



Bipartisan infrastructure law ของสหรัฐอเมริกา *

กรทัพศน์ ศุขเฉลิม**

บทนำ

สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมายโครงสร้างพื้นฐาน (Bipartisan infrastructure law: BIL) หรือ Infrastructure Investment and Jobs Act ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๑ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจในอดีตที่ผ่านมาได้มีการกำหนดนโยบายที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ต่อมาโจ ไบเดน ประธานาธิบดี สหรัฐอเมริกาได้ตกลงที่จะดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อที่จะดำเนินการตามแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นจึงได้มีการเจรจาข้อตกลงกับสมาชิกสภาองเกรสจากพรรคการเมืองทั้งสองฝ่าย โดยกฎหมายฉบับนี้มีการลงนามโดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และออกบังคับใช้เป็นที่ยอมรับแล้ว

กฎหมาย BIL ได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของประเทศด้านต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน ทางรถไฟ เพิ่มโอกาสให้แก่ชาวอเมริกันในการเข้าถึงการบริการน้ำดื่มที่สะอาด มีการรับรองว่าชาวอเมริกันทุกคนสามารถที่จะเข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง รวมถึงแก้ปัญหาสภาพอากาศเป็นพิษ และเพิ่มการลงทุนในภาคชุมชน ซึ่งในส่วนที่กล่าวมานั้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจแก้ไขปัญหาเท่าที่ควร กฎหมาย BIL ได้ออกมาเพื่อรองรับสถานการณ์ที่มีแรงกดดันทางเศรษฐกิจในเรื่องของภาวะเงินเฟ้อ และสร้างระบบห่วงโซ่อุปทานทางเศรษฐกิจให้มีความแข็งแกร่งโดยเร่งสร้างการพัฒนาและปรับปรุงในส่วนที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ เช่น ท่าเรือ สนามบิน รถไฟ และถนน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะกระตุ้นให้เกิดอัตราการจ้างงานที่มีรายได้สูง และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยสามารถสร้างอัตราการจ้างงานโดยเฉลี่ยได้ถึง ๑.๕ ล้านรายต่อปี ภายในอีกสิบปีข้างหน้า

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ ภายใต้ Bipartisan infrastructure law (BIL)

การลงทุนส่วนใหญ่เพื่อทำน้ำดื่มที่บริโภคในครัวเรือนให้สะอาด โดยในปัจจุบันครอบครัวชาวอเมริกันกว่าสิบล้านครัวเรือน รวมถึงโรงเรียนสี่แสนแห่ง และศูนย์ดูแลเด็กยังขาดการเข้าถึงการบริโภคน้ำดื่ม

* บทความประจำเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



สะอาด กฎหมายโครงสร้างพื้นฐานจึงได้ลงทุนเป็นเงินถึง ๕๕ ล้านดอลลาร์เพื่อพัฒนาการเข้าถึงน้ำดื่มที่สะอาดในเมืองชนบทและท้องถิ่นที่ทุรกันดาร

นอกจากนี้ ชาวอเมริกันยังได้รับการรับรองว่าจะเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้มากขึ้น โดยอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์มีความสำคัญมากสำหรับคนอเมริกัน โดยมีไว้เพื่อใช้ในการทำงาน เพื่อใช้ในการเรียนของโรงเรียน และการดูแลสุขภาพ ชาวอเมริกันมากกว่าสามสิบล้านคนอาศัยอยู่ในบริเวณที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานบรอดแบนด์ โดยยังสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ในความเร็วที่ต่ำ ซึ่งยังเป็นปัญหาที่สำคัญในชุมชนชนบททั่วทั้งประเทศ จากข้อมูลขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ในการศึกษาวิจัยจาก ๓๕ ประเทศ พบว่าอเมริกาเป็นประเทศที่มีค่าใช้จ่ายจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานบรอดแบนด์สูงเป็นลำดับที่สอง โดยกฎหมาย BIL ได้จัดสรรเงิน ๖๕ พันล้านดอลลาร์เพื่อที่จะช่วยรับรองว่าชาวอเมริกันสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้มากขึ้น โดยกฎหมายยังสามารถช่วยเหลือในการลดค่าใช้จ่ายหรือลดราคาการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตให้มีราคาถูกลง ซึ่งทำให้ชาวอเมริกันสามารถเข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้มากขึ้น

การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเรื่องการซ่อมแซมและปรับปรุงถนน สะพาน และมุ่งเน้นเรื่องการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดความยืดหยุ่น ความเท่าเทียม และความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้งานทุกคน ในสหรัฐอเมริกาทุก ๆ หนึ่งในห้าไมล์ของถนนทางหลวงและจำนวนสะพานถึง ๔๕,๐๐๐ แห่งอยู่ในสภาพที่เก่าทรุดโทรม โดยกฎหมาย BIL กำหนดให้ใช้โปรแกรมในการปรับปรุงพื้นผิวในระบบขนส่งสาธารณะเป็นระยะเวลาห้าปีตามเงื่อนไข และลงทุน ๑๑๐ พันล้านดอลลาร์เพื่อที่จะเป็นเงินในการปรับปรุงซ่อมแซมถนน และสะพาน โดยการดำเนินการภายใต้กฎหมาย BIL ถือเป็นการลงทุนที่ใหญ่ที่สุดในการซ่อมแซมและปรับปรุงก่อสร้างสะพาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ลดอัตราการตายและการบาดเจ็บจากการใช้เส้นทางจราจร โดยจะมีการปรับปรุงก่อสร้างสะพานที่สำคัญในด้านของระบบเศรษฐกิจ รวมถึงสะพานขนาดที่เล็กกว่าถึงหนึ่งพันแห่ง

การลงทุนในการพัฒนาระบบขนส่งและลดปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และลงทุนในระบบขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะได้มากขึ้น เช่น รถบัส รถไฟ รถไฟใต้ดิน ซึ่งตามโครงสร้างพื้นฐานระบบการขนส่งสาธารณะนั้นยังมีไม่เพียงพอ โดยได้มีการใช้เงินมากกว่าหลายพันล้านดอลลาร์ในการปรับปรุงซ่อมแซม รถบัสมากกว่า ๒๔,๐๐๐ คัน รถราง ๕,๐๐๐ คัน สถานีขนส่ง



สาธารณะ ๒๐๐ สถานี โดยในภาคของระบบการขนส่งในอเมริกาถือเป็นต้นเหตุสำคัญที่สุดที่สร้างปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

จุดประสงค์ในการพัฒนาสนามบินและท่าเรือก็เพื่อที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ระบบห่วงโซ่อุปทานทางเศรษฐกิจ และป้องกันการชะงักงันของระบบห่วงโซ่อุปทานทางเศรษฐกิจ (supply chain disruption) ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องภาวะเงินเฟ้อ ด้วยการทำให้เกิดการแข่งขัน และสร้างอัตราการจ้างงานให้มากขึ้น ซึ่งการละเลยไม่ใส่ใจในการลงทุนเรื่องโครงสร้างพื้นฐานมักทำให้เกิดปัญหาในระบบห่วงโซ่อุปทานทางเศรษฐกิจอยู่บ่อยครั้ง

การลงทุนในการพัฒนาระบบรางรถไฟโดยสาร มีตัวอย่างจากประเทศจีนที่ได้สร้างรางรถไฟแบบความเร็วสูงจำนวนมาก และมีแผนที่จะเพิ่มจากเดิมเป็นสองเท่าภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๕ กฎหมาย BIL ได้มีบทบาทสำคัญในการลงทุนกว่า ๖๖ พันล้านดอลลาร์ ในการเพิ่มเงินลงทุนในระบบรางรถไฟ และยกเลิกระบบการซ่อมบำรุงรักษาของ Amtrak โดยทำการปรับปรุงระบบรางรถไฟของบริเวณภูมิภาคต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

การลงทุนในด้านการสร้างเครือข่ายจุดชาร์จไฟฟ้าของรถยนต์ไฟฟ้าในประเทศ ได้มีการลงทุน ๗.๕ พันล้านดอลลาร์ในการสร้างระบบเครือข่ายสำหรับชาร์จรถยนต์ไฟฟ้า โดยเป็นขั้นตอนที่สำคัญของยุทธศาสตร์ที่ประธานาธิบดีได้วางแผนไว้ โดยสามารถที่จะเพิ่มอัตราการจ้างงานที่มากขึ้นในภาคอุตสาหกรรม กฎหมาย BIL ได้ให้เงินทุนที่จะทำการปรับปรุง และเพิ่มสถานที่ชาร์จรถยนต์ไฟฟ้า ตามจุดต่าง ๆ ใกล้เคียงที่เป็นทางหลวงเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางระยะไกลไว้ รวมถึงมีจุดชาร์จไฟฟ้าในเขตชุมชนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนทำงาน อยู่อาศัย หรือซื้อของใช้ที่จำเป็น ในการลงทุนตามจุดประสงค์ของประธานาธิบดีนั้น ต้องการที่จะพัฒนาระบบเครือข่ายของประเทศให้มีจุดชาร์จรถยนต์ไฟฟ้ามากกว่า ๕๐๐,๐๐๐ จุดทั่วประเทศ เพื่อที่จะรองรับการใช้รถยนต์ไฟฟ้าที่จะมีมากขึ้นซึ่งช่วยลดปัญหามลพิษในอากาศ และเพิ่มอัตราการจ้างงานในประเทศ^๒

การดำเนินการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานตามกฎหมาย BIL โดยสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม สหรัฐอเมริกา(The Environmental Protection Agency : EPA)

^๒ The White House, “President Biden's Bipartisan Infrastructure Law”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.whitehouse.gov/bipartisan-infrastructure-law/#roadsandbridges>



กฎหมาย BIL ได้ให้อำนาจแก่ EPA โดยหน่วยงาน EPA ได้มีการเพิ่มบทบาทและหน้าที่มากขึ้นจากในอดีตที่เคยเป็นแค่ตัวแทนที่ดูแลเรื่องกฎระเบียบ กลายมาเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรเงินลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ทาง EPA ได้ร่วมมือประสานงานกับองค์กรต่าง ๆ รวมถึงองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในการดำเนินการภายใต้กฎหมาย BIL ให้เกิดความก้าวหน้าบางส่วนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ กฎหมาย BIL ได้จัดสรรเงินลงทุนสำหรับโปรแกรมต่าง ๆ ไปถึงห้าปีข้างหน้าในกรอบวงเงินของแต่ละปี ดังนี้

- ๑๔.๑ พันล้านดอลลาร์ในปี ค.ศ. ๒๐๒๒
- ๑๑.๒ พันล้านดอลลาร์ในปี ค.ศ. ๒๐๒๓
- ๑๑.๖ พันล้านดอลลาร์ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔
- ๑๒ พันล้านดอลลาร์ในปี ค.ศ. ๒๐๒๕
- ๑๒ พันล้านดอลลาร์ในปี ค.ศ. ๒๐๒๖

ในจำนวนเงินลงทุนรวมกว่า ๖๐ พันล้านดอลลาร์นั้น มากกว่า ๕๐ พันล้านดอลลาร์ได้ใช้ในการสร้างน้ำดื่มที่สะอาด ถือเป็นเงินลงทุนของรัฐบาลกลางที่มากที่สุดเพื่อใช้ในการสร้างน้ำดื่มที่สะอาดเท่าที่เคยมีมา ในเงินลงทุนนี้ EPA ได้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย BIL ซึ่งประธานาธิบดีได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะทำการพัฒนาท่อ lead service line^๓ ในประเทศ จำนวนเงินลงทุน ๕ พันล้านดอลลาร์ได้ใช้ในการแก้ปัญหามลพิษในระยะยาวในที่ดินที่เป็น Brownfields sites^๔ โดยแรงจูงใจสำหรับการกระทำนี้คือโครงการ brownfields ของ EPA ซึ่งเริ่มต้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ เงินลงทุนตามกฎหมาย BIL ในปัจจุบันยังได้พัฒนาระบบการจัดการขยะ และ

^๓ lead service line เป็นท่อที่บริการส่งระบบน้ำใต้ดินไปใช้ยังครัวเรือนให้มีจำนวนมากขึ้น และมีคุณภาพ เพื่อลดปัญหาของ Per- and polyfluoroalkyl substances (PFAS) ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องสารปนเปื้อนซึ่งสารปนเปื้อนนี้ได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนอเมริกันกว่าหลายล้านคน โดยได้มีความพยายามจากรัฐบาลที่จะทำให้น้ำดื่มที่ใช้บริโภคในครัวเรือนไม่มีการปนเปื้อนสารเคมีเหล่านั้น

^๔ Brownfields sites หมายถึง ที่ดินที่เคยใช้ด้านการอุตสาหกรรมหรือด้านพาณิชย์กรรมเฉพาะด้านอย่างใดอย่างหนึ่งมาก่อน และเป็นที่ดินที่อาจปนเปื้อนด้วยของเสีย หรือจากมลพิษที่ไม่เข้มข้นมากนัก และเป็นที่ดินที่มีศักยภาพที่จะนำกลับมาใช้ใหม่ได้หลังการทำความสะอาดแล้ว โดย กฎหมาย Brownfields Law ได้ให้เงินช่วยเหลือและเป็นเครื่องมือแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการประเมินทำความสะอาดและฟื้นฟูพื้นที่สีน้ำตาล



