



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “พลวัตของการค้าชายแดนนอกระบบ และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก”

โดย นายอรรคณัฐ วันทะสมบัติ

พฤษภาคม 2561

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “พลวัตของการค้าชายแดนนอกระบบและเขตเศรษฐกิจพิเศษในบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา”

ผู้วิจัย

สังกัด

1. นายอรรถณัฐ วันทนะสมบัติ

ศูนย์ภูมิภาคด้านสังคมศาสตร์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ชุดโครงการ “ความมั่นคงของมนุษย์ชายแดนลาว-ไทย-เมียนมา ในบริบทการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ”

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	1
บทที่ 1 บทนำ	6
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง	6
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	15
1.3 แนวคิดการวิจัยและทบทวนวรรณกรรม	15
1.4 แนวทาง/ขั้นตอนการดำเนินงาน	22
1.5 ขอบเขตพื้นที่และวิธีวิจัย	22
บทที่ 2 พลวัตของการค้าชายแดน ไทย-เมียนมา	24
2.1 การค้ายุคจารีต	25
2.2 การค้ายุคอาณานิคม (ค.ศ. 1824 – ค.ศ. 1948)	26
2.3 การค้ายุคหลังอาณานิคม (ค.ศ. 1948 – ค.ศ. 1962)	29
2.4 การค้ายุคตลาดมืดเบงกาน (ค.ศ. 1962 – ค.ศ. 1988)	31
2.5 การค้ายุคแย่งยึดผลประโยชน์ (ค.ศ. 1988 – ค.ศ. 2012)	37
2.6 การค้ายุคปฏิรูป (ค.ศ. 2012 – ปัจจุบัน)	46
บทที่ 3 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก	54
3.1 นโยบายพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	54
3.2 พระราชบัญญัติศุลกากร 2560	62
3.3 นโยบายด้านแรงงานต่างด้าว	70
3.4 ความสำเร็จในการเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค	71
บทที่ 4 นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากต่อการค้าชายแดนนอกระบบ ไทย-เมียนมา เสี่ยงสะท้อนจาก	74
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	
4.1 ผู้ประกอบการไทย	74
4.2 ผู้ประกอบการเมียนมา	81

บทที่ 5 บทสรุป	90
พลวัตการค้าชายแดนไทย-เมียนมา ที่แม่สอด จากอดีตถึงปัจจุบัน	90
นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับนโยบายความมั่นคงของชาติ	93
บรรณานุกรม	95

บทสรุปผู้บริหาร

พลวัตของการค้าชายแดนนอกระบบและเขตเศรษฐกิจพิเศษในบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา

ประเทศไทยมีชายแดนร่วมกับประเทศเมียนมายาวกว่า 2000 กิโลเมตร ประชาชนของทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์กันในทุกมิติ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตั้งแต่ก่อนที่แนวคิดเรื่องรัฐชาติและเขตแดน จะปรากฏขึ้นในยุคอาณานิคม ในเชิงเศรษฐกิจ ประเทศเมียนมานับเป็นคู่ค้าที่มีความสำคัญของประเทศไทย ไทยเป็นคู่ค้าที่มีปริมาณการค้ากับเมียนมาสูงเป็นอันดับที่สอง รองจากประเทศจีน นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังได้คาดการณ์อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ว่าเมียนมาจะมีอัตราการเติบโตของ GDP สูงที่สุดในบรรดาชาติสมาชิกอาเซียน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เมียนมาว่าเป็นตลาดที่มีศักยภาพสำหรับประเทศไทย เจื่อนไขสำคัญอีกประการคือปัจจัยภายในของเมียนมา ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของรัฐบาลทหารที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ปี 2505 ทำให้สินค้าจากประเทศไทยถูกส่งเข้าไปจำหน่ายในตลาดมืดทั่วทั้งประเทศเมียนมา ตลาดมืดเหล่านี้เป็นปลายทางของสินค้าที่ถูกนำเข้าแบบผิดกฎหมายจากประเทศไทยผ่านทางชายแดน โดยในช่วงทศวรรษที่ 2500 ถึง 2530 บริเวณตะเข็บชายแดนไทยและเมียนมาเป็นพื้นที่ภายใต้เขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยซึ่งต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมา ในห้วงเวลานี้การค้าส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งใช้การค้าเป็นช่องทางหนึ่งในการสร้างรายได้เพื่อใช้เป็นทุนในการต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมา ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้าชายแดนในหลายรูปแบบ อาทิ เก็บภาษี เก็บค่าผ่านทาง รับจ้างขนส่งและคุ้มครอง รวมไปถึงการเป็นคู่ค้าเสียเอง สำหรับการค้าขนาดเล็กกระทำการกันตามช่องทางธรรมชาติหรือช่องทางติดต่อทางภูมิศาสตร์ ส่วนการค้าที่มีปริมาณมากมักทำกันในพื้นที่ชายแดนบริเวณที่ชนกลุ่มน้อยสามารถควบคุมได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

ในปี 2531 เกิดเหตุการณ์สำคัญที่เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมา กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของเมียนมา นายพล เน วิน ซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลทหารนับตั้งแต่ยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของ อุ นู ในปี 1962 ถูกกดดันให้ก้าวลงจากตำแหน่ง ภายหลังเหตุการณ์ประท้วงใหญ่ของนักศึกษาและประชาชนทั่วทั้งประเทศ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2531 หรือที่รู้จักกันในนามเหตุการณ์ วันที่ 8 เดือน 8 ปี ค.ศ. 1988 หรือ “8888” โดยกลุ่มทหารที่เรียกตัวเองว่า สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council – SLORC) ซึ่งก็ล้วนเป็นนายทหารที่มีความใกล้ชิดกับ เน วิน ทั้งสิ้น การเข้ามาของ SLORC ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อนโยบายทางเศรษฐกิจของเมียนมา เนื่องจากการออกกฎหมายเกี่ยวกับการค้าและการลงทุนใหม่มากมายหลายฉบับ กอปรกับนายกรัฐมนตรีของไทยขณะนั้น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศใช้นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ทำให้การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปจากเดิมอีกครั้ง โดยเฉพาะภายหลังปี 2539 ซึ่งรัฐบาลเมียนมาสามารถที่จะควบคุมพื้นที่ชายแดนบางส่วน ทำให้สามารถควบคุมพื้นที่เงินสามารถเปิดด่านศุลกากรสำหรับการค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาได้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก

ระหว่างปี 2531-2555 การค้าชายแดนไทย-เมียนมา เป็นการส่งสินค้าจากประเทศไทยไปยังประเทศเมียนมากกว่าร้อยละ 90 ของการค้าทั้งหมด ไทยมีการนำสินค้าเข้าจากเมียนมาผ่านทางชายแดนน้อยมาก ส่วนมากเป็นพืชผลทางการเกษตร รูปแบบการค้าในบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา มีรูปแบบดังนี้

- (1) การค้าในระบบ – สินค้าผ่านพิธีการทางศุลกากรทางประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง
- (2) การค้านอกระบบ
 - (2.1) สินค้าไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรทั้งของประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง
 - (2.2) สินค้าผ่านพิธีการทางศุลกากรของประเทศต้นทางแต่ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรประเทศปลายทาง
 - (2.3) สินค้าผ่านพิธีการทางศุลกากรของทั้งประเทศต้นทางและปลายทางแต่แสดงรายการที่ไม่ถูกต้องในเอกสารเพื่อหลบเลี่ยงหรือเสียภาษีอากรให้น้อยลง

โดยรูปแบบการค้าชายแดนไทย-เมียนมา ที่พบมากที่สุดจะเป็นดังรูปแบบที่ (2.2) เนื่องจากผู้ค้าไทยส่วนใหญ่ทำตามกฎหมายศุลกากรถูกต้อง เพราะมีแรงจูงใจจากการที่รัฐไทยมอบสิทธิทางภาษีโดยการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มคืนให้กับผู้ส่งออก แต่การค้าทางฝั่งเมียนมาเป็นฝ่ายหลบเลี่ยง ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรทางฝั่งเมียนมาด้วยเหตุผลหลายประการ การค้านอกระบบรูปแบบนี้มุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐไทยมองว่ารัฐไทยไม่เสียประโยชน์เพราะผู้ค้าทำตามกฎหมายไทย

การขยายตัวทางการค้าชายแดนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในบริเวณอำเภอแม่สอด จากปี 2531 ปริมาณสินค้าส่งออกเพิ่มขึ้น จากปีละราว 10,000 ล้านบาท เป็น 80,000 ล้านบาท ในปัจจุบัน

เนื่องจากความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภค และขีดความสามารถในการผลิตของเมียนมาไม่สมดุลกัน ทำให้ภาคเอกชนเห็นโอกาสในการที่จะตั้งโรงงานผลิตสินค้าในเขตจังหวัดตาก เพื่อส่งไปขายยังประเทศเมียนมา ปัจจุบันมีโรงงานขนาดเล็กที่ไม่ใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่และการลงทุนที่มากนัก อาทิ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า โรงงานแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมอาหาร และอื่น ๆ จำนวน 656 แห่ง ในจำนวนนี้ตั้งอยู่ในอำเภอแม่สอดถึง 359 แห่ง กลุ่มนักลงทุนขนาดใหญ่อย่างเครือสหพัฒน์ฯ ก็ได้เริ่มเข้ามาพัฒนาพื้นที่ในลักษณะนิคมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เพื่อเตรียมสาธารณูปโภคให้พร้อมสำหรับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 การตั้งโรงงานในเขตจังหวัดตากทำให้เกิดการจ้างงานกว่า 50,000 คน ความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม แต่โรงงานที่ตั้งในเขตจังหวัดตากไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องขาดแคลนแรงงานเช่นเดียวกับโรงงานในเมืองใหญ่ เนื่องจากมีแรงงานชาวเมียนมาข้ามเข้ามาทำงานในโรงงานเหล่านี้เป็นจำนวนมาก

ภาพรวมของการค้าทั้งหมด 31 จังหวัดชายแดนของไทย มีมูลค่า GPP รวมในปี 2555 เท่ากับ 1.83 ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15 ของ GDP รวมของประเทศ จังหวัดที่มีปริมาณการค้าชายแดนสูงล้วนเป็นจังหวัดที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก จึงไม่น่าแปลกใจ หากกระบวนการทัศน์ของรัฐจะเปลี่ยน (Paradigm Shift) จากการมองพื้นที่ชายแดนว่าเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อภัยคุกคามทางความมั่นคงของรัฐ (National Security) ไปเป็นพื้นที่แห่งโอกาสในการสร้างความมั่นคงของรัฐผ่านการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security)

เมื่อการค้าชายแดนมีมูลค่าเพิ่มขึ้นถึงหกเท่าภายในเวลาสามสิบปี เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น รัฐจึงมีความพยายามที่จะส่งเสริมพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่พิเศษ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ริเริ่มแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ชายแดนขึ้นในปี 2547 และยังได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (ปี 2555 – 2559) กำหนดทิศทางการพัฒนาพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็น

ประตูละครธุรกิจเชื่อมโยงภูมิภาค สร้างเครือข่ายระบบการผลิตร่วมที่ สร้างสรรค์ เพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงไปสู่การประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ซึ่งนำไปสู่ การปฏิบัติ มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายเพื่อจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรม และแม้จะเกิดการ เปลี่ยนแปลงทางการเมือง ก็ได้มีการดำเนินการต่อเนื่องเรื่อยมา คณะกรรมการนโยบายได้ออกประกาศที่ 1/2558 ลงวันที่ 19 มกราคม 2558 กำหนดให้พื้นที่ 14 ตำบล ใน 3 อำเภอ คือ อำเภอแม่สอด 8 ตำบล (แม่สอด แม่ตาว ท่าสายลวด พระธาตุผา แดง แม่กาษา แม่ปะ แม่กุ และ มหาวัน) อำเภอพบพระ 3 ตำบล (พบพระ ช่องแค้น และ วาเล่ย์) และอำเภอแม่ระมาด 3 ตำบล (แม่เงา แม่ระมาด และ ชะเนจื้อ) เป็นเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก รวมพื้นที่ 886,875 ไร่ หรือ 1,419 ตารางกิโลเมตร

ภายใต้รัฐบาล คสช. โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคได้รับการพัฒนาเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก อย่างรวดเร็ว มีการพัฒนาระบบน้ำประปาโดยสถานีผลิตน้ำ 4 แห่ง คือ สถานีผลิตน้ำแม่ระมาด สถานีผลิตน้ำห้วยม่วง สถานี ผลิตน้ำสำนักงานการประปาส่วนภูมิภาคสาขาแม่สอด และสถานีผลิตน้ำพระธาตุผาแดง โครงการพัฒนาระบบไฟฟ้าเพื่อรองรับ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในระยะแรกโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ด้วยการสร้างสถานีไฟฟ้าเพิ่ม 2 สถานี พร้อมสายส่ง และระบบ จำหน่ายแรงสูง มูลค่าการลงทุน 1,015 ล้านบาท การสร้างสะพานมิตรภาพ ไทย-เมียนมา แห่งที่สองพร้อมโครงข่าย มูลค่า 3,900 ล้านบาท ก็ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์พบว่าตัวโครงสร้างสะพานใกล้แล้วเสร็จ หลังจากที่มี แนวคิดที่จะสร้างสะพานแห่งที่สองมาตั้งแต่หลายรัฐบาลก่อนหน้านี้ แต่มีความล่าช้าเพราะไม่สามารถเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมได้ นอกจากนี้รัฐบาลมีโครงการปรับปรุงเส้นทางคมนาคมช่วงแม่สอด-เมียวดี จากสะพานแห่งที่สองในฝั่งเมียนมาไปยังเชิงเขา ตะนาวศรีเชื่อมต่อทางหลวงเอเชียในพม่าซึ่งสร้างเสร็จแล้วด้วยงบประมาณ 1,400 ล้านบาท สำหรับในฝั่งไทย ทางหลวง แผ่นดินหมายเลข 12 เส้นทางแม่สอด-ตาก ก็ได้รับการปรับปรุงขยายช่องทางการจราจรเพิ่มเติมเพื่อรองรับการคมนาคมขนส่ง ที่คาดว่าจะมีมากขึ้น รวมทั้งพัฒนาเส้นทางตอนแม่สลิทหลวง-แม่เงา และ ตอนแม่ระมาด-ห้วยส้มป่อย-เจดีย์ยุทธหัตถี รวม งบประมาณอีก 600 ล้านบาท อย่างไรก็ตามก็ยังมีเสียงสะท้อนจากประชาชนในพื้นที่ว่าการเร่งรีบที่จะพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่วางแผนหรือศึกษาให้ครบถ้วนรอบด้าน โดยภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมให้ความคิดเห็น อาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ในอนาคต

การเมืองในเมียนมาเองก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากตั้งแต่ปี 2555 เมื่อรัฐบาลเมียนมาจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อม ทดแทนสมาชิกผู้แทนราษฎรทั้งสองสภาซึ่งได้รับเลือกจากประธานาธิบดีให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะรัฐมนตรี ตาม รัฐธรรมนูญเมียนมา ตำแหน่งผู้แทนจะว่างลง พรรค NLD นำโดยนาง ออง ซาน ซู จี ตัดสินใจลงสมัคร และชนะการเลือกตั้ง ซ่อมอย่างท่วมท้น เป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมาก ผู้แทนจากต่างประเทศ รวมไปถึงประธานาธิบดี บารัค โอบามา ของประเทศสหรัฐอเมริกา เดินทางเยือนพม่า ซึ่งนับเป็นผู้นำสหรัฐอเมริกาคนแรก ที่มาเยือนเมียนมาอย่างเป็นทางการ มีการยกเลิกมาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจบางมาตรการ นอกจากนี้ในทางนโยบายเศรษฐกิจของประเทศเมียนมา เอง ก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก อาทิ มีการออกกฎหมายใหม่และยกเลิกกฎหมายเก่าหลายฉบับ อาทิ กฎหมายการลงทุน ของต่างชาติ (Foreign Investment Law) กฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน การยกเลิกบัญชีสินค้าห้ามนำเข้า ยกเลิกมาตรการที่ จำกัดว่าการนำเข้าจะกระทำได้โดยการใช้จ่ายเงินต่างประเทศที่ได้จากการส่งออกเท่านั้น (Export-First, Import-Later) มีการ ลอยตัวค่าเงินซึ่งแต่เดิมกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ปฏิรูประบบธนาคารอนุญาตให้ธนาคารเอกชนสามารถทำธุรกรรม

ต่างประเทศได้ นอกจากนี้ในกระบวนการสันติภาพ การเจรจาหยุดยิงกับชนกลุ่มน้อย รัฐบาลได้มีการมอบสิทธิพิเศษทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มที่ลงนามหยุดยิง นโยบายที่เปลี่ยนไปเหล่านี้ส่งผลโดยตรงกับการค้าชายแดนนอกระบบ

นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งทั่วไป ปีที่ผ่านมา พรรค NLD ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย ส่งผลให้ในปัจจุบัน เมียนมามีรัฐบาลใหม่ ที่รัฐบาลและประธานาธิบดีที่เป็นพลเรือนเป็นครั้งแรกในรอบหลายสิบปี เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกอย่างรวดเร็ว

ด้วยบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนไปของทั้งสองประเทศ ทำให้การค้าชายแดนทั้งในระบบและนอกระบบ มี ‘พลวัต’ ซึ่งหมายถึงรูปแบบและวิธีการค้าที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรการต่าง ๆ ที่หน่วยงานรัฐของทั้งสองประเทศนำมาใช้จัดการ และควบคุมการค้าชายแดนทำให้ผู้ค้าทั้งแบบนอกระบบและในระบบต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการและรูปแบบการค้าของตัวเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า ด้วยปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการค้าชายแดนนอกระบบในพื้นที่แม่สอดอย่างไร และการประกาศให้พื้นที่อำเภอแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้า หรือสามารถดึงให้การค้านอกระบบเข้าสู่การค้าในระบบได้หรือไม่ ผู้ค้าชายแดนทั้งแบบนอกระบบและในระบบได้รับผลกระทบในเชิงบวก เชิงลบ อย่างไร และมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง การศึกษานี้มีคำถามหลักในการวิจัยคือ

1. การค้านอกระบบบริเวณชายแดนไทย-เมียนมามีพลวัตอย่างไร ในบริบททางการเมืองของไทยและเมียนมาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตั้งแต่ปี 2555 ถึงปัจจุบัน ส่งผลให้รูปแบบการค้านอกระบบมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่อย่างไร
2. การประกาศพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดในฐานะหนึ่งในนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย มีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกที่จะทำการค้านอกระบบหรือในระบบอย่างไร และจะสามารถแก้ไขปัญหาการค้านอกระบบให้เป็นการค้าในระบบ ซึ่งรัฐถือเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติประเภทหนึ่งได้หรือไม่

สำหรับระเบียบวิธีวิจัย มีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ โดยการลงพื้นที่เพื่อสังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกแหล่งข้อมูล โดยแบ่งประเภทผู้ให้ข้อมูลแบบคร่าวๆ เป็น 3 กลุ่ม คือกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบาย กลุ่มนี้ประกอบด้วย คณะกรรมการดำเนินงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ศุลกากร ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง เพื่อทำความเข้าใจแนวคิด ความจำเป็น หรือแรงจูงใจ ที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบายซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการค้าทั้งในระบบและนอกระบบ ขณะเดียวกันก็ทำความเข้าใจการนำนโยบายมาปฏิบัติจริงโดยเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็น ‘พลวัต’ และความเป็นไปที่เกิดขึ้นจริง ในมุมมองของผู้มีหน้าที่ควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายรัฐ

กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย ผู้ประกอบการ ผู้ค้าชายแดนแบบนอกระบบและในระบบ ทั้งชาวไทยและชาวเมียนมา ตัวแทนจากหอการค้า ข้อมูลจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลง การปรับตัว ในรูปแบบและวิธีการทางการค้าของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กลุ่มที่ 3 ชาวบ้านในพื้นที่ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก ดังกล่าวที่มีต่อประชาชนทั่วไปในพื้นที่

นอกจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง แล้ว ผู้วิจัยได้เฝ้าสังเกตว่าข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงมีความสอดคล้องกันหรือไม่ รวมทั้งจัดให้มีการสนทนากลุ่ม เพื่ออภิปรายถึงข้อดีข้อเสียของการประกาศให้อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ข้อมูลที่เก็บได้อยู่ในรูปแบบที่ภาคสนาม โดยการจดบันทึก ภาพถ่าย ภาพเคลื่อนไหว บันทึกการสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์ผู้ประกอบการและผู้ค้าขายแดนชาวเมียนมาเป็นภาษาอังกฤษ และภาษาเมียนมาผ่านล่ามภาษาเมียนมา ข้อมูลส่วนหนึ่งจะถูกบันทึกเสียงเพื่อใช้ตรวจสอบความถูกต้องกับบันทึกการสัมภาษณ์ในภายหลัง

บทสรุปและข้อค้นพบ คือ แม้รัฐบาลเมียนมาจะมีความพยายามในการที่จะควบคุมพื้นที่ชายแดนและประสบความสำเร็จในการควบคุมพื้นที่บางส่วน จนส่งผลให้การค้าขายแดนเข้าสู่ระบบได้ ในขณะเดียวกันการค้าขายแดนนอกระบบก็ยังคงเกิดขึ้นควบคู่กันไปด้วยเหตุและปัจจัยหลายอย่าง รวมทั้งกฎระเบียบหลายประการที่รัฐบาลเมียนมานำมาบังคับใช้ในการควบคุมการค้าโดยหวังจะเปลี่ยนให้การค้านอกระบบแปรเปลี่ยนเป็นการค้าในระบบ กลับกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้การค้านอกระบบยังคงอยู่ เนื่องจากกฎระเบียบที่นำมาบังคับใช้นั้นทำได้ยากในทางปฏิบัติ ทรัพยากรและความพร้อมของรัฐบาลเมียนมาเอง อาทิ บุคลากร เครื่องมือ ยังไม่มีความพร้อมและต้องพัฒนาอีกมาก ปัญหาการเมืองและผลประโยชน์จากการค้า ระหว่างรัฐบาลเมียนมา กลุ่ม BGF และ กองกำลังชาติพันธุ์ ที่จัดสรรผลประโยชน์ไม่ลงตัวยังคงเป็นสาเหตุสำคัญจากฝั่งเมียนมาที่ทำให้การค้านอกระบบอาจจะยังคงดำเนินอยู่ต่อไป

สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทยเองนั้นก็ส่งผลกระทบต่อรูปแบบของการค้าขายแดนด้วยเช่นกัน การทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ส่งผลให้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถูกนำมาบังคับใช้อย่างรวดเร็ว แม้ว่านโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ประกาศใช้จะอยู่ภายใต้และขับเคลื่อนจากแนวคิดนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศเป็นหลักก็ตาม อย่างไรก็ตาม นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มีพัฒนาการทางโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค กฎหมาย และข้อยกเว้น ซึ่งส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อรูปแบบการค้าขายแดน ทั้งยังเป็นปัจจัยเชิงบวกที่มีศักยภาพที่จะผลักดันให้การค้านอกระบบเข้าสู่การค้าในระบบ แต่ด้วยปัจจัยอื่น ๆ ที่ทั้งรัฐบาลสองประเทศยังไม่สามารถควบคุมได้อย่างเบ็ดเสร็จ เช่น กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เคยได้ผลประโยชน์จากการค้าขายแดน จะยังทำให้การค้านอกระบบยังคงดำเนินควบคู่ไปกับการค้าในระบบต่อไปอย่างน้อยในอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง แม้พื้นที่จังหวัดตากจะได้รับ การประกาศเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้วก็ตาม

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

ประเทศไทยมีชายแดนร่วมกับประเทศเมียนมามีความยาวกว่า 2000 กิโลเมตร ประชาชนของทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์กันในทุกมิติ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตั้งแต่ก่อนที่แนวคิดเรื่องรัฐชาติและเขตแดน จะปรากฏขึ้นในยุคอาณานิคม ในเชิงเศรษฐกิจ ประเทศเมียนมามีเป็นคู่ค้าที่มีความสำคัญของประเทศไทย ด้วยจำนวนประชากรที่มีถึง 51.5 ล้านคน (Department of Population, 2014) ซึ่งเป็นจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นของไทย ในปีที่ผ่านมานี้ ไทยเป็นคู่ค้าที่มีปริมาณการค้ากับเมียนมาสูงเป็นอันดับที่สอง รองจากประเทศจีน นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังได้คาดการณ์อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) พบว่าใน หนึ่งถึงสองปีข้างหน้า เมียนมาจะมีอัตราการเติบโตของ GDP สูงที่สุดในบรรดาชาติสมาชิกอาเซียน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เมียนมาเป็นตลาดที่มีศักยภาพ อย่างไรก็ตามความสามารถในการผลิตสินค้าพื้นฐานที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคของเมียนมามีน้อยกว่าความต้องการของประชาชน

Total Goods: Top trading partners 2015

Source IMF

Imports			Exports			Total trade		
Partner	Value Mio €	% World	Partner	Value Mio €	% World	Partner	Value Mio €	% World
World	22,075	100.0	World	11,401	100.0	World	33,476	100.0
1 China	9,306	42.2	1 China	4,293	37.7	1 China	13,599	40.6
2 Thailand	4,076	18.5	2 Thailand	2,914	25.6	2 Thailand	6,990	20.9
3 Singapore	2,431	11.0	3 India	874	7.7	3 Singapore	2,533	7.6
4 Japan	1,057	4.8	4 Japan	709	6.2	4 Japan	1,766	5.3
5 India	857	3.9	5 EU 28	613	5.4	5 India	1,731	5.2
6 Malaysia	775	3.5	6 South Korea	414	3.6	6 EU 28	1,216	3.6
7 South Korea	654	3.0	7 Malaysia	146	1.3	7 South Korea	1,069	3.2
8 Indonesia	610	2.8	8 Indonesia	131	1.2	8 Malaysia	921	2.8
9 EU 28	603	2.7	9 USA	118	1.0	9 Indonesia	742	2.2
10 Vietnam	359	1.6	10 Vietnam	116	1.0	10 Vietnam	474	1.4

World trade: excluding intra-region trade

Top partners: excluding region member states

% Growth: relative variation between current and previous period

ตารางที่ 1 สถิติการค้าระหว่างเมียนมาและประเทศต่าง ๆ ในปี 2558

ที่มา: กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

East Asia and Pacific country forecasts

(Real GDP growth at market prices in percent, unless indicated otherwise)

	00-10 ^a	2011	2012	2013	2014e	2015f	2016f	2017f
Cambodia	8.0	7.1	7.3	7.4	7.0	6.9	6.9	6.8
Indonesia	5.3	6.2	6.0	5.6	5.0	4.7	5.5	5.5
Lao PDR	7.1	8.0	8.0	8.5	7.5	6.4	7.0	7.0
Malaysia	4.4	5.3	5.5	4.7	6.0	4.7	5.0	5.1
Myanmar	10.3	5.9	7.3	8.3	8.5	8.5	8.2	8.0
Thailand	4.5	0.8	7.3	2.8	0.9	3.5	4.0	4.0
Timor-Leste ^c	4.3	14.7	7.8	5.4	6.6	6.8	6.9	7.0
Vietnam	6.8	6.2	5.2	5.5	6.0	6.0	6.2	6.5

Source: World Bank.

World Bank forecasts are frequently updated based on new information and changing (global) circumstances. Consequently, projections presented here may differ from those contained in other Bank documents, even if basic assessments of countries' prospects do not significantly differ at any given moment in time.

ตารางที่ 2 คาคการณัฎการเจริญเติบโตของ GDP ของชาติสมาชิกอาเซียนโดยธนาคารโลก

ที่มา: ธนาคารโลก

ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของรัฐบาลทหารที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ปี 2505 ทำให้มีเงินมาเป็นตลาดสำคัญของสินค้าไทยมาโดยตลอด แม้การค้าขายแดนอย่างเป็นทางการจะเพิ่งเริ่มต้นขึ้นเมื่อปี 2539 แต่เป็นที่ทราบกันว่าสินค้าจากประเทศไทยถูกส่งเข้าไปจำหน่ายในตลาดมืดทั่วทั้งประเทศเมียนมา ผ่านช่องทางต่าง ๆ ตลอดแนวชายแดน จากเหนือสุด คือที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายจรดภาคใต้ของไทยที่จังหวัดระนอง การค้าขายแดนในลักษณะนี้ดำเนินมาเป็นเวลาหลายสิบปีจนกระทั่งปัจจุบันก็ยังคงดำรงอยู่

การค้าขายแดนระหว่างไทยและเมียนมานั้นมีพลวัตเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตจังหวัดตาก ซึ่งมีอำเภอแม่สอดเป็นจุดค้าที่สำคัญ รูปแบบของการค้ามีการเปลี่ยนแปลงโดยตลอดนับตั้งแต่ยุคหลังอาณานิคมเป็นต้นมา การค้าขายแดนเริ่มปรากฏว่ามีปริมาณที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศเมียนมาช่วงหลังปี 2505 เมื่อเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมโดยรัฐบาลทหารซึ่งนำโดย นายพล เน วิน ประสบความล้มเหลวในการเติมเต็มความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน การกระจายสินค้าไม่สามารถทำได้ เนื่องจากรัฐบาลขับไล่พ่อค้าชาวจีนและชาวอินเดียซึ่งเป็นเครือข่ายการค้าภายในประเทศที่สำคัญออกจากประเทศ สินค้าอุปโภคบริโภคเกิดภาวะขาดแคลนอย่างหนัก ทำให้เกิดตลาดมืดไปทั่วทั้งประเทศเมียนมา ตลาดมืดเหล่านี้เป็นปลายทางของสินค้าที่ถูกนำเข้าแบบผิดกฎหมายจากประเทศไทยผ่านทางชายแดน โดยในช่วงทศวรรษที่ 2500 ถึง 2530 บริเวณตะเข็บชายแดนไทยและเมียนมาเป็นพื้นที่ภายใต้เขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยซึ่งต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมา ในห้วงเวลานี้การค้าส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งใช้การค้าเป็นช่องทางหนึ่งในการสร้างรายได้เพื่อใช้เป็นทุนในการต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมา ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้าขายแดนในหลายรูปแบบ อาทิ เก็บภาษี เก็บค่าผ่านทาง รับจ้างขนส่งและคุ้มครอง รวมไปถึงการเป็นคู่ค้าเสียเอง (พรพิมล, 2541)(พรพิมล, 2541) สำหรับการค้าขนาดเล็กกระทำกันตามช่องทางธรรมชาติหรือช่องทางติดต่อทางภูมิศาสตร์ ส่วนการค้าที่มีปริมาณมากมักทำกันในพื้นที่ชายแดนบริเวณที่ชนกลุ่มน้อยสามารถควบคุมได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยรัฐบาลไทยซึ่งอยู่ระหว่างการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์และยึดนโยบายความมั่นคงของชาติเป็นหลัก พบว่าพรรคคอมมิวนิสต์เมียนมาและพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกัน (M. Smith, 1999) จึงมีแนวความคิดที่จะใช้ชนกลุ่มน้อยติดอาวุธตามชายแดนไทย-เมียนมา โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยกะเหรี่ยง (Karen National Union – KNU) เป็นกำลังเสริมในการสอดส่องระวัง

ป้องกันภัยจากกองกำลังคอมมิวนิสต์และภัยคุกคามอื่น KNU ในสมัยนั้นมีสภาพเป็นเสมือนรัฐอิสระ เป็นรัฐซ้อนรัฐ ภายในเขตประเทศเมียนมา และเป็นเหมือนพื้นที่รัฐกันชน(Buffer State)ให้กับประเทศไทย

ในปี 2531 เกิดเหตุการณ์สำคัญที่เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมา กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของเมียนมา นายพล เน วิน ซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลทหารนับตั้งแต่ยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของ อุ นู ในปี 1962 ถูกกดดันให้ก้าวลงจากตำแหน่ง ภายหลังเหตุการณ์ประท้วงใหญ่ของนักศึกษาและประชาชนทั่วทั้งประเทศ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2531 หรือที่รู้จักกันในนามเหตุการณ์ วันที่ 8 เดือน 8 ปี ค.ศ. 1988 หรือ “8888” โดยกลุ่มทหารที่เรียกตัวเองว่า สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council – SLORC) ซึ่งกลั่นเป็นนายทหารที่มีความใกล้ชิดกับ เน วิน ทั้งสิ้น การเข้ามาของ SLORC ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อนโยบายทางเศรษฐกิจของเมียนมา เนื่องจากการออกกฎหมายเกี่ยวกับการค้าและการลงทุนใหม่มากมายหลายฉบับ (Fujita et al., 2009) กอปรกับนายกรัฐมนตรีของไทยขณะนั้น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศใช้นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ทำให้การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปจากเดิมอีกครั้ง โดยเฉพาะภายหลังปี 2539 ซึ่งรัฐบาลเมียนมาสามารถที่จะควบคุมพื้นที่ชายแดนบางส่วน เนื่องจากมีความขัดแย้งภายในกองกำลังกะเหรี่ยง มีการแยกกำลังบางส่วนออกมาเป็นกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ (Democratic Karen Buddhist Army - DKBA) ซึ่งต่อมาช่วยเหลือให้กองทัพเมียนมา ติฐานที่มั่นของ KNU จนแตกพ่าย ทำให้สามารถ ควบคุมพื้นที่จนสามารถเปิดด่านศุลกากรสำหรับการค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาได้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก (Aung, 2009) และ DKBA ได้รับสิทธิจากรัฐบาลเมียนมาในการควบคุมการค้าชายแดนบางส่วนแทนที่ KNU เป็นการตอบแทน ภายหลังกลุ่ม DKBA ได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังคุ้มกันชายแดน หรือ Border Guard Force (BGF) อยู่ภายใต้โครงสร้างของกองทัพพม่า แต่มีผู้บังคับบัญชาและสายการบัญชาการของตัวเอง ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน ปฏิเสธไม่ได้ว่าบริบททางการเมืองในเมียนมานั้นส่งผลต่อการค้าชายแดนระหว่างสองประเทศทั้งในเรื่องของปริมาณการค้าและรูปแบบของการค้า

จากการศึกษาของผู้วิจัย (Wantanasombut, 2015) ซึ่งได้ทำการศึกษาการค้าชายแดนในระบบและนอกระบบระหว่างไทย-เมียนมา ระหว่างปี 2531-2555 พบว่า การค้าชายแดนไทย-เมียนมา เป็นการส่งสินค้าจากประเทศไทยไปยังประเทศเมียนมากกว่าร้อยละ 90 ของการค้าทั้งหมด ไทยมีการนำสินค้าเข้าจากเมียนมาผ่านทางชายแดนน้อยมาก ส่วนมากเป็นพืชผลทางการเกษตร รูปแบบการค้าในบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา มีรูปแบบดังนี้

- (1) การค้าในระบบ – สินค้าผ่านพิธีการทางศุลกากรทางประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง
- (2) การค้านอกระบบ
 - (2.1) สินค้าไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรทั้งของประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง
 - (2.2) สินค้าผ่านพิธีการทางศุลกากรของประเทศต้นทางแต่ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรประเทศปลายทาง
 - (2.3) สินค้าผ่านพิธีการทางศุลกากรของทั้งประเทศต้นทางและปลายทางแต่แสดงรายการที่ไม่ถูกต้องในเอกสารเพื่อหลบเลี่ยงหรือเสียภาษีอากรให้น้อยลง

โดยรูปแบบการค้าชายแดนไทย-เมียนมา ที่พบมากที่สุดจะเป็นดังรูปแบบที่ (2.2) เนื่องจากผู้ค้าไทยส่วนใหญ่ทำตามกฎหมายศุลกากรถูกต้อง เพราะมีแรงจูงใจจากการที่รัฐไทยมอบสิทธิทางภาษีโดยการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มคืนให้กับผู้ส่งออก แต่คู่

ค้าทางฝั่งเมียนมาเป็นฝ่ายหลบเลี่ยง ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรทางฝั่งเมียนมาด้วยเหตุผลหลายประการ การค้านอกระบบรูปแบบนี้มีมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐไทยมองว่ารัฐไทยไม่เสียประโยชน์เพราะผู้ค้าทำตามกฎหมายไทย¹ สำหรับกรณีที่รัฐไทยเสียผลประโยชน์ ก็คือกรณี สินค้าลักลอบนำเข้าจากประเทศเมียนมาโดยไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรทางฝั่งไทย ซึ่งโดยมากจะเป็นรูปแบบที่ (2.1) ซึ่งมีปริมาณไม่มากนักหากเทียบกับปริมาณสินค้าจากฝั่งไทยที่ส่งไปยังเมียนมา ในจำนวนนี้รวมถึงสินค้าผ่านแดนจากประเทศต้นทางอื่นที่ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านซึ่งโดยกฎหมายศุลกากรสามารถทำได้โดยไม่ต้องเสียภาษีหากไม่ได้นำเข้ามาเพื่อขายในประเทศไทย โดยมากเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยจำพวก เหล้า เบียร์ แต่ก็พบว่ามีกรณีลักลอบนำออกจากคลังสินค้าชั่วคราว มาขายในประเทศไทย หรือสินค้าผ่านแดนที่ข้ามไปประเทศเมียนมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วแต่ถูกนำกลับเข้าประเทศไทยอีกครั้งหลัง²



รูปที่ 1 น้ำมันปาล์มซึ่งผ่านพิธีการทางศุลกากรของประเทศไทยขณะเตรียมที่จะขนส่งข้ามแม่น้ำเมยไปยังเมียนมา

ที่มา: อรรถณัฐ วันทะสมบัติ

¹ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศุลกากร ประจำด่านศุลกากรแม่สอด

² สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศุลกากร ประจำด่านศุลกากรแม่สอด



รูปที่ 2 พิษผลทางการเกษตรถูกส่งข้ามแม่น้ำเมยจากฝั่งเมียนมาโดยไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรของทั้งสองประเทศ

ที่มา: อรรถณัฐ วันทะนะสมบัติ

การขยายตัวทางการค้าชายแดนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในบริเวณอำเภอแม่สอด จากปี 2531 ปริมาณสินค้าส่งออกเพิ่มขึ้น จากปีละราว 10,000 ล้านบาท (พรพิมล ตรีโชติ, 2541) เป็น 60,000 ล้านบาท³ ในปัจจุบัน การมีอยู่ของการค้าในระบบสามารถยืนยันได้จากสถิติการค้าชายแดนในระบบที่บันทึกโดยหน่วยงานรัฐของทั้งสองประเทศ ในกรณีที่ไม่มีการค้าในระบบเกิดขึ้นเลย ตัวเลขสถิติมูลค่าการส่งออกที่บันทึกโดยกรมศุลกากรของไทยจะต้องเท่ากับตัวเลขบันทึกมูลค่าการนำเข้าของประเทศไทยเสมอ ผู้วิจัยได้เคยเปรียบเทียบสถิติที่บันทึกไว้โดยทางการทั้งสองประเทศ(Wantanasombut, 2015) พบว่ามูลค่าส่วนต่างที่หายไปอาจเป็นมูลค่าการค้าในระบบขั้นต่ำสุดระหว่างทั้งสองประเทศ

มูลค่า – หน่วยเป็นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ปี (ค.ศ.)	สถิติบันทึกโดยทางการ เมียนมา	สถิติบันทึกโดยกรมศุลกากรไทย สินค้าส่งออกไปยังประเทศเมียนมา	มูลค่าส่วนต่าง
	มูลค่าสินค้าที่เมียนมา นำเข้าจากประเทศไทย	มูลค่าส่งออกไปยังประเทศเมียนมา	
2001-2002	49.52	168.00	-118.48
2002-2003	24.64	174.65	-150.01
2003-2004	42.24	285.12	-242.88
2004-2005	35.15	496.96	-461.81
2005-2006	85.33	631.04	-545.71

³ ข้อมูลจากด่านศุลกากรแม่สอด

2006-2007	142.63	632.03	-489.40
2007-2008	155.78	780.46	-624.68
2008-2009	189.49	1,042.04	-852.55
2009-2010	135.43	1,308.24	-1,172.81
2010-2011	147.36	1,854.84	-1,707.48
2011-2012	152.14	1,737.93	-1,585.79

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบสถิติมูลค่าการส่งออกสินค้าจากประเทศไทยไปยังเมียนมาที่บันทึกโดยทางการของทั้งสองประเทศ
ที่มา: กรมศุลกากรและกรมการค้าชายแดนประเทศเมียนมารวมรวมและประมวลโดย อรรถณัฐ วันทะสมบัติ

จากข้อมูลดังกล่าวพบว่าตัวเลขการค้าอนุกระบบมีปริมาณมหาศาลและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี ในปี 2555 ส่วนต่างดังกล่าวมีมูลค่าคิดเป็นเงินบาทสูงถึง 49,000 ล้านบาท⁴

เนื่องจากความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภค และขีดความสามารถในการผลิตของเมียนมาไม่สมดุลกัน แม้จะมีการลงทุนเพิ่มมากขึ้นในประเทศเมียนมา แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเช่น ไฟฟ้า ประปา การคมนาคมขนส่ง วัตถุดิบอื่นที่เป็นปัจจัยการผลิต เกือบทุกส่วนในห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) รวมทั้งกฎระเบียบ ข้อจำกัดอันเกิดจากความปัญหาทางการเมืองภายในของเมียนมาเอง ทำให้ภาคเอกชนเห็นโอกาสในการที่จะตั้งโรงงานผลิตสินค้าในเขตจังหวัดตาก เพื่อส่งไปขายยังประเทศเมียนมา ปัจจุบันมีโรงงานขนาดเล็กที่ไม่ใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่และการลงทุนที่มากนัก อาทิ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า โรงงานแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมอาหาร และอื่น ๆ จำนวน 656 แห่ง ในจำนวนนี้ตั้งอยู่ในอำเภอแม่สอดถึง 359 แห่ง⁵ กลุ่มนักลงทุนขนาดใหญ่อย่างเครือสหพัฒน์ฯ ก็ได้เริ่มเข้ามาพัฒนาพื้นที่ในลักษณะนิคมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก⁶ เพื่อเตรียมสาธารณูปโภคให้พร้อมสำหรับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 การตั้งโรงงานในเขตจังหวัดตากทำให้เกิดการจ้างงานกว่า 50,000 คน ความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม แต่โรงงานที่ตั้งในเขตจังหวัดตากไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องขาดแคลนแรงงานเช่นเดียวกับโรงงานในเมืองใหญ่

⁴ คำนวณที่อัตราแลกเปลี่ยนในปี 2555 ประมาณ 31 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ

⁵ ข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

⁶ ข้อมูลจากเว็บไซต์ของบริษัท สหพัฒน์อินเตอร์โฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) เข้าถึงได้ที่ http://www.spi.co.th/main.php?action=industrial&view=industrial_ms

เนื่องจากมีแรงงานชาวเมียนมาข้ามเข้ามาทำงานในโรงงานเหล่านี้เป็นจำนวนมาก เฉพาะแรงงานเพื่อนบ้านสัญชาติเมียนมาที่เข้าประเทศมาทำงานอย่างถูกกฎหมายในจังหวัดตากมีถึง 20,156 คน⁷

ภาพรวมของการค้าทั้งหมด 31 จังหวัดชายแดนของไทย มีมูลค่า GPP รวมในปี 2555 เท่ากับ 1.83 ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15 ของ GDP รวมของประเทศ จังหวัดที่มีปริมาณการค้าชายแดนสูงล้วนเป็นจังหวัดที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก จึงไม่น่าแปลกใจ หากกระบวนการทัศน์ของรัฐจะเปลี่ยน (Paradigm Shift) จากการมองพื้นที่ชายแดนว่าเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อภัยคุกคามทางความมั่นคงของรัฐ (National Security) ไปเป็นพื้นที่แห่งโอกาสในการสร้างความมั่นคงของรัฐผ่านการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security)

เมื่อการค้าชายแดนมีมูลค่าเพิ่มขึ้นถึงหกเท่าภายในเวลาสามสิบปี เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น รัฐจึงมีความพยายามที่จะส่งเสริมพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่พิเศษ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ริเริ่มแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ชายแดนขึ้นในปี 2547 และยังสามารถกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (ปี 2555 – 2559) กำหนดทิศทางการพัฒนาพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงภูมิภาค สร้างเครือข่ายระบบการผลิตรวมทั้งที่สร้างสรรค์ เพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง⁸ นำไปสู่การประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติ มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายเพื่อจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรม และแม้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ก็ได้มีการดำเนินการต่อเนื่องเรื่อยมา คณะกรรมการนโยบายได้ออกประกาศที่ 1/2558 ลงวันที่ 19 มกราคม 2558 กำหนดให้พื้นที่ 14 ตำบล ใน 3 อำเภอ คือ อำเภอแม่สอด 8 ตำบล (แม่สอด แม่ตาว ท่าสายลวด พระธาตุผาแดง แม่กาษา แม่ปะ แม่กุ และ มหาวัน) อำเภอพบพระ 3 ตำบล (พบพระ ช่อแคว และ วาเลย์) และอำเภอแม่ระมาด 3 ตำบล (แม่จะเรอ แม่ระมาด และ ชะเนจื้อ) เป็นเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก รวมพื้นที่ 886,875 ไร่ หรือ 1,419 ตารางกิโลเมตร

