3.2 ตัวอย่างของนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองต่างๆ ในการเลือกตั้งเมื่อปี 2550

นโยบายของพรรค	รายละเอียดในการดำเนินการ
พรรคพลังประชาชน	ได้ ส.ส.รวม 233 ที่นั่ง (สัดส่วน 34 ที่นั่ง และแบ่งเขต 199 ที่นั่ง)
<u>นโยบายประชานิยมสูตรต้นตำรับ:</u> - โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารเพื่อประชาชน และ เอสเอ็มแอล	- สานต่อโครงการต่างๆ ที่พรรคไทยรักไทยได้ทำไว้ - ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
<u>ประชานิยมสูตรพิเศษ:</u> - ทำให้รายจ่ายลดลง 4 เท่า และรายได้หลักเพิ่มขึ้น 4 เท่า โดยการสร้างจากภาคการท่องเที่ยวและการขยายสนามบินสุวรรณภูมิ รวมกับการเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์และการผลิตยาของโลก - ทบทวนฐานภาษีและโครงสร้างภาษีใหม่ทั้งหมด รวมไปถึงแนวคิดลดค่าไฟฟ้า	- มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการไว้เพียงในภาพกว้างๆ เท่านั้น - มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการไว้เพียงในภาพกว้างๆ เท่านั้น
พรรคประชาธิปัตย์	ได้ ส.ส.รวม 165 ที่นั่ง (สัดส่วน 33 ที่นั่ง และแบ่งเขต 132 ที่นั่ง)
- เด็กไทยทุกคนจะได้เรียนฟรีจริงตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงมัธยม 6 อย่างมีคุณภาพ	- มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการ - ใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรปกติ
- อายุ 60 ปี ขึ้นไป ที่ไม่มีหลักประกันอื่น มีเบี้ยยังชีพเดือนละ 500 บาท	- มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการ - จัดสรรงบประมาณ ปีละ 35,000 ล้านบาท
- ดูแลคนไทยทุกช่วงวัยของชีวิตตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาจนวัยชรา	- มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการ - ค่าเหมาจ่ายรายหัวให้กองทุนหลักประกันสุขภาพ 2,100 บาทต่อคน (จัดสรรแล้ว)
- ตั้งกองทุนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสร้างงาน สร้างรายได้ในชนบท (จัดสรรทุนประเดิมทันทีให้แต่ละตำบล ตำบลละ 1-2 ล้านบาท)	- มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการ - รัฐบาลจัดสรรเงินเป็นทุนประเดิมเข้าสู่กองทุนเศรษฐกิจพอเพียงจำนวน 10,000 ล้านบาททันที

พรรคชาติไทย	ได้ ส.ส.รวม 37 ที่นั่ง (สัดส่วน 4 ที่นั่ง และแบ่งเขต 33 ที่นั่ง)
<u>พัฒนาคน</u> - พัฒนาคณะตั้งแต่ก่อนตั้งพรรคฯ ไปจนถึงบ้านปลายแห่งชีวิต - เด็กเรียนฟรี มีอาหารกลางวัน - ยกกระดับสถานอนามัย เป็นโรงพยาบาลตำบลและเพิ่มงบประมาณครุภัณฑ์แก่ระบบโรงพยาบาลเพิ่มอีก 20,000 ล้านบาท - จัดสวัสดิการผู้เดือดร้อนให้ทั่วถึง เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา 500 บาท / เดือน เงินช่วยเหลือผู้พิการ 500 บาท / เดือน บำนาญเกษียณอายุเกษตรกร 500 บาท / เดือน	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
<u>พัฒนาที่อยู่อาศัย</u> - เร่งรัดโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้อยู่ใกล้แหล่งงาน	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
<u>หนี้สิน</u> - ปลดหนี้ เกษตรกร แก้ปัญหาหนี้เร่งด่วน จัดบให้กองทุนฟื้นฟู 20,000 ล้าน ชื้อหนี้เกษตรกรมาบริหาร - ปลุกไม้ไผ่หนี้ พักหนี้ 3 ปีแรก เมื่อปลุกไม้ไผ่ใหญ่ยืนต้นครบ 200 ต้น/ไร่ รักษาไม้ไผ่ได้ครบ 15 ปี ปลดหนี้ 1 แสนบาท (มีครอบครัวที่มีหนี้ไม่เกิน 3 แสนบาท จำนวน 3 ล้านครัวเรือน ยอดหนี้ 250,000 ล้านบาท)	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
พรรคเพื่อแผ่นดิน	ได้ ส.ส.รวม 24 ที่นั่ง (สัดส่วน 7 ที่นั่ง และแบ่งเขต 17 ที่นั่ง)
<u>กินอยู่ดี มีความสุข</u> - จัดตั้งกองทุนร่วมทุน 10,000 ล้านบาท ที่มีการ	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้

บริหารจัดการที่เป็นอิสระและโปร่งใส เพื่อให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมและวิสาหกิจชุมชนได้เข้าถึงแหล่งเงินทุน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ - ยกกระตักกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นธนาคารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยให้มีเงินทุนหมุนเวียนแห่งละ 3-5 ล้านบาท - จัดสรรงบประมาณเป็นเงินผันพัฒนาหมู่บ้านอย่างยั่งยืน หมู่บ้านละ 300,000-500,000 บาท ตามสัดส่วนจำนวนประชากร และการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิการชุมชน ซึ่งชุมชนเป็นผู้กำหนด	จะนำมาใช้
<u>สุขภาพดี มีความสุข</u> - ยกกระตักและพัฒนาสถานพยาบาลและศูนย์อนามัยชุมชนให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง มีบุคลากรที่มีความรู้เป็นที่พึ่งได้ และมีเครื่องมือแพทย์ที่ทันสมัยอย่างเพียงพอ - พัฒนาบุคลากรแพทย์ พยาบาลและ อสม. อสส. ตลอดจนสนับสนุนงบประมาณด้านสวัสดิการให้เพียงพอ - สนับสนุนงบประมาณระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นคนละ 2,300 บาท	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
พรรคมิชมิชิปไทย	ได้ ส.ส.รวม 7 ที่นั่ง (ไม่ได้รับเลือกตั้ง ส.ส.แบบสัดส่วน สำหรับแบบแบ่งเขต ได้รับ 7 ที่นั่ง)
- พัฒนากองทุนหมู่บ้านที่มีศักยภาพ เพื่อยกระดับให้เป็นธนาคารหมู่บ้านภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง โดยเพิ่มกองทุนให้มากขึ้นอย่างน้อย 1 ล้านบาท	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้

- สนับสนุนโครงการ SML พัฒนาหมู่บ้าน เล็ก กลาง ใหญ่ หมู่บ้านละ 300,000 บาท 400,000 บาท และ 500,000 บาท ตามลำดับ	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
- จัดให้เรียนฟรีจากระดับอนุบาล จนถึงระดับปริญญาตรีในสถาบันการศึกษาของรัฐ	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
- สนับสนุนการรักษาพยาบาลฟรี และขยายความคุ้มครองโดยเพิ่มเติมโรค ที่รักษาฟรีให้ครอบคลุมมากขึ้น และให้สามารถเข้ารับรักษาได้ในโรงพยาบาลของรัฐ ด้วยมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
- ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส โดยการประกันรายได้และให้การสงเคราะห์เงินดำรงชีพ 1,500 บาทต่อเดือน แก่ผู้สูงอายุ คนพิการ ไร้อาชีพ ไม่มีรายได้อื่นเสริมและไม่มีผู้เลี้ยงดู	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
พรครรวมใจไทยชาติพัฒนา	ได้ ส.ส.รวม 9 ที่นั่ง (สัดส่วน 1 ที่นั่ง และแบ่งเขต 8 ที่นั่ง)
<u>นโยบายลดภาษีส่วนบุคคล</u> - เงินเดือนไม่เกิน 20,000 บาท ไม่ต้องเสียภาษี - เพิ่มค่าหักลดหย่อนเป็น 100,000 บาท - เพิ่มหักลดหย่อนค่าเล่าเรียนลูกเป็น 5,000 บาท ต่อคน - สำหรับลูกกตัญญูเพิ่มค่าหักลดหย่อนเลี้ยงดูพ่อแม่ เป็น 50,000 บาท - หักลดหย่อนค่าเลี้ยงดูคนพิการในครอบครัวได้ 30,000 บาทเป็นครั้งแรกในประเทศไทย - สามีภรรยาแยกยื่นภาษีได้ทุกประเภทของรายได้ - ใครที่กำลังผ่อนหรือคิดจะซื้อบ้านหลังแรก พรคมินนโยบายให้หักภาษีได้ทั้งต้นและดอกถึงปีละ 300,000 บาท	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้

