

ภาพลวงทางการเมืองการคลัง : บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายประชานิยม

อัญชิรญา จันทรปิฎก¹

บทคัดย่อ

บทความนี้ มุ่งเสนอสาระสำคัญเพื่อสร้างความเข้าใจใน 2 ส่วน คือ นโยบายประชานิยมและภาพลวงทางการเมืองการคลัง ในมุมมองที่ว่า การดำเนินนโยบายประชานิยมนั้นมีส่วนก่อให้เกิดการสร้างภาพลวงทางการเมืองการคลัง โดยนโยบายประชานิยมในบริบทของประเทศไทยนั้น เริ่มมีการดำเนินการอย่างเห็นชัดเจนที่สุดในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ที่มีการใช้นโยบายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาฐานเสียง โดยนโยบายประชานิยมในขณะนั้นมีเป้าหมายเพื่อกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคมที่เน้นไปยังการให้ประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มรากหญ้า แต่ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายประชานิยมที่ผ่านมาในแต่ละรัฐบาล ได้สร้างผลกระทบหลายมิติ สิ่งหนึ่งคือ การสร้างภาพลวงทางการเมืองการคลัง สำหรับประเทศไทย ภาพลวงทางการเมืองการคลังเกิดขึ้นในลักษณะที่ประชาชนมีความเข้าใจในสถานะทางการเมืองการคลังที่คลาดเคลื่อน อันเนื่องมาจากการขาดความเชื่อมโยงในระบบการจัดเก็บรายได้และการจัดบริการสาธารณะจากรัฐที่ไม่สอดคล้องกัน การขาดความรับผิดชอบทางการเมืองการคลังของรัฐบาลในการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองการคลัง โดยอาจพิจารณาได้จากการตั้งงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องและอัตราหนี้สาธารณะที่ผันผวน และรวมไปถึงการมีทัศนคติที่ผิดของประชาชน ที่มุ่งคอยแต่รอรับประโยชน์จากกิจการของรัฐ ดังนั้น แนวทางการแก้ปัญหาภาพลวงทางการเมืองการคลังคือ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการสร้างวินัยทางการเมืองการคลังและสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลทางการเมืองการคลังของประเทศได้ ในส่วนของประชาชนจะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกในการตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินการการเมืองการคลังของรัฐบาลในฐานะที่เป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เช่นนี้ ภาพลวงทางการเมืองการคลัง จะหายเลือนไปกลายเป็นภาพที่ชัดเจนทางการเมืองการคลัง อันจะนำไปสู่เสถียรภาพทางการเมืองการคลังที่ดีในอนาคต

คำสำคัญ : 1. นโยบายประชานิยม 2. ภาพลวงทางการเมืองการคลัง

¹ อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ อีเมล : ch.anchiraya@gmail.com
โทร : 08 0670 1242

Fiscal illusion: An analysis of impacts from the implementation of populism

Anchiraya Chantarapidok²

Abstract

This article aims to shed light on 2 main points: the populism and fiscal illusion, based on the view that the implementation of populism has caused the fiscal illusion. The implementation of populism in the Thai context was apparent during Thai Rak Thai government; the policy was used to gain the political stronghold since it aimed to distribute income and to create justice in society, which benefited the grassroots. However, the previous implementation of populism had an impact in several dimensions, one of which was the creation of fiscal illusion. For Thailand, the instantiation of fiscal illusion came in the form of people having misunderstanding about the fiscal status due to lack of coordination in the revenue collection system, lack of provision of relevant public services, government's lack of fiscal responsibility to achieve fiscal stability, evident from the on-going budget deficit and fluctuating public debt rates, and the 'free-ride' attitudes of people who were dependent on the public benefits. In consequence, the solution of fiscal illusion is that the government needs to focus on creating fiscal disciplines and facilitate people's access to national fiscal information. As for the people, they need to fulfil their duties as a checking mechanism and criticize the government's fiscal operations according to their citizenship role in the democratic system. In so doing, the fiscal illusion will disappear, and the fiscal stability will ensue in the future.

Keywords: 1. Populism 2. Fiscal illusion

² Lecturer at the Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chaiyaphum Rajabhat University, Chaiyaphum, Thailand. Email address: ch.anchiraya@gmail.com Tel: 08 0670 1242

บทนำ

ดังที่ทราบกันว่า นโยบายสาธารณะ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการแสดงออกถึงความสามารถที่มีต่อการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น นโยบายจึงมีความสำคัญต่อประชาชนที่เป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายในฐานะการเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (voter) และในขณะเดียวกันนโยบายก็มีความสำคัญต่อองค์กรทางการเมือง ที่สามารถส่งผลกระทบต่อรัฐบาลและพรรคการเมือง เช่น หากนโยบายของรัฐบาลได้ประสบความสำเร็จในการมุ่งแก้ปัญหาและสนองความต้องการแก่ประชาชนส่วนรวมได้ดี รัฐบาลนั้นย่อมรักษาอำนาจทางการเมืองของตนไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีโอกาสกลับมาเป็นรัฐบาลได้อีก เช่นเดียวกับพรรคการเมืองที่หากมีความสามารถในการเสนอทิศทางนโยบายในแนวทางที่ประชาชนพึงพอใจ พรรคการเมืองนั้นจะมีโอกาสสูงในการได้รับเลือกเป็นรัฐบาล จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะ มีความสำคัญทั้งต่อประชาชนและองค์กรทางการเมือง แต่ด้วยความคาดหวังทางการเมือง ทำให้รัฐบาลและพรรคการเมืองกำหนดนโยบายสาธารณะที่มุ่งตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน ซึ่งมักจะเป็นชนชั้นล่างที่เป็นประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ เพื่อสร้างฐานเสียงจากมวลชนเหล่านี้ นโยบายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยม (populism) ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงผลของนโยบายประชานิยมจะพบว่า นโยบายประชานิยม สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนได้จริง แต่กลับส่งผลกระทบที่ควรพิจารณาทั้งต่อรัฐบาลและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบต่อรัฐบาลในการบริหารการคลัง เป็นที่แน่นอนว่า การดำเนินนโยบายที่เน้นให้ประชาชนส่วนใหญ่พึงพอใจนั้น ย่อมต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินนโยบายที่สูง รัฐบาลจึงอาจประสบปัญหาการบริหารการคลังในระยะยาวได้ ด้วยเหตุและผลที่เชื่อมโยงกันนี้ จึงเป็นเหตุให้เกิดความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินนโยบายประชานิยม ที่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการคลังรัฐบาล ในภาวะที่เรียกว่าการสร้าง “ภาพลวงทางการเมืองการคลัง” ซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองการคลังของรัฐบาลที่น่าสนใจ โดยบทความนี้ จะเน้นการศึกษาในสองคำสำคัญ คือ นโยบายประชานิยมและภาพลวงทางการเมืองการคลัง ในมุมมองที่นโยบายประชานิยมถือเป็นเหตุหนึ่งในการสร้างภาพลวงทางการเมืองการคลัง โดยเน้นวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินนโยบายประชานิยมที่ก่อให้เกิดภาพลวงทางการเมืองการคลัง ความสำคัญของปัญหาภาพลวงทางการเมืองการคลัง พร้อมทั้งเสนอแนะทางออก เพื่อเป็นการสะท้อนองค์ความรู้ทางการเมืองการคลัง ที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีอำนาจกำหนดนโยบายและประชาชนในฐานะที่เป็นผู้รับผลประโยชน์ด้วย

ทำความเข้าใจกับ “นโยบายประชานิยม”

