

บทวิเคราะห์นโยบายแห่งรัฐ จาก “ประชานิยม” สู่ “ประชารัฐ”
: ความเหมือนและข้อแตกต่าง จากการกำหนดทิศทางของรัฐบาลไทย
Analysis of State Policy of “Populism” to “Civil State”
Similarities and Differences from Thai Government’s Direction

สมพงษ์ เกษานุช, ทองคำ ดวงจันทร์, อภิวัฒน์ชัย พุทธรังษี¹,

ภัคดี โพธิ์สิงห์ และสัญญา เคนาภูมิ²

Sompong Kesanuch, Thongkam Duangkunpet, Apiwatchai Phuttajorn,

Pakdee Phosing and Sanya Kenaphoom

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตหนองคาย¹

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม²

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Nongkhai Campus, Thailand

Rajabhat Mahasarakham University, Thailand

Corresponding Author, E-mail: sompongek@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายภาครัฐที่กำลังเป็นที่สนใจในปัจจุบัน คือ นโยบายประชานิยม และนโยบายประชารัฐ โดยผู้เขียนได้ใช้วิธีการนำตัวแบบมาวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบ ให้ผู้อ่านได้เห็นถึงความเหมือน และความแตกต่างของทั้งสองนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า แนวนโยบาย ทั้งสองเป็นการกำหนดโดยสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจด้านการบริหารเหมือนกัน แต่มีความแตกต่าง ในด้านวัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบาย โดยนโยบายประชานิยมถูกกำหนดขึ้นจากเหตุผลหลัก คือ การตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นชนชั้นรากหญ้า เพื่อประโยชน์ด้านคะแนนนิยม ทางการเมือง ส่วนนโยบายประชารัฐเป็นการกำหนดเพื่อจะลบล้างนโยบายประชานิยม และเป็นการดำเนินการ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ พร้อมกับความพยายามสร้างรูปแบบการพัฒนาเพื่อความยั่งยืน ด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่ทั้งนี้แม้ว่านโยบายภาครัฐทั้งสองจะมีความแตกต่างกันในเรื่องของจุดมุ่งหมาย และแม้ว่านโยบายประชารัฐ จะได้เพิ่มรูปแบบการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในกระบวนการดำเนินนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถสรุปได้ว่า นโยบายประชารัฐมีความแตกต่างจากนโยบายประชานิยม อย่างสิ้นเชิง

คำสำคัญ: นโยบายภาครัฐ; ประชาชนนิยม; ประชากรรัฐ



Abstract

This article aims to study public policy that are of interest today. Populist policies Public policy and Civil state The authors used a model to analyze how the reader can compare the similarities and differences of the two policies. The study indicated that Both policies are determined by political institutions with the power management alike. But there is a difference in the objectives of the policy. Populist policies are set up, the main reason is to meet the needs of most people at the grassroots to the elite of the political popularity. The Civil state is determined to wipe out populist policies and actions to solve the economic problems in the country, along with trying to create a model for sustainable development. However, despite the government's policy, both are different in their purpose. Although the Civil State is a form of civil government with the participation of all sectors in the process of policy implementation. But in practice it is not possible to conclude that Civil State is different from the populist policies entirely.

Keywords: Government Policy; Populism; Civil State

1. บทนำ

นโยบายแห่งรัฐ หรือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นแนวทางกิจกรรม การกระทำ หรือการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาล ได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยมี การวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหาร หรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน ผู้ใช้บริการ ในแต่ละเรื่อง (Wikipedia, 2016)

ณ ช่วงเวลาปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดแนวนโยบายที่ประชาชนชาวไทยไม่ค่อยคุ้นหู คือ “นโยบายประชารัฐ” เพื่อขับเคลื่อนและฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ และภายใต้การดำเนินนโยบาย “ประชารัฐ” ของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีคำถามหลายประการว่า นโยบายประชารัฐ มีความเหมือนหรือแตกต่างกับนโยบายประชานิยมของรัฐบาลในยุคก่อนหน้าอย่างไร ซึ่งคำถามดังกล่าวอาจเกิดจากความสงสัย สืบเนื่องจากความไม่รู้แนวทางที่ชัดเจนของนโยบายประชารัฐ หรืออาจเกิดจากกระบวนการดิสเครดิต (Discredit) รัฐบาลจากฝ่ายตรงข้ามก็อาจเป็นไปได้ หรืออาจเกิดจากการตั้งแง่จากอคติโดยไม่ได้



ไตรตรงในรายละเอียดของเนื้อหาสาระของ
แนวนโยบายนั้นเสียก่อน (Kangkokbiznews,
2016)

ดังนั้น ในบทความนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอ
เนื้อหาที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นมา และหลัก
การดำเนินนโยบายประชานิยม และหลักการ
พื้นฐานของแนวนโยบายประชารัฐ เพื่อให้ผู้อ่าน
ได้มีความเข้าใจ และสามารถแยกประเด็นที่เป็น
ข้อเหมือนและข้อแตกต่าง ทั้งในระดับของการ
กำหนดนโยบาย ประเด็นเป้าหมายสูงสุด หลักการ
สำคัญ วิธีในการดำเนินนโยบาย ตลอดจนการ
นำนโยบายลงสู่การปฏิบัติจริง และผลสะท้อน
กลับ ตามหลักการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
ต่อไป

2. วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้านี้ เป็นการศึกษาแบบ
ผสมวิธีทั้งการศึกษาเอกสาร (Document
Research) การศึกษาปรากฏการณ์ (Phenomena
Research) โดยผู้เขียนได้ทำการรวบรวมแนวคิด
เกี่ยวกับนโยบายประชานิยมและประชารัฐ แล้วนำ
มาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดที่เริ่มจากการศึกษาจาก
ปรากฏการณ์ (Phenomena) ด้วยการสังเกต
กระบวนการกำหนดนโยบายของภาครัฐ
(Kenaphoom, 2014 : 49-51) เป็นการเบื้องต้น
ของการพัฒนาขอบเขตด้านเนื้อหาสาระหรือ
กรอบแนวคิด จากนั้นทำการพัฒนาด้วยวิธีการที่
หลากหลายเริ่มต้นจากวิธีการคิดเชิงเหตุผล
(Kenaphoom, 2014 : 1-19) และทำการ
วิเคราะห์นโยบายด้วยทฤษฎีตัวแบบการวิเคราะห์

นโยบายของ Thomas R. Dye โดยผู้เขียนได้เลือก
ใช้ตัวแบบที่สามารถอธิบายตามวัตถุประสงค์
ได้แก่ ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)
เพื่อให้เห็นลักษณะที่โดดเด่น และมีความแตกต่าง
กันระหว่างนโยบาย และใช้ตัวแบบกระบวนการ
(Process Model) เพื่ออธิบายกระบวนการเกิด
นโยบายสาธารณะ ตั้งแต่กระบวนการแรกถึง
กระบวนการขั้นสุดท้าย เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจ และ
เห็นความสัมพันธ์ในลักษณะเชิงเหตุผลของการ
กำหนดนโยบายได้มากขึ้น ซึ่งผลของการศึกษามี
เนื้อหาดังต่อไปนี้

3. เส้นทางจากนโยบาย “ประชานิยม” สู่ “ประชารัฐ”

นโยบาย “ประชานิยม” มีที่มาจากแนวคิด
ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19
ในรัสเซีย ที่เรียกกันว่า ขบวนการนารอดนิก
อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชานิยมนี้ อิงอยู่
กับฐานชาวนา ทั้งในสหรัฐอเมริกา จนกลายเป็น
อุดมการณ์ และแนวทางทางการเมืองที่แพร่หลาย
ที่สุดในโลกที่สาม ตลอดช่วงศตวรรษที่ 20 ทั้งใน
จีนแดงสมัยเหมาเจ๋อตุง ช่วงการปฏิวัติวัฒนธรรม
และแนวทางมวลชน ทั้งแถบละตินอเมริกา
ได้กลายเป็นนโยบายที่สนับสนุนคนยากจน
เพื่อมุ่งหวังความนิยม โดยไม่จำเป็นต้องมีความสม
เหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์รองรับ และไม่จำเป็นต้อง
เป็นผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของประเทศนั้นด้วย
ประชานิยมมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่มีลักษณะ
ร่วมกันตรงที่เป็นนโยบายที่มุ่งเอาอกเอาใจ
ประชาชน (Michael L. Conniff, 1999 : 9)



แนวคิดประชานิยม มีความคล้ายคลึงกับแนวคิดรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ซึ่งเป็นระบบทางสังคมที่รัฐให้หลักประกันแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ในด้านปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดี (Wikipedia, 2016) เช่น หลักประกันด้านสุขภาพ ทุกคนมีสิทธิได้รับบริการป้องกัน และรักษาโรคฟรี หลักประกันด้านการศึกษา ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาตามความสามารถ โดยได้รับทุนการศึกษาฟรีจนทำงานได้ตามความสามารถในการเรียน หลักประกันด้านที่อยู่อาศัยที่ดินทำกิน เป็นต้น (Sudprasert, 2012 : 19) หากพิจารณาจากปรากฏการณ์ที่ผ่านมาจะพบได้ว่า ประชาชนนิยมมีสาระสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1) ประชาชนนิยมในรัสเซีย และอเมริกาเป็นประชานิยมในความหมายดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในรัสเซียและอเมริกาในปลายศตวรรษที่ 19 โดยมีนัยว่าหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เห็นว่ประชาชนสำคัญที่สุด โดยทั้งในรัสเซียและสหรัฐอเมริกาเน้นขบวนการประชานิยมที่ต้องการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้นคือชาวนาซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของสังคม 2) ประชาชนนิยมในละตินอเมริกาเป็นขบวนการประชานิยมที่เริ่มต้นขึ้นในอาร์เจนตินาตั้งแต่ทศวรรษ 1920 โดยเป็นขบวนการที่มีผู้นำสูงสุด คือ ฮวนเปอรอนที่มีนโยบายสงเคราะห์คนยากจน เพื่อใช้เป็นฐานเสียงและฐานนโยบายทางการเมืองมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้นำกับประชาชน 3) ประชาชนนิยมในประเทศตะวันตก คือ การเมืองที่มีพรรคการเมืองบางพรรคได้รับความสนับสนุนจากสามัญชนจากนโยบายที่เป็นที่ชื่นชอบหรือมีอุดมการณ์ตรงกัน

4) ประชาชนนิยมในฐานะแนวทางการพัฒนาใช้เรียกแนวคิดการพัฒนาที่เน้นภาคชนบท เน้นภาคเกษตร เน้นการพัฒนาไร่นาขนาดเล็ก ขนาดกลางของเกษตรกรอิสระหรือสหกรณ์ที่ชาวไร่ชาวนามารวมกัน เป็นทางเลือกของการพัฒนาที่ไม่เน้นการพัฒนาให้เป็นเมืองแบบตะวันตกนั่นเอง และ 5) ประชาชนนิยม คือ การให้ความสำคัญหรือให้คุณค่าแก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนทั่วไปหรือชนชั้นล่าง การเมืองที่เห็นความสำคัญของประชาชนทั่วไปจึงเป็นประชานิยมเสมอ (Laothamatas, cited in Achavanuntakul, 2016)