<u>นโยบายเปลี่ยนมนุษย์เงินเดือนให้เป็นนักรบเศรษฐกิจ</u> - ยกเว้นภาษีเงินได้ให้ SMEs ใหม่ที่มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท เป็นเวลา 5 ปี - ลดภาษีเงินได้ 5-10% ให้ SMEs เดิม ที่มีกำไรสุทธิไม่ถึงปีละ 3 ล้านบาท	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
<u>นโยบายการศึกษา</u> - เด็กไทยทุกคนที่อายุครบ 18 ปี จะมีเงินสะสมไว้เรียนต่อมหาวิทยาลัย คนละ 1 ล้านบาท ด้วยโครงการ Baby Bond โดยรัฐเริ่มต้นฝากคนละ 10,000 บาท เมื่อเด็กแรกเกิด และฝากเพิ่มให้อีก 10,000 บาท เมื่อเด็กอายุครบ 10 ปี พ่อแม่ญาติมิตรของเด็กร่วมฝากทุกเดือนโดยสมัครใจจำนวนเท่าไรก็ได้ ถ้าผู้ปกครองร่วมฝากคนละ 2,500 บาททุกเดือน ดอกผลที่สะสมได้จะทวีค่าเป็นเงิน 1 ล้านบาท ในวันที่เด็กอายุครบ 18 ปี เงินที่ผู้ปกครองร่วมออมนี้สามารถนำไปหักภาษีได้สองเท่า แต่ไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน - เด็กที่เรียนดีประพฤติดี จะมีทุนกฐินให้ โดยไม่คิดดอกเบี้ย - หนึ่งตำบล หนึ่งนักเรียนทุน เรียนฟรีจนจบปริญญาเอก (ตำบลละ 1 คนต่อปี) - เด็กข้างเผือกได้เรียนต่อต่างประเทศ - เด็กคนไหนอยากมีรายได้พิเศษจะมีภาคเอกชนร่วมสนับสนุนจัดหางานให้ทำในวันหยุด โดยเอกชนที่ร่วมโครงการนี้ สามารถนำค่าใช้จ่ายไปหักภาษีได้ 2 เท่า - ส่วนภาคอาชีวะ จะมีระบบเพื่อเชื่อมต่อกับมหาวิทยาลัย และมีการยกระดับคุณภาพอาชีวะด้วย	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้

โครงการลงทุนใน Workshop ร่วมกับภาคเอกชน - พักชำระหนี้ครู 3 ปี ให้ครู 1.3 แสนคน ที่มีหนี้สินเฉลี่ยคนละ 1 ล้านบาท	
<u>นโยบายสวัสดิการสังคม</u> - จ่ายบำนาญประชาชน 2,000 บาท ต่อเดือน แก่ผู้อายุเกิน 60 ปีขึ้นไป และมีฐานะยากจน - เอกชนที่จ้างงานผู้สูงอายุและผู้พิการ หักลดหย่อนภาษีได้ 3 เท่า - เบี้ยหวัดนมแม่ ให้แม่ลูกอ่อนได้รับเงินสวัสดิการ 6 เดือนหลังคลอด - บัตรเงินเรียนฟรี บัตรทองรักษาโรคฟรี - ทุกครัวเรือนใช้ไฟฟ้าฟรี หากใช้ไฟไม่ถึงเดือนละ 100 บาท	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
<u>นโยบายกองทุนหมู่บ้าน</u> - เพิ่มจาก 1 ล้านบาท เป็น 2 ล้านบาท - ขยายวงเงินโครงการ SML เดิมรัฐจัดสรรให้ 2-2.5-3 แสนบาท เพิ่มเป็น 3-4-5 ล้านบาท เพื่อเพิ่มการจ้างงาน - จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชน 50,000 ล้านบาท	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้
<u>นโยบายช่วยเหลือเกษตรกร</u> - พักชำระหนี้เกษตรกรที่มีเงินกู้ไม่เกิน 3 แสนบาท เป็นเวลา 3 ปี - ลดดอกเบี้ยให้เกษตรกรรายย่อย เหลือไม่เกิน 5% ต่อปี เฉพาะที่มีวงเงินกู้ไม่เกิน 3 แสนบาท - ประกันราคาพืชผลทางการเกษตร	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้

พรรคประชากร	ได้ ส.ส.รวม 5 ที่นั่ง (สัดส่วน 1 ที่นั่ง และแบ่งเขต 4 ที่นั่ง)
- แก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร - ให้นักเรียนเรียนฟรี 12 ปี จนถึงอุดมศึกษา - ค้ำครองสิทธิ ผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน - รับรอง ค้ำครองสิทธิเด็ก คนชรา คนพิการ - ดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชน (ไม่เกิน 30 บาท) - ปรับฐานภาษี ให้ทั่วถึงเป็นธรรม	- ไม่มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้

หมายเหตุ: ข้อมูลและรายละเอียดของนโยบายจากพรรคการเมืองเหล่านี้รวบรวมมาจากหนังสือพิมพ์หลายฉบับและเว็บไซต์ของพรรคการเมืองต่างๆ เท่าที่ “สาธารณะชนทั่วไป” พอจะได้รับทราบในช่วงก่อนการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 อย่างไรก็ตาม ความเป็นไปได้ที่พรรคการเมืองเหล่านี้จะมีการชี้แจงหรือเผยแพร่ข้อมูลรายละเอียดที่ชัดเจนเพิ่มเติมในช่องทางอื่นๆ ซึ่งมีได้ปรากฏตามสื่อทั่วไป

พรรคประชาธิปัตย์: <http://www.democrat.or.th/intention/intention.htm>

พรรคชาติไทย: http://www.chartthai.or.th/chartthai/policy_election/index.html

พรรคเพื่อแผ่นดิน: <http://www.ppd.or.th/main.php?filename=policy>

พรรคมหาชนไทย: http://www.matchima.or.th/05_policy.htm

พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา และ พรรคประชากร: หนังสือพิมพ์หลายฉบับ (ไม่พบเว็บไซต์ของพรรค)

4. สาเหตุและปัจจัยของการเกิดปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทย

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของประชานิยม

แนวคิดในการอธิบายถึงการเกิดขึ้นของประชานิยมนั้นได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยสำคัญ 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมือง ในด้านของปัจจัยทางเศรษฐกิจนั้นจะเกี่ยวเนื่องกับปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้ที่รุนแรงซึ่งเป็นปัญหาของประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่ในด้านของปัจจัยทางการเมืองจะ

เกี่ยวเนื่องกับความไม่พอใจและความขัดแย้งซึ่งอาจเกิดขึ้นจากความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน หรือความล้มเหลวและความไม่มีเสถียรภาพของสถาบันทางการเมือง (Political deinstitutionalization) ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน การเกิดขึ้นของปัจจัยเหล่านี้ในสังคมทำให้นักการเมืองสามารถที่จะนำประเด็นปัญหาต่างๆ มาใช้เพื่อเข้าถึงประชาชนชั้นล่างซึ่งเป็นฐานมวลชนที่สำคัญและใช้เป็นบันไดในการเข้าสู่อำนาจสูงสุดทางการเมือง (Sachs, 1989; Dornbusch and Edwards, 1990; Roberts, 1996; Panizza, 2005)

ในกรณีของประเทศไทยได้มีงานศึกษาโดย Jungug Choi (2005) เพื่อพยายามอธิบายถึงการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทยภายหลังจากการปฏิรูปประเทศตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 โดยเขาได้สรุปว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจน่าจะเป็นคำอธิบายที่ดีถึงการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทยมากกว่าปัจจัยทางการเมือง กล่าวคือ ในส่วนของปัจจัยทางการเมืองนั้น ผลของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ส่งผลดีทำให้สถาบันทางการเมืองในประเทศไทยที่ไม่ค่อยมีเสถียรภาพมาก่อนเกิดการปฏิรูปและมีความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 ยังถูกออกแบบมาให้มีส่วนช่วยในการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและลดปัญหาการคอร์รัปชัน ดังนั้นความล้มเหลวและความไม่มีเสถียรภาพของสถาบันทางการเมืองจึงไม่น่าจะเป็นปัจจัยที่อธิบายถึงการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย ในส่วนของปัจจัยทางเศรษฐกิจนั้น เขาได้พบว่าระดับความยากจนเชิงสัมบูรณ์ (Absolute poverty) ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้นหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 มีความสัมพันธ์กับคะแนนเสียงที่พรรคไทยรักไทยได้รับ (ตารางที่ 4.1 และรูปที่ 4.1) ดังนั้นปัจจัยทางเศรษฐกิจจึงน่าจะเป็นตัวแปรหลักในการอธิบายถึงปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทย อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่ปรากฏในกรณีของภาคใต้ ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุมาจากปัจจัยทางด้านการเมืองหรือรากฐานของพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้ที่มีอยู่มาช้านาน

ถึงแม้ว่าจากงานศึกษาดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในเรื่องของระดับความยากจนที่เพิ่มขึ้นภายหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 น่าจะเป็นปัจจัยหลักในการอธิบายถึงการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทยในการเลือกตั้งเมื่อปี 2544 แต่จากข้อมูลในตารางที่ 4.2 และตารางที่ 4.3 หากพิจารณาถึงระดับความรุนแรงของความยากจนและการกระจายรายได้ในช่วงก่อนวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 และการเลือกตั้งในปี 2544 จะ

เห็นได้ว่าสัดส่วนของคนจนในประเทศนั้นอยู่ในระดับที่สูงกว่ามาก ดังนั้นจึงทำให้เกิดประเด็นที่น่าสนใจว่า หากความยากจนมีความสัมพันธ์และเป็นปัจจัยหลักที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ประชานิยม เหตุใดในช่วงก่อนหน้านั้นซึ่งระดับความยากจนในประเทศอยู่ในระดับที่สูง การใช้นโยบายประชานิยมในการสร้างเสียงสนับสนุนเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจึงไม่เข้มข้นและแพร่หลายเหมือนกับการเลือกตั้งในปี 2544 ในการอธิบายประเด็นข้อสงสัยดังกล่าวจะขอกล่าวในหัวข้อถัดไป

