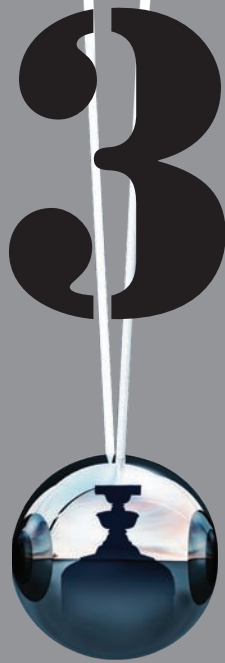


KPI
YEARBOOK

2558



วิถุคตุคการกนัปรัชาธิปไตย ปรัชาธิยม
และทางออกที่ปรัชาธิปไตย

”หากมนุษย์เป็นทวยเทพ
รัฐบาลก็เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น
หากทวยเทพปกครองมนุษย์
ก็ไม่จำเป็นต้องมีกลไกควบคุมรัฐบาล
จากทั้งภายนอกและภายใน
ในการวางกรอบเพื่อให้มีรัฐบาล
มนุษย์ที่จะปกครองมนุษย์
ความยากลำบากคือ ก่อนอื่น
เราต้องทำให้มีรัฐบาลที่สามารถควบคุม
ผู้ถูกปกครอง และจากนั้นทำให้รัฐบาล
ควบคุมตนเอง”

เจมส์ แมดิสัน
Federalist หมายเลข 51

วิกฤตการณ์ประชาธิปไตย ประชานิยม และทางออก ที่เป็นประชาธิปไตย

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์*



If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself.

*James Madison
Federalist No. 51*

หากมนุษย์เป็นทวยเทพ รัฐบาลก็เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น หากทวยเทพปกครองมนุษย์ ก็ไม่จำเป็นต้องมีกลไกควบคุมรัฐบาลจากทั้งภายนอกและภายใน ในการวางกรอบเพื่อให้มีรัฐบาลมนุษย์ที่จะปกครองมนุษย์ ความยากลำบากคือ ก่อนอื่น เราต้องทำให้มีรัฐบาลที่สามารถควบคุมผู้ถูกปกครอง และจากนั้นทำให้รัฐบาลควบคุมตนเอง

*เจมส์ แมดิสัน
Federalist หมายเลข 51*

* ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

1. วิกฤติการณ์ประชาธิปไตย

ในเดือนมีนาคมปี ค.ศ. 2014 นิตยสาร The Economist ได้เสนอบทความซึ่งมีสาระสำคัญว่า ประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ ในโลกกำลังประสบวิกฤติครั้งใหญ่ สหรัฐและสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นต้นแบบประชาธิปไตยประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในปี 2007-2008 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลของหลายประเทศใช้จ่ายมากเกินไปจนเกิดภาวะหนี้สิน ส่วนประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ก็ประสบปัญหาประชาธิปไตยล้มลุกคลุกคลาน เช่น ในยูเครน อียิปต์และโลกอาหรับ เกิดปัญหาเกิดความรุนแรงจากความขัดแย้งในวงกว้างหลังได้รับประชาธิปไตย ส่วนประเทศในเอเชีย เช่น ไทย บังกลาเทศและกัมพูชา เกิดปัญหาที่ฝ่ายค้านคว่ำบาตรการเลือกตั้ง ในทางตรงกันข้าม จีนซึ่งเป็นประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย กลับมีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศประชาธิปไตย ปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้เกิดคำถามว่า ประชาธิปไตยยังเป็นระบบที่พึงปรารถนาอยู่หรือไม่ ?

ความสงสัยในลักษณะเดียวกันนี้อาจเป็นสาเหตุของการที่ประชาชนในประเทศประชาธิปไตยในโลกตะวันตกทั้งหลายเช่น อิตาลี อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและสหรัฐอเมริกา ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่ประชาชนในประเทศประชาธิปไตยเหล่านี้ยังเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองลดลงอีกด้วย ซึ่งน่าจะสะท้อนว่า ประชาชนไม่น้อยมีความเห็นว่า ประชาธิปไตยและการเลือกตั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาอย่างที่เคยเป็นมา

The Economist วิเคราะห์ว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนา คือ รัฐบาลเสียงข้างมากที่มาจาก การเลือกตั้งใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบ (abuse of power) เช่น ในยูเครน เกิดปัญหาที่ประธานาธิบดียานูโควิช ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ใช้อำนาจของตนในการลดอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลของรัฐบาล นายมอร์ซี ประธานาธิบดีอียิปต์ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ก็รวบอำนาจและแต่งตั้งพวกพ้องเข้าดำรงตำแหน่ง ส่วนรัฐบาลของพรรค African National Congress ในแอฟริกาใต้ก็ถูกวิจารณ์ว่าสนใจแต่กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่แวดล้อม และละเลยประชาชนจำนวนมาก ในขณะที่รัฐบาลตุรกี

ซึ่งมาจากการเลือกตั้งก็กลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภาและมีพฤติกรรมคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง

คำถามคือ เราควรตรวจสอบรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยวิถีทางประชาธิปไตยกันอย่างไร? ในทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยเน้นการใช้องค์กรอิสระและฝ่ายตุลาการ ที่เรียกว่า “**ตุลาการภิวัตน์**” ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ควบคู่ไปกับการใช้การชุมนุมของมวลชนในท้องถนนเพื่อกดดันและขับไล่รัฐบาล แนวทางเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองมาก สร้างต้นทุนสูงต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม และถูกวิจารณ์ว่าไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นคำถามคือ มีแนวทางในการแก้ไขวิกฤติการณ์ประชาธิปไตย โดยใช้แนวทางประชาธิปไตยหรือไม่อย่างไร?

