

### 3. ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity)

#### ภูมิหลัง

1. ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 15 เมื่อเดือนตุลาคม 2552 ที่ชะอำ-หัวหิน เห็นชอบกับข้อเสนอของไทย เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (“Community of Connectivity”) เพื่อให้ประชาคมอาเซียนเป็นประชาคมที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน โดยที่ประชุมดังกล่าวได้ออกแถลงการณ์ว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน รวมทั้งได้จัดตั้งคณะทำงานระดับสูงว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (High Level Task Force on ASEAN Connectivity – HLTF- AC) เพื่อจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity – MPAC) ให้แล้วเสร็จ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 17 ในปี 2553 โดยในส่วนของไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแต่งตั้งนายประดาป พิบูลสงคราม อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงโรม และอดีตอธิบดีกรมอาเซียน เป็นผู้แทนไทยใน HLTF- AC

2. ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 17 เมื่อเดือนตุลาคม 2553 ที่กรุงฮานอย เวียดนาม ได้ให้การรับรอง MPAC เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือในการเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกัน โดยเน้นการขยายความเชื่อมโยงภายในอาเซียนเป็นลำดับต้น ซึ่งจะเป็นพื้นฐานการเชื่อมโยงไปสู่นอกอาเซียนในลำดับต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ MPAC แบ่งความเชื่อมโยงออกเป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านกฎระเบียบ และ (3) ด้านประชาชน

3. อาเซียนได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานอาเซียนว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาค (ASEAN Connectivity Coordinating Committee – ACCC) เพื่อทำหน้าที่ติดตาม กำกับดูแล ผลักดัน และประเมินความคืบหน้า รวมทั้งระดมทุนในการดำเนินการตาม MPAC โดยประสานงานกับผู้ประสานงานของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน (national coordinators) องค์กรเฉพาะสาขาของอาเซียน (sectoral bodies) คู่เจรจาของอาเซียน และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการ ACCC ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้แทนถาวรประจำอาเซียน (Permanent Representative) ยกเว้นไทย โดยในส่วนของประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมอบหมายให้เอกอัครราชทูตประจำอาเซียน ทำหน้าที่ผู้แทนไทยใน ACCC ทั้งนี้ ACCC มีการประชุมร่วมกันปีละ 3-4 ครั้ง ตั้งแต่ปี 2554

4. ในปัจจุบัน ACCC มีกลไกหารือกับคู่เจรจาของอาเซียน ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน สาธารณรัฐเกาหลี อินเดีย และสหภาพยุโรป นอกจากนี้ ที่ประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit –EAS) ครั้งที่ 6 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2554 ที่บาห์ลี อินโดนีเซีย ได้ให้การรับรอง Declaration of the 6<sup>th</sup> East Asia Summit on ASEAN Connectivity และที่ประชุมสุดยอดอาเซียนบวกสาม สมัยพิเศษ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2555 ที่กรุงพนมเปญ กัมพูชา ได้ให้การรับรอง Leaders’ Statement on ASEAN Plus Three Partnership on Connectivity

#### สถานะล่าสุด

ACCC อยู่ระหว่างการพิจารณาจัดทำวาระเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนภายหลังปี ค.ศ. 2015 ตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 25 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2557 ที่กรุงเนปิดอว์ โดย ACCC เห็นพ้องให้ใช้ MPAC เป็นพื้นฐานในการพัฒนาวาระเรื่อง ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนภายหลังปี ค.ศ. 2015 และกำหนดให้มีการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับวาระเรื่องความเชื่อมโยงดังกล่าวให้แล้วเสร็จเพื่อเสนอให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนในปี 2559 ที่ สเปน. ลาว ให้การรับรองต่อไป

### บทบาทของไทย

1. ประเทศไทยมีบทบาทนำในการเสนอแนวความคิดเรื่อง ASEAN Connectivity ตั้งแต่เริ่มต้น โดยไทยได้เสนอแนวคิดเรื่อง “Community of Connectivity” ในกรอบอาเซียน ซึ่งเน้นย้ำความสำคัญของการเสริมสร้างความเชื่อมโยงต่อการสร้างประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็ง อาเซียนที่เชื่อมโยงกันมากขึ้นจะสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน และช่วยลดช่องว่างด้านการพัฒนา