ในส่วนของการจัดหาพื้นที่เพื่อรองรับการลงทุน รัฐบาลได้กำหนดให้พื้นที่จำนวน 2,182 ไร่ 3 งาน 64 ตารางวา เป็นพื้นที่รองรับการลงทุน คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ในการจัดหาที่ดิน มีการออกคำสั่ง คสช. ที่ 17/2558 เพิกถอนที่ดินในตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ เพื่อให้กรมธนารักษ์เป็นผู้บริหารจัดการโดยให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือเอกชนเช่า มีการนิคมอุตสาหกรรมเป็นผู้จัดการพื้นที่ในบริเวณที่จัดตั้งเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม มีการกำหนดประเภทกลุ่มอุตสาหกรรมที่รัฐจะส่งเสริมสนับสนุน โดยให้สิทธิพิเศษทางภาษีผ่านการส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กรมศุลกากร และกรมสรรพากร มีการตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ(One Stop Service) ตลอดจนมาตรการพิเศษให้แรงงานต่างด้าวสามารถเดินทางเข้ามาทำงานแบบเข้าไปเย็นกลับ หรือไม่เกิน 7 วัน

⁷ สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้า จังหวัดตาก ข้อมูล ณ เดือน มีนาคม 2556

⁸ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128 ตอนพิเศษ 152 ง เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2554 รับสนองพระบรมราชโองการโดย นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เข้าถึงได้ที่ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2554/E/152/1.PDF>

ภายใต้รัฐบาล คสช. โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคได้รับการพัฒนาเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก อย่างรวดเร็ว มีการพัฒนาระบบน้ำประปาโดยสถานีผลิตน้ำ 4 แห่ง คือ สถานีผลิตน้ำแม่ระมาด สถานีผลิตน้ำห้วยม่วง สถานีผลิตน้ำสำนักงานการประปาส่วนภูมิภาคสาขาแม่สอด และสถานีผลิตน้ำพระธาตุผาแดง โครงการพัฒนาระบบไฟฟ้าเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในระยะแรกโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ด้วยการสร้างสถานีไฟฟ้าเพิ่ม 2 สถานี พร้อมสายส่ง และระบบจำหน่ายแรงสูง มูลค่าการลงทุน 1,015 ล้านบาท การสร้างสะพานมิตรภาพ ไทย-เมียนมา แห่งที่สองพร้อมโครงข่าย มูลค่า 3,900 ล้านบาท ก็ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์พบว่าตัวโครงสร้างสะพานใกล้แล้วเสร็จ หลังจากที่แนวคิดที่จะสร้างสะพานแห่งที่สองมาตั้งแต่หลายรัฐบาลก่อนหน้านี้ แต่มีความล่าช้าเพราะไม่สามารถเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมได้ นอกจากนี้รัฐบาลมีโครงการปรับปรุงเส้นทางคมนาคมช่วงแม่สอด-เมียวดี จากสะพานแห่งที่สองในฝั่งเมียนมาไปยังเชิงเขา ตะนาวศรีเชื่อมต่อทางหลวงเอเชียในพม่าซึ่งสร้างเสร็จแล้วด้วยงบประมาณ 1,400 ล้านบาท สำหรับในฝั่งไทย ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 12 เส้นทางแม่สอด-ตาก ก็ได้รับการปรับปรุงขยายช่องทางการจราจรเพิ่มเติมเพื่อรองรับการคมนาคมขนส่งที่คาดว่าจะมีมากขึ้น รวมทั้งพัฒนาเส้นทางตอนแม่สลิทหลวง-แม่เงา และ ตอนแม่ระมาด-ห้วยสัมป่อย-เจดีย์ยุทธหัตถี รวมงบประมาณอีก 600 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ภัยธรรมชาติมีเสียงสะท้อนจากประชาชนในพื้นที่ว่าการเร่งรีบที่จะพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่วางแผนหรือศึกษาให้ครบถ้วนรอบด้าน โดยภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมให้ความคิดเห็น อาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ในอนาคต



รูปที่ 3 สะพานมิตรภาพ ไทย-เมียนมา แห่งที่ 2 สร้างแล้วเสร็จ ณ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

ที่มา: อรรถณัฐ วันทะนสมบัติ

การเมืองในเมียนมาเองก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากตั้งแต่ปี 2555 เมื่อรัฐบาลเมียนมาจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อม ทดแทนสมาชิกผู้แทนราษฎรทั้งสองสภาซึ่งได้รับเลือกจากประธานาธิบดีให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะรัฐมนตรี ตาม รัฐธรรมนูญเมียนมา ตำแหน่งผู้แทนจะว่างลง พรรค NLD นำโดยนาง ออง ซาน ซู จี ตัดสินใจลงสมัคร และชนะการเลือกตั้ง ซ่อมอย่างท่วมท้น เป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมาก ผู้แทนจากต่างประเทศ รวมไปถึงประธานาธิบดี บารัค โอบามา ของประเทศสหรัฐอเมริกา เดินทางเยือนพม่า ซึ่งนับเป็นผู้นำสหรัฐอเมริกาคนแรก ที่มาเยือนเมียนมาอย่างเป็นทางการ มีการยกเลิกมาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจบางมาตรการ นอกจากนี้ในทางนโยบายเศรษฐกิจของประเทศเมียนมา เอง ก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก อาทิ มีการออกกฎหมายใหม่และยกเลิกกฎหมายเก่าหลายฉบับ อาทิ กฎหมายการลงทุน ของต่างชาติ (Foreign Investment Law) กฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน การยกเลิกบัญชีสินค้าห้ามนำเข้า ยกเลิกมาตรการที่ จำกัดว่าการนำเข้าจะกระทำได้โดยการใช้เงินต่างประเทศที่ได้จากการส่งออกเท่านั้น (Export-First, Import-Later) มีการ ลอยตัวค่าเงินซึ่งแต่เดิมกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ปฏิรูประบบธนาคารอนุญาตให้ธนาคารเอกชนสามารถทำธุรกรรม ต่างประเทศได้ นอกจากนี้ในระบบการสันติภาพ การเจรจาหยุดยิงกับชนกลุ่มน้อย รัฐบาลได้มีการมอบสิทธิพิเศษทาง เศรษฐกิจให้กับกลุ่มที่ลงนามหยุดยิง นโยบายที่เปลี่ยนไปเหล่านี้ส่งผลโดยตรงกับการค้าชายแดนนอกระบบ

นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งทั่วไป ปีที่ผ่านมา พรรค NLD ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย ส่งผลให้ในปัจจุบัน เมียน มามีรัฐบาลใหม่ ที่รัฐบาลและประธานาธิบดีที่เป็นพลเรือนเป็นครั้งแรกในรอบหลายสิบปี เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกอย่าง รวดเร็ว

ด้วยบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนไปของทั้งสองประเทศ ทำให้การค้าชายแดนทั้งในระบบและนอกระบบ มี ‘พลวัต’ ซึ่งหมายถึงรูปแบบและวิธีการค้าที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรการต่าง ๆ ที่หน่วยงานรัฐของทั้งสองประเทศนำมาใช้จัดการ และ ควบคุมการค้าชายแดนทำให้ผู้ค้าทั้งแบบนอกระบบและในระบบต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการและรูปแบบการค้าของตัวเอง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า ด้วยปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการค้า ชายแดนนอกระบบในพื้นที่แม่สอดอย่างไร และการประกาศให้พื้นที่อำเภอแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเปลี่ยนแปลง รูปแบบการค้า หรือสามารถถึงให้การค้านอกระบบเข้าสู่การค้าในระบบได้หรือไม่ ผู้ค้าชายแดนทั้งแบบนอกระบบและในระบบ ได้รับผลกระทบในเชิงบวก เชิงลบ อย่างไร และมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง

การศึกษานี้มีคำถามหลักในการวิจัยคือ

1. การค้านอกระบบบริเวณชายแดนไทย-เมียนมามีพลวัตอย่างไร ในบริบททางการเมืองของไทยและเมียนมาที่ เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตั้งแต่ปี 2555 ถึงปัจจุบัน ส่งผลให้รูปแบบการค้านอกระบบมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร
2. การประกาศพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดในฐานะหนึ่งในนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ที่เป็นผลสืบ เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย มีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกที่จะทำการค้านอกระบบหรือใน ระบบอย่างไร และจะสามารถแก้ไขปัญหาการค้านอกระบบให้เป็นการค้าในระบบ ซึ่งรัฐถือเป็นปัญหาความมั่นคง ของชาติประเภทหนึ่งได้หรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทำความเข้าใจพลวัตของรูปแบบการค้าชายแดนระหว่าง ไทย-เมียนมา ผู้ค้าชายแดนทั้งแบบนอกระบบและในระบบได้รับผลกระทบในเชิงบวก เชิงลบ อย่างไร กับมาตรการของทั้งรัฐไทยและเมียนมาที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ ที่ส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนนอกระบบแดนไทย-เมียนมา
3. เพื่อหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อปัญหาการค้าชายแดนและพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความมั่นคงของชาติ

1.3 แนวคิดในการวิจัยและทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยนี้ใช้แนวคิดหลักคือแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองและแนวคิดทางด้านความมั่นคงของชาติ

1.3.1 เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy)

การวิจัยนี้ในแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นกรอบในการพิจารณาความสัมพันธ์ทางการเมืองการค้าระหว่างประเทศ โดยอาศัยแนวคิดที่เกี่ยวข้อง 2 แนวคิดมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์คือ

1.3.1.1 ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory)

ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล เป็นทฤษฎีที่ถูกนำมาใช้วิเคราะห์ อธิบาย และคาดคะเน ปรากฏการณ์ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง จุดเริ่มต้นของทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลนี้ ไชยันต์ ไชยพร (ไชยันต์ ไชยพร & Elster, 2017) อธิบายไว้ว่าได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญาทางเศรษฐศาสตร์ ต่อมาได้มีการนำทฤษฎีนี้มาประยุกต์ใช้ในศาสตร์สาขาอื่นนอกเหนือไปจากเศรษฐศาสตร์ อาทิ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา และได้มีการนำไปใช้เป็นพื้นฐานในทฤษฎีการตัดสินใจหลายรูปแบบ เช่น ทฤษฎีการตัดสินใจสาธารณะ ทฤษฎีการเลือกของสังคม ทฤษฎีการตัดสินใจโดยยึดหลักผลได้ผลเสีย

ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลพัฒนาขึ้นมาจากพื้นฐานความเชื่อที่ว่า พฤติกรรมหรือการกระทำของมนุษย์นั้นเกิดขึ้นโดยที่ผู้กระทำมีจุดมุ่งหมายหรือจุดประสงค์บางอย่างที่ทำให้ตัดสินใจเลือกกระทำการนั้น ๆ อย่างเป็นเหตุเป็นผล ตามศักยภาพ ความรู้ ทรัพยากร และสถานการณ์ที่ตนกำลังเผชิญอยู่

คอลลิงวูด (Collingwood, อ้างถึงในไชยันต์ ไชยพร, 2557, pp. 55-63; ไชยันต์ ไชยพร & Elster) พยายามอธิบายการกระทำต่าง ๆ ของมนุษย์ โดยได้แบ่งการกระทำของมนุษย์ออกเป็นสามประเภท คือ การกระทำเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะหน้า การกระทำทางเศรษฐกิจ และ การกระทำทางศีลธรรม การกระทำทั้งสามประเภทนี้มีจุดเน้นและลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างกัน การกระทำทั้งสามอย่างนี้อาจเป็นอิสระจากกันแต่โดยมากมักจะคาบเกี่ยวกัน เนื่องจากการกระทำทางเศรษฐกิจเป็นการกระทำที่ถูกขับเคลื่อนจากความต้องการบางอย่างเสมอ ทำให้การกระทำทางเศรษฐกิจโดยมากจะคาบเกี่ยวกับการกระทำเฉพาะหน้าด้วย ขณะเดียวกันการกระทำทางเศรษฐกิจก็มีลักษณะคาบเกี่ยวกับการกระทำทางศีลธรรม และ

ถูกประเมินได้เช่นเดียวกับการกระทำทางศีลธรรมถูกประเมิน เช่น การค่านอกระบบ เป็นการกระทำทางเศรษฐกิจที่ถูกขับเคลื่อนจากความต้องการตอบสนองความต้องการเฉพาะหน้าแต่ก็ถูกประเมินว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมเพราะถูกจัดว่าเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย

นอกจากนี้คอลลิงวูดมองว่าการกระทำทางเศรษฐกิจเช่นการแลกเปลี่ยน แท้จริงแล้วมิได้เป็นเรื่องระหว่างบุคคลอย่างที่เราเห็นกัน หากแต่เป็นเรื่องภายในของปัจเจกบุคคล ที่จะแลกเปลี่ยนความสามารถในการได้มาของสิ่งที่บุคคลนั้นต้องการกับสิ่งที่บุคคลนั้นต้องเสียความสามารถในการครอบครองของอีกสิ่งหนึ่งไป ซึ่งอาจจะไม่ใช่สิ่งที่บุคคลนั้นต้องการในเวลาเฉพาะหน้าแต่บุคคลนั้นคาดการณ์ได้ว่าสิ่งที่ได้มาจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลนั้นในอนาคต มนุษย์มีความสามารถที่จะตัดสินใจอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ กระนั้นในการแลกเปลี่ยนเราจะพบว่าบางครั้งผู้กระทำไม่ได้กระทำโดยผลจากเศรษฐกิจที่จะได้รับกลับมาเพียงอย่างเดียว ในบางครั้งผู้กระทำก็ยอมเสียเปรียบหรือได้สิ่งที่ตนต้องการน้อยกว่าที่ควรได้เพื่อให้อีกฝ่ายได้ในสิ่งที่เขาจำเป็นต้องได้ ซึ่งคอลลิงวูดมองว่าสิ่งนี้เป็น การให้ของขวัญ (gift) ไม่ใช่การแลกเปลี่ยน ไม่ถือเป็นการกระทำทางเศรษฐกิจแต่เป็นการกระทำทางศีลธรรม

ฮอธอร์นส์ (Homans, 1958) อธิบายถึงพฤติกรรมทางสังคมของมนุษย์ในทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคม (Social Exchange Theory) ที่เขาเสนอขึ้น ว่าการแลกเปลี่ยนทางสังคมเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปได้รับแรงบันดาลใจจากผลประโยชน์หรือโทษทัณฑ์ (Rewards and Punishment) ที่จะได้รับจากการแลกเปลี่ยนนั้น นอกจากนี้ฮอธอร์นส์ยังได้อธิบายถึงสิ่งที่เขาเรียกว่าการได้รับการยอมรับทางสังคม (Social Approval) ว่าถือเป็นผลประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนอีกลักษณะหนึ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาถึงด้วย

ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลนี้ สามารถใช้เป็นกรอบในการที่จะอธิบาย และคาดคะเนถึงการเลือกที่จะทำการค่านอกระบบหรือในระบบของผู้ค้า เมื่อทำการเปรียบเทียบระหว่างผลดีและผลเสียที่ผู้ค้าจะได้รับ (Rewards and Punishments)

1.3.1.2 ทฤษฎีการลักลอบค้าหลบเลี่ยงภาษี (Smuggling Theory)

ทฤษฎีการลักลอบค้าหลบเลี่ยงภาษีนี ได้รับการริเริ่มพัฒนาโดยนักเศรษฐศาสตร์ โดยงานที่ถือว่าเป็นงานบุกเบิกทางการศึกษาเรื่องนี้คืองานของ จักดิช ภควาตี และ เบนท์ แฮนเซน (Bhagwati & Hansen, 1971) ทั้งสองมองว่าการลักลอบค้าระหว่างประเทศโดยหลีกเลี่ยงภาษีถือเป็นกิจกรรมที่ทำให้รัฐเสียประโยชน์ ซึ่งส่งผลต่อสวัสดิการโดยรวมของประชาชนของรัฐ ทั้งสองได้สร้างแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ และเสนอว่า การลักลอบค้าหลบเลี่ยงภาษีจะเกิดขึ้น เมื่อภาษีที่ผู้ค้าต้องเสียมีมูลค่ามากกว่าต้นทุนของการหลบเลี่ยงภาษี ในกรณีที่ภาษีมีมูลค่าพอๆกับต้นทุนของการหลบเลี่ยงภาษี การค้าแบบหลบเลี่ยงและการค้าแบบถูกกฎหมายก็อาจจะเกิดขึ้นได้ควบคู่กันขึ้นอยู่กับความสะดวกและปัจจัยอื่น ๆ ของผู้ค้า รัฐจึงต้องพยายามที่จะลดการการค้าแบบลักลอบค้าหลบเลี่ยงภาษีให้ได้มากที่สุดเนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ลดทอนสวัสดิการของประชาชน เชค (Sheikh, 1974) เสนอโมเดลใหม่เพิ่มเติมจาก ภควาตีและแฮนเซน เชคเสนอว่า ความเสี่ยงจากการถูกยึดสินค้า ถือเป็นต้นทุนของการหลบเลี่ยงชนิดหนึ่ง ความเสี่ยงจึงควรถูกนำมาพิจารณาคำนวณเป็นต้นทุนการหลบเลี่ยงภาษีด้วย ภควาตี และ ศรีนิวัน (Bhagwati & Srinivasan, 1974) ศึกษานโยบายของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อการหลบเลี่ยงภาษี และพบว่าแม้จะมีมาตรการ

ตรวจจับและปรับผู้กระทำผิด แต่ก็ไม่สามารถชดเชยผลกระทบโดยรวมทั้งที่รัฐเสียไปเมื่อเทียบกับการมีอยู่ของการค้าแบบลักลอบหลบเลี่ยงภาษี รัฐจึงควรสร้างมาตรการจูงใจให้คู่ค้าหันมาทำการค้าในระบบ มากกว่าการเพิ่มมาตรการลงโทษหรือค่าปรับจากการหลบเลี่ยงภาษี ต่อมา พิตต์ (Pitt, 1984) ได้ศึกษาการลักลอบค้าหลบเลี่ยงภาษีของผู้ค้ายางและกาแฟในประเทศอินโดนีเซีย พิตต์ได้พิจารณาปัจจัยใหม่คืออัตราแลกเปลี่ยนเงินเพิ่มเติม และพบว่าปัจจัยหนึ่งที่อาจจูงใจให้คู่ค้ากระทำการหลบเลี่ยงภาษี อาจเกิดจากการที่คู่ค้าสามารถทำกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ ในกรณีที่อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศไม่สะท้อนอุปสงค์อุปทานที่แท้จริงของตลาดเงิน โดยเฉพาะในประเทศที่ตรึงอัตราแลกเปลี่ยนตายตัว หรือรัฐมีนโยบายควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนไม่ให้มีการผันผวนรวดเร็วจนเกินไป ทฤษฎีการลักลอบค้าหลบเลี่ยงภาษีนี้ สามารถนำมาใช้เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียที่คู่ค้าจะได้รับ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะเป็นเหตุเป็นผลทำให้คู่ค้าตัดสินใจเลือกจะทำการค้าในระบบต่อไปหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการค้าให้ถูกต้อง

1.3.2 ความมั่นคงของชาติ (National Security)

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติปรากฏให้เห็นหลังความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ได้ปรากฏขึ้น สำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แนวคิดเรื่องความเป็นรัฐชาติ เส้นแบ่งเขตแดน เพิ่งจะถือกำเนิดขึ้นในยุคอาณานิคม และมีความชัดเจนยิ่งขึ้นในยุคหลังอาณานิคม เมื่อประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคได้รับอิสรภาพจากเจ้าอาณานิคม อาจถือได้ว่าแนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติปรากฏให้เห็นพร้อม ๆ กันกับการถือกำเนิดขึ้นของเส้นแบ่งพรมแดนและความเป็นพื้นที่ชายแดน

ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติมีความเลื่อนไหล และตีความแตกต่างออกไปตามยุคสมัย ตามบริบทสังคมและการเมืองของโลกในห้วงเวลานั้น ๆ นโยบายเรื่องความมั่นคงของชาติจึงถูกเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับยุคสมัยควบคู่ไปกับการให้ความหมาย องค์ประกอบของความมั่นคงของชาติอาจมีหลายประการ ปราบาการาน ปาเลรี Paleri (2008) นักวิชาการด้านความมั่นคงได้จำแนกองค์ประกอบของความมั่นคงของชาติไว้หลายองค์ประกอบ ดังนี้ ความมั่นคงทางการเมือง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางทรัพยากร ความมั่นคงทางชายแดน ความมั่นคงทางประชากร ความมั่นคงทางภัยพิบัติ ความมั่นคงทางพลังงาน ความมั่นคงทางยุทธศาสตร์กายภาพ ความมั่นคงทางข้อมูลข่าวสาร ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางสุขภาพ ความมั่นคงทางชาติพันธุ์ ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางไซเบอร์ และความมั่นคงทางพันธุกรรม

สำหรับประเทศไทยความหมายของความมั่นคงของชาติในยุคปัจจุบันตามเอกสารของสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ หมายถึง “ความอยู่รอดปลอดภัย (Survival) และความเจริญก้าวหน้า (Growth) ของชาติ ตลอดจนความเป็นปึกแผ่นแน่นแฟ้นคงทน ของชาติ พร้อมทั้งจะเผชิญกับสถานการณ์ทุกรูปแบบได้ในอนาคต และการที่ชาติจะมีความมั่นคงและปลอดภัยจาก อันตรายทั้งปวงได้นั้น จะต้องปราศจากสิ่งที่เรียกว่า ภัยคุกคาม (Threats) ทั้งปวง” (เจษฎา มีบุญลือ, 2553) นอกจากนี้ในเอกสารยังกล่าวไว้ด้วยว่า “ความมั่นคงของชาติในบริบทปัจจุบันได้ถูกขยายความให้หมายถึงความเข้มแข็งของชุมชนและภาคประชาสังคมโดยรอบด้าน รวมไปถึงความมั่นคงในประเทศเพื่อนบ้านด้วย เนื่องจากประเทศไม่สามารถอยู่ได้โดยลำพังหากประเทศเพื่อนบ้านยังไม่มี ความมั่นคง” (เจษฎา มีบุญลือ, 2553)

ไม่เพียงแต่การให้ความหมายของความมั่นคงของชาติ ที่มีความหมายรวมไปถึงความมั่นคงของประเทศเพื่อนบ้าน ด้วย แต่นโยบายของรัฐก็ได้ถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการให้คำนิยามดังกล่าว โดยนโยบายความมั่นคงของชาติ 2558-2564⁹ ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติของรัฐบาล ตามข้อเสนอแนะของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ระบุถึงนโยบายด้านความมั่นคงที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านและการจัดการชายแดน ไว้ในส่วนของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไปถึง 3 นโยบาย จากทั้งหมด 13 นโยบาย คือ นโยบายที่ 4 การจัดระบบการบริหารจัดการชายแดนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน, นโยบายที่ 7 การจัดระบบ ป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง, และนโยบายที่ 16 การเสริมสร้างคุณภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่ามุมมองของรัฐที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การข้ามแดน รวมถึงความมั่นคงในประเทศเพื่อนบ้าน ได้ถูกให้ความหมายว่าเป็นองค์ประกอบของความมั่นคงของชาติที่มีความสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐในเรื่องความมั่นคงของชาติ

กรอบคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐนี้ สามารถใช้ในการวิเคราะห์แรงจูงใจของรัฐต่อนโยบายทางเศรษฐกิจพยายามจะปรับเปลี่ยนรูปแบบการค้าชายแดนซึ่งผู้วิจัยมองว่าเป็นเป้าประสงค์ที่แท้จริงของรัฐ และสามารถใช้เป็นกรอบในการศึกษาเพื่อพัฒนานำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานศึกษาเกี่ยวกับการค้าชายแดนระหว่าง ไทย-เมียนมา ที่ศึกษาในบริบทที่เชื่อมโยงกับความมั่นคงมีอยู่ไม่มากนัก พรพิมล ตรีโชติ (2541) ศึกษาผลกระทบต่อการค้าสินค้าที่ไม่สงบในบริเวณชายแดนอันเนื่องมาจากการสู้รบระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่มีต่อการค้าระหว่างไทยกับเมียนมา พบว่า ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่าง ๆ จนนำไปสู่การสู้รบหลายทศวรรษ ทำให้รัฐบาลพม่ามีความเข้มงวดปิดบริเวณชายแดนด้วยการส่งทหารเข้าประจำทุกจุดที่เข้าชายเป็นเส้นทางลำเลียงสินค้าจากไทยสู่เมียนมา แต่เนื่องจากความต้องการสินค้าจากไทยมีสูง พ่อค้าเมียนมาไม่สามารถนำเข้าสินค้าจากไทยได้ตามระบบในวิธีการค้าในระบบ เป็นแรงจูงใจให้เกิดขบวนการลักลอบนำสินค้าจากประเทศไทยเข้าประเทศเมียนมา รายงานฉบับนี้ฉายภาพให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการค้าชายแดนไทย-เมียนมา ที่เชื่อมโยงอย่างสลับซับซ้อนกับความขัดแย้งของรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตามงานศึกษาทำการศึกษาในช่วงเวลาก่อนปี พ.ศ. 2541 ซึ่งเงื่อนไขและบริบทต่าง ๆ ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทั้งยังมองจากมุมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเมียนมา แม้จะมีข้อเสนอแนะให้รัฐไทยเลิกให้ความช่วยเหลือ คบค้าสมาคมกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยและหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างความสัมพันธ์แบบรัฐต่อรัฐกับเมียนมา แต่งานชิ้นนี้ไม่ได้ศึกษาถึงความเชื่อมโยงและเงื่อนไขในมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศไทยซึ่งให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติเหนือสิ่งอื่นใดเท่าใดนัก

พรพิมลและทรายแก้ว (วิทยา สุจริตธนาธิ & ขปา จิตต์ประทุม, 2537) ตั้งข้อสังเกตว่า ภายหลังการยึดอำนาจกันเองโดยนายทหารกลุ่มใหม่ในกองทัพเมียนมาเมื่อปี พ.ศ. 2531 รัฐบาลเมียนมามีความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายการลงทุนโดยชาวต่างชาติ เพื่อสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นกับนักลงทุนต่างชาติ หลังจากนั้นได้ให้สัมปทานนักลงทุนจากต่างชาติในหลายภาคธุรกิจ เช่น ป่าไม้ ประมง ปิโตรเลียม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นักลงทุนต่างชาติ

⁹ นโยบายความมั่นคงของชาติ 2558-2564 เข้าถึงได้ที่ <http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf>

ยังคงมีความไม่มั่นใจในสถานการณ์ทางการเมือง ประกอบกับโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ยังไม่เอื้ออำนวย ระยะนี้เองที่นักลงทุนจากประเทศไทยเริ่มเข้ามาลงทุนในประเทศเมียนมามากยิ่งขึ้น มีการแลกเปลี่ยนการเยี่ยมชมโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทั้งสองประเทศ และนำไปสู่การเปิดสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาแห่งแรกในเวลาต่อมา

งานวิจัย บทบาทของกองทัพไทยกับการจัดการความมั่นคงและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า (สุนทร ชูตินธรรานนท์และคณะ, 2556) พบว่ากองทัพไทยในฐานะหน่วยงานด้านความมั่นคง มีบทบาทต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะการค้าชายแดนที่มีกับประเทศเมียนมา แม้ว่าบริบทความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศจะเปลี่ยนจากยุคสงครามเย็นไปสู่ยุคที่มีการเปิดพรมแดนค้าขายอย่างเป็นทางการ พื้นที่ชายแดนได้เปลี่ยนจากพื้นที่เฝ้าระวังทางความมั่นคง ไปสู่พื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจมาพร้อมกับปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย ยาเสพติด การบุกรุกพื้นที่ป่า การค้าคนกระบบ กองทัพไทยในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการจัดการชายแดนจึงต้องทำความเข้าใจและขยายบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกับปัญหาความมั่นคงแบบใหม่ที่เกิดขึ้น งานวิจัยชี้ให้เห็นถึงความท้าทายที่สำคัญที่สุดที่กองทัพไทยต้องเผชิญ ซึ่งก็คือการรักษาสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของชาติและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้ได้ เนื่องจากการใช้นโยบายความมั่นคงอย่างเข้มงวดจะทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการค้ามีการเติบโตช้าลง การให้ความสำคัญต่อ “ยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชายแดน” ในฐานะแผนแม่บทในการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน แต่ในการปฏิบัติจริงกลับขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการ ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และเอกภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งยังขาดการสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่จนไปถึงการต่อต้านและไม่ยอมรับแนวทางปฏิบัติ งานวิจัยได้เสนอแนะให้กองทัพพิจารณาบริบททางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ปรับทัศนคติของหน่วยงานความมั่นคงของกองทัพที่มีต่อชายแดนเสียใหม่

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ของ กรรณิการ์ ธรรมรัตน์ (2542) เรื่อง ผลกระทบของการปิดด่านชายแดนไทย-พม่า : ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่าการสั่งปิดด่านการค้าที่ชายแดน ไทย-เมียนมา ที่อำเภอแม่สอด โดยมากมีสาเหตุหลักมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชนกลุ่มน้อย และมาจากข้อพิพาทเรื่องสิ่งปลูกสร้างริมแม่น้ำเมยซึ่งส่งผลกระทบต่อเส้นทางการเดินทางเดินของแม่น้ำและการกักตุนสิ่งซึ่งเป็นเหตุให้เสียพื้นที่ อันเป็นสิ่งที่รัฐทั้งสองซึ่งยึดถือแนวคิดเรื่องดินแดน เขตแดน ชายแดน อธิปไตย และความมั่นคงอย่างเหนียวแน่น ยอมไม่ได้ กระนั้นแล้วแม้จะมีการปิดด่านชายแดน การค้าแบบนอกระบบก็ยังคงดำเนินไปได้ สะท้อนให้เห็นว่าอำนาจรัฐไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในบริเวณพื้นที่ชายแดน และขณะที่ภาครัฐยึดถืออุดมการณ์เรื่องความมั่นคงเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ประชาชนในพื้นที่อาจจะไม่ได้ยึดถืออุดมการณ์เรื่องความมั่นคงของชาติเหนือกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่พวกเขาจะได้รับ

หนังสือ เศรษฐกิจเสรีนิยมและการค้าชายแดนภาคเหนือของ นิสิต พันธมิตร (นิสิต) ให้ภาพรวมของเศรษฐกิจระดับมหภาค รวมทั้งภาพของการค้าชายแดนระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทยทางภาคเหนือซึ่งรวมถึงประเทศพม่า แต่ก็ไม่ได้รวมเอาการค้าชายแดนในบริเวณอำเภอแม่สอดเข้าไว้ในบริบทของการศึกษาทั้งยังมิได้ฉายภาพเชิงลึกของการค้าแบบนอกระบบที่มีมูลค่ามหาศาลในแต่ละปี

Kubo Koji และ Nu Nu Lwin (Koji & Lwin) ศึกษาการค้าคนกระบบและพบว่าอัตราภาษีนำเข้ามีผลต่อปริมาณการค้าของระบบ โดยทั้งสองศึกษาสินค้าบางรายการที่รัฐบาลเมียนมาปรับขึ้นภาษีนำเข้าและพบว่าในปีต่อมาหลังจากรัฐบาล

เมียนมาปรับอัตราภาษีให้เพิ่มมากขึ้น การค้าแบบนอกระบบของสินค้าชนิดนั้นมีความสำคัญ และการค้านอกระบบในแต่ละช่องทางมีปริมาณแตกต่างกันและการค้านอกระบบทางชายแดนจะมีความดึงดูดใจผู้ค้ามากกว่าเนื่องจากมีผลตอบแทนที่ดีกว่า

Winston Set Aung (2009) เสนอว่า การค้านอกระบบบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา เกิดขึ้นด้วยปัจจัยหลัก 4 ประการ คือ 1) ผู้ค้าต้องการหลบเลี่ยงขั้นตอนการขอใบอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน 2) ต้องการนำเข้าสินค้าโดยไม่มีรายได้จากการส่งออกสินค้าก่อน¹⁰ 3) ต้องการนำเข้าสินค้าที่ถูกห้ามไม่ให้นำเข้า และ 4) ต้องการหลบเลี่ยงภาษีต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนองานของ Aung พิจารณานับบริบทของกฎหมายและข้อบังคับทางการค้าและศุลกากรของเมียนมาแต่เพียงอย่างเดียว โดยมิได้พิจารณาบริบทแวดล้อมทางสังคมและการเมือง ตัวแสดง รวมทั้งเงื่อนไขแวดล้อมอื่น

Akkanut Wantanasombut (2015) ศึกษาการค้าชายแดนนอกระบบระหว่างไทยและเมียนมา ช่วงปี พ.ศ. 2531 – 2555 โดยเน้นศึกษาปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์การเมืองและเศรษฐกิจของประเทศเมียนมาเป็นหลัก เสนอว่า สาเหตุของการค้าชายแดนนอกระบบระหว่าง ไทย-เมียนมา นั้นเกิดจากสาเหตุดังนี้ 1) ความไร้ประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมของเมียนมา¹¹ ซึ่งนำไปสู่การถือกำเนิดของตลาดมืดและการค้านอกระบบบริเวณชายแดนถือกำเนิดขึ้นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบตลาดมืดในประเทศพม่า 2) การสู้รบระหว่างรัฐบาลและกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดน ทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมพื้นที่ครอบครองของชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนได้ กองกำลังชนกลุ่มน้อยสร้างรายได้จากการเก็บภาษี ค่าผ่านทาง อำนาจความสะดวกให้ผู้ค้า ตลอดจนเป็นผู้ค้าเองด้วย 3) ช่องทางการค้าแบบถูกกฎหมายระหว่างสองประเทศมีไม่เพียงพอ เมื่อพิจารณาขนาดของตลาดโดยใช้จำนวนประชากรและความสามารถในการผลิตสินค้าพื้นฐานกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นของไทย พบว่าเมียนมาเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดของสินค้าไทย แต่มีจำนวนช่องทางการค้าชายแดนที่ถูกกฎหมายต่อความยาวชายแดนน้อยที่สุด 4) กฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศของเมียนมามีความเข้มงวดมากเกินไป มีบัญชีสินค้าต้องห้ามซึ่งเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคพื้นฐาน ขั้นตอนการขออนุญาตและค่าธรรมเนียมตลอดจนภาษีที่สูง และอัตราแลกเปลี่ยนเงินแบบคงที่ซึ่งไม่สะท้อนสภาพความเป็นจริงของบริบทเศรษฐกิจ 5) การขยายขนาดของกองทัพเมียนมาขณะที่งบประมาณมีไม่เพียงพอ เปิดโอกาสให้ทหารบริหารหน่วยของตนเองลดการพึ่งพางบประมาณจากกองทัพจากส่วนกลาง เป็นช่องทางให้ทหารในบางหน่วยงานของกองทัพแสวงประโยชน์จากการลักลอบนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย 6) ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม รัฐบาลมอบสิทธิทางเศรษฐกิจบางประการให้กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ลงนามหยุดยิง รวมทั้งการยอมให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นควบคุมเส้นทางการค้านอกระบบ 7) แรงงานเมียนมาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยซึ่งมีจำนวนมาก ขณะที่ระบบธนาคารในประเทศพม่ายังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ การส่งเงินกลับเมียนมาของแรงงานยังต้องพึ่งพาระบบ “โปยก๊วน” แบบเก่า และการส่งเงินกลับบ้านของแรงงานเมียนมาได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการชำระสินค้าเงินค่าสินค้านอกระบบ

¹⁰ ก่อนปี 2012 รัฐบาลเมียนมากำหนดให้ผู้ที่ต้องการนำเข้าสินค้า จะต้องใช้รายได้ที่เกิดจากการส่งออกในการชำระค่าสินค้าเท่านั้น ข้อกำหนดนี้รู้จักในนาม ส่งออกก่อน นำเข้าทีหลัง หรือ **export first, import later**

¹¹ หลังการยึดอำนาจในปี ค.ศ. 1962 นายพล เนวิน ประกาศใช้แนวทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม เรียกว่า วิถีพม่าสู่สังคมนิยม (The Burmese way to socialism)

วิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (Pitch) เสนอว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจในบริเวณชายแดน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เขาทำการศึกษาคืออำเภอแม่สอด เป็นผลมาจากการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ในบริเวณชายแดน และความสามารถในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยที่มุ่งเพิ่มผลผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อการส่งออก ทำให้เกิดการพัฒนา แต่เป็นการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียม การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของผู้คนและแรงงานเพื่อแสวงหาโอกาสจากพื้นที่ที่มีการพัฒนามากกว่า ประเทศไทยได้สร้างระบบการควบคุมแรงงานราคาถูกที่หลั่งไหลเข้ามาจากการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียม เมื่อแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานก็เกิดการจ้างงานที่มีรูปแบบที่ไม่เท่าเทียมกับแรงงานไทย ไม่มีสวัสดิการ กฎระเบียบที่เปลี่ยนไปมาบ่อยครั้งทำให้แรงงานตกอยู่ในสถานะเสี่ยง ไม่มีอำนาจต่อรอง ไม่มีโอกาสรวมกลุ่มเพื่อต่อรองในลักษณะสหภาพ พิชญ์พบว่า นอกเหนือไปจากการค้าชายแดนแล้ว แรงงานเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจของแม่สอดเติบโตทั้งในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม แต่รัฐบาลพยายามจำกัดการเคลื่อนที่ของแรงงานให้อยู่แต่ในบริเวณอำเภอแม่สอดและบริเวณใกล้เคียงเท่านั้น ในแง่หนึ่งความเป็นชายแดนจึงได้จำกัดอยู่แต่ในพื้นที่เชิงกายภาพเท่านั้น หากแต่ถูกฝังไว้ในตัวมนุษย์ผ่านระบบการควบคุมของรัฐ เช่น การลงทะเบียนแรงงาน การออกใบอนุญาตทำงาน การตรวจบัตรประจำตัว

งานศึกษาของ รพีพรรณ จักรสาน (รพีพรรณ, 2014) ซึ่งได้ศึกษาบทบาทของพ่อค้าเชื้อสายจีนและเครือข่ายการค้าชายแดนในอำเภอแม่สอด ได้ฉายภาพให้เห็นถึงพลวัตของการค้าชายแดน และบทบาทของชาวไทยเชื้อสายจีนที่เป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านการค้าชายแดนทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย งานของรพีพรรณยังแสดงให้เห็นถึงพลวัตของตัวผู้ค้าในอำเภอแม่สอดที่ได้พัฒนาตัวเองจากฐานทางเศรษฐกิจไปสู่การรวมตัวเพื่อต่อรองผ่านองค์กรในฐานะสมาคมการค้า อาทิ หอการค้าจังหวัดตาก ตลอดจนการสร้างอำนาจผ่านตัวบุคคลเพื่อก้าวไปเป็นผู้มีอิทธิพลและเข้าแวดวงสู่การเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ จนกระทั่งได้เป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐ มีส่วนในการกำหนดนโยบายและมีส่วนรณรงค์ให้รัฐบาลไทยดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษ งานของรพีพรรณให้ภาพการค้าชายแดนนอกระบบตั้งแต่ยุคเริ่มต้นของการค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาอันมีสาเหตุหลักมาจากการล่มสลายของเศรษฐกิจในประเทศเมียนมา ความคึกคักของการค้าชายแดนนอกระบบทำให้พ่อค้าไทยรวมตัวกันเสนอขายสินค้าให้กับคู่ค้าในเมียนมา ตามจุดต่าง ๆ ในจังหวัดแม่สอดลักษณะเดียวกับตลาด ซึ่งพ่อค้าและบุคคลทั่วไป เรียกว่า “ตลาดมืด”

“ตลาดมืด” ในหนังสือของ รพีพรรณ จึงมีความหมายถึงตลาดที่ผู้ค้าชาวไทยนำสินค้าไปเสนอขายคู่ค้าจากเมียนมาต่างจาก “Black Market” ในงานของ Akkanut ที่หมายถึงตลาดมืดที่เกิดขึ้นในประเทศเมียนมา กล่าวโดยสรุปคือ ตลาดมืดของรพีพรรณ เป็นกลไกหนึ่งที่เอื้อให้เกิด Black Market ในประเทศพม่า ตามความหมายของ Akkanut สินค้าที่ขายอยู่ในตลาดมืดนี้เป็นสินค้าที่ถูกกฎหมาย และการทำการค้าในตลาดมืดเหล่านี้ก็ไม่ถือเป็นการทำผิดกฎหมายไทย แต่ส่วนมากสินค้าที่ส่งข้ามไปยังประเทศเมียนมาจะได้ผ่านพิธีการทางศุลกากรไทย ประเทศไทยในขณะนั้นไม่ได้บังคับใช้กฎหมายศุลกากรอย่างเข้มงวดเท่าใดนัก

1.4 แนวทาง/ขั้นตอนการดำเนินงาน

สมมติฐานงานวิจัยงานวิจัยชิ้นนี้มีสมมติฐานต่อคำถามวิจัย 2 ประการ

ประการแรก รูปแบบการค้าออร์แกนิกบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา มีความเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากบริบททางการเมืองของไทยและเมียนมาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตั้งแต่ปี 2555 จนถึงปัจจุบัน

ประการที่สอง การประกาศให้พื้นที่อำเภอแม่สอดและพื้นที่ใกล้เคียง เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ในฐานะหนึ่งในนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย และส่งผลให้การค้าออร์แกนิกถูกผลักดันให้เป็นการค้าในระบบมากยิ่งขึ้น แต่ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาการค้าออร์แกนิกให้หมดไปได้ เนื่องจากยังคงมีตัวแปรอื่นนอกเหนือจากการควบคุมของรัฐ

1.5 ขอบเขตพื้นที่และวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการเก็บข้อมูลและศึกษาในกรอบระยะเวลา 1 ปี (16 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ถึง 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ศึกษาคือที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก รวมทั้งแนวตะเข็บชายแดนริมแม่น้ำเมย ซึ่งเป็นที่ตั้งของคลังสินค้าอนุภูมิภาคพหุภาคีและท่าเรือขนถ่ายสินค้า โดยศึกษาจากผู้ค้าและผู้ประกอบการฝั่งไทยเป็นหลัก และศึกษาผู้ค้าฝั่งเมียนมาบางส่วนซึ่งอยู่ในเมืองเมียวดี ฝั่งตรงข้ามของอำเภอแม่สอด รวมทั้งพ่อค้าเมียนมาในเมืองใหญ่ เช่นย่างกุ้ง ฝะอัน เมะละหม่ง และมันตะเลย์

วิธีวิจัย

กรอบทฤษฎีที่เหมาะสมเลือกจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เก็บข้อมูลปฐมภูมิ โดยการลงพื้นที่เพื่อสังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกแหล่งข้อมูล โดยแบ่งประเภทผู้ให้ข้อมูลแบบคร่าวๆ เป็น 3 กลุ่ม คือกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบาย กลุ่มนี้ประกอบด้วย คณะกรรมการดำเนินงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ศุลกากร ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง เพื่อทำความเข้าใจแนวคิด ความจำเป็น หรือแรงจูงใจ ที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบายซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการค้าทั้งในระบบและนอกระบบ ขณะเดียวกันก็ทำความเข้าใจการนำนโยบายมาปฏิบัติจริงโดยเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็น ‘พลวัต’ และความเป็นไปที่เกิดขึ้นจริง ในมุมมองของผู้มีหน้าที่ควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายรัฐ

กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย ผู้ประกอบการ ผู้ค้าชายแดนแบบนอกระบบและในระบบ ทั้งชาวไทยและชาวเมียนมา ตัวแทนจากหอการค้า ข้อมูลจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลง การปรับตัว ในรูปแบบและวิธีการทางการค้าของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กลุ่มที่ 3 ชาวบ้านในพื้นที่ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก ดังกล่าวที่มีต่อประชาชนทั่วไปในพื้นที่

นอกจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง แล้ว ผู้วิจัยได้เฝ้าสังเกตว่าข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงมีความสอดคล้องกันหรือไม่ รวมทั้งจัดให้มีการสนทนากลุ่ม เพื่ออภิปรายถึงข้อดีข้อเสียของการประกาศให้อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ข้อมูลที่เก็บได้อยู่ในรูปแบบบันทึกภาคสนาม โดยการจดบันทึก ภาพถ่าย ภาพเคลื่อนไหว บันทึกการสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์ผู้ประกอบการและผู้ค้าขายแดนชาวเมียนมาจะกระทำเป็นภาษาอังกฤษ หรือผ่านล่ามภาษาเมียนมาข้อมูลส่วนหนึ่งจะถูกบันทึกเสียงเพื่อใช้ตรวจสอบความถูกต้องกับบันทึกการสัมภาษณ์ในภายหลัง

วิธีการประมวลผล/สังเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล ทำโดยนำทฤษฎีที่เลือกเข้ามาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมด โดยอาจตรวจสอบเปรียบเทียบกับ รายงาน งานวิจัย เอกสาร หรืองานศึกษาอื่น ที่มีบริบทใกล้เคียง และสังเคราะห์เพื่อหาคำตอบของคำถามวิจัย ว่าการค้าชายแดนทั้งนอกระบบและในระบบมีรูปแบบและวิธีการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ส่งผลกระทบต่อผู้ค้า และประชาชนทั่วไปอย่างไร การปรับตัวตามนโยบายของรัฐมีปัญหาและได้สร้างผลกระทบอื่นอีกหรือไม่ ข้อมูลที่ได้จากการประมวลผล วิเคราะห์ สังเคราะห์ นำไปสู่วิเคราะห์ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

