

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ของประเทศไทย: สถานการณ์ ความเป็นไปได้ และข้อจำกัด

วัฒนา สุกฤษดิ์

ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Special Economic-Development Zone in Thailand: current situation, possibilities, and constraints

Wattana Sugunnasil

Department of Sociology and Anthropology,
Faculty of Social Sciences, Chiangmai University

วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา 36(1): มกราคม - มิถุนายน 2560

บทความพิเศษ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลงานภายใต้ชุดโครงการวิจัย
"การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน: การเคลื่อนย้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้านอาเซียน"
ภายใต้ทุนเครือข่ายพันธมิตรมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย กลุ่มอาเซียนศึกษา (RUN ASEAN Studies Cluster)

บทนำ

หลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เพียงประมาณหนึ่งเดือน รัฐบาลที่มา จากคณะรัฐประหารที่เรียกตัวเองว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่ง คสช. ที่ 72/2557 ลงวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ หรือ กนพ. โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ (สศช.) เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ

หลังจากแต่งตั้งแล้วเสร็จ กนพ. ได้ประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 โดยมีเป้าหมายเพื่อพิจารณากรอบการดำเนินแผนงานเพื่อนำประเทศเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในฐานะที่เป็นหนึ่งในสี่พันธกิจในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ โดยมีโครงการสำคัญเร่งด่วนคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจชายแดน โดยในเบื้องต้นจะมุ่งไปยังพื้นที่ 5 แห่ง ได้แก่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว พื้นที่ชายแดนจังหวัด ตราด พื้นที่ชายแดนจังหวัดมุกดาหาร และอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา รวมทั้งได้แต่งตั้งคณะ อนุกรรมการ 3 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ ขอบเขตพื้นที่ และศูนย์บริการ เบ็ดเสร็จ คณะอนุกรรมการศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง และคณะอนุกรรมการด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร ให้มีหน้าที่จัดทำแผนงาน ดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะแรก (ปี 2557-2558) โดย กนพ. กำหนด หลักเกณฑ์ในการพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสมจะพัฒนาเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไว้ว่า “ประชาชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่ให้การยอมรับและสนับสนุน” อีกทั้งเห็นชอบว่า ควรมีการ ประเมินผลในด้านต่างๆ อาทิ ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและความมั่นคง ความพึงพอใจ เป็นต้น เพราะในการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ “มีผลต่อประชาชนจำนวนมากและมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ”

จากนั้นคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ประชุมครั้งที่ 2/2557 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 และเห็นชอบให้กำหนดขอบเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ ระยะแรกในพื้นที่จังหวัดชายแดน 5 จังหวัด คือ ตาก มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา และตราด รวม 36 ตำบล ใน 10 อำเภอ ต่อมาในวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2558 กนพ. จึงได้ออกประกาศ

กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นทางการ และจัดประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 1/2558 ในวันเดียวกัน โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ประธานที่ประชุม มอบนโยบาย ให้เร่งรัดสร้างการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายในปี 2558 โดยให้พิจารณาจากความพร้อมของแต่ละพื้นที่

ต่อมาในการประชุม กนพ. ครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2558 คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาและเห็นชอบให้กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจระยะที่สองเพิ่มเติมอีก 5 จังหวัด ได้แก่ หนองคาย เชียงราย นครพนม นครราชสีมา และกาญจนบุรี รวม 63 ตำบล ใน 16 อำเภอ โดยกำหนดกลุ่มกิจการเป้าหมายที่จะได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุดด้านภาษีและการส่งเสริมการลงทุนไว้ 13 กลุ่มกิจการ และเห็นชอบให้แปลงที่ดินเพื่อนำมาจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม หรือให้เช่า ใน 6 เขตพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ ตาก สระแก้ว ตราด มุกดาหาร สงขลา และหนองคาย รวม 24,871 ไร่ โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายจัดทำรายละเอียดเสนอต่อรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลจะได้ออกคำสั่งให้สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ยังมอบหมายให้คณะกรรมการทั้งสี่ คณะ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง “เร่งรัดขับเคลื่อนและบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยเร็ว” โดย กนพ. ได้ออกการประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจระยะที่สองอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2558

กล่าวโดยสรุป กนพ. ได้ประกาศจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน รวมทั้งหมด 10 จังหวัด ครอบคลุมอาณาเขต 23 อำเภอใน 90 ตำบล รวมพื้นที่ทั้งหมดกว่า 6,200 ตารางกิโลเมตร หรือกว่า 3,800,000 ไร่ นับเป็นโครงการพัฒนาประเทศขนาดใหญ่ อันดับต้นๆ ที่รัฐบาล คสช. ให้ความสำคัญและต้องการผลักดันให้เกิดผลโดยเร็ว ทว่าความพยายามเร่งรัดดังกล่าวนี้เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทการเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังจะได้กล่าวในส่วนถัดไป

บริบทและพัฒนาการความเป็นมาของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศนั้นเริ่มมีมาตั้งแต่ก่อนทศวรรษที่ 1970 โดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรม ต่อมาหลังทศวรรษ 1970 จึงเริ่มมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศกำลังพัฒนาแถบเอเชียตะวันออกเฉียงและลาตินอเมริกาเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีรูปแบบและลักษณะการจัดการที่คล้ายคลึงกัน ในรายงานการวิจัยเชิงนโยบายว่าด้วยนัยจากการกำกับดูแลโดยองค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization: WTO) ที่มีต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศกำลังพัฒนา ได้นิยามคุณลักษณะของเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ว่าเป็น “พื้นที่ที่มีขอบเขตจำกัด โดยมักจะกำหนด ปักปันเขต และสร้างรั้วรอบขอบชิดชัดเจน บางที่อาจจะไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับทางกฎหมายของประเทศที่เป็นที่ตั้ง และมีขนาดแตกต่างกันไป ตั้งแต่เป็นที่ตั้งโรงงานเดียว ไปจนถึงเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีการบริหารจัดการเป็นเอกเทศและเบ็ดเสร็จในตัวเอง ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ ทั้งนี้หน่วยธุรกิจอุตสาหกรรม และกิจการต่างๆ ที่ตั้งและดำเนินการในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ อาทิ การยกเว้นภาษีรายได้และภาษีศุลกากร” เขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้แต่ละประเทศต่างตั้งชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น ในประเทศไอร์แลนด์เรียกว่า industrial free zone และ export free zone ในประเทศเกาหลีใต้เรียกว่า duty free export processing zone และ free export zone ในประเทศฟิลิปปินส์เรียกว่า export processing zone ในประเทศศรีลังกาเรียกว่า investment promotion zone ในอินเดียเรียกว่า foreign trade zone เป็นต้น (Engman, Onodera, and Pinali 2007, 10 อ้างใน Creskoff and Walkenhorst 2009, 7-8)

แต่ถึงจะมีชื่อเรียกที่ไม่เหมือนกัน เขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้ก็ล้วนแต่มีเป้าหมายที่ต้องการและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการลงทุนภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องข้อจำกัดด้านนโยบาย ปัญหาการบริหารจัดการ ปัญหาคุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน ไปจนถึงปัญหาความยุ่งยากในการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนใหญ่จะเชื่อมโยงกับประเทศที่เน้นและพึ่งพาการส่งออกเป็นหลัก เช่น เม็กซิโก จีน ไต้หวัน เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย และไทย

