

การพัฒนากลไกเชิงสถาบันและกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทย*

พินิจรับ ราชพงศา**

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)

Email: punrop@itd.or.th

วสันต์ เหลืองประภัสร์

สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณัฐภัทร์ รั้ววงศ์วาน

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน

Alay Phonvisay

Faculty of Economics and Business Management

National University of Laos

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง “การพัฒนากลไกเชิงสถาบันและกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแนวชายแดนของไทย” โดยได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

** ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาขีดความสามารถทางการค้าและการพัฒนา สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) กระทรวงพาณิชย์

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ 1) ศึกษาแนวทางการพัฒนากลไกเชิงสถาบันการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนของไทย 2) ศึกษาแนวทางและมาตรการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 และ 3) ศึกษาแนวทางการพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในมิติด้านกฎระเบียบและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน โดยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเขตเศรษฐกิจพิเศษแนวชายแดนของไทยจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ และวิเคราะห์ข้อมูลโดยประยุกต์ใช้กรอบการวิเคราะห์แบบ CATWOE ตามกระบวนการวิจัยที่เรียกว่า Soft System Methodology (SSM)

ผลการวิจัยพบว่า (1) กลไกเชิงสถาบันในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่เป็นเพียงกลไกการประสานนโยบาย และยังขาดกลไกขับเคลื่อนนโยบายในลักษณะของหน่วยงานประจำ (2) หลังจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 ส่งผลให้ทุกภาคส่วนตระหนักว่า แนวทางและมาตรการด้านสุขภาพมีความเกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และ (3) เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับกลไกการปรึกษาหารือภายในประเทศและระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน, กลไกเชิงสถาบัน, กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ, COVID-19

Developing the Institutional Mechanisms and International Cooperation Mechanisms for Thailand's Special Economic Zones*

Punrop Rajapongsa**

International Institute for Trade and Development

Email: punrop@itd.or.th

Wasan Luangprapat

Sanya Dharmasakti Institute for Democracy

Thammasat University

Nattapat Rakwongwan

Faculty of Liberal Arts and Science

Kasetsart University, Kamphaeng Saen Campus

Alay Phonvisay

Faculty of Economics and Business Management

National University of Laos

* This research article is part of the research project entitled “**Developing the Institutional Mechanisms and International Cooperation Mechanisms for Thailand’s Special Economic Zones**”. Financially supported by the International Institute for Trade and Development (ITD), 2021.

** Director, Office of Trade and Development Capacity Building, International Institute for Trade and Development, Ministry of Commerce.

Abstract

The objectives of this action research were to 1) study the guidelines for developing the institutional mechanisms for area management in Thailand's border special economic zones (SEZs), 2) study the guidelines and health measures related to border trade and investment to prevent the spread of COVID-19, and 3) study the guidelines for developing the international cooperation mechanisms on regulations and infrastructures to develop border SEZs. The key informants were stakeholders in border SEZs from the public, private, and civil society sectors. Data were collected using documentary research, in-depth interviewing, and focus group discussions, which were analyzed using CATWOE analysis according to Soft System Methodology (SSM) research approach.

The research findings were (1) institutional mechanisms in border SEZs, at both national and local levels, are merely policy coordination mechanisms and the lack of institutionalization which advocates the SEZ policy in the form of a permanent organization; (2) after the situation of COVID-19 pandemic in 2019, all sectors realized that health guidelines and measures are relevant for trade and investment in SEZs; and (3) successful border SEZs depend on domestic and international consultation mechanisms.

Keywords: border special economic zone, institutional mechanisms, international cooperation mechanism, COVID-19

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (special economic zones: SEZs) เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งระดับประเทศและท้องถิ่น รวมถึงเชื่อมโยงเศรษฐกิจในระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณแนวชายแดน ซึ่งช่วยกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนที่มีศักยภาพในการเติบโตสูง และสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาคไปพร้อมกัน (Mekong Institute, 2019; Aggarwal, 2020) อย่างไรก็ตาม ความไม่ชัดเจนในเชิงกฎหมายอาจทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนกลายเป็น “พื้นที่สีเทา” ที่มีความเสี่ยงต่อประเด็นผิดกฎหมายจำนวนมาก (Bost, 2019) โดยหากบริหารจัดการไม่ดีก็อาจเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน การทำลายสิ่งแวดล้อม การใช้กำลังข่มขู่ การแย่งยึดที่ดิน การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ตลอดจนปัญหาการคอร์รัปชัน (Pearce, 2013; Kuaycharoen et al., 2020; ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2561) ปัญหาเหล่านี้จึงกลายเป็นความท้าทายทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม

ที่ผ่านมา รัฐบาลไทยพยายามสร้างความชัดเจนในเชิงกฎหมายด้วยการกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 เพื่อให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนของไทย แต่เนื่องด้วยระเบียบสำนักนายกฯ เป็นเพียงกรอบการดำเนินการในเชิงรูปแบบเท่านั้น ไม่ใช่หลักเกณฑ์และวิธีการในเชิงเนื้อหาสาระ อีกทั้งไม่มีสถานะเทียบเท่ากฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2558) ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลจึงพยายามเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.” ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีเคยมีมติอนุมัติหลักการมาแล้วถึง 2 ครั้ง คือ

เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2548 และวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2559 แต่ท้ายที่สุดก็ไม่สามารถนำมาประกาศใช้ได้

จนในปัจจุบัน รัฐบาลกำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 โดยกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพต.) เป็นกลไกใหม่ในการบริหารจัดการและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะเริ่มต้น และกำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือสภาพัฒน์ฯ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ถอนร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ และในระยะยาวสามารถปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ให้ครอบคลุมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ทั่วประเทศได้ (กรุงเทพมหานคร, 2564)

หากพิจารณาให้ดี พบว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทยนั้น มีประเด็นของการพัฒนาโลกเชิงสถาบันในมิติของกฎหมายร่วมด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Seaboard ซึ่งรัฐบาลไทยมีนโยบายพัฒนาพื้นที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 แต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากจะต้องดึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานจำนวนมากมารวมไว้ที่จุดเดียวเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงาน จึงทำให้เกิดแรงต่อต้านอย่างมาก จนในที่สุดต้องกลับมาใช้ระบบประสานงานภายใต้กลไกคณะกรรมการต่าง ๆ เช่นเดิม (กันตวรรณ ชัยเทอดศิริ, 2550) ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยพยายามก้าวข้ามอุปสรรคและปัญหาเหล่านี้ โดยการทดลองจัดตั้งเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือ Eastern Economic Corridor (EEC) ด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จึงทำให้ EEC กลายเป็นภาคจบของ Eastern Seaboard

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยได้มีข้อเสนอแนะจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในระดับมหภาค และโครงสร้างระบบ ซึ่งหลายข้อเสนอแนะสามารถนำไปสู่การออกแบบระบบและกลไกในการขับเคลื่อนมาตรการในระดับพื้นที่ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้ หมายความว่า กลุ่มงานวิจัยเหล่านั้นแม้จะมีการจัดวางข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มี “เนื้อหาสาระ” (contents) ที่น่าสนใจ (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2558) แต่โจทย์สำคัญก็คือ การนำผลจากงานวิจัยมาต่อยอดให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงเกิดคำถามขึ้นว่า เราสามารถออกแบบระบบและกลไก หรือออกแบบสถาบันเพื่อการจัดระบบ และกลไกการบริหารราชการแผ่นดินในระดับพื้นที่อย่างไร เพื่อให้สามารถนำเอามาตรการเชิงนโยบายต่าง ๆ ไปขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2560)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาโลกเชิงสถาบันการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนของไทย
2. เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรค COVID-19
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาโลกความร่วมมือระหว่างประเทศในมิติด้านกฎระเบียบและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เลือกเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย (พื้นที่อำเภอเชียงของ) เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากในปี พ.ศ. 2561 (ข้อมูล ณ สิงหาคม พ.ศ. 2561) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เป็นพื้นที่ที่มีมูลค่าการลงทุนสูงที่สุด โดยมีการขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) จำนวน 28 โครงการ มูลค่าการลงทุนรวม 3,817.30 ล้านบาท และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย มีมูลค่าการลงทุนต่ำที่สุด โดยมีการขอรับการส่งเสริมการลงทุน จำนวน 5 โครงการ มูลค่าการลงทุนรวม 124.10 ล้านบาท โดยพิจารณาคัดเลือกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้งระดับนโยบายและระดับพื้นที่ เฉพาะพื้นที่กรณีศึกษา เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการพัฒนาโลกเชิงสถาบันและกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทย

แนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

1. กลไกเชิงสถาบัน

ในสาขารัฐศาสตร์ มีการกล่าวถึงแนววิเคราะห์ทางการเมืองเชิงสถาบัน ซึ่งเน้นการศึกษาตัวสถาบัน รัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายที่ประกอบอยู่ในตัวสถาบัน ในปัจจุบันมีการพัฒนาไปสู่แนววิเคราะห์ทางการเมืองแบบสถาบันใหม่ที่สำคัญกับปัจเจกชน รูปแบบพฤติกรรม หรือความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ ในสังคมมากกว่าการมุ่งเน้นการศึกษาตัวสถาบันเพียงอย่างเดียว ที่สำคัญคือแนวการวิเคราะห์ทางการเมืองเชิงสถาบันแบบใหม่มิได้ปฏิเสธการอธิบายแบบบนลงล่าง หรือปฏิเสธตัวสถาบัน แต่ได้มีการผสมผสานกรอบความคิดดั้งเดิมให้เข้ากับพื้นที่ศึกษาใหม่ที่มียึดติดอยู่ที่ตัวสถาบัน (จักรี ไชยพินิจ, 2558)

ทำนองเดียวกัน ดักกลาส นอร์ธ (Douglass North) หนึ่งในผู้พัฒนาสาขาเศรษฐศาสตร์ สำนักสถาบันใหม่ (new institutional economics) ได้นิยามว่า “สถาบัน” หมายถึง กติกาการเล่นเกม (rules of the game) ที่เป็นตัวกำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในสังคม ทั้งกติกาที่เป็นทางการ (รัฐธรรมนูญ กฎหมาย) และไม่เป็นทางการ (ธรรมเนียมปฏิบัติ บรรทัดฐาน) อย่างไรก็ตาม เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่มิได้ปฏิเสธตลาด แต่เสนอว่า การที่ตลาดจะทำงานได้ดีนั้นขึ้นอยู่กับโลกเชิงสถาบันของแต่ละประเทศเป็นหลัก นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับความคาดหวังของคนในสังคม ซึ่งเป้าหมายสูงสุดของการสร้างสถาบันในหลายประเทศก็คือ “สถาบันแบบมีส่วนร่วม” (inclusive institutions) (วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร และ Ha-Joon Chang, 2560)

2. รูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทุกแห่ง สามารถแบ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้กำกับกฎเกณฑ์ (regulator) เจ้าของกิจการ (owner) ผู้พัฒนาพื้นที่ (developer) และผู้ดำเนินงาน/ผู้จัดการ (operator/manager) โดยแต่ละกลุ่มจะมีความรับผิดชอบภายในพื้นที่แตกต่างกันตามรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งสามารถแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 รูปแบบ คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐ เขตเศรษฐกิจพิเศษของเอกชน และเขตเศรษฐกิจพิเศษแบบร่วมทุน (Mangal, 2019) ดังนี้

1) เขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐ (Public special economic zone)

รัฐบาลจะรับผิดชอบการดำเนินงานทุกด้านภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยทั่วไปแล้ว กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ (public ownership) จะเหมาะสมกับเขตเศรษฐกิจพิเศษรูปแบบนี้ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศจีน เกาหลี

มาเลเซีย และสิงคโปร์ ถึงแม้ว่าภาครัฐสามารถควบคุมทุกด้านภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้ แต่ภาครัฐยังคงมีข้อบกพร่องอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ เขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐไม่ใช่รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับหลายประเทศ เพราะ (1) อาจนำไปสู่การก่อกวนเสถียรภาพของรัฐ (2) รัฐบาลมักจะขาดความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคที่จำเป็นในการดำเนินงานด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจน (3) การเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งยังคงเป็นปัญหาอยู่ในสถาบันภาครัฐที่ดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์ และอาจลดประสิทธิภาพของเขตเศรษฐกิจพิเศษลงได้

2) เขตเศรษฐกิจพิเศษของเอกชน (Private special economic zone) หรือการดำเนินงานในรูปแบบ Build-Operate-Own (BOO)

ภาคเอกชนจะรับผิดชอบการดำเนินงานทุกด้านในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยรัฐบาลจะเลือกใช้รูปแบบนี้ก็ต่อเมื่อพื้นที่สามารถสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจได้โดยตรง และภาครัฐมีความสามารถในการกำกับกฎเกณฑ์ได้อย่างเข้มแข็ง เพราะภาคเอกชนนั้นต้องการผลตอบแทนสูงสุดจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยกตัวอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษพนมเปญ (Phnom Penh Special Economic Zone: PPSEZ) ประเทศกัมพูชา ซึ่งถือเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษของภาคเอกชนที่ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2551

3) เขตเศรษฐกิจพิเศษแบบร่วมทุน (Joint venture special economic zone)

ลักษณะของการร่วมทุนกับรัฐบาลของประเทศเจ้าภาพ สามารถแบ่งได้ 2 รูปแบบ คือ (1) การลงทุนรายเดี่ยว (*single investor*) ใช้ในกรณีที่รัฐบาลที่เป็นเจ้าภาพพัฒนาความร่วมมือกับนักลงทุนรายเดี่ยว อาทิ บริษัทในประเทศ

บริษัทต่างประเทศ หรือรัฐบาลของต่างประเทศ ยกตัวอย่าง กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษนาวิมูไบ (Navi Mumbai Special Economic Zone: NMSEZ) ประเทศอินเดีย ถูกจัดตั้งขึ้นโดยบริษัทเอกชนในประเทศอินเดียและบริษัทมหาชนในท้องถิ่น และ (2) *การร่วมกันลงทุน (consortium of investors)* ใช้ในกรณีที่ภาครัฐที่เป็นเจ้าภาพพัฒนาความร่วมมือกับกลุ่มนักลงทุน ซึ่งอาจเป็นภาครัฐร่วมเอกชน หรือในประเทศร่วมกับต่างประเทศ ยกตัวอย่าง กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษติลาวา (Thilawa Special Economic Zone: TSEZ) ประเทศเมียนมา เป็นการร่วมลงทุนที่มีการจัดตั้งเป็น “นิติบุคคลเฉพาะกิจ” (special purpose vehicle: SPV) ซึ่งองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA) เข้ามาช่วยบริหารจัดการพื้นที่ TSEZ และให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (official development assistance: ODA) ทั้งในรูปแบบเงินกู้และเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า

3. แนวคิดเกี่ยวกับกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ

เขตเศรษฐกิจพิเศษในอาเซียน ถือเป็นหัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการส่งออก (export-led development strategies) ของประเทศในภูมิภาคเอเชียมาหลายทศวรรษ โดยใช้เป็นเครื่องมือในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment: FDI) เพื่อเพิ่มมูลค่าการส่งออกและการสร้างงานในพื้นที่ รวมถึงการช่วยกระจายความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน พื้นที่เหล่านี้ถูกมองว่าล้มเหลวในเรื่องการรักษานวัตกรรมให้คงอยู่กับพื้นที่และการรักษาความสามารถในการแข่งขัน เพราะส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาเทคโนโลยีเพียงเล็กน้อยหรือเป็นเพียงการสร้างบริษัทใหม่ รวมทั้งงานส่วนใหญ่ที่สร้างขึ้นมีลักษณะของการใช้ทักษะและดำเนินการผลิตด้วยเทคโนโลยีในระดับต่ำ

