

การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ
เพื่อสนับสนุนการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย

โดย

นายณรงค์ศักดิ์ บุญยมาติก

ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายและแผน

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสาร
วิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อสนับสนุนการกระตุ้น
เศรษฐกิจของประเทศไทย” ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ ของ นายณรงค์ศักดิ์ บุญยมาลิก เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช
2562 - 2563

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อสนับสนุนการ
กระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นายณรงค์ศักดิ์ บุญยมาติก

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

เอกสารวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ 1. เพื่อวิเคราะห์ ประเมินสภาพการดำเนินงานจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในประเทศไทยในภาพรวม ที่ผ่านมารวมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง 2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จ และถอดบทเรียนแบบ Lesson Learned ที่จะสามารถประยุกต์มาเป็นข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย 3. เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย 1 แห่ง (แม่สอด) และมีขอบเขตของการวิจัย คือผู้วิจัยทำการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้ง 10 เขตของประเทศไทยในภาพรวม ๆ ผู้วิจัยมีวิธีดำเนินการวิจัย โดยวิธีการเชิงคุณภาพ สังเคราะห์ข้อมูลที่หลากหลายที่เป็นความคิดเห็น เอกสารภาพประกอบ และข้อมูลข้อเท็จจริงในการลงพื้นที่ต่าง ๆ ผลการวิจัยผู้วิจัยสรุปในภาพรวมได้ทั้งหมด 6 ด้าน และข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ 1. ข้อเสนอแนะในการบริการจัดการ จากสภาพการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยที่ไม่มีความพิเศษจริง 2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในด้านการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ควรให้มีคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Governor Boards) ประกอบด้วยผู้แทนรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาชน และผู้แทนนักลงทุน และนักบริหารมืออาชีพ ทำหน้าที่ตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหาร

Abstract

Title Developing a special economic zone management model to support Thailand's economic stimulation

Field Economics

Name Mr. Narongsak Boonyamalik **Course** NDC **Class** 62

This research aims to 1) Analyze and assess the overall aspect of previous operating conditions for establishing special economic zones in Thailand, including studying the problems and obstacles towards 10 SEZs management. 2) Study and compare the successful management models of SEZs in other countries in the form of Lesson Learned that can be applied as suggestions for Thailand. 3. Provide recommendations for developing a special economic zone suitable to stimulate Thailand's economy 1 place where is Mae Sot. For the scope of research, the researcher has studied current conditions, problems of developing special economic zones, and suggestions towards developing and managing 10 Special Economic Zones of Thailand as an overall aspect. Besides, the research method used in this study is the Qualitative Research Method. The researcher has synthesized various data, including opinions, documents, illustrations, and factual information, in various field trips. The research revealed a summary in 6 aspects, and recommendations as follows: 1) Recommendations towards management services, starting from the operating conditions of special economic zones in Thailand that are not strictly special. 2) Policy recommendations towards the management of special economic zones in Thailand. Moreover, a Board of Special Economic Zones (Governor Boards) should consist of government representatives, representatives of the local government, representatives of the local governor, investor representatives, and professional managers to make the decision related to policies and administration.

คำนำ

เอกสารวิจัยส่วนบุคคลนี้ เป็นความสนใจ และความตั้งใจของผู้วิจัยที่จะจัดทำข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ในการสร้างกลไกที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกลจักรตัวขับเคลื่อนที่มีพลังมากพอที่จะสร้างผลผลิตมวลรวมเพิ่มรายได้ และกระตุ้นเศรษฐกิจของไทยในภาพรวมให้เติบโตสูงขึ้นได้อย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าการศึกษานี้จะเป็นเรื่องของเศรษฐกิจมหภาค (Macro Economics) ที่ผู้ศึกษาต้องมองภาพใหญ่ของกลไกทางเศรษฐกิจไทยให้ออก แต่ด้วยประสบการณ์ที่ผู้ศึกษาเคยทำงานร่วมกับสมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจไทย-จีน และสมาคมวัฒนธรรม เทคโนโลยีและเศรษฐกิจไทย-รัสเซีย รวมทั้งได้ข้อมูลจากการได้สัมผัสกับนักลงทุนมาหลายระดับ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้มีโอกาสเดินทางไปดูงานด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศอีกหลายแห่ง จึงเป็นฐานการคิดให้ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ห้วงวิชาการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างจริงจัง เพื่อเสนอแนะรูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย

รัฐบาลได้ดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมาแล้วหลายปี ซึ่งผู้วิจัยมีข้อคิดเห็นว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่ดีและดำเนินงานมาถูกทิศทางแล้ว แต่ว่ารูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ยังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เป็นกลไกในการกระตุ้นเศรษฐกิจของไทยในภาพรวม ให้เติบโตสูงขึ้นได้เท่าที่ควร เพราะว่ารูปแบบการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นอยู่นั้น ยังไม่มีความพิเศษพอ และยังไม่จูงใจนักลงทุนเท่าที่ควร และยังไม่สามารถช่วยขจัดอุปสรรคของการลงทุนสร้างผลผลิต ให้กับผู้ที่สนใจจะมาลงทุนได้ ทั้งนี้เพราะว่าวิธีการดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและรูปแบบการบริหารจัดการของหน่วยงานราชการเดิม ๆ ใน พื้นที่ ยังไม่เป็นนวัตกรรมของการบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาใหม่ให้แตกต่างไปจากเดิมที่สามารถจูงใจนักลงทุนในวงกว้าง

การเสนอข้อมูล และวิเคราะห์ให้ชัดเจนถึงจุดอ่อนที่ยังไม่ดึงดูดใจนักลงทุน เป็นการจัดจุดที่ยังเป็นอุปสรรคของการสร้างผลผลิต เพิ่มรายได้ให้กับประเทศ ซึ่งหากมีการแก้ไขให้ตรงจุด และสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ของการบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ก็จะช่วยให้ประเทศไทยมีกลจักรขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นรูปธรรม และมีกำลังพอที่จะสร้างผลผลิต เพิ่มรายได้ให้กับประเทศ และประชาชน

ผู้ศึกษาขอขอบคุณคุณอาจารย์ และวิทยาการของหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ที่ได้ให้ความรู้พื้นฐานความคิดด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แก่ผู้วิจัย และกระตุ้นแรงบันดาลใจให้ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์วิจัยอย่างจริงจังจนได้เอกสารวิจัยฉบับนี้ ขอขอบคุณ

กรรมการบริหารของสมาคมเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทย-จีน และสมาคมวัฒนธรรม เทคโนโลยี และเศรษฐกิจไทย-รัสเซีย ที่มีส่วนให้การสนับสนุนการวิจัยในครั้งนี้ รวมทั้งได้ให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในด้านนี้ และทั้งนี้ ขอขอบคุณคณะนักลงทุนจากประเทศจีน ประเทศ เมียนมาร์ ประเทศสิงคโปร์ และนักลงทุนในประเทศไทยที่สละเวลามาพูดคุยให้ข้อมูล และนำผู้วิจัย ไปศึกษาข้อมูลจริงในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอีกหลายแห่ง ซึ่งทำให้ได้ข้อเสนอแนะที่เป็น ประโยชน์ต่อผลการวิจัยเป็นอย่างมาก หากมีข้อมูลประเด็นใดที่ไม่ถูกต้อง สมบูรณ์ หรือ สรุปลผิดพลาด ผู้วิจัยขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้ และขอยกความดีของการศึกษารั้งนี้ให้แก่ทีมงาน เศรษฐกิจของสมาคมเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทย-จีน และสมาคมวัฒนธรรม เทคโนโลยีและ เศรษฐกิจไทย-รัสเซีย

(นายณรงค์ศักดิ์ บุญมาลิก)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
ขอบเขตของการวิจัย	5
วิธีดำเนินการวิจัย	7
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	7
คำจำกัดความ	8
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	9
หลักการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ	9
ตัวอย่างของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว	12
การดำเนินงานเขตการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทย	23
การขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย	28
กรอบแนวคิดของการวิจัย	31
บทที่ 3 สภาพการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ	32
การวิเคราะห์สภาพการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย	32
ผลการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	35
ปัญหาของการดำเนินงาน	38

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ข้อเสนอแนะเชิงการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการ	
ของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	42
การบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจไทย	42
สรุป	46
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	47
สรุป	47
ข้อเสนอแนะ	49
บรรณานุกรม	52
ประวัติย่อผู้วิจัย	53

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1 - 1	เขตเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัด	4
2 - 1	ภาพเมืองเส้นเงินที่เติบโตแบบก้าวกระโดดในทุกด้าน ด้วยระบบการบริหารจัดการแบบพิเศษของ Shenzhen High-Tech Industrial Development Zone : Shenzhen Export Processing Zone : Shenzhen Shatoujiao Free Trade Zone : Shenzhen Yantian Free Port	14
2 - 2	เมืองเส้นเงินในปัจจุบัน เป็นต้นแบบการพัฒนาจีน ทั้งด้าน Special Economic Zone : Smart City และ Silicon Valley of Asia	15
2 - 3	เมืองเซี่ยเหมินที่พัฒนาเศรษฐกิจด้วยการตั้ง Governor Board มาบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ	16
2 - 4	พื้นที่ท่าเรือไฮฟอง ที่ถูกแยกออกมาบริหารจัดการพิเศษให้เป็น Haiphong Industrial Zone	18
2 - 6	การบรรลุข้อตกลงในการจัดตั้งกรรมการบริหารตนเองของพื้นที่ พิเศษเมืองลา (Board of Governor) ได้ทำให้เกิดการพัฒนา อย่างก้าวกระโดดในพื้นที่นี้	20
2 - 7	พื้นที่ของเมืองลาที่เคยรกร้างว่างเปล่าได้ถูกวางแผนพัฒนาและ ใช้ประโยชน์ เพื่อสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจและยังช่วย ขจัดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่	21
2 - 8	แผนการพัฒนาเมืองใหม่พนมเปญให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อดึงดูด นักลงทุนจากต่างประเทศและใช้เป็นตัวจักรขับเคลื่อนการ พัฒนาเศรษฐกิจ เพิ่มผลผลิตของประเทศกัมพูชา	22
2 - 9	จังหวัดที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ	27
3 - 1	โครงสร้างคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)	35
5 - 1	เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศลาว	50

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2 - 1	พื้นที่ ที่ กพน. กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	26
2 - 2	แสดงพื้นที่ ที่จัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม	29

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เพื่อที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงความจำเป็นในการสร้างกลจักรในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยตัวใหม่ ๆ จึงจะวิเคราะห์สถานภาพจริง ๆ ของเศรษฐกิจไทย ซึ่งเห็นได้จากข้อมูลต่อไปนี้ (ข้อมูลสรุปและถอดความมาจาก THAILAND'S ECONOMIC OUTLOOK 2016 : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และ Thailand Competitiveness Rank 2007-2017 : Global Competitiveness Report published by the World Economic Forum)

ประเทศไทยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ตามตัวเลขทางบัญชี (Nominal) อยู่ในอันดับที่ 31 ของประเทศทั่วโลก ในปี พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นอันดับที่ต่ำลงจาก 5 ปีก่อน (พ.ศ.2548) ที่ไทยเคยอยู่อันดับที่ 22 ของโลก แสดงว่าในช่วงแค่ 5 ปี มี 9 ประเทศที่พัฒนาเศรษฐกิจและสูงกว่าไทยแข่งไทยไปได้ ทั้ง ๆ ที่บางประเทศมีขนาดประชากรน้อยกว่าไทยด้วย

หากคิดผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ภายในประเทศ แบบปรับตามค่าครองชีพ ไทยจะมีลำดับดีกว่า GDP ตามตัวเลขทางบัญชีเล็กน้อย GDP แบบปรับด้วยค่าครองชีพแล้ว ต่อหัวประชากรไทยที่ 9,396 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ.2554 อยู่อันดับที่ 86 ของประเทศทั่วโลก (ลดลงจากอันดับ 72 เมื่อ 5 ปีก่อน) ไทยจึงอยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำ ทั้ง ๆ ที่ไทยมีประชากรและทรัพยากรการเกษตรมากเป็นอันดับ 19-20 ของโลก

ไทยมีประชากรราว 64 ล้านคน มากเป็นอันดับที่ 20 ของโลก พอ ๆ กับประเทศฝรั่งเศส และอังกฤษ แต่ทั้ง 2 ประเทศนี้ แต่ละประเทศมีขนาดเศรษฐกิจ (ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ-GDP) ใหญ่กว่าไทยราว 10 เท่า เนื่องจากทั้งสองประเทศนี้ ได้กระจายการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้ประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษา สภาพการทำงาน และรายได้จับจ่ายใช้สอยสูงกว่าไทย เศรษฐกิจและการตลาดภายในประเทศของ 2 ประเทศนี้ จึงใหญ่กว่าไทยมาก

ในด้านการผลิต ไทยมีพื้นที่เพาะปลูกได้ใหญ่เป็นอันดับที่ 19 ของโลก ผลิตอาหารได้เพียงพอกับการบริโภคและส่งออกข้าว ยาง และสินค้าเกษตรอื่น ๆ ได้อันดับต้น ๆ ของโลก แต่ผลิตภาพต่อหัวของเกษตรกร และผลผลิตต่อไร่ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งภาคเกษตรไทยยังเน้นการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวด้วยเกษตรกรเคมีที่ต้นทุนสูง ทำลายสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ผลผลิตทางการเกษตร

ยังเชื่อมโยงไปสู่การแปรรูปให้เป็นอุตสาหกรรมด้านอื่น ๆ อีกค่อนข้างน้อย และอุตสาหกรรมจำนวนมากภายในประเทศไทย ที่ต้องพึ่งพาการลงทุนจากต่างชาติ จากดัชนีสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (GINI INDEX) ซึ่งแสดงถึงการกระจายรายได้ไปสู่คนกลุ่มต่างๆ ภายในประเทศ ของไทยสูงมากเป็นอันดับที่ 12 ของโลก (GINI INDEX อยู่ที่ 53.6 ในปี พ.ศ.2552) คือมีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้สูงกับคนจนสูงมาก ใกล้เคียงกับประเทศล้าหลังเช่นในทวีปแอฟริกา และยิ่งสูงกว่าประเทศในประชาคมอาเซียนทุกประเทศ

อันดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของไทยเทียบกับประเทศอื่นที่จัดโดยสถาบัน IMD อยู่กลาง ๆ ก่อนไปทางท้าย คืออยู่ต่ำกว่าสิงคโปร์ ได้หวัน เกาหลีใต้ ฮองกง และมาเลเซียมาตลอด ในปี พ.ศ.2555 IMD จัดให้ไทยอยู่อันดับที่ 30 ซึ่งตกต่ำลงจากปี 2552 ที่ไทยเคยได้อันดับที่ 26 (จากราว 65 ประเทศ) IMD วิเคราะห์จากองค์ประกอบความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ 4 ด้านคือ สมรรถนะทางเศรษฐกิจ สมรรถนะด้านประสิทธิภาพภาครัฐ สมรรถนะด้านประสิทธิภาพภาครัฐกิจ และสมรรถนะด้านโครงสร้างพื้นฐาน (รวมทั้งพลังงาน การสื่อสาร โทรคมนาคม การศึกษา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สุขภาพและสภาพแวดล้อม) ไทยได้คะแนนด้านโครงสร้างพื้นฐานสุดท้ายต่ำที่สุด ส่วนอีก 3 ด้านอยู่ในอันดับกลาง ๆ ค่อนข้างท้าย ๆ

ส่วนการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ของ World Economic Forum จัดให้ไทยอยู่อันดับที่ 43 ใน พ.ศ.2554-2555 ตกอันดับลงมาจากที่เคยอยู่อันดับที่ 34 ของปี 2551-2552 ดัชนีของ WEF ชี้วัดในด้านสถาบันภาครัฐและเอกชน นโยบายและปัจจัยที่จะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ทั้งในระยะปัจจุบันและระยะกลาง เน้นเรื่องประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ รวมทั้งเรื่องของการศึกษา เทคโนโลยีและนวัตกรรม

ในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จากผลการทดสอบนักเรียนนานาชาติ อายุ 15 ปี ตามโครงการ PISA จัดโดย OECD ในวิชา การอ่าน คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ นักเรียนไทยทะเลาะเนนเฉลี่ยได้ต่ำก่อนไปทางท้าย (การอ่านได้ลำดับ 53 จาก 65 ประเทศ) ทั้งคะแนนเฉลี่ยของไทยในการทดสอบ ปี 2553 ยังลดลงจากคะแนนเฉลี่ยในการทดสอบครั้งแรกเมื่อปี 2543 การทดสอบแบบสุ่มตัวอย่างนักเรียนทั่วประเทศนี้วัดความสามารถในการนำความรู้ไปใช้งานได้ในอนาคต จึงสะท้อนว่าแรงงานไทยใน 10-20 ปีข้างหน้า จะมีคุณภาพต่ำกว่าแรงงานในหลายประเทศ

ยังมีการจัดอันดับ ดัชนีการปลดคอรัปชั่น ที่จัดโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสระหว่างประเทศ จัดให้ไทยอยู่ลำดับที่ 88 ในปี 2555 ลดลงจากลำดับที่ 80 ในปี 2553-2554 และลดต่ำลงจากเมื่อ 5 ปีก่อนหน้านี้ด้วย แสดงว่าประเทศไทยมีการคอร์รัปชั่นมากขึ้น เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชั่นมาก สะท้อนความด้อยพัฒนาด้านเศรษฐกิจการเมืองสังคม และเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาและแข่งขันทางเศรษฐกิจสังคมกับประเทศอื่น

จากดัชนีสำคัญ ๆ ที่กล่าวมานี้ สะท้อนให้เห็นว่าไทยกำลังประสบปัญหาในการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้ว่าธุรกิจบางด้านของประเทศยังคงมีการเจริญเติบโต แต่ผลประโยชน์ตกอยู่ในคนเพียงบางกลุ่ม การกระจายรายได้ยังไม่เป็นธรรม กลไกในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของไทยหลัก ๆ คือ การเกษตร อุตสาหกรรม การส่งออก การท่องเที่ยว ซึ่งจะเห็นได้ว่ารายได้จากภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานภาคเกษตรและรายได้จากภาคส่วนอื่น ๆ ภาคอุตสาหกรรมก็มีรายได้ลดลงในช่วงและอัตราการเติบโตไม่มั่นคงนัก ส่วนภาคการท่องเที่ยวก็ยังคงขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองและฤดูกาลท่องเที่ยวของชาวต่างชาติ

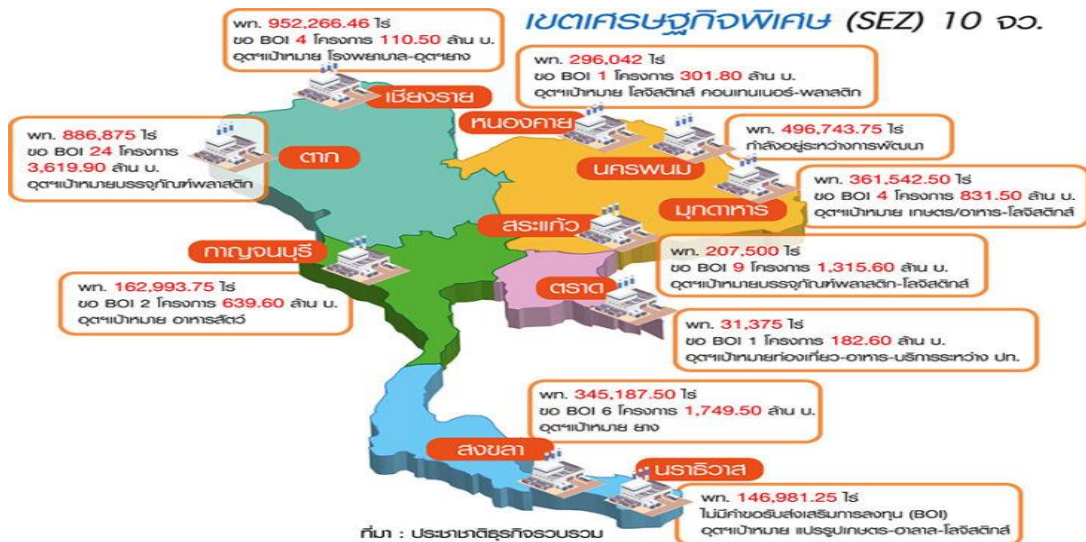
ดังนั้น หากต้องสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้ได้มากกว่าเดิม ไม่อาจพึ่งการท่องเที่ยว การเกษตร หรืออุตสาหกรรมแบบเดิม ๆ แต่จำเป็นต้องมีกลไกขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ (Economics Growth Engine) ตัวใหม่ ๆ เข้ามาช่วยเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ ทั้งนี้หากใช้วิธีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมาเป็นตัวจักรใหม่ หรือเป็น Growth Engine ตัวใหม่ ซึ่งมีการใช้กลยุทธ์กำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาในหลายประเทศ หลายพื้นที่ ให้เป็น Growth Engine และประสบความสำเร็จในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจมาแล้วในหลายประเทศ เช่น จีน เวียดนาม เกาหลีใต้ เป็นต้น สำหรับประเทศไทย การกำหนดให้มีเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาจะต้องทำให้เป็น Growth Engine และยังเป็นตัวกระตุ้นการลงทุนสร้างผลผลิตในภาคการเกษตร อุตสาหกรรม การส่งออก การท่องเที่ยวให้เพิ่มมากขึ้นในภาพรวมของประเทศอีกด้วย นอกเหนือจากการเพิ่มผลผลิตในเฉพาะพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึงพื้นที่ ที่กำหนดขึ้นเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนสร้างผลผลิต โดยให้พื้นที่นี้ลดอุปสรรคที่ขัดขวางการลงทุนและการสร้างผลผลิต ดังนั้นระบบระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการลงทุนและการสร้างผลผลิตจะต้องเอื้อประโยชน์และจูงใจให้คนมาลงทุนและการสร้างผลผลิตมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ โดยมีการจัดอุปสรรคต่าง ๆ ออกไป และบริหารจัดการในรูปแบบใหม่ที่มีความพิเศษมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ไม่ขึ้นกับหน่วยงาน กระทรวง กรม กองเดิม ๆ ที่ดูแลอยู่เดิม เพื่อให้เกิดการลงทุนและการสร้างผลผลิตที่เติบโตมากขึ้นแบบก้าวกระโดด ไม่ใช่การเติบโตแบบธรรมดา หรือเติบโตตามสัดส่วนเดิมที่เป็นมา การกำหนดให้มีเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยก็เพื่อที่จะให้พื้นที่นั้นมีผลผลิตที่เติบโตมากขึ้นแบบก้าวกระโดดและเป็น Growth Engine ของเศรษฐกิจภาพรวมทั้งประเทศ

