

การบริหารจัดการเมืองเศรษฐกิจชายแดน: เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
จังหวัดสระแก้ว*

The Management of Economic Border Town: Special Economic
Zone in Sa-keaw Province

อภาพร น่วมถนอม (Apaporn Noumtanom)

รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Master of Public Administration, Faculty of Political Science,

Chulalongkorn University

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการภาครัฐในการขับเคลื่อนพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน รวมทั้งวิเคราะห์โอกาสและข้อจำกัดในการจัดการเมืองเศรษฐกิจชายแดน โดยเลือกกรณีศึกษาพื้นที่ชายแดนจังหวัดสระแก้วซึ่งเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับการขับเคลื่อนสู่การเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยภาคสนาม การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สระแก้วทั้งจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

จากการศึกษาพบว่า นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนจังหวัดสระแก้ว เป็นนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางที่ใช้โอกาสจากศักยภาพที่มีอยู่เดิมของพื้นที่เมืองชายแดนมา กำหนดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อต่อยอดโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไป ซึ่งการขับเคลื่อนในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมการลงทุนผ่านการตั้งนิคมอุตสาหกรรม และการเพิ่มศักยภาพในพื้นที่ โดยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพ เช่น ด้านบุคลากร การคมนาคม เพื่อรองรับการเกิดขึ้นของนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนดังกล่าว ยังขาดการวางแผนและพัฒนาในส่วนของการสร้างพื้นฐานด้านสังคม เช่น เรื่องประชากรที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต เรื่องการศึกษา ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่อยู่อาศัย ฯลฯ อันเป็นผลที่จะตามมาภายหลังการเกิดขึ้น

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หัวข้อ “การจัดการเมืองเศรษฐกิจชายแดน” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุน วิทยานิพนธ์จากสถาบันพระปกเกล้า

อาภาพร น่วมถนอม

ของนิคมอุตสาหกรรม นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนยังมีส่วนร่วมน้อย และพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังขาดหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการพื้นที่และแก้ปัญหาในพื้นที่

คำสำคัญ: การบริหารจัดการภาครัฐ, เมืองเศรษฐกิจชายแดน, เขตเศรษฐกิจพิเศษ

Abstract

This qualitative research explores the role of government management in pushing forward the special border economic zone, as well as analyzes opportunities and challenges of management of border economic town. The selected area of study is the border area of Sa-kaew province, which is one of the border areas that are promoted to special economic zone of Thailand. Data was collected from field research and in-depth interviews with key informants who related to the implementation of Special Economic Zone policy in Sa-kaew such as central, regional, and local authorities, private sectors, and civil society.

The study found that the special economic zone policy implemented in Sa-kaew border was formulated by the central government. The policy considered the existing potentials of each border town as criteria, in selection of the special economic zone and in order to enhance the economic opportunities. The implementation in the area mainly focused on investment promotion, through industrial estates establishment and through potentials empowerment by constructing physical infrastructure to support the estates such as customs checkpoint and transportation.

However, the policy implementation still lacks planning and development in social infrastructure. The upcoming issues from industrial estates are still left unaddressed, such as increasing population, education issues, environment issues and housing issues, etc. In addition, the participation from local administrative organization and civil society is still low. The special economic zone also lacks the main authority to manage and solve the issues.

Keywords: Government management, Economic border town, Special economic zone

บทนำ

ปรากฏการณ์การกลายเป็นเมือง (Urbanization) ได้แพร่ขยายไปทั่วทุกมุมโลก แต่ละประเทศในโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มที่พัฒนาแล้ว หรือกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาล้วนมีลักษณะการขยายตัวของเมืองในเชิงพื้นที่ และมีผลให้ประชากรในโลกส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเมืองมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ (United Nations, 2014) เมื่อมีประชากรย้ายเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่เมืองมากขึ้นส่งผลให้เกิดกิจกรรมต่างๆ ขึ้นในพื้นที่เมือง เช่น กิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น เพราะฉะนั้น “เมือง” จึงกลายเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากในอนาคตเมืองจะกลายเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจของโลกในศตวรรษที่ 21 (Woetzel, 2014) การเจริญเติบโตของเมืองจะเป็นแรงผลักดันในการเกิดความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วได้ใช้ “เมือง” เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยรัฐบาลระดับชาติได้ลดบทบาทและทำหน้าที่เป็นส่วนสนับสนุนให้ “เมือง” มีบทบาทหลักเป็นผู้ขับเคลื่อนภารกิจบางอย่างเอง การพัฒนาเมืองให้มีศักยภาพพร้อมรองรับกิจกรรมและภารกิจต่างๆ จึงเป็นเรื่องท้าทายใหม่ของการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบัน

เมืองแต่ละเมืองมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันตามแต่ละพื้นที่ ทำให้กิจกรรมและบทบาทหน้าที่ของเมืองนั้นๆ มีความแตกต่างกันออกไป เมืองชายแดน (Border Town) เป็นเมืองประเภทหนึ่งที่มีมิติทางภูมิศาสตร์พิเศษเนื่องจากเป็นรอยต่อระหว่างประเทศและมีศักยภาพในการเชื่อมโยงเมืองที่อยู่ตอนในเขตแดนของประเทศกับเมืองที่อยู่ในประเทศเพื่อนบ้านตลอดจนขยายไปสู่การเชื่อมโยงสู่ภูมิภาคโดยผ่านกิจกรรมในด้านต่างๆ เมืองชายแดนแต่ละแห่งทั่วโลกจะทำหน้าที่ที่แตกต่างกันไป ซึ่งอาจจะเป็นประตูการค้า ประตูการคมนาคม หรือประตูเชื่อมโยงการท่องเที่ยว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546) เพราะฉะนั้นกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองชายแดนจึงมีความได้เปรียบเชิงพื้นที่โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจและการค้า รัฐบาลในหลายประเทศจึงได้ใช้แนวคิดการพัฒนาเชิงพื้นที่กับเมืองชายแดนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) ในรูปแบบต่างๆ และในส่วนของเมืองชายแดนในประเทศไทย รัฐบาลในแต่ละยุคที่ผ่านมาก็ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่เมืองชายแดนอย่างต่อเนื่อง และเริ่มนำแนวคิดที่จะพัฒนาเมืองชายแดนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยมีวัตถุประสงค์ในการกระจายการพัฒนาสู่

อากาศ นุ่มนอม

พื้นที่ต่างๆ ไม่ให้การพัฒนากระจุกตัวเพียงแคในเมืองใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา และเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เฉพาะ และในพื้นที่ใกล้เคียง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการลงทุนซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพของประเทศเพื่อแข่งขันในเวทีการค้าโลกอีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557) ซึ่งในปี พ.ศ. 2557 คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้มีมติเห็นชอบให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ในพื้นที่เมืองชายแดนที่มีศักยภาพเหมาะสมระยะที่ 1-2 จำนวน 10 พื้นที่ ซึ่งในแต่ละเมืองชายแดนดังกล่าวมีบริบทเฉพาะรวมถึงศักยภาพของเมืองที่แตกต่างกัน การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองชายแดนจึงเป็นประเด็นที่ทำนายของภาครัฐไทยทั้งรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ภาคเอกชนและองค์กรอื่นๆในการบริหารจัดการและพัฒนาเมืองชายแดนให้มีศักยภาพเพียงพอที่รองรับกับบทบาทหน้าที่ของเมืองในฐานะการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

จากนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นทำให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนในพื้นที่เมืองชายแดนเพื่อเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่พร้อมต่อการลงทุนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต บทความวิชาการชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอและวิเคราะห์ถึงโอกาสและข้อจำกัดในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองชายแดน ในกรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว

วัตถุประสงค์การวิจัย

1) ศึกษากระบวนการในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบทบาทของภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

2) วิเคราะห์ความก้าวหน้า/ ความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนซึ่งมีปัจจัยจากการบริหารจัดการและปัจจัยเชิงพื้นที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าว

ทบทวนวรรณกรรม

1. **แนวคิดทฤษฎีเรื่องเมือง** สำหรับการศึกษาเมืองชายแดนซึ่งเป็นเมืองประเภทหนึ่ง ต้องทำความเข้าใจเรื่อง “เมือง” เป็นพื้นฐานก่อน แนวทางการศึกษาเมืองมีการมองเมืองเป็นหน่วยทางสังคมแบบใหม่ และมองเมืองในเชิงหน้าที่ (Function) เป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้น

องค์ประกอบในเมืองจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนตามหน้าที่ที่ถูกกำหนดให้เมืองนั้นๆ ต่อมาการศึกษาเรื่องเมืองได้ให้ความสนใจกับเรื่องการวางแผนพัฒนาและการบริหารจัดการเมือง เป็นการสรุปบทเรียนจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับเมืองนั้นๆ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาจากการวางแผนที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือขาดการวางแผนอย่างจริงจัง ส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆในเมือง เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น การนำบทเรียนจากเมืองต่างๆ มาต่อยอดจากการศึกษาเมืองในเชิงปรากฏการณ์สู่การประยุกต์ใช้อย่างเป็นรูปธรรม (Green, 2015)

องค์ประกอบของเมือง จำเป็นต้องประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ดังนี้ (Paddiso, 2001)

ส่วนที่ 1 องค์ประกอบด้านสภาวะแวดล้อม (Ecological elements)

- ประชากร: จำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากรเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของเมือง โดยศึกษาความเป็นพลวัตของเมืองควบคู่กันไปด้วย

- การจัดระเบียบสังคม: กฎเกณฑ์หรือกติกาที่มีอยู่ในสังคมเมือง แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) ระเบียบกฎหมายที่ตั้งขึ้นโดยรัฐ เพื่อให้ประชากรที่มีอยู่เป็นจำนวนมากสามารถอยู่ร่วมกันได้ เช่นกฎหมายผังเมือง กฎหมายการจัดการขยะ-น้ำเสีย ฯลฯ และ 2) กฎระเบียบทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งเป็นแบบแผนการใช้ชีวิตของสังคมเมือง เช่น ระบบการคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณสุขปโภค - สาธารณูปการ ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นสภาวะแวดล้อมสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น (Man-made environment)

- ผังเมือง อาคารและสิ่งก่อสร้าง: การวางผังเมืองจะบ่งบอกถึงโครงสร้างของเมือง ประเภทของสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในเมืองได้ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่เมืองนั้นๆ ได้

ส่วนที่ 2 องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ (Economic elements)

หน่วยเศรษฐกิจเป็นตัวบ่งชี้ของสภาวะเมืองที่สำคัญ เช่น มูลค่าการลงทุน การจ้างงาน มูลค่าการค้า มูลค่าการนำเข้า - ส่งออก ซึ่งหากมีการกระจุกตัวของหน่วยเศรษฐกิจจะสามารถก่อให้เกิดหน่วยเศรษฐกิจอื่นๆ ที่ทำหน้าที่บริการสนับสนุนในการทำธุรกิจเข้ามาลงทุนในพื้นที่ตามมา เช่น ธนาคาร สถาบันการศึกษา ฯลฯ

ส่วนที่ 3 องค์ประกอบด้านสังคมและการเมือง (Socio-political elements)

สังคมเมืองมีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน ซึ่งประชากรควรเป็น “ชนชั้นกลาง” ที่มีรายได้เฉลี่ยต่อคนมากกว่าคนที่อยู่นอกเขตเมือง และในส่วนระบบการเมือง รัฐควรมีการกระจายอำนาจให้ชุมชนเมืองมีการปกครองตนเอง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บริหารจัดการเมืองด้วยตัวเองอย่างครบวงจรมากขึ้น โดยเป็นการเมืองแบบเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม

2. แนวคิดเรื่องเมืองชายแดน ซึ่งเมืองชายแดนเป็นพื้นที่ที่มีมิติทางภูมิศาสตร์พิเศษและลักษณะเฉพาะพิเศษ โดยเฉพาะเรื่องความมั่นคง และเนื่องจากเมืองชายแดนเป็นรอยต่อระหว่าง

อาภาพร น่วมถนอม

ประเทศและสามารถเชื่อมโยงกับเมืองต่างๆ ทั้งในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน เมืองชายแดนจึงมีลักษณะของพื้นที่ที่จำเพาะในการเป็นพหุสังคม และยังเป็นพื้นที่ที่มีการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจร่วมกันของคนที่มีจากหลากหลายพื้นที่ และมีโอกาสในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (กนกวรรณ มะโนรัมย์, 2552) แอนดรูว วอลเกอร์ (Walker, 1999) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการควบคุมของรัฐในพื้นที่ชายแดนได้สนับสนุนให้เกิดการเชื่อมต่อระหว่างกันในพื้นที่ชายแดนอย่างใกล้ชิด ทั้งผู้คน สินค้า ข่าวดสาร และวัฒนธรรม ซึ่งกฎระเบียบเกี่ยวกับการข้ามพรมแดนเอื้อให้พื้นที่ชายแดนมีความยืดหยุ่นและรวดเร็วในการค้าที่เป็ดเสรีมากขึ้นในยุคสมัยใหม่ แต่การศึกษาของวอลเกอร์มีข้อค้นพบที่ตอบโต้กับประเด็นที่ว่า การควบคุมของรัฐจะมีน้อยลงเรื่อยๆ เมื่อเศรษฐกิจมีความเป็นเสรีมากยิ่งขึ้น แต่แท้ที่จริงแล้วการขยายบทบาททางธุรกิจที่คึกคักในพื้นที่ชายแดนนั้นมาจากการเอื้อของอำนาจรัฐผ่านการควบคุมของรูปแบบการค้าสมัยใหม่

3. แนวความคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) โดยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในอดีตเป็นนโยบายด้านการส่งเสริมการลงทุน และการพัฒนาเศรษฐกิจระดับมหภาคที่เน้นความได้เปรียบจากพื้นที่ใน 4 เรื่องหลัก ได้แก่ 1) ทำเลที่ตั้งของพื้นที่ที่มีความได้เปรียบ 2) เรื่องต้นทุนในการนำเข้า - ส่งออกมีราคาต่ำ 3) ราคาแรงงานราคาถูกจำนวนมาก และ 4) การจูงใจของรัฐในเรื่องการส่งเสริมการลงทุนต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันมีความต้องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแบบ Inclusive คือการดำเนินกิจกรรมของเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจภายนอกเขตฯ และเชื่อมโยงเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมืองและสภาวะแวดล้อมภายนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษมีผลกระทบโดยตรงต่อการย้ายถิ่นและการตั้งถิ่นฐานใหม่ของประชากรเมือง ทำให้เกิดพื้นที่เมืองใหม่ หรือส่งผลให้เมืองที่เคยมีอยู่เดิมนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางกายภาพ และทางเศรษฐกิจ และในขณะเดียวกันเขตเศรษฐกิจพิเศษก็จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยสิ่งอำนวยความสะดวกของเมืองและสภาวะแวดล้อมโดยรอบ ดังนั้น การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะกิจกรรมภายในเขตเศรษฐกิจดังเช่นในอดีต แต่จะรวมไปถึงการพัฒนาเมืองและสภาวะแวดล้อมภายนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มีศักยภาพและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ไม่เช่นนั้นเขตเศรษฐกิจพิเศษก็อาจไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่ยั่งยืน (Farole, 2011 และ Kang, 2017)