2. ไทยผลักดันให้มีการเร่งรัดการดำเนินการเชื่อมโยงภายใต้แผนแม่บทฯ โดยได้ริเริ่มจัดโครงการสำรวจเส้นทางสำหรับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน 2 ครั้ง เพื่อสำรวจศักยภาพทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน คือ ครั้งที่ 1 การสำรวจเส้นทางหมายเลข 9 (มุกดาหาร – สะหวันนะเขต – ดานัง) เมื่อเดือนมกราคม 2553 และครั้งที่ 2 การสำรวจเส้นทาง R3A (เชียงของ – ห้วยทราย – จังหรง) เมื่อเดือนมกราคม 2554 ซึ่งจากการสำรวจเส้นทางทั้ง 2 ครั้ง พบว่าเส้นทางทั้ง 2 มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ สูงสามารถใช้เป็นเส้นทางขนส่งสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค และการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาเรื่องการบริหารจัดการข้ามพรมแดนที่จะต้องเร่งแก้ไข

3. ไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมที่สำคัญ ได้แก่ (1) ASEAN Workshop on Cross-Border Management: A Key to Efficient ASEAN Connectivity และการประชุม “ASEAN Plus Three Partnership on Connectivity” เมื่อเดือนมิถุนายน 2555 ที่กรุงเทพฯ (2) การประชุมเชิงปฏิบัติการ “Enhancing Connectivity through Multi-layered Regional Frameworks: The Role of Dialogue Partners” และเป็นเจ้าภาพร่วมกับนิวซีแลนด์จัดการประชุม EAS Regulatory Roundtable เมื่อเดือนกรกฎาคม 2556 ที่กรุงเทพฯ (3) การประชุม Symposium: Towards Realization of the ASEAN Connectivity Plus: Moving Forward with ASEAN-India Connectivity โดยการสนับสนุนของ Japan-ASEAN Integration Fund (JAIF) เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2556 ที่กรุงเทพฯ

### โอกาสและความท้าทาย

1. โดยที่ประเทศไทยมีที่ตั้งที่มีความสำคัญต่อภูมิภาคในเชิงยุทธศาสตร์ โดยเป็นศูนย์กลางของภาคพื้นทวีป การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในภาคพื้น (in-land) จึงเป็นประเด็นที่ไทยให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น ในขณะที่หลายประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งมีที่ตั้งเป็นเกาะและมีอาณาเขตติดต่อกับทะเลเป็นส่วนใหญ่อาจมุ่งเน้นการพัฒนาความเชื่อมโยงทางทะเลหรือทางอากาศมากกว่า

2. การระดมเงินทุนเป็นประเด็นท้าทายที่สำคัญ โดยเฉพาะสำหรับการดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก โครงการส่วนใหญ่ยังประสบปัญหา “externalities” ซึ่งภาครัฐต้องแบกรับภาระเป็นหลัก ในขณะที่ภาคธุรกิจอาจมองว่าไม่คุ้มทุน อาเซียนจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งเงินทุนอื่นๆ เพื่อแบ่งเบาภาระของภาครัฐ รวมทั้งแนวทางการระดมเงินทุนที่สร้างสรรค์ (innovative means of financing) ซึ่งรวมถึงการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership – PPP) ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศยังขาดประสบการณ์ และแนวทางการปฏิบัติที่ดีในเรื่องนี้ และโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลายโครงการยังมีปัญหาเรื่องการจัดเตรียมโครงการอย่างเหมาะสมรอบคอบและการประเมินผลการดำเนินโครงการที่ต้องรัดกุม และโปร่งใส

3. มีเพียงไม่กี่ประเทศในอาเซียนที่มีการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ในระดับที่ดีและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ หลายประเทศยังคงประสบปัญหาของการใช้ประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งแนวระเบียบเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดพัฒนาการในเรื่องโลจิสติกส์และการเชื่อมโยงหลายรูปแบบ (multi-modal) รวมทั้งการสร้างเส้นทางการผลิต (production line) ห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) และการกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