รัฐบาลในปัจจุบัน ได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และวางแผนการพัฒนาประเทศในระยะยาว เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของไทยมีการเติบโตอย่างมั่นคง ยั่งยืน มาตรการอันหนึ่งที่ได้ดำเนินการในขณะนี้ คือการประกาศจัดตั้งพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาในจังหวัดชายแดน 10 แห่ง โดยมุ่งหวังว่าพื้นที่เขตการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ประกาศขึ้นมาใหม่นี้ จะสามารถดึงเอานักลงทุน

มาสร้างผลผลิตเพิ่มรายได้ และกระตุ้นการค้า ทำให้กลายเป็นกลไกขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจตัวใหม่ของประเทศอีกปัจจัยหนึ่ง ซึ่งหวังว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยสร้างรายได้ และทำให้เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

แผนภาพที่ 1-1 เขตเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัด



ที่มา : ประชาชาติธุรกิจ

การดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตจังหวัดชายแดนทั้ง 10 แห่ง ได้มีการดำเนินการไปแล้วพอสมควร และการดำเนินงานที่ผ่านมาก็ได้เป็นรากฐานของการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและได้กระตุ้นให้เกิดการลงทุนและการสร้างผลผลิตมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการลงทุนในแต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง ทั้ง 10 แห่ง และเมื่อพิจารณาจากภาพรวมของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่เติบโตเฉลี่ยปีละ 3.0-3.5% (ในปี 2560 GDP ของไทยเติบโต 3.0% ในปี 2561 GDP ของไทยเติบโต 3.2% และในปี 2562 GDP ของไทยเติบโต 3.5%) ซึ่งถือว่ากลยุทธ์ในการดำเนินงานเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง ประสบความสำเร็จในระดับขั้นต้น แต่ว่าการเติบโตด้านการลงทุนและสร้างผลผลิตในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้ยังไม่มากพอที่จะเป็น Growth Engine ของเศรษฐกิจภาพรวมทั้งประเทศ ซึ่งทางรัฐบาลและคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐบาลตั้งขึ้น ก็ได้พยายามดำเนินการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้อยู่ เพื่อให้ผลการเติบโตด้านการลงทุนและสร้างผลผลิตมากกว่านี้

ในการศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร หรือ วปอ. ปี 2562-2563 นี้ ผู้วิจัยจะได้มีโอกาสลงพื้นที่ศึกษาข้อเท็จจริงด้านสภาพเศรษฐกิจ การบริหารจัดการของพื้นที่ และศักยภาพของพื้นที่หลายแห่ง ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งที่รัฐบาล

ประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งความสนใจของตัวผู้วิจัยเองที่ทำงานด้านนี้ร่วมกับสมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจไทย-จีน รวมทั้งสมาคมวัฒนธรรม เทคโนโลยีและเศรษฐกิจไทย-รัสเซีย ซึ่งมีเครือข่ายการทำงาน และรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ มากพอสมควร ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาของการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ของประเทศไทยทั้ง 10 แห่ง โดยเปรียบเทียบกับ การดำเนินงานพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ของประเทศอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว เพื่อที่จะเป็นข้อมูล และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยทั้ง 10 แห่ง ให้มีความพิเศษเพียงพอ ในการดึงดูดการลงทุน สร้างผลผลิตและพัฒนาให้เขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย กลายเป็น Growth Engine ตัวใหม่ที่มีกำลังสูงในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้การศึกษาวิจัยนี้ จะอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง และจะช่วยเสริมให้การดำเนินกลยุทธ์ด้านนี้ของรัฐบาลเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ได้อย่างเป็นรูปธรรม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ ประเมินสภาพการดำเนินงานจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในประเทศไทย ในภาพรวม ที่ผ่านมารวมทั้งศึกษาปัญหา อุปสรรคของการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จ และถอดบทเรียนแบบ Lesson Learned ที่จะสามารถประยุกต์มาเป็นข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย
3. เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย 1 แห่ง (แม่สอด)

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้ง 10 เขตของประเทศไทยในภาพรวม ๆ ซึ่งอาจจะมีได้เจาะลึกแยกเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ที่อาจจะมีข้อมูลและบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาและลงพื้นที่ในการรวบรวมข้อมูล และเป็นการศึกษาวิจัยที่จะให้ข้อเสนอแนะที่ต่อยอดจากการดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐบาลได้ดำเนินการมาแล้วระยะหนึ่ง และจะพัฒนาต่อให้ให้เต็มศักยภาพของพื้นที่อย่างไร โดยมีขอบเขตในการศึกษา วิจัย ดังนี้

1. เป็นการศึกษาจากเอกสาร และข้อมูลจากการลงพื้นที่และการสัมภาษณ์พูดคุยผู้เกี่ยวข้อง
2. เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาเพื่อค้นหาจุดอ่อน และสร้างมุมมองข้อเสนอแนะในเชิงการบริหารจัดการการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเปรียบเทียบกับกรณีดำเนินงานเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศอื่นที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว
3. เป็นการนำเสนอแนวคิดการบริหารจัดการของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งคิดแบบนอกรอบกฎหมาย และการปฏิบัติแบบเดิมที่ระบบราชการดำเนินอยู่
4. ในการดำเนินการศึกษามีกรอบความคิดของการวิจัยดังแผนภาพต่อไปนี้



5. ในการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีข้อตกลงเบื้องต้น คือ การกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง ในประเทศไทย ในพื้นที่จังหวัดชายแดน เป็นกลยุทธ์ที่เพิ่มการลงทุน และสร้างผลผลิตให้เติบโตอย่างก้าวกระโดด แต่การบริหารจัดการที่เหมาะสมจะช่วยให้เกิดการลงทุน ทำให้เกิดการผลผลิตที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดได้
6. ข้อจำกัดของการวิจัย ในการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จมาแล้วในประเทศอื่น ใช้การศึกษาข้อมูลเอกสาร และข้อมูลจากผู้รู้ ทั้งนี้มีเขตเศรษฐกิจพิเศษบางแห่งที่ผู้วิจัยเคยเดินทางไปศึกษาข้อมูลด้วยตนเองในพื้นที่จริง ๆ

ซึ่งยังมีเขตเศรษฐกิจพิเศษบางแห่ง ทั้งในต่างประเทศ และในประเทศไทยที่ผู้วิจัยไม่ได้เดินทางไปศึกษาหรือรวบรวมข้อมูลจากพื้นที่จริง ๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. เป็นการศึกษาด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative research)
2. ศึกษาการถอดบทเรียนของการพัฒนาและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จโดยวิธีทำ case study และ Lesson learned
3. ศึกษาเปรียบเทียบโดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ สังเคราะห์ข้อมูลที่หลากหลายที่เป็นความคิดเห็น เอกสาร ภาพประกอบ และข้อมูลข้อเท็จจริงในการลงพื้นที่
4. จัดประชุมสนทนากลุ่ม (Focus group) กับผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อสรุปผลเบื้องต้น
5. จัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับทีมงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่เหมาะสมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย 1 แห่ง คือเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตาก

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความก้าวหน้าในการดำเนินงานเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง ในประเทศไทย ได้แก่ สระแก้ว หนองคาย ตาก เชียงราย นครราชสีมา นครพนม มุกดาหาร กาญจนบุรี สงขลา และตราด
2. ได้ข้อมูลเปรียบเทียบการดำเนินงาน และความสำเร็จในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นรูปแบบที่ดี (Best practice) ของเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ 5 แห่ง ได้แก่ เลิ่นเจิ้น และเซี่ยะเหมิน ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ไสฟอง ในประเทศเวียดนาม เมืองลาในสหภาพเมียนมาร์ และ พนมเปญ ในประเทศกัมพูชา
3. ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง ในประเทศไทย ในการพัฒนาให้เป็นตัวขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจตัวใหม่ (Economics Growth Engine)

คำจำกัดความ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone หรือ SEZ)

หมายถึง

เขตพื้นที่ ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ มีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความพิเศษ แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน สนับสนุนการประกอบธุรกิจ และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการ ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การบริการ หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีระบบการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะของพื้นที่นั้น แต่ว่าวิธีการปกครองยังคงใช้ตามกฎหมายท้องถิ่น

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประเด็นปัญหาของการวิจัยครั้งนี้คือค้นหารูปแบบหรือวิธีการพัฒนา และบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทยควรจะเป็นอย่างไร แนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ จึงได้ใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบกรณีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว หรือกรณีศึกษา (Case study) โดยเลือกเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว หรือรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการดำเนินการกันในประเทศต่าง ๆ มาศึกษาจากเอกสารและข้อมูลจากผู้รู้ แล้วนำมาเปรียบเทียบกับกรณีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยที่ดำเนินอยู่เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ให้เป็นข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย

หลักการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เป็นที่เข้าใจกันว่าตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (Economics Growth Engine) หรือปัจจัยที่สร้างรายได้หลักของประเทศ ได้แก่ การเกษตร อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และการส่งออก นอกเหนือจากการจับจ่ายหมุนเวียนเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งต้องยอมรับกันว่า ราคาสินค้าภาคเกษตรของไทยตกต่ำ อุตสาหกรรมบางส่วนอยู่ในมือคนต่างชาติ การท่องเที่ยวและการส่งออกก็ได้รับผลกระทบจากปัญหาการเมือง และวิกฤติโรคระบาดจากการติดเชื้อไวรัสโคโรนา (Covid-19) การพึ่งพากลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศแบบเดิมอาจจะพึ่งได้น้อย ดังนั้น จึงต้องมีการเพิ่มกลไกหรือสร้างตัวจักรที่จะขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ หรือสร้าง Growth Engine ขึ้นมา กลไกที่จะสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจที่มั่นคง (Economics Growth Engine) อย่างเป็นทางการอย่างหนึ่งคือการกำหนดให้มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) เพื่อส่งเสริมการลงทุนของผู้ประกอบการทั้งภายในและภายนอกประเทศ ให้มาสร้างผลผลิต และเพิ่มผลผลิตมวลรวมให้ประเทศ

ในปัจจุบันมีนักลงทุนทั้งคนไทย และนักลงทุนจากต่างชาติ ที่ต้องการลงทุนในด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ และกิจการอื่น ๆ จำนวนมากในประเทศไทย ด้วยความที่ประเทศไทยมีทรัพยากรพร้อมในหลายด้าน และเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนี้ด้วย การลงทุนในประเทศไทยจึงมีทิศทางที่จะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประเทศไทยและภูมิภาคนี้

แต่ว่า การลงทุน และร่วมลงทุนทั้งจากนักลงทุนรายใหญ่และรายย่อยของประเทศไทยเอง รวมทั้ง นักลงทุนจากต่างประเทศ ก็มีอุปสรรคมากมายที่ไม่เอื้อให้เกิดการลงทุน และการสร้างผลผลิต โดยเฉพาะในด้านกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอีกมากมาย ทั้งด้านการ บริหารจัดการที่รวมศูนย์กลางอำนาจไว้ที่กรุงเทพฯ เช่นการจัดตั้งโรงงานสักอย่างจะต้องเป็นไป ตามระเบียบของกระทรวงอุตสาหกรรม ต้องจดทะเบียนการค้ากับกระทรวงพาณิชย์ ต้องดำเนินการ ด้านอสังหาริมทรัพย์กับกรมที่ดิน เป็นต้น และยังมีอุปสรรคในด้านการปกครอง การต่างประเทศ และเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมอีกมากมาย ที่ทำให้ธุรกิจจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการได้ ผู้ประกอบการบางรายต้องเลี้ยวไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การเปิดร้านปลอดภาษี การเปิด คาสิโน เป็นต้น ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้จำนวนมากมหาศาล

การจะแก้ไขกฎหมาย และปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งประเทศให้เอื้อต่อการ ลงทุนก็อาจจะทำได้ยาก ไม่ทันการณ์ และอาจจะกระทบกับการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่รับผิดชอบภารกิจนั้น ๆ อยู่ เช่นหากมีการผ่อนปรนเรื่องแรงงาน ก็อาจจะทำให้การจ้างงานทั้ง ประเทศได้รับผลกระทบ หากมีการลดหย่อนในเรื่องการควบคุมมลพิษ ก็อาจจะเกิดปัญหาในด้าน สิ่งแวดล้อมได้ แต่ว่าหากมีเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่เป็นพื้นที่เฉพาะ ที่ขจัดอุปสรรคบางประการของ การกระตุ้นการลงทุน จูงใจให้เกิดการลงทุน จ้างงาน สร้างผลผลิตให้เติบโตขึ้นได้มากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ที่จัดการอย่างกฎเกณฑ์ระเบียบเดิม และทำให้มีการรวมกิจการที่มีความเชื่อมโยงกัน มาอยู่ด้วยกัน ได้ โดยไม่กระทบกับระบบการจัดการเดิมที่มีอยู่ ซึ่งพื้นที่ที่เฉพาะกิจ ที่ขจัดอุปสรรคปัญหาของ การประกอบธุรกิจนี้ เรียกว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” หรือ Special Economic Zone เป็นพื้นที่ ที่มีการ บริหารจัดการแบบพิเศษ ต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ทั่วไป

Special Economic Zone หรือ **SEZ** หมายถึง เขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตาม กฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมสนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษ บางประการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การบริการ หรือ กิจการอื่นใด ที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ มีระบบการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ เป็นการเฉพาะของพื้นที่นั้น แต่ว่าวิธีการปกครองยังคงใช้ตามกฎหมายท้องถิ่นเดิม

รูปแบบของการบริหารจัดการที่มีความพิเศษในแต่ละพื้นที่อาจจะแตกต่างกันไป โดยจากการศึกษารูปแบบของ SEZ ที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีวิธีการบริหารจัดการพื้นที่แบบพิเศษ แบ่งได้ 7 รูปแบบ ดังนี้

1. เป็นพื้นที่การค้าเสรี **Free trade zones (FTZ)** คือเป็นพื้นที่เฉพาะที่ไม่มีภาษีติดกันหรือข้อจำกัดทางการค้าด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ปล่อยให้การซื้อขายเป็นกลไกของตลาด
2. เป็นพื้นที่ส่งเสริมการส่งออก **Export processing zones (EPZ)** เพื่อส่งเสริมให้มีการนำเงินตราเข้าประเทศในช่องทางนั้น จึงยกเว้นข้อจำกัดบางอย่างให้กับผู้ส่งสินค้าออกในพื้นที่นั้น
3. เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเสรีเป็นการเฉพาะ **Free zones / Free economic zones (FZ/FEZ)** คือมีการละเว้นข้อจำกัดในการลงทุนทำธุรกิจบางอย่างที่ไม่สามารถทำได้ในพื้นที่อื่น ๆ เช่น การเปิดคาสิโน การเปิดแหล่งบริการบันเทิงเรีงรมย์ การเปิดโรงไฟฟ้าปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เป็นต้น และการอนุญาตให้ลงทุนได้โดยละเว้นข้อจำกัดอื่น ๆ เช่น ไม่มีการตรวจสอบเรื่องสิ่งแวดล้อมจากกระทรวงสิ่งแวดล้อม ไม่มีการควบคุมเรื่องการจ้างงานจากกระทรวงแรงงาน ไม่มีการควบคุมทะเบียนการค้าจากกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ทั้งนี้ พื้นที่ Free zones นั้น อาจกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบของตัวเองขึ้นมาเพื่อควบคุมการจ้างงาน หรือดูแลสิ่งแวดล้อมในเงื่อนไขของพื้นที่เฉพาะนั้น
4. เป็นนิคมอุตสาหกรรม **Industrial parks / Industrial estates (IE)** คือที่รวมเอาอุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันมาอยู่ด้วยกัน และจัดโครงสร้างขั้นพื้นฐานให้เอื้อกับการลงทุนในอุตสาหกรรมบางด้านที่จะส่งเสริม ในประเทศไทยก็มีหลายพื้นที่ที่จัดทำเป็น **Industrial estates** ทั้งโดยรัฐบาลและเอกชนเป็นผู้ทำขึ้น ซึ่งดึงดูดนักลงทุน มาสร้างโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ในพื้นที่เดียวกัน
5. เป็นพื้นที่อนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้าแบบเสรี **Free ports** คือ พื้นที่หรือด่านที่ยกเว้นการควบคุม ในการส่งออกและนำเข้าสินค้าบางประเภทที่ไม่สามารถส่งออกหรือนำเข้าในพื้นที่อื่น ๆ หรือไม่สามารผ่านด่าน ได้ เช่น น้ำตาลทราย หัวหอม ใบยาสูบ ซึ่งปกติ ห้ามนำเข้า แต่ในพื้นที่นี้อนุญาตให้นำเข้าได้ หรือชิ้นงานศิลปวัตถุ ที่ไม่อนุญาตให้ส่งออก แต่ในพื้นที่นี้อนุญาตให้ส่งออกได้ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น เมืองดูไบ ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่การค้าเสรี คือไม่มีก้าจัดสินค้าที่จะนำเข้าหรือส่งออก (ยกเว้นยาเสพติด) แต่ว่าให้มีการซื้อขายตามกลไกของตลาด โดยรัฐบาลเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินการ
6. เป็นพื้นที่จัดให้เป็นศูนย์กลางการขนส่ง **Bonded logistics parks (BLP)** หรือเมืองท่า ซึ่งจะรวมการขนส่ง การจัดเก็บสินค้า การประกันและตรวจสอบคุณภาพ และการธนาคาร เพื่อเอื้อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น สิงคโปร์ และฮ่องกง ที่ใช้ยุทธศาสตร์ที่ตั้งเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางเรือ

7. เป็นพื้นที่เมืองวิสาหกิจ **Urban enterprise zones** โดยแต่ละเมืองอาจจะกระตุ้นวิสาหกิจของชุมชนเอง ให้เติบโตโดยไม่ใช้กฎระเบียบบางเรื่อง แต่กำหนดระเบียบของตนเองขึ้นมา เพื่อให้ประชากรของเมืองนั้นมีธุรกิจของตนเอง หรือให้มีการผลิตที่เป็นลักษณะเฉพาะ เช่น เมืองมาเก๊า กำหนดให้เป็นเมืองที่สามารถเปิดบ่อนกาสิโน และเล่นการพนันได้อย่างเสรี หรือเมือง Bruges ในประเทศเบลเยียม ที่อนุญาตให้ผลิตเบียร์ได้อย่างเสรี ทำให้แต่ละครัวเรือน หรือชุมชน ผลิตเบียร์หลากหลายยี่ห้อขึ้นมาสร้างรายได้แก่ประชาชน

ตัวอย่างของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว

มีตัวอย่างของเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ และควรจะถอดบทเรียน เขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้จัดตั้งขึ้น โดย บริหารจัดการแบบอิสระภายใต้การควบคุมกำกับด้านนโยบายของรัฐบาลกลาง แต่ไม่ได้ใช้ระเบียบกฎหมายและวิธีการบริหารจัดการแบบเดิมที่รัฐบาลใช้อยู่ในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษเสิ่นเจิ้น เขตเศรษฐกิจพิเศษเซี่ยเหมิน ในประเทศจีน เขตเศรษฐกิจพิเศษไฮฟอง ในประเทศเวียดนาม เขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองลา (Mongla) ในรัฐฉานของประเทศเมียนมาร์ และเขตเศรษฐกิจพิเศษพนมเปญ ในประเทศกัมพูชา ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. **เขตพิเศษเศรษฐกิจเสิ่นเจิ้น (Shenzhen Special Economic Zone)** มณฑลกวางตุ้ง ในประเทศจีน โดยรัฐบาลกลางของจีนได้ยกเว้นกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน ให้มีคณะกรรมการบริหารพื้นที่เสิ่นเจิ้นขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ซึ่งทำให้ภายในเวลาไม่กี่ปีพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ ก็ได้ทำให้จีนสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมทุกขนาดเพื่อการส่งออกอย่างจริงจัง นำรายได้เข้าประเทศอย่างมหาศาล รูปแบบการบริหารจัดการของเขตพิเศษเสิ่นเจิ้น ยังถูกแบ่งออกเป็น

1.1 เขตพัฒนาอุตสาหกรรมไฮเทค หรือ Shenzhen High-Tech Industrial Development Zone

1.2 เขตพิเศษส่งเสริมการส่งออก หรือ Shenzhen Export Processing Zone

1.3 เขตการค้าเสรีเสิ่นเจิ้น-ซาทอูเจียว หรือ Shenzhen Shatoujiao Free Trade Zone

1.4 เขตการทำเสรีเสิ่นเจิ้น-ยันเทียน Shenzhen Yantian Free Port เขตพิเศษทั้ง

4 เขต นี้มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการสร้างผลผลิต ส่งออก และสร้างรายได้

พื้นที่นี้ ในอดีตนั้น รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีน มีกฎหมายเข้มงวดในการจำกัดการครอบครองที่ดิน ประชาชนในเขตเสี้ยนเจิ้นซึ่งอยู่ฝั่งตรงข้ามกับเกาะฮ่องกงมีฐานะยากจน และพยายามจะหลบหนีเข้าไปทำงานในเขตฮ่องกง ซึ่งมีฐานะเศรษฐกิจดีกว่า ความเจริญของบ้านเมืองในเขตเสี้ยนเจิ้น มีความเหลื่อมล้ำกับเขตฮ่องกงอย่างเห็นได้ชัด ทั้ง ๆ ที่ประชาชนเป็นชาวเชื้อสายกวางตุ้งด้วยกัน