จากการศึกษาของ Douglas Zhihua Zeng พบว่า ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษควรมีปัจจัยที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จ ดังนี้ (Zeng, 2015 และ Kang, 2017)

- 1) รัฐมีกลไกการดำเนินนโยบายที่เข้มแข็งและต่อเนื่อง (Strong Commitment and support of the government)
- 2) วัตถุประสงค์และเป้าหมายผลสำเร็จที่ชัดเจน (Clear objectives and benchmarks) :

- 3) การเลือกตำแหน่งที่ตั้งหรือทำเลที่มีความได้เปรียบ (Location advantage)
- 4) องค์กรบริหารจัดการพื้นที่ที่มีอำนาจหน้าที่และมีความเป็นอิสระ (Investment incentive and institutional autonomy)
- 5) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีแผนงานหรือโครงการในการสร้างหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ที่สามารถรองรับฐานเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นหรือกำลังจะเกิดขึ้นในพื้นที่
- 6) มาตรการในการส่งเสริมในด้านต่างๆ เช่น มาตรการส่งเสริมการลงทุน การจ้างงาน และการดำเนินธุรกิจที่สามารถสร้างความมั่นใจและจูงใจให้ผู้ประกอบการ
- 7) กลไกการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการสร้างความเข้มแข็ง ให้สามารถเชื่อมต่อห่วงโซ่เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษกับเศรษฐกิจในท้องถิ่น จนไปถึงเชื่อมเข้ากับเศรษฐกิจภายในประเทศได้อย่างสมบูรณ์
- 8) การจัดการเมือง และสภาวะแวดล้อมในเขตเศรษฐกิจและเมืองข้างเคียง

ทั้งนี้ยังมีตัวแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษจากต่างประเทศที่สามารถสรุปบทเรียนถึงปัจจัยที่ส่งผลให้เขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนและประสบผลสำเร็จในเป้าหมายของพื้นที่ตามประเด็น ดังนี้

(1) ด้านการกำหนดรูปแบบและพื้นที่: มีการกำหนดรูปแบบและวัตถุประสงค์ของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ชัดเจนว่าต้องการให้ทำหน้าที่แบบใด เช่น พื้นที่การค้านำเข้า - ส่งออก พื้นที่แปรรูปเพื่อส่งออก พื้นที่การบริการ ฯลฯ และส่วนใหญ่กำหนดพื้นที่ที่มีขอบเขตชัดเจนเพื่อสะดวกต่อการบริหารจัดการ

(2) ด้านการจัดการองค์กร: สามารถแบ่งได้เป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ 2 ระดับ ได้แก่ องค์กรระดับชาติ หมายถึงรัฐบาลส่วนกลางที่ริเริ่มนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ ออกมา และองค์กรระดับพื้นที่ หมายถึง หน่วยงานภาครัฐ หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ระดับปฏิบัติการในพื้นที่

(3) ด้านการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณ: แผนในการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษควรมี 2 แบบ ได้แก่ แผนแม่บท (Master Plan) ซึ่งจะเป็นภาพรวมของนโยบายทั้งหมดว่ามอบหมายให้หน่วยงานใดปฏิบัติหน้าที่ หรือทำกิจกรรมใด ในกรอบเวลาเท่าไร และ แผนปฏิบัติการ (Action Plan) เป็นแผนเพื่อดำเนินการในแต่ละมาตรการที่เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แต่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ของบางประเทศจะวางแผนแบ่งเป็นช่วงเวลา เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษของมาเลเซียจะแบ่งเป็นช่วง 1-3 ปีแรก วางแผนและสร้างรากฐานการพัฒนา ได้แก่ โครงสร้าง

อาภาพร น่วมถนอม

พื้นฐาน ระบบสาธารณสุขปึกอก ฯลฯ ช่วง 4-8 ปีต่อมา เสริมความแข็งแกร่งและสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ และช่วง 9-18 ปีต่อมา เสริมความยั่งยืนและคิดค้นนวัตกรรม เป็นต้น

(4) ด้านการพัฒนา: การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเริ่มจากการผลักดันนโยบายจากรัฐบาลกลางก่อน โดยเริ่มพัฒนาพื้นที่ด้วยโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาสาธารณสุขปึกอกในพื้นที่เตรียมรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการลงทุน จนไปสู่การมอบอำนาจให้กับหน่วยงานท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาดำเนินการพัฒนาพื้นที่ต่อไป

(5) ด้านบทบาทหน่วยงานและการบริหารจัดการพื้นที่: การเกิดนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละพื้นที่เริ่มแรกรัฐบาลส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในพื้นที่ในการผลักดันนโยบายและเริ่มพัฒนาในส่วนโครงสร้างพื้นฐานต่าง และต่อมาในเรื่องการบริหารพื้นที่ในการพัฒนาเมืองได้เริ่มให้บทบาทกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะให้มีบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะมีการกำหนดกลไกในการดำเนินการร่วมกันทั้งส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และเอกชน จนสามารถจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะ และมีการวางกฎหมายเพื่อความอำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการและการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้จะต้องมีการติดตามประเมินผลของการขับเคลื่อนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ จากภาครัฐส่วนกลาง หรือจากหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาตรวจสอบโดยเฉพาะ

ในส่วนงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องได้มีงานของ ปฐวี โชติอนันต์ (2556) ได้ศึกษาการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของรัฐไทยภายใต้โครงการสร้างรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน และการกระจายอำนาจล่าช้าในบริเวณพื้นที่ชายแดน พบว่า หน่วยงานรัฐที่ส่งไปจากส่วนกลางขาดเอกภาพในการทำงาน และแต่ละหน่วยงานต้องขึ้นตรงกับส่วนกลางจึงมีปัญหาความขัดแย้งกันในการทำงาน แต่ในบางกิจกรรมหน่วยงานรัฐก็สามารถประสานงานกันได้ และที่สำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรมีบทบาทในการแก้ปัญหามากที่สุดกลับมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ กำลัง และอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ของตน ทั้งๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับความท้าทายหรือปัญหาใหม่ๆที่ตามมาจากการขยายตัวของเมืองชายแดนภายใต้โครงสร้างของรัฐที่ไม่มีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลง ซึ่งสอดคล้องกับงานของ ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์ (2550) ที่พบว่าการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย พบว่าภาครัฐกิจเอกชน (หอการค้าจังหวัด) มีบทบาทนำ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังพบว่าเนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐและภาครัฐกิจเอกชนยังไม่สามารถเอื้อประโยชน์ต่อการเติบโตของเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นได้เท่าที่ควร ทำให้เศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นมีการเติบโตในลักษณะที่ต้องพึ่งตัวเองสูง