นโยบายประชานิยม (populism) เป็นคำที่คุ้นเคยกันว่า เป็นนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นในลักษณะที่เป็นการสร้างเสริมคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และเมื่อประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว ประชาชนจะเกิดความพึงพอใจ ประารถนาที่จะให้รัฐบาลดำเนินการอีกอย่างต่อเนื่อง และรัฐบาลนั้นๆ จะมีโอกาสได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเพื่อกลับขึ้นเป็นรัฐบาลอีกครั้ง แต่ทั้งนี้ เมื่อได้ศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการได้ให้นิยามความหมายไว้แตกต่างกันหลายมิติ บ้างพิจารณาว่านโยบายประชานิยมมีผลดีต่อการดำเนินการของรัฐบาล และในขณะที่อีกฝ่ายมองว่า นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องแสดงความเห็นแก่ตัวของรัฐบาลที่จะใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจของตนเท่านั้น ไม่ได้คำนึงถึงประชาชนอย่างแท้จริง ประชาชนจึงเป็นเพียงแค่ผู้ได้รับประโยชน์อันสวຍหรือแต่ปราศจากความยั่งยืน โดยจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สามารถจำแนกนิยามความหมายและนัยยะของนโยบายประชานิยม

จากแนวความคิดของนักวิชาการเป็น 3 มิติ โดยสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

1. ประชานิยมในมิติทางการเมือง

หมายถึง การเชื่อและให้ความหมายของนโยบายประชานิยมว่าเป็นกลยุทธ์ทางการเมือง (political strategy) เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นความนิยมของประชาชน เพื่อให้ประชาชนพึงพอใจโดยการแสดงออกในรูปของการให้เสียงสนับสนุน โดยประชานิยมนั้นเป็นบริบทที่ถูกนำมาใช้ในทางสังคมศาสตร์และการเมืองมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งมักจะนำมาใช้ในการสื่อถึงนโยบายทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา ที่เน้นการสร้างภาพพจน์แก่ประชาชนชั้นล่างเพื่อให้ประชาชนเป็นฐานในการสนับสนุน กระทั่งนำไปสู่ชัยชนะและได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองในที่สุด โดยนักวิชาการที่มีมุมมองตามมิตินี้ได้แก่ Phipatseritham (2008), Wayland (2001) เป็นต้น

2. ประชานิยมในมิติทางการพัฒนา

มีมุมมองที่เชื่อว่า นโยบายประชานิยม เป็นนโยบายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเป็นการดำเนินนโยบายที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มประชาชนชั้นล่างหรือสามัญชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐที่เท่าเทียมกับประชาชนกลุ่มอื่น โดยรัฐบาลมักจะเลือกดำเนินนโยบายภายใต้มาตรการการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (redistribution) ที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วย นักวิชาการที่เห็นสอดคล้องในมิตินี้ ได้แก่ Laothammatas (2006), Madrid (2008) เป็นต้น

3. ประชานิยมในมิติทางการเมือง

ในมิตินี้ เน้นความหมายไปยังการดำเนินนโยบายทางการเมือง โดยการเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพื่อขยายฐานการบริโภคของประชาชน กระตุ้นให้เกิดการใช้จ่าย โดยมีความเชื่อว่า หากเศรษฐกิจมีการขยายตัวประชาชนจะมีรายได้เพิ่มขึ้น และจะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตามลำดับ

จากนิยามความหมายของนโยบายประชานิยมข้างต้น จะเห็นได้ว่า นโยบายประชานิยม มีความหมายหลายนัยยะ ทั้งในมิติทางการเมือง การพัฒนาและทางการเมือง ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทในการให้ความหมายตามแต่ปัจจัยและสถานการณ์ นอกจากนี้ Laothammatas (2006) ได้เสนอมุมมองนโยบายประชานิยมที่มีการนิยามที่แตกต่างกันตามกลุ่มประเทศที่มีการนำแนวคิดนโยบายประชานิยมไปใช้ ดังนี้

1. นโยบายประชานิยมในประเทศรัสเซียและสหรัฐอเมริกา ในกลุ่มนี้ ให้คำนิยามนโยบายประชานิยมว่า เป็นการดำเนินนโยบายที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่เห็นว่าประชาชนสำคัญที่สุด โดยทั้งในรัสเซียและสหรัฐอเมริกานั้น มีขบวนการประชานิยมที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยชาวนาซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของสังคม

2. นโยบายประชานิยมในประเทศกลุ่มลาตินอเมริกา ในกลุ่มนี้ ถือเป็นการแสดงความเป็นประชานิยมได้อย่างชัดเจน ในนัยยะความหมายของการดำเนินนโยบายที่ช่วยเหลือคนยากจนในลักษณะสงเคราะห์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการเป็นฐานเสียงและฐานนโยบายทางการเมือง มุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้นำกับประชาชน

3. นโยบายประชานิยมในกลุ่มประเทศตะวันตก ในกลุ่มนี้มองว่า นโยบายประชานิยมคือ นโยบายที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ด้วยเหตุที่ประชาชนพึงพอใจรวมถึงการมีอุดมการณ์ระหว่างพรรคและประชาชนที่ตรงกัน

ซึ่งจากความหมายนั้น มีการนิยามที่แตกต่างกันในแต่ละมิติ โดยมีจุดร่วมที่สรุปได้ว่า นโยบายประชานิยม คือ นโยบายที่รัฐบาลและพรรคการเมืองเลือกที่จะดำเนินการเพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในลักษณะของการพัฒนาให้ดีขึ้น โดยเน้นไปยังประชาชนกลุ่มล่างหรือสามัญชนคนธรรมดา ที่เป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยที่รัฐบาลและพรรคการเมืองสามารถใช้ความพึงพอใจของประชาชนนี้เป็นฐานในการสร้างอำนาจทางการเมืองได้ ตรงนี้จะเห็นว่า มีนัยยะความหมายที่คล้ายคลึงกับนโยบายสาธารณะทั่วไป แต่จุดแตกต่างสำคัญคือ นโยบายประชานิยมจะมุ่งเน้นผลประโยชน์และชัยชนะทางการเมืองโดยใช้ฐานมวลชนเป็นเครื่องมือ รวมถึง นโยบายในลักษณะดังกล่าวมักมีการใช้งบประมาณสูง ทำให้ขาดความยั่งยืนและขาดความสมเหตุสมผลในด้านเศรษฐกิจ รวมถึงขาดความโปร่งใสในการนำเสนอและดำเนินการด้วย (Phipatseritham, 2008) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ จะเป็นปัญหาเชื่อมโยงที่จะนำไปสู่การเกิดภาพลวงทางการเมืองคลั่งได้

นโยบายประชานิยมในประเทศไทย

จากการนิยามความหมายในหลายๆ มิติ จะเห็นได้ว่า ความหมายของนโยบายประชานิยมนั้น อาจมีการนิยามที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ปัจจัยหนึ่งขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ทางการเมืองของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน อาทิ การเกิดขบวนการเคลื่อนไหวของชาวนาในประเทศรัสเซียและในสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ที่ทำให้รัฐบาลต้องหันมาให้ความสำคัญกับกลุ่มชาวนา หรือการเกิดขึ้นของนโยบายประชานิยมภายใต้การบริหารของรัฐบาลอาร์เจนตินาในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 ที่เน้นการพัฒนาประชาชนกลุ่มล่างเป็นสำคัญ เป็นต้น (Jagers & Walgrave, 2007; Roberts, 2010) ซึ่งปัจจัยทางประวัติศาสตร์นั้น ย่อมมีส่วนทำให้การนิยามความหมายในแต่ละกลุ่มประเทศมีความแตกต่างกันออกไป ในส่วนนี้จะขอยกกล่าวถึงนโยบายประชานิยมในบริบทของประเทศไทย ว่ามีการเกิดขึ้นของนโยบายประชานิยมได้อย่างไร มีแนวคิดนโยบายประชานิยมที่สอดคล้องไปในแนวทางใด ดังนี้