ตารางที่ 4.1 Poverty Indicators at the Regional Level in Thailand

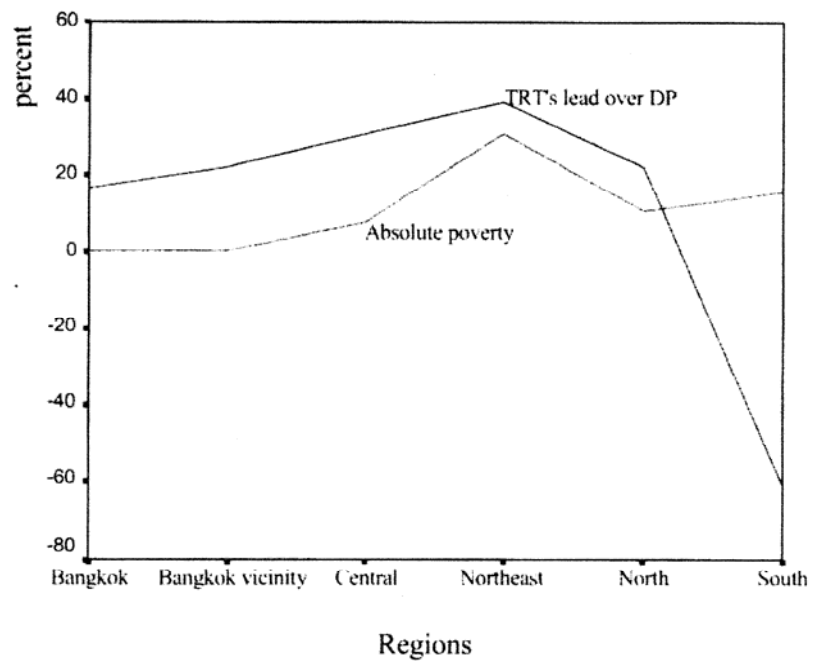
	Gini		Poverty Incidence (%)	
	1996	2000	1996	1999
Greater Bangkok	0.38	0.36	0.6	0.2
Central	0.35	0.36	6.3	7.5
North	0.39	0.39	11.2 (10.4)	10.6
Northeast	0.39	0.40	19.4 (19.0)	30.8
South	0.37	0.38	11.5	15.7

Note: Greater Bangkok includes Bangkok's vicinity, and the figures in parentheses are my own calculations based on the above Bangkok Post report and the official population data.

Source: Natenuj (2001); The National Statistical Office. <http://www.nso.go.th>

ที่มา: Choi (2005)

รูปที่ 4.1 Absolute Poverty and Thai Rak Thai's Lead over the Democrat Party



Note: The election results were downloaded from the Department of Local Administration.

<http://www.dola.go.th> after the second round of elections on January 29, 2001.

ที่มา: Choi (2005)

ตารางที่ 4.2 ช่องว่างความยากจน ความรุนแรงปัญหาความยากจน เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี 2531-2549

	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549
ช่องว่างความยากจน	11.40	8.05	6.62	3.92	2.85	3.35	4.24	2.75	2.01	1.81
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	4.30	2.82	2.23	1.22	0.85	0.99	1.30	0.81	0.56	0.53
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	633	692	790	838	953	1,130	1,135	1,190	1,242	1,386
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	42.21	33.69	28.43	18.98	14.75	17.46	20.98	14.93	11.16	9.55
จำนวนคนจน (ล้านคน)	22.1	18.4	15.8	10.7	8.5	10.2	12.6	9.1	7.0	6.1
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	52.4	54.5	55.6	56.6	57.6	58.7	59.9	61.2	62.9	63.4

หมายเหตุ:

- (1) ช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) หมายถึง ช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยังตกอยู่ใต้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจน เพื่อบ่งชี้ว่าคนจนเหล่านี้มีระดับรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากน้อยเพียงใด โดยเป็นการหาค่าเฉลี่ยร้อยละของช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายจ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของครัวเรือนยากจน คนจนที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากก็จะมีควมยากลำบากมากกว่าผู้ที่มียรายจ่ายใกล้เส้นความยากจน
- (2) ความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Severity of Poverty) เป็นการวัดที่พิจารณาให้ความสำคัญกับกลุ่มคนจนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงหรือมีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก ๆ เพื่อบ่งชี้ว่าการกระจายรายจ่ายในกลุ่มคนจนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน โดยทำการถ่วงน้ำหนักมากให้กับค่าที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนมาก ตัวชี้วัดนี้จะช่วยตรวจสอบติดตามความก้าวหน้าของสถานการณ์ของความยากจนที่สุดซึ่งแม้จะมีจำนวนน้อย แต่เป็นกลุ่มที่จะหลุดพ้นจากความยากจนได้ยากที่สุด
- (3) เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต
- (4) สัดส่วนคนจน คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนหารด้วย จำนวนประชากรทั้งหมด คูณด้วย 100
- (5) จำนวนคนจน หมายถึงจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ (ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.)

ตารางที่ 4.3: สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากร ตามระดับรายจ่าย (Quintile by Expenditure) ปี2531-2549

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชากร (ร้อยละ)									
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549
กลุ่ม 20% ที่ 1 (รายจ่ายน้อยที่สุด)	6.08	6.00	5.75	6.05	6.10	6.49	6.15	6.32	6.17	6.15
กลุ่ม 20% ที่ 2	9.44	9.37	9.15	9.47	9.67	10.00	9.60	9.91	9.76	9.90
กลุ่ม 20% ที่ 3	13.39	13.25	13.21	13.45	13.60	14.16	13.65	14.06	13.93	14.22
กลุ่ม 20% ที่ 4	20.40	20.10	20.24	20.43	20.58	21.30	20.86	20.93	20.77	21.19
กลุ่ม 20% ที่ 5 (รายจ่ายมากที่สุด)	50.68	51.29	51.66	50.60	50.05	48.05	49.74	48.78	49.37	48.54
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
สัดส่วนกลุ่มที่5/กลุ่มที่1 (เท่า)	8.33	8.54	8.99	8.36	8.21	7.40	8.09	7.72	8.00	7.90

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ (ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช.)

4.2 กรอบแนวคิดในการอธิบายปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทย

ปัญหาความยากจนของประชาชนอาจมีความสัมพันธ์กับการเกิดขึ้นของประชานิยม อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยการนำนโยบายประชานิยมมาใช้เพื่อสร้างฐานอำนาจทางการเมืองกลับไม่รุนแรงและแพร่หลายมากนักในอดีตที่ผ่านมา ทั้งๆ ที่ในช่วงเวลาดังกล่าวปัญหาความยากจนของประเทศจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ดังนั้นการพิจารณาเพียงแค่งบชี้ทางด้านปัญหาความยากจนเพียงประการเดียวนั้นอาจจะไม่สามารถอธิบายให้เห็นถึงการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทยได้ชัดเจนมากนัก

เพื่อที่จะเข้าใจการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทยได้ดีขึ้น ในหัวข้อนี้ได้นำเสนอกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ขึ้นมาใหม่ ซึ่งได้มีการพิจารณาถึงปัจจัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองเข้ามาด้วย กล่าวคือ การเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทยนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการดังนี้

- (1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในประเทศไทย
- (2) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540
- (3) ผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540

โดยภายใต้เงื่อนไขพื้นฐาน (Precondition) ของปัญหาความยากจนในประเทศ การทำงานของปัจจัยทั้งสามประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ได้เป็นตัวผลักดันให้เกิดปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทยในปี 2544 เป็นต้นมา สำหรับรายละเอียดและผลกระทบของแต่ละปัจจัยนั้นมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในประเทศไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 การจะเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเพื่อมาบริหารประเทศโดยหลักการแล้วถูกกำหนดโดยคะแนนเสียงที่ได้รับจากประชาชนในการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกของการเปลี่ยนเปลี่ยนนั้นสภาพการเมืองการปกครองของประเทศไทยยังจัดว่าไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การบริหารปกครองประเทศส่วนใหญ่มักจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเผด็จการทหาร ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพล ถนอม กิตติขจร และ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งการได้มาซึ่งอำนาจและเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล

เผด็จการทหารเหล่านี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความนิยมและคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนแต่ขึ้นอยู่กับกำลังทหารและกองทัพเป็นหลัก รัฐบาลเผด็จการทหารเหล่านี้ไม่พยายามสนับสนุนกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยเพราะต้องการจะอยู่ในอำนาจให้ยาวนานและสืบทอดอำนาจ ในการสร้างความชอบธรรมในการปกครอง รัฐบาลเผด็จการทหารได้หันมาให้ความสนใจในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเป็นห่วงเป็นใยในความกินดีอยู่ดีของประชาชน โดยในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้มีการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และการพัฒนาทางการศึกษา ฯลฯ ผลจากการดำเนินนโยบายเหล่านี้ทำให้เกิดชนกลุ่มใหม่ๆ ขึ้นมาในสังคม ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ นายธนาคาร และกลุ่มชนชั้นกลางที่มีการศึกษา ซึ่งท้ายที่สุดกลุ่มคนเหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มของนักศึกษามหาวิทยาลัยก็กลับมาเป็นกำลังหลักในการล้มล้างรัฐบาลเผด็จการทหารในเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519

ภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงในประเทศดังที่กล่าวข้างต้น บทบาทและอำนาจของทหารในทางการเมืองก็ยังคงมีอยู่มาก โดยลักษณะของการเมืองในช่วงนี้ถูกเรียกว่า “ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ” กล่าวคือ กระบวนการทางการเมืองส่วนหนึ่งก็ดำเนินไปตามกติกาภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ทหารก็ยังคอยควบคุมกติกาและคอยกำหนดสิ่งต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม กลุ่มชนชั้นนักธุรกิจ นายธนาคาร และกลุ่มชนชั้นกลางที่มีการศึกษาได้เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น โดยในส่วนของกลุ่มชนชั้นนักธุรกิจนั้น ได้มีการพยายามสร้างสายสัมพันธ์กับทหารและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง หรือแม้กระทั่งส่งตัวแทนเข้ามาลงเล่นการเมืองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของธุรกิจของตน

เมื่อพิจารณาจากสภาวะการณ์ทางการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายประชานิยมหรือเงินงบประมาณของรัฐบาลสร้างคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนของพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้นมีอยู่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากพรรคการเมืองส่วนใหญ่ต่างก็รู้ว่าถึงทำไปก็ไม่ได้เป็นการรับประกันว่าตนเองจะได้มาซึ่งอำนาจสูงสุดหรือถ้าได้ก็อาจไม่ยืนยาว เพราะในที่สุดทหารก็จะเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซง ดังจะเห็นได้จากที่ในช่วงเวลาดังกล่าวนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยมาจากทหารและไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น พลเอกเกรียงศักดิ์

ชมนันทน์ (11 พฤศจิกายน 2520 - 3 มีนาคม 2523) หรือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (3 มีนาคม 2523 - 4 สิงหาคม 2531)

อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนที่สำคัญทางโครงสร้างทางการเมืองซึ่งเป็นปัจจัยในการปูทางให้เกิดปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทยนั้นเริ่มขึ้นหลังจากการปฏิวัติยึดอำนาจรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในปี พ.ศ. 2534 ภายหลังการปฏิวัติยึดอำนาจ รสช. ก็ได้มีการตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 ซึ่งก็ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยหลังจากการเลือกตั้ง พรรคสามัคคีธรรมซึ่งเป็นพรรคที่ทหารหนุนหลังอยู่ได้รับเสียงข้างมาก และมีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลก็ได้มีการเสนอชื่อ พลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นหนึ่งในแกนนำของสมาชิก รสช. ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี โดย พลเอกสุจินดา คราประยูร ก็ตอบรับตำแหน่งต่างๆ ที่ได้เคยกล่าวไว้ว่าจะไม่มีการสืบทอดอำนาจภายหลังการปฏิวัติ โดยอ้างว่า “ยอมเสียสละเพื่อชาติ” การกระทำดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนเป็นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นกลาง จนนำไปสู่การประท้วงซึ่งนำโดย พลตรีจำลอง ศรีเมือง และเหตุการณ์ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2535 หรือที่รู้จักกันในนามว่าเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ผลของเหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความเสียหายและการบาดเจ็บล้มตายของประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งในที่สุดก็ส่งผลให้บทบาทและความชอบธรรมในการควบคุมอำนาจของทหารลดลงไปมากในการเมืองของประเทศไทย

4.2.2 การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540

ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ประเทศไทยก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 โดยรัฐบาลชั่วคราวของนายอานันท์ ปันยารชุน (10 มิถุนายน 2535 - 23 กันยายน 2535) ประเด็นสำคัญอันหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขก็คือ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ส่งผลให้โอกาสที่ทหารจะเข้ามามีอำนาจทางการเมืองทำได้ยากขึ้น นอกจากนี้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดกระบวนการทางการเมืองที่เรียกว่า “กลไกแห่งตัวเลข” หรือ “The Game of Numbers” กล่าวคือ พรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนสูงสุด ก็จะมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลและหน้าพรรคก็จะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ลิขิต ชีรเวคิน, 2550)

จากการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวทำให้บทบาทของการใช้นโยบายเพื่อสร้างเสียงสนับสนุนสูงสุดจากประชาชนมีความสำคัญมากขึ้น เพราะในเวลานี้เป้าหมายแห่งชัยชนะของทุกพรรคคือการได้รับคะแนนสนับสนุนสูงสุดจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลทุกรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (23 กันยายน 2535 - 13 กรกฎาคม 2538 และ 9 พฤศจิกายน 2540 - 17 กุมภาพันธ์ 2544) นายบรรหาร ศิลปอาชา (13 กรกฎาคม 2538 - 25 พฤศจิกายน 2539) และ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ (25 พฤศจิกายน 2539 - 9 พฤศจิกายน 2540) กลับมิได้มีการนำนโยบายประชานิยมมาใช้อย่างเข้มข้นและแพร่หลาย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากนักการเมืองส่วนใหญ่ยังยึดติดกับรูปแบบทางการเมืองเก่าๆ ที่เน้นการใช้เงินอุดหนุนจากกลุ่มธุรกิจมาเป็นปัจจัยสำคัญในการหาเสียง ประกอบกับการที่สภาพทางการเมืองยังขาดเสถียรภาพ รัฐบาลไม่เข้มแข็ง ส.ส.ในพรรคมีอำนาจกดดันและต่อรองกับหัวหน้าพรรค ทำให้การนำนโยบายประชานิยมและเงินงบประมาณของรัฐบาลไปใช้เพื่อสร้างฐานมวลชนอย่างเต็มที่เป็นไปได้ยาก เพราะอาจถูกหยิบยกมาเป็นข้อโจมตีในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลจนอาจนำไปสู่การยุบสภาหรือการรัฐประหารได้

ในช่วงของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (13 กรกฎาคม 2538 - 25 พฤศจิกายน 2539) เสียงเรียกร้องจากฝ่ายต่างๆ ในสังคมต่อการแก้ไขปัญหามหาการเมืองได้มีมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การคอร์รัปชัน ปัญหาการใช้เงินซื้อเสียงและทุจริตในการเลือกตั้ง ฯลฯ จนในที่สุดนำไปสู่การเริ่มต้นขบวนการปฏิรูปทางการเมืองในปี 2537 โดยขบวนการปฏิรูปทางการเมืองได้ดำเนินการต่อเนื่องมาเรื่อยและมาสำเร็จในช่วงเดือนตุลาคม 2540 เมื่อรัฐสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 (รังสรรค์ ณะพรพันธ์, 2546) เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดปรากฏการณ์ประชานิยมในเวลาต่อมา เนื่องจากเนื้อหาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้นคือการสร้างให้การเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น ทำให้รัฐบาลและนายกรัฐมนตรีเข้มแข็ง มุ่งพัฒนาการเมืองไทยให้ไปสู่ระบบสองพรรค โดยจะมีการก่อตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาคอยคานอำนาจและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

หากพิจารณาเนื้อหาสาระที่สำคัญในด้านการเมืองอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่าพรรคที่ได้รับชัยชนะในกลไกแห่งตัวเลขจะมีอำนาจที่ค่อนข้างสูงและเข้มแข็งมาก การจะดำเนินนโยบายหรือผลักดันเรื่องใดก็จะทำได้สะดวกมากขึ้น ดังนั้นจึงถือว่า

เป็นปัจจัยที่เหมาะสมต่อการนำนโยบายประชานิยมมาใช้ กล่าวคือ เมื่อพรรคการเมืองใช้นโยบายประชานิยมที่มีลักษณะแจกจ่ายหรือหิบบิ้นให้ฟรีแก่ประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศอย่างเต็มที่ก็จะทำให้มีโอกาสได้รับคะแนนเสียงและชัยชนะทางการเมืองสูง สามารถเป็นรัฐบาลพรรคเดียว (หรือมีพรรคร่วมรัฐบาลจำนวนไม่มาก) ทำให้เมื่อเข้ามามีอำนาจก็สามารถดำเนินนโยบายประชานิยมได้สะดวก ผลักดันให้เป็นนโยบายหลักของพรรคได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้โอกาสที่การขาดความยั่งยืนหรือขาดความมีเหตุผลในด้านเศรษฐกิจของนโยบายประชานิยมจะถูกนำมาเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจจนทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพในการปกครองและเกิดการต่อรองผลประโยชน์โดย ส.ส. กลุ่มต่างๆ ในรัฐบาลก็เป็นไปได้น้อย เนื่องจากว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา ๑๐๗ วรรค (๔) ระบุไว้ว่า

“บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน”

ข้อกำหนดดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถควบคุม ส.ส. ในพรรคได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการอภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐสภา เพราะถ้าหากเกิดการยุบสภาขึ้น ส.ส. ที่ต่อรองหรือแข็งข้อก็อาจจะไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคและการจะย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นก็อาจจะไม่ทันกำหนด 90 วัน ของการเป็นสมาชิก

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ความตั้งใจอันดีของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่ต้องการพัฒนาการเมืองของไทยให้ดีขึ้นสู่การเมืองระบบสองพรรค เพิ่มอำนาจให้กับนายกรัฐมนตรี โดยให้มีองค์กรอิสระขึ้นมากอยคานอำนาจและตรวจสอบการทำงาน² ได้กลับกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยทำให้ประชานิยมสามารถเกิดได้ง่ายขึ้น ทำให้ผู้นำประชานิยมหรือรัฐบาล

² อย่างไรก็ตาม การทำงานขององค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบรัฐบาลก็ไม่สามารถทำได้เต็มที่เนื่องจากข้อบกพร่องเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาองค์กรอิสระที่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถส่งตัวแทนเข้าร่วมสรรหาคณะกรรมการขององค์กรอิสระต่างๆ ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา ๒๕๗ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ “คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ”

ประชาชนสามารถที่จะผลักดันนโยบายและเล่นการเมืองแบบประชาชนต่อไปได้อย่างเต็มที่เพื่อขยายและสร้างรากฐานทางการเมืองที่เข้มแข็งต่อไป