นอกจากนี้ยังมีงานที่กล่าวถึงเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในประเทศไทยของ ปารีชาติ อ่อนทิมาวงศ์ (2559) และกิริยา กุลกลการ (2551) กล่าวถึงการมีประชากรแฝงที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นทั้งคนไทยที่มาจากต่างถิ่นและแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในพื้นที่มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในพื้นที่ซึ่งอาจจะไม่สามารถจัดบริการขั้นพื้นฐานได้เพียงพอ ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด และยังคงขาดการวางแผนการพัฒนาเมืองชายแดนอย่างจริงจัง อีกทั้งงานของ เจน กิตติรัตนไพบูลย์ (2550) ได้กล่าวถึงนโยบายเศรษฐกิจชายแดนว่ายังขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทั้งๆที่ภาคประชาชนเป็นส่วนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยในบทความนี้เป็นวิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในเรื่องการจัดการภาครัฐในเมืองชายแดนที่ได้รับการจัดตั้งเป็นพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนว่ามีปัจจัยใดที่ส่งผลให้การขับเคลื่อนในพื้นที่เมืองชายแดนมีโอกาสประสบความสำเร็จหรือมีข้อจำกัดในการเป็นพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

โดยผู้วิจัยได้เลือกกรณีศึกษา (Case Study) คือ พื้นที่เมืองชายแดนจังหวัดสระแก้ว โดยพิจารณาจากการขับเคลื่อนในพื้นที่เมืองชายแดนที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้ประกาศให้เป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมด 10 จังหวัด และการเข้าสัมภาษณ์ข้อมูลเบื้องต้นจากคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (สศช.) พบว่า พื้นที่ที่มีการขับเคลื่อนได้มากที่สุดคือ พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดสระแก้ว เนื่องจากมีการจัดสรรที่ดินเพื่อนำมาเป็นนิคมอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน และมีการเจรจาข้อตกลงความร่วมมือด้านแรงงานกับประเทศกัมพูชาเรียบร้อยแล้วเป็นที่แรก ผู้วิจัยจึงเลือกพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้วเป็นพื้นที่กรณีศึกษา

ในส่วนของวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ *ส่วนที่หนึ่ง* การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และ *ส่วนที่สอง* การศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการเก็บข้อมูลแบบการสังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ได้แก่ หน่วยงานที่มีบทบาทขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้วในพื้นที่ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว โดยเจาะจงไว้แล้วรวมกับการใช้เทคนิค Snowball Sampling ในการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

อาภาพร น่วมถนอม

ผู้วิจัยได้ใช้คำถามในรูปแบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ซึ่งเป็นชุดคำถามที่มีโครงสร้างเดียวกันในทุกการสัมภาษณ์ ได้มุ่งประเด็นการขับเคลื่อนออกเป็น 4 ประเด็นหลักๆ ได้แก่ ด้านการส่งเสริมการลงทุนและสิทธิประโยชน์ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการใช้ที่ดิน และด้านแรงงาน ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่มีผลต่อการเกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

จากองค์ประกอบของวิธีการดำเนินการวิจัยดังที่ได้กล่าวมานั้นจะได้ข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงกระบวนการในการดำเนินการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน รวมถึงศึกษาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบทบาทของภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วที่จะนำเสนอภาพแทนผลสำเร็จที่จะส่งผลให้เกิดโอกาสในพื้นที่เมืองชายแดน และอุปสรรคที่จะส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการจัดการพื้นที่เมืองชายแดน โดยผู้วิจัยนำเสนอการวิเคราะห์ในรูปแบบเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Method) เพื่อให้เห็นถึงลักษณะของพื้นที่เมืองเศรษฐกิจชายแดน และบทบาทของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการและการพัฒนาเมืองเศรษฐกิจชายแดนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่า ในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลระดับชาตินำมาปฏิบัติในพื้นที่เมืองชายแดนนั้น ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วยังมีบริบทของพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะแต่เดิมก่อนมีการขับเคลื่อนตามนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยพื้นที่เมืองชายแดนจังหวัดสระแก้วโดยเฉพาะชายแดนในพื้นที่อำเภออรัญประเทศเป็นหนึ่งในกลุ่มพื้นที่ที่มีความเหมาะสมสำหรับการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทย เนื่องจากการค้าชายแดนไทย - กัมพูชาที่ผ่านทางด่านบ้านคลองลึก (โรงเกลือ) มีมูลค่าสูงที่สุดในประเทศ อีกทั้งบริบททางกายภาพของชายแดนสระแก้วมีศักยภาพทางภูมิศาสตร์ในการเป็นศูนย์โลจิสติกส์และเมืองการค้าชายแดน รวมถึงความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานเดิมที่มีอยู่ ทำให้มีการศึกษาศักยภาพและความเหมาะสมของพื้นที่ชายแดนสระแก้วมาตั้งแต่ปี 2556 ก่อนที่จะประกาศนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และเมื่อมีนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเข้ามาขับเคลื่อนในพื้นที่ชายแดนจังหวัดสระแก้วทำให้มีการดำเนินการที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวในพื้นที่ โดยมีประเด็นการขับเคลื่อนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วดังนี้

1. การกำหนดขอบเขตและเป้าหมายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว

ข้อมูลประเด็นการกำหนดพื้นที่ชายแดนสระแก้วให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเริ่มจากทางจังหวัดในสมัยของอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด ได้เสนอขอให้พื้นที่ชายแดนสระแก้วเป็นพื้นที่เป้าหมายในการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามนโยบายของรัฐบาล จากนั้นเมื่อทาง กนพ. ได้พิจารณาถึงความเหมาะสมและให้ทางจังหวัดกำหนดขอบเขตของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว และได้ประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่จะได้รับการส่งเสริมและการพัฒนาในด้านต่างๆ ในพื้นที่ต่อไป จึงทำให้สำนักงานจังหวัดสระแก้วจึงเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบภาพรวมทั้งหมดในพื้นที่ ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการเริ่มต้นของการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว เป็นการขับเคลื่อนและผลักดัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดคนก่อน แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดคนก่อนได้ย้ายไปแล้ว แต่การขับเคลื่อนดังกล่าวและนโยบายยังคงอยู่ในพื้นที่ซึ่งจะเป็นในรูปแบบการดำเนินการตามหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนที่มีภารกิจรับผิดชอบเท่านั้น

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งของการกำหนดขอบเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้เป็นพื้นที่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน อันเนื่องมาจากได้เว้นพื้นที่ของเทศบาลเมืองอรัญประเทศไว้ไม่ได้กำหนดเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และยังสามารถขยายพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วออกไปได้อีกในอนาคต

2. การจัดองค์กรเพื่อพัฒนาพื้นที่

หลังจากที่ได้รับการประกาศเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วแล้ว ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว โดยแบ่งเป็นคณะอนุกรรมการ 3 ชุด ได้แก่ 1) คณะทำงานด้านสิทธิประโยชน์ ขอบเขตพื้นที่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน 2) คณะทำงานด้านศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง และ 3) คณะทำงานด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร โดยคณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการพัฒนาพื้นที่ตามนโยบายของรัฐบาลที่ผลักดันนโยบายมาอย่างเร่งด่วน