อีกทั้งการเผชิญข้อจำกัดบางประการทำให้พื้นที่ที่มักทำงานภายใต้กรอบของพื้นที่ และสร้างความเชื่อมโยงไปข้างหลัง (backward linkages) กับบริษัทในประเทศ เพียงเล็กน้อยเท่านั้น (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2561)

นอกจากนี้ ในบางประเทศมีการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดนโยบาย สำหรับเขตพัฒนามีแนวโน้มทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างจังหวัดมากเกินไป รวมถึงการใช้ทรัพยากรและที่ดินในทางที่ผิด เมื่อพื้นที่ถูกรอบครองเพียง บางส่วนเท่านั้น ดังนั้น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะ จึงจำเป็นต้องกำหนดเป็นวาระการพัฒนาที่กว้างขึ้น ตลอดจนการสร้างเชื่อมโยง ที่เหมาะสม และพยายามลดอุปสรรคในการลงทุน เพื่อที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ในอาเซียนจะสามารถสร้างความเชื่อมโยงกับบริษัทภายในประเทศได้มากขึ้น (ASEAN Secretariat, 2016)

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) จึงนำเสนอ แนวทางเพื่อการพัฒนาและสร้างความร่วมมือสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามเอกสารของอาเซียน เรื่อง “ASEAN Guidelines for Special Economic Zones Development and Collaboration” เผยแพร่เมื่อปี พ.ศ. 2559 ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ 1) การสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจน ของสมาชิก 2) การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันภาครัฐ 3) การแบ่งส่วนความรับผิดชอบและสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิก 4) การสร้างศักยภาพในการแข่งขัน และ 5) การเพิ่มความร่วมมือเรื่องการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษระหว่างประเทศสมาชิก

อย่างไรก็ดี ASEAN Guidelines ฉบับนี้ ถือเป็นตราสารที่จัดทำขึ้น บนพื้นฐานของความเกรงใจ โดยไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ประเทศสมาชิกในทางลบ จึงทำให้ไม่พบกรณีศึกษาทั้งที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลว ตราสารฉบับนี้

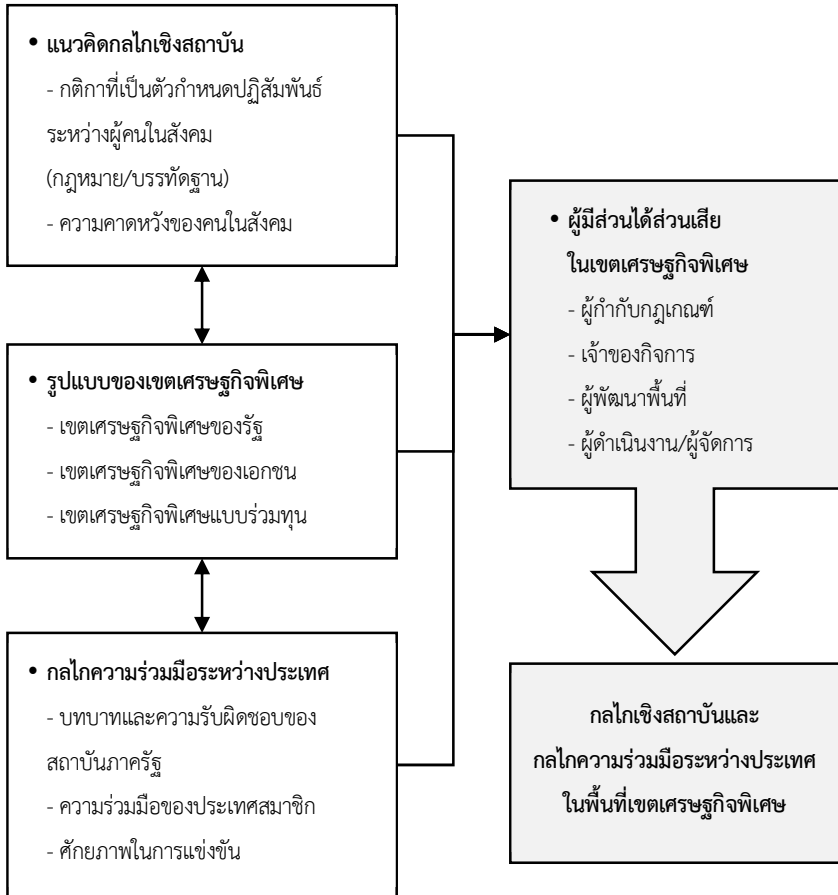
จึงไม่เพียงพอในเชิงของความชัดเจนและขาดรายละเอียด ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จัดตั้งขึ้นอาจสร้างปัญหาได้ในอนาคต เนื่องจากไม่มีแนวทางในการบริหารจัดการที่ดีพอ (ปวริศร เลิศธรรมเทวี, วรรณวิภา พัวศิริ และวิภาวี รุ่งวนิชชา, 2560) ดังนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นเสมือนกลไกในการทดลองการปฏิรูปเศรษฐกิจและการปรับเปลี่ยนการปกครอง (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2561)

กรอบแนวคิดการวิจัย

สาระสำคัญข้างต้นของแนวคิดโลกเชิงสถาบัน ผนวกกับรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และแนวคิดเกี่ยวกับกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ สะท้อนให้เห็นว่า เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียนนั้นคือ การเพิ่มความร่วมมือด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อสร้างศักยภาพในการแข่งขันของแต่ละประเทศ แต่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่มีเพียงยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งยังไม่สามารถกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันภาครัฐให้มีความชัดเจนได้เท่าที่ควร ส่งผลให้แต่ละประเทศไม่สามารถสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศได้

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าสถาบันภาครัฐมีความสามารถในการดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชนหรือไม่ มีทรัพยากรเพียงพอหรือไม่ และมีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษหรือไม่ หากสถาบันภาครัฐมีข้อจำกัดมากเกินไป อาจต้องพิจารณาเลือกภาคเอกชนให้เข้ามาบริหารจัดการพื้นที่แทน หรือดำเนินการในลักษณะของการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และสุดท้ายจะนำไปสู่แนวทางการพัฒนาโลกเชิงสถาบัน ซึ่งควรเป็นการสร้าง

สถาบันแบบมีส่วนร่วมสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ทั้งผู้กำกับกฎเกณฑ์ เจ้าของกิจการ ผู้พัฒนาพื้นที่ และผู้ดำเนินงาน อันจะเป็น ประโยชน์ต่อการตรากฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนาคต ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

1) แบบแผนและตัวอย่างในการวิจัย

คณะนักวิจัยได้มีแนวทางในการทำวิจัย โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564 มีการจัดประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus group) ครั้งที่ 1 ในกรุงเทพฯ โดยเป็นการสนทนากลุ่มกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทยในระดับนโยบาย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข

ช่วงที่ 2 ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564 เป็นการลงพื้นที่สำรวจเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ในพื้นที่อำเภอเชียงของ และทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พร้อมทั้งจัดการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus group) ครั้งที่ 2 ในอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เพื่อสนทนากลุ่มกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ ที่ว่าการอำเภอเชียงของ ศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชียงของ จังหวัดเชียงราย ด้านศุลกากรเชียงของ หอการค้าจังหวัดเชียงราย ผู้ประกอบการโลจิสติกส์เชียงของ สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดเชียงราย สภาวัฒนธรรมอำเภอเชียงของ และกลุ่มรักษ์เชียงของ