ในประเทศไทย การดำเนินนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลไทยนั้น ไม่อาจจัดเป็นประชานิยมในความหมายใดได้อย่างชัดเจน จึงต้องพิจารณาจากหลายความหมายประกอบกันแล้วแต่เงื่อนไขหรือลักษณะเน้นหลักของนโยบายแต่ละด้าน ที่มุ่งการให้ความสำคัญกับประชาชนทั่วไปของนโยบายน่าจะเป็นลักษณะสำคัญที่ถูกมองว่าเป็นนโยบายประชานิยมของไทย ในขณะที่เดียวกันพรรคการเมืองต่างๆ ได้นำแนวคิดประชานิยมและปรับเป็นนโยบาย “ประชานิยม” (Populism) ที่ก่อให้เกิดกลยุทธ์การหาเสียงที่เป็นการลดแลกแจกแถม เพื่อหวังให้พรรคของตนได้รับความนิยมจากประชาชนและตลอดระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ที่รัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยแรก จนถึงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีก่อนถูกรัฐประหารในปี 2557 รัฐบาลแห่งประเทศไทยได้มีการดำเนินนโยบายในลักษณะของประชานิยม



มากมาย เช่น นโยบายพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร โครงการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โครงการ SML โครงการรถคันแรก โครงการจำหน่ายข้าว โครงการประกันราคาข้าว โครงการบ้านหลังแรก เป็นต้น ซึ่งนโยบายเหล่านี้ ล้วนเป็นนโยบายในลักษณะของประชานิยม เพื่อให้ประชาชนชนมีความนิยมในรัฐบาลในขณะนั้น ถึงแม้บางโครงการอาจจะจัดเป็นรัฐสวัสดิการแต่ก็มีลักษณะของประชานิยมอยู่ในตัว (Muksong, 2016)

จนกระทั่งรัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้นำแนวคิด “ประชารัฐ” ขึ้นมาเป็นนโยบายในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะถือเป็นแนวนโยบายใหม่เลยก็ไม่เชิง แต่ได้มีการยกขึ้นมาเป็นประเด็นอีกครั้งในเวที “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” ที่ศูนย์ประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี โดยมีศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์ ประเวศ วะสี และ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี ขึ้นอธิบายเรื่อง ประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งถือเป็นการดึงเอาแนวความคิดที่หมอประเวศ และมูลนิธิสัมมาชีพพยายามผลักดันมาแล้วนับสิบปี ตามอุดมการณ์ที่ว่า ชุมชน เอ็นจีโอ และธุรกิจ ควรมาจับมือกันสร้าง “สัมมาชีพเต็มพื้นที่” โดยแนวคิดดังกล่าวมีที่สำคัญ 3 ส่วน คือ 1) มาจากเพลงชาติ ซึ่งมีใจความว่า “ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทยเป็นประชารัฐ ไผทของไทยทุกส่วน อยู่ดำรงคงไว้ได้ทั้งมวล ด้วยไทยล้วนหมาย รักสามัคคี” 2) มาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

(แผนฯ 8) และ 3) มาจากชื่อ “ส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐ” สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) (Office of the National Economics and Social Development Board, 1997 : 166-130)

และหากพิจารณาความหมายกว้างของ “ประชารัฐ” ตามที่ระบุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 อาจสรุปลักษณะสำคัญได้ว่า เป็นแนวคิดที่มีประชาชน ชุมชน และประชาสังคม มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น สังคม และประเทศเป็นการบริหารจัดการและพัฒนาประเทศ โดยภาครัฐที่ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางจริงจัง และต่อเนื่องในทุกระดับ เป็นการดำเนินงานของภาครัฐที่มีความสุจริต โปร่งใส ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประสิทธิภาพ รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอและทุกส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ร่วมเป็น “ภาคีการพัฒนา” โดยร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล ร่วมปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องส่วน “ประชารัฐ” ตามความหมายอย่างแคบในทางวิชาการ หมายถึง การที่ประชาชนและรัฐร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Kwande, 2016)

ยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” คือ การรวมเอาพลังทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐมาใช้ โดยมองบนพื้นฐานว่า “คนไทยทุกคน ก็คือ ประชาชนของชาติ” ซึ่งถือเป็นพลังอำนาจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป และการพัฒนา



ประเทศในทุกมิติและทุกด้านอย่างยั่งยืน โดยการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” แบ่งได้เป็น 2 ยุทธศาสตร์ย่อย คือ 1) “รัฐบาล” กับ “ประชาชน” โดย “รัฐ” หรือรัฐบาล จะเป็นผู้อำนวยการความสะดวก สนับสนุน และเปิดช่องทางให้ “ประชา” หรือภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป เข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนเข้าใจการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ และไม่สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และ 2) “ประชาชน” กับ “เจ้าหน้าที่รัฐ” คือ การทำงานร่วมกันของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการสร้าง “เครือข่ายประชารัฐ” ในทุกด้าน ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน อันเป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณของรัฐมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งต่อการพัฒนาประเทศ การพัฒนาชุมชน และการพัฒนาสิทธิและสวัสดิการของรัฐเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน ไม่ให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม เช่นที่ผ่านมา ซึ่งหัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคน เนื่องจากการแก้ปัญหา การปฏิรูป และการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน จะสำเร็จหรือเห็นผลเป็นรูปธรรมไม่ได้เลย หากขาดซึ่งความร่วมมือร่วมใจและการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐ และรัฐบาล (Popwande, 2016) และเป้าหมายในอนาคต

ของยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” เมื่อ “ประชาชน” และ “รัฐ” ได้ทำงานร่วมกันแล้ว จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งและความมั่นคงของประเทศในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว หรือการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ อันจะนำมาซึ่งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงโอกาสในการเข้าถึงหรือได้รับสิทธิ และสวัสดิการของรัฐอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ไม่เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมเหมือนในอดีต ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้นั้น จะส่งผลดีต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของประชาชนทุกคน ทั้งในทางตรงและทางอ้อม และจากการประกาศนโยบายประชารัฐของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีการดำเนินนโยบายประชารัฐแล้วหลายโครงการ เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง ตามนโยบายประชารัฐ โครงการบ้านประชารัฐ โครงการโรงเรียนประชารัฐ โครงการ 1 ธุรกิจ 1 ประชากร 1 ตำบล เป็นต้น (Office of the Permanent Secretary, 2016) และจะมีอีกหลายๆ โครงการทั้งจากรัฐบาลเองและจากกระทรวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ

จะเห็นได้ว่า นโยบายประชานิยมมักถูกออกแบบมาในลักษณะของการนำเงินของรัฐไปใช้เพื่อแลกกับความนิยม คะแนนเสียง สร้างความพอใจ และสร้างทัศนคติให้ประชาชนเป็นผู้รับความช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว ประชาชนมีฐานะเป็นเพียง “Subject” หรือ “ผู้ถูกอุปถัมภ์” ของ “ผู้ปกครอง” “ประชานิยม” ถูกมองว่าใช้เป็นวาทกรรมในการแข่งขัน และต่อสู้ทางการเมืองในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จึงเป็นที่มาให้รัฐบาล



ชุดปัจจุบันกำหนดนโยบาย “ประชารัฐ” เพื่อให้ประชาชนและรัฐร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Tamajai, et al., 2011)

4. บทวิเคราะห์ลักษณะการดำเนินนโยบาย “ประชานิยม” กับนโยบาย “ประชารัฐ”

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์นโยบาย “ประชานิยม” เปรียบเทียบกับนโยบาย “ประชารัฐ” โดยใช้ตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายของ Thomas R. Dye ดังที่กล่าวในเบื้องต้น คือ ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) และตัวแบบตัวแบบกระบวนการ (Process Model) พร้อมกับการนำเสนอความคิดเห็นของนักวิชาการต่อแนวโน้มนโยบายทั้งสอง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. บทวิเคราะห์ โดยใช้ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) : Policyasinstitutionaloutput เน้นในเรื่องกิจกรรมของสถาบันรัฐบาล โดยเห็นว่านโยบายของรัฐ เป็นกิจกรรมของสถาบันของรัฐบาลสถาบันของรัฐ จะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ และบังคับใช้ในสังคมกล่าวคือกิจกรรมทางการเมืองมักจะมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันต่างๆ ของรัฐ เช่น คณะรัฐบาล กระทรวง ศาล เป็นต้น จึงมีการนำผลประโยชน์และกิจกรรมของบุคคลกลุ่มต่างๆ ไปสู่สถาบันของรัฐบาล สถาบันของรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ปฏิบัติและเป็นผู้บังคับให้เป็นไปตามความต้องการนั้นๆ ซึ่ง Thomas R. Dye มองว่านโยบายเป็นผลผลิตของสถาบัน หมายความว่า นโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้น จากสถาบันหลักของรัฐ

และนโยบายสาธารณะถือเป็นผลผลิตของโครงสร้างสถาบันการปกครอง และสถาบัน ทำให้นโยบายสาธารณะมีลักษณะที่โดดเด่นและแตกต่างจากนโยบายประเภทอื่นๆ อย่างน้อย 3 ด้าน คือ 1) ความชอบธรรม นโยบายของรัฐบาล จะได้รับการพิจารณาเป็นข้อบังคับในทางกฎหมาย ซึ่งจะแตกต่างจากนโยบายของกลุ่มทางสังคมอื่นๆ 2) ความเป็นสากล นโยบายของรัฐบาลมีความเป็นสากล เพราะมีนโยบายสาธารณะเท่านั้นที่สามารถบังคับใช้ต่อทุกคนในสังคมในขอบเขตที่จำกัด และ 3) การบังคับ นโยบายของรัฐบาลผูกขาดการบังคับในสังคม ในขณะที่กลุ่มทางสังคมอื่นๆ ลงโทษในลักษณะที่จำกัดต่อบุคคลที่ละเมิดต่อนโยบายกลุ่ม เพราะฉะนั้น ตัวแบบนี้เองที่เป็นการอธิบายสถาบันเฉพาะเจาะจง ซึ่งได้แก่ โครงสร้างขององค์กร หน้าที่ และการทำหน้าที่ โครงสร้างหลายแบบ อาจอำนวยความสะดวกต่่อนโยบายบางประเภท แต่ขณะเดียวกันก็อาจเป็นอุปสรรคต่อนโยบายบางประเภทได้ (Thomas R. Dye, 1984)

นอกจากนี้ สถาบันทางการเมืองยังมีบทบาทในการกำหนดแบบแผน โครงสร้าง พฤติกรรม ของปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคล (Thamrongthanyawong, 2006 : 225-229) ขณะเดียวกันโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองการจัดระเบียบในสถาบัน และขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ ของสถาบันทางการเมืองจะมีผลต่อเนื่องต่อการกำหนดนโยบายและเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ (Anderson, J. E., 1994 : 31-32)



สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างตามตัวแบบสถาบันสามารถแสดงให้เห็นได้ตาม
ของสถาบันทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ แผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 ตัวแบบสถาบัน (ที่มา : Henry, 1995 : 297, cited in Thamrongthanyawong, 2006 : 226)

หากพิจารณาตามตัวแบบสถาบัน จะเห็นได้ว่า ทั้งนโยบายประชานิยมและนโยบายประชารัฐเกิดจากการกำหนดของสถาบันทางการเมืองโดยอำนาจของฝ่ายบริหารด้วยกันทั้งสองนโยบายแต่มีความแตกต่างกัน ตรงที่นโยบายประชานิยมเป็นแนวนโยบายที่กำหนดขึ้นจากกลุ่มทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ฝ่ายบริหารได้รับความนิยมนจากประชาชน และได้มาซึ่งความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาล ขณะที่นโยบายประชารัฐเป็นแนวนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลที่เป็นรัฐสภาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการกำหนดนโยบายจากฝ่ายบริหารที่มีอำนาจอธิปไตยด้วย โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน โดยเฉพาะเศรษฐกิจจากฐานราก