โดยคณะทำงานดังกล่าวมีการจัดประชุมเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ พร้อมทั้งประสานการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนพื้นที่และส่วนกลาง รวมทั้งกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยจะพบว่ามีกรรายงานความก้าวหน้าต่อจังหวัดเพื่อให้ทางจังหวัดรายงานต่อ สศช. ซึ่งเป็นเลขานุการใน กนพ. ต่อไป และจากการสัมภาษณ์ในส่วนราชการที่อยู่ในพื้นที่ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น พบว่า เจ้าภาพหลักในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ดูแลภาพรวมในพื้นที่คือสำนักงานจังหวัดสระแก้ว โดยการผลักดันนโยบายจากผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว และหน่วยงาน

อาการ น่วมถนอม

ระดับภูมิภาคจะรับเป็นเจ้าภาพเฉพาะเรื่องที่หน่วยงานของตนเองได้ดำเนินการและได้รับคำสั่งจากต้นสังกัดจากส่วนกลางเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานสำหรับการบริหารพื้นที่ที่มีบทบาทในการจัดการบริหาร และมีอำนาจในการตัดสินใจในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วในระยะยาว ซึ่งปัจจุบันการตัดสินใจในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วยังมีข้อจำกัดอยู่ เนื่องจากการทำงานในแต่ละหน่วยงานต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางตามระบบงานราชการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3. บทบาทของหน่วยงานในพื้นที่ในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว

สำหรับบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง – ส่วนภูมิภาค

- หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง จะเป็นตัวแสดงที่ผลักดันนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วนในพื้นที่ชายแดน ด้วยการออกมาตรการส่งเสริมการลงทุน และเร่งให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ชายแดนเพื่อรองรับการเกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ ทั้งการจัดสรรงบประมาณอย่างเร่งด่วน การดำเนินการประกาศนโยบาย กฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการในการขับเคลื่อนพื้นที่ต่อไป เช่น คำสั่ง คสช. ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ

- หน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาค เป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่หลักในการปฏิบัติตามการดำเนินงานนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งเป็นนโยบายทั้งที่เป็น TOP-DOWN ที่ต้องรับภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางเพื่อนำมาปฏิบัติในพื้นที่ซึ่งจะเป็นภารกิจงานตาม function ภารกิจของใครของมัน แต่มีการรายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการขับเคลื่อนฯ ที่ถูกจัดตั้งในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้วให้รับรู้ โดยมีสำนักงานจังหวัดสระแก้วเป็นเจ้าภาพในการประสานงานภาพรวมในพื้นที่

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายฯ ยังมีลักษณะ BOTTOM-UP อยู่ด้วย เพราะในบางด้านมีการขับเคลื่อนจากหน่วยงานในพื้นที่ผ่านทางจังหวัดสระแก้วนำเสนอไปสู่ส่วนกลางเพื่อให้ส่วนกลางพิจารณาเช่นกัน เช่น การเสนอพื้นที่และการกำหนดขอบเขตให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว การกำหนดกิจการเป้าหมายที่ขอรับการส่งเสริมจาก BOI เป็นต้น เพราะฉะนั้นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะจังหวัดไม่ได้เป็นเพียงหน่วยงานที่รับคำสั่งจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีกรนำเสนอข้อมูลในพื้นที่ไปสู่ส่วนกลางด้วย

กลุ่มที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การขับเคลื่อนและเตรียมความพร้อมในการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรกำลังและงบประมาณในการทำโครงการ/ กิจกรรมต่างๆ เอง จากการสัมภาษณ์พบว่า ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นเพียงหน่วยงานที่สนับสนุนในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น ซึ่งในแต่ละพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้เสนอพื้นที่สาธารณประโยชน์ในพื้นที่ที่รับผิดชอบเสนอแก่จังหวัดเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม

บทบาทของส่วนท้องถิ่นในพื้นที่การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นการให้ความร่วมมือในการขับเคลื่อนร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เป็นตัวกลางสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่ ให้ข้อมูลระดับพื้นที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคอยสังเกตการณ์การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบเท่านั้น ในหน่วยงานส่วนท้องถิ่นยังไม่พบแผนหรือเป้าหมายที่ชัดเจนในเชิงพื้นที่

โดยส่วนท้องถิ่นในพื้นที่การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วที่มีบทบาทมากที่สุดคือ เทศบาลตำบลป่าไร่ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ได้ถูกกำหนดให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม และมีโครงการขยายด้านศุลกากรอรัญประเทศมาอยู่ในพื้นที่ตำบลป่าไร่ จึงได้รับผลกระทบชัดเจนและเร็วที่สุดเมื่อเทียบกับส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม ในการเตรียมตัวของส่วนท้องถิ่นในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะมากับการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่นั้นยังไม่ได้ออกมาในรูปแบบโครงการอย่างเป็นชัดเจน ยังเป็นเพียงการเฝ้าระวังต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่เท่านั้น และประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับเรื่องความกังวลต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอนาคต เช่น เรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องที่ดินที่ชาวบ้านไม่มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ การเอื้อประโยชน์ต่อนายทุนมากกว่าชาวบ้าน ฯลฯ ทั้งนี้ ทำให้เห็นว่าหน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้วางบทบาทตัวเองเป็นส่วนที่รองรับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นมากกว่าเป็นผู้ขับเคลื่อนในการพัฒนาและการจัดการการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเสียเอง เนื่องจากด้วยข้อจำกัดในหลายประการที่กล่าวไปข้างต้น

จะเห็นได้ว่า หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ไม่ได้วางสถานะบทบาทของตนเองเพียง passive actors แต่ยังสามารถเป็น active actors ได้ด้วยเมื่อมีโอกาส แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นยังคงมีอย่างจำกัดตามศักยภาพ และอำนาจการตัดสินใจของหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่

อากาศ น่วมถนอม

กลุ่มที่ 3 ภาคเอกชน และหน่วยงานอื่นๆ

บทบาทของภาคเอกชนที่สำคัญมีพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว คือ การลงทุนในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมผ่านการดูแลจัดการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ในพื้นที่ตำบลป่าไร่ อำเภออรัญประเทศ ซึ่งในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว ไม่มีปัญหาในการรุกกล้าที่ดินหรือข้อพิพาทในที่ดินดังกล่าว จึงสามารถเฟื่องฟูสภาพที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ และดำเนินการเช่าจากกรมธนารักษ์ได้ ทำให้กระบวนการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมสามารถดำเนินการต่อได้ทันที ซึ่งในปี 2559 ที่ผู้วิจัยศึกษาในภาคสนามพบว่า พื้นที่ที่ให้ กนอ. เช่าอยู่ในช่วงปรับหน้าดิน และ กนอ. ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อสรรหาผู้เข้ามาลงทุนในพื้นที่ ทั้งนี้ทุกภาคส่วนได้จับตามองการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วโดยมุ่งเน้นอยู่กับการเกิดขึ้นของนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่บริหารจัดการของ กนอ. เป็นสำคัญ เพราะถือว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรมที่สุดในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ในส่วนของภาคเอกชนที่ลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่นอกเขตของนิคมอุตสาหกรรมมีการขอสิทธิส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้ว ซึ่งน่าสังเกตว่าการลงทุนอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วเน้นการลงทุนจากเอกชนนอกพื้นที่ให้เข้ามาใช้สิทธิประโยชน์การส่งเสริมต่างๆ ในการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งในอนาคตอาจจะขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างธุรกิจที่เข้ามาลงทุนใหม่กับธุรกิจที่มีอยู่แต่เดิมในพื้นที่