4.2.3 ผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540

ปัจจัยสุดท้ายซึ่งอาจจะจัดว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ประชาชนในประเทศไทยก็คือผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ทั้งนี้เนื่องจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ได้ก่อให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรุนแรงอย่างที่มีเคยปรากฏมาก่อน สถาบันการเงินจำนวนมากต้องประสบปัญหาธุรกิจขนาดใหญ่หลายแห่งต้องปิดกิจการไปส่งผลให้คนจำนวนมากต้องตกงาน เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (25 พฤศจิกายน 2539 - 9 พฤศจิกายน 2540) จึงจำเป็นต้องเจรจาขอความช่วยเหลือเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ในช่วงเวลานั้นรัฐบาลของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ถูกกล่าวหาและถูกโจมตีอย่างหนัก ทั้งที่จริงๆ แล้วต้นตอของปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ได้เริ่มต้นก่อตัวมาตั้งแต่สมัยของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (4 สิงหาคม 2531 - 23 กุมภาพันธ์ 2534) แรงกดดันจากสังคมที่มากมายจึงส่งผลให้พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคประชาธิปัตย์อาศัยความมีชั้นเชิงทางการเมืองรวบรวม ส.ส. จากกลุ่มต่างๆ และได้ขึ้นเป็นรัฐบาลแทนโดยมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (9 พฤศจิกายน 2540 - 17 กุมภาพันธ์ 2544) ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ยึดหลักปฏิบัติตามแนวทางของ IMF อย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจของประเทศไทยก็ยังไม่ดีขึ้น ทำให้ประชาชนทั่วไปหรือแม้กระทั่งกลุ่มชนชั้นกลางที่มีการศึกษาที่เป็นฐานเสียงของพรรคประชาธิปัตย์เกิดความไม่พอใจและผิดหวัง

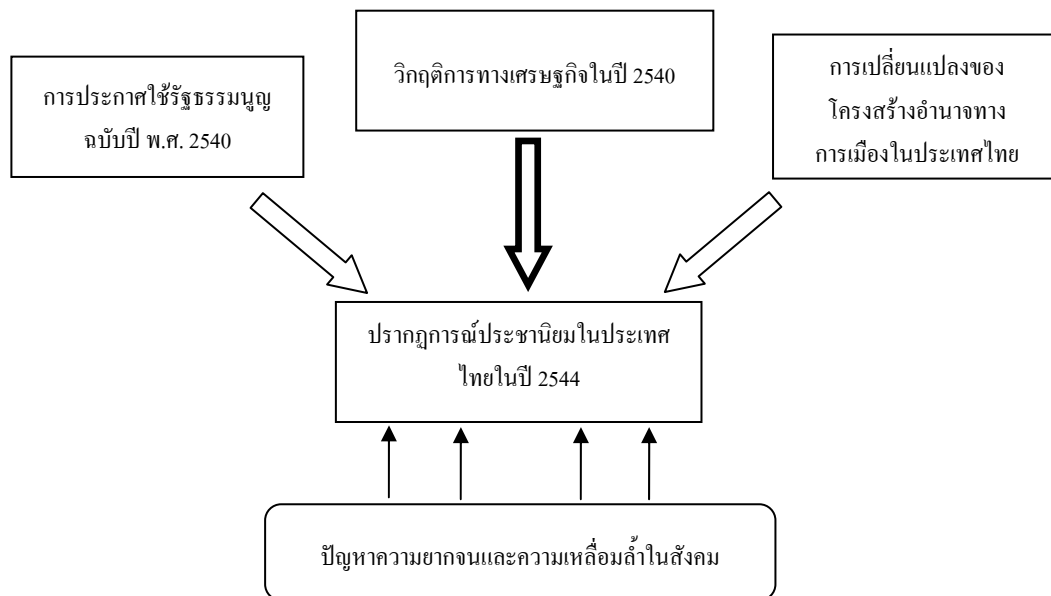
ผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและความไม่พอใจในความล่าช้าต่อการแก้ปัญหาของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดสถานะที่เหมาะสมต่อการเกิดขึ้นของประชาชนในประเทศไทย เพราะมีประเด็นความขัดแย้ง มีภาพความบอบช้ำทางเศรษฐกิจของประเทศ เกิดความสิ้นหวังต่อรัฐบาลและนักการเมืองในการแก้ปัญหา ด้วยบุคลิกลักษณะทางการเมืองและภาพพจน์ของผู้ประสบความสำเร็จ

สำเร็จทางธุรกิจ³ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้ประโยชน์จากผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้นำมาสร้างเป็นประเด็นในการหาเสียงและดำเนินนโยบายประชานิยมต่างๆ เช่น การประกาศว่าจะยกเลิกกฎหมายชาชาติ 11 ฉบับ การจะดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและความยากจนของประชาชนด้วยวิธี “คิดใหม่ ทำใหม่” จนเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งเมื่อปี 2544

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับสาเหตุของการเกิดประชานิยมนั้นได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านการเมือง โดยรูปที่ 4.2 ได้แสดงให้เห็นถึงกรอบในการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทยในปี 2544 เป็นต้นมา โดยเริ่มจากเงื่อนไขพื้นฐาน (Precondition) คือ ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมที่สะสมมาในอดีตซึ่งแสดงถึงความต้องการของประชาชนที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง (Unfulfilled demand) จากการปกครองและระบบการเมืองที่เป็นอยู่ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในประเทศไทยที่เผด็จการทหารเริ่มลดบทบาทลง ประกอบกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 โอกาสในการนำนโยบายประชานิยมมาใช้ในการสร้างฐานเสียงและครอบงำประชาชนจึงเป็นไปได้ง่ายขึ้น และในที่สุดเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ผลกระทบดังกล่าวได้ทำให้ประชาชนและสังคมขาดความมั่นใจและศรัทธาต่อระบบและสถาบันการเมืองที่มีอยู่เดิม ความไม่พอใจต่อสภาพเศรษฐกิจและการเมืองของประชาชนเหล่านี้ได้ถูก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หยิบยกมาใช้เป็นประเด็นในการหาเสียงและสร้างเป็นนโยบายประชานิยมจนประสบชัยชนะอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 การเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งมากได้ทำให้นโยบายและการเมืองแบบประชานิยมถูกนำมาใช้อย่างเข้มข้นตลอดเวลาที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อยู่ในอำนาจ ตลอดจนเป็นต้นแบบให้พรรคการเมืองอื่นๆ ได้พยายามลอกเลียนแบบและนำมาใช้ในเวลาต่อมา

³ การที่นักการเมืองคนหนึ่งนำเสนอนโยบายต่างๆ ที่ประชาชนต้องการในลักษณะแจกจ่ายหรือหีบฮั่นให้ฟรีแก่ประชาชนก็อาจจะไม่เลือกนักการเมืองคนนั้นก็ได้อีก หากนักการเมืองผู้นั้นไม่มีความสามารถที่จะทำให้ประชาชนไว้วางใจและเชื่อถือว่าเขาจะสามารถผลักดันและทำให้นโยบายเหล่านั้นเกิดขึ้นได้จริง ในงานศึกษาเกี่ยวกับประชานิยมในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาได้ให้ความสำคัญต่อบุคลิกลักษณะของผู้นำ กล่าวคือ ผู้นำในกระบวนการประชานิยมจะต้องมีลักษณะของผู้นำที่โดดเด่น (Strong man) เข้มแข็ง มีเสน่ห์ มีบารมี มีความสามารถในการใช้ถ้อยคำ โวหาร และกริยาท่าทางที่เป็นกันเองเพื่อเข้าถึงประชาชน ดังนั้นบุคลิกลักษณะของผู้นำทางการเมืองจึงอาจมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อสร้างฐานเสียงสนับสนุน

รูปที่ 4.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ประชานิยมในประเทศไทย



5. ผลกระทบของประชานิยม

การนำนโยบายประชานิยมมาใช้ในมุมมองหนึ่งก็อาจจะจัดว่าเป็นสิ่งที่ดีเพราะเป็นการช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนและเป็นการสร้างเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social safety net) อย่างไรก็ดี ก็มีข้อสงสัยและข้อถกเถียงต่อการนำเสนอนโยบายในลักษณะดังกล่าวหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องความเป็นไปได้และความยั่งยืนของโครงการต่างๆ ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมา สำหรับการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะพิจารณาถึงผลกระทบที่มีต่อด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง และด้านสังคม

5.1 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

ในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลนั้นจำเป็นต้องใช้เงิน ซึ่งในกรณีทั่วไปการหาเงินมาดำเนินนโยบายของรัฐบาลนั้นก็อาจทำได้โดยการกู้เงินทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ หรืออาจใช้วิธีเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ดี ภาระรายจ่ายก็จะต้องตกอยู่กับประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งของประเทศในที่สุด

สำหรับนักการเมืองที่ต้องการจะสร้างความนิยมจากประชาชนนั้น การดำเนินนโยบายโดยการเรียกเก็บหรือเพิ่มอัตราภาษีนั่นก็คงจะเป็นวิธีที่ไม่เหมาะสมนักเพราะจะทำให้เสียคะแนนเสียง ดังนั้นในการผลักดันนโยบายประชานิยมต่างๆ เขาจึงจำเป็นต้องเลือกหาวิธีอื่นเพื่อหาเงินมาสนับสนุน โดยทางเลือกนั้นอาจจะเป็นการกู้เงินจากภายในและภายนอกประเทศ หรือการใช้มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policy) เพื่อหลีกเลี่ยงการแสดงข้อมูลภาระหนี้สินที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายแก่สาธารณะชน การที่นโยบายประชานิยมส่วนใหญ่เน้นมุ่งเน้นแต่ผลประโยชน์และชัยชนะทางการเมืองเป็นหลักโดยขาดความยั่งยืนหรือความมีเหตุผลในด้านเศรษฐกิจ เมื่อถูกใช้ติดต่อกันเป็นเวลานานก็อาจจะสามารถก่อให้เกิดสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศได้

