

รายงานวิจัยแนวทางและมาตรการเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ บริเวณพื้นที่ชายแดนของไทย

โดย สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (ITD)

ความเป็นมา

เขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนของประเทศไทย ได้เริ่มขึ้นจากการผลักดันของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ภายใต้กลยุทธ์ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโครงการระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridors) โดย ADB ได้บรรจุแผนการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไว้เป็นแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อการเปลี่ยนระเบียบการขนส่ง (Transport Corridors) ให้เป็นระเบียงเศรษฐกิจ ซึ่งทาง ADB ให้ความช่วยเหลือในการให้ข้อเสนอแนะเชิงเทคนิคและกลยุทธ์ในการสร้างและดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาค ตลอดจนให้ การสนับสนุนทางการเงิน เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการเชื่อมต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ ในอนุภูมิภาคเข้าด้วยกัน รวมถึงการเชื่อมต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษไปยังท่าเรือ จุดกระจายสินค้า และตลาดปลายทาง

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงได้ริเริ่มแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะบริเวณชายแดนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 รวมถึงได้มีการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์เพื่อผลักดันการพัฒนาในปี พ.ศ. 2556 ในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

อีกทั้งผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 ภายใต้การดำเนินงานของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยังให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดน รองรับการค้าเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ซึ่ง กนพ. ได้ตกลงทำการศึกษา 5 พื้นที่ ให้แล้วเสร็จในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2557 ได้แก่ แม่สอด อรัญประเทศ ตราด มุกดาหาร สะเดา

เป้าหมายการพัฒนาตามนโยบายของ กนพ. จะพิจารณาในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ใน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มการจ้างงานและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ประชาชน แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว ลักลอบเข้ามาในพื้นที่ตอนใน ปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหา ความแออัดบริเวณด้านชายแดน

จากบริบทการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคอันส่งผลผลักดันให้มีการ พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน รวมถึงผลกระทบจากเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อาจ มีทั้งในด้านบวกและด้านลบ คณะวิจัยของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา จึงจัดทำวิจัยเพื่อศึกษาและ วิเคราะห์รูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนที่เหมาะสมกับประเทศไทย ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมทั้ง จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน

ผลการศึกษา

1. การวิเคราะห์ความพร้อมและความเหมาะสมของพื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทางด้านกายภาพ

- อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม
 - แม่สอดยังมีความพร้อมทางด้านกายภาพน้อยกว่าที่อื่นๆ เนื่องจากไกลท่าเรือและถนนเชื่อมโยงไปท่าเรือ ยังไม่ดีเท่าที่ควร รวมถึงด้านยังไม่ได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพในการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่มี แผนการพัฒนาถนนทั้งสองด้านที่เชื่อมโยงมา อ.แม่สอด ปัญหาจึงน่าจะลดลงในระยะยาว

- มุกดาหาร ยังไม่มีความเหมาะสมเท่าใดนัก แม้จะอยู่บนระเบียงเศรษฐกิจแต่ก็อยู่ห่างไกลจากท่าเรือหลัก
- อุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป
 - กาญจนบุรีและแม่สอด มีความเหมาะสมทางกายภาพน้อยในปัจจุบัน เนื่องจากด้านศุลกากรยังไม่ได้รับการพัฒนาและถนนที่เชื่อมโยงยังมีปัญหาอยู่ คาดว่าจะปรับปรุงในอนาคต
 - อ.สะเดา จ.สงขลา ที่เชื่อมโยงไปมาเลเซีย และอ.แม่สาย อ.เชียงของ อ.เชียงแสน ที่เชื่อมโยงไปยังจีนตอนใต้ เหมาะสมที่สุดเนื่องจากมีโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคในเกณฑ์ดี ส่วนพื้นที่อื่นๆ อยู่ในเกณฑ์ยอมรับได้
- ศูนย์กลางโลจิสติกส์ (คลังสินค้าและศูนย์กระจายสินค้า)
 - อ.สะเดา อ.เชียงแสน อ.เชียงของ และ อ.แม่สาย มีความพร้อมทางกายภาพสูง ส่วนที่อื่นๆ รอให้มีการพัฒนาตามแผนงานของรัฐก่อน
- ศูนย์กลางการท่องเที่ยว
 - อ.แม่สาย และ อ.เชียงแสน มีความพร้อมที่สุด เพราะมีนักท่องเที่ยวอยู่แล้ว ส่วนกาญจนบุรี ถ้าได้รับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการผ่านแดนแล้วก็จะมีความพร้อมเช่นกัน