ช่วงที่ 3 ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2564 จัดการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus group) ครั้งที่ 3 ในรูปแบบออนไลน์ โดยเน้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

จากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ ที่ว่าการอำเภอแม่สอด เทศบาลแม่สอด ขนส่งจังหวัดตาก สาธารณสุขจังหวัดตาก ด้านศุลกากรแม่สอด การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) สำนักงานตาก หอการค้าจังหวัดตาก สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก และธนาคารในจังหวัดตาก

ช่วงที่ 4 ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2564 จัดการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus group) ครั้งที่ 4 ในรูปแบบออนไลน์ในกรุงเทพฯ โดยเป็นการประชุมสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มเดียวกับการวิจัยในช่วงที่ 1

2) เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

(1) แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก เลือกใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (unstructured interview) โดยข้อคำถามไม่ได้มีการจัดเตรียมไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ได้ระดับความลึกและรายละเอียดที่ต้องการหลังจากใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง ผู้วิจัยหรือผู้สัมภาษณ์ได้เลือกคำถามหลักเพื่อมุ่งเน้นคำถามเชิงซักถามและคำถามติดตามผล

(2) ประเด็นการสนทนากลุ่ม มีการกำหนดประเด็นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย และนำกรอบการวิเคราะห์ CATWOE (Checkland, 2000) มาเป็นแนวทางในการกำหนดประเด็นการสนทนากลุ่ม จำนวน 6 ประเด็น ได้แก่ (ก) C (Customer) นักลงทุน/ผู้ประกอบการได้ประโยชน์จากเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหรือไม่ อย่างไร (ข) A (Actors) บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ในปัจจุบันเป็นอย่างไร (ค) T (Transformation) การเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ (ง) W (Weltanschauung หรือ Worldview) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความเชื่อต่อหน่วยงานเหล่านั้นอย่างไร (จ) O (Owner) หน่วยงานใดควรมีอำนาจในการสร้าง

ความเปลี่ยนแปลงบ้าง และ (ฉ) E (Environment) ประเทศไทยควรกำหนดกฎระเบียบ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างไร

3) วิธีการศึกษาแบบ Soft System Methodology (SSM)

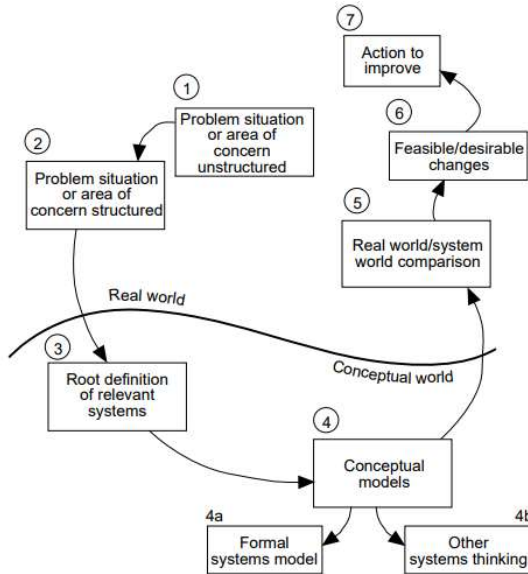
การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (action research) ที่เรียกว่า Soft System Methodology (SSM) ของ Checkland (2000) เป็นกรอบแนวคิดหลักในการวิจัย เนื่องจาก SSM ได้เปลี่ยนแปลงวิธีคิดจากเรื่อง “ปัญหาที่ต้องการแก้ไข” (obvious problem) ไปสู่เรื่องของ “สถานการณ์” (situation) โดยนำเรื่องการสร้างแบบจำลองกิจกรรมที่มีเจตจำนง (conceptual model of the purposeful activities) มาใช้ในการคิด แม้ว่ากิจกรรมที่มีเจตจำนงนี้เป็นเพียงความคิด ไม่ใช่เป็นสิ่งที่มียุ่จริงบนโลก แต่สามารถนำไปสู่การตั้งคำถามต่อสถานการณ์จริงได้ ดังนั้น SSM จึงเกิดเป็น “ระบบการเรียนรู้” ที่สามารถนำไปสู่องค์ความรู้และความคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับสถานการณ์ที่เป็นปัญหา

4) การเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล มีการแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 การรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิ ในช่วงก่อนลงพื้นที่ เพื่อทำความเข้าใจบริบทในเบื้องต้น เช่น แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เอกสารของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ตลอดจนการเก็บรวบรวมเอกสารระหว่างการลงพื้นที่ภาคสนาม เพื่อสำรวจสภาพปัจจุบันของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทย

ระยะที่ 2 การรวบรวมข้อมูลภาคสนาม เพื่อศึกษาการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนของไทย กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในมิติด้านกฎระเบียบและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน และมาตรการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 โดยคณะนักวิจัยลงพื้นที่ในการศึกษาตามแนวทาง Soft System Methodology (SSM) ของ Checkland (2000) แบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอน (ดังภาพที่ 2) ดังนี้



ภาพที่ 2 กระบวนการวิจัยแบบ Soft System Methodology
ที่มา: Patel (1995) ดัดแปลงจาก Checkland (1981)

ขั้นตอนที่ 1 การเข้าสู่สถานการณ์ปัญหา (Problem situation or area of concern unstructured) คณะนักวิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร มากำหนดเป็นสถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ชายแดนไทย

ขั้นตอนที่ 2 การระบุสถานการณ์ปัญหา (Problem situation or area of concern structured) โดยค้นหาความจริงจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ชายแดนไทยในระดับนโยบายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อยืนยันสถานการณ์ปัญหา ในลักษณะของการนำทุกส่วนมาคิดรวมกัน (rich picture) ซึ่งช่วยให้เห็นภาพกว้าง และสมบูรณ์ ด้วยการสนทนากลุ่มในการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus group) ครั้งที่ 1

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดนิยามปัญหาของระบบที่เกี่ยวข้อง (Root definition of relevant systems) คณะนักวิจัยนำข้อมูลจากการสนทนากลุ่มมาสรุป เป็นนิยามปัญหา อันเป็นสาระสำคัญของสถานการณ์ปัญหา เพื่อใช้เป็นประเด็น การสนทนากลุ่มสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย พื้นที่อำเภอเชียงของ และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก พื้นที่อำเภอแม่สอด

ขั้นตอนที่ 4 การสร้างแบบจำลองของระบบที่ระบุในนิยามปัญหา (Conceptual models) โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เป้าหมายร่วมกันคิด ในเชิงระบบ (systems thinking) ผ่านการสนทนากลุ่มในการประชุมระดม ความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus group) ครั้งที่ 2 ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย พื้นที่อำเภอเชียงของ และการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus group) ครั้งที่ 3 ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก พื้นที่อำเภอแม่สอด

ขั้นตอนที่ 5 การเปรียบเทียบแบบจำลองกับสถานการณ์จริง (Real world/system world comparison) คณะนักวิจัยนำข้อค้นพบจากขั้นตอนที่ 2 อันเป็นสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับนโยบาย มาเปรียบเทียบกับข้อค้นพบในขั้นตอนที่ 4 เป็นข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่ เพื่อค้นหาทางเลือกในการแก้ไขสถานการณ์ปัญหา

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปได้หรือคาดหวัง (Feasible/desirable changes) โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทยในระดับนโยบายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน นำทางเลือกในการแก้ไขสถานการณ์ปัญหาจากขั้นตอนที่ 5 มาร่วมวางแผน เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปได้หรือการเปลี่ยนแปลงที่คาดหวัง ด้วยการสนทนากลุ่มในการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus group) ครั้งที่ 4 โดยพิจารณาด้วย 2 หลักเกณฑ์ คือ 1) ความพึงประสงค์โดยหลักการ (desirable in principle) และ 2) ความเป็นไปได้ในการนำไปสู่การปฏิบัติ (feasible to implement)