ดังนั้น นโยบายสาธารณะทั้งนโยบายที่เรียกว่า “ประชานิยม” และ “ประชารัฐ” มีสิ่งที่จะต้องตระหนักไว้เสมอก็คือ ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานของสถาบันทางการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ และมักจะเห็นว่าการ

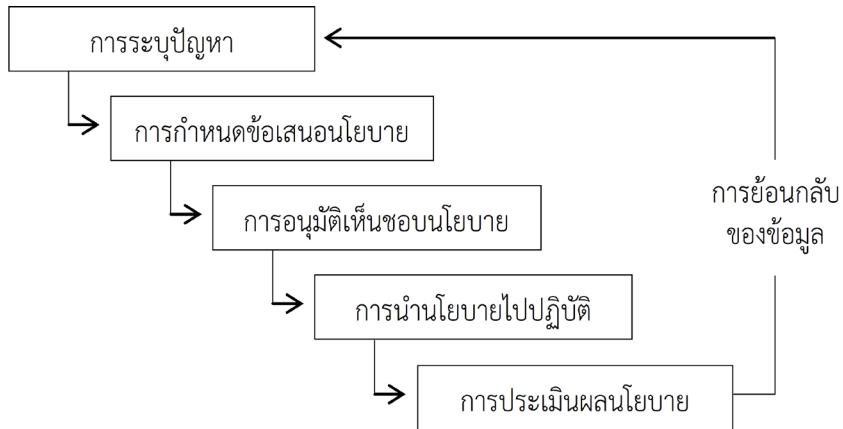
เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันสถาบันหนึ่ง จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายสาธารณะเสมอ ซึ่งจะเห็นว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีสถาบันรับผิดชอบหลายฝ่าย แต่เรามักจะพบว่าผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่แท้จริงนั้นคือฝ่ายบริหารด้วยเหตุนี้ จึงทำให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนนโยบายบางอย่างให้เป็นผลหรืออาจจะยับยั้งขัดขวางบางนโยบายด้วยก็ได้ ซึ่งนโยบาย “ประชานิยม” และนโยบาย “ประชารัฐ” ก็เช่นเดียวกัน แม้มีบางส่วนที่คล้ายคลึงกันทั้งที่มาของนโยบาย การดำเนินนโยบาย หรือกระบวนการอื่นๆ ของนโยบาย แต่เมื่อมีการเปลี่ยนฝ่ายบริหารนโยบายเหล่านี้ ก็ถูกระงับเพื่อสร้างแนวนโยบายใหม่ในรัฐบาลคณะใหม่เช่นกัน

2. บทวิเคราะห์โดยใช้ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) เป็นผลลัพธ์มาจากความพยายามในการจัดกลุ่มกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งได้ผลลัพธ์ ออกมาก็คือ “กระบวนการนโยบาย” มีขั้นตอนต่างๆ ประกอบ



ไปด้วยขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอน คือ 1) การระบุปัญหา 2) การกำหนดเป็นวาระสำหรับการตัดสินใจ 3) การกำหนดข้อเสนอโยบาย

4) การอนุมัตินโยบาย 5) การดำเนินนโยบาย และ 6) การประเมินผลนโยบาย (Thomas R. Dye, 1984)



แผนภาพที่ 2 ตัวแบบกระบวนการ

หากพิจารณาจากการนำตัวแบบกระบวนการ (Process Model) จะพบว่าแต่ละประเด็นของทั้งสองนโยบายจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. การระบุปัญหา เป็นการศึกษาว่าในขณะที่ประชาชนประสบปัญหามีความเดือดร้อนเรื่องอะไร ดังนั้นประเด็นการระบุปัญหาในส่วนของนโยบาย “ประชานิยม” จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายต่างๆ เกิดจากการมองเห็นถึงสภาพปัญหาของกลุ่มรากหญ้าที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ แล้วกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเหล่านั้นเพื่อให้เกิดในผลทางบวกต่อรัฐบาลดังที่จะเห็นได้จากหลายโครงการ เช่น นโยบายจำนำข้าวหรือประกันราคาข้าว โครงการกองทุน

หมู่บ้าน นโยบายรถคันแรก นโยบายบ้านหลังแรก เป็นต้น ทั้งนี้ผู้กำหนดนโยบายมองว่า นโยบายเหล่านี้ เป็นนโยบายที่เห็นผลอย่างรวดเร็วและประชาชนสามารถจับต้องได้ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อความนิยมของพรรคและรัฐบาล ในขณะที่นโยบาย “ประชารัฐ” ในกระบวนการระบุปัญหารัฐบาลชุดนี้มองว่า การกำหนดนโยบายประชารัฐเป็นการอุดหนุนของรัฐของนโยบายประชานิยมที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบ หรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากนโยบาย โดยการนำกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อดำเนินกิจกรรมตามนโยบายร่วมกัน ทั้งนี้ประเด็นปัญหาที่แท้จริงของนโยบายประชารัฐมีที่มาจากปัญหาความชบเซาของธุรกิจภายในประเทศ โดยการออกนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจแต่ต้องให้เกิดการดำเนิน