ก่อนที่จะตอบคำถามดังกล่าว ผู้เขียนขออธิบายประเด็นเรื่องปัญหาของประชาธิปไตยเสียงข้างมาก และปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ ซึ่งทำให้เกิดนโยบายประชานิยม หลังจากนั้น จะอภิปรายถึงความพยายามในการใช้รัฐธรรมนูญในการแก้ไขปัญหา ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดวินัยทางการเมือง คลัง และสุดท้ายจะนำเสนอทางออกในการแก้ปัญหาที่มากับระบอบประชาธิปไตย โดยแนวทางที่เป็นประชาธิปไตย

2. ปัญหาของประชาธิปไตยเสียงข้างมาก

วินสตัน เชอร์ชิลล์ เคยกล่าวถึงประชาธิปไตยว่า “**ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบของการปกครองที่เลวร้ายที่สุด หากไม่นับระบบอื่นทั้งหมดที่เคยถูกทดลองใช้มา**” (Democracy is the worst form of government except all the others that have been tried) คำกล่าวนี้สะท้อนความจริงที่สำคัญคือ 1) ยังไม่มีระบบการปกครองอื่นที่ดีกว่าประชาธิปไตย 2) ประชาธิปไตย ซึ่งมักหมายถึงการปกครองโดยเสียงข้างมาก มีจุดอ่อนที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง Kenneth Arrow นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลได้พิสูจน์แล้วว่า ไม่มีกลไกใดที่สามารถรับประกันได้ว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะได้ผลที่สมเหตุสมผล (rational) สอดคล้องกับความต้องการของผู้ลงคะแนนเสียงอย่างแท้จริง ดังที่เรียกกันว่า Arrow's Impossibility Theorem ซึ่งมีนัยว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยไม่มีความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนซึ่งสะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ประการที่สอง การใช้เสียงข้างมากอาจนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “**ทรราชเสียงข้างมาก**” (tyranny of the majority) คือการที่เสียงส่วนใหญ่เอาเปรียบเสียงส่วนน้อย ซึ่งเป็นปัญหาที่รู้จักกันดีในทางรัฐศาสตร์ เช่น รัฐบาลที่มาจากเสียงข้างมากอาจออกกฎหมายกีดกันคนกลุ่มน้อย ดังตัวอย่างของการที่รัฐบาลพรรคอัมโนของมาเลเซีย เลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มน้อยเชื้อสายจีนและอินเดีย ด้วยนโยบายกัมมิบุตร โดยอ้างว่าเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

ประการที่สาม ซึ่งไม่ค่อยได้พูดถึงกันในวงการรัฐศาสตร์คือ การที่คนรุ่นปัจจุบัน ซึ่งสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เอาเปรียบคนในอนาคต ซึ่งไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ เพราะคนในอนาคตยังไม่ได้เกิดหรือเกิดมาแล้วแต่ยังมีอายุไม่ถึงเกณฑ์มีสิทธิลงคะแนนเสียง ประชาธิปไตยเสียงข้างมากจึงสะท้อนเฉพาะเสียงข้างมากของคนในปัจจุบัน ซึ่งทำให้คนรุ่นในปัจจุบันสามารถเอาเปรียบคนในอนาคตด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การนำเอาเงินในอนาคตมาใช้ในการสร้างหนี้ โดยให้คนในอนาคตเป็นผู้แบกรับภาระหนี้ เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากจึงอาจไม่สอดคล้องกับประโยชน์ร่วมของสังคม (common good) เสมอไป การเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากจึงต้องการกลไกทางสถาบันในการตรวจสอบและควบคุมเสียงข้างมาก เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเสียงข้างน้อยในปัจจุบันและคนรุ่นต่อไป

ในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจสูง ตัวอย่างรูปธรรมของการใช้เสียงข้างมาก ที่อาจไม่สอดคล้องกับประโยชน์ร่วมของสังคมคือ การดำเนินนโยบายที่เรียกว่า “**นโยบายประชานิยม**” (populist policy)

3. ความเหลื่อมล้ำกับประชาธิปไตย

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและสังคมมีความเหลื่อมล้ำ คนส่วนใหญ่ในสังคมจะมีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ย (average income) ของประเทศ ซึ่งวัดจากรายได้ต่อหัว (income per capita) ในสังคมเช่นนี้ ประชาชนมักต้องการให้รัฐจัดเก็บภาษีจากผู้มีรายได้สูง เพื่อนำรายได้จากภาษีดังกล่าวมากระจายให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ในรูปของเงินอุดหนุนหรือการให้สวัสดิการของรัฐ เพราะผู้มีรายได้น้อยเป็นประชาชนผู้ออกเสียง (voter) ส่วนใหญ่

ตามทฤษฎีผู้ออกเสียงมัธยฐาน (median voter theorem) ซึ่งเป็นแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์การเมืองอย่างง่ายที่ใช้กันโดยทั่วไป การตัดสินใจทางนโยบายในสังคมประชาธิปไตยจะเป็นไปตามความต้องการของผู้ออกเสียงมัธยฐาน (median voter) ซึ่งหมายถึง ผู้ที่อยู่ตรงกลางเมื่อเรียงผู้ลงคะแนนเสียงตามตัวแปรอย่างใดอย่างหนึ่งเช่นรายได้ ตามลำดับจากน้อยไปมาก ทั้งนี้ตำแหน่งตรงกลางหรือมัธยฐานก็คือ ตำแหน่งที่แบ่งผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมดออกเป็น 2 ส่วนที่เท่ากันพอดี เช่น ในกรณีที่เรียงผู้ลงคะแนนเสียงตามรายได้ ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานจะหมายถึงคนที่มียาได้ที่เปอร์เซ็นต์ได้ 50

การที่กล่าวว่า การตัดสินใจทางนโยบายในสังคมประชาธิปไตยจะเป็นไปตามความต้องการของผู้ออกเสียงมัธยฐาน หมายความว่า ผลการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอัตราภาษีที่ต้องการให้รัฐบาลจัดเก็บ หรือระดับการใช้จ่ายด้านสวัสดิการภาครัฐที่เหมาะสม จะเหมือนผลของการตัดสินใจโดยรวมของทั้งสังคม หากมีการทำประชามติในเรื่องดังกล่าว (ดู Mueller, 2003)

เนื่องจากผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานจะเป็นผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ โดยเฉพาะเมื่อประเทศเปลี่ยนเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ในระยะยาว เราจึงควรพิจารณาดูว่า ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานในประเทศไทยมีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร? และน่าจะมีความต้องการสวัสดิการอย่างไร?

การศึกษาของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ครัวเรือนมัธยฐานของไทยมีระดับรายได้ในปี พ.ศ. 2556 ที่ 13,838 บาทต่อเดือนซึ่งเป็นระดับรายได้ที่ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือน (mean income) ที่ 21,561 บาทต่อเดือนถึงประมาณร้อยละ 56 ช่องว่างทางรายได้ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงโอกาสในการกระจายรายได้เมื่อประเทศพัฒนาเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่

ตารางที่ 1 ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานในประเทศไทย

	2541	2545	2552	2556
รายได้มัธยฐานของครัวเรือน (บาทต่อปี)*	10,204	10,780	12,234	13,838
อายุเฉลี่ยหัวหน้าครัวเรือน (ปี)	46.5	47.0	49.4	52.6
การศึกษาหัวหน้าครัวเรือน (ปี)	6.3	6.9	7.7	7.8
หัวหน้าครัวเรือนที่มีประกันสังคม (%)	–	7.9	17.1	14
จำนวนบุตรเฉลี่ย (คน)	1.25	1.22	1.02	0.76
การศึกษาบุตรคนโตอายุเกิน 25 ปี (ปี)	4.9	7.8	11.9	10.0
สัดส่วนครัวเรือนที่อยู่ร่วมกัน 3 รุ่น	25.8	22.1	23.3	18
สัดส่วนครัวเรือนในเขตเทศบาล (%)	14.0	24.9	31.7	36

หมายเหตุ * รายได้มัธยฐานใช้รายได้ที่เป็นตัวเงินของเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 49-51 ที่ปรับเงินเฟ้อแล้วโดยใช้ปี 2556 เป็นปีฐาน

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบลักษณะของครัวเรือนมัธยฐานของไทยในปี พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2556 จากตารางจะเห็นว่า ครัวเรือนผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานในประเทศไทยมีลักษณะดังต่อไปนี้

- * หัวหน้าครัวเรือนมีอายุเฉลี่ย 52.6 ปีในปี 2556 ซึ่งสูงกว่าอายุของหัวหน้าครัวเรือนมัธยฐานในปีก่อนหน้านั้น และสะท้อนถึงการที่สังคมไทยกำลังเข้าสู่ความเป็นสังคมสูงอายุ (aging society) อย่างรวดเร็ว
- * หัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาเฉลี่ย 7.8 ปี ในปี 2556 ซึ่งสูงกว่าการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนมัธยฐานในปีก่อนหน้านั้น ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มของการเพิ่มการศึกษาของประชาชนโดยรวม อย่างไรก็ตามระดับการศึกษาดังกล่าวก็ยังเป็นระดับที่สูงกว่าระดับประถมศึกษาเพียงเล็กน้อย
- * สัดส่วนของหัวหน้าครัวเรือนที่มีประกันสังคมคือร้อยละ 14 ในปี 2556 ซึ่งสูงขึ้นกว่าปี 2545 อย่างมาก แต่ก็ชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนมัธยฐานของไทยส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ภายใต้ประกันสังคม โดยแม้จะรวมครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนเป็นข้าราชการ ซึ่งได้รับสวัสดิการในด้านต่างๆ เข้าไปด้วย สัดส่วนดังกล่าวก็เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น
- * จำนวนบุตรโดยเฉลี่ยของครัวเรือนมัธยฐานมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ระดับการศึกษาของบุตรคนโตที่มีอายุเกิน 25 ปีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยอยู่ที่ระดับเกือบสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายในปี 2556 ซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่าของหัวหน้าครัวเรือน แต่ก็ยังเป็นระดับที่ไม่สูงมากนัก
- * มีครัวเรือนที่อยู่กันในลักษณะครอบครัวขยาย (extended family) ซึ่งในที่นี้หมายถึงประกอบด้วยคน 3 รุ่น ประมาณร้อยละ 18 ของครัวเรือนทั้งหมดในปี 2556

* มีครัวเรือนที่อยู่ในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มเป็นร้อยละ 36 ของครัวเรือนทั้งหมดในปี 2556 ซึ่งสะท้อนถึงการขยายความเป็นเมือง (urbanization) ที่เพิ่มมากขึ้นของประเทศไทย

โดยสรุป จะเห็นว่า หัวหน้าครัวเรือนของครัวเรือนผู้ลงคะแนนเสียงมัธยมของไทยกำลังอยู่ในช่วงน้อยกว่า 10 ปีสุดท้ายของการทำงานก่อนเกษียณอายุ มีการศึกษาโดยเฉลี่ยระดับประถมศึกษา อาศัยอยู่ในครอบครัวเดี่ยว ในบริเวณนอกเขตเทศบาล ที่สำคัญก็คือ หัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่อยู่นอกระบบประกันสังคม ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการขาดหลักประกันและสวัสดิการต่างๆ ในชีวิต หากประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง น่าจะทำให้เกิดแรงผลักดันให้เกิดการกระจายรายได้ที่ผ่านการจัดสรรสวัสดิการในด้านต่างๆ และการกระจายรายได้ผ่าน “นโยบายประชานิยม” เป็นอย่างมาก เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคม

4. นโยบายประชานิยม

เป็นการยากที่จะระบุให้ชัดเจนว่า นโยบายอย่างไรคือ “นโยบายประชานิยม” (ดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550) แม้จำกัดเฉพาะ “นโยบายประชานิยมในทางเศรษฐกิจ”¹ คำว่า “นโยบายประชานิยม” จึงเป็นคำที่มีปัญหาหากพอสมควรจากการที่ไม่มีคำนิยามที่เห็นพ้องต้องกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคำดังกล่าวถูกใช้ “ติดตลาด” แล้ว เราจึงยากที่จะหลีกเลี่ยงการใช้คำดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการอภิปรายต่อไป ผู้เขียนจะเรียกนโยบายที่มีองค์ประกอบ 3 ประการดังต่อไปนี้ว่า เป็น “นโยบายประชานิยม” ในทางเศรษฐกิจ

¹ นอกจากนโยบายประชานิยมในทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีประชานิยมในด้านอื่น เช่น นโยบายประชานิยมทางการเมือง ดังตัวอย่างของ นโยบายการกีดกันคนต่างชาติในยุโรปตะวันตก ซึ่งถูกเรียกว่าเป็นนโยบายประชานิยมทางการเมือง

หนึ่ง มีจุดประสงค์เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชน ซึ่งไม่ใช่เรื่องเสียหายโดยตัวเอง เพราะการที่พรรคการเมืองต้องการได้รับความนิยมหรือการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชน จะทำให้พรรคการเมืองต้องพยายามนำเสนอนโยบายที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

