

POLICY DEVELOPMENT FOR THE COMPETITIVENESS OF MAE SOT SPECIAL ECONOMIC ZONE

Sakda Didecha^{1*}

¹Graduated of Commerce, Burapha University, Chon buri 20131, Thailand

ABSTRACT

The objective of this research is to make the proposed policy and management in Mae Sot Special Economic Zone (SEZ). The researcher has gathered the primary and secondary data. These data are analyzed by mixed methodology, namely qualitative research, quantitative research and public participation method. The researcher has reviewed relevant literatures in order to develop indicators, in-depth interview 30 stakeholders who consist of members in the Policy Committee on Special Economic Zone Development, relevant groups who drive the development in Mae Sot SEZ both in central and local area including the local stakeholders. Then the researcher has analyzed by comparing the data of the stakeholders' in-depth interview with the international best practices of SEZ development policies. The result of such analysis will be used for determining main topics in policies and management in Mae Sot SEZ that reflect of all sectors' views. Therefore, the draft of such policies and management will be presented to public hearing and public opinion survey for getting the opinion from the relevant local groups and the local stakeholders. These opinions will be used for preparing to make the suggestions in the research.

The research findings: The stakeholders have similar proposed policy in Mae Sot SEZ in term of the SEZ is a mechanism for distributing development to local area and connecting Thailand and Myanmar economy. However they have different opinions such as the management of land and labor: one group focuses that the minimum wage in the SEZ for myanmar labor should be lower than thai labor, as well as to determine wood area and protected forests area should be able to be a part of the SEZ. Another group focuses that the development of SEZ should have no bad impact on local environment and life quality of people in the area. The important proposed policies, as follows: Mae Sot SEZ should be a center for connecting Thailand with Myanmar. To determine common development stand points with Myawaddy SEZ. Primary essential processing industrial goods for Thailand economic is located in Myawaddy SEZ that has an advantage in cost while the utilities system in Myawaddy SEZ is still depend on Thailand. Mae Sot SEZ should focus on intermediate and final processing industrial goods that have high value in order to further raw material that have been already processed in Myawaddy SEZ and to promote businesses that support international industry and trade. The area of Mae Sot SEZ should cover whole District (Amphoe) and determine the category of main business of SEZ. Using the promotion instead of the enclosed economic development that may create limited connection with local entrepreneurs and thai entrepreneur. Central government should transfer relevant permit authority in SEZ to the local authority. And central government should also determine the development approach of public service, public health, education, public utility, recreation, good environment and pollution plan.

Keywords: Economic connectivity, improve quality of life, transparency

*Corresponding author: E-mail address: s.didecha@yahoo.com

แนวทางการพัฒนานโยบายเพื่อความสามารถในการแข่งขัน ของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

ศักดิ์ เตชะ¹

¹วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี 20131, ประเทศไทย

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบายและการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดดำเนินการโดยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งระดับปฐมภูมิ และทุติยภูมิ และใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (Mixed methodology) โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เชิงปริมาณ (Quantitative research) ตามแนวทางการวิจัยแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation method) โดยทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดและสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวน 30 คน ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการในคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และกลุ่มผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดทั้งในส่วนกลาง และในระดับพื้นที่ รวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ จากนั้นนำผลการวิเคราะห์การสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดีในระดับนานาชาติเพื่อนำมากำหนดประเด็นสำคัญด้านนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดตามความต้องการของทุกภาคส่วนได้ จากนั้นจัดทำร่างข้อเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจแม่สอดเพื่อความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติ เพื่อนำไปปรับปรุงความคิดเห็น (Public hearing) และวิธีการสำรวจทัศนคติสาธารณะ (Public opinion survey) จากกลุ่มผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ และนำข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นและสำรวจทัศนคติสาธารณะไปรวบรวมประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะในงานวิจัย

ผลการศึกษา พบว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ มีวัตถุประสงค์เชิงนโยบายต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดในประเด็นที่คล้ายคลึงกัน คือ ต้องการให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกลไกในการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค เชื่อมโยงเศรษฐกิจไทยกับประเทศเมียนมาร์ ในประเด็นที่ยังมีความเห็นแย้ง คือ ด้านการจัดการที่ดิน และแรงงานอย่างเหมาะสมในพื้นที่ ซึ่งมีข้อเสนอของภาคเอกชนบางกลุ่มต้องการให้มีการกำหนดค่าแรงงานขั้นต่ำในพื้นที่สำหรับแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ซึ่งต่ำกว่าอัตราค่าแรงงานขั้นต่ำที่ประเทศไทยกำหนด รวมถึงการนำพื้นที่ป่าไม้และป่าสงวนมากำหนดเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ในขณะที่ภาคประชาชนและแรงงานไม่เห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้ภาคประชาชน และแรงงานยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตในพื้นที่ ข้อเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดควรเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมประเทศไทยเข้ากับประเทศเมียนมาร์ วางจุดยืนร่วมในการพัฒนากับเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดีโดยอุตสาหกรรมแปรรูปขั้นต้น สำหรับสินค้าที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดีซึ่งได้เปรียบด้านต้นทุน แต่ยังคงพึ่งพาการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคที่มีข้อจำกัดจากประเทศไทย และเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดควรเน้นอุตสาหกรรมแปรรูปขั้นกลางหรือแปรรูปขั้นปลายที่มีมูลค่าสูงเพื่อต่อยอดจากวัตถุดิบซึ่งแปรรูปมาจากเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี และส่งเสริมธุรกิจที่รองรับอุตสาหกรรม และการค้าระหว่างประเทศ โดยขอบเขตพื้นที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดควรกำหนดให้ครอบคลุมทั้งอำเภอโดยกำหนดประเภทธุรกิจเป้าหมายการส่งเสริมแทนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแบบล้อมรั้วมิดชิด

ซึ่งอาจทำให้การเชื่อมโยงกับผู้ประกอบการท้องถิ่น และในประเทศค่อนข้างจำกัด และรัฐบาลกลางควรกำหนดการถ่ายโอนอำนาจการอนุญาต อนุมัติที่เกี่ยวข้องให้กับหน่วยงานในท้องถิ่น และกำหนดให้มีแนวทางการพัฒนาบริการภาครัฐ พัฒนาระดับสาธารณสุข การศึกษา สาธารณูปโภค และสันตนาการต่างๆ ตลอดจนควรมีแผนการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและมลภาวะที่ดี

คำสำคัญ: เชื่อมโยงเศรษฐกิจ, ยกระดับคุณภาพชีวิต, โปร่งใส

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2547 อนุมัติให้มีการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตากเพื่อรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี และการเติบโตของเมืองเมียวดี ตลอดจนเขตนิคมอุตสาหกรรมที่ย่างกุ้ง มิงละกาผาอัน และเมะละแหม่ง โดยจะเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงกับเมืองเมียวดี และพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดเพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและห่วงโซ่อุปทานตลอดแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดตาก-เมียวดี แต่เท่าที่ผ่านมา ยังไม่ได้มีการริเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการมากนัก แม้มีความพยายามผลักดันจากภาคเอกชน และค่าใช้จ่ายในการศึกษาด้านต่างๆ กว่าร้อยล้านบาทก็ตาม (อาคมสุวรรณกันธา, 2552)

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2552 เห็นชอบให้เร่งรัดการดำเนินการโครงการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกครั้งหนึ่งรวมทั้งศูนย์บริการนำเข้า-ส่งออกเบ็ดเสร็จ (One stop service) อุทยานโลจิสติกส์ (Logistics park) และคลังสินค้า (Warehouse) ในพื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดีโดยจัดหาพื้นที่ตามแนวเส้นทางก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาร์แห่งที่สอง เพื่อรองรับปริมาณการขนส่งสินค้าที่เพิ่มมากขึ้น และรองรับระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor - EWEC) ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ

ความคืบหน้าต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2553 อนุมัติในหลักการแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ตามที่คณะกรรมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดเสนอ และรัฐบาลต่อมาได้ออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลง 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 เพื่อขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดให้เป็นไป

อย่างบูรณาการ และมีประสิทธิภาพ และล่าสุดประเทศไทยได้ออกคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/ 2557 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลง 23 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เพื่อส่งเสริมการค้า และการลงทุนของประเทศตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียน และข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน

จากสถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดซึ่งเป็นความพยายามของหลายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญ เนื่องจากแม่สอดมีความได้เปรียบของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor intensive) และอุตสาหกรรมพึ่งพิงวัตถุดิบจากเมียนมาร์ สามารถส่งเสริมให้ดำเนินกิจกรรมการผลิตและพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจชายแดนร่วมระหว่างแม่สอด-เมียวดีได้ (สำนักนโยบายอุตสาหกรรมมหภาค (สม.), 2554) การค้าชายแดนเมียนมาร์-แม่สอดมีมูลค่าการค้าสูงเป็นอันดับหนึ่งของภาคเหนือ โดยในปีงบประมาณ 2557 มีมูลค่าการค้าชายแดนรวมทั้งสิ้น 59,483.542 ล้านบาท (กรมศุลกากร, 2557) หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76.49 ของมูลค่าการค้าชายแดนเมียนมาร์-ไทย รวมทั้งหมดในภาคเหนือ

ดังนั้น เพื่อพิจารณาถึงการแข่งขันในเวทีสากลและเพื่อส่งเสริมให้แม่สอดซึ่งมีความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ (Geographic positioning) เป็นประตูทางเศรษฐกิจ (Economic gate) ไปสู่จังหวัดเมียวดี และสหภาพเมียนมาร์ สามารถสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสังคมบนฐานของประตูการค้าแห่งใหม่นี้ได้อย่างเต็มที่ หน่วยงานต่างๆ ของไทยที่เกี่ยวข้องจึงมีความจำเป็นต้องร่วมกันขับเคลื่อน และบูรณาการการทำงานทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการ

และระดับท้องถิ่นอย่างมีทิศทาง และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่สอดคล้อง และเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ประกอบกับในห้วงที่ผ่านมายังไม่เคยมีการศึกษาแนวทางการพัฒนา นโยบายเพื่อความสามารถในการแข่งขันของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดของไทยอย่างเป็นระบบในเชิงเปรียบเทียบ กับเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์การพัฒนาออกมาในแนวทางต่างๆ ตามความเหมาะสม และความพร้อมของประเทศ

ผู้วิจัยได้สังเกตเห็นถึงโอกาสและประโยชน์จึงได้ทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง แนวทางการพัฒนา นโยบายเพื่อความสามารถในการแข่งขันของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด (Policy development for the competitive ness of maesot special economic zone) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติภูมิ และข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับสถานการณ์ และความพร้อมด้านต่างๆ ของไทยทั้งรูปแบบการผลิต การค้า และการลงทุนที่จะเกิดขึ้นในภูมิภาค และแนวทางการพัฒนา นโยบาย และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยในการแข่งขันกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ เพื่อใช้ประกอบการกำหนดตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic positioning) ของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด และแนวทางในการเตรียมความพร้อมของไทยในด้านต่างๆ เพื่อรองรับโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดที่จะเกิดขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการพัฒนา นโยบายที่เหมาะสมในการสร้างความสามารถในการแข่งขัน สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด โดยเปรียบเทียบกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ
2. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดเพื่อให้มีความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ดำเนินการตามขอบเขต โดยแบ่ง

ขอบเขตออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ขอบเขตพื้นที่ ขอบเขตประชากร ขอบเขตเนื้อหา และขอบเขตเวลา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ขอบเขตพื้นที่การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาแนวทางการพัฒนา นโยบายเพื่อความสามารถในการแข่งขันของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของจังหวัดตาก คือ อำเภอแม่สอด พบพระ และแม่ระมาด ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด โดยศึกษาในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

2. ขอบเขตประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ กรรมการในคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 และกลุ่มผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ หลังจากที่มีโครงสร้างทางนโยบายที่ชัดเจนแล้ว และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่

3. ขอบเขตเนื้อหาในการศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนา นโยบายเพื่อความสามารถในการแข่งขันของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดมีขอบเขตเนื้อหา แบ่งออกเป็น 11 ส่วนการศึกษา อาทิเช่น แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Concepts and theories related to special economic zones) ดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Key performance indicators of The special economic zones' policy) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Related literature)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. พัฒนาแนวทางสำหรับการพัฒนา นโยบาย และบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดอย่างเหมาะสม เพื่อสร้างให้เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดมีความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล
2. เพื่อสร้างให้เกิดแนวนโยบาย รูปแบบการดำเนินการ และการวัดผลการดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดที่สามารถนำไปใช้ได้้อย่างเป็นรูปธรรมได้ต่อไป
3. เพื่อให้หน่วยงาน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องสามารถนำแนวนโยบาย รูปแบบการดำเนินการ และการวัดผลการดำเนินงานเพื่อไปประยุกต์ใช้เป็นนโยบาย

และรูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม้อุดเพื่อสร้างให้เกิดความสามารถในการแข่งขันในระดับสากลได้อย่างเป็นรูปธรรม

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special economic zones development theories)

แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของเขตเศรษฐกิจพิเศษได้มีการพัฒนาไปมากจากในช่วงทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเริ่มจากการอธิบายถึงการพัฒนาของเขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะเป็น “นโยบายทางเลือกที่ดีอันดับสอง (Second-best option) (Madani, 1999) โดยมองว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายซึ่งรัฐควรใช้ในกรณีที่โครงสร้างด้านสถาบัน และเศรษฐกิจของประเทศยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบบการค้าเสรีซึ่งปราศจากการแทรกแซงจากรัฐซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการบิดเบือนของกลไกตลาด หลายประเทศได้หันเข้ามาให้ความสำคัญกับการพัฒนาของเขตเศรษฐกิจพิเศษภายในประเทศได้ทำให้เกิดข้อถกเถียง และแนวคิดทฤษฎีใหม่ๆ เพื่อเข้ามาอธิบายวิวัฒนาการของเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งสามารถสรุปออกไปเป็น 5 แนวคิดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดนีโอ คลาสสิก (The Neo classical approach: orthodox view) แนวคิดพื้นฐานดั้งเดิมที่รองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามแนวคิดดังกล่าววัตถุประสงค์หลักทางเศรษฐกิจของประเทศ คือ การสร้างให้เกิดการค้าเสรี (Support free trade) ซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชน (Private ownership) โดยภาครัฐมีการกำกับดูแลน้อยที่สุด เนื่องจากการแทรกแซงจากรัฐอาจทำให้เกิดการบิดเบือนทางด้านอุปสงค์ และอุปทานซึ่งส่งผลกระทบต่อจัดการทรัพยากร (Poor resource allocation) อันส่งผลกระทบต่อความเติบโตทางเศรษฐกิจ และสวัสดิการของสังคมได้ (Ferguson, 1969) ตามทฤษฎีนี้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นทางเลือกเชิงนโยบายสำหรับรัฐบาลเพื่อการสร้างให้เกิดการเพิ่มขึ้นของสวัสดิการ (Welfare gain) หากรัฐบาลไม่สามารถประยุกต์ใช้การค้าเสรีทั่วทั้งระบบเศรษฐกิจได้

2. แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง (The political

economy approach) แนวคิดที่ส่งผลต่อมุมมองต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษมาจากแนวทฤษฎีด้าน “ทางเลือกของประชาชน” (Public choice theory) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีด้านการเมือง (Political science) และแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบนี้โอคลาสสิกคอลล (Neo classical economic school) ตามแนวคิดดังกล่าวการที่รัฐบาลได้จัดให้มีสิทธิประโยชน์ภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจัดเป็นการแทรกแซงของรัฐประการหนึ่ง และอาจส่งเสริมให้มีการลื้อบบี้โดยกลุ่มผลประโยชน์เพื่อแสวงหาสิทธิประโยชน์อันเป็นการสร้างกำไรเกินปกติประการหนึ่ง (Rent seeking)

Khan (2004) ได้พบหลักฐานว่ารัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศมีความตั้งใจในการบิดเบือน และจัดให้มีกำไรเกินปกติ (Manipulated and maintained rent) เพื่อสร้างให้เกิดกลุ่มนายทุนขึ้น และหลังจากเกิดกลุ่มนายทุนแล้วยังพบว่ารัฐบาลในหลายประเทศมีความตั้งใจในการรักษาให้มีกำไรเกินปกติแก่กลุ่มทุนเพื่อกระตุ้นให้มีการลงทุนเพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป (Khan, 2004)