นโยบายประชานิยม ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่มีเป้าหมายเพื่อขจัดความยากจนของประชาชนด้วยการดำเนิน “นโยบายเงินผัน” ที่วางแผนใช้งบประมาณ 2,500 ล้านบาท ในการพัฒนาท้องถิ่นที่จะส่งผลให้เศรษฐกิจประเทศขยายตัวรวมถึงสร้างความนิยมให้แก่รัฐบาล ต่อมานโยบายประชานิยมปรากฏชัดเจนอีกครั้งในช่วงการบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทย (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) จากการศึกษาพบว่า แต่เดิมรัฐบาลไทย มีการกำหนดนโยบายโดยอาศัยตัวแสดงที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย คือ กลุ่มข้าราชการที่เป็นนักวิชาการ (technocrat) หรือกลุ่มคลังสมองของประเทศ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากเป็นหน่วยงานกลางที่รวบรวมข้อมูลและองค์ความรู้ เปรียบเสมือนจุดศูนย์กลางข้อมูลในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น บทบาทในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองจึงไม่ค่อยโดดเด่นเท่าไรนัก กระทั่งเมื่อพรรคไทยรักไทยได้กำหนดนโยบายของตนเองเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง และชนะการเลือกตั้ง กระทั่งนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล ก็ได้มีการเร่งรัดให้ดำเนินการตามนโยบายที่พรรคใช้หาเสียงไว้ ในขณะที่หน่วยงานที่เคยเป็นตัวแสดงหลักได้เปลี่ยนบทบาทกลายเป็นส่วนสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการดำเนินนโยบายแก่รัฐบาลแทน นโยบายประชานิยมในสมัยรัฐบาลไทยรักไทย เป็นไปในลักษณะของการสร้างผลประโยชน์ให้แก่คนในชนบทและกลุ่มคน “รากหญ้า” ซึ่งเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ต้องการดึงคะแนนเสียงจากคนกลุ่มนี้ให้ได้มากที่สุด โดยนโยบายที่พิจารณาว่าเป็นนโยบายประชานิยมที่รัฐบาลได้ดำเนินการนั้น อาทิ นโยบายกองทุนหมู่บ้าน

นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย เป็นต้น ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยได้กลับขึ้นมาเป็นรัฐบาลสมัยที่ 2 ได้สำเร็จ นอกเหนือจากการบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยแล้ว รัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองอื่นๆ ก็ได้ยึดแนวทางในการดำเนินนโยบายประชานิยมเช่นเดียวกัน อาทิ ในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ได้แก่นโยบายไทยเข้มแข็ง และมีการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างเด่นชัดอีกครั้งในสมัยรัฐบาลพรรคเพื่อไทย (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ซึ่งในช่วงนี้ มีการกำหนดนโยบายประชานิยมที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนในแต่ละกลุ่ม ที่ไม่ใช่เฉพาะกลุ่มคนรากหญ้าเท่านั้น ได้แก่ นโยบายรถยนต์คันแรก และนโยบายเพิ่มเงินเดือนปริญญาตรีเป็น 15,000 บาท ที่เป็นประชานิยมของกลุ่มคนชนชั้นกลาง แม้กระทั่งรัฐบาลในปัจจุบัน (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ที่เริ่มมีการดำเนินนโยบายประชานิยมเช่นเดียวกัน ได้แก่ นโยบายแจกเงินแก่ผู้มีรายได้น้อย ที่ถึงแม้รัฐบาลจะเสนอเป้าหมายของนโยบายเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นนโยบายประชานิยมก็ตาม

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากการเกิดขึ้นและลักษณะของนโยบายประชานิยมในแต่ละรัฐบาลแล้วนั้น สรุปได้ว่า นโยบายประชานิยมในประเทศไทย มีลักษณะของการมีเป้าประสงค์ของรัฐบาล ที่เน้นการสร้างประโยชน์แก่ประชาชนชั้นล่าง ในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่มีลักษณะการให้ความช่วยเหลือหรือการให้เปล่า คล้ายคลึงกับแนวทางของกลุ่มลาตินอเมริกา โดยเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่สอดแทรกการใช้นโยบายเพื่อดึงคะแนนเสียงของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ในทำนองที่ว่า เคยสัญญาอะไร (นโยบายที่ใช้หาเสียง) ไว้กับประชาชน เมื่อเป็นรัฐบาลก็ต้องทำตามสัญญา ในส่วนนี้ จึงอาจพิจารณาได้ว่า นโยบายประชานิยมนั้น อาจเป็นแนวคิดในการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องมีความเหมาะสมกับบริบทการเป็นสังคมประชาธิปไตย ที่มุ่งเน้นการแสวงหาแนวทางการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะของพรรคการเมืองหรือการพัฒนาที่มุ่งไปยังประชาชนชั้นล่างหรือสามัญชน ที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ตามหลักการเน้นเสียงข้างมาก แต่หากพิจารณาถึงแก่นแล้ว จะพบว่า นโยบายประชานิยม เป็นบ่อเกิดของปัญหาที่ต่อเนื่องและยากต่อการแก้ไข จึงทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากมุมมองของนักวิชาการที่ดี หรือจากนักปฏิบัติที่ดี ที่มีต่อการดำเนินนโยบายประชานิยมทั้งทางบวกและทางลบ โดยรายละเอียดจะกล่าวในส่วนต่อไป

ข้อวิพากษ์ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายประชานิยม

จากการศึกษาลักษณะของนโยบายประชานิยมในบริบทของประเทศไทย ดังที่กล่าวไปข้างต้นว่า นโยบายประชานิยม เป็นนโยบายรูปแบบหนึ่งที่มีอิทธิพลทั้งต่อองค์กรทางการเมืองและประชาชน ทั้งนี้ หากรัฐบาลเลือกที่จะกำหนดและดำเนินนโยบายประชานิยม ย่อมส่งผลกระทบได้ทั้งทางบวกและลบ จำแนกได้ดังนี้

1. ผลกระทบทางบวก

ประการแรก นโยบายประชานิยมเป็นกลไกในการสร้างบรรยากาศการแข่งขันทางนโยบายให้เกิดขึ้นระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน เพื่อต่อสู้ในการขึ้นเป็นรัฐบาล ดังที่กล่าวไปข้างต้นว่า ในอดีต การกำหนดนโยบายมักเป็นบทบาทของกลุ่มข้าราชการวิชาการ การต่อสู้ทางการเมืองจึงเป็นไปในลักษณะของการต่อสู้ทางอิทธิพลมากกว่าเครื่องมือในการบริหารประเทศเช่นนโยบาย ต่อเมื่อมีการนำนโยบายประชานิยมมาใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงสนับสนุน จึงเกิดการแข่งขันกันทางนโยบาย พรรคการเมืองแต่ละพรรคต้องทำการบ้านเพื่อหาแนวนโยบายที่ดีให้ประชาชนพึงพอใจ ในขณะที่ประชาชนก็เกิดความกระตือรือร้นในการรับรู้ข่าวสาร

ทางการเมืองมากขึ้น เพื่อพิจารณาว่าพรรคการเมืองใด มีแนวนโยบายในทิศทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของตนและกลุ่มของตน ดังนั้น นโยบายประชานิยม จึงส่งผลในการสร้างบรรยากาศที่ดีในการแข่งขันทางนโยบาย เพื่อได้มาซึ่งนโยบายที่ให้ประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด

ประการที่สอง นโยบายประชานิยม เป็นนโยบายที่มีฐานคิดคล้ายคลึงกับนโยบายสวัสดิการสังคม ที่มุ่งเน้นการกระจายทรัพยากร ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และเสริมสร้างศักยภาพแก่ประชาชนในการลงทุน ผ่านการกระตุ้นการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจ รวมถึงการให้ความสำคัญกับประชาชนกลุ่มล่าง ที่ด้อยโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในนโยบายประชานิยมในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ในส่วนนี้จึงมองว่าเป็นผลทางบวก ทั้งต่อรัฐบาลที่เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ให้ความสำคัญกับประชาชนทุกกลุ่ม และผลทางบวกต่อประชาชนในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจตามระบบทุนนิยม

2. ผลกระทบทางลบ

ประการแรก การดำเนินนโยบายประชานิยม ที่เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจนั้น เปรียบเสมือนการที่รัฐบาลใช้เงินภาษีมาใช้จ่ายเพื่อซื้อเสียงประชาชน กล่าวคือ การใช้จ่ายงบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชนนั้น รัฐบาลต้องมีการพิจารณาการใช้จ่ายที่คำนึงถึงการให้ผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวม แต่ทั้งนี้ หากรัฐบาลเลือกที่จะดำเนินการตามแนวนโยบายประชานิยม ที่เสมือนเป็นการทุ่มเงินงบประมาณจำนวนมหาศาลลงไป โดยมีนัยยะทางการเมืองที่ต้องการสร้างประโยชน์ให้กับตนเองนั้น เป็นสิ่งที่นักวิชาการและนักปฏิบัติยอมรับได้ยาก รวมถึงการที่นโยบายประชานิยมมีส่วนในการสร้างความเคยชินแก่ประชาชนในการรอรับประโยชน์จากรัฐบาล ทำให้ประชาชนให้ความสำคัญกับสิ่งที่รัฐบาลจะให้กับตนมากกว่าที่จะคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการประเทศ ตามมุมมองนี้จึงเห็นได้ว่า นโยบายประชานิยม เป็นเครื่องมือแสดงความเห็นแก่ตัวของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายที่ไม่มีความยั่งยืน ซึ่งอาจส่งผลต่อการพัฒนาภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในอนาคตได้

ประการที่สอง นโยบายประชานิยมก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตามทัศนะของ Lingle (2002) มองว่า นโยบายประชานิยมคือการที่รัฐบาลมอบความหวังที่ไม่จริงแท้ (false expectation) ให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะในกลุ่มคนรากหญ้า เพราะถึงแม้รัฐบาลจะทุ่มทรัพยากรสำคัญ เช่นงบประมาณเพื่อการสร้างผลประโยชน์แก่คนกลุ่มนี้ตามแนวทางประชานิยมก็ตาม แต่กลับไม่ได้เป็นการตอบสนองความต้องการของคนกลุ่มนี้ได้อย่างยั่งยืน ยกตัวอย่างเช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน ตามแนวทางประชานิยมคือการแจกเงินแก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการที่มองว่า การแจกเงินจะเป็นการกระจายรายได้และสร้างความมั่งคั่งให้แก่คนกลุ่มนั้น แต่ทั้งนี้ การแจกเงิน เป็นเพียงการกระจายรายได้ในระยะสั้น โดยที่คนรายได้น้อยไม่สามารถนำเงินส่วนนั้นไปเป็นทุนในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่ตนเองได้ เนื่องจากไม่มีศักยภาพเพียงพอ ดังนั้น Lingle จึงเห็นว่า นโยบายประชานิยมเป็นเพียงการบ่อนทำลาย ที่อาจสร้างประโยชน์ได้ในระยะสั้นแต่กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต

ประการที่สาม นโยบายประชานิยมอาจเป็นบ่อเกิดของการสร้างความแตกแยกในสังคม กล่าวคือเป้าหมายสำคัญของนโยบายประชานิยม คือ การสร้างประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มล่างเพื่อสร้างความพึงพอใจ โดยมีนัยยะที่ว่า ประชาชนกลุ่มดังกล่าว คือ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ หากประชาชนกลุ่มนี้มีความพึงพอใจ ย่อมสะท้อนผลลัพธ์ทางบวกแก่รัฐบาล แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักการใช้จ่ายของรัฐบาล

งบประมาณที่รัฐบาลใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายทั้งหมดนั้น ได้มาจากภาษีของประชาชนทั้งประเทศ ทั้งภาษีทางตรงและทางอ้อม แต่รัฐบาลกลับเลือกที่จะนำภาษีไปใช้ในกิจการที่เป็นไปเพื่อประชาชนกลุ่มล่าง จึงอาจนำไปสู่การแบ่งแยกระหว่างชนชั้นได้ ถึงแม้ในสมัยรัฐบาลพรรคเพื่อไทย จะมีนโยบายประชานิยมที่เน้นไปยังประชาชนกลุ่มอื่น ที่นอกเหนือจากรากหญ้าก็ตาม ด้วยเหตุผลดังกล่าว นโยบายประชานิยมจึงอาจส่งผลกระทบต่อการแบ่งแยกชนชั้นและการแตกแยกในสังคมได้

ประการที่สี่ นโยบายประชานิยมอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมือง ดังที่ทราบว่าการดำเนินนโยบายประชานิยมย่อมต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินการสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณ เนื่องจากนโยบายประชานิยม เป็นไปตามลักษณะของการให้สวัสดิการหรือสังคมสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยที่รัฐบาลต้องแบกภาระทางงบประมาณไว้ภาระทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้น ได้แก่ ภาระทางการเมืองเฉพาะหน้าในปัจจุบันและภาระผูกพันที่อาจเกิดจากการกู้ยืม โดยภาระทางการเมืองในที่นี้ อาจพิจารณาได้จากสัดส่วนหนี้สาธารณะที่มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นจากการดำเนินนโยบายประชานิยม รวมถึงปัญหาทางการเมือง ประการสำคัญคือ นโยบายประชานิยม เป็นการสร้างภาพลวงทางการเมืองให้เกิดขึ้น กล่าวคือ เป็นสภาวะที่รัฐบาลไม่ได้มีการเสนอถึงผลกระทบทางการเมือง จากการดำเนินนโยบายประชานิยมในลักษณะของสัดส่วนต้นทุนกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ เนื่องจากรัฐบาลต้องการเสนอภาพลักษณ์ที่ดีและเป็นการแสดงออกถึงศักยภาพในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

จากผลกระทบที่ได้ทำการวิเคราะห์จำแนกเป็นรายด้านนั้น จะพบว่า นโยบายประชานิยม มีทั้งผลทางบวกและทางลบ ซึ่งกระทบต่ออาณาบริเวณในหลายๆ ด้าน ทั้งทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจและทางการเมืองของรัฐบาล โดยบทความนี้จะให้ความสำคัญกับผลกระทบที่ก่อให้เกิดการสร้างภาพลวงทางการเมืองขึ้น โดยในส่วนต่อไป จะเป็นการอธิบายถึงภาพลวงทางการเมืองในมุมมองทางวิชาการ เพื่อจะได้เป็นฐานการพิจารณาในบทวิเคราะห์ต่อไป

แนวคิด “ภาพลวงทางการเมือง”

คำว่า “ภาพลวงทางการเมือง” เป็นศัพท์ทางการเมือง ที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายทางการเมือง ที่สื่อให้เห็นถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมและไม่สอดคล้องกัน โดยอาจมีต้นทุนในการดำเนินนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากนโยบาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองขึ้นได้ ทั้งนี้ ภาพลวงทางการเมือง เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการและนักปฏิบัติมากระยะหนึ่งแล้ว โดยมักเน้นศึกษาไปยังการเกิดขึ้นของภาพลวง กระบวนการศึกษาและตัวชี้วัดที่บ่งบอกการเป็นภาพลวงทางการเมือง ในส่วนนี้จะขอยกกล่าวถึงแนวคิดภาพลวงทางการเมือง โดยศึกษาจากองค์ความรู้ของนักวิชาการที่สรุปพอสังเขปได้ดังนี้

ภาพลวงทางการเมือง (fiscal illusion) ถูกกล่าวถึงในวงวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ จากทฤษฎีของ Puviani ในต้นฉบับที่ชื่อ “Illusione Finanziaria” ที่กล่าวถึงปัญหาทางการเมืองของรัฐบาล ที่เชื่อมโยงไปสู่การสร้างภาพลวงทางการเมืองที่ว่า เป็นสภาวะในความไม่ชัดเจนของข้อมูล และการนิ่งเฉยของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลทางงบประมาณ ในแง่ของการกำหนดขนาดและจำนวนที่เหมาะสมสำหรับการใช้จ่ายภาครัฐ โดยที่ประชาชนไม่ได้ตระหนักในการรับรู้ถึงสัดส่วนต้นทุนและผลประโยชน์ของการดำเนินนโยบาย (Mourao, 2008: 51)