ในงานศึกษาเกี่ยวกับประชานิยมในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาของ Dornbusch and Edwards (1990) ได้มีการอธิบายถึงช่วงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นผลมาจากการใช้นโยบายประชานิยม โดยเงื่อนไขเริ่มต้นก่อนการใช้นโยบายประชานิยมและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนั้นประกอบด้วย การมีความไม่พอใจกับสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในระดับไม่สูงหรือชะงักงันอันเป็นผลอันเนื่องมาจากนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่มีมาก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม นโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ดูเหมือนจะทำให้เศรษฐกิจชะงักงันนั้นกลับช่วยทำให้สถานะของดุลงบประมาณและทุนสำรองระหว่างประเทศดีขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำเนินนโยบายประชานิยม เพราะทำให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบขยายตัว (Expansionary policy) สามารถทำได้ง่ายขึ้น

ภายใต้เงื่อนไขพื้นฐานเหล่านี้ เมื่อรัฐบาลประชานิยมเข้ามามีอำนาจก็จะริบดำเนินนโยบายประชานิยมทางเศรษฐกิจต่างๆ โดยมุ่งเน้นไปที่ การกระจายรายได้ การสร้างงาน และการเร่งอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและผลกระทบจากนโยบายประชานิยมเหล่านี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ช่วงดังต่อไปนี้

ช่วงที่ 1: นโยบายประชานิยมทางด้านเศรษฐกิจมหภาคต่างๆ ล้วนแล้วประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย กล่าวคือ เศรษฐกิจขยายตัว อัตราค่าจ้างที่แท้จริงและอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับที่สูง เงินเฟ้อยังไม่เป็นปัญหาในระบบเศรษฐกิจเนื่องจากการใช้มาตรการควบคุมราคาต่างๆ และการขาดแคลนสินค้าสามารถแก้ไขได้ด้วยการนำเข้าจากต่างประเทศ (ซึ่งสามารถทำได้โดยอาศัยเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่สะสมมาในช่วงก่อนหน้าที่มีการดำเนินนโยบายรักษา

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ) การลดลงของสินค้าคงคลังและการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศทำให้ช่วยรองรับความต้องการใช้จ่ายมวลรวมที่ขยายตัวขึ้นโดยไม่ทำให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นสูง

ช่วงที่ 2: เศรษฐกิจของประเทศเริ่มประสบปัญหา โดยสาเหตุส่วนหนึ่งนั้นมาจากการขยายตัวของอุปสงค์ต่อสินค้าภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นเกินกว่าที่จะตอบสนองได้ และอีกส่วนหนึ่งนั้นมาจากการลดลงของเงินตราต่างประเทศ รัฐบาลจึงอาจจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาด้วยการปกป้องอุตสาหกรรม ลดค่าเงิน ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ในช่วงนี้อัตราเงินเฟ้อจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก และค่าจ้างก็เพิ่มสูงขึ้นด้วย สถานการณ์การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลเริ่มรุนแรงขึ้นเนื่องจากการดำเนินนโยบายอุดหนุนต่างๆ

ช่วงที่ 3: การขาดแคลนและอัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก เงินตราต่างประเทศไหลออกจากประเทศ ปัญหาการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลยิ่งทรุดหนักลงเนื่องจากเก็บภาษีได้ลดลงในขณะที่ยังต้องดำเนินโครงการอุดหนุนต่างๆ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องแก้ไขโดยลดการอุดหนุนต่างๆ ลง และปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวไปตามสภาพที่แท้จริง ซึ่งในที่สุดนโยบายทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่เคยใช้มาก็เริ่มที่จะล้มเหลว ความมั่นคงของรัฐบาลตกอยู่ในสถานะที่อันตราย

ช่วงที่ 4: การล่มสลายของรัฐบาลประชานิยม โดยในขั้นรุนแรงนั้นอาจจะเกิดการใช้กำลังในการล้มล้างรัฐบาลประชานิยม นโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจถูกนำกลับมาใช้ การเข้าโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) การเข้ามาบริหารงานของรัฐบาลใหม่จะเป็นไปด้วยความยากลำบาก อัตราค่าจ้างที่แท้จริงลดลงอย่างมากยิ่งกว่าในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลประชานิยม ปัญหาต่างๆ จะต้องใช้เวลานานในการแก้ไข เนื่องจากการไหลออกนอกประเทศของเงินทุนและความไม่มั่นใจของนักลงทุน

ในกรณีของประเทศไทย รูปแบบการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและประสบการณ์จากกลุ่มประเทศละตินอเมริกาข้างต้นบางส่วนอาจสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์และทำนายถึงผลกระทบที่มีต่อด้านเศรษฐกิจของประเทศจากการใช้นโยบายประชานิยมในสมัยของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยหากพิจารณาจากเงื่อนไขสภาพเศรษฐกิจก่อนการเริ่มต้นเข้าสู่ช่วงต่างๆ ของการเปลี่ยนแปลงนั้น ก็จะเห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับที่ Dornbusch and Edwards (1990) ได้อธิบายไว้ กล่าวคือ ในช่วงก่อนที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เศรษฐกิจของประเทศยังไม่ฟื้นจากความบอบช้ำของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 โดยก่อนหน้านี้รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้เข้ามาบริหารประเทศและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตามแนวทางของ IMF

ด้วยการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยการลดการขาดดุลงบประมาณและเพิ่มเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้ส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศชะงักงัน (แต่ก็เป็นการอำนวยความสะดวกให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สามารถใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบขยายตัวได้ง่ายในเวลาต่อมา) จนประชาชนส่วนใหญ่เริ่มไม่พอใจในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย

ภายใต้เงื่อนไขพื้นฐานเหล่านี้ ในการเลือกตั้งเมื่อปี 2544 พรรคไทยรักไทยซึ่งนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นเนื่องจากการนำเสนอนโยบายประชานิยมที่โดนใจประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและความพร้อมในด้านอื่นๆ ของพรรค เมื่อเข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการพยายามนำเสนอภาพของการบริหารแบบ “คิดใหม่ ทำใหม่” และใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจที่เน้นทั้งด้านภายนอกประเทศและด้านภายในประเทศ หรือที่รู้จักกันในนาม “นโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน” (Dual-track economic policy) โดยในด้านภายนอกประเทศก็ได้มีการเน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก ในด้านภายในประเทศก็ได้มีการดำเนินการกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศและเน้นการลดรายจ่ายและเพิ่มรายได้ของประชาชน ด้วยนโยบายประชานิยมต่างๆ เช่น โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ โดยในระยะแรกของการดำเนินการคือระหว่างปี 2544-2546 งบประมาณที่ใช้ในโครงการเหล่านี้มีมูลค่ารวมทั้งสิ้นประมาณ 204,394.5 ล้านบาท ดังแสดงในตารางที่ 5.1 ในส่วนของโครงการธนาคารประชาชนใช้งบดำเนินการของธนาคารออมสิน โดยในปี 2544-2545 ให้สินเชื่อได้รวม 10,190.6 ล้านบาท

หากพิจารณาในระดับมหภาค การกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยนโยบายประชานิยมเหล่านี้ช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวได้ดีในช่วงแรก เนื่องจากภาคการเงินและการลงทุนยังไม่ฟื้นตัวจากผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจและเกิดปัญหาสภาพคล่องด้นตลาด (Liquidity trap) โดยจากข้อมูลในตารางที่ 5.2 จะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2544 – 2546 ซึ่งเป็นช่วงแรกของการใช้นโยบายประชา-

นิยม ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ได้เพิ่มสูงขึ้น⁴ จากร้อยละ 2.17 ในปี 2544 มาเป็นร้อยละ 5.32 และร้อยละ 7.17 ในปี 2545 และปี 2546 ตามลำดับ ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อทั่วไปยังอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก

หลังจากที่นโยบายประชานิยมได้ถูกใช้ติดต่อกันมาระยะหนึ่ง สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยก็เริ่มแสดงแนวโน้มบางส่วนของ การปรับตัวเข้าสู่ช่วงที่ 2 ตามรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น กล่าวคือ ในช่วงปี 2547 – 2548 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเริ่มมีการปรับตัวลดลง ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเริ่มเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลกระทบของนโยบายประชานิยมในกรณีของประเทศไทยก็มีบางส่วนที่แตกต่างไปจากในกรณีของประเทศในกลุ่มละตินอเมริกา กล่าวคือ แทนที่จะเกิดปัญหาการลดค่าเงินและเงินตราไหลออกนอกประเทศ ในช่วงดังกล่าวประเทศไทยกลับเกิดการไหลเข้ามาของเงินตราต่างประเทศจนทำให้เงินบาทเริ่มแข็งค่าขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้มีการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจนทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศไทยดีขึ้นมาตลอด นอกจากนี้การที่การส่งออกสินค้าไปต่างประเทศยังเป็นไปได้ดีเนื่องจากค่าเงินบาทที่ลดลงภายหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่ได้เข้าสู่ภาวะถดถอยดังที่คาดการณ์ไว้ ประกอบกับประเทศไทยยังมีความสามารถในการผลิตอาหารและสินค้าพื้นฐานเพื่อเลี้ยงตัวเองได้

