

ความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางรายได้และการเติบโตทางเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา

ปวร เกียรติยุทธชาติ

ภาควิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาพรวมของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในสหรัฐอเมริกา

ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาขึ้นอย่างเห็นได้ชัดนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970¹ หลังจากที่เกิดเสถียรภาพของช่องว่างระหว่างรายได้มาหลายทศวรรษ ก่อให้เกิดเป็นประเด็นถกเถียงในการวิชาการเป็นอย่างมาก โดยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสาเหตุที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในสหรัฐอเมริกาส่งกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ คือแรงหนุนจากเศรษฐกิจทุนนิยมแบบตลาดเสรีและการใช้จ่ายทางด้านรัฐสวัสดิการที่ต่ำกว่าประเทศอื่นๆ²

ในปี 2013 ผู้ที่มีรายได้สูงสุด 1% ของสหรัฐได้รับรายได้ก่อนหักภาษีมูลค่าสูงถึง 20% ของรายได้รวมทั้งหมดของประชาชนในสหรัฐอเมริกา³ เมื่อเทียบกับช่วงระหว่างทศวรรษที่ 1950 ถึง 1980 ที่คนเหล่านี้ได้รับเพียง 10% เท่านั้น⁴ แม้แต่กลุ่ม 1% นี้ก็ยังมีค่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้กับกลุ่มที่สูงที่สุดซึ่งมีจำนวนเพียง 0.1% ของประชากรทั้งหมด แต่กลับมีรายได้ก่อนหักภาษีสูงถึง 10% ของรายได้รวมทั้งหมด เมื่อเทียบกับช่วงระหว่างปี 1951 ถึง 1981 ที่คนเหล่านี้ได้รับเพียง 3-4% เท่านั้น⁵ โดยความเหลื่อมล้ำทางรายได้พบมากสุดในระหว่างชนชั้นกลางและผู้ที่มีรายได้สูงสุด อ้างอิงจากข้อมูลของกรมสรรพากร (IRS - Internal Revenue Service) ในปี 2011 ผู้ที่มีรายได้สูงสุดจะต้องมีรายได้หลังหักค่าใช้จ่ายส่วนอื่นๆ (AGI - Adjusted Gross Income) อยู่ที่ 388,900 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี⁶

ชาวอเมริกันส่วนใหญ่ไม่ได้ให้สนใจกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากนัก แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 60 จากทั้งหมด 173 ประเทศของประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากที่สุดโดยการวัดจากดัชนีค่าสัมประสิทธิ์จีนี่ (Gini Coefficient Index) ซึ่งถือว่าสูงสุดในบรรดาประเทศพัฒนาแล้วทั้งหมด⁷

ในทางวิชาการมีการถกเถียงกันถึงสาเหตุ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ โดยที่ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ก่อนหักภาษี (Before-tax Inequality) จะมีสาเหตุมาจากปัจจัยทางตลาด เช่น โลกาภิวัตน์ การแข่งขันระหว่างประเทศ หรือนโยบายด้านการค้าและด้านแรงงาน เป็นต้น ส่วนความเหลื่อมล้ำทางรายได้หลัง

¹ "Historical Income Tables - Income Equality." Accessed August 22, 2015.
<http://web.archive.org/web/20070208142023/http://www.census.gov/hhes/www/income/histinc/ie6.html>.

² "Compare Your Country by OECD." Accessed August 22, 2015.
<http://www.compareyourcountry.org/inequality?cr=oced&cr1=oced&lg=en&page=0>.

³ Saez, Emmanuel. "Real Income Growth by Groups." Accessed August 22, 2015.
<http://eml.berkeley.edu/~saez/TabFig2014prel.xls>.

⁴ "Excite News - Richest 1 Percent Earn Biggest Share Since '20s." Accessed August 22, 2015.
<http://apnews.excite.com/article/20130910/DA8NN7U02.html>.

⁵ Piketty, T., and E. Saez. "Income Inequality in the United States, 1913-1998." *The Quarterly Journal of Economics* 118, no. 1 (February 1, 2003): 1-41.

⁶ Sahadi, Jeanne. "The Top 1% and What They Pay." *CNNMoney*, April 04, 2014.
<http://money.cnn.com/2014/04/04/pf/taxes/top-1-taxes/index.html>.