ขั้นตอนที่ 7 การดำเนินการเพื่อปรับปรุงสถานการณ์ปัญหา (Action to improve) คณะนักวิจัยดำเนินการสรุปเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ SSM เป็นกระบวนการวิจัยที่นำข้อถกเถียงที่ยุงเหยิงใน “โลกแห่งความเป็นจริง” (real world) ที่มาจากการรับรู้และการใช้เหตุผลของแต่ละบุคคลที่มีความแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีการเปรียบเทียบกับ “โลกแห่งแนวความคิด” (conceptual world) เพื่อสร้างแบบจำลอง (models) ที่เน้นการใช้ตรรกะของสิ่งที่ควรจะเป็น ซึ่งช่วยให้เกิดการตัดสินใจหรือให้ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ปัญหา (Checkland, 1981; Patel, 1995)

การวิเคราะห์ข้อมูล

คณะนักวิจัยประยุกต์ใช้ CATWOE Analysis ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและการศึกษาในภาคสนาม ด้วยการดำเนินการวิจัยตามแนวทาง Soft System Methodology (SSM) ของ Checkland (2000) โดยวิธีการวิเคราะห์ด้วย CATWOE นั้นแบ่งออกเป็น 6 องค์ประกอบ ได้แก่

- 1) Customer หมายถึง ประชาชนในพื้นที่หรือบุคคลที่ได้หรือเสียประโยชน์จากเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน
- 2) Actors หมายถึง บทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันหรือหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน
- 3) Transformation หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของไกลเชิงสถาบันและไกลความร่วมมือระหว่างประเทศในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน
- 4) Worldview หมายถึง ความเชื่อของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อไกล ระบบ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน
- 5) Owner หมายถึง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างการเปลี่ยนแปลงต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และ
- 6) Environment หมายถึง เงื่อนไขหรือกฎระเบียบที่ใช้ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

หลังจากการศึกษาตามกรอบ CATWOE คณะนักวิจัยได้ทำการจัดเตรียมข้อมูลก่อนนำไปวิเคราะห์ในขั้นต่อไป ด้วยการจำแนกหมวดหมู่ของข้อมูลอย่างเป็นระบบและตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) ร่วมกับการจัดทำกรอบการวิเคราะห์ (framework analysis) การแจแนบแนวคิดที่เป็นประเด็นของการศึกษา และการตีความตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

1. ผลการศึกษาแนวทางการพัฒนากลไกเชิงสถาบันการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนของไทย

พบว่า กลไกเชิงสถาบันของคณะกรรมการนโยบายระดับชาติ และหน่วยขับเคลื่อน ยังเผชิญข้อจำกัดอย่างน้อย 3 ประการ ประกอบด้วย 1) การขาด “หน่วยงานประจำ” (permanent organization) ในการทำหน้าที่รองรับภารกิจอย่างชัดเจน 2) การขาดกลไกในเชิง “Think-tank” ในการสนับสนุนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนามาตรการเชิงปฏิบัติ จึงทำให้กลไกในปัจจุบันมีลักษณะเป็นกลไกประสานนโยบาย แต่ขาด “เจ้าภาพ” ในการขับเคลื่อนที่แท้จริง และ 3) การขาดกลไกเชื่อมประสานกับกลไกในระดับพื้นที่และเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศเพื่อนบ้าน ดังที่ปรากฏจากบทสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนี้

“...เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564 เป็นเครื่องมือที่เพิ่งเริ่มใช้ สภาพัฒนาฯ จึงพยายามเก็บประเด็นเวลาขับเคลื่อนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถ้าติดขัดอย่างไรก็จะเก็บประเด็นเอาไว้ และในวันข้างหน้า หากต้องอาศัยเครื่องมือใหม่ที้อาจจะเป็นพระราชบัญญัติ ก็สามารถเสนอได้... ทั้งนี้ สภาพัฒนาฯ จะต้องร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว เพราะเป็นหน่วยงานระดับนโยบาย เวลาลงแต่ละเรื่อง จะลงถึงการปฏิบัติ ซึ่งบางหน่วยงานจะถืออธิสิทธิ์กฎหมายนั้น ๆ ไว้ด้วย เพราะฉะนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบก่อน ดังนั้น ในการออกแบบการทำงานจึงต้องมีการเสนอ

ตั้งคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องเข้าไปช่วย...” (บุญชัย ฉัตรประเทืองกุล, สัมภาษณ์, 1 มิถุนายน พ.ศ. 2564)

“...ปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของกฎหมายและระเบียบของแต่ละหน่วยงาน เช่น ทากรถจะข้ามแดนมา ถ้าเป็นขนส่งอาจจะมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีประกันฯ ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็มีอีกเงื่อนไขหนึ่ง ศุลกากรก็มีอีกเงื่อนไขหนึ่ง ต่างฝ่ายต่างมีกฎหมายของตนเองและไม่สอดคล้องกัน ทำให้ไม่สามารถไปต่อได้ อีกทั้งในประเด็นการแก้ไขกฎหมายก็ไม่ใช่ง่าย...” (จริณยา ศรีประทุม, สนทนากลุ่ม, 25 มีนาคม พ.ศ. 2564)

“...ในตอนที่มีการแก้ไขระเบียบของกรมการขนส่งฯ ผมเชิญหลายภาคส่วนเข้ามาร่วมประชุม ให้แต่ละฝ่ายวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหา และผมสถาปนาตัวเองเป็นเจ้าภาพ เมื่อเสร็จสิ้นก็นำไปวิเคราะห์และทำเป็นบันทึกการประชุมอย่างเป็นทางการ ทำหนังสือจากอำเภอเชียงของไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ชี้แจงให้เห็นว่าเกิดอะไรขึ้นบ้าง มีประเด็นปัญหาอย่างไรบ้าง รวมถึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา เราอาจจะต้องทำงานเชิงรุกหน่อย หลังจากนั้นก็สามารถแก้ปัญหาได้...” (ทัศนัย สุธาพจน์, สนทนากลุ่ม, 25 มีนาคม พ.ศ. 2564)

ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทยในปัจจุบันนี้ ยังไม่มีกลไกเชิงสถาบันที่เหมาะสม เพราะยังเป็นงานที่นำไปฝากไว้กับหลายหน่วยงาน ทำให้การประสานงานและการติดตามงานทำได้ยาก และส่งผลให้นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ไม่เห็นผลเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ดังนั้น คณะนักวิจัยจึงทำการวิเคราะห์และเสนอแนวทางการพัฒนาโลกเชิงสถาบันที่เป็นไปได้ ซึ่งสรุปเป็น 3 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง การกำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีฐานะเป็น “หน่วยงานประจำ” ที่มีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรเพียงพอต่อการขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

แนวทางที่สอง การมอบอำนาจด้านการสนับสนุนในเชิงการจัดเก็บการวิเคราะห์ข้อมูล และการพัฒนามาตรการการขับเคลื่อนนโยบายให้แก่องค์กรมหาชนที่มีศักยภาพ โดยมีฐานะเป็น “Think-tank” เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