ในส่วนของการขาดดุลงบประมาณนั้นอาจจะเห็นได้ไม่ชัดเจนเนื่องจากรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการใช้เครื่องมือถึงการคลังในการผลักดันโครงการประชานิยม เช่น ให้ธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เข้ามาปล่อยกู้ในโครงการประชานิยมต่างๆ ซึ่งข้อมูลส่วนนี้จะไม่ผ่านการอนุมัติตามกระบวนการในรัฐสภา ดังนั้นจึงไม่ปรากฏในข้อมูลงบประมาณของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม หากโครงการประชานิยมเหล่านี้ถูกใช้ติดต่อกันเป็นเวลานาน ก็อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือผลเสียที่ร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan : NPL) ในสถาบันการเงินของรัฐที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันโครงการประชานิยม ซึ่งในที่สุดก็ต้องตกเป็นภาระของประชาชนเพราะรัฐบาลก็จะต้องนำเงินภาษีหรือหาเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ เพื่อมาแก้ไขปัญหา

⁴ จากการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่าเม็ดเงินปริมาณ 102,526 ล้านบาท ที่ภาครัฐใช้จ่ายในการดำเนินโครงการพัชรุระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการธนาคารประชาชน รวม 3 โครงการ ได้มีส่วนกระตุ้นให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในปี 2544-2546 ขยายตัวประมาณร้อยละ 0.86 หรือคิดเป็นมูลค่า 45,506 ล้านบาท

ถึงแม้ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายประชานิยมในช่วงเวลาดังกล่าวจะยังไม่ชัดเจนมากนักเนื่องจากปัญหาและความรุนแรงยังไม่สะสม ภายหลังที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หมดอำนาจไปก็มีความพยายามตรวจสอบและประเมินถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการประชานิยมต่างๆ โดยทางคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ก็ได้พบว่ามีหลักฐานของการทุจริตและคอร์รัปชันในหลายโครงการและกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการส่งสำนวนให้อัยการเพื่อฟ้องศาล ความเสียหายบางอย่างก็เริ่มเห็นได้ชัด เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทรที่ในปัจจุบันมีปัญหาการก่อสร้างล่าช้าและขายไม่ออกจนทำให้การเคหะแห่งชาติประสบภาวะการเป็นหนี้ถึงประมาณ 50,000 ล้านบาท ในด้านของความคุ้มค่าหรือความคุ้มค่ามีผลทางเศรษฐศาสตร์ นักวิชาการบางกลุ่มก็ได้แสดงความคิดเห็นว่านโยบายเหล่านี้มีต้นทุนที่สูงมากและไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินต่อเนื่องยาวนานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทย (ดังปรากฏในตารางที่ 5.3)

ตารางที่ 5.1 งบประมาณตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม ปี 2544-2546

(หน่วย: ล้านบาท)

โครงการ	2544	2545	2546	รวม	ร้อยละ
โครงการพักหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย	2,370.9	9,325.1	6,717.9	18,413.9	9.0
โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	-	-	800.0	800.0	0.4
โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	66,071.0	8,218.0	-	74,286.0	36.3
โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค	1,909.9	53,093.8	55,709.0	110,712.7	54.2
โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่	-	181.9	-	181.9	0.1
รวม	70,351.8	70,815.8	63,226.9	204,394.5	100.0

ที่มา: รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมปี 2546

ตารางที่ 5.2 ผลกระทบของนโยบายประชานิยมต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย

ปี	อัตราการ เจริญเติบโต	อัตราการ ว่างงาน	ดุลบัญชี เดินสะพัด	อัตราเงินเฟ้อ ทั่วไป	อัตราเงินเฟ้อ พื้นฐาน	ดุล งบประมาณ
	(%)	(%)	(ล้านบาท)	(%)	(%)	(ล้านบาท)
2539	5.90	1.5	-305,649	5.9	5.1	34,118
2540	-1.37	1.5	49,068	5.6	4.7	-84,009
2541	-10.51	4	721,559	8.1	7.2	-125,082
2542	4.45	4.1	568,882	0.3	1.8	-119,985
2543	4.75	3.3	403,380	1.6	0.7	-108,055
2544	2.17	3.7	309,141	1.6	1.3	-132,811
2545	5.32	2.5	333,572	0.7	0.4	-78,603
2546	7.14	2.2	364,337	1.8	0.2	16,390
2547	6.34	2.2	270,794	2.7	0.4	90
2548	4.53	1.9	-134,741	4.5	1.6	-35,512
2549	5.11	n/a	211,317	4.7	2.3	109,013

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.3 ต้นทุนและผลต่อความยากจนของนโยบายประชานิยมพรรคไทยรักไทย

กลุ่มนโยบาย	ระยะเวลา	ต้นทุน	คาดการณ์ผลต่อการลดความยากจน
นโยบายสินเชื่อ			
- กองทุนหมู่บ้าน	ครั้งเดียว	สูงมาก	ได้ผลในประมาณครึ่งหนึ่งของหมู่บ้าน/ชุมชนที่ได้รับเงินกองทุน
- พักหนี้เกษตรกร	น้อย, ครั้งเดียว (3 ปี)	ต่ำ	ได้ผลน้อยมาก
- ปรับโครงสร้างหนี้	ไม่ชัดเจน, ตามอายุรัฐบาล	ไม่ชัดเจน	ไม่ชัดเจน
เงินให้เปล่ากับชุมชน (SML)	ครั้งเดียว	สูง	น่าจะได้ผลน้อย
นโยบายส่งเสริมการตลาด			
- หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	ตามอายุรัฐบาล	ต่ำ	ได้ผลน้อย
นโยบายด้านสุขภาพ			
- สุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค	ถาวร	สูงและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ	ได้ผลค่อนข้างดี
นโยบายด้านการศึกษา			
- ประกวดเรียงความ	ครั้งเดียว	ต่ำ	ไม่ชัดเจน
- 1 อำเภอ 1 ปริญญา	ตามอายุรัฐบาล	สูง	ไม่ชัดเจน
ประกันราคาพืชผล	กำหนดราคาปีละครั้ง (ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะรัฐบาลไทยรักไทย)	สูงมาก	ได้ผลน้อย ประโยชน์ตกกับเกษตรกรรายใหญ่และโรงสีมากกว่า

ที่มา: อัมมาร สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน (2550)

5.2 ผลกระทบด้านการเมือง

ฐานเสียงของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญในการเข้าสู่อำนาจและการสร้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงต้องพยายามหาหนทางต่างๆ ในการเอาชนะใจประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ ในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งระดับการศึกษาของประชาชนยังไม่สูงนัก ประกอบกับการทำงานของสื่อมวลชนที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายประชานิยมมาใช้ก็อาจจะประสบความสำเร็จได้ง่าย เนื่องจากประชาชนไม่รู้เท่าทันถึงผลเสียของนโยบายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างสมบูรณ์ทำให้การตัดสินใจผิดพลาด

การนำนโยบายประชานิยมมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พรรคไทยรักไทย ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเหนือพรรคการเมืองอื่นๆ และได้ก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยธรรมชาติของนักการเมือง เมื่อเข้ามามีอำนาจแล้วก็จะย่อมที่จะอยากอยู่ในอำนาจให้ยาวนานที่สุด ซึ่งการจะอยู่ในอำนาจได้ยาวนานนั้นก็จำเป็นที่จะต้องรักษาคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ไว้ให้ได้ ดังนั้นนโยบายประชานิยมจึงยังคงต้องถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง เลิกไม่ได้เพราะจะทำให้เสียคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้นรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อเข้ามาบริหารประเทศ ก็ได้มีการพยายามขยายฐานอำนาจทางการเมืองด้วยการผลักดันนโยบายประชานิยมต่างๆ ที่ได้หาเสียงไว้ ตลอดจนเพิ่มเติมนโยบายประชานิยมอื่นๆ เข้าไปอีก โดยนโยบายประชานิยมเหล่านี้มุ่งเน้นไปที่ประชาชนกลุ่มรากหญ้าที่มีระดับฐานะทางเศรษฐกิจไม่สูง เนื่องจากประชาชนกลุ่มนี้มีจำนวนมากและสามารถชี้นำได้ง่ายเพราะขาดความรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

การใช้นโยบายเหล่านี้ทำให้ความนิยมใน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยพุ่งขึ้นสูงมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มรากหญ้า มีสมาชิกพรรคเพิ่มจำนวนขึ้นหลายล้านคน เพราะประชาชนเกิดความประทับใจในสิ่งที่เขาไม่เคยได้รับมาก่อน ประกอบกับความรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณต่อพรรคไทยรักไทยและ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (ทั้งที่จริงๆ แล้วการดำเนินนโยบายก็เป็นการใช้เงินงบประมาณของแผ่นดินและหลายสิ่งก็เป็นสิทธิที่ประชาชนทุกคนควรจะได้รับอยู่แล้ว) โดยในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคไทยรักไทยก็ยังได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น กล่าวคือได้ ส.ส. 377 ที่นั่งจากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร 500 และได้คะแนนเสียงจาก ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อสูงถึง 19 ล้านเสียง ผลจากการใช้นโยบายประชานิยมได้มีส่วนทำให้รัฐบาลของ พ.ต.ท.

