

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภาคตะวันออก พ.ศ. 2525-2560: จาก ESB มุ่งสู่ EEC Economic Policy Making in Eastern Thailand between 1982 and 2017: from the ESB to the EEC

อำพิกา สวัสดิ์วงศ์ (Umpika Sawatwong)¹

Received: September 11, 2022

Revised: December 7, 2022

Accepted: December 13, 2022

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภาคตะวันออก ตั้งแต่โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก Eastern Seaboard/ESB จนถึงการริเริ่มโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก Eastern Economic Corridor/EEC พ.ศ. 2525-2560 โดยอาศัยมุมมองทางประวัติศาสตร์ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมุ่งสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมส่งผลต่อการวางบทบาทและกำหนดนโยบายของรัฐให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกท่ามกลางกระแสทุนนิยมโลก ด้วยลักษณะของการกำหนดนโยบายและวางแผนจากส่วนกลาง ตลอดจนอาศัยกลไกบริหารจัดการที่กระชับอำนาจและคล่องตัว นับตั้งแต่การผลักดัน ESB ช่วงกลางทศวรรษ 2520 พร้อมเป้าหมาย การพัฒนาเชิงพื้นที่และส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมจนถึงปี 2559-2560 ความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อยกระดับและเพิ่มขีด

¹ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Department of History, Faculty of Humanities and Social Sciences, Burapha University

ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นำไปสู่การเร่งรัดและผลักดันโครงการขนาดใหญ่เช่น EEC ด้วยกลไกบริหารจัดการที่กระชับอำนาจอีกครั้ง

คำสำคัญ: การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ, ภาคตะวันออก, โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก, โครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก

Abstract

Using a historical analysis approach, this paper aims at studying factors affecting policy making for economic development in the Eastern region between the years 1982-2017, the so-called Eastern Seaboard/ESB and the Eastern Economic Corridor/EEC projects. The research found that the concept focusing on industrial development as part of national economic development, with the aims of becoming an industrialized country, affected how Thailand determined its roles and policies to be complied with changeable internal and external factors under global capitalism. The policies were developed and implemented using centralized, yet flexible management mechanism, so that the goals could be achieved in a timely manner. The centralized development plan is exemplified by the ESB project in the 1980s, which aimed at regional development and exporting industry, leading to production restructure and industrial expansion. Around the years 2016-2017, there was a need for economic restructuring to upgrade and increase the country's competitiveness. With the success of the ESB as a model, centralized large-scale development projects, such as the EEC have once again been accelerated and reinforced.

Keywords: Economic Policy Making, Eastern Thailand, Eastern Seaboard (ESB), Eastern Economic Corridor (EEC)

บทนำ

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยภายใต้ระบบทุนนิยมเสรี ดำเนินตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มต้นด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

และส่งเสริมการลงทุนเพื่อก้าวสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม จนถึงกลางทศวรรษ 2520 อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเริ่มลดลง พร้อมกับปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินขาดดุลรัฐบาลจึงหันมาผลักดันนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกให้เป็นยุทธวิธีหลักในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การปรับกลยุทธ์พัฒนาอุตสาหกรรมถูกนำมาใช้ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทหน้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและปรับโครงสร้างการผลิตโดยเน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก พร้อมกับกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค โดยให้การส่งออกเป็นตัวกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป็นกลไกสำคัญที่นำไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทั้งนี้ หนึ่งในนโยบายอุตสาหกรรมที่สำคัญ คือ โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program - ESB) ที่อาศัยความได้เปรียบเชิงพื้นที่จากการค้นพบแหล่งพลังงานและก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย พร้อมกับทำเลที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกและไม่ไกลจากเมืองหลวง กล่าวได้ว่า ESB นับเป็นจุดเริ่มของระยะเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของภาคตะวันออก โดยเฉพาะพื้นที่เป้าหมาย เช่น ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง ที่ถูกกำหนดให้เป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่เพื่อรองรับการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม และการพัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524, หน้า 124)

เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าระยะเวลาเกือบ 40 ปีของการพัฒนาภาคตะวันออกนับจากโครงการ ESB ได้ส่งผลต่อการปรับตัวภายในของผู้คนในภูมิภาคทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม และสะท้อนความสำคัญทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง กระทั่งปลายทศวรรษ 2550 ภาคตะวันออกยังคงเป็นพื้นที่ที่ถูกเลือกให้เป็นยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ จากการผลักดันโครงการพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor - EEC) ด้วยการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ต่อยอดจาก ESB ซึ่งภาครัฐให้ความสำคัญพร้อมกับทุ่มเทงบประมาณมหาศาล โดยมุ่งหวังว่าโครงการ EEC จะสามารถส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ พร้อมกับกำหนดเป้าหมายการพัฒนาซูเปอร์คลัสเตอร์และอุตสาหกรรมเป้าหมายเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต เท่ากับเป็นการเน้นย้ำถึงนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของภาคตะวันออกที่มุ่งเน้นความสำคัญและส่งเสริมภาคอุตสาหกรรม

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภาคตะวันออก โดยชี้ให้เห็นความสำคัญของปัจจัยที่มาจากภาครัฐในฐานะผู้มีบทบาทหลักทั้งการวางแผนและเร่งรัดผลักดันโครงการขนาดใหญ่เช่น ESB และ EEC ดังจะเห็นได้จากการสร้างกลไก

การบริหารจัดการที่กระชับอำนาจเป็นตัวเร่งให้สามารถดำเนินการได้ทันทั่วทั้งที่ ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาที่รัฐใช้มาโดยตลอด ทั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตด้านระยะเวลาของการศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2525-2560² โดยพิจารณาจุดเริ่มต้นของการริเริ่มโครงการ สะท้อนกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายและมุมมองการวางนโยบายของรัฐบาลขณะนั้น

การทบทวนวรรณกรรม

กลุ่มที่ 1 การศึกษาในรอบของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและพัฒนากภาคตะวันออก

การอธิบายสภาพเศรษฐกิจภาคตะวันออกภาพรวมด้วยมุมมองทางประวัติศาสตร์ เช่น พัฒนาการทางเศรษฐกิจของภูมิภาคตะวันออกของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2398-2519 (เพชรรุ่งเทียนปวีโรจน์, 2560) ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกก่อน พ.ศ. 2525 (เรืองวิทย์ ลิ้มปนาท, 2545) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาและอธิบายสภาพเศรษฐกิจบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกช่วงก่อนโครงการ ESB และวิทยานิพนธ์เรื่องถนนสุขุมวิทกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจในภาคตะวันออกของประเทศไทย พ.ศ. 2477-2539 (อำพิกา สวัสดิ์วงศ์, 2545) อธิบายความสำคัญของถนนสุขุมวิทที่มีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจภาคตะวันออก และวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโดยมีถนนสุขุมวิทเป็นตัวกระตุ้นสำคัญที่ส่งผลต่อระบบการผลิตทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมถึงรายงานวิจัย เรื่อง การตั้งถิ่นฐานและพัฒนากของภาคตะวันออกยุคปรับปรุงประเทศตามแบบสมัยใหม่ถึงปัจจุบัน (ภารดี มหาขันธุ์, 2555) อธิบายถึงแนวทางหลักของการพัฒนาภาคตะวันออกเป็นลักษณะการพัฒนาจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง โดยให้ความสำคัญกับการพึ่งพิงวิทยาการ การลงทุนจากภายนอกเข้ามากระตุ้น และจัดระบบเศรษฐกิจของภาคเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามการพัฒนาจะไม่สามารถเข้าถึงส่วนต่าง ๆ ของภาคได้อย่างสมบูรณ์ ถ้าปราศจากการพัฒนาแบบเบื้องล่างสู่เบื้องบน ซึ่งหมายถึงการพึ่งพาใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและเงินทุนภายในท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเอง ตลอดจนความตั้งใจและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น