แนวทางที่สาม การพิจารณาจัดตั้ง “หน่วยงานเลขาธิการ” โดยมีฐานะเป็นองค์กรมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เพื่อรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) เป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ ยังพบว่า การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ ถือเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ “เชื่อมต่อ” เชิงยุทธศาสตร์ระหว่างส่วนกลางกับระดับพื้นที่ แต่ทว่ายังขาดกลไกสนับสนุนการดำเนินงานในฐานะ “หน่วยขับเคลื่อนเชิงพื้นที่” เพื่อเชื่อมโยงยุทธศาสตร์และบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่ ทั้งหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค และหน่วยงานในภาคส่วนอื่น ตลอดจนการเป็นกลไกกลางในการปรึกษาหารือและสะท้อนปัญหาในพื้นที่ที่นำไปสู่การตัดสินใจเพื่อดำเนินการแก้ไข พร้อมทั้งส่งต่อประเด็นปัญหาหรือข้อวินิจฉัย

ให้แก่ กพศ. จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการมีหน่วยงานสนับสนุนและมีทรัพยากรในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกลไกการขับเคลื่อนที่แท้จริง

ดังที่เห็นได้จากกรณีศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน (One Stop Service: OSS) ยังคงมอบหมายให้ศูนย์ดำรงธรรมเป็นผู้รับผิดชอบจนถึงปัจจุบันสะท้อนถึงปัญหาด้านการขาดความเป็นสถาบันของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ ดังนั้น เพื่อให้กลไกระดับพื้นที่สามารถขับเคลื่อนภารกิจตามที่ควรจะเป็น จึงอาจพิจารณาในการจัดตั้งหน่วยงานสนับสนุนคณะกรรมการระดับพื้นที่ เพื่อให้มีบุคลากรประจำเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมและต่อเนื่องในรูปแบบของ “สำนักงานขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่”

2. ผลการศึกษาแนวทางและมาตรการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรค COVID-19

พบว่า สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ส่งผลต่อการค้าและการลงทุนชายแดนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากมีมาตรการควบคุมการผ่านด่านพรมแดนที่อยู่ในบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งการผ่านแดนขาเข้าและขาออกของผู้คนและสินค้า โดยมาตรการเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจบริเวณชายแดนดังกล่าว ได้แก่ การประกาศให้ด่านพรมแดนหรือท่าเรือขนส่งสินค้าเป็นด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ การประกาศให้ประเทศเพื่อนบ้านเป็นเขตติดโรคติดต่ออันตราย การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่บุคลากรทางการแพทย์เป็นเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อ และการประกาศใช้กฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ถือเป็นมาตรการที่มีความเข้มงวดสูง โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกัน

และควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทางตรงและทางอ้อมต่อการค้าและการลงทุนบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เช่น การผ่านเข้าและออกด่านของประชาชนระหว่างประเทศที่ลดลง ค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมทางการค้าที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากต้องดำเนินการตามมาตรการในการควบคุมโรค ตลอดจนการดำเนินการค้าและการขนถ่ายสินค้าให้เสร็จสิ้นก่อนเวลาห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานในยามวิกาล เป็นต้น ดังบทสัมภาษณ์

“...เรื่อง COVID-19 มีผลมากในเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือการทำธุรกิจ เพราะเวลาขอเข้ามาในประเทศจะมีปัญหา ในเรื่องของโลจิสติกส์ที่ขนส่งไม่ยอมให้รถจากประเทศอื่นเข้ามา การขนส่งและถ่ายสินค้ามีปัญหา ทำให้ธุรกรรมต่าง ๆ จะอยู่ฝั่งของประเทศเพื่อนบ้านหมด ไม่มีที่พักสินค้า คลังสินค้าก็ไม่เกิด ธุรกรรมก็ไม่เกิดที่ชายแดน ศูนย์กระจายสินค้าก็ไม่เกิด การพัฒนาก็ไม่เกิด และทำให้มีปัญหาแรงงานเพิ่มขึ้น...”
(นิยม ไวยรัชพานิช, สนทนากลุ่ม, 18 มีนาคม พ.ศ. 2564)

นอกจากนี้ มาตรการด้านสุขภาพในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทุกแห่งของประเทศไทยนั้นมาจากหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นหลัก โดยนโยบายด้านสาธารณสุขมักถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ส่งผลให้การแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมีลักษณะรวมศูนย์ จึงไม่สนองต่อความแตกต่างตามลักษณะของพื้นที่ และไม่สามารถกระทำได้อย่างอิสระ อีกทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ยังไม่สามารถจัดทำข้อตกลงหรือดำเนินมาตรการทางสาธารณสุขร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้านได้

ยิ่งไปกว่านั้น แนวทางและมาตรการด้านสุขภาพในอดีตไม่ได้มองถึงความเชื่อมโยงกับการค้าและการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ส่งผลให้ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการเฉพาะในการกำหนดแนวทางหรือมาตรการเฉพาะทางสาธารณสุขในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษใช้แนวทางและมาตรการทางสาธารณสุขเหมือนกับพื้นที่ทั่วไป แต่หลังจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ในปี พ.ศ. 2562 ทุกภาคส่วนเล็งเห็นว่า แนวทางและมาตรการด้านสุขภาพนั้นมีความเกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยจะเห็นได้จากคณะนักวิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลจากข้าราชการ นักธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการค้าและการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เชียงรายและตาก ด้วยวิธีสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ทุกภาคส่วนเห็นตรงกันว่า สถานการณ์การระบาดของโรค COVID-19 นั้นมีผลต่อการค้าและการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ซึ่งทุกภาคส่วนต้องร่วมกันสร้างกลไกทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศด้านสาธารณสุข ดังนั้น จึงมีการคาดการณ์ว่า เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทุเลาลงแล้ว การกำหนดมาตรการเฉพาะทางสาธารณสุขในเขตเศรษฐกิจพิเศษน่าจะเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ การศึกษาประเด็นดังกล่าวพบถึงกรณีศึกษาต่างประเทศที่มีความน่าสนใจ คือ กรณีประเทศจีน จากการเปรียบเทียบมาตรการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยและประเทศจีนในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ มาตรการควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ของประเทศจีนมีความเข้มงวดกว่าประเทศไทยที่น่าสนใจคือ แนวทางและมาตรการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีนมีความแตกต่างจากไทย

เนื่องจากประเทศจีนนั้นมีรูปแบบการบริหารรัฐกิจ ลักษณะการปกครอง และการกระจายอำนาจทางการบริหารท้องถิ่นที่แตกต่างจากไทย ส่งผลให้เขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละเมืองของประเทศจีนมีแนวทางและมาตรการด้านสุขภาพที่แตกต่างกัน บางส่วน สืบเกิดได้จากมาตรการควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ในเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณเมืองชายแดนและเมืองท่าต่าง ๆ ของประเทศจีน ทั้งนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทยสามารถนำแนวทางของประเทศจีน มาเป็นต้นแบบในการพัฒนาแนวทางและมาตรการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้ในอนาคต

3. ผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาทวิภาคความร่วมมือระหว่างประเทศ ในมิติด้านกฎระเบียบและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน

พบว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่ประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับกลไกการปรึกษาหารือทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งกลไกสำคัญในการเป็นตัวกลางเชื่อมประสานนโยบายและดำเนินการปรึกษาหารือ ก็คือ คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) โดยต้องคำนึงว่าการปรึกษาหารือนี้จะต้องครอบคลุมและตอบสนองต่อข้อกังวลของผู้ค้าในท้องถิ่น วิสาหกิจ และภาคประชาสังคม

“...Key Success ด้านความร่วมมือของทางพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดจะอยู่ที่ Location และ Connection เนื่องจากทางฝั่งไทยและเมียวดี มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน และทางฝั่งไทยได้ให้ความช่วยเหลือทางฝั่งเมียวดีมาโดยตลอด อาทิ การส่งรถดับเพลิงเข้าไป