กิจกรรมของนโยบายโดยการมีส่วนร่วมของภาคีรัฐ
ประชาชน และภาคประชาสังคม

2. การกำหนดเป็นวาระสำหรับการ
ตัดสินใจ ในความเป็นจริงปัญหาที่เกิดขึ้นกับ
ประชาชนมีมากมาย เมื่อปัญหาหนึ่งได้รับการแก้ไข
ปัญหาหนึ่งก็เกิดขึ้นตามมา และในบรรดาปัญหา
หลากหลายเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญ
ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน จำเป็นเร่งด่วนพอๆ กัน
แต่งบประมาณในการแก้ไขปัญหาที่มีจำกัด
จึงจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
ดังนั้น การกำหนดเป็นวาระสำหรับการตัดสินใจ
ของนโยบาย “ประชานิยม” จะมีการกำหนด
ประเด็นหรือวาระสำคัญของนโยบาย จากผลที่จะ
เกิดต่อความนิยมของรัฐบาล โดยมองถึงประเด็น
ที่จะส่งผลโดยตรงต่อกลุ่มคนที่จะเป็นฐานเสียง
ทางการเมือง เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบาย
พักชำระหนี้เกษตรกร เป็นต้น ซึ่งนโยบายเหล่านี้
มีการกำหนดวาระประเด็นของนโยบายที่มุ่งผล
ต่อความนิยมของประชาชนเป็นหลัก ในขณะที่
นโยบาย “ประชารัฐ” เป็นการกำหนดวาระ
ของนโยบาย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจโดยมุ่งที่การ
กระตุ้นจากทั้งระดับฐานราก ระดับชนชั้นกลาง
และระดับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายในประเทศ
เช่น นโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
โครงการบ้านประชารัฐ โครงการโรงเรียน
ประชารัฐ เป็นต้น การกำหนดวาระสำหรับนโยบาย
ประชารัฐจึงมุ่งที่การกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ
และสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
เป็นหลัก

3. การกำหนดข้อเสนอนโยบาย
เมื่อปัญหาได้รับการยอมรับจะถูกนำมาพิจารณาว่า
มีแนวทางแก้ไขปัญหาได้กี่แนวทาง เรียกว่า
ข้อเสนอ/ทางเลือกนโยบายที่มีอยู่หลายทางเลือก
โดยหลักการแล้วจะต้องวิเคราะห์แต่ละทางเลือก
ว่ามีประโยชน์อย่างไร ดังนั้น กระบวนการกำหนด
ข้อเสนอของนโยบายของนโยบาย “ประชานิยม”
จึงเป็นการกำหนดนโยบาย เพื่อประชาชนในระดับ
ฐานราก ซึ่งเป็นคนส่วนมากของประเทศเป็นหลัก
ภายใต้เหตุผลที่จะก่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน
ของคนในสังคมลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้น
ของคนในประเทศ ในขณะที่นโยบาย “ประชารัฐ”
มุ่งที่นโยบายเพื่อฟื้นฟู และกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ
ของประเทศและสร้างความมั่นคงของระบบ
เศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก

4. การอนุมัตินโยบายทางเลือกจาก
ข้อเสนอของนโยบายที่ให้ประโยชน์สูงสุด จะถูกอนุมัติ
ออกมาเป็นนโยบายการที่ทางเลือกและข้อเสนอใด
จะได้รับเลือกย่อมมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น
จึงเห็นได้ว่า นโยบาย “ประชานิยม” จึงมีการ
กำหนดโครงการต่างๆ ออกมาอย่างมากมาย
ดังที่กล่าวในข้างต้น ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์หลักคือ
ให้ประชาชนมีความนิยมในพรรคและรัฐบาล
ในขณะนั้น ในขณะที่นโยบาย “ประชารัฐ” ก็ได้นำ
โครงการต่างๆ ของประชานิยมบางส่วนมาใช้
เพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจของประเทศแต่มีการ
กำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการ โดยกระบวนการ
มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นหลัก เพื่อสร้าง
สถานะของความมั่นคงและยั่งยืนของนโยบายนั้นๆ



ทั้งนี้นโยบายต่างๆ ล้วนได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศในขณะนั้น

5. การดำเนินนโยบาย นโยบายที่ได้รับ การอนุมัติจะถูกนำไปปฏิบัติ มีส่วนราชการ และข้าราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบ โดยหากพิจารณาตามแนวทางในการดำเนินนโยบาย “ประชานิยม” ของรัฐบาลที่ผ่านมา จะพบว่า นโยบายหรือโครงการต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้น โดยรัฐบาลจะมีหน่วยงานราชการหลายส่วน เป็นผู้รับผิดชอบ กำกับดูแล และติดตามผล โดยโครงการของนโยบายส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการภายใต้การแนะนำและกำกับจากภาครัฐซึ่ง ทำให้นโยบายบางส่วนไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลและไม่เกิดความยั่งยืน เช่นเดียวกันกับนโยบาย “ประชารัฐ” ที่นโยบายหรือโครงการต่างๆ เกิดจากรัฐบาลและมีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการและติดตามผล โดยหลายโครงการในขั้นของการดำเนินนโยบายในระดับปฏิบัติจริงไม่ เป็นไปตามหลักการสำคัญของแนวนโยบาย

6. การประเมินผลนโยบาย เมื่อดำเนินนโยบายแล้วเสร็จ ต้องประเมินผลนโยบาย เพื่อจะรับทราบว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการตัดสินใจต่อไปว่านโยบายนั้น ๆ ควรได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไป ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

หรือควรรุติแล้วกำหนดนโยบายอื่นออกมาก และหากพิจารณาจากการดำเนินนโยบายที่ผ่านมา จะพบว่า นโยบาย “ประชานิยม” โดยส่วนมาก แม้จะมีหน่วยงานภาครัฐเป็นเจ้าภาพ และมีหลักเกณฑ์ในการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ แต่ก็มีหลายโครงการที่ไม่มีการนำมาปรับปรุงและพัฒนาให้เกิดความยั่งยืน ทั้งนี้เป็นเหตุผลสืบเนื่องมาจากที่กล่าวถึง ในเบื้องต้นว่า นโยบายสาธารณะต่างๆ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็จะถูกออกนโยบายใหม่มา แทนที่ จึงทำให้นโยบายเหล่านั้นไม่มีความต่อเนื่อง ให้ไปถึงเป้าหมายที่กำหนด ส่วนนโยบาย “ประชารัฐ” เป็นนโยบายที่ดำเนินการของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายใต้ทีมเศรษฐกิจของ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี มีนโยบายต่างๆ เกิดขึ้นบ้างแล้ว แต่ยังอยู่ในขั้นตอนของการดำเนินนโยบายดังนั้นการบวนการในการ ประเมินผลนโยบายจะต้องคอยจับตาดูว่า รัฐบาลชุดนี้จะสามารถต่อยอดให้โครงการต่างๆ สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้หรือไม่ หรือจะเป็นเพียงนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นแล้วจะถูกกลบออกจากระบบโดยรัฐบาลชุดต่อไป ดังที่เป็นมาในอดีต