2. การวิเคราะห์รูปแบบเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนที่เหมาะสมกับประเทศไทย

คณะนักวิจัยได้วิเคราะห์รูปแบบเขตเศรษฐกิจบริเวณชายแดนที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบจากตัวอย่างเขตเศรษฐกิจชายแดนในต่างประเทศ 5 ประเทศ ได้แก่ ไปแลนด์ โมร็อกโค จีน-เวียตนาม เม็กซิโก สิงคโปร์-มาเลเซีย ซึ่งจากการวิเคราะห์สามารถแบ่งรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่เหมาะสมกับประเทศไทย เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

2.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการผลิต ในระยะสั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อุตสาหกรรมที่เน้นใช้แรงงานเข้มข้นไปดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมด้านความมั่นคงและการจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีการผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างด้าวและการขึ้นทะเบียน ดึงดูดแรงงานต่างด้าวในประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงาน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับปฏิบัติในโรงงานอุตสาหกรรม และชะลอปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากแรงงานต่างด้าวทะลักเข้ามาบริเวณตอนในของประเทศมากเกินไป จึงควรอยู่ในลักษณะขนาดไม่ใหญ่เกินไป มีรั้วรอบขอบชิด และกระจายตามเขตชายแดนที่มีข้อได้เปรียบอุปทานแรงงานต่างด้าว ในระยะยาว ควรเน้นพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อการแบ่งงานตามความชำนาญ และการใช้สิทธิประโยชน์ เช่น GSP จากประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้ประเทศไทยผลิตขั้นต้นหรืออุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานทักษะสูง ใช้เทคโนโลยีสูง หรือต้องการสาธารณูปโภคที่ดีในการผลิต และประเทศเพื่อนบ้านผลิตขั้นต้นหรืออุตสาหกรรมที่เน้นใช้แรงงานเข้มข้น นอกจากนั้นควรเน้นการส่งเสริมการออกไปลงทุนเพื่อทดแทนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการผลิตบริเวณชายแดนในอุตสาหกรรมที่เน้นใช้แรงงานเข้มข้น

2.2 เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการบริการแบบรวมศูนย์ หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษขนาดใหญ่ ควรอยู่ในแผนการพัฒนาประเทศเพราะต้องใช้เงินลงทุนสูง จึงควรเลือกพื้นที่เพียงเขตเดียวเพื่อการพัฒนา พื้นที่ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นพื้นที่ชายแดน เพราะต้องดูองค์ประกอบอย่างอื่นควบคู่ด้วย เช่น ความเหมาะสมในแง่การดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและในประเทศ ดึงดูดผู้บริโภคโดยเฉพาะต่างประเทศ ความง่ายในการเข้าถึง และการสนับสนุนจากแผนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

3. ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิเคราะห์แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างชุมชนและผู้ประกอบการรวม 300 ตัวอย่างในพื้นที่ 5 จังหวัด ผลสรุปเป็นดังนี้

3.1 **ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ** คาดว่ามีการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จากรายได้และเศรษฐกิจท้องถิ่นดีขึ้น

3.2 **ผลกระทบทางด้านสังคม** เชิงบวกอาจมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจการบริหารจัดการในพื้นที่ ลดปัญหาการย้ายถิ่นของคนในพื้นที่ไปทำงานที่อื่น อย่างไรก็ตาม อาจจะมีผลเชิงลบ ซึ่งเกิดจากประชาชนในสถานที่ที่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพเศรษฐกิจและสังคมใหม่ซึ่งอาจจะมีการแข่งขันสูงจากคนในพื้นที่อื่นที่เข้ามา ขณะเดียวกันแรงงานที่เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในพื้นที่ที่มีทั้งเป็นแรงงานต่างด้าวหรือคนในพื้นที่อื่นๆ อาจจะมีผลให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดในพื้นที่ได้