บทที่ 2

พลวัตของการค้าชายแดน ไทย-เมียนมา

ในปัจจุบันประเทศไทยและเมียนมามีพรมแดนติดกันยาวกว่า 2,000 กิโลเมตร ทว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจ การค้าขาย แลกเปลี่ยนของผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ปัจจุบันเป็นประเทศไทยและประเทศเมียนมานั้น มีมาก่อนที่จะรับเอาความคิดเรื่องรัฐ ประชาชาติสมัยใหม่ พรมแดน เส้นเขตแดน ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ที่เข้ามาพร้อมกับชาติเจ้าอาณานิคมในศตวรรษที่ 19 ใน ยุคจารีต (Winichakul, 1994) ก่อนการมาถึงของเส้นเขตแดน ผู้คนสามารถเดินทาง ติดต่อกันค้าขายแลกเปลี่ยน ได้อย่างเสรี จนกระทั่งมีการกำหนดเส้นเขตแดนขึ้น พื้นที่สองฟากฝั่งของเส้นเขตแดนจึงมีสถานะเป็นพื้นที่ชายแดน หลังจากมีการกำหนด เส้นเขตแดนแล้ว แนวความคิดเรื่องรัฐประชาชาติสมัยใหม่ การควบคุมพื้นที่ทางกายภาพและทรัพยากรที่อยู่ภายในเส้นเขต แแดนซึ่งรวมถึงทรัพยากรมนุษย์จึงค่อย ๆ ถือกำเนิดขึ้นในความรับรู้ โดยเริ่มต้นที่ศูนย์กลางอำนาจก่อน และใช้เวลานานพอสมควร ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ในการปลูกฝังมโนทัศน์อย่างเดียวกันให้กับผู้คนที่อยู่ในอาณาเขตที่ล้อมรอบด้วยเส้น เขตแดนของรัฐประชาชาติ และมโนทัศน์เรื่องความเป็นไทย/ความเป็นอื่นได้รับการพัฒนาขึ้นมาพร้อมกันกับการสร้างรัฐ ประชาชาติ และความเป็นชาตินิยม (ธงชัย วินิจจะกุล, 2560)

มโนทัศน์ความเป็นไทย/ความเป็นอื่น ได้เหนี่ยวนำให้เกิดมโนทัศน์อีกชุด คือความเป็นภัยคุกคามจากผู้เป็นอื่น ซึ่ง สร้างได้ง่ายกว่าภัยคุกคามจากความเป็นเรา ความเป็นชาตินิยมมักถูกสร้างบนฐานของความรู้สึกร่วมกันในคุณค่าบางอย่าง (A. D. Smith, 2010) และบ่อยครั้งก็สร้างจากความรู้สึกร่วมกันในลักษณะของภัยคุกคามจากความเป็นอื่น (ธงชัย วินิจจะกุล, 2560)

การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมเกิดการเคลื่อนย้ายทั้งคนและสินค้า เพื่อการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า พื้นที่ ชายแดนกลายเป็นพื้นที่ที่อยู่ไกลจากศูนย์กลางอำนาจของรัฐประชาชาติมากที่สุด เป็นพื้นที่แห่งความหวังที่จะเพิ่ม โอกาสทางเศรษฐกิจให้ผู้คน เมื่อมีคนต่างพื้นที่ย้ายเข้ามาในพื้นที่ชายแดนได้กลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้น การค้าขาย แลกเปลี่ยนทำให้เกิดการติดต่อปะทะสังสรรค์ระหว่างคนที่อยู่คนละฝั่งของเส้นเขตแดนมากกว่าพื้นที่อื่นใด ทำให้โดยธรรมชาติ แล้วพื้นที่ชายแดนจึงมักมีสภาพเป็นพื้นที่พหุลักษณะ พหุวัฒนธรรม พหุสังคม อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ยศ สันตสมบัติ, 2559)

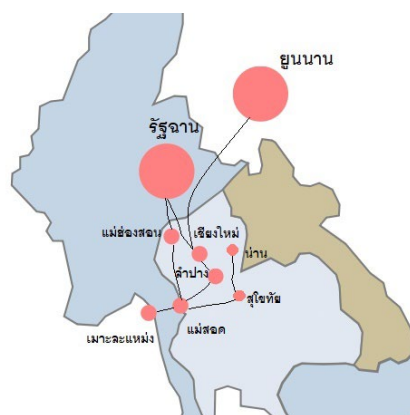
ในส่วนของรูปแบบการค้าระหว่างสองประเทศนั้น ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ยุคจารีตจนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไป ตามบริบททางสังคมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริบททางการเมืองของทั้งสองประเทศ เพื่อให้ง่ายต่อการแสดงให้เห็นถึงพลวัต ของการค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยได้ทำการแบ่งช่วงเวลาตามบริบททางการเมืองที่ เปลี่ยนไปดังนี้

- 2.1 การค้ายุคจารีต
- 2.2 การค้ายุคอาณานิคม (ค.ศ. 1824 – ค.ศ. 1948)
- 2.3 การค้ายุคหลังอาณานิคม (ค.ศ. 1948 – ค.ศ. 1962)
- 2.4 การค้ายุคตลาดมีดแบ่งบาน (ค.ศ. 1962 – ค.ศ. 1988)
- 2.5 การค้ายุคแย่งชิงผลประโยชน์ (ค.ศ. 1988 – ค.ศ. 2012)
- 2.6 การค้ายุคปฏิรูป (ค.ศ. 2012 – ปัจจุบัน)

ในยุคจาริต รัฐมีอาณาเขตไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของศูนย์กลางอำนาจซึ่งมีลักษณะคล้ายแสงจากเปลวเทียนที่แผ่ออกไป (Winichakul, 1994) ในบางพื้นที่ที่อยู่ระหว่างศูนย์กลางอำนาจก็อาจมีการซ้อนทับของศูนย์กลางอำนาจมากกว่าหนึ่งศูนย์กลางอำนาจ และศูนย์กลางอำนาจนั้นมักจะแข่งขันกันเพื่อจะมีบทบาทสำคัญเหนือพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ คือมีทรัพยากร ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ บ่อยครั้งเป็นการแข่งขันกันเพื่อการแย่งชิงทรัพยากรมนุษย์ โดยการทำสงครามเพื่อแย่งชิงกวาดต้อนผู้คนกลับไปไว้ยังศูนย์กลางอำนาจที่มีชัยชนะ หรือแข่งขันแย่งชิงพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางการทหารเพื่อความได้เปรียบในเรื่องความมั่นคงของการถือครองอำนาจของผู้ปกครอง

มีสมมติฐานว่า แม่สอด เป็นชุมทางเส้นทางการค้าทางบกจากดินแดนในภาคพื้นทวีปหลายดินแดนด้วยกัน คือ จาก ยูนนาน รัฐฉาน และภาคเหนือของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อที่จะไปสู่เมืองท่าที่อ่าวมะละเกาะ บริเวณเมืองมะละแหม่งของ เมียนมาในปัจจุบัน (อนุรักษ์ พันธรัตน์, 2543)

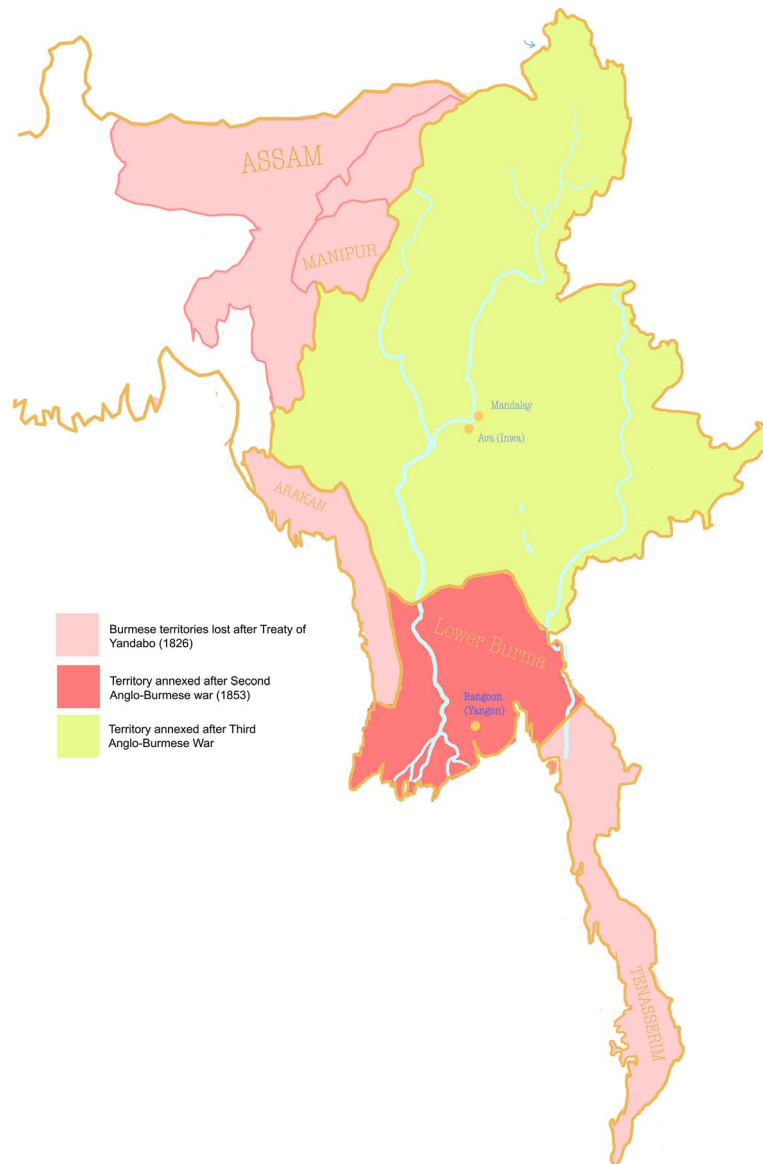
เส้นทางที่สี่คือ น่าน-แพร่-อุดรดิตถ์-พิษณุโลก-สโขทัย-ระแหง-แม่สอด-ผาปูน-เมะละแหม่ง



25

2.2 การค้ายุคอาณานิคม (ค.ศ. 1826 – ค.ศ. 1948)

พม่าตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ โดยเสียดินแดนบางส่วน คืออาระกัน มณีปุระ และตะนาวศรี หลังสงคราม อังกฤษ-เมียนมา (Anglo-Burmese War) ครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1826 ก่อนจะแพ้สงครามอีกสองครั้ง คือในปี ค.ศ. 1853 เสียดินแดนพม่าล่าง และแพ้สงครามครั้งสุดท้ายทำให้สูญเสียเอกราชให้แก่อังกฤษอย่างสมบูรณ์ในปี 1885



รูปที่ 5 ดินแดนของพม่าที่สูญเสียในการทำสงครามกับอังกฤษในแต่ละครั้ง

ที่มา: www.frontiermyanmar.net

อังกฤษปกครองเมียนมาในฐานะจังหวัดหนึ่งของบริติชราชภายใต้การดูแลของข้าหลวงใหญ่ การค้าระหว่างไทยซึ่งขณะนั้นยังคงเป็นสยามและเมียนมาจึงอยู่ภายใต้ข้อตกลงระหว่างอังกฤษและสยาม

ก่อนหน้าที่สยามจะผนวกล้านนาเป็นส่วนหนึ่งของสยาม อังกฤษมีข้อตกลงทางการค้าที่ทำกับเชียงใหม่, ลำปาง และ ลำพูน ลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1883 ต่อมาเมื่อล้านนาเป็นส่วนหนึ่งของสยามข้อตกลงนี้จึงถูกยกเลิก และใช้ข้อตกลงตามที สมเด็จพระมหาพรยาเทววงศ์วโรปการ และอัครราชทูตอังกฤษคือ นาย อี.เอ. ซาเตา ทำหนังสือแลกเปลี่ยนเป็นข้อตกลงทางการค้า เมื่อวันที่ ปี ค.ศ. 1887 ซึ่งเรียกว่า ข้อตกลง เทววงศ์-ซาเตา ตามข้อตกลงฉบับนี้ สยามและเมียนมาจะไม่เก็บภาษีจากการค้า ทางบกที่ผ่านชายแดนระแหง (จังหวัดตาก) ยกเว้นเพียง เกลือ และสินค้าบางอย่างซึ่งสยามเก็บภาษีภายใน สยามก็จะเรียกเก็บ ภาษีภายใน¹²

ต่อมาอังกฤษพบว่า เนื่องจากไม่มีการเก็บภาษีระหว่างกัน จึงมีสินค้าจากสยามผ่านเข้าไปยังเมียนมาเป็นจำนวนมาก เช่น บุหรี่ ไม้ขีดไฟ และน้ำตาลสดคาริน¹³ จึงขอยกเลิกข้อตกลง เทววงศ์-ซาเตา ในปี ค.ศ. 1924 หลังจากนั้นอังกฤษจึงได้ห้าม การขนส่งสินค้าทางบกชั่วคราว และทำการจัดตั้งด่านเสียภาษีพรมแดนขึ้นที่เกาะกิริต (กอกะเร็ก-ผู้วิจัย) หลังจากนั้นจึงยอมให้ ขนส่งสินค้าได้ โดยกำหนดให้สินค้าที่นำเข้าจากสยาม คือ บุหรี่ ไม้ขีดไฟ น้ำตาลสดคาริน และสินค้าเกี่ยวข้องกับไหม (silk goods) จะต้องเสียภาษี สินค้าออกเหนือจากนี้ไม่ต้องเสียภาษี

อธิบดีกรมศุลกากรของสยามในขณะนั้นจึงมีหนังสือสอบถามอธิบดีกรมการเมืองว่าสยามควรจะเรียกเก็บภาษีสินค้า จากเมียนมาด้วยหรือไม่ ความเห็นของอธิบดีกรมศุลกากรคือสมควรเก็บเพื่อความเท่าเทียม แต่จะยังคงไม่ตั้งด่านศุลกากร เนื่องจากการตั้งด่านศุลกากรจะทำให้มีรายจ่ายและรายได้จากการเก็บภาษีอาจะไม่คุ้มกับรายจ่ายดังกล่าว จึงจะฝากงานให้ เจ้าหน้าที่สรรพสามิตเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามหลังจากหารือกันเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่า ตาม กฎหมายศุลกากรการเก็บภาษีนำเข้าจะกระทำที่ด่านศุลกากร และเนื่องจากสยามยังไม่มีด่านศุลกากรที่ชายแดนจึงไม่อาจเก็บ ภาษีได้ จึงเห็นควรให้ละเว้นการเก็บภาษีนำเข้าสินค้าจากเมียนมาอยู่เช่นเดิม ซึ่งได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาตาม “ประกาศว่าด้วยการค้าขายทางบกกับประเทศพม่า” วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2467¹⁴

ในปี พ.ศ. 2476 สมุหเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลกได้มีหนังสือแจ้งถึงกระทรวงพระคลัง ว่า นับจากที่รัฐบาลสยามได้ เพิ่มอัตราภาษีไม้ขีดไฟ ทำให้ไม้ขีดไฟที่มีอยู่ในท้องตลาดอำเภอแม่สอดมีราคาสูงขึ้น และเนื่องจากสยามไม่เก็บภาษีนำเข้า สินค้าทางบกจากเมียนมา จึงทำให้มีการนำเข้าไม้ขีดไฟจากเมียนมาเข้ามาในอำเภอแม่สอดมากจนผิดสังเกต สมุหเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑลพิษณุโลก เกรงว่าจะเกิดเหตุให้เข้ามาแข่งขันกับไม้ขีดไฟของพ่อค้าที่ตั้งโรงงานในสยาม จึงขอปรึกษาว่า สมควรที่จะตั้งด่านศุลกากรที่อำเภอแม่สอดไม่ ในการนี้รัฐมนตรีกระทรวงพระคลังมีหนังสือที่ 340/11127 ลงวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2476ตอบกลับ ว่า สมควรที่จะดำเนินการเฉพาะกับไม้ขีดไฟรายการเดียว และได้มีคำสั่งให้นายอำเภอแม่สอดปฏิบัติ หน้าที่เป็นเจ้าพนักงานศุลกากร ให้ทำหน้าที่ตรวจจับสินค้าเฉพาะที่บริเวณชายแดนเท่านั้น ไม่ให้ไปตรวจจับตามร้านค้าที่ จำหน่ายเพราะจะเป็นการสร้างความเดือดร้อน โดยกำหนดค่าปรับและคิดค่าภาษีเพิ่ม หากเสียค่าปรับแล้วให้คืนสินค้าพร้อม

¹² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ (2) กต 3.4.2/9 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ เรื่อง การเก็บภาษีสินค้าทางพรมแดนระหว่างพม่ากับ สยาม (2 พ.ศ. – 6 มี.ค. 2476)

¹³ Saccharin สารเพิ่มความหวานสังเคราะห์ที่เป็นที่นิยมในการประกอบอาหาร ถูกนำมาใช้ในช่วงขาดแคลนน้ำตาล ต่อมาคนไทยตั้ง ชื่อว่า “ซันทสกร” ปัจจุบันเลิกใช้เนื่องจากพบว่ามีสารก่อมะเร็ง

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 41 ตอน 42 วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2467

ออกใบเสร็จเป็นหลักฐานและผู้นำเข้าสามารถนำไปจำหน่ายต่อได้ และหากประสงค์จะไม่เสียค่าปรับแต่จะส่งสินค้าคืนกลับไปเมียนมาก็สามารถทำได้เช่นกัน พร้อมกันนี้ได้ขอให้ส่งสถิติแสดงรายการสินค้านำเข้าที่แม่สอดมาให้โดยละเอียด เพื่อที่จะได้ทำการพิจารณาว่าถึงเวลาที่เหมาะสมจะตั้งด่านศุลกากรที่อำเภอแม่สอดแล้วหรือยัง¹⁵

ต่อมาพบว่า นอกเหนือไปจากอำเภอแม่สอดแล้ว ยังปรากฏว่าไม้ขีดไฟจากเมียนมายังได้ผ่านเข้ามาทางชายแดนบริเวณอื่นด้วย รัฐมนตรีกระทรวงพระคลังจึงได้มีหนังสือ ที่ 338/11131 ลงวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2476 ถึงสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลพายัพ เพื่อทำการแต่งตั้ง นายอำเภอเชียงแสนจังหวัดเชียงราย นายอำเภอเมืองฝาง นายอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ และ นายอำเภอม่วยต๋อ นายอำเภอขุนยวม นายอำเภอแม่สะเรียง นายอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นเจ้าพนักงานศุลกากร เพื่อดำเนินการปรับและเก็บภาษีเพิ่มในอัตราเดียวกัน เฉพาะรายการนำเข้าไม้ขีดไฟ และได้กำชับให้นายอำเภอเหล่านั้นส่งสถิติการนำเข้าสินค้าจากเมียนมาโดยละเอียด เพื่อพิจารณาว่าสมควรจะเปิดด่านศุลกากรหรือไม่เช่นเดียวกัน

สยามยังคงไม่ตั้งด่านศุลกากร และการนำสินค้าจากเมียนมาทางบกยังคงได้รับการยกเว้นภาษี มีเพียงรายการเดียวคือไม้ขีดไฟ ที่สยามจัดเก็บภาษีในรูปของค่าปรับ สาเหตุที่ไม่ตั้งด่านศุลกากรก็เนื่องมาจากค่าใช้จ่ายที่มากและประเมินแล้วภาษีนำเข้าที่เก็บได้อาจจะไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเมื่อทำการตั้งด่านศุลกากร ในระยะนี้จึงทำการแต่งตั้งนายอำเภอทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานศุลกากร และดำเนินการเฉพาะรายการเดียวคือไม้ขีดไฟ

ในปี พ.ศ. 2478 อุปทูตอังกฤษ ได้มีหนังสือทักท้วงผ่านมายังกระทรวงการต่างประเทศแจ้งว่า ผู้ทำการแทนกงสุลอังกฤษที่เชียงใหม่ แจ้งว่ามีผู้นำลักลอบสินค้าประเภทไหม ซึ่งเข้าข่ายต้องเสียภาษีนำเข้าของเมียนมาเข้าไปจำหน่ายในเมียนมา โดยขนส่งสินค้าด้วยม้าและลา ผ่านเส้นทาง จอมทอง-ฮอด-แม่สะเรียง-แม่ท้อ-แม่ก่อ-ห้วยเสือ จนถึงชายแดนแม่ฮ่องสอนและลักลอบเข้าเมียนมาโดยไม่เสียภาษี กระทรวงการต่างประเทศจึงขอให้กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยตรวจสอบ

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือตอบกลับว่า ขณะนี้ไม่มีเจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำที่ภาคเหนือ จึงไม่สามารถตรวจสอบได้ ขณะที่กระทรวงมหาดไทยแจ้งกลับว่าตรวจสอบแล้วไม่พบว่ามีกระทำความผิดกล่าว¹⁶

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2482 กระทรวงการคลังจึงได้เริ่มพิจารณาเรื่องการตั้งด่านศุลกากรที่แม่สอดอย่างจริงจัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นมีความเห็นว่าสินค้าจากเมียนมานอกจากจะมีขายอยู่มากมายในอำเภอแม่สอด ยังเข้ามาจำหน่ายถึงลำปาง เชียงใหม่ และบางรายการเข้ามาจำหน่ายถึงกรุงเทพฯ โดยทางรถไฟ และไทยเองก็มีการตั้งด่านศุลกากรกับอินโดจีนของฝรั่งเศส หากไม่ตั้งด่านที่แม่สอดก็จะเป็นการปฏิบัติที่ไม่สม่ำเสมอ แม้พิจารณาแล้วว่ารายได้และรายจ่ายคงจะมีพอ ๆ กัน และหากตั้งด่านศุลกากรเพื่อเก็บภาษีนำเข้าจากเมียนมาแล้วทางฝ่ายอังกฤษก็คงจะเก็บภาษีนำเข้า

¹⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ (2) กต 3.4.2/9 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ เรื่อง การเก็บภาษีสินค้าทางพรมแดนระหว่างพม่ากับสยาม (2 พ.ศ. – 6 มี.ค. 2476)

¹⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ (2) กต 3.4.2/22 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ เรื่อง การลักลอบนำสินค้าหนีภาษีจากสยามไปพม่า (31 พ.ศ. – 8 พ.ย. 2478)

อย่างเท่าเทียมกัน ทำให้อาจจะกระทบกับชาวนาในแม่สอดที่ส่งข้าวไปขายยังเมียนมา แต่ก็เห็นสมควรที่จะจัดตั้งด่านศุลกากรขึ้น¹⁷ ด่านแม่สอดจึงได้ถูกตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงการคลังในวันที่ 28 มิถุนายน 2483¹⁸

นับแต่นั้นเป็นต้นมา การค้าชายแดนทางบกระหว่างไทยและเมียนมาจึงมีข้อผูกพันต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศุลกากร

กล่าวโดยสรุป การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาในช่วงที่เมียนมาอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษนั้นมีในช่วงแรกสามารถทำได้อย่างเสรี ไม่มีการเก็บภาษี ยกเว้นเกลือ และรายการที่ไทยเก็บภาษีภายในเท่านั้น ตามข้อตกลงที่ เทววงศ์-ชาเตา จนกระทั่งอังกฤษขอยกเลิกสัญญาดังกล่าวเนื่องจากมีสินค้าจากไทยเข้าไปเป็นจำนวนมาก อังกฤษได้ตั้งด่านศุลกากรขึ้น และเก็บภาษีนำเข้าสินค้าจากไทยเฉพาะรายการเพียงแค่ 4 รายการ คือ บุหรี่ ไม้ขีดไฟ น้ำตาลสดคาริน และสินค้าที่มีส่วนประกอบของไหม แม้อังกฤษจะเริ่มเก็บภาษีแล้วแต่ไทยยังคงยอมให้สินค้าจากอังกฤษเข้ามาโดยไม่เรียกเก็บภาษีต่อไป ต่อมาการผลิตไม้ขีดไฟภายในประเทศ และมีการขึ้นภาษีสินค้าไม้ขีดไฟ ทำให้มีผู้นำเข้าไม้ขีดไฟจากเมียนมาเข้ามาจำหน่ายบริเวณชายแดนเป็นจำนวนมากในราคาที่ถูกกว่า เพราะไม่ต้องเสียภาษีนำเข้า กระทรวงการคลังเกรงว่าจะกระทบกับผู้ผลิตในประเทศ จึงแต่งตั้งนายอำเภอแม่สอดและอำเภอต่าง ๆ ที่มีการค้าชายแดนกับเมียนมา ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานศุลกากร ดำเนินการจัดเก็บค่าปรับและภาษีเพิ่ม แต่เป็นการปฏิบัติเพียงแค่รายการเดียว ภายหลังเมื่อทางรถไฟสายเหนือเปิดให้บริการพบว่าสินค้าที่นำเข้ามาผ่านการค้าทางชายแดนจากเมียนมาถูกกระจายไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น รวมทั้งในกรุงเทพฯ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วว่า ปริมาณภาษีที่คาดว่าจะจัดเก็บได้น่าจะเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการมีอยู่ของด่านศุลกากร ประกอบกับทางชายแดนอินโดจีนก็ได้มีการตั้งด่านศุลกากรแล้วและเพื่อการปฏิบัติที่เท่าเทียม จึงได้ตั้งด่านศุลกากรขึ้นที่แม่สอด การค้าชายแดนที่มีรูปแบบไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนักนับแต่ยุคจารีตจึงได้เปลี่ยนไปสู่รูปแบบที่รัฐเข้ามาควบคุมมากยิ่งขึ้นสืบเนื่องจนถึงปัจจุบัน

2.3 การค้ายุคหลังอาณานิคม (ค.ศ. 1948 – ค.ศ. 1962)

หลังจากสงครามโลกสิ้นสุด ได้มีกระบวนการเคลื่อนไหว ต่อรอง เสรจจา จนนำไปสู่การได้รับอิสรภาพในที่สุด เมียนมาได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1948 ในช่วงเวลานี้ ปริมาณการค้าระหว่างไทยและเมียนมามีไม่มาก เมียนมากำลังฟื้นตัวจากภาวะสงคราม แม้ว่าเมียนมาจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก เนื่องจากการผลิตเชิงอุตสาหกรรมภายใต้การเป็นอาณานิคมของอังกฤษมาหลายทศวรรษ แต่อุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ ได้รับความเสียหายจากสงคราม สภาพเศรษฐกิจของไทยและเมียนมาในช่วงนี้ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน สินค้าส่งออกที่ทำรายได้เข้าประเทศก็เป็นสินค้าที่ใกล้เคียงกัน คือ ข้าว และพืชผลทางการเกษตรอื่น ๆ

รัฐบาลเมียนมาเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างหนัก ในช่วงแรก นายกรัฐมนตรี อุ นู พยายามดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม มีการยึดเอากิจการที่เคยเป็นของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวอังกฤษและสก็อตมาเป็นของรัฐบาล หรือโดยการ

¹⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ (2) กต 3.4.2/33 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ เรื่อง การตั้งด่านศุลกากรที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (2 ม.ค. 2482 – 26 ต.ค. 2483)

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 57 หน้า 184 วันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2483

บังคับให้ขายกิจการให้รัฐในราคาถูก การดำเนินการนี้ได้รับการเรียกขานว่า “Burmanization” (Kyi et al., 2000) แต่ภาวะเศรษฐกิจหลังจากได้รับเอกราชโดยรวมของเมียนมายังคงไม่สามารถเทียบกับช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

	1938-39	1951-52	1959-60
GDP Index	100	74	107
Per Capita GDP Index	100	64	85
Agriculture Production Index	108	75	100
Paddy Production (million tons)	8.05	5.25	6.92
Teak Production (thousand cubic meters)	453	141	333
Non-Teak Production (thousand cubic tons)	502	349	611
Rice Export (million tons)	3.3	1.16	2.1

ตารางแสดงรายได้ประชาชาติต่อหัวผลผลิตที่เป็นฐานสำคัญทางเศรษฐกิจของพม่า เปรียบเทียบกับช่วงก่อนสงคราม
ที่มา: (Walinsky, 1962)

ตั้งแต่วันที่เมียนมาจะได้รับเอกราชจากอังกฤษ เมียนมาต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในซึ่งนำไปสู่การสู้รบที่ยืดเยื้อหลายทศวรรษ เริ่มตั้งแต่พรรคคอมมิวนิสต์ของพม่า (Communist Party of Burma – CPB) ที่จับอาวุธต่อสู้กับรัฐบาล ตามมาด้วยกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่จับอาวุธต่อสู้เพื่อสิทธิในการปกครองตนเอง โดยมีองค์กรหลักคือสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU) พื้นที่ยึดครองของ KNU คือพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-เมียนมาเป็นอาณาเขตยาวหลายร้อยกิโลเมตร ตั้งแต่ฝั่งตรงข้ามประเทศไทยบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอนยาวจรดชายแดนไทย-เมียนมาที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในบางช่วงเวลา KNU สามารถยึดครองเมืองสำคัญหลายเมือง เช่น เมียวดี พะอัน ผาปูน เกะกะเร็ก ชักธงชาติเมียนมาลงจากยอดเสาและไล่เจ้าหน้าที่และข้าราชการเมียนมาออกจากพื้นที่

หลังจากนั้นในราวปี ค.ศ. 1958 กลุ่มชาติพันธุ์อื่นที่อยู่ในบริเวณชายแดน ไทย-เมียนมา เช่น ไทใหญ่ ได้แก่กลุ่มหนุมศึกษา และ มอญได้แก่ พรรคมอญใหม่ (New Mon State Party -NMSP) ก็เริ่มจับอาวุธต่อสู้กับรัฐบาล เพื่อสิทธิในการปกครองตนเอง กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ทั้งกลุ่มเล็ก กลุ่มใหญ่ อันเนื่องมาจากการอ้างสิทธิในการแยกตัวในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1947 นอกจากนี้ยังมีกองกำลังจินคณะชาติ (Komintang – KMT) ที่ถอยร่นเข้ามาในดินแดนเมียนมาบริเวณรัฐฉานตอนใต้ เนื่องจากการสู้รบกับพรรคคอมมิวนิสต์จีน อาจกล่าวได้ว่า หลังจากได้รับเอกราชเป็นต้นมา รัฐบาลเมียนมาไม่สามารถควบคุม บริหารจัดการ พื้นที่บริเวณชายแดน ไทย-เมียนมาในฝั่งเมียนมา ซึ่งเป็นพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลเมียนมาต้องใช้งบประมาณของประเทศมากกว่า 20% ในแต่ละปีในการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ (Thein, 2004) การค้าชายแดนในช่วงนี้จึงเป็นการค้าระหว่างชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยกับพ่อค้าท้องถิ่นชาวไทยในบริเวณชายแดนเป็นหลัก สินค้าเป็นจำพวกสินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไป การสู้รบทำให้เครือข่ายการกระจายสินค้าภายในของเมียนมาเป็นไปด้วยความยากลำบาก ขณะที่สินค้าจากประเทศไทยที่เข้ามาทางชายไต้ยังพื้นที่ควบคุมของชนกลุ่มน้อยทำได้ง่ายกว่า

การค้าชายแดนในบริเวณภาคเหนือของประเทศไทยที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย จึงเฟื่องฟูขึ้นจากกองกำลัง KMT ที่เกี่ยวข้องกับการค้าฝิ่น และสินค้าอุปโภคบริโภคจากประเทศไทย KMT เป็นกองกำลังที่เข้มแข็ง มีเงินทุนและอาวุธที่

ทันสมัย ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและจีนขณะที่ถอยร่นไปอยู่ที่ไต้หวัน (พรพิมล ตรีโชติ, 2541)

ขณะที่การค้าชายแดนไทย-เมียนมา ที่แม่สอด จังหวัดตาก อยู่ในเขตอิทธิพลของ KNU การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาในช่วงเวลานี้ เป็นการค้านอกระบบ เนื่องจากหน่วยงานรัฐของเมียนมา ไม่สามารถเข้ามาควบคุม บริหารจัดการ จัดเก็บภาษี หรือบังคับใช้กฎหมายศุลกากรได้เลย ในระยะนี้เริ่มปรากฏเห็นการค้าไม้สักจากฝั่งเมียนมามายังประเทศไทย พื้นที่ยึดครองของ KNU เป็นป่าไม้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ KNU ได้เริ่มขายไม้สักที่อยู่ในเขตอิทธิพลของตนเองเพื่อหารายได้ และมีการตั้งโรงเลื่อยเพื่อแปรรูปไม้ในอำเภอแม่สอด ในระยะนี้เริ่มมีพ่อค้าจากต่างถิ่น ทั้งจากกรุงเทพฯ และภูมิภาคอื่น ๆ ที่เห็นช่องทางและโอกาสทางเศรษฐกิจ ย้ายเข้ามาตั้งรกรากเพื่อทำธุรกิจในพื้นที่อำเภอแม่สอดมากขึ้น (รพีพรรณ จักรสาน, 2557)

2.4 การค้ายุคตลาดมืดเบงบาน (ค.ศ. 1962 – ค.ศ. 1988)

ในปี ค.ศ. 1962 ได้เกิดเหตุการณ์ที่เป็นจุดพลิกผันทางการเมืองของเมียนมาขึ้น นั่นคือ การยึดอำนาจจากรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี อุ นู โดยนายพล เนวิน ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของเมียนมาในขณะนั้น

นายพล เนวิน ยึดอำนาจโดยให้เหตุผลหลักในทางการเมืองว่า การบริหารประเทศของ อุ นู ที่มีแนวโน้มประนีประนอมกับชนกลุ่มน้อย จะนำไปสู่สภาวะที่เมียนมาจะต้องแยกออกเป็นประเทศเล็กประเทศน้อย และเหตุผลอีกประการคือเหตุผลทางเศรษฐกิจ กล่าวหา รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี อุ นู ไม่ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมตามแนวคิดที่ นายพล ออง ซาน วางไว้ก่อนที่จะถูกลอบสังหาร (Thein, 2004) ดังนั้นหลังการยึดอำนาจ เนวิน จึงได้ประกาศ ยุบพรรคการเมืองทั้งหมด และได้ตั้งพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวขึ้นบริหารประเทศลักษณะคล้ายกับประเทศสังคมนิยม คือ พรรคโครงการสังคมนิยมเมียนมา (Burma Socialist Program Party – BSPP) การสู้รบกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยมีความเข้มข้นขึ้นเมื่อทหารมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองประเทศ และรัฐบาลเมียนมาภายใต้การนำของนายพลเนวิน จะให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงของชาติและการสู้รบกับพรรคคอมมิวนิสต์เมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ มากกว่าเรื่องอื่น

ในทางเศรษฐกิจ BSPP ได้ประกาศใช้แผนการ “สังคมนิยมวิถีพม่า” (the Burmese way to socialism) มีการยึดธุรกิจของเอกชนมาเป็นของรัฐอีกครั้ง นับเป็นครั้งที่ 2 หลังจากที่เคยทำลักษณะเช่นนี้เมื่อตอนได้รับเอกราชจากอังกฤษ ธนาการทั้งที่มีเจ้าของเป็นเมียนมาและต่างประเทศทั้ง 24 ธนาการ ถูกยึดและดำเนินการในฐานะ “ธนาการประชาชน” โดยรัฐบาล (Turnell, 2009) ธุรกิจทั้งขนาดใหญ่และเล็ก ร้านค้าปลีก ถูกยึดมาบริหารโดยรัฐบาลแต่งตั้งผู้บริหารที่ส่วนมากเป็นทหารเข้าไปบริหารกิจการ มีการเนรเทศชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีน อินเดีย และปากีสถานออกจากประเทศเป็นจำนวนมากกว่าแสนคน (Bunge, 1983; M. Smith, 1999)

การส่งทหารที่ไม่มีความชำนาญในการบริหารกิจการเข้าไปบริหาร ทำให้ในท้ายที่สุดกิจการต่าง ๆ ของรัฐขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดสภาวะล้มเหลวทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การไล่ชาวอินเดียและปากีสถานออกจากประเทศยังทำให้ระบบการกระจายสินค้าภายในขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากเครือข่ายการกระจายสินค้าแบบเดิมขาดหายไป และรัฐทำได้ไม่ดีเท่า (M. Smith, 1999) ความพยายามของรัฐในการควบคุมราคาข้าว ทำให้มีการออกกฎหมายให้ชาวนาขายข้าวให้รัฐในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงในท้องตลาด ทำให้ชาวนาเกิดความไม่พอใจ การยึดกิจการของต่างชาติและการไล่ชาวต่างชาติที่เป็นเจ้าของเครือข่ายการกระจายสินค้าออกนอกประเทศ ทำให้เกิดความไม่มั่นใจ จึงไม่มีเงินลงทุนจากต่างชาติ รัฐบาลมีรายได้จากการ

ส่งออกข้าวที่บังคับซื้อในราคาที่ไม่เป็นธรรมจากชาวนา เมื่อขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ รัฐจึงไม่สามารถจัดหาวัตถุดิบป้อน
 ภูมิเพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรม หรือแม้กระทั่งอะไหล่เครื่องจักรในการผลิตภาคอุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐานไม่ได้รับการ
 ซ่อมบำรุงและพัฒนา ขาดแคลนแม้กระทั่งอะไหล่รถบรรทุกที่ใช้ในการกระจายสินค้าจากส่วนกลางไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ของ
 ประเทศ (Fink, 2001)

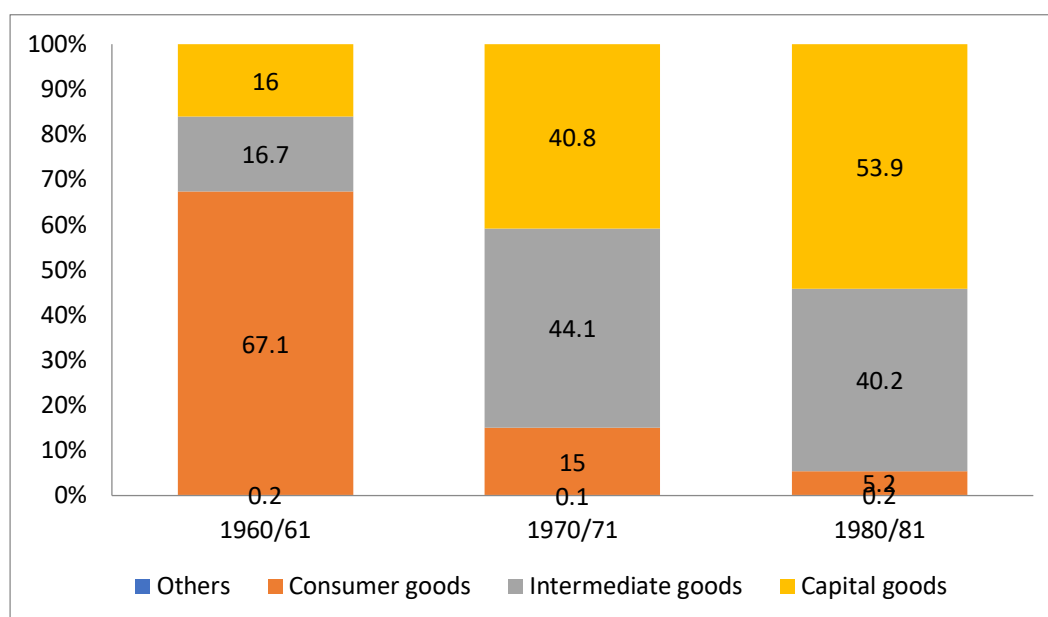
Year	Retail		Procurement		Ratio of Export Price/Govt. Price	Export Price
	Govt.	Free Market	Govt.	Free Market		
1962/63	222	378	149	166	2.973	443
1963/64	222	395	149	159	3.00	447
1964/65	229	357	149	155	3.167	472
1965/66	229	499	149	147	3.248	484
1966/67	251	1,400	163	165	3.196	521
1967/68	265	1,300	172	209	3.360	578
1968/69	265	900	172	528	4.087	703
1969/70	311	568	172	244	3.877	667
1970/71	311	628	172	281	2.703	465
1971/72	311	1,038	172	538	2.436	419
1972/73	427	1,109	204	582	2.509	512
1973/74	640	1,344	431	729	1.916	826
1974/75	710	1,368	431	744	3.733	1,609
1975/76	804	1,283	431	679	4.074	1,456
1976/77	870	1,123	431	579	2.684	1,157
1977/78	894	1,368	431	732	3.185	1,373
1978/79	935	1,674	446	1,132	3.226	1,439
1979/80	935	1,176	446	1,211	3.349	1,494
1980/81	935	1,647	472	1,253	3.190	1,506
1981/82	894	1,289	472	1,833	4.978	2,350
1982/83	894	1,500	472	1,986	5.317	2,510
1983/84	894	1,834	472	2,291	3.750	1,770

Year	Retail		Procurement		Ratio of Export Price/Govt. Price	Export Price
	Govt.	Free	Govt.	Free		
		Market		Market		
1984/85	894	2,022	472	2,444	3.341	1,577
1985/86	894	2,126	472	2,521	2.790	1,317
1986/87	894	2,139	472	2,597	3.010	1,421
1987/88	894	5,747	472	2,897	1.737	820

ราคาขายและรับซื้อปศุสัตว์เลือกโดยรัฐและราคาจริงในตลาดท้องถิ่น ระหว่างปี ค.ศ. 1962-88 (In Kyat per ton)

ที่มา: (Thein, 2004)

ราคาขายข้าวและราคาซื้อที่แตกต่างกันอย่างมากเป็นเพียงตัวอย่างเดียว ที่เผยให้เห็นถึงการถือกำเนิดของตลาดมืดภายในประเทศพม่า อันมีสาเหตุหลักมาจากความล้มเหลวของเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของเมียนมา



รูปที่ 6 โครงสร้างของสินค้านำเข้าของพม่า ระหว่างปี ค.ศ. 1960 – 1980

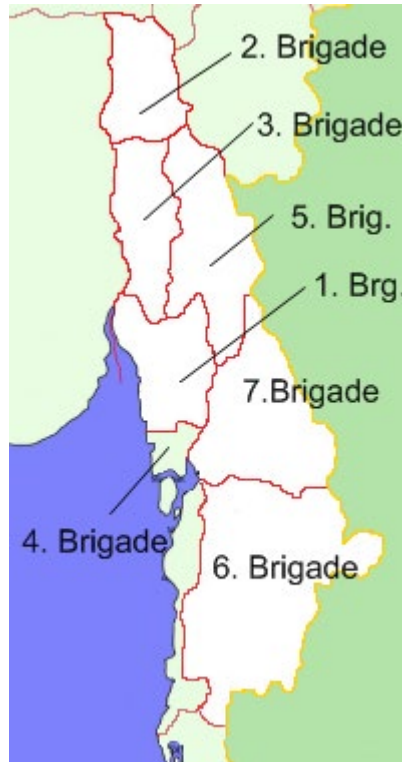
ที่มา: (Thein, 2004)

การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศเป็นเหตุให้โครงสร้างการนำเข้าสินค้าของพม่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วงเวลา ก่อนและหลังการยึดอำนาจ การนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคลดลงจากร้อยละ 67.1 ในปีงบประมาณ 1960/61 เหลือร้อยละ 15 ในปีงบประมาณ 1970/71 และลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5.2 ในปีงบประมาณ 1980/81

เมื่อความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภคพื้นฐานที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐ ตลาดมืดจึงถือกำเนิดขึ้นทั่วประเทศ และรัฐเองก็ต้องทำเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ปล่อยปละละเลยอย่างจงใจ เนื่องจากหากเข้มงวดมากเกินไปก็จะยิ่งสร้างความไม่พอใจให้กับประชาชน (พรพิมล ตรีโชติ, 2541) อีกทั้งตลาดมืดยังเป็นช่องทางในการแสวงประโยชน์ของข้าราชการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศเมียนมาเองด้วย (M. Smith, 1999) หากพิจารณาตัวเลขโครงสร้างการนำเข้าสินค้าโดยเฉพาะสินค้าอุปโภคบริโภคที่ลดลงจากเกือบร้อยละ 70 เหลือ ร้อยละ 5 โดยที่การผลิตภายในประเทศไม่ได้มาทดแทนการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้อนุมานได้ว่ามีการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคผ่านทางช่องทางอื่นอย่างแน่นอน

ในช่วงเวลานี้เองที่การค้าชายแดนโดยเฉพาะที่อำเภอแม่สอดเติบโตอย่างมากด้วยหลายปัจจัย ปัจจัยแรกคือปัจจัยทางเศรษฐกิจภายในของเมียนมา ที่มีความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภคจากการที่นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐล้มเหลว ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ปัจจัยที่ 2 คือการที่โครงสร้างพื้นฐานในประเทศได้รับการพัฒนาอันเป็นผลมาจากนโยบายการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ของประเทศไทย มีการสร้างทางหลวงแผ่นดิน เส้น ตาก-แม่สอด ทำให้การคมนาคมสะดวก การขนส่งสินค้ามีความรวดเร็ว ปัจจัยที่ 3 คือปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เนื่องจากระยะทางจากแม่สอดไปยังเมืองสำคัญในเมียนมาคือเมะละแหม่งตามเส้นทางการค้ายุคจารีต หรือกรุงย่างกุ้งเมืองหลวงของเมียนมาในขณะนั้น ถือว่าสั้นที่สุดเมื่อเทียบกับจุดค้าชายแดนอื่นระหว่างไทยและเมียนมา ปัจจัยที่ 4 คือ กองกำลังชนกลุ่มน้อยกะเหรี่ยง KNU ที่ควบคุมพื้นที่ชายแดน มีความต้องการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการที่จะให้เป็นฐานทางการเงินในการสนับสนุนกองกำลังเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมา ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่าง KNU กับหน่วยงานความมั่นคงต่าง ๆ ของรัฐไทย ก็ถือว่ามีความสัมพันธ์ที่ดี เนื่องจากหน่วยงานความมั่นคงของไทยเห็นว่ากองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์สามารถชะลอการแพร่กระจายของลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงไม่ได้ทำการปราบปรามและใช้มาตรการอะลุ้มอล่วยจนทำให้รัฐบาลเมียนมาสงสัยว่ารัฐไทยช่วยเหลือและให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านี้

การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาในช่วงนี้จึงเป็นการค้าระหว่างพ่อค้าไทยกับพ่อค้าเมียนมา พ่อค้ากะเหรี่ยงภายใต้การควบคุมของ KNU และในบางครั้งผู้มีอำนาจและนายทหารใน KNU ก็มีส่วนในการทำการค้าเอง