Downs (1957) กล่าวถึงธรรมชาติของภาพลงทางการคลังไว้ว่า ภาพลงทางการคลังกำเนิดขึ้นโดยมีความเชื่อมโยงจากพื้นฐานความเป็นจริงที่ว่าข้อมูลความต้องการจากผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง (voter) นั้นแทบจะไม่มี ความสำคัญในกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจมีข้อมูลไม่พอเพียงที่จะเป็นฐานในการตัดสินใจซึ่งแตกต่างกับภาครัฐกิจเอกชน ที่มีข้อมูลสมบูรณ์อันจะเป็นประโยชน์ในการแสดงต้นทุนและผลประโยชน์ สภาพนี้ชี้ให้เห็นว่า ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์ในกิจการของรัฐบาลนั้นมีการแสดงให้เห็นชัดเจนน้อยกว่ากิจการของภาครัฐกิจเอกชน ซึ่งไม่เพียงแต่นัยยะที่อาจสื่อถึงการสร้างภาพลงทางการคลังเพียงอย่างเดียว แต่ยังสะท้อนถึงความเข้าใจผิดในระบบการคลังกระทั่งเกิดการบิดเบือนข้อมูล อาทิ การประเมินค่าภาระภาษีที่เกี่ยวข้องกับโครงการสาธารณะที่ต่ำกว่าความเป็นจริง โดยข้อมูลที่ไม่วสมบูรณ์นั้น อาจเกิดจากการสุมที่เหนือกว่าหรือต่ำกว่าที่เป็น รวมถึงการตัดสินใจทางงบประมาณที่มีความเป็นอคติ (Oates, 1988) ในขณะที่ Galbraith (1958) ได้สะท้อนภาพที่สอดคล้องกับ Downs ว่า ข้อมูลที่มีความไม่สมบูรณ์นั้นจะเป็นเหตุนำไปสู่การจัดทำงบประมาณของภาครัฐที่มีขนาดเล็กเกินไป

Buchanan (cited in Mourao, 2008: 51) ได้เสนอลักษณะภาพลงทางการคลังไว้ว่า เป็นลักษณะการดำเนินการที่ลดโอกาสการมองเห็นของประชาชนในเรื่องต้นทุนการใช้จ่ายของภาครัฐ ใช้ประโยชน์ของความเป็นสถาบันของรัฐในการวางแผนการใช้จ่าย โดยที่ประชาชนเชื่อและมองว่าเป็นการใช้จ่ายที่เหมาะสม อาจมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในการจัดหาบริการสาธารณะเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ หรืออาจเป็นการทำให้ภาระทางการคลังมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ใช้กลยุทธ์จากความหวาดกลัวหรือความตระหนก ทำให้เกิดความบิดเบือนทางภาษีที่ปรากฏว่าเลวร้ายกว่าความเป็นจริง หรืออาจเป็นไปในลักษณะที่มีการกระจายตัวน้ำหนักภาษีทั้งหมดที่มีจำนวนมหาศาลแต่จัดเก็บได้เพียงน้อยนิด และประเด็นทางภาษีมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน

นอกจากนี้ Buchanan ยังได้สรุปความในการศึกษาภาพลงทางการคลังจากแนวคิดของ Puviani ว่า มีการสร้างความเป็นไปได้ในการศึกษาภาพลงทางการคลังผ่านการวิเคราะห์ตัวแปร โดยเป็นตัวแปรที่สะท้อนให้เห็นถึงองค์ประกอบของรายได้สาธารณะ³ และรวมไปถึงตัวแปรที่สะท้อนไปยังหนี้สาธารณะและองค์ประกอบของหนี้สาธารณะ โดยหากมีการแสดงข้อมูลทั้งในส่วนของรายได้ รายจ่ายและหนี้สาธารณะที่ถูกต้องชัดเจน สิ่งนี้ย่อมเป็นเสมือนกลไกในการป้องกันไม่ให้ประชาชนเข้าใจผิดในการใช้จ่ายของรัฐบาลในการดำเนินกิจการสาธารณะ นั้นหมายถึง ภาพลงทางการคลังก็จะไม่เกิดขึ้น

จากมุมมองของนักวิชาการที่ได้ให้ความหมาย และลักษณะของภาพลงทางการคลัง ดังที่กล่าวข้างต้นนั้น สรุปได้ว่า ภาพลงทางการคลังในที่นี้ คือ ปรากฏการณ์ที่สื่อความได้ถึงคลุมเครือ ความเข้าใจผิด ความสำคัญผิดในการดำเนินการคลังของรัฐบาล ในขอบข่ายของรายได้และรายจ่ายที่รัฐบาลดำเนินการที่อาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ อาทิ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลที่เกิดจากฐานข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ หรืออาจเกิดจากความตั้งใจในการปกปิดข้อมูลบางอย่างเพื่อสร้างภาพลักษณ์ทางการคลังที่ดีของรัฐบาล และการหวังผลทางการเมือง รวมไปถึงมุมมองของประชาชนที่ขาด

³ เป็นลักษณะเช่นเดียวกับดัชนีชี้วัด Herfindahl (Herfindahl Index) คือ ดัชนีการกระจายตัวของแหล่งรายได้ ที่สามารถแสดงข้อมูลรายได้ของประชาชนโดยการพิจารณาจากน้ำหนักของรายได้บางส่วน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม เป็นต้น

ความกระตือรือร้นในการศึกษาข้อมูลทางการเมืองด้วยเห็นว่าเป็นประเด็นที่ไม่ได้กระทบต่อการดำเนินชีวิตของตนเองโดยตรง จึงพิจารณาได้ว่า ภาพลวงทางการเมือง เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงได้ถึงมิติการวิเคราะห์การคลังของรัฐบาลในการพิจารณารายรับ รายจ่าย และการก่อหนี้สาธารณะ (Twight, 1994; Alesina & Perotti, 1996; Forte, 2004; Sanz & Velásquez, 2003) มิติทางการเมืองและมิติความเป็นประชาธิปไตย (Wittman, 1995)

และจากการสรุปความหมายข้างต้น ทำให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของภาพลวงทางการเมือง ที่หากถูกสร้างขึ้นและถูกปล่อยปละละเลย ทั้งด้วยเหตุแห่งการไม่รู้หรือจงใจที่จะไม่รับรู้ก็ตาม ย่อมส่งผลเสียต่อการคลังระดับประเทศ อันจะนำไปสู่การไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้ในอนาคต ดังนั้นจึงเป็นเหตุที่บทความนี้ได้หยิบยกเอาประเด็นดังกล่าวขึ้นมาวิเคราะห์ด้วยประโยชน์อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อให้ประชาชนรับทราบถึงการก่อตัวของภัยทางการเมืองนี้

สาเหตุการเกิดภาพลวงทางการเมือง

จากการศึกษาความหมาย ลักษณะของภาพลวงทางการเมืองข้างต้น สามารถนำมาสังเคราะห์ถึงปัจจัยสาเหตุที่ก่อให้เกิดภาพลวงทางการเมือง โดยแบ่งออกเป็น 3 ปัจจัย (Krueathep, 2012) ดังนี้

1. ปัจจัยสาเหตุด้านรายได้ (revenue)

