

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยมีนโยบายการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 2015 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ตามแนวชายแดนที่มีศักยภาพเหมาะสม ตกเป็นจังหวัดหนึ่งที่กำหนดให้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากเป็นช่องทางการเชื่อมต่อกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ สำหรับเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางการค้าและการลงทุน โดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียน โดยแผนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในชายแดนในปี 2556 ได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.2556 เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนา แต่ยังไม่มีการดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ จนกระทั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557 เพื่อเป็นกลไกหลักในการผลักดัน และเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2558 กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 5 พื้นที่ ได้แก่ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตาก มุกดาหาร ตราด สระแก้ว สงขลา โดยรัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 และต่อมาคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (24 เมษายน 2557) ประกาศเพิ่มเติม 5 พื้นที่ ได้แก่ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม กาญจนบุรี โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเพิ่มการจ้างงานและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ประชาชน รวมทั้งแก้ปัญหาความมั่นคง โดยการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามายังพื้นที่ตอนในของประเทศ ปัญหาการลักลอบนำสินค้าการเกษตรผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินการพัฒนา โดยเน้นสร้างพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใหม่บริเวณชายแดนให้สามารถใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน การให้สิทธิประโยชน์ด้านการเงิน การคลังเพื่อสนับสนุนการลงทุน และการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ การสนับสนุน SME และการลงทุนต่อเนื่องของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งการจัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนด้านการบริหารแรงงานต่างด้าวและด้านอื่นๆ ที่จำเป็น

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

นโยบายการสร้างพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใหม่บริเวณชายแดน รัฐบาลมุ่งเน้นให้ความสำคัญในการเร่งฟื้นฟูความสัมพันธ์ พัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติ เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคร่วมกัน พร้อมทั้งเร่งดำเนินการตามข้อตกลงประชาคมอาเซียนในปี 2558 ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง ตลอดจนการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 รวมถึงให้จังหวัดตากเป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่เป็นประตูการค้าด้านตะวันตก (West Gate) ให้เป็นพื้นที่สนับสนุนและรองรับการขยายตัวของระเบียงเศรษฐกิจตะวันตก มีการเชื่อมระหว่างกลุ่มประเทศความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation : BIMSTEC) คือ บังคลาเทศ อินเดีย ศรีลังกา ไทย พม่า เนปาล ภูฏาน เชื่อมไปสู่ภาคตะวันตก คือ เอเชียตะวันออกเฉียงกลาง ยุโรป และแอฟริกา รวมถึงกำหนดให้พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เป็นฐานผลิตหลักตามแนวทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงตะวันออก-ตะวันตก เพราะเป็นประตูเชื่อมโยงไปยังเมืองย่างกุ้ง อันเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศเมียนมาร์ที่สามารถเชื่อมโยงไปยังอินเดียและจีนตอนใต้ได้ ภายใต้กรอบระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregion : GMS) และกำหนดเป็นพื้นที่พัฒนานำร่องในลักษณะเมืองคู่แฝดระหว่างไทย-พม่า (แม่สอด-เมียวดี) ภายใต้กรอบ ACMECS ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ของไทยที่มีนโยบายเชื่อมการค้าจากประเทศเมียนมาร์ จากย่างกุ้ง และมาละแหม่ง ผ่านเมียวดี มาด่านแม่สอด สุขโขทัย พิชณุโลก ขอนแก่น และกาฬสินธุ์ ไปยังด่านชายแดนมุกดาหาร ผ่านสะพานนะเขต ผังประเทศสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว ไปยังเว้ และท่าเรือดานัง ประเทศสังคมนิยมเวียดนาม โดยเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าผ่านประเทศไทยจากตาก-มุกดาหาร มีระยะทางรวม 713 กิโลเมตร ทั้งนี้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากมีเป้าหมายว่าพื้นที่ดังกล่าวจะสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เพื่อเพิ่มรายได้ประชากรต่อหัวและเพื่อแข่งขันกับเศรษฐกิจอื่นๆ ทั่วโลก ทำให้ไทยมีโอกาสชิงความได้เปรียบ เนื่องจากการเดินทางเข้าออกของประชาชนในประเทศอาเซียน โดยเฉพาะระหว่างประเทศไทยและเมียนมาร์ จะเดินทางเข้าออกได้สะดวกมากยิ่งขึ้น การขนส่งสินค้าต่างๆ และที่สำคัญที่ตั้งของแม่สอด จังหวัดตาก อยู่บนเส้นทางถนนอาเซียนที่จะเข้าไปถึงยุโรปผ่านอำเภอแม่สอดไปเมืองเมียวดี ซึ่งการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทย จึงทำให้อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่ที่มีโอกาสสามารถเชื่อมโยงเมียวดีและเมืองสำคัญของเมียนมาร์ ในด้าน (1) ด้านการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ อำเภอแม่สอดเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงไทย-เมียนมาร์ แนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East West Economic Corridor : EWEC) ที่สามารถ