รูปที่ 7 แผนที่แสดงพื้นที่ความรับผิดชอบของกองกำลัง KNU กองพลน้อยที่ 1 ถึง 7

สินค้าที่ผ่านเข้าไปยังประเทศเมียนมาจะถูก KNU เก็บภาษีในอัตราร้อยละ 5 เป็นค่าผ่านทาง KNU ยังมีรายได้จากการจัดชุดคุ้มครองให้กับผู้ขนส่งสินค้า และจัดสรรกำลังคน เป็นลูกหาบขนลักษณะแบบกองทัพมด นอกจากนี้ ค่ายของ KNU ยังทำหน้าที่ประหนึ่งโกดังพักสินค้า ในกรณีที่พ่อค้าเมียนมาไม่สามารถบรรทุกสินค้าจำนวนมากได้หมดภายในครั้งเดียว (พรพิมล ตรีโชติ, 2541)

การค้าขายแดนในช่วงนี้เป็นไปอย่างคึกคัก ตลาดที่เป็นจุดการค้าที่สำคัญ มีอยู่หลายแห่งตลอดริมฝั่งแม่น้ำเมย ตั้งแต่เหนือจรดใต้ ในหลายอำเภอ ดังนี้ (ระดม สรรพพันธุ์, 2535)

อำเภอท่าสองยาง ที่บ้านแม่ตะวอ บ้านแม่สลิต บ้านแม่ดำน บ้านแม่หละ

อำเภอแม่ระมาด ที่บ้านตาคำ บ้านวังผา

อำเภอแม่สอด ที่บ้านผาลู บ้านวังแก้ว บ้านห้วยม่วง บ้านท่าอาจ บ้านวังตะเคียน

อำเภอพบพระ ที่บ้านวาลี บ้านหมื่นถาชัย

อำเภออุ้มผาง ที่บ้านเบ็งเคล้ง บ้านหนองหลวง บ้านตะเบอพู บ้านแม่จัน

จุดเก็บภาษีที่สำคัญของ KNU ก็ได้แก่บริเวณค่ายต่าง ๆ ของกองกำลัง KNU อันได้แก่ ค่ายผาลู (Pha Lu) ทางตอนใต้ของเมืองเมียวดี ในเขตความดูแลของกองพลน้อยที่ 6 ค่ายกอมูรา (Kawmoora) หรือค่ายวังข้า (Wang Kha) และค่ายมอโปเก (Maw Pakay) ในอำเภอท่าสองยาง ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของ กองพลน้อยที่ 7



รูปที่ 8 แผนที่แสดงที่ตั้งค่ายของ KNU ซึ่งเป็นจุดเก็บภาษีสินค้าที่ข้ามจากฝั่งไทยที่เข้าไปขายในประเทศเมียนมาด้วย
ที่มา: Paullkeen.net

เมื่อลูกค้าตกลงซื้อสินค้าและส่งมอบสินค้าแล้ว ผู้ค้าจะต้องนำสินค้าไปแจ้ง ณ จุดที่มีการเก็บภาษีโดย KNU ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ประเมิน ผู้ค้าจะต้องแจ้งประเภทและจำนวนของสินค้า และเสียภาษีให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะออกเอกสารใบเสร็จ ซึ่งจะใช้เป็นใบเบิกทางในเขตอิทธิพลของกะเหรี่ยงภายในเมียนมา เคยมีการจดสถิติว่ามีผู้ค้านำสินค้าผ่าน “ประตูกะเหรี่ยง” สูงถึง 1,000 รายต่อวัน (พรพิมล ตรีโชติ, 2541)

ประมาณกันว่ารายได้หลักของแม่สอดกว่า 80% มาจากการค้าชายแดนลักษณะนี้ ปริมาณการค้าที่แม่สอดช่วง ปี ค.ศ. 1974-1982 โดยเฉพาะการส่งออก มีมูลค่าประมาณ 26 ล้านบาท ต่อวัน คิดเป็นประมาณปีละ 10,000 ล้านบาท¹⁹

ต้นปี ค.ศ. 1988 ธนาคารโลกประเมินว่า การค้าลักษณะนี้ในกรณีเมียนมามีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 3 พันล้านเหรียญสหรัฐ และคิดเป็นประมาณ 40% ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของประเทศเมียนมา (M. Smith, 1999) การค้าในลักษณะได้สร้างรายได้ให้กับกองกำลังชาติพันธุ์ซึ่งส่งผลต่อขีดความสามารถทางการทหารด้วย รัฐบาลเมียนมาเองก็ทราบและพยายามที่จะจัดการ ในหลายรูปแบบ มีการใช้กำลังทางทหารในการตัดเส้นทางขนส่ง โจมตีค่ายของกองกำลัง KNU เช่นเหตุการณ์ไฟไหม้จุดค้าที่วังข่า ซึ่งทำให้ร้านค้าในบริเวณนั้นเสียหายกว่า 200 คูหา (รพีพรรณ, 2014) รวมทั้งการยกเลิกธนบัตร ซึ่งนายพลเนวิน ใช้ข้ออ้างเรื่องการค้าแบบผิดกฎหมายและตลาดมืดของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์มาเป็นข้ออ้างในการยกเลิกธนบัตร ในห้วงเวลา ค.ศ. 1962-1988 เมียนมาทำการยกเลิกธนบัตรถึง 3 ครั้ง คือในปี 1964, 1985, และ 1987 ในการยกเลิกครั้งสุดท้าย

¹⁹ “การค้าไทย-พม่า” หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ 14 มีนาคม 2536 (อ้างถึงใน พรพิมล ตรีโชติ, 2541)

คือในปี 1987 รัฐบาลเมียนมาทำการยกเลิกธนบัตร 25, 35, และ 75 จ๊าด ซึ่งรัฐบาลเพิ่งนำมาใช้ในปี ค.ศ. 1985 โดยการยกเลิกนี้รัฐบาลไม่ได้ทำการเรียกธนบัตรคืนและชดเชยใด ๆ ทำให้ประชาชนเดือดร้อนกันเป็นจำนวนมาก (Turnell, 2009) และเป็นเหตุผลหนึ่งที่น่าไปสู่การชุมนุมใหญ่เพื่อต่อต้านเผด็จการทหารในปี ค.ศ. 1988

กล่าวโดยสรุป การค้าขายแดนระหว่างไทยและเมียนมาที่อำเภอแม่สอดในยุคตลาดมืดเฟื่องฟู เป็นผลสืบเนื่องมาจากความล่มสลายของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของเมียนมา ที่ทำให้เกิดตลาดมืดทั่วทั้งประเทศเนื่องจากรัฐบาลล้มเหลวจนถึงขั้นไม่สามารถที่จะผลิตแม้แต่สินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไปในชีวิตประจำวัน การกระจายสินค้าจากส่วนกลางไม่สามารถทำได้เพราะเครือข่ายการค้าแบบเดิมถูกทำลายลงจากการไล่พ่อค้าชาวอินเดียและจีนออกนอกประเทศ และพื้นที่บางส่วนมีการสู้รบ ตลาดมืดเป็นช่องทางในการเข้าถึงสินค้าอุปโภคบริโภค การทำการค้าขายแดนกลไกหนึ่งที่เอื้อให้ตลาดมืดเหล่านี้คงอยู่ได้ รัฐบาลเมียนมาต้องยอมปล่อยให้ตลาดมืดดำรงอยู่โดยเสรีหลังตาชั่งเดียว แม้จะทราบดีว่าการค้าลักษณะนี้เป็นช่องทางในการสร้างรายได้ของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งนำรายได้เหล่านั้นไปสร้างความสามารถทางการทหารในการต่อสู้กับรัฐบาล

การค้าขายแดนในยุคนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์โดยเฉพาะ KNU รูปแบบการทำการค้าคือจะมีตลาดที่เป็นจุดค้าของพ่อค้าไทยและพ่อค้าที่มาจากเมียนมา ตามจุดต่าง ๆ ในอำเภอแม่สอด โดยมากจะอยู่ใกล้ หรืออยู่ฝั่งตรงข้ามกับค่ายของ KNU เมื่อตกลงซื้อสินค้าแล้ว สินค้าจะถูกขนข้ามไปยังฝั่งเมียนมาโดยจะต้องทำการเสียภาษีให้กับกลุ่ม KNU ก่อน ซึ่ง KNU จะออกเอกสารเพื่อจะใช้เป็นใบเบิกทางที่จะสามารถเคลื่อนย้ายสินค้าผ่านเข้าไปในเขตอิทธิพลของ KNU ได้นอกจากนี้ KNU เองยังสร้างรายได้จากการจัดสรรแรงงานที่ขนสินค้าจากชายแดนเข้าไปภายในประเทศเมียนมา จัดกองกำลังติดอาวุธคุ้มครองขณะขนส่งสินค้า และโกดังเก็บสินค้า พ่อค้าภายในประเทศเมียนมา ทั้งพ่อค้าเชื้อสายพม่าหรือคนเชื้อสายกะเหรี่ยงจะเดินทางมาซื้อสินค้าจากพ่อค้าไทยตามตลาดต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ทั่วบริเวณชายแดน หรือซื้อสินค้าจากพ่อค้ากะเหรี่ยงที่กักตุนสินค้าเอาไว้ตามเมืองหรือหมู่บ้านต่าง ๆ ใกล้ชายแดน โดยที่ไม่ต้องเข้ามา

นักธุรกิจค้าขายแดนที่แม่สอดที่มีประสบการณ์ค้าในยุคตลาดมืดเบ่งบานแล้วว่า พ่อค้าจากฝั่งเมียนมาเข้ามาซื้อสินค้าโดยใช้เงินแท่งและทองแท่งเป็นตัวกลางซื้อขายซึ่งจะได้รับความนิยมมากพ่อค้าไทยมากกว่า และพ่อค้าไทยและเมียนมาต่างเคยมีประสบการณ์จากการที่รัฐบาลเมียนมาประกาศยกเลิกการใช้ธนบัตรโดยไม่มีการชดเชย ทำให้ธนบัตรที่มีอยู่กลายเป็นเศษกระดาษที่ไม่มีค่า

ในช่วงเวลานี้เองที่แม่สอดขยายตัวอย่างมาก โอกาสทางเศรษฐกิจทำให้พ่อค้าจากภูมิภาคอื่นของประเทศย้ายเข้ามาทำการค้าในแม่สอดกันมาก มูลค่าการค้าในช่วงนี้ประมาณการว่ามีมูลค่าราว 10,000 ล้านบาทต่อปี พ่อค้าชาวไทยที่เคยผ่านช่วงเวลากการค้ายุคตลาดมืดเบ่งบานล้วนกลายเป็นพ่อค้านักธุรกิจคนสำคัญที่มีมูลค่าการค้าสูงในปัจจุบัน ความสัมพันธ์กับคู่ค้าชาวเมียนมาก็พัฒนาขึ้นในยุคนี้ ส่งผลให้พ่อค้าในยุคนี้สามารถสร้างเครือข่ายทางธุรกิจกับคู่ค้าชาวเมียนมาได้กว้างขวางและมั่นคง

2.5 การค้ายุคแอ่งยี่อผลประโยชน์ (ค.ศ. 1988 – ค.ศ. 2012)

การค้าขายแดนที่แม่สอดช่วงปี ค.ศ. 1988 – 2012 เป็นยุคที่รัฐบาลเมียนมาเริ่มเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการชายแดนได้มากขึ้น จากที่ก่อนหน้านี้การค้าขายแดนถูกควบคุมโดยชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเกือบทั้งหมด รัฐบาลสามารถควบคุมพื้นที่และทำให้การค้าขายแดนเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายได้สำเร็จในปี ค.ศ. 1996 ในช่วงเวลานี้การค้าขายแดนทั้งนอกระบบ

และในระบบจึงเกิดขึ้นควบคู่กันไป และเป็นการแย่งชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มที่ควบคุมการค้าชายแดนแต่เดิม คือ KNU และรัฐบาลเมียนมา

การชุมนุมใหญ่ทางการเมืองในปี ค.ศ. 1988 นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในหลายมิติ หลังจากเหตุการณ์ปราบปรามผู้ชุมนุม เพื่อลดแรงเสียดทาน นายพลเนวินต้องยอมลงจากอำนาจ กลุ่มนายทหารที่เรียกตัวเองว่า สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council – SLORC) ซึ่งในภายหลังได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council – SPDC) ในปี ค.ศ. 1997 อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้ที่ก้าวเข้ามาบริหารประเทศต่อจาก เนวิน ก็คือกลุ่มนายทหารที่เติบโตในยุคที่เนวินบริหารประเทศนั่นเอง

SLORC มีความตั้งใจในการสร้างภาพลักษณ์ของประเทศขึ้นใหม่ภายหลังจากที่ถูกประชาคมโลกประณามจากการใช้กำลังปราบปรามประชาชน และต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศเพื่อลดความเสียหายภายใน SLORC จึงได้มีมาตรการออกกฎหมายและนโยบายหลายประการที่ และนโยบายเหล่านั้นเอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้าชายแดนที่มีมาอย่างยาวนานหลายสิบปี ในห้วงเวลาเดียวกันในประเทศไทย นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีนโยบายที่จะสานสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านผ่านการค้า นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” แม้เมื่อประกาศใช้จะมีความมุ่งหมายต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านทางฝั่งตะวันออกอย่างกัมพูชา ลาว และเวียดนาม แต่ชายแดนด้านตะวันตกกับเมียนมาก็มีความเปลี่ยนแปลงไม่น้อย และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในเมียนมาและในไทยสองเหตุการณ์ในเวลาเดียวกันนั้นส่งผลต่อการค้าชายแดนไทย-เมียนมา อย่างมีนัยสำคัญ

ยุคที่เผด็จการทหารกลุ่มใหม่คือ SLORC ต่อเนื่องด้วย SPDC บริหารประเทศหลังจากที่เนวินลงจากอำนาจ มีการเปลี่ยนแปลงหลายสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการค้าชายแดน กล่าวคือ การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของรัฐบาลเมียนมาที่ได้มากยิ่งขึ้น การปรับปรุงกฎระเบียบทางการค้าการลงทุนของเมียนมา การสร้างสภาพควบคุมเศรษฐกิจแบบใหม่ของเมียนมา แรงงานเมียนมาในประเทศไทย และการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ซึ่งจะได้ขยายความให้เห็นเป็นรูปธรรมดังนี้

2.5.1 การจัดการพื้นที่ชายแดนของรัฐบาลเมียนมา

SLORC สามารถเข้ามาจัดการพื้นที่ชายแดนได้ เนื่องจากประสบความสำเร็จในการกดดันกองกำลังชนกลุ่มน้อย โดยใช้ยุทธวิธีที่หลากหลาย ทั้งการใช้กำลังทางการทหารสู้รบกับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ และการใช้การเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์โดยเสนอผลตอบแทนทางเศรษฐกิจบางประการเป็นการแลกเปลี่ยน

สำหรับรัฐกะเหรี่ยง กองทัพพม่าทำให้ KNU อ่อนแอลง จากการส่งเสริมให้เกิดความขัดแย้งภายในระหว่างกลุ่มกะเหรี่ยงชนชั้นนำที่ส่วนมากนับถือศาสนาคริสต์กับกลุ่มที่ไม่มีอำนาจในการนำแต่เป็นกลุ่มใหญ่กว่าที่นับถือศาสนาพุทธ กลุ่มกะเหรี่ยงพุทธที่แยกตัวออกมานี้คือกลุ่ม Democratic Karen Buddhist Army – DKBA ซึ่งในภายหลังได้ร่วมกับทหารเมียนมาในการโจมตีฐานที่มั่นของกลุ่ม KNU ที่ค่าย มาเนอร์ปัลลอร์ จนแตกพ่ายในปี ค.ศ. 1995 จน KNU อ่อนกำลังลงและสูญเสียอิทธิพลลงที่สุดในที่สุด ความสำเร็จของกองทัพเมียนมาในครั้งนี้ส่งผลให้เมียนมาสามารถเข้าควบคุมพื้นที่ ขยายอิทธิพลและบทบาททางการเมืองของรัฐบาลเข้าสู่พื้นที่ชายแดน ไทย-เมียนมา ได้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การสู้รบอันยาวนาน และส่งผลให้เริ่มที่จะพัฒนารูปแบบการค้าชายแดนให้อยู่ในระบบ ตามกฎหมายได้เป็นครั้งแรกอีกด้วย

สำหรับกะเหรี่ยงกลุ่ม DKBA นั้น หลังจากร่วมมือกับกองทัพเมียนมาในการเข้าตีฐานที่มั่นของกะเหรี่ยงกลุ่ม KNU จนแตกพ่าย ก็ได้รับการตอบแทนจากกองทัพเมียนมาให้เป็นผู้ควบคุมพื้นที่แทนกลุ่ม KNU ที่อ่อนกำลังลง กลุ่มกะเหรี่ยง DKBA จึงเข้ามาแสวงประโยชน์จากการค้าขายแดนบางส่วนแทนที่กลุ่ม KNU โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณเมืองเมียวดี

SLORC โดยการนำของ นายพล ชิ่น ยุ้นต์ ซึ่งขณะนั้นเป็นหัวหน้าหน่วยข่าวกรองทางการทหาร ได้เริ่มเจรจายุติภัยกับกองกำลังของชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ (Ethnic Armed Organizations - EAOs) ในปี 1989 ในยุคของเผด็จการทหาร ตั้งแต่ริเริ่มการเจรจา จนกระทั่งก่อนการเลือกตั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลสามารถเจรจายุติภัยกับกลุ่มต่าง ๆ ได้ถึง 40 กลุ่ม แต่การเจรจามีลักษณะไม่เป็นมาตรฐาน Min Zaw Oo (2014) ตั้งข้อสังเกตว่าการเจรจาในช่วงนี้มีลักษณะเป็นเหมือนสัญญาลูกผู้ชาย (Unwritten Gentleman Agreements) โดยรัฐบาลเมียนมาในสมัยนั้นให้เหตุผลว่า ข้อตกลงหยุดยิงเป็นการทำข้อตกลงระหว่างรัฐ ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์เป็นการตกลงกันภายใน จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องลงนาม อย่างไรก็ตามการในการทำข้อตกลงกับกลุ่ม องค์การอิสระภาพคะชีน (Kachin Independent Organization) เพียงกลุ่มเดียวเท่านั้นที่มีการลงนามในเอกสาร แต่ก็เก็บงำไว้เป็นความลับไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน การทำข้อตกลงหยุดยิงในยุคนี้มีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ รัฐบาลยอมให้กองกำลังติดอาวุธ ควบคุมพื้นที่ได้ แต่ไม่เพิ่มจำนวนหรือขยายขนาดของกองกำลังขึ้นจากเดิม โดยรัฐบาลจงใจกลุ่มกอลก้างเหล่านี้นด้วยการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะธุรกิจสกัดทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เหมืองแร่ อัญมณี ป่าไม้ ยอมผ่อนปรนให้กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์เก็บ ค่าผ่านทาง หรือภาษีจากการเข้าออกของสินค้าในบริเวณชายแดน แลกกับการยังไม่เรียกร้องทางการเมืองในสิทธิการปกครองตนเองหรือการแยกตัว เนื่องจากรัฐบาลเมียนมาให้เหตุผลว่ายังไม่ใช่เวลาที่เหมาะสมที่จะตกลงกันทางการเมืองเพราะรัฐบาลในขณะนั้นกำลังอยู่ระหว่างหาเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตย การเจรจายุติภัยระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธกระทำเป็นเป็นรายกลุ่มไป โดยรัฐบาลไม่ยอมให้มีการเจรจาแบบรวมหมู่ คือไม่ยอมให้กลุ่มชาติพันธุ์รวมตัวกันเพื่อต่อรองร่วมกัน

แม้รัฐบาลเผด็จการเมียนมาจะมีปัญหาในเรื่องความชอบธรรมในการปกครองประเทศ แต่การริเริ่มการเจรจายุติภัยกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ก็ได้เป็นมิติใหม่แห่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มชาติพันธุ์ การเจรจาดำเนินการโดยหน่วยข่าวกรองของกองทัพเป็นหลัก ทำให้หน่วยข่าวกรองของกองทัพ โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชา คือ นายพล ชิ่น ยุ้นต์ ได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เหนือกว่าบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐบาลเมียนมา เมื่อการเมืองภายในรัฐบาลเมียนมา มีการเปลี่ยนแปลงจน นายพล ชิ่น ยุ้นต์ ต้องหลุดจากวงโคจรไปแม้ในขณะที่เขาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ในปี ค.ศ. 2004 ในห้วงเวลานี้มีเพียงพรรคก้าวหน้าแห่งชาติกะเหรี่ยงแดง (Karen National Progressive Party – KNPP) ที่ละเมิดข้อตกลงหยุดยิงและกลับสู่สถานการณ์การสู้รบกับรัฐบาลเมียนมาอีกครั้ง ขณะที่กลุ่มอื่นยึดถือข้อตกลงอย่างเคร่งครัดแม้จะมีการละเมิดข้อตกลงบ้างแต่ก็เป็นเพียงการปะทะขนาดเล็ก แสดงให้เห็นว่า แท้ที่จริงแล้วกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ก็มีความประสงค์ที่จะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเมียนมามอบให้ แลกเปลี่ยนกับการหยุดยิงนอกเหนือไปจากประโยชน์ทางการเมืองที่ต่อสู้กันมาหลายสิบปีก่อนหน้านั้น

ปรากฏการณ์ที่เป็นผลต่อเนื่องจากการตกลงหยุดยิงโดยมีผลประโยชน์ทางธุรกิจตอบแทน ได้แก่ การที่ผู้นำกลุ่มชาติพันธุ์สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างเปิดเผย โดยเฉพาะผู้นำกองกำลังที่เคยยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด ได้กลายมาเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจและธุรกิจของเมียนมาในปัจจุบัน อาทิ กลุ่ม เอเซียเวิร์ล ซึ่งก่อตั้งโดย โล ซิง

ฮาน และบุตรชายของเขาคือ สตีเฟน ลอร์ ผู้นำกลุ่มโกกั้ง ซึ่งเคยควบคุมการค้าเฮโรอีนขนาดใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Aung Zaw et al., 2008) และการที่รัฐบาลอนุญาตให้พวกเขาทำธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมายแลกกับการหยุดยิงได้รับการวิจารณ์ว่า อาจมีส่วนช่วยในการฟอกเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติด และเป็นการสร้างสัมพันธ์ระหว่างเหล่านายพลในกองทัพเมียนมาและผู้นำกองกำลังที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดกฎหมาย นำไปสู่การทุจริต ละเว้นหรือเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อนายพล ชิน อุ่นต์ หลุดจากอำนาจ ในปี ค.ศ. 2004 หน่วยข่าวกรองของกองทัพถูกแทนที่ด้วยหน่วยงานใหม่ เรียกว่า กิจการความมั่นคงของกองทัพ (Military Security Affairs) รัฐบาลเมียนมาพยายามที่จะสานต่อความสัมพันธ์กับกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ แต่ความไว้วางใจที่เคยมีก็ลดน้อยลงไปเนื่องจากต้องใช้เวลาในการสร้างความสัมพันธ์กันใหม่อีกครั้ง อีกประการคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 2008 ได้กำหนดไว้ว่า ทุกกองกำลังติดอาวุธในประเทศจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองทัพเมียนมา และเพื่อปูทางไปสู่การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลเมียนมาจึงมีนโยบายให้กองกำลังที่ได้ลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลยอมแปลงสภาพเป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน BGF ที่มีโครงสร้างอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองทัพ โดยมีการผสมผสานเจ้าหน้าที่ของกองทัพในหน่วยด้วย กองกำลังชาติพันธุ์หลายกลุ่มยินยอมที่จะแปลงสภาพตนเองไปเป็น BGF เช่น กลุ่ม DKBA กลุ่มองค์กรแห่งชาติปะโอ (Pa-O National Organization) ขณะที่บางกลุ่มก็ปฏิเสธที่จะแปลงสภาพกองกำลังของตัวเองภายใต้โครงสร้างนี้ เช่น พรรคมอญใหม่ กองทัพสหรัฐว่า

ในภายหลังกองทัพเมียนมามีนโยบายที่จะให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ร่วมมือกับกองทัพทั้งหมดเปลี่ยนเป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force – BGF) ซึ่งมีโครงสร้างอยู่ภายใต้กองทัพเมียนมา มีผู้บัญชาการกองกำลังของตัวเองแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองทัพอีกทอดหนึ่ง ทำให้กะเหรี่ยงกลุ่ม DKBA แตกออกเป็นสองกลุ่ม คือกลุ่มที่เห็นด้วยในการที่จะแปลงสภาพเป็น BGF และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย กลุ่มที่เห็นด้วยนำโดย โบจิตตู เป็นกลุ่มที่มีพื้นที่อิทธิพลในพื้นที่ตรงข้ามอำเภอแม่สวด ในจังหวัดเมียวดี ซึ่งในปัจจุบันเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากการควบคุมการค้าชายแดน ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยได้แก่อดีต DKBA กองพลน้อยที่ 5 (DKBA-5) นำโดย นะคะมวย ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อกองกำลังไปเป็น กองทัพกะเหรี่ยงประชาธิปไตยผู้มีใจเมตตา (Democratic Karen Benevolent Army) ซึ่งใช้ตัวอักษรย่อ DKBA เหมือนเดิม แต่เป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของ DKBA เดิม มีพื้นที่อิทธิพลทางตอนใต้ของจังหวัดเมียวดี ตรงข้ามกับบ้านวาเลย์ ในพื้นที่อำเภอพบพระ กลุ่ม DKBA-5 ได้เริ่มเจรจายุติยิงกับรัฐบาลเมียนมาในปี ค.ศ. 2011 และได้บรรลุข้อตกลงหยุดยิงระดับรัฐ และระดับสหภาพ ในปีเดียวกัน

ในปี ค.ศ. 2007 กองกำลัง KNLA กองพลน้อยที่ 7 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ KNLA ปีการทหารของ KNU ได้แยกตัวออกไปเจรจายุติยิงกับรัฐบาลเมียนมาเอง โดยปราศจากการเห็นชอบของ KNU/KNLA จึงถึงขั้นออกจากกองกำลังและได้ทำการตั้งตนเป็นกองกำลังอิสระ ใช้ชื่อว่า KNU/KNLA Peace Council หรือ KPC กลุ่มนี้มีฐานที่มั่นพื้นที่เมือง เกาะกะเร็ก รัฐกะเหรี่ยง และได้ลงนามหยุดยิงระดับรัฐกับรัฐบาลเมียนมาในปี 2012

สำหรับกลุ่ม KNU/KNLA ซึ่งต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมาอย่างยาวนานนั้น เริ่มมีความพยายามในการที่จะเจรจายุติยิงภายหลังจากการถูกลบปราบอย่างหนัก สูญเสียอำนาจและอิทธิพลในพื้นที่ที่เคยควบคุมได้หลายพื้นที่ โดยเฉพาะฐานที่มั่นค่ายมานอร์ปโลว์ ซึ่งตั้งอยู่แนวต่อตรงข้าม อ.ท่าสองยาง จ.ตาก กับ อ.สบเมย จ.แม่ฮ่องสอน และค่ายกอมูร่า ซึ่งอยู่ตรงข้ามบ้านวังแก้ว ต.แม่ปะ อ.แม่สวด จ.ตาก

ปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลเมียนมาและ KNU/KNLA เริ่มต้นการเจรจาหยุดยิง แต่ก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ช่วงนี้จึงเป็นช่วงเวลาแห่งการเจรจาสลับกับการปะทะกัน จวบจนกระทั่งใน ปี ค.ศ. 2012 จึงสามารถบรรลุข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาได้ และมีการลงนามในข้อตกลงหยุดยิงในระดับรัฐและสหภาพ

กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ทั้ง KNU/KNLA KPC และ DKBA-5 ต่างก็ได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement – NCA) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 2015 พร้อมกัน

2.5.2 การปรับปรุงกฎระเบียบทางการค้าการลงทุนของเมียนมา

SLOC ดำเนินการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบทางการค้าการลงทุนหลายอย่าง ที่สำคัญคือ

1) กฎหมายการลงทุนสำหรับชาวต่างชาติ (Foreign Investment Law - FIL)

เพียงไม่กี่เดือนหลังจากเข้ามาบริหารประเทศ SLOC ได้ออกกฎหมาย SLOC Law no. 10/88 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของชาวต่างชาติ เพื่อดึงดูดให้ต่างชาติมาลงทุนในประเทศเมียนมา นับเป็นการพลิกแนวคิดนโยบายทางเศรษฐกิจแบบสุดขั้ว จากครั้งที่นายพลเนวินขึ้นมามีอำนาจใหม่และได้ทำการยึดกิจการเอกชนทั้งของชาวต่างชาติและชาวเมียนมาเองมาเป็นของรัฐ กฎหมาย FIL ที่ SLOC ออกมานี้สาระสำคัญประการหนึ่งคือเพื่อสร้างความมั่นใจให้นักลงทุนต่างชาติได้มั่นใจว่าหากลงทุนในเมียนมาแล้ว ในอนาคตกิจการของชาวต่างชาติในเมียนมานั้นจะไม่ถูกยึดมาเป็นของรัฐภายใต้ FIL ชาวต่างชาติสามารถถือหุ้นในกิจการได้ตั้งแต่ร้อยละ 35 ขึ้นไป กิจการจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ในช่วง 3 ปีแรก และได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอื่น ๆ เช่น ยกเว้นการเก็บภาษีเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต ยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตจากต่างประเทศ เงินทุนที่ใช้ในการวิจัยและพัฒนาไปหักเป็นค่าใช้จ่ายได้ หากเป็นธุรกิจที่มีการส่งออกกำไรครึ่งหนึ่งจะได้รับการยกเว้นภาษี หากกิจการขาดทุนในช่วง 2 ปีแรก สามารถนำยอดขาดทุนไปตัดจากผลประกอบการได้ในช่วง 3 ปีถัดไป เป็นต้น

2) เปิดเสรีทางธุรกิจให้กับภาคเอกชนมากขึ้น

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจ “วิถีม้าสู่สังคมนิยม” กิจการต่าง ๆ เป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทที่เป็นเอกชนมีน้อยมาก และต้องขออนุญาตหลายขั้นตอน ส่วนมากจะเป็นนายทุนที่มีเส้นสาย มีความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจเท่านั้นที่จะได้รับอนุญาตให้ตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจ เมื่อ SLOC เริ่มปฏิรูปเศรษฐกิจ ได้ผ่อนคลายกฎระเบียบ ส่งผลให้มีผู้ประกอบการธุรกิจมากขึ้น หลักฐานที่เห็นได้ชัดที่สุดคือมีผู้จดทะเบียนบริษัทมากขึ้น จากจำนวนบริษัทที่มีอยู่เพียงแค่ 130 บริษัทในปีงบประมาณ 1988/89 ได้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 6,447 บริษัทในปีงบประมาณ 1991/92 และเพิ่มเป็น 38,782 บริษัทในปีงบประมาณ 1999/2000 (Thein, 2004) การโอนเงินและรับเงินโอนจากต่างประเทศโดยบริษัทเอกชนสามารถทำได้ง่ายขึ้น การเปิดบัญชีเงินฝากสกุลต่างประเทศก็สามารถทำได้ง่ายขึ้น

การปรับปรุงกฎระเบียบดังกล่าวทำให้บรรยากาศทางการค้าเป็นไปอย่างคึกคักมากขึ้น ผู้ประกอบการที่เคยทำการค้าแบบไม่เป็นทางการ ได้ผันตัวเองเข้าสู่การค้าแบบเป็นทางการมากยิ่งขึ้น ผู้ประกอบการไทยในแม่สอดหลายรายให้ข้อมูลผู้วิจัยตรงกันว่า การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดจากนโยบายเหล่านี้คือ ผู้ค้าชาวเมียนมาจากเมืองใหญ่อย่างเมืองย่างกุ้งและเมืองมัณฑะเลย์ เดินทางเข้ามาแม่สอดเพื่อซื้อสินค้ามากขึ้น จากเดิมที่คู่ค้าชาวเมียนมาจากเมืองใกล้ชายแดนอย่างเมืองเมะละ

หม่ง และผะอัน นอกจากนี้ เริ่มมีการติดต่อระหว่างนักธุรกิจเมียนมาและผู้ผลิตในประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากนักธุรกิจเมียนมาและนักธุรกิจต่างชาติสามารถทำธุรกิจได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วยตนเอง และไม่จำเป็นต้องพึ่งพาตัวแทนของผู้ผลิตที่แม่สอดซึ่งแต่เดิมมีบทบาทเป็นตัวกลางในการเชื่อมระหว่างผู้ผลิตสินค้าในไทย กับผู้ค้าแบบไม่เป็นทางการในเมียนมา การค้าที่แม่สอดในช่วงนี้จึงเริ่มปรากฏว่าตัวแทนผู้ผลิตที่แม่สอดเริ่มถูกกันออกจากห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) แต่ด้วยความที่ปริมาณการค้าก็มีมากขึ้นด้วย ผู้ค้าชาวไทยจึงยังไม่มีรู้สึกรูปแบบการค้าชายแดนที่แม่สอดเริ่มเปลี่ยนแปลงจากการเป็น “จุดค้า” ไปสู่การเป็น “ทางผ่าน”

2.5.3 การสร้างสภาพควบคุมเศรษฐกิจแบบใหม่ของเมียนมา

แม้โดยภาพรวม SLOC ได้ผ่อนปรนและแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดบรรยากาศทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นอย่างมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม กระบวนทัศน์หลักของ SLOC ยังคงเป็นเรื่องความมั่นคง เห็นได้จากการพยายามสร้างกฎระเบียบเพื่อควบคุมให้การค้าของเอกชนอยู่ภายใต้สายตาของรัฐบาล เช่น

1) การนำเข้า-ส่งออก สามารถทำได้โดยบริษัทเอกชน แต่จะต้องขอใบอนุญาตก่อนทุกครั้ง และหากได้รับอนุญาตก็ต้องนำเข้า-ส่งออกภายในกำหนด 3 เดือน นอกจากนี้ SLOC ได้กำหนดให้เอกชนที่ต้องการจะนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศต้องส่งออกสินค้าก่อนเพื่อที่จะใช้เงินรายได้ที่เกิดจากการส่งออกในการชำระค่าสินค้าเพื่อนำเข้า หลังจากหักภาษีส่งออก 10% แล้ว เช่น หากต้องการนำเข้าสินค้ามูลค่า 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ บริษัทจะต้องมีรายได้จากการส่งออกเป็นเงิน 1,100 ดอลลาร์เสียก่อน นโยบายนี้รู้จักในนาม “ส่งออกก่อน-นำเข้าทีหลัง” (Export first, Import later) อย่างไรก็ตาม บริษัทที่ไม่มีเงินต่างประเทศจากการส่งออก สามารถซื้อเงินต่างประเทศจากบริษัทอื่นได้ ซึ่งบริษัทที่ทำเช่นนั้นจะมีต้นทุนสูงกว่าปกติ ขณะที่บริษัทที่ส่งออกก็อาจจะมียาได้เพิ่มนอกเหนือจากการส่งสินค้าออกไปขาย ยังสามารถขายสิทธิการชำระเงินต่างประเทศให้กับบริษัทอื่นที่ต้องการได้

รัฐบาลยังจำกัดให้ การโอนและรับโอน การเปิด Letter of Credit (L/C) เพื่อชำระค่าสินค้าสำหรับการนำเข้า และการรับ L/C กรณีส่งออก สามารถทำได้ที่ธนาคารเพียง 2 แห่งเท่านั้น คือ Myanmar Investment and Commercial Bank (MICB) และ Myanmar Foreign Trade Bank (MFTB)

นอกจากนี้ รัฐบาลเมียนมายังได้ทำการผูกขาดการขนส่ง โดยการนำเข้าผ่านการขนส่งทางทะเล จะต้องทำผ่านสายการบินเรือที่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของ คือ Myanmar Five Star Line (MFSL) เท่านั้น

2) การกำหนดประเภทสินค้าห้าม นำเข้า-ส่งออก

รัฐบาลเมียนมาได้มีการกำหนดให้มีสินค้าที่ควบคุมการนำเข้า และสินค้าบางประเภทที่นำเข้าได้โดยเฉพาะ รัฐวิสาหกิจของรัฐเท่านั้น เอกชนไม่สามารถนำเข้าผ่านทางชายแดนได้ โดยคำสั่งของกระทรวงพาณิชย์เมียนมา ที่ 5/98 ในปี ค.ศ. 1998 จำนวน 10 รายการ และ 9/99 ในปี ค.ศ.1999 อีก 5 รายการ รวมเป็น 15 รายการดังนี้

1. ผงชูรส 2. น้ำหวาน/เครื่องดื่ม (Soft drink) 3. ขนมันปังกอบทุกชนิด 4. หมากฝรั่ง 5. ขนมันเค็ก 6. ขนมันเวเฟอร์ 7. ซ็อกโกแลต 8. อากาการระบอง (เนื้อสัตว์ และผลไม้) 9. เส้นไหมทุกชนิด 10. เหล้า 11. เบียร์ 12. บุหรี่ 13. ผลไม้ทุกชนิด 14. ผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับใช้ในครัวเรือนและใช้ส่วนตัวทุกชนิด 15. สินค้าที่ห้ามอื่น ๆ ที่กฎหมายปัจจุบันห้ามนำเข้า

สินค้าที่ห้ามส่งออกทางชายแดน

รายการสินค้าห้ามส่งออกในรูปการค้าปกติผ่านทางชายแดน

ผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม 1. ข้าว ปลายข้าว รำ 2. น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายแดง น้ำตาลดิบ 3. ถั่วลิสง น้ำมันถั่วลิสง 4. งา น้ำมันงา 5. เมล็ด Niger และน้ำมัน 6. เมล็ดมัสตาร์ด และน้ำมัน 7. เมล็ดทานตะวันและน้ำมัน 8. กากพืชไขมันทุกชนิด 9. ฝ้ายและผลิตภัณฑ์จากฝ้าย (ฝ้าย เส้น ไย)

แร่ธาตุ 10. น้ำมันปิโตรเลียม 11. อัญมณี 12. ทองคำ 13. หยก 14. ไช้มุก 15. เพชร 16. ตะกั่ว 17. ดีบุก 18. ทังสแตน 19. วุลแฟรม 20. เงิน 21. ทองแดง 22. สังกะสี 23. ถ่านหิน 24. โลหะอื่น ๆ

สัตว์และผลิตภัณฑ์ของสัตว์ 25. งาช้าง 26. วัว ควาย ช้าง ม้า และสัตว์หายาก 27. หนังสัตว์

สินค้าประมง 28. เปลือกกุ้งป่น สินค้าทั่วไป 29. อาวุธ และเครื่องกระสุน 30. วัตถุโบราณ

ผลิตภัณฑ์จากป่า 31. ยางพารา 32. ไม้สัก

จะเห็นได้ว่าแม้รัฐบาลเมียนมาจะผ่อนคลายนโยบายการประกอบธุรกิจโดยเอกชนเพิ่มสูงขึ้นมาก แต่ก็ยังคงออกกฎระเบียบห้ามมิให้เอกชนนำเข้าและส่งออกสินค้าบางประเภท ซึ่งหากพิจารณาสินค้าในบัญชีที่ถูกทางการสั่งห้าม ก็พบว่าล้วนเป็นสินค้าที่จำเป็นในชีวิตประจำวันทั้งสิ้น รัฐบาลต้องการจะผูกขาดการนำเข้าสินค้าเหล่านี้โดยรัฐวิสาหกิจของรัฐเท่านั้น การสร้างสภาพควบคุมดังกล่าวกลับยิ่งทำให้การค้าชายแดนแบบไม่เป็นทางการมีปริมาณสูงขึ้น เนื่องจากสินค้าที่ห้ามและกฎเกณฑ์ขั้นตอนการทำการค้าที่รัฐสร้างขึ้น ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังนั้นการค้านอกระบบที่แม่สอดจึงมีปริมาณมากขึ้น และเมื่อพิจารณาประเภทของสินค้า จะพบว่าสินค้าที่มีปริมาณการค้าสูงล้วนแต่เป็นสินค้าที่อยู่ในบัญชีต้องห้าม ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากผู้ผลิตผงชูรสซึ่งเป็นสินค้าหนึ่งในบัญชีต้องห้าม ว่าคำสั่งซื้อที่ผู้ผลิตรายนี้ได้รับจากตัวแทนจำหน่ายที่แม่สอด มีจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนคำสั่งซื้อของจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทยรวมกัน ผู้ผลิตรายนี้เชื่อว่าผงชูรสปริมาณมหาศาลดังกล่าวมีปลายทางอยู่ที่ประเทศเมียนมา เพราะเป็นไปไม่ได้เลยที่อำเภอแม่สอดอำเภอเดียวจะมีปริมาณการบริโภคผงชูรสใกล้เคียงกับทุกจังหวัดในประเทศไทยรวมกัน

2.5.4 การกระชับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

หลังการปราบปรามผู้ชุมนุม ค.ศ. 1988 รัฐบาลต่างประเทศโดยเฉพาะชาติตะวันตกที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้ความรุนแรง ได้มีมาตรการกดดันรัฐบาลเมียนมาทั้งมาตรการทางการทูตและมาตรการทางเศรษฐกิจ ซึ่งต่างนโยบายต่างประเทศในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ต้องการสร้างสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยจึงเป็นประเทศแรกที่ส่งคณะบุคคลระดับสูงไปเยือนประเทศเมียนมา นำโดย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้น รัฐบาลเมียนมาได้ลงนามในข้อตกลงทวิภาคีกับรัฐบาลไทย และลงนามในข้อตกลงให้สัมปทานธุรกิจ ประมง ป่าไม้ และเหมืองแร่ แก่ นักธุรกิจไทยจำนวน 20 สัมปทาน ระหว่างการเยือนเมียนมาของผู้แทนจากไทยในครั้งนี้ (Oo & Win, 2007) ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาในช่วงเวลานี้ได้รับการขนานนามว่าเป็นยุคทองแห่งความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา (Pavin, 2005)

การกระชับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลเมียนมาสามารถบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนบางส่วนจากการที่กองกำลังชนกลุ่มน้อย นอกจากความอ่อนแอของ KNU อันเนื่องมาจากความขัดแย้งภายใน หน่วยงานความมั่นคงต่าง ๆ ของรัฐไทยที่เคยมีความสัมพันธ์อันดีกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ต่างปรับท่าที ทำให้ KNU ยิ่งอ่อนแอไปอีก

กรณีการโจมตีค่ายมาเนอร์ปอลว และค่ายกอμούรา ของ KNU จนแตกพ่ายได้รับการยืนยันจากเจ้าหน้าที่ของไทยหลายท่านว่า หน่วยงานความมั่นคงรับคำสั่งให้อยู่ในที่ตั้งและเฝ้าดูสถานการณ์ เหตุการณ์โจมตีทั้ง 2 ครั้ง มีรายงานว่ากองทัพบกกล้าเข้ามาในดินแดนของประเทศไทย เพื่อโจมตีกองกำลังกะเหรี่ยง (พรพิมล, 2005)

ความสามารถในการควบคุมพื้นที่ชายแดนบางส่วน โดยเฉพาะเมืองเมียวดี และความสัมพันธ์ที่ดีของรัฐบาลทั้งสองประเทศนำไปสู่ข้อตกลงในการสร้างสะพานมิตรภาพ ไทย-เมียนมา โดยได้มีการลงนามในข้อตกลงระหว่างทั้ง 2 ประเทศในวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 1994 แม้ว่าจะหวังว่าสร้างจะมีข้อพิพาทเรื่องสิ่งปลูกสร้างริมฝั่งแม่น้ำเมยที่ทำให้แม่น้ำเมยเปลี่ยนทิศทาง ซึ่งมีผลต่อเส้นเขตแดน ข้อพิพาทนี้ทำให้การก่อสร้างต้องหยุดชะงักไปถึง 2 ปี จนกระทั่งทั้งสองประเทศสามารถแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างกัน จึงได้ดำเนินการสร้างสะพานต่อจนแล้วเสร็จ และเปิดใช้เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1997 (กรมยุทธการทหารบก, 2540) การเปิดใช้สะพานมิตรภาพทำให้การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาถูกผลักดันให้เข้าสู่การปฏิบัติที่ถูกกฎหมาย ศุลกากรของทั้งสองประเทศได้ สำหรับเมียนมา การค้าชายแดนที่เป็นการค้านอกระบบมาโดยตลอดนับจาก ปี ค.ศ. 1962 เพิ่งจะถูกทำให้เข้าสู่ระบบเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1996

2.5.5 แรงงานเมียนมาในประเทศไทย

การเดินทางของแรงงานเมียนมาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้อให้การค้าชายแดนนอกระบบเติบโต แรงงานเมียนมาเริ่มเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1990s เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย ทำให้ไทยมีความต้องการแรงงาน ขณะที่ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจในเมียนมาทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า องค์กรแรงงานระหว่างประเทศประเมินว่ามีแรงงานจากเมียนมาทั้งที่เป็นชาติพันธุ์พม่าและชาติพันธุ์ทำงานอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่ขึ้นทะเบียนอยู่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายไม่ต่ำกว่า 3 ล้านคน

เนื่องจากระบบธนาคารในประเทศของเมียนมายังคงไม่สามารถกระจายตัวไปยังส่วนภูมิภาคเท่าใดนัก กระจุกตัวอยู่แต่ในเขตเมือง การส่งเงินกลับบ้านของแรงงานยังคงต้องใช้ระบบคนกลางในรูปแบบ “โปยก๊วน” และคนกลางเหล่านี้ก็คือคนกลางเดียวกันกับกระบวนการการชำระค่าสินค้าของการค้าชายแดนนอกระบบ (Wantanasombut, 2015)