ดังนั้น เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพรวมของนโยบายประชานิยม และนโยบายประชารัฐ โดยการใช้ตัวแบบกระบวนการมาวิเคราะห์ผู้เขียน จึงจะสรุปดังตารางต่อไปนี้



ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบการวิเคราะห์นโยบายประชานิยมกับนโยบายประชารัฐตามตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

องค์ประกอบการวิเคราะห์ตามตัวแบบกระบวนการ	นโยบายประชานิยม	นโยบายประชารัฐ
1. การระบุปัญหา	- ประเด็นปัญหาของคนส่วนใหญ่ในประเทศ	- ประเด็นปัญหาสำคัญของประเทศ
2. การกำหนดเป็นวาระสำหรับการตัดสินใจ	- ตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียง	- สามารถแก้ปัญหาสำคัญของประเทศ
3. การกำหนดข้อเสนอแนะนโยบาย	- สร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นของสังคม	- สร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นของสังคม และสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน
4. การอนุมัตินโยบาย	- โดยรัฐบาลผ่านรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี	- โดยรัฐบาล ผ่านคณะรัฐมนตรี
5. การดำเนินนโยบาย	- โดยรัฐบาลผ่านหน่วยงานภาครัฐและประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์	- โดยรัฐบาลผ่านหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม
6. การประเมินผลนโยบาย	- ดำเนินงานอย่างเป็นระบบผ่านหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ แต่ขาดความต่อเนื่องเชิงนโยบาย	- มีการวางระบบการตรวจสอบอย่างเป็นระบบผ่านหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ

ความคิดเห็นจากนักวิชาการต่อการดำเนินนโยบายประชานิยมและนโยบายประชารัฐ

ดังที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า ประเด็นของความเหมือนหรือแตกต่างกันของทั้งนโยบายประชานิยมกับประชารัฐนั้น ได้รับความสนใจจากนักวิชาการอย่างมาก โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ เช่น รติมา คชนันท์ ที่ให้ความเห็นว่า

ประชารัฐ และ ประชานิยม มีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวิธีการนำมาใช้ ดังนั้น การจะให้ระบุให้ชัดไปเลยว่าต่างกันตรงไหนอย่างไร ไปเลยนั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แต่ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ประชารัฐของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีความเชื่อว่า ประชารัฐนั้นมีกลไกมีกระบวนการที่แตกต่างจากประชานิยม นับว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการวางเศรษฐกิจฐานราก



อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะเป็นการรวมพลังจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน เพื่อผลักดันให้เกิดพลังไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากด้วยกัน ซึ่งสอดคล้องกับวิโรจน์ อาลี อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้ความเห็นว่า การประกาศขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชารัฐของรัฐบาลแห่งหนึ่งสามารถช่วยให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันหากมองในแง่ของค่าใช้จ่าย ถือว่ายังไม่มีอะไรใหม่ในเชิงนโยบาย ซึ่งส่วนมากยังเป็นนโยบายประชานิยมเหมือนรัฐบาลที่ผ่านมาเคยใช้เพียงแต่เปลี่ยนคำเรียกซึ่งคำว่า ประชาธิปไตย ไม่ได้มีความหมายนัยยะในเชิงเศรษฐกิจ ไม่ได้หมายถึงการสร้างรัฐสวัสดิการอะไรเลย เป็นเพียงหน้าที่ของรัฐที่ต้องดูแลประชาชนในรัฐชาติสมัยใหม่เท่านั้น ขณะที่วชิร คุณทวีเทพ ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจฯ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้ให้ความเห็นว่า นโยบายประชารัฐของรัฐบาลออกมาเพื่อพยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจฐานรากของภาคประชาชน ตอนนี้สภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีสัญญาณของการชะลอตัวลง เพราะประชาชนไม่มีการใช้จ่ายใช้สอยและมีภาระหนี้สินมากขึ้น ในส่วนของความแตกต่างระหว่างประชารัฐและประชานิยมไม่สามารถตัดสินได้ เพราะทั้งสองอย่างมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกัน สำหรับความเหมือน ประชาธิปไตยจะเป็นการดำเนินนโยบายการกระตุ้นกำลังซื้อมากขึ้น ประชานิยมก็เหมือนกัน โดยรัฐบาลจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อให้เศรษฐกิจเติบโต

ส่วนความแตกต่างอยู่ที่รูปแบบการดำเนินนโยบายและมาตรการ ซึ่งต้องวัดผลว่าจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้มากน้อยแค่ไหน (Kachanan, 2016)

จะเห็นได้ว่า นักวิชาการโดยส่วนใหญ่มองว่าการดำเนินนโยบายทั้งประชานิยมและประชารัฐไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยชี้ให้เห็นว่าประเด็นสำคัญของนโยบายทั้งสองขึ้นอยู่กับเจตนาธรรมและความจริงจัง ในการดำเนินการของนโยบายมากกว่าความหมายของทั้งสองคำ เพราะถึงแม้จะมีการใช้คำที่แตกต่างกันแต่ลักษณะของกิจกรรมเชิงนโยบาย ยังมีความคล้ายคลึงกันจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างสิ้นเชิง