แต่ว่าเมื่อรัฐบาลจีนประกาศให้เสี้ยนเจิ้นเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อเปิดโอกาสให้นักลงทุน สามารถดำเนินการลงทุน สร้างผลผลิตของประเทศ โดยมีการละเว้นความเข้มงวดของกฎหมายบางประการ เช่น กฎหมายลิขสิทธิ์ กฎหมายที่ดิน กฎหมายแรงงาน กฎหมายภาษี เป็นต้น นักลงทุนจำนวนมากก็เดินทางมาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเสี้ยนเจิ้น โดยเน้นการสร้างผลผลิตจำนวนมากเพื่อการส่งออก เพิ่มรายได้ เกิดการลงทุนในทุกขนาดเศรษฐกิจ การผ่อนผันหลักเกณฑ์ที่ต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ทำให้เกิดการเรียนรู้เทคโนโลยีขั้นต่ำของตนเอง จนพัฒนาไปเป็นเทคโนโลยีขั้นสูงแบบพึ่งตนเองได้ มีการเร่งผลผลิตอย่างก้าวกระโดด คือสามารถผลิตสินค้าราคาถูกจำนวนมาก ส่งออกไปตีตลาดในหลายประเทศ

ปัจจุบัน เมืองเสี้ยนเจิ้นกลายเป็นเมืองท่าส่งออกสินค้าที่สำคัญของภูมิภาคนี้ เป็นพื้นที่ที่สร้างสินค้าขั้นดี ของแบรนด์เนม และเทคโนโลยีขั้นสูง สร้างรายได้หลักส่วนหนึ่งให้กับประเทศจีน และมีความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจนแซงเศรษฐกิจในฮ่องกง ด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจที่รวดเร็ว ปัญหาด้านอาชญากรรม ปัญหาล้างแวดล้อม และปัญหาสังคมอื่น ๆ ในเมืองเสี้ยนเจิ้นก็มีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ จนกลายเป็นอีกเมืองหนึ่งในภูมิภาคนี้ที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี เป็น Smart City และเป็น Silicon Valley of Asia รัฐบาลจีนถือว่าเสี้ยนเจิ้นเป็นแม่แบบของการพัฒนาเศรษฐกิจให้กับเมืองอื่น ๆ อีกหลายแห่ง

แผนภาพที่ 2 – 1 ภาพเมืองสีเงินที่เติบโตแบบก้าวกระโดดในทุกด้าน ด้วยระบบการบริหารจัดการแบบพิเศษของ Shenzhen High-Tech Industrial Development Zone : Shenzhen Export Processing Zone : Shenzhen Shatoujiao Free Trade Zone : Shenzhen Yantian Free Port



ที่มา : ผู้จัดการออนไลน์

แผนภาพที่ 2 – 2 เมืองเงินเงินในปัจจุบัน เป็นต้นแบบการพัฒนาจีน ทั้งด้าน Special Economic Zone : Smart City และ Silicon Valley of Asia



ที่มา : ผู้จัดการออนไลน์

2. เขตเศรษฐกิจพิเศษเซี่ยเหมิน (Xiamen Special Economic Zone) ในมณฑลฝูเจี้ยน ประเทศจีน เมืองเซี่ยเหมิน อยู่ฝั่งตรงข้ามกับไต้หวัน แต่เดิมมีช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างชาวเซี่ยเหมิน และชาวไต้หวันมาก กล่าวคือชาวไต้หวันมีฐานะทางเศรษฐกิจดี แต่ชาวเซี่ยเหมินมีฐานะยากจน มีนักลงทุนจากไต้หวันจำนวนมาก ต้องการไปลงทุนในเขตเมืองเซี่ยเหมิน แต่ไม่สามารถทำได้โดยง่าย เพราะมีอุปสรรคกีดขวางหลายด้าน เช่น เรื่องการครอบครองที่ดิน เรื่องการจ้างแรงงานต่างถิ่น การส่งสินค้าและโอนเงินออกนอกประเทศ เป็นต้น

เมื่อรัฐบาลกลางของจีนมีนโยบายเปิดให้เซี่ยเหมิน เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือให้มี Governor Board เป็นผู้ตัดสินใจในการบริหารภายใต้นโยบายหลัก ๆ บางประการของรัฐบาลกลางเท่านั้น มียกเว้นข้อจำกัดของการลงทุนจากภายนอกให้สามารถดำเนินการได้เหมือนกับแหล่งทุนของจีนเอง ก็ทำให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจขึ้นมาใหม่ในพื้นที่นี้ โดยนักลงทุนในเซี่ยเหมินร่วมมือกับนักลงทุนไต้หวัน และชาวจีนโพ้นทะเลก็มาร่วมลงทุนในการพัฒนาโครงสร้าง

พื้นฐานหลายด้าน เช่น ที่อยู่อาศัย ทำเรื่อน้ำลึก รถไฟ และเส้นทางการขนส่ง ต่อมาไม่นาน ก็เกิดการลงทุนประกอบธุรกิจขนาดกลาง พร้อม ๆ กับธุรกิจขนาดใหญ่จำนวนมากในเมืองเซี่ยเหมิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนแผ่นดินใหญ่เอง และลดการลงทุนจากไต้หวันลงมา จนพื้นที่นี้ กลายเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าชั้นนำของประเศจีน และเป็นศูนย์กลางของเทคโนโลยีขั้นสูงในหลาย ๆ เรื่อง

ปัจจุบันประชาชนชาวเซี่ยเหมินมีรายได้สูงกว่าชาวจีนในเขตใกล้เคียงอื่น ๆ เขตเศรษฐกิจพิเศษ เซี่ยเหมิน เป็นพื้นที่สร้างรายได้หลักอีกแห่งหนึ่งของประเทศจีน เมืองเซี่ยเหมินยังเป็นแหล่งการค้าการลงทุน การเงิน การธนาคาร ที่สำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออก เป็นศูนย์กลางการค้าออนไลน์ของภูมิภาค และยังเป็นเมืองแห่งการค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับสูงด้วย

แผนภาพที่ 2 – 3 เมืองเซี่ยเหมินที่พัฒนาเศรษฐกิจด้วยการตั้ง Governor Board มาบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ



ที่มา : ผู้จัดการออนไลน์

3. เขตเศรษฐกิจพิเศษไฮฟอง (Haiphong Industrial Zone) ในประเทศเวียดนาม เมืองไฮฟอง เดิมเคยเป็นพื้นที่การค้าท้องถิ่นของเวียดนามกลาง ซึ่งแม้ว่าจะเป็นเมืองท่าค้าขายมาตั้งแต่อดีต แต่ตัวก็มีมูลค่าการค้าไม่มาก เช่นสินค้าเกษตร ประมง และหัตถกรรมพื้นเมือง ไม่มีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของตนเอง แม้ว่าเวียดนามจะมีความพร้อมในเรื่องวัตถุดิบและแรงงาน

ในอุตสาหกรรมหลายประเภท แต่ก็ไม่สามารถดึงดูดความสนใจของนักลงทุนมาได้ ต่อมารัฐบาลเวียดนามได้เชิญนักลงทุนจากญี่ปุ่นให้มาลงทุนในประเทศเวียดนามมากขึ้น แต่ว่าด้วยกฎระเบียบของประเทศเวียดนามที่เข้มงวดในช่วงนั้น เช่น ห้ามนำเงินออกนอกประเทศเกินกว่าที่กำหนด ห้ามเปิดธนาคารหรือสถาบันการเงินของต่างชาติ เป็นต้น ทำให้นักลงทุนลังเลใจ ไม่กล้าลงทุนในธุรกิจขนาดใหญ่ หรือว่ามาลงทุนเฉพาะกิจการบางด้านเท่านั้น

เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน รัฐบาลเวียดนามกำหนดพื้นที่บางพื้นที่ให้มีรูปแบบการจัดการแบบพิเศษ โดยประกาศให้เมืองท่าไฮฟองเป็น Haiphong Industrial Zone ทำให้นักลงทุนจากประเทศญี่ปุ่นย้ายฐานการผลิตจากประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน มาลงทุนผลิตเพื่อการส่งออกในประเทศเวียดนาม เช่น บริษัทผลิตรองเท้าไนกี้ ซึ่งเคยมีฐานการผลิตในประเทศไทย ได้ปิดโรงงานในประเทศไทย มาเปิดใหม่ที่เมืองไฮฟอง แม้แต่ฐานการผลิตรถยนต์ของบริษัทญี่ปุ่น ก็ย้ายโรงงานหลายโรงงานจากไทยมาอยู่ที่เวียดนาม เพราะว่า ในอดีตนั้นประเทศไทยเคยมีวัตถุดิบที่ราคาถูกลง กฎระเบียบเอื้ออำนวย มีตลาด ทำให้นักลงทุนมาเปิดโรงงานในประเทศไทย แต่ว่าเมื่อเวียดนามเปิด Haiphong Industrial Zone ไนกี้ และ โรงงานรถยนต์ก็ปิดโรงงานในประเทศไทย และมาเปิดโรงงานใหม่ที่ Haiphong Industrial Zone เพราะมาตรการในเขตเศรษฐกิจพิเศษของเวียดนามเอื้ออำนวยให้ลงทุนมากกว่า

วิธีการบริหารจัดการของ Haiphong Industrial Zone ก็ให้มีทีมบริหารพื้นที่การทำที่แยกออกจากหน่วยงานราชการเดิมและแบ่งพื้นที่ของ Haiphong Industrial Zone ออกจากพื้นที่คนอยู่อาศัยของเมืองไฮฟอง โดยให้เมืองไฮฟองมีรัฐบาลท้องถิ่นบริหารแบบเดิม แต่ว่าโซนพื้นที่ทำเรื่องกำหนดให้แยกออกมาเป็น Haiphong Industrial Zone มีทีมบริหารพื้นที่ต่างหากที่จะช่วยส่งเสริมให้นักลงทุนมาประกอบกิจการสร้างผลผลิตในพื้นที่นี้

ปัจจุบันประเทศเวียดนามมีอุตสาหกรรมพื้นฐานที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ จำนวนมากเพราะการยกเว้นข้อจำกัดของการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ ทำให้สามารถดึงดูดนักลงทุนจากญี่ปุ่น เกาหลี สิงคโปร์ ให้ย้ายฐานการผลิตจากประเทศอื่น ให้มาลงทุนที่เวียดนามด้วยมาตรการจูงใจที่รัฐบาลประกาศใช้ มีการย้ายฐานการผลิตในหลายบริษัทสำคัญ ๆ จนอุตสาหกรรมการผลิตของเวียดนามเติบโตอย่างรวดเร็ว ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งทอ การแปรรูปการเกษตร การแปรรูปอาหารทะเล และเครื่องยนต์ เครื่องจักรขนาดเล็ก รวมทั้งผลผลิตในภาคบริการ GDP ของเวียดนามก็เติบโตอย่างต่อเนื่องในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา

แผนภาพที่ 2 - 4 พื้นที่ท่าเรือไฮฟอง ที่ถูกแยกออกมาบริหารจัดการพิเศษให้เป็น **Haiphong Industrial Zone**



ที่มา : ผู้จัดการออนไลน์

4. เขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองลา (Mongla Special Zone) ตั้งอยู่ในรัฐฉาน ประเทศเมียนมาร์ ซึ่งแต่เดิมเป็นดินแดนรกร้างว่างเปล่าของชายแดนเมียนมาร์ที่ กองทัพ Shan State Army ครอบครอง มีความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลเมียนมาร์ และชาวไทยใหญ่ที่ต้องการปกครองตนเอง ประชาชนในพื้นที่นี้มีฐานะยากจน แม้ว่าแต่เดิมจะมีชาวจีนพยายามจะเดินทางเข้ามาทำการค้าและลงทุนอยู่บ้าง เพราะว่าพื้นที่นี้ เป็นด่านชายแดนระหว่างจีนมณฑลยูนนาน-รัฐฉานของประเทศเมียนมาร์ และยังเป็นเส้นทางเดินทางเชื่อมต่อมายังไทยได้ แต่แล้วก็มีการค้าขาย

ในปริมาณน้อย พื้นที่นี้ก็ยังยากจน ไม่มีการผลิต หรืออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ขาดความมั่นคง ต้องพึ่งพาสินค้าจากไทยและจีน และเป็นพื้นที่ที่มีการลักลอบผลิตยาเสพติด

ต่อมาเมื่อรัฐบาลกลางของเมียนมาร์ ได้ให้กลุ่มผู้ร่วมลงทุนจีนมาสัมปทานพื้นที่นี้ ทำเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยจีนได้กำหนดแผนการบริหาร และระเบียบวิธีจัดการพื้นที่เอง ในระยะเวลา 29 ปี ภายใต้กฎหมายของประเทศเมียนมาร์ ทั้งนี้มีฝ่ายบริหารของพื้นที่ Mongla Special Zone ร่วมกันระหว่างนักลงทุนตัวแทนรัฐบาลเมียนมาร์ ตัวแทนชาวไทยใหญ่ และนักลงทุนชาวจีน โดยให้อยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศเมียนมาร์ การบรรลุข้อตกลงนี้ ทำให้ปัญหาความไม่สงบของพื้นที่นี้หมดไป แหล่งผลิตยาเสพติดหรือสินค้าผิดกฎหมายในพื้นที่นี้ก็ไม่เหลือต่อไปด้วย มีนักลงทุนทั้งจากประเทศเมียนมาร์ จากประเทศจีนจีน รวมทั้งมีนักลงทุนจากไทยด้วย ได้เข้ามาประกอบกิจการต่าง ๆ จำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น โรงแรม ที่พักอาศัย ศูนย์การค้า ศูนย์การขนส่งทางรถยนต์ที่กำลังขยายเป็นทางราง โรงงานอุตสาหกรรม โรงงานเจียรไนอัญมณี และทำเครื่องประดับ การแปรรูปสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น ทำให้เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงดีขึ้นอย่างรวดเร็ว เกิดการจ้างงานจำนวนมาก และประชาชนทั้งชาวเมียนมาร์และชาวจีนเข้ามาอยู่อาศัยในเมืองลามากขึ้น รายได้ของประชาชนในพื้นที่นี้ ก็เติบโตอย่างรวดเร็ว

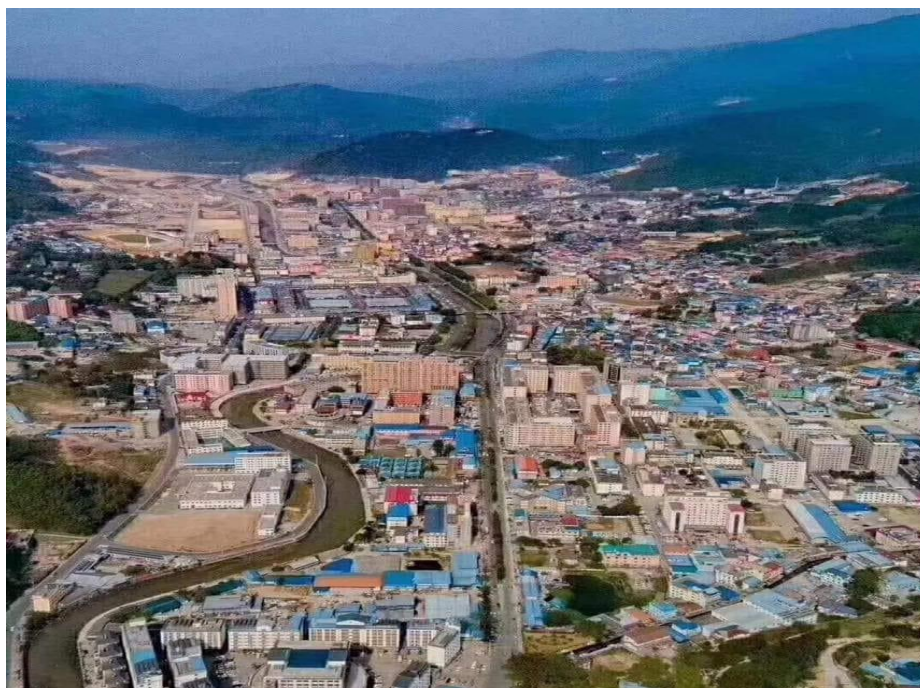
ปัจจุบันชาวเมียนมาร์เริ่มมีผลผลิตที่เป็นแบรนด์ของตนเอง ทั้ง ๆ ที่แต่เดิมพื้นที่นี้ไม่เคยผลิตสินค้าของตนเองได้มาก่อน เมืองลาได้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวแหล่งใหม่เพราะเป็นเมืองหน้าด่านและเส้นทางสัญจรเดินทางผ่าน มีสถานประกอบการไนท์คลับ บาร์ และคาสีโน ที่ไม่สามารถเปิดในบางพื้นที่ของประเทศเมียนมาร์ แต่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ในพื้นที่ Mongla Special Zone การออกใบอนุญาตให้มีการสัมปทานคาสีโนในพื้นที่นี้ ได้สร้างรายได้ให้กับรัฐบาลเมียนมาร์จำนวนมาก และทำให้ประชาชนในเมืองลามีรายได้เฉลี่ยมากกว่าประชาชนชาวเมียนมาร์ทั่วไปถึง 3 เท่า และรัฐบาลเมียนมาร์ก็ได้ค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์จากนักลงทุนจีนจำนวนมาก โดยที่รัฐบาลเมียนมาร์ไม่ได้ใช้เงินลงทุนของตนเองเลย รูปแบบการดำเนินงานแบบนี้ยังมีในประเทศลาวด้วย โดยรัฐบาลจีนได้เจรจาขอสัมปทานพื้นที่ชายแดนจีน-ลาว ทำเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งทั้งรัฐบาลเมียนมาร์ และรัฐบาลลาว ยอมให้เป็นพื้นที่ ที่มีคณะกรรมการปกครองตนเอง (Board of Governor) ขึ้นมาดูแลพื้นที่ดังกล่าวในระยะเวลาที่กำหนด

แผนภาพที่ 2 - 6 การบรรลุข้อตกลงในการจัดตั้งกรรมการบริหารตนเองของพื้นที่พิเศษเมืองลา (Board of Governor) ได้ทำให้เกิดการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดในพื้นที่นี้



ที่มา : ผู้จัดการออนไลน์

แผนภาพที่ 2 - 7 พื้นที่ของเมืองลาที่เคอร์ร้างว่างเปล่าได้ถูกวางแผนพัฒนาและใช้ประโยชน์ เพื่อสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจและยังช่วยขจัดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่



ที่มา : ผู้จัดการออนไลน์

5. เขตเศรษฐกิจพิเศษพนมเปญ (Phnom Penh Special Economic Zone : PPSEZ)

ประเทศกัมพูชา เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศกัมพูชาโดยใช้เศรษฐกิจนำ ทั้งนี้ในอดีตประเทศกัมพูชามีศักยภาพในการแข่งขันอยู่ในลำดับต่ำ และเป็นประเทศที่ขาดความเชื่อมั่นทางการเมือง ทำให้แต่เดิมไม่มีนักลงทุนกล้าเข้าไปลงทุนในประเทศกัมพูชา การผลิตของประเทศมีน้อยมาก ยกเว้นการท่องเที่ยว เศรษฐกิจของประเทศต้องพึ่งพาความช่วยเหลือและการลงทุนจากต่างชาติ

แต่ว่าเมื่อรัฐบาลกัมพูชามีนโยบายสร้าง New Phnom Penh ให้เป็นเมืองหลวงใหม่ หรือเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของประเทศแห่งใหม่ โดยใช้พื้นที่นอกเขตเมืองหลวงเดิม คือเขตชานกรุงพนมเปญ มาวางแผนพัฒนาด้วยวิธีการใหม่ คือการจัดทำเป็นพื้นที่ที่มีการบริหารจัดการแบบพิเศษต่างจากเมืองพนมเปญเดิม โดยให้รูปแบบการบริหารจัดการของเมืองใหม่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษพนมเปญ (PPSEZ) ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาใหม่และแยกการบริหารพื้นที่และเศรษฐกิจออกจากเมืองพนมเปญเดิม จัดทำนิคมอุตสาหกรรม (Industrial Park) แยกจากพื้นที่พักอาศัยแบบทันสมัย

ผลจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษพนมเปญ (PPSEZ) ในระยะเวลาเพียง 7 ปี ที่ผ่านมาก็ทำให้นักลงทุนจากสิงคโปร์ ญี่ปุ่น จีน และเกาหลี รวมทั้งนักลงทุนจากไทย นำเงินมาลงทุนรวมแล้วมากกว่า 3,000 ล้านดอลลาร์ ปัจจุบัน เมืองใหม่พนมเปญมีทั้งโรงแรม 5 ดาว ศูนย์การค้าขนาดใหญ่ โรงงานอุตสาหกรรม และธุรกิจบริการทุกขนาดเกิดขึ้นอย่างมากมาย มีหมู่บ้านจัดสรรและอาคารชุดที่ชาวต่างชาติสามารถครอบครองกรรมสิทธิ์ได้ มีโรงเรียนนานาชาติและโรงพยาบาลที่เพิ่มความมั่นใจให้กับนักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาพักอาศัย แม้แต่คาสีโนระดับโลก และแหล่งบันเทิงระดับโลกที่ขนาดใหญ่ที่สุดในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งมีการออกระเบียบกฎหมายใหม่ยกเว้นให้ New Phnom Penh สามารถดำเนินกิจการบางอย่างได้ในพื้นที่พิเศษนี้ ปัจจุบัน New Phnom Penh กลายเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ หรือ Growth Engine ตัวใหม่ที่สำคัญของประเทศ

แผนภาพที่ 2 – 8 แผนการพัฒนาเมืองใหม่พนมเปญให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศและใช้เป็นตัวจักรขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ เพิ่มผลผลิตของประเทศกัมพูชา



ที่มา : ผู้จัดการออนไลน์

จากตัวอย่างของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่กล่าวมาทั้ง 5 แห่งนี้ เป็นรูปแบบการบริหารจัดการใหม่ที่รัฐบาลทำขึ้นมาเพื่อกระตุ้นการลงทุนและสร้างผลผลิตของประเทศ เช่น ในประเทศจีนเขตเศรษฐกิจพิเศษเสิ่นเจิ้น และเซี่ยะเหมินที่เน้นการเพิ่มผลผลิต สร้างรายได้แบบก้าวกระโดด ในเวียดนามที่ใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษมาดึงดูดนักลงทุนมาได้ทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ในเมืองลาประเทศเมียนมาร์ก็ใช้รูปแบบการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษมาแก้ปัญหาความมั่นคงไปพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และในกัมพูชาที่สร้าง New Phnom Penh ขึ้นมาเพื่อเป็นต้นแบบของการพัฒนาเมืองทันสมัย

