

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๑๑๑๒/๒๓๕๑



สอ 1/325
26 ตค 58
16.35น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส17740
รับที่ : ๘20622/58
วันที่ : 26 ต.ค. 58 เวลา : 16:26

สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๘๖๒ ถนนกรุงเกษม กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐

๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘

เรื่อง การพิจารณาข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
เรื่องแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดนของสถาปนิกรูปแห่งชาติ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๓๒๓๔๘ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน
๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขอเสนอเรื่อง
การพิจารณาข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรื่อง
แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดนของสถาปนิกรูปแห่งชาติ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา
โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการ
ประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๓) โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์)
กำกับการบริหารราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เห็นชอบให้นำ
เรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

สถาปนิกรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้เสนอเรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เรื่อง แนวทางการพัฒนา
เศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดน (Joint Economic Development Areas) และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่
๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ รับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เรื่อง แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วม
ชายแดน (Joint Economic Development Areas) ของสถาปนิกรูปแห่งชาติ (สปช.) และมอบหมายให้
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักรับข้อเสนอแนะของ
สถาปนิกรูปแห่งชาติไปพิจารณาร่วมกับ ๑๓ กระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาศึกษา
แนวทางการเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าว และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง
ดังกล่าวในภาพรวม และส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง
คำสั่งเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปฯ เรื่อง แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดน
ของ สปช. สรุปความได้ว่า ประเทศไทยควรพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน
โดยเชื่อมพื้นที่รอบด้านชายแดนทั้งสองประเทศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอันเดียว ตั้งบริษัทร่วมระหว่าง
สองประเทศเป็นเจ้าของโครงการ และจ้างเอกชนไม่จำกัดสัญชาติเป็นหน่วยดำเนินการ ทำหน้าที่ด้านพิธิ
การต่างๆ แทนหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแล ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ให้อัตตาม

ข้อตกลงและมาตรการต่างๆ ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และให้ได้สิทธิประโยชน์สูงสุดจากรัฐบาลของทั้งสองประเทศโดยอาจขอสิทธิพิเศษในบางเรื่องที่เป็นเรื่องจำเป็น และไม่มีการเสียภาษีอากรใดๆ สำหรับธุรกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษร่วม โดยมีข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ ๕ ข้อ ได้แก่ (๑) การพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ร่วมชายแดน (๒) การปรับใช้มาตรการอาเซียนในเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ (๓) การทำให้ข้อเสนอการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดนเป็นโครงการของอาเซียน (๔) ข้อเสนอโครงการนำร่องการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดน-กาญจนบุรี-ทวาย และ (๕) ข้อเสนอโครงการนำร่องการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดน-นครพนม-คำม่วน

๒. ความก้าวหน้าการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘

สำนักงานฯ ได้จัดประชุมหารือร่วมกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงอุตสาหกรรม รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าว โดยสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวมได้ ดังนี้

๒.๑ ข้อเสนอของ สปช. เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ร่วมชายแดนและการทำให้ข้อเสนอการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดนเป็นโครงการของอาเซียน (ข้อ ๕.๑ และ ๕.๓ ตามเอกสารของ สปช.) มีความเหมาะสมที่จะพิจารณาในระยะ ๕-๑๐ ปี หลังจากที่มีการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรม มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ และพื้นที่ชายแดนมีเสถียรภาพด้านความมั่นคงแล้ว โดยเฉพาะในประเด็นการเชื่อมพื้นที่รอบๆ ด้านชายแดนของทั้งสองประเทศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอันเดียว การจ้างผู้บริหารอาชีพไม่จำกัดสัญชาติมาทำหน้าที่แทนหน่วยงานภาครัฐ