สอง เน้นการโอนรายได้หรือทรัพย์สิน (redistribution) จากกลุ่มจากคนกลุ่มหนึ่งไปให้แก่คนอีกกลุ่มหนึ่ง เช่น จากผู้มีรายได้มากไปยังผู้มีรายได้น้อย จากคนเมืองสู่คนชนบท จากคนในอนาคตมายังคนรุ่นปัจจุบัน ฯลฯ โดยผ่านนโยบายการคลังหรือการแทรกแซงกลไกตลาด เช่น นโยบาย “จำนำข้าว” ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดมาก ซึ่งเป็นการโอนทรัพย์สินจากประชาชนผู้เสียภาษีไปยังชาวนา และมีผลในการทำลายตลาดข้าวของประเทศ เนื่องจากรัฐกลายเป็นผู้ผูกขาดรับซื้อและผู้ผูกขาดขายข้าว²

สาม ไม่สร้างขีดความสามารถ (capability) คือไม่ทำให้คนเข้มแข็งขึ้นตามนัยที่อมาตยา เซ็น (Amartya Sen) ให้คำจำกัดความไว้ในหนังสือ Development as Freedom (Sen, 2001) ทั้งนี้ หากเป้าหมายที่นโยบายต้องการให้ความช่วยเหลือเป็นผู้ผลิต (producer) เช่น ธุรกิจ หรือเกษตรกร ขีดความสามารถดังกล่าวอาจหมายถึง ผลผลิตภาพ (productivity) ซึ่งนำมาสู่ความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness)

โดยนัยนี้ ผู้เขียนเห็นว่า นโยบาย “30 บาท รักษาทุกโรค” ไม่ใช่ นโยบายประชานิยม แม้จะมีการโอนทรัพย์สินจากผู้เสียภาษีไปยังผู้ถือบัตรทองก็ตาม เนื่องจากนโยบายดังกล่าวช่วยสร้างขีดความสามารถของประชาชน โดยทำให้ผู้ป่วยมีสุขภาพดีขึ้น ซึ่งมีผลในการเพิ่มทุนมนุษย์ (human capital) เช่นเดียวกับนโยบายให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนยากจน

² ที่กล่าวเช่นนั้น มิได้หมายความว่า กลไกตลาดเป็น “สิ่งศักดิ์สิทธิ์” ที่ไม่สามารถและต้องได้ในหลายกรณีตลาดก็มีความล้มเหลว (market failure) ซึ่งต้องแก้ไขด้วยการแทรกแซงของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กลไกตลาดทำงานได้ดี การแทรกแซงของรัฐอาจทำลายกลไกตลาดจนพังพินาศไป ในขณะที่การแทรกแซงของรัฐก็ทำให้เกิดปัญหาความล้มเหลวของรัฐ (government failure)

นโยบายที่เข้าข่ายนโยบายประชานิยมอย่างชัดเจนก็คือ นโยบายที่เน้นการ “ลด แลก แจก แถม” เช่น นโยบายรถคันแรก นโยบายรับจำนำข้าว นโยบาย เชื้อช่วยชาติ ซึ่งมุ่งหวังคะแนนเสียงทางการเมือง และการกระตุ้นเศรษฐกิจ ระยะสั้น โดยไม่ทำให้ประชาชนมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นเลย

นโยบายประชานิยมหลายนโยบายยังมีปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การขาดวินัยทางการคลัง เพราะการดำเนินนโยบายมักใช้เงินนอกงบประมาณ (off-budget expenditure) เช่น โครงการรับจำนำข้าว ซึ่งใช้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในการดำเนินโครงการ หรือโครงการรถคันแรก ซึ่งใช้วิธีการคินภาษีสรรพสามิตที่ลดหย่อนแก่ผู้ซื้อรถ ทำให้การดำเนินโครงการเหล่านี้ไม่ต้องผ่านกระบวนการงบประมาณ ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา และขาดการตรวจสอบการดำเนินการที่เข้มงวดเหมือนกับการใช้เงินงบประมาณ แต่เมื่อโครงการขาดทุน และผลกระทบนี้ให้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณเพื่อชดเชย ในภายหลัง รัฐสภาก็ไม่สามารถตัดงบประมาณดังกล่าวได้ นอกจากนี้ การไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณ ทำให้โครงการเหล่านี้ไม่ถูกบังคับให้จำกัดวงเงิน จึงไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ เพราะมีลักษณะปลายเปิด (open ended) เช่น โครงการรับจำนำข้าวก็เปิดรับจำนำข้าวทุกเมล็ด โดยไม่รู้ล่วงหน้าว่าจะใช้เงินเท่าไร ในแต่ละปี

ความสำเร็จของการใช้นโยบายประชานิยมในการหาเสียงเลือกตั้งหลายครั้งของพรรคไทยรักไทยสืบเนื่องต่อมาถึงพรรคเพื่อไทย ทำให้นโยบายประชานิยม กลายเป็นกระแสหลักในระบบการเมืองไทย และพื้นฐานนะจากการเป็นเพียงนโยบายของพรรคการเมืองบางพรรค เพราะพรรคการเมืองใหญ่ทุกพรรค ที่ต้องการชนะจะต้องนำมาใช้หาเสียง เราจึงคาดหมายได้ว่า หากไม่มีการปฏิรูป กฎกติกาทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกี่ยวข้องแล้ว ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับ ปัญหาจากนโยบายประชานิยมไปอีกนาน

ประสบการณ์ในละตินอเมริกาชี้ว่า เมื่อประเทศเหล่านี้เริ่มใช้นโยบายประชานิยมแล้ว มักเลิกได้ค่อนข้างยาก จนเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “วัฏจักรประชานิยม” ซึ่งเริ่มจากการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อลดความไม่เท่าเทียม