เชื่อมโยงไปยังเมืองสำคัญของรัฐกะเหรี่ยงและรัฐมอญ อาทิ พะอั่น และเมาะละหม่างรวมถึงเชื่อมโยงไปถึงกรุงย่างกุ้ง แต่ปัจจุบันการคมนาคมขนส่งระหว่างไทย-เมียนมาร์ ยังคงมีปัญหาในเรื่องการจราจรบริเวณสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาร์ แห่งที่ 1 ที่แออัด และถนนบนช่วงเขาตะนาวศรีที่แคบมากจนต้องจัดให้มีการเดินทางรถได้ทางเดียวสลับช่องทางในวันคู่และวันคี่ และปัจจุบันโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเมย แห่งที่ 2 และปรับปรุงสนามบินแม่สอดขยายทางวิ่งให้กว้างขึ้นเพื่อให้มีความปลอดภัยตามมาตรฐานการบิน (2) **ด้านการค้าชายแดนและผ่านแดน** การค้าชายแดนผ่านด่านศุลกากรแม่สอดมีมูลค่าสูงที่สุดในภาคเหนือ และมีมูลค่าสูงเป็นอันดับสอง ของด้านการค้าชายแดนไทย-เมียนมาร์ รองจากด่านสังขละบุรี โดยมีช่องทางการค้าที่สำคัญ คือด่านพรมแดนสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาร์ แห่งที่ 1 ได้ขยายเวลาเปิดด่านจากเวลา 06.30 -18.30 น. เป็นเวลา 05.30-20.30 น. โดยหอการค้าไทยพยายามผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการขยายการค้าระหว่างไทยกับเมียนมาร์ในระหว่างที่นางออง ซาน ซูจี เดินทางมาเยือนประเทศไทย ระหว่างวันที่ 23-25 มิถุนายน 2559 โดยผลักดันให้มีการทำวีซ่าที่ด่านชายแดนไทย (วีโอเอ) เพื่ออำนวยความสะดวกให้นักธุรกิจที่อยู่เมืองชายแดนของทั้ง 2 ประเทศ โดยเฉพาะชาวเมียนมาร์ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเดินทางไปทำวีซ่าถึงเมืองย่างกุ้ง และชาวเมียนมาร์ที่อยู่บริเวณชายแดน สามารถเดินทางเข้ามารักษาพยาบาล ท่องเที่ยวเมืองขึ้นในของฝั่งไทย อาทิ พิชญ์โลก และสุโขทัยได้ด้วย รวมถึงผลักดันการขยายเวลาการใช้หนังสืออนุญาตผ่านแดนให้ขยายเวลาเข้า-ออกไทยเพิ่มจากเดิม 1 วัน เป็น 7 วัน เพื่อให้ส่งผลต่อการค้าชายแดนที่ด่านแม่สอด-เมียวดีมีเพิ่มขึ้นด้วย รวมถึงการใช้แรงงานต่างด้าวชาวเมียนมาร์ จำเป็นต้องบริหารจัดการในการเข้า-ออกระหว่างพรมแดน ให้มีกลไกป้องกันแรงงานที่มีการพัฒนาทักษะ หากจะมีการเคลื่อนย้ายเข้าสู่จังหวัดชั้นใน จำเป็นต้องมีการจำแนกที่ชัดเจนระหว่างแรงงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษกับแรงงานที่สามารถเคลื่อนย้ายเข้าพื้นที่จังหวัดชั้นใน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557, น. 11-12)

จากการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ผ่านมา พบว่าปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากมี 6 ด้าน คือ (1) **ด้านการใช้ประโยชน์พื้นที่** โดยพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าสงวนและเขตอุทยานแห่งชาติ จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ การปรับปรุงถนน ไฟฟ้า และการจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมหรือให้เช่าในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก (2) **ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** ด้านการคมนาคมโดยเฉพาะเส้นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 12 (ตาก-แม่สอด) ระยะทางประมาณ 86 กิโลเมตร เป็นถนนสายหลักที่ใช้ในการสัญจรระหว่างเมืองตากกับอำเภอแม่สอด และเชื่อมโยงต่อไปยัง 4 อำเภอชายแดนของจังหวัดตาก เป็นเส้นทางเชื่อมโยงตามแนวเส้นทางระเบียง เศรษฐกิจ ตะวันออก - ตะวันตก (East-West Economic

Corridor : EWEC) กับพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดีไปสู่ท่าเรือเมาะละແມ່ງและกรุงย่างกุ้งประเทศเมียนมาร์ มีจำนวนยานพาหนะที่ใช้เส้นทางดังกล่าวเฉลี่ยสูงมากในปี 2558 มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเฉลี่ย 12,000 คันต่อวัน ขณะที่ปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าและน้ำประปา มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่ มากไปกว่านั้นในช่วง-3 ปีที่ผ่านมา มีปริมาณคนเข้าเมืองรวมทั้งแรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นจำนวนมาก ทำให้ความต้องการใช้สาธารณูปโภคเพิ่มขึ้น รวมถึงความต้องการใช้ไฟฟ้าและน้ำประปาเพื่อการอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น หากพิจารณาถึงกิจกรรมที่เกิดขึ้น ณ ด่านพรมแดนแม่สอด ทั้งการค้าชายแดนที่มีมูลค่าการค้าสูงเมื่อเปรียบเทียบกับด่านชายแดนไทย-เมียนมาร์ ด่านอื่นๆ รวมทั้งมีจำนวนคนข้ามแดนที่ด่านแม่สอดที่มีอัตราเฉลี่ยมากถึงวันละ 516 คน โครงสร้างพื้นฐานบริเวณด่านแม่สอดจึงไม่เพียงพอที่จะรองรับกิจกรรมที่เกิดขึ้นได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็ว เนื่องจากสาเหตุต่างๆ เช่น ขนาดสะพานมิตรภาพไทย-พม่า มีขนาดเล็ก ไม่มีอาคารสำหรับบริหารกิจกรรมต่างๆ ในรูปแบบ One Stop Services และไม่มีลานจอดรถรับรองผู้เข้ามาใช้บริการบริเวณด่านแม่สอด ทำให้เกิดการกีดขวางเส้นทางจราจร (3) **ด้านงบประมาณ** เพื่อการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากในปัจจุบันซึ่งงบประมาณปกติของส่วนราชการและงบประมาณพัฒนาจังหวัดซึ่งไม่เพียงพอ เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ ค่าเดินทาง และค่าที่พักในการเดินทางในประชุม สัมมนา และทำกิจกรรมต่าง (4) **ด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่** กำหนดให้ทุกภาคส่วนราชการในจังหวัดบูรณาการการทำงานร่วมกันบริหารจัดการด้านกำลังคนและงบประมาณเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว จึงทำให้ภารกิจและความรับผิดชอบของส่วนราชการมีปริมาณมากขึ้น ทั้งนี้ถึงแม้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากได้มอบหมายเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติงานประจำ ณ สำนักงานเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการ และข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ นักลงทุนและผู้สนใจ แต่ยังคงมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอัตรากำลังเพิ่มเติม (5) **ด้านการบริหารจัดการ** การขับเคลื่อนงานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก มีข้อจำกัดทางกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับในการบริหารจัดการ กำกับดูแล ตัดสิน สั่งการ อนุมัติ อนุญาต อนุมัติการปฏิบัติต่างๆ ของแต่ละกระทรวง ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน เช่น ด้านแรงงาน ด้านความมั่นคง ด้านการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ เป็นต้น (6) **ด้านสิทธิประโยชน์** สิทธิประโยชน์ที่รัฐให้แก่นักลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ควรมากกว่าประกาศฉบับที่ 4 (BOI) เนื่องจากไม่แตกต่างจากสิทธิประโยชน์เดิมที่เคยประกาศเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3 มีเพิ่ม และผู้ประกอบการรับส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ชั้นในได้ใช้แรงงานต่างด้าวอยู่แล้ว หากพิจารณาด้านวัตถุประสงค์ที่ใช้มีการนำมาจากพื้นที่ชั้นในกว่า 70-80 เปอร์เซ็นต์ หากผลิตแล้วส่งขายเมียนมาร์ทั้งหมด นักลงทุนสนใจจะลงทุน แต่ข้อเท็จจริงการผลิตสินค้าแล้วส่งหนึ่งออกส่วนหนึ่งต้องขนย้อนกลับไปพื้นที่ชั้นในหรือ ไปส่งออก