⁷ "GINI Index (World Bank Estimate) | Data | Table." Accessed August 22, 2015.
<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?page=1>.

หักภาษี (After-tax Inequality) นั้นเกิดจากนโยบายภาษีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งนโยบายทางภาษีนี้อาจส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ก่อนหักภาษีของสหรัฐอยู่ในระดับเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ แต่เมื่อเทียบความเหลื่อมล้ำทางรายได้หลังหักภาษี สหรัฐจะมีความเหลื่อมล้ำสูงสุดในบรรดาประเทศพัฒนาแล้วทั้งหมด⁸

สาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในสหรัฐอเมริกา

จากผลการวิจัยของสำนักงานงบประมาณแห่งสภาผู้แทนราษฎร (CBO – Congressional Budget Office) พบว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้นั้นไม่สามารถหาสาเหตุที่แน่ชัดได้ แต่เกิดจากตัวแปรหลายส่วนประกอบเข้าด้วยกัน⁹ โดยตัวแปรนั้นประกอบไปด้วย

- การเสื่อมถอยของสหภาพแรงงาน จากผลการศึกษาใน American Sociological Review พบว่า การเสื่อมถอยของสหภาพแรงงานก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพิ่มขึ้นถึงหนึ่งในสาม หรือในกรณีเลวร้ายที่สุดคือครึ่งต่อครึ่ง¹⁰ โดยที่ความมั่งคั่งนั้นถูกถ่ายเทจากแรงงานไปสู่ผู้บริหารระดับสูง ผู้ถือหุ้นและเจ้าของเงินทุนอื่นๆ เมื่อสหภาพแรงงานถูกลดบทบาทลง อำนาจในการต่อรองเพิ่มค่าแรงกับนายจ้างรวมถึงอำนาจในการผลักดันกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็จะลดลงตามไปด้วย¹¹

- การอพยพเข้าเมืองของแรงงานทักษะต่ำ ตั้งแต่ปี 1965 เป็นต้นมา การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานทักษะต่ำ โดยเฉพาะจากเม็กซิโกและอเมริกากลาง ส่งผลให้ค่าจ้างของชาวอเมริกันที่ไม่จบการศึกษาระดับมัธยมลดต่ำลง¹²

- สมมติฐานว่าด้วยโลกาภิวัตน์ ว่าด้วยการที่แรงงานทักษะต่ำในสหรัฐสูญเสียประสิทธิภาพในการแข่งขันให้กับแรงงานค่าแรงต่ำจากเอเชียและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ¹³

- ผลของการพัฒนาเทคโนโลยี ทำให้ความต้องการแรงงานที่มีการศึกษาและมีทักษะสูงเพิ่มมากขึ้น ทำให้ความมั่งคั่งไปกระจุกตัวมากขึ้นในกลุ่มผู้มีการศึกษามากกว่าชนชั้นแรงงาน¹⁴

⁸ Rattner, Steven. "Inequality, Unbelievably, Gets Worse." The New York Times, November 16, 2014. <http://www.nytimes.com/2014/11/17/opinion/inequality-unbelievably-gets-worse.html>.

⁹ Congressional Budget Office. "Trends in the Distribution of Household Income Between 1979 and 2007." Congressional Budget Office, October 25, 2011.

¹⁰ Western, B., and J. Rosenfeld. "Unions, Norms, and the Rise in U.S. Wage Inequality." American Sociological Review 76, no. 4 (August 1, 2011): 513–37. doi:10.1177/0003122411414817.

¹¹ Stiglitz, Joseph E. The Price of Inequality. New York: W. W. Norton & Company, 2013.

¹² Krugman, Paul R. The Conscience of a Liberal. New York: W.W. Norton & Co, 2009.

¹³ Krugman, Paul. "For Richer." The New York Times, October 20, 2002, sec. Magazine. <http://www.nytimes.com/2002/10/20/magazine/20INEQUALITY.html>.

¹⁴ Krugman, Paul. "For Richer." The New York Times, October 20, 2002, sec. Magazine. <http://www.nytimes.com/2002/10/20/magazine/20INEQUALITY.html>.