เขตเศรษฐกิจพิเศษในหลายประเทศมีทั้งส่วนที่ดำเนินงานประสบผลสำเร็จและส่วนที่เป็นข้อจำกัด นอกจากนั้นตัวแนวคิดและเครื่องมือการพัฒนาขั้นนี้ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์เอาไว้มากมาย (ดูเพิ่มเติมใน Farole and Akinici 2011, 4-7) อย่างไรก็ตาม เขตเศรษฐกิจพิเศษทั่วโลกก็ได้เติบโตเรื่อยมา โดยในปี 2518 มีเขตเศรษฐกิจพิเศษทั่วโลกทั้งสิ้น 79 แห่งใน 25 ประเทศ มีคนทำงาน 800,000 คน พอถึงปี 2530 เพิ่มขึ้นเป็น 175 แห่งใน 53 ประเทศ จากนั้นในปี 2538 ก็เพิ่มเป็น 500 แห่งใน 73 ประเทศ และในปี 2558 ก็ปรากฏเขตเศรษฐกิจพิเศษกว่า 3,000 แห่งใน 120 ประเทศทั่วโลก รวมมูลค่าการส่งออกกว่า 18 ล้านล้านบาท และสร้างงานเกือบ 50 ล้านงาน ในจำนวนเขตเศรษฐกิจพิเศษ 3,000 กว่าแห่งนี้มี 2,300 กว่าแห่งที่ตั้งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน โดยส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในประเทศแถบเอเชีย กลุ่มประเทศแถบแปซิฟิก และกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศเหล่านี้ผลิตสินค้าส่งออกคิดเป็นมูลค่าราว 6 ล้านล้านบาท มีการจ้างคนทำงานโดยตรงราว 40 ล้านคน และสร้างงานให้คนทำงานโดยอ้อมอีกราว 60 ล้านคน (FIAS 2008) นอกจากนั้นเมื่อดูแนวโน้มจากภาพรวมจะเห็นได้ว่า ภาคเอกชนเริ่มมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากปี 2518 ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษกว่าร้อยละ 75 มีรัฐบาลเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารจัดการ แต่พอถึงหลังปี 2540 เอกชนก็ขยับเข้ามาเป็นเจ้าของและบริหารจัดการในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น เช่น ในปี 2548 มีเอกชนที่เป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษถึงร้อยละ 62

กล่าวเฉพาะในพื้นที่เขตอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS)¹ ในช่วงก่อนปี 2558 ประเทศในกลุ่มอนุภาคนี้นี้ได้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและดำเนินการไปแล้วราว 410 แห่ง แยกเป็นประเทศเมียนมา 18 แห่ง ลาว 10 แห่ง กัมพูชา 8 แห่ง เวียดนาม 298 แห่ง มณฑลยูนนานของจีน 30 แห่ง และประเทศไทย 56 แห่ง จากนั้นหลังปี 2558 เป็นต้นมาก็ได้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นอีก 8 แห่งในเมียนมา 16 แห่งในกัมพูชา 4 แห่งในเวียดนาม 3 แห่งในลาว และ 10 แห่งในไทย เป็นต้น

¹ ประกอบด้วยไทย เมียนมา สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (เฉพาะมณฑลยูนนานและเขตปกครองตนเองกว่างซี) มีแผนงานสำคัญคือการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ และการเจรจาความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา 2557, คำนำ).

การขยายตัวเชิงพื้นที่และการเพิ่มจำนวนของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยและกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาคตั้งแต่ยุคหลังสงครามเย็น อาทิ นโยบายการพัฒนา การเปิดประเทศ และการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะตลาดผู้ซื้อในกลุ่มประเทศสังคมนิยม การขยายตัวด้านเศรษฐกิจของจีน ความแตกต่างในระดับการพัฒนาและการเคลื่อนย้ายแรงงานจากกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน และความสำคัญของตลาดและเครือข่ายการผลิตในภูมิภาค ฯลฯ จนนำไปสู่การประกาศนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ในกรณีของประเทศไทย ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ องค์การพัฒนาระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาค เช่น ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ได้ปรับเปลี่ยนความช่วยเหลือทางการเงินจากเดิมที่เน้นในระดับประเทศ มาเป็นการให้ความช่วยเหลือระดับอนุภูมิภาค ซึ่งเป็นที่มาของการจัดตั้งโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมานานแล้ว เพียงแต่อยู่ในรูปพื้นที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรม โดยนับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 ประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ไปเป็นการให้ความสำคัญกับการส่งออกทั้งอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเบา อีกทั้งยังจัดตั้งพื้นที่กลุ่มอุตสาหกรรมและพื้นที่พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น อีสเทิร์นซีบอร์ด ซึ่งกำหนดให้เป็นพื้นที่การพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ต่อมาในช่วงทศวรรษ 2530 เศรษฐกิจไทยได้รับอานิสงส์จากการลงทุนต่างประเทศ ไทยกลายเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วน โดยการส่งออกยังเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญหลังวิกฤตการเงินปี 2540 แต่เมื่อต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี 2553-2554 ภาคการส่งออกก็ชะลอตัวลง และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment) ก็ตกอยู่ในภาวะทรงตัว ขณะเดียวกันประเทศเพื่อนบ้านก็พยายามชักชวนและใช้มาตรการต่างๆ เพื่อดึงดูดให้นักลงทุนไปลงทุนในประเทศตัวเองมากขึ้น

ความผันผวนไม่แน่นอนของตลาดและการค้าโลกทำให้เศรษฐกิจอาเซียนมีความสำคัญมากขึ้น และดังนั้นจึงเชื่อมโยงกับเครือข่ายการผลิต (supply chain) ระหว่างประเทศมากขึ้น

เป็นเงาตามมา ดังเช่นประเทศไทยที่ส่งวัตถุดิบและสินค้าแปรรูปให้กับหลายประเทศในภูมิภาคที่ทำการผลิตสินค้าสำหรับตลาดโลก ขณะเดียวกันก็ได้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงนี้ในการผลิตสินค้าสำหรับตลาดภายในประเทศ รวมทั้งสินค้าสำหรับตลาดภูมิภาคและตลาดโลกด้วย ในช่วงปี 2536-2544 เศรษฐกิจเมืองชายแดนของประเทศไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว มูลค่าการค้าชายแดนของประเทศไทยเพิ่มจาก 43,772 ล้านบาท เป็น 258,644 ล้านบาท เฉลี่ยเพิ่มร้อยละ 61 ต่อปี สินค้าเหล่านี้ถูกส่งออกเพื่อใช้ในประเทศเพื่อนบ้านและเพื่อส่งผ่านไปยังประเทศที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศนั้นๆ เช่น ส่งต่อไปยังจีน เวียดนาม และสิงคโปร์ การค้าชายแดนขยายตัวขึ้นแม้ประเทศจะเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 และในปี 2546-2555 การค้ากับประเทศเพื่อนบ้านไทยได้เพิ่มขึ้นจากราว 300,000 ล้านบาท เป็น 900,000 ล้านบาท นอกเหนือจากการค้ากับประเทศญี่ปุ่น ประชาคมยุโรป และสหรัฐอเมริกาแล้ว เห็นได้ชัดว่าโครงสร้างการค้าของประเทศเริ่มเปลี่ยน โดยมุ่งมาค้าขายกับกลุ่มประเทศอาเซียน (กัมพูชา สปป.ลาว มาเลเซีย และเมียนมา) และประเทศจีนมากขึ้น การขยายการค้าในกลุ่มประเทศเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าเครือข่ายเส้นทางเชื่อมเศรษฐกิจ การค้า และการขนส่งในตอนนีดีขึ้นกว่าแต่ก่อน

ในช่วงทศวรรษ 2530 เนื่องจากค่าแรงและการแข่งขันในตลาดส่งออกเพิ่มสูงขึ้น ทำให้อุตสาหกรรมเสื้อผ้าและสิ่งทอ และอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นอื่นๆ มีกำไรลดลง อุตสาหกรรมเหล่านี้เริ่มย้ายโรงงานไปยังบริเวณชายแดน ในช่วงต้นและช่วงกลางทศวรรษที่ 2530 จึงเริ่มปรากฏอุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้าและสิ่งทอเพื่อการส่งออกในพื้นที่อย่างแม่สอด และขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 โดยมีแรงงานราคาถูกจากเมียนมาเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญ ต่อมาในช่วงหลังปี 2546 นักธุรกิจไทยและการลงทุนไทยเริ่มเคลื่อนตัวออกไปลงทุนนอกประเทศ ตัวเลขที่ไหลออกนี้เริ่มจาก 1,500 ล้านบาทในปี 2549 และเพิ่มเป็น 36,000 ล้านบาทในปี 2555 โดยมีความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากร ตลาด และต้นทุนการผลิตที่ต่ำในประเทศเพื่อนบ้านเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเหล่านี้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการจัดตั้งและการขยายตัวของความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคภายใต้รูปแบบต่างๆ ในช่วงทศวรรษ 2530 และ 2540 เช่น เกิดโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) เกิดยุทธศาสตร์ความ