ท่าเรือแหลมฉบัง ค่าขนส่ง ค่าบริหารจัดการ สิทธิประโยชน์ที่รัฐบาลให้จึงไม่น่าสนใจสำหรับ นักลงทุน (สำนักงานจังหวัดตาก, 2558, น. 8-12)

และผลรายงานสำรวจศักยภาพพื้นที่ชายแดนเขตเศรษฐกิจพิเศษไทย-เมียนมาร์ พบปัญหา อุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน มีดังนี้

1. โครงสร้างพื้นฐานไม่ได้มาตรฐาน ได้แก่ (1) การพัฒนาเส้นทางคมนาคมทั้งในไทยและเมียนมาร์ ยังไม่ได้มาตรฐานและบางจุดไม่ปลอดภัย ได้แก่ ช่วงแม่สอด-ตาก ช่วงแม่สอด-อุ้มผาง และเส้นทางส่วนใหญ่ในเมียนมาร์ โดยเฉพาะช่วงเมียวดี-กอกะเร็ก บนเขาตะนาวศรี (2) สภาพการจราจรพื้นที่บริเวณด่านพรมแดนเชิงสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาร์ แห่งที่ 1 แอ๊ดมาก ขณะที่สะพานมิตรภาพฯ แห่งที่ 2 ยังอยู่ระหว่างการออกแบบรายละเอียดโดยกระทรวงคมนาคม

2. ขาดการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอดที่ชัดเจน การเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในพื้นที่ทำให้โครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมและการบริหารจัดการของหน่วยงานในอำเภอแม่สอดไม่สามารถรองรับการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจำเป็นต้องมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาและโครงการพัฒนาในพื้นที่ที่เหมาะสม

3. ไทยและเมียนมาร์ยังไม่มีความร่วมมือในการอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามพรมแดนระหว่างกัน ไทยและเมียนมาร์ยังไม่สามารถดำเนินการเชื่อมโยงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ภายในประเทศ (National Single Window : NSW) และภายในอาเซียน (ASEAN Single Window : ASW) ได้อย่างเป็นรูปธรรม

4. กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนของเมียนมาร์ยังไม่เป็นสากล อาทิ การที่เมียนมาร์ให้ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่ย่างกุ้ง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557, น. 12-13)