- ผลกระทบจากการเมือง นโยบาย และเชื้อชาติ – จากนโยบายทางการเมืองของพรรครีพับลิกันในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 ที่ส่งผลให้เกิดกฎหมายภาษีที่เอื้อประโยชน์ให้ผู้มีรายได้สูง กฎหมายจำกัดขอบเขตของสหภาพแรงงานและการจำกัดประโยชน์จากสวัสดิการของรัฐ ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของสหรัฐพุ่งสูงเหนือประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ นับแต่นั้นเป็นต้นมา¹⁵

ผลกระทบระหว่างความเหลื่อมล้ำทางรายได้และการเติบโตทางเศรษฐกิจ

อลัน บี.ครูเกอร์ ประธานคณะกรรมการการที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจของประธานาธิบดีโอบามาได้กล่าวไว้ในปี 2012 ความว่า “ การขยายตัวของความเหลื่อมล้ำในรอบสามสิบปีที่ผ่านมา ได้นำไปสู่จุดที่ความเหลื่อมล้ำส่งผลให้โอกาสในการพัฒนานั้นอ่อนแอ และเป็นภัยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรง การพัฒนาความเท่าเทียมสู่ตลาดงานของอเมริกา จะก่อให้เกิดผลดีแก่ธุรกิจ ผลดีแก่เศรษฐกิจ และผลดีแก่ประเทศ” ครูเกอร์ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของส่วนแบ่งรายได้รวมของผู้ที่มีรายได้สูงสุด 1% จากปี 1979 ถึงปี 2007 ที่สูงถึง 1.1 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ อันเนื่องมาจากคนกลุ่มนี้เก็บออมรายได้สูงถึง 50% ของรายได้ที่ได้รับเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประชาชนทั่วไปที่ 10% ซึ่งอาจเป็นเหตุให้การบริโภคประจำปี (Annual Consumption) อันเป็นพื้นฐานของดัชนีมวลรวมประชาชาติ (GDP) ลดลงสูงสุดถึง 5% แม้ว่าภาคครัวเรือนจะใช้จ่ายการกู้ยืมมาเพื่ออุดช่องว่างนี้ แต่ก็ทำให้การแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจระหว่างปี 2007-2009 เป็นไปได้ยากเช่นกัน¹⁶

โจเซฟ สติกลิตซ์ นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้อ้างว่าความมั่งคั่งนั้นเป็นสาเหตุให้ชนชั้นสูงทางเศรษฐกิจการเมืองปกป้องตนเองจากนโยบายกระจายรายได้โดยการทำให้รัฐอ่อนแอลง และก่อให้เกิดการลดการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางสาธารณะ ซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง¹⁷

ความเหลื่อมล้ำทางรายได้และการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินมักถูกนำมาเชื่อมโยงในแง่ลบกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีการเรียกร้องให้กระจายรายได้ในสังคมที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่สำคัญได้¹⁸ อัตราการว่างงานที่สูงนั้นมีผลกระทบทางลบเมื่อนำมารวมกับความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่เกิดขึ้นในสังคม ความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของประเทศที่พัฒนาเป็นระบบสังคมเมือง อัตราการว่างงานที่สูงย่อมมีผลกระทบทางลบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยาวนานและรุนแรง สาเหตุที่การว่างงานส่งผลกระทบรุนแรงนั้นเนื่องจากทรัพยากรถูกใช้ไปอย่างสิ้นเปลือง เพราะการว่างงานนั้นส่งผลให้เกิดการบิดเบือนและลดทอนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงยังนำพาผู้คนสู่ความยากจน กัดกร่อนความเชื่อมั่นของมนุษย์และนำไปสู่การบิดเบือนของโครงสร้าง

¹⁵ Saez, Emmanuel. “Income and Wealth Inequality : Evidence and Policy Implications.” Accessed August 23, 2015. http://eml.berkeley.edu/~saez/lecture_saez_chicago14.pdf.

¹⁶ “Chairman Alan Krueger Discusses the Rise and Consequences of Inequality at the Center for American Progress.” Whitehouse.gov. Accessed August 23, 2015. <https://www.whitehouse.gov/blog/2012/01/12/chairman-alan-krueger-discusses-rise-and-consequences-inequality-center-american-pro>.