ดังนั้น สำหรับการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายทั้ง “ประชานิยม” และ “ประชารัฐ” แม้จะมีการใช้คำ และให้ความหมายของคำที่แตกต่างกันดังที่ได้ใช้หลักในการวิเคราะห์ให้ผู้อ่านได้เห็นความเหมือนและแตกต่างกันในเบื้องต้น แต่ผู้เขียนยังมองว่า นโยบายทั้งสองดังกล่าวไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจนในเวลานี้ ดังนั้น สิ่งที่จะเป็นเครื่องพิสูจน์ว่าการดำเนินนโยบายแบบไหนดีกว่าจำเป็นต้องใช้เวลา และต้องจับตามองว่า แนวนโยบายประชารัฐจะสามารถปล้ำความนิยมของการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลยุคก่อนหน้านี้ได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามก็ตีประชารัฐนั้นมิถุนการณ์กระบวนการที่แตกต่างจากประชานิยม นับว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่ดี เพราะเกิดกระบวนการรวมพลังจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน เพื่อผลักดันให้เกิดพลังไปสู่การพัฒนา แต่ทั้งนี้



ก็ต้องขึ้นอยู่กับความเอาใจจริงเอาใจของรัฐบาล ในการนำพาประเทศไปสู่เป้าหมายตามที่ตั้งเอาไว้

5. สรุป

การดำเนินนโยบายต่างๆของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย “ประชานิยม” หรือ นโยบาย “ประชารัฐ” หรือเรียกชื่ออย่างอื่น สิ่งสำคัญคือ ต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง โดยคำนึงถึงความต้องการและการวางรากฐานให้ประชาชนเกิดแรงขับเคลื่อน เพื่อการพึ่งพาตนเองมากกว่าการกำหนดนโยบายที่ฉาบฉวย เพื่อสร้างความนิยมหรือลดแรงต่อต้านจากประชาชน ผู้เขียนเชื่อว่าหากรัฐบาลมีความ

จริงจังต่อการแก้ปัญหาของประชาชนและประเทศชาติอย่างจริงจัง การจะพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า ย่อมเป็นสิ่งที่จะสัมฤทธิ์ผลได้ไม่ยาก ทั้งนี้การกำหนดนโยบายต่างๆของภาครัฐควรมีการสำรวจความต้องการของประชาชนมากกว่าการกำหนดให้ประชาชนมีความต้องการ โดยเฉพาะการพัฒนากระบวนการทางนโยบายควรสร้างฐานความรู้ให้แก่ประชาชนมากกว่าการมอมเมา เพื่อผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งทางการเมืองและที่สำคัญการดำเนินนโยบายสาธารณะ ควรมีกลไกที่เป็นพลังขับเคลื่อนในการสร้างความต่อเนื่องของนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

References

- Achavanuntakul, S. (2016). *People Populism and Civil State (1)*. <http://thaipublica.org/2016/01/populism-pracharat/>. (Accessed 18 January 2016).
- Anderson, J. E. (1999). *Public Policy-Making : An Introduction*. (2nd ed.). New York : HoughtonMifflin Company.
- Kangkokbiznews. (2016). *Civil State “Phrayut-Somkid”*. <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/news/668342>. (Accessed 1 July 2016).
- Kachanan, R. (2016). *Analysis of “Civil-State” Populism*. http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20151217142905.pdf. (Accessed 2 July 2016).
- Kenaphoom, S. (2014) . Establish the Research Conceptual Framework in Public Administration by the Rational Conceptual Thinking. *Phetchabun Rajabhat Journal*, 16(1), 1-19.
- _____. (2014) . Research Philosophy : Quantity Quality. *Journal of Political Science and Law, Rajabhat Kalasin University*, 3(2), 49-51.
- Kwande, T. (2016). *Civil State Interesting Definition*. <http://civil2558.blogspot.com>. (Accessed 5 July 2016).



- Michael L. Conniff. (1999). *Populism in Latin America*. University of Alabama Press : Tuscaloosa and London.
- Muksong, C. (2016). *Populist Policy*. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>. (Accessed 2 July 2016).
- Office of the National Economics and Social Development Board. (1997). *The Eleventh National Economic and Social Development Plan 8 (1997-2001)*. Bangkok : Office of the National Economics and Social Development Board.
- Office of the Permanent Secretary. (2016). *Strengthening the Economy of the Foundations of the Civil State*. <https://www.thaigov.go.th/index.php/th/news-ministry/2012-08-15-09-16-10/item/99554>. (Accessed 4 July 2016).
- Popwandee, S. (2016). *What is Public-private Partnership Strategy?*. http://popwandee.blogspot.com/2015/12/blog-post_39.html. (Accessed 2 January 2016).
- Sudprasert, N. (2012). *An Analytical Study of Populism of Narodnic and Dhananuppadana in TIPITAKA*. Doctoral Dissertation. Bangkok : Mahachulalongkornrajavathayalaya University.
- Tamajai, A., et al. (2011). *Citizenship and Immigration Dept: Impact on Economic Justice and Fiscal Position*. Faculty of Economics : Rangsit University.
- Tamajai, A. (2016). *Civil State Populism and Welfare State*. <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/635795#sthash.cUcb1j3L.dpuf>. (Accessed 2 July 2016).
- Thamrongthanyawong, S. (2006). *Public Policy : Concept, Analysis and Process*. Bangkok : SEMA Dharmapublisher.
- Thomas R. Dye. (1984). *Understanding Public Policy*. (5th ed). Englewood Cliffs. New Jersey : Prentice -Hall, Inc.
- Wikipedia. (2016). *Public Policy*. <https://th.wikipedia.org/wiki/>. (Accessed 1 July 2016).
- Wikipedia. (2016). *Welfarestate*. [https://th.wikipedia.org/wiki/welfare state](https://th.wikipedia.org/wiki/welfare%20state). (Accessed 1 July 2016).