ตามปัจจัยนี้ มองว่า ภาพลวงทางการเมือง เกิดขึ้นจากโครงสร้างภาษีอากร หรือวิธีการบริหารจัดการรายได้ที่มีความซับซ้อน กระทั่งทำให้ประชาชนไม่ได้เห็นถึงภาระภาษีที่แท้จริงของตนเอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยมักมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีทางอ้อมในสัดส่วนที่มากกว่าภาษีทางตรง ยิ่งเป็นการทำให้ความสามารถของประชาชนในการมองเห็นถึงภาระภาษีต่อการใช้จ่ายภาครัฐยิ่งถูกลบเลือนไป กล่าวคือประชาชนจะมองไม่เห็นและไม่เข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างงบประมาณ (การใช้จ่ายของรัฐ) และบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้ รวมถึงการไม่รู้ ว่า รัฐต้องมีการชดเชยส่วนต่าง หากรัฐบาลตั้งงบประมาณแบบขาดดุลด้วยการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างไร

อนึ่ง สำหรับปัจจัยสาเหตุภาพลวงทางการเมืองนี้ อาจถูกพิจารณาได้ในระดับการคลังท้องถิ่น ในประเด็นที่ว่า ประชาชนที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่ (ประชากรแฝง) แต่ไม่ได้ร่วมรับผิดชอบภาระทางภาษีให้แก่ท้องถิ่น ทำให้องค์กรท้องถิ่นมีภาระในการจัดบริการสาธารณะที่สูงกว่าสัดส่วนรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บ ในส่วนนี้จึงอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการสร้างภาพลวงทางการเมืองของท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง

2. ปัจจัยสาเหตุด้านรายจ่าย (expenditure)

เป็นกรณีที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลพยายามทำให้ขนาดของรายจ่ายภาครัฐอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งอาจเป็นการให้ข้อมูลเพียงแค่นโยบายหรือแผนงานที่มีลักษณะเฉพาะกิจ จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้ได้ว่า รายจ่ายที่แท้จริงของรัฐบาลนั้นเป็นอย่างไร นอกเหนือจากรายจ่ายเฉพาะกิจแล้ว รัฐบาลยังมีรายจ่ายผูกพันในรูปแบบต่างๆ อาทิ รายจ่ายในการชำระหนี้ เป็นต้น นอกจากนี้ ในประเด็นรายจ่ายอาจเกิดภาพลวงขึ้นได้ในกรณีที่เงินเฟ้อ เพราะจะทำให้ประชาชนแม้กระทั่งรัฐบาลเองไม่สามารถประเมินได้ว่าขนาดของการใช้จ่ายภาครัฐขณะนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่

3. ปัจจัยสาเหตุด้านการเมือง (political incentive)

เป็นกรณีที่เชื่อมโยงกับการกำหนดและดำเนินนโยบายประชานิยม ในลักษณะที่เป็นการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน เพื่อหวังผลชัยชนะทางการเมือง รัฐบาลอาจเลือกที่จะนำเสนอข้อมูลบางด้านที่เป็นภาพ

ที่ดีของรัฐบาลในการบริหารจัดการการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งมีนโยบายที่มอบประโยชน์แก่ประชาชนด้วย แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็อาจเลือกที่จะปกปิดข้อมูลทางลบบางประการ ที่อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาล และย่อมส่งผลกระทบต่อผลทางการเมืองด้วย ดังนั้น จึงถือเป็นการสร้างภาพลบทางการคลังได้เช่นกัน

ในการพิจารณาเหตุของการเกิดภาพลบทางการคลังจากปัจจัยสาเหตุทั้ง 3 ประการข้างต้นนั้น เห็นได้ว่า ปัจจัยทั้งสามมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับลักษณะการดำเนินนโยบายประชานิยม ในส่วนต่อไปจะนำเสนอบทวิเคราะห์นโยบายประชานิยม ในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดภาพลบทางการคลัง

บทวิเคราะห์นโยบายประชานิยม เหตุแห่งการเกิดภาพลบทางการคลัง

ตามวัตถุประสงค์ของบทความที่ต้องการสะท้อนภาพผลกระทบทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายประชานิยม จึงได้นำลักษณะเด่นของนโยบายประชานิยมมาเป็นตัวตั้งต้นในการศึกษาการเกิดภาพลบทางการคลัง โดยในส่วนนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ผลจากการดำเนินนโยบายประชานิยม ในทางที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการการคลังที่จะเชื่อมโยงไปสู่การสร้างภาพลบทางการคลัง โดยยึดข้อมูลและหลักการตามบริบทของประเทศไทย สามารถจำแนกเป็นรายชื่อได้ดังนี้

1. การดำเนินนโยบายประชานิยมนั้น เป็นการดำเนินการที่มีการใช้จ่ายงบประมาณสูงเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชน เป็นที่แน่นอนว่า การทุ่มงบประมาณนั้น เป็นการเพิ่มการใช้จ่ายของภาครัฐเพื่อใช้ไปในการดำเนินกิจการสาธารณะภายใต้นโยบายนั้นๆ โดยในที่นี้ ขอยกตัวอย่างงบประมาณนโยบายประชานิยมในยุครัฐบาลพรรคเพื่อไทย (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) (ตามตารางที่ 1) ที่แสดงถึงการดำเนินการตามนโยบายประชานิยมที่ใช้งบประมาณในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง หากเปรียบเทียบกับประมาณการรายได้ในปี 2555 ดังที่แสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 1 แสดงงบประมาณที่ดำเนินการตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย

หน่วย : ล้านบาท

นโยบายประชานิยม	งบประมาณ (ปี 2555)
รับจำนำข้าว	376,000
ลดภาษีน้ำมันดีเซล	108,000
ลดภาษีรายได้นิติบุคคล	52,000
ยกเว้นภาษีบ้านหลังแรก	6,000
ลดภาษีรถยนต์คันแรก	80,000
เพิ่มเงินเดือนปริญญาตรี	18,000
พักชำระหนี้ 3 ปี	15,000
รวม	655,000

(Thaipublica, 2012)

ในมิติของการเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาล โดยปกติสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก เป็นการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐ ที่สอดคล้องไปกับการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีจากประชาชนด้วย เนื่องจากต้องการทำให้รายจ่ายและรายรับสมดุลกัน ซึ่งแนวทางนี้ เป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการรักษาวินัยทางการคลัง ในขณะที่อีกแนวทางหนึ่ง เป็นการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐ แต่ไม่ได้มีการเพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บจากประชาชน อีกทั้งยังบางกรณีมีการปรับลดอัตราภาษีอีกด้วย ซึ่งทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้ไป ดังเช่นนโยบายประชานิยมต่างๆ ได้แก่ นโยบายลดอัตราภาษีรายได้นิติบุคคล นโยบายลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล นโยบายยกเว้นภาษีบ้านหลังแรกและนโยบายลดอัตราภาษีรถยนต์คันแรก ด้วยเหตุนี้ ส่งผลให้รายจ่ายมีมากกว่ารายรับงบประมาณของรัฐบาลจึงเป็นไปแบบไม่สมดุล มีความเสี่ยงสูงต่อการคลังในอนาคต ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาไปยังดุลงบประมาณของรัฐบาลที่มีการดำเนินนโยบายประชานิยมนั้น พบว่า รัฐบาลมีการตั้งงบประมาณแบบขาดดุล และมีแนวโน้มที่จะขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงดุลงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2555-2558

หน่วย : พันล้านบาท

	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558
วงเงินงบประมาณ	2,380	2,400	2,400	2,525	2,575
ประมาณการรายได้	1,980	2,100	2,100	2,275	2,325
ขาดดุล	400	300	300	250	250

(Fiscal Policy Office, 2015)

จากข้อมูลข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ผ่านมา เป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลตั้งงบประมาณแบบขาดดุล อันเนื่องมาจากรายจ่ายสูงกว่ารายรับ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหาทางออกโดยการหาส่วนต่างเพื่อชดเชยงบประมาณด้วยการก่อหนี้สาธารณะ