กล่าวโดยสรุปแล้ว บทเรียนของเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 5 แห่งที่กล่าวมานี้เป็นนวัตกรรมการบริหารจัดการใหม่ ที่ไม่ได้ใช้รูปแบบเดิมของการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลพยายามกำจัดอุปสรรคที่ขัดขวางการลงทุน และลดความไม่มั่นใจของนักลงทุนหมดไป โดยใช้วิธีการใหม่ที่จะช่วยให้นักลงทุนสามารถดำเนินโครงการทางธุรกิจของตนเองได้ง่ายขึ้นกว่าการไปลงทุนในพื้นที่อื่น ๆ ตัวอย่างของการยกเว้นข้อจำกัดบางเรื่องที่ผ่านมา เช่น ในเมียนมาร์ ในจีนไม่อนุญาตให้มีสถานประกอบการบางประเภท ไม่ให้มีคาสิโน แต่เมืองลาอนุญาตให้มีได้ในพื้นที่ที่กำหนดเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น มีสิ่งกีดขวาง หรือไม่จูงใจนักลงทุนก็มีแก้ไขให้สามารถทำได้ในพื้นที่นั้น เช่นการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวต่างชาติ ซึ่งปกติไม่สามารถทำได้ แต่เฉพาะในพื้นที่พิเศษให้สามารถครอบครองได้ เป็นต้น และยังมีวิธีการอื่น ๆ ที่มีความพิเศษ ในพื้นที่นั้น ๆ มากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมาย หรือระเบียบการที่ยุ้งยากกว่า จนเป็นการสกัดกั้นนักลงทุน ไม่เอื้อหรือไม่จูงใจให้เกิดการลงทุน ไม่อยากเดินทางค้าขาย ไม่อยากเดินทางมาท่องเที่ยว ทั้งนี้ รัฐบาลได้ส่งเสริม การลงทุน ทางค้าขายการท่องเที่ยว โดยยกเว้นกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้พื้นที่นั้นมีการบริหารจัดการได้แบบพิเศษ ต่างจากพื้นที่อื่น

การดำเนินงานเขตการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทย

เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย กสช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ขึ้นมาตาม คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ประกอบด้วย

1. หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ หรือรองหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ มอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
2. รองหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ฝ่ายเศรษฐกิจ (พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง) กรรมการ
3. รองหัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (พลเอก นัทรชัย สารีกัลยา) กรรมการ
4. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรรมการ
5. ปลัดกระทรวงการคลัง กรรมการ
6. ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ กรรมการ
7. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรรมการ
8. ปลัดกระทรวงคมนาคม กรรมการ
9. ปลัดกระทรวงพาณิชย์ กรรมการ
10. ปลัดกระทรวงมหาดไทย กรรมการ
11. ปลัดกระทรวงแรงงาน กรรมการ
12. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กรรมการ
13. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ กรรมการ
14. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการ
15. เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรรมการ
16. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กรรมการ
17. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรรมการ
18. ประธานกรรมการหอการค้าไทย กรรมการ
19. ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรรมการ
20. ประธานสมาคมธนาคารไทย กรรมการ
21. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการและเลขานุการ
22. รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการอำนาจหน้าที่ของ กนพ. มีดังต่อไปนี้

1. พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือ โครงการและแผนปฏิบัติการต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อพิจารณาอนุมัติ

2. กำหนดแนวทางให้หน่วยงานถือปฏิบัติเพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรวมทั้งการส่งเสริมการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนหรือข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่นหรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นไปโดยเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

3. กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บท ตลอดจนให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการตามแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการหรือแผนปฏิบัติการ และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

4. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานได้ตามความเหมาะสม

5. เชิญเจ้าหน้าที่ บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือเรียกเอกสารจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

6. ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามคำสั่งนี้

7. เสนอแนะต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อให้มีกฎระเบียบ หรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่จำเป็นต่อการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

8. ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ หรือตามที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย

ต่อมาใน พ.ศ. 2558 และคณะกรรมการชุดนี้ได้เห็นชอบการกำหนดพื้นที่ ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone : SEZ) รวมทั้งสิ้น 10 พื้นที่ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรกดำเนินการในปี 2558 จำนวน 6 พื้นที่ และระยะที่สองดำเนินการในปี 2559 จำนวน 4 พื้นที่ โดยมีที่ตั้งขอบเขตและจำนวนพื้นที่สรุปได้ดังตารางที่ 2 - 1 นี้

ตารางที่ 2 - 1 พื้นที่ ที่ กนพ. กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรก			
ลำดับที่	จังหวัด	พื้นที่ในเขตอำเภอ	เนื้อที่
1	ตาก	อ.แม่สอด, อ.พบพระ, และ อ.แม่ระมาด (14 ตำบล)	1,419 ตร.กม. (886,847 ไร่)
2	สงขลา	อ.สะเดา (4 ตำบล)	552.3 ตร.กม. (345,187 ไร่)
3	มุกดาหาร	อ.เมือง, อ.หว้านใหญ่, อ.ดอนตาล (11 ตำบล)	578.5 ตร.กม. (361,542 ไร่)
4	สระแก้ว	อ.อรัญประเทศ, อ.วัฒนานคร (3 ตำบล)	332 ตร.กม. (207,500 ไร่)
5	ตราด	อ.คลองใหญ่ (3 ตำบล)	50.2 ตร.กม. (31,375 ไร่)
6	หนองคาย	อ.เมือง, อ.สระใคร (13 ตำบล)	473.67 ตร.กม. (296,042 ไร่)
7	นราธิวาส	อ.สุไหงโกทก, อ.ตากใบ, อ.แว้ง, อ.ยี่งอ, อ.เมือง (5 ตำบล)	235.17 ตร.กม.(146,995.62 ไร่)
8	เชียงราย	อ.แม่สาย, อ.เชียงแสน, อ.เชียงของ (21 ตำบล)	1,526.63 ตร.กม. (952,266.46 ไร่)
9	นครพนม	อ.เมือง, อ.ท่าอุเทน (13 ตำบล)	794.79 ตร.กม.(495,743.75 ไร่)
10	กาญจนบุรี	อ.เมือง (2 ตำบล)	260.79 ตร.กม.(162,993.75 ไร่)

ที่มา : กนพ.

กนพ. ได้พิจารณาว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้ จะเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) และมีศักยภาพ โดยการใช้โครงสร้างพื้นฐานเป็นเครื่องชี้นำในการพัฒนา (Infrastructure Led concept) ควบคู่กับการวางแผนในการพัฒนาอย่างเป็นระบบด้วยการให้สิทธิประโยชน์และอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และจะใช้กลยุทธ์การดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนี้

1. สร้างพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ เน้นบริเวณชายแดนสำหรับระยะแรก โดยใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน
2. สนับสนุน SMEs ไทยและการลงทุนต่อเนื่องของไทยในประเทศเพื่อนบ้าน
3. จัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและสินค้าเกษตรลักลอบจากประเทศเพื่อนบ้าน

แผนภาพที่ 2 - 9 จังหวัดที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ



ที่มา : กนพ.

การขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย

การดำเนินงานที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2558 กนพ. ได้ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมเบื้องต้น โครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะแรก 5 พื้นที่ คือ ดาก สงขลา มุกดาหาร ตราด และสระแก้ว โดยศึกษาในมิติกายภาพ (การจัดผังพื้นที่ การออกแบบทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม) มิติการเงิน (การลงทุน ผลตอบแทน) มิติการจัดการ (รูปแบบการลงทุน การบริหารจัดการ) มิติการตลาด (การสนองตอบต่อนโยบายของภาครัฐและลูกค้า การรองรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย) เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและตัดสินใจดำเนินการให้บรรลุตามยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลระดับทุติยภูมิ มีขอบเขตของการศึกษาดังนี้

1. การคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
2. การรวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ ข้อมูลนโยบาย แผนและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ สภาพข้อเท็จจริงทุกด้านของศักยภาพ โอกาส ข้อจำกัดทั้งหมดในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม
3. การกำหนดประเภทอุตสาหกรรมเป้าหมายที่สอดคล้องกับเป้าหมายของโครงการ
4. การกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การออกแบบนิคมอุตสาหกรรม ผังการใช้ที่ดิน
5. การวิเคราะห์มูลค่าการลงทุน การศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐศาสตร์
6. การจัดสัมมนานำเสนอผลการศึกษา เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลโครงการให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 5 พื้นที่

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานี้ค่อนข้างจะเป็นแผนระยะยาวที่สามารถเกิดนิคมอุตสาหกรรมเต็มรูปแบบในพื้นที่ดังกล่าวได้

ในปี พ.ศ.2559 กนพ. ได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการ (EIA) การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียและชุมชน โดยรอบพื้นที่โครงการต่อการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ส่วนใหญ่มีความต้องการที่จะให้พัฒนาพื้นที่ของตนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจริง ๆ และพร้อมที่จะร่วมมือในการดำเนินงานอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

แผนการดำเนินงานในปี พ.ศ.2560 กนพ. จะเริ่มพัฒนาโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม 5 แห่ง ในเขตเศรษฐกิจพิเศษบางแห่งก่อน โดยมีที่ตั้งโครงการ/พื้นที่เป้าหมาย ที่ได้ศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรก 5 พื้นที่ไว้แล้ว ดังข้อมูลในตารางที่ 2 - 2 นี้

ตารางที่ 2 - 2 แสดงพื้นที่ ที่จัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม

ลำดับที่	เขตพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัด	ที่ตั้ง	เนื้อที่(ไร่)	ที่ดินในความครอบครอง
1	ตาก	ต.ท่าสายลวด อ.แม่สอด	862.28	กรมธนารักษ์
2	สงขลา	ต.สำนักขาม อ.สะเดา	1,121.53	กรมธนารักษ์
3	มุกดาหาร	ต.คาอาสวน อ.เมือง	1,084.64	กรมธนารักษ์
4	สระแก้ว	ต.ป่าไร่ อ.อรัญประเทศ	660.56	กรมธนารักษ์
5	ตราด	ต.ไม้รูด อ.คลองใหญ่	888.68	กรมธนารักษ์

ที่มา : กนพ.

แรงจูงใจในการลงทุน

ธุรกิจที่ลงทุนใน SEZ จะได้รับสิทธิประโยชน์ใหม่ของ BOI โดยได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อนภาษีร้อยละ 50 เพิ่มอีก 5 ปี แม้ว่าโดยปกตินโยบายการส่งเสริมการลงทุนของ BOI จะไม่เน้นการสนับสนุนธุรกิจที่ใช้แรงงาน แต่มุ่งเน้นการสนับสนุนธุรกิจที่มีการใช้เทคโนโลยีสูง มีการวิจัยและสร้างนวัตกรรม และสร้างมูลค่าเพิ่มเป็นหลัก แต่ในกรณีนี้ ธุรกิจที่ใช้แรงงานเป็นหลักที่ตั้งอยู่ใน SEZ ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) กำหนด โดยจะเป็นธุรกิจที่ในแต่ละพื้นที่มี พื้นฐานเศรษฐกิจอยู่แล้ว เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ สินค้าเกษตรแปรรูป เฟอร์นิเจอร์ การท่องเที่ยว หรืออุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน เช่น คลังสินค้า โลจิสติกส์ นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

นอกจากนี้ กนพ. ยังได้มีการประกาศประเภทกิจการที่ได้รับการสนับสนุนของแต่ละพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปีและลดหย่อนต่อไปในอัตรา ร้อยละ 50 เพิ่มอีก 5 ปีแล้ว นักลงทุนยังสามารถหักลดหย่อนค่าขนส่ง ค่าน้ำไฟเป็น 2 เท่า หักค่าติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกได้เพิ่มอีกร้อยละ 25 ของที่ลงทุนสร้าง ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร ยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก ผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าว

ไร้ฝีมือ และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับภาษี เช่น การถือครองที่ดินของนักลงทุนต่างด้าว เช่นการอนุญาตให้คนต่างชาติเช่าที่ดินได้นานถึง 50 ปี และต่ออายุสัญญาได้ถึง 49 ปี การจ้างงานผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ และสิทธิประโยชน์ด้านธุรกรรมการเงินแก่คนต่างชาติ

สำหรับธุรกิจทั่วไปที่ไม่ได้อยู่ในรายการของ กนพ. แต่เมื่อตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือ SEZ ที่กำหนด ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมอีก เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่ม 3 ปี แต่สูงสุดไม่เกิน 8 ปี กรณีที่ได้รับยกเว้น 8 ปีอยู่แล้วจะได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตรา ร้อยละ 50 เพิ่มอีก 5 ปี และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่นเดียวกับที่กล่าวมาก่อนหน้า มีการประกาศ ประเภทกิจการที่ได้รับการสนับสนุนในแต่ละพื้นที่ของ SEZ ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2558 ซึ่งจะสร้างความชัดเจนให้แก่นักลงทุนมากขึ้น และคาดว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้จะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และกระตุ้นให้ให้มีการลงทุนในพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้มากขึ้น

กนพ.ในฐานะฝ่ายบริหารของพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้ ได้ใช้กลไกของหน่วยงานราชการเดิมที่มีอยู่ในพื้นที่ดำเนินงาน โดยสั่งการให้หน่วยงานในพื้นที่ ปรับเปลี่ยนระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขข้างต้นที่จะจูงใจนักลงทุน ขอความร่วมมือให้หน่วยงานต่าง ๆ ตอบสนองต่อนโยบายนี้ เช่น หน่วยงานด้านการศึกษาจัดการศึกษาเพื่อเตรียมคนเข้าสู่ตลาดแรงงาน หน่วยงานด้านการเกษตรที่วางแผนการส่งเสริมการเกษตรที่จะสอดคล้องกับการลงทุนที่จะเกิดขึ้น หน่วยงานด้านสาธารณสุขก็เตรียมความพร้อมในด้านการให้บริการ สาธารณสุขแก่ชาวต่างชาติ หน่วยงานด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (Infrastructures) ก็มีแผนการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานในแต่ละด้านเพื่อรองรับการเป็นพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แม้แต่ความอาราม จุดสำคัญ หรือพื้นที่ธรรมชาติอื่น ๆ ก็มีการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวดึงดูดใจนักท่องเที่ยว นักลงทุนให้เกิดการประกอบธุรกิจทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดย่อมในพื้นที่ ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง

ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ของแต่ละจังหวัดขึ้นมา และมีการจัดทำแผนแม่บทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของแต่ละจังหวัด เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม แต่ว่าอยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการและส่วนราชการของจังหวัดนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง ก็ยังคงขึ้นตรงกับกระทรวง กรม กองต้นสังกัด ด้วยระบบการบริหารราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง และยังคงใช้กฎหมายระเบียบปฏิบัติแบบเดิมมาประยุกต์ใช้ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิม ที่มีเทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน ที่ไม่สามารถวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองให้เป็นรูปธรรมได้จริง ๆ แต่จะต้องพึ่งพาการบริหารจัดการจากรัฐบาลส่วนกลาง แม้แต่การใช้พื้นที่ของกรมธนารักษ์ 5 แห่ง ในจังหวัด ตราด สงขลา มุกดาหาร

สระแก้ว ตาก เพื่อสร้างเป็นนิคมอุตสาหกรรมก็ยังไม่ใช้กลไกของหน่วยงานรัฐ และระเบียบราชการแบบเดิมเป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นอกจากนี้ กนพ. ยังได้มีการประกาศประเภทกิจการที่ได้รับการสนับสนุนของแต่ละพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปีและลดหย่อนต่อไปในอัตรา ร้อยละ 50 เพิ่มอีก 5 ปีแล้ว นักลงทุนยังสามารถหักลดหย่อนค่าขนส่ง ค่าน้ำไฟเป็น 2 เท่า หักค่าติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกได้เพิ่มอีกร้อยละ 25 ของที่ลงทุนสร้าง ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร ยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก ผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับภาษี เช่น การถือครองที่ดินของนักลงทุนต่างด้าว เช่นการอนุญาตให้คนต่างชาติเช่าที่ดินได้นานถึง 50 ปี และต่ออายุสัญญาได้ถึง 49 ปี การจ้างงานผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ และสิทธิประโยชน์ด้านธุรกรรมการเงินแก่คนต่างชาติ

สำหรับธุรกิจทั่วไปที่ไม่ได้อยู่ในรายการของ กนพ. แต่เมื่อตั้งอยู่ใน SEZ ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์อื่นเพิ่มเติมอีก เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่ม 3 ปี แต่สูงสุดไม่เกิน 8 ปี กรณีที่ได้รับยกเว้น 8 ปีอยู่แล้วจะได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 50 เพิ่มอีก 5 ปี และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่นเดียวกับที่กล่าวมาก่อนหน้า มีการประกาศประเภทกิจการที่ได้รับการสนับสนุนในแต่ละพื้นที่ของ SEZ ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2558 ซึ่งจะสร้างความชัดเจนให้แก่ นักลงทุนมากขึ้น และคาดว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้จะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และกระตุ้นให้ให้มีการลงทุนในพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้มากขึ้น

กรอบแนวคิดของการวิจัย



บทที่ 3

สภาพการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การวิเคราะห์สภาพการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย

ในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศไทย ได้ดำเนินการบนพื้นฐานของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงที่มีอยู่เพื่อให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ของประเทศ เป็นที่ยอมรับของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และสร้างโอกาสให้ประชาชนและประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากที่สุด โดย กนพ. ได้วางหลักการดำเนินงานการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ดังนี้

1. การดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน โดยมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายส่งเสริมการลงทุน กฎหมายศุลกากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายเกิดผลเป็นรูปธรรมได้โดยเร็ว

2. การกำหนดบทบาทภาครัฐ เอกชน และประชาชนอย่างชัดเจน โดยภาครัฐเป็นผู้ให้สิทธิประโยชน์ จัดเตรียมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และปรับปรุงกฎระเบียบ ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและได้รับประโยชน์จากการพัฒนา

3. การพัฒนาต้องไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยมีการรักษาพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว ด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวด และสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้การพัฒนาเป็นที่ยอมรับและเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งมีการบริหารจัดการและเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน

4. การดำเนินการพัฒนาต้องมีความยืดหยุ่น โดยสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5. การกำหนดพื้นที่พัฒนาตามเขตปกครอง เช่น อำเภอ หรือตำบล เพื่อให้มีจุดยึดโยงทางภูมิศาสตร์ที่ชัดเจน และสามารถตรวจสอบข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานได้อย่างสอดคล้องตรงกันซึ่งทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ

ผลการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

การขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่ ปี 2557 เพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่ชายแดน โดยใช้ประโยชน์จากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา เสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนบริเวณชายแดน ซึ่งภาครัฐให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เพื่อดึงดูดให้เกิดการลงทุนและเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดนของประเทศ โดยหากการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนดำเนินการจนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ คาดว่าการพัฒนาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อที่สำคัญ ดังนี้

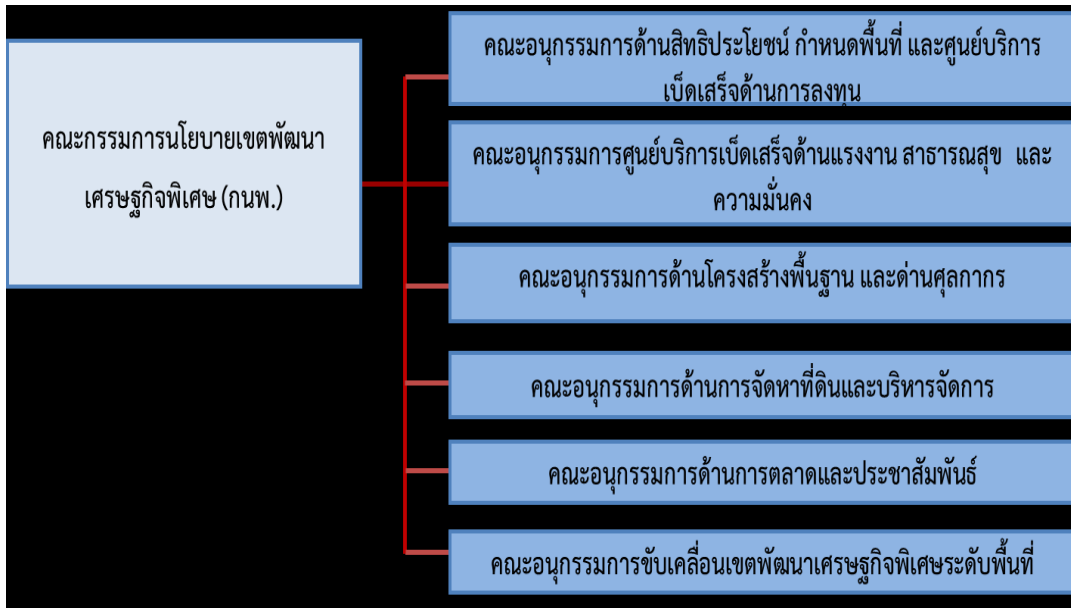
1. มีการบูรณาการแก้ปัญหาสำคัญบริเวณชายแดน การพัฒนาฐานอุตสาหกรรมบริเวณชายแดน การจัดระบบแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ การเพิ่มประสิทธิภาพของด่านชายแดน รวมถึงความร่วมมือระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยง อำนวยความสะดวกการผ่านแดน และรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน ซึ่งเป็นการดำเนินงานภายใต้การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จะช่วยจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาสำคัญบริเวณชายแดน เช่น การค้าสินค้าผิดกฎหมาย การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ยาเสพติด โรคติดต่อข้ามพรมแดน ความไม่สงบตามแนวชายแดน ซึ่งจะช่วยเพิ่มโอกาสให้พื้นที่ชายแดนสามารถพัฒนาได้เต็มประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพในปัจจุบันและที่มีโอกาสจากการพัฒนาในอนาคตการสร้างฐานการลงทุนใหม่บริเวณชายแดนและเพิ่มโอกาสในการสร้างอาชีพและรายได้การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจะช่วยสนับสนุนให้พื้นที่ชายแดนเป็นฐานเศรษฐกิจและการลงทุนแห่งใหม่ของประเทศที่สามารถดึงดูดการลงทุนในประเทศทั้งที่เป็นผู้ประกอบการรายใหญ่และผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กในพื้นที่ และนักลงทุนจากต่างประเทศ ส่งผลให้การผลิตบริเวณชายแดนมีบทบาทสำคัญสามารถเชื่อมโยงกับพื้นที่ตอนในของประเทศ และห่วงโซ่การผลิตของภูมิภาคได้มากขึ้น แทนฐานการผลิตเดิมที่ส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่บริเวณภาคกลางของประเทศ ซึ่งจะช่วยเพิ่มการจ้างงานและลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ในพื้นที่การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงคุณภาพด้าน โครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคม

ภาครัฐได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมอย่างต่อเนื่องเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของกิจกรรมเศรษฐกิจในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยเฉพาะการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ การให้บริการและอำนวยความสะดวกบริเวณจุดผ่านแดนที่ได้มาตรฐาน การพัฒนาระบบสาธารณสุขปภค/สาธารณสุขปการที่เพียงพอและมีคุณภาพ ตลอดจนการเพิ่ม

ขีดความสามารถของผู้ประกอบการและแรงงานในท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการพัฒนาทั้งด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ซึ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมดังกล่าวจะช่วย สนับสนุนให้ฐานเศรษฐกิจบริเวณชายแดนขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึง บริการสาธารณะ ซึ่งจะช่วยให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดนดีขึ้น การเพิ่มศักยภาพ ของพื้นที่ชายแดนในการเป็นประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านการเพิ่มศักยภาพพื้นที่ เศรษฐกิจชายแดนที่พัฒนาต่อเนื่องและพื้นที่ใหม่ โดยเฉพาะการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและ โลจิสติกส์ และการให้บริการและอำนวยความสะดวกบริเวณจุดผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพ จะช่วย สนับสนุนการพัฒนาทั้งด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยวในพื้นที่และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ข้ามพรมแดนให้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างไรก็ดี

การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอาจจะส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิต ของประชาชนในชุมชนเปลี่ยนแปลงไป ทั้งการเปลี่ยนผ่านจากสังคมแบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน ไปสู่ การเป็นสังคม เศรษฐกิจที่ต้องมีการแข่งขันมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงอาชีพเพื่อให้สอดคล้องกับ ตลาดแรงงานในพื้นที่ การขยายตัวของสังคมและ การรับค่านิยมสมัยใหม่บางอย่างที่อาจส่งผล กระทบต่อวัฒนธรรมและประเพณีดั้งเดิม รวมทั้งการเป็นแหล่งจ้างงานใหม่บริเวณชายแดนซึ่ง ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดภาวะแออัดของประชากร โดยเฉพาะการมีประชากรแฝง เนื่องจาก การอพยพย้ายถิ่นฐานของแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในพื้นที่มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังอาจมี ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยของประชาชนและสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนด้วย

แผนภาพที่ 3 – 1 โครงสร้างคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)



ที่มา : กนพ.

ผลการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในระยะต่อไป

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้กำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาที่ต้องดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ดังนั้น ในระยะต่อไป จะต้องมุ่งเน้นขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนใน 5 พื้นที่ระยะแรก (ตาก สระแก้ว ตราด มุกดาหาร และสงขลา) และ 5 พื้นที่ระยะที่สอง (หนองคาย นครพนม กาญจนบุรี เชียงราย และนราธิวาส) ให้ต่อเนื่องและเกิดผลเป็นรูปธรรม โดยการพัฒนาจะต้องสร้างความสมดุล ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง เพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ของประเทศที่มีการเติบโตอย่างยั่งยืน

การประสานนโยบายลงสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในระยะต่อไปจึงเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ โดยหน่วยงานส่วนกลาง และจังหวัดจำเป็นต้องประสานงานกันอย่างใกล้ชิดและมีบทบาทเชิงรุกในการพัฒนา เพิ่มมากขึ้น ดังนี้

1. บทบาทของส่วนกลาง

หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องเร่งรัดการดำเนินงานสำคัญให้แล้วเสร็จ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ในกรณีที่พบว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคในการพัฒนา ต้องหาสาเหตุและแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วน นอกจากนี้ยังสามารถทบทวนผลการพัฒนาและปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้สอดคล้องตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้เกิดประโยชน์กับพื้นที่และประเทศมากที่สุด บทบาทของส่วนกลางต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาในระยะต่อไป ได้แก่

1.1 ติดตามเร่งรัดแผนงาน/โครงการ/มาตรการที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนให้เป็นไปตามแผน ทั้งในส่วนของแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรซึ่งได้จัดทำกรอบแผนไว้แล้วและมีการสนับสนุนงบประมาณดำเนินโครงการสำคัญในแต่ละพื้นที่ มาตรการสนับสนุนด้านแรงงานที่เอื้อประโยชน์ให้นักลงทุนใช้แรงงานต่างด้าวในลักษณะไป-กลับ ได้อย่างถูกกฎหมาย การดำเนินงานของศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนและศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงานในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงข้อมูลด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมทั้งเตรียมการในเรื่องที่เกี่ยวข้อง อาทิ การพัฒนาฝีมือแรงงานและทรัพยากรมนุษย์ การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ การจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อมเมือง

1.2 ประเมินผลการพัฒนาในภาพรวมเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยศึกษาวิเคราะห์ และประเมินผลกระทบการพัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและพื้นที่โดยรอบทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความมั่นคง รวมทั้งกำหนดและดำเนินมาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ เพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาให้เหลือน้อยที่สุด

1.3 ทบทวนนโยบาย/มาตรการสนับสนุนจากภาครัฐ ได้แก่ สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน กิจการเป้าหมายสำหรับการลงทุนในระยะต่อไปที่จะมุ่งเน้นการวิจัยและพัฒนาให้มากขึ้น และขอบเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่พัฒนา ซึ่งสามารถขยายเพิ่มมากขึ้นหรือลดขนาดพื้นที่ลงได้ ตลอดจนการทบทวนกลไกบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนให้เหมาะสมเพื่อขับเคลื่อนงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

1.4 บูรณาการการจัดทำแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระยะต่อไป เพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณที่ครอบคลุมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านศุลกากรและการอำนวยความสะดวกการผ่านแดน นิคมอุตสาหกรรม ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การพัฒนาแหล่งน้ำ สาธารณสุขแรงงาน ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความมั่นคงเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามเป้าหมาย มีความต่อเนื่องและยั่งยืน

1.5 เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ทั้งในประเทศและต่างประเทศอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วน ดึงดูดการลงทุน และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อสนับสนุนการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจ ข้ามพรมแดนให้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานส่วนกลางมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจ การพัฒนาข้างต้นสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยผ่าน กนพ. ซึ่งมีคณะกรรมการ 6 ชุด เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในแต่ละด้าน รวมทั้งประสานและติดตามความก้าวหน้า การดำเนินงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้ง 10 พื้นที่ และนำเสนอต่อ กนพ. เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. บทบาทของจังหวัด

มีบทบาทเชิงรุกในการเป็นเจ้าภาพหลักประสานหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และ ประชาชนให้มีส่วนร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่คู่ขนานไปกับการดำเนินงานของ ส่วนกลาง โดยควรให้ความสำคัญ ดังนี้

2.1 บริหารจัดการและสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้มีความก้าวหน้า อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการบริหารจัดการศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนและศูนย์บริการ เบ็ดเสร็จด้านแรงงานให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.2 ประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาดำเนิน กิจการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และอำนวยความสะดวกการลงทุน

2.3 สนับสนุนให้ผู้ประกอบการและแรงงานในพื้นที่พัฒนาศักยภาพของตนเอง และสามารถแข่งขันได้ ตลอดจนมีรายได้เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพและครอบครัวให้มีความเป็นอยู่ที่ดี

2.4 สร้างความเข้าใจและการยอมรับของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ตลอดจนติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานเพื่อรายงานต่อ กนพ. อย่างสม่ำเสมอ

2.5 จัดตั้งสำนักพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ในระดับจังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานและขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในระดับ พื้นที่

ปัญหาของการดำเนินงาน

บทเรียนของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศต่อการดำเนินงานในประเทศไทยในการกำหนดกรอบแนวคิดและรูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ได้มีการถอดบทเรียนมาจากการศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ ได้แก่ จีน อินเดีย เม็กซิโก มาเลเซีย และสปป.ลาว พบว่าโดยส่วนใหญ่เขตเศรษฐกิจพิเศษจัดตั้งขึ้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ ดึงดูดการลงทุน เพิ่มการจ้างงาน สร้างโอกาสในการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและยกระดับฝีมือแรงงาน เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม

อย่างไรก็ดี จุดมุ่งเน้นของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละประเทศมีความหลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่แตกต่างกัน เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนมีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบการเปิดประเทศและกลไกตลาด และเป็นรูปแบบของการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่โดยให้อำนาจแก่มณฑลในการบริหารจัดการออกกฎหมาย และให้แต่ละมณฑลแข่งขันกันเอง

เขตเศรษฐกิจพิเศษในมาเลเซีย และอินเดีย มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อดึงดูดการลงทุนต่างชาติเพื่อแก้ปัญหาความยากจน โดยใช้ความได้เปรียบทางยุทธศาสตร์ของที่ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในเม็กซิโกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานของแรงงานในแถบพื้นที่ชายแดน และเขตเศรษฐกิจพิเศษใน สปป.ลาว จัดตั้งขึ้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพิ่มการจ้างงานและเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการกำหนดพื้นที่ชัดเจนมีรูปแบบเทียบได้กับการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมในประเทศไทย

นอกจากนี้ องค์ประกอบหลักที่สำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ ที่ส่งผลให้การพัฒนารัฐเป้าหมาย ประกอบด้วย

1. การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ที่ชัดเจน
2. การส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะ
3. การกำหนดมาตรการและสิทธิประโยชน์ ทั้งสิทธิประโยชน์ทางภาษีและสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี เพื่อจูงใจนักลงทุน

4. การกำหนดรูปแบบกลไกการบริหารจัดการ เพื่อกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนให้เหมาะสมในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ดี เขตเศรษฐกิจพิเศษในเม็กซิโก มีจุดเด่น ที่เป็นการจัดตั้งภายใต้ความร่วมมือและผลประโยชน์ร่วมระหว่างเม็กซิโกและสหรัฐอเมริกาเขตเศรษฐกิจพิเศษใน สปป.ลาว มีจุดเด่นในเรื่องแรงงานกึ่งทักษะต้นทุนต่ำ และความได้เปรียบทางทำเลที่ตั้งอยู่บนระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของมาเลเซียและจีน

มีจุดเด่นในเรื่องความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานจากการลงทุนของรัฐบาล โดยจีนมีจุดเด่นในเรื่องความคล่องตัวในการบริหารจัดการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ เนื่องมาจากการถ่ายโอนอำนาจให้แก่รัฐบาลมณฑล และมาเลเซียที่ดินบางส่วนได้มาจาก การถมทะเล นอกจากนี้ได้บรรจุการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในแผนพัฒนาแห่งชาติของมาเลเซียอีกด้วย

สำหรับการขับเคลื่อนและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศใช้กลไกในส่วนกลางประสานงานกับกลไกในระดับพื้นที่เป็นหลัก แต่มีการกำหนดบทบาท และอำนาจหน้าที่ในระดับที่แตกต่างกันเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับระบบการบริหารจัดการของแต่ละประเทศ โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษใน สปป.ลาว และอินเดีย มีคณะกรรมการระดับชาติเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการ และนำนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ในขณะที่จีนรัฐบาลกลางมีหน้าที่กำหนดพื้นที่ที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และใช้วิธีถ่ายโอนอำนาจให้แก่คณะกรรมการระดับมณฑลในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมาเลเซียมีคณะกรรมการระดับพื้นที่ และมีหน่วยงานกำกับดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษในระดับพื้นที่ หรือ Iskandar Regional Development Authority (IRDA) ทำหน้าที่เป็นผู้พัฒนานโยบาย ผู้กำกับดูแล และผู้ให้บริการภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกกิจกรรมต่าง ๆ และการกำหนดแนวทางในการพัฒนา อาทิ การให้คำแนะนำต่อรัฐ และในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และการประสานงานรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการอนุมัติอนุญาตการพัฒนาต่าง ๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษในเม็กซิโกมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกับสหรัฐอเมริกาในการกำกับดูแลและอำนวยความสะดวกกิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดนระหว่างสองประเทศ

บทเรียนจากการศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศดังกล่าวพบว่าปัจจัยที่จะทำให้การพัฒนาประสบความสำเร็จ ได้แก่

1. วัตถุประสงค์ของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์โดยรวมของการพัฒนาประเทศ เพื่อให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ

ไปในทิศทางที่ต้องการ

2. กิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องสอดคล้องกับจุดแข็งและศักยภาพของพื้นที่ เพื่อให้เกิดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่ง

3. ที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่ในตำแหน่งทางยุทธศาสตร์สำคัญ เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงกับโครงข่ายการคมนาคมขนส่งหลัก ตลาดและแหล่งวัตถุดิบ

4. กลไกการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องมีความคล่องตัว เพื่อให้สามารถบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนได้อย่างต่อเนื่อง

5. มาตรการและสิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการลงทุนสามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่ง เพื่อให้สามารถดึงดูดการลงทุนได้อย่างต่อเนื่อง

6. การบังคับใช้กฎระเบียบต้องมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และอำนวยความสะดวกในการลงทุนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน

สำหรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย เริ่มต้นจากพื้นที่บริเวณชายแดนเป็นลำดับแรก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้กำหนดให้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของแผนที่นำทางในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณพื้นที่ชายแดน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค สร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชน เสริมสร้างความมั่นคงและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและพื้นที่ชายแดน โดยใช้ประโยชน์จากโอกาสในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ภายใต้การขับเคลื่อน การดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า คสช. เป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการและองค์กรภาคเอกชน โดยมีคณะอนุกรรมการ 6 ชุด ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นประธานเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในแต่ละด้านให้เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพทำหน้าที่กำหนดให้มีองค์ประกอบของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษครบทั้ง 4 เรื่อง ดังกล่าวภาครัฐได้พิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสมในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย

โดยในระยะแรกให้ความสำคัญกับพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพ 10 แห่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์บนแนวระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridor) สามารถเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบแรงงาน ตลาดในภูมิภาค รวมถึงเชื่อมโยงกับห่วงโซ่การผลิตของประเทศและภูมิภาคได้ ขณะเดียวกันได้กำหนดกิจการเป้าหมายที่ส่งเสริมให้ลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 13 กลุ่มกิจการ โดยเน้นกิจการที่พื้นที่มีศักยภาพ ใช้แรงงานเข้มข้น ใช้วัตถุดิบที่มีในพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียง และเป็นกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ เกษตรและประมง สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม เครื่องไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ โลจิสติกส์ กิจการเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ ภาครัฐยังได้ให้การสนับสนุนองค์ประกอบหลักที่จำเป็นในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่

1. สิทธิประโยชน์ด้านการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งไทยให้ในระดับสูงสุดของประเทศและสามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคได้ โดยครอบคลุมทั้งมาตรการทางภาษี และมีช้อภาษี การให้สินเชื่อเพื่อการลงทุนหรือขยายกิจการ และการจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จด้านการลงทุนในทั้ง 10 พื้นที่
2. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ครบสมบูรณ์และได้มาตรฐานเพื่อเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจหลักในประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน
3. การบริหารจัดการด้านแรงงานและการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน เพื่อให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะไป-กลับพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานไทยและต่างด้าว รวมทั้งป้องกันและเฝ้าระวังโรคติดต่อข้ามพรมแดน
4. การจัดหาพื้นที่พัฒนาเพื่อให้หน่วยราชการใช้ประโยชน์หรือให้ภาคเอกชน/การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเช่า ทั้งนี้ การดำเนินงานพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทยมีหลักการดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน ควบคู่กับการกำหนดบทบาทที่ชัดเจนของรัฐ เอกชน และประชาชน ซึ่งจะต้องเป็นการพัฒนาที่มีความยืดหยุ่นและไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคม และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งมีการกำหนดพื้นที่พัฒนาตามเขตปกครอง คือระดับตำบลและอำเภอเพื่อให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและบริหารจัดการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 4

ข้อเสนอแนะเชิงการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการ ของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจไทย

การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการ

ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจไทย จากข้อมูลการดำเนินงานเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศอื่น ๆ ที่นำเสนอมา และการวิเคราะห์ ประเมินผลการดำเนินงานเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยที่ผ่านมา ทำให้การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีข้อเสนอแนะ ในเชิงรูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย ดังนี้

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ควรมีการดำเนินการพัฒนา SEZ ในบริบทของประเทศไทย ดังนี้

1. ในด้านการปกครอง พื้นที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษยังคงรูปแบบเดิม คือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ.และอบต.) มีอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ที่มีอำนาจเช่นเดิม โดยมีกลไก ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมตัดสินใจในพื้นที่ของตนเองมากขึ้น และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เจ้าของพื้นที่ควรจะเป็นผู้ที่มีหุ้นส่วนในการบริหารงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตั้งแต่เรื่องนโยบาย แผนการพัฒนา การกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้ง การได้รับผลตอบแทนจากการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2. ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ กำหนดให้เป็นพื้นที่ ที่มีความพิเศษมากกว่าพื้นที่อื่น คือมีกฎระเบียบ แบบแผนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจเป็นของตนเอง สามารถบริหารจัดการตนเองได้ (Autonomous Body) มีสิทธิพิเศษอื่นที่พื้นที่อื่นไม่สามารถทำได้ด้วยวิธีการปกติ เช่น การเปิดคาสิโน การเปิดสถานประกอบการ การจ้างแรงงานต่างชาติ กฎหมายการควบคุมเรื่อง สิ่งแวดล้อม สัดส่วนการลงทุนระหว่างคนไทยและคนต่างชาติ เป็นต้น

จะต้องมีการจัดอุปสรรคของการลงทุนด้านต่าง ๆ โดยให้มีวิธีการเฉพาะของแต่ละพื้นที่ โดยไม่จำเป็นที่ทุกแห่งจะต้องเหมือนกัน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และดึงดูดนักลงทุนให้มาสร้างผลผลิตในแต่ละพื้นที่ที่ไม่เหมือนกัน เช่น บางพื้นที่ให้มีการเปิดโรงเรียนนานาชาติได้ แต่ว่าบางพื้นที่ไม่จำเป็นจะต้องให้มีโรงเรียนนานาชาติ เป็นต้น

3. ในด้านการกำหนดจุดเด่นของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้แต่ละพื้นที่มีเอกลักษณ์ของการเป็นพื้นที่พิเศษของตนเอง เช่น จะเพิ่มผลผลิตอะไร เป็นเขตการค้าเสรี (Free trade area) หรือเขตส่งออก-นำเข้าเสรี (Free Port) หรือเป็นนิคมอุตสาหกรรม (Industrial parks) หรือเป็นเขตยกเว้นการควบคุมธุรกิจหวงห้าม (Free economic zones) หรือว่าจะเน้นการลงทุนด้านใด เป็นต้น ซึ่งหากมีการกำหนดลักษณะเฉพาะของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ๆ ให้ชัดเจน นักลงทุนก็จะสามารถตัดสินใจมาลงทุนในพื้นที่เฉพาะแห่งนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดบางประการให้สามารถลงทุนได้

4. ใช้การบูรณาการของทุกหน่วยงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้เกิดการบริการด้านธุรกิจแบบ One stop service โดยขจัดความยุ่งยากซับซ้อนของการลงทุนให้หมดไป นักลงทุนไม่จำเป็นต้องไปติดต่อกระทรวงพาณิชย์เรื่องการจดทะเบียนการค้า ติดต่อกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่องการลงทุน ติดต่อกระทรวงแรงงานเรื่องลูกจ้าง ติดต่อกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเรื่องการตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งกว่าที่จะเปิดดำเนินการได้ต้องใช้เวลาานาน แต่หากมีระบบบริการแบบ One stop service การนำเงินมาลงทุนจะเกิดขึ้นภายใต้การตัดสินใจและติดต่องานราชการเพียงวันเดียว

ปัญหาของการดำเนินงาน

กนพ. มีเป้าหมายหลักของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ

1. เพื่อดึงดูด FDI (Foreign Direct Investment)
2. สร้างงาน
3. กระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
4. จัดระเบียบบริเวณชายแดน
5. เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รองรับการค้าเข้าสู่ประชาคม

เศรษฐกิจอาเซียนในปี 2015

6. เพื่อแก้ปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามายังพื้นที่ตอนในของประเทศ ซึ่งพื้นที่เป้าหมายคือเขตอำเภอด่านชายแดน ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพและความพร้อมทั้งในแง่ความได้เปรียบด้านตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ มีฐานการผลิตที่ค่อนข้างโดดเด่น มีความพร้อมในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและแรงงาน ไม่มีภัยพิบัติรุนแรง และไม่มี

ปัญหาด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีหลายด้านจนขาดความชัดเจนในการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม และทำให้การบริหารจัดการไม่เป็นไปตามแนวทางของพื้นที่พิเศษ

จากผลการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ นี้ จะเห็นว่า รัฐบาลมีความมุ่งหวังสูงที่จะให้เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้เป็นกลไกในการเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ แต่ว่าในระยะเวลา 3 ปีที่ดำเนินงานมาก็พบว่าไม่เป็นไปตามความคาดหวังมากนัก แม้ว่าทั้งพื้นที่ทางกายภาพและรายได้ของประชากรในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้จะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น คือมีรายได้มากขึ้น มีการก่อสร้างพัฒนาโดยเฉพาะ Basic Infrastructure โดยเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้าที่จะมีเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีการวางแผนและมาตรการดำเนินงานที่คาดว่าจะมีการลงทุนเพิ่มมากขึ้น แต่ว่าเมื่อมีการดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้วกลับพบว่าการลงทุนเพิ่มขึ้นไม่มากนัก เพียงแต่จะมีแนวโน้มการลงทุนเพิ่มขึ้นในระยะยาวเท่านั้น การลงทุนที่เพิ่มขึ้นในระยะ 3-5 ปี ยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราปกติเหมือนกับระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา เขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการลงทุนมากขึ้นมากที่สุดคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ซึ่งมีการลงทุนจากจีน และเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก แต่ว่าเป็นการลงทุนจากภายในประเทศ ส่วนการลงทุนและประกอบธุรกิจในด้านชายแดนจังหวัดสงขลา และนราธิวาส กลับพบว่าบางช่วงก็มีจำนวนธุรกิจที่ประกอบการอยู่ลดลง ดังนั้นจึงอาจจะสรุปได้ว่าการดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสิบแห่งที่ผ่านมากระตุ้นการลงทุนได้ไม่มากนัก หรือว่ามีมากในบางพื้นที่เท่านั้น และไม่ทำให้เกิดผลิตผลเพิ่มขึ้นที่มีความชัดเจนมากนักแก่ประเทศไทย

