

‘ประชาธิปไตยและความยากจน’



**วรากรณ์
สามโกศล**

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

Varakorn@dpu.ac.th

ประชาธิปไตยและประสิทธิภาพในการแก้ไขความยากจนเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมานาน ข้อเท็จจริงที่ว่าเศรษฐกิจจีนล้ำหน้ากว่าเศรษฐกิจอินเดียในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาในแง่ที่สามารถลดความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพว่า หมายความว่าความเป็นประชาธิปไตยของอินเดียทำให้เป็นอุปสรรคหรืออย่างไร?

ธนาคารโลกได้ประมาณการว่า จำนวนประชากรจีนที่มีรายได้ต่ำกว่า 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน(ได้เอาราคาสินค้าเข้าไปพิจารณาแล้ว) ลดลงไป 400 ล้านคน ในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่ตัวเลขเดียวกันของอินเดียคือลดไป 70 ล้านคน ตัวเลขนี้ทำให้ผู้นิยมประชาธิปไตยทั้งหลายต้องค้นหาข้ออธิบาย

อินเดียเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดในโลก (ประชากร 1 พันล้านคน) คนยากจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียงกันพร้อมเพรียง(ดีกว่าคนรวยที่มักไม่ค่อยไปลงคะแนน) ดังนั้น โดยตรรกะแล้วน่าจะคาดหวังว่าจะเลือกผู้นำ เลือกพรรค และเลือกนโยบายที่ลดความยากจน แต่ปรากฏว่าจีนซึ่งประชาชนเลือกได้แค่คนของพรรคคอมมิวนิสต์เท่านั้น ไม่สามารถเลือกพรรคอื่นได้จนถึงได้ว่าเป็นเผด็จการ กลับสามารถลดความยากจนได้มีประสิทธิภาพกว่า

Larry Diamond แห่ง Hoover Institution ที่ Stanford University ได้เขียนบทความแสดงความเห็นว่า ข้อเท็จจริงข้างต้นจะไปโทษตัวระบอบประชาธิปไตยไม่ได้ ต้องโทษการนำนโยบายลดความยากจนไปปฏิบัติ หรือโทษการถูกคนรวยครอบงำการเมือง และไม่ปฏิบัติตามนโยบายพรรคที่ได้เสนอต่อประชาชนตอนเลือกตั้ง

นักเศรษฐศาสตร์อินเดียซึ่งเป็นอดีตผู้ว่าการธนาคารชาติอินเดีย Bimal Jalan ให้คำอธิบายการเมืองอินเดียว่า ปัจจุบันรัฐสภามีบทบาทลดลงในการทำให้เกิดการรับผิดชอบ(accountability) ของนักการเมือง ดังนั้น แรงบังคับให้ปฏิบัติตามสิ่งที่ได้ตกลงไว้ตอนสมัครรับเลือกตั้งจึงอ่อนลงภายใต้ระบบการเมืองของอินเดีย คนยากจนได้สิ่งที่สำคัญอยู่อย่างเดียวนั่นก็คือ ความพอใจเป็นครั้งๆ ที่ได้รับจากการได้ลงคะแนน

นักรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกน Ashutosh Varshney มีความเห็นว่า โครงสร้างของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ คือสาเหตุสำคัญหนึ่งในการไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขความยากจนประเทศ “เผด็จการ” อาจทำให้เกิดอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่สูง และสามารถลดความยากจนได้ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถล้มเหลวได้สูงเช่นกัน เพราะการขาดระบบที่มุ่งสู่ความสำเร็จของเป้าหมาย

Amartya Sen นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลที่เกิดในอินเดียให้ตัวอย่างว่าอินเดียตอนมีอิสรภาพและมีประชาธิปไตยสามารถหลีกเลี่ยงความอดอยากอาหาร(famine) ของประชาชนได้ดีกว่าเมื่อตอนเป็นเมืองขึ้น ในขณะที่จีนในปี 1959-1961 ประสบกับความอดอยากอาหารครั้งรุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งจนมีคนตายไปถึง 30 ล้านคน

ถ้าดูภาพรวมจะเห็นว่าอินเดียก็มีความสามารถในการลดความยากจนได้อย่างไม่แตกต่างไปจากประเทศยากจนที่อยู่ในระบอบประชาธิปไตยยาวนานพอควรอื่นๆ เช่น ฟิลิปปินส์ บอตสวานา คอสตาริกา จาเมกา ศรีลังกา ฯลฯ

Varshney ให้คำอธิบาย 2 ประการว่า เหตุใดการเป็นประเทศประชาธิปไตยจึงไม่สามารถลดความยากจนลงได้อย่างรวดเร็ว