3. แนวคิดเศรษฐศาสตร์ทางเลือก (The heterodox approach) ให้ความสำคัญกับบทบาทที่ผสมผสานกันระหว่างภาครัฐ และเอกชน (Mixed of state-market interaction) และมองว่าภาครัฐควรมีการกำกับดูแลน้อยที่สุดเพื่อป้องกันการบิดเบือนต่อกลไกการตลาด ตามมุมมองดังกล่าวรัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนา โดยมีบทบาทที่สำคัญ คือ การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจัดให้มีการเข้าถึงเทคโนโลยี การจัดโครงสร้างสถาบัน และการส่งเสริมให้มีการปฏิรูปนโยบาย และสถาบัน (Chang, 2002)

แนวคิดนี้มองว่าภาคเอกชนภายในประเทศที่กำลังพยายามปฏิรูปจากระบบเศรษฐกิจแบบปิดไปสู่การเชื่อมโยงเข้ากับระบบการค้าเสรีตามหลักการโลกาภิวัตน์มักจะขาดความสามารถด้านเทคนิค การตลาด และความรู้ด้านการบริหารรวมถึงมักจะไม่สามารถเข้าถึงระบบจัดจำหน่ายระดับนานาชาติ ตามแนวคิดดังกล่าวการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นความพยายามของภาครัฐในการเติมเต็มช่องว่างของการพัฒนาดังกล่าว ดังนั้นเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นเครื่องมือในการสร้างให้เกิดการเรียนรู้

การพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงผ่านการหมุนเวียนของเทคโนโลยี ความรู้ และทักษะ (Milberg, 2007)

4. ทฤษฎีห่วงโซ่คุณค่าโลก (Global value chain approach) ทฤษฎีนี้มองว่านโยบายของภาครัฐเป็นสิ่งที่เป็นจำเป็นในการสร้างให้เกิดสภาพแวดล้อมด้านการลงทุนที่เอื้ออำนวย และเป็นที่ยึดจุดความสนใจในการลงทุนจากนักลงทุนนานาชาติตามแนวคิดนี้รัฐบาลมีความจำเป็นในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การปรับลดกฎระเบียบ และสร้างให้ขั้นตอน กฎระเบียบ และมาตรฐานต่างๆ มีความสอดคล้องกับมาตรฐานระดับสากลทั้งในระดับทวิภาคี (Bilateral) ระดับภูมิภาค (Regional) และระดับนานาชาติ (International) ดังนั้นการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงถูกมองว่าเป็นหนึ่งในการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการผลักดันให้ประเทศท้องถิ่นสามารถเข้าไปสู่กลไกของห่วงโซ่คุณค่าระดับโลกได้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทุกประเทศล้วนแล้วแต่ใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือในการดึงดูดการรับจ้างผลิต และรับจ้างบริการ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภายในประเทศสามารถพัฒนาตนเองไปสู่เวทีการแข่งขันระดับสากลต่อไป (Gereffi, 1999)

5. เศรษฐศาสตร์ด้านความประหยัดจากการรวมกลุ่ม (Agglomeration economies approach) แนวคิดนี้เริ่มได้รับความนิยมเป็นระยะๆ มาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1920 โดย Weber (1929) ได้ระบุถึงปัจจัยสำคัญสามประการอันสืบเนื่องมาจากอิทธิพลของสถานที่ตั้ง (Fundamental location forces) อันประกอบไปด้วยความแตกต่างด้านต้นทุนแรงงาน (Labor cost differentials) ความแตกต่างด้านต้นทุนการขนส่ง (Transport cost differentials) และความประหยัดจากการรวมกลุ่ม (Agglomeration economies) (Weber, 1929) จากแนวคิดดังกล่าวได้มีการขยายความไปสู่การศึกษาของ Ohlin (1933) ซึ่งได้พยายามอธิบายความประหยัดจากการรวมกลุ่มว่าสามารถส่งผลต่อความ

ได้เปรียบเทียบเปรียบเทียบของการค้าระหว่างภูมิภาคหรือระหว่างประเทศอีกด้วย (Interregional and international trade comparative advantage) (Ohlin, 1933) ภายหลังจากมีการจัดกลุ่มของความประหยัดจากการรวมกลุ่มโดยแยกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ความประหยัดในระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ (Large-scale economies) ความประหยัดเฉพาะพื้นที่ (Localization economies) ความประหยัดจากระบบเศรษฐกิจเมือง (Urbanization economies) โดยเป็นผลจากจำนวน และรายรับของประชากรที่เพิ่มขึ้น และผลผลิตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นซึ่งสามารถส่งผลให้เกิดการขยายตัวของขนาดเศรษฐกิจภายในพื้นที่ดังกล่าว (Hoover, 1937)

ดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Key Performance Indicators of the Special Economic Zones' Policy)

ดัชนีชี้วัดกรอบนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดี (Good practice policy framework for SEZs) ถูกพัฒนาขึ้นจากประสบการณ์ของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยธนาคารโลก แสดงให้เห็นว่าความสำเร็จและความล้มเหลวของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นอยู่กับ 4 ปัจจัยอันประกอบไปด้วยกรอบนโยบาย และสิทธิประโยชน์ (Policy and incentive framework) สถานที่ตั้ง (Location) และวิธีการพัฒนา และการบริหารจัดการ (How it is developed and managed) (The World Bank Group, 2008)

นโยบาย และสิทธิประโยชน์ที่ดีของเขตเศรษฐกิจพิเศษควรมีการพัฒนาให้มีความสะดวก ส่งเสริมให้เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติโดยการจัดให้มีสาธารณูปโภค สถานที่ตั้งปลูกสร้าง และบริการที่ดีมากกว่าการจัดให้มีสิทธิประโยชน์ การลดภาระด้านการกำกับดูแลจากการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบเป็นสิ่งสำคัญ

ทั้งนี้องค์ประกอบเชิงนโยบายที่สำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดีสามารถสรุปไว้ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 องค์ประกอบนโยบายที่สำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดี (Good Practice Policy Framework for SEZs)

ที่	ขอบเขตนโยบาย	มาตรฐานระหว่างประเทศ (International Standard)
1	แนวคิดเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Concept of extra-territoriality)	เขตเศรษฐกิจพิเศษควรได้รับการพิจารณาว่าอยู่ภายนอกเขตศุลกากร (Outside domestic customs territory) ควรได้รับเอกสารประเทศต้นกำเนิดสินค้าเสมือนอยู่ในประเทศดังกล่าว (Eligible for national certificates of origin) ควรมีสิทธิในการค้าตามข้อตกลงทางการค้าเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของประเทศดังกล่าว (Eligible to participate in national trade agreements and arrangements.)
2	การได้รับสิทธิประโยชน์ (Eligibility for benefits)	ไม่ควรมีข้อกำหนดของปริมาณการส่งออกขั้นต่ำ (No minimum export requirement) ประเภทของผู้ผลิต และบริการ (Manufacturers and services) สัญชาติขององค์กร (Foreign and local firms) การขยายกิจการขององค์กรที่ตั้งอยู่แล้ว (Expansions of existing enterprises) และควรให้เอกชนเป็นผู้พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Private developers of zones.)
3	สัดส่วนการเป็นเจ้าของกิจการระหว่างต่างชาติ และคนท้องถิ่น (Foreign and local ownership)	ไม่ควรมีข้อจำกัด ได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน (No limitations; equal treatment)
4	การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยภาคเอกชน (Private zone development)	มีกฎระเบียบที่ชัดเจน (Clearly defined in legislation) มีมาตรฐานการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะ (Specific zone designation criteria) สามารถได้รับประโยชน์สูงสุด (Eligible for full benefits) สามารถแข่งขันกับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่บริหารงานโดยภาครัฐอย่างเท่าเทียม (Competition from Government-run zones on a level playing field.)
5	การขายไปสู่ตลาดภายในประเทศ (Sales to the domestic market)	เปิดเสรี (liberalized) สามารถเข้าถึงตลาดภายในประเทศได้อย่างครอบคลุมมากกว่าการได้รับอนุญาตเป็นกรณีๆ ไป (Provided on a blanket basis rather than case by case) ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงสินค้านำเข้าสู่ตลาดภายในประเทศ (Treated as import into domestic market) ต้องเสียภาษีนำเข้า และภาษีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (Subject to payment of import duties and taxes)
6	การซื้อวัตถุดิบจากตลาดภายในประเทศ (Purchases from domestic market)	ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงสินค้าส่งออกจากตลาดภายในประเทศ (Treated as exports from domestic market) องค์กรสามารถได้รับประโยชน์จากการส่งออกทางอ้อม (Enterprises eligible for indirect exporter benefits)
7	นโยบายด้านแรงงาน (Labor policies)	สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Full consistency with International labor organization's labor standards) มีกลไกการแก้ไขความขัดแย้งพิเศษ (Specialized dispute settlement mechanism.)