สำหรับสถานะหนี้สาธารณะนั้น พบว่า ประเทศไทยยังคงยึดการบริหารจัดการหนี้สาธารณะตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งได้มีการกำหนดตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังไว้ว่า ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP จะต้องไม่เกินร้อยละ 60 และเมื่อพิจารณาข้อมูลตามตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขกรอบความยั่งยืนทางการคลัง แต่ทั้งนี้ การที่รัฐบาลมีหนี้สาธารณะในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงและยังมีลักษณะผันผวน (มีลักษณะขึ้น-ลงอยู่ตลอด) อาจเป็นการสร้างความเสี่ยงต่อการคลังได้ หากประเทศประสบกับภัยพิบัติฉุกเฉินครั้งร้ายแรงที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากอย่างเร่งด่วน รัฐบาลอาจไม่มีความพร้อมในการรับมือต่อเหตุดังกล่าวได้

ตารางที่ 3 แสดงสถานะหนี้คงค้างของรัฐบาล ปี 2555-2558

หน่วย : พันล้านบาท

	หนี้รัฐบาล	รวมหนี้สาธารณะ	ร้อยละต่อ GDP
ก.ย. 2555	3,515	4,937	41.93
ก.ย. 2556	3,774	5,430	42.19
ก.ย. 2557	3,965	5,690	43.34
ก.ย. 2558	4,157	5,783	42.55

(Public Debt Management Office, n.d.)

การที่รัฐบาลขาดดุลงบประมาณ รวมถึงการมีหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นนั้น อาจเป็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของรัฐบาลในทำนองที่ว่า รัฐบาลไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการคลังที่ดี ปล่อยให้การคลังของประเทศอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยง โดยหันไปให้ความสำคัญกับการสร้างนโยบายประชานิยมเพื่อฐานเสียงทางการเมืองของตน จึงสะท้อนว่า อาจมีความสุ่มเสี่ยงที่รัฐบาลจะปกปิดข้อมูลงบประมาณ รวมถึงข้อมูลต้นทุน-ผลประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย เพื่อมิให้ประชาชนรับทราบข้อมูลนี้ได้เป็นการทั่วไป เพราะประชาชนจะสนใจแต่เพียงรัฐบาลจะกำหนดนโยบายใดและตนเองจะได้ประโยชน์อย่างไรเท่านั้น จึงเสมือนเป็นการสร้างภาพลวงทางการเมืองการคลัง และยังเป็นการดำเนินนโยบายที่ปราศจากความรับผิดชอบทางการเมืองการคลังของรัฐบาลด้วย

2. สืบเนื่องจากความสุ่มเสี่ยงที่รัฐบาลจะปกปิดข้อมูลเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีนั้น ยังส่งผลให้ประชาชนมองไม่เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างภาระภาษีของตนและการได้มาซึ่งบริการสาธารณะจากรัฐ กระทั่งก่อให้เกิดความเข้าใจผิด และขาดความตระหนักในการรับผิดชอบต่อภาระภาษีของตนเอง เนื่องจากคิดว่า อย่างไรเสียรัฐบาลก็ต้องจัดนโยบายที่ให้ประโยชน์กับตนอยู่แล้ว การที่ปริมาณและคุณภาพของบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้ไม่ได้สอดคล้องกับหลักของการจัดเก็บรายได้ที่เพียงพอ ย่อมส่งผลกระทบให้ประชาชนขาดการรับรู้ถึงสถานการณ์การคลังของรัฐบาล เพราะอาจคิดว่า รายรับของรัฐบาลนั้นเพียงพอต่อรายจ่ายอยู่แล้ว โดยที่รัฐจะต้องแบกรับภาระรายจ่ายที่ไม่สมดุลกับรายรับต่อไป นอกจากนี้ อาจส่งผลให้ประชาชนมีแนวโน้มที่จะเลี่ยงภาษีได้ในส่วนนี้จึงถือว่าการสร้างบริการให้แก่ประชาชนโดยขาดความสอดคล้องกับรายรับที่มี ย่อมเป็นการสร้างภาพลวงทางการเมืองการคลังให้แก่ประชาชนได้เช่นกัน

3. การกำหนดนโยบายประชานิยมของรัฐบาล เนื่องด้วยความต้องการเชิงการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับพรรคการเมืองที่นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือในการหาเสียงและประสบความสำเร็จทางการเมือง ยิ่งเป็นการตอกย้ำว่า นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือที่สามารถใช้ได้ผลจริง ในส่วนนี้จึงอาจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อความปรารถนาในการขึ้นเป็นรัฐบาลต่อไป ในอนาคตกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย จึงอาจเอนเอียงไปสู่การพิจารณาในแนวทางประชานิยมมากขึ้น โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงสถานะทางการเงินการคลังในระยะยาว มุ่งเพียงแต่การสร้างประโยชน์แก่ประชาชนในระยะสั้น และแน่นอนว่า จะเป็นการผลักภาระทางการเมืองการคลังให้แก่รัฐบาลในอนาคต รวมไปถึงเป็นการผลักภาระทางภาษีที่สูงขึ้นไปยังประชาชนในอนาคตด้วย สิ่งนี้จึงเป็นการสะท้อนว่า เป็นการสร้างภาพลวงทางการเมืองการคลังที่มีนัยยะสำคัญในการสร้างภาระแก่คนในอนาคต

จากผลกระทบในการดำเนินนโยบายประชานิยมที่ก่อให้เกิดภาพลวงทางการเมืองการคลังตามรายละเอียด

ข้างต้นนั้น นำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการป้องกันการเกิดภาพลวงทางการคลังที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในส่วนถัดไป

แนวทางการป้องกันมิให้เกิดภาพลวงทางการคลัง

ด้วยการทำความเข้าใจในนิยามความหมายและลักษณะของภาพลวงทางการคลัง รวมถึงการเข้าใจบริบทของการดำเนินนโยบายประชานิยมในประเทศไทยแล้ว ส่วนสุดท้ายนี้ จะเป็นการเสนอแนะแนวทางในการป้องกันการเกิดภาพลวงทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินนโยบายประชานิยม โดยการวิเคราะห์แนวทางออกเป็น 2 มิติ คือ มิติของรัฐบาลและมิติของประชาชน เหตุเพราะภาพลวงทางการคลัง เป็นปัญหาทางการคลังที่สะท้อนความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นสองภาคส่วนสำคัญที่มีบทบาททางการคลัง โดยรายละเอียดของแต่ละมิติ มีดังนี้

มิติของรัฐบาล

ในส่วนของรัฐบาล รัฐบาลพึงต้องบริหารจัดการประเทศให้เป็นไปตามหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยที่รัฐบาลต้องแสดงออกในการบริหารจัดการที่โปร่งใสและยึดหลักความรับผิดชอบ การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดี ไม่ได้หมายความว่า นโยบายดังกล่าวนั้นจะต้องสนองความต้องการของประชาชนได้ทั้งหมด โดยปราศจากการคำนึงถึงความยั่งยืนในระยะยาวทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นโยบายประชานิยมที่กำหนดขึ้นผ่านประสบการณ์จากแต่ละรัฐบาลนั้น ทำให้เรารู้ว่า นโยบายประชานิยมก่อให้เกิดผลเสียนานาประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นบ่อเกิดที่ทำให้เกิดการสร้างภาพลวงทางการคลัง ดังนั้นการจะป้องกันมิให้เกิดการสร้างภาพลวงทางการคลัง รัฐบาลต้องกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะที่สมเหตุสมผลตามบริบทของประเทศ ผ่านการศึกษาข้อมูลต้นทุน-ผลประโยชน์ และผลกระทบอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะทางการคลัง รัฐบาลต้องดำเนินการคลังที่คำนึงถึงการรักษาวินัยทางการคลัง โดยการปฏิบัติให้ได้ตามเป้าหมายของตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังอย่างเคร่งครัด ไม่ควรเห็นแก่ผลประโยชน์ทางการเมืองของตนเป็นสำคัญ หากต้องมีการดำเนินนโยบายประชานิยม ขอให้เป็นการดำเนินนโยบายที่ยึดเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก โดยพิจารณาภาระทางการคลังประกอบด้วย อาทิ การออกแบบระบบการจัดเก็บภาษีที่สอดคล้องกับการจัดบริการสาธารณะ เป็นต้น ในส่วนนี้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถเข้ามามีบทบาทในการคานอำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายที่อาจเป็นการสุ่มเสี่ยงทางการคลังของประเทศได้ นอกจากนี้ รัฐบาลต้องพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารทางการคลัง ให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าไปตรวจสอบและวิพากษ์การตัดสินใจทางการคลังของรัฐบาลได้ เพื่อป้องกันการเข้าใจที่บิดเบือนที่สุดท้ายอาจกลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบทางการคลังในที่สุด ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ หากรัฐบาลยึดเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย จะทำให้รัฐบาลมีความโปร่งใส ที่ย่อมจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลทางการเมืองได้เช่นกัน