ประการแรก ประชาธิปไตยเอื้อเอียงสู่การแก้ไขปัญหาคความยากจนในทางตรง เช่น ให้เงินอุดหนุน แจกเงิน แจกสารพัด ฯลฯ (กรณีอินเดียนั้นชัดเจน เช่น ให้เงินอุดหนุนค่าไฟฟ้า ค่าน้ำมัน รวมทั้งแจกปุ๋ย น้ำ ฯลฯ)

เงินที่เหลือส่วนน้อยจึงค่อยลงไปในเรื่องการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา สาธารณสุขพื้นฐาน ซึ่งเป็นตัวสำคัญในการสร้างอัตราการเจริญเติบโต นักการเมืองสัญญาจะพัฒนาทรัพยากรบุคคลแต่ทำไม่มากและก็ไม่ชัดเจน ไม่เหมือนการแจก ถ้าสัญญาแล้วไม่แจก เป็นเรื่องแน่นอน ดังนั้น งบประมาณของรัฐจึงไม่สามารถลดความยากจนอย่างยั่งยืนได้โดยผ่านการลงทุนในเรื่องที่เหมาะสมเป็นเรื่องเป็นราว

ประการที่สอง คนยากจนในอินเดียไม่ได้มีบุคลิกณะเดียวกันหมดแบบที่เรียกว่า Homogeneous บางกลุ่มคนยากจนรวมตัวกันตามวรรณะ ชาติพันธุ์ ศาสนาอย่างตามประวัติศาสตร์ ดังนั้น การช่วยเหลือคนยากจนโดยนักการเมืองพวกเขาเหมือนกันจึงมุ่งไปสู่กลุ่มเหล่านี้ ไม่ว่าจะเงินอุดหนุน การให้งานทำ การแจกของ ฯลฯ การมีฐานะดีขึ้นของคนยากจนจึงเป็นจุดๆ มิได้เกิดขึ้นอย่างพร้อมหน้ากัน การปกครองประชาธิปไตยของอินเดียจึงมิได้แก้ไขความยากจนอย่างเสมอหน้ากัน

Amartya Sen ผู้ยิ่งใหญ่ในความเห็นที่ว่าประชาธิปไตยคือ กลไกสำคัญของการแก้ไขความยากจน อธิบายว่า การมีเสรีภาพในการตรวจสอบและมีอำนาจทางการเมืองในการต่อสู้ช่วยลดความยากจน ดังในกรณีของรัฐ Kerala ที่อัตรา การตายของทารกลดลงจาก 37 รายต่อ 1,000 ในปี 1979 เหลือเพียง 10 รายต่อ 1,000 ในปัจจุบัน (จีน 30 ใน 1,000) ก็เป็นเพราะความเข้มแข็งของประชาธิปไตยของรัฐ Kerala

ในจีนนั้นระบบสาธารณสุขพื้นฐานล้มเหลวโดยสิ้นเชิงใน ยุคแรกตั้งประเทศ เพราะประชากรไม่มีสิทธิมีเสียง แต่ใน อินเดียที่ระบบสาธารณสุขพื้นฐานถูกตรวจสอบโดย ประชากรโดยตลอด นอกจากนี้ คนยากจนในรัฐนี้มีการรวม ตัวกันตามวาระชาติพันธุ์อย่างชัดเจนและเข้มแข็ง

ดังนั้น การช่วยเหลือจึงเป็นไปอย่างตรงจุด จนมีคุณภาพ ของสาธารณสุขพื้นฐานดีกว่ารัฐอื่น

จ ดแข็งของประชาธิปไตยก็คือ หากดำเนินนโยบายผิดพลาดก็ยังสามารถแก้ไขได้ด้วยการเลือกคนอื่นเข้ามาทำแทนได้ แต่ในระบบเผด็จการความผิดพลาดคือ ความผิดพลาดที่ผิดซ้ำแล้วซ้ำเล่า เพราะกลุ่มบุคคลเดียวกันครองอำนาจไว้ อาจมีโอกาสดำเนินการแก้ไขความ ผิดบ้างแต่ก็เป็นไปได้น้อยเต็มที

คุณค่าของประชาธิปไตยนั้นมีได้แก่ผู้ก่อการปฏิวัติ เดิบบิดของเศรษฐกิจ หรือแม้แต่ตำรวจคนหนึ่งที่ลดน้อยลงหาก อยู่ที่คุณภาพของจิตใจของประชาชนที่มีเสรีภาพในการเลือก ในการแสดงความคิดเห็นของตัวเอง ในการมีคุณค่าที่เป็นส่วน หนึ่งของสังคมและการไม่ถูกข่มขู่หรือเบียดเบียนจากใช้อำนาจ บัตรใหญ่