ส่วนภาคเอกชนอื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนแต่เดิมยังไม่พบการขับเคลื่อนใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากพื้นที่ชายแดนในจังหวัดสระแก้วในส่วนของอรัญประเทศ โดยเฉพาะเขตเทศบาลเมืองอรัญประเทศมีการเติบโตทางเศรษฐกิจและมีความหนาแน่นของประชากรทั้งที่เป็นชาวไทยและประชากรแฝง (แรงงานต่างด้าว) อยู่แล้วแต่เดิม การขับเคลื่อนที่มาจากภาคเอกชนในพื้นที่จึงเป็นลักษณะที่ยังรอดูการเคลื่อนไหวอย่างเป็นรูปธรรมจากการเกิดขึ้นของนิคมอุตสาหกรรมก่อน

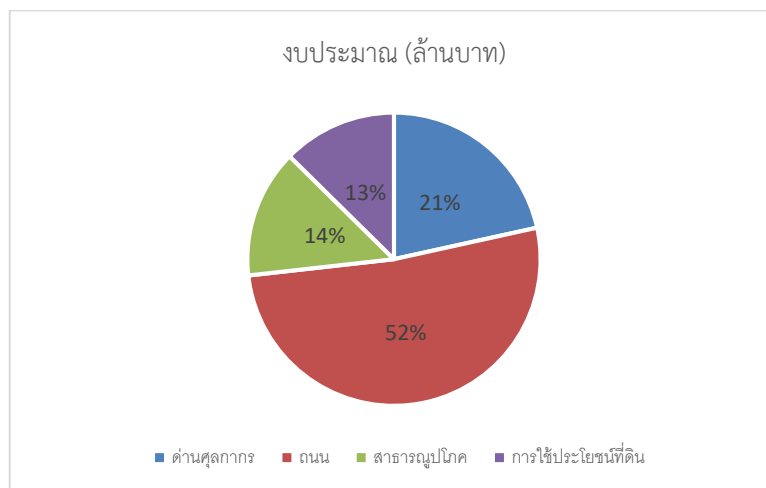
ในส่วนของภาคประชาสังคมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วยังไม่ได้มีการขับเคลื่อนหรือเตรียมพร้อมอย่างเป็นรูปธรรม เพราะจากการสัมภาษณ์ในหลายหน่วยงานในพื้นที่พบว่า หน่วยงานที่เป็นภาคประชาสังคมของสระแก้วไม่มีกลุ่มที่ขับเคลื่อนเป็นพิเศษเรื่องเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว อาจจะเป็นเพราะยังไม่ได้มีการดำเนินนโยบายที่เห็นชัดเจนนอกเหนือจากเรื่องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เห็นชัด อีกทั้งเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนของจังหวัดสระแก้ว โดยเฉพาะอำเภออรัญประเทศมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการค้าชายแดนและผ่านแดนที่สูงอยู่แต่เดิมแล้ว จึงทำให้บทบาทของภาคเอกชนที่ทำการอยู่ในพื้นที่และภาคประชาสังคมจึงเป็นรอ

จับตามองการเปลี่ยนแปลงและโอกาสที่มาพร้อมกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น เป็นการตั้งรับ การดำเนินการนโยบายจากรัฐบาล

4. การดำเนินงาน และงบประมาณในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว

การดำเนินการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว และการจัดสรรงบประมาณในการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีการจัดสรรงบประมาณอย่างเร่งด่วน โดยเป็น งบประมาณกลาง และงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จากแผนบูรณาการการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2560 ซึ่งสังเกตได้ว่าการดำเนินการจะเป็นโครงการตามงบประมาณที่ได้จัดสรรเอาไว้ ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วมีการจัดสรรงบประมาณและการพัฒนาที่เห็นเป็นรูปธรรมที่สุด คือการสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโครงข่ายถนนเป็นอันดับหนึ่ง โดยมีงบประมาณกว่าร้อยละ 52 จากงบประมาณทั้งหมดในพื้นที่สระแก้ว และการพัฒนาด้านศุลกากร สาธารณูปโภค การใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามลำดับ ซึ่งการเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพอย่างเร่งด่วนเพื่อการรองรับการเกิดขึ้นของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วและนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าไร่ และดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วมากขึ้น

แผนภาพที่ 1 งบประมาณในการขับเคลื่อนพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว



ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย (2561)

อากาศ นุ่มนอม

ในการดำเนินงานในพื้นที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ละหน่วยงานได้ดำเนินการตามภารกิจและขอบเขตหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานของตน การประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับในขั้นตอนของการทำโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

การดำเนินงานในบางด้านของการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วยังมีข้อจำกัดในศักยภาพของหน่วยงานที่ดำเนินงาน เช่น อัตรากำลังที่ไม่เพียงพอกับภารกิจงานที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเพิ่มอย่างเร่งด่วน และยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการที่มาจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ทั้งๆ ที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่จะอยู่ติดกับพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอีกทั้งยังขาดการวางแผนในการดำเนินงานหลายๆ ด้าน เช่น เรื่องการศึกษา เรื่องที่อยู่อาศัย เรื่องผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

5 การประเมินความก้าวหน้าการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว

การติดตามและการประเมินผลของการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนสระแก้วของภาครัฐพบการรายงานความก้าวหน้าต่อคณะทำงานสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว เพื่อรายงานต่อไปยังสำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สศช. (เลขานุการของ กนพ.) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลความก้าวหน้าในแต่ละพื้นที่และนำเสนอรายงานต่อ กนพ. และมีการวางหน้าที่ให้กับ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สศช. ในเร่งรัดติดตามการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในภาพรวม โดยเบื้องต้นพบว่า ทาง สศช. ได้จ้างบริษัทที่ปรึกษา เพื่อดำเนินโครงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามนโยบายของรัฐบาล

ในส่วนการวิเคราะห์ถึงความก้าวหน้า หรือความสำเร็จในการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่สระแก้วในช่วงเริ่มนโยบายปี 2557-2560 พบว่า ไม่มีแผนบูรณาการจากระดับชาติที่แสดงภาพรวมระยะยาวที่สามารถเป็นตัวชี้วัดระดับความก้าวหน้าได้ชัดเจนแต่อย่างไรก็ตาม มีแผนพัฒนาเฉพาะด้านที่สามารถบ่งบอกถึงความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนในพื้นที่สระแก้วได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางรายโครงการไม่พบการสรุปความก้าวหน้าและแผนในเฉพาะเรื่องนั้นๆ เช่น ด้านการประปา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น พบการดำเนินการตามแผนโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรตามการจัดสรรงบประมาณกลางและงบประมาณตามแผนบูรณาการฯ

โดยความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วและโครงการต่างๆ สามารถสรุปตามตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว

โครงการ	ความก้าวหน้า	กำหนดแล้วเสร็จ	ตามแผนงานฯ
การส่งเสริมการลงทุน BOI			
ศูนย์ OSS ด้านการลงทุน	100%	เปิดบริการแล้ว	✓
กิจการที่ขอส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ใน SEZ	4 กิจการ	อนุมัติการส่งเสริมการลงทุน	✓
ด้านบุคลากร			
โครงการการแก้ปัญหาจราจรบริเวณชายแดนบ้านคลองลึก โดยก่อสร้างลานตรวจสินค้าด้วยระบบ X-ray	100%	เปิดบริการแล้ว 2560	✓
โครงการปรับปรุงอาคารที่ทำการและภูมิทัศน์ด้านพรมแดนคลองลึกใหม่ (CIQ)	100%	เปิดบริการแล้ว 2560	✓
โครงการก่อสร้างด้านบุคลากรอรัญประเทศพร้อมสิ่งปลูกสร้างประกอบ (บ้านป่าไร่)	63%	คาดว่าจะแล้วเสร็จ 2562	✓
โครงการพัฒนาด้านบุคลากรอรัญประเทศแห่งใหม่ (บ้านหนองเอี่ยน - สตังบพ)	อยู่ระหว่างการศึกษา	ยังไม่ได้เสนอของบฯ	✓
โครงข่ายถนน			
โครงการสายแยก ทล.33 – ด้านบ้านคลองลึก	45.82%	คาดว่าจะแล้วเสร็จ ส.ค. 2560	✗ ยังมีงบบูกพันปี 2561
โครงการทางต่างระดับบนถนนสายแยก ทล.33	22.17%	คาดว่าจะแล้วเสร็จ เม.ย. 2561	N/A
โครงการปรับปรุงแบบก่อสร้างและศึกษาแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุน ถนนสายแยก ทล.348 – บ้านป่าไร่	อยู่ระหว่างการศึกษา	ของบฯแล้ว	N/A
โครงการก่อสร้างทางหลวงสายอรัญประเทศ-ชายแดนกัมพูชา (บ้านหนองเอี่ยน-สตังบพ)	อยู่ระหว่างการศึกษา	ของบฯแล้ว	N/A
โครงการก่อสร้างถนนลาดยาง แยก ทล.33 – บ.ภูน้ำเกลี้ยง ต.ป่าไร่ อ.อรัญประเทศ	46.01%	คาดว่าจะแล้วเสร็จ ก.พ. 2561	N/A
โครงการพัฒนาด้านเครือข่ายโลจิสติกส์ สายแยกทางหลวงหมายเลข 3067 – บ้านแสนสุข อ.อรัญประเทศ	100%	เปิดบริการแล้ว 2558	✓
โครงการปรับปรุงพัฒนาเครือข่ายโลจิสติกส์ แยก ทล.348 – บ.นางาม อ.อรัญประเทศ	100%	เปิดบริการแล้ว 2559	✓
โครงการปรับปรุงถนนลาดยาง สายแยก ทล.348 – บ.ป่าไร่ ต.ป่าไร่ อ.อรัญประเทศ	ระหว่างรอบ	ของบฯแล้ว 2560	N/A
โครงการพัฒนาด้านเครือข่ายโลจิสติกส์ แยกทางหลวงหมายเลข 3067 – บ้านแสนสุข อ.อรัญประเทศ	ระหว่างรอบ	ของบฯแล้ว 2560	N/A

อากาศ น่วมถนอม

โครงการ	ความก้าวหน้า	กำหนดแล้วเสร็จ	ตามแผนงานฯ
สาธารณูปโภค*			
โครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายการประปาส่วนภูมิภาค สาขาอรัญประเทศ	อยู่ระหว่างดำเนินการ	ของบฯแล้ว	N/A
การศึกษาความเหมาะสมในโครงการบรรเทาภัยแล้งและอุทกภัยในพื้นที่	อยู่ระหว่างการศึกษา	ของบฯแล้ว	N/A
โครงการปรับปรุงสันติบาลเวย์อ่างเก็บน้ำพระปรัง ต.ช่องกลุ่ม อ.วัฒนานคร	อยู่ระหว่างดำเนินการ	ของบฯแล้ว	N/A
โครงการขุดลอกอ่างเก็บน้ำป่าไร่ใหม่ ต.ป่าไร่ อ.อรัญประเทศ	อยู่ระหว่างดำเนินการ	ของบฯแล้ว	N/A
โครงการขุดลอกอ่างเก็บน้ำเขารัง ต.ผ่านศึก อ.อรัญประเทศ	อยู่ระหว่างดำเนินการ	ของบฯแล้ว	N/A
ความพร้อมด้านสาธารณสุข - ครุภัณฑ์ทางการแพทย์โรงพยาบาลอรัญประเทศ - ก่อสร้างและจัดหาครุภัณฑ์ รพ.สต.ป่าไร่/ รพ.สต.บ้านด่าน - ครุภัณฑ์ทางการแพทย์โรงพยาบาลวัฒนานคร	อยู่ระหว่างดำเนินการ	ของบฯแล้ว	N/A
การผังเมือง และใช้ประโยชน์ที่ดิน			
การจัดทำผังเมืองรวม SEZ สระแก้ว	4/13	ไม่มีกำหนด	N/A
การก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ ต.ป่าไร่	อยู่ระหว่างดำเนินการ	คาดว่าจะแล้วเสร็จ 2561	N/A
ด้านแรงงาน			
ศูนย์ OSS ด้านแรงงาน	100%	เปิดบริการแล้ว	✓
การอนุญาตใช้แรงงานต่างด้าวแบบไป - กลับ	100%	เปิดบริการแล้ว	✓

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย (2561)

จากตารางสรุปความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว พบความก้าวหน้า และความสำเร็จในการขับเคลื่อนอย่างชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาด้านบุคลากร การจัดการแรงงานเรื่องการจัดตั้งศูนย์ OSS และการอนุญาตใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นการพัฒนาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเป็นกิจกรรม/ โครงการพื้นฐานในการรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว ในส่วนของการจัดตั้งศูนย์ OSS เป็นการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการลงทุนและเรื่องแรงงานซึ่งเป็นการผลักดันจากรัฐบาลส่วนกลางให้เร่งจัดตั้งขึ้น ในส่วนการพัฒนาต่างๆ เป็นโครงการที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนอยู่แล้วเพื่อ

* ไม่พบแผนรายงานความก้าวหน้าเกี่ยวกับด้านสาธารณูปโภค

แก้ไขปัญหาคความแออัดที่เกิดขึ้นที่ตำบลบ้านคลองลึก แต่การมีนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเข้ามาให้พื้นที่ได้เร่งผลักดันงบประมาณทำให้กิจกรรม/โครงการเกิดได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีการผลักดันงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเรียบร้อยแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีการขับเคลื่อนในหลายด้านยังมีข้อจำกัดอยู่ ซึ่งเป็นผลมาจากการผลักดันนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางไม่ได้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ อีกทั้งยังที่ไม่พบตัวแผนงานที่ชัดเจนเพื่อประเมินความก้าวหน้าที่เกิดขึ้น เช่น ด้านสาธารณูปโภค ด้านการวางผังเมือง ฯลฯ ในส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านการวางผังเมืองเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วนั้นมีพื้นที่ขนาดใหญ่ และมีแนวโน้มที่จะขยายพื้นที่ออกไปอีกจึงทำให้การวางผังเมืองดังกล่าวไม่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ อีกทั้งการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนยังมีอยู่จำกัด และในส่วนของ การตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่บริหารจัดการผ่าน กนอ. แม้จะเตรียมพื้นที่เพื่อก่อสร้างแล้วนั้นก็ยังคงอยู่ในช่วงประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนในพื้นที่ซึ่งยังไม่เต็มพื้นที่ที่คาดไว้