จากการรายงานปัญหา และอุปสรรคในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก พบว่าการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลตามแผนที่รัฐบาล หรือคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ กำหนดให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตามกำหนดระยะเวลาที่วางแผน เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายแปลงไปสู่การปฏิบัติยังอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นพื้นที่ประกอบกิจกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นหลักอันจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ที่มีหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการถึงแม้จะมีผู้แทน

องค์กรเอกชนหากแต่ยังไม่มียุทธศาสตร์สำคัญมากนัก ขณะที่ปริมาณกิจกรรมของประเภทธุรกิจ หรือ ปริมาณการค้า การลงทุนของนักลงทุนยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด อันเนื่องมาจาก ระบบโครงสร้างพื้นฐาน อันได้แก่ ที่ดินสำหรับใช้เป็นสถานที่ตั้งหรือโซนสำหรับกิจกรรม ระบบ สิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการลงทุน ระบบสาธารณูปโภค ยังอยู่ระหว่างการเวนคืนที่ดิน การให้ สิทธิประโยชน์เพื่อดึงดูดนักลงทุนเดิมที่อยู่ในพื้นที่ไม่มีความแตกต่างทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการให้ เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ รวมถึงการบูรณาการในการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังไม่เกิดการประสานความร่วมมือกันใน ระดับพื้นที่ จากโอกาสและความท้าทายที่กำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจ พิเศษนำร่องระยะแรก เนื่องจากมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความเข้มข้น มีฐานอุตสาหกรรมเดิมใน พื้นที่ และมีศักยภาพในการพัฒนาทั้งในเชิงการค้าและโลจิสติกส์นั้น แต่อย่างไรก็ตามเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษตากยังมีข้อจำกัดหลายประการในพื้นที่ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในลักษณะ บูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดทั้งในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน การ บริหารจัดการด่านพรมแดนและการอำนวยความสะดวกกิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดน การใช้ ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ซึ่งการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะทำให้จังหวัดตาก สามารถจัดระเบียบการ พัฒนาในพื้นที่และใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบต่างๆ ในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ของพื้นที่และการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-เมียนมาร์ และเชื่อมโยงไปยัง เอเชียได้ในระยะยาวได้

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ควรมี รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก วิธีการแก้ไขปัญหา รวมถึงเทคนิค การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ควรเป็นอย่างไร เพื่อจะพัฒนาพื้นที่การค้า ชายแดนประเทศไทย-เมียนมาร์ ที่มีความพร้อมด้านแรงงานอยู่แล้วให้สามารถเชื่อมต่อไปสู่เวียดนาม และจีน และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจข้ามพรมแดน เพื่อช่วยสนับสนุนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รวมทั้งจะสามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรของประเทศเพื่อนบ้านและเขตการค้า เสรี โดยผู้วิจัยคาดหวังว่าการศึกษาดังกล่าวจะทำให้เกิดคุณค่า และประโยชน์สูงสุดในการพัฒนา ประเทศ

## โจทย์วิจัย ต้นแบบโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ควรเป็นอย่างไร

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาวิเคราะห์และประเมินโครงสร้างรูปแบบการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ประกอบด้วยข้อมูลเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม และเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ คือ จีน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์

2. เสนอโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการต้นแบบเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก แนวทางการพัฒนา และข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยกำหนดขอบเขตในการวิจัยในพื้นที่นำร่องในพื้นที่ 3 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เป็นหลัก พร้อมเสริมด้วยข้อมูลของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา และ เขตพัฒนาเศรษฐกิจนครพนม ประกอบด้วย

1.4.1 ศึกษาโครงการนำร่องของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก (อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา (อำเภอสะเดา) และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม (อำเภอเมืองนครพนม และอำเภอท่าอุเทน) โดยมีขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลและพื้นที่การวิจัยครั้งนี้จากแหล่งข้อมูล 2 ด้าน

1) การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสาร รายงานทางวิชาการ เว็บไซต์ เช่น ข้อมูลการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และศึกษาเพิ่มเติมข้อมูลของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม

2) การรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ แบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