ในสังคม เนื่องจากประเทศในละตินอเมริกาประสบปัญหาคล้ายๆ กับประเทศไทยคือ มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้สูงมาก³ แต่การใช้นโยบายประชานิยมทำให้รัฐใช้จ่ายเกินตัว จนเกิดปัญหาวิกฤติหนี้ภาครัฐ และวิกฤติทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ประเทศเหล่านี้มักต้องไปขอความช่วยเหลือทางการเงินจากภายนอก เช่น IMF ซึ่งทำให้ถูกบังคับให้รัดเข็มขัดและต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งทำให้ประชาชนเดือดร้อน และเกิดเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลกลับมาใช้นโยบายประชานิยมอีกครั้ง นอกจากนี้ หลายประเทศในละตินอเมริกายังประสบปัญหาทางการเมืองจากการมีรัฐประหาร ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการที่นโยบายประชานิยมทำให้เกิดการโอนถ่ายทรัพยากรขนาดใหญ่จากคนกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง โดยหากผู้เสียประโยชน์เป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองเช่น คนที่มีรายได้สูง ก็จะทำให้เกิดแรงกดดันให้มีการ “ล้มกระดาน” ด้วยการรัฐประหาร

ที่ผ่านมาข้างต้น ผู้เขียนได้กล่าวถึงปัจจัยด้านอุปสงค์ (demand-side factor) ของนโยบายประชานิยมว่า ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง จะมีแรงกดดันให้รัฐบาลใช้นโยบายประชานิยม แต่ในความเป็นจริง ไม่ใช่ทุกประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูง จะใช้นโยบายประชานิยมเสมอไป นอกจากนี้ ในประเทศเดียวกัน เช่น ประเทศไทย ก็ไม่ได้ใช้นโยบายประชานิยมอย่างเข้มข้นตลอดเวลา ทั้งนี้เนื่องจากกลไกด้านสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยด้านอุปทาน (supply-side factor) ของนโยบายประชานิยมมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ หรือแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา

ในกรณีของประเทศไทย มักกล่าวกันว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดนโยบายประชานิยม เนื่องจากเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** รัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งมากขึ้น จากเดิมที่ฝ่ายบริหารมักเป็น

³ ในทางเศรษฐศาสตร์มีการวัดระดับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ด้วยสัมประสิทธิ์จีนี (Gini coefficient) โดยที่หากสัมประสิทธิ์นี้สูงหมายความว่า มีความเหลื่อมล้ำสูง สัมประสิทธิ์ดังกล่าวของไทยอยู่ที่ระดับประมาณ 40 ซึ่งแสดงถึงระดับความเหลื่อมล้ำที่สูงมาก แต่ก็ยังต่ำกว่าระดับประมาณ 50 ของประเทศในละตินอเมริกา

รัฐบาลผสม ทำให้ไม่สามารถผลักดันนโยบายสำคัญต่าง ๆ ได้ **ประการที่สอง** รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้นำเอาระบบเลือกตั้งเป็นแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ซึ่งใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเป็นครั้งแรก โดยระบบเลือกตั้งดังกล่าวเอื้อต่อการนำเสนอนโยบายในระดับประเทศ แทนนโยบายสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ตัดถนน หรือขุดคลองในระดับจังหวัดแบบเดิม ซึ่งเป็นนโยบายที่มากับการเลือกตั้งแบบเขตเล็ก

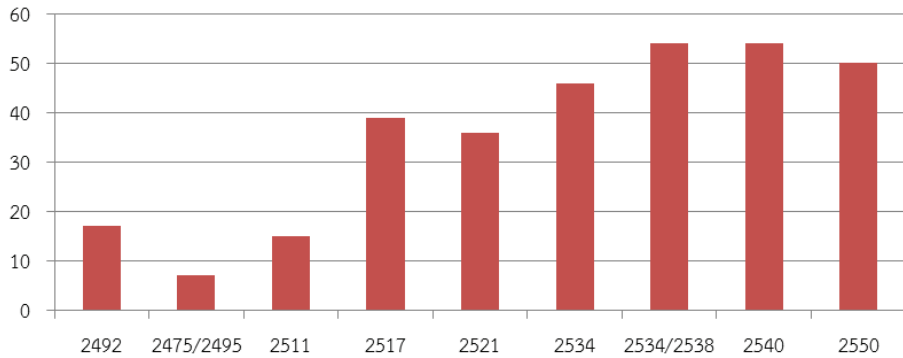
การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงทำให้พรรคการเมืองต่างๆ สามารถนำเสนอโยบายในระดับประเทศ เพื่อแข่งขันกันได้อย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก โดยประชาชนมีความเชื่อมั่นมากกว่าในอดีตว่า นโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งนั้นจะสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาล เพราะฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากขึ้น ดังนั้นการเกิด **“นโยบายประชานิยม”** ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 มากขึ้น จึงมีเหตุผลมาจากปัจจัยด้านอุปทานด้วย

5. รัฐธรรมนูญกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

หากประชาธิปไตยในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูงมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดนโยบายประชานิยม ซึ่งเสี่ยงต่อการสร้างความเสียหายต่อฐานะทางการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศแล้ว จะมีเครื่องมือใดในระบบประชาธิปไตยหรือไม่ที่จะช่วยป้องกันผลเสียจากนโยบายประชานิยม? รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งด้วยหรือไม่และอย่างไร? ด้วยบทบัญญัติในลักษณะใด?

เมื่อดูอย่างผิวเผินแล้ว บทบัญญัติในหมวด “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” น่าจะเป็นส่วนของรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งนโยบายประชานิยมมากที่สุด ทั้งนี้การศึกษาของผู้เขียนมาพบว่า บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวได้มีเนื้อหาเพิ่มขึ้นมาก เช่น หากนับเป็นจำนวนนโยบาย ก็จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จาก 17 นโยบายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็น 50 นโยบายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังที่แสดงในภาพที่ 1

ภาพที่ 1 จำนวนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ



ที่มา: ปรับปรุงจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546)

นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะมีจำนวนนโยบายที่ถูกกำหนดเป็นนโยบายพื้นฐานของรัฐน้อยกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่หากนับจำนวนถ้อยคำ (word count) ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็จะพบว่า มี 957 คำ ซึ่งน้อยกว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมี 2,472 คำมาก ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญมากขึ้นเรื่อยๆ

อย่างไรก็ตาม เราจะเห็นว่า หมวดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติไว้อย่างละเอียดมาก ก็ไม่สามารถป้องกันนโยบายประชานิยมไม่ให้สร้างความเสียหายแก่ประเทศไทยได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก บทบัญญัติส่วนใหญ่ในหมวดดังกล่าวของรัฐธรรมนูญมุ่งกำหนดให้รัฐต้องมีนโยบายในเชิงบวกคือ การให้มีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง มากกว่ามุ่งที่ควบคุมนโยบายในเชิงลบ ซึ่งหมายถึง การห้ามมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง

คำถามในสังคมไทยประการหนึ่งภายหลังการรัฐประหารในปี 2557 ก็คือ จะมีแนวทางอย่างไรในการบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อห้ามการดำเนินนโยบายประชานิยม เช่น มาตรา 35(7) และ 35(8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 กำหนดไว้ว่า คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้มี “กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว” และให้มี “กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ” ตามลำดับ

ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า การบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดไม่ว่าจะอยู่ในหมวดไหน ทั้งในเชิงบวกและในเชิงลบล้วนเป็นปัญหาทั้งสิ้น ดังที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) กล่าวไว้ในหนังสือ “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” ว่า “การไปบัญญัติแนวนโยบายของรัฐในรัฐธรรมนูญนั้น มันมีปัญหา คือมันเป็น dilemma ถ้ามันมีสภาพบังคับคือรัฐบาลต้องทำตาม มันจะไปเป็นการจำกัดนโยบาย แล้วพรรคการเมืองในการนำเสนอ นโยบาย แล้วไปจำกัดประชาชนในการเลือก แต่ถ้ามันไม่มีสภาพบังคับ มันก็กลายเป็นเพียงไส้ติ่งของรัฐธรรมนูญ”

ที่ผ่านมาแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญแทบไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะไม่มีสภาพบังคับ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็ไม่ได้ทำให้เกิดสภาพบังคับที่มีประสิทธิผลมากขึ้นแต่อย่างใด ส่วนที่พบว่า เกิดผลในทางปฏิบัติมีเพียง 2 เรื่อง ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรคือ สภาพัฒนาการเมือง และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า หากคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พยายามที่จะป้องกันความเสียหายจาก “นโยบายประชานิยม” โดยพยายามวางกลไกเพื่อสกัดกั้นนโยบาย “ที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจ

ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว” ความพยายามดังกล่าวก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จ และจะก่อให้เกิดปัญหาของความชอบธรรมในระบบประชาธิปไตยด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาในตอนที่ 3 แล้วว่า เป็นการยากที่เราจะตัดสินในทางกฎหมายว่านโยบายใดเป็น **“นโยบายประชานิยม”** เพราะไม่ได้มีคำจำกัดความเดียวที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน แม้จะใช้คำจำกัดความตามที่ผู้เขียนเสนอว่า นโยบายประชานิยมมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ การมุ่งให้ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชน การโอนรายได้หรือทรัพยากรจากกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งไปคนอีกกลุ่มหนึ่ง และการที่นโยบายนั้นไม่สร้างขีดความสามารถให้แก่ประชาชน ก็น่าจะไม่ใช่ช่วยแก้ไขปัญหามากนัก เพราะการวิเคราะห์ว่านโยบายหนึ่งๆ มีองค์ประกอบเข้าข่ายเป็น **“นโยบายประชานิยม”** โดยเฉพาะช่วยสร้างขีดความสามารถให้แก่ประชาชนหรือไม่นั้น แม้อาจทำได้ในทางเศรษฐศาสตร์ แต่ก็น่าจะมีปัญหาในทางกฎหมาย ในทำนองเดียวกัน การวิเคราะห์ว่านโยบายใด **“มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว”** ตามมาตรา 35(7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ก็ประสบปัญหาเช่นกัน

ประการที่สอง การที่รัฐธรรมนูญจะบังคับห้ามไม่ให้รัฐบาลมีนโยบายใดๆ นั้น เป็นการจำกัดเสรีภาพของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในการนำเสนอ นโยบาย และจำกัดเสรีภาพของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกนโยบายที่ตนนิยมชมชอบ โดยเฉพาะหากการห้ามดังกล่าวที่ไม่สามารถกำหนดขอบเขตที่แน่ชัดในทางกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้น และจะทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรมว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ใช้ดุลพินิจของตนไปจำกัดสิทธิของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และจำกัดสิทธิของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง



6. รัฐธรรมนูญกับวินัยทางการเงินการคลัง

ส่วนของรัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความสำคัญมากกว่า และสามารถแก้ไขปัญหากจากนโยบายประชานิยมได้ตรงจุดกว่า แต่ได้รับความสนใจน้อยกว่าหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาโดยตลอดก็คือ หมวดที่เรียกว่า “วินัยทางการเงินการคลัง” เหตุผลที่ผู้เขียนเห็นว่า หมวดนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งก็เนื่องจากการที่บทบัญญัติดังกล่าวมีหน้าที่กำกับรัฐบาล รวมทั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งได้อำนาจมาอย่างชอบธรรม ให้ดำเนินนโยบายการเงินและการคลังอย่างมีความรับผิดชอบ โดยหากบัญญัติขึ้นอย่างเหมาะสม จะช่วยป้องกันการดำเนินการที่เป็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. การจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่อง จนทำให้หนี้ภาครัฐเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ ทั้งนี้ รัฐบาลอาจทำงบประมาณขาดดุล โดยการประมาณการรายได้ให้สูงเกินความเป็นจริง ซึ่งทำให้รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบได้ เพราะรัฐสภามักพิจารณาเฉพาะงบประมาณรายจ่าย โดยไม่ได้ตรวจสอบการประมาณการรายได้ว่าสูงเกินจริงหรือไม่
2. การใช้เงินนอกงบประมาณ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (Specialized Financial Institution: SFI) เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งหากได้รับความเสียหายจากการดำเนินโครงการ ก็จะไม่ปรากฏต่อฐานะการคลังของรัฐบาลในทันที แต่จะปรากฏขึ้นมาภายหลังเมื่อรัฐบาลต้องตั้งงบประมาณชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในภายหลัง
3. การออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงิน เช่น ร่าง พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง (ร่าง พ.ร.บ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท) หรือ พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (โครงการไทยเข้มแข็ง) การออกกฎหมายพิเศษเหล่านี้ แม้ว่าจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา โดยเฉพาะกรณีของการออก พ.ร.บ.