ช่วยดับไฟครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นที่เมียวดี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชน โดยการค้าประกันความเสียหายที่เกิดกับรถดับเพลิงของทางราชการ หากเป็นทางราชการฝ่ายเดียวจะไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้... การส่งอุปกรณ์ทางการแพทย์เข้าไปช่วยฝั่งเมียวดี ทำให้ลดการระบาดของโรคได้ ซึ่งจะเป็นผลดีกับทางฝั่งไทย หากฝั่งเมียวดีไม่เกิดโรค ก็จะไม่มีการระบาดเข้ามาสู่พื้นที่ฝั่งไทย...” (ประเสริฐ จีงกิจรุ่งโรจน์, สนทนากลุ่ม, 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2564)

อย่างไรก็ดี ยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นต้องตอบสนองความต้องการทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งของกลุ่มทุนภายนอกและภายในท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาและการบูรณาการที่สร้างประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทยในแต่ละพื้นที่จึงควรระบุนความได้เปรียบทางการแข่งขัน โดยพิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญ เช่น ด้านโลจิสติกส์ ด้านการผลิตภาคอุตสาหกรรม ด้านการบริการ และความสามารถในการแข่งขันของแต่ละคลัสเตอร์

ที่สำคัญคือ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนควรมีการบริหารจัดการพื้นที่แบบบูรณาการ และการประสานงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อสร้างกลไกการปรึกษาหารือร่วมกัน และสนับสนุนความสามารถในการพัฒนาในระดับท้องถิ่น ด้วยการร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการ พร้อมทั้งการติดตามและประเมินผล แม้ว่าจะจะเป็นประเด็นที่ท้าทายทั้งในด้านการเมืองและด้านกฎหมาย และการกระจายอำนาจบางอย่างไปยังหน่วยงานในพื้นที่ชายแดนจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้มากขึ้น

อภิปรายผล

1. **แนวทางการพัฒนากลไกเชิงสถาบันการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนของไทย** จากผลการวิจัยที่พบว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทยมีลักษณะเป็นกลไกประสานนโยบาย แต่ขาด “เจ้าภาพ” ในการขับเคลื่อนที่แท้จริง หน่วยงานต่าง ๆ ยังคงยึดถืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนเอง ส่งผลให้มีปัญหาด้านการขาดความเป็นสถาบันของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ March & Olsen (1998) ที่พบว่า การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการมักเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการสร้างทางออกให้กับสภาพปัญหาการกระจายในเชิงอำนาจหน้าที่อย่างถาวร กลไกการขับเคลื่อนนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับพื้นที่จึงขาด “ความเป็นสถาบัน” (institutionalization) ในลักษณะกลไกการทำงานที่มีสภาพเป็นหน่วยงานเฉพาะด้านที่มีความถาวร มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และมีแหล่งทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่ชัดเจนและเป็นของตนเอง จึงทำให้การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก ดังจะเห็นได้จากภาคีที่เข้าร่วมในคณะกรรมการมักจะไม่ถือว่าภารกิจที่ต้องดำเนินงานร่วมกันนั้นเป็น “ภารกิจหลัก” (core functions) ของหน่วยงานตน และที่สำคัญ ภาระงานที่เกิดขึ้นก็ได้สัมพันธ์โดยตรงกับระบบการประเมินผลงานทั้งในส่วนของบุคลากรและหน่วยงาน รวมถึงภาคีที่เข้าร่วมในคณะกรรมการจะต้องใช้ทรัพยากรของตนเองในการดำเนินภารกิจดังกล่าว ซึ่งถูกมองว่าเป็น “งานนอก” มิใช่งานภายในที่เป็นภาระหน้าที่หลักของตน

2. **แนวทางและมาตรการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรค COVID-19** จากผลการวิจัยที่พบว่า การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทำให้ทุกภาคส่วน

ตระหนักว่า มาตรการด้านสุขภาพมีความเกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน สอดคล้องกับงานวิจัยของ ADB (2018) ที่พยายามเสนอว่า รัฐบาลของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงควรกำหนดมาตรการหรือกฎระเบียบด้านสาธารณสุขและสุขภาพร่วมกัน ภายในปี พ.ศ. 2561 เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะมีปัญหาด้านสาธารณสุขและส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเศรษฐกิจพิเศษของทุกประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

3. แนวทางการพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในมิติด้านกฎระเบียบและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน จากผลการวิจัยที่พบว่า การสร้างกลไกการปรึกษาหารือภายในประเทศและระหว่างประเทศ ด้วยกลไกในระดับพื้นที่ คือปัจจัยแห่งความสำเร็จในการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทย สอดคล้องกับงานวิจัยของ Phonvisay, Thipphavong & Manolom (2017) และ Massoni & Abe (2019) ซึ่งศึกษาการค้าชายแดนของเมืองคู่แฝด (cross-border twin cities) ของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยพบว่า ผู้พัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน (Savan-Seno Special Economic Zone: SASEZ) และในเขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมทองคำ (Golden Triangle Special Economic Zone: GTSEZ) ส่วนใหญ่เน้นการสร้างความร่วมมือกับไทยในรูปแบบของความสัมพันธ์ส่วนตัว ก่อนจะนำผลจากการสนทนากลับไปเสนอต่อคณะกรรมการเขตและเจ้าแขวงเพื่อสนองความต้องการของเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเศรษฐกิจเฉพาะใน สปป.ลาว

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากและเชียงราย ซึ่งคณะนักวิจัยเลือกเป็นกรณีศึกษาจะมีความแตกต่างในเชิงกายภาพและการเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจมีความแตกต่างกัน แต่เมื่อ

วิเคราะห์ตามกรอบ CATWOE จะพบว่า ทั้ง 2 พื้นที่ที่มีปัญหาในเชิงของการบริหารจัดการที่คล้ายกันหลายประการ ได้แก่ ขาดความชัดเจนในเนื้อหาสาระ ขาดกลไกในการตัดสินใจและรับผิดชอบ ขาดการร่วมคิดร่วมทำกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ และขาดการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพื้นที่

โดยสรุปแล้ว กลไกเชิงสถาบันสำหรับการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนของไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน พบว่า ยังไม่สามารถดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชนได้ และไม่สามารถทำให้ประชาชนในพื้นที่อยู่ดีกินดีได้ตามที่ภาคประชาสังคมต้องการ เพราะภาครัฐให้ความสำคัญกับความมั่นคงรูปแบบเก่ามากเกินไป อีกทั้งคณะกรรมการระดับชาติและหน่วยงานในพื้นที่มีทรัพยากรและความเชี่ยวชาญไม่เพียงพอในการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงควรพิจารณาให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมทุนกับภาครัฐในบทบาทของที่ปรึกษา และร่วมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) ควรพิจารณาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่มีศักยภาพและความพร้อมให้มีฐานะเป็น “โครงการนำร่อง” ในรูปแบบ Sandbox เพื่อเปิดโอกาสให้มีการ “ลองผิดลองถูก” (trial and error) การสร้างนวัตกรรมใหม่ และการก้าวข้ามข้อจำกัดเชิงกฎหมายและอำนาจหน้าที่ ภายใต้อำนาจที่ยอมรับและควบคุมได้ ทั้งนี้ การดำเนินงานในรูปแบบของ Sandbox อาจพิจารณาจากโครงการเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้แต่ละโครงการให้สามารถริเริ่มและพัฒนาในรูปแบบการขับเคลื่อนงานในรูปแบบใหม่ได้อย่างยืดหยุ่น อาทิ การร่วมทุนกับภาคเอกชน หรือการขับเคลื่อนงานภายใต้รูปแบบ

ที่หลากหลายของ Public-Private Partnerships (PPP) หรือการบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนร่วมกับต่างชาติ โดยอาจจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจ (special purpose vehicle: SPV) เพื่อเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และเป็นกลไกสร้างความร่วมมือกับเขตเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งสามารถจัดตั้งได้ตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540