ทักษิณ ชินวัตร มีฐานอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งและมั่นคงอย่างมาก โดยตัวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็มักจะเอาคะแนนเสียงของจากประชาชนในการเลือก ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ 19 ล้านเสียง เหล่านี้มาใช้ใช้ในการสร้างความชอบธรรมให้กับการบริหารงานของตนเองอยู่เสมอ นอกจากนี้ยัง ได้มีความพยายามในการแทรกแซงวุฒิสภาและองค์กรอิสระต่างๆ ที่มีหน้าที่ตรวจสอบและคานอำนาจรัฐบาล ทำลายคู่แข่งทางการเมือง หรือแม้กระทั่งข่มขู่ประชาชนที่ไม่ยอมสนับสนุนตน^๕ ทำให้เกิดลักษณะของการผูกขาดและเผด็จการทางการเมืองขึ้นภายใต้การบงการของประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง (นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2550)

5.2 ผลกระทบด้านสังคม

ผลกระทบของประชานิยมต่อสังคมนั้นอาจมีทั้งในด้านบวกและด้านลบ โดยผลกระทบของในด้านบวกนั้น นโยบายประชานิยมได้ทำให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนเป็นเกษตรกรหรือผู้ใช้แรงงานได้รับความช่วยเหลือและมีความสำคัญมากขึ้นในทางสังคมและการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยที่มีฐานะยากจนเป็นเกษตรกรหรือผู้ใช้แรงงาน มักจะไม่ได้ได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างจริงจังทั้งในด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม ดังนั้นการที่พรรคไทยรักไทยได้นำนโยบายประชานิยมต่างๆ มาใช้เพื่อสร้างฐานเสียงทางการเมืองจนประสบความสำเร็จ จึงทำให้พรรคการเมืองต่างๆ หันมาให้ความสำคัญและพยายามหยิบยกนโยบายต่างๆ มานำเสนอโดยมุ่งเน้นไปที่ประชาชนกลุ่มนี้เป็นหลัก ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ได้รับความสนใจและการช่วยเหลือมากขึ้น

ในด้านของผลกระทบที่เป็นลบนั้น นโยบายประชานิยมอาจทำให้สังคมอ่อนแอลง ประชาชนขาดความพยายามในการพัฒนาและช่วยเหลือตนเอง รอคอยแต่การหยิบยื่นความช่วยเหลือจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว ซึ่งสาเหตุดังกล่าวนี้เกิดจากการที่นักการเมืองหวังจะได้คะแนนเสียงและชัยชนะทางการเมืองโดยเร็ว ทำให้นโยบายประชานิยมถูกนำไปใช้โดยขาดความ

^๕ ในการเลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดพิจิตร เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2548 ที่ นายศิริวัฒน์ ขจรประศาสน์ จากพรรคมหาชน เป็นฝ่ายมีชัยชนะเหนือ นายนาวัน บุญเศรษฐ จากพรรคไทยรักไทย โดยหลังจากที่พ่ายแพ้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวในการปราศรัยที่ จังหวัดนครสวรรค์ ในวันถัดมาว่า "ผมตรงไปตรงมา ผมไม่อ้อมค้อมนะครับ จังหวัดไหนมอบความไว้วางใจให้เราต้องดูแลเป็นพิเศษ แต่ก็ต้องดูแลให้ครบคนทั่วประเทศ แต่เวลามันจำกัด ก็ต้องเอาเวลาไปจังหวัดที่ไว้วางใจเราเป็นพิเศษก่อน จังหวัดที่ไว้วางใจเราน้อยก็ไปทีหลัง ไม่ใช่ไม่ไป แต่ไปทีหลัง ก็เรียงคิว ต้องเรียงกัน.... " (ที่มา: เว็บไซต์หนังสือพิมพ์ผู้จัดการออนไลน์ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2548)

พร้อมและไม่มีการสร้างพื้นฐานความรู้ความเข้าใจที่ดีให้กับประชาชนเสียก่อน หลายโครงการจึงดูเป็นลักษณะของการนำเงินของรัฐไปให้เพื่อแลกกับคะแนนเสียงและสร้างทัศนคติของการเป็นผู้รื้อรับเพียงอย่างเดียวให้เกิดกับประชาชน ยกตัวอย่างเช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน โครงการการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โดยหลักการแล้วโครงการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มโอกาสในการลงทุน เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ตลอดจนสร้างการเรียนรู้ในการบริหารจัดการการเงินในชุมชน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติโครงการเหล่านี้มักถูกดำเนินการโดยขาดการให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการเงินทุนให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ประชาชนเมื่อได้รับเงินมาโดยง่ายจากรัฐบาลก็นำไปใช้ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลดีมากนัก นำไปบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่จำเป็น เมื่อเงินหมดก็หาทางไปกู้เงินจากที่อื่นมาชดเชย ทำให้เกิดปัญหาตามมาในที่สุด

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

นับตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 2544 เป็นต้นมา นโยบายประชานิยมได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายและเข้มข้นมากขึ้นอย่างมีเคยปรากฏมาก่อนในประเทศไทย โดยนโยบายประชานิยมส่วนใหญ่ที่นำมาใช้นั้นได้มุ่งเน้นไปที่ประชาชนที่มีฐานะค่อนข้างยากจน เป็นเกษตรกรหรือผู้ใช้แรงงานเนื่องจากเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศ การเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้สามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัย 3 ประการ ดังนี้คือ (1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในประเทศไทย (2) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 และ (3) ผลกระทบของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 โดยภายใต้พื้นฐานสนับสนุนของความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ที่มีอยู่ก่อนนั้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ทหารเริ่มมีบทบาททางการเมืองน้อยลงและรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่สร้างให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งทำให้การใช้นโยบายประชานิยมเพื่อเข้าสู่อำนาจสูงสุดทางการเมืองมีความเป็นไปได้และมั่นคงมากขึ้น เมื่อรวมกับปัญหาความไม่พอใจของประชาชนต่อสภาพเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหารัฐบาล หลังจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 จึงทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ประชานิยมในที่สุด

ในด้านของผลกระทบจากนโยบายประชานิยมนั้น การนำนโยบายประชานิยมมาใช้อย่างขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบของนักการเมืองอาจสร้างความเสียหายให้กับเศรษฐกิจของ

ประเทศได้ในระยะยาว ในด้านการเมือง ฐานมวลชนสนับสนุนที่เข้มแข็งจากนโยบายประชานิยม อาจทำให้รัฐบาลดูแลอำนาจและนำไปสู่การผูกขาดและเผด็จการทางการเมืองได้ นอกจากนี้การใช้ นโยบายประชานิยมโดยขาดการเตรียมพร้อมและการสร้างความเข้าใจที่ดีกับประชาชนก็จะทำให้ สังคมอ่อนแอลง ประชาชนที่ได้รับความช่วยเหลือจะขาดความกระตือรือร้นในการช่วยเหลือตนเอง

แม้ว่ารัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะถูกปฎิวัติยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยจะปลอดภัยจากผลกระทบของนโยบายประชานิยม เพราะ นักการเมืองหรือพรรคการเมืองอื่นๆ ต่างก็ยังคงมีการนำนโยบายประชานิยมมาใช้เพื่อผลประโยชน์ และชัยชนะทางการเมืองของตน และก็ไม่กล้าที่จะยกเลิกโครงการประชานิยมต่างๆ ที่มีอยู่เดิม เนื่องจากกลัวจะเสียคะแนนเสียง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีบทบาท ในสังคมจะต้องเข้ามาช่วยกันตรวจสอบและติดตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาร้ายแรงเกิดขึ้น พยายาม หาทางแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม ตลอดจนพยายามเผยแพร่ความรู้และ ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มรากหญ้าเพื่อให้ตระหนักถึงผลเสียที่อาจจะ เกิดขึ้นจากนโยบายประชานิยม เพราะท้ายที่สุดความจริงที่ไม่อาจจะปฏิเสธได้ก็คือ “ใน โลกนี้ไม่มี อะไฟรี”

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2550. “การแสวงหากำไรของธุรกิจกับระบบทุนนิยมอุปถัมภ์ในประเทศไทย: กรณีศึกษาของกลุ่มธุรกิจตระกูลชินวัตร.” *เอกสารวิจัยหมายเลข 805*. โครงการเมธีวิจัยอาวุโส. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. 2546. *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มติชน.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2546. *ประชานิยม-นักบุญหรือคนบาป?*. กรุงเทพฯ: สว่างกิจการพิมพ์
- ลิขิต ชีรเวทิน. 2550. *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2547. *รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมปี 2546*.
- อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน. 2550. “แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ.” *เอกสารนำเสนอในงานสัมมนาประจำปี 2550 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย*, พัทยา.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2549. *ทักษิณา-ประชานิยม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มติชน.

ภาษาอังกฤษ

- Choi, Jungug. 2005. “Economic Crisis, Poverty, and the Emergence of Populism in Thailand.” *Journal of International and Area Studies*. 12(1): pp. 49-59.
- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards. 1990. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Kinght, Alan. 1998. "Populism and Neo-populism in Latin America, especially Mexico." *Journal of Latin America Studies*. 30(2): pp. 223-248.
- Meny, Yves and Surel Yves. 2002. "The Constitutive Ambiguity of Populism." pp. 1-21 in *Democracies and the Populist Challenge*, edited by Meny Y., and Surel. New York: Palgrave.
- Panizza, Francisco. 2005. *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso.
- Phongpaichit, Pasuk and Chris Baker. 2008. "Thaksin's Populism." *Journal of Contemporary Asia*. Vol. 38 No.1 (February): pp. 62-83.
- Roberts, Kenneth. 1996. "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case." *World Politics*. 48(1): pp. 82-116.
- Sachs, Jeffrey. 1989. "Social Conflict and Populist Policies in Latin America." *National Bureau of Economic Research Working Paper Series 2897*.
- Skolkay, Andrej. 2000. "Populism in Central Eastern Europe." In: *Thinking Fundamentals*, IWM Junior Visiting Fellows Conferences, Vol. 9: Vienna
- Taggart, Paul. 2000. *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Weyland, Kurt. 2001. "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics." *Comparative Politics*. Vol. 34 No.1 (October): pp. 1-22.