ร่วมมือทางเศรษฐกิจ อีรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) เกิดโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) เกิดเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) รวมไปถึงการรับเอาประเทศเวียดนาม สปป.ลาว กัมพูชา และเมียนมาเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน การประกาศจัดตั้งประชาคมและกฎบัตรอาเซียน ตลอดจนการประกาศจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในปี 2545 โดยมีเป้าหมายให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในปี 2558 เป็นต้น

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงระดับภูมิภาคและการขยายตัวของการค้าชายแดนนี้เอง การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนหรือการพัฒนาเมืองชายแดน รวมทั้งแนวคิดในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลายเป็นหัวข้อที่นักธุรกิจภาคเอกชนและภาครัฐให้ความสนใจมากขึ้น ในช่วงต้นทศวรรษ 2540 สศช. ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายนโยบายและวางแผนหลักของรัฐ² ได้ทำการศึกษาหาข้อมูลและความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนบางแห่ง³ โดยมองว่าจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างความเชื่อมโยงด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมุ่งหวังว่ากิจกรรมเหล่านี้จะกลายเป็นฐานเศรษฐกิจอันใหม่ของประเทศ ขณะที่กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงจะกลายเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญของเอเชีย และเป็น "ตลาดและแหล่งผลิตขนาดใหญ่ สามารถพึ่งพาและกระจายสินค้าระหว่างกันได้ มีทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรบุคคลที่ยังไม่ได้นำมาใช้เต็มที่อีกมาก สามารถพัฒนาเป็นฐานเกษตร แหล่งวัตถุดิบ และความได้เปรียบด้านค่าแรง ราคาถูกให้กับอุตสาหกรรมต่อเนื่องของไทยได้ เช่น การย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรม

² มีรายงานระบุบทบาทและการผลักดันจากภาคเอกชนเพื่อให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการค้าชายแดนมาตั้งแต่ปี 2520 ขณะที่กลุ่มธุรกิจท้องถิ่นที่อำเภอแม่สอดก็มีการเรียกร้องและผลักดันให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการค้าและการลงทุนในพื้นที่มากขึ้น.

³ ในปี 2545 มีรายงานระบุว่า สศช. ได้ทำการศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายเสร็จแล้ว และกำลังอยู่ระหว่างการปรับแผนไปสู่การปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็มีการศึกษาแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายแดนอื่นๆ เช่น อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก รวมทั้งจังหวัดมุกดาหารและอำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา ไร่พุ่มสมควร (นันทิกา ทั้งสุพานิช 2545).

ที่ไทยเสียเปรียบไปยังประเทศเพื่อนบ้าน การอาศัยสิทธิพิเศษการส่งออกของประเทศเพื่อนบ้านไปยังสหรัฐอเมริกาหรือสหภาพยุโรป รวมทั้งการนำวัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีราคาถูกกว่ามาใช้ประโยชน์” (นันทิกา ทังสุพานิช 2545)

ธนาคาร ADB ซึ่งเป็นแหล่งทุนพหุภาคีเพื่อการพัฒนาที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียมีส่วนอย่างมากในการสนับสนุนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการดึงดูดการลงทุน การสร้างงาน และการกระตุ้นการแข่งขันการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งจะก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม ในแผนปฏิบัติการของ ADB เองก็มีแผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นองค์ประกอบสำคัญ ทั้งนี้เพื่อผลักดันให้เส้นทางเชื่อมระหว่างประเทศ (physical transport corridors) กลายเป็นเส้นทางเชื่อมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (functional economic corridors) ADB จึงให้ความสำคัญกับการลงทุนสร้างเครือข่ายถนน ทางรถไฟ และสายส่งพลังงานในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เพื่อให้เป็น “เส้นทางเชื่อมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ” (economic corridors)⁴ เพราะโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้จะเป็นระบบเครือข่ายข้ามประเทศที่สำคัญ รวมทั้งจะเกิดโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ และเขตอุตสาหกรรมตามเส้นทางตามมา ภายใต้กรอบคิดในระดับภูมิภาคเช่นนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนใหญ่ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงจึงอยู่ในพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมเครือข่ายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ใกล้กับชายแดนหรือใกล้กับท่าเรือ

รัฐไทยกับแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ในประเทศไทย การแปลงแนวคิดและความเข้าใจต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษไปสู่นโยบายและมาตรการทางปฏิบัติเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งในปี 2544 เมื่อรัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบในปี 2545 ให้มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่นำร่อง 3 พื้นที่ คือ อำเภอแม่สายและ

⁴ เส้นทางเชื่อมเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ ในกลุ่มประเทศอาเซียน อาทิ เส้นทางเชื่อมเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) เส้นทางเชื่อมเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) เส้นทางเชื่อมเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) เป็นต้น.

อำเภอเชียงแสนในจังหวัดเชียงราย และอำเภอแม่สอดในจังหวัดตาก “เพื่อนำไปสู่การเป็น ประตุการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน” อันจะส่งผลให้ “ประเทศไทย เป็นศูนย์กลางด้านการผลิต การค้า การลงทุน และการคมนาคมขนส่งของอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขง”

ด้วยเหตุนี้จึงเริ่มเกิดแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะในบริเวณชายแดน ตั้งแต่ปี 2547 โดยมี สคช. เป็นผู้ประสานงานหลัก ในตอนนั้นรัฐบาลต้องการจัดตั้งนิคม อุตสาหกรรมที่อำเภอเชียงแสนบนพื้นที่ 1,500 ไร่ ด้วยงบประมาณก่อสร้าง 4,000 ล้านบาท โดยคาดว่าจะสามารถรองรับโรงงานอุตสาหกรรมได้ราว 100 แห่ง และมีมูลค่าการลงทุนราว 100,000 ล้านบาท แต่ถูกชาวบ้านและนักการเมืองในพื้นที่คัดค้าน ในที่สุดจึงย้ายไปจัดตั้งที่ อำเภอเชียงของตามมติคณะรัฐมนตรีในปี 2547 บนพื้นที่ 16,000 ไร่ (ต่อมาปรับเหลือ 6,250 ไร่)

ในปี 2548 รัฐบาลได้จัดทำร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกลไก ในการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเสนอให้จัดตั้งองค์การบริหาร เขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ สามารถให้บริการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มีอำนาจในการอนุมัติให้สิทธิประโยชน์นักลงทุนและมีอำนาจบริหารจัดการ ครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ สามารถวางผังเมืองให้สอดคล้องกับพื้นที่ สามารถกำหนดสิทธิพิเศษ เช่น การเช่าที่ดินระยะยาว แก่ผู้ประกอบการและผู้อยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รูปแบบและ ขอบเขตอำนาจการบริหารจัดการที่รัฐบาลนำเสนอนี้ ได้รับอิทธิพลมาจากประสบการณ์และ การดำเนินงานของประเทศอื่นๆ รวมทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จและมีชื่อเสียง เช่นที่มณฑลเซินเจิ้นของจีน แต่ความขัดแย้งทางการเมืองในขณะนั้นทำให้ร่าง พ.ร.บ. เขต เศรษฐกิจพิเศษกลายเป็นประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านอย่างรุนแรงจากนักวิชาการ นักการเมือง กลุ่มภาคประชาสังคมต่างๆ จนรัฐบาลไม่สามารถผลักดันให้ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรได้ ต่อมาความขัดแย้งทางการเมืองได้ทวีความรุนแรง จนนำไปสู่การรัฐประหารในปี 2549 แต่ความพยายามผลักดันแนวคิดและนโยบายเขต

เศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนทั้งทางตรงและทางอ้อมก็ยังคงอยู่อย่างต่อเนื่อง⁵ แม้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความจำเป็นเพราะไทยเป็นส่วนหนึ่งในแผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในปี 2558 แต่อีกส่วนก็เป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการค้า การลงทุน และการขยายเครือข่ายการผลิต การค้า การบริการ และตลาดในระดับภูมิภาคของประเทศ

ความพยายามผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษปรากฏเป็นรูปเป็นร่างชัดเจนขึ้นอีกครั้งหลังการเลือกตั้งในปี 2554 เมื่อรัฐบาลมีมติเห็นชอบให้ศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในปี 2556 โดยให้ สศช. เป็นผู้ดำเนินงานด้วยวงเงิน 50 ล้านบาท ครอบคลุม 5 กลุ่มพื้นที่หลักในภาคต่างๆ ได้แก่ ภาคเหนือ (ประกอบด้วยพื้นที่ชายแดนอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ประกอบด้วยพื้นที่ชายแดนจังหวัดมุกดาหาร จังหวัดนครพนม และจังหวัดหนองคาย) ภาคตะวันออก (ประกอบด้วยพื้นที่ชายแดนจังหวัดสระแก้ว) ภาคตะวันตก (ประกอบด้วยพื้นที่ชายแดนจังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก) และภาคใต้ (ประกอบด้วยพื้นที่ชายแดนอำเภอสะเดาและพื้นที่ชายแดนจังหวัดนราธิวาส) (วันวิภา สุขสวัสดิ์ และคณะ 2557, 154-157) และได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 2556 เพื่อ “ส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศ โดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่นและ (ประโยชน์) จากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน” และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ กนพ.