แต่ก็ไม่ได้ผ่านกระบวนการงบประมาณตามปกติ ซึ่งทำให้เกิดภาพลวงตาว่า รัฐบาลไทยไม่ได้ขาดดุลงบประมาณในปีที่กู้เงินนั้น

4. การสร้างเงินเฟ้อในระดับสูง โดยสั่งให้ธนาคารกลางพิมพ์ธนบัตรจำนวนมากเข้าสู่ระบบ ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่รัฐบาลสามารถใช้ลดภาระหนี้ภาคครัวเรือนได้ เนื่องจากเมื่อเกิดเงินเฟ้อในระดับสูงแล้ว มูลค่าที่แท้จริงหลังหักด้วยเงินเฟ้อจะมีค่าลดลง วิธีการนี้เป็นปัญหาเพราะการเกิดเงินเฟ้อในระดับสูงนั้นก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

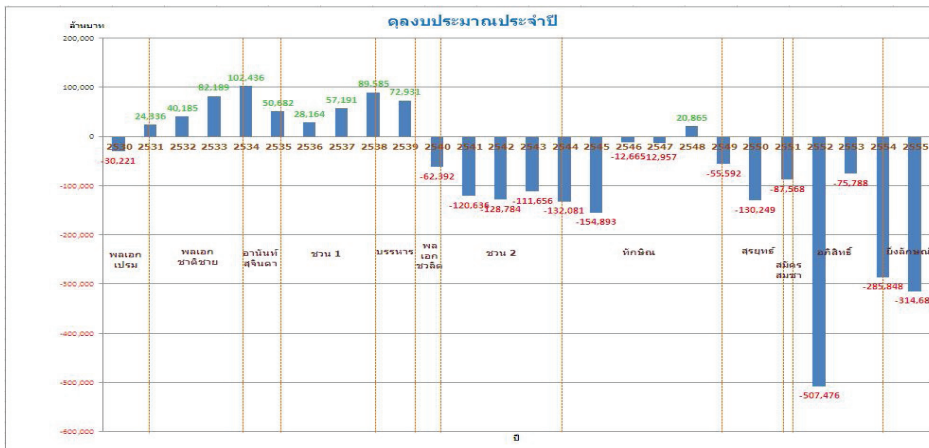
หัวใจในการป้องกันการดำเนินการต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นคือ การสร้างวินัยทางการเงินและการคลัง ทั้งนี้ แนวทางหลักในการสร้างวินัยทางการเงินคือ การให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ซึ่งแม้ยังจะอยู่ภายใต้กรอบนโยบายจากรัฐบาล ก็จะไม่ถูกรัฐบาลสั่งให้พิมพ์ธนบัตรจำนวนมากเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้การกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (inflation target) ของกระทรวงการคลังทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาวินัยการเงินไว้ได้ดี

ส่วนการมีวินัยทางการคลัง สามารถทำได้โดยการควบคุมการใช้จ่ายของภาครัฐให้เหมาะสมกับรายได้ การศึกษาที่ผ่านมาโดย ศาสตรา สุตสวาท ชี้ว่า นับตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยอยู่ในสภาพขาดดุลงบประมาณมาโดยตลอด ยกเว้นในปี พ.ศ. 2548 (ดูภาพที่ 2) โดยช่วงหลังวิกฤตการณ์ในปี พ.ศ. 2540 จะขาดดุลสูงมาก เพราะเก็บภาษีได้น้อย และต้องใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ควรสนใจเป็นพิเศษก็คือ รัฐบาลไม่ได้ขาดดุลงบประมาณเฉพาะเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในช่วงขาลง หรือเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องกระตุ้นเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังขาดดุลงบประมาณในช่วงเศรษฐกิจขาขึ้นด้วย เพราะมีแรงกดดันให้รัฐบาลต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือจัดทำโครงการประชานิยมอยู่ตลอด แม้ว่าการขาดดุลงบประมาณของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ไม่สูงมาก แต่หากปล่อยให้ขาดดุลต่อเนื่องไปในระยะยาว ก็จะทำให้หนี้สาธารณะสูงขึ้น จนถึงระดับที่อาจก่อให้เกิดเป็นปัญหาใหญ่หรือวิกฤตการณ์ทางการคลังได้

การศึกษาในต่างประเทศ พบว่า หากสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (public debt/GDP) ของประเทศใดเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยระยะยาวของประเทศนั้นก็ปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ ภาระหนี้สาธารณะสูงขึ้นไปอีก เพราะมีภาระในการจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยยังทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลง ซึ่งทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงขึ้นไปอีก โดยการศึกษาในต่างประเทศพบว่า หากสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และอาจเกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังได้

ภาพที่ 2 การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลไทย



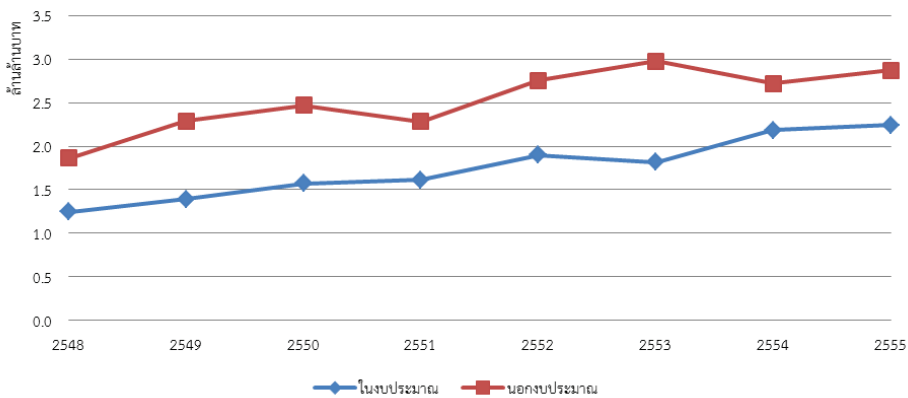
ที่มา: ศาสตรา สูดสวัสดิ์

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎระเบียบที่กำกับวินัยทางการคลังอยู่พอสมควร เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารในฐานะผู้ใช้จ่ายเงินงบประมาณต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา และกำหนดเพดานการขาดดุลงบประมาณ เพื่อมิให้ใช้จ่ายเงินงบประมาณเกินตัว นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติหนี้สาธารณะ ซึ่งกำกับการสร้างหนี้สาธารณะ และการค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐบาล ตลอดจนมีกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งตั้งเพดานสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP แม้กรอบดังกล่าวจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายก็ตาม