ในด้านการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งได้มีแผนจัดทำขึ้น 6 แห่ง ก็พบว่า มีความคืบหน้าในด้านการเตรียมพื้นที่และที่รัฐจะลงทุนด้าน โครงสร้างพื้นฐาน แต่ว่ายังไม่มีความคืบหน้าในด้านการดึงดูดการลงทุน และการสร้างผลผลิต แม้แต่การลงทุนด้านโลจิสติกส์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายโดยนักลงทุนจากประเทศจีน ก็ไม่ได้ใช้ที่ดินในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ แต่ว่าได้ซื้อพื้นที่อื่น จึงมีแต่เพียงการคาดการณ์ว่าในอนาคตระยะ 3-5 ปีข้างหน้า จึงจะมีการลงทุนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมที่กำหนดเอาไว้ได้

การที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง ยังไม่สามารถดึงดูดการลงทุน และเพิ่มรายได้เพิ่มผลผลิตให้แก่ประเทศได้เท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งที่คาดหวัง และเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เมืองเสิ่นเจิ้น เซี่ยะเหมิน ไสฟองในเวียดนาม เมืองลาในพม่า และแม้แต่เขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองใหม่พนมเปญของกัมพูชา ก็มีอัตราการลงทุนจากต่างชาติมากกว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า นักลงทุนส่วนใหญ่ยังไม่พบว่ามีการบริหารจัดการด้วยระบบที่พิเศษกว่าการลงทุนในพื้นที่อื่น ๆ เพราะว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยยังคงผูกโยงกับการบริหาร

จัดการในรูปแบบเดิม ที่มีหน่วยงานราชการในท้องถิ่นดูแล และขึ้นตรงกับหน่วยงานในส่วนกลาง โดยอาจจะสรุปเป็นประเด็นปัญหาของการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย ได้ดังนี้

1. ตั้งใจในการดึงดูดการลงทุนไม่มากพอ เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์หรือกำไรในทางธุรกิจ ซึ่งใช้มาตรการทางภาษีเป็นหลักในการสร้างแรงจูงใจในการลงทุน แต่ภาครัฐควรเพิ่มแรงจูงใจในด้วยการผ่อนคลามาตรการควบคุมธุรกิจบางประเภท หรือการเปิดเสรีในการทำธุรกิจบางประเทศ เช่น การอนุญาตให้เปิดคาสิโน การขยายเวลาในการเปิดปิดสถานบริการ การอนุญาตให้หน้าเข้าส่งออกสินค้าควบคุมบางประเภท เป็นต้น ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจ และดึงดูดนักลงทุนได้มากขึ้น

2. ขาดการบริหารจัดการด้วยวิธีพิเศษ เพราะในปัจจุบันการดำเนินธุรกิจและลงทุนประกอบการจะต้องใช้กฎระเบียบเดิม ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น การจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงอุตสาหกรรม ต้องจดทะเบียนการค้ากับกระทรวงพาณิชย์ ต้องดำเนินการด้านอสังหาริมทรัพย์กับกรมที่ดิน ต้องจัดการจัดด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายควบคุมสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งมีขั้นตอนยุ่งยาก ไม่เป็น One stop service แต่หากสามารถบริหารจัดการด้วยวิธีพิเศษ ภายใต้ Board of Governor ของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ๆ เพื่อจัดขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน ลดขั้นตอนให้เป็น One stop service ก็จะทำให้นักลงทุนอยากจะมาลงทุนในพื้นที่นั้นมากขึ้น

3. ขาดจุดเด่นของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ว่าแต่ละพื้นที่จะดึงดูดนักลงทุนในเรื่องอะไร หรือจะเพิ่มผลผลิตอะไร เช่น เป็นเขตการค้าเสรี (Free trade area) หรือเขตส่งออก-นำเข้าเสรี (Free Port) หรือเป็นนิคมอุตสาหกรรม (Industrial parks) หรือเป็นเขตยกเว้นการควบคุมธุรกิจหวงห้าม (Free economic zones) เป็นต้น ซึ่งหากมีการกำหนดลักษณะเฉพาะของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ๆ ให้ชัดเจน นักลงทุนก็จะสามารถตัดสินใจมาลงทุนในพื้นที่เฉพาะแห่งนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดบางประการให้สามารถลงทุนได้ และรัฐก็จะสามารถควบคุมธุรกิจหวงห้ามให้อยู่ในพื้นที่เฉพาะได้

4. ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมน้อย โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการ และการเป็นเจ้าของพื้นที่ แต่หน่วยงานของรัฐจะจัดการเองโดยภาครัฐเพียงแต่ขอรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนเท่านั้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ ในบางพื้นที่ก็มีประชาชนต่อต้านการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือต่อต้านการมีนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งหากมีการตั้งกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งขึ้นมา ก็ควรให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย และมีกลไกที่จะทำให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่ได้รับประโยชน์หรือผลกำไรจากการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยตรง

สรุป

กนพ. ในฐานะฝ่ายบริหารของพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้ ได้ใช้กลไกของหน่วยงานราชการเดิมที่มีอยู่ในพื้นที่ดำเนินงาน โดยสั่งการให้หน่วยงานในพื้นที่ ปรับเปลี่ยนระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขข้างต้นที่จะจูงใจนักลงทุน ขอความร่วมมือให้หน่วยงานต่าง ๆ คอบสนองต่อนโยบายนี้ เช่น หน่วยงานด้านการศึกษาก็จัดการศึกษาเพื่อเตรียมคนเข้าสู่ตลาดแรงงาน หน่วยงานด้านการเกษตรก็วางแผนการส่งเสริมการเกษตรที่จะสอดคล้องกับการลงทุนที่จะเกิดขึ้น หน่วยงานด้านสาธารณสุขก็เตรียมความพร้อมในด้านการให้บริการสาธารณสุขแก่ชาวต่างชาติ หน่วยงานด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (Infrastructures) ก็มีแผนการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานในแต่ละด้านเพื่อรองรับการเป็นพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แม้แต่ความอาราม จุดสำคัญ หรือพื้นที่ธรรมชาติอื่น ๆ ก็มีการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวดึงดูดใจนักท่องเที่ยว นักลงทุนให้เกิดการประกอบธุรกิจทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดย่อมในพื้นที่ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง

ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของแต่ละจังหวัดขึ้นมา และมีการจัดทำแผนแม่บทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของแต่ละจังหวัด เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม แต่อยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการและส่วนราชการของจังหวัดนั้น ๆ อย่างไรก็ดีตาม หน่วยงานราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง ก็ยังคงขึ้นตรงกับกระทรวง กรม กองต้นสังกัด ด้วยระบบการบริหารราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง และยังคงใช้กฎหมายระเบียบปฏิบัติแบบเดิมมาประยุกต์ใช้ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิม ที่มีเทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน ที่ไม่สามารถวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองให้เป็นรูปธรรมได้จริง ๆ แต่จะต้องพึ่งพาการบริหารจัดการจากรัฐบาลส่วนกลาง แม้แต่การขอใช้พื้นที่ของกรมธนารักษ์ 5 แห่ง ในจังหวัด ตราด สงขลา มุกดาหาร สระแก้ว ตาก เพื่อสร้างเป็นนิคมอุตสาหกรรมก็ยังใช้กลไกของหน่วยงานรัฐ และระเบียบราชการแบบเดิมเป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ผลการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะเกือบ 3 ปีที่ผ่านมาของการดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พบผลในภาพรวม ดังนี้

1. ด้านการลงทุนจากภายในประเทศ พบว่ามีเพียงบางพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะมีการลงทุนเพิ่มขึ้น เช่น ในอำเภอแม่สอดจังหวัดตาก มีการเตรียมลงทุนของห้างสรรพสินค้าใหญ่ ๆ ได้แก่ โรบินสัน มาบุญครอง (MBK) สยามแม็คโคร (ห้างแม็คโคร) เทสโก้ โลตัส บางพื้นที่ประชาชนยังรอ งบประมาณการลงทุนจากภาครัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจของพื้นที่ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย มุกดาหาร สระแก้ว และตราดก็มีแนวโน้มว่าจะมีการลงทุนเพิ่มขึ้นมาตั้งแต่ก่อนที่จะประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ส่วนในสงขลา และนราธิวาส กลับพบที่มีการลงทุนจากภายในประเทศลดลงเล็กน้อยจากก่อนหน้าที่จะประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจ

2. ด้านการลงทุนจากต่างประเทศ พบว่ายังมีการลงทุนจากต่างประเทศน้อยกว่าที่คาดการณ์ การลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากนักธุรกิจภายในประเทศ หรือจากเมืองใหญ่ ๆ ใกล้เคียง เช่น ในจังหวัดตาก จะมีการลงทุนห้างสรรพสินค้าใหญ่ ๆ ในกรุงเทพฯ ไปขยายสาขาบวกกับชาวเมียนมาร์ที่มาประกอบธุรกิจขนาดย่อม ทำให้ราคาที่ดินในอำเภอแม่สอดสูงขึ้นหลายเท่าตัว

ยกเว้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ที่มีนักลงทุนจากประเทศจีนมาลงทุนด้านโลจิสติกส์ โดยบริษัท เจ็ฟง โลจิสติกส์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือ เจ็ฟง ยูนิคาน บริษัทโลจิสติกส์ที่ใหญ่ที่สุดของมณฑลยูนนาน ประเทศจีนที่เข้ามาซื้อที่ดินกว่า 300 ไร่ บริเวณสะพานโขง 4 พัฒนาโกดังสินค้า ศูนย์กระจายสินค้า ห้องเย็นรองรับสินค้าจากประเทศจีน และยังมีแผนจะพัฒนาศูนย์ธุรกิจขนาดใหญ่ โรงแรมระดับ 4 – 5 ดาว และอพาร์ทเมนต์ เพื่อรองรับเศรษฐกิจที่จะขยายตัวมากขึ้นในอนาคต ส่งผลให้ราคาที่ดินของจังหวัดเชียงรายในปัจจุบันพุ่งไปที่กว่า 20 ล้านบาทต่อไร่ โดยเฉพาะถนน R3A รัศมีใกล้กับสะพานโขง 4

3. ด้านนิคมอุตสาหกรรม พบว่า มีความคืบหน้าไม่มากนัก เช่น ที่จังหวัดตาก มีการกำหนดพื้นที่ทำนิคมอุตสาหกรรมไว้แล้ว แต่ยังไม่เกิดโรงงานอุตสาหกรรมใด ๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายก็มีการเตรียมพื้นที่ ส.ป.ก. ใน 3 อำเภอให้เป็นนิคมอุตสาหกรรมไว้แล้ว แต่ยังไม่มีการลงทุนใด ๆ ในพื้นที่ดังกล่าว แม้ว่าจะมีนักลงทุนจากจีนมาซื้อที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจ แต่ว่าเป็นพื้นที่อื่นของเขตที่จะกำหนดให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม ในจังหวัดสระแก้ว ตราด และมุกดาหารก็เช่นกัน ยังไม่มีการลงทุนที่เป็นรูปธรรมในพื้นที่ที่จะจัดทำเป็นนิคมอุตสาหกรรม

4. ด้านการเติบโตของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พบว่า มีจำนวนของธุรกิจขนาดย่อมที่เปิดดำเนินการมากขึ้นในทุกเขต โดยเฉพาะ เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก มีธุรกิจต่อเนื่องจากการเกษตรเพิ่มขึ้น เช่นอาหารสัตว์ ร้านอาหาร โรงแรม ที่พักอาศัย และธุรกิจเสื้อผ้า ธุรกิจการท่องเที่ยวมีการเติบโตมากในจังหวัดเชียงราย มุกดาหาร และสระแก้ว ส่วนธุรกิจด้านบันเทิงและบริการในสงขลา นราธิวาส นั้นเติบโตลดลงในบางช่วงเวลา แต่ว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่ยังมีการเติบโตไม่มากนัก ยกเว้นในเชียงรายและในแม่สอด

5. ด้านการค้าระหว่างประเทศ พบว่าตามด่านชายแดนของเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง มีปริมาณการค้าทั้งการส่งออก และนำเข้าเพิ่มมากขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการค้าในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาพบว่าการเพิ่มขึ้นในระดับเดิม ในด่านชายแดนที่ติดกับประเทศเมียนมาร์ เช่น ด่านแม่สาย และเชียงแสน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ด่านแม่สอดในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก และด่านเจดีย์สามองค์ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดกาญจนบุรี ก็มีการส่งออกลดลง ส่วนด่านชายแดนที่ติดกับประเทศมาเลเซีย เช่นด่านสะเดา ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา และด่านตากใบ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนราธิวาส มีการส่งออกลดลง แต่มีการนำเข้ามากขึ้นเล็กน้อย

6. ด้านการท่องเที่ยว พบว่าการเดินทางผ่านด่านชายแดนในเขตเศรษฐกิจพิเศษมีเพียงบางแห่งที่มีนักท่องเที่ยวจากประเทศเพื่อนบ้านมาไทยมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ นักท่องเที่ยวจากไทยจะเข้าไปเที่ยวต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เช่น ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร หนองคาย สระแก้ว และกาญจนบุรี

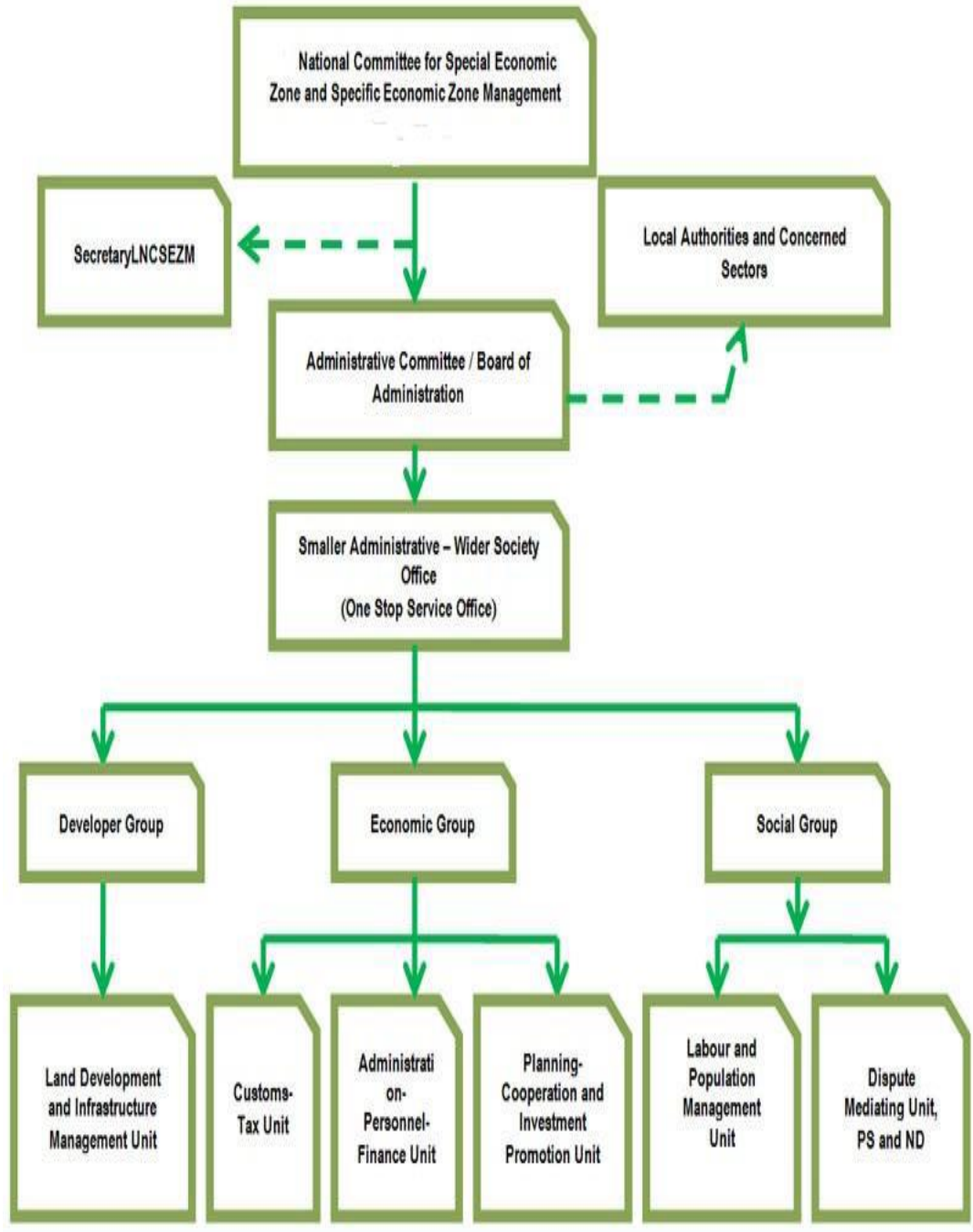
นอกจากนี้ยังพบปัญหาในด้านกฎหมาย แนวปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการยกเว้นสิทธิพิเศษต่าง ๆ การยกเว้นภาษี และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสถานประกอบการต่าง ๆ ปัญหาการรวมผังเมืองเดิมกับผังเมืองใหม่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และปัญหาในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการต่อต้านของประชาชนในบางพื้นที่ ที่ไม่เห็นด้วย หรือไม่มั่นใจในการดำเนินงานของรัฐบาล

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการ

จากสภาพการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยที่ไม่มีความพิเศษจริง และปัญหาที่พบดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยยังดำเนินงานได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร ไม่เป็นรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีความพิเศษ เฉพาะพื้นที่จริง ๆ แต่เป็นการจัด Zoning เพียงจงใจให้เกิดการค้าขาย และนำท่องเที่ยวมากขึ้นเท่านั้น ไม่สามารถเป็น Growth engine หรือตัวดึงดูดการลงทุนระดับใหญ่ ๆ ได้เหมือนกับ เขตเศรษฐกิจพิเศษ เส้นเงินเขียวเขمين หรือ ไฮฟอง ได้ และหากดำเนินงานเช่นนี้ต่อไป ก็จะไม่บรรลุเป้าประสงค์ของการจัดตั้ง SEZ ด้วยความเป็นพื้นที่พิเศษ ที่มีความพิเศษในการบริหารจัดการและแยกการบริหารจัดการออกมาจากหน่วยงานราชการเดิมที่สังกัดกระทรวง กรม/กองต่าง ๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น โดยมีรูปแบบการบริหารเป็นคณะกรรมการบริหารตนเอง โดยเจ้าของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงควรจะเป็นนิติบุคคล หรือ Autonomous body เป็นอีกรูปแบบหนึ่ง แยกออกมาจากการสังกัดกระทรวง กรม/กองเดิมที่ทำอยู่ภายใต้รัฐบาลกลาง ซึ่งจะไม่เหมือนรูปแบบการบริหารจัดการของพื้นที่อื่น ๆ มีคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นเหมือนรัฐบาลท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่เป็นทิศทางของกระแสการพัฒนาโลก และกระแสการปฏิรูปประเทศไทยด้วย มีตัวอย่างของการจัดตั้ง Governor Boards ของเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ เช่น ในเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศลาว ดังแผนภาพนี้

แผนภาพที่ 5 – 1 เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศลาว



ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2563

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในด้านการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ควรให้มี คณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Governor Boards) ประกอบด้วยผู้แทนรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาชน และผู้แทนนักลงทุน และนักบริหารมืออาชีพ ทำหน้าที่ ตัดสินใจ เชิงนโยบาย และการบริหาร ในเรื่อง ดังนี้

1. วางแผนพัฒนาการใช้พื้นที่ และกำหนดขอบเขตของเขตเศรษฐกิจพิเศษ
2. บริหารจัดการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่
3. กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมกิจการ ส่งเสริมการค้า และส่งเสริมการลงทุน
4. จัดการด้านรายได้ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ
5. เชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็น Autonomous body กับรัฐบาลกลาง โดยอาศัยผลประโยชน์ ผลกำไร และนโยบายการผลิต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เอกสารวิจัย

เศรษฐกิจสุทธิตัวพันธุและศิริกัญญาตันสกุล. “สาเหตุที่ประสิทธิภาพแรงงานไทยอยู่ในระดับต่ำ”.
มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา, 2014.

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาการประเทศไทย. “แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย
ภาคที่ สอง : กลยุทธ์อุตสาหกรรมสาขา”. รายงานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, กันยายน 2550.

วารสาร

เสาวณี จันทะพงษ์ ทิพวรรณ ทนนาถลิ้น และ สุภาวดี ชิงนวรรณ. “จุดเปลี่ยน FDI ของไทย?”.
Focused and Quick, Bank of Thailand, 17 เมษายน, 2015.

สมศจศึกษมัต และ วรุฒม์เตชะจินดา. “ระบบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย”. Focused and Quick,
Bank of Thailand, issue 38, May 30, 2011.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ประชาชาติธุรกิจ. “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone : SEZ) 10 จังหวัด”.
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.prachachat.net/economy/news-33272,2563>.

ภาษาต่างประเทศ

Asian Development Bank (ADB). Asia’s Economic Transformation : Where to, How, and
How Fast?: Key Indicators for Asia and the Pacific 2013 Special Chapter, 2013.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (eurofound)
(Occupational Mobility in Europe, 2007).

OECD (2009), How Do Industry, Firm and Worker Characteristics Shape Job and Worker
Flows? In OECD Employment Outlook 2009 : Tackling the Job Crisis, 2009.