น่าสังเกตว่าในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ฉบับนี้มีข้อกำหนดให้ “ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การปกครองท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามแผนแม่บท (การจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง)” โดยในการจัดทำแผนแม่บทนี้ “ต้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ และ

⁵ ทุกรัฐบาลหลังการรัฐประหารปี 2549 ยังคงดำเนินการตามแผนงานต่างๆ ตามกรอบความร่วมมืออาเซียนและในปี 2553 รัฐบาลอภิสิทธิ์ที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทหารก็ได้ประกาศจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อำเภอแม่สอด.

หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง” และต้องมีรายละเอียดที่แสดง “ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยและสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนแนวทางและงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาผลกระทบนั้น” (วันวิภา สุขสวัสดิ์ และคณะ 2557, 231-237)

แม้จะมีการประชุมคณะกรรมการ กนพ. ครั้งแรกตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2556 แต่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจก็ไม่ค่อยคืบหน้าไปเท่าไรนักก่อนที่จะเกิดรัฐประหารในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งหลังจากนั้นคณะ คสช. ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ กนพ. ขึ้นเพื่อดำเนินนโยบายที่เร่งด่วน แต่ในความเป็นจริง เรื่องนี้วางแผนและผลักดันมาอย่างต่อเนื่องไม่ต่ำกว่าสิบปีดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ในปี 2558 จึงมีการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษระยะที่หนึ่งและระยะที่สองดังที่กล่าวไปแล้วตอนต้น ในพื้นที่ 90 ตำบล ใน 23 อำเภอ ของ 10 จังหวัดชายแดน ครอบคลุมพื้นที่ 6,200 กว่าตารางกิโลเมตร หรือกว่า 3,800,000 ไร่ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประกาศออกมานี้ มีตั้งแต่ขนาดเล็กที่สุดราว 50 ตารางกิโลเมตร หรือราว 3,000 ไร่ในจังหวัดตราด ไปจนถึงพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุดในจังหวัดเชียงราย ครอบคลุมพื้นที่ราว 1,500 ตารางกิโลเมตร หรือราว 950,000 ไร่

ในเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนเหล่านี้ รัฐบาลมีเป้าหมายส่งเสริมกิจการ 13 ประเภท ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมเกษตร ประมง และกิจการที่เกี่ยวข้อง กลุ่มอุตสาหกรรมเซรามิกส์ การผลิตผลิตภัณฑ์เซรามิกส์ กลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องเรือน กลุ่มอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องมือแพทย์ กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องจักร และชิ้นส่วน กลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ กลุ่มอุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์และพลาสติก การผลิตพลาสติก กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตยา กลุ่มอุตสาหกรรมโลจิสติกส์ กลุ่มนิคมหรือเขตอุตสาหกรรม และกลุ่มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รวมเป็นกิจการย่อยที่ได้รับการส่งเสริมทั้งหมด 62 กิจการ โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสิบจังหวัดได้รับการพิจารณาให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อประกอบกิจการเหล่านี้ (ตาราง 1) และผู้ลงทุนจะได้รับสิทธิประโยชน์ อาทิ 1) การได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และนับจากวันสิ้นสุดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้ ยังได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตรา

ตาราง 7: แสดงประเภทกิจการเป้าหมายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามที่สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมกำหนดไว้

	เขตเศรษฐกิจพิเศษระยะที่หนึ่ง					เขตเศรษฐกิจพิเศษระยะที่สอง					นราธิวาส
	ตาก	สระแก้ว	ตราด	มุกดาหาร	สงขลา	หนองคาย	เชียงราย	กาญจนบุรี	นครพนม		
1. เกษตรและอาหารแปรรูป	•	•	•	•	•	•	•	•	•	ใช้สิทธิประโยชน์ตามมาตรการส่งเสริมการลงทุนในจังหวัดชายแดนภาคใต้	
2. ผลิตภัณฑ์เซรามิกส์	•							•	•		
3. สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องหนัง	•	•			•	•	•	•	•		
4. เครื่องเรือน	•	•			•		•	•	•		
5. อัญมณีและเครื่องประดับ	•	•					•	•	•		
6. เครื่องมือการแพทย์	•	•					•	•	•		
7. ยานยนต์ เครื่องจักร และชิ้นส่วน	•	•						•	•		
8. เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์	•	•		•				•	•		
9. ผลิตภัณฑ์พลาสติก	•	•					•	•	•		
10. ยา	•	•					•	•	•		
11. กิจการโลจิสติกส์	•	•	•	•	•	•	•	•	•		
12. นิคมหรือเขตอุตสาหกรรม	•	•	•	•	•	•	•	•	•		
13. กิจการสนับสนุนการท่องเที่ยว	•	•	•	•	•	•	•	•	•		

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (2559).

ร้อยละ 50 ของอัตราปกติ เป็นระยะเวลา 5 ปี 2) การได้รับอนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา 2 เท่าเป็นเวลา 10 ปี 3) การได้รับอนุญาตให้หักเงินลงทุนในการติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกร้อยละ 25 ของเงินลงทุน 4) การได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร 5) การได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี และ 6) การได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการลงทุนในอุตสาหกรรมหรือกิจการที่ไม่ได้รับการส่งเสริมจากสำนักงานส่งเสริมการลงทุน (สทท.) ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์จากระทรวงการคลังในการลดหย่อนภาษีนิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติ เป็นระยะเวลา 10 ปี

นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ดังกล่าว กิจการที่อยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการกู้ดอกเบี่ยต่ำรายละไม่เกิน 1-20 ล้านบาท และได้รับบริการสินเชื่อเพื่อการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมและได้รับวงเงินหมุนเวียนเพิ่มทั้งยังมีระยะเวลาปลอดชำระเงินต้น 2 ปี ระยะเวลาผ่อนคืนเงินกู้ 15 ปี มีสิทธิพิเศษในการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการค้าและอุตสาหกรรม สามารถใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือซึ่งเดินทางเข้ามาทำงานแบบไปเข้า-เย็นกลับ หรืออยู่ได้ครั้งละไม่เกิน 7 วัน ได้รับความสะดวกที่จะได้รับจากศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน ซึ่งจะพิจารณาอนุมัติภายใน 40 วันทำการ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน สาธารณสุข และการตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งจะพิจารณาอนุมัติภายใน 1 วันทำการ อีกทั้งในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รัฐบาลได้จัดทำแผนงานและจัดสรรงบประมาณเบื้องต้นเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรในระยะเร่งด่วน ปี 2558-2559 ในพื้นที่ 10 จังหวัด เป็นจำนวนเงิน 7,362 ล้านบาท แยกเป็นโครงการด้านคมนาคม 4,821 ล้านบาท โครงการสร้างและปรับปรุงศุลกากรและด่านชายแดน 1,844 ล้านบาท และโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคอีก 697 ล้านบาท โดยในส่วนการบริหารจัดการจะประกอบด้วยคณะกรรมการ กนพ. สำนักงานเลขาธิการ กนพ. และคณะอนุกรรมการ 6 คณะ โดยรับผิดชอบในด้านต่างๆ อาทิ ด้านสิทธิประโยชน์ ด้านแรงงานด้านสาธารณสุขและความมั่นคง ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ รวมทั้งเป็นฝ่ายขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทย: สถานการณ์ ความเป็นไปได้ และข้อจำกัด

เพื่อผลักดันให้นโยบายบรรลุผลโดยเร็ว รัฐบาล คสช. ยังได้ใช้อำนาจจากมาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 (หรือ ม. 44) จัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้กลายเป็นที่ราชพัสดุ ก่อนเปิดให้เอกชนยื่นขอเช่าใช้ประโยชน์เพื่อทำการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมแล้วมีที่ดินที่ถูกเพิกถอนสภาพทั้งสิ้นเขตกว่า 24,000 ไร่ นอกจากนั้นยังกำหนดให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่นำร่อง⁶ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุน

หลังการยึดอำนาจของรัฐบาล คสช. และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศ ทั้งในเรื่องการส่งออกและการลงทุนในประเทศ นโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐบาลชูเป็นหัวใจหลักนำเศรษฐกิจ จึงเป็นนโยบายที่ได้รับการคาดหวังไว้สูง ในปี 2558 ประมาณการว่าในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 3 พื้นที่นำร่อง คือ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว และอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา จะมีเงินลงทุนใหม่เกิดขึ้นราว 13,000 ล้านบาท ขณะที่ กนอ. คาดการณ์ว่าในปี 2559 จะเกิดการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งไม่ต่ำกว่า 6,000-10,000 ล้านบาท เกิดการจ้างงาน 6,000-10,000 คน และสร้างรายได้ให้กับประเทศโดยตรง 4,000-8,000 ล้านบาทต่อปี⁷

ข่าวคราวที่ปรากฏในสื่อต่างๆ ในช่วงปี 2558-2559 สะท้อนให้เห็นถึงปฏิกิริยาตอบรับในเชิงบวกต่อนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ขณะที่

⁶ เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2558 กนพ. มีมติให้ กนอ. รับผิดชอบดำเนินการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษระยะแรก 3 แห่ง ได้แก่ พื้นที่ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พื้นที่ตำบลป่าไร่ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว และพื้นที่ตำบลสำนักขาม อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา.

⁷ ดังนั้น ถ้านับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งสี่พื้นที่ น่าจะเกิดการลงทุนในปี 2559 โดยรวมประมาณ 60,000-100,000 ล้านบาท.

มาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลผลักดันออกมาเพื่อขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจพิเศษก็เปิดโอกาสให้กลุ่มทุนต่างๆ มีช่องทางและทางเลือกมากขึ้น แต่เชื่อว่าทุกกลุ่มจะได้ประโยชน์เท่าเทียมกัน ซึ่งพบว่านโยบายนี้จะมุ่งเน้นไปที่การลงทุนขนาดใหญ่มากกว่าส่งเสริมผู้ประกอบการท้องถิ่น และกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบอย่างมากคือ กลุ่มชาวบ้านที่อาศัยและทำมาหากินอยู่ในพื้นที่ที่ถูก “เพิกถอนสภาพ” เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

ในงานสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและปรับปรุงกฎหมายกรณีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จัดโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีการระบุถึงปัญหาที่ชาวบ้านได้รับผลกระทบต้องอพยพโยกย้ายออกจากที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย และถูกดำเนินคดีหรือเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีไม่ต่ำกว่า 300 ครอบครัว รวมทั้งปัญหาเนื่องมาจากรัฐบาลใช้ ม. 44 เพิกถอนสภาพที่ดินในที่ต่างๆ เช่น 1) การนำที่ดินซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์ไปใช้เป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชุมชนที่ตำบลบุญเรือน อำเภอเชียงของ เนื้อที่ประมาณ 3,100 ไร่ ที่ชุมชนได้ร่วมกันดูแลรักษาและเป็นแหล่งใช้ประโยชน์ของราษฎรในพื้นที่ 3 หมู่บ้าน 2) การใช้ที่ดินราชพัสดุในการดูแลขององค์การยาสูบมาเป็นพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย ส่งผลกระทบต่อราษฎรกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้ปลูกยาสูบจำนวนประมาณ 100 ราย ซึ่งเป็นผู้ที่เช่าที่ดินจากองค์การยาสูบในพื้นที่ 870 ไร่ มาตั้งแต่ปี 2515 3) ราษฎรจำนวน 65 รายที่ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด ซึ่งครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดิน ร้องเรียนว่าถูกให้ออกจากที่ดิน เนื่องจากมีคำสั่ง คสช. ให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่ดินของกรมธนารักษ์ เพื่อนำไปใช้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและพื้นที่ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ 4) ชาวบ้านซึ่งครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ที่ตำบลแม่ระมาด อำเภอแม่สอด ร้องเรียนว่าหน่วยงานรัฐเตรียมยึดที่ดินทำกินและป่าชุมชนไปใช้จัดตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรม 5) การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ตำบลสำนักขามในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาที่ส่งผลกระทบต่อราษฎรจำนวนประมาณ 300 ครอบครัว และ 6) การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว บนพื้นที่ 4 ตำบลใน 2 อำเภอ ได้แก่ อำเภออรัญประเทศ และอำเภอวัฒนานคร รวม 332 ตารางกิโลเมตร หรือ 207,500 ไร่ ก็มีปัญหาเรื่องการเวนคืนที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม เพราะในการชดเชย การเยียวยา จะชดเชยเฉพาะที่ดินที่มีโฉนดเท่านั้น ส่วนเอกสารสิทธิ์ประเภทอื่นๆ ไม่ได้รับการชดเชย

ปัญหาข้างต้นทำให้เห็นว่า พื้นที่ที่รัฐบาลประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งในระยะที่หนึ่งและระยะที่สอง รวมถึงบางพื้นที่ที่มีการใช้อำนาจตาม ม. 44 เพื่อนำไปจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ได้สร้างปัญหาความเดือดร้อนให้ชาวบ้านไม่ว่าจะในเรื่องที่ทำกินหรือที่อยู่อาศัย เช่น ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดนครพนม และเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา หรือการสูญเสียพื้นที่ป่าชุมชนและพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ชาวบ้านในชุมชนได้ร่วมกันดูแลรักษาไว้ เช่น ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายและเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคาย

ตามที่กล่าวไปแล้วว่า สกท. ได้คาดการณ์ไว้ว่า ในสิ้นปี 2558 จะมีเงินลงทุนใหม่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษนำร่อง 3 แห่ง คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก สระแก้ว และสงขลา ประมาณ 13,000 ล้านบาท และแม้จะมีชาวตัวเลขการลงทุนและความสนใจของนักลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ ปรากฏตามสื่อต่างๆ มากมาย แต่ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2559 หรือราว 4 เดือนหลังสิ้นปี พ.ศ. 2558 กลับมีรายงานว่ามีนักลงทุนขอรับการส่งเสริมโครงการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพียง 10 ราย เป็นวงเงิน 1,252 ล้านบาท และได้รับการอนุมัติ 7 ราย เป็นวงเงินลงทุน 329 ล้านบาท (ตาราง 2) ในจำนวนนี้เป็นการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและสงขลามูลค่า 315 ล้านบาท และไม่มีการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้วเลย จะเห็นได้ว่าวงเงินลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2559 คิดเป็นเพียงร้อยละ 2.5 ของ 13,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นตัวเลขที่ได้ประมาณการไว้

ด้านปัญหานักลงทุน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเปิดพื้นที่การพัฒนาอีกแห่งหนึ่ง ภายใต้โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ที่แต่เดิมเรียกว่าอีสเทิร์นซีบอร์ด EEC เป็นโครงการขนาดใหญ่อีกหนึ่งโครงการที่รัฐบาลหมายมั่นให้เป็นโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจและดึงดูดนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่ EEC เกิดขึ้นมาในบริบทวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการส่งออก การลงทุน และเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงหลังการปฏิวัติรัฐประหาร นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนจึงไม่ได้กระตุ้นให้เกิดการลงทุนเท่าใดนัก และตัวเลขเงินลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมดในปี 2558 ก็ห่างจากที่คาดการณ์ไว้ค่อนข้างมาก การที่คณะรัฐบาล

ตาราง 2: แสดงจำนวนโครงการและวงเงินการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ณ เดือน เมษายน 2559

เขตเศรษฐกิจพิเศษ	โครงการขอรับส่งเสริม		โครงการได้รับการอนุมัติ	
	จำนวน (โครงการ)	วงเงิน (ล้านบาท)	จำนวน (โครงการ)	วงเงิน (ล้านบาท)
ระยะที่หนึ่ง (ม.ค. 2558)				
ตาก	6	774	5	301
สระแก้ว	---	---	---	---
สงขลา	1	14	1	14
ตราด	---	---	---	---
มุกดาหาร	1	450	---	---
ระยะที่สอง (เม.ย. 2558)				
หนองคาย	1	14	1	14
กาญจนบุรี	---	---	---	---
เชียงราย	---	---	---	---
นครพนม	---	---	---	---
นราธิวาส	---	---	---	---
รวม	10	1,252	7	329

ที่มา: ธนาคารกสิกรไทย (2559).