ทั้งนี้ การศึกษาของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เรื่อง Cross-Border Economic Zone Roadmap ได้แบ่งระยะการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจข้ามพรมแดนเป็น ๓ ระยะ ได้แก่ (๑) ระยะที่ ๑ พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและกิจกรรมสนับสนุนในพื้นที่ชายแดนประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือทั้งสองประเทศ โดยเป็นอำนาจตัดสินใจของแต่ละประเทศ (๒) ระยะที่ ๒ สองประเทศมีความตกลงในลักษณะทางการหรือไม่เป็นทางการร่วมกันในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงเพื่อสนับสนุนการค้าบริเวณชายแดน และมีความตกลงร่วมกันเพื่อผ่อนคลายและลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคการเชื่อมโยงข้ามพรมแดน (๓) ระยะที่ ๓ ทั้งสองประเทศร่วมพัฒนากิจกรรมและสิ่งอำนวยความสะดวกในเรื่องการค้า การลงทุน บริการ การพัฒนาอุตสาหกรรมและค้าปลีก และการเงิน ภายใต้การบังคับใช้กฎระเบียบเดียวกันและการให้สิทธิประโยชน์แบบเดียวกันในพื้นที่เศรษฐกิจร่วม โดยจำเป็นต้องมีกลไกการดำเนินงานร่วมกันซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐและเอกชน รวมทั้งมีการจ้างบุคลากรที่ทำงานเต็มเวลาเพื่อขับเคลื่อนงาน

ในกรณีของประเทศไทย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น โดยเริ่มดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อปี ๒๕๕๗ ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่ง คสช.ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ ตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนงาน และ กนพ. ได้ตั้งคณะอนุกรรมการ ๖ คณะเป็นกลไกดำเนินงานในด้านต่างๆ ซึ่งมีความก้าวหน้าในเรื่องการกำหนดพื้นที่และสิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน ดังนั้น อาจเทียบได้ว่าไทยยังอยู่ในระยะที่ ๑ ตามเอกสารของ ADB ดังกล่าว ในขณะที่

ประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ กัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมา แม้ว่าจะมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้วเสร็จก่อนประเทศไทย แต่เป็นรูปแบบเดียวกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ยังมีช่องว่างการพัฒนาที่แตกต่างกับไทยทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การดำเนินงานตามกฎหมายระเบียบ และศักยภาพของบุคลากร จึงยังคงมีข้อจำกัดและต้องใช้เวลาในการพัฒนาไปสู่การเป็นพื้นที่เศรษฐกิจข้ามพรมแดน

๒.๒ ข้อเสนอของ สปช. เรื่องการปรับใช้มาตรการอาเซียนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และข้อเสนอโครงการนำร่องฯ มีหลายส่วนที่หน่วยงานของไทยอยู่ระหว่างดำเนินงาน หรือมีแผนที่จะดำเนินการในอนาคต ได้แก่

๒.๒.๑ การปรับใช้มาตรการอาเซียนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ข้อ ๕.๒ ตามเอกสารของ สปช.) มาตรการอาเชียนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานเสาเศรษฐกิจภายใต้ประชาคมอาเซียน ซึ่งมีกระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยประสานงานหลัก โดยเป็นข้อตกลงที่มีผลผูกพันประเทศไทยในภาพรวมทั้งประเทศรวมทั้งพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ ข้อเสนอของ สปช. ประกอบด้วย การดำเนินงานตามข้อตกลงต่างๆ ของอาเซียนทั้งในด้านการค้า การบริการ และการขนส่งสินค้าผ่านแดน การดำเนินงาน National Single Window การเปิดเสรีแรงงานฝีมือ การตกลงให้ใช้เงินบาทหรือเงินตราสกุลหลักได้ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงแรงงาน ธนาคารแห่งประเทศไทย อยู่ระหว่างดำเนินการตามแผนงานที่ไทยได้ผูกพันไว้ในเวทีอาเซียน

๒.๒.๒ ข้อเสนอโครงการนำร่องการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดน-กาญจนบุรี-ทวาย และข้อเสนอโครงการนำร่องการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดน-นครพนม-คำม่วน (ข้อ ๕.๔ และข้อ ๕.๕ ตามเอกสารของ สปช.) ซึ่งเน้นเรื่องการทำแผนวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ระยะยาวของกลุ่มจังหวัด โดยกำหนดให้เขตเศรษฐกิจร่วมชายแดนเป็นเพียงทางเลือกหนึ่ง และมีข้อเสนอด้านโครงสร้างกายภาพ และมีที่ดินสถาบัน ซึ่งปัจจุบันในฝั่งประเทศไทย กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ๑ (กาญจนบุรี ราชบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี) และกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๒ (นครพนม-สกลนคร-มุกดาหาร) ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และกระทรวงคมนาคมอยู่ระหว่างจัดทำแผนงาน/โครงการสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรีและนครพนม ในขณะที่กระทรวงพลังงาน กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงวัฒนธรรม ได้มีการดำเนินงานตามแนวทางที่สอดคล้องกับข้อเสนอของ สปช. อยู่แล้วในปัจจุบัน