3.3 **ผลกระทบทางด้านความมั่นคงและการปกครอง** ในปัจจุบันการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับ และติดตามการทำงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งภายใต้ระเบียบนี้การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษในระดับนโยบายนี้ไม่ได้มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ในการบริหารปกครองของหน่วยราชการที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด และหากในอนาคตการบริหารงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษในระดับพื้นที่แต่ละแห่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชนและภาคประชาชน ก็จะสามารถบริหารและดำเนินการได้โดยไม่กระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอยู่

3.4 **ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม** สิ่งที่ประชาชนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถามกังวลมากที่สุดคือ ปัญหาการจราจร รongลงมาคือปัญหาสิ่งแวดล้อม การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ปัญหาขยะและของเสียอุตสาหกรรม มลพิษทางน้ำ อากาศ และฝุ่นละออง

4. การวิเคราะห์ประเด็นด้านกฎหมาย

ปัจจุบันเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดตั้งได้ด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงกรอบการดำเนินการในเชิงรูปแบบเท่านั้น ไม่ใช่หลักเกณฑ์และวิธีการในเชิงเนื้อหาสาระ ทั้งไม่มีสถานะเทียบเท่ากับกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญที่จะยกเว้นสิทธิหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังคงได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ตามกฎหมายฉบับต่างๆ ข้อนี้จึงเป็นข้อพิจารณาสำคัญที่ผู้ปฏิบัติจะต้องทำให้แน่ใจว่าได้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยอย่างน้อยให้ได้ตามมาตรฐานการดำเนินการของรัฐที่ได้บัญญัติในกฎหมายสมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะและมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ดังนั้นคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) จึงควรสนับสนุนและเร่งรัดให้มีการออกแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อใช้เป็นกรอบในการพิจารณาจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและวางแผนแม่บทต่อไป

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.1 การพัฒนาทางกายภาพ ควรมีการพัฒนาพื้นที่อย่างเร่งด่วนเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมและพื้นที่การค้าภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น ปรับปรุงถนน ปรับปรุงอาคารด้านศุลกากร อาคารตรวจคนเข้าเมือง สร้างทางหลวงพิเศษ ก่อตั้งคลังสินค้า พัฒนาระบบประปา สร้างสถานพยาบาลเพิ่ม

5.2 กฎหมายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ควรสนับสนุนและเร่งรัดให้มีการออกแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อใช้เป็นกรอบในการพิจารณาจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและร่างแผนแม่บท

5.3 รูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนที่เหมาะสมกับประเทศไทย และการบรรเทาผลกระทบจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลยุทธ์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการผลิตควบคู่กับการบริการต่อเนื่อง เช่น ระบบโลจิสติกส์ และการขนส่ง ระยะสั้นเน้นอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้น วัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงและการจัดการแรงงานต่างด้าว ในระยะยาวควรเน้นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ทดแทนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการผลิตบริเวณชายแดน เพื่อการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญและการใช้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ส่วนเขตเศรษฐกิจพิเศษแบบเขตบริการรวมศูนย์ ควรเลือกเขตพื้นที่ที่ต้องการพัฒนาก่อนไม่จำเป็นต้องติดเขตชายแดน เพราะต้องใช้เงินลงทุนสูง โดยพิจารณาจากองค์ประกอบอื่นๆ ข้างต้น

6. การบรรเทาผลกระทบเชิงลบ

6.1 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางนโยบายและปฏิบัติ

6.2 พิจารณาผลได้จากสิทธิประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะกรณีนักลงทุนจากต่างประเทศ

6.3 เน้นการปฏิบัติงานตามหน่วยงานเดิม ให้หน่วยงานราชการเข้ามาเกี่ยวข้อง มามีส่วนร่วมในคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษของจังหวัด

อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ www.itd.or.th

