



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานหลัก
เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วม
ร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาค

จัดทำโดย นางสาวนิธิดา มานิตกุล
รหัส 1052

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

**เรื่อง การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลัก
เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วม
มือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาค**

จัดทำโดย นางสาวนิธิดา มานิตกุล
รหัส 1052

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลทุกสมัยในความสำคัญในลำดับต้นๆ ทั้งในนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะยาวของชาติ ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ได้มีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ความร่วมมือดังกล่าวผ่านความร่วมมือ ๔ กรอบสำคัญ ซึ่งถือว่าเป็นกรอบความร่วมมือหลักตามยุทธศาสตร์ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคมากที่สุด ได้แก่ แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program: GMS) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) และความคิดริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC)

นอกจากการจัดตั้งกรอบความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว รัฐบาลนับตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๓๘ ได้จัดตั้งกลไกระดับชาติในการกำหนดทิศทางและนโยบาย กำกับ ดูแล ประสานงานผลักดัน ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ให้ดำเนินอย่างต่อเนื่อง มีเอกภาพ ดำเนินการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งในชื่อของคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน คณะอนุกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน จนกระทั่งถึงปัจจุบัน คือ คณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งภาคเอกชนเป็นองค์ประกอบ คณะกรรมการ กลไกที่ผ่านมาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อยๆ เสถียรภาพของรัฐบาล ความมุ่งมั่นในการผลักดันยุทธศาสตร์ดังกล่าวซึ่งเป็นแรงผลักดันที่สำคัญในการจัดทัพในประเทศให้มีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งที่ผ่านมา ยังมีได้มีกลไกที่สามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้อย่างแท้จริง

โดยที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านมี ๒ มิติ ทั้งนโยบายการต่างประเทศ และการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งการบูรณาการการทำงานของทั้งสองหน่วยงานมีความสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ แต่เท่าที่ผ่านมา การบูรณาการการทำงานระหว่าง ๒ หน่วยงานไม่ราบรื่นเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพและมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจริงจัง กอปรกับทัศนคติของบุคคลากรของแต่ละหน่วยงานที่มุ่งเฉพาะบทบาทของหน่วยงานตนมีผลต่อการทำงานในเชิงบูรณาการ และมีนัยสำคัญส่งผลให้มีการแบ่งกรอบความร่วมมือในการรับผิดชอบ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเพียงหน่วยงานรับผิดชอบหลักหน่วยงานเดียวของกรอบความร่วมมือ GMS และ IMT-GT ในขณะที่กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศเป็นเพียงหน่วยงานรับผิดชอบหน่วยงานเดียวของกรอบความร่วมมือ ACMECS และ BIMSTEC ซึ่งการแบ่งกรอบความร่วมมือในการรับผิดชอบดังกล่าวมิได้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ และความถนัดของหน่วยงานที่แท้จริง ทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ผ่านความร่วมมือทั้ง ๔ กรอบมิได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

โดยที่ผู้ทำการศึกษาเชื่อมั่นว่า การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักมีความสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค การศึกษานี้จึงมีเป้าหมายในการวิเคราะห์สาเหตุปัญหาและอุปสรรคการทำงานแบบบูรณาการการทำงานของหน่วยงานหลักทั้งสอง รวมทั้งศึกษาผลกระทบต่อการขาดการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักทั้งสองที่มีผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการบูรณาการการทำงาน เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ โดยมีได้มีความตั้งใจที่จะกล่าวโทษบุคคลใด หรือองค์กรใด ที่นำมาซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการทำงานเชิงบูรณาการดังกล่าว

กิตติกรรมประกาศ

ผลงานการศึกษาในหัวข้อ “การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาค” สำเร็จลุล่วงได้ ผู้ทำการศึกษาขอขอบคุณผู้ที่มีส่วนสำคัญในการจัดทำศึกษานี้ ดังนี้

คณะอาจารย์ที่ปรึกษา ประกอบด้วย ดร.จิตริยา ปั่นทอง รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาโดยตรง ศาสตราจารย์ ดร. สุรัชย์ ศิริไกร และรองศาสตราจารย์ ดร.สมพร แสงชัย ที่ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการจัดทำศึกษานี้

คุณอาคม เดิมพิทยาไพสิฐ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคุณสุนันท์ เกติยประดิษฐ์ ผู้อำนวยการ สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมทางหลวง ที่สละเวลาให้สัมภาษณ์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์

ดร.ปรเมธี วิมลศิริ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้เป็นแรงบันดาลใจให้ผู้ทำการศึกษาเลือกหัวข้อนี้ในการทำการศึกษา

คุณเกริกภูมิ จิตรานูเคราะห์ และคุณโสภภาพิชญ์ ฉัตรนาคซึ่งช่วยค้นหาข้อมูลเพื่อให้ผู้ทำการศึกษาใช้ในการวิเคราะห์

นอกจากนั้น ผลการศึกษานี้คงเกิดขึ้นไม่ได้ หากผู้ทำการศึกษาไม่ได้รับโอกาสจากท่าน ปลัดวีระศักดิ์ พุทธะกุล ปลัดกระทรวงการต่างประเทศที่กรุณาให้ผู้ทำการศึกษาได้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๑ อธิบดีกฤตยา จันทรประภา อธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และรองอธิบดีสุรศักดิ์ เจือสุคนธ์ทิพย์ รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่ให้การสนับสนุนในการเข้ารับการฝึกอบรมของผู้ทำการศึกษา และที่สำคัญคุณพ่อ คุณแม่ ของผู้ทำการศึกษาที่เป็นกำลังใจสำคัญในการเข้ารับการอบรมและการศึกษาครั้งนี้

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ	1
1.2 วัตถุประสงค์	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา	7
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา	8
2.1 ทฤษฎีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ	8
2.2 กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งกลไกระดับชาติ	9
2.3 กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค	11
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา	14
บทที่ 4 วิเคราะห์ข้อมูล	15
4.1 กลไกในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานหลัก เพื่อขับเคลื่อน กรอบความร่วมมือทั้ง ๔ กรอบ ตั้งแต่ยุคแรกของการจัดตั้งกลไกจน ถึงยุคปัจจุบัน	15
4.2 ปัญหาของการขาดเอกภาพ และการขาดบูรณาการในการทำงาน ระหว่างหน่วยงานหลักมีผลต่อการดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค	29
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะ	34
บรรณานุกรม	40
ภาคผนวก	42
ก แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง	42
ข ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยาแม่โขง	44

	๕
ค แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย	46
ง ความคิดริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขา ทางวิชาการและเศรษฐกิจ	48
ประวัติผู้เขียน	50

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญ

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลทุกสมัยให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ในข้อที่ ๑ หัวข้อ นโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ระบุว่า “รัฐบาลจะพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในทุกมิติและทุกระดับ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดี และการเคารพซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันของภูมิภาค โดย ส่งเสริมความร่วมมือในทุกสาขา กับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคต่างๆ” และเมื่อพิจารณายุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ข้อ ๒.๑ ได้กำหนดไว้เช่นกันว่า “จะพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบภูมิภาคและอนุภูมิภาค โดยมีบทบาทเชิงรุกผลักดันการดำเนินงานหลายกรอบ”

ในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช แม้ว่ามิได้สังกัดพรรคการเมืองเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ฯ แต่ปรากฏว่าในข้อ ๑ ของนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของรัฐบาล ได้ระบุอย่างชัดเจนกว่า “จะส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยส่งเสริมความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน และสื่อมวลชน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีและความใกล้ชิดระหว่างกัน อันจะนำไปสู่ การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การขยายการคมนาคมขนส่ง และความร่วมมือด้านอื่นๆ ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค เช่น ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย และความคิดริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ เป็นต้น”

ความร่วมมือในกรอบอนุภูมิภาคที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีการจัดตั้งและการรวมกลุ่มไว้หลายกรอบ แต่มีเพียง ๔ กรอบที่เป็นความร่วมมือหลักตามยุทธศาสตร์ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากเป็นกรอบความร่วมมือที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคมากที่สุด กอปรกับเป็นกรอบความร่วมมือที่มีการประชุมในระดับผู้นำ กล่าวคือ

๑) แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program: GMS) เริ่มต้นในปี ๒๕๓๕ ประกอบด้วยสมาชิก ๖ ประเทศ ได้แก่ พม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ไทย กัมพูชา เวียดนาม และสาธารณรัฐประชาชนจีน (ยูนนานและกวางสี) โดยการสนับสนุนทั้งด้านการเงินและการดำเนินกิจกรรมโดยธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจผ่านการเชื่อมโยงตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridors) การเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันและกระชับความสัมพันธ์ของชุมชน หรือยุทธศาสตร์ ๓ Cs Connectivity Competitiveness Community โดยมีความร่วมมือ ๕ สาขา ครอบคลุมด้านคมนาคม พลังงาน โทรคมนาคม เกษตร สิ่งแวดล้อม ท่องเที่ยว พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อำนวยความสะดวกการค้า และสาขาลงทุน



๒) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) เริ่มต้นในปี ๒๕๔๖ โดยเป็นแนวคิดริเริ่มของอดีตนายกรัฐมนตรีไทย ประกอบด้วยสมาชิกตอนก่อตั้ง ๔ ประเทศ คือ สปป.ลาว พม่า กัมพูชา และไทย และต่อมา เวียดนามได้เข้าเป็นสมาชิกภายหลัง โดยเป็นความร่วมมือบนพื้นฐานความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เน้นการพัฒนาบริเวณพื้นที่ชายแดนในลักษณะการพัฒนาเมือง คู่แฝดชายแดน Sister Cities ที่มีกิจกรรมการผลิตร่วมกันทั้งด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม และที่เป็นที่รู้จัก คือ โครงการเกษตรแบบมีสัญญา หรือ Contract Farming โดยมีความร่วมมือ ๗ สาขา ได้แก่ การอำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุน เกษตรกรรม อุตสาหกรรมและพลังงาน การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สาธารณสุข และ สิ่งแวดล้อม



๓) แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) เริ่มในปี ๒๕๓๖ ประกอบด้วยสมาชิก ๓ ประเทศ คือ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้กับอนุภูมิภาค ลดปัญหาความยากจน โดยอาศัยทรัพยากรทางเศรษฐกิจร่วมกัน เน้นความร่วมมือด้านการผลิต การส่งเสริมการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวและการถ่ายทอดทางเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ภายใต้หลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ มีสาขาความร่วมมือ ๖ สาขา ครอบคลุม การค้าการลงทุน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เกษตรท่องเที่ยว อุตสาหกรรม และสินค้าและบริการสุขภาพ



๔) ความคิดริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC) ก่อตั้งในปี ๒๕๔๐ เดิมประกอบด้วย ๔ ชาติ คือ อินเดีย ศรีลังกา บังกลาเทศ และไทย โดยมีพม่า เนปาล และภูฏาน เข้ามาเป็นสมาชิกต่อมา เพื่อเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียใต้เข้าด้วยกัน ครอบคลุม ๑๔ สาขาความร่วมมือ ได้แก่ การค้าการลงทุน เทคโนโลยี คมนาคม พลังงาน ท่องเที่ยว เกษตร ประมง วัฒนธรรม การลดความยากจน การจัดการสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติ ปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชน สาธารณสุข การต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ และภาวะโลกร้อน



กรอบความร่วมมือทั้ง ๔ ก่อตั้งขึ้นมาก่อนหน้ารัฐบาลชุดปัจจุบัน โดย GMS IMT-GT และ BIMSTEC ก่อตั้งในสมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย และได้รับการยกระดับความสำคัญโดยให้มีการประชุมระดับผู้นำในสมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ ACMECS เป็นความคิดริเริ่มของไทยและก่อตั้งในสมัย นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร

นอกจากการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคระบุในนโยบายต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแต่ละรัฐบาลแล้ว ยังจัดได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะยาวของชาติ ซึ่งปรากฏในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐

พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔ ซึ่งระบุให้มีการส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศในกรอบความร่วมมือ GMS ACMECS IMT-GT BIMSTEC โดยพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานหลักเชื่อมโยงแนวพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ ปรับปรุงกฎระเบียบทั้งในประเทศและระหว่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกการค้าการลงทุนข้ามพรมแดน ควบคู่กับการส่งเสริมการท่องเที่ยว ดูแลและป้องกันผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์^๑ นอกจากนี้ ในการกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยใน ๒๐ ปีข้างหน้าด้านการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลกของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งระบุว่า “มุ่งพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ฐานการผลิต การค้า การลงทุน รวมทั้งการขนส่ง และพลังงานในอนุภูมิภาค โดยเชื่อมโยงกับพื้นที่ภายในอย่างมีประสิทธิภาพ”^๒ สะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคในระยะยาวได้เป็นอย่างดี

การที่รัฐบาลทุกสมัยให้ความสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค จึงได้จัดตั้งและสานต่อกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาคมาตลอด โดยย้อนหลังในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของแผนบริหารราชการแผ่นดินปี ๒๕๔๘-๒๕๕๑ รัฐบาลภายใต้การนำของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ ได้กำหนดกลยุทธ์หลัก และแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือ กพป.เป็นกลไกคณะกรรมการระดับชาติเพื่อกำกับดูแล ผลักดันการดำเนินความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อกำหนดทิศทางและนโยบายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ จนถึงนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันล้วนได้สานต่อการจัดตั้งกลไกดังกล่าวในระดับชาติอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ โดยมีส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานหลักในภาพรวม คือ สศช. กระทรวงการต่างประเทศ (โดยกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ) และหน่วยงานในระดับปฏิบัติ คือ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ หรือ สพร.ในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกลไกในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือ สพพ. ซึ่งเป็นองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่หลักในการให้การสนับสนุนด้านการเงิน นอกจากนี้ โดยที่ทั้ง ๔ กรอบความร่วมมือมีความร่วมมือรายสาขา เช่น การอำนวยความสะดวก

^๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๕๐: ๘๗

^๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๕๑: ๕

ด้านค้า เกษตร ท่องเที่ยว ซึ่งมีหน่วยงานที่ถือว่าเป็นหน่วยงานหลักในสาขานั้นๆ อยู่ด้วย ผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบายของหน่วยงานสาขาเหล่านั้นจึงร่วมเป็นองค์ประกอบของ กพบ. ด้วย

สมมติฐาน

โดยที่การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาคมี ๑) ความสำคัญทั้งเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดี และการเคารพซึ่งกันและกัน(สร้างความไว้วางใจ) เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันของภูมิภาค และ ๒) ความสำคัญในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติในระยะยาว ในงานศึกษานี้ จึงจะเป็นการหาคำตอบให้กับสมมติฐานว่า

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาคมีความจำเป็นที่หน่วยงานหลัก จะต้องมีการบูรณาการการทำงานให้เป็นเอกภาพ เกื้อกูลซึ่งกันและกัน การขาดการบูรณาการการทำงาน โดยให้เป็นการทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ มีผลทางลบต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคให้ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

๑.๒ วัตถุประสงค์

- เพื่อทบทวนกลไกการดำเนินการที่ผ่านมาของหน่วยหลักในการกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามแผนในการผลักดันขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ตามกรอบความร่วมมือหลักทั้ง ๔ กรอบ คือ GMS ACMECS IMT-GT และ BIMSTEC เพื่อวิเคราะห์สาเหตุที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา ทั้งในด้านโครงสร้างหน่วยงาน บุคลากร รวมทั้งทัศนคติในการทำงานแบบบูรณาการ ซึ่งมีผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในการดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน
- เพื่อศึกษาผลกระทบทางลบต่อการดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน หากหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานความร่วมมือกับเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคขาดการทำงานแบบบูรณาการและมีเอกภาพ
- เพื่อเสนอแนะแนวทางการบูรณาการการดำเนินงานความร่วมมือกับเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคในทุกระดับ โดยเฉพาะระหว่างหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค ทั้งหน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบในประเทศกับหน่วยงานที่รับผิดชอบงานต่างประเทศสามารถดำเนินการได้

รวมทั้ง เสนอแนะปัจจัยในการส่งเสริมให้มีการบูรณาการ ทั้งกลไกในการขับเคลื่อน ทศนคติ
บุคลากร

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

- ศึกษาความเป็นมาของการจัดตั้งกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านใน
อนุภูมิภาค โดยเฉพาะ ๔ กรอบ กล่าวคือ GMS ACMECS IMT-GT และ BIMSTEC และ
พัฒนาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการผลักดันและขับเคลื่อนการดำเนินงานตาม
ยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน
- ศึกษาพัฒนาการของกลไกการดำเนินการทั้งระดับชาติและระดับปฏิบัติตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง
จนถึงปัจจุบัน และกลไกการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ของไทยในการประสานกับประเทศอื่นใน
แต่ละกรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาค
- ศึกษาโครงสร้าง และพันธกิจของหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อน
ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค เพื่อหาแนวทางในการ
แก้จุดการทำงานของกันและกัน

๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- เสนอแนะแนวทางและกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบูรณาการการทำงานร่วมกัน
ระหว่างหน่วยงานหลัก ให้มีความต่อเนื่องและเอกภาพ มีการประสานทำที่ในทิศทางเดียวกัน เพื่อ
ขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านและการใช้งบประมาณในการดำเนิน
ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ ๒

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการทบทวนการดำเนินการที่ผ่านมาของหน่วยราชการต่างๆ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค ผู้ทำการศึกษาได้ใช้กรอบแนวคิดในการศึกษา ๒ รูปแบบ กล่าวคือ ๑) ทฤษฎีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ๒) กฎหมายต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ทั้งพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