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ** : นายณรงค์ศักดิ์ บุญยมาลิก
- วัน เดือน ปีเกิด** : 30 กันยายน 2507
- การศึกษา** : Ph.D. (Educational Development) มหาวิทยาลัย Delhi University ประเทศอินเดีย
- : นักบริหารระดับสูง “ธรรมศาสตร์เพื่อสังคม” รุ่นที่ 6 (นบธ.6)
 - : หลักสูตรการบริหารจัดการความมั่นคงขั้นสูง รุ่นที่ 8 (สวปอ.มส.8)
 - : หลักสูตร นบส.ศธ. รุ่นที่ 7
 - : การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 22 (ปปร.22 สถาบันพระปกเกล้า)

ประวัติการทำงานโดยย่อ

- : ช่วยราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนวังไกลกังวล ปี พ.ศ. 2554
 - : รักษาการในตำแหน่งรองผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การยูเนสโก ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ปี พ.ศ. 2555
 - : ประธานนักศึกษา นักบริหารระดับสูง “ธรรมศาสตร์เพื่อสังคม” รุ่นที่ 6 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – ปัจจุบัน
 - : กรรมการด้านเศรษฐกิจ สมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจไทย-จีน ปี พ.ศ. 2556 – ปัจจุบัน
- ตำแหน่งปัจจุบัน** : ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายและแผน
สังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อสนับสนุนการ
กระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย

ผู้วิจัย นายณรงค์ศักดิ์ บุญมาลิก

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายและแผน

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กลไกในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของไทยหลัก ๆ คือ การเกษตร อุตสาหกรรมการส่งออก การท่องเที่ยว ในปัจจุบัน รายได้จากภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานที่ใช้ในภาคเกษตรและรายได้จากภาคส่วนอื่น ๆ ในภาคอุตสาหกรรมก็มีรายได้ลดลงในช่วงและอัตราการเติบโตไม่มั่นคงนัก ส่วนภาคการท่องเที่ยวก็ยังคงขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองและฤดูกาลท่องเที่ยวของชาวต่างชาติ ดังนั้น หากต้องสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ได้มากกว่าเดิม จำเป็นต้องมีกลไกขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ (Economics Growth Engine) ตัวใหม่ ๆ เข้ามาช่วยเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ ทั้งนี้หากใช้วิธีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมาเป็นตัวจักรใหม่ หรือเป็น Growth Engine ตัวใหม่ ก็ยังจะเป็นตัวกระตุ้นการลงทุนสร้างผลผลิตในภาคการเกษตร อุตสาหกรรมการส่งออก การท่องเที่ยว อีกด้วย

รัฐบาลในปัจจุบัน ได้พยายามกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และวางแผนการพัฒนาประเทศในระยะยาว เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของไทยมีการเติบโตอย่างมั่นคง ยั่งยืน มาตรการอันหนึ่งที่ได้ดำเนินการคือการประกาศจัดตั้งพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาในจังหวัดชายแดน 10 แห่ง โดยมุ่งหวังว่าพื้นที่เขตการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ประกาศขึ้นมาใหม่นี้ จะสามารถดึงเอานักลงทุนมาสร้างผลผลิต เพิ่มรายได้ และกระตุ้นการค้า ทำให้กลายเป็นกลไกขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจตัวใหม่ของประเทศอีกปัจจัยหนึ่ง ซึ่งหวังว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยสร้างรายได้ และทำให้เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

งานวิจัยนี้ เป็นความสนใจ และความตั้งใจของผู้วิจัยที่จะจัดทำข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ในการสร้างกลไกที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกลไกตัวขับเคลื่อนที่มีพลังมากพอที่จะสร้างผลผลิตมวลรวม เพิ่มรายได้ และกระตุ้นเศรษฐกิจของไทยในภาพรวมให้เติบโตสูงขึ้นได้อย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าการศึกษาเรื่องนี้จะเป็นเรื่องของเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macro Economics) ที่ผู้ศึกษาต้องมองภาพใหญ่ของกลไกทางเศรษฐกิจไทยให้ออก แต่ด้วยประสบการณ์ที่ผู้ศึกษาเคยทำงานร่วมกับสมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจไทย-จีน และสมาคมวัฒนธรรม เทคโนโลยีและเศรษฐกิจไทย-รัสเซีย รวมทั้งได้ข้อมูลจากการได้สัมผัสกับนักลงทุนหลายระดับ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้มีโอกาสเดินทางไปดูงานด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศอีกหลายแห่ง จึงเป็นฐานการคิดให้ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์วิจัย

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างจริงจัง เพื่อเสนอแนะรูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย

รัฐบาลได้ดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมาแล้วหลายปี ซึ่งผู้วิจัยมีข้อคิดเห็นว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่ดีและดำเนินงานมาถูกต้องทิศทางแล้ว แต่ว่ารูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ยังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่แปลกใหม่ในการกระตุ้นเศรษฐกิจของไทยในภาพรวม ให้เติบโตสูงขึ้นได้เท่าที่ควร เพราะว่ารูปแบบการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นอยู่นั้น ยังไม่มีความพิเศษพอ และยังไม่จูงใจนักลงทุนเท่าที่ควร และยังไม่สามารถช่วยจัดอุปสรรคของการลงทุนสร้างผลผลิต ให้กับผู้ที่สนใจจะมาลงทุนได้ ทั้งนี้เพราะว่าวิธีการดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและรูปแบบการบริหารจัดการของหน่วยงานราชการเดิม ๆ ใน พื้นที่ ยังไม่เป็นนวัตกรรมของการบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาใหม่ให้แตกต่างไปจากเดิมที่สามารถจูงใจนักลงทุนในวงกว้าง

การเสนอข้อมูล และวิเคราะห์ให้ชัดเจนถึงจุดอ่อนที่ยังไม่ดึงดูดใจนักลงทุน เป็นการชี้จุดที่ยังเป็นอุปสรรคของการสร้างผลผลิต เพิ่มรายได้ให้กับประเทศ ซึ่งหากมีการแก้ไขให้ตรงจุด และสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ของการบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ก็จะช่วยทำให้ประเทศไทยมีกลจักรขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เป็นรูปธรรม และมีกำลังพอที่จะสร้างผลผลิต เพิ่มรายได้ให้กับประเทศ และประชาชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ ประเมินสภาพการดำเนินงานจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในประเทศไทยในภาพรวม ที่ผ่านมา
2. เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงรูปแบบการบริหารจัดการของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. เป็นการศึกษาจากเอกสาร และข้อมูลจากการลงพื้นที่และการสัมภาษณ์พูดคุยผู้เกี่ยวข้อง
2. เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาเพื่อค้นหาจุดอ่อน และสร้างมุมมองข้อเสนอแนะในเชิงการบริหารจัดการการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเปรียบเทียบกับกรณีดำเนินงานเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศอื่นที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว
3. เป็นการนำเสนอแนวคิดการบริหารจัดการของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมกับการ กระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งคิดแบบนอกรอบกฎหมาย การปฏิบัติแบบเดิมที่ระบบราชการดำเนินอยู่

หลักการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

Special Economic Zone หรือ SEZ หมายถึง เขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ ตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมสนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษ บางประการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การบริการ หรือ กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ มีระบบการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ เป็นการเฉพาะของพื้นที่นั้น แต่่วาวิธีการปกครองยังคงใช้ตามกฎหมายท้องถิ่น รูปแบบของการบริหารจัดการที่มีความพิเศษในแต่ละพื้นที่อาจจะแตกต่างกันไป โดยมีวิธีการบริหารจัดการแบบพิเศษได้ 7 รูปแบบ ดังนี้

1. เป็นพื้นที่การค้าเสรี Free trade zones (FTZ) คือไม่มีการกีดกันหรือข้อจำกัดทางการค้าด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ปล่อยให้การค้าขายเป็นกลไกของตลาด

2. เป็นพื้นที่ส่งเสริมการส่งออก Export processing zones (EPZ) เพื่อนำเงินตราเข้าประเทศ จึงยกเว้นข้อจำกัดบางอย่างให้กับผู้ส่งสินค้าออกในพื้นที่นี้

3. เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเสรีเป็นการเฉพาะ Free zones/ Free economic zones (FZ/FEZ) คือมีการละเว้นข้อจำกัดในการลงทุนทำธุรกิจบางอย่างที่ไม่สามารถทำได้ในพื้นที่อื่น ๆ เช่น การเปิดคาสิโน การเปิดแหล่งบริการบันเทิงเรีงรมย์ การเปิดโรงไฟฟ้าปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เป็นต้น และการอนุญาตให้ลงทุนได้โดยละเว้นข้อจำกัดอื่น ๆ เช่นไม่มีการตรวจสอบเรื่องสิ่งแวดล้อมจากกระทรวงสิ่งแวดล้อม ไม่มีการควบคุมเรื่องการจ้างงานจากกระทรวงแรงงาน ไม่มีการควบคุมทะเบียนการค้าจากกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

4. เป็นนิคมอุตสาหกรรม Industrial parks/ Industrial estates (IE) คือที่รวมเอาอุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันมาอยู่ด้วยกัน และจัดโครงสร้างขั้นพื้นฐานให้เอื้อกับการลงทุนในอุตสาหกรรมบางด้านที่จะส่งเสริม

5. เป็นพื้นที่อนุญาตให้ส่งออกนำเข้าแบบเสรี Free ports คือ พื้นที่ยกเว้นการควบคุมในการส่งออกและนำเข้าสินค้าบางประเภทที่ไม่สามารถส่งออกหรือนำเข้าในพื้นที่อื่น ๆ ได้ เช่นน้ำตาลทราย หัวหอม ไบยาสูบ ซึ่งปกติ ห้ามนำเข้า แต่ในพื้นที่นี้อนุญาตให้นำเข้าได้ หรือชิ้นงานศิลปวัตถุ ที่ไม่อนุญาตให้ส่งออก แต่ในพื้นที่นี้อนุญาตให้ส่งออกได้ เป็นต้น

6. เป็นพื้นที่ศูนย์กลางการขนส่ง Bonded logistics parks (BLP) ซึ่งจะรวบเอาการขนส่งการจัดเก็บสินค้า การประกันและตรวจสอบคุณภาพ และการธนาคาร เพื่อเอื้อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ

7. เป็นพื้นที่เมืองวิสาหกิจ Urban enterprise zones โดยแต่ละเมืองอาจจะกระตุ้นวิสาหกิจของชุมชนเอง ให้เติบโตโดยไม่ใช้กฎระเบียบบางเรื่อง แต่กำหนดระเบียบของตนเองขึ้นมา เพื่อให้ประชากรของเมืองนั้นมีธุรกิจของตนเอง

ตัวอย่างของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จ

มีตัวอย่างของเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดย บริหารจัดการแบบอิสระ ภายใต้การควบคุมกำกับด้ำนนโยบายของรัฐบาลกลาง แต่ไม่ได้ใช้ระเบียบกฎหมายและวิธีการบริหารจัดการแบบเดิมที่รัฐบาลใช้อยู่ในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ เช่น

1. เขตเศรษฐกิจพิเศษเสิ่นเจิ้น ในประเทศจีน โดยรัฐบาลกลางของจีนได้ยกเว้นกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน ซึ่งทำให้ภายในเวลาไม่กี่ปีพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ จีนสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอย่างจริงจัง นำรายได้เข้าประเทศอย่างมหาศาล ในอดีตรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีน มีกฎหมายเข้มงวดในการจำกัดการครอบครองที่ดิน ประชาชนในเขตเสิ่นเจิ้นมีฐานะยากจน และพยายามจะหลบหนีเข้าไปทำงานในเขตฮ่องกง ซึ่งมีฐานะเศรษฐกิจดีกว่า ทำให้เขตเสิ่นเจิ้นมีความเหลื่อมล้ำกับเขตฮ่องกงอย่างเห็นได้ชัด ทั้ง ๆ ที่ประชาชนเป็นชาวเชื้อสายกวางตุ้งด้วยกัน แต่เมื่อรัฐบาลจีนประกาศให้เสิ่นเจิ้นเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเปิดโอกาสให้นักลงทุน สามารถดำเนินการลงทุนสร้างผลผลิตของประเทศไทย โดยมีการละเว้นความเข้มงวดของกฎหมายบางประการ เช่น กฎหมายลิขสิทธิ์ กฎหมายที่ดิน กฎหมายแรงงาน กฎหมายภาษี เป็นต้น ภายในเวลาไม่กี่ปี เขตเศรษฐกิจพิเศษเสิ่นเจิ้นก็กลายเป็นเมืองท่าส่งออกสินค้าที่สำคัญของภูมิภาคนี้ คือสามารถผลิตสินค้าราคาถูกราคาถูกจำนวนมาก ส่งออกไปตีตลาดในหลายประเทศ และปัจจุบันกลายเป็นพื้นที่ที่สร้างรายได้ให้กับประเทศจีน และมีความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว

2. เขตเศรษฐกิจพิเศษเซี่ยเหมิน (Xiamen Special Economic Zone) ในมณฑลฝูเจี้ยน ประเทศจีน เมืองเซี่ยเหมิน อยู่ฝั่งตรงข้ามกับไต้หวัน แต่เดิมมีช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างชาวเซี่ยเหมิน และชาวไต้หวันมาก กล่าวคือชาวไต้หวันมีฐานะทางเศรษฐกิจดี แต่ชาวเซี่ยเหมินมีฐานะยากจน มีนักลงทุนจากไต้หวันจำนวนมาก ต้องการไปลงทุนในเขตเมืองเซี่ยเหมิน แต่ไม่สามารถทำได้โดยง่าย เพราะมีอุปสรรคกีดขวางหลายด้าน เช่น เรื่องการครอบครองที่ดิน เรื่องการจ้างแรงงานต่างถิ่น การส่งสินค้าและโอนเงินออกนอกประเทศ เป็นต้น

เมื่อรัฐบาลกลางของจีนมีนโยบายเปิดให้เซี่ยเหมิน เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือให้มี Governor Board เป็นผู้ตัดสินใจในการบริหารภายใต้ันโยบายหลัก ๆ บางประการของรัฐบาลกลางเท่านั้น มียกเว้นข้อจำกัดของการลงทุนจากภายนอกให้สามารถดำเนินการได้เหมือนกับแหล่งทุนของตนเอง ก็ทำให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจขึ้นมาใหม่ในพื้นที่นี้ โดยนักลงทุนในเซี่ยเหมินร่วมมือกับนักลงทุนไต้หวัน และชาวจีนโพ้นทะเลมาร่วมลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลายด้าน เช่น ที่อยู่อาศัย ทำเรื่อน้ำลึกรถไฟ และเส้นทางขนส่ง ต่อมาไม่นาน ก็เกิดการลงทุนประกอบธุรกิจขนาดกลาง พร้อม ๆ กับธุรกิจขนาดใหญ่จำนวนมากในเมืองเซี่ยเหมิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนแผ่นดินใหญ่เอง และลดการลงทุนจากไต้หวันลงมาจนพื้นที่นี้ กลายเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าชั้นนำของประเทศจีน และเป็นศูนย์กลางของเทคโนโลยีขั้นสูงในหลาย ๆ เรื่อง

3. เขตเศรษฐกิจพิเศษไฮฟอง (Haiphong Industrial Zone) ในประเทศเวียดนาม เมืองไฮฟอง เดิมเคยเป็นพื้นที่การค้าท้องถิ่นของเวียดนามกลาง ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นเมืองท่าค้าขายมาตั้งแต่อดีต แต่ตัวก็มีมูลค่าการค้าไม่มาก เช่น สินค้าเกษตร ประมง และหัตถกรรมพื้นเมือง ไม่มีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของตนเอง แม้ว่าเวียดนามจะมีความพร้อมในเรื่องวัตถุดิบและแรงงานใน

อุตสาหกรรมหลายประเภท แต่ก็ไม่สามารถดึงดูดความสนใจของนักลงทุนมาได้ ต่อมารัฐบาลเวียดนามได้เชื้อเชิญนักลงทุนจากญี่ปุ่นให้มาลงทุนในประเทศเวียดนามมากขึ้น แต่ว่าด้วยกฎระเบียบของประเทศเวียดนามที่เข้มงวดในช่วงนั้น เช่น ห้ามนำเงินออกนอกประเทศเกินกว่าที่กำหนด ห้ามเปิดธนาคารหรือสถาบันการเงินของต่างชาติ เป็นต้น ทำให้นักลงทุนลังเลใจ ไม่กล้าลงทุนในธุรกิจขนาดใหญ่ หรือว่ามาลงทุนเฉพาะกิจการบางด้านเท่านั้น

เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน รัฐบาลเวียดนามกำหนดพื้นที่บางพื้นที่ให้มีรูปแบบการจัดการแบบพิเศษ โดยประกาศให้เมืองท่าไฮฟองเป็น Haiphong Industrial Zone ทำให้นักลงทุนจากประเทศญี่ปุ่นย้ายฐานการผลิตจากประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน มาลงทุนผลิตเพื่อการส่งออกในประเทศเวียดนาม เช่น บริษัทผลิตรองเท้าไนกี้ ซึ่งเคยมีฐานการผลิตในประเทศไทย ได้ปิดโรงงานในประเทศไทย มาเปิดใหม่อยู่ที่เมืองไฮฟอง แม้แต่ฐานการผลิตรถยนต์ของบริษัทญี่ปุ่นก็ย้ายโรงงานหลายโรงงานจากไทยมาอยู่ที่เวียดนาม เพราะว่า ในอดีตนั้นประเทศไทยเคยมีวัตถุดิบที่ราคาถูก ระเบียบเอื้ออำนวย มีตลาด ทำให้นักลงทุนมาเปิดโรงงานในประเทศไทย แต่ว่าเมื่อเวียดนามเปิด Haiphong Industrial Zone ไนกี้ และโรงงานรถยนต์ก็ปิดโรงงานในประเทศไทย และมาเปิดโรงงานใหม่ที่ Haiphong Industrial Zone เพราะมาตรการในเขตเศรษฐกิจพิเศษของเวียดนามเอื้ออำนวยให้ลงทุนมากกว่า

4. เขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองลา (Mongla Special Zone) ตั้งอยู่ในรัฐฉานประเทศเมียนมาร์ ซึ่งแต่เดิมเป็นดินแดนรกร้างว่างเปล่าของชายแดนเมียนมาร์ที่ กองทัพ Shan State Army ครอบครอง มีความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลเมียนมาร์ และชาวไทยใหญ่ที่ต้องการปกครองตนเอง ประชาชนในพื้นที่นี้มีฐานะยากจน แม้ว่าแต่เดิมจะมีชาวจีนพยายามจะเดินทางเข้ามาทำการค้าและลงทุนอยู่บ้าง เพราะว่าพื้นที่นี้ เป็นด่านชายแดนระหว่างจีนมณฑลยูนนาน-รัฐฉานของประเทศเมียนมาร์ และยังเป็นเส้นทางเดินทางเชื่อมต่อกับไทยได้ แต่ว่าก็มีการค้าขายในปริมาณน้อย พื้นที่นี้ก็ยังคงยากจน ไม่มีการผลิต หรืออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ขาดความมั่นคง ต้องพึ่งพาสินค้าจากไทยและจีน และเป็นพื้นที่ที่มีการลักลอบผลิตยาเสพติด

ต่อมาเมื่อรัฐบาลกลางของเมียนมาร์ ได้ให้กลุ่มผู้ร่วมลงทุนจีนมาสัมปทานพื้นที่นี้ ทำเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยจีนได้กำหนดแผนการบริหาร และระเบียบวิธีจัดการพื้นที่เอง ในระยะเวลา 29 ปี ภายใต้กฎหมายของประเทศเมียนมาร์ ทั้งนี้มีฝ่ายบริหารของพื้นที่ Mongla Special Zone ร่วมกันระหว่างนักลงทุนตัวแทนรัฐบาลเมียนมาร์ ตัวแทนชาวไทยใหญ่ และนักลงทุนชาวจีน โดยให้อยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศเมียนมาร์ การบรรลุข้อตกลงนี้ ทำให้ปัญหาความไม่สงบของพื้นที่นี้หมดไป แหล่งผลิตยาเสพติดหรือสินค้าผิดกฎหมายในพื้นที่นี้ก็ไม่อีกต่อไปด้วย มีนักลงทุนทั้งจากประเทศเมียนมาร์ จากประเทศจีน รวมทั้งมีนักลงทุนจากไทยด้วย ได้เข้ามาประกอบกิจการต่าง ๆ จำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ

5. เขตเศรษฐกิจพิเศษพนมเปญ (Phnom Penh Special Economic Zone : PPSEZ) ประเทศกัมพูชา เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศกัมพูชาโดยใช้เศรษฐกิจนำ ทั้งนี้ ในอดีตประเทศกัมพูชามีศักยภาพในการแข่งขันอยู่ในลำดับต่ำ และเป็นประเทศที่ขาดความเชื่อมั่นทางการเมือง ทำให้แต่เดิมไม่มีนักลงทุนกล้าเข้าไปลงทุนในประเทศกัมพูชา การผลิตของประเทศมีน้อยมาก ยกเว้นการท่องเที่ยว เศรษฐกิจของประเทศต้องพึ่งพาความช่วยเหลือและการลงทุนจากต่างชาติ

แต่ว่าเมื่อรัฐบาลกัมพูชามีนโยบายสร้าง New Phnom Penh ให้เป็นเมืองหลวงใหม่ หรือเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของประเทศแห่งใหม่ โดยใช้พื้นที่นอกเขตเมืองหลวงเดิม คือเขตชานกรุงพนมเปญ มาวางแผนพัฒนาด้วยวิธีการใหม่ คือการจัดทำเป็นพื้นที่ที่มีการบริหารจัดการแบบพิเศษ ต่างจากเมืองพนมเปญเดิม โดยให้รูปแบบการบริหารจัดการของเมืองใหม่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษพนมเปญ (PPSEZ) ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาใหม่และแยกการบริหารพื้นที่และเศรษฐกิจออกจากเมืองพนมเปญเดิม จัดทำนิคมอุตสาหกรรม (Industrial Park) แยกจากพื้นที่พักอาศัยแบบทันสมัย

การดำเนินงานเขตการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทย

เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย คสช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ขึ้นมา และในพ.ศ. 2558 และคณะกรรมการชุดนี้ได้เห็นชอบการกำหนดพื้นที่ ที่มีศักยภาพ เหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone : SEZ) รวมทั้งสิ้น 10 พื้นที่ คือ