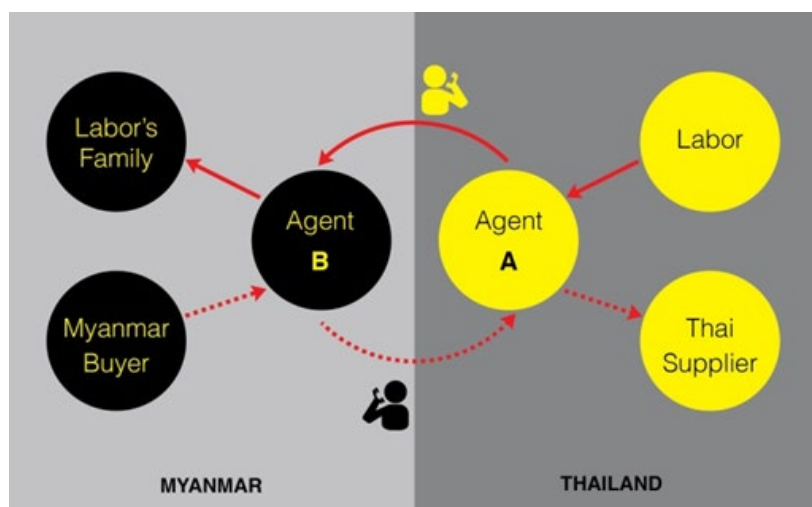
การส่งเงินในลักษณะนี้คนกลางจะต้องมีความสามารถในการสร้างความสมดุลของการหักบัญชีระหว่างเงินที่อยู่ทั้งสองฝั่งให้ได้ เนื่องจากตัวเงินจริง ๆ แทบจะไม่มีการเคลื่อนย้ายข้ามประเทศ ตัวแทนหรือตัวกลางจะมีทั้งในฝั่งประเทศไทยและประเทศเมียนมา เมื่อแรงงานจะส่งเงินกลับบ้านจะเอาเงินมาให้ตัวแทนทางฝั่งไทย ตัวแทนทางฝั่งไทยรับเงินเอาไว้แล้วติดต่อตัวแทนทางฝั่งเมียนมาให้ตัวแทนฝั่งเมียนมาส่งมอบเงินให้ครอบครัวของแรงงาน ขณะที่ตัวแทนทางฝั่งเมียนมา โดยมากจะสะสมเงินได้จากการรับเงินที่พ่อค้าชาวเมียนมาที่ต้องการจะชำระค่าสินค้าแบบนอกระบบในประเทศไทย เมื่อได้รับเงินตัวแทนทางฝั่งเมียนมาจะติดต่อตัวแทนทางฝั่งไทยให้ส่งเงินให้กับคู่ค้า โดยสรุปคือ ตัวแทนฝั่งไทยสะสมเงินจากการรับเงินของแรงงานที่ต้องการส่งเงินกลับบ้าน และใช้เงินนั้นในการชำระค่าสินค้าแทนพ่อค้าเมียนมา ขณะที่ตัวแทนฝั่งเมียนมาสะสมเงินโดยจากการรับเงินที่พ่อค้าเมียนมาต้องการจะชำระเงินค่าสินค้านอกระบบแล้วใช้เงินนั้นส่งให้ครอบครัวของแรงงานในเมียนมา

ด้วยเทคโนโลยีการสื่อสารที่เจริญขึ้นมาก การติดต่อเพื่อส่งเงินผ่านตัวแทนในลักษณะนี้จึงทำได้สะดวก โดยคนที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางสามารถสื่อสารถึงกันได้อย่างรวดเร็วผ่านโทรศัพท์และในปัจจุบันผ่านแอปพลิเคชันแชต เช่นไลน์และแอส

เซนเจอร์บนสมาร์ทโฟน ทั้งยังตรวจสอบได้ง่ายเพราะสามารถถ่ายรูป และการติดต่อระหว่างผู้ส่งและผู้รับเพื่อยืนยันก็ทำได้ง่ายผ่านสมาร์ทโฟน

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการส่งเงินพบว่าในบางครั้งที่ตัวแทนประสบความยากลำบากในการสมมูลบัญชี ซึ่งในปัจจุบันมีไม่บ่อยครั้งนักเนื่องจากตัวกลางผู้ส่งเงินก็มีเครือข่ายของตนเองอยู่ทั้งสองฝั่ง ก็อาจจะมีการติดต่อผู้ค้าเพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนที่ดีกว่าเป็นการจูงใจให้พ่อค้าส่งเงินให้คนกลางก่อนที่จะมีการชำระค่าสินค้าจริง

ด้วยความสะดวกในการชำระค่าสินค้าการค้าการค้านอกระบบจากการการชำระเงินผ่านเครือข่ายนอกระบบที่ไม่เป็นทางการเหล่านี้ ทำให้ปริมาณการค้าการค้านอกระบบสามารถดำเนินไปได้อย่างสะดวก



รูปที่ 9 ภาพแสดงการทำงานของระบบการส่งเงินแบบโพยก๊วนและความสัมพันธ์ระหว่างการส่งเงินกลับบ้านของแรงงานเมียนมากับการชำระค่าสินค้าการค้าแบบนอกระบบ

ที่มา: (Watanasombut, 2015)

ด้วยปัจจัยทั้ง 4 ประการดังกล่าว จึงมีผลทำให้การค้าชายแดนในช่วงปี ค.ศ. 1988-2012 จึงมีความแตกต่างจากการค้าชายแดนในช่วงก่อนหน้านี้ คือ ค.ศ. 1962-1988 อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ การค้าชายแดนทางฝั่งเมียนมา ไม่ได้ถูกผูกขาดโดย KNU อีกต่อไปเนื่องจากรัฐบาลเมียนมาสามารถบริหารจัดการพื้นที่บางส่วนได้ มีการสร้างสะพานมิตรภาพ ทำให้การค้าชายแดนในระบบสามารถทำได้อีกครั้ง แต่อย่างไรก็ตาม พื้นที่ที่ยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ก็ยังคงมีการค้าแบบนอกระบบอยู่ แม้กระทั่งในพื้นที่ที่รัฐบาลเมียนมาควบคุมได้อย่างเช่นในจังหวัดเมียวดี รัฐบาลก็ยังยอม DKBA ซึ่งภายหลังส่วนหนึ่งได้แปลงสภาพมาเป็น BGF ได้ควบคุมการค้าแทนชายแดนนอกระบบแทนที่ KNU ขณะที่พื้นที่รอบนอกที่ KNU ยังคงมีอิทธิพลอยู่ก็ยังคงมีการค้าในรูปแบบเดิมอยู่ด้วย

ความพยายามในการสร้างสภาพควบคุมทางเศรษฐกิจผ่านกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ SLORC ต่อเนื่องจนถึง SPDC ทำ เช่น หลักปฏิบัติเรื่องส่งออกก่อนนำเข้าที่หลัง ข้อจำกัดเรื่องการทำธุรกรรมกับคู่ค้าต่างชาติ การขนส่ง ตลอดจนการออกกฎหมายเอกชนนำเข้าสินค้าต้องห้าม โดยที่สินค้าที่อยู่ในรายการห้ามนั้นเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวันก็เป็นเสมือนดาบสอง

คมที่ทำให้การค้าชายแดนแบบนอกระบบคงอยู่ต่อไป เนื่องจากการทำการค้าให้อยู่ในระบบและถูกกฎหมายเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก และมีต้นทุนสูง การค้านอกระบบจึงยังคงเป็นทางเลือกที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

รูปแบบการค้าในยุคนี้นอกจากจะแตกต่างจากยุคตลาดมืดแบ่งบานในแง่ผู้มีอิทธิพลหลักในยุคตลาดมืดแบ่งบานคือ KNU อ่อนกำลังลง และรัฐบาลเข้ามาควบคุมพื้นที่ชายแดนบางส่วนได้สำเร็จแล้ว การเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจในเมียนมายังทำให้เกิดพ่อค้าหน้าใหม่มากขึ้นเนื่องจากกฎระเบียบในการอนุญาตให้เอกชนเริ่มทำธุรกิจได้ ได้รับการผ่อนปรนในระดับหนึ่ง แต่ในอีกแง่หนึ่งกฎระเบียบและสภาพควบคุมแบบใหม่ที่รัฐบาลเมียนมาสร้างขึ้น เช่นมาตรการส่งออกก่อนนำเข้าที่หลัง และการประกาศห้ามนำเข้าส่งออกสินค้าบางประเภท ก็ยังทำการค้าแบบนอกระบบยังคงมีอยู่ควบคู่ไปกับการค้าในระบบที่เพิ่งถือกำเนิดขึ้น

ในช่วงนี้การค้าจะไม่ได้ทำ ณ จุดค้าที่กระจายอยู่ใกล้กับค่ายของ KNU อีกต่อไป พ่อค้าชาวไทยจะมีร้านค้าและโชว์รูมในอำเภอแม่สอด เป็นตัวแทนขายสินค้าที่ห่อต่าง ๆ สินค้ามีจำนวนมากและหลากหลายมากขึ้นตามการขยายของการผลิตแบบอุตสาหกรรมของไทยที่ขยายตัวขึ้นมากในช่วงนี้เช่นกัน พ่อค้าชาวเมียนมาเดินทางมาจากเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะเมียวดีที่อยู่ตรงข้ามแม่สอดเท่านั้น แต่รวมถึงเมืองใหญ่อย่าง ย่างกุ้ง มัณฑะเลย์ เมะละแหม่ง พะอัน ฯลฯ เพื่อเลือกซื้อสินค้าที่แม่สอด

เมื่อตกลงราคาและเงื่อนไขได้แล้ว พ่อค้าชาวไทยจะจัดเตรียมของเพื่อส่งมอบ ตามที่พ่อค้าชาวเมียนมาเป็นผู้กำหนด หากพ่อค้าเมียนมาต้องการทำการค้าในระบบก็จะส่งมอบผ่านสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แต่หากต้องการทำการค้านอกระบบ ก็จะส่งมอบตามท่าข้ามริมแม่น้ำเมย

พ่อค้าชาวไทยจะดำเนินพิธีการทางศุลกากรในฝั่งไทย เนื่องจากได้รับแรงจูงใจทางภาษี กล่าวคือ สินค้าที่ส่งออกไปขายยังต่างประเทศจะได้รับคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนั้นเมื่อทำการผ่านพิธีการทางศุลกากรก่อนการส่งออกแล้ว ก็ถือว่าทำตามกฎหมายไทย และการส่งสินค้าข้ามแม่น้ำเมยก็ไม่ถือว่าเป็นการทำผิดในมุมมองของเจ้าหน้าที่ไทย ดังนั้นการค้าแบบนี้เป็นการค้านอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมายไทย แต่ผิดกฎหมายศุลกากรเมียนมา

ผู้ค้าชาวไทยสร้างฐานะขึ้นมากจากการค้าในช่วงนี้เป็นจำนวนมาก เทคโนโลยีการสื่อสารที่พัฒนาขึ้นทำให้การค้าทำได้ง่ายขึ้นมาก เมื่อคู่ค้าทำการค้าไปสักระยะจนพัฒนาความสัมพันธ์ถึงจุดที่ไว้วางใจซึ่งกันและกันก็เริ่มที่จะให้เครดิตทำการค้าเงินเชื่อ พ่อค้าที่แม่สอดให้ข้อมูลผู้วิจัยว่าเคยให้เครดิตลูกค้าเมียนมาสูงถึง 90 วัน ในบางรายได้กลายมาเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจ ร่วมหุ้นกันเปิดกิจการในประเทศเมียนมา

ในช่วงนี้การค้าชายแดนที่แม่สอดเฟื่องฟูอย่างมากมูลค่าการค้าสูงปีละหลายหมื่นล้านบาท ปัจจัยส่วนหนึ่ง มาจากนโยบายต่างประเทศของไทยที่ส่งเสริมให้ทำการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านและการเติบโตของอุตสาหกรรมไทย ในยุคนี้ผู้ผลิตมักจะแต่งตั้งพ่อค้าในอำเภอแม่สอดตัวแทนจัดจำหน่าย เพื่อลดความเสี่ยงจากการชำระค่าสินค้า ขณะที่พ่อค้าเมียนมาก็พอใจที่จะซื้อสินค้าผ่านตัวแทนที่แม่สอด เนื่องจากกลไกการชำระค่าสินค้าผ่านช่องทางที่เป็นที่ยอมรับเช่น โอนเงินแบบ T/T (Telegraph Transfer) และการเปิด L/C จากประเทศเมียนมายังมีข้อจำกัดจากกฎระเบียบที่รัฐบาลเมียนมาตั้งขึ้น และการมีแรงงานเมียนมาจำนวนมากเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นปัจจัยที่เอื้อให้การชำระค่าสินค้าของการค้านอกระบบทำได้ง่าย

2.6 การค้ายุคปฏิรูป (ค.ศ. 2012 – ปัจจุบัน)

นับแต่ปี ค.ศ. 2012 เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการค้าชายแดนไทยเมียนมาหลายประการด้วยกัน การเปลี่ยนแปลงได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศเมียนมา นำไปสู่การปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรมและส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจด้วย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทย โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการรัฐประหาร และผลักดันให้เกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตากขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งที่ก่อนหน้านี้ได้มีความพยายามในการผลักดันจากหลายภาคส่วน ในหลายรัฐบาลแต่ก็ไม่มีผลการปฏิบัติจริงที่เป็นรูปธรรม

2.6.1 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและกระบวนการสันติภาพในเมียนมา

เมียนมาประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ คือรัฐธรรมนูญฉบับปี 2008 ซึ่งนำไปสู่การเลือกตั้งในปี 2010 ในการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรค NLD ของนาง ออง ซาน ซู จี ปฏิเสธที่จะลงสมัครรับเลือก ภายหลังการเลือกตั้ง นายพล เต็ง เส่ง ได้รับการเสนอชื่อเป็นประธานาธิบดี ความเคลื่อนไหวสำคัญที่แสดงให้เห็นเจตจำนงในการปฏิรูปของรัฐบาลเมียนมาในหลายมิติที่เกิดขึ้น เช่น หลังการพบปะระหว่างประธานาธิบดี เต็ง เส่ง และ นางอองซานซูจี ผู้นำพรรค NLD ในปี ค.ศ. 2011 พรรค NLD ก็ได้ประกาศลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อม ทั้งที่ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี ค.ศ. 2010 พรรค NLD ไม่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง การเลือกตั้งซ่อมมีขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้แทนที่ได้รับตำแหน่งบริหาร ตำแหน่งรัฐมนตรี ต่าง ๆ ต้องลาออกจากการเป็นผู้แทน และมีการเลือกตั้งทดแทน การเลือกตั้งซ่อมได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นในเดือน เมษายน ค.ศ. 2012 ซึ่งพรรค NLD ได้รับเลือกเข้ามา 41 ที่นั่ง

ปลายปี 2011 มีการอภัยโทษให้นักโทษทางการเมือง ตามมาด้วยการเยือนอย่างเป็นทางการของ นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา รวมถึงการปล่อยตัวผู้ลี้ภัยนักศึกษาที่เป็นแกนนำในการประท้วงรัฐบาลทหารที่มีชื่อเสียงหลายคน เช่น โก โก จี และ มิน โก นาย

บรรยากาศทางการเมืองที่ดีขึ้นอย่างมากส่งผลให้ ขาดิตะวันตกที่เคยกดดันรัฐบาลเมียนมา ด้วยมาตรการคว่ำบาตร ทั้งทางการทูตและเศรษฐกิจ ประกาศยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร ประธานาธิบดี บารัค โอบามา แห่งสหรัฐอเมริกา เดินทางเยือนเมียนมาอย่างเป็นทางการ นับเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนแรกที่มาเยือนเมียนมา นอกจากนี้ประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ยังได้รับเชิญให้ไปเยือนสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการ รวมทั้งได้รับเชิญให้ไปเยือนประเทศต่าง ๆ ในยุโรป สิ่งนี้เป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นในสมัย SLORC และ SPDC

เมื่อ รัฐบาล เต็ง เส่ง หมดวาระในปี 2015 และในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด พรรค NLD ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายทั้งในสภาล่าง สภาสูง และสภาท้องถิ่นแม้รัฐธรรมนูญจะจำกัดสิทธิ์ในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี แต่เธอก็สามารถอาศัยช่องว่างของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในการตั้งตำแหน่งใหม่ขึ้นมา คือ ตำแหน่งที่ปรึกษาแห่งรัฐ (State Counsellor) ทั้งยังตั้งกระทรวงใหม่คือกระทรวงสำนักงานที่ปรึกษาแห่งรัฐ

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการคือความคืบหน้าในกระบวนการสันติภาพที่ดำเนินไปในช่วงรัฐบาล เต็ง เส่ง และ รัฐบาลปัจจุบัน

ในส่วนของการเจรจาในกระบวนการสันติภาพโดยรัฐบาลใหม่ภายหลังจากการเลือกตั้ง เริ่มต้นในปี ค.ศ. 2011 โดยในวันที่ 18 สิงหาคม รัฐบาลของประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ได้ประกาศว่าจะจัดให้มีการเชิญกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม เพื่อยุติความขัดแย้งทางการเมืองที่มีอยู่ รัฐบาลได้จัดทีมเจรจาสองทีม คือ ทีม A และทีม B โดยมี อู อ่อง มิน เป็นหัวหน้าทีม

เจรจาของรัฐบาล โดยทีม A มี อ่อง ถ่อง เป็นหัวหน้าทีมดำเนินการเจรจากับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่เคยมีข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลชุดก่อน ทีม B นำโดยตัว อู อ่อง มิน เอง ทำการเจรจากับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่เคยมีข้อตกลงกับรัฐบาล เช่น KNU

อู อ่อง มิน สร้างความไว้วางใจให้กับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยการขอความร่วมมือให้ นักวิชาการ ภาคประชาสังคม นักกิจกรรมต่าง ๆ เข้าร่วมในทีม B โดยในทีม B มีเพียงตัวเขาเท่านั้นที่เป็นตัวแทนจากรัฐบาล ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ รู้สึกสบายใจที่จะเข้าร่วมเจรจา และเมื่อกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มใหญ่ อย่าง KNU ซึ่งไม่เคยบรรลุข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลมาก่อน เข้าสู่โต๊ะเจรจา ก็ทำให้บรรยากาศโดยรวมดีขึ้น และกลุ่มอื่น ๆ มีความไว้วางใจท่าทีของรัฐบาล และเข้าสู่การเจรจามากขึ้น

กระบวนการสันติภาพในเมียนมามีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เมื่อมีการแต่งตั้งคณะทำงานและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการผลักดันกระบวนการสันติภาพโดยตรง โดยในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 2012 รัฐบาลเมียนมาได้ตั้งคณะกรรมการ 2 ชุด คือ คณะกรรมการกลางสันติภาพแห่งสหภาพ (The Union Peace Central Committee – UPCC) ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประธาน มีสมาชิกรวม 11 คน โดย 9 คนมาจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ และ คณะทำงานสันติภาพแห่งสหภาพ (Union Peace Work Committee - UPWC) มีสมาชิก 52 คน มีรองประธานาธิบดี จาย หมอก คำ เป็นประธาน และมี อู อ่อง มิน เป็นรองประธานคนหนึ่ง ในจำนวนรองประธานทั้งหมดสี่คน

ในระดับปฏิบัติงาน ได้มีการตั้งหน่วยงาน ศูนย์สันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Center – MPC) ในเดือน ตุลาคม ปีเดียวกัน โดย MPC เป็นองค์กรที่มีความพิเศษ คือ มีลักษณะเป็นองค์กรลูกผสมระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน คือ ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี แต่ดำเนินงานเหมือนองค์กรพัฒนาเอกชน ได้รับงบประมาณการดำเนินงานจากการบริจาคโดยแหล่งทุนคือสหภาพยุโรป องค์ประกอบของ MPC จึงมีส่วนที่มาจากรัฐบาล คือรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่รัฐ นำโดย อู อ่อง มิน รับตำแหน่งกรรมการบริหารทั้งสิ้น 13 ตำแหน่ง แต่ตัวองค์กรมีคณะทำงานที่ประกอบด้วย กลุ่มผู้มีความเชี่ยวชาญในทางวิชาการ หรือ เทคโนแครต (Technocrat) ซึ่งส่วนหนึ่งเพิ่งเดินทางกลับมายังเมียนมาหลังจากลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ ในช่วงที่ประเทศปกครองด้วยเผด็จการทหาร เมื่อได้รับการอภัยโทษและอนุญาตให้กลับเข้าประเทศ ก็ได้รับการทาบทามจากคณะทำงานให้เข้าร่วมกับ MPC ในจำนวนนี้รวมถึง ดร. มิน ฮอว์ อู ซึ่งเข้าร่วมกับ MPC ในฐานะกรรมการบริหาร

หลังจากรัฐบาลได้ทำการแต่งตั้ง UPCC และ UPWC แล้ว ก็ได้ประกาศแผนการเจรจาสันติภาพ โดยจะทำใน 3 ระดับ คือ ระดับรัฐ (State Level) ระดับสหภาพ (Union Level) และระดับรัฐสภา (Parliamentary Level) ซึ่งระดับรัฐสภาคือการรับรองโดยรัฐสภามักจะเรียกอีกอย่างในภายหลังว่าการหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement – NCA)

การเจรจาระดับรัฐคือการเจรจาหยุดยิงเบื้องต้น มีการทำข้อตกลงกันในเรื่อง การหยุดยิง การไม่ติดอาวุธนอกพื้นที่ที่ตกลงร่วมกัน การคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ร่วม การเปิดสำนักงานประสานงานร่วมในพื้นที่ที่ตกลงกันได้ และการกำหนดกรอบเวลาในการเจรจาตกลงกันในระดับสหภาพ ซึ่งผู้ลงนามในข้อตกลงของทางฝั่งรัฐบาลมักจะเป็นรัฐมนตรีกระทรวงกิจการชายแดนของรัฐนั้น ๆ การเจรจาระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์มักจะมีลักษณะการหารือกรอบแบบไม่เป็นทางการก่อน เมื่อได้ข้อตกลงร่วมกันเบื้องต้นแล้วจึงจัดการประชุมแบบเป็นทางการ โดยมากการพบปะแบบไม่เป็นทางการจะมีขึ้นหลายครั้ง

ในเจรจาสันติภาพระดับสหภาพ เป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับทุกฝ่าย มักจะมีการพูดถึงข้อตกลงในทางการเมืองที่กลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลต้องการที่มากกว่าการหยุดยิง เพื่อปูทางไปสู่การเจรจาในระดับ NCA ต่อไปภายหลังก่อน เช่น การตกลงกันในเรื่องผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมจากโครงการขนาดใหญ่ เรื่องนักโทษทางการเมือง สิทธิมนุษยชน การพัฒนา ฯลฯ โดยมากการเจรจาในระดับสหภาพจึงเป็นการยื่นข้อเรียกร้องของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งรัฐบาลจะเป็นฝ่ายตอบสนองแบบไม่มีเงื่อนไขหรือมีเงื่อนไขในแต่ละเรื่อง หรือ อาจจะได้ข้อสรุปว่าทั้งสองฝ่ายเห็นด้วยในหลักการร่วมกัน และจะพยายามที่จะเจรจาเพื่อบรรลุข้อตกลงในรายละเอียดต่อไป

ในระดับสหภาพจะเป็นการบรรลุข้อตกลงทางการเมืองร่วมกัน 8 ข้อ ได้แก่ 1) การคงอยู่ร่วมในสหภาพเมียนมาร์ตลอดไป 2) ยอมรับหลักการในการเป็นชาติ คือ การไม่แบ่งแยกของสหภาพ อธิปไตยของชาติมีความมั่นคงถาวร และไม่อาจแบ่งแยก 3) ความร่วมมือกันในเรื่องเศรษฐกิจและการพัฒนา 4) ความร่วมมือในการกำจัดยาเสพติด 5) การจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง 6) การยอมรับในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 2008 และการแก้ไขจะกระทำผ่านกลไกของรัฐสภาโดยเสียงข้างมาก 7) การเข้าสู่กระบวนการสันติภาพอย่างถาวร การอาศัย การเคลื่อนย้าย และการทำงานภายใต้ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ และ 8) การที่จะร่วมมือกันในการที่จะมีกองทัพเพียงหนึ่งเดียวภายใต้รัฐธรรมนูญ

โดยสรุปกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะผันตัวเองไปเป็นพรรคการเมือง เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปในที่สุด และต้องยอมปลดอาวุธเพราะตามรัฐธรรมนูญ ในประเทศเมียนมา จะมีกองทัพได้เพียงหนึ่งเดียว

ในการเจรจาสันติภาพในช่วงรัฐบาลประธานาธิบดี เต็ง เส่ง นี้ พบว่าในระดับรัฐสามารถทำได้ง่าย เพราะหลายกลุ่มชาติพันธุ์เองก็เคยมีข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลมาก่อนหน้านี้แล้ว แต่ขั้นตอนระดับสหภาพและระดับ NCA มีความยากในการปฏิบัติ เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์ล้วนต้องการจะบรรลุข้อตกลงทางการเมืองก่อน จึงจะยอมปลดอาวุธและแปลงสภาพเป็นพรรคการเมืองต่อไป ในขณะที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เริ่มรวมตัวกันเป็นกลุ่มเจรจากันเองเพื่อหาฉันทามติในการต่อรอง ด้วยเป้าประสงค์ที่จะสร้างอำนาจต่อรองให้มากขึ้น อาทิ การตั้งคณะกรรมการร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์ในนาม United Nationalities Federal Council – UNFC ในปี ค.ศ. 2011 และ National Ceasefire Coordination Team – NCCT ในปี ค.ศ. 2013

หากพิจารณาความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการสันติภาพ เปรียบเทียบระหว่างการเจรจาหยุดยิงในห้วงเวลาที่รัฐบาลเผด็จการทหาร คือ SLORC และ SPDC ปกครองประเทศ กับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ซึ่งแม้จะปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นรัฐบาลที่กองทัพยังคงกุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ สิ่งที่ได้เห็นได้ชัดคือพัฒนาการที่ส่งผลในเชิงบวกมากขึ้น ข้อสังเกตที่ชัดเจนถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกดังกล่าว ได้แก่

1. การต่อรองทางการเมืองที่ไม่สามารถนำมาเจรจาได้ระหว่างการทำข้อตกลงในรัฐบาลเผด็จการทหาร สามารถทำได้ในรัฐบาล เต็ง เส่ง
2. การรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งไม่สามารถทำได้ในการเจรจาหยุดยิงในการเจรจากับรัฐบาลก่อน สามารถทำได้ในรัฐบาล เต็ง เส่ง ดังจะเห็นได้จากการก่อตั้ง UNFC และ NCCT ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และทีมเจรจาของรัฐบาลก็เข้าร่วมการเจรจาด้วย

3. ตัวแสดงหลักในกระบวนการสันติภาพของทางฝ่ายรัฐบาล เปลี่ยนจาก หน่วยข่าวกรองของกองทัพ (MI) ในสมัย ชิ่น ยุ้นต์ ถูกแปลงสภาพไปเป็นหน่วยงาน กิจการความมั่นคงของกองทัพ (MSA) ในยุคหลัง ชิ่น ยุ้นต์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของกองทัพ ไปเป็นหน่วยงานอื่นที่มีภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แม้ว่า UPCC จะมีสมาชิกหลักมาจากสภาความมั่นคงถึง 9 ใน 11 ตำแหน่ง แต่คณะทำงานชุดอื่นคือ UPWC ตลอดจนองค์กรที่เป็นผู้ขับเคลื่อนการเจรจาในระดับปฏิบัติการ อย่าง MPC ก็มีองค์ประกอบที่มีความหลากหลาย โดยได้มีผู้ที่แตกต่างกัน ผู้ได้รับผลกระทบจากจากรัฐบาลเผด็จการทหารและเคยลี้ภัยทางการเมืองเข้ามีส่วนร่วมด้วย
4. ข้อตกลงและเงื่อนไขในการเจรจาระหว่างกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณชน จากที่เคยถูกปกปิด เป็นความลับ ในยุครัฐบาลเผด็จการทหาร

ในช่วงสุดท้ายก่อนที่รัฐบาลประธานาธิบดี เต็ง เส่ง จะหมดวาระ ได้มีการผลักดันที่จะให้มีการลงนามหยุดยิงทั่วประเทศให้สำเร็จ ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2015 และแม้จะมีกลุ่มชาติพันธุ์ เพียง 8 จาก 15 กลุ่ม ที่สามารถบรรลุข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศได้ ในวันที่ 15 ตุลาคม 2015 อันประกอบด้วย

1. The Chin National Front – CNF
2. The All Burma Student Democratic Front – ABSDF
3. The Arakan Liberal Party – ARP
4. The Restoration Council of Shan State - RCSS
5. Karen National Union – KNU
6. The Karen National Union/Karen National Liberation Army Peace Council - KNU/KNLA PC
7. Democratic Karen Buddhist Army - DKBA
8. Pa-o National Liberation Organization - PNLO

แม้จะมีข้อวิจารณ์ว่า ในบรรดา 8 กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนาม NCA กับรัฐบาลนั้น 5 กลุ่มเป็นกองกำลังที่ไม่ได้สู้รบจริง กลุ่ม DKBA ก็เป็นพันธมิตรกับกองทัพเมียนมามาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกลุ่ม คือตั้งแต่แยกตัวออกมาจาก KNU จึงมีเพียงแค่กลุ่ม KNU และ RCSS เท่านั้นที่ถือได้ว่าเป็นกองกำลังที่เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล โดยที่กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ขนาดใหญ่อื่น เช่น กองกำลังอิสระภาพคะชีน (Kachin Independent Army – KIA) กองทัพสหรัฐว้า (United Wa State Army – UWSA) ยังไม่ได้ร่วมลงนาม NCA แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ากระบวนการสันติภาพได้เดินทางไปไกลกว่าในสมัยรัฐบาลก่อนหน้านี้มาก ทั้งยังเปิดโอกาสภาคประชาสังคม ที่สำคัญที่สุดคือประชาชนทั้งชาติพันธุ์พม่าและชาติพันธุ์อื่นที่เป็นชนกลุ่มน้อยได้มีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพมากขึ้น ไม่ผูกขาดการเจรจาอยู่เพียงแค่หน่วยงานของกองทัพและชนชั้นนำของกลุ่มชาติพันธุ์

2.6.2 การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบทางการค้าการลงทุนในเมียนมา

ในช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 2012 จนถึงปัจจุบัน มีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบในการดำเนินธุรกิจมากมายที่ส่งผลต่อการรูปแบบการค้าขายแดน ได้แก่ กฎหมายการลงทุนของต่างชาติ (Foreign Investment Law) กฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน

การยกเลิกบัญชีสินค้าห้ามนำเข้า ยกเลิกมาตรการที่จำกัดว่าการนำเข้าจะกระทำได้โดยการใช้เงินต่างประเทศที่ได้จากการส่งออกเท่านั้น (Export-First, Import-Later) มีการลอยตัวค่าเงินซึ่งแต่เดิมกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ปฏิรูประบบธนาคารอนุญาตให้ธนาคารเอกชนสามารถทำธุรกรรมต่างประเทศได้จากที่แต่เดิมกำหนดให้ธนาคารของรัฐ 2 แห่งที่สามารถเปิดและรับ L/C ได้

การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบต่าง ๆ เอื้อให้ข้อจำกัดทางกฎระเบียบที่เคยเป็นสาเหตุหนึ่งของการค้าอันกระบบลดลง การค้าชายแดนแบบถูกกฎหมายทำได้ง่ายกว่าเดิม เป็นผลทำให้แรงจูงใจในการทำการค้าอันกระบบลดลงตามไปด้วย

2.6.3 การเปลี่ยนแปลงในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีนัยสำคัญ คือการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหลายประการรวมทั้งนโยบายทางความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาล คสช. ซึ่งได้ยึดเอาแนวความคิดเรื่องความมั่นคงเป็นกรอบหลักที่ใช้ในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ทั้งกับประชาชนในประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

ภายใต้รัฐบาลใหม่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) โดยมุ่งหวังให้เป็นแผนหลักของชาติที่เป็นกรอบทิศทางการดำเนินการป้องกันแจ้งเตือน แก้ไข หรือ ระวังภัยคุกคามเพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ²⁰ ในแผนดังกล่าวได้มีการระบุถึงการเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน อันประกอบด้วย การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ อันได้แก่ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งได้มีการระบุถึงปัญหาเสียดินแดนและปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ยังได้ระบุถึงการย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านเนื่องจากระดับคุณภาพชีวิตแตกต่างกัน ว่าได้ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามกฎหมาย ปัญหาการศึกษา ปัญหาความขัดแย้งกับชุมชนชาวไทย ตลอดจนปัญหาศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว

แสดงให้เห็นว่ากรอบคิดของรัฐที่มีต่อการจัดการพื้นที่ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ยังหลีกเลี่ยงไม่พ้นกรอบคิดเรื่องความมั่นคง ในนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติได้ระบุถึงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั้งสิ้น 16 นโยบาย โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชายแดนและประเทศเพื่อนบ้านคือ นโยบายที่ 4 จัดระบบการบริหารจัดการชายแดนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าข้ามพรมแดน นโยบายที่ 5 สร้างเสริมศักยภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ข้ามชาติ และนโยบายที่ 16 เสริมสร้างดุลยภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมสถานะแวดล้อมที่สร้างสรรค์และสันติในการอยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน

ในเอกสารฉบับดังกล่าว ยังได้ระบุแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ 18 แผน และมีแผนการรักษาความมั่นคงในบริเวณชายแดน เป็นที่น่าสนใจว่ากลยุทธ์ในแผนการรักษาความมั่นคงในบริเวณชายแดน มีหลายประการ และประการ

²⁰ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)

ที่สำคัญที่เราพบเห็นการปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดตาก คือ ข้อที่ 1 การบูรณาการในการจัดทำความเชื่อมโยงของฐานข้อมูล การสัญจรข้ามแดน ประกอบด้วย สินค้าและยานพาหนะระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และข้อที่ 3 การจัดระเบียบพื้นที่ ชายแดนด้านการพัฒนาให้มีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจ และ การเป็นประตูเชื่อมโยงการค้าที่มีความสมดุลทั้งในมิติเศรษฐกิจ และสังคมกับมิติความมั่นคง และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการบริหารจัดการชายแดน การพัฒนาด้านชายแดน และการ พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายและการประกาศให้มีพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น มีแนวคิดเรื่องความมั่นคงของ ประเทศเป็นสำคัญ และอาจไม่ได้ถูกขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นเหตุผลหลัก

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนำไปสู่การประกาศพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดย คสช. มีคำสั่ง ที่ 72/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ²¹ ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2557 ซึ่งกำหนดจัดการประชุม คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2557 โดยที่ประชุมมีมติ เห็นชอบให้พื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดน รวมถึง พื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้น หลังจากนั้นได้มีการพิจารณาออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดสรรงบประมาณ และเร่งดำเนินการตามแผนงานอย่างรวดเร็ว ซึ่งขณะนี้ (พฤษภาคม 2561) มีความคืบหน้าในส่วนของการสร้างพื้นฐานไปมาก และมีการดำเนินการออกกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับเพื่อรองรับการทำงาน ซึ่งจะได้อภิปรายในลำดับต่อไป

กล่าวโดยสรุป การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมานับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2012 เป็นต้นมา ในส่วนของรูปแบบยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก คือยังคงมีการค้าทั้งแบบในระบบและนอกระบบ แต่ในส่วนของบริบทต่าง ๆ นับมาความ เปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยและเมียนมา กระบวนการสันติภาพทำให้ บรรยากาศทางธุรกิจดีขึ้น ผู้ค้าธุรกิจมีความมั่นใจมากยิ่งขึ้น การปรับปรุงกฎระเบียบทางการค้าของเมียนมาที่เคยก่อให้เกิด ข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น การห้ามส่งออกและนำเข้าสินค้าบางชนิดได้ถูกยกเลิกไป การทำธุรกรรมทำได้ง่ายขึ้น อัตราแลกเปลี่ยน ลอยตัว กฎระเบียบการนำเข้าส่งออกได้รับการปรับปรุง ความสะดวกเหล่านี้อาจทำให้มีปริมาณการค้าที่เพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไร ก็ตามด้วยข้อจำกัดทางโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา ที่เป็นเส้นทางหลักของการค้าชายแดนในระบบ ข้ามแม่น้ำเมย มีเพียงแห่งเดียว การทำงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรฝั่งเมียนมา ที่มีจำนวนคนและเครื่องมือที่จำกัด อิทธิพลของ กองกำลังชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ ที่ยังคงมีอยู่แม้ว่ารัฐบาลจะสามารถเข้ามาบริหารจัดการพื้นที่ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้วก็ตาม ขีดจำกัดดังกล่าวยังคงทำให้ผู้ค้ายังต้องเลือกที่จะขนส่งสินค้าผ่านท่าเรือต่าง ๆ ในลักษณะเช่นเดิม ควบคู่ไปกับการค้าในระบบ ต่อไป

แม้จะกล่าวได้ว่า มีปัจจัยที่เอื้อให้การค้าชายแดนไทย-เมียนมา มีโอกาสที่จะเข้าสู่ระบบมากขึ้น นโยบายเขตพัฒนา เศรษฐกิจทำให้มีการพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง มีการสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 ซึ่งอาจจะช่วยเรื่องความแออัดของสะพาน แห่งแรกอันเป็นสาเหตุให้ผู้ค้าต้องใช้การขนส่งทางเรืออันเป็นช่องทางนอกระบบ แต่จากการลงพื้นที่ของนักวิจัย ข้อมูลที่ได้จาก การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการค้าชายแดนไทย-เมียนมา ทั้งผู้ค้าชาวไทยและเมียนมาดังที่จะได้อภิปรายต่อไปในบทที่

²¹ สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/E/120/11.PDF>

4 ค่อนข้างจะมีความไปในทางเดียวกันว่า ยังคงมีปัจจัยอื่นอีกมากที่เชื่อได้ว่า การค้าในระบบจะยังคงอยู่ควบคู่กับการค้าในระบบต่อไปอย่างน้อยในระยะสิบปีนับจากนี้ การค้าชายแดนในระบบจะยังคงมีอยู่

สิ่งที่อาจจะแตกต่างไปบ้างจากการค้าในช่วงปี ค.ศ. 1988-2012 ก็คือ ผู้ค้าชาวเมียนมาติดต่อซื้อสินค้าโดยตรงจากผู้ผลิตมากขึ้น เนื่องจากปัจจัยทางด้านกฎระเบียบของเมียนมาเอื้อให้ขั้นตอนลดลง การทำธุรกรรมผ่านธนาคารทำได้ง่ายขึ้นไม่จำกัดอยู่แต่กับธนาคารของรัฐเพียงไม่กี่แห่ง ช่องทางการติดต่อสื่อสารโดยตรงระหว่างผู้ผลิตและผู้ค้าชาวเมียนมาทำได้ง่ายขึ้นผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้ง โทรศัพท์ เว็บไซต์ อีเมล และโซเชียลมีเดีย การค้าชายแดนไทย-เมียนมา ผ่านแม่สอดแม้จะมีการเติบโตในเชิงปริมาณเมื่อดูจากสถิติของกรมศุลกากร แต่ผู้ค้าชาวไทยที่แม่สอดบอกว่าเป็นการซื้อขายโดยตรง และผ่านพ่อค้าชายแดนที่มีสถานะเป็นพ่อค้าคนกลางน้อยลง

บทที่ 3

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

3.1 นโยบายพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามามีการบริหารประเทศ ได้มีการกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นการส่งเสริมการค้าชายแดนผ่านการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ที่มีศักยภาพ ในรายการ “คืนความสุขให้กับคนในชาติ” เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เพียงไม่ถึงหนึ่งเดือนหลังรัฐประหาร พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งขณะนั้นยังดำรงตำแหน่งหัวหน้า คสช. และยังไม่ได้รับโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงนโยบายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ดังนี้

“...คำว่า “เศรษฐกิจพิเศษ” คือว่า ถ้าทุกคนยังถือกฎหมายคนละฉบับ ทำอะไรไม่ได้ทั้งสิ้น ของเหล่านี้ก็รั่วไหลเลย เป็นบ่อเกิดของการทุจริต ผิดกฎหมาย สารพัด ถ้าเราทำให้ถูกต้อง มีการยกเว้นได้บ้าง อันนี้เป็นแต่เพียงการพิจารณา ถ้าเป็นไปได้ จะได้บรรเทาการลักลอบเข้ามาสวมสิทธิ์กันในประเทศได้อย่างยั่งยืนต่อไป และการที่เอาเข้ามาตรงนี้ ไม่ใช่เข้ามาแล้วมาขายในบ้านเรา คงไม่ใช่ เข้ามารวบรวมไว้มีการบริหารจัดการโดยท้องถิ่นอะไรต่าง ๆ ก็แล้วแต่ แล้วเราปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น จากคุณภาพต่ำให้ดีขึ้น เราก็ไม่ขายในประเทศ เราอาจจะไปส่งขายในประเทศอื่น ๆ จะทำให้การสวมสิทธิ์ของเรานั้นลดลงโดยอัตโนมัติ..”