ระบบการรีไซเคิล ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act : RCRA) ด้วย

เงินลงทุน ๕ พันล้านดอลลาร์ที่ใช้ไปในการลดปัญหามลพิษในอากาศจากรถบัสที่รับส่งเด็กนักเรียนของโรงเรียนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพอากาศให้ดีขึ้นซึ่งส่งผลต่อสุขภาพของเด็กนักเรียนที่ใช้บริการรถบัสของโรงเรียนกว่า ๒๕ ล้านคนในแต่ละวัน รวมถึงแผนที่จะเปลี่ยนรถบัสของโรงเรียนให้เป็นรถยนต์ไฟฟ้าเพื่อลดปัญหามลพิษทางอากาศ รวมถึงมีเงินลงทุน ๑๐๐ ล้านดอลลาร์สำหรับโปรแกรมการป้องกันมลพิษทางอากาศ (Pollution Prevention Program)

เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๒๒ ทาง EPA ได้มีการจัดสรรเงินลงทุนสำหรับ ๕๕ รัฐ โดย EPA ได้ตระหนักว่าควรจะต้องมีการรับรองว่าเงินลงทุนได้ถูกใช้และจัดสรรไปในทางที่เหมาะสม EPA ได้ประสานงานกับผู้ตรวจราชการกระทรวง (Inspector General Office) เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะมีการใช้เงินลงทุนอย่างไม่เหมาะสม สภาคองเกรสได้ผ่านกฎหมาย Build America, Buy America Act (BABA) พร้อมกับกฎหมาย BIL ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๑ โดยกฎหมาย BABA ได้เพิ่มโอกาสในการสร้างห่วงโซ่อุปทานทางเศรษฐกิจที่มีความยืดหยุ่น และฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมของสินค้าที่มีความสำคัญโดยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนรูปแบบใหม่ในระยะยาวรวมถึงการสร้างงานในภาคอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจ ในการลงทุนซึ่งจะทำให้ผลิตภัณฑ์สินค้าของอเมริกามีความสามารถในการแข่งขันสู่ตลาดโลกในศตวรรษที่ ๒๑ ได้ ทาง EPA ได้มีความมุ่งมั่นที่ยาวนานในการเป็นพันธมิตรที่ดีกับภาคอุตสาหกรรมเพื่อที่จะรับรองการใช้สินค้าเหล่านี้ เช่น เหล็ก สินค้าภาคอุตสาหกรรม วัสดุก่อสร้างในโครงการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่กฎหมาย BIL ได้เพิ่มตัวแทนที่ช่วยในการดำเนินการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนกฎหมาย BABA ได้บังคับใช้กับทุก ๆ การช่วยเหลือทางการเงินสำหรับโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ใช่เพียงแค่อุปกรณ์ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบริหารจัดการโดยกฎหมาย BIL เท่านั้น ซึ่งต่อมาได้เกิดความก้าวหน้าในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขึ้นหลังจากการออกกฎหมาย BIL ในบางส่วน โดยทุกความช่วยเหลือทางการเงินภายใต้กฎหมาย BIL ได้วางยุทธศาสตร์ไว้ว่าอย่างน้อยร้อยละสี่สิบของเงินทุนต้องมีการกระจายเงินลงทุนไปยังชุมชนที่เสียเปรียบ (disadvantage communities) เพื่อให้ได้รับเงินลงทุนต้องมีการตีความคำว่า “disadvantage communities” ต่อไป เพื่อให้ถือว่าชุมชนได้เข้าเกณฑ์ที่จะขอเงินลงทุนไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้ โดย ๒๒ รัฐในสหรัฐอเมริกาได้อัพเดท



LAW for ASEAN
by the Office of the Council of State of Thailand



และชี้ให้เห็นถึงแผนที่จะปรับปรุงคำจำกัดความคำว่า “disadvantaged communities” ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการตีความหมายเพื่อให้ได้รับเงินลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละรัฐในสหรัฐอเมริกา^๕

^๕ EPA, “Year one Anniversary Report Bipartisan Infrastructure law November 2022”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จาก, <https://www.epa.gov/newsreleases/epa-celebrates-year-one-accomplishments-under-bipartisan-infrastructure-law>