4. อุปสรรคสำคัญของการพัฒนาให้ประชาคมอาเซียนมีความเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อ คือ กฎระเบียบและมาตรฐานที่แตกต่างกันและไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎระเบียบและมาตรฐานด้านการค้า การบริการ และการลงทุน การบริหารจัดการข้ามแดน ซึ่งรวมถึงการพัฒนา Single Window และ C.I.Q (Customs, Immigration, Quarantine) และการพัฒนาตลาดร่วมในเรื่องต่างๆ อาทิ การบิน การส่งสินค้าทางเรือ และการสื่อสารโทรคมนาคม นอกจากนี้ การเสริมสร้างความเชื่อมโยงในเรื่องเหล่านี้ต้องอาศัยการดำเนินงานอย่างบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ซึ่งอาเซียนยังไม่มีกลไกที่จะดำเนินงานในเรื่อง cross-sectoral อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ความเชื่อมโยงที่มากขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อทางลบในแง่ของปัญหาข้ามชาติ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่ใกล้ชิดและการดำเนินงานอย่างบูรณาการมากขึ้น ทั้งในมิติด้านการรักษาความมั่นคงและมิติด้านการทหาร ภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ในด้านความมั่นคงและการทหาร ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าจะนำมาพิจารณาในการประเมินผลดีและผลเสีย รวมทั้งโอกาสและความท้าทายของไทย ในขณะที่อาเซียนกำลังดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนและความเชื่อมโยงกับประเทศนอกอาเซียนด้วย

6. การเสริมสร้างความเชื่อมโยงจะสำเร็จและเกิดประโยชน์สูงสุดได้ก็ต่อเมื่อภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ประชาสังคม และประชาชนทั่วไป เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ไม่เพียงแต่ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) เท่านั้น แต่ในฐานะของหุ้นส่วน (partnership) ด้วย นอกจากนี้ อาเซียนควรเร่งเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับภาคส่วนต่าง ๆ นอกอาเซียนด้วย โดยการพัฒนากลยุทธ์ทางด้านการประชาสัมพันธ์ (communication strategy) ที่มีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับกลยุทธ์ทางด้านการเจรจาระหว่างประเทศ ซึ่งอาเซียนต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ร่วมกันก่อนที่จะสามารถกำหนดท่าทีร่วมกันในการดึงหุ้นส่วนภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องใดต่อไป

### **Suggested Talking Points**

- Enhancing connectivity through the three dimensions, physical, institutional and people-to-people is **key to realizing the ASEAN Community**, especially under the AEC Blueprint. In promoting seamless connectivity, ASEAN has been working towards better infrastructure linkages, more integrated logistical system, harmonization of rules and regulations, as well as greater labour mobility.

- ASEAN places great emphasis on the enhancement of regional connectivity, **not only within ASEAN, but also between ASEAN and its external partners.** This has been a key ASEAN strategy since 2009 when **Thailand first proposed it.**

It is based on the central idea that the more a region is connected, the more competitive and resilient it becomes.

- It is also **to ensure that regional supply chains and flows of goods, services, capital and people are efficient** in promoting greater economic opportunities and narrowing development gaps within the region and beyond.
- To further facilitate trading and opening up of business and development opportunities, we must also **convert a transport linkage into an economic corridor by providing incentives for private sector**. At the same time, **effective inland transportation and logistics systems** are also crucial in promoting vibrant economic activities on the ground.
- One of the major challenges on enhancing connectivity remains the financial aspect. We will further explore **innovative means of financing, particularly developing Public-Private-Partnership scheme** as a measure to mobilize the required funding.
- In formulating our **post-2015 agenda on ASEAN Connectivity**, ASEAN will use the existing Master Plan on ASEAN Connectivity as the basis of our future work. We will take a measured, pragmatic, achievable and comprehensive approach in addressing the lessons learnt from our work so far and developing our priorities.
- Thailand has currently been working with all ASEAN Member States in developing our post-2015 connectivity agenda that will support our community building process in the post-2015 period. We also **welcome our external partners in supporting our efforts** in this regard.

\*\*\*\*\*

ทองเศรษฐ์กิจ

กรมอาเซียน

พฤษภาคม 2558