นอกจากนี้ จะเห็นได้ชัดเจนว่าการขับเคลื่อนดังกล่าว เนื่องจากไม่มีแผนแม่บทที่จะกำหนดเป้าหมายรวมจากรัฐบาลระดับชาติ ทำให้เกิดการดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคเป็นแบบต่างคนต่างทำตามภารกิจของหน่วยงานของตนเอง (Fragmented Management) การประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานเป็นไปตามระเบียบของทางราชการในการขอความเห็นในเรื่องต่างๆ อีกทั้งการขับเคลื่อน ยังขาดการพัฒนาที่ด้านอื่นๆ ที่นอกเหนือจากโครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพที่เห็นได้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังขาดการคาดการณ์ถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่มาจากการเกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่สระแก้ว

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาวิจัยพบว่า ประเด็นในเรื่องบทบาทของหน่วยงานที่ดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่จังหวัดสระแก้วซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลระดับชาติ จึงทำให้การดำเนินการส่วนใหญ่ของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นโครงการเพิ่มพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของพื้นที่เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการลงทุนในพื้นที่เมืองชายแดนจังหวัดสระแก้วที่ขับเคลื่อนมาจากรัฐบาลส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ แอนดรูว วอลเกอร์ (1999) ที่ได้กล่าวถึงพื้นที่ชายแดนกับการควบคุมของรัฐได้สนับสนุนให้เกิดการเชื่อมต่อระหว่างกันในพื้นที่ชายแดนอย่างใกล้ชิด ซึ่งในพื้นที่สระแก้วที่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น ได้มีความยืดหยุ่นและรวดเร็วในกฎระเบียบบางอย่างเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การค้า การลงทุนที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ต่อไปในอนาคต แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนิน

อากาศ น่วมถนอม

นโยบายฯในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว ส่วนใหญ่ยังเป็นหน้าที่ของภาครัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งสอดคล้องกับ ข้อค้นพบของวอลเกอร์ที่กล่าวถึงการขยายบทบาททางธุรกิจที่คึกคักในพื้นที่ชายแดนนั้นมาจากการเอื้อของอำนาจรัฐผ่านการควบคุมของรูปแบบการค้าสมัยใหม่ในพื้นที่ชายแดน นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับงานของ ปฐวี โชติอนันต์ (2556) ฐิติพล ตันตระกูลทรัพย์ (2550) และเจน กิตติรัตนไพบูลย์ (2550) พบว่า ในพื้นที่ชายแดนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรมีบทบาทในการแก้ปัญหาที่มากที่สุดกลับมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณกำลัง และอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ของตน ทั้งๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับความท้าทายหรือปัญหาใหม่ๆ ที่ตามมาจากการขยายตัวของเมืองชายแดนภายใต้โครงสร้างของรัฐที่ไม่มีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลง อีกทั้งนโยบายเศรษฐกิจชายแดนยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทั้งๆที่ภาคประชาชนเป็นส่วนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายดังกล่าว

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การปรับโครงสร้างทางราชการ รัฐบาลส่วนกลางควรให้บทบาทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นโดยให้อำนาจในการตัดสินใจ และบทบาทในการขับเคลื่อน พัฒนา รวมไปถึงการบริหารพื้นที่ และลดบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางเป็นที่ปรึกษา ผู้ให้คำแนะนำ และสนับสนุนส่งเสริมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ได้เอง และสามารถเชื่อมโยงการทำงานกับหน่วยงานอื่นๆ ได้อย่างสะดวก

2. การเพิ่มอัตรากำลังในหน่วยงานส่วนภูมิภาค การดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นนโยบายที่เร่งด่วนของรัฐบาลระดับชาติ ทำให้มีการผลักดันเร่งด่วน จึงทำให้เกิดภาระงานเพิ่มขึ้นกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคซึ่งไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังของบุคลากรที่ปฏิบัติงานใน จึงควรคำนึงถึงอัตรากำลังของหน่วยงานในพื้นที่ให้สอดคล้องกับภารกิจงาน เพื่อสามารถดำเนินการขับเคลื่อนและรองรับการเกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การจัดทำแผนแม่บทระดับชาติที่ชัดเจน ซึ่งการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรมีการจัดทำแผนแม่บทที่เป็นภาพรวมของทั้งประเทศจากรัฐบาลระดับชาติ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการวางเป้าหมายร่วมกัน และสามารถกำหนดแผนปฏิบัติการและการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างครบถ้วน และเหมาะสมกับพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว รวมถึงสามารถประเมินผลสำเร็จ และข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้

4. การมีส่วนร่วม และการมีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ จำเป็นต้องอาศัยกลไกความร่วมมือจากหน่วยงานทุกภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรมีส่วนในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง และควรตระหนักถึงบทบาทในกระบวนการขับเคลื่อนฯ และเสนอแนะข้อคิดเห็น หรือข้อกังวลในการพัฒนาพื้นที่ได้ มิใช่เพียงรอรับการกำหนดนโยบายจากภาครัฐส่วนกลางเท่านั้น

รายการอ้างอิง

- กนกวรรณ มะโนรัมย์. (2552). พลวัตเมืองชายแดน : กรณีศึกษาเมืองโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี. *วารสารศิลปศาสตร์ ฉบับพิเศษ 2552 "ลุ่มน้ำโขงศึกษา"*, 347-394.
- กิริยา กุลกลการ และธนะพงศ์ โพธิ์ปิติ. (2551). *การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองชายแดนกับการย้ายถิ่นของแรงงานไทยและแรงงานพม่า*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เจน กิตติรัตน์ไพบูลย์. (2550). *นโยบายเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์. (2550). *บทบาทขององค์กรรัฐและธุรกิจเอกชนกับการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดน : กรณีศึกษา อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงราย*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปฐวี โชติอนันต์. (2556). *รัฐกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน กรณีศึกษา อำเภอลองใหญ่ จังหวัดตราด*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปาริชาติ อ่อนทิมาวงศ์. (2559). *การพัฒนาเมืองภายใต้นโยบายเศรษฐกิจเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ชุมชนชายแดนด่านสะเดา*. แผนงานนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาอนาคตของเมือง, ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง, วิทยาลัยรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยรังสิต.
- วิชัย จงโชติชัชวาลย์ และฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค. (2559). การเปรียบเทียบผลการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 8(2), 463-478.
- เสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี. (2559). รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในตลาดการค้าชายแดน: กรณีศึกษาตลาดโรงเกลือ จังหวัดสระแก้ว. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 8(2), 231-260.

อาภาพร น่วมถนอม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). *การจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). *สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

Farole, T. (2011). *Special Economic Zone: What Have We Learned?*. Washington, DC: World Bank.

Green, J. (2015). *Designed for the Future: 80 Practical Ideas for a Sustainable World*. New Yprk: Princeton Architectural Press.

Kang Jong Woo. (2017). *Special economic zones should serve the purpose of smart Urbanization*. Marketing It Magazine.

Paddiso, R. (2001). *Studying the City*. London: SAGE Publication Ltd.

United Nations. (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. New York: the United Nations.

Walker, A. (1999). *The legend of the golden boat: regulation, trade and traders in the borderlands of Laos, Thailand, China, and Burma*. Honolulu: University of Hawaii Press.

Woetzel, J. et. al. (2014). *Southeast Asia at the crossroads: Three paths to Prosperity*. New York: McKinsey Global Institute.

Zeng, Z. (2015). *Global experiences with special economic zones: focus on China and Africa*. Washington, D.C.: World Bank Group.