นับเป็นจุดเริ่มต้นใหม่ของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ แม้ว่าแนวคิดเรื่องการประกาศให้จังหวัดตาก โดยเฉพาะอำเภอแม่สอด เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จะมีมาก่อนหน้านั้น แต่ปัจจัยต่าง ๆ ไม่เอื้อในสามารถทำได้ โดยได้มีการทำการศึกษาทั้งโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานอื่น ๆ แต่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียด รัฐบาลแรกที่ได้มีความคิดที่จะพัฒนาอำเภอแม่สอดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษคือรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร เมื่อหอการค้าจังหวัดตากและราชการส่วนจังหวัดได้นำเสนอแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ด้วยการเสนอการพัฒนาพื้นที่ 5,600 ไร่ จากพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ขึ้นมารองรับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อให้แม่สอดเป็นเมืองเศรษฐกิจ-การค้าชายแดน และในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีสัญญาที่อำเภอแม่สอด คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด เป็นพื้นที่ “เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด” อย่างไรก็ตามการร่างพระราชบัญญัติการจัดเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังไม่ทันผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐบาลก็หมดวาระไปเสียก่อน

หลังจากนั้นสำนักงานจังหวัดตากได้ว่าจ้างเพื่อศึกษาการหาแนวทางในการดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา และได้ยื่นผลหนังสือต่อรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี สมชาย วงศ์สวัสดิ์ เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด โดยผ่านไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย แต่รัฐบาลได้หมดวาระลงเสียก่อน

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่แม่สอดในแนวทางที่แตกต่างจากรัฐบาลก่อนหน้าอย่างชัดเจน การดำเนินการมีความสอดคล้องกับแนวทางที่หอการค้าจังหวัดเสนอมากกว่าจะเดินเรื่องตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด

โดยในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ อนุมัติหลักการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย แห่งที่ 2 พร้อมกับการจัดหาพื้นที่เพื่อก่อสร้างศูนย์บริการเบ็ดเสร็จและคลังสินค้า โดยมอบหมายให้กรมทางหลวงเร่งรัดสำรวจและออกแบบสะพาน พร้อมทั้งหาพื้นที่จุดก่อสร้างสะพานต่อไป

19 ตุลาคม พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติหลักการแนวทางจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด พร้อมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด เห็นชอบการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทยพม่าแห่งที่ 2 เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2554 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 14 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโครงการจัดจ้างออกแบบการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

ต่อมา วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2554 มีมติกรม. เห็นชอบให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ถาวร จำนวน 5,603 ไร่ ระหว่างตำบลแม่ปะและตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ในระหว่างดำเนินการออกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ของคณะกรรมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

30 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 มีการประชุมกำหนดจุดก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่าแห่งที่ 2 เป็นการประชุมร่วมระหว่างกรมทางหลวง และผู้แทนรัฐบาลเมียนมา ลงนามบันทึกข้อตกลงกำหนดจุดก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า แห่งที่ 2

ความก้าวหน้าของเขตพัฒนาเศรษฐกิจแม่สอดที่ดูเหมือนจะมีความเป็นรูปธรรมอย่างมากในช่วงรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต้องชะงักลงอีกครั้งเมื่อรัฐบาลหมดวาระลงด้วยการยุบสภา ภายหลังการเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทยได้เสียงข้างมากนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง แต่แนวคิดและรูปแบบแตกต่างออกไปจากในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จนเมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2557 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 และลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา²² วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เพื่อการจัดทำแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการ

คสช. มีคำสั่ง ที่ 72/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ²³ ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2557 ซึ่งกำหนดจัดการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม

²² สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2556/E/087/1.PDF>

²³ สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/E/120/11.PDF>

2557 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้พื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดน รวมถึงพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ในการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก กนพ. ได้มีการดำเนินการ ดังนี้

1) จัดทำแผนแม่บทเพื่อศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ควบคู่กับการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ภายใต้โครงการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2) การนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 มาใช้ร่วมกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง อธิบดี และปลัดกระทรวงต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก มีประสิทธิภาพและมีความชัดเจนในแนวทางการดำเนินงานมากขึ้น

3) จัดทำประชาพิจารณ์และร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ 3 อำเภอ ที่กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภอแม่ระมาด

ต่อมา มติที่ประชุม กนพ. ครั้งที่ 2/2557 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2557 เห็นชอบขอบเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใน 5 พื้นที่ชายแดนเป้าหมาย รวม 36 ตำบล ใน 10 อำเภอ พื้นที่รวมประมาณ 1.83 ล้านไร่ (2,932 ตร.กม.) โดยกำหนดขอบเขตพื้นที่ในระดับตำบลที่อยู่ติดชายแดนและไม่ทับซ้อนพื้นที่ป่าไม้ของจังหวัดตาก จำนวน 14 ตำบล 886,875ไร่ (1,419 ตร.กม.) ใน อ.แม่สอด อ.พบพระ และ อ.แม่ระมาด ดังนี้

1) อำเภอแม่สอด ในพื้นที่ 8 ตำบล ดังนี้

1.1) ตำบลแม่สอด

1.2) ตำบลแม่ตาว

1.3) ตำบลท่าสายลวด

1.4) ตำบลพระธาตุผาแดง

1.5) ตำบลแม่กาษา

1.6) ตำบลแม่ปะ

1.7) ตำบลแม่กุ

1.8) ตำบลมหาวัน

พื้นที่เป้าหมายรวม 8 ตำบลในอำเภอแม่สอด มีพื้นที่ 529,264 ไร่ เป็นพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ 32,234ไร่ คิดเป็น ร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมด

2) อำเภอพบพระ ในพื้นที่ 3 ตำบล ดังนี้

- 2.1) ตำบลพบพระ
- 2.2) ตำบลช่องแคบ
- 2.3) ตำบลวาลีย์

พื้นที่เป้าหมายรวม 3 ตำบลในอำเภอพบพระ มีพื้นที่ 261,961 ไร่ เป็นพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ 22,972 ไร่ คิดเป็น ร้อยละ 9 ของพื้นที่ทั้งหมด

3) อำเภอแม่ระมาด ในพื้นที่ 3 ตำบล ดังนี้

- 3.1) ตำบลแม่จะเรา
- 3.2) ตำบลแม่ระมาด
- 3.3) ตำบลชะเนือ

พื้นที่เป้าหมายรวม 3 ตำบลในอำเภอแม่ระมาด มีพื้นที่ 244,797 ไร่ เป็นพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ 43,548 ไร่ คิดเป็น ร้อยละ 18 ของพื้นที่ทั้งหมด

ในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงนามในคำสั่งที่ 617/2558 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจตาก เพื่อกำหนดแนวทางให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ถือปฏิบัติ กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ในด้านต่าง ๆ ตามกลุ่มภารกิจ 7 กลุ่ม ได้แก่

- 1. ด้านขอบเขตพื้นที่และการจัดหาที่ดิน
- 2. ด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง
- 3. ด้านสิทธิประโยชน์
- 4. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟฟ้า ประปา) และด้านศุลกากร
- 5. ด้านการส่งเสริมอาชีพ การฝึกทักษะ และการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่
- 6. ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมประเพณี และการสาธารณสุข
- 7. ด้านการบริหารสำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service : OSS) และศูนย์ประสานงานบ้านพี่น้องเมืองน้อง (Sister City) ระหว่างแม่สอดและเมียวดี

3.1.1 แผนงานโครงการเพื่อเตรียมความพร้อมการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดตาก

สำหรับแผนงานโครงการเพื่อเตรียมความพร้อมการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดตาก กนพ. ได้กำหนดแผนงานในระยะต่าง ๆ คือ ระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

1. แผนงานระยะเร่งด่วน

1.1 การเตรียมความพร้อมโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม

โดยผลการประชุมคณะกรรมการโครงการโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร ภายใต้ กนพ. โดยมีปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธาน เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2557 ณ กระทรวงคมนาคม ได้อนุมัติแผนงานและงบประมาณเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ดังนี้

1.1.1 แผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร ซึ่งมีแผนดำเนินการในปี 2557 - 2564 แบ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม 40 โครงการ วงเงิน 120,294.94 ล้านบาท และโครงสร้างพื้นฐานด้านศุลกากร 10 โครงการ 5,146.87 ล้านบาท ซึ่งรวมถึงการก่อสร้างด้านศุลกากรแม่สอดแห่งที่ 2 ด้วย

1.1.2 แผนงานโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม จ.ตาก วงเงิน 9,097 ล้านบาท

1.2 การจัดหาแหล่งน้ำดิบเพื่อรองรับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ราษฎรอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ประสบปัญหาวิกฤติน้ำทั้งน้ำแล้งและน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี คือในช่วงฤดูแล้งประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อทำการเกษตร ในเขตตำบลพระธาตุผาแดง ตำบลแม่ตาวและตำบลแม่กุ ในช่วงฤดูฝนประสบปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลแม่สอด ประกอบกับ จังหวัดได้เร่งรัดพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และแหล่งน้ำดิบในการจัดทำน้ำประปาที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นในการสร้างอ่างเก็บน้ำ ขนาดความจุ 13.30 ล้านลูกบาศก์เมตร เพิ่มพื้นที่ชลประทาน จำนวน 6,740 ไร่ ในพื้นที่ หมู่ที่ 6 บ้านขุนห้วยแม่สอด ต.พระธาตุผาแดง อ.แม่สอด จ.ตาก เนื้อที่ 1,068 ไร่โดยกรมชลประทานได้เสนอเรื่องไปยังกรมป่าไม้ เพื่อขอเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่สอด เพื่อก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยแม่สอดตอนบน พร้อมทั้งได้ตั้งงบประมาณปลูกป่าทดแทนตามมติ ครม.เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2525 แล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมป่าไม้

2. แผนระยะกลาง และระยะยาว

2.1 จัดหาพื้นที่สำหรับรองรับการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

เร่งรัดให้มีการพิจารณาเพิกถอนป่าไม้ถาวร “ป่าแม่สอด” ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2525 เนื้อที่ 5,603-0-56 ไร่ เพื่อให้จังหวัดเป็นผู้บริหารจัดการและใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเป็นศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) คลังสินค้าทัณฑ์บน ศูนย์โลจิสติกส์และนิคมอุตสาหกรรม เป็นพื้นที่ก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเมย แห่งที่ 2 พร้อมโครงข่าย และใช้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ เพื่อรองรับการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนต่อไป ซึ่งผลการพิจารณาของ

คณะกรรมการพัฒนาที่ดินจังหวัดตาก ครั้งที่ 1/2557 ระบุว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่มีสภาพป่า รวมถึงมีราษฎรเข้าไปทำกินและใช้ประโยชน์แล้ว

2.2 โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 พร้อมโครงข่าย และศูนย์ให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)

การก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 พร้อมโครงข่าย สถานที่ตั้งบ้านวังตะเคียน ต.ท่าสายลวด อ.แม่สอด จ.ตาก ขณะนี้ได้คัดเลือกเส้นทางที่เหมาะสมแล้ว และอยู่ในขั้นตอนงานสำรวจออกแบบเก็บรายละเอียด เพื่อให้พร้อมดำเนินการทันที เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณ ปี 2559 – 2560 จำนวน 22,000 ล้านบาท

2.3 การขยายสนามบินแม่สอดให้มีการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

กรมการบินพลเรือนคาดว่าจะได้รับงบประมาณดำเนินโครงการปรับปรุงขยายสนามบินแม่สอด งบประมาณปกติ จำนวน 840 ล้านบาท เป็นการปรับปรุงขยายทางวิ่งสนามบินแม่สอดเดิมกว้าง 30 เมตร ยาว 1,500 เมตร ให้มีทางวิ่งกว้าง 45 เมตร ยาว 2,100 เมตร วิ่งขึ้น-ลงด้านทิศตะวันออก มีความปลอดภัยตามมาตรฐานการบิน งบประมาณปี 2559 – 2561 จำนวน 1,073.52 ล้านบาท

2.4 การพัฒนาเส้นทางคมนาคมในอำเภอแม่สอด

มีโครงการขยายเส้นทางคมนาคม และการซ่อมแซมเส้นทางรอบเมืองแม่สอดหลายจุด เพื่อเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมขนส่งให้ครอบคลุมพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนมากขึ้น งบประมาณ 1,533.57 ล้านบาท ซึ่งจะขอแปรญัตติขอใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการให้ทันในปี 2558

2.5 การพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยง อ.พบพระ – อ.อุ้มผาง

พัฒนาเส้นทางเข้าเขตแดนเมียนมา บริเวณบ้านวาลย์เหนือ ต.วาลย์ อ.พบพระ ถึงบ้านหนองบัว ต.หนองบัว อ.อุ้มผาง ระยะทาง ๒๘ กม. งบประมาณ 650 ล้านบาท เพื่อเพิ่มช่องทางการค้าชายแดนกับเมียนมา และส่งเสริมการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ เนื่องจากสามารถลดระยะเวลาในการเดินทางจากอำเภอ แม่สอดถึงอำเภออุ้มผางให้เหลือเพียงครึ่งหนึ่งของการใช้เส้นทางปกติ

1.6 โครงการขุดเจาะอุโมงค์ถนนสายตาก – แม่สอด (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 12)

จังหวัดตากได้จัดประชุมคณะทำงานขับเคลื่อนนโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดตาก ด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านบุคลากร (กลุ่มย่อย) เพื่อหารือแนวทางการขุดเจาะอุโมงค์ถนนสายตาก – แม่สอด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดตากเป็นประธาน ร่วมกับรองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก หัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนฝ่ายทหาร และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เพื่อร่วมหารือถึงแนวทางการขุดเจาะอุโมงค์ถนนสายตาก – แม่สอด รวมถึงการสร้างสะพานเชื่อมในบางจุดเพื่อลดความคดเคี้ยวและลาดชันของเส้นทาง และออกแบบเส้นทางดังกล่าวให้สามารถใช้แนวเส้นทางและอุโมงค์ร่วมกับเส้นทางรถไฟได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในการใช้เส้นทาง เพิ่มความสะดวกสบายและลดเวลาในการเดินทางจากเดิมที่ต้องใช้เวลา 60 – 90 นาที ให้เหลือเพียง 30 – 40 นาที และส่งเสริมให้เกิด

การค้าการลงทุนตามแนวเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ East – West Economic Corridor (EWEC) รองรับการค้าเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนซึ่งจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ โดยจังหวัดจะได้มีหนังสือถึงกระทรวงคมนาคมเพื่อขอรับการสนับสนุนแนวคิดและจัดสรรงบประมาณการขุดเจาะอุโมงค์ถนนและเส้นทางรถไฟสายตาก – แม่สอด ต่อไป

3.1.2 การเตรียมความพร้อมด้านความมั่นคง

1. เวลา เปิด - ปิด สะพานมิตรภาพ

มีการขยายเวลา เปิด - ปิดด่านพรมแดนบริเวณจุดผ่านแดนถาวร (สะพานมิตรภาพไทย - พม่า) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่แรงงานชาวมียนมาที่เข้ามาทำงานแบบเช้าไป เย็นกลับ ซึ่งฝ่ายมียนมาเห็นชอบในการขยายเวลาเปิดปิดจุดผ่านแดนถาวรสะพานมิตรภาพไทย-พม่า เป็นเวลา 05.00 – 20.00 ตามเวลาท้องถิ่นมียนมา (05.30 – 20.30 น. ตามเวลาไทย) โดยข้อเสนอดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติแล้ว และกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2558

2. การขยายพื้นที่สำหรับผู้ผ่านแดน

มีการขยายพื้นที่การเดินสำหรับผู้ถือบัตรผ่านแดน (Border Pass) ชาวมียนมาให้เดินทางเข้าพื้นที่ชั้นในได้เพิ่มเติม โดยให้มีการขยายพื้นที่การเดินได้ถึงพื้นที่จังหวัดตาก ทั้งนี้ ให้จังหวัดประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมในการขยายพื้นที่การเดินและนำเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนพิจารณาต่อไป

3. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัดได้แต่งตั้งคณะทำงานกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดตาก เพื่อร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดตาก และประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคงในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

4. ฐานข้อมูลและการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล

โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จัดทำโครงการระบบฐานข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมืออัตโนมัติ (E-FINGERPRINT) ควบคุมการเดินทางเข้า-ออกในพื้นที่ 18 ด่านตรวจคนเข้าเมืองรวมทั้งพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อเตรียมการรองรับการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งในรูปแบบของบัตรผ่านแดน บัตรสีชมพู(ใบอนุญาตทำงานของแรงงาน ต่างด้าวที่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติ (ไม่มีพาสปอร์ต และสมาร์ตการ์ด)

3.1.3 การเตรียมความพร้อมด้านแรงงาน

เพื่อส่งเสริมให้เอกชนมาลงทุนในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจ จึงต้องมีมาตรการที่เอื้อให้การเคลื่อนย้ายของแรงงาน เป็นไปอย่างสะดวกมากขึ้น กนพ. มีนโยบายที่จะใช้ประโยชน์ในการที่พื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมีพื้นที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีความพร้อมในด้านของแรงงาน แต่ติดขัดที่ขั้นตอนทางกฎหมาย จึงมีนโยบายที่จะผ่อนปรนเพื่อให้แรงงานสามารถเดินทาง ไป-กลับ ได้มีการดำเนินงานโดยหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

1. กระทรวงแรงงาน
 - 1.1 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง กำหนดท้องที่ สัญชาติ ประเภท หรือ ลักษณะงาน ช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาล หรือเงื่อนไขที่คนต่างด้าวอาจขอรับ ใบอนุญาตตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2558
 - 1.2 จัดทำคู่มือการออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนตามพระราชบัญญัติการ อำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 โดยมี ระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน 1 วัน
 - 1.3 จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัด ปัจจุบันแรงงานกัมพูชาและเมียนมา สามารถเข้ามาท างานในลักษณะไป-กลับ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551
 - 1.4 เร่งรัดพัฒนาฝีมือแรงงานไทย เพื่อให้มีความสามารถสอดคล้องตรงกับ ความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ โดยมีการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยเพื่อให้มีความสามารถ สอดคล้องตรงกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
2. กระทรวงมหาดไทย

ออกประกาศ เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาใน ราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าว สัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2558 กำหนดให้บัตรผ่านแดนตามความตกลงว่าด้วยการข้าม แดนระหว่างไทย-เมียนมา ไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา เป็นเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางสำหรับการขออนุญาตทำงานตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551
3. กระทรวงการต่างประเทศ

เจรจาแก้ไขความตกลงว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างไทยกับ ประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้สามารถใช้บัตรผ่านแดน (Border Pass) แทนหนังสือเดินทาง ในการขออนุญาตทำงาน โดย ไทย-เมียนมาได้ลงนามในความตกลงแล้วเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2559
4. กระทรวงสาธารณสุข

กำหนดเงื่อนไขให้แรงงานต่างด้าวทุกรายต้องตรวจสุขภาพ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้งโดยสถานบริการของรัฐ และต้องมีประกันสุขภาพในช่วงระยะเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงานอยู่ในประเทศไทย

3.1.4 การเตรียมความพร้อมด้านศุลกากร

กรมศุลกากร ได้กำหนดแผนการสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก โดยได้กำหนดเป็นแผนการระยะสั้นและระยะยาวดังนี้

แผนการระยะสั้น

1. โครงการปรับปรุงด้านพรมแดนแม่สอด เพื่อแบ่งแยกช่องทาง บุคคล ยานพาหนะ สินค้า และการนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการอำนวยความสะดวกยานพาหนะผ่านพรมแดน สำหรับยานพาหนะได้มีการจัดทำระบบฐานข้อมูล และออกรูปลอกบาร์โค้ดติดที่ยานพาหนะในการเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลเพื่อร่นระยะเวลาในการผ่านแดนของยานพาหนะ
2. โครงการขยายไหล่ทางเพื่อเป็นจุดจอดรถชั่วคราว เนื่องจากปริมาณยานพาหนะ และรถขนส่งที่จะข้ามแดนมีปริมาณมาก และทำให้เกิดปัญหาการจราจร จึงได้มีการขยายไหล่ทางเพื่อเป็นจุดจอดพักรอ
3. โครงการติดตั้งระบบตรวจสอบสินค้าด้วยเครื่องเอกซเรย์แบบเคลื่อนที่ได้ (Mobile System)
4. โครงการตรวจผู้โดยสารระหว่างประเทศโดยเครื่องเอกซเรย์กระเป๋าพร้อมกับด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก
5. ประกาศกรมศุลกากร ที่ 154/2558 เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์คุณสมบัติผู้ขอจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนและเขตปลอดอากร ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมีสาระสำคัญ เช่น ลดจำนวน เงินทุนจดทะเบียนของผู้ขอจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนทั่วไปจากเดิม 10 ล้านบาท เหลือ 5 ล้านบาท หรือตามที่อธิบดีเห็นควร และให้ผู้ขอจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน เขตปลอดอากร รวมถึงการประกอบกิจการใน เขตปลอดอากร ยื่นคำขอจัดตั้งได้ที่สำนักงานศุลกากรภาคหรือด่าน ศุลกากรที่กำกับดูแลพื้นที่ เป็นต้น

แผนการระยะยาว

1. โครงการก่อสร้างด้านศุลกากรแม่สอดแห่งที่ 2 โดยคณะกรรมการด้าน โครงสร้างพื้นฐานฯ ได้เห็นชอบในหลักการพื้นที่ 237 ไร่ ที่จะพัฒนาด้านศุลกากรแห่งใหม่บนทางหลวงแผ่นดินสาย 130 (ถนนสายใหม่) ใกล้สะพานข้ามแม่น้ำเมย แห่งที่ 2

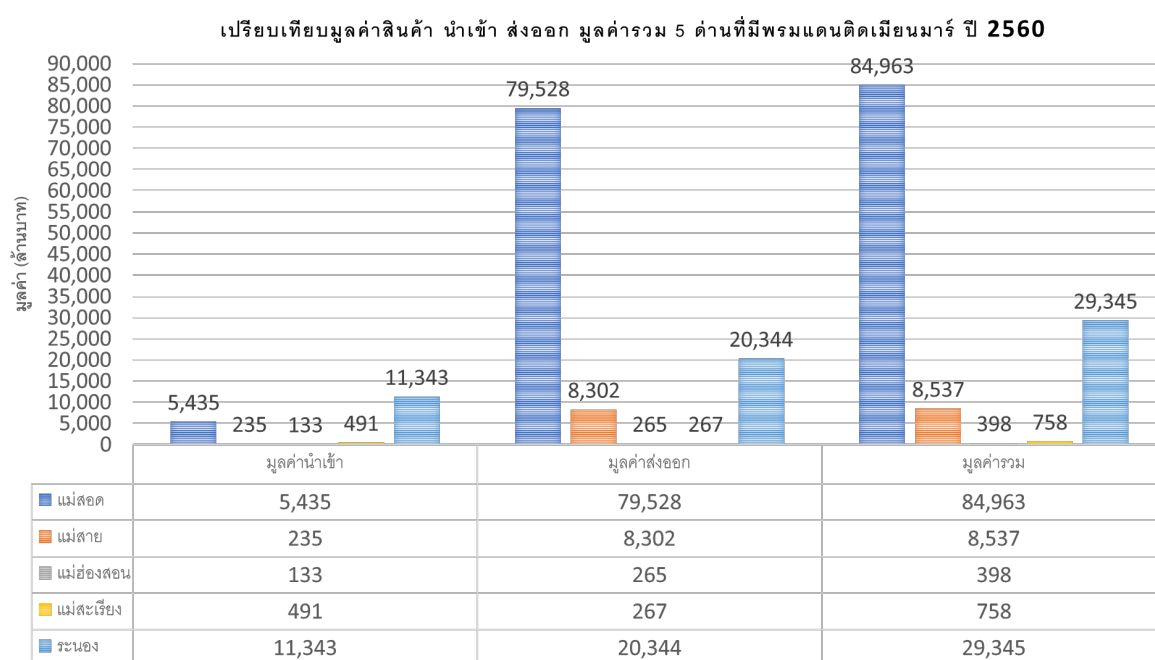
3.1.5 การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน (One Stop Service: OSS) ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดตาก

มติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 2/2557 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2557 มอบหมายให้จังหวัด ใน 5 พื้นที่ชายแดนเป้าหมายร่วมกับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน เพื่อเป็นการเตรียมการรองรับการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวข้างต้น จังหวัดตากจึงประกาศจัดตั้ง “สำนักงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก” ภายในอาคารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ชั้น ๔ ถนนสายเอเชีย (แม่สอด-ริมเมย) ตำบลแม่สอด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยทำพิธีเปิดสำนักงานฯ เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๘

3.2 พระราชบัญญัติศุลกากร 2560

กรมศุลกากรมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการกระบวนกรและการเรียกเก็บประโยชน์ให้กับรัฐจากการค้าระหว่างประเทศ ที่ผ่านมา กรมศุลกากรเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อพลวัตของรูปแบบการค้าระหว่างประเทศในรูปแบบการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยและเมียนมาทั้งในระบบและนอกระบบมาโดยตลอด

ด่านศุลกากรแม่สอดตั้งขึ้นตามประกาศของกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 3 เมื่อปี พ.ศ. 2483 ปัจจุบันมีพื้นที่ในการดูแล 5 จังหวัด คือ ตาก สุโขทัย กำแพงเพชร นครสวรรค์ และอุทัยธานี สำหรับเขตควบคุมศุลกากรของด่านศุลกากรแม่สอดครอบคลุมพื้นที่ อำเภอแม่สอด อำเภอท่าสองยาง อำเภอแม่ระมาด อำเภอพบพระ ภายในเขตควบคุมศุลกากร เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตรวจค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้น ตาม พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2497



รูปที่ 10 มูลค่าการนำเข้าส่งออกระหว่างไทย-เมียนมา แยกตามด่านศุลกากร

ที่มา: กรมศุลกากร

รูปแบบการค้าชายแดนบริเวณแม่สอดมีความพิเศษ โดยปกติเมื่อสินค้าผ่านพิธีการทางศุลกากรแล้ว ก็จะทำเคลื่อนย้ายจากด่านศุลกากร ไปยังด่านพรมแดนซึ่งอยู่ที่สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา ด่านพรมแดนนี้โดยทั่วไปมักจะมียุติตั้งอยู่บริเวณเดียวกับด่านตรวจคนเข้าเมือง เส้นทางระหว่างด่านศุลกากรไปยังด่านพรมแดน เรียกว่า “ทางอนุมัติศุลกากร” ตาม พ.ร.บ. ศุลกากร และไม่สามารถเคลื่อนย้ายสินค้าที่ผ่านพิธีการทางศุลกากรจากด่านศุลกากรออกนอกทางอนุมัติศุลกากรได้ แต่สำหรับการค้าชายแดนบริเวณอำเภอแม่สอด เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ค้า ด่านศุลกากรแม่สอด โดยนายด่านศุลกากรแม่สอด ได้ทำการอนุญาตให้มีการใช้ “ทางอนุมัติเฉพาะคราว” โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 5 (ทวิ) แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2480 โดยผ่านเข้าออกทางท่าข้าม และเส้นทางธรรมชาติตามศุลกากร(ฉบับที่ 7) ชายแดนริมแม่น้ำที่ประชาชนติดต่อกัน คลังสินค้าชั่วคราว จำนวน 22 คลัง (ท่าข้ามแม่น้ำเมย 35 ท่า) ซึ่งด่านศุลกากรแม่สอดประกาศอนุญาตให้ใช้ทางอนุมัติเฉพาะคราว นอกเหนือไปจากทางอนุมัติศุลกากร เพื่ออำนวยความสะดวกการขนส่งสินค้าระหว่างชายแดน นอกจากนี้ยัง

มีการอนุญาตทางอนุมัติเฉพาะคราวนอกพื้นที่อำเภอแม่สอด เช่นในเขตอำเภอแม่ระมาด อำเภอท่าสองยาง อำเภอพบพระ และ อำเภออุ้มผาง เป็นครั้งคราว ตามที่ผู้ประกอบการทำหนังสือขออนุมัติ

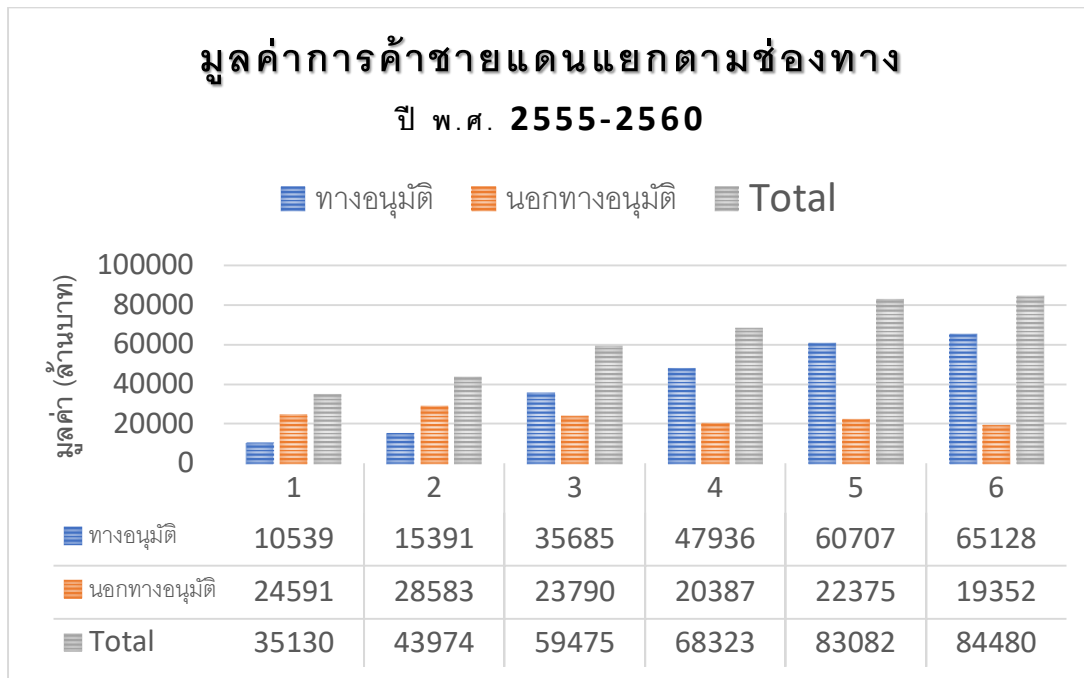
รูปแบบการค้าชายแดนไทย-เมียนมา บริเวณอำเภอแม่สอดในปัจจุบัน ยังคงมีลักษณะไม่ต่างจากเดิม คือเมื่อผู้ค้า ดำเนินพิธีการทางศุลกากรแล้ว ส่วนหนึ่งจะขนส่งผ่านทางอนุมัติศุลกากรไปยังด่านพรมแดนแล้วข้ามสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา อีกส่วนหนึ่งจะขนย้ายผ่านทางอนุมัติเฉพาะคราวไปยังท่าข้ามแม่น้ำเมย ขนข้ามแดนโดยเรือ สำหรับสินค้าที่ข้ามโดย เรือนี้แม้จะทำถูกต้องตามกฎหมายศุลกากรประเทศไทย แต่ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรของประเทศเมียนมา

สถิติบรรทุกสินค้าไทยผ่านสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แห่งที่ 1 ปี พ.ศ. (มกราคม — ธันวาคม)			
ปี	จำนวน(คัน)/ปี	เฉลี่ย(คัน)/วัน	หมายเหตุ
2554			เมียนมา ปิดพรมแดนตั้งแต่ ส.ค.53 - พ.ย.54
2555	21,187	58	
2556	40,053	109	
2557	63,850	174	
2558	96,743	265	
2559	113,589	311	
2560	68,691	324	

ตารางที่ 4 สถิติจำนวนรถเฉลี่ยที่ข้ามสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาต่อวัน

หมายเหตุ *** ปี 2560 เก็บข้อมูลถึงเดือนกรกฎาคม

ที่มา: ด้านศุลกากรแม่สอด



รูปที่ 11 สถิติมูลค่าการค้าชายแดนแยกตามช่องทาง

ที่มา: ด้านศุลกากรแม่สอด

จากข้อมูลสถิติเก็บโดยกรมศุลกากรและด่านศุลกากรแม่สอดพบว่าการขนส่งผ่านทางอนุเมติศุลกากรข้ามสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา เมื่อเทียบกับการขนส่งผ่านทางอนุเมติเฉพาะคราวไปยังท่าข้ามต่าง ๆ มีอัตราส่วน 77:23 และมีแนวโน้มลดลงจากปีที่ผ่านมา ปัญหาส่วนหนึ่งที่ผู้ค้าเลี่ยงไม่ใช้สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา เนื่องจากสภาพการจราจรมีความแออัด เนื่องจากระบบการตรวจปล่อยของศุลกากรเมียนมายังคงใช้เจ้าหน้าที่ทำงานทั้งหมด เมื่อสะพานรับน้ำหนักได้ 25 ตัน จึงมีการปล่อยรถให้ขึ้นสะพานได้ครั้งละไม่เกินห้าคัน นอกจากนี้เมื่อมาถึงกึ่งกลางสะพานก็ต้องมีการสลับช่องทางวิ่งจากชิดขอบถนนฝั่งซ้ายไปเป็นชิดขอบถนนฝั่งขวา

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาสถิติส่งออกผ่านด่านพรมแดนแม่สอดผ่านทางอนุเมติศุลกากรข้ามสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา ปี 2560 (ตุลาคม 2559 - กันยายน 2560) มูลค่า 65,128 ล้านบาท ข้อมูลนี้แตกต่างจากสถิติการนำเข้าที่ผ่านพิธีการทางศุลกากรของเมียนมาของกระทรวงพาณิชย์เมียนมาในระยะเวลาเดียวกัน ซึ่งมีมูลค่าเพียงประมาณ 30,000 ล้านบาทเท่านั้น²⁴

หากสมมติฐานเบื้องต้นที่ว่า ความแตกต่างของข้อมูลระหว่างสถิติของศุลกากรไทยและศุลกากรเมียนมา คือจำนวนขั้นต่ำของมูลค่าการค้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายศุลกากรของเมียนมา ในปี 2560 (ตุลาคม 2559 - กันยายน 2560) คือส่วนต่างของมูลค่า 65,128 - 30,000 = 35,128 ล้านบาท

²⁴ คำนวณจากสถิติการค้าชายแดนเมียนมาผ่านเมืองเมียวดีของกระทรวงพาณิชย์เมียนมา เข้าถึงได้

ที่ <http://www.commerce.gov.mm/en/dobt/border-trade-data>



รูปที่ 12 สินค้าจากประเทศไทยผ่านพิธีการทางศุลกากรรอการตรวจปล่อยที่ด่านพรมแดนเพื่อข้ามสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา

ที่มา: อรรถกฤษณ์ วันทนะสมบัติ



รูปที่ 13 คลังสินค้าอนุมัติชั่วคราวโดยอธิบดีมอบอำนาจนายด่านศุลกากรตาม พ.ร.บ. ศุลกากร มาตรา 7(3)

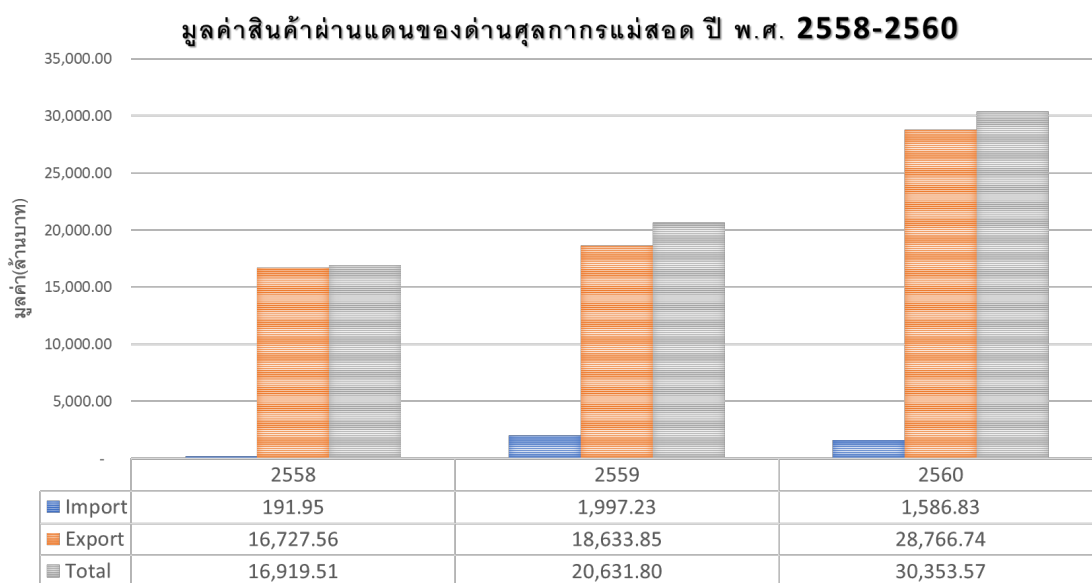
ที่มา: อรรถกฤษณ์ วันทนะสมบัติ



รูปที่ 14 การขนถ่ายสินค้าที่ผ่านพิธีการทางศุลกากรแล้วผ่านทางอนุมัติเฉพาะคราวมายังท่าข้ามเพื่อลงเรือข้ามแม่น้ำเมย

ที่มา: อรรถณัฐ วันทะสมบัติ

นอกเหนือจากสินค้าที่มีถิ่นกำเนิด (Origin) ในประเทศไทยแล้ว ยังมี "สินค้าผ่านแดน" จำนวนหนึ่งที่มีถิ่นกำเนิดจากประเทศอื่นและขนส่งผ่านประเทศไทยมีปลายทางประเทศเมียนมา สำหรับ "สินค้าผ่านแดน" นั้นประเทศไทยมีพันธสัญญาต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาบาร์เซโลนา (Barcelona Statue) ว่าด้วยเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายสินค้าสำหรับประเทศที่ไม่มีทางออกทางทะเล ซึ่งในความเป็นจริงแล้วประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่มีทางออกทางทะเลคือ ประเทศลาว เท่านั้น ข้อตกลงสินค้าผ่านแดนต้องมีการทำข้อตกลงระดับทวิภาคีระหว่างรัฐ ที่ผ่านมาประเทศไทยได้ทำข้อตกลงกับประเทศมาเลเซียสำหรับสินค้าผ่านแดนทางรถไฟเท่านั้น สำหรับประเทศเมียนมา ประเทศไทยยังไม่ได้มีการทำข้อตกลงกันมาก่อน กรณีของประเทศเมียนมาจึงไม่มีข้อผูกมัดตามอนุสัญญาบาร์เซโลนาเช่นประเทศลาวหรือข้อตกลงแบบทวิภาคี หากแต่มีการอนุโลมให้มีการขนส่งสินค้าผ่านแดนไปยังประเทศเมียนมาในทางปฏิบัติเรื่อยมา



รูปที่ 15 มูลค่าสินค้าผ่านแดนที่ผ่านพิธีการทางศุลกากรที่ด่านศุลกากรแม่สอด

ที่มา: ด่านศุลกากรแม่สอด

ตามกฎหมายศุลกากร สินค้าผ่านแดนต้องส่งออกจากราชอาณาจักรภายใน 90 วัน แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสินค้าผ่านแดนถูกนำมาพักไว้ในคลังสินค้าชั่วคราวเป็นระยะเวลานานกว่า 90 วัน โดยเฉพาะสินค้าประเภทรถยนต์ใช้แล้วจากประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้สินค้าผ่านแดนบางประเภท อาทิ สุราและ บุหรี่ ถูกลักลอบนำกลับเข้าประเทศไทยเมื่อข้ามไปยังประเทศเมียนมาแล้ว โดยส่วนหนึ่งถูกนำไปวางขายในร้านค้าปลอดอากร (Duty Free) ของบ่อนคาสิโนที่มีอยู่อย่างมากมายริมฝั่งแม่น้ำเมย การข้ามแดนของนักท่องเที่ยวไทยบริเวณฝั่งตรงข้ามแม่น้ำเมยทำได้โดยเสรี มีเรือรับส่งโดยไม่มีการตรวจคนเข้าเมือง นักพนันชาวไทยซื้อสินค้าในร้านปลอดเหล้านี้และข้ามกลับมาฝั่งไทยในจำนวนที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามกฎหมายแล้วจะต้องผ่านพิธีการทางศุลกากร แต่ในความเป็นจริงสามารถนำกลับเข้ามาได้อย่างเสรี

เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2560 สถานีวิทยุแห่งชาติ (สนช.) ได้ผ่านความเห็นชอบในร่าง พ.ร.บ. ศุลกากรฉบับใหม่ และลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ทำให้ พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2560 จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2560 และกฎหมายศุลกากรทุกฉบับที่บังคับใช้ก่อนหน้านี้ถูกยกเลิก

การประกาศใช้ พ.ร.บ. ศุลกากรฉบับใหม่ และการยกเลิก พ.ร.บ. ศุลกากรฉบับเก่า ส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิธีการค้าขายแดนในอำเภอแม่สอดหลายอย่างด้วยกัน

1. คลังสินค้าชั่วคราวที่จัดตั้งตามมาตรา 7(3)

คลังสินค้าชั่วคราวจะสิ้นสุดภาพเมื่อ พ.ร.บ. ศุลกากรฉบับเก่าถูกยกเลิก คลังสินค้าชั่วคราวจะไม่สามารถตั้งได้อีกต่อไป และใน พ.ร.บ. ศุลกากรฉบับใหม่ ในหมวดที่ 5 การจัดตั้งคลังสินค้าชั่วคราวจะกระทำเฉพาะในระหว่างที่มีการยื่นคำขออนุญาตตั้งคลังสินค้า และค่าธรรมเนียมรายปีในการขอจัดตั้งคลังสินค้าสูงถึงปีละ 450,000 บาท (แต่เดิมค่าธรรมเนียมคลังสินค้าชั่วคราวปีละ 30,000 บาท) ผู้ประกอบการคลังสินค้าชั่วคราวจะต้องทำการขนย้ายสินค้าออกจากคลังสินค้าชั่วคราวให้หมดภายในวันที่

12 พฤศจิกายน 2560 และหากประสงค์จะยื่นขอจดทะเบียนคลังสินค้าก็สามารถทำได้ แต่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและเสียค่าธรรมเนียมตาม พ.ร.บ.ศุลกากรฉบับใหม่ ระเบียบการจัดตั้งเป็นไปตามกฎกระทรวง ซึ่งยังไม่ประกาศใช้ แต่ข้อมูลจากร่างร่างประกาศกฎกระทรวง การจัดตั้งคลังสินค้ามีหลักเกณฑ์ดังนี้

- เป็นนิติบุคคล
- มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือมีสิทธิ์ในการใช้พื้นที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ สปก. หรือ สค.1 ไม่สามารถขอจัดตั้งได้
- ไม่เคยมีประวัติในการกระทำความผิดร้ายแรง ใน 3 ปี
- ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาท
- พื้นที่ ไม่น้อยกว่า 10,000 ตรม. โดยมีตัวอาคารเก็บของไม่ต่ำกว่า 1,000 ตรม.
- รับเก็บของเป็นการทั่วไป มีรั้วรอบขอบชิด มีประตูเข้า-ออก มีสถานที่ทำการของศุลกากร มีระบบคอมพิวเตอร์เชื่อมโยงกับระบบกรมศุลกากร มีระบบกล้องวงจรปิดตรวจสอบภาพย้อนหลังได้ไม่น้อยกว่า 60 วัน มีระบบควบคุมสินค้าคงคลังด้วยระบบคอมพิวเตอร์

สำหรับคลังสินค้าทัณฑ์บนซึ่งมีอยู่เพียงแห่งเดียวในอำเภอแม่สอด จะยังคงสภาพความเป็นคลังสินค้าทัณฑ์บนต่อไป แต่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและเสียค่าธรรมเนียมตาม พ.ร.บ.ศุลกากรฉบับใหม่

2. สินค้าผ่านแดน

ใน พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2560 ของผ่านแดนถ้าได้ปฏิบัติพิธีการผ่านแดนและนำออกไปภายใน 30 วัน (พ.ร.บ.ฉบับเดิม 90 วัน) ไม่ต้องเสียอากร กรณีไม่นำสินค้าผ่านแดนออกไปภายใน 30 วัน หรือ ไม่มีการเปลี่ยนจากพิธีการแบบผ่านแดนเป็นการนำเข้าแต่ไม่เสียอากร ให้ของนั้นตกเป็นของแผ่นดิน กำหนดให้การผ่านแดนที่มีการข้ามแดนทางบกจะกระทำได้อต่อเมื่อมีความตกลงระหว่างประเทศ (มาตรา 102 วรรคสาม) สำหรับผู้ประกอบการคลังสินค้าชั่วคราวที่มีสินค้าผ่านแดนที่คงค้างอยู่ในคลังสินค้าชั่วคราวจะต้องขนย้ายออกให้หมดภายในไม่เกินวันที่ 12 พฤศจิกายน 2560 เนื่องจาก คลังสินค้าชั่วคราวจะสิ้นสุดสภาพตาม พ.ร.บ. ศุลกากรฉบับใหม่

การดำเนินการสินค้าผ่านแดนอาจจะมีการกำหนดจุดผ่านแดนเข้า-ออก และเส้นทางในการขนส่ง จะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดรายละเอียดในความตกลงระหว่างประเทศ ประกาศและระเบียบกรมฯที่จะกำหนดขึ้น รวมถึงการกำหนดอำนาจของอธิบดีในการผ่อนผันให้ขนส่งผ่านในช่องทางอื่น ๆ จะมีหรือไม่และให้อำนาจเพียงใด ยังคงไม่มีความชัดเจน แต่มีแนวโน้มที่จะให้ออกทางสะพาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลเมียนมาเองได้มีการร้องขอในหลายการประชุม อาทิ การประชุม Sister City หรือการประชุมร่วม C.I.Q ที่ทางศุลกากรเมียนมาขอความร่วมมือให้การขนส่งสินค้าระหว่างไทยเมียนมานั้นให้กระทำผ่านทางสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาเท่านั้น²⁵ สินค้าผ่านแดนเมื่อออกจากต้นทางแล้วเมื่อถึงปลายทางจะต้องนำออกไปทันทีเนื่องจากในขณะนี้ยังไม่มีสถานที่ตามกฎหมายของศุลกากรให้เก็บของผ่านแดนที่ปลายทางได้ และเมื่อนำออกจากราชอาณาจักรต้องนำออกไปในคราวเดียวกันจะแบ่งออกไปเป็นคราวๆไม่ได้

²⁵ เจ้าหน้าที่ศุลกากรด่านศุลกากรแม่สอดชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการ ณ หอการค้าจังหวัดตากเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2560

มาตรการนี้จะกระทบผู้ประกอบการที่ทำการค้าสินค้าผ่านแดน อาทิ น้ำมันปาล์มที่มีต้นทางจากประเทศมาเลเซีย ซึ่งปกติใช้เวลาในการขนส่งผ่านท่าเรือริมเมย การขนส่งเรือใช้เวลา บางครั้งไม่ทันตามกำหนดเวลาจึงพักสินค้าไว้ในคลังสินค้าชั่วคราว แต่เมื่อไม่มีคลังสินค้าชั่วคราวอีกต่อไปก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องขนข้ามสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาเท่านั้น ผู้ประกอบการรถจักรยานไฟแล้วซึ่งมีต้นทางประเทศญี่ปุ่น โดยปกติจะส่งจักรยานที่เป็นที่จะขายไปยังประเทศเมียนมาในตู้คอนเทนเนอร์เดียวกันกับจักรยานที่จะขายในประเทศไทย เมื่อเปิดตู้แล้ว จักรยานที่จะขายในประเทศไทยก็จะดำเนินพิธีการทางศุลกากรแบบนำเข้า ส่วนจักรยานที่จะขายในประเทศเมียนมาก็จะดำเนินพิธีการแบบผ่านแดน เมื่อ พ.ร.บ.ฉบับใหม่บังคับใช้ สินค้าทั้งหมดจะต้องขนข้ามไปประเทศเมียนมาก่อน แล้วจึงนำผ่านพิธีการศุลกากรนำเข้ามาขายยังประเทศไทย

3.3 นโยบายด้านแรงงานต่างด้าว

แนวคิดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล คสช. ถูกขับเคลื่อนด้วยแนวความคิดและนโยบายด้านความมั่นคงเป็นหลักตามที่ได้อธิบายเอาไว้ในส่วนของ นโยบายด้านความมั่นคง นอกจากนี้การดำเนินนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล คสช. ก็อาจเป็นข้อพิสูจน์อีกประการว่านโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นถูกขับเคลื่อนด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงเป็นหลัก

รัฐบาลยกเลิก พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และประกาศใช้ 2560 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ.2560 ภายใต้การรับรู้ว่าจะกั้นกั้น มีผลทำให้เกิดความตื่นตระหนกของผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เนื่องจาก พ.ร.ก. ฉบับนี้มีโทษรุนแรงสำหรับผู้ฝ่าฝืนทั้งในส่วนของนายจ้างและลูกจ้าง

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เป็นการรวมกฎหมาย 2 ฉบับเป็นฉบับเดียว คือ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 และ พ.ร.ก.การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ.2559

การออกกฎหมายเป็น พระราชกำหนด แทนที่จะเป็น พระราชบัญญัติ เป็นเพราะต้องการที่จะลดการผ่านขั้นตอนในทางนิติบัญญัติ เพื่อให้ประกาศใช้โดยเร็ว เพราะการออกกฎหมายในรัฐบาล คสช.อย่างไรเสียก็มีโอกาสที่จะไม่ผ่านน้อย เนื่องจากเป็นผู้กุมเสียงทั้งหมดในสภานิติบัญญัติไว้เสียเอง การประกาศเป็น พ.ร.ก.ทำได้เร็วกว่าและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวนั้นมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับปัญหาการค้ามนุษย์ ที่รัฐบาลกำลังเผชิญ โดยเฉพาะการที่ พ.ร.ก. ฉบับนี้ถูกประกาศใช้ก่อนหน้าการเผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งประเทศไทยถูกจัดอยู่ในบัญชีระดับสองที่ต้องจับตามอง (Tier 2 watch list) เพียงไม่กี่วัน

ทันทีที่ พ.ร.ก. ฉบับนี้บังคับใช้ ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวได้ทยอยเดินทางกลับประเทศของตน ส่วนหนึ่งมีความประสงค์เดินทางกลับเพื่อที่จะทำเรื่องให้ถูกต้องตามกฎหมายใหม่และกลับเข้ามาทำงานอีกครั้ง แต่เมื่อมีกระแสต่อต้านกดดัน และมีผู้ประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง ได้รับผลกระทบเป็นอันมาก รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ มาตรา 44 ทำการระงับการบังคับใช้ พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ใน 3 มาตรา คือ มาตรา 101 มาตรา 102 และมาตรา 122

มาตรา 101 กำหนดโทษแรงงานต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตมีโทษจำคุกสูงสุด 5 ปี ปรับ 2,000-100,000 บาท

มาตรา 102 นายจ้างรับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงาน มีโทษโทษปรับตั้งแต่ 400,000 – 800,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน

มาตรา 122 นายจ้างรับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงานกับตนเองเข้าทำงาน มีโทษปรับตั้งแต่ 400,000 – 800,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน

สำหรับพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รัฐบาลได้มีความคิดที่จะให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานแบบเข้าไป-เย็นกลับมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการพยายามผลักดันประเด็นดังกล่าวมาตั้งแต่เริ่มต้น ตั้งแต่ครั้งรองนายกรัฐมนตรี นายวิษณุ เครืองาม ได้เดินทางมาตรวจเยี่ยมและติดตามผลการดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2558 ก็ได้มีการบรรจุวาระเรื่องการจัดการแรงงานแบบเข้าไป-เย็นกลับ เป็นประเด็นหลักในวาระการประชุม²⁶

การบริหารจัดการแรงงานแบบเข้าไป-เย็นกลับนี้ ไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะได้มีการกำหนดไว้ตั้งแต่ใน พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 14 โดยใน พ.ร.ก.ฉบับใหม่ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 64

“...คนต่างด้าวซึ่งเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีบัตรผ่านแดนหรือเอกสารราชการที่ประเทศต้นทางออกให้คนต่างด้าว ที่สามารถใช้ในการเข้ามาในราชอาณาจักร อาจได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนให้ทำงานในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลและในท้องที่ที่กำหนดได้..”