1.2 หน่วยราชการส่วนกลางควรมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนเครือข่ายของภาคประชาชนด้านสาธารณสุข เพื่อให้เครือข่ายเหล่านั้นมีศักยภาพในการขับเคลื่อนแนวทางและมาตรการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งส่งผลให้การบริหารนโยบายมีความยั่งยืน นอกจากนี้ หน่วยราชการส่วนกลางควรเพิ่มอำนาจและกระจายอำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรส่วนภูมิภาคในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้การบริหารแนวทางและมาตรการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

1.3 หน่วยงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เช่น หอการค้าจังหวัด วิทยาลัย/มหาวิทยาลัย หรือสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ ควรจัดทำบันทึกความเข้าใจ (memorandum of understanding: MOU) เพื่อสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในระดับท้องถิ่น ด้วยการจัดเวทีสนทนา (dialogue) และแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน โดยคำนึงถึงข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคม ซึ่งจะทำให้เกิดความเชื่อมโยงเข้าหากันได้ง่ายขึ้น และหากติดขัดในระดับนโยบาย จะสามารถนำมาพิจารณาร่วมกันในระดับท้องถิ่นได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย

หรือคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี (joint commission: JC) ของกระทรวงการต่างประเทศ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการวิเคราะห์เส้นทางของห่วงโซ่อุปทาน (supply chain route) ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยเฉพาะการศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างบริษัทข้ามชาติกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (MNC-SME linkages) และศึกษาการเคลื่อนไหวของแรงงานทักษะ เพื่อสร้างความเชื่อมโยงของวิทยาลัยเทคนิคระหว่างกันในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษใกล้เคียงและประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนศึกษาแหล่งแรงงาน และความสอดคล้องของทักษะกับอุตสาหกรรมในพื้นที่ อันจะนำไปสู่การพัฒนารอบแนวทางหรือมาตรการในการพัฒนาผลิตภาพของแรงงานไทยให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยสร้างมูลค่าและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

2.2 ควรมีการศึกษาภาพอนาคตเชิงพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทย ในลักษณะของการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ (strategic foresight) ด้วยการกวาดสัญญาณ (environmental scanning) ทั้งระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ เพื่อแยกแยะข้อมูลว่าสถานการณ์หรือปัจจัยใดเป็นปัจจัยคงที่ ปัจจัยใดที่เปลี่ยนแปลง และปัจจัยใดเป็นสัญญาณอ่อน (weak signals) ตลอดจนเหตุไม่คาดฝัน (wild cards) ที่บ่งชี้ถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และควรวิเคราะห์ปัจจัยขับเคลื่อน (drivers) ที่คาดว่าจะมีผลกระทบสูง และมีความไม่แน่นอนสูง จนนำไปสู่การสร้างภาพอนาคตทางเลือก (alternative futures) ของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในแต่ละพื้นที่ ในรูปแบบของการสร้างฉากทัศน์ (scenarios) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่สามารถวางแผนการพัฒนาได้อย่างเป็นระบบ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรุงเทพธุรกิจ. (2564). **อุตสาหกรรม ถอน ร่างกม.คุมเขตเศรษฐกิจพิเศษ.**

[ออนไลน์]. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/business/924155>.

กันตวรรณ ชัยเทอดศิริ. (2550). **การศึกษากฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษของต่างประเทศเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชากฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศและธุรกิจระหว่างอิเล็กทรอนิกส์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

จักรี ไชยพินิจ. (2558). “แนวการวิเคราะห์ทางการเมืองเชิงสถาบันของเบเวอรี่ครอปเฟิร์ต:บทวิเคราะห์เชิงวิพากษ์”. **วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา**, 3(1): 1-27.

ปวีตร เลิศธรรมเทวี, วรณวิภา พัวศิริ และวิภาวี รุ่งวงนิชชา. (2560).

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางของอาเซียน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2561). **หลังเขตเศรษฐกิจพิเศษ.** เชียงใหม่: กองทุนพัฒนาวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2560). **เขตเศรษฐกิจพิเศษกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร และ Ha-Joon Chang. (2560). **กัปเดตักสถาบัน:
กลไกทางสถาบันกับการไล่กวดทางเศรษฐกิจ**. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก
https://www.pier.or.th/files/conferences/2017/pier_symposium_2017_5_1_paper.pdf.

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. (2558). **แนวทางและ
มาตรการเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่ชายแดนไทย**.
กรุงเทพฯ: สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา.

ภาษาอังกฤษ

ADB. (2018). **A Health Impact Assessment Framework for Special
Economic Zones in the Greater Mekong Subregion**.
Manila: Asia Development Bank.

Aggarwal, A. (2020). **Study on Collaborative Approach to Special
Economic Zones (SEZs) Development and Cooperation
in IMT-GT**. Manila: Asian Development Bank.

ASEAN Secretariat. (2016). **ASEAN Guidelines for Special Economic
Zones Development and Collaboration** [Online]. Available
from: [https://asean.org/wp-content/uploads/2016/08/
ASEAN-Guidelines-on-SEZ-Development.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2016/08/ASEAN-Guidelines-on-SEZ-Development.pdf).

Bost, F. (2019). “Special economic zones: methodological issues and
definition”. **Transnational Corporations**, 26(2): 141-153.

- Checkland, P. (1981). **Systems Thinking, Systems Practice**.
Chichester: John Wiley & Sons.
- Checkland, P. (2000). “Soft Systems Methodology: A Thirty-Year Retrospective”. **Systems Research and Behavioral Science**, 17: S11-S58.
- Kuaycharoen, P., Longcharoen, L., Chotiwan, P., Sukin, K., and Lao Independent Researchers. (2020) **Special Economic Zones and Land Dispossession in the Mekong Region**. Bangkok: Land Watch Thai.
- Mangal, M. (2019). **Institutional Structure of Special Economic Zones**. London: International Growth Centre.
- March, J.G., and Olsen, J.P. (1998). “The Institutional Dynamics of International Political Orders”. **International Organization**, 52(4): 943-969.
- Massoni, H., and Abe, M. (2019). **Fostering cross-border twin cities as instruments for sustainable development, ARTNeT Working Paper Series, No.186**. Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Mekong Institute. (2019). **Study on Special Economic Zones Management and Promotion in the Lancang-Mekong Countries**. Khon Kaen: Mekong Institute.

- Patel, N. (1995). "Application of soft systems methodology to the real world process of teaching and learning". **International Journal of Educational Management**, 9(1): 13-23.
- Pearce, F. (2013). **The Land Grabbers: The New Fight over Who Owns the Earth**. Boston: Beacon.
- Phonvisay, A., Thipphavong, V., and Manolom, T. (2017). "Cross-Border Impact of Thailand's SEZs on Laos' SEZs and Collaboration in the midst of Regional Integration". **Lao Trade Research Digest**, 6: 42-66.

สัมภาษณ์

- จริญญา ศรีประทุม. นักวิชาการศุลกากรชำนาญการพิเศษ ด้านศุลกากรเชียงใหม่ของ. 25 มีนาคม พ.ศ. 2564. สนนากลุ่ม.
- ทัศนัย สุธาพจน์. นายอำเภอเชียงใหม่ของ. 25 มีนาคม พ.ศ. 2564. สนนากลุ่ม.
- นิยม ไวยรัชพานิช. รองประธานกรรมการ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. 18 มีนาคม พ.ศ. 2564. สนนากลุ่ม.
- บุญชัย ฉัตรประเทืองกุล. ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาพื้นที่และเมือง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 1 มิถุนายน พ.ศ. 2564. สัมภาษณ์.
- ประเสริฐ จิงกิจรุ่งโรจน์. ประธานหอการค้าจังหวัดตาก. 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2564. สนนากลุ่ม.