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรก			
ลำดับที่	จังหวัด	พื้นที่ในเขตอำเภอ	เนื้อที่
1	ตาก	อ.แม่สอด, อ.พบพระ, และ อ.แม่ระมาด (14 ตำบล)	1,419 ตร.กม. (886,847 ไร่)
2	สงขลา	อ.สะเดา (4 ตำบล)	552.3 ตร.กม. (345,187 ไร่)
3	มุกดาหาร	อ.เมือง, อ.หว้านใหญ่, อ.ดอนตาล (11 ตำบล)	578.5 ตร.กม. (361,542 ไร่)
4	สระแก้ว	อ.อรัญประเทศ, อ.วัฒนานคร (3 ตำบล)	332 ตร.กม. (207,500 ไร่)
5	ตราด	อ.คลองใหญ่ (3 ตำบล)	50.2 ตร.กม. (31,375 ไร่)
6	หนองคาย	อ.เมือง, อ.สระใคร (13 ตำบล)	473.67 ตร.กม. (296,042 ไร่)
เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่สอง			
7	นราธิวาส	อ.สุไหงโกลก, อ.ตากใบ, อ.แว้ง, อ.ยี่งอ, อ.เมือง (5 ตำบล)	235.17 ตร.กม.(146,995.62 ไร่)
8	เชียงราย	อ.แม่สาย, อ.เชียงแสน, อ.เชียงของ (21 ตำบล)	1,526.63 ตร.กม. (952,266.46 ไร่)
9	นครพนม	อ.เมือง, อ.ท่าอุเทน (13 ตำบล)	794.79 ตร.กม.(495,743.75 ไร่)
10	กาญจนบุรี	อ.เมือง (2 ตำบล)	260.79 ตร.กม.(162,993.75 ไร่)

ผลการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย

ในระยะเกือบ 3 ปีที่ผ่านมาของการดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พบผลในภาพรวม ดังนี้

1. ด้านการลงทุนจากภายในประเทศ พบว่ามีเพียงบางพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะมีการลงทุนเพิ่มขึ้น เช่นในอำเภอแม่สอดจังหวัดตาก มีการเตรียมลงทุนของห้างสรรพสินค้าใหญ่ ๆ ได้แก่ โรบินสัน มาบุญครอง (MBK) สยามแม็คโคร (ห้างแม็คโคร) เทสโก้ โลตัส บางพื้นที่ประชาชนยังรองบประมาณการ ลงทุนจากภาครัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจของพื้นที่ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย มุกดาหาร สระแก้ว และตราดก็มีแนวโน้มว่าจะมีการลงทุนเพิ่มขึ้นมาตั้งแต่ก่อนที่จะประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ส่วน ในสงขลาและนราธิวาสกลับพบว่ามีการลงทุนจากภายในประเทศลดลงเล็กน้อยจากก่อนหน้าที่จะประกาศ เป็นเขตเศรษฐกิจ

2. ด้านการลงทุนจากต่างประเทศ พบว่ายังมีการลงทุนจากต่างประเทศน้อยกว่าที่คาดการณ์ การลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากนักธุรกิจภายในประเทศ หรือจากเมืองใหญ่ ๆ ใกล้เคียง เช่นในจังหวัดตาก จะมีการลงทุนห้างสรรพสินค้าใหญ่ ๆ ในกรุงเทพฯ ไปขยายสาขา บวกกับชาวเมียนมาร์ ที่มาประกอบธุรกิจขนาดย่อม ทำให้ราคาที่ดินในอำเภอแม่สอดสูงขึ้นหลายเท่าตัว ยกเว้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ที่มีนักลงทุนจากประเทศจีนมาลงทุน ด้านโลจิสติกส์ โดยบริษัท เจฟง โลจิสติกส์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือ เจฟง ยูนนาน บริษัทโลจิสติกส์ที่ใหญ่ที่สุดของมณฑลยูนนาน ประเทศจีนที่เข้ามาซื้อที่ดินกว่า 300 ไร่ บริเวณสะพาน โขง 4 พัฒนาโกดังสินค้า ศูนย์กระจายสินค้า ห้องเย็นรองรับสินค้าจากประเทศจีน และยังมีแผนจะพัฒนา ศูนย์ธุรกิจขนาดใหญ่ โรงแรมระดับ 4 – 5 ดาว และอพาร์ทเมนต์ เพื่อรองรับเศรษฐกิจที่จะขยายตัวมากขึ้นในอนาคต ส่งผลให้ราคาที่ดินของจังหวัดเชียงรายในปัจจุบันพุ่งไปที่กว่า 20 ล้านบาทต่อไร่ โดยเฉพาะ ถนน R3A รัศมีใกล้กับสะพานโขง 4

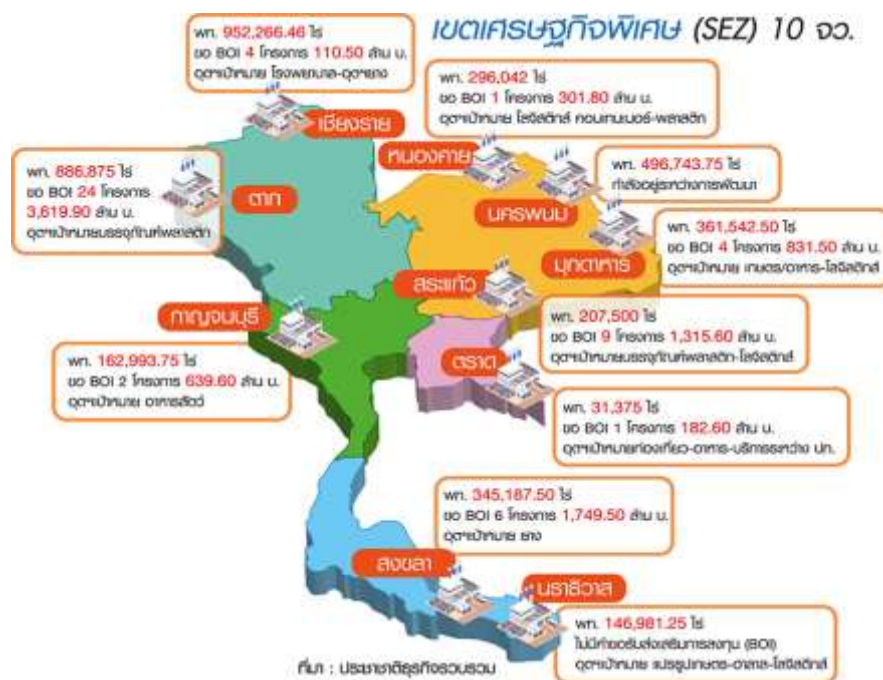
3. ด้านนิคมอุตสาหกรรม พบว่า มีความคืบหน้าไม่มากนัก เช่น ที่จังหวัดตาก มีการกำหนดพื้นที่ทำนิคมอุตสาหกรรมไว้แล้ว แต่ยังไม่เกิดโรงงานอุตสาหกรรมใด ๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายก็มีการเตรียมพื้นที่ ส.ป.ก. ใน 3 อำเภอ ให้เป็นนิคมอุตสาหกรรมไว้แล้ว แต่ยังไม่มีการลงทุนใดๆ ในพื้นที่ดังกล่าว แม้ว่าจะมีนักลงทุนจากจีนมาซื้อที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจ แต่ว่าเป็นพื้นที่อื่นของเขตที่จะกำหนดให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม ในจังหวัดสระแก้ว ตราดและมุกดาหารก็เช่นกัน ยังไม่มี การลงทุนที่เป็นรูปธรรมในพื้นที่ที่จะจัดทำเป็นนิคมอุตสาหกรรม

4. ด้านการเติบโตของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พบว่า มีจำนวนของธุรกิจขนาดย่อมที่เปิดดำเนินการมากขึ้นในทุกเขต โดยเฉพาะ เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก มีธุรกิจต่อเนื่องจากการเกษตรเพิ่มขึ้น เช่นอาหารสัตว์ ร้านอาหาร โรงแรม ที่พักอาศัย และธุรกิจเสื้อผ้า ธุรกิจการท่องเที่ยวมี 25 การเติบโตมากในจังหวัดเชียงราย มุกดาหาร และสระแก้ว ส่วนธุรกิจด้านบันเทิงและบริการในสงขลา นราธิวาส นั้นเติบโตลดลงในบางช่วงเวลา แต่ว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่ยังมีการเติบโตไม่มากนัก ยกเว้นในเชียงรายและในแม่สอด

5. ด้านการค้าระหว่างประเทศ พบว่าตามด่านชายแดนของเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง มีปริมาณการค้าทั้งการส่งออก และนำเข้าเพิ่มมากขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณ

การค้าในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ก็พบว่าการเพิ่มขึ้นในระดับเดิม ในด้านชายแดนที่ติดกับประเทศเมียนมาร์ เช่น ด้าน แม่สาย และเชียงแสน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ด้านแม่สอดในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก และด้านเจดีย์สามองค์ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดกาญจนบุรี ก็มีการส่งออกลดลง ส่วนด้าน ชายแดนที่ติดกับประเทศมาเลเซีย เช่นด้านสะเดา ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา และด้านตากใบ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนราธิวาส มีการส่งออกลดลง แต่มีการนำเข้ามากขึ้นเล็กน้อย

6. ด้านการท่องเที่ยว พบว่าการเดินทางผ่านด่านชายแดนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีเพียงบางแห่งที่มีนักท่องเที่ยวจากประเทศเพื่อนบ้านมาไทยมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ นักท่องเที่ยวจากไทยจะเข้าไปเที่ยวต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เช่น ในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร หนองคาย สระแก้ว และกาญจนบุรี นอกจากนี้ยังพบปัญหาในด้านกฎหมาย แนวปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการยกเว้นสิทธิพิเศษต่าง ๆ การยกเว้นภาษี และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสถานประกอบการต่าง ๆ ปัญหาการรวมฝั่ง เมืองเดิมกับฝั่งเมืองใหม่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และปัญหาในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมี ปัญหาในเรื่องการต่อต้านของประชาชนในบางพื้นที่ ที่ไม่เห็นด้วย หรือไม่มั่นใจในการดำเนินงานของ รัฐบาล



สภาพปัญหาของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากผลการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ นี้ จะเห็นว่า รัฐบาลมีความมุ่งหวังสูงที่จะให้เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้เป็นกลไกในการเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ แต่ในช่วงระยะเวลา 3 ปีที่ดำเนินงานมาก็พบว่าไม่เป็นไปตามความคาดหวังมากนัก แม้ว่าทั้งพื้นที่ทางกายภาพและรายได้ของประชากรในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งนี้จะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น คือมีรายได้มากขึ้น

มีการก่อสร้างพัฒนาโดยเฉพาะ Basic Infrastructure โดยเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้าที่จะมีเขต เศรษฐกิจพิเศษ มีการวางแผนและมาตรการดำเนินงานที่คาดว่าจะมีการลงทุนเพิ่มมากขึ้น แต่เมื่อมีการ ดำเนินการ พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้วกลับพบว่าการลงทุนเพิ่มขึ้นไม่มากนัก เพียงแต่จะมีแนวโน้ม การลงทุนเพิ่มขึ้นในระยะยาวเท่านั้น การลงทุนที่เพิ่มขึ้นในระยะ 3-5 ปียังคงเพิ่มขึ้นในอัตราปกติ เหมือนกับระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา เขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการลงทุนมากขั้นมากที่สุดคือ เขตเศรษฐกิจ พิเศษจังหวัดเชียงราย ซึ่งมีการลงทุนจากจีน และเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก แต่ว่าเป็นการลงทุน จากภายในประเทศ ส่วนการลงทุนและประกอบธุรกิจในด้านชายแดนจังหวัดสงขลา และนราธิวาส กลับพบว่า บางช่วงก็มีจำนวนธุรกิจที่ประกอบการอยู่ลดลง ดังนั้นจึงอาจจะสรุปได้ว่าการดำเนินงาน พัฒนาเขต เศรษฐกิจพิเศษทั้งสิบแห่งที่ผ่านมากระตุ้นการลงทุนได้ไม่มากนัก หรือว่ามีมากในบางพื้นที่ เท่านั้น และไม่ ทำให้เกิดผลิตผลเพิ่มขึ้นที่มีความชัดเจนมากนักแก่ประเทศไทย

ในด้านการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งได้มีแผนจัดทำขึ้น 6 แห่ง ก็พบว่า มีความคืบหน้าในด้านการเตรียมพื้นที่และที่รัฐจะลงทุนด้านโครงสร้างขั้นพื้นฐาน แต่อย่างไร ก็มีความคืบหน้าในด้านการดึงดูดการลงทุน และการสร้างผลผลิต แม้แต่การลงทุนด้านโลจิสติกส์ ในเขต 27 เศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายโดยนักลงทุนจากประเทศจีน ก็ไม่ได้ใช้ที่ดินในพื้นที่นิคม อุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ แต่ว่าได้ซื้อพื้นที่อื่น จึงมีแต่เพียงการคาดการณ์ว่าในอนาคตระยะ 3-5 ปี ข้างหน้า จึงจะมีการ ลงทุนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมที่กำหนดเอาไว้ได้ การที่เขต เศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่ง ยังไม่สามารถดึงดูดการลงทุน และเพิ่มรายได้ เพิ่ม ผลผลิตให้แก่ประเทศ ได้เท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งที่คาดหวัง และเมื่อเปรียบเทียบกับ การเปิดเขต เศรษฐกิจพิเศษที่ เมืองเสิ่นเจิ้น เซี่ยเหมิน ไฮฟองในเวียดนาม เมืองลาในพม่า และแม้แต่เขตเศรษฐกิจ พิเศษเมืองใหม่ พนมเปญของกัมพูชา ก็มีอัตราการลงทุนจากต่างชาติมากกว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย

ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า นักลงทุนส่วนใหญ่ยังไม่พบว่าการบริหารจัดการด้วยระบบที่ พิเศษกว่าการลงทุนใน พื้นที่อื่น ๆ เพราะเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยยังคงผูกโยงกับการบริหาร จัดการในรูปแบบเดิม ที่มีหน่วยงานราชการในท้องถิ่นดูแล และขึ้นตรงกับหน่วยงานในส่วนกลาง โดยอาจจะสรุปเป็นประเด็น ปัญหาของการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย ได้ดังนี้

1. สิ่งจูงใจในการดึงดูดการลงทุนไม่มากพอ เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์หรือกำไร ในทางธุรกิจ ซึ่งใช้มาตรการทางภาษีเป็นหลักในการสร้างแรงจูงใจในการลงทุน แต่รัฐควรจะเพิ่ม แรงจูงใจในด้วยการผ่อนคลายมาตรการควบคุมธุรกิจบางประเภท หรือการเปิดเสรีในการทำธุรกิจ บางประเทศ เช่นการอนุญาตให้เปิดคาสิโน การขยายเวลาในการเปิดปิดสถานบริการ การอนุญาตให้ นำเข้าส่งออกสินค้าควบคุมบางประเภท เป็นต้น ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจ และดึงดูดนักลงทุนได้มากขึ้น

2. ขาดการบริหารจัดการด้วยวิธีพิเศษ เพราะในปัจจุบันการดำเนินธุรกิจและลงทุน ประกอบการจะต้องใช้กฎระเบียบเดิม ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น การจัดตั้งโรงงาน อุตสาหกรรมจะต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงอุตสาหกรรม ต้องจดทะเบียนการค้า กับกระทรวงพาณิชย์ ต้องดำเนินการด้านอสังหาริมทรัพย์กับกรมที่ดิน ต้องจัดการจัดด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมาย ควบคุมสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งมีขั้นตอนยุ่งยาก ไม่เป็น One stop service แต่หาก สามารถบริหาร จัดการด้วยวิธีพิเศษ ภายใต้ Board of Governor ของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ๆ

เพื่อจัดขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน ลดขั้นตอนให้เป็น One stop service ก็จะทำให้นักลงทุนอยากจะมาลงทุนในพื้นที่นี้มากขึ้น

3. ขาดจุดเด่นของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ว่าแต่ละพื้นที่จะดึงดูดนักลงทุนในเรื่องอะไร หรือจะเพิ่มผลผลิตอะไร เช่น เป็นเขตการค้าเสรี (Free trade area) หรือเขตส่งออก-นำเข้าเสรี (Free Port) หรือเป็นนิคมอุตสาหกรรม (Industrial parks) หรือเป็นเขตยกเว้นการควบคุมธุรกิจหวงห้าม (Free economic zones) เป็นต้น ซึ่งหากมีการกำหนดลักษณะเฉพาะของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ๆ ให้ชัดเจน นักลงทุนก็จะสามารถตัดสินใจมาลงทุนในพื้นที่เฉพาะแห่งนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดบางประการให้สามารถลงทุนได้ และรัฐก็จะสามารถควบคุมธุรกิจหวงห้ามให้อยู่ในพื้นที่เฉพาะได้

4. ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมน้อย โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการ และการเป็นเจ้าของพื้นที่ แต่ว่าหน่วยงานของรัฐจะจัดการเองโดยภาครัฐเพียงแต่ขอรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนเท่านั้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ ในบางพื้นที่ก็มีประชาชน 28 ต่อต้านการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือต่อต้านการมีนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งหากมีการตั้งกรรมการบริหาร เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งขึ้นมา ก็ควรให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ กรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย และมีกลไกที่จะทำให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่ได้รับประโยชน์หรือ ผลกำไรจากการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยตรง

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ควรมีการดำเนินการพัฒนา SEZ ใน บริษัทของประเทศไทย ดังนี้

1. ในด้านการปกครอง พื้นที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษยังคงรูปแบบเดิม คือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. และ อบต.) มีอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ที่มีอำนาจเช่นเดิม โดยมีกลไกให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมตัดสินใจในพื้นที่ของตนเองมากขึ้น และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เจ้าของพื้นที่ควรจะเป็นผู้ที่มีหุ้นส่วนในการบริหารงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตั้งแต่เรื่องนโยบาย แผนการพัฒนา การกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งการได้รับผลตอบแทนจากการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2. ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ กำหนดให้เป็นพื้นที่ ที่มีความพิเศษมากกว่าพื้นที่อื่น คือ มีกฎระเบียบ แบบแผนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจเป็นของตนเอง สามารถบริหารจัดการตนเองได้ (Autonomous Body) มีสิทธิพิเศษอื่นที่พื้นที่อื่นไม่สามารถทำได้ด้วยวิธีการปกติ เช่น การเปิดคาสิโน การเปิดสถานประกอบการ การจ้างแรงงานต่างชาติ กฎหมายการควบคุมเรื่องสิ่งแวดล้อม สัดส่วนการลงทุนระหว่างคนไทยและคนต่างชาติ เป็นต้น จะต้องมีการขจัดอุปสรรคของการลงทุนด้านต่าง ๆ โดยให้มีวิธีการเฉพาะของแต่ละ พื้นที่ โดยไม่จำเป็นที่ทุกแห่งจะต้องเหมือนกันเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และดึงดูดนักลงทุนให้มาสร้างผลผลิต ในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน เช่น บางพื้นที่ให้มีการเปิดโรงเรียนนานาชาติได้ แต่ว่าบางพื้นที่ไม่จำเป็น จะต้องให้มีโรงเรียนนานาชาติ เป็นต้น

3. ในด้านการกำหนดจุดเด่นของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้แต่ละพื้นที่มีเอกลักษณ์ของการเป็นพื้นที่พิเศษของตนเอง เช่น จะเพิ่มผลผลิตอะไร เป็นเขตการค้าเสรี (Free trade area) หรือเขตส่งออก-นำเข้าเสรี (Free Port) หรือเป็นนิคมอุตสาหกรรม (Industrial parks) หรือเป็น เขต

ยกเว้นการควบคุมธุรกิจหวงห้าม (Free economic zones) หรือว่าจะเน้นการลงทุนด้านใด เป็นต้น ซึ่งหากมีการกำหนดลักษณะเฉพาะของเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ๆ ให้ชัดเจน นักลงทุนก็จะสามารถตัดสินใจ มาลงทุนในพื้นที่เฉพาะแห่งนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดบางประการให้สามารถลงทุนได้

4. ใช้การบูรณาการของทุกหน่วยงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้เกิดการบริการด้านธุรกิจแบบ One stop service โดยขจัดความยุ่งยากซับซ้อนของการลงทุนให้หมดไป นักลงทุนไม่ควรต้องไปติดต่อกระทรวงพาณิชย์เรื่องการจดทะเบียนการค้า ติดต่อกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่องการลงทุน ติดต่อกระทรวงแรงงานเรื่องลูกจ้าง ติดต่อกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเรื่องการตรวจสอบ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งกว่าที่จะเปิดดำเนินการได้ต้องใช้เวลาอันยาวนาน แต่ว่าหากมีระบบ บริการแบบ One stop service การนำเงินมาลงทุนจะเกิดขึ้นภายใต้การตัดสินใจและติดต่อกับราชการเพียงวันเดียว

5. ข้อเสนอแนะในการบริการจัดการ จากสภาพการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยที่ไม่มีความพิเศษจริง และปัญหาที่พบดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยยังดำเนินงานได้ผลไม่ดี เท่าที่ควร ไม่เป็นรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีความพิเศษ เฉพาะพื้นที่จริง ๆ แต่เป็นการจัด Zoning เพียงจุดใจให้เกิดการค้าขาย และนำท่องเที่ยวมากขึ้นเท่านั้น ไม่สามารถเป็น Growth engine หรือตัว ดึงดูดการลงทุนระดับใหญ่ ๆ ได้เหมือนกับ เขตเศรษฐกิจพิเศษ เส้นเงิน เขียะเหมิน หรือ ไฮฟอง ได้ และ หากดำเนินงานเช่นนี้ต่อไป ก็จะไม่บรรลุเป้าประสงค์ของการจัดตั้ง SEZ

ด้วยความเป็นพื้นที่พิเศษ ที่มีความพิเศษในการบริหารจัดการและแยกการบริหารจัดการออกมาจากหน่วยงานราชเดิมที่สังกัดกระทรวง กรม/กองต่าง ๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น โดยมีรูปแบบการบริหารเป็นคณะกรรมการบริหารตนเองโดยเจ้าของพื้นที่ เขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงควรจะเป็นนิติบุคคล หรือ Autonomous body เป็นอีกรูปแบบหนึ่ง แยกออกมาจากการสังกัดกระทรวง กรม/กองเดิมที่ทำอยู่ภายใต้ ซึ่งจะไม่เหมือนรูปแบบการบริหารจัดการของพื้นที่อื่น ๆ มีคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นเหมือนรัฐบาลท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่เป็นทิศทางของกระแสการพัฒนาโลก และกระแสการปฏิรูปประเทศไทยด้วย มีตัวอย่างของการจัดตั้ง Governor Boards ของเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