

คอลัมน์ “เศรษฐศาสตร์เจ้าพระยา”

นิตยสาร ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนกันยายน 2545

## Trade Promotion Authority Act of 2002

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ประธานาธิบดีจอร์จ บุช จูเนียร์ ลงนามในกฎหมายการค้าฉบับใหม่เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2545 กฎหมายฉบับนี้มีชื่อว่า *Trade Promotion Authority Act of 2002* ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2545 ด้วยคะแนนเสียง 215 ต่อ 212 และผ่านวุฒิสภาเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคมด้วยคะแนนเสียง 64 ต่อ 34

ประธานาธิบดีบุชประกาศนโยบายการค้าเสรีในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และยืนยันนโยบายดังกล่าวเมื่อเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี สิ่งที่ประธานาธิบดีบุชต้องการก็คือ อำนาจในการเจรจาข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศอย่างค่อนข้างเบ็ดเสร็จ เพราะการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา หากรัฐสภาไม่ยอมให้สัตยาบัน สัญญาและข้อตกลงดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้ บางครั้งฝ่ายบริหารทำข้อตกลงกับประเทศคู่ค้าแล้ว แต่ฝ่ายนิติบัญญัติขอให้แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของข้อตกลง อันเป็นเหตุให้รัฐบาลขาดความน่าเชื่อถือในสายตาของประเทศคู่สัญญา ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลอเมริกันจึงต้องการ 'ทางด่วน' ในการเจรจาการค้า หรือที่รู้จักกันในนาม Fast Track หลักการสำคัญของ 'ทางด่วน' ดังกล่าวนี้อีกคือ เมื่อรัฐบาลเจรจาทำสัญญาหรือข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศแล้ว รัฐสภามีอำนาจแต่เพียงให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบ แต่ไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของข้อตกลงหรือสัญญานั้น

การให้อำนาจประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในลักษณะการเปิด 'ทางด่วน' ดังกล่าวข้างต้นนี้ มิใช่เรื่องใหม่ หากแต่มีมาแต่ปี 2517 ประธานาธิบดีอย่างน้อย 5 คนได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจการเปิด 'ทางด่วน' แต่แล้วในปี 2537 อำนาจในการเปิด 'ทางด่วน' ของฝ่ายบริหารก็สิ้นสุดลง รัฐสภาไม่ยอมให้ความเห็นชอบกฎหมาย Fast Track ของประธานาธิบดีวิลเลียม เจฟเฟอร์สัน คลินตัน แม้คลินตันจะให้ความพยายามสองครั้งสองครา แต่ก็ล้มเหลวทุกครั้ง

นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา สมาชิกรัฐสภาอเมริกันมีทัศนคติเชิงไปทางด้านการปกป้องอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้น เพราะธุรกิจและอุตสาหกรรมจำนวนมากต้องล้มลุกคลุกคลานจากการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ สมาชิกรัฐสภาต้องกำหนดจุดยืนในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง (มลรัฐ) ของตน ด้วยเหตุตั้งนั้น การขออำนาจในการเปิด 'ทางด่วน' ของประธานาธิบดีบุชในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศจึงติดค้างอยู่ในรัฐสภานานนับปี เพราะรัฐสภาต้องการสงวนอำนาจในการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ

แม้รัฐสภาจะยินยอมให้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาใช้อำนาจในการเปิด 'ทางด่วน' เพื่อเจรจาการค้าระหว่างประเทศ แต่รัฐสภาก็กำหนดหลักการสำคัญว่า ในการเจรจาเพื่อทำสัญญาหรือข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศจะต้องคำนึงถึงแรงงานและสิ่งแวดล้อมเป็นเป้าหมายหลักในการเจรจา (Principal Negotiating Objectives) หากมีการทำข้อตกลงใดที่มีผลกระทบต่อการทำงานและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาก็ต้องแจ้งให้รัฐสภาอเมริกันได้รับทราบล่วงหน้า

แม้รัฐสภาจะผ่าน Trade Promotion Authority Act of 2002 ด้วยคะแนนเฉียดฉิว แต่ต้องนับเป็นชัยชนะของประธานาธิบดีบุช ชัยชนะนี้ได้มาด้วยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับสมาชิกรัฐสภา บุชกระโดดลงไปเจรจากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง การซื้อเสียงด้วยงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลส่วนกลางเป็นเรื่องปกติของกระบวนการต่อรองดังกล่าวนี้ สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยยกมือให้กฎหมายผ่าน มิใช่เพราะยึดกุมปรัชญาเสรีนิยมทางเศรษฐกิจในดวงจิต หากแต่เป็นเพราะประธานาธิบดีบุชสัญญาที่จะจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลางและผังโครงการลงสู่มลรัฐที่ตนเป็นผู้แทน การตรา Farm Act และการเก็บอากรขาเข้าเพื่อป้องกันการทุ่มตลาด (Antidumping Duty) จากเหล็กกล้าล้วนแล้วแต่เป็นนโยบายที่หวังจะ 'ซื้อ' เสียงจากสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้อำนาจประธานาธิบดีในการเปิด 'ทางด่วน' ทั้งสิ้น

ภายใต้ Trade Promotion Authority Act of 2002 รัฐสภาตกลงที่จะจัดสรรงบประมาณ 12,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันตลอดทศวรรษหน้า เพื่อช่วยเหลือบุคคลและวิสาหกิจที่ได้รับความเสี่ยงจากการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ ผู้ใช้แรงงานที่ต้องว่างงานหรือได้รับค่าจ้างในอัตราต่ำลงอันเป็นผลจากการเปิดเสรี จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ เกษตรกรและผู้เลี้ยงสัตว์อยู่ในข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลด้วย

ประธานาธิบดีบุชกำหนดแผนการในการใช้อำนาจการเปิด 'ทางด่วน' เพื่อทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีกับประเทศต่างๆหลายประเทศ ครอบคลุมทั้งสิงคโปร์ ออสเตรเลีย มอริออคโค อัฟริกาใต้ ซิลี และอเมริกากลาง บุษจูเนียร์ต้องการสานฝันของบุชซีเนียร์ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแห่งอเมริกา (Free Trade Area of the Americas) ครอบคลุมตั้งแต่จุดเหนือสุดของอเมริกาเหนือจนจรดจุดใต้สุดของอเมริกาใต้ แต่วิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นในอาร์เจนตินา และที่กำลังเกิดขึ้นในบราซิลและอุรุกวัย อาจทำให้บุชจูเนียร์ต้องฝืนค้ำจุดเดียวกับบุชซีเนียร์

ท้ายที่สุด รัฐบาลบุชหวังที่จะใช้อำนาจในการเปิด 'ทางด่วน' ในการเป็นผู้นำการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ขององค์การการค้าโลก แต่ใครเล่าจะต้องมนตรา 'การค้าเสรี' ของบุช ในเมื่อนโยบายของบุชดำเนินในทิศทางตรงกันข้าม