จุดอ่อนที่สำคัญที่สุดในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศไทยก็คือ การขาดกฎระเบียบที่ชัดเจนในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ (off-budget expenditure) ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการงบประมาณ ระบบดังกล่าวให้ดุลพินิจสูงแก่ฝ่ายบริหาร โดยหลายกรณีไม่มีการถ่วงดุลจากรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน โดยนัยนี้ การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยวิธีการต่างๆ เป็นการหลบเลี่ยงกระบวนการงบประมาณแบบปกติ ซึ่งมีกลไกในการตรวจสอบที่รัดกุมมากกว่า เพราะจะหลุดพ้นจากข้อจำกัดภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณมีผลในการสร้างภาระผูกพันทางการคลังในอนาคต (contingent fiscal liabilities) โดยเกือบทุกกรณี เป็นการดำเนินการโดยขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภา ประเด็นที่น่าวิตกก็คือ การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทศวรรษที่ผ่านมา จนอยู่ในระดับประมาณ 3 ล้านล้านบาทต่อปี ในปัจจุบัน และสูงกว่าการใช้จ่ายเงินในงบประมาณมาแล้วหลายปี (ดูภาพที่ 3)

ภาพที่ 3 การใช้จ่ายเงินในและนอกงบประมาณปี 2548-2555



ที่มา: เอกสารงบประมาณ, สำนักงบประมาณ

7. สรุปและข้อเสนอแนะ

หากประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในอนาคต ในขณะที่ยังมีความเหลื่อมล้ำทางสังคมในระดับสูงต่อไป ก็จะมีแรงกดดันให้เกิดการกระจายรายได้ในรูปของการจัดสวัสดิการต่างๆ หรือการใช้นโยบายประชานิยม ทางออกจากปัญหาดังกล่าว ไม่ใช่การยับยั้งหรือชะลอความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ เพราะประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองที่มีปัญหาน้อยที่สุดที่มนุษย์เคยทดลองกันมา หรือการห้ามใช้นโยบายประชานิยม โดยการกำหนดข้อห้ามต่างๆ ในแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญ เพราะทำได้ยากและเสี่ยงต่อปัญหาของความชอบธรรม

ทางออกจากปัญหาดังกล่าวที่เหมาะสมในความเห็นของผู้เขียน คือ การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยให้เข้มแข็งมากขึ้น โดยเพิ่มกลไกตรวจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภา ควบคู่ไปกับการสร้างวินัยทางการคลังจากการสร้างกฎกติกาต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ควรมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่เป็น “**ธรรมนูญการคลัง**” (fiscal constitution) โดยกำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินใดๆ ต้องทำตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ คล้ายกับที่เคยบัญญัติในวรรคแรกของมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550⁴ แต่ควรเพิ่มให้มีนิยามของคำว่า “**เงินแผ่นดิน**” เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และลดปัญหาในการตีความ

⁴ มาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

ประการที่สอง ควรมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการคลังในด้านต่างๆ ในรายละเอียด ซึ่งรวมถึง หลักเกณฑ์การวางแผนการเงินระยะปานกลาง การบริหารการเงินและทรัพย์สิน กองทุนสาธารณะ การกอบกู้หนี้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ เป็นต้น เช่นเดียวกับ บทบัญญัติในมาตรา 167 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550⁵ และ เร่งรัดการตรากฎหมายดังกล่าวทันทีเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม ควรจัดตั้งสำนักงบประมาณแห่งรัฐสภา (Parliamentary Budget Office: PBO) ขึ้นเป็นหน่วยวิเคราะห์งบประมาณและการคลังของรัฐสภาที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาและประชาชนมีข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบทางการคลังและผลกระทบทางเศรษฐกิจของการใช้เงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยทำหน้าที่วิเคราะห์ภาพรวมเศรษฐกิจมหภาค สถานะการคลังภาครัฐโดยรวม ต้นทุนการคลังของมาตรการที่สำคัญ และผลกระทบต่อเศรษฐกิจของมาตรการที่สำคัญ⁶

ประการสุดท้าย ควรแก้กฎหมายการเลือกตั้ง เพื่อกำหนดให้พรรคการเมือง ต้องแจ้งต้นทุนทางการคลังของนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งต่อประชาชน อย่างน้อย 30 วันก่อนวันลงคะแนน เพื่อให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้ทราบต้นทุนของนโยบาย และสร้างความรับผิดชอบให้แก่พรรคการเมือง

⁵ วรรคสามของมาตรา 167 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การกอบกู้หนี้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับ การใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรม ในสังคม

⁶ ในปัจจุบัน สถาบันพระปกเกล้า และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) โดยความร่วมมือของธนาคารโลก ได้จัดทำโครงการส่งเสริมการจัดตั้งสำนักงบประมาณประจำรัฐสภา ซึ่งสามารถใช้เป็นต้นแบบขององค์กรตามข้อเสนอนี้ได้

แนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เพราะเน้นการใช้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง ตลอดจนรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ในการตรวจสอบและถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร แทนการใช้องค์กรอิสระและฝ่ายตุลาการ นอกจากนี้ แนวทางดังกล่าวยังจะช่วยทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้น และลดความเสี่ยงในการเกิดวิกฤติการณ์ประชาธิปไตย

นอกจากการวางกลไกในระบบประชาธิปไตยแล้ว ในระยะยาว เรายังควรมุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยจัดให้มีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง และจัดให้มีสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาฐานทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

รังสรรค์ วัณนะพรพันธุ์ (2546). เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540 เล่ม 3. สำนักพิมพ์มติชน

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคุปต์ พันธุ์หินกอง (2553). เศรษฐศาสตร์การเมืองของระบบสวัสดิการ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550). ทักษิณา-ประชานิยม. สำนักพิมพ์มติชน (พิมพ์ครั้งที่ 2)

ภาษาอังกฤษ

Mueller, Dennis C. 2003. **Public Choice III**, Cambridge University Press.

Sen, Amartya (2001). **Development as Freedom**, Knopf Doubleday Publishing Group.