มิติของประชาชน

ในฐานะที่ประชาชนคือผู้ที่มีสิทธิออกเสียง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญสำหรับการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลการมีสถานะเป็นผู้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ทำให้ประชาชนย่อมต้องการนโยบายที่มอบผลประโยชน์แก่ตนมากที่สุด นโยบายประชานิยมจึงเป็นสิ่งที่ตอบโจทย์ความต้องการนั้น แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้ประชาชนเกิดความเคยชิน รอคอยแต่ความช่วยเหลือจากรัฐบาล รวมถึงมีทัศนคติทางการคลังแบบ

กินฟรี ที่มองว่า ตนเองสามารถรับภาระทางภาษีในสัดส่วนที่น้อยได้ ในขณะที่ก็สามารถเรียกร้องให้รัฐจัดบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นได้ จากผลของนโยบายประชานิยมนี้ ทำให้ประชาชนตกอยู่ในสภาพลวงทางการเมือง อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายประชานิยมที่เกิดจากการบริหารการคลังที่ฉาบฉวย ดังนั้น ประชาชนควรต้องปรับเปลี่ยนหันมาทำหน้าที่ในฐานะเป็นพลเมืองที่ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศไว้ โดยการตื่นตัวในการรับฟังข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบาย เพื่อป้องกันมิให้มีการกำหนดนโยบายประชานิยมที่ไร้ความรับผิดชอบ ตระหนักถึงความสำคัญของการเงินการคลังในระดับประเทศ อย่างมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว เพราะสุดท้าย ผู้ที่จะต้องร่วมแก้ปัญหาและหาทางออกให้กับประเทศก็คือประชาชน

บทสรุป

นโยบายประชานิยม เป็นนโยบายสาธารณะที่ประชาชนอาจมองว่า ให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งรัฐบาลเองย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เพื่อตอบสนองในการเลือกขึ้นมาเป็นรัฐบาล แต่ทั้งนี้ นโยบายประชานิยมอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา หากรัฐบาลมีการตัดสินใจที่ปราศจากการคำนึงถึงความเหมาะสมและความรับผิดชอบต่อปัญหาประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายประชานิยม คือ การเกิดภาพลวงทางการเมือง ที่ในบริบทไทยสื่อความถึงความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของประชาชนและรัฐบาล ด้วยความคลุมเครือของระบบและข้อมูลทางการเมือง ที่รัฐบาลอาจไม่มีการจัดระบบไว้อย่างสมบูรณ์หรือเกิดจากความตั้งใจที่จะปกปิดข้อมูลดังกล่าวเนื่องด้วยมีการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินนโยบายที่สูงและต้องการสร้างภาพว่ารัฐบาลมีความสามารถในการนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จโดยปราศจากการสร้างปัญหาทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ เมื่อทราบถึงนัยยะสำคัญของการเกิดภาพลวงทางการเมืองขึ้นแล้ว รัฐบาลและประชาชนต้องแสวงหาแนวทางร่วมกันเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีที่ให้ความสำคัญกับการสร้างผลกระทบทางการเมือง รวมถึงการพัฒนากระบวนการคลังของไทยให้มีเสถียรภาพอย่างยั่งยืน โดยที่ประชาชนจะไม่มองว่าการคลังเป็นเรื่องไกลตัว และจะเป็นการลดโอกาสการเกิดภาพลวงทางการเมืองได้



References

- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and the Budget Process. **American Economic Review Papers and Proceedings**, 86(2): 401-407.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, 65(2): 135-150.
- Fiscal Policy Office. (2015). **Fiscal Risk Statement 2015** (รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2558). Bangkok: Fiscal Policy Office.
- Forte, F. (2004). "Fiscal and Monetary Illusion and the Maastricht rules", **XVI Conference SIEP-Società Italiana di Economia Pubblica**, Pavia.
- Galbraith, J.K. (1958). **The Affluent Society**. Boston: Houghton-Mifflin.
- Jagers, Jan and Walgrave, Stefaan. (2007). Populism as political communication style: An empirical study of political parties' discourse in Belgium. **European Journal of Political Research**, 46(3): 319-345.
- Krueathep, Weerasak. (2012). Fiscal Illusion in Thai Public Financial Administration : An Analysis of the Voter's Perspective in the 2011 General Election (ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง : บทวิเคราะห์ทัศนคติทางการเมืองการคลังของประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2554). **NIDA Economic Review**, 6(1): 37-78.
- Laothamatas, Anek. (2006). **Thaksina-prachaniyom : Meaning, Problems and Solutions** (ทักษิณานิยม : ความหมาย ปัญหาและทางออก). Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Lingle, C. (2002). **The Perils of Populism**. [Online]. Retrieved June 15, 2017 from <https://fee.org/articles/the-perils-of-populism/>
- Madrid, R. L. (2008). The Rise of Ethnopolulism in Latin America. **World Politics**, 60(3): 475-508.
- Mourao, P. R. (2008). Towards a Puviani's Fiscal Illusion Index. **Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública**, 187(4): 49-86.
- Oates, W. E. (1988). On the nature and measurement of fiscal illusion. In G. Brennan et al. (eds.), **Taxation and fiscal federalism: Essays in Honour of Russell Mathews**. Sydney: Australian National University Press.
- Phipatseritham, Nantavut. (2008). Factors affecting the emergence of populism in Thailand (ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย). **Thammasat Economic Journal**, 26(3): 119-166. Public Debt Management Office. (n.d). **Public Debt Data**. [Online]. Retrieved April 13, 2018 from http://www.pdmo.go.th/popup_money_data.php?m=money&ts2_id=1

- Public Debt Management Office. (n.d). **Public Debt Data**. [Online]. Retrieved April 13, 2018 from http://www.pdmo.go.th/popup_money_data.php?m=money&ts2_id=1
- Roberts, K. (2010). Latin America's Populist Revival. **SAIS Review**, 27(1): 3-15.
- Sanz, I. & Vélasquez, J.F. (2003). Fiscal illusion, fiscal consolidation and government expenditure composition in the OECD: a dynamic panel data approach. **European Economy Group Working Paper 21**. Spain: European Economy Group.
- Thaipublica. (2012). **Populist Assessment “Rattaban Pee Kon Raek” The 6.71 hundred million baht spending, chance or debt in the future? (ประเมินประชานิยม “รัฐบาลพี่คนแรก” ใช้เงิน 6.71 แสนล้าน โอกาสในวันนี้ หรือหนี้ในวันหน้า?)**. [Online]. Retrieved April 15, 2018 from <https://thaipublica.org/2012/12/world-bank-populist-policy/>
- Twight, C. (1994). Political Transaction-Cost Manipulation: An Integrating Approach. **Journal of Theoretical Politics**, 6(2): 189-216.
- Wayland, Kurt. (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. **Comparative Politics**, 34(1): 1-22.
- Wittman, D. (1995). **The myth of democratic failure: why political institutions are efficient**. Chicago: The University of Chicago Press.