² การบรรจุโครงการ ESB ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 จนถึงกริเริ่มผลักดันโครงการ EEC โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (29 มิถุนายน พ.ศ. 2559) และตามมาด้วยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 2/2560 เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (17 มกราคม พ.ศ. 2560) จนถึงก่อนพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 (14 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

กลุ่มที่ 2 การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมภาพรวมของประเทศ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 วิเคราะห์และนำเสนอกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง และให้ความสำคัญแก่ปัจจัยที่มีใช้เศรษฐกิจ เช่น โครงสร้างอำนาจทางการเมืองทั้งภายในและในระบบทุนนิยมโลก วัฒนธรรม จารีตประเพณี และความสัมพันธ์ทางสังคม ทั้งนี้จากแนวทางการวิเคราะห์ของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ระบุได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ (ได้แก่ ขนชั้นนำทางอำนาจ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ-เทคโนโลยี แพทย์การเมือง รัฐสภา และสถาบันทหาร) อุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจ (ได้แก่ ภาคประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ) ประกอบกับระบบทุนนิยมโลกและการเมืองโลก และโครงสร้างส่วนบนของสังคม (โครงสร้างทางการเมืองและระบบอุปถัมภ์)

งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคของประเทศ เช่น นโยบายและมาตรการในการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาค (อภิเศก ปันสุวรรณ, 2545) การพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคของประเทศไทย (อภิเศก ปันสุวรรณ และกัลยา เทียนวงศ์, 2551) และรูปแบบทางพื้นที่ของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย พ.ศ. 2539-2548 (อภิเศก ปันสุวรรณ, 2551) ศึกษานโยบายการพัฒนาและการกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาค ตามความมุ่งหวังของภาครัฐที่ต้องการลดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในส่วนกลาง (กรุงเทพฯ และปริมณฑล) แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ กระจายความเจริญ และลดความแตกต่างของระดับการพัฒนาของภูมิภาค จากศึกษาสรุปได้ว่ามาตรการและนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเชิงพื้นที่ เพื่อให้เกิดการกระจายตัวของอุตสาหกรรมที่ภาครัฐดำเนินการมาเป็นระยะเวลากว่าสามทศวรรษ พบว่าอัตราการเติบโตของโรงงานอุตสาหกรรมบริเวณกรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ที่ยังคงรักษาอัตราเจริญเติบโตได้ดี ขณะที่ภาคอื่นมีลักษณะหดตัว โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันตกมีการหดตัวอย่างสูง (อภิเศก ปันสุวรรณ, 2551, หน้า 201-203) ทั้งนี้ มุมมองจากส่วนกลางภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น

กลุ่มที่ 3 การศึกษานโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมและผลกระทบการพัฒนาในพื้นที่ ภาคตะวันออก

การศึกษาสาระสำคัญและผลกระทบของโครงการ ESB เช่น การวิเคราะห์โครงการ ESB ทั้งด้านการดำเนินนโยบายและผลจากอุตสาหกรรม เช่น พื้นที่สามจังหวัดชายทะเลตะวันออก กับพัฒนาการที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคและการพัฒนาแบบพึ่งพาของระบบเศรษฐกิจไทย (กฤช เพิ่มทันจิตต์ และสุธี ประศาสนเศรษฐกิจ, 2530) วิเคราะห์ผลกระทบของแผนงานพัฒนาพื้นที่ ชายฝั่งทะเลตะวันออกที่มีต่อการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมและการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างภูมิภาค และอธิบายเงื่อนไขระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยที่แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนกลยุทธ์ การพัฒนาอุตสาหกรรม แต่ทว่าในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนายังคงมีลักษณะเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพาทุนพัฒนาจากต่างประเทศในการดำเนินงานของรัฐ และการพึ่งพา ทุนเอกชนจากต่างประเทศในการลงทุนโครงการอุตสาหกรรมใหญ่ ปัจจัยเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญ ที่จะตอกย้ำถึงการพัฒนาแบบพึ่งพาที่มีความแน่นแฟ้นและต่อเนื่องยิ่งขึ้น นอกจากนี้มีกลุ่ม งานวิจัยที่ศึกษาผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งประเด็นผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ผลกระทบ ทางสังคมและสุขภาวะ เช่น ผลกระทบทางสังคมจากการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเล ตะวันออกต่อชุมชนท้องถิ่น (สุริชัย หวันแก้ว, ปรีชา คุวินทร์พันธ์ และประสิทธิ์ สวาสดีญาติ, 2543) รายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากการพัฒนามิถุอุตสาหกรรมมาตาพุดและพื้นที่ ใกล้เคียง (เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง และวลัยพร มุขสุวรรณ, 2548) ศึกษาและทบทวนสิ่งที่เกิดขึ้นในมิติ ของสุขภาพ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมที่ผลกระทบทางตรงและทางอ้อมจากการดำเนิน นโยบายสาธารณะของรัฐบาลในโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

งานวิจัยที่ศึกษานโยบายและการพัฒนาอุตสาหกรรมของภาคตะวันออกในมิติ เศรษฐศาสตร์การเมือง เช่น เศรษฐศาสตร์การเมืองของการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง (ชัยณรงค์ เครือนวน, 2550) การจัดทำผังพิสัยการวิจัยระบบสุขภาพกับการพัฒนาอุตสาหกรรมใน อนุภาคตะวันออก (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน, 2556) ปฏิบัติการและการต่อสู้ ทางวาทกรรมในการพัฒนาอุตสาหกรรม: ศึกษากรณีการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้ตัวแบบมาตา พุด (ชัยณรงค์ เครือนวน, 2558) ทางเลือกการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ในมุมมองของรัฐ เอกชน และภาคประชาชน (ชัยณรงค์ เครือนวน, จิรายุทธ์ สีม่วง และกัมปนาท เบ็ญนาวี, 2559) และข้อเสนอการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในมุมมอง ของภาคประชาชน บทสังเคราะห์เพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ภาคตะวันออกให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม (ชัยณรงค์ เครือนวน และพิมพ์ประไพ สนิทวงศ์

ณ อยุธยา, 2561) งานวิจัยกลุ่มนี้ตั้งคำถามกับอุดมการณ์การพัฒนากระแสหลักภายใต้กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเฉพาะตัวแบบมาตาฟุต คือ ภาพสะท้อนความล้มเหลวจากการพัฒนาอุตสาหกรรม (ชัยณรงค์ เครือนวน, 2558, หน้า 320) นอกจากนี้ ผลการวิจัยนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเสนอทางเลือกสำหรับการพัฒนา การแก้ไขผลกระทบ และการดำรงอยู่ร่วมกัน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในฐานะผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