ตามมาตรา 64 นี้ สำหรับแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานแบบ เข้าไป-เย็นกลับ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ไม่จำเป็นต้องมีหนังสือเดินทาง มีเพียงแค่บัตรประชาชนเมียนมาและใบผ่านแดนก็สามารถขออนุญาตทำงานได้ เพียงแต่จะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดเมียวดีเท่านั้น ทำให้ในจังหวัดเมียวดีมีการจดทะเบียนย้ายถิ่น จากจังหวัดอื่น ๆ เข้ามายังจังหวัดเมียวดีเป็นจำนวนมาก แต่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามมาตรา 64 นี้ จะไม่สามารถเดินทางไปไกลกว่าอำเภอที่ประกาศเป็นพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้

3.4 ความคืบหน้าการเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค

สำหรับความคืบหน้าในการดำเนินงานตามแผนงานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ณ วันที่ 10 พฤษภาคม 2561 ซึ่ง นักวิจัยได้ลงพื้นที่ติดตาม มีความคืบหน้าดังนี้

1. โครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพ ไทย-เมียนมาแห่งที่ 2 ตัวสะพานแล้วเสร็จ โครงการขยับถนนรับผิดชอบโดยกรมทางหลวงในฝั่งไทยแล้วเสร็จคิดเป็นร้อยละ 83
2. โครงการก่อสร้างอาคารตรวจบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแห่งใหม่ บริเวณเชิงสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาแห่งที่ 1 เสร็จสมบูรณ์ แต่ยังไม่เปิดใช้
3. โครงการถนนสายเลียบริมน้ำเมย อำเภอแม่สอด โดยกรมทางหลวงจากบริเวณ 3 แยก คลังสินค้า ท่า 18 (ด่านคอกวัว) ท้ายหมู่บ้านวังตะเคียนใต้ ไปเชื่อมต่อกับถนนกรมทางหลวง เพื่อเชื่อมต่อไปยังสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แห่งที่ 2 เสร็จสมบูรณ์

²⁶ วารสารสำนักงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตากฉบับที่ 1 ประจำสัปดาห์วันที่ 20-28 มกราคม 2558

4. โครงการก่อสร้างด้านศุลกากรแม่สอดแห่งที่ 2 ของกรมศุลกากร ได้รับอนุมัติงบประมาณผูกพัน 3 ปีแล้วแต่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้าง อยู่ระหว่างการส่งมอบพื้นที่
5. การจัดหาพื้นที่รองรับการลงทุน 2,182 ไร่ 3 งาน 64 ตารางวา โดยมอบให้กรมธนารักษ์ไปบริหาร โดยในส่วนนี้จะแบ่งเป็นสองส่วน กรมธนารักษ์จะให้เอกชนเช่า 1,346 ไร่ โดยมีเอกชนยื่นข้อเสนอพัฒนาพื้นที่แล้ว 3 ราย คือ กลุ่มเครือซีเมนต์ไทย กลุ่มเซ็นทรัลพัฒนา และกลุ่มนักธุรกิจในอำเภอแม่สอด อีกส่วนหนึ่งให้การนิคมอุตสาหกรรมจัดสร้างนิคมอุตสาหกรรมให้เอกชนเช่าอีกต่อ มีผู้ได้รับผลกระทบและยินยอมรับความช่วยเหลือ 82 ราย ส่วนอีก 5 ราย พื้นที่ 97 ไร่ คัดค้านและอยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในศาล
6. โครงการปรับปรุงขยายท่าอากาศยานแม่สอด ของการท่าอากาศยาน 2 โครงการ การสร้างอาคารผู้โดยสารคืบหน้าแล้วเสร็จ 90% ส่วนทางขับ (Runway) ได้ทำการเวนคืนที่ดินแล้วและกำลังเริ่มทำการก่อสร้าง
7. โครงการปรับปรุงขยายถนน ตาก-แม่สอด ของกรมทางหลวง แบ่งเป็น 4 ตอน กำลังดำเนินการก่อสร้าง คาดว่าจะแล้วเสร็จทั้งสายภายในปี 2562
8. โครงการก่อสร้างถนนสายเชิงสะพานตะนาวศรี-กอกะเร็ก โครงการขยายถนนในฝั่งพม่าเชื่อมระหว่างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 กับถนนเอเชียไฮเวย์ กำลังก่อสร้าง โดยบริษัทรับเหมาก่อสร้างไทย เนื่องจากทางฝั่งเมียนมาติดปัญหาการเวนคืนพื้นที่ที่จะใช้ก่อสร้าง
9. โครงการของการประปาส่วนภูมิภาคกำลังดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานสำหรับรองรับการใช้งานน้ำ 78,240 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน
10. โครงการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พัฒนาระบบไฟฟ้าขนาด 225 MW กำลังดำเนินการก่อสร้าง

จะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนของภาครัฐทั้งในทางนโยบาย ทั้งการพัฒนาสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม มีการออกกฎระเบียบต่าง ๆ เช่น ด้านการตรวจคนเข้าเมือง ด้านแรงงาน ด้านศุลกากร เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายหลัก คือ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล การออกกฎหมายและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษก็มีความรวดเร็วไปมาก ส่งผลกระทบต่อรูปแบบของการค้าชายแดนทั้งในระบบและนอกระบบ

กฎระเบียบที่เริ่มบังคับใช้ อาทิ พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2560 เริ่มส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการไทย โดยเฉพาะผู้ประกอบการทำข้าม และคลังสินค้าชั่วคราว การเก็บสินค้าที่ขนข้ามแม่น้ำเมยผ่านท่าข้ามไม่ทันเวลาไม่สามารถทำได้อีกต่อไป การขออนุญาตตั้งคลังสินค้าใหม่ทำได้ยาก มีข้อจำกัดในเรื่องขนาดพื้นที่ สถานที่ ทุนจดทะเบียน ต้องเสียค่าธรรมเนียมสูงขึ้นมาก รวมทั้งต้องติดตั้งกล้องวงจรปิดและระบบต่าง ๆ

สินค้าข้ามแดนเป็นอีกประเภทที่ได้รับผลกระทบจาก พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2560 เนื่องจากไทยและเมียนมาไม่มีข้อตกลงสินค้าข้ามแดนระหว่างกันจึงไม่มีความชัดเจนว่าจะมีการอนุโลมไปจนถึงเมื่อใด นอกจากนี้ผู้ค้าสินค้าข้ามแดนต้องทำการปรับตัว เนื่องจากแต่เดิมผู้ค้ามักจะนิยมส่งสินค้าเข้ามาพักไว้ในคลังสินค้าชั่วคราวและทยอยขนข้ามไปเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สินค้าที่มีถิ่นกำเนิดจากต่างประเทศที่ผ่านเข้ามายังราชอาณาจักรไทยต้องผ่านแดนภายใน 90 วัน แต่จากการที่

กฎหมายใหม่กำหนดเวลาให้สั้นลง กล่าวคือให้สินค้าต้องผ่านแดนภายใน 30 วันและต้องข้ามไปในคราวเดียว รวมทั้งการล้นสภาพของคลังสินค้าชั่วคราวทำให้ผู้ค้าสินค้าข้ามแดนต้องวางแผนบริหารจัดการให้ดี และอาจจะต้องเผชิญกับต้นทุนที่สูงยิ่งขึ้น

ในส่วน of โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นมารองรับการลงทุนที่คาดหวังว่าจะมีการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งได้มีความคืบหน้าไปอย่างมากนั้น แม้เป้าหมายหลักคือการอำนวยความสะดวกและดึงดูดให้นักลงทุนที่ประสงค์จะตั้งฐานการผลิตโดยอาศัยแรงงานต่างด้าวแบบเข้าไปเย็นกลับจากเมียนมา และส่งสินค้าจากฐานการผลิตในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อไปขายยังเมียนมา โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเหล่านี้ก็ก่อให้เกิดความสะดวกต่อการค้าการค้าชายแดนในภาพรวม ทั้งในด้านการขนส่งจากการมีถนนที่มีช่องทางจราจรที่ใหญ่ขึ้น มีสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาแห่งที่ 2 เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งแห่ง มีการติดตั้งเครื่องมืออำนวยความสะดวก อาทิ ระบบเอกซเรย์ตู้คอนเทนเนอร์ของกรมศุลกากร อย่างไรก็ตามความไม่เท่าเทียมทางของโครงสร้างพื้นฐานระหว่างไทยและเมียนมา กำลังคนและความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของสองประเทศ อาจยังคงก่อให้เกิดปัญหาขอขวดในลักษณะเดิม คือทางฝั่งไทยมีสะดวกมากขึ้น สามารถทำพิธีการทางศุลกากรด้วยความรวดเร็วขณะที่ทางฝั่งเมียนมาซึ่งมีจำนวนเจ้าหน้าที่น้อยกว่า จึงใช้เวลาในการดำเนินพิธีการมากกว่า และอาจทำให้ผู้ค้ายังคงเลือกที่จะใช้การขนส่งสินค้าข้ามแม่น้ำเมยผ่านทางท่าข้ามเช่นเดิม

บทที่ 4

นโยบายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากต่อการค้าชายแดนนอกระบบ ไทย-เมียนมา เสี่ยงสะท้อนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในบทนี้จะได้อภิปรายถึงนโยบายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ที่มีต่อการค้าชายแดนนอกระบบไทย-เมียนมา ผ่านมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนต่าง ๆ

4.1 ผู้ประกอบการไทย

4.1.1 ผู้ค้า

ผู้ประกอบการไทยให้ความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลส่งผลทำให้รูปแบบการค้าชายแดนในอำเภอแม่สอดเปลี่ยนแปลงไป แม้รูปแบบจะยังไม่เปลี่ยนแปลงไปเท่าใดนัก แต่เชื่อมั่นว่าในอนาคตรูปแบบการค้านอกระบบจะถูกทำให้อยู่ในระบบมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันการค้าชายแดนไปยังประเทศเมียนมาจากแม่สอด มีรูปแบบหลักสองประเภท คือการค้าในระบบและการค้านอกระบบ การค้านอกระบบส่วนใหญ่เป็นการค้านอกระบบเมียนมา แต่สำหรับประเทศไทยถือเป็นเป็นการค้าในระบบ การลักลอบขนสินค้าโดยไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรฝั่งไทย มีบ้างแต่น้อยมาก โดยมากเป็นพืชผลการเกษตรที่มีขึ้นตอนมากกว่าพิธีการทางศุลกากรและโดยมากเป็นการลักลอบนำเข้าจากประเทศเมียนมา

คู่ค้าฝั่งพม่าเป็นปัจจัยหลักที่เป็นผู้กำหนดว่าจะกระทำการค้าในระบบหรือนอกระบบ สินค้าจะถูกขนส่งผ่านสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา หรือข้ามแม่น้ำเมยทางเรือผ่านท่าข้ามต่าง ๆ คู่ค้าทางประเทศเมียนมาเป็นผู้ตัดสินใจ สำหรับคู่ค้าในฝั่งไทยไม่มีผลประโยชน์ในส่วนนี้ กล่าวคือ ภาระและต้นทุนของผู้ค้าสิ้นสุดที่ฝั่งไทย ข้ามสะพานมิตรภาพหรือข้ามแม่น้ำเมยโดยเรือไม่ทำให้ได้กำไรมากขึ้นหรือน้อยลง



รูปที่ 16 เจ้าหน้าที่ศุลกากรเมียนมากำลังเปิดตรวจสินค้าบนสะพานมิตรภาพแห่งที่ไทย-เมียนมา แห่งที่ 1

ที่มา: อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ

ตามความเห็นของผู้ค้าไทย สาเหตุที่เป็นปัจจัยในการเลือกว่าจะค้าขายในระบบหรือนอกระบบของผู้ค้าพม่า นั้นสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) เป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้า อาทิ เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ (ในความเป็นจริงเมียนมาอนุญาตให้นำเข้าเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ได้ตั้งแต่วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2558 ตามคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ที่ 18/2015²⁷ แต่ขั้นตอนการขอใบอนุญาตอาจมีความยุ่งยากอยู่ – ผู้วิจัย)
- 2) ต้องการหลบเลี่ยงภาษีนำเข้า
- 3) ต้องการลดขั้นตอนการขออนุญาตนำเข้าสินค้า
- 4) การข้ามสะพานและกระบวนการศุลกากรเมียนมาล่าช้า และใช้เวลานาน
- 5) ใช้เวลาในการเข้าคิวข้ามสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา นาน
- 6) อิทธิพลของกลุ่ม Border Guard Force (BGF)

ผู้ค้าชาวไทยมองว่า นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ นำมาซึ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน อาทิ ถนน สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แห่งที่ 2 ด้านศุลกากรแห่งใหม่ ฯลฯ ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะเอื้อให้การค้าทั้งหมดถูกผลักดันเข้าสู่การค้าในระบบ ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากภาครัฐหลายหน่วยงานว่าหน่วยราชการของเมียนมาเองก็ได้มีการร้องขอให้สินค้าที่จะผ่านเข้าประเทศเมียนมาทั้งหมด ผ่านช่องทางสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แต่ขณะนี้ผู้ค้าชาวไทยมีความเห็นว่า ศักยภาพของศุลกากรพม่ามีน้อยทำให้การค้าดำเนินพิธีการทางศุลกากรของพม่าใช้เวลานาน และปัจจัยสำคัญอีกประการคือ ผลประโยชน์ของการส่งสินค้าข้ามแม่น้ำเมยทางท่าข้าม ซึ่งกองกำลัง BGF เป็นผู้รับผลประโยชน์

ผู้ค้าชาวไทยเชื่อว่าการที่รัฐพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อรองรับนโยบายเขตเศรษฐกิจ จะทำให้การค้าระหว่างไทยและเมียนมาทำได้สะดวกมากขึ้น แต่ปัจจุบันไม่แน่ใจว่าการส่งออกไปยังตลาดเมียนมายังเป็นโอกาสของพ่อค้าในอำเภอแม่สอดอยู่หรือไม่ ปัจจุบันผู้ค้าชาวพม่าส่งสินค้าจากโรงงานโดยตรงไม่ผ่านตัวกลางที่เคยเป็นตัวแทนเหมือนเมื่อก่อน แม่สอดจึงเป็นเพียงแค่ทางผ่านเท่านั้น มีเพียงพ่อค้ารายใหญ่ในแม่สอดที่ค้าขายมานานตั้งแต่ยุคตลาดมืดที่สามารถต่อรองกับผู้ผลิตบางราย หรือมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับพ่อค้าเมียนมาอย่างยาวนาน หรือมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทั้ง BGF และ KNU ซึ่งเป็นผู้ค้าเสียเองด้วย นอกเหนือจากการเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์จากท่าข้ามริมเมยฝั่งเมียนมา ผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทั้งกลุ่ม BGF, KNU, DKBA รวมทั้งนายทหารในกองทัพเมียนมา ล้วนแต่ตกลงกันได้ทางผลประโยชน์ และยังคงมีอิทธิพลอยู่มากและคงจะไม่ยอมเสียผลประโยชน์ไปโดยง่าย

“...ที่ผ่านมามีรายงานว่า ผู้นำกองกำลังทั้งหลาย มีการต่อรองกันทางผลประโยชน์โดยตลอด เมื่อใดที่เราเห็นการปะทะกัน นั่นเป็นเพราะเขาแบ่งผลประโยชน์กันไม่ลงตัว...”

²⁷ เข้าถึงได้ที่ <http://pwplegal.com/documents/documents/d5d7d-MoC-Notification-18-2015.pdf>

ดังนั้นหากการเจรจาผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม BGF ซึ่งได้ประโยชน์ จากการค้านอกระบบ และรัฐบาลพม่ายังแบ่งผลประโยชน์กันไม่ลงตัว ก็มีความเป็นไปได้ที่การค้านอกระบบจะยังคงอยู่

ผู้ค้าไทยยังให้ความเห็นว่า นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นประโยชน์กับผู้ผลิตสินค้าที่จะมาตั้งโรงงานภายในพื้นที่ที่ประกาศให้เป็นพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมากกว่าผู้ค้าชายแดน เพราะจะได้ทั้งสิทธิประโยชน์ทางภาษี ได้แรงงานราคาถูก

“...พวกที่ทำโรงงานคงได้ประโยชน์เต็ม ๆ พวกพ่อค้าอย่างเราซื้อมาขายไป จะไปทำโรงงานอย่างเขาก็ทำไม่เป็น...”

4.1.2 ผู้ประกอบการทำข้าม

ผู้ประกอบการชาวไทยที่ทำธุรกิจทำข้าม ส่งสินค้าข้ามแม่น้ำเมยโดยเรือ ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยสอดคล้องกับผู้ค้า กล่าวคือ เชื่อว่ารูปแบบการค้าชายแดนมีปัจจัยควบคุมสำคัญประการหนึ่งคือผลประโยชน์ของกลุ่ม BGF

“...BGF ไม่ได้มีในการต่อรองอิทธิพลต่อรองกับรัฐบาลพม่าอย่างเดียว ขนาดรัฐบาลทหารไทยที่ว่าแข็งๆ ถูกขู่ปิดชายแดนไม่กี่วันสุดท้ายก็จะต้องยอม...”

ผู้ประกอบการได้ยกตัวอย่างเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่ากลุ่ม BGF ยังคงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการค้าชายแดนก็คือ การที่กระทรวงพลังงานโดยกรมธุรกิจพลังงาน ได้ออกกฎกระทรวงการขนส่งน้ำมันโดยถึงขนส่งน้ำมัน เพื่อกำหนดมาตรฐานในการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงออกนอกประเทศ ให้กระทำโดยใช้ถังขนส่งเท่านั้น มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2559 กฎกระทรวงฉบับนี้จะส่งผลให้การขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงโดยท่อข้ามจากท่าข้ามในฝั่งแม่สอดไปยังท่าฝั่งเมียนมาซึ่งกองกำลัง BGF ได้รับผลประโยชน์อยู่อย่างที่เคยทำมา ไม่สามารถกระทำได้อีกต่อไป และทำให้ต้องขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงโดยรถขนน้ำมันผ่านทางสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาเท่านั้น ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่ม BGF และนำไปสู่การกดดันรัฐบาลไทยในเวลาต่อมา

ในบริเวณท่าข้ามริมแม่น้ำเมย มีท่าที่ใช้ในการขนส่งน้ำมันอยู่ด้วยกัน 3 ท่า คือท่าที่ 10 ท่าที่ 13 และท่าที่ 21 โดยท่าที่ 10 ใช้วิธีการสูบน้ำมันลงในถังขนาดใหญ่ที่อยู่บนเรือ เมื่อข้ามฝั่งแม่น้ำเมยไปแล้วก็สูบขึ้นไปยังถังที่อยู่บนฝั่งเมียนมา ท่าที่ 13 ใช้วิธีการสูบน้ำมันผ่านท่อที่ฝังลอดใต้แม่น้ำเมย ขณะที่ท่าที่ 21 ใช้วิธีการสูบผ่านท่อที่ลอยอยู่ในอากาศเหนือแม่น้ำเมย จากการสัมภาษณ์ผู้ดูแลท่าที่ขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงท่าที่ 13 และ ท่าที่ 21 การเก็บค่าบริการจะคิดเป็นต่อคันรถน้ำมัน ในราคาคันละ ประมาณ 3,000 บาท ปริมาณเป็นไปตามฤดูกาล โดยเฉลี่ยเดือนละ 100 คัน มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนจากการส่งน้ำมันเดือนละ 300,000 บาท และทางฝั่งเมียนมาที่เก็บผลประโยชน์โดย BGF นั้น เป็นฝ่ายลงทุนทำท่อข้ามแม่น้ำเมยให้



รูปที่ 17 ผู้ประกอบการทำข้ามริมแม่น้ำเมยให้ข้อมูล ณ ท่าข้ามริมแม่น้ำเมย

ที่มา: อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ

วันอาทิตย์ที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

ไทยรัฐทีวี | ไทยรัฐออนไลน์

LOGIN

บริการข่าวไทยรัฐ

ข่าว หนังสือพิมพ์ ไทยรัฐทีวี โฟล์ดโอส์ กีฬา บันเทิง นิยายไทยรัฐ คลิปข่าว กิจกรรม

หน้าหลัก / ข่าว / ไทย

BGF ชู ปิดชายแดนด้าน จ.ตาก 16 พ.ย.นี้ หลังกล่าวหาไทยไม่ทำตามข้อตกลง

โดย ไทยรัฐออนไลน์ 10 พ.ย. 2559 09:12

พ.อ.พิเศษ หม่องฮิตู ผู้บัญชาการกองกำลังพิทักษ์ชายแดน BGF ชู ปิดชายแดน 16 พ.ย.นี้ ตอบโต้จากปัญหาไม่ผ่อนปรนการส่งน้ำมัน และการข้ามแดน โดยกล่าวหาฝ่ายไทยละเมิดข้อตกลงไม่ทำตามข้อตกลง

ผู้สื่อข่าวรายงาน เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2559 มีรายงานจากกองบัญชาการกองกำลังพิทักษ์ชายแดน BGF บ้านฉายกักโก

โฆษณา

Shutterstock Stock Photos - Over 150 Million Stock Photos

เข้าชมใหม่

ข่าวอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผู้บัญชาการกองกำลังทหารบกสหรัฐฯ ลงนาม...

ป.ป.ส.จับมือกองกำลังเมืองวางแผนตรวจ...

รูปที่ 18 ข่าวการชูปิดชายแดนของกลุ่ม BGF หลังไม่พอใจที่ทางการไทยไม่อนุญาตให้ส่งน้ำมันข้ามแม่น้ำเมย

ที่มา: ไทยรัฐออนไลน์ วันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559

เมื่อกระทรวงพลังงานไทยพยายามบังคับใช้กฎหมายการขนส่งน้ำมันโดยถึงขนส่งน้ำมัน ส่งผลให้ทางกลุ่ม BGF เสียผลประโยชน์จึงมีการเคลื่อนไหวกดดันรัฐบาลไทย โดยประกาศจะปิดชายแดนฝั่งเมียววดีที่จะสร้างความเดือดร้อนให้กับธุรกิจชายแดน และในท้ายที่สุดรัฐบาลไทยก็ยังคงต้องยอมให้มีการขนส่งน้ำมันผ่านท่อเช่นเดิมอยู่ในปัจจุบัน ผู้ประกอบการท่าข้ามให้ข้อมูลว่า ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้ BGF เสียประโยชน์ ก็จะมีการออกมากดดันขู่อปิดชายแดนทุกครั้ง และรัฐบาลไทยก็ต้องเป็นฝ่ายถอย ในมุมมองของผู้ประกอบการพวกเขามองว่า กลุ่ม BGF เป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการควบคุมการค้าชายแดนที่แม่นยำอย่างแท้จริง ทางของไทยเป็นเพียงผู้ช่วยอำนวยความสะดวก เพราะการค้าในปัจจุบันในมุมมองของรัฐบาลไทยเป็นการค้าในระบบเพราะทำตามกฎหมายศุลกากรของไทย การผลักดันให้การค้าชายแดนนอกระบบเป็นการค้าในระบบเป็นประเด็นที่รัฐบาลเมียนมาและกลุ่ม BGF ต้องตกลงผลประโยชน์กันเอง หากตกลงกันได้ก็สามารถทำได้ ปัญหาไม่ได้อยู่ที่พม่า ไทยหรือทางของไทย



รูปที่ 19 รถน้ำมันขณะกำลังส่งน้ำมันข้ามไปฝั่งเมียนมาผ่านท่าที่ 21

ที่มา: อรรถณัฐ วันทะสมบัติ



รูปที่ 20 ท่อส่งน้ำมันส่งน้ำมันจากที่ 21 ข้ามไปยังฝั่งเมียนมาเหนือแม่น้ำเมย

ที่มา: อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ

ผู้ประกอบการทำข้ามซึ่งเป็นท่าขนส่งน้ำมันบางแห่ง นอกจากจะให้บริการบริการขนน้ำมันแล้ว ก็ค่าน้ำมันเองด้วย เมื่อถามถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น หากรัฐไม่อนุญาตให้ใช้ช่องทางอื่นในการขนส่งน้ำมันอีกต่อไป ผู้ประกอบการมีความเห็นว่า รายได้ก็คงจะลดลงส่วนหนึ่งโดยรายได้จากการให้บริการคงหายไปทั้งหมดแต่รายได้จากการค่าน้ำมันยังคงอยู่ แม้จะเสียประโยชน์แต่ก็ต้องทำตามกฎหมาย ที่ผ่านมาระบบการประกอบกิจการก็อยู่ภายใต้การรับรู้ของรัฐ มีเจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจสอบ ทั้งในด้านของความปลอดภัย และอื่น ๆ เจ้าหน้าที่ศุลกากร เจ้าหน้าที่สรรพสามิต เจ้าหน้าที่พลังงานจังหวัด เข้ามาตรวจสอบอยู่ตลอดเวลา หากมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ตามกฎหมายก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ และคงต้องเลิกจ้างคนงานไปนับสิบคน

สอดคล้องกับผู้ประกอบการทำข้ามอื่น ๆ ที่ต่างให้ข้อมูลเป็นเสียงเดียวกันว่า มีความพยายามผลักดันจากภาครัฐให้สินค้าข้ามไปยังประเทศเมียนมาผ่านสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา เนื่องจากทางการเมียนมาขอความร่วมมือทางการไทย และทางการไทยก็พยายามให้ความร่วมมือ แต่ก็ยังทำไม่ได้เต็มที่เพราะข้อจำกัดของสะพาน ในอนาคต หากสะพานแห่งที่สองเปิดใช้สินค้าคงผ่านสะพานมากขึ้น ผ่านท่าข้ามน้อยลง แต่ยังมีปัจจัยอื่น โดยเฉพาะการแบ่งผลประโยชน์กับกลุ่ม BGF ซึ่งเป็นผู้เสียประโยชน์ว่าจะมีทำอย่างไรหากการค้าขายแดนทั้งหมดถูกผลักดันให้อยู่ในระบบอย่างถูกต้อง

ผู้ประกอบการทำข้ามสำหรับสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศอื่น หรือสินค้าผ่านแดน และได้รับผลกระทบจากนโยบายและการประกาศใช้ พ.ร.บ.ศุลกากร 2560 กังวลว่า หากการค้าสินค้าข้ามแดนทำได้ยากขึ้น พ่อค้าไทยก็จะสูญเสียความได้เปรียบทางการแข่งขัน ทำให้คู่ค้าชาวเมียนมาอาจจะหันไปใช้ช่องทางอื่น ที่ผ่านมาระบบขนส่งผ่านอำเภอแม่สอดมีระยะเวลาที่สั้นที่สุดในกรณีที่ส่งสินค้าไปยังกรุงเทพฯ หากการค้าสินค้าข้ามแดนทำไม่ได้หรือทำได้ยากขึ้น คู่ค้าชาวเมียนมาอาจจะหันไปใช้การขนส่งโดยเรือพาณิชย์เข้าสู่ท่าเรืออย่างกรุงเทพฯ จากประเทศผู้ผลิตโดยตรง ทำให้ผู้ประกอบการต้องสูญเสียลูกค้า รวมทั้งผู้ประกอบการในภาคส่วนอื่น อาทิ ผู้ประกอบการขนส่ง ก็จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายนี้ไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้



รูปที่ 21 ผู้ประกอบการทำริมเมยที่ขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง

ที่มา: อรรถณัฐ วันทะสมบัติ

ภายหลังจากที่ พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ ทำให้คลังสินค้าชั่วคราวที่มักจะอยู่ติดกับท่าข้าม สิ้นสภาพตามกฎหมาย เจ้าของคลังสินค้าจึงต้องย้ายสินค้าออกจากคลังอย่างเร่งด่วน วิธีการแก้ปัญหา ก็คือการไปเช่าโกดังสินค้าที่ริมฝั่งแม่น้ำเมยแล้วส่งข้ามไปเก็บไว้ที่ฝั่งเมียวดี ผู้ประกอบการท่าข้ามที่เคยมีคลังสินค้าแล้วคลังสินค้าหมดสภาพไปจึงต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มโดยไม่คาดคิด จึงมีเสียงสะท้อนจากผู้ประกอบการถึงผู้กำหนดนโยบายจากส่วนกลางว่าไม่เข้าใจสภาพของการค้าชายแดนซึ่งชายแดนแต่ละพื้นที่มีธรรมชาติและรูปแบบการค้าแตกต่างกัน การออกกฎหมายโดยไม่ดูบริบทที่แตกต่างในแต่ละพื้นที่ แต่บังคับใช้เหมือนกันหมดทั่วประเทศอาจจะส่งผลกระทบต่อการค้าในภาพรวม

“...คนออกกฎหมายไม่เข้าใจว่าที่แม่สอดเขาค้ากันแบบนี้ ออกกฎหมายแบบนี้เราแย่เลย ทำไมไม่ศึกษาให้ดี ถามหัวหน้า (นายด่านศุลกากร-ผู้วิจัย) เขาก็บอกว่าเจ้าหน้าที่ของที่นี่ (เจ้าหน้าที่ศุลกากรแม่สอด-ผู้วิจัย) ไม่ได้รับมอบหมายให้ดู พ.ร.บ. ในส่วนนี้...”

อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการท่าข้ามหลายรายมีความมั่นใจและให้ความเห็นตรงกันว่า ถึงอย่างไรการส่งสินค้าผ่านท่าข้ามลักษณะนี้ก็ยังคงอยู่ต่อไป เนื่องจากผลประโยชน์ที่ทำข้ามฝั่งเมียนมาได้รับมีมูลค่ามหาศาลในแต่ละปี เครือข่ายที่ได้รับผลประโยชน์จากการค้าชายแดนนอกระบบมีขนาดใหญ่ และล้วนเป็นผู้มีอิทธิพลทั้งสิ้น กลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ พ่อค้าเมียนมาทหารในกองทัพ และข้าราชการระดับสูง จึงเป็นเรื่องยากที่พวกเขาเหล่านี้จะยอมเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ และถ้าฝั่งเมียนมายังคงมีท่าข้ามเพื่อใช้ส่งสินค้า ฝั่งไทยก็ยังคงต้องมีท่าข้าม

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ในฝั่งเมียนมาบริเวณริมแม่น้ำเมย มีบ่อนคาสิโนเกิดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก ทำให้ท่าข้ามที่เป็นท่าคนข้าม ที่แต่เดิมมีเฉพาะคนในท้องถิ่นทั้งไทยและเมียนมาข้ามไปมา มีนักท่องเที่ยวและนักพนันโดยสารข้ามแม่น้ำเมยจากฝั่งไทยไปยังบ่อนคาสิโนเป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบการท่าข้ามบางรายจึงหันมาให้เช่าพื้นที่ที่เคยเป็นคลังสินค้าให้เช่าเป็นที่จอดรถสำหรับผู้ที่มาเล่นการพนันแทน น่าสนใจว่าการข้ามไปเล่นการพนันที่บ่อนคาสิโนในฝั่งเมียนมาไม่ต้องผ่านพิธีการตรวจคนเข้าเมือง และการเลือกซื้อสินค้าปลอดอากรกลับเข้ามายังประเทศไทยก็ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรด้วยเช่นกัน

4.2 ผู้ประกอบการเมียนมา

4.2.1 พ่อค้าเมียนมา

นักธุรกิจเมียนมาจากย่างกุ้งรายหนึ่งให้ข้อมูลผู้วิจัยว่า เขามีประสบการณ์การทำธุรกิจกับนักธุรกิจในประเทศไทย ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1990 บรรพบุรุษของเขาเป็นมุสลิมเชื้อสายบังกลาเทศ เขาเริ่มต้นทำธุรกิจจากการซื้อขายรถยนต์และรถบรรทุกที่ผลิตในประเทศไทยไปจำหน่ายที่ย่างกุ้ง เริ่มแรกเขาซื้ออย่างจากตัวแทนจำหน่ายที่แม่สอด เนื่องจากเคยให้เพื่อนชาวไทยพยามติดต่อกับโรงงาน เมื่อโรงงานทราบว่าผู้ซื้อเป็นชาวเมียนมา จึงแนะนำให้ซื้อผ่านตัวแทนที่แม่สอด แม้เขายินดีจะจ่ายเงินล่วงหน้าก็ตาม เขาเชื่อว่าในยุคนั้นโรงงานในกรุงเทพฯ ไม่เชื่อมั่นในคู่ค้าเมียนมา จึงยกให้ตัวแทนจำหน่ายที่แม่สอดเป็นผู้ทำการค้าแทน แม้บริษัทของเขาจดทะเบียนบริษัทถูกต้องตามกฎหมายภายหลังจากที่รัฐบาล SORC ผ่อนปรนกฎระเบียบทางการค้ามากขึ้น แม้ในช่วงนั้นต้องขอใบอนุญาตในการนำเข้าสินค้าเป็นรายครั้ง รวมทั้งต้องมีเงินต่างประเทศจากการส่งออกเพื่อซื้อสินค้าจากต่างประเทศ ตามนโยบาย ส่งออกก่อนนำเข้าที่หลังของรัฐบาล SORC ผู้ให้ข้อมูลยังเล่าว่า เนื่องจากบริษัทเขาไม่ได้มีรายได้จากการส่งออก จึงต้องไปซื้อเงินต่างประเทศจากบริษัทอื่นอีกต่อหนึ่ง ข้อจำกัดที่มีมากมาย ทำให้ไม่สามารถวางแผนได้ บางครั้งกระบวนการใช้เวลานานทำให้ไม่มีสินค้าขาย เขาจึงตัดสินใจซื้อของผ่านช่องทางการค้าแบบนอกระบบ ในช่วงนั้นการทำการค้านอกระบบมีข้อเสียหลายอย่างแต่จำเป็นต้องทำ ข้อเสียดังกล่าว คือ ไม่มีความแน่นอน เขาต้องจ่ายใต้โต๊ะหลายทอดเพื่อให้สินค้าเดินทางจากแม่สอดมาถึงย่างกุ้ง และต้นทุนใต้โต๊ะเหล่านี้ก็ไม่แน่นอน บางครั้งทำการค้านอกระบบมีต้นทุนสูงกว่าทำแบบถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่มีทางเลือกเพราะการค้าบางครั้งรอไม่ได้ การมีต้นทุนที่ไม่แน่นอนทำให้การตั้งราคาขายทำได้ลำบาก ถ้าตั้งราคาต่ำเกินไปก็มีโอกาสขาดทุน ถ้าตั้งราคาเพื่อความไม่แน่นอนสูงเกินไปก็ขายสินค้าไม่ได้ ลูกค้าของเขาจึงต้องการรู้ต้นทุนสินค้าที่แน่นอน ไม่สามารถเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาในแต่ละครั้งได้

ต่อมาเขามีโอกาสได้ซื้อกับโรงงานโดยตรง เนื่องจากมีโอกาสได้พบกับตัวแทนของบริษัทผู้ผลิตในงานแสดงสินค้าแห่งหนึ่ง ในปัจจุบันสำหรับยางรถยนต์เขาซื้อแบบผ่านพิธีการทางศุลกากรแบบถูกต้อง และชำระเงินผ่านการเปิด L/C แต่สินค้าบางชนิด เช่น น้ำมันเครื่อง ไส้กรองน้ำมันเครื่อง อะไหล่รถยนต์ เขายังคงซื้อแบบนอกระบบจากประเทศไทยโดยผ่านมาทางแม่สอดและข้ามแม่น้ำเมย การชำระค่าสินค้าใช้วิธีการโอนเงินผ่านตัวแทนนอกระบบแบบโปยก๊วน โดยมีตัวแทนรับเงินอยู่แถวตลาดสก็อต (ตลาดนายพลองซาน-ผู้วิจัย) ในย่างกุ้ง ซึ่งการชำระเงินแบบนี้คู่ค้าชาวไทยจะได้รับเงินภายใน 1-2 ชั่วโมงนับจากที่เขาส่งมอบเงินให้กับตัวแทนเท่านั้น

เมื่อถามถึงหากต้องเลือกระหว่างการค้าในระบบและนอกระบบ ผู้ให้ข้อมูลรายนี้ตอบว่า เขาไม่มีคำตอบอย่างแน่นอน หนึ่ง เขาจะตัดสินใจเลือกสิ่งที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการค้าในระบบหรือในระบบ หากเขาสามารถทำกำไรได้ คาดเดาได้ และมีความแน่นอน เขาก็จะตัดสินใจเลือกทำการค้าช่องทางนั้น ที่ผ่านมาการค้าในระบบมีข้อดี

คือความเสี่ยงน้อย มีความแน่นอนทางต้นทุน ความเสี่ยงเป็นต้นทุนอย่างหนึ่ง เวลาคิดว่าทำการค้าอกระบบมีต้นทุนน้อยกว่า อาจจะจริงเสมอไป เพราะความเสี่ยงเป็นต้นทุนที่พ่อค้ามักจะไม่นับถึง

พ่อค้าเมียนมาอีกรายที่ผู้วิจัยเห็นว่าให้ข้อมูลที่น่าสนใจเป็นพ่อค้าน้ำมันจากพญาทองซู เขาซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงจากโรงกลั่นแห่งหนึ่งในจังหวัดระยอง แต่เดิมสามารถขนส่งน้ำมันผ่านด่านเจดีย์สามองค์ในจังหวัดกาญจนบุรีได้ ต่อมาการขนส่งน้ำมันผ่านด่านดังกล่าวถูกสั่งห้ามจึงต้องขนส่งน้ำมันผ่านแม่สอดจากนั้นจึงส่งไปที่พญาทองซู

การขนส่งน้ำมันจากแม่สอดไปฝั่งเมียวดี ทำผ่านท่าส่งน้ำมันแห่งหนึ่งซึ่งส่งน้ำมันผ่านท่อที่ลอดใต้แม่น้ำเมยไปยังฝั่งตรงข้าม เขาจะต้องเสียค่าบริการที่ฝั่งไทย 3,200 บาท ต่อหนึ่งคันรถน้ำมัน และเสียให้ท่าทางฝั่งเมียวดีซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของ BGF ราว 250,000 จ๊าด หรือตราว 6,000 บาท จากนั้นระหว่างทางจะต้องเสียให้กับกองกำลังต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ อีกราว ๆ 2,500,000 – 3,000,000 จ๊าด ซึ่งก็คือประมาณ 60,000 – 70,000 บาท ต่อเที่ยว (40,000 ลิตร)

ผู้ค้ารายนี้ให้ข้อมูลว่า หากส่งผ่านด่านเจดีย์สามองค์เหมือนก่อนเขาจะประหยัดต้นทุนได้หลายหมื่นบาท แต่เมื่อกฎหมายกำหนดอย่างนี้ก็ไม่มีทางเลือก ราคาน้ำมันหน้าโรงกลั่นที่ซื้อได้อยู่ที่ลิตรละประมาณ 14 บาท เนื่องจากการซื้อเพื่อส่งออก จึงไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม และเงินสมทบกองทุนน้ำมัน น้ำมันที่ซื้อนี้เป็นน้ำมันที่มีคุณภาพต่ำกว่าน้ำมันที่ขายในประเทศไทย ที่ประเทศเมียนมาราคาขายของเขาอยู่ที่ลิตรละประมาณ 25 บาท

เมื่อถามถึงกรณีที่กระทรวงพลังงานของไทยสั่งห้ามส่งน้ำมันผ่านทางท่อ และ BGF ชูว่าจะปิดด่าน จนในที่สุดรัฐไทยก็ยังคงยอมให้ส่งน้ำมันตามเดิม ถ้าหากในอนาคตรัฐไทยยืนยันให้ยกเลิกการส่งผ่านทางท่อ จะมีผลกระทบต่อธุรกิจของเขาหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลรายนี้ให้คำตอบว่าในฐานะนักธุรกิจ หากกฎหมายให้ส่งด้วยรถบรรทุกทุกน้ำมันข้ามสะพาน เขาก็พร้อมจะทำตาม เช่นเดียวกับที่ในปัจจุบันไม่สามารถส่งน้ำมันไปทางด่านเจดีย์สามองค์ได้เขาก็ต้องขนส่งผ่านทางแม่สอด ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ตัวกฎหมาย สำหรับเขาปัญหาแต่อยู่การเปลี่ยนกฎไปมา เพราะจะทำให้ธุรกิจของเขาต้องหยุดชะงัก เขายังได้ยกตัวอย่างให้เห็นว่าปัจจุบันเมื่อไม่สามารถส่งผ่านด่านเจดีย์สามองค์ เขาก็มาที่แม่สอด หากไม่สามารถส่งผ่านแม่สอด และอนุญาตให้ขนส่งทางแม่น้ำ เขาก็คงต้องไปแม่สาย หากค่าใช้จ่ายสูงจนไม่คุ้ม ก็คงจะหันไปค้าขายสินค้าประเภทอื่น

4.2.2 สมาชิกหอการค้าและอุตสาหกรรมแห่งรัฐกะเหรี่ยง Kayin State Chamber of Commerce and Industry – KSCCI

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์กลุ่มนักธุรกิจในรัฐกะเหรี่ยง ที่เป็นสมาชิกหอการค้าและอุตสาหกรรมแห่งรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นรัฐที่มีชายแดนติดกับแม่สอด กลุ่มนักธุรกิจได้ให้ภาพรวมของการทำธุรกิจ โอกาส และอุปสรรค ของการค้าชายแดน โดยกลุ่มนักธุรกิจจาก KSCCI มองว่าความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศไทยและประเทศเมียนมาในรัฐกะเหรี่ยงดีขึ้น แม้ปัจจุบันกฎระเบียบของทั้งสองประเทศจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เปิดกว้าง และเอื้อให้การค้าระหว่างสองประเทศเป็นไปได้ง่ายขึ้น แต่ก็ยังมีสินค้าหลายชนิดจากฝั่งพม่า ที่ยังประสบความยากลำบากในการส่งไปขายยังประเทศไทยอยู่ อาทิ พืชผลทางการเกษตร ข้าวสาร พริก ข้างโพต หอมแดง ถั่ว อาหารทะเล และไม้ยางพารา (ไม้ยางพาราเป็นสินค้าที่รัฐบาลไทยควบคุมและมีข้อกำหนดในการนำเข้า) เมื่อกฎระเบียบมีความยุ่งยาก ก็เอื้อให้ผู้ค้าทำการลักลอบค้าผิดกฎหมายโดยไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร



รูปที่ 22 นักธุรกิจเมียนมา สมาชิกหอการค้าและอุตสาหกรรมรัฐกะเหรี่ยง

ที่มา: วรรณรัฐ วันทะสมบัติ

KCCI มองว่า อุปสรรคอีกประการ คือโครงสร้างพื้นฐานที่พัฒนาไม่เท่าเทียมกัน แม้กระทั่งรายละเอียดเล็กน้อย ที่คนทั่วไปไม่คิดคิดว่าเป็นอุปสรรคต่อการค้าชายแดน อาทิ การที่ทั้งสองประเทศมีกฎจราจรที่ไม่เหมือนกัน ประเทศไทยขับรถชิดขอบถนนทางด้านซ้ายมือ ขณะที่ประเทศเมียนมาขับรถชิดขอบถนนทางด้านขวามือ ทำให้รถบรรทุกที่ขนส่งสินค้าข้ามประเทศต้องเปลี่ยนช่องจราจรบนสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา ซึ่งมีส่วนทำให้การจราจรติดขัด อีกทั้งปัจจุบันยังมีการใช้ผู้ขับรถบรรทุกชาวไทยขับรถบรรทุกข้ามแดนไปยังประเทศเมียนมาและยังขับจากชายแดนไปยังจุดหมายต่าง ๆ ภายในประเทศเมียนมาด้วย ผู้ขับชาวไทยไม่คุ้นชินเส้นทางและการขับรถชิดขอบถนนด้านขวาตามกฎจราจรในประเทศพม่า จึงทำให้เกิดอุบัติเหตุหลายครั้ง ทาง KSCCI เสนอว่าควรจะแก้ปัญหานี้โดยสร้างลานสำหรับการถ่ายสินค้า โดยอาจจะเปลี่ยนเฉพาะหัวลากรถบรรทุก ให้ผู้ขับชาวไทยขับเข้ามา แล้วจอดเปลี่ยนหัวลากให้ผู้ขับชาวพม่าเป็นผู้ขับไปยังจุดหมายต่าง ๆ ในประเทศเมียนมา เพื่อลดปัญหาดังกล่าว และเป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ ให้กับผู้ประกอบการขนส่งในประเทศเมียนมา