(2.1) ข้อมูลจากการลงสำรวจพื้นที่ 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก และจังหวัดเมียวดี สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ที่มีชายแดนติดอำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา และพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม

(2.2) ข้อมูลจากกลุ่มประชากรที่ศึกษาในการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภอพบพระ จังหวัดตาก และจังหวัดเมียวดี สาธารณรัฐ

แห่งสหภาพเมียนมาร์ ในรูปแบบการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานชมรมธนาคารนครแม่สอด ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ, ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจสงขลา และพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจนครพนม ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ประธานหอการค้าจังหวัดสงขลา ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลา รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนม และประธานหอการค้าจังหวัดนครพนม, และข้อมูลจากการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบเจาะลึกในประเด็นที่ผู้ศึกษากำหนด แล้วเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสนทนา อภิปรายร่วมกัน แลกเปลี่ยนทัศนคติกันอย่างกว้างขวางในประเด็นต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเฉพาะเจาะจงเพื่อที่จะหาข้อมูลที่ต้องตรงประเด็นสำหรับตอบคำถามโจทก์วิจัย

1.4.2 ศึกษาปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น : สาธารณรัฐประชาชนจีน เขตเศรษฐกิจพิเศษฮัสกันดาร์ : มาเลเซีย และเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ : สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ โดยพิจารณาจากองค์ประกอบทางด้าน วัตถุประสงค์การจัดตั้ง รูปแบบและกิจกรรม มาตรการสิทธิประโยชน์ และรูปแบบกลไกการบริหารจัดการ ของแต่ละเขตเศรษฐกิจพิเศษ

1.4.3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ระยะเวลาการศึกษาตั้งแต่ กรกฎาคม 2558 -มกราคม 2560

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. รูปแบบโครงสร้างและผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก, สงขลา, นครพนม, จีน, มาเลเซีย และฟิลิปปินส์
2. โครงสร้างการบริหารจัดการต้นแบบเพื่อการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชิงนโยบายที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาประเทศไทย

## 1.6 นิยามศัพท์

**ต้นแบบ (Prototype)** คือ ต้นแบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมในการบริหารจัดการของกรณีศึกษา แล้วนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทาง หรือรูปแบบในการบริหารจัดการ ซึ่งองค์กรอื่นๆ สามารถนำไปใช้เป็นตัวอย่งการบริหารจัดการองค์กร เพื่อพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

**โครงสร้างการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก** คือ การผนวกการทำงานด้านการพัฒนาในสายงานต่างๆ ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก โดยมีการบริหารงานรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญจากหลายๆ ฝ่ายเพื่อให้เกิดความรู้และเข้าใจปัญหาและ



ก่อให้เกิดการยอมรับในปัญหาที่ฝ่ายอื่นเผชิญอยู่อันจะทำให้การประสานงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น รวมถึงจัดให้มีที่ปรึกษาที่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านเข้ามาช่วยคณะกรรมการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ มีการวางแผนและประเมินสถานการณ์ล่วงหน้าได้เนื่องจากมีที่ปรึกษาคอยให้ความกระจ่างและประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ และทำให้การทำงานใช้เหตุและผลมากขึ้นในการบริหารงาน โดยมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบในหัวข้อที่เกี่ยวข้องจากคณะกรรมการบริหารผู้ว่าการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากเพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

**ระบบการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก** คือ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากที่เน้นกลไกในเชิงตลาดซึ่งมีการแข่งขันกัน ในเศรษฐกิจแบบเสรีที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นตัวเร่งให้เกิดความรวดเร็วในการคมนาคมและการสื่อสาร ที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่เพื่อมุ่งก่อให้เกิดสังคมที่สงบสุข สังคมที่มีคุณภาพ และประชาชนสามารถดำรงชีพได้ ผ่านกระบวนการวางแผน การจัดองค์กร การนำและสั่งการ และการควบคุมเพื่อให้เป็นไปตามที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากกำหนดเป้าหมายไว้