บทความวิจัย ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก: แนวทางใหม่ของการพัฒนาอุตสาหกรรมทุนนิยมในประเทศไทย (ชัยนนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชวงศ์ อุบลี และอัศวิน แก้วพิทักษ์, 2563) หนึ่งในข้อค้นพบระบุว่านโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วและตราดในขั้นการกำหนดนโยบายระยะแรกเป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างภายใต้อำนาจคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ผ่านการใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ การตัดสินใจดำเนินนโยบายทั้งกระบวนการอยู่กับการลงมติของคณะกรรมการของรัฐบาล ขณะที่ประชาชนท้องถิ่นได้รับผลกระทบมีบทบาทเพียงแค่การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการสะท้อนถึงการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางในการพัฒนาอุตสาหกรรม

จากภาพรวมของการทบทวนวรรณกรรมพบว่าภาคตะวันออกเป็นตัวอย่างของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของรัฐ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อลักษณะเศรษฐกิจภายในภูมิภาค โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ ESB ที่ถูกกำหนดเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักทำให้อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเติบโตสูง พร้อม ๆ กับการต้องเผชิญปัญหาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และเมื่อภาครัฐริเริ่มโครงการ EEC โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกอีกครั้ง ด้านหนึ่งแสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความได้เปรียบของภาคตะวันออก อีกด้านหนึ่งกลับสะท้อนการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางที่ยังคงพิจารณาจากมุมมองของภาครัฐเป็นหลักในการเลือกพื้นที่และมาพร้อมกับอำนาจตัดสินใจแบบรวมศูนย์จากส่วนกลาง

วิธีการวิจัย

การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ (historical research) โดยอาศัยวิธีการทางประวัติศาสตร์ (historical approach) ผ่านการค้นคว้าวิจัยข้อมูลด้านเอกสาร (documentary research) ด้วยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น ได้แก่ เอกสารและสิ่งพิมพ์ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเพื่อการพัฒนา

ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ข้อมูลสถิติระดับภาคและระดับจังหวัด ตลอดจนเอกสาร
ชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อรวบรวมข้อมูล
แล้วทำการตรวจสอบโดยการเทียบเคียงกับเอกสาร ประเมินผลและสรุปสาระสำคัญ วิเคราะห์
ตีความ เรียบเรียงและนำเสนอเนื้อหาด้วยวิธีพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (analytical description)

ผลการวิจัย

ลักษณะการกำหนดนโยบายถูกกำหนดจากส่วนกลาง ด้วยกระบวนการตัดสินใจและ
กลไกบริหารจัดการของรัฐแบบรวมศูนย์เอื้อต่อการผลักดันโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของภาค
ตะวันออก นับตั้งแต่ ESB จนถึง EEC ทิศทางการพัฒนาวางอยู่บนพื้นฐานการให้ความสำคัญกับ
ภาคอุตสาหกรรมว่าเป็นกุญแจสำคัญของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับความ
จำเป็นต้องปรับตัวตามกระแสทุนนิยมโลก เพื่อให้สามารถคงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ
ประเทศ สำหรับการอธิบายแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อใหญ่ ดังนี้

1. แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (ESB): โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ “พื้นที่ ที่ถูกเลือก”

กลางทศวรรษ 2520 นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้ามาถึงทาง
ต้นและภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จนนำไปสู่การ
เปลี่ยนกลยุทธ์การผลิตมุ่งสู่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ทั้งนี้ รัฐบาลไทยขานรับนโยบายส่งเสริม
อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกมาเป็นนโยบายนำ จาก
สถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองภายในและระหว่างประเทศ ได้แก่ การปรับนโยบายของไทย
ทั้งการปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)
โดยประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกเมื่อปี 2525 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ
ประกอบกับการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศและภาวะเงินเฟ้อของประเทศมหาอำนาจและ
วิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2522-2523) (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546, หน้า 13-85)
การปรับกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจึงเป็นความหวังที่จะช่วยเศรษฐกิจของ
ประเทศฟื้นตัว

1.1 บริบทการเมืองกับบทบาทเทคโนโลยีสารสนเทศ สมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์

ลักษณะการใช้อำนาจทางการเมืองและการบริหารสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม
ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531) เป็นอีกปัจจัยสำคัญของการผลักดันโครงการพัฒนา

โดยเฉพาะการให้บทบาทกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒนา หรือ สศช.) ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและโครงการทางเศรษฐกิจการเตรียมการ และเป็นส่วนหนึ่ง que เสริมต่อการตัดสินใจในเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรี จนกล่าวได้ว่าเป็นส่วนที่มีน้ำหนักต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี โดยกลไกของสภาพัฒนา มีส่วนเข้าไปช่วยกลั่นกรอง คานอำนาจฝ่ายการเมือง และมีส่วนร่วมในการพิจารณาและกลั่นกรองโครงการก่อนที่นำเสนอให้กับคณะรัฐมนตรี (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2547, หน้า 66) สภาพัฒนา จึงเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความสำคัญอย่างมาก มีบทบาทฐานะสถาบันและบุคลากรดูแลกระบวนการตัดสินใจของรัฐเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำงานตามแผนงานเดียวกัน เฉกเช่นคณะรัฐมนตรี หากพิจารณาในฐานะองค์กรที่สามารถทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐปฏิบัติตามได้ ตลอดจนมีบทบาทในการกำกับและกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (อดิฉันท์ พรหมพันธุ์, 2563, หน้า 62) โดยเฉพาะกลุ่มเทคโนโลยีที่มืบทบาทสำคัญในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจและกำหนดทิศทางการพัฒนา เช่น การเสนอโครงการ ESB เป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกของการพัฒนาและบรรจุในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 พร้อมกำหนดให้ภาครัฐเป็นผู้นำการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และภาคเอกชนเป็นผู้นำการลงทุนด้านอุตสาหกรรมเพื่อให้ 3 จังหวัดเป้าหมาย (ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา) เป็นศูนย์กลางความเจริญ ศูนย์อุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องแห่งใหม่ กระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากกรุงเทพฯ และสร้างโอกาสใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย จากเดิมที่พึ่งพาการเกษตรเป็นหลักสู่ทางเลือกใหม่ในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันกับตลาดโลกและเปิดประตูประเทศเชื่อมโยงเส้นทางขนส่งทางเรือของโลกโดยไม่ผ่านกรุงเทพฯ

1.2 ความพร้อมของภาคตะวันออกในฐานะพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา

แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเริ่มในลักษณะการวางแผนรวมเบ็ดเสร็จแบบผสมผสาน คือ วางแผนทำทุกอย่างพร้อมกันทุกด้านให้รับและส่งเสริมกันภายใต้หมายกำหนดการเดียวกัน ด้วยเหตุผลสำคัญจากการที่ก๊าซธรรมชาติที่เป็นวัตถุดิบสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นแรกพัฒนาและวางท่อได้ทะเลจากหลุมก๊าซในอ่าวไทยมาขึ้นฝั่งที่ มาบตาพุด มีพื้นที่ที่เอื้อต่อการสร้างท่าเรือน้ำลึกขนาดใหญ่ มีที่ดินติดทะเลเพียงพอที่จะขยายเป็นแหล่งอุตสาหกรรม รวมถึงความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานหลักและไม่ไกลจากกรุงเทพฯ บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจึงเป็นพื้นที่เป้าหมายของการตั้งอุตสาหกรรมหนัก อุตสาหกรรมเบา อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ พร้อมทั้งการจัดระบบบริการโครงสร้างพื้นฐาน (แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก: มีอะไรบ้าง, 2526, หน้า 18-19) ทั้งนี้ ความพร้อม

ของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจากการประเมินของภาครัฐ ผู้กำหนดนโยบายโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกและผลักดันให้เป็นฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมแยกก๊าซ และเมืองอุตสาหกรรมที่ทันสมัย

ขณะที่ พื้นฐานทางเศรษฐกิจภาคตะวันออกก่อน ESB อยู่ที่ภาคการเกษตร ถึงแม้จะมีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมแต่มีไม่มากนัก โดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรซึ่งสัมพันธ์กับฐานการผลิตสำคัญของภูมิภาค เช่น ชลบุรีมีอัตราการเจริญเติบโต ปี 2519-2523 ประมาณร้อยละ 5.4 ต่อปี ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดในปี 2523 สาขาอุตสาหกรรมมีสัดส่วนร้อยละ 29.6 สาขาเกษตรกรรมมีสัดส่วนร้อยละ 23.6 สำหรับอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ โรงสีข้าว แป้งอาหาร น้ำตาล หัตถกรรมเครื่องยนต์เครื่องจักรและส่วนประกอบ และการเกษตรที่สำคัญ คือ การทำนา ทำไร่ เช่น มันสำปะหลัง อ้อย มะพร้าว ถั่วลิสง โดยพื้นที่ที่ใช้ทำการเพาะปลูกมีประมาณร้อยละ 65 ของพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ทั้งสิ้นและมีประชากรในเขตเกษตรร้อยละ 70 ของประชากรทั้งหมด (พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก: ภาพส่วนรวม, 2526, หน้า 5-10) เช่นเดียวกันผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดของระยองและฉะเชิงเทรา พบว่า สัดส่วนภาคเกษตรกรรมมีมูลค่าสูงกว่าภาคอุตสาหกรรมกว่า 10 เท่าตัวในจังหวัดระยอง และเกือบ 20 เท่าตัวในจังหวัดฉะเชิงเทรา (พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก: ภาพส่วนรวม, 2526, หน้า 9-10) ข้อมูลข้างต้นภาคการเกษตรของชลบุรีนับเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ถึงแม้ว่าตัวเลขทางเศรษฐกิจของสาขาอุตสาหกรรมจะเจริญเติบโตจนมีมูลค่ามากกว่าสาขาเกษตร แต่อุตสาหกรรมที่สำคัญมีลักษณะที่สัมพันธ์และสืบเนื่องกับภาคการเกษตร กรณีระยองและฉะเชิงเทราจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจยังคงพึ่งเกษตรกรรมเป็นหลักชัดเจน

อย่างไรก็ตาม มุมมองของภาครัฐบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเป็นพื้นที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาตามที่ระบุไว้ว่ามีศักยภาพมีความพร้อมและมีความสำคัญต่อการพัฒนาต่อยอดและยกระดับภาคอุตสาหกรรมของประเทศ สะท้อนมุมมองและแนวทางการวางแผนแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากผู้วางแผนการพัฒนามีลักษณะรวมศูนย์ ตลอดจนการเข้ามามีบทบาทควบคุมและจัดสรรทรัพยากรในภูมิภาค

1.3 จุดเริ่มต้นของ ESB: ระบบการตัดสินใจที่คล่องตัว - ระบบการตัดสินใจที่รวบรัด

จากบทสัมภาษณ์ ดร.เสนาะ อุณากร (เลขาธิการสภาพัฒนาฯ ในขณะนั้น) ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันโครงการ ESB ได้เน้นย้ำความสำคัญของแผนงานให้ออกมาได้อย่างทัน่วงที่ รวมถึงการชี้แจงถึงความจำเป็นต้องมีระบบการตัดสินใจที่ “คล่องตัว” ดังที่กล่าวไว้ว่า

“...สภาพัฒน์จึงได้มีโอกาสร่วมงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาประเทศในช่วงนั้น...ทั้งนี้ มติของ กพอ. เทียบเท่ากับมติคณะรัฐมนตรี โดยรายงานคณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ นี่เป็นกฎเกณฑ์สำคัญ เพราะทำให้การทำงานที่แข่งกับเวลาและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากต้องมีระบบการตัดสินใจที่คล่องตัว จึงจะสามารถดำเนินงานตามนโยบายและโครงการสำคัญของประเทศให้สำเร็จลุล่วงไปได้” (เสนาะ อุณากร, 2556, หน้า 231-233) กระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายที่คล่องตัวข้างต้น กรณีของคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ. จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2524 โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) อีกนัยหนึ่งมีลักษณะค่อนข้างปิดและลัดขั้นตอน (วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล, 2531, หน้า 449-460, 471-501) กล่าวคือ การวางนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับ ESB กลุ่มที่มีบทบาท 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเทคโนโลยีที่เป็นข้าราชการประจำและกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาทำแผนแม่บทเสนอคณะรัฐมนตรีโดยตรงไม่ต้องผ่านที่ประชุมฝ่ายบริหารของสภาพัฒน์ฯ ขณะที่ กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงาน เช่น กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนายทุนชาติ กลุ่มนายทุนต่างชาติ (บริษัทข้ามชาติ) เข้ามาเกี่ยวข้องภายหลังที่ได้มีการกำหนดแผนแม่บท (master plan) ของโครงการเรียบร้อยแล้ว

จะเห็นได้ว่า จุดเริ่มต้น ESB เกิดขึ้นพร้อมการตั้งคณะทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อลดขั้นตอนตามกระบวนการตัดสินใจตามกลไกการบริหารตามปกติ สะท้อนให้เห็นถึงการเร่งรัดและต้องการผลักดันโครงการให้บรรลุผลได้รวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาของการพัฒนาพื้นที่ ESB กลับมิได้ราบรื่นนัก โดยเฉพาะราคาก๊าซธรรมชาติที่เป็นตัวแปรสำคัญ รวมถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจภายในและระหว่างประเทศ ส่งผลต้องงบประมาณการดำเนินงานและจำเป็นต้องทบทวนโครงการ จนภายหลังข้อตกลงพลาซ่า พ.ศ. 2528 (Plaza Accord 1985) จึงสามารถดำเนินการตามแผนงาน ESB ได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.4 การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก

ทศวรรษ 2530 เป็นช่วงของการผลิดอกออกผลของการพัฒนาส่งเสริมภาคอุตสาหกรรม จากการเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการลงทุน และขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมส่งผลให้ตัวเลขทางเศรษฐกิจของภาคตะวันออกมีอัตราความเจริญเติบโตในระดับสูงของประเทศ จนถึงปลายทศวรรษ 2530 ภาครัฐยังคงวางกรอบการพัฒนาเพื่อเร่งขยายความเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนด “โครงการ ESB ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2539-2548)” เพื่อพัฒนาเชื่อมโยงพื้นที่ตอนในของภาคตะวันออกและขยายพื้นที่เป้าหมายโครงการให้ครอบคลุมทั้ง 8 จังหวัดในภาคตะวันออก

หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 - ทศวรรษ 2550 ภาคตะวันออกยังคงมีอัตราความเจริญเติบโตสูงอันดับต้น ๆ ของประเทศ จากข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับภูมิภาค (GRP) ในปี 2556 ภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ที่มั่งคั่งที่สุด และเมื่อเทียบกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่ามีความแตกต่างกันถึง 6 เท่า (Asian Development Bank, 2014 อ้างถึงใน พอพันธ์ อูยานนท์, 2564, หน้า 273-274) โดยเฉพาะหากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา (2524-2549) ช่วงสองทศวรรษนับจากโครงการ ESB กล่าวคือ ภาพรวมภาคตะวันออกมีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมประมาณ 1.6 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 38 ของการลงทุนทั้งประเทศ (ณ สิ้นปี 2548) การลงทุนส่วนใหญ่บริเวณชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในสาขาอุตสาหกรรมมากกว่า 5 แสนล้านบาท (ประมาณร้อยละ 7-8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ) ตลอดจนมีการจ้างงานถึง 5.6 แสนคน โดยมีการลงทุนในอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี เงินลงทุนร้อยละ 79 ของการลงทุนทั้งประเทศ อุตสาหกรรมปิโตรเลียมและอุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐานคิดเป็นเงินลงทุนร้อยละ 70 ของการลงทุนทั้งประเทศเท่ากัน สำหรับอุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมกระดาษ และอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า คิดเป็น ร้อยละ 53 ร้อยละ 49 และร้อยละ 44 ตามลำดับ จากการลงทุนอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องส่งผลให้บริเวณนี้กลายเป็นฐานอุตสาหกรรมหลัก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและพลังงานที่มีเงินลงทุนสูงสุดของประเทศ (สุนิสา บุญโยภาส, 2550, หน้า 38)

อย่างไรก็ตาม นอกจากตัวเลขความเจริญเติบโตจากการมุ่งเน้นพัฒนาที่เอื้อต่อภาคอุตสาหกรรมให้เป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภูมิภาคและของประเทศ เราไม่สามารถปฏิเสธผลกระทบอีกด้านหนึ่งของการพัฒนาที่ต้องแบกรับ อาทิ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบทางสังคมและสุขภาพ การใช้พื้นที่ทับซ้อนระหว่างกิจกรรมเศรษฐกิจที่ต่างกัน ตลอดจนการจัดสรรและการแย่งชิงทรัพยากรที่ต้องใช้ร่วมกัน

2. โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC): ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่กับการต่อยอด ESB และการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

ปี พ.ศ. 2559-2560 เป็นช่วงเวลาสำคัญของภาคตะวันออกที่ต้องปรับตัวจากการพัฒนาและการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางอีกครั้งละลอกหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับการผลักดันจากรัฐบาลและริเริ่มโครงการ EEC โดยอาศัยศักยภาพของภาคตะวันออกที่เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมหลักอันเป็นผลพวงของการพัฒนามากว่าสามทศวรรษนับจาก ESB

2.1 บริบทแวดล้อมภายนอกและภายในประเทศกับนโยบายแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ ทศวรรษ 2550

หลังวิกฤตเศรษฐกิจโลกปี 2551 ส่งผลให้เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและยุโรปหดตัวลง เมื่อเทียบการขยายตัวของเอเชีย เช่น จีน อินเดีย อาเซียน กล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นของโครงการ EEC เกิดขึ้นท่ามกลางการปรับเปลี่ยนอำนาจและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ประกอบกับสถานการณ์ภายในประเทศที่กำลังเผชิญกับความผันผวนทางการเมืองและความจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ

- ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (BRI) Made in China 2025 และอาเซียน

ท่ามกลางการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างสองมหาอำนาจทางเศรษฐกิจทั้งสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีน นโยบายเส้นทางสายไหมศตวรรษที่ 21 ของจีนที่มุ่งเชื่อมโยงทวีปเอเชีย ทวีปแอฟริกา และทวีปยุโรป รวมทั้งการยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนนับเป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อทิศทางการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยให้สอดคล้องและสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับโลก

ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) หรือหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One Belt One Road: OBOR) เป็นยุทธศาสตร์การต่างประเทศที่สำคัญของประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ที่ริเริ่มในปี 2556 พร้อมกับความมุ่งมั่นของรัฐบาลจีนที่จะสนับสนุนและร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างความเชื่อมโยงในภูมิภาคเอเชียและยุโรปตามแนวเส้นทางสายไหมในอดีต (อาร์ม ตั้งนิรันดร์, 2560) กล่าวได้ว่า BRI เป็นยุทธศาสตร์ที่ผู้นำจีนมุ่งหวังที่จะใช้ผลักดันให้จีนก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของโลก โดยมีประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมให้การสนับสนุนกว่า 70 ประเทศ/เขตเศรษฐกิจทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย (อักษรศรี พานิชสาส์น, 2562, หน้า 23-24) ขณะเดียวกันจีนได้กำหนดยุทธศาสตร์ Made in China 2025 มุ่งพัฒนาจากประเทศการผลิตยักษ์ใหญ่เป็นประเทศการผลิตที่แข็งแกร่งภายในปี 2025 (พ.ศ. 2568) โดยเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากเน้นปริมาณสู่การผลิตที่เน้นคุณภาพและใช้เทคโนโลยีขั้นสูง นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศอาเซียนโดยเฉพาะการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สนับสนุนการสร้างรถไฟความเร็วสูง การสร้างเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อกับภูมิภาคอื่น และแน่นอนว่าโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ด้านการคมนาคมแก่จีน ส่งผลต่อการค้าการลงทุนการท่องเที่ยวในต่างประเทศโดยเฉพาะด้านการลงทุนของจีน ดังที่พยายามให้มีการสร้างความร่วมมือทางการพัฒนา

เขตเศรษฐกิจการค้าร่วมกันในประเทศต่าง ๆ ที่อยู่在线上 และหลายโครงการได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มเส้นทางรถไฟความเร็วสูงที่เชื่อมโยงจีนตอนใต้ ผ่าน สปป.ลาว เพื่อเข้าสู่เขตอุตสาหกรรมชายฝั่งทางตะวันออกของไทย โครงการรถไฟใน สปป.ลาว อินโดนีเซีย และไทย (พิทยา สุวคันธ์, 2563, หน้า 40-46) เป็นต้น

บทบาทและการดำเนินนโยบายของจีน เช่น BRI ส่งผลต่อการปรับตัวและการวางแผนนโยบายของประเทศที่มีส่วนได้ส่วนเสียรวมทั้งประเทศไทย พร้อมกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ Made in China 2025 บ่งบอกถึงยุคอุตสาหกรรม 4.0 ที่จะเป็ทิศทางของการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการผลิตและกระตุ้นให้เกิดการลงทุน

- บริบทการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลประยุทธ์ฯ: ประเทศไทย 4.0 กับการพัฒนา

บริบททางการเมืองสมัยแรกของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (สิงหาคม 2557-มิถุนายน 2562) ก่อนที่จะมีการกำหนดการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 นั้น อำนาจและกระบวนการตัดสินใจมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่กองทัพและหัวหน้า คสช. โดยมีองค์กรทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ 5 องค์กร ประกอบด้วย คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) คณะรัฐมนตรี คณะสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช. ต่อมายกเลิกและเปลี่ยนเป็น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ หรือ สปท.) และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) (ประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2561) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 (มาตรา 44) ยังให้อำนาจแก่หัวหน้า คสช. ในการแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถก้าวข้ามได้ หรือเพื่อเร่งรัดแก้ไขปัญหาระดับรวมทั้งอุปสรรคในการบริหาร อันเนื่องมาจากกลไกราชการหรือเกิดการติดขัดภายในระบบราชการ โดยให้ถือว่าตามคำสั่ง มาตรา 44 เห็นชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ดังกรณี คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2560 เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2560) ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ขณะเดียวกัน การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลเน้นขับเคลื่อนด้วยนโยบายของภาครัฐเป็นสำคัญ (ยุทธพร อิสรชัย, 2562, หน้า 15-4, 15-14-15-23) จากยุทธศาสตร์ นโยบาย โครงการต่าง ๆ เช่น โครงการประชารัฐ โครงการไทยนิยมยั่งยืน โครงการชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถี ภายใต้วิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” ที่มุ่งแก้ไขปัญหาให้ประเทศหลุดพ้นจาก

กับดักการพัฒนา โดยรัฐบาลวางกรอบและกำหนดแนวทางการพัฒนาเพื่อให้หน่วยงานทุกภาคส่วนปฏิบัติตามในการบรรลุวิสัยทัศน์ในลักษณะของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และกำหนดวิสัยทัศน์เชิงนโยบายในการขับเคลื่อนภายใต้นโยบายประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0)

2.2 การผลักดัน EEC การพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ: มุมมองของภาครัฐ

กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมของภาครัฐที่เข้ามาตลอดประการหนึ่ง คือ รัฐบาลเน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมการลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ เช่นเดียวกัน EEC ถือเป็นโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของรัฐอีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐบาลพิจารณาจากความพร้อมและต่อยอดการพัฒนาพื้นที่ ESB ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีของนักลงทุน พร้อมส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมาย³ ตลอดจนมุ่งหวังยกระดับการพัฒนาในรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่

ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ สิงหาคม พ.ศ. 2558 – กรกฎาคม พ.ศ. 2563) ผู้มีบทบาทสำคัญในการวางแผนและผลักดันนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล กล่าวไว้ว่า “...นโยบายสำคัญ ๆ ภายใต้ “ไทยแลนด์ 4.0” ที่รัฐบาลจะเร่งรัดขับเคลื่อนในช่วงเวลาที่เหลือนั้น ประกอบด้วย 1. นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล 2. การเร่งลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่โดยเฉพาะด้านคมนาคม 3. โครงการลงทุนพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC) 4. การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมสู่อุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 กลุ่ม และกลุ่มที่เป็นศักยภาพของประเทศ... ต้องใช้โอกาสในช่วงเวลาที่เหลืออยู่ของรัฐบาลวางรากฐานเพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ได้มากที่สุด ซึ่งหากทำได้ก็จะสร้างภูมิคุ้มกันและให้เศรษฐกิจเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพ...” (สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, สัมภาษณ์, ม.ป.ป. อ้างถึงใน อนุญญา มูลเพ็ญ, 2560)

นอกจากนี้ 1 ใน 23 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้รับความสำคัญของ EEC ทั้งในฐานะโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญและการกำหนดให้เป็นต้นแบบของการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่สมบูรณ์แบบ โดยจะช่วยให้ประเทศก้าวขึ้นสูง

³ กลุ่มต่อยอด 5 อุตสาหกรรมเดิม (First S-Curve) ได้แก่ ยานยนต์สมัยใหม่ อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ การท่องเที่ยวเชิงคุณภาพและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ การแปรรูปอาหาร และกลุ่ม 5 อุตสาหกรรมใหม่ที่มีศักยภาพ (New S-Curve) ได้แก่ หุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม การบินและโลจิสติกส์ เชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ ดิจิทัล การแพทย์ครบวงจร และต่อมาเพิ่มเติมอีก 2 อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ ได้แก่ การป้องกันประเทศ พัฒนาบุคลากรและการศึกษา

ระดับการพัฒนาโดยเร็วที่สุด ตลอดจนปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศและกระจายความเจริญออกสู่พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562, หน้า 39)

สอดคล้องกับแผนพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560-2564) ที่เน้นย้ำความสำคัญเชิงที่ตั้งและความพร้อมของพื้นที่ ESB สำหรับการต่อยอดการพัฒนาในนาม EEC ดังที่ระบุว่า “ภาคตะวันออกของประเทศไทยตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดของภูมิภาคอาเซียน...นอกจากนี้ 3 จังหวัดภาคตะวันออก (ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง) ยังเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน และมีความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ประกอบด้วยท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (มอเตอร์เวย์) รถไฟฟ้าชานุมุม และสนามบินอู่ตะเภา มีเมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงระดับโลก รวมทั้งยังมีพื้นที่เพียงพอสำหรับรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม จึงสามารถพัฒนาต่อยอดสู่การเป็น “ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก” (Eastern Economic Corridor: EEC) เพื่อให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย...” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559, หน้า 1)

ทั้งนี้ แผนงาน EEC ระยะแรกเป็นเร่งรัดโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม เช่น ก่อสร้างถนนมอเตอร์เวย์ (พัทยา-มาบตาพุด) รถไฟฟ้าชานุมุมฉะเชิงเทรา-คลองสิบเก้า-แก่งคอย พัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่ง (ท่าเทียบเรือ A) และศูนย์การขนส่งตู้สินค้าทางรถไฟที่ท่าเรือแหลมฉบัง การลงทุนสนามบินอู่ตะเภา ท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 ท่าเรือมาบตาพุดระยะที่ 3 ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ การวางผังเมืองรวมชุมชน โดยมีรูปแบบการลงทุนทั้งภาครัฐและให้เอกชนร่วมลงทุน การให้สิทธิประโยชน์และอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุน เช่น การยกเว้นภาษี การอนุญาตให้ถือครองที่ดินหรือเช่าระยะยาว เพื่อดึงดูดอุตสาหกรรมเป้าหมาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559, หน้า 16-36)

จากมุมมองของรัฐบาลหวังว่า EEC จะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้เศรษฐกิจไทยมีศักยภาพและกลับมาเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญของเอเชีย โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ EEC จึงจำเป็นต้องผนึกกำลังทุกภาคส่วน ตลอดจนปรับกลไกบริหารจัดการที่เอื้อต่อการผลักดันโครงการและแผนงาน

3. การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ กลไกการบริหารจัดการ: จาก ESB ถึง EEC

ย้อนกลับไปจุดเริ่มต้นของ ESB ถือเป็นตัวอย่างของนโยบายที่กำหนดจากรัฐและแผนพัฒนาที่เกิดจากผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ โดยกลุ่มเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการเลือก

ยุทธศาสตร์การพัฒนาและกลั่นกรอง (นิรมล สุธรรมกิจ, 2551, หน้า 495-500) ลักษณะดังกล่าวสะท้อนอย่างชัดเจนโดยเฉพาะช่วงของการริเริ่มและขั้นตอนการผลักดันโครงการพัฒนาเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของรัฐ เช่นเดียวกับช่วงก่อนคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ EEC (มิถุนายน 2559) แต่เดิมนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่รูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษมุ่งเน้นไปที่พื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดนเพื่อเชื่อมโยงกับอาเซียนและพัฒนาเมืองชายแดน ดังจะเห็นได้จากปี 2558 การประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวม 10 จังหวัด⁴ (ชัชฎาภรณ์ เก่งเกษม, 2557, หน้า 6-11) ขณะที่การบริหารจัดการ ESB กลางทศวรรษ 2540-2550 ไม่มีกลไกการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะช่วงหลังจากเริ่มดำเนินการตามแผน ESB ระยะที่ 2 ในปี 2544-2551 ไม่มีคณะกรรมการ กพอ. แต่มอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินงานและอาศัยกลไกระดับกระทรวง กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยถือเป็นภารกิจปกติของหน่วยงาน จนถึงปี 2552 จึงกลับมาแต่งตั้งคณะกรรมการ กพอ. อีกครั้ง โดยมอบหมายรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2559, หน้า 1-2) และจนเมื่อริเริ่มโครงการ EEC รัฐบาลจึงกำหนดแนวนโยบายส่งเสริมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจและหันมาสานต่อพื้นที่ ESB ทำให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของ EEC กล่าวคือ

เมื่อคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (คพพ.) โดยรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานในการประชุม ครั้งที่ 2/2559 (20 เมษายน พ.ศ. 2559) มีมติเห็นชอบแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจการลงทุนพิเศษพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและให้ชื่อว่าระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ต่อมาวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการและมอบหมายรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ร่วมกับกระทรวงคมนาคม กองทัพเรือ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนการดำเนินโครงการและงบประมาณค่าใช้จ่ายงบประมาณ พ.ศ. 2560-2561 ให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน พร้อมกันนั้นรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) มอบหมาย สศช. ประสานและบูรณาการข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนงานพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งแล้วเสร็จเดือน

⁴ ตั้งแต่ปี 2547 สศช. ริเริ่มแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะบริเวณชายแดนและกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เพื่อผลักดันการพัฒนาในปี 2556 จนกระทั่งปี 2557 คสช. ผลักดันนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษและตั้งแต่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ปีถัดมากำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 10 จังหวัด และจัดลำดับความสำคัญโดยแบ่งเป็น 2 ระยะ (ระยะแรกเริ่มปี 2558 - ตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด สงขลา และระยะที่ 2 เริ่มปี 2559 - นครนายก นราธิวาส เชียงราย นครพนม กาญจนบุรี)

พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559, หน้า 1-2) จะเห็นได้ว่า การจัดทำรายละเอียดโครงการ EEC ใช้ระยะเวลาประมาณ 6 เดือนถัดมาสามารถแล้วเสร็จ และได้รับการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 2/2560 เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2560)⁵

กล่าวโดยสรุป ระยะเริ่มแรกเมื่อรัฐบาลมุ่งหวังและต้องการผลักดันนโยบายและโครงการ EEC ให้สามารถดำเนินการได้อย่างทันทั่วทั้งที่ รัฐบาลอาศัยอำนาจมาตรา 44 พร้อมการกำหนดกลไกการบริหารจัดการ โดยเฉพาะคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (กนศ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ถือเป็นกลไกระดับชาติ แสดงถึงการกลับมาให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการเร่งรัดและลดขั้นตอน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือความคล่องตัวในการผลักดันนโยบายและโครงการ

สรุปและอภิปรายผล

ปลายทศวรรษ 2550 เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาดังที่รัฐบาลเรียกว่ากับดักของการพัฒนา และจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจอีกครั้ง จากเดิมที่ขับเคลื่อนด้วยการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตในภาคอุตสาหกรรมไปสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมภายใต้กรอบคิดไทยแลนด์ 4.0 โดยมีหนึ่งในนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ โครงการลงทุนพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) ที่รัฐบาลมุ่งหวังว่าจะเป็นทางออกที่ช่วยแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและพลิกฟื้นการลงทุนและนำไปสู่การปรับโครงสร้างการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

การผลักดัน EEC แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนอีกครั้งถึงแนวทางการพัฒนาภายใต้กรอบการมุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยังคงเป็นกระแสหลักของการพัฒนาประเทศ นำไปสู่ความจำเป็นที่ต้องปรับตัวและผลิตนโยบายให้สอดคล้องกับแนวโน้มและความเปลี่ยนแปลงของ

⁵ พร้อมกำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (กนศ.) นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (กรศ.) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน และจัดตั้งสำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (ศกรศ.) สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ กนศ. และคณะกรรมการ กรศ.

เศรษฐกิจโลก อีกทั้งกระบวนการผลิตและกำหนดนโยบายของรัฐบาลขณะนั้นยังคงลักษณะ
สั่งการแบบบนลงล่างและกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง สะท้อนลักษณะการใช้อำนาจและ
กำหนดนโยบายของรัฐที่ต้ออาศัยกลไกที่คล่องตัวเพื่อเอื้อต่อการดำเนินงานตามเป้าหมายได้
อย่างทันต่อสถานการณ์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ โดยมุ่งส่งเสริมและวางมาตรการที่เอื้อต่อ
ภาคอุตสาหกรรมที่เน้นดึงดูดการลงทุนของกลุ่มทุนทั้งภายในและทุนต่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายและขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจของรัฐ
โดยเฉพาะการผลักดันเชิงนโยบายและแผนงานกรณี ESB และ EEC มีลักษณะร่วมกันอยู่ประการ
หนึ่ง คือ กระบวนการตัดสินใจที่ขึ้นตรงต่อหัวหน้ารัฐบาล เพื่อลดขั้นตอนและเร่งรัดนโยบายให้
ดำเนินการได้หรือนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วขึ้นกว่าขั้นตอนตามปกติ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ
ความคล่องตัวและทันต่อสถานการณ์จากมุมมองและการอธิบายของผู้ผลิตนโยบายเช่นภาครัฐ
รวมถึงการใช้มุมมองจากภาครัฐเป็นหลักในการเลือกพื้นที่ที่มาพร้อมกับอำนาจตัดสินใจและตกย้ำ
กระแสการพัฒนาอุตสาหกรรมภาคตะวันออกที่ยังคงถูกกำหนดและวางแผนการพัฒนาจาก
ส่วนกลาง และอาจกล่าวได้ว่านโยบายเศรษฐกิจภาคตะวันออกถูกกำหนดจากส่วนกลางเพื่อให้
สอดคล้องกับเป้าหมายหลักของการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด

ท่ามกลางรูปแบบและการกำหนดนโยบายลักษณะดังกล่าวด้านหนึ่งส่งผลทำให้เกิด
คำถามและข้อสงสัยถึงการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมและภาคประชาชน โดยเฉพาะผู้คน
บริเวณพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาในฐานะที่ได้รับผลกระทบจากโครงการทั้งทางตรงและ
ทางอ้อม ซึ่งส่วนหนึ่งพวกเขาเหล่านั้นต่างได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ร่วม ตลอดจนต้อง
เผชิญหน้าและจำต้องปรับตัวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมนับตั้งแต่ ESB นอกจากตัวเลขความ
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกด้านหนึ่งผลกระทบเชิงลบจากพัฒนาอุตสาหกรรมปรากฏให้เห็น
เป็นวงกว้างมากขึ้นทั้งต่อสิ่งแวดล้อม การทำมาหากิน ปัญหาสุขภาพะ มลพิษ การแย่งชิง
ทรัพยากรที่ต้องใช้ร่วมกันของผู้คนในพื้นที่ พื้นที่ทับซ้อนภาคเกษตรและอุตสาหกรรม ตลอดจน
การตั้งคำถามต่อיעוץและแก้ไขปัญหของภาครัฐ แต่ทว่าโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนด
นโยบายและการตัดสินใจค่อนข้างน้อย ถึงแม้ว่ากรณี EEC จะมีกระบวนการหรือขั้นตอนการรับ
ฟังความคิดเห็นภาคประชาชนและการสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชนแต่เป็นไปในลักษณะการสร้าง
ความเข้าใจเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนา

ข้อเสนอแนะการวิจัย

ข้อเสนอแนะทั่วไป - โครงการพัฒนาขนาดใหญ่เช่น ESB และ EEC ภาครัฐยังคงให้ความสำคัญกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและส่งเสริมการลงทุนจากทั้งภายในและภายนอก ขณะเดียวกันควรคำนึงถึงต้นทุนทางสังคม ผลกระทบจากการพัฒนา และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่เป้าหมาย

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต - ภาคตะวันออกภายใต้นโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เช่น 1) ผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 กับการดำเนินนโยบายตามแผนงานเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก 2) ผลกระทบของการพัฒนาอุตสาหกรรม

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจหลังแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกสู่พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2525-2560) ได้รับทุนสนับสนุนจากงบประมาณเงินรายได้ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ประจำปีงบประมาณ 2561

รายการอ้างอิง

- กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และสุธี ประศาสนเศรษฐ์. (2530). พื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออกกับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคและการพัฒนาการแบบพึ่งพาของระบบเศรษฐกิจไทย. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2560 เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก. (2560, 17 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 19 ง. หน้า 31-35.
- ชัชฎาภรณ์ กรงเกษม. (2557). การขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ. วารสารส่งเสริมการลงทุน, 25(11), 6-11.
- ชัยณรงค์ เครือนวน. (2550). เศรษฐศาสตร์การเมืองของการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง. [วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา].
- ชัยณรงค์ เครือนวน. (2558). ปฏิบัติการและการต่อสู้ทางวาทกรรมในการพัฒนาอุตสาหกรรม: ศึกษากรณีการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้ตัวแบบมาดาด. [ดุชนิพนธ์รัฐศาสตรดุชนิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา].
- ชัยณรงค์ เครือนวน, จิรายุทธิ์ สีม่วง และกัมปนาท เป็ญนาวิ. (2559). ทางเลือกการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ในมุมมองของรัฐ เอกชน และภาคประชาชน. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ชัยณรงค์ เครือนวน และพิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. (2561). ข้อเสนอการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในมุมมองของภาคประชาชน บทสังเคราะห์เพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา, 6(1), 40-62.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน. (2556). การจัดทำผังพัฒนารวบรวมข้อมูลกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในอนุภาคตะวันออก. ศูนย์จัดการงานวิจัยระบบสุขภาพภาคตะวันออก.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชวงศ์ อุบลี และอัศวิน แก้วพิทักษ์. (2563). ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก: แนวทางใหม่ของการพัฒนาอุตสาหกรรมทุนนิยมในประเทศไทย. วารสารพัฒนาสังคม, 22(2), 23-38.
- นิรมล สุธรรมกิจ. (2551). สังคมกับเศรษฐกิจไทย: กรณีศึกษาประเทศไทย (พ.ศ. 2500-2540). คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. (2561). ระบอบประยุทธ์: การสร้างรัฐทหารและทุนนิยมแบบช่วงชั้น. *วารสารฟ้าเดียวกัน*, 16(2), 7-41.
- แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก: มื่อะไรบ้าง. (2526). *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*, 20(3), 17-26.
- พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561. (2561, 14 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 135 ตอนที่ 34 ก. หน้า 1-33.
- พอพันธ์ อูยานนท์. (2564). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย*. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา สุวคันธ์. (2563). ยุทธศาสตร์การลงทุนของจีนในภาคพื้นทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้นโยบายสีจิ้นผิงในศตวรรษที่ 21. *มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก: ภาพส่วนรวม. (2526). *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*, 20(3), 5-10.
- เพชรรุ่ง เทียนบัวโรจน์. (2560). *พัฒนาการทางเศรษฐกิจของภูมิภาคตะวันออกของไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398-2519*. ศักดิ์โสภาคการพิมพ์.
- เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง และวลัยพร मुखสุวรรณ. (2548). *รายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง*. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.).
- ภารดี มหาขันธ์. (2555). *การตั้งถิ่นฐานและพัฒนาการของภาคตะวันออกยุคปรับปรุงประเทศตามแบบสมัยใหม่ถึงปัจจุบัน*. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ยุทธพร อิศรัชย์. (2562). หน่วยที่ 15 การเมืองและเศรษฐกิจไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์การเมืองและเศรษฐกิจไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2546). *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530* (พิมพ์ครั้งที่ 4). คบไผ่.
- เรืองวิทย์ ลัมปนาท. (2545). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกก่อน พ.ศ. 2525*. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล. (2531). นโยบายการพัฒนาชนบทชายฝั่งทะเลตะวันออก ใน *การสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 11 ประจำปีการศึกษา 2530 เรื่อง ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?* (หน้า 437-507). คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2547). *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). คบไผ่.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529*. <http://www.nesdb.go.th/>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนงานพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560-2564) รายงานหลัก*. http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6381
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *สรุปสาระสำคัญแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)*. <https://www.nscr.nesdb.go.th/>
- สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่. (2559). *รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (กันยายน 2559)*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สุนิสา บุญโยภาส. (2550). พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*, 44(3), 32-41.
- สุริชัย หวันแก้ว, ปรีชา คูรินทร์พันธ์ และประสิทธิ์ สวาสดีญาติ. (2543). *ผลกระทบทางสังคมจากการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออกต่อชุมชนท้องถิ่น*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสนาะ อุนากุล. (2556). *พลังเทคโนโลยี: ผ่านชีวิตและงานของเสนาะ อุนากุล*. มติชน.
- อดิพันธ์ พรหมพันธ์ใจ. (2563). *เปรมาธิปไตย: การเมืองไทยระบอบไฮบริด*. ภาพพิมพ์.
- อนัญญา มูลเพ็ญ. (2560). *เปิดแผนไทยแลนด์ 4.0 กลไกขับเคลื่อนสู่เป้าหมาย*. www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER3/DRAWER078/GENERAL/
- อภิsek ปันสุวรรณ. (2545). นโยบายและมาตรการในการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาค. *วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร*, 21-22(2), 161-198.
- อภิsek ปันสุวรรณ. (2551). รูปแบบทางพื้นที่ของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย: พ.ศ. 2539-2548. *วารสารอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 30(2), 247-264.
- อภิsek ปันสุวรรณ และกัลยา เทียนวงศ์. (2551). การพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคของประเทศไทย. *วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร*, 28(3), 187-218.
- อักษรศรี พานิชสาส์น. (2562). *The rise of China: จีนคิดใหญ่ มองไกล*. ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- อาร์ม ตั้งนิรันดร. (2560, 31 กรกฎาคม). *One belt one road: “Marshall plan” ของจีน?*. <http://thaipublica.org/2017/07/arm-tungnirun9/>

อำพิกา สวัสดิ์วงศ์. (2545). ถนนสุขุมวิทกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจในภาคตะวันออกของประเทศไทย พ.ศ. 2477-2539. [วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University