KSCCI อยากให้ทางการทั้งสองประเทศ สร้างความเข้าใจในกฎระเบียบต่าง ๆ แก่ผู้ค้ามากยิ่งขึ้น และได้เล่าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการทำการค้า อาทิ ขั้นตอนของการตรวจพืช ตรวจสัตว์ ที่ใช้เวลานาน จนทำให้สินค้าอย่างเช่นอาหารทะเล ซึ่งไม่สามารถใช้เวลาในการตรวจที่นานเป็นวันได้ เพราะสินค้าจะเสียหาย ทำให้ผู้ค้ามีความเสี่ยง และมองว่ากฎระเบียบเหล่านี้ รัฐไทย ตั้งขึ้นมาเพื่อเหตุผลในการกีดกันทางการค้า สร้างความไม่พอใจและนำไปสู่การลักลอบค้า จึงอยากให้มีการให้ความรู้ สร้างความเข้าใจที่ตรงกัน รวมทั้งอยากให้มีการยกเลิกวีซ่าของการเดินทางผ่านแดนทางบริเวณชายแดน เพื่อส่งเสริมให้มีการเดินทางเพื่อทำการค้าและการท่องเที่ยวระหว่างสองประเทศให้มากยิ่งขึ้น



รูปที่ 23 อุบัติเหตุรถชนสินค้าชนกับรถเก๋งระหว่างที่ผู้วิจัยเดินทางจากเมืองเมียวดีไปยังเมืองพะอัน

ที่มา: อรรถณัฐ วันทะสมบัติ



รูปที่ 24 การจราจรติดขัดเนื่องจากอุบัติเหตุบนทางหลวง Asian Highway

ที่มา: อรรถณัฐ วันทะสมบัติ

ในเรื่องของการส่งเสริมการลงทุนในรัฐกะเหรี่ยง ทาง KSCCI ได้แจ้งว่า ขณะนี้ได้มีการดำเนินการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในลักษณะของเขตนิคมอุตสาหกรรม บนพื้นที่ขนาด 1,000 เอเคอร์ ให้สิทธิทางการลงทุนและภาษีแก่นักลงทุน แต่ที่ผ่านมามีนักลงทุนเพียงสองรายที่ลงทุนในเขตอุตสาหกรรมดังกล่าว โดยเป็นธุรกิจร่วมทุนของชาวพม่ากับนักลงทุนไทยและญี่ปุ่น ใน

ประเภทกิจการตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป และชนสัตว์เทียม มีนักลงทุนไทยหลายรายให้ความสนใจมาดูแลเขตอุตสาหกรรมแต่อยู่ระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้

เขตอุตสาหกรรมผะอัน เปิดให้นักลงทุนเช่าที่ดินได้ 50 ปี ในอัตรา 25-40 ล้านจ๊าด ต่อ 1 เอเคอร์²⁸ ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ และภาษีนำเข้าสำหรับวัตถุดิบ 7 ปี สำหรับสาธารณูปโภคพื้นฐาน KSCCI อ้างว่าปัจจุบันไฟฟ้าไม่เป็นปัญหาเนื่องจากโรงไฟฟ้าที่เมะหะแห่งในรัฐมอญ ผลิตไฟฟ้าได้ 230 MW และส่งเข้าโครงข่ายการจ่ายไฟ (Power Grid) ของรัฐ ทำให้ไฟฟ้ามีเสถียรภาพมากขึ้น สำหรับถนน ก็มีการประมูล เพื่อ ซ่อม-สร้าง ถนน เส้นทาง เกะกะเร็ก-ผะอัน สำเร็จเรียบร้อยโดยผู้รับเหมาจากประเทศจีนเป็นผู้ชนะการประมูล โดยงบประมาณมาจากเงินกู้ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ ADB ซึ่งคาดว่าจะเริ่มลงมือก่อสร้างหลังจากหมดฤดูฝน และคาดว่าจะทำเสร็จอย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาหนึ่งปี แต่เมื่อตรวจสอบจากแหล่งข่าวอื่นพบว่ากำหนดการแล้วเสร็จของถนนคือ เดือน กันยายน ปี ค.ศ.2017²⁹

เมื่อถามถึงอุปสรรคทางการค้าอื่น อาทิ กองกำลัง BGF เป็นอุปสรรคต่อการทำการค้าหรือไม่ กลุ่มนักธุรกิจจาก KSCCI เลี่ยงที่จะตอบคำถามโดยตรงไปตรงมา แต่ตอบเลี่ยงว่าอยากให้การค้าทั้งหมดถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ให้ผ่านช่องทางทางการคือสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา (ซึ่งก็หมายถึงไม่ผ่านช่องทางลักลอบค้าข้ามแม่น้ำเมยที่ BGF เก็บผลประโยชน์) สำหรับสะพานมิตรภาพแห่งที่สองซึ่งตัวสะพานสร้างเสร็จแล้ว ทางฝั่งประเทศเมียนมาเพิ่งจะเวนคืนที่ดินในบริเวณที่จะใช้ก่อสร้างถนนถัดมาจากสะพานได้ จึงน่าจะต้องใช้เวลาอีกสักระยะในการสร้างถนน และเปิดใช้งานสะพาน และเมื่อเปิดใช้สะพานแห่งที่สองแล้วก็จะทำให้การค้าชายแดนในระบบทำได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ยังแสดงความกังวลว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรฝั่งเมียนมาจะมีความพร้อมมากเพียงใด และการเจรจาแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลเมียนมาและ BGF จะราบรื่นหรือไม่เพราะจะส่งผลต่อบรรยากาศการค้าชายแดนอย่างแน่นอน เมื่อถามถึงการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ว่าส่งผลต่อการค้าและเศรษฐกิจในภาพรวมมากน้อยแค่ไหน กลุ่มนักธุรกิจจาก KSCCI ตอบว่าการเมืองมีผลต่อการค้าน้อยมาก

4.2.3 หอการค้าและอุตสาหกรรมรัฐมอญ Mon State Chamber of Commerce and Industry – MSCCI

ผู้วิจัยยังได้ทำการสัมภาษณ์กลุ่มนักธุรกิจจากรัฐมอญ ซึ่งถึงแม้จะไม่ได้อยู่ติดกับแม่สอดโดยตรง แต่การค้าระหว่างนักธุรกิจในรัฐมอญกับประเทศไทยก็ทำผ่านชายแดนแม่สอด-เมียวดี เป็นส่วนใหญ่

กลุ่มนักธุรกิจจาก MSCCI ให้ข้อมูลว่า สำหรับรัฐมอญ การค้ากับประเทศไทยในปัจจุบันอาจจะมีไม่มากนัก มีเพียงพืชผลทางการเกษตรเพียงเล็กน้อย เช่น ถั่ว ที่ส่งจากรัฐมอญไปขายยังประเทศไทย แม้ว่าแต่เดิมเมืองเมะล่ายจะเป็นจุดพักสินค้าหลักจากประเทศไทยที่จะเข้าไปยังย่างกุ้ง ในยุคที่ตลาดมืดเฟื่องฟู สินค้าจากประเทศไทยจะถูกลำเลียงผ่านเส้นทางต่าง ๆ โดยมีกองกำลังชนกลุ่มน้อยเป็นผู้อำนวยความสะดวก สินค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ ของผู้ค้ารายย่อยมักถูกขนทางรถไฟเข้าย่างกุ้ง เนื่องจากรถไฟเป็นการเดินทางที่สะดวกและมีอุปสรรคน้อยที่สุด แม้ผู้ค้าจะต้องเสีย “ค่าน้ำชา” ให้กับผู้ตรวจแลกกับการไม่ต้องถูกยึดสินค้า ส่วนผู้ค้ารายใหญ่ใช้การขนส่งทางถนนและต้องจ่าย “ค่าน้ำชา” ตามรายทางไปโดยตลอด บางพื้นที่จ่ายให้กอง

²⁸ <https://consult-myanmar.com/2016/11/25/hpa-an-industrial-zone-attracts-only-two-foreign-firms-in-six-years/>

²⁹ <https://www.mmbiztoday.com/articles/adb-loan-100-million-upgrade-road-kayin-gms-corridor-route>

กำลังชนกลุ่มน้อย บางพื้นที่จ่ายให้กองทัพ บางพื้นที่จ่ายให้ตำรวจ ในการขนส่งสินค้าแต่ละครั้งจะไม่สามารถคาดเดาได้เลยว่า จะมีค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้นเท่าไร

ในปัจจุบันธุรกิจหลักของรัฐมอญกับประเทศไทยคือธุรกิจการท่องเที่ยว เนื่องจากคนไทยนิยมไปกราบไหว้พระธาตุอินแขวน ในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวไทยเดินทางมายังรัฐมอญเป็นจำนวนมาก ที่ผ่านมามีการจัดกิจกรรม มีการต้อนรับคณะนักธุรกิจและในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทย 36 คน ที่เดินทางมาพบปะเจรจา สมาคมอุตสาหกรรมโรงแรมและการท่องเที่ยวแห่งรัฐมอญ โดยทาง MSCCI เป็นผู้ประสานจัดการจับคู่ธุรกิจดังกล่าว โดยหวังจะเป็นการแนะนำจุดหมายการท่องเที่ยวใหม่ๆ ให้ผู้ประกอบการท่องเที่ยวได้รู้จัก เพราะที่ผ่านมานักท่องเที่ยวไทยจะรู้จักจุดหมายในรัฐมอญเพียงไม่กี่แห่ง



รูปที่ 25 นักธุรกิจเมียนมา สมาชิกหอการค้าและอุตสาหกรรมรัฐมอญ

ที่มา: อรรถณัฐ วันทะสมบัติ

สำหรับการท่องเที่ยวในรัฐมอญซึ่งสามารถเดินทางทางรถผ่านชายแดนอำเภอแม่สอดเข้ามาได้ แต่รัฐบาลทั้งสองประเทศกำหนดให้การเดินทางผ่านแดนต้องขอวีซ่า สำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทย สามารถขอวีซ่าได้เพียงแค่สองจุดคือสถานทูตเมียนมาที่กรุงเทพฯ และสถานกงสุลเมียนมาที่เชียงใหม่เท่านั้น ทำให้นักท่องเที่ยวไทยที่จะมาเที่ยวรัฐมอญและมีภูมิสำเนาไม่ไกลจากจังหวัดตากแต่ไม่สามารถเดินทางมายังรัฐมอญได้สะดวก ต้องเดินทางทางเครื่องบินไปยังย่างกุ้ง MSCCI จึงคิดว่าหากมีการยกเว้นวีซ่าสำหรับการเดินทางข้ามแดนทางด่านพรมแดน จะเป็นการอำนวยความสะดวกและลดเวลาเดินทางลดค่าใช้จ่ายให้กับนักท่องเที่ยวจากไทย และจะทำให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวจากไทยเดินทางมายังรัฐมอญผ่านช่องทางชายแดนมากขึ้น สินค้าจากประเทศไทยที่เข้ามายังรัฐมอญนอกจากจากชาวเมียนมาแล้ว ยังเพื่อขายให้กับนักท่องเที่ยวชาวไทยที่เข้ามาท่องเที่ยวในรัฐมอญเองอีกด้วย อาทิ เครื่องดื่มต่าง ๆ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลคาดเดาว่านักท่องเที่ยวชาวไทยไม่เชื่อมั่นในสินค้าที่ผลิตในเมียนมาและคุ้นเคยกับสินค้าจากประเทศไทยมากกว่า

ภาพรวมธุรกิจพลังงานในรัฐมอญยังอยู่ในภาวะซบเซา เนื่องจากกฎหมายการถือครองที่ดินยังไม่ชัดเจน มีความคลุมเครือและซับซ้อน ทำให้ประชาชนและนักลงทุนอยู่ในภาวะไม่แน่ใจ สินค้าจำพวกวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างจากประเทศไทยได้รับการยอมรับและเชื่อถือในคุณภาพจากชาวเมียนมาและหาได้ง่ายกว่าเนื่องจากอยู่ใกล้กับชายแดนประเทศไทย และมีโรงงานซีเมนต์จากประเทศไทยคือ SCG มาตั้งโรงงานอยู่ที่รัฐมอญ

ด้านพลังงาน โรงไฟฟ้าในรัฐมอญสร้างเสร็จแล้ว กำลังผลิต 230 MW ส่งขายให้รัฐบาลเป็นหลัก แต่กระนั้นรัฐบาลก็ยังคงแบกรับภาวะขาดทุน โดยขายไฟฟ้าให้ประชาชนในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน ก่อนหน้านี้มีข้อเสนอโครงการที่จะสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงที่ เมือง Ye แต่ถูกภาคประชาสังคมและประชาชนต่อต้าน จึงต้องระงับโครงการ เช่นเดียวกับที่รัฐกะเหรี่ยงซึ่งมีแผนสร้างโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงขนาด 1000 MW แต่ก็ถูกต่อต้าน



รูปที่ 26 โรงไฟฟ้าขนาด 230 MW ในเมืองเมะล่าย รัฐมอญ

ที่มา: อรรถณัฐ วันทะสมบัติ

เมื่อโรงไฟฟ้าในรัฐมอญสร้างเสร็จ MSCCI บอกว่าไฟฟ้าในเมืองเมะล่ายจะเพียงพอ แต่ก็ยังดับอยู่เพราะไฟฟ้าไม่ได้นำมาใช้ในเมืองเมะล่ายโดยตรงแต่ส่งเข้าสายส่งของรัฐบาล ปัจจุบัน ชาวพม่าเข้าถึงไฟฟ้าเพียงประมาณ 30% เท่านั้น รัฐบาลตั้งเป้าว่าภายในปี ค.ศ. 2020 จะมีไฟฟ้าใช้จนถึงเมืองทวาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่โครงการโรงไฟฟ้าที่ Ye ถูกระงับ

ที่รัฐมอญยังไม่มีท่าเรือขนาดใหญ่สำหรับขนถ่ายสินค้า มีเพียงท่าเรือเอกชนขนาดเล็ก ซึ่งโดยมากจะใช้น้ำมันจากเมะล่ายไปยังเมืองมุตงที่อยู่ห่างออกไปราว 15 ไมล์ หรือ 25 กิโลเมตร

ปัจจุบันในเมียนมามีความนิยมใช้ก๊าซหุงต้มกันมากขึ้นจากที่แต่เดิมใช้ถ่านและฟืน ก๊าซหุงต้มส่วนมากจะซื้อมาจากประเทศไทย โดยที่เมียวดีจะมีโรงถลุงก๊าซอยู่สองแห่ง ผู้ประกอบการจะต้องส่งถังเปล่าไปบรรจุที่เมืองเมียวดี โดยถังสูงขนาดน้ำหนัก 48 กิโลกรัม มีราคาขายอยู่ที่ประมาณ 1,270 บาท (ราคาจำหน่ายในประเทศไทยไม่เกิน 900 บาท)

สำหรับการเมืองส่วนกลางและการเมืองท้องถิ่นกลุ่มนักธุรกิจจาก MSCCI มองว่าการกระจายอำนาจยังมีน้อย รัฐบาลท้องถิ่นทำอะไรไม่ได้มากนัก เป็นผลทำให้นักธุรกิจยังคงต้องระมัดระวัง ไม่กล้าลงทุนเท่าใดนัก เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองยังไม่มีเสถียรภาพ (จะเห็นว่าสำหรับคำถามข้อนี้ คำตอบที่ได้จะค่อนข้างแตกต่างจาก KSCCI) Peace Process ส่งผลดีต่อบรรยากาศการค้าการลงทุน แต่นักธุรกิจยังคงมีความกังวล และคิดว่ารัฐบาลปัจจุบันยังไม่สามารถผลักดันเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้นได้เท่าที่ควร คนทั่วไปยังคงกังวลว่า สถานการณ์ทางการเมืองอาจจะพลิกกลับได้ทุกเมื่อ สำหรับ กองกำลัง NMSP ก็แสวงประโยชน์ให้กับตัวเอง โดยร่วมทำธุรกิจกับรัฐบาล โดยมากจะเป็นธุรกิจที่ได้สัมปทานจากรัฐบาล



รูปที่ 27 รถขนก๊าซหุงต้มกำลังรอข้ามสะพานมิตรภาพ ไทย-เมียนมา ไปยังเมียวดีเพื่อถ่ายบรรจุลงถังขนาดเล็ก
ที่มา: อรรถณัฐ วันทะสมบัติ

ข้อมูลที่ได้จากตัวแทนนักธุรกิจเมียนมาจากรัฐที่มีเขตแดนติดกับประเทศไทยและมีการค้าขายแดนกับประเทศไทย จะเห็นได้ว่าบรรยากาศทางการเมืองในปัจจุบันของเมียนมาเอื้อให้เกิดโอกาสทางเศรษฐกิจ พ่อค้านักธุรกิจเมียนมาต่างมีความกระตือรือร้นที่จะทำธุรกิจ แม้ทั้งสองรัฐเองจะมีความพยายามในการดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ ซึ่งหากทำได้สำเร็จ สามารถผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าได้ และอาจจะทำให้ความต้องการสินค้าจากประเทศไทยลดน้อยลง แต่เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคต่าง เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ยังไม่มีความพร้อม รวมทั้งวัตถุดิบอื่นในห่วงโซ่อุปทานที่ยังหาได้ยากในประเทศเมียนมาจึงทำให้ยังไม่มีนักลงทุนสนใจลงทุนในสองรัฐเท่าใดนัก ทำให้ความต้องการสินค้าพื้นฐานในชีวิตประจำวันจากประเทศไทยยังคงมีอยู่อย่างมากต่อไป

ความคิดเห็นต่อการส่งสินค้าแบบนอกระบบคือผ่านทางท่าข้าม พบว่านักธุรกิจไทยไม่คิดว่าการส่งสินค้าผ่านทางท่าข้ามเป็นปัญหา นักธุรกิจไทยยึดความต้องการของลูกค้าจากเมียนมาเป็นหลัก ขณะที่ผู้ประกอบการท่าข้ามชาวไทยจะได้รับผลกระทบหากการค้าถูกผลักดันให้ผ่านสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แทนที่การข้ามแม่น้ำเมย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสะพาน

มิตรภาพไทย-เมียนมาแห่งที่ 2 เปิดใช้ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาความคับคั่งของรถขนส่งสินค้าที่รอเข้าคิวที่สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาแห่งที่ 1 ในปัจจุบันไปได้ระดับหนึ่ง ในเรื่องเดียวกันนี้ ผู้ค้าทางเมียนมากลับแสดงความไม่มั่นใจในความสามารถและจำนวนเจ้าหน้าที่ศุลกากรทางฝั่งเมียนมาเอง เนื่องจากที่ผ่านมามีจำนวนเจ้าหน้าที่และการทำงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรของเมียนมามีจำนวนน้อย ทำให้ใช้เวลาในการตรวจปล่อยสินค้านานและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การขนส่งข้ามสะพานมิตรภาพแห่งที่ 1 ใช้เวลานานจนทำให้ผู้ประกอบการต้องขนส่งสินค้าข้ามแม่น้ำเมยผ่านท่าข้ามแทน นอกจากนี้ผู้ประกอบการท่าข้ามยังเชื่อมั่นว่า แม้สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาแห่งที่ 2 จะเปิดใช้ แต่การค้าชายแดนที่แม่สอดจะยังคงใช้วิธีข้ามแม่น้ำเมยผ่านท่าข้ามต่อไป ตราบเท่าที่กลุ่ม BGF ซึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการค้านอกระบบยังไม่สามารถตกลงผลประโยชน์กับรัฐบาลเมียนมาได้ ซึ่งที่ผ่านมากลุ่ม BGF ได้แสดงให้เห็นหลายครั้งว่ามีอำนาจในการต่อรองเหนือทั้งรัฐบาลไทยและรัฐบาลเมียนมา

บทที่ 5

บทสรุป

บทสรุป

5.1 พลวัตการค้าชายแดนไทย-เมียนมา ที่แม่สอด จากอดีตถึงปัจจุบัน

การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมามีประวัติศาสตร์ที่ต่อเนื่องยาวนานและมีพลวัตซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามบริบททางการเมืองของทั้งสองประเทศ การค้าทั้งแบบในระบบและนอกระบบดำเนินควบคู่กันมาจนกระทั่งปัจจุบัน การจะทำความเข้าใจการค้าชายแดนระหว่างสองประเทศจะต้องมีความเข้าใจบริบททางการเมืองของทั้งสองประเทศอย่างน้อยที่สุดภายหลังจากที่เมียนมาได้รับอิสรภาพจากอังกฤษในปี 1948 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของสงครามกลางเมืองระหว่างชาติพันธุ์พม่าและชนกลุ่มน้อยซึ่งได้กลายมาเป็นผู้เล่นสำคัญต่อการค้าชายแดนในภายหลัง

ในปี ค.ศ. 1962 เกิดการรัฐประหารในประเทศเมียนมา ผู้นำในการทำรัฐประหารคือ นายพล เนวิน ได้ประกาศใช้นโยบาย “สังคมนิยมวิถีเมียนมา” ซึ่งนำไปสู่ความล้มเหลวในทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา เกิดภาวะข้าวยากหมากแพง การขาดแคลนสินค้าที่ใช้ในการอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวันทำให้เกิดตลาดมืดซึ่งขายสินค้าที่ลักลอบนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างผิดกฎหมาย ในช่วงเวลานี้เองที่แม่สอดได้กลายมาเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางการค้า ในฐานะประตูของสินค้าจากประเทศไทยที่จะผ่านเข้าไปยังตลาดมืดทั่วประเทศเมียนมา กลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมามาตั้งแต่เมียนมาได้รับอิสรภาพจากอังกฤษ อาทิ กลุ่ม KNU ซึ่งมีอิทธิพลเหนือพื้นที่ชายแดนระหว่างไทยและเมียนมา กลายเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์จากการเก็บภาษีและค่าผ่านทาง ค่าจ้างในการคุ้มครองการวานสินค้าที่ขนจากชายแดนไทยผ่านเข้าไปยังเมืองต่าง ๆ ในเมียนมา รวมทั้งเป็นผู้ค้าเองด้วย การค้าลักษณะนี้ดำรงอยู่อย่างน้อยจนถึงปี ค.ศ. 1988 จึงเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในทั้งในเมียนมาและประเทศไทย ในเมียนมาเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย “8888” กองทัพเมียนมาใช้กำลังเข้าปราบปราม นายพล เนวิน ต้องยอมลงจากตำแหน่งผู้นำที่ยึดครองมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 เปิดโอกาสในกลุ่มนายทหาร SLORC เข้ามาบริหารประเทศ เหตุการณ์ 8888 เป็นเหตุการณ์ที่ทำให้นาง ออง ซาน ซูจี กลายเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลในฐานะผู้นำทางการเมืองในการเรียกร้องประชาธิปไตยของเมียนมาตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ขณะที่ในปีเดียวกัน พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีนโยบายสร้างสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทย สองเหตุการณ์นี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาซึ่งส่งผลต่อการค้าชายแดนระหว่างสองประเทศ

SLORC ปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจหลายประการ ส่งผลให้บรรยากาศทางการค้าและการลงทุนในประเทศดีขึ้น สำหรับการค้าชายแดน ได้มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้าชายแดน เช่น การประกาศห้ามการนำเข้าสินค้าบางประเภท ซึ่งส่งผลให้ต้องมีการลักลอบค้าสินค้าในบัญชีดังกล่าวทางชายแดนมากขึ้น ความสัมพันธ์อันดีระดับประเทศของไทยและเมียนมา นำไปสู่การปรับนโยบายความมั่นคงของไทยที่มีต่อเมียนมา SLORC ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น SPDC ประสบความสำเร็จในการควบคุมพื้นที่บางส่วนจากความช่วยเหลือของกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ที่แยกตัวออกมาจาก KNU ซึ่งระดับผู้นำเป็นคริสต์ เนื่องจากความไม่ลงรอยกันเองภายใน รัฐบาลเมียนมาจึงสามารถควบคุมพื้นที่บางส่วนที่เดิมควบคุมโดย KNU ได้สำเร็จและสามารถตั้งสำนักงานการค้าชายแดนที่เมียวดีทำให้การค้าชายแดนระหว่างเมียนมาและไทย

สามารถทำได้โดยผ่านพิธีการทางศุลกากรของทั้งสองประเทศได้เป็นครั้งแรกในปี 1996 การค้าชายแดนในช่วงเวลานี้จึงมีรูปแบบที่เปลี่ยนไป คือ ทางกรมโยธาธิการและผังเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการ รวมทั้งแบ่งพื้นที่ควบคุมบางส่วนที่เคยอยู่ใต้การควบคุมของ KNU ให้กลุ่ม DKBA จัดการเป็นการตอบแทนที่ช่วยให้กองทัพสามารถเข้าควบคุมพื้นที่ชายแดนได้ โดยเฉพาะที่เมียวดีซึ่งอยู่ตรงข้ามกับแม่สอด ซึ่งเมียนมาปล่อยให้ DKBA เข้ามามีอิทธิพลแทนที่ KNU ต่อมา กลุ่ม DKBA ได้ยินยอมแปรสภาพตนเองภายใต้โครงสร้างใหม่เป็น BGF ซึ่งแม้ภายใต้โครงสร้างใหม่นี้ BGF จะเป็นกองกำลังที่มีผู้บังคับบัญชาในระดับหน่วยเป็นนายทหารจากกองทัพเมียนมา แต่ในความเป็นจริง กลุ่ม BGF มีความเป็นอิสระ มีอำนาจต่อรองกับกองทัพเมียนมาและมีอิทธิพลในพื้นที่มากพอสมควร

กลุ่ม BGF จึงกลายเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีอิทธิพลและผลประโยชน์ในการค้าชายแดนนอกระบบระหว่างไทยและเมียนมาแทนที่กลุ่ม KNU นับแต่นั้นจนกระทั่งปัจจุบัน

ในปี ค.ศ. 2010 เมียนมาเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้ง พรรค NLD ของนาง ออง ซาน ซูจี ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้พรรคตัวแทนของกองทัพคือพรรค USDP ได้รับเลือกตั้งเสียงข้างมากหลัง ผู้นำของ USDP คือนายพล เต็ง เส่ง ได้รับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี รัฐบาล เต็ง เส่ง แสดงให้เห็นถึงความริเริ่มในการที่จะปฏิรูปประเทศในหลายด้าน หลังการพบกันระหว่างนาง ออง ซาน ซูจี และประธานาธิบดี เต็ง เส่ง นาง ออง ซาน ซูจี จึงตัดสินใจนำพรรค NLD เข้าสู่สนามการเลือกตั้งซ่อมในปี 2012 ชัยชนะในการเลือกตั้งซ่อม ทำให้พรรค NLD เข้าสู่การเมืองระบอบรัฐสภา แม้จะเป็นเพียงเสียงข้างน้อยและเป็นฝ่ายค้าน แต่ก็เพียงพอที่จะทำให้ได้รับความสนใจจากประชาคมโลกที่เริ่มมองเห็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมในเมียนมา ผู้แทนจากต่างประเทศรวมไปถึงประธานาธิบดี บารัค โอบามา ของประเทศสหรัฐอเมริกา เดินทางเยือนพม่า ซึ่งนับเป็นผู้นำสหรัฐอเมริกาคนแรกที่เดินทางเยือนเมียนมาอย่างเป็นทางการ หลังจากนั้นมีการหยุดมาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่สหรัฐมีต่อเมียนมาเอาไว้ชั่วคราว มีการถอดรายชื่อ นายทหารเมียนมาจากบัญชีดำห้ามเดินทางเข้าสหรัฐอเมริกา และประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ได้รับการเชิญให้เยือนสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการ

นอกจากนี้ในทางนโยบายเศรษฐกิจของประเทศเมียนมาเอง ก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก นับจากปี ค.ศ. 2012 มีการออกกฎหมายใหม่และยกเลิกกฎหมายเก่าหลายฉบับ อาทิ กฎหมายการลงทุนของต่างชาติ (Foreign Investment Law) กฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน การยกเลิกบัญชีสินค้านำเข้า ยกเลิกมาตรการที่จำกัดว่าการนำเข้าจะกระทำได้อย่างไรโดยใช้เงินต่างประเทศที่ได้จากการส่งออกเท่านั้นหรือส่งออกก่อนนำเข้าที่หลังมีการลอยตัวค่าเงินซึ่งแต่เดิมกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ปฏิรูประบบธนาคารอนุญาตให้ธนาคารเอกชนสามารถทำธุรกรรมต่างประเทศได้

กระบวนการสันติภาพมีความคืบหน้าไปมากในช่วงหลังปี 2012 เช่นเดียวกัน มีการเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ โดยรัฐบาลได้มีการมอบสิทธิพิเศษทางเศรษฐกิจบางประการให้กับกลุ่มที่ลงนามในสัญญาหยุดยิง นโยบายที่เปลี่ยนไปเหล่านี้ส่งผลโดยตรงกับการค้าชายแดนทั้งการค้าในระบบและนอกระบบ

สำหรับประเทศไทย ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่งผลต่อการค้าชายแดนแม้จะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลไม่มากหากเทียบกับรูปแบบของการค้าชายแดนที่เปลี่ยนไปจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของเมียนมา ความเปลี่ยนแปลงทาง

การเมืองของประเทศไทยที่ส่งผลต่อการค้าชายแดนที่เด่นชัดที่สุดประการหนึ่ง คือการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ คสช.

เมื่อคณะ คสช. ทำรัฐประหารเป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะ คสช. พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการกล่าวถึงแนวคิดในการผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน ในรายการคืนความสุขให้กับคนในชาติ ตั้งแต่ก่อนที่ พลเอกประยุทธ์ จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาเนื้อหาที่พลเอกประยุทธ์ได้พูดจะพบว่าแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษของพลเอกประยุทธ์มีความยึดโยงกับแนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ ไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศจะได้รับจากการค้าการลงทุนในพื้นที่ชายแดนแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งแนวคิดเรื่องความมั่นคงนี้ยังสะท้อนให้เห็นจากการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อาทิ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว มาตรการตรวจคนเข้าเมือง กฎหมายศุลกากร ที่รัฐบาลประกาศใช้เพื่อให้รองรับกับนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ผู้วิจัยพบว่าการเปลี่ยนแปลงของการค้าชายแดนที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่นเป็นผลต่อเนื่องจากมาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลไทย อาจเกิดขึ้นจากสองปัจจัยหลัก คือ

1. การปรับปรุงกฎหมายและการออกกฎหมายใหม่

การปรับปรุงและการออกกฎหมายใหม่ส่งผลต่อรูปแบบการค้าชายแดน โดยเฉพาะ พ.ร.บ. ศุลกากร ที่ส่งผลกระทบหลายประการต่อนักธุรกิจไทย อันได้แก่ผู้ประกอบการทำข้าม โกตังสินค้าชั่วคราว และนักธุรกิจโดยเฉพาะสินค้าที่มีถิ่นกำเนิดนอกประเทศไทยหรือสินค้าผ่านแดน

2. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลพลอยได้ให้การค้าชายแดนได้รับความสะดวกมากขึ้นไปด้วย การสร้างสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาแห่งที่สอง จะช่วยลดความหนาแน่นจากการใช้สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาแห่งที่หนึ่งซึ่งมีข้อจำกัดจากโครงสร้างและขนาดของสะพานที่มีขนาดเล็ก ทำให้สินค้าต้องใช้เวลาในการเดินทางข้ามชายแดน อย่างไรก็ตามแม้จะช่วยลดความหนาแน่นได้บ้าง ก็ยังมีความเป็นไปได้ว่าจะยังคงมีปัญหาขอขวดอยู่จากข้อจำกัดของทางฝั่งเมียนมา

การเปลี่ยนแปลงสองประการดังกล่าวเอื้อให้การค้าชายแดนแบบนอกระบบสามารถเข้าสู่การค้าในระบบได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยพบว่ายังคงมีปัจจัยอื่นที่อาจจะทำให้การค้านอกระบบยังคงดำเนินต่อไป ได้แก่

1. อิทธิพลของกลุ่ม BGF

กลุ่ม BGF ซึ่งแปรสภาพมาจากกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ได้เข้ามามีอิทธิพลในพื้นที่ตรงข้ามแม่สอด และเข้าดูแลผลประโยชน์ทางการค้าชายแดนแบบนอกระบบ แทนที่กลุ่ม KNU หลังจากที่ได้ช่วยให้กองทัพเมียนมาสามารถเข้ามาควบคุมพื้นที่ชายแดนในบริเวณนี้เป็นผลสำเร็จ ผลประโยชน์ทางการค้าชายแดนในฝั่งเมียนมาเป็นการแบ่งสรรผลประโยชน์ โดยรัฐบาลเมียนมาเก็บผลประโยชน์ในส่วนของการค้าชายแดนในระบบแบบถูกต้องตามกฎหมายซึ่งผ่าน

พิธีการทางศุลกากร การค้าแบบนี้สินค้าจะผ่านสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา ขณะที่กลุ่ม BGF เก็บผลประโยชน์จากท่าข้ามริมแม่น้ำเมยที่ฝั่งเมียนมา ซึ่งมักอยู่ตรงข้ามกับท่าข้ามของผู้ประกอบการท่าข้ามชาวไทย รัฐบาลเมียนมามีความพยายามในการที่จะผลักดันการค้าให้เข้าในระบบ เพราะหมายถึงผลประโยชน์ที่รัฐจะสามารถจัดเก็บได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการขอความร่วมมือจากไทยผ่านกลไกต่าง ๆ ดังที่ผู้วิจัยได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรของไทย และตัวแทนหอการค้าจังหวัดตาก ที่ได้ร่วมอยู่ในที่ประชุม sister city แต่ความพยายามในการบังคับใช้กฎหมายของไทยเพื่อให้การค้าในระบบเข้าสู่ระบบ เช่น ประกาศของกระทรวงพลังงานเรื่องการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งทำให้กลุ่ม BGF เสียประโยชน์ นำไปสู่การชูปิดขายแดนของกลุ่ม BGF ซึ่งท้ายที่สุดรัฐบาลไทยต้องยอมอนุโลมให้ขนส่งแบบเดิมไปก่อน การโอนอ่อนผ่อนตามของรัฐบาลไทยแสดงให้เห็นว่ากลุ่ม BGF มีอิทธิพลต่อการค้าชายแดนไทย-เมียนมา มาก และไม่ได้มีอิทธิพลเหนือทางการเมียนมาเท่านั้นแต่มีอิทธิพลเหนือทางการไทยด้วย

2. ขีดความสามารถในการบริหารจัดการการค้าชายแดนที่ไม่เท่าเทียมกันของไทยและเมียนมา

ความสามารถในการจัดการการค้าชายแดนที่ไม่เท่าเทียมกัน อันเกิดมาจาก จำนวนเจ้าหน้าที่ ความชำนาญ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนอุปกรณ์เครื่องมือของประเทศไทยและเมียนมามีความเหลื่อมล้ำ ทำให้แม้จะมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การเปิดใช้สะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งใหม่ แต่ยังมีแนวโน้มที่ปัญหาความเป็นคอขวดจะยังคงมีอยู่ ซึ่งปัญหาของคอขวดจะเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้คู่ค้าตัดสินใจที่จะใช้ช่องทางเดิมในการขนส่งสินค้าต่อไป

3. กฎระเบียบด้านการค้าของเมียนมา

กฎระเบียบทางการค้าของเมียนมาบางประการเป็นอุปสรรคที่ทำให้การค้าในระบบยังคงอยู่ อาทิ กฎหมายจำกัดการนำเข้าเครื่องยนต์ที่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งรัฐอนุญาตให้มีผู้ได้รับอนุญาตให้นำเข้าเครื่องยนต์ที่มีแอลกอฮอล์ได้เพียงไม่กี่รายเท่านั้น ในมุมมองของผู้ค้า กฎหมายเหล่านี้เป็นการผูกขาดการค้าให้กับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีสายสัมพันธ์กับชนชั้นนำ และเป็นสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการลักลอบนำเข้าซึ่งต้องพึ่งพาช่องทางการค้าในระบบต่อไป

5.2 นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับนโยบายความมั่นคงของชาติ

การศึกษาพลวัตของการค้าในบริเวณพื้นที่ชายแดนจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้มองเห็นภาพรวมในมุมที่กว้างขึ้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในบริเวณพื้นที่ชายแดนมีมุมมองต่อพื้นที่ชายแดนต่างกันออกไป ซึ่งมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายล้วนแต่มีพลวัตในตัวเอง ในมุมมองของหน่วยงานรัฐที่ทำงานด้านความมั่นคง มองพื้นที่ชายแดนในฐานะพื้นที่ที่เสี่ยงต่อความมั่นคงที่ต้องให้ความระมัดระวัง ในอดีตเป็นเรื่องของภัยคุกคามจากภายนอก คอมมิวนิสต์ ไปสู่ข้อกังวลเรื่องปัญหาความมั่นคงของประเทศในรูปแบบอื่นของรัฐ เช่น ยาเสพติด การค้ามนุษย์ แรงงานต่างด้าว การลักลอบเข้าเมือง รวมทั้งการค้าในระบบ แม้มุมมองเหล่านี้จะมีพลวัตและได้ปรับเปลี่ยนไปตามบริบททางการเมือง ทั้งการเมืองระหว่างประเทศและการเมืองภายในของแต่ละประเทศในแต่ละช่วงเวลา แต่มุมมองต่อพื้นที่ที่ยังอยู่บนพื้นฐานของความมั่นคงของชาติในแบบเดิม (Traditional national security) แม้จะเริ่มมีการให้ความสำคัญกับความมั่นคงมนุษย์ในฐานะความมั่นคงของชาติ (Human security as national security) ดังที่ปรากฏในเอกสารศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ อย่างไรก็ตามมุมมองต่อพื้นที่ชายแดนยังคงเป็นพื้นที่ที่เสี่ยงจากภัยคุกคามที่มาจากภายนอกและต้องบริหารจัดการ ดังที่ปรากฏในนโยบายความมั่นคงของ

ชาติ 2558-2564 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าความมั่นคงของประเทศเพื่อนบ้าน ถือเป็นความมั่นคงของชาติรูปแบบหนึ่ง และยังได้ระบุถึงนโยบายด้านความมั่นคงที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านและการจัดการชายแดน ไว้ใน ส่วนของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไปถึง 3 นโยบาย จากทั้งหมด 13 นโยบาย คือ นโยบายที่ 4 การจัดระบบการบริหาร จัดการชายแดนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน, นโยบายที่ 7 การจัดระบบ ป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้า เมือง, และนโยบายที่ 16 การเสริมสร้างคุณภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องเข้าใจได้ที่นโยบายเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งผลักดันโดยรัฐบาล คสช. จะใช้กรอบคิดเรื่องความมั่นคงของชาติในแบบเดิมเป็นสำคัญ

มุมมองของผู้ประกอบการและนักธุรกิจต่อพื้นที่ชายแดนต่างออกไปจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ กล่าวคือ มองพื้นที่ ชายแดนในฐานะประตูการค้า ประตูขนส่ง และประตูเชื่อมโยงการท่องเที่ยว พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่แห่งโอกาสทางเศรษฐกิจที่ ดึงดูดให้มีการเคลื่อนย้ายทั้งผู้ประกอบการ ทุน และแรงงาน การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนของนักธุรกิจจึง เป็นเรื่องของการตัดสินใจบนพื้นฐานของผลประโยชน์เป็นหลัก นักธุรกิจทั้งไทยและเมียนมาตัดสินใจที่จะทำการค้าแบบนอก ระบบหรือในระบบบนพื้นฐานของการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล จากการประเมินผลประโยชน์ที่จะได้รับกับต้นทุนและความ เสี่ยงต่าง ๆ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่เอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการค้าชายแดน เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐานและ สาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้รับการตอบรับชื่นชมจากผู้ประกอบการและนักธุรกิจ ขณะที่นโยบายที่อยู่บนฐานของกรอบคิดด้าน ความมั่นคงที่อาจทำให้ความสะดวกทางการค้าชายแดนลดลง มีข้อจำกัดและขั้นตอนที่มากขึ้น อาทิ พ.ร.บ. ศุลกากร 2560 ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการค้าชายแดนที่เกิดขึ้นจริงที่แม้อุด และเป็นเงื่อนไขใหม่ที่ทำให้ การค้าชายแดนนอกระบบยังคงอยู่ จึงกล่าวได้ว่านโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบนกรอบคิดความมั่นคงของชาติ เป็นทั้ง โอกาสในการผลักดันการค้าให้เป็นการค้าในระบบ และเป็นเงื่อนไขให้การค้านอกระบบบริเวณชายแดนไทย-เมียนมาดำรงอยู่ ต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมยุทธการทหารบก. (2540). สะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย กรุงเทพฯ: กรมยุทธการทหารบก.
- เจษฎา, ม. (2553). ความมั่นคงแห่งชาติ : การสร้างชาติไทยให้ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.
- ไชยันต์ ไชยพร. (2557). จอน เอลสเตอร์ กับทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล. กรุงเทพฯ: Way of Book.
- ธงชัย วินิจจะกุล. (2560). คนไทย/คนอื่น. ว่าด้วยคนอื่นของความเป็นไทย. นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.
- นิสิต พันธมิตร. (2559). เศรษฐกิจเสรีนิยมและการค้าชายแดนภาคเหนือ. เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พรพิมล ตรีโชติ. (2548). ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย. หน่วยปฏิบัติการวิจัยแม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พรพิมล ตรีโชติ. (2541). ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามชายแดนไทย-พม่า ศึกษาผลกระทบที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ยศ สันตสมบัติ. (2559). *The Border: คน พรมแดน รัฐชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- รพีพรรณ จักรสาน. (2557). พ่อค้าจีนและเครือข่ายการค้าชายแดนแม่สอด: จากยุคตลาดมืดสู่ยุคเริ่มต้นเขตเศรษฐกิจพิเศษ. เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วิทยา สุจริตนารักษ์ และ ชปา จิตต์ประทุม. (2537). การค้าชายแดน: กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ระดม สรรพพันธุ์. (2535). บทบาทของหอการค้าจังหวัดตากต่อการค้าชายแดนไทย-พม่า. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุนทร, ชูตินธรานนท์ (2556). บทบาทของกองทัพไทยกับการจัดการความมั่นคงและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อนุรักษ์ พันธรัตน์. (2541). แม่สอดหนึ่งร้อยปี: ตาก : ศูนย์วัฒนธรรมอำเภอแม่สอด โรงเรียนสรรพวิทยาคม.

ภาษาอังกฤษ

- Aung, W. S. (2009). *The Role of Informal Cross-border Trade in Myanmar*. Stockholm: Institute of Security and Development Policy.
- Bhagwati, J., & Hansen, B. (1971). *A Theoretical Analysis of Smuggling* (Vol. 75). Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Bhagwati, J., & Srinivasan, T. N. (1974). Smuggling and trade policy. In J. Bhagwati (Ed.), *Illegal transactions in international trade* (pp. 12). Amsterdam: North-Holland.
- Bunge, F. M. (1983). *Burma, a country study*: Washington, D.C. : For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O., 1983 [i.e. 1984]
- 3rd ed.

- Department of Population, M. o. I. a. P. (2014). *The Population and Housing Census of Myanmar, 2014 : Summary of the Provisional Results*. Retrieved from Yangon:
- Fink, C. (2001). *Living silence : Burma under military rule*: Bangkok : White Lotus, 2001.
- Fujita, K., Mieno, F., & Okamoto, I. (Eds.). (2009). *The Economic Transition in Myanmar after 1988: Market Economy versus State Control*. Kyoto: Kyoto University Press.
- Homans, G. C. (1958). Social Behavior as Exchange. *American Journal of Sociology*, 63(6), 597-606.
- Homans, G. C. (1961). *Social Behavior : Its Elementary Forms*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Koji, K., & Lwin, N. N. (2010). Smuggling and import duties in Myanmar. In: Institute of Developing Economies (IDE-JETRO), 2017-04-10.
- Kyi, K. M., Findlay, R., Sundrum, R. M., Maung, M., Nyunt, M., & Oo, Z. (2000). *Economic development of Burma : a vision and strategy*. Stockholm: Olof Palme International Center, 2000.
- Oo, Z., & Win, M. (2007). *Assessing Burma's ceasefire accords*: Washington, DC : East-West Center Washington, 2007.
- Paleri, P. (2008). *National Security: Imperatives and Challenges*. New Delhi: Tata McGraw-Hill.
- Pavin, C. (2005). *A plastic nation : The curse of Thainess in Thai-Burmese relations*: New York : University Press of America, 2005.
- Pitch, P. *Border partial citizenship, border towns, and Thai-Myanmar cross-border development : Case studies at the Thai border towns*: Berkeley, CA : University of California, 2007.
- Pitt, M. M. (1984). Smuggling and the Black Market for Foreign Exchange. *Journal of International Economics*, 16, 15.
- Reid, A. (1988). *Southeast Asia in the age of commerce, 1450-1680*: New Haven : Yale University Press, 1988.
- Sheikh, M. A. (1974). Smuggling, production and welfare *Journal of International Economics*, 4(4), 10.
- Smith, A. D. (2010). *Nationalism : Theory, ideology, history*: Cambridge ; Malden, MA : Polity Press, 2010.
- Smith, M. (1999). *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*. Bangkok: White Lotus.
- Thein, M. (2004). *Economic development of Myanmar*: Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2004.
- Turnell, S. (2009). *Fiery dragons : banks, moneylenders and microfinance in Burma*: Copenhagen S, Denmark : NIAS Press, 2009.
- Walinsky, L. J. (1962). *Economic Development in Burma 1951-1960*. New York: The Twenty Century Fund.
- Wantanasombut, A. (2015). *THE ANT ARMY : A SIGNIFICANT MECHANISM OF THAILANDMYANMAR ILLEGAL TRADE (1988-2012)* (Master), Chulalongkorn University,
- Winichakul, T. (1994). *Siam mapped : a history of the geo-body of a nation*. Chiang Mai: Silkworm books.