ให้ความเห็นชอบในการดำเนินโครงการ EEC เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2559 เป็นการใช้นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือผลักดันโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเฉพาะพื้นที่ขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณก้อนโตสำหรับลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ การลงทุน 1.5 ล้านล้านบาทภายในระยะเวลา 5 ปี แยกเป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย 500,000 ล้านบาท การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน 400,000 บาท การก่อสร้างเมืองใหม่ (โรงพยาบาล โรงเรียน และที่อยู่อาศัย) 400,000 ล้านบาท และการลงทุนในเรื่องการท่องเที่ยวอีก 200,000 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่นักลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งในรูปแบบภาษีและในรูปแบบที่ไม่เกี่ยวกับภาษีมากกว่าที่เคยเป็นมา อาทิ

การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุด 15 ปี ซึ่งทำให้อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่จะจัดเก็บจริงของไทยต่ำที่สุดในอาเซียน และการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงสุดเหลือเพียงร้อยละ 17 สำหรับบุคคลที่มีทักษะสูงในระดับโลก นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลไทยมีมาตรการในลักษณะดังกล่าว และนอกจากแรงจูงใจทางภาษีแล้ว นักลงทุนยังจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การเช่าที่ดินได้สูงสุด 99 ปี การได้รับอนุญาตให้ทำธุรกรรมทางการเงินด้วยเงินตราต่างประเทศ และการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ให้เสร็จภายใน 1 ปี เป็นต้น

ส่วนในเรื่องการหาเจ้าภาพและกลไกการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจพิเศษ รัฐบาลใช้วิธีการจัดหากฎหมายมารองรับ โดยได้จัดทำ “ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมตั้งแต่งตั้งแต่ช่วงต้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ประกอบด้วย

- 1) การกำหนดโครงสร้างให้มีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นกรรมการระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีหน้าที่เสนอแนะคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การตราพระราชกฤษฎีกาตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการเรื่องต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการและการดำเนินงานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เช่น การร่วมทุนกับบุคคลอื่นในกิจการที่เขตเศรษฐกิจพิเศษต้องลงทุน และการกู้หรือให้กู้ยืมเงินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละพื้นที่
- 2) การเปลี่ยนสถานะของ กนอ. ไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ส่วนระดับพื้นที่เมื่อพื้นที่นั้นๆ ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จะมีผู้ว่าการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นซีอีโอที่มาจากการสรรหาและมีผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารในแต่ละเขต เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนในรูปแบบของคณะกรรมการย่อยในพื้นที่

3) การให้สำนักงานคณะกรรมการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจจัดหาที่ดินเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น สามารถถดถอนสภาพที่ดินสาธารณะ (เช่น เขตป่า ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินปฏิรูปที่ดินของหน่วยงานราชการที่สงวนไว้ หรือที่สาธารณะที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน) รวมถึงที่ธรณีสงฆ์ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและประมวลกฎหมายที่ดิน หรือในกรณีที่ดินเอกชน ก็สามารถใช่วิธีการจัดซื้อ การเช่าซื้อ การเช่า การแลกเปลี่ยนหรือใช้อำนาจเวนคืนได้ โดยที่ดินดังกล่าวสามารถนำมาปล่อยเช่าหาประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในระยะเวลา 50 ปี โดยนำเอา พ.ร.บ. การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มาบังคับใช้

4) การให้อำนาจคณะกรรมการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขตดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก เพื่อให้สิทธิประโยชน์กับนักลงทุนทั้งไทยและต่างชาติภายในพื้นที่ และให้มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตการลงทุนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การบริการ หรือกิจการอื่นๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งให้อำนาจในการจัดทำผังแม่บท เพื่อใช้แทนผังเมืองรวมที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ และเมื่อแผนแม่บทแล้วเสร็จ ก็สามารถยกเลิกการบังคับใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวได้ทันที

การผ่อนปรนกฎระเบียบและข้อกำหนดเช่นนี้จึงใจผู้ลงทุนเป็นอย่างยิ่ง ด้วยการเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติสามารถซื้อที่ดินและถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ซึ่งเดิมกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า หากต่างด้าวนำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศไทยตั้งแต่ 40 ล้านบาทขึ้นไป จะสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยได้ 1 ไร่ เป็นต้น)

ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่เพียงเป็นกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการ แต่ยังเป็นการรองรับและเป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม และยังเป็นกฎหมายพิเศษที่เปิดทางให้นักลงทุนทั้งไทยและ

ต่างชาติเข้ามาลงทุนในพื้นที่ดังกล่าวได้สะดวกขึ้น ส่วนในด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กนพ. ในร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ก็ไม่แตกต่างไปจากฉบับร่างเมื่อปี 2548 ซึ่งเคยถูกต่อต้านอย่างหนัก จนไม่สามารถออกเป็นกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม ทั้งๆ ที่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ใช้กลไก ราชการการเป็นหลักในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดผลปฏิบัติเป็นรูปธรรมภายในปี 2559 รวมทั้ง การเข้ามาตราการอีกหลายอย่างเพื่อส่งเสริมผลักดัน ไม่ว่าจะเป็นการใช้ ม. 44 ในการจัดการ ที่ดินรองรับการประกาศเขตพื้นที่ การให้สิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุน แต่ความพยายาม ผลักดันให้มีการประกาศใช้ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นกฎหมายรองรับนโยบาย อย่างเป็นทางการ กลับกลายเป็นประเด็นขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกัน ทั้งในเรื่อง ความซ้ำซ้อนของพื้นที่และอำนาจการบริหารจัดการ และผลกระทบต่อท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษและ ร่าง พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย ที่ผ่านความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 ได้มีการปรับเปลี่ยนสาระสำคัญหลายข้อ โดยเฉพาะการขยายบทบาทและหน้าที่ของผู้ว่า ราชการจังหวัดให้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบเพื่อความสะดวกในการดำเนิน กิจการของผู้ประกอบการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยไม่ต้องผ่านหน่วยงานรัฐที่ปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมาย 9 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วย คนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมาย ว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร กฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์^๑

นอกจากนี้ยังให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้กำกับดูแลและประสานงานเพื่อให้เป็นไปตาม “แผน แม่บท” การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งให้ผู้ว่าฯ จัดให้มีศูนย์บริการเบ็ดเสร็จเพื่อ

^๑ iLaw (2559) ให้ความเห็นต่อ ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษฉบับนี้ว่า “ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมีการให้อำนาจ แก่ฝ่ายบริหารเอาไว้อย่างกว้างขวางอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน การยกเว้นข้อกฎหมายมีอยู่แทบทุกมาตรา การให้อภิสิทธิ์ แก่การบริหารจัดการก็ได้กำหนดขอบเขตไว้แน่ชัด.”

อำนวยความสะดวกแก่นักลงทุน ขณะที่สถานะของ กนอ. ยังคงเป็นเช่นเดิม ไม่ได้ถูกยกระดับขึ้นเป็น “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ดังที่เคยเสนอกันไว้ในตอนแรก แต่มีการขยายบทบาทหน้าที่ให้ กนอ. สามารถดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมากยิ่งขึ้น เช่น ดำเนินกิจการท่าเรืออุตสาหกรรม จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกับกิจการของ กนอ. เป็นต้น รวมทั้งกำหนดให้ผู้ว่ากรมการนิคมแห่งประเทศไทยมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมาย 9 ฉบับดังกล่าว อีกทั้งยังสามารถจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมของ กนอ. ได้

การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่า กนอ. ที่ร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่ดังกล่าวให้อำนาจไว้กว้างขวางอย่างไม่เคยมีมาก่อน จะเกิดผลอย่างไร จะขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจได้แค่ไหน และมาตรการอื่นๆ ที่รัฐบาล คสช. ออกมาหนุนเสริมเพื่อผลักดันให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบรรลุผลโดยเร็วจะส่งผลกระทบต่ออย่างไร เป็นสิ่งที่เกินกว่าจะประเมินหรือคาดการณ์ได้ในขณะนี้ เพราะกระทั่ง ณ เวลานี้ ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษที่คาดหวังกันว่าจะสามารถนำไปใช้เป็นกฎหมายรองรับและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ก็ยังคงมีสถานะเป็นร่าง พ.ร.บ. อยู่เช่นเดิม