**นโยบายรัฐ** คือ นโยบายรัฐบาลและหมายความร่วมมือถึงนโยบายของคณะกรรมการนโยบาย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่กำหนดให้ดำเนินกิจกรรมภายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

**อำนาจหน้าที่** คือ อำนาจหน้าที่ของแต่ละระบบงาน ตลอดจนการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ทั้งด้านการบริหาร ด้านการจัดการ

**การบริหารทรัพยากรบุคคลและการจัดองค์ความรู้** คือ การจัดระบบที่ดี ที่มีการขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มจากการที่ต้องให้ได้คนดี คนเก่ง มาจัดระบบให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ที่เริ่มจากการสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง ฝึกอบรมและการพัฒนา เพื่อความอยู่รอด ความเจริญก้าวหน้า และการขับเคลื่อนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก โดยจำแนก 3 ประเภท คือ ทีมผู้บริหารหรือคณะกรรมการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ทีมผู้จัดการหรือผู้ว่าการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก และทีมผู้ปฏิบัติหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่น่านโยบายของทีมผู้บริหารและทีมผู้จัดการแปลงมาสู่การปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าประสงค์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

**การวางแผน** คือ การวางแผนที่จะดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นสอดคล้องต้องกับนโยบายที่เป็นนโยบายระดับชาติ ระดับพื้นที่ และระดับองค์กร ซึ่งการวางแผนนโยบายระดับชาติและระดับพื้นที่ เป็นหน้าที่ของรัฐบาลและหรือคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) โดยการวางแผนในนิยามศัพท์นี้ให้มีความหมายเฉพาะส่วนการวางแผนระดับองค์กรหรือการวางแผนของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากเท่านั้น

**การจัดองค์กร** คือ การจัดโครงสร้างองค์กรของเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก โดยกำหนดให้มีการบริหารงานในลักษณะคณะกรรมการ ที่มาจากผู้แทน จากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ

**การประสานงาน** คือ ระบบกลไกการประสานงานภายในองค์กรเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก และระบบกลไกการประสานงานกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการร่วมมือผลักกำลังระหว่างหน่วยงานภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก และระหว่างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากกับภาคส่วนอื่นๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่อยู่ในพื้นที่และนอกพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเขต

**การรายงาน** คือ รูปแบบให้มีการรายงานทั้งภายในองค์กรตั้งแต่เขตพัฒนาเศรษฐกิจตากไปสู่คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ระดับชาติ และการรายงานผลการดำเนินงานการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่

**การงบประมาณ** คือ กำหนดที่มา การบริหารจัดการของรายได้จากหมวดการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการนำส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดินและการคืนรายได้เพื่อการพัฒนาสังคมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

**ภาวะผู้นำ** คือ ความเป็นผู้นำของคณะกรรมการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก และผู้ว่าการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ที่มีคุณลักษณะผู้นำที่มีความคิดริเริ่ม มีความเชื่อมั่นในตนเอง และมั่นใจในขีดความสามารถของตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

**เทคโนโลยีเพื่อการจัดการ** คือ การบูรณาการแบบมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคการเงินการธนาคาร ภาคประชาชน ภาคสถาบันการศึกษา มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยต่างๆ ในพื้นที่เขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตากในการร่วมกันระดับความคิด ผนึกกำลังขับเคลื่อนผ่าน โครงการ บันทึกความร่วมมือ กิจกรรม หรืองานวิจัย เพื่อยกระดับการบริหารจัดการโดยการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ให้เกิดความคล่องตัว

**ตัวแทนประชาชนในพื้นที่** คือ การรวมตัวกันของประชาชนในพื้นที่เพื่อทำกิจกรรม รวมถึงการสร้างชุมชนให้เจริญ โดยอาศัยกำลังความสามารถของผู้ร่วมตัวและหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ประกอบด้วย กลุ่มโอท็อป, กองทุนโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน, คณะกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีตำบล, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และคณะกรรมการพัฒนาสตรีตำบล