๓. ข้อสังเกตเพิ่มเติม

๓.๑ ปัจจุบันประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง มีเพียงจีนและเวียดนามที่มีความพยายามพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนร่วมกัน ณ บริเวณชายแดนเมืองเหอโข่ว (จีน) – หลั่วกาย (เวียดนาม) โดยมี ADB เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือภายใต้แผนงาน GMS ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีความสำเร็จ

๓.๒ การพิจารณาดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ร่วมชายแดนจำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและเตรียมความพร้อมอย่างรอบด้าน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความอ่อนไหวหลายเรื่อง โดยเฉพาะผลกระทบด้านความมั่นคง ความเสี่ยงกรณีประเทศมหาอำนาจและปัญหาสีทธิสภาพนอกอาณาเขต ความพร้อมของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเด็นที่ซับซ้อนด้านข้อกฎหมายและผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ ทั้งในเรื่องข้อตกลงทางการค้าและมาตรการด้านการลงทุน ตลอดจนประเด็นผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะวิถีชีวิตและการรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของพื้นที่ ซึ่งทั้งไทยและประเทศเพื่อนบ้านควรเตรียมความพร้อมและยกระดับการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใน

ประเทศตนเองให้สามารถรับมือกับประเด็นที่มีความอ่อนไหวดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเสียก่อน เพื่อลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างประเทศ

๓.๓ ในปัจจุบันประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับไทย ได้แก่ กัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมา ยังคงมีท่าทีกังวลและไม่ไว้วางใจต่อการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณจังหวัดชายแดนของไทย ในประเด็นการเสียเปรียบไทยในการดึงดูดการลงทุนและการคาดการณ์ว่าแรงงานประเทศเพื่อนบ้านจะเข้ามาทำงานในฝั่งไทยมากกว่า ซึ่งไทยได้พยายามสร้างความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านในเชิงความร่วมมือพัฒนาบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การให้ข้อมูลและปรับเปลี่ยนทัศนคติของประเทศเพื่อนบ้านจำเป็นต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปและใช้เวลา ดังนั้น การที่ไทยจะเร่งผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านในช่วงเวลานี้ จึงเป็นเรื่องที่น่าจะมีความอ่อนไหวค่อนข้างสูง

๔. ข้อเสนอของส่วนราชการ

๔.๑ รับทราบความก้าวหน้าการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ ตามข้อ ๒

๔.๒ เห็นควรให้ข้อเสนอของ สปช. ๒ เรื่อง ได้แก่ (๑) การพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ร่วมชายแดน และ (๒) การทำให้ข้อเสนอการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดนเป็นโครงการของอาเซียน ได้รับการพิจารณาในช่วงเวลาที่เหมาะสมประมาณ ๕-๑๐ ปี หลังจากที่มีการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรม มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ และพื้นที่ชายแดนมีเสถียรภาพด้านความมั่นคง

๔.๓ มอบหมายกระทรวงพาณิชย์ รับข้อเสนอของ สปช. เรื่อง การปรับใช้มาตรการอาเซียน ไปพิจารณาประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

๔.๔ มอบหมายกระทรวงมหาดไทย รับข้อเสนอของ สปช. เกี่ยวกับโครงการนำร่อง ๒ เรื่อง ได้แก่ (๑) ข้อเสนอโครงการนำร่องการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดน-กาญจนบุรี-ทวาย (๒) ข้อเสนอโครงการนำร่องการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วมชายแดน-นครพนม-คำม่วน ไปพิจารณาประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปรเมธี วิมลศิริ)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่

โทร. ๐-๒๒๘๐-๒๗๔๐ / โทรสาร ๐-๒๒๘๐-๒๗๔๓

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ jarunun@nesdb.go.th