นอกจากมาตรการด้านกฎหมายแล้ว จากเรื่องที่มีคนมาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษน้อยและไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศและการลงทุนของกลุ่มทุนใหญ่ในประเทศ ทำให้รัฐบาลผลักดันให้ สกท. พิจารณาหาช่องทางเพิ่มสิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มากขึ้นอีก โดยเฉพาะการเพิ่มกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายการส่งเสริม “เพื่อให้นักลงทุนในท้องถิ่นสามารถลงทุนได้เร็วขึ้น” กลุ่มทุนท้องถิ่นจึงเป็นเป้าหมายสำคัญในการเสนอมาตรการใหม่ๆ ของ สกท. และในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2558 หลังจากจัดทำร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษได้ไม่นาน สกท. ก็เห็นชอบให้เพิ่มกิจการ

⁹ ในวันที่ 23 สิงหาคม 2559 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างกฎหมาย 4 ฉบับ ประกอบด้วย ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... แก้ไขเพิ่มเติมจากปี 2520, ร่าง พ.ร.บ. เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน พ.ศ. ... ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ... และร่าง พ.ร.บ. การนิคมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... แก้ไขเพิ่มเติมจากปี 2522.

เป้าหมายในการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวน 10 ประเภทกิจการ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไปตั้งกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มกิจการที่ส่งเสริมอยู่แล้ว โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อนอีกร้อยละ 50 ในปีที่ 9 ถึงปีที่ 13 กิจการกลุ่มนี้ได้แก่ กิจการอบพืชและไซโล การผลิตผลิตภัณฑ์จากผลพลอยได้หรือเศษวัสดุทางการเกษตร การผลิตโครงสร้างสำหรับงานก่อสร้างหรืองานอุตสาหกรรม และการผลิตสิ่งพิมพ์ทั่วไป นอกจากนี้ยังมีกลุ่มกิจการที่เลิกส่งเสริมไปแล้ว และได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี กิจการกลุ่มนี้ ได้แก่ กิจการผลิตอาหารสัตว์หรือส่วนผสมอาหารสัตว์ การผลิตวัสดุก่อสร้างและผลิตผลิตภัณฑ์คอนกรีตอัดแรง การผลิตสิ่งปรุงแต่งสำหรับประติณร่างกาย การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับสินค้าอุปโภค การผลิตสิ่งของจากเยื่อหรือกระดาษ และการพัฒนาอาคารสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมและ/หรือคลังสินค้า

แม้จะใช้มาตรการต่างๆ ออกมากระตุ้นการลงทุน แต่สถานการณ์การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งยังคงไม่คึกคัก และยังคงมีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานและความล่าช้าในการออกกฎหมายรองรับ ไปจนถึงการประกาศผลักดันโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกของรัฐบาล ปัจจัยเหล่านี้ น่าจะสร้างความสับสนและความไม่มั่นใจให้กับนักลงทุน องค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ใช่น้อย จนรัฐบาลต้องออกมายืนยันว่าจะไม่มีการยกเลิกนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ

ใน “รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประจำเดือนมกราคม 2560” สกท. รายงานว่ามีผู้มาขอรับการส่งเสริมการลงทุนจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2559 จำนวน 43 ราย วงเงินลงทุน 8,741.66 ล้านบาท ผ่านการอนุมัติแล้ว 30 ราย เงินลงทุนรวม 5,757.66 ล้านบาท (ตาราง 3) แม้ตัวเลขวงเงินลงทุนจะเพิ่มสูงกว่าในเดือนเมษายน พ.ศ. 2559 หลายเท่าตัว แต่ก็ยังน้อยกว่าที่ กนอ. คาดการณ์ไว้ว่าจะเกิดการลงทุน “ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งไม่ต่ำกว่า 6,000-10,000 ล้านบาท เกิดการจ้างงาน 6,000-10,000 คน และสร้างรายได้ให้กับประเทศโดยตรง 4,000-8,000 ล้านบาทต่อปี” ซึ่งถ้านับรวมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งสิบเขต ก็น่าจะมีการลงทุนโดยรวมราว 60,000-100,000 ล้านบาท ดังนั้น เงินลงทุนรวมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ 5,757.66 ล้านบาทเมื่อสิ้นปี

ตาราง 3: แสดงจำนวนโครงการและวงเงินการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ณ เดือน ธันวาคม 2559 และเดือนสิงหาคม 2560

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	โครงการขอรับส่งเสริม		โครงการได้รับอนุมัติ		โครงการขอรับส่งเสริม		โครงการได้รับอนุมัติ	
	จำนวน (โครงการ)	วงเงิน (ล้านบาท)	จำนวน (โครงการ)	วงเงิน (ล้านบาท)	จำนวน (โครงการ)	วงเงิน (ล้านบาท)	จำนวน (โครงการ)	วงเงิน (ล้านบาท)
ระยะที่หนึ่ง								
ตาก	23	3,625	19	3,401	24	3,619	22	3,568
สระแก้ว	4	1,362	3	1,278	4	1,316	4	1,315
สงขลา	4	1,529	1	12.5	6	1,749	6	1,749
ตราด	2	266	1	182	1	182	1	182
มุกดาหาร	5	915	3	381	4	831	3	381
ระยะที่สอง								
หนองคาย	2	385	1	301	1	301	1	301
กาญจนบุรี	2	639	1	182	2	639	2	639
เชียงราย	1	16	1	16	4	110	2	35
นครพนม	---	---	---	---	---	---	---	---
นราธิวาส	---	---	---	---	---	---	---	---
รวม	43	8,741	30	5,757	46	8,751	41	8,175

ที่มา: ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สศช. (2559)

2559 จึงเป็นวงเงินลงทุนเพียงร้อยละ 6-10 ของตัวเลขประมาณการที่ กนอ. เสนอไว้เท่านั้น ซึ่งห่างไกลจากตัวเลขที่ตั้งเป้าไว้มาก¹⁰

¹⁰ ถ้าใช้ตัวเลขประมาณการที่ กนอ. เสนอไว้ในเรื่องการจ้างงานและรายได้เข้าประเทศ และใช้ตัวเลขวงเงินลงทุนจริงในปี 2559 เป็นฐาน เราอาจประมาณการได้ว่า ในปี 2559 น่าจะเกิดการจ้างงานแค่ 500 คน หรือราวร้อยละ 6-8 ของตัวเลขประมาณการและสร้างรายได้ให้กับประเทศโดยตรงราว 400-500 ล้านบาทต่อปี หรือแค่ร้อยละ 10 ของตัวเลขประมาณการเท่านั้น.

สรุป

รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 10 พื้นที่ครั้งล่าสุด ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2560 ระบุถึงสถานการณ์การลงทุนในพื้นที่ว่า มีผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 46 ราย วงเงินลงทุน 8,751 ล้านบาท และได้รับการอนุมัติ 41 ราย รวมเป็นเงินลงทุนทั้งสิ้น 8,175 ล้านบาท โดยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากมีผู้มาลงทุนมากที่สุด คือ 22 ราย (ร้อยละ 53 ของผู้ลงทุนทั้งหมด) ด้วยวงเงินลงทุนสูงสุด คือ 3,568 ล้านบาท (ร้อยละ 44 ของเงินลงทุนทั้งหมด) ขณะที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นหนึ่งในพื้นที่นำร่องในปี 2545 และถือว่าเป็นหนึ่งในสี่พื้นที่ที่มีศักยภาพ แต่นับตั้งแต่ได้รับการประกาศจัดตั้งในเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 กลับมีผู้มาลงทุนเพียง 2 ราย ด้วยเงินลงทุน 35 ล้านบาท ส่วนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคายมีผู้ลงทุนเพียง 1 ราย และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอีกสองพื้นที่ คือจังหวัดนครพนมและนครราชสีมา ยังไม่มีใครเข้าไปลงทุนเลย (ตาราง 3)