¹⁷ “Stiglitz: The Full Transcript | Ben Chu | Independent Chunomics Blogs.” Accessed August 23, 2015. <http://blogs.independent.co.uk/2012/07/02/stiglitz-the-full-transcript/>.

¹⁸ Alesina, A., and D. Rodrik. “Distributive Politics and Economic Growth.” The Quarterly Journal of Economics 109, no. 2 (May 1, 1994): 465–90. doi:10.2307/2118470.

ทางสังคม เพราะฉะนั้น นโยบายที่ควบคุมการว่างงานและลดความเหลื่อมล้ำจึงเป็นนโยบายหนึ่งที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็ง
ในการเจริญเติบโตระยะยาว

บรรณานุกรม

Alesina, A., & Rodrik, D. (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(2), 465–490. <http://doi.org/10.2307/2118470>

Chairman Alan Krueger Discusses the Rise and Consequences of Inequality at the Center for American Progress. (ม.ป.ป.). สืบค้น 23 สิงหาคม 2015, จาก <https://www.whitehouse.gov/blog/2012/01/12/chairman-alan-krueger-discusses-rise-and-consequences-inequality-center-american-pro>

Compare your country by OECD. (ม.ป.ป.). สืบค้น 22 สิงหาคม 2015, จาก <http://www.compareyourcountry.org/inequality?cr=oe&cr1=oe&lg=en&page=0>

Congressional Budget Office. (2011). Trends in the Distribution of Household Income Between 1979 and 2007. Congressional Budget Office.

Emmanuel Saez. (ม.ป.ป.-a). Real Income Growth by Groups. สืบค้น 22 สิงหาคม 2015, จาก <http://eml.berkeley.edu/~saez/TabFig2014prel.xls>

Excite News - Richest 1 percent earn biggest share since '20s. (ม.ป.ป.). สืบค้น 22 สิงหาคม 2015, จาก <http://apnews.excite.com/article/20130910/DA8NN7U02.html>

GINI index (World Bank estimate) | Data | Table. (ม.ป.ป.). สืบค้น 22 สิงหาคม 2015, จาก <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?page=1>

Historical Income Tables - Income Equality. (ม.ป.ป.). สืบค้น 22 สิงหาคม 2015, จาก <http://web.archive.org/web/20070208142023/http://www.census.gov/hhes/www/income/histinc/ie6.html>

Krugman, P. (2002, ตุลาคม 20). For Richer. *The New York Times*. สืบค้น จาก <http://www.nytimes.com/2002/10/20/magazine/20INEQUALITY.html>

Krugman, P. R. (2009). *The Conscience of a Liberal*. New York: W.W. Norton & Co.

Piketty, T., & Saez, E. (2003). Income Inequality in the United States, 1913-1998. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 1–41. <http://doi.org/10.1162/00335530360535135>

Rattner, S. (2014, พฤศจิกายน 16). Inequality, Unbelievably, Gets Worse. *The New York Times*. สืบค้น จาก <http://www.nytimes.com/2014/11/17/opinion/inequality-unbelievably-gets-worse.html>

Saez, Emmanuel. (ม.ป.ป.-b). Income and Wealth Inequality : Evidence and Policy Implications. สืบค้น จาก http://eml.berkeley.edu/~saez/lecture_saez_chicago14.pdf

Sahadi, J. (2014, เมษายน 4). The top 1% and what they pay. สืบค้น 22 สิงหาคม 2015, จาก <http://money.cnn.com/2014/04/04/pf/taxes/top-1-taxes/index.html>

Stiglitz, J. E. (2013). The Price of Inequality. New York: W. W. Norton & Company.

Stiglitz: the full transcript | Ben Chu | Independent Chunomics Blogs. (ม.ป.ป.). สืบค้น 23 สิงหาคม 2015, จาก <http://blogs.independent.co.uk/2012/07/02/stiglitz-the-full-transcript/>

Western, B., & Rosenfeld, J. (2011). Unions, Norms, and the Rise in U.S. Wage Inequality. *American Sociological Review*, 76(4), 513–537. <http://doi.org/10.1177/0003122411414817>