๒.๑ ทฤษฎีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

เพื่อศึกษาความเป็นมาของการจัดตั้งกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคโดยเน้นเฉพาะ ๔ กรอบ คือ GMS ACMECS IMT-GT และ BIMSTEC ซึ่งเป็นกรอบที่เป็นความร่วมมือหลักตามยุทธศาสตร์ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคมากที่สุด เพื่อเชื่อมโยงในการหาคำตอบปัจจัยภายในประเทศที่มีผลต่อการตัดสินใจในการจัดตั้งกรอบความร่วมมือในแต่ละกรอบ รวมทั้งในการตัดสินใจในการกำหนดหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง งานศึกษาจึงได้นำทฤษฎีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มาใช้เป็นเข็มทิศ

หลักการสำคัญของทฤษฎีการรวมกลุ่มในภูมิภาค คือ แนวคิด spill-over ซึ่งหมายถึง สถานการณ์หนึ่งเมื่อมีการดำเนินการอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายเฉพาะเจาะจงจะสร้างสถานการณ์ซึ่งสามารถคงเป้าหมายดั้งเดิมได้ด้วยการดำเนินการอื่นๆ เพิ่มขึ้น ซึ่ง Ernst Hass ได้ใช้แนวคิดนี้อธิบายว่า การบูรณาการในสาขาหนึ่ง เช่น ถ่านหิน หรือเหล็ก จะนำมาซึ่งการบูรณาการกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเมืองอื่นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้^๓ แนวคิดนี้ยังสะท้อนในผลงานของ Leon N. Lindberg ซึ่งอธิบายไว้ในผลงาน The Political Dynamics of European Integration (๑๙๖๓) ซึ่งอธิบายว่า แนวคิด spill-over หมายถึง สถานการณ์หนึ่งซึ่งการที่ประเทศสมาชิกหนึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้านนโยบายได้อาจขึ้นอยู่กับประเทศสมาชิกอื่นสามารถบรรลุเป้าหมายในด้านนโยบายได้ด้วยเช่นกัน ความสำเร็จของแนวคิด spill-over จึงเป็นผลจากการที่ประเทศ

^๓ Ernst Hass.๑๙๕๘: ๑๑ และ ๑๓

สมาชิกสามารถผสมผสานเป้าหมายและความคาดหวังเข้าด้วยกัน^๔ นักคิดทั้ง Ernst Hass ซึ่งมีผลงานที่สำคัญคือ The Uniting of Europe และ Leon N. Lindberg เป็นนักคิดตามแบบ **Neo-functionalism** ซึ่งมีรากฐานจากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามแนวเสรีนิยม^๕

นอกจากแนวคิด Neo-functionalism ยังมีแนวคิด **Intergovernmentalism** ซึ่งมีนักทฤษฎีที่สำคัญ คือ Stanley Hoffmann ได้กล่าวในผลงาน Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe (๑๙๖๖) ซึ่งได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างจากแนวคิด Neo-functionalism ว่า เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์แห่งรัฐ รัฐแต่ละรัฐจึงพยายามที่จะแสวงหาความมั่นคง หรืออย่างน้อยที่สุด คือ ความไม่มั่นคงที่สามารถควบคุมได้จากความร่วมมือจากรัฐอื่น มากกว่าความไม่มั่นคงที่ไม่สามารถควบคุมได้^๖ ซึ่งนักทฤษฎีที่สำคัญอีกราย คือ Andrew Moravcsik ได้เขียนในผลงาน Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalist Approach (๑๙๙๓) ว่า ผลประโยชน์แห่งรัฐเป็นผลมาจากความขัดแย้งทางการเมืองภายใน จากการที่กลุ่มสังคมต่อสู้กันเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมือง การทำความเข้าใจกับการเมืองในประเทศจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างรัฐ^๗

๒.๒ กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งกลไกระดับชาติ

โดยที่การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในกรอบอนุภูมิภาคเป็นยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของชาติ จึงได้มีการจัดตั้งกลไกระดับชาติ (โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) ในการกำหนดทิศทางและนโยบาย และกำกับ ดูแล ประสาน ผลักดัน และติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง มีเอกภาพ โดยที่การศึกษาจะหาคำตอบว่ากลไกที่ผ่านมาสามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในสมัยต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในการความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในระดับอนุภูมิภาคได้มีประสิทธิภาพหรือไม่ มีการบูรณาการมากน้อยเพียงใด จึงจำเป็นต้องมีการนำกรอบกฎหมายต่างๆ ที่ผ่านมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการช่วยวิเคราะห์การจัดตั้งกลไกระดับชาติเหล่านั้น ซึ่งเท่าที่ผ่านมานับตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ จนถึงปัจจุบันมีการใช้กรอบกฎหมาย ๓ รูปแบบแตกต่างกัน ดังนี้

๒.๒.๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน พ.ศ. ๒๕๓๘ ในการจัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทาง

^๔ Leon N. Lindberg ๑๙๖๓: ๑๐

^๕ ธนวัฒน์ พิมลจินดา

^๖ ธนวัฒน์ พิมลจินดา

^๗ Moravcsik ๑๙๙๖: ๔๓๓-๔๔๔.

เศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี) โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง และคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และบุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งเป็นกรรมการ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเจ้าหน้าที่อาวุโสของสำนักงานฯ ที่เลขาธิการคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม ต่อมา คณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปรวมเป็นภารกิจหนึ่งของคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีกระทรวงพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

๒.๒.๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยอาศัยข้อ ๘ (๓) และที่แก้ไขเพิ่มเติม (สมัยพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างปี ๒๕๔๖-๒๕๔๘) แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) โดยมีองค์ประกอบ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน และมีรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองและเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และโครงการตามแผนงานจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน และการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ

ต่อมา คณะอนุกรรมการฯ ได้ถูกยกเลิกไป เนื่องจากแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ กำหนดให้ยกระดับคณะอนุกรรมการฯ เป็นคณะกรรมการระดับชาติเพื่อกำกับดูแลและผลักดันการดำเนินความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านตามยุทธศาสตร์ที่ ๕ การต่างประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

๒.๒.๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยอาศัย มาตรา ๑๑ (๖) แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือ (ทางเศรษฐกิจ) กับประเทศเพื่อนบ้าน (อาศัยพ.ร.บ. ฉบับนี้ในการแต่งตั้งกพบ. ตั้งแต่สมัยพ.ต.ท. ทักษิณ ฯ เป็นนายกรัฐมนตรีในปี ๒๕๔๘ จนถึงรัฐบาลปัจจุบัน) ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

๒.๓ กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค

เพื่อเป็นการหาคำตอบว่ามีความจำเป็นที่ต้องที่จะต้องบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานหลัก คือ สศช. และกระทรวงการต่างประเทศในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความร่วมมือฯ โดยให้มีการทำงานเป็นเอกภาพ เกื้อกูลซึ่งกันและกันหรือไม่ และหากไม่มีการบูรณาการการทำงานกัน โดยต่างคนต่างทำจะมีผลเสียหรือไม่ อย่างไร จึงมีการนำกรอบกฎหมายที่กำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อช่วยในการตอบคำถามว่าหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีบทบาท อำนาจหน้าที่อย่างไรในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นจุดแข็งของหน่วยงานนั้น และปฏิบัติตามบทบาท อำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัตินอกเหนือจากบทบาทอำนาจหน้าที่ และมีการทำงานนอกเหนือหน้าที่ซึ่งซ้ำซ้อนกับอำนาจ หน้าที่ และบทบาทซึ่งเป็นจุดแข็งของของหน่วยงานอื่นหรือไม่ ซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและปัญหาระหว่างหน่วยงานอย่างไร และทำให้เป็นจุดด้อยในการพัฒนาความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือในกรอบอนุภูมิภาคให้มีประสิทธิผลอย่างไร

๒.๓.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- พ.ร.บ. พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ^๔ มีหน้าที่สำคัญๆดังต่อไปนี้

(๑) ดำรง ศึกษา และวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเสนอแนะจุดหมายและนโยบายแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(๒) พิจารณาแผนงานและ โครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และรัฐวิสาหกิจนั้น กับจัดประสานแผนงานและ โครงการพัฒนาเหล่านั้น เพื่อวางแผนส่วนรวมสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งตามจุดหมายแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามกำลังทรัพยากรที่มีอยู่ และตามลำดับความสำคัญก่อนหลังในการใช้ทรัพยากรนั้น

(๓) ศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับกำลังเงิน กำลังคน และทรัพยากรอื่นที่มีอยู่หรือที่อาจหาได้ และวางแผนการใช้และการจัดหาทรัพยากรดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของรัฐ

(๔) พิจารณาให้คำแนะนำและกำหนดหลักการให้กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำแผนงานและ

^๔ www.nesdb.go.th

โครงการพัฒนาที่จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในทางวิชาการ การเงิน การกู้ยืม และการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๕) ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับผลงานตามโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และรัฐวิสาหกิจ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเร่งรัด ปรับปรุง หรือเลิกสัมโครงการพัฒนาอันหนึ่งอันใด เมื่อเห็นควร

(๖) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อเสนอนโยบาย และมาตรการในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมระยะสั้น ในอันที่จะส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

(๗) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและภาวะเศรษฐกิจและสังคมของต่างประเทศที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะและคำแนะนำ ต่างๆ

● กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑^๕ ให้สำนักงานฯ มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การพิจารณาแผนงานและโครงการของส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจ การปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายการ พัฒนาระหว่างประเทศฯ โดยอำนาจหน้าที่ในการวางแผนและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ ผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือไปสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ในระดับอนุภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้านเป็นหนึ่งในอำนาจหน้าที่ของสำนักยุทธศาสตร์และการ วางแผนเศรษฐกิจมหภาค

๒.๓.๒ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

● พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ หมวด ๔ กระทรวงการ ต่างประเทศ มาตรา ๑๒ กำหนดอำนาจหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศว่ามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการต่างประเทศ และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง การต่างประเทศ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ และมาตรา ๑๓ มีส่วนราชการ ๑๔ กรม รวมกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

● กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกระทรวงการต่างประเทศ^{๖๖}ในส่วนกรมเศรษฐกิจ

^๕ www.nesdb.go.th

^{๖๖} www.mfa.go.th

ระหว่างประเทศ มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะแนวทางในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมและรักษาผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ เป็นหน่วย ประสานงานกลางของรัฐบาลในการดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับรัฐบาลต่างประเทศและ องค์การระหว่างประเทศในกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และพหุภาคี และมีกอง ส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือมีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ศึกษา ประมวล วิเคราะห์ และเสนอแนะนโยบายและแนวทางในการดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศใน ระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค และเป็นหน่วยประสานงานกลางในการเจรจาจัดทำและการดูแลการ ปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคและ ภูมิภาค

๒.๓.๓ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.)

- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ ๑) จัดทำแผน ศึกษา วิเคราะห์นโยบาย ดำเนินโครงการ ติดตามและ ประเมินผลการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ๒) บริหารการให้ความ ช่วยเหลือแก่ต่างประเทศตามนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาล ๓) ร่วมมือกับต่างประเทศในการ พัฒนาทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคีในภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งดำเนินงานตามข้อผูกพันภายใต้ความ ตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ๔) บริหารความร่วมมือด้านทุนกับต่างประเทศ เพื่อการพัฒนามูลฐานจากภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรต่างๆ ๕) ประสานความร่วมมือเพื่อการ พัฒนาระหว่างประเทศ ๖) บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานการพัฒนา ๗) กระทำ การอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ

๒.๓.๔ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน)

- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อน บ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘^{๑๑} กำหนดอำนาจหน้าที่ ๑) การให้ความช่วยเหลือประเทศ เพื่อนบ้านและประเทศอื่นๆ ทั้งด้านการเงินและวิชาการ ๒) การให้ความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับ ประเทศเพื่อนบ้าน ๓) การศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายตลอดจนมาตรการต่างๆ ในการให้ ความร่วมมือฯ ๔) การประสานการใช้อำนาจหน้าที่หน่วยงานต่างๆ เพื่อบูรณาการความร่วมมือ

^{๑๑} www.mof.go.th/neda/visit.html

บทที่ ๓

ระเบียบวิธีการศึกษา

โดยที่วัตถุประสงค์ของการศึกษา มีเป้าหมายในการเสนอแนะแนวทางในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงต้องทบทวนกลไกการดำเนินการที่ผ่านมาของหน่วยงานหลัก คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการต่างประเทศในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามแผนในการผลักดันขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ตามกรอบความร่วมมือหลักทั้ง ๔ กรอบ คือ GMS ACMECS IMT-GT และ BIMSTEC ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์สาเหตุที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานหลัก และผลกระทบทางลบในการขาดการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานหลักในกรอบดังกล่าว

ระเบียบวิธีการศึกษาในการศึกษาครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยใช้วิธี ดังนี้

- ๑) ศึกษาจากเอกสารของราชการ ซึ่งมีข้อจำกัดในด้านการเก็บเอกสารของหน่วยงาน และสามารถใช้เพียงเอกสารที่เก็บไว้ที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นหลัก
- ๒) ใช้วิธีการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานขับเคลื่อนความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคที่ผ่านมา และประสบการณ์ของผู้ทำการศึกษา

บทที่ ๔

วิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบต่อสมมติฐานในบทที่ ๑ ที่ระบุว่า
ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาคมีความจำเป็นที่
หน่วยงานหลัก จะต้องมีการบูรณาการการทำงานให้เป็นเอกภาพ เกื้อกูลซึ่งกันและกัน การขาด
การบูรณาการการทำงาน การทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ มีผลทางลบต่อการขับเคลื่อน
ยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคให้ไม่มีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผลเท่าที่ควร

ในการศึกษาบทนี้จะแบ่งเป็น ๒ ส่วน โดยส่วนแรก วิเคราะห์กลไกการบูรณาการการ
ทำงานของหน่วยงานหลัก (สศช. และกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ) ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคในกรอบความร่วมมือทั้ง ๔ กรอบ คือ GMS
ACMECS IMT-GT และ BIMSTEC ของไทยว่ามีพัฒนาการความเป็นมาอย่างไร มีปัญหาที่ส่งผล
ให้เกิดการขาดเอกภาพอย่างไร ส่วนที่สอง วิเคราะห์ให้เห็นว่าปัญหาของการขาดเอกภาพ และการ
ขาดบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานหลัก มีผลต่อการดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคอย่างไรบ้าง

๔.๑ กลไกในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานหลัก เพื่อขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือทั้ง
๔ กรอบ คือ GMS ACMECS IMT-GT และ BIMSTEC ของไทย ตั้งแต่ยุคแรกของการจัดตั้ง
กลไกจนถึงยุคปัจจุบัน โดยแบ่งเป็น ๓ ยุค กล่าวคือ

๔.๑.๑ ยุคเริ่มต้น การจัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
กับประเทศเพื่อนบ้าน: บทบาทนำของสศช.

การจัดตั้งกลไกเพื่อพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านมีเป็นครั้งแรก
ในสมัยของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ในปี ๒๕๓๘ โดยสศช.มีบทบาทนำ ด้วยการเป็นผู้เสนอให้
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
กับประเทศเพื่อนบ้าน พ.ศ. ๒๕๓๘ (ซึ่งต่อมา หลังจากนายกรัฐมนตรีลงนามในระเบียบฯ ดังกล่าว
แล้ว ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา) เพื่อกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ ตลอดจนการ
ประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งในช่วงจัดตั้งกลไก
ดังกล่าว การรวมกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญมีเพียง GMS ซึ่ง

ก่อตั้งในปี ๒๕๓๕ และ IMT-GT ซึ่งก่อตั้งในปี ๒๕๓๖^{๑๒} ซึ่งทั้งสองกรอบมี สศช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยลักษณะการรวมกลุ่มของ GMS ต่างจากการรวมกลุ่ม ASEAN ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากไม่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการ แต่เน้นโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค เพื่อขยายการเชื่อมโยงตามพื้นที่ชายแดน และใช้แนวทางยืดหยุ่นเน้นผลลัพธ์ด้านกิจกรรม^{๑๓}

ความสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้คือ การจัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (กพป.)^{๑๔} โดยมีนายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมี รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเจ้าหน้าที่อาวุโสของสำนักงานฯ ที่เลขาธิการคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่งซึ่งการเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันที่ประเทศไทยเริ่มนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ เน้นด้านการวางแผนเพื่อการพัฒนาซึ่งเป็นไปตามแนวทางตามอำนาจหน้าที่ของสศช. ตามพ.ร.บ. พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ เช่น การเสนอแนวนโยบาย แผนงาน และโครงการในภาพส่วนรวมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ต่อคณะรัฐมนตรี การเสนอแนะแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพิจารณา กำหนดโครงการที่จะใช้เงินกู้ หรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

นอกจากนั้น ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งของระเบียบฯ นี้ คือ การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพป.) เป็นหน่วยงานภายในสศช. ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขานุการกพป. ซึ่งนอกจากเป็นการสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินการแล้ว เป็นขยายหน่วยงานและตำแหน่งให้กับ สศช. ด้วย

^{๑๒} ก่อนหน้านั้น มีคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อประสานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๖ ซึ่งครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง แต่กลไกตามกรอบใหม่ครอบคลุมทั้ง GMS กลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ๖ ประเทศ (ลาว กัมพูชา เวียดนาม จีน พม่า และไทย) และ IMT-GT (โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย)

^{๑๓} Asian Development Bank ๒๐๐๗: ๒

^{๑๔} ใช้ชื่อเช่นเดียวกับคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือ(ทางเศรษฐกิจ) กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งก่อตั้งในสมัยตั้งแต่นายกรัฐมนตรี พตท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้นมา

ในช่วงเวลาที่สศช.เสนอระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นช่วงเวลาที่กระทรวงการต่างประเทศให้ความสนใจในประเด็นนี้ไม่มากนัก ซึ่งสังเกตได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศได้มอบตำแหน่งประธานคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ซึ่งตั้งในปี ๒๕๓๔ ในสมัยนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน โดยมีนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน และมีกรมเศรษฐกิจเป็นกรรมการและเลขานุการ ให้อธิบดีกรมวิเทศสหการเป็นเลขานุการแทน

โดยที่การจัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านอาศัยระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีจึงทำให้คณะกรรมการฯ ดังกล่าวยังคงอยู่โดยมิต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รวมทั้งในช่วงต้นของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ในปี ๒๕๔๔-๒๕๔๕ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้นายพงษ์พล อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการฯ และ รองเลขาธิการ สศช. (นายพรชัย รุจิประภา) ทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ (ซึ่งรองเลขาธิการพรชัยฯ ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย) ซึ่งในส่วนกระทรวงการต่างประเทศมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการ อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่สำคัญ เกิดขึ้นตั้งแต่ ๒๕๔๔ ซึ่งมีสัญญาณว่าบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีพงษ์พลฯ ประธานที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้มีมติปรับปรุงกลไกการบริหารงานแผนงานพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุทวีป บังคลาเทศ-อินเดีย-ศรีลังกา-ไทย (BIMST-EC)^{๔๕} โดยมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักของกรอบความร่วมมือร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน คณะทำงานจัดกลไกการดำเนินงาน บทบาทและความสนใจของกระทรวงการต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเมื่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ มีมติแต่งตั้งนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสมัยนั้นเป็นประธานคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม

^{๔๕} ก่อตั้งในปี ๒๕๔๐ ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นความคิดริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC) .ในช่วงก่อตั้งประกอบด้วย ๔ ชาติ คือ อินเดีย ศรีลังกา บังกลาเทศ และไทย โดยมีพม่า เนปาล และภูฏาน เข้ามาเป็นสมาชิกต่อมา

ขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย และมีอธิบดีกรมเศรษฐกิจ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ร่วมกับผู้อำนวยการกองทุนให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศเพื่อนบ้าน กระทรวงการคลัง (ซึ่งกองทุนฯ นี้ ต่อมาได้ปรับเปลี่ยนเป็นสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แนวทาง และมาตรการเพื่อให้สามารถพัฒนาระบบเส้นทางคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงของประเทศเพื่อนบ้านกับประเทศไทย ภายใต้กรอบการพัฒนาต่างๆ ของอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง ได้แก่ GMS อาเซียน-GMS แม่โขง-กงคา และอาเซียน มีความสอดคล้องซึ่งกันและกันภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายรัฐบาลที่จะสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นรูปธรรม ซึ่งยุทธศาสตร์การเชื่อมเส้นทางคมนาคมขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นหนึ่งในประเด็นที่เป็นหัวใจของการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน เพราะเส้นทางคมนาคมเหล่านั้นเชื่อมพื้นที่ที่ห่างไกล ความเจริญให้มีการขนส่งเคลื่อนย้ายสินค้าและการเดินทางของประชาชนไปมาหาสู่กัน ซึ่งช่วยให้มีการค้า การท่องเที่ยวระหว่างกันเพิ่มมากขึ้นทำให้ประชาชนพื้นที่ห่างไกลมีความอยู่ดีกินดีขึ้น นำมาซึ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ซึ่งแนวคิดนี้นายสุนันท์ เกดียงประดิษฐ์ ผู้อำนวยการสำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมทางหลวง ได้กล่าวในเชิงเปรียบเทียบให้กับผู้ทำการศึกษาทราบว่า แนวคิดในเรื่องนี้ คือ เหมือนมีน้ำหลายแก้ว โดยไทยเป็นเหมือนแก้วที่น้ำในแก้วมากที่สุด การให้ความช่วยเหลือในการสร้างเส้นทางคมนาคมเชื่อมพื้นที่กับประเทศเพื่อนบ้าน เหมือนการต่อท่อเชื่อมโยงแก้วแต่ละใบ น้ำจากแก้วที่มีมากที่สุดก็จะไหลไปสู่แก้วที่มีน้ำน้อย ก็เหมือนกับกรณีเมื่อไทยช่วยสร้างเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อ ก็เป็นการต่อท่อให้สินค้าและบริการของไทยซึ่งมีศักยภาพในการผลิตสินค้าและบริการมากกว่าไหลไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งสอดคล้องแนวคิด spill-over ของ Ernst Hass นักทฤษฎี Neo-functionalism ซึ่งเห็นว่าความร่วมมือในสาขาหนึ่งสามารถขยายไปสู่ความร่วมมือในสาขาอื่นๆ ได้

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ชุดนี้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้กระทรวงการต่างประเทศได้แสดงบทบาทสำคัญในการประสานงานและแก้ไขปัญหาที่ค้างค้ำมานานในเรื่องการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมกับประเทศเพื่อนบ้าน

๔.๑.๒ ยุคที่สอง การเปลี่ยนแปลงกลไกคณะกรรมการฯ: เริ่มสัญญาการชิงบทบาทของ สศช.และกระทรวงการต่างประเทศ แต่เป็นการทำงานเคียงคู่กัน

เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๔ หลังจากที่นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้เป็นรองนายกรัฐมนตรีอีกตำแหน่งควบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายกรัฐมนตรีทักษิณฯ ได้มี

คำสั่งมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีฯ ปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจฯ แทนรองนายกรัฐมนตรีฯ และได้ทำหน้าที่ประธานการประชุมคณะกรรมการฯ ดังกล่าวไปเพียง ๑ ครั้ง เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๕ และได้มีกำหนดว่า จะมีการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๒/ ๒๕๔๕ ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๕ แต่ต่อมามีปัญหาให้เลื่อนการประชุมออกไปก่อน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ไม่มีการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๕ ได้มีความพยายามใหม่ในการจัดตั้งกลไกของการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานเพื่อพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีการเสนอให้นายกรัฐมนตรีฯ ทักขิณฯ ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (กพพ.) ขึ้น ซึ่งเป็นการยุบรวมคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านและคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและเมือง โดยให้เปลี่ยนประธานจากรองนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการประสานฯ ซึ่งถูกยุบรวมเป็นนายพิทักษ์ อินทวิทยานันท์ รองนายกรัฐมนตรีอีกท่าน เป็นประธานกพพ. และมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน อย่างไรก็ตาม ในส่วนสศช. ยังเป็นรองเลขาธิการสศช. (นายพรชัย รุจิประภา) ทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการเช่นเดียวกับในคณะกรรมการประสานฯ เดิม และมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นหน่วยงานภายใต้สศช. ทำหน้าที่สำนักเลขานุการ ซึ่งการจัดตั้งกพพ. มีนัยสำคัญต่อกระทรวงการต่างประเทศที่สำคัญใน ๒ ประเด็น ๑) ผู้แทนของกระทรวงการต่างประเทศในกพพ. มีเพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะที่องค์ประกอบภายใต้คณะกรรมการประสานฯ ที่ยุบไปมีผู้แทนของกระทรวงการต่างประเทศ ๓ ท่าน คือ รัฐมนตรีว่าการฯ ปลัดกระทรวงฯ และอธิบดีกรมเศรษฐกิจ ๒) สศช. ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของกพพ. เสนอในที่ประชุมกพพ. เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ให้มีการยุบคณะกรรมการบางคณะในคณะกรรมการประสานงานฯ เดิม รวมทั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสุรเกียรติ์ฯ เป็นประธาน โดยเห็นว่า คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ดังกล่าวสามารถใช้กรอบของคณะอนุกรรมการพัฒนาความร่วมมือด้านการขนส่ง ซึ่งมีรองปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธานได้ แม้ว่าในที่สุดแล้ว ผลการประชุมคณะกพพ. ยังให้คงคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ดังกล่าวไว้ก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในปี ๒๕๔๕-๒๕๔๖ เมื่อรัฐบาลสมันนายกรัฐมนตรี ทักขิณฯ ได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการ มีการเปลี่ยนชื่อกรมเศรษฐกิจ เป็นกรมเศรษฐกิจ

ระหว่างประเทศ และได้มีการบูรณาการวิเทศการจากสำนักนายกรัฐมนตรีมาอยู่ภายใต้
กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับบทบาทกระทรวงการต่างประเทศเด่นชัดขึ้นโดยตรง
นายกรัฐมนตรีสมคิดฯ เป็นประธานคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) มี
คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (อพบ.)
เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายสุรเกียรติ์
เสถียรไทย) เป็นประธานคณะกรรมการฯ และมีรองเลขาธิการสศช.และอธิบดีกรมเศรษฐกิจ
ระหว่างประเทศ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการแต่งตั้งผู้แทนจากทั้งสศช.
และกระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่อนุกรรมการและเลขานุการร่วม และมีอำนาจหน้าที่ในการ
เสนอแนะนโยบาย แผนงาน และโครงการตามแผนงานจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน และ
การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งไม่แตกต่างจากคณะกรรมการทั้ง
สองชุดเดิม แต่มีประเด็นแตกต่าง คือ คณะกรรมการประสานฯ ชุดแรก ระบุอำนาจในการแต่งตั้ง
บุคคลเป็นผู้แทนหรือคณะผู้แทนเข้าร่วมประชุมเจรจาด้านการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
ระหว่างประเทศไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน หรือประเทศในอนุภูมิภาคที่มีการพัฒนาความ
ร่วมมือทางเศรษฐกิจร่วมกันด้วย และแม้ว่าจะมีเลขานุการร่วม แต่หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็น
สำนักงานเลขานุการของอพบ. มีหน่วยงานเดียว คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ไม่ต่างจากสำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทาง
เศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพบ.) เดิม คือ ประสานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการ
จัดเตรียมแผนงานและโครงการต่างๆ ตามแผนงานจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน และติดตาม
ประเมินผลและเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจัดทำ
แผนงานและติดตามกับส่วนราชการในประเทศ และมีได้มีการระบุชัดเจนถึงหน้าที่ในการเจรจากับ
ประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศในอนุภูมิภาค และอพบ.ได้มีการประชุมไปแล้ว ๒ ครั้ง คือ ๘
มกราคม ๒๕๔๗ และ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗

การปรับกลไกการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่างๆของไทยในการพัฒนาความ
ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่รัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณฯ มีแนวคิดในการ
จัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน (Economic Dam) ซึ่งเป็นผลมาจากการที่สภาพที่ไทยมีระดับ
การพัฒนาสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้ง GDP ต่อหัว ค่าจ้างแรงงาน ซึ่งทำให้คาดการณ์ในอนาคตได้
ว่า ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจะห่างมากขึ้น และหากเศรษฐกิจไทย
เข้มแข็งมากขึ้นและขยายตัวเร็วกว่าประเทศเพื่อนบ้าน การไหลเวียน (Flow) ของปัจจัยการผลิต
กล่าวคือ การ flow ของเงินทุน เทคโนโลยีจากไทยไปประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น ในขณะที่การ flow
ของวัตถุดิบและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาสู่ไทยจะเพิ่มมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม flow ของ

ปัจจัยการผลิตบางส่วนทำให้เกิดปัญหา โดยเฉพาะแรงงานหลบหนีเข้าเมือง สิ่งผิดกฎหมาย ยาเสพติด รัฐบาลจึงผลักดันให้มีการจัดตั้งยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) ซึ่งเดิมใช้ชื่อว่ายุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Strategy -ECS) ก่อตั้งขึ้นในการประชุมระดับผู้นำครั้งแรกที่เมืองพุกาม ประเทศพม่า เมื่อ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ซึ่ง ECS หรือต่อมาก็คือ ACMECS เป็นนโยบายของรัฐบาลไทยในการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันและส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจให้เติบโตขึ้นตามแนวชายแดน สร้างงานสร้างรายได้ให้ประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านมีงานทำในประเทศของตน และย้ายฐานการผลิตบางประเภทจากไทยสู่เพื่อนบ้าน เพื่อลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งแนวคิดของการจัดตั้ง ACMECS คือ หากประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านมีการกินดีอยู่ดีจะช่วยลดผลกระทบจากปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ไทยต้องเผชิญซึ่งเป็นผลมาจากการลักลอบเข้าเมือง การลักลอบค้ายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคตามแนว Intergovernmentalism คือ เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์แห่งรัฐ รัฐแต่ละรัฐจึงพยายามที่จะแสวงหาความมั่นคง หรืออย่างน้อยที่สุด คือ ความไม่มั่นคงที่สามารถควบคุมได้จากความร่วมมือจากรัฐอื่น มากกว่าความไม่มั่นคงที่ไม่สามารถควบคุม ซึ่งความเกี่ยวโยงระหว่างการจัดตั้ง ECS/ ACMECS ของรัฐบาลกับคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (อพบ.) และบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศที่มีมากขึ้น เห็นได้จาก ๑) หัวหน้าคณะที่เข้าร่วมประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสและรัฐมนตรี ACMECS คือ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศตามลำดับ ซึ่งต่างจากกรอบ GMS และ IMT-GT ที่ สศช.ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีมอบหมายรัฐมนตรีทำหน้าที่รัฐมนตรี GMS และ IMT-GT ซึ่งที่ผ่านมา สศช.เสนอรัฐมนตรีกำกับดูแลสศช. หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (เท่าที่ผ่านมา มีเพียงครั้งเดียวที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่รัฐมนตรี IMT-GT คือ นายสนธิ คงสิริ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยนายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ จุลานนท์) ๒) หลังจากผลการประชุมผู้นำ ECS หรือ ACMECS ครั้งที่ ๑ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ประสานงานหลักของกรอบความร่วมมือ ECS/ACMECS โดยให้คอยติดตามความคืบหน้าของโครงการหลัก และสนับสนุนการจัดการประชุมระดับรมต.ในรายสาขาตามความจำเป็นและมอบหมายให้อพบ.ภายใต้กนศ. เป็นศูนย์กลางประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการติดตามความคืบหน้าของความร่วมมือตามกรอบ ECS/ ACMECS และให้สศช.จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อติดตามความคืบหน้าและเร่งรัดการดำเนินการของฝ่ายไทยตามกรอบ ECS โดยให้เชิญผู้ว่าราชการตามแนว

ชายแดนเข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งเป็นการสะท้อนว่ารัฐบาลให้ความสำคัญของหน่วยงานภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการตามแนวชายแดนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันยุทธศาสตร์

การทำงานที่เคียงคู่กันของสศช.กับกระทรวงการต่างประเทศในอพบ.สอดคล้องกับการทำงานที่เคียงคู่กันในการเป็นกลไกการทำงานของ ACMECS ฝ่ายไทย ซึ่งสศช. ขณะนั้นมอบหมายให้สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค^{๖๖} เป็นหน่วยงานหลักในการประสานหน่วยงานภายในของไทย และกระทรวงการต่างประเทศ โดยกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศทำหน้าที่ประสานประเทศสมาชิก และหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา

การจัดตั้งกรอบความร่วมมือ ACMECS นอกจากเพื่อการลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความไว้วางใจของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและการเปลี่ยนบทบาทของไทยเป็นประเทศผู้นำ โดยรัฐบาลได้ปรับโครงสร้าง ๒ หน่วยงานที่สำคัญเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการต่างประเทศที่ไทยมีบทบาทนำในฐานะผู้นำให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน คือ ๑) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์กรมหาชน) จากกองทุนให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศเพื่อนบ้าน กระทรวงการคลังเดิม ๒) ยุบกรมวิเทศสหการและปรับเปลี่ยนให้เป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการเป็นเครื่องมือทางการทูต^{๖๗} นอกจากนี้ อพบ. ยังแต่งตั้งคณะทำงานอีก ๑๐ คณะ คือ คณะทำงานด้านการอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน คณะทำงานด้านการเกษตร คณะทำงานด้านการลงทุนและอุตสาหกรรม คณะทำงานด้านท่องเที่ยว คณะทำงานด้านคมนาคม คณะทำงานด้านโทรคมนาคม คณะทำงานด้านพลังงาน คณะทำงานด้านสิ่งแวดล้อม คณะทำงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และคณะทำงานส่งเสริมและพัฒนาการค้าการลงทุน ซึ่งครอบคลุมสาขาความร่วมมือทั้งกรอบ GMS และ ACMECS ในขณะนั้นด้วย รวมทั้งเร่งรัดแนวทางการดำเนินโครงการ รวมทั้งหาพันธมิตรจากประเทศที่สามที่เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ

๔.๑.๓ ยุคที่สาม การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

(กพบ.): การเมืองไร้เสถียรภาพ หน่วยงานหลักต่างคนต่างทำ

หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ซึ่งทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรยังเป็นนายกรัฐมนตรีต่ออีกจากสมัยแรก มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุด

^{๖๖} นับตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักยุทธศาสตร์และวางแผนเศรษฐกิจมหภาค

^{๖๗} อภินันท์ ภักดิ์เทียนนท์ ๒๕๕๒: ๖

ใหม่โดยนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปดำรงตำแหน่ง
รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลงานกระทรวงการต่างประเทศ ประกอบกับรัฐบาลได้จัดทำแผน
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดกลยุทธ์หลัก การสร้างกลไก
คณะกรรมการระดับชาติเพื่อกำกับดูแล ผลักดันการดำเนินความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านตาม
ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๕ การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นการประสาน
นโยบายซึ่งได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๘ และโดยอาศัย
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนัก
นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน (กพบ.) เมื่อวันที่
๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย) เป็นประธานกรรมการ
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน มีเลขาธิการสศช. เป็นกรรมการและ
เลขานุการ ในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ กรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก ผู้อำนวยการสำนักงาน
ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ และอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำหน้าที่
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการร่วมกับรองเลขาธิการ
สศช. เพื่อเป็นคณะกรรมการที่พิจารณาความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งกรอบอนุภูมิภาค ครอบคลุม
ACMECS GMS IMT-GT BIMSTEC และกรอบทวิภาคี ได้แก่ การจัดทำยุทธศาสตร์ความร่วมมือ
เพื่อความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-เวียดนาม (Thailand-Vietnam Joint Strategy for
Economic Partnership: JSEP) การจัดทำกรอบความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างไทยกับ
สปป.ลาว คณะกรรมการว่าด้วยยุทธศาสตร์ร่วม สำหรับการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย
(Thailand-Malaysia Committee on Joint Development Strategy for Border Areas: JDS)

กพบ.สมัยรองนายกรัฐมนตรีสุรเกียรติ์ฯ นับได้ว่าเป็นกลไกที่ระดมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้า
มาร่วมประชุมได้มากที่สุดเท่าที่ผ่านมา โดยมีการแต่งตั้งหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการ
พัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างครบถ้วนในกพบ. โดยในภาคราชการมีทั้งหน่วยงาน
ทั้งเศรษฐกิจ และหน่วยงานความมั่นคง เช่น เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ซึ่งในกพบ.สมัย
ต่อมาจำกัดอยู่แต่หน่วยงานเศรษฐกิจ) กรรมการผู้จัดการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า แล้วยัง
ประกอบด้วยนายกสมาคมมิตรภาพไทย-ลาว เข้าร่วมด้วย นอกจากนั้น ได้มีการแต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการ ๑๐ คณะ ซึ่งมีภาควิชาการเข้าร่วมด้วย และที่สำคัญ คือ มีการแต่งตั้งคณะทำงาน
ยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐานและ Contract Farming ซึ่งเป็นกลไกรองรับ
ประเด็นที่เป็นหัวใจของกรอบความร่วมมือ ACMECS ๒ ประเด็น คือ โครงสร้างพื้นฐาน และ
Contract Farming และเป็นการดึงผู้ว่าราชการจากจังหวัดตามแนวชายแดนเข้ามามีบทบาทในการ

กำหนดและผลักดันยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานและ Contract Farming

กพบ.ในระหว่างปี ๒๕๔๘-๒๕๔๙ได้มีการประชุมคณะกรรมการ ๓ ครั้ง โดยในปี ๒๕๔๘ ประชุม ๒ ครั้ง ในวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ และวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๘ และอีก ๑ ครั้ง เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๙ ก่อนการทำรัฐประหารในเดือนกันยายน ๒๕๔๙ ประเด็นสำคัญที่มีการพิจารณาในที่ประชุมกพบ. ส่วนใหญ่ครอบคลุม ๑) การเชื่อมโยงเส้นทางกับประเทศเพื่อนบ้าน ๒) การจัดทำ Contract Farming ภายใต้กรอบ ACMECS ๓) ร่าง Joint Statement ของผู้นำในการประชุมผู้นำกรอบต่างๆ ทั้ง ๔ กรอบ ได้แก่ GMS ACMECS BIMSTEC IMT-GT ๔) การติดตามผลการดำเนินงานในกรอบความร่วมมือทั้ง ๔ กรอบ เป็นต้น

หลังจากมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านขึ้นมา เลขานุการสศช. ได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงพาณิชย์ขอให้ปรับปรุงและยกเลิกคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (อพบ.) ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานอนุกรรมการ^{๑๑} และภายใต้กพบ. ในสมัยรองนายกรัฐมนตรีสุรเกียรติ์ เป็นที่น่าสังเกตว่าการทำงานของสศช.และกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยจากรายงานการประชุมกพบ.ครั้งที่ ๑/ ๒๕๔๘ ระบุว่ากรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศสนับสนุนให้สศช.เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานประสานงานและผลักดันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่อง Contract Farming ให้บรรลุผล ส่วนในกรอบ ACMECS บทบาทของกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสศช.เป็นไปตามแนวทางที่สศช. เป็นหน่วยงานหลักในการประสานหน่วยงานภายในของไทยและกระทรวงการต่างประเทศโดยกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศทำหน้าที่ประสาน ประเทศสมาชิกและหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา นอกจากนั้น ในกรอบ IMT-GT ซึ่งสศช. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงานๆ นี้ได้มีการเสนอให้มีการจัดการประชุมผู้นำ ๓ ประเทศเป็นประจำทุกปีในโอกาสการประชุมสุดยอดอาเซียน ซึ่งอาเซียนเป็นกรอบความร่วมมือที่มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลัก และการที่สศช.อาศัยกลไกการประชุมผู้นำอาเซียนที่มีอยู่แล้ว จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการพ่วงกันระหว่างสศช.กับกระทรวงการต่างประเทศในการจัดการประชุมดังกล่าว ซึ่งไม่ได้เป็นการจัดประชุมผู้นำในรูปแบบที่แตกต่างหากเหมือน ACMECS GMS หรือ BIMSTEC

จุดเปลี่ยนสำคัญของกลไกการทำงานของฝ่ายไทยในการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศ

^{๑๑} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ นร ๑๑๔/ ๓๓๐๕ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงปลัดกระทรวงพาณิชย์

เพื่อนบ้านในกรอบอนุภูมิภาคมีขึ้นหลังจากการรัฐประหารในเดือนกันยายน ๒๕๕๕ และการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ จุลานนท์ คือ การที่สศช. เสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีให้มีการแต่งตั้งกบป.ชุดใหม่ภายใต้รัฐบาลนายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ฯ โดยให้แบ่งความรับผิดชอบของหน่วยงานหลักในแต่ละกรอบความร่วมมือให้แยกจากกันโดยเด็ดขาด กล่าวคือ สศช. เป็นหน่วยประสานงานหลักในกรอบ GMS และ IMT-GT และกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยประสานงานหลักในกรอบ ACMECS และ BIMSTEC ซึ่งมีเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๕๐ หลังจากการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ และก่อนที่สศช.เสนอให้มีการแต่งตั้งกบป. ดังนี้

๑. สศช. ได้จัดการประชุมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคลัง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ เพื่อหารือถึงกลไกประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไทย รวมทั้งกระบวนการให้ความช่วยเหลือการเงิน เงินกู้ เงินให้เปล่า และความช่วยเหลือด้านวิชาการ (โดยไม่มีรัฐมนตรีว่าการหรือช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ) ซึ่งเห็นว่าการดำเนินงานที่ผ่านมายังขาดความต่อเนื่อง และสำนักเลขานุการของคณะกรรมการฯ สังกัดสศช. ถูกยุบไปรวมเป็นภารกิจกนศ. ในช่วงรัฐบาลที่แล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีกลไกประสานงานในรูปคณะกรรมการที่มีความต่อเนื่อง^{๑๙} และเสนอข้อคิดเห็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้สศช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องศึกษาและพิจารณากลไกและแนวทางที่จะทำให้การดำเนินงานของฝ่ายไทยทั้งในส่วนของการร่วมมือต่างๆ และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องสามารถประสานเชื่อมโยงการพิจารณาตัดสินใจให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันมากยิ่งขึ้น และไม่เกิดความซ้ำซ้อนกัน สศช. จึงต้องเชิญ กระทรวงการต่างประเทศ และ กระทรวงพาณิชย์ มาประชุมหารือกันในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แล้วจึงได้เสนอให้มีการแต่งตั้งกบป.ชุดใหม่ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และแบ่งความชัดเจนกับกนศ. ให้ไม่มีความซ้ำซ้อน ซึ่งนอกจากสะท้อนความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการนำความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านให้อยู่ในกรอบคณะอนุกรรมการฯ ภายใต้กนศ. (เช่นเดียวกับการจัดตั้งกบป.ภายใต้กนศ. ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน) ซึ่งรองเลขาธิการสศช. และสะท้อนความพยายามที่จะจัดตั้งสำนักเลขานุการของกบป.ในสศช.^{๒๐} (เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

^{๑๙} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๔/๓๗๕๘ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐

^{๒๐} ในสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร หน่วยงานในสศช. ที่รับผิดชอบงานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ กลุ่มงานยุทธศาสตร์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ ภายใต้สำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค

ในปี ๒๕๓๘)

๒. ในระหว่างการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสและการประชุมระดับรัฐมนตรี ACMECS ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่เมืองมณฑลทะเลย์ พม่า (ก่อนการจัดตั้งกพบ. ชุดใหม่) ฝ่ายไทยได้เสนอ **Concept Paper “Positioning Continental Southeast Asia as a Transportation Hub”** เชื่อมโยงเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าด้วยกัน โดยเสนอให้มีการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศเอเชีย ๑๐ ประเทศ (A๑) ได้แก่ บังกลาเทศ กัมพูชา จีน อินเดีย สปป.ลาว มาเลเซีย พม่า สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม เสนอต่อที่ประชุม ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ร่างโดยกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ทำการศึกษาได้รับทราบต่อมาจากที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงานของสศช. (นายปรเมธี วิมลศิริ) ว่าสศช.ไม่ได้รับการปรึกษาหารือมาก่อน และไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีปรึกษาหารือร่วมกับสศช. (ซึ่งเป็นประธานคณะทำงานยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐานและ Contract Farming ซึ่งแต่งตั้งโดยกพบ.ในสมัยของรองนายกรัฐมนตรีสุรเกียรติ์ฯ) แต่อย่างใด

๓. การเปลี่ยนหน่วยงานในการรับผิดชอบในประเด็น **Contract Farming** ในกรอบความร่วมมือ ACMECS โดยนับตั้งแต่การประชุมกพบ. ครั้งที่ ๑/ ๒๕๔๘ เป็นต้นมา ที่ประชุมมีมติแต่งตั้งคณะทำงานยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐานและ Contract Farming โดยให้สศช.เป็นหน่วยงานหลักประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐและเอกชน ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และหอการค้าไทย และต่อมาในที่ประชุม กพบ. ครั้งที่ ๒/ ๒๕๔๘ มอบหมายให้สศช. ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยกเว้นทั้งที่ความเข้าใจโครงการ Contract Farming (MOU on Contract Farming) อย่างไรก็ตาม ในสมัยนายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ฯ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ สศช.ได้เสนอแผนการลงทุน Contract Farming กับประเทศเพื่อนบ้าน ปี ๒๕๔๘-๒๕๕๑ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อขอความเห็นชอบต่อแผนดังกล่าว พร้อมทั้งมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

- กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย และจังหวัดที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามที่กำหนด
- สศช.เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการพิจารณาแผนการลงทุนในแต่ละปีโดยประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา
- กระทรวงการคลังดำเนินการออกประกาศให้นำเข้าผลผลิตพืชเป้าหมายของโครงการ Contract Farming โดยได้รับสิทธิพิเศษภาษีนำเข้าเป็นศูนย์ และได้รับสิทธิพิเศษภายใต้มาตรการผ่อนปรนทางการส่งออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า
- กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศเพื่อนบ้านในการเร่งรัดการจัดทำและลงนามในบันทึกความเข้าใจฯ

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพลังงานร่วมกันพิจารณาความเป็นไปได้และความเหมาะสม เพื่อจัดทำและเสนอแผนการดำเนินงาน โครงการลงทุน Contract Farming ของพืชพลังงานในประเทศเพื่อนบ้านและนำเข้ามาเป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตพลังงานทดแทนในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ต่อข้อเสนอของสศช. เห็นชอบให้ทุกประเด็น ยกเว้น ๒ ประเด็น กล่าวคือ

- มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานหลัก (ไม่ใช่สศช.) โดยร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบดำเนินการโดยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา อย่างไรก็ตาม ผู้ทำการศึกษาได้รับทราบจากรองเลขาธิการสศช. (นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ) ว่า สศช. เห็นว่าในการดำเนินโครงการ Contract Farming มีปัญหาในเชิงปฏิบัติ ซึ่งเห็นว่คงต้องเป็นเรื่องที่หน่วยงานปฏิบัติในการแก้ปัญหา เพราะมีหลายหน่วยงานต้องการเป็นผู้ดำเนินการเอง

- มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และสศช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบพิจารณาความเป็นไปได้และความเหมาะสมเพื่อจัดทำและเสนอแผนการดำเนินงานโครงการลงทุน Contract Farming ของพืชพลังงานในประเทศเพื่อนบ้านและนำเข้ามาเป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตพลังงานทดแทนในประเทศไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่า กพบ.ชุดใหม่ซึ่งลงนามโดยนายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ฯ เมื่อ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๐ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในด้านรูปแบบเป็นการเพิ่มระดับความสำคัญจากรองนายกรัฐมนตรี (สมัยรองนายกรัฐมนตรีสุรเกียรติ์ฯ) เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนกรรมการและเลขานุการ คือ รองเลขาธิการสศช. ร่วมกับอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ส่วนเลขาธิการสศช. เป็นเพียงกรรมการ เช่นเดียวกับปลัดกระทรวงการต่างประเทศ โดยในส่วนกระทรวงการต่างประเทศถึงอธิบดีกรมเอเชียตะวันออกออกจากการเป็นองค์ประกอบ กพบ.ทั้งๆที่อำนาจหน้าที่กพบ.ระบุไว้ด้วยว่ากำหนดทิศทางและนโยบายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านต่างๆ ทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี ในสมัยนายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ฯ มีการประชุมกพบ.เพียงครั้งเดียวในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งรองเลขาธิการสศช. อาคมฯ เห็นว่ารัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ฯ มีวาระการเป็นรัฐบาลสั้น และไม่ได้มีแนวทางที่จะสร้างพันธมิตรในด้านนโยบาย และให้เป็นเรื่องของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินใจ

การที่สภาพการเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีในปี ๒๕๕๑ อีก ๓ ครั้ง ทำให้สศช. ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกพบ. ๓ ครั้ง โดยในสมัยนายกรัฐมนตรี สมัคร

สุนทรเวชให้เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีกำกับสศช.เป็นรองประธานกรรมการ และปรับลดองค์ประกอบคณะในส่วนผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศให้เหลือเพียงรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศ และอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นกรรมการและเลขานุการ ร่วมกับรองเลขาธิการสศช. ซึ่งต่อมา กระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือขอให้สศช.เพิ่ม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศในองค์ประกอบของกพบ.เนื่องจากเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสทั้งในกรอบ ACMECS และ BIMSTEC^{๒๐}

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์เป็นนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งกพบ. ขึ้นอีกครั้ง ซึ่งในส่วนกระทรวงฯ มีเพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นกรรมการ โดยลดจากตำแหน่งเลขานุการเป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยรองเลขาธิการสศช.ทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ และสศช.ไม่ได้เสนอให้มีปลัดกระทรวงการต่างประเทศอยู่ในองค์ประกอบกพบ.สมัยนายกรัฐมนตรีสมชายฯ เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ทั้งในสมัยของนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช และนายกรัฐมนตรีสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ไม่ได้มีการประชุมกพบ.แต่อย่างใด ทั้งๆที่ในช่วงนายกรัฐมนตรีทั้ง ๒ ท่านในปี ๒๕๕๑ ไทยต้องเข้าร่วมในการประชุมระดับผู้นำใน ๓ กรอบความร่วมมือ คือ การประชุมผู้นำ GMS ในเดือนมีนาคม การประชุมผู้นำ ACMECS ในเดือนพฤศจิกายน และการประชุมผู้นำ BIMSTEC ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑

เมื่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้มีโน้ตส่วนตัวเวียนเลขาธิการสศช. เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ เห็นว่าควร สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกพบ.อีกครั้ง และเสนอให้ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยในส่วนกระทรวงการต่างประเทศมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นรองประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นกรรมการและเลขานุการร่วมกับรองเลขาธิการสศช. แต่เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สศช. ได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ขอความเห็นชอบในการแต่งตั้งกพบ.อีกครั้ง โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีที่นรม.มอบหมาย เป็นรองประธาน กรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการสศช.เป็นกรรมการและเลขานุการเพียงคนเดียว และได้เสนอให้มี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

^{๒๐} หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วน ที่กต. ๐๗๐๔/ ๑๐๖๓ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงเลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กับประเทศเพื่อนบ้านเป็นสำนักงานฯ ภายใต้สศช. อีกครั้ง และได้้นำการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านเสนอคณะรัฐมนตรี เป็นวาระจรเพื่อทราบ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และได้มีการประชุมกพบ. ครั้งที่ ๑/ ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นครั้งแรกของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ฯ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ แต่ต่อมา เมื่อสศช. ต้องนำผลการประชุมกพบ.เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ กระทรวงการต่างประเทศจึงเสนอคณะรัฐมนตรีให้เพิ่มปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นเลขานุการกพบ. ร่วมกับเลขาธิการสศช. พร้อมทั้งให้สศช.พิจารณาข้อเสนอให้จัดตั้งคณะทำงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและสศช. โดยมีส่วนราชการต่างๆ เข้าร่วมเพื่อจัดทำวาระการประชุม ติดตามและประสานงานเพื่อให้เป็นผลตามการประชุม ตลอดจนกลั่นกรองข้อเสนอโครงการทั้งกรอบทวิภาคีและอนุภูมิภาค รวมทั้งเสนอแนะยุทธศาสตร์และแนวทางให้ความช่วยเหลือกับประเทศเพื่อนบ้าน ก่อนนำเสนอ กพบ.ต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามข้อคิดเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ^{๒๒} อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ยังมิได้มีการดำเนินการใดๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี

๔. ๒ ปัญหาของการขาดเอกภาพ และการขาดบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักมีผลต่อการดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค

การแบ่งกรอบความร่วมมือระหว่างสศช.กับกระทรวงการต่างประเทศในลักษณะต่างคนต่างทำ โดยสศช.เป็นหน่วยประสานงานหลักในกรอบ GMS และ IMT-GT ส่วนกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยประสานงานหลักในกรอบ ACMECS และ BIMSTEC เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่มีผลเสียต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคในเวลาต่อมา

เป็นที่น่าสังเกตว่า ช่วงเวลาที่มีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักคือ สศช.กับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคมากที่สุด คือในสมัยที่มีการจัดตั้งกพบ.โดยมีรองนายกรัฐมนตรีสุรเกียรติ์ฯ เป็นประธาน ในปี ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลมีความต่อเนื่องและมีเสถียรภาพภายใต้ นายกรัฐมนตรีทักษิณฯ และรองนายกรัฐมนตรีสุรเกียรติ์ฯ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมาก่อน ทำให้ฝ่ายรัฐบาลสั่งการและกำกับการทำงานหน่วยงานได้อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อรองรับในการขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือ ACMECS ซึ่งเป็นแนวคิดใน

^{๒๒} หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ส่วนที่สี่ที่ นร. ๐๕๐๖/ ๗๑๕๔ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ลักษณะ proactive ในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านที่ริเริ่มในสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณฯ ในขณะที่รัฐบาลในสมัยต่อมา ทั้งในสมัยนายกรัฐมนตรีพล.อ.สุรยุทธ์ฯ และสมัยนายกรัฐมนตรีสมัครฯ และนายกรัฐมนตรีสมชายฯ รัฐบาลมีอายุสั้น และขาดเสถียรภาพทางการเมือง แม้จะมีการจัดตั้งกบป. และมีการจัดการประชุมผู้นำทั้ง GMS ACMECS BIMSTEC แต่รัฐบาลไม่มีเวลามากพอในการบริหารจัดการกลไกการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักให้ใกล้ชิด

ปัญหาสำคัญที่เป็นผลมาจากการแบ่งกรอบความร่วมมือในลักษณะต่างคนต่างทำ ดังนี้

๔.๒.๑ หน่วยงานหลักทั้งสองต้องทำงานที่ไม่ถนัดและไม่ใช้บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานตน ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพมากพอ

โดยที่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ต้องมีการผลักดันทั้งภายในประเทศและในประเทศเพื่อนบ้าน การแบ่งกรอบความร่วมมือโดยให้ สศช.เป็นหน่วยประสานงานหลักหน่วยงานเดียวในกรอบความร่วมมือ GMS และ IMT-GT ทำให้ สศช. ซึ่งก่อตั้งเพื่อเป็นหน่วยงานในการวิเคราะห์ให้ข้อมูลในการวางแผนประเทศ ต้องทำหน้าที่เจรจากับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีหน่วยงานตามบทบาทอำนาจ หน้าที่และเป็นงานหลักของสศช. ซึ่งสะท้อนได้จาก การแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงของสศช.เองไม่มีหน่วยงานรองรับที่มีสถานะตามกฎหมายเพื่อรับผิดชอบงานดังกล่าว โดยมีเพียงการจัดตั้งกลุ่มงานยุทธศาสตร์เศรษฐกิจระหว่างประเทศไว้ภายใต้สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินการความร่วมมือ GMS และ IMT-GT ในสศช. มีลักษณะเป็นงานตามตัวบุคคลซึ่งมีเพียงบุคคลหลักเพียง ๒ ท่าน คือ รองเลขาธิการสศช. (นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ) และที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน (นายปรเมธี วิมลศิริ) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่อาวุโสฝ่ายไทยในกรอบ GMS และ IMT-GT ตามลำดับ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา ซึ่งลักษณะงานตามตัวนี้ สะท้อนชัดเจนเมื่อมีการเลื่อนตำแหน่งที่ปรึกษาปรเมธีฯ จากตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค (ระดับ ๙) เป็นตำแหน่งที่ปรึกษา (ระดับ ๑๐) บุคคลที่รับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจมหภาค คนใหม่ไม่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลงานความร่วมมือในกรอบ GMS และ IMT-GT แต่ยังให้ขึ้นตรงกับที่ปรึกษาปรเมธีฯ เช่นเดิม

ในการขับเคลื่อนความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยที่สศช.มิได้มีผู้แทนในต่างประเทศ สศช.จึงทำได้เพียงการประสานโดยตรงกับหน่วยงานในประเทศเพื่อนบ้านที่มีลักษณะงานเดียวกันในกรอบ IMT-GT ส่วนในกรอบ GMS ก็ให้ ADB ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกลาง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรอบ IMT-GT คือ ๑) สศช.ได้รับข้อมูลส่วนใหญ่ในระดับปฏิบัติการ ซึ่งมาจากหน่วยงานวางแผนของประเทศเพื่อนบ้าน แต่ไม่ใช้ข้อมูลใน

ระดับนโยบาย เช่นเดียวกับที่เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ได้รับ ทำให้ข้อมูลที่สศช. ได้รับจาก
หน่วยวางแผนของประเทศเพื่อนบ้าน อาจไม่ใช่นโยบายสำคัญของประเทศนั้นๆ ในบางช่วงเวลา
ตัวอย่างเช่น สศช. พยายามผลักดันเชื่อมโยงแผนพัฒนาภาคใต้ของไทยเชื่อมโยงกับนโยบาย
Northern Corridor Economic Region (NCER) ของมาเลเซีย ทั้งๆ ที่ตอนเหนือของมาเลเซียใน
ขณะนี้ปกครองโดยพรรคฝ่ายค้าน ในขณะที่ความเห็นของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุง
กัวลาลัมเปอร์ที่ประเมินจากการหารือกับผู้บริหาร NCER ผู้บริหาร NCER ไม่ได้มีความสนใจใน
การ synergy ร่วมกับกรอบต่างๆ ของการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ของไทย แต่เป็นเพียงการ
ส่งเสริมการลงทุนให้เข้ามาในพื้นที่ NCER ซึ่งเป็นความคิดริเริ่มของรัฐบาลมาเลเซียก่อนการเลือก
ตั้งในปี ๒๕๕๑ ในการหาเสียงทางการเมืองในเขตที่พรรคฝ่ายค้านมีฐานเสียงสำคัญ^{๒๙} ๒) โดยที่
สศช.ต้องทำหน้าที่ในการประสานและเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านด้วย ทำให้ไม่สามารถผลักดัน
การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ภายในประเทศได้อย่างเต็มที่ ซึ่งปรากฏชัดว่า หลังจากการที่สศช. จัด
สัมมนาเชิงปฏิบัติการองค์กรภาครัฐและเอกชนภายใต้แผนงาน IMT-GT เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการ
ดำเนินการพื้นที่ ๑๔ จังหวัดภาคใต้ ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นมา สศช. มิได้จัดการให้
ความรู้แก่พื้นที่ IMT-GT อีกเลยนับตั้งแต่นั้นมา ทั้งๆ ที่ IMT-GT เป็นกรอบเดียวที่มีการประชุม
ผู้ว่าราชการจังหวัดและมุขมนตรี รวมทั้งไม่มีผู้แทนสศช.เข้าร่วมในการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด
และมุขมนตรีในกรอบ IMT-GT ซึ่งประชุมคู่ขนานกับการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสและรัฐมนตรี
IMT-GT ครั้งที่ ๑๕ นอกจากนั้น ในหลายโอกาสที่ผู้ทำการศึกษาได้หารือขอรายการกับจังหวัด
ทางภาคใต้ เช่น ตรัง และสงขลา มักจะได้รับการร้องเรียนว่าหน่วยงานตนไม่ได้รับการประสานจาก
หน่วยงานกลางให้เข้าร่วมในการประชุม IMT-GT และมีส่วนร่วมในการผลักดันยุทธศาสตร์ IMT-
GT เท่าที่ควร

ในส่วนของการตรวจการต่างประเทศ การเป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานเดียวในกรอบ
ACMECS ทำให้การตรวจการต่างประเทศต้องทำหน้าที่ผลักดันให้มีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
ภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานของภาครัฐและเอกชนตามแนวพื้นที่ชายแดนใน
ประเทศไทยด้วย (ปัจจุบันมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมรัฐ-เอกชนระดับจังหวัดโดยมีสศช.เป็น
หน่วยงานเจ้าภาพ) ซึ่งไม่ได้อยู่ในบทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของการตรวจการ
ต่างประเทศซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการเจรจากับต่างประเทศ และไม่ได้มีสำนักงานที่มีหน้าที่
ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในประเทศ นอกจากนั้น ลักษณะการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศที่มี

^{๒๙} ผู้แทนกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้แจ้งข้อคิดเห็นของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในที่ประชุมเตรียมการการ
ประชุมระดับรัฐมนตรี IMT-GT ครั้งที่ ๑๕ แล้ว และที่ประชุมอื่นๆ อีกหลายครั้ง แต่ปรากฏว่า ในที่ประชุมระดับ
รัฐมนตรีและผู้นำ สศช.ยังยืนยันเสนอเป็นประเด็นให้ผู้นำไทยหยิบยกขึ้นในที่ประชุม

การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายบุคคลากรเป็นประจำ ในช่วงระหว่างปี ๒๕๔๘-๒๕๕๑ อธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่กำกับดูแลกรอบความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านมีทั้งสิ้น ๔ ท่าน (นางสาววิมล คิดชอบ นายวีรชัย พลาศรัย นายกฤต ไกรจิตติ นายธนธิป อุบัติศฤงค์) ทำให้การปฏิบัติงานในลักษณะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในประเทศเป็นไปได้ยากที่จะมีความต่อเนื่อง

๔.๒.๒ ประเด็น/ ข้อมูลที่นำเสนอในที่ประชุมทพ. ไม่สมบูรณ์และสะท้อนถึงประเด็นที่สำคัญในทุกกรอบความร่วมมือ ตัวอย่างชัดเจนปรากฏในวาระการประชุมทพ. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ ซึ่งนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ฯ เป็นประธาน ประเด็นที่สช.ขอความเห็นชอบส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับกรอบความร่วมมือ GMS แต่หนึ่งในประเด็นที่มีการหารือกันอย่างกว้างขวาง และเป็นที่ยึดกุมของภาคเอกชน และไม่ได้มีอยู่ในวาระการประชุม คือ การขอความชัดเจนในนโยบาย Contract Farming ซึ่งประเด็นดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือ ACMECS แต่ไม่ได้มีการเตรียมเป็นประเด็นพิจารณาของที่ประชุมฯ ซึ่งต่างจากการประชุมทพ.ที่ผ่านมาในสมัยรัฐบาลก่อนหน้า (๒๕๔๘-๒๕๔๙) เมื่อสช.เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดทำแผนการลงทุน Contract Farming ภายใต้ ACMECS ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในอันดับต้นๆ ที่มีการนำเสนอในที่ประชุม ทพ. พิจารณา

๔.๒.๓ ขาดการกำหนดจุดเน้นของกรอบความร่วมมือแต่ละกรอบ ทำให้สาขาความร่วมมือซ้ำซ้อน

โดยที่การดำเนินงานพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งความร่วมมือในด้านวิชาการ และด้านเงินทุน ตลอดจนความร่วมมือแต่ละสาขาซึ่งเป็นที่หนึ่งในยุทธศาสตร์การดำเนินงานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ตามที่สช.ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นจัดทำ และได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมทพ. ครั้งที่ ๑/ ๒๕๕๑ ในสมัยของพล.อ. สุรยุทธ์ฯ โดยแบ่งเป็นความร่วมมือด้านคมนาคมขนส่ง ด้านโทรคมนาคม ด้านพลังงาน ด้านการค้าและการลงทุน ด้านอุตสาหกรรม ด้านท่องเที่ยว ด้านเกษตร ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านความร่วมมือในการป้องกันภัยพิบัติ และด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ต้องมีการใช้งบประมาณของประเทศจำนวนพอสมควร จึงจำเป็นที่หน่วยงานหลักแต่ละกรอบหารือกันเพื่อกำหนดจุดเน้นในแต่ละกรอบ และแต่ละสาขา หลังจากการที่สช.เสนอให้แยกหน่วยประสานงานหลักในแต่ละกรอบ สช.ได้นำประเด็นที่อยู่ในกรอบ ACMECS ไปนำเสนอในกรอบ GMS เช่น นำประเด็นการลงทุนผลิตร่วม หรือ การสร้างนิคมอุตสาหกรรมในประเทศเพื่อนบ้านเสนอในกรอบการประชุม GMS โดยให้ ADB ศึกษาแนวทางการดำเนินการผลิตร่วมหลังจากที่ประเด็นนี้ถูกระงับการพิจารณาในกรอบ GMS ไปหลายปี นอกจากนี้ ประเด็นการแสวงหาความร่วมมือกับหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา ทั้งกับประเทศที่สามและองค์กรเพื่อการพัฒนาที่มีศักยภาพซึ่งเป็นหนึ่ง

ยุทธศาสตร์ระดับนโยบายที่เคยผลักดันเด่นชัดในกรอบ ACMECS ได้มีการเสนอให้มีการหารือในกรอบ GMS ด้วย

การขาดการบูรณาการการทำงานระหว่าง ๒ หน่วยงานหลักดังกล่าว ทำให้ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญว่าสาขาใดควรจะอยู่ในกรอบความร่วมมือใด ทำให้กรอบความร่วมมือ ACMECS และ GMS มีประเด็นความร่วมมือที่ซ้ำกัน เช่น สาขาการค้าการลงทุน การท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เกษตรกรรม คมนาคมขนส่ง โดยมีหน่วยงานหลักแต่ละสาขาเป็นหน่วยงานเดียวกัน เช่น กรมการค้าต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักสาขาการค้าการลงทุน สพร.เป็นหน่วยงานหลักด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น สิ่งที่แตกต่างกัน คือ ผู้เล็งบทบาทหน่วยประสานงานหลักในแต่ละกรอบเท่านั้น

บทที่ ๕

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาการขาดการบูรณาการการทำงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กับกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค นำมาซึ่งการแบ่งความรับผิดชอบในกรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคทั้ง ๔ กรอบ ระหว่างสศช.กับกระทรวงการต่างประเทศในลักษณะต่างคนต่างทำ โดยสศช.เป็นหน่วยประสานงานหลักในกรอบ GMS และ IMT-GT ส่วนกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยประสานงานหลักในกรอบ ACMECS และ BIMSTEC เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่มีผลเสียต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค

โดยที่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในกรอบอนุภูมิภาคมีทั้งเหตุผลด้านนโยบายการต่างประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องบูรณาการการทำงานระหว่าง ๒ หน่วยงานหลัก คือ สศช. กับ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศเพื่อให้การดำเนินการที่เป็นเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อน และส่งผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านไปพร้อมกัน ทั้งในแง่เศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการลดช่องว่างในการพัฒนา ซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้าย คือ การมีความเชื่อมั่นไว้วางใจต่อกันและเกิดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและความสงบสุขมั่นคงของภูมิภาคโดยรวม ทั้งนี้ หากพิจารณากรอบความร่วมมือทั้ง ๔ กรอบ มีความเหมือนกันคือ เพื่อผลักดันให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคมีความคืบหน้า และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนตามแนวชายแดนของไทย และตามพื้นที่ นอกเหนือจากประชาชนในประเทศเพื่อนบ้าน การขับเคลื่อนการดำเนินงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งสศช. ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานอื่นจัดทำเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน (กพป) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีสุรเกียรติ์ เสถียรไทย เป็นประธานได้ครอบคลุมยุทธศาสตร์ ๓ ประเด็น คือ ยุทธศาสตร์ระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ความร่วมมือรายสาขา และยุทธศาสตร์การขับเคลื่อน ซึ่งยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนได้มีการระบุไว้ว่าเป็นประเด็นการบริหาร

จัดการที่มีความสำคัญในแง่ของการแปลงยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและยุทธศาสตร์รายสาขาให้มีผลในทางปฏิบัติ และสามารถเป็นเครื่องมือการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ โดยการขับเคลื่อนดังกล่าวต้องมีกลไกทั้งระดับนโยบาย คือ คณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน (กพบ.) และกลไกระดับหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนบรรลุผล ดังนี้ ๑) สร้างความเชื่อมโยงและบูรณาการยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศกับยุทธศาสตร์ภายในประเทศ ๒) พัฒนาระบบการประเมินผลความสำเร็จของกรอบความร่วมมือต่างๆ ๓) บูรณาการกลไกการดำเนินงานความร่วมมือกับเพื่อนบ้านทุกระดับ ๔) ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในโครงการความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ๕) เสริมสร้างบทบาทกลไกการดำเนินงานของกพบ.^{๑๖}

เท่าที่ผ่านมา การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักทั้ง ๒ ดำเนินการ ผ่านกลไกระดับนโยบาย คือ คณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และช่วงเวลาที่กลไกเหล่านี้มีประสิทธิภาพ สามารถทำให้หน่วยหลักที่ทำหน้าที่ทั้งการต่างประเทศและการวางแผนการพัฒนาสามารถบูรณาการการทำงานได้ดี เป็นช่วงที่ระดับนโยบายสั่งการ/กำกับการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม จากการขอรับความเห็นจากรองเลขาธิการสศช. (นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ) เห็นว่าการสั่งการในระดับนโยบาย (top down) จะมีความเข้มข้นอย่างไร ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลด้วย ซึ่งตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนเรนทรวิจิตรฯ เป็นการดำเนินการในเรื่องนี้ในลักษณะอย่างต่อเนื่อง ไม่ได้มีความพยายามทางการเมืองผลักดันมากนัก ทำให้การบูรณาการการทำงานเพื่อขับเคลื่อนมีไม่มาก โดยหน่วยงานต่างๆทำงานในลักษณะรอนโยบาย ซึ่งต่างกับในช่วงก่อนหน้านั้น ในสมัยนายกรัฐมนตรียกยิมฯ บางประเด็น เช่น Contract Farming มีการดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน ซึ่งในความเห็นของผู้ทำการศึกษาการสั่งการระดับ top down ในลักษณะกพบ.ยังมีความจำเป็นเพื่อเป็นที่ยึดมั่นในการสั่งการรัฐมนตรีแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และเป็นเวทีที่ให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละหน่วยงานทราบการดำเนินการของหน่วยงานอื่นๆ และเพื่อสั่งการให้นโยบาย/แนวทางการดำเนินงานและการประสานงานติดตามการดำเนินการในเรื่องต่างๆ

สำหรับการหาสูตรการบูรณาการการทำงานของหน่วยประสานงานหลัก คือ สศช. กับกระทรวงการต่างประเทศอาจต้องพิจารณาจากบทบาท กลไก อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ เป็นหลัก โดยการพิจารณากรอบการทำงานตามพ.ร.บ.การจัดตั้งหน่วยงานและกฎกระทรวง ซึ่งประกอบด้วย พ.ร.บ.พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดหน้าที่ของสศช. พร้อมทั้งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสศช. พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนด

^{๑๖} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒๕๕๑: ๓๓-๓๖

บทบาทของสศช.และพ.ร.บ.ปรับปรุงกฎกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวด ๔ กระทรวงการต่างประเทศ มาตรา ๑๒ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกระทรวงการต่างประเทศในส่วนกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กำหนดอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดบทบาทของกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศกระทรวงการต่างประเทศ และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่แล้ว ทั้งสองหน่วยงานไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด เพราะในส่วนสศช.มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การพิจารณาแผนงานและโครงการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์นโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศฯ โดยในส่วนยุทธศาสตร์ความร่วมมือในอนุภูมิภาค มีอำนาจในการวางแผนและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือไปสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะที่กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นหน่วยประสานงานกลางของรัฐบาลในการดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับรัฐบาลต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค และเป็นหน่วยประสานงานกลางในการเจรจาจัดทำและการดูแลการปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค

ดังนั้น ในการแบ่งการรับผิดชอบในกรอบความร่วมมือ โดยการกำหนดหน่วยงานประสานงานกลางของแต่ละกรอบ คือ สศช. รับผิดชอบกรอบความร่วมมือ GMS และ IMT-GT ส่วนกระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบกรอบ ACMECS และ BIMSTEC เป็นการกำหนดโดยมิได้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเป็นหลัก เพราะความร่วมมือทั้ง ๔ กรอบมีทั้งด้านการขับเคลื่อนในต่างประเทศและการขับเคลื่อนภายในประเทศ และเมื่อคำนึงว่ากรอบความร่วมมือเหล่านั้น มีการประชุมระดับผู้นำ ซึ่งมีการให้นโยบายในระดับผู้นำ ดังนั้น การแบ่งการรับผิดชอบจึงควรใช้หลักของ function ของหน่วยงานเป็นหลัก คือ สศช.มีหน้าที่หลักในการประสานงานหน่วยงานภายในเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อน ซึ่งสศช.มีสำนักงานตามภูมิภาคต่างๆ ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศมีหน้าที่หลักในการประสานกับต่างประเทศ โดยคำนึงว่ากระทรวงการต่างประเทศมีสำนักงานในต่างประเทศที่เป็นหน่วยประสานกับต่างประเทศได้ และทั้ง ๒ หน่วยงานเป็นหน่วยงานเจ้าภาพในทั้ง ๔ กรอบร่วมกัน

โดยที่ทั้ง ๒ หน่วยงานเห็นตรงกันว่ากลไกระดับนโยบาย คือ กพป.ยังมีความจำเป็น แต่เพื่อให้มีการบูรณาการการทำงานหน่วยงานหลักในพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านให้มีประสิทธิภาพ จึงเสนอให้มีการดำเนินการ ดังนี้

๑. การจัดตั้งคณะอนุกรรมการ ๒ คณะภายใต้กพป. โดยใช้หลักเกณฑ์อำนาจ หน้าที่ และ

บทบาทของหน่วยงานนั้นๆ เป็นตัวตั้ง ได้แก่

๑.๑) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ภายในประเทศ มีรองเลขาธิการ สศช.เป็นประธาน ทั้งนี้เท่าที่ผ่านมา การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภายในประเทศทั้ง ภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะระดับพื้นที่ไม่จริงจังมากนัก

๑.๒) คณะอนุกรรมการประสานงานกับต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ และจัดทำแนวทางการเจรจากับต่างประเทศ โดยมีรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศกำกับดูแลงาน กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นประธาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นกลไกในการประสานการ เตรียมการด้านสารถและพิธีการในการประชุมระดับผู้นำ/ ระดับรัฐมนตรีในทั้ง ๔ กรอบความร่วมมือ

ทั้งนี้ ผู้ทำการศึกษาได้สอบถามความเห็นจากรองเลขาธิการสศช. ด้วย ซึ่งเห็นว่า กพบ.สมัย รองนายกรัฐมนตรีสุรเกียรติ์ฯ มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการหลายคณะภายใต้ กพบ. ซึ่งมากเกินไป จึงอาจพิจารณาการจัดตั้งคณะอนุกรรมการฯ ๑-๒ คณะโดยการนำวาระและ ประเด็นต่างๆ ทั้งหมดเข้าหารือในคณะอนุกรรมการฯ อย่างไรก็ตาม หากเป็นประเด็นเฉพาะเรื่อง เช่น Contract Farming น่าจะมีคณะทำงานเฉพาะประเด็นนั้นแล้วนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ โดยไม่ผ่านกพบ. ก็ได้

๒. การบูรณาการสาขาความร่วมมือ ผู้ทำการศึกษาเห็นว่า หากการที่ทั้งสศช.และ กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยประสานงานหลักทั้ง ๔ กรอบร่วมกัน โดยแบ่งตามอำนาจหน้าที่มากกว่าการแบ่งตามกรอบความร่วมมือจะทำให้ทั้งสองหน่วยงานได้ร่วมกับหน่วยงานอื่นในการลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินการแต่ละสาขาความร่วมมือในกรอบต่างๆ โดยให้มีการกำหนด ประเด็นที่แต่ละกรอบควรจะเน้น เช่น GMS เน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเส้นทางหลัก ในขณะที่ ACMECS เน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเส้นทางรอง และเน้นการสร้างเขตนิคมอุตสาหกรรม ในประเทศเพื่อนบ้านในเมืองที่มีชายแดนติดกัน ในลักษณะ sister city ซึ่งจะตรงกับหลักการของ ACMECS ในการสร้างงานให้กับประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดน ป้องกันการ ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งผู้ทำการศึกษาจึงขอเสนอประเด็นที่แต่ละกรอบควรจะเน้น ดังนี้

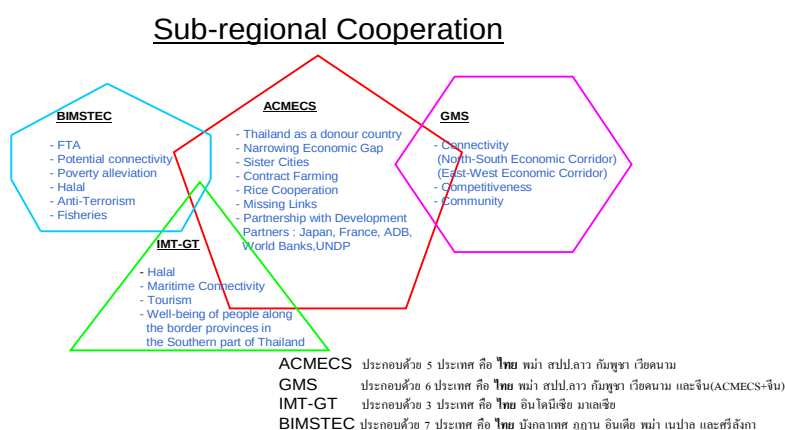
GMS เน้นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นเส้นทางหลัก เช่น East-West Economic Corridor เส้นทางหมายเลข ๕ North-South Economic Corridor เส้นทางหมายเลข ๓ โทรกนาคม พลังงาน

ACMECS เน้นการสร้างนิคมหรือเขตอุตสาหกรรม ลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านตามแนว ชายแดน โครงการ Contract Farming ความร่วมมือเรื่องข้าว การสร้างเส้นทางย่อยๆ (missing links)

การดึงหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว และองค์กรเพื่อการพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอนุภูมิภาค

IMT-GT เน้นการเชื่อมโยงเส้นทางทางทะเล การท่องเที่ยว สินค้าและบริการสุขภาพ และการส่งเสริมให้พื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซียมีความกินดีอยู่ดีขึ้น

BIMSTEC เน้นการจัดทำเขตการค้าเสรี การแก้ปัญหาความยากจน การเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถเชื่อมจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปเอเชียใต้ สินค้าและบริการสุขภาพ การประมง เป็นต้น



ในขณะเดียวกัน ผู้ทำการศึกษาได้สอบถามความเห็นของรองเลขาธิการสช. ซึ่งเห็นพ้องว่า แต่ละกรอบต้องมีประเด็นเน้น และเห็นด้วยว่าข้อจำกัดคือ การทำให้ทุกหน่วยงานได้เห็นภาพรวม ซึ่งอาจทำได้โดยการมี mapping strategy

๑. การปรับแนวคิดและทัศนคติของข้าราชการในการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ บุคคลากรโดยรวมของทั้ง ๒ หน่วยงานถูกมองว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ความภาคภูมิใจและอัตราในตนเองย่อมมากขึ้นด้วย เมื่อผู้ทำการศึกษาเข้ารับหน้าที่ใหม่ๆ ผู้ทำการศึกษาได้รับฟังความเห็นในเชิงลบจากเจ้าหน้าที่สช. ระดับกลางที่กำลังก้าวขึ้นไปสู่ระดับสูงต่อกระทรวงการต่างประเทศ^{๑๘} และได้รับฟังจากเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศในเชิงลบที่มีต่อสช.^{๑๙} เช่นกัน

^{๑๘} “ไปถามรัฐบาลว่าผ่านมาก็สมัยแล้วที่รัฐบาลไว้วางใจสภาพัฒน์ฯ ทำมากกว่า BIMSTEC กต.กับพณ. ก็ทำคู่กันมานาน พณ.เองก็ชัดเจนระดับหนึ่งว่าต้องการมุ่งเน้นเจรจาเปิดเสรีทางการค้า ส่วนกต.ก็ยึดกรอบความร่วมมือมาตั้งแต่มี ๕-๖ สาขา มาจนบัดนี้เข้าไป ๑๓ สาขา ตั้งทำขยายต่อไปเรื่อยๆ แล้วแต่ผู้นำจะกล่าวอะไรออกมาอีก แต่

ซึ่งความเห็นทั้งสองหน่วยงานสะท้อนความภูมิใจในความเป็นหนึ่งของหน่วยงานตน แต่ก็สะท้อนว่าการทำงานที่ผ่านมาระหว่างหน่วยงานทั้งสองมีความไม่พอใจ ไม่ไว้วางใจ เป็นพื้นฐาน ซึ่งสำหรับรองเลขาธิการสศช.เห็นว่า หากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทั้งสองหน่วยงานมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันก็ไม่น่ามีปัญหา

อย่างไรก็ตาม ผู้ทำการศึกษาเห็นว่าควรทำให้บุคคลากรเหล่านี้เข้าใจการทำงานตามอำนาจหน้าที่ ตามความถนัดของหน่วยงาน เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของชาติมากกว่าของหน่วยงาน โดยพิจารณาจุดแข็งและจุดอ่อนของบุคคลากรของแต่ละหน่วยงาน เช่น บุคคลากรในสศช.ทำงานในเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น จึงทราบความเป็นมาเป็นไปในแต่ละประเด็นได้ดี ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ไม่ได้ถูกฝึกฝนมาเพื่อเป็นผู้เจรจาต่างประเทศ และไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในระดับนโยบายของประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะที่บุคคลากรในส่วนกระทรวงการต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย แต่ถูกฝึกฝนให้สามารถในการเจรจา ต่อรองกับต่างประเทศ และมีความถนัดในการใช้ภาษาต่างประเทศ

ในขณะที่ไม่สามารถปฏิเสธบทบาทนำของสศช. ในการวางแผนการพัฒนาและการขับเคลื่อนการพัฒนาในประเทศและเชื่อมต่อในภูมิภาคได้ ก็ไม่สามารถปฏิเสธบทบาทนำของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินความร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ การเจรจาหรือประชุมระดับผู้นำระหว่างประเทศได้ และโดยที่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักทั้งสอง คือ สศช.และกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ทำการศึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปรับปรุงแก้ไขกลไกการทำงาน ตลอดจนปรับทัศนคติการทำงานของบุคคลากรในหน่วยงานทั้งสอง หากนโยบายในการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในกรอบอนุภูมิภาคยังเป็นนโยบายที่มีความสำคัญลำดับแรกๆ ของรัฐบาลอยู่

หากเข้าใจหลักการคำนึงถึง fundamental needs หรือ development requirement ของการพัฒนาว่าภูมิภาคต้องการอะไรลำดับแรกๆ ดีไม่ดีก็ลองเน้นทำสัก ๑-๒ สาขาให้เกิดเป็นรูปธรรมเสียก่อนยังดีกว่าตั้งสาขาจำนวนมากๆ แต่ยังไม่รู้จะทำอะไรกับมันดี กรอบประเทศเพื่อนบ้านอย่าง GMS IMT ใหม่ๆ แทบไม่มีใครสนใจ ไม่มีใครอยากได้มาดูแลลาว พม่า เขมร เวียดนาม ผู้ไปอย่าง ASEM APEC ก็ไม่ได้ ยิ่งตอนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจยิ่งเห็นได้ชัด economic corridor ต่างๆ ก็ออกมาชุลนิน”

๑๑ ในขณะที่ยกเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศรายหนึ่งเคยกล่าวกับผู้ทำการศึกษาในช่วงเวลาเตรียมการประชุมผู้นำ GMS ว่า “กระทรวงการต่างประเทศไม่ใช่หน่วยงาน extension ของสภาพัฒน์ฯ”

บรรณานุกรม

- “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักงานรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๑.” ๒๕๕๒.[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.nesdb.go.th>
- “กระทรวงการต่างประเทศ.” ๒๕๕๒.[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: www.mfa.go.th
- ธนวัฒน์ พิมลจินดา “องค์กรเหนือรัฐและองค์กรระหว่างรัฐบาล: จากทฤษฎีสู่การเปรียบเทียบ.”
๒๕๕๒. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [http://www.newskythailand.com.board/index.php?action](http://www.newskythailand.com/board/index.php?action)
- “สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมาहन). ๒๕๕๒
[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.mof.go.th/neda/visit.html>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒๕๔๕. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดวี.
เจ.พรินต์
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๕๑. ระเบียบวาระการประชุม
คณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑.
กรุงเทพมหานคร: สศช.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๔๘. เอกสารประกอบการ
ประชุม คณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ครั้งที่ กพบ.
๑/๒๕๔๘. กรุงเทพมหานคร: สศช.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๔๘. เอกสารประกอบการ
ประชุม คณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ครั้งที่ ๒/
๒๕๔๘. กรุงเทพมหานคร: สศช.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๕๑. ระเบียบวาระการประชุม
คณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑.

กรุงเทพมหานคร: ศสช.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒๕๕๑. “รายงานสรุปผลการ
ประชุม กลุ่มที่ ๑ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในสังคมโลก.”
รายงานสรุปผลการประชุมประจำปี ๒๕๕๑ ของศสช. เรื่อง วิสัยทัศน์ประเทศไทย สู่ปี....
๒๕๗๐. กรุงเทพมหานคร: ศสช.

อภินันท์ ภัทรทิยานนท์. ๒๕๕๒. เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๑
เรื่อง นโยบายความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน
ความร่วมมือระหว่างประเทศ

Asian Development Bank. ๒๐๐๗. *Midterm Review of the Greater Mekong Subregion Strategic
Framework (๒๐๐๒-๒๐๑๒)*. Manila: ADB.

Ernst Hass ๑๙๕๘: ๑๑ และ ๑๓. Uniting of Europe ใน Leon N. Lindberg. *The Political Dynamics
of European Economic Integration*, ๑๐. Stanford California : Stanford University Press.

Moravcsik ๑๙๙๖. “Preferences and Power in the EC: A liberal intergovernmentalist Approach.”
Journal of Common Market Studies: ๔๗๓-๕๒๔

กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS)



ข้อมูลสำคัญ

1. อนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ประกอบด้วยประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขง 6 ประเทศ ได้แก่ จีนตอนใต้ (ยูนนานและกวางซี) ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม
 - พื้นที่รวมประมาณ 2 ล้าน 3 แสน ตาราง กม. และประชากรรวมกันประมาณ 255 ล้านคน
 - อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แร่ธาตุ ป่าไม้ ประมง แก๊สธรรมชาติ น้ำมันดิบ
 - ประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน และวัฒนธรรมที่หลากหลาย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ
2. ประกอบด้วยประเทศสมาชิกมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น จีน ไทย เวียดนาม
3. การเปิดเสรีการค้าการลงทุนในอาเซียนทำให้ GMS เป็นตลาดและแหล่งลงทุนที่สำคัญของเอเชีย
4. มีโครงข่ายเส้นทางคมนาคมทางบกและทางน้ำเชื่อมต่อประเทศในอนุภูมิภาค โดยเฉพาะเส้นทาง EWEC

ที่เชื่อมมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิกและ NSEC ซึ่งเป็นเส้นทางขนส่งที่เชื่อมจีนกับอาเซียน

2. กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ GMS ก่อตั้งโดยประเทศสมาชิกเมื่อ พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) เพื่อดำเนินความร่วมมือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งและร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวม 9 สาขา ได้แก่ 1. คมนาคมขนส่ง 2. โทรคมนาคม 3. พลังงาน 4. การค้า 5. การลงทุน 6. เกษตร 7. สิ่งแวดล้อม 8. การท่องเที่ยว 9. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
3. การดำเนินความร่วมมือในโครงการของ GMS มี ADB เป็นผู้ให้การสนับสนุนหลักและเป็นผู้ประสานงานกลางในการดำเนินโครงการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรมนุษย์ร่วมกับองค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลที่ให้การช่วยเหลือเพื่อพัฒนา

กลไกในการดำเนินความร่วมมือในกรอบ GMS

- 1) การประชุมระดับ working group 2) การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (ปีละ 1-2 ครั้ง) 3) การประชุมระดับรัฐมนตรี (ปีละ 1 ครั้ง) และไทยเป็นเจ้าภาพจัด 15th GMS MM ในวันที่ 17-19 มิ.ย. 52 ที่ จ.เพชรบุรี 4) การประชุมระดับผู้นำ (จัดทุก 3 ปี) ลาวได้จัด 3rd GMS Summit ณ เวียงจันทน์ เมื่อวันที่ 30-31 มี.ค. 51 และพม่าจะเป็นเจ้าภาพจัด 4th GMS Summit จะจัดในปี 54
- กลไกในการดำเนินความร่วมมือในกรอบ GMS ของไทย

1. คณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน (กพบ.) เป็นกรรมการระดับชาติในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และแผนงานในการดำเนินความร่วมมือกับประเทศสมาชิก
2. สศช. ซึ่งเป็นผู้ประสานงานหลักในการประสานความร่วมมือกับประเทศสมาชิก GMS และ กต. ร่วมในการประชุม Taskforce และการประชุมระดับผู้นำ และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินความร่วมมือสาขาต่าง ๆ ประกอบด้วย ก. คมนาคม เกษตร อุตสาหกรรม พาณิชย์ พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ท้องเที่ยว สาธารณสุข
3. องค์การภาคเอกชนมีศักยภาพ GMS ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาคเอกชนของประเทศต่างๆ ซึ่งมีบทบาทภารกิจในการดำเนินความสัมพันธ์ทางด้านการค้า การลงทุนกับประเทศสมาชิก

โครงการและแผนงานสำคัญของ GMS

- GMS Flagship Programs 11 แผนงาน ได้แก่ 1) East-West Economic Corridor (EWEC) 2) North-South Economic Corridor (NSEC) 3) Southern Economic Corridor (SEC) 4) สวล. 5) ท่องเที่ยว 6) การอำนวยความสะดวกการค้าการลงทุนข้ามพรมแดน 7) แผนงานเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน 8) แผนงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และทักษะความชำนาญ 9) แผนงานพัฒนาเครือข่ายโทรคมนาคมและระบบข้อมูลข่าวสารสารสนเทศ 10) แผนงานป้องกันน้ำท่วมและ ก. จัดการทรัพยากรน้ำ 11) แผนงานเชื้อ-ขายไฟฟ้าและกายเชื่อมโยงเครือข่ายสายส่งในอนุภูมิภาค

ความตกลงที่สำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง

1. GMS Cross Border Transport Agreement (CBTA) เป็นความตกลงการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการเดินทางของคนและสินค้าในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง
2. Quadripartite Agreement on Commercial Navigation on Lancang – Mekong River เป็นความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ระหว่างจีน พม่า ลาว และไทย
3. Agreement of the cooperation for the sustainable development of the Mekong River Basin เป็นความตกลงร่วมมือในการใช้และพัฒนาแม่น้ำโขง ระหว่าง ลาว ไทย กัมพูชาและเวียดนาม
4. Inter-Governmental Agreement on Regional Power Trade เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง
5. MOU on the Road Map for implementing the GMS Cross Border Power Trading
6. MOU toward Sustainable and Balanced Development of the GMS NSEC and Enhanced Organizational Effectiveness for Developing Economic Corridors

บทบาทของไทยในโครงการ GMS

1. EWEC - ก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง แห่งที่ 2 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต) โดยเงินกู้ของ JBIC และสะพานแม่สอด-เมียวดี และถนนเมียวดี-กบะเร็ก
2. NSEC - ก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง ไทย-ลาว แห่งที่ 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) ร่วมกับจีน / เส้นทาง R3 (ห้วยทราย-หลวงเส้า)
3. SEC - ก่อสร้างถนนสาย 48 เชื่อมเกาะกง-สเรมเบิล

Development Partners ที่สำคัญ

- ADB เป็นผู้ให้การสนับสนุนหลักในโครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคม และเป็นผู้ประสานงานหลักตามโครงการ GMS
- ESCAP, GMS Business Forum, UNDP, Tonle Sap Environmental Management Project, UNEP, GMS Atlas, แผนยุทธศาสตร์ สวล. UNQDC พัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์สาขาต่างๆ
- ญี่ปุ่น JBIC ให้เงินกู้ EWEC (สะพาน ม.โขง แห่งที่ 2/ เส้นทางหมายเลข 9 ในลาวและ วม./ อุโมงค์ "โฮวีน" ผ่านเวียดนาม) SIEC (ท่าเรือสินธุวิสัยล กพช.)-ล่าสุด ในปีประชุม Mekong-Japan Foreign Ministers' Meeting ที่โตเกียว ญี่ปุ่น จะให้ควมช่วยเหลือในการพัฒนา Development Triangle project ของ CLV /พัฒนาระบบ logistics ตามเส้นทาง EWEC และ SEC
- จีน Western Yunnan Road Development/ Phu My 2.2 Power Project (บน/ โครงการน้ำเงิน 2/ ลาว) ความร่วมมือในการพัฒนาระบบการบริหารเมือง และพัฒนาสังคมใน CLV /ศึกษาความเป็นไปได้โครงการรถไฟทางผ่านและ-เวียงจันทน์



ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง
(Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy : ACMECS)



ความเป็นมา

1. ก่อตั้งเมื่อ พ.ย. 46 ปัจจุบันมีสมาชิก 5 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม (เข้าร่วมเป็นสมาชิกเมื่อ 10 พ.ค. 47)
2. พื้นที่รวม ประมาณ 1.906 ล้าน ตร.กม. ประชากรรวม ประมาณ 213 ล้านคน
3. ACMECS มีการดำเนินงานในทิศทางที่สอดคล้องและส่งเสริมการดำเนินงานของโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่างๆ ในอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ อาทิ ASEAN, GMS, BIMSTEC
4. เป็นข้อริเริ่มโดย นรม.ทักษิณฯ

กิจกรรมภายใต้ ACMECS มีลักษณะแนวทางดังนี้

- สอดคล้องและส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค และภูมิภาคที่มีอยู่แล้ว
- ปฏิบัติได้โดยมีผลที่เป็นรูปธรรม โดยใช้ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของแต่ละประเทศ
- ทำได้จริงและเป็นที่ยอมรับได้โดยประเทศที่เกี่ยวข้อง
- ยึดหลักการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างสมัครใจและทัดเทียมกัน
- ยึดหลักกันตามคิระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

สาขาความร่วมมือ (ประเทศประสานงาน)

1. การอำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุน (ไทย)
2. เกษตรกรรม (พม่า)
3. อุตสาหกรรมและพลังงาน (เวียดนาม)
4. การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม (ลาว)
5. การท่องเที่ยว (กัมพูชา)
6. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (เวียดนาม)
7. สาธารณสุข (ไทย)
8. สิ่งแวดล้อม (เสนอในที่ประชุมระดับผู้นำครั้งที่ 3)

การประชุมครั้งล่าสุด

- การประชุมระดับผู้นำ ครั้งที่ 1 ที่เมืองพุกาม พม่า ปี 2546
- การประชุมระดับผู้นำ ครั้งที่ 2 ที่กรุงเทพฯ ปี 2548
- การประชุมระดับผู้นำ ครั้งที่ 3 ที่กรุงฮานอย ปี 2551

การประชุมครั้งต่อไป

- ไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมผู้นำเพื่อทบทวนกลางรอบอย่างไม่เป็นทางการ back-to-back กับ การประชุม ASEAN Summit ครั้งที่ 15 ปลายปี 2552 ที่ไทย

กลไกการทำงาน ACMECS ของไทย

- กระทรวงการต่างประเทศ (กต.) โดยกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานหลักในการประสานการดำเนินการความร่วมมือ
- สอดคล้องการจัดการประชุมระดับผู้นำเพื่อทบทวนกลางรอบอย่างไม่เป็นทางการ back-to-back กับ การประชุม ASEAN Summit ครั้งที่ 15 ปลายปี 2552 ที่ไทย

- ด้านงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพท.) ให้การช่วยเหลือทางการเงินและพาณิชยกรรมในการให้ความร่วมมือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศเพื่อนบ้าน

โครงการสำคัญที่ไทยให้ความช่วยเหลือ

- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กัมพูชา: เส้นทาง R48 (เกาะกง-สแกมเบิ้ล) / R67 (สะง่า-ฮันลองเวง-เสียมราฐ) / R68 (ช่องจอม-โสมบัต-ลำโพง-กลันตัน) สปป.ลาว: ปรับปรุงสนามบินหลวงพระบาง สนามบินวัดไต / เส้นทางในเวียดนาม: สะพานข้ามแม่น้ำเหือง / เส้นทาง R3 (ห้วยทราย-หลวงน้ำทา) / เส้นทางห้วยโก๋น-ปากแบ่ง / สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 3 (นครพนม-คำม่วน) / สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) / เส้นทางรถไฟหนองคาย-ฟานาแ่ง พม่า: สะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 / เส้นทางแม่สอด-เมียวดี-เชิงเขาตะนาวศรี-กอกะเกี-พะอิ่น-ท่าดอน
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กต. โดย สพร. ดำเนินการฝึกอบรมสัมมนา ให้ทุนการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยแก่ประเทศสมาชิก ACMECS ในด้านที่เกี่ยวข้องกับสาขาความร่วมมือภายใต้ ACMECS อาทิ การเกษตร พลังงาน อุตสาหกรรม และสาธารณสุข

ผลการประชุมระดับผู้นำ ครั้งที่ 3 เมื่อ 5-7 พ.ย. 51 ที่กรุงฮานอย เวียดนาม

- ที่ประชุมได้รับรอง (1) ปฏิญญาการประชุมผู้นำ ACMECS ครั้งที่ 3 และ (2) ปฏิญญานำสู่เรื่องการอำนวยความสะดวกและการส่งเสริมการค้า

การลงทุนและการท่องเที่ยว ซึ่งสะท้อนและยืนยันเจตนารมณ์ที่จะร่วมมือกันในการผลักดันให้ทุกสาขาความร่วมมือมีความคืบหน้า การจัดตั้งกลไกประสานงานการค้าและการลงทุนผ่านแดน การกำหนดทิศทางความร่วมมือในอนาคต และได้เห็นชอบเพิ่มสาขาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม

ผลการประชุมระดับผู้นำเพื่อทบทวนกลางรอบอย่างไม่เป็นทางการเมื่อ 13 ม.ค. 50 ที่เมืองเซบู ฟิลิปปินส์

- ที่ประชุมฯ 1) ได้รับรองแผนปฏิบัติการปี ค.ศ. 2006-2008 และรายชื่อ 14 โครงการสำคัญ (Flagship) สำหรับเสนอให้หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา

- 2) พิจารณาข้อเสนอของไทยจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก 3) เห็นชอบข้อเสนอให้พิจารณาจัดตั้งกลุ่มประเทศสกลาชีว 4) เห็นชอบการทำนินการให้ single visa ระหว่างไทย-กัมพูชา 5) เห็นชอบการฝึกอบรมด้านสาธารณสุขและเกษตรกรรม ACMECS 88 จาก CLMV

ผลการประชุมระดับรัฐมนตรี เมื่อ 3-4 พ.ค. 50 ที่เมืองมัตเธเลย์ สหภาพพม่า

- แถลงการณ์ร่วมรัฐมนตรี (ประเด็นสำคัญได้แก่) (1) การจัดทำ MOU ว่าด้วยกลไกแบบมีสัญญา (2) การจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวตามแนวพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (3) การจัดตั้งสมาคมผู้ผลิตข้าวขึ้นใน ACMECS (4) การจัดทำโครงการนำร่องเขตการค้าเสรีชายแดนไทย-กัมพูชา (มีกำหนดนามระหว่างลาว-กัมพูชาของ รร.กต. เมื่อ ค.ศ. 50) การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม โดยที่ประชุมเห็นชอบในหลักการต่อเอกสาร ที่ไทยเสนอเรื่องการให้ภาคพื้นทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในฐานะศูนย์กลางด้าน การคมนาคม (transportation hub)

การประชุมที่เกี่ยวข้อง - ผลการประชุมระดับรัฐมนตรีประเทศลุ่มแม่น้ำโขง-ญี่ปุ่นครั้งที่ 1 เมื่อ 16-17 ม.ค. 2551 ณ กรุงโตเกียว ญี่ปุ่น

- ญี่ปุ่นจะเพิ่มบทบาทในฐานะหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในกรอบความร่วมมือ ACMECS GMS และกรอบการประชุมประเทศลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (Japan-CLV) รวมทั้งให้การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาพื้นที่ฐานเศรษฐกิจจากกองทุน Japan-ASEAN Integration Fund (JAIF) มูลค่า 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แก่ประเทศกัมพูชา ลาว เวียดนาม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่ญี่ปุ่นแสดงความตั้งใจในการพัฒนาอนุภูมิภาค





ความเป็นมา

- ก่อตั้งเมื่อปี 2536 (ค.ศ. 1993) และมีสมาชิก คือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย
- มีทรัพยากรธรรมชาติมาก มีความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ภาษาและวัฒนธรรม
- มีพื้นที่รวมกัน 592,576 ตร.กม.และมีประชากรรวมกัน 70 ล้านคน

พื้นที่ความร่วมมือ

ไทย: 14 จังหวัดในภาคใต้ ได้แก่ สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส ตรัง ภูเก็ต นครศรีธรรมราช ภูเก็ต พังงา กระบี่ สุราษฎร์ธานี ระนอง และชุมพร

มาเลเซีย: 8 รัฐบนแผ่นดินใหญ่ ได้แก่ เคดาห์ ปะลิก ปีนัง เบลิส สลังงอร์ กลันตัน มะละกา และเนกกรีเซมบิลัน [พื้นที่รวม 63,502 ตร.กม. ประชากรรวม 13.9 ล้านคน]

อินโดนีเซีย: ทั้งหมดของเกาะสุมาตรา (10 จังหวัด) ได้แก่ บังกา-เบลิตุง เบงกูลู จัมบี ลัมปุง

สุมาตราเหนือ เรียว เรียวโอแลนด์ สุมาตราใต้ สุมาตรา ต.ต.และเขตปกครอง

วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง

- 1) เพื่อเร่งรัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม
- 2) ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจร่วมกัน
- 3) เสริมสร้างความร่วมมือด้านส่งเสริมการลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยีและความร่วมมือด้านการผลิต เพื่อให้แข่งขันกับตลาดโลกได้
- 4) พัฒนาความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะโครงข่ายคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อลดต้นทุน

สาขาความร่วมมือ (กำกับดูแลโดยคณะทำงาน)

- 1) โครงสร้างพื้นฐานและคมนาคม (มาเลเซีย)
- 2) การค้าและการลงทุน (มาเลเซีย)
- 3) การท่องเที่ยว (ไทย)
- 4) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (อินโดนีเซีย)
- 5) การเกษตร อุตสาหกรรม การเกษตรและสิ่งแวดล้อม (อินโดนีเซีย)
- 6) ผลิตภัณฑ์และบริการสุขภาพ (ไทย)

กลไกการทำงาน/การประชุม

- 1) การประชุมสภาธุรกิจร่วม 3 ฝ่าย
- 2) การประชุมคณะทำงาน
- 3) การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และรัฐมนตรี
- 4) การประชุมระดับผู้นำ

การประชุมที่สำคัญ

- ปี 2548 มีการประชุมระดับผู้นำทางบกจังหวัดและรัฐมนตรีเป็นครั้งแรก
- มีการประชุม IMT มาแล้ว 14 ครั้ง (ครั้งสุดท้ายไทยเป็นเจ้าภาพ เมื่อวันที่ 6 ก.ย. 50)
- การประชุม Summit ครั้งที่ 3 จัดขึ้นในช่วงการประชุมอาเซียน ที่สิงคโปร์ ในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2550
- การประชุม Summit ครั้งที่ 4 จัดขึ้นในประเทศไทยคู่ขนานกับการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 14 ที่ชะอำ ไทยเน้นให้ความสำคัญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางพลังงาน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกและโลกอื่น รวมถึงการดำเนินการให้เป็นไปตามที่ผู้นำในเวทีทาง อาทิ การเชื่อมโยงระหว่างแนวพื้นที่เศรษฐกิจกับแผนพัฒนาชาติของสมาชิกแต่ละประเทศ การจัดตั้ง Centre for IMT-GT Subregional Cooperation (CIMT) เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนเชิงวิชาการ แผนที่น่าสนใจ (IMT-GT roadmap) และการส่งเสริมให้ ADB มีบทบาทมากขึ้น

ปัญหาและอุปสรรค

- แผนงานโครงการไม่ได้เน้นช่วยแก้ปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ของไทยเท่าที่ควร
- ประเทศสมาชิกไม่มีเจตนารมณ์มากพอในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่ผู้นำได้ตกลงกันไว้ เช่น การแก้ไขกฎระเบียบด้านการค้าและการลงทุน

การประชุมผู้นำ ครั้งที่ 3 ที่สิงคโปร์ 19 พฤศจิกายน 2550

- 1) รับรองการเข้าร่วมในพื้นที่ IMT-GT ของ 6 จังหวัดภาคใต้ตอนบน และปรับแนวพื้นที่เศรษฐกิจ โดยเพิ่มแนวพื้นที่เศรษฐกิจที่ 5 คือ ระนอง - ภูเก็ต - อาเจะห์
- 2) เห็นชอบกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว Visit IMT-GT Year 2008
- 3) เห็นชอบการให้เร่งการเปิดศูนย์ประสานงาน CIMT ณ รัฐสลังงอร์ มาเลเซีย ในปี 2551 โดยขอให้ ADB ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ และการเสริมสร้างขีดความสามารถ
- 4) เห็นชอบให้ดำเนินการขอรับการสนับสนุนจาก ADB ให้ ADB ประสานกับสภาธุรกิจ IMT-GT เกี่ยวกับการเพิ่มช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับภาคเอกชน IMT-GT
- 5) มอบหมายให้คณะทำงานทั้ง 6 สาขาเร่งรัดการดำเนินงานโครงการที่สำคัญเร่งด่วน

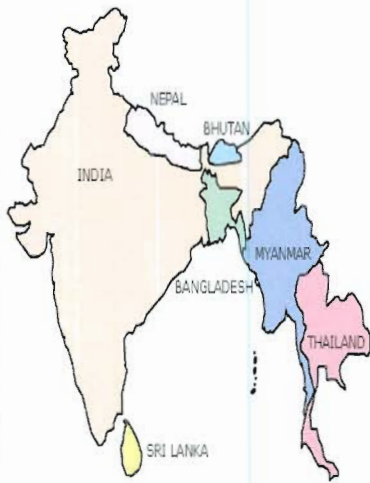
การประชุม จนท.อาวุโสและรัฐมนตรี ครั้งที่ 15 ที่อินโดนีเซีย ตุลาคม 2551

- มีความคืบหน้าในการดำเนินการของคณะทำงานสาขาความร่วมมือที่สำคัญ ได้แก่
- 1) ขยายเส้นทางบิน ก่อสร้างสะพานไทย-มาเลเซีย 3 โครงการ ภายใต้ Roadmap 2550-54
- 2) จัดตั้งคณะทำงานจัดทำฐานข้อมูลการค้า ลงทุน และท่องเที่ยว ศึกษาการจัดตั้งศูนย์ บริการการลงทุนแบบเบ็ดเสร็จระดับจังหวัด และจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษไทย-มาเลเซีย
- 3) ดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวภายใต้ Visit IMT-GT Year 2008
- 4) มีกิจกรรมผู้ประกอบการชาลาล สนับสนุน IMT-GT Halal Brand และจัด Halal Expo
- 5) เสร็จสิ้นปรับปรุงระเบียบอำนาจความสะดวกเคลื่อนย้ายแรงงาน
- 6) พัฒนาเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศด้านประมง ปรับปรุงกฎส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม

การประชุมผู้นำ ครั้งที่ 4 ที่ชะอำ 28 กุมภาพันธ์ 2552

- 1) ให้ความสำคัญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางพลังงาน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภาวะโลกร้อน
- 2) ประสานความร่วมมือระหว่าง IMT-GT กับประชาคมอาเซียน
- 3) เน้นการเชื่อมโยงระหว่างแนวพื้นที่เศรษฐกิจ 5 แนว แ่งรัดการสร้างความเชื่อมโยงคมนาคมทางน้ำและอากาศ
- 4) สนับสนุนสภาธุรกิจร่วม 3 ฝ่าย ในการขยายการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว
- 5) ย้ำบทบาท มกช. และมุขมนตรีในภาคเสริมสร้างความร่วมมือระดับท้องถิ่นและจังหวัด
- 6) สนับสนุนการประสานความร่วมมือกับ ADB และหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอื่น
- 7) เชื่อมโยงแผนพัฒนาพื้นที่ของทั้ง 3 ประเทศสมาชิก

ความร่วมมือแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ
BIMSTEC: Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation



ข้อมูลทั่วไป

- เป็นกรอบความร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจระหว่าง 7 ประเทศในอ่าวเบงกอล ได้แก่ บังกลาเทศ ภูฏาน อินเดีย พม่า เนปาล ศรีลังกา และไทย เชื่อมสานนโยบาย Look East ของกลุ่มประเทศในเอเชียใต้และนโยบาย Look West ของไทย เป็นกรอบเดียวที่เชื่อมเอเชียใต้เข้ากับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- เกิดขึ้นจากการริเริ่มของไทย เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2540 ภายใต้ชื่อ BIST-EC (Bangladesh-India-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation) ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น BIMST-EC เมื่อพม่าเข้าร่วมเป็นสมาชิก เมื่อ 22 ธ.ค. 40
- เลื่อนระดับเป็นการประชุมระดับ รมว. ในการประชุม MM ครั้งที่ 5 ณ กรุงโคลัมโบ เมื่อ 20 ธ.ค. 45
- เนปาลและภูฏาน เข้าเป็นสมาชิก เมื่อ ธ.ค. 46
- มีการ ปช. ระดับผู้นำ ครั้งแรก ณ กรุงเทพฯ เมื่อ 31 ก.ค. 47 โดยได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น BIMSTEC เพื่อสะท้อนถึงความร่วมมือทางภูมิภาค แทนชื่อประเทศสมาชิก และมีการออกปฏิญญาการ ปช. ผู้นำ
- มีการประชุมระดับผู้นำ ครั้งที่ 2 ณ กรุงนิวเดลี เมื่อวันที่ 13 พ.ย. 51
- พม่ารับหน้าที่ ปธ. ต่อจากอินเดีย ในขั้นนี้เสนอจะจัด กปช. รมต. ระหว่าง 30 ส.ค. - 1ก.ย. 52

สาขาความร่วมมือของ BIMSTEC เดิมมี 6 สาขา

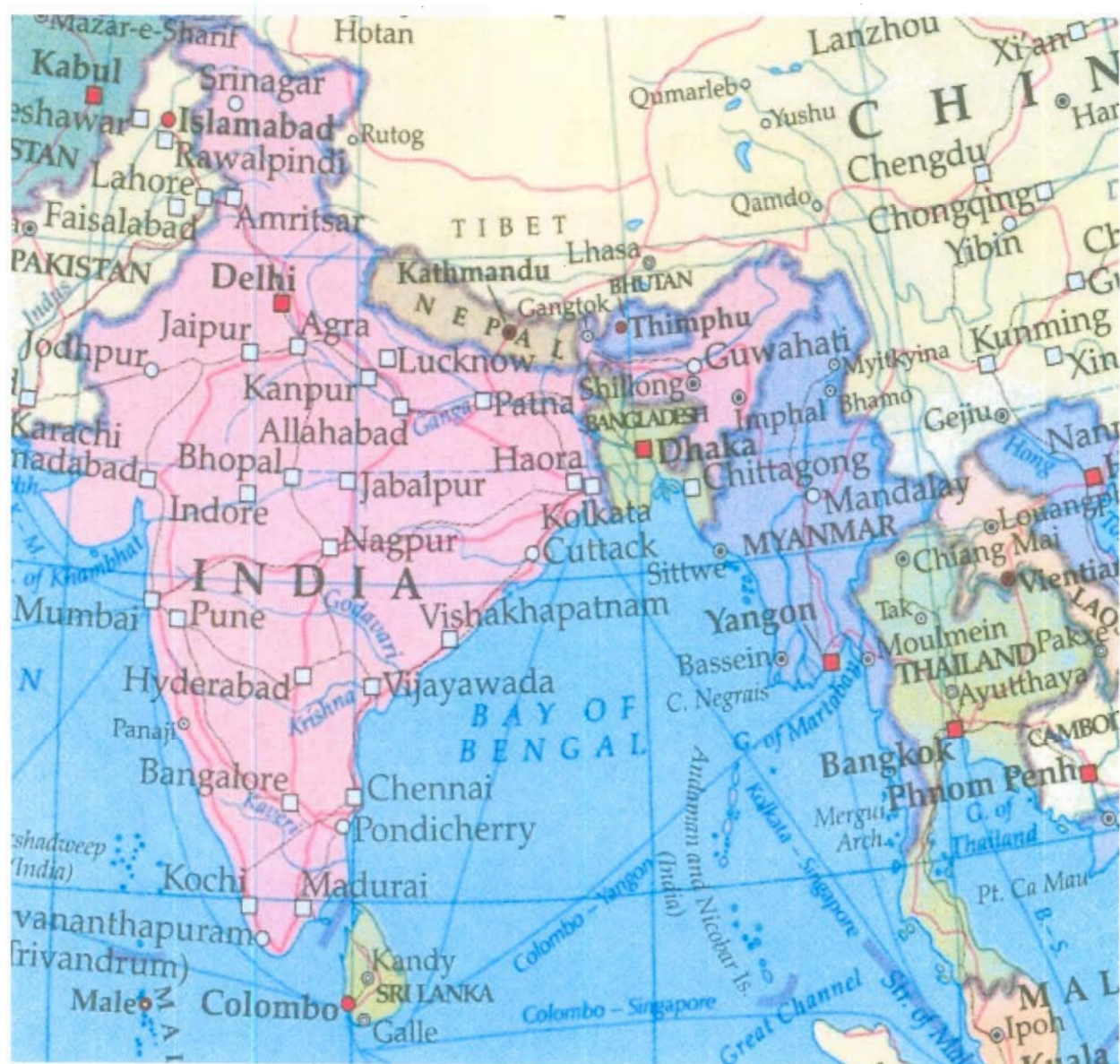
1. การค้าและการลงทุน บังกลาเทศเป็นปท.นำ
2. เทคโนโลยี ศรีลังกาเป็นปท.นำ
3. คมนาคม อินเดียเป็นปท.นำ
4. พลังงาน พม่าเป็นปท.นำ
5. ท่องเที่ยว อินเดียเป็นปท.นำ
6. ประมง ไทยเป็นปท.นำ
- ที่ ปช. รมต. ครั้งที่ 8 (เมื่อวันที่ 18-19 ธ.ค. 48) ได้มีมติให้เพิ่มความร่วมมือใหม่ขึ้นอีก 7 สาขา รวมเป็น 13 สาขา ได้แก่
7. เกษตร พม่าเป็นปท.นำ
8. สาธารณสุข ไทยเป็นปท.นำ
9. การจัดการสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติ อินเดียเป็นปท.นำ
10. การต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ อินเดียเป็นปท.นำ
11. การลดความยากจน เนปาลเป็นปท.นำ
12. วัฒนธรรม ภูฏานเป็นปท.นำ
13. ปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชน ไทยเป็นปท.นำ และขณะนี้ บังกลาเทศ กำลังเสนอตัวที่จะเป็น ปท.นำในสาขาที่ 14. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งไทยกำลังรอฟังความเห็นจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การประชุม BIMSTEC Summit ครั้งที่ 2

1. การ ปช. จัดเมื่อวันที่ 13 พ.ย. 51 ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย
2. กำหนดการ ปช. ประกอบด้วย การ ปช. ระดับ จนท. อาวุโส (11 พ.ย. 51) ระดับ รมต. (12 พ.ย. 51) และระดับผู้นำ (13 พ.ย. 51)
3. สาระสำคัญของการประชุมผู้นำ BIMSTEC ครั้งที่ 2
 - 3.1) การยืนยันเจตนารมณ์ที่จะดำเนินความร่วมมือในกรอบ BIMSTEC เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาาร่วมกัน
 - 3.2) การทบทวนและติดตามความคืบหน้าและผลสำเร็จของการดำเนินความร่วมมือทั้ง 13 สาขา
 - 3.3) เสนอแนะข้อคิดเห็นสำหรับการกระชับและขยายความร่วมมือในสาขาต่างๆ ในอนาคต
 - 3.4) พิจารณานาหารือเอกสารที่อินเดีย ซึ่งเป็นประเทศเจ้าภาพ ประสงค์ให้มีการลงนามในการประชุมครั้งนี้ ทั้งนี้ โดยที่ยังมีปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับข้อบทในเรื่องโครงสร้างองค์กรและข้อมูลพื้นฐานทางการเงิน และโดยที่เวลากระชั้นชิด จึงไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการภายในของไทยให้ทันการที่จะลงนามได้ในการ ปช. ครั้งนี้
4. ร่างความตกลงที่จะผลักดันให้มีการลงนาม
 - 4.1) MoU เพื่อจัดตั้ง BIMSTEC Cultural Industries Observatory (BCIO) และ BIMSTEC Cultural Industries Commission (BCIC)
 - 4.2) MoA เพื่อจัดตั้ง BIMSTEC Energy Centre
 - 4.3) MoA เพื่อจัดตั้ง BIMSTEC Centre for Weather and Climate
 - 4.4) BIMSTEC Convention on Cooperation in Combating International Terrorism, Organized Crime and Illicit Drug Trafficking

ศักยภาพ/ ข้อมูลการค้า/เศรษฐกิจ

- ประชากร 1,466 ล้านคน ซึ่งคิดเป็น 21% ของประชากรโลก (ข้อมูลปี 2551 จาก World Bank)
- GDP ปท. สมาชิก 1,645.73 พันล้านเหรียญ สรอ. (ข้อมูลปี 2551 จาก Economywatch.com)
- เมื่อ BIMSTEC FTA เสร็จสมบูรณ์ การค้าของกลุ่ม ปท. สมาชิกจะขยายตัวประมาณ 43-59 พันล้านเหรียญ สรอ. (จากการศึกษาเมื่อปี 2547)
- ไทยมีมูลค่าการค้ากับกลุ่ม BIMSTEC โดยรวม 11,114.057 ล้าน เหรียญ สรอ. คิดเป็น 3.3 % ของมูลค่าการค้ารวมของไทยกับโลก โดย ขยายตัวขึ้นจากปีก่อนหน้า 25% (ข้อมูลจาก พณ. ปี 2551)
- ดุลการค้า ไทยได้ดุลการค้ากับทุก ปท. สมาชิก ยกเว้นพม่าที่ไทยขาดดุลฯ ถึง 1959 ล้านเหรียญ สรอ. จึงเป็นผลให้ไทยขาดดุลฯ กับกลุ่ม ปท. BIMSTEC โดยรวมเป็นจำนวน 468 ล้านเหรียญ สรอ. (ข้อมูลจาก พณ. ปี 2551 และคำนวณจากอัตราแลกเปลี่ยน USD1 = 35บาท)
- ไทยส่งออก สินค้าอุตสาหกรรม เกษตรแปรรูป แร่และเชื้อเพลิง
- ไทยนำเข้า สินค้าประเภทเชื้อเพลิงและสินค้านำเข้าดิบและกึ่งสำเร็จรูป



ประวัติผู้เขียน
นางสาวนิธิดี มานิตกุล

ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
ประวัติการทำงาน	
๒๕๓๑-๒๕๓๒	เจ้าหน้าที่การทูต ๓ สำนักงานปลัดกระทรวง และกองยุโรป กรมการเมือง
๒๕๓๔-๒๕๓๖	เจ้าหน้าที่การทูต ๔ กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจ
๒๕๓๖-๒๕๔๐	เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงฮอนกอนก
๒๕๔๐-๒๕๔๔	เจ้าหน้าที่การทูต ๖ กองยุโรป ๑ กรมยุโรป
๒๕๔๔-๒๕๔๖	เจ้าหน้าที่การทูต ๖ กองวัฒนธรรมสัมพันธ์ กรมสารนิเทศ
๒๕๔๖-๒๕๔๗	เจ้าหน้าที่การทูต ๗ กองแปซิฟิกใต้ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
๒๕๔๗-๒๕๔๘	เจ้าหน้าที่การทูต ๗ กลุ่มงานเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
๒๕๔๘-๒๕๕๐	รักษาราชการแทนผู้อำนวยการกองลาตินอเมริกา กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
๒๕๕๐-๒๕๕๐	หัวหน้ากลุ่มงานโครงการตามยุทธศาสตร์ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
๒๕๕๐-ปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
ประวัติการศึกษา	
๒๕๒๕	หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลาย (สอบเทียบ)
๒๕๒๘	อักษรศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร
๒๕๓๔	MA (International Relations), International University of Japan และ Carleton University, Canada
๒๕๓๕	Certificate of International Trade Training (Forum of International Trade Training-FITT Canada)

การฝึกอบรมสำคัญๆ

The Art of Negotiating (The Negotiation Institute, Inc)

Workshop on Negotiating Free-Trade Agreements for APEC Economies จัดโดย AusAID

ประสบการณ์ได้รับเชิญบรรยายพิเศษ

หัวข้อ “มาตรการสุขอนามัย ภายใต้ความตกลงการค้าเสรี ไทย-ออสเตรเลีย” จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หัวข้อ “ความเชื่อมโยงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมกับการค้า ภายใต้กรอบการเจรจาการค้าเสรี ไทย-สหรัฐฯ” จัดโดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ

หัวข้อ “การเจรจาเปิดตลาดสิ่งทอเสื้อผ้าสำเร็จรูปในกรอบ FTA ไทยกับสหรัฐอเมริกา” จัดโดยสถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ กระทรวงอุตสาหกรรม

หัวข้อ “พัฒนาความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง” จัดโดยมหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงราย ร่วมกับหอการค้าจังหวัดเชียงราย

หัวข้อ “ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ภาคเพื่อแสวงหาโอกาสการลงทุนในกัมพูชา โดยเฉพาะเส้นทางหมายเลข ๔๘” จัดโดย Regional Operation Centre มหาวิทยาลัยขอนแก่น

หัวข้อ “Trade Reform and the Future of the Mekong Region” ในการสัมมนา Trade Analysis and Reform Project High Level Regional Seminar on Trade Reform จัดโดย AusAID

หัวข้อ “การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-กัมพูชา” จัดโดยมหาวิทยาลัยบูรพา