ทั้งนี้จำเป็นต้องเข้าใจในที่นี่ด้วยว่า ข้อมูลในตารางเป็นตัวเลขจำนวนโครงการที่ได้รับการส่งเสริมและเป็นเงินลงทุนที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น เพราะในบางพื้นที่ที่ได้รับการประกาศเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและมี กนอ. เข้าไปดำเนินการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เช่น จังหวัดสระแก้ว ซึ่งล่าสุดมีผู้ลงทุน 4 ราย ด้วยวงเงินลงทุน 1,315 ล้านบาท แต่น่าเชื่อว่าน่าจะมีการลงทุนในพื้นที่นอกเขตพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่ามาก เช่น ในช่วงเดือนมกราคมถึงเมษายนของปี 2559 ซึ่งยังไม่มียกลงทุนรายใดขอรับการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเลย กลับมีนักธุรกิจเข้าไปลงทุนในจังหวัดสระแก้วมากขึ้น โดยมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในสระแก้วจำนวน 61 โรง (หรือเพิ่มขึ้น 7.6 เท่า) มูลค่าการลงทุน 18,060 ล้านบาท (เพิ่มขึ้น 429 เท่า) แม้ช่วงเวลาข้างต้นจะเป็นช่วงเวลาก่อนจะมีการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ก็น่าจะประมาณได้ว่าตัวเลขโครงการลงทุนและวงเงินลงทุนนอกพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้วน่าจะมากกว่าที่ลงทุนในเขตหลายเท่าตัว พูดยกอีกอย่างก็คือ ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น และเป็นตัวเลขที่รายงานนี้ใช้อ้างอิงเป็นหลัก เราไม่มีข้อมูล

ที่จะชี้ว่าสถานการณ์การลงทุนนอกพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน 10 จังหวัด เป็นอย่างไร

กระนั้นข้อมูลในตารางก็ดูจะชี้ให้เห็นผลลัพธ์ของการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วน ของคณะรัฐบาล คสช. พอสมควร แต่ตัวเลขการลงทุนล่าสุด ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2560 มีเพียง 8,175 ล้านบาท ซึ่งอาจเป็นเพราะระบบสาธารณูปโภคยังไม่พร้อมดีและแต่ละพื้นที่ ก็มีความแตกต่างกัน จึงยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากนักลงทุนเท่าที่ควร แม้ว่า สกท. จะมีเป้าหมายในการผลักดันและสร้างโอกาสให้ผู้ลงทุนในพื้นที่มากกว่าที่จะมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุน ขณะที่ผู้บริหารระดับสูงบางคนก็ออกมายอมรับเช่นกัน ว่า “ในช่วงสองปีที่ผ่านมา ภาคเอกชนลงทุนในประเทศไม่มาก” และ “การดึงเอกชนมาลงทุน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตอนนี้พบว่าเอกชนไม่สนใจลงทุน ซึ่งอาจจะต้องมีการปรับแนวคิดการ ดำเนินการเรื่องนี้ใหม่ จากเดิมที่จะสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นจุดการค้าชายแดนที่สำคัญ ก็อาจปรับมาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สนับสนุนกิจการเอสเอ็มอีโดยเฉพาะ” ขณะที่ในช่วงปี 2558-2559 สกท. ระบุว่ามียกลงทุนสนใจยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนผ่านโครงการต่างๆ ในพื้นที่ EEC รวมแล้ว 2.87 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36 ของโครงการที่ขอรับการส่งเสริม การลงทุนจาก สกท. และเป็นอุตสาหกรรมที่อยู่ใน 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายของรัฐบาล ประมาณ 1.97 แสนล้านบาท และร้อยละ 70 เป็นการลงทุนใน 10 กลุ่มอุตสาหกรรม เป้าหมาย โดยคาดการณ์ว่าในปี 2560 จะมีการยื่นขอรับการส่งเสริมในอุตสาหกรรมเป้าหมาย ในพื้นที่ EEC อีก 1.5 แสนล้านบาท

นโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน ที่รัฐบาล คสช. ต้องการ ชูเป็นนโยบายหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการดึงให้นักลงทุนทั้งใน ประเทศและต่างประเทศไปลงทุนและการสร้างความเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอาเซียน เพียงในเวลาสองปี อาจกลับกลายเป็นนโยบายที่ไม่ได้รับความสนใจจากนักลงทุนเท่าไรนัก นโยบายที่กำหนด ส่งเสริม และควบคุมจากส่วนกลาง กลายเป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับการสร้างและ การพัฒนาของแต่ละจังหวัดเอง และนโยบายที่มุ่งเน้นจะให้สิทธิประโยชน์ขนาดใหญ่ ภายนอกพื้นที่โดยเฉพาะทุนต่างประเทศมาตั้งแต่แรก กลับพลิกเปลี่ยนมามีเป้าหมายเป็นการ ผลักดันและสร้างโอกาสให้ผู้ลงทุนในพื้นที่มากกว่าผู้ลงทุนจากต่างประเทศ

แม้บทความชิ้นนี้อาจไม่สามารถที่จะประเมินผลลัพธ์ของนโยบายเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐบาลทหารชุดนี้ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ แต่ข้อมูลเบื้องต้นที่ได้อภิปรายมา ได้ชี้ให้เห็นร่องรอยปัญหา ความซับซ้อน และผลกระทบที่แตกต่างกันไปในกลุ่มคนต่างๆ ประเด็นที่สมควรนำมาพิจารณาอย่างจริงจังน่าจะเป็นความเชื่อมโยงของโครงการพัฒนาเหล่านี้กับการเมืองความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ พุดอีกอย่างหนึ่งก็คือ การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนและการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่นี้ เกิดขึ้นในบริบทของการปิดกั้น การจำกัดและควบคุม การแสดงออกทางความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเสรี การดำเนินการและการลงทุนในโครงการเหล่านี้เกิดขึ้นในระบบการเมืองและการบริหารที่ขาดการตรวจสอบ ขาดความโปร่งใส และขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณะอย่างถึงที่สุด ความสำเร็จหรือความล้มเหลว หรือผลกระทบในด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นของนโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก จึงเป็นทั้งเหตุและผลและมีความเชื่อมโยงกับการเมืองความเป็นประชาธิปไตยอย่างแยกไม่ออก

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

นันทิกา ทังสุพานิช. 2545. “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน.” *วารสารเศรษฐกิจสังคม* 39(2): 37-41.

วันวิภา สุขสวัสดิ์, รติมา คชนันท์, ฐะปะนีย์ จุฬารมย์, และ นารี กิตติสมบูรณ์สุข. 2557. “เขตเศรษฐกิจพิเศษ.” ใน *สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านเศรษฐกิจจังหวัด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ*, 141-238. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. 2557. *การพัฒนากรอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)*. กรุงเทพฯ: บริษัท ออนป้า จำกัด.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Engman, Michael, Osamu Onodera, and Enrico Pinali. 2007. “Export Processing Zones: Past and future role in trade and development.” Trade Policy Working Paper 53. OECD.

Farole, Thomas, and Gokhan Akinci, eds. 2011. *Special Economic Zones: Progress, emerging challenges, and future directions*. Washington: International Bank of Reconstruction and Development/World Bank.

FIAS. 2008. *Special Economic Zones: Performance, lessons, learned, and implications for zone development*. Washington: World Bank Group.

เอกสารออนไลน์

ธนาคารกสิกรไทย. 2559. “เขตเศรษฐกิจพิเศษ: โอกาสทองของ SME ไทย.” เมษายน. <https://www.kasikornbank.com/th/business/sme/KSMEKnowledge/article/KSMEAnalysis/Documents/BorderSEZsForThaiSMEs2.pdf>.

ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สศช. 2559. “รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (มกราคม 2560).” สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. http://www.nesdb.go.th/more_news.php?cid=482. วันที่สืบค้น 10 มิถุนายน 2560.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. 2559. “คู่มือการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.” http://www.boi.go.th/upload/menu/special_economic_61789.pdf.

Creskoff, Stephen, and Peter Walkenhorst. 2009. “Implications of WTO Disciplines for Special Economic Zones in Developing Countries.” Policy Research Working Paper 4892. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4089/WPS4892.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

iLaw. 2559. “ส่องร่าง กม. เขตเศรษฐกิจพิเศษ: รวบอำนาจให้ผู้นว่าฯ คุมกฎหมาย 9 ฉบับควบคุมอาคาร-โรงงาน-ผังเมือง.” 23 พฤศจิกายน. <https://ilaw.or.th/node/4336>. วันที่สืบค้น 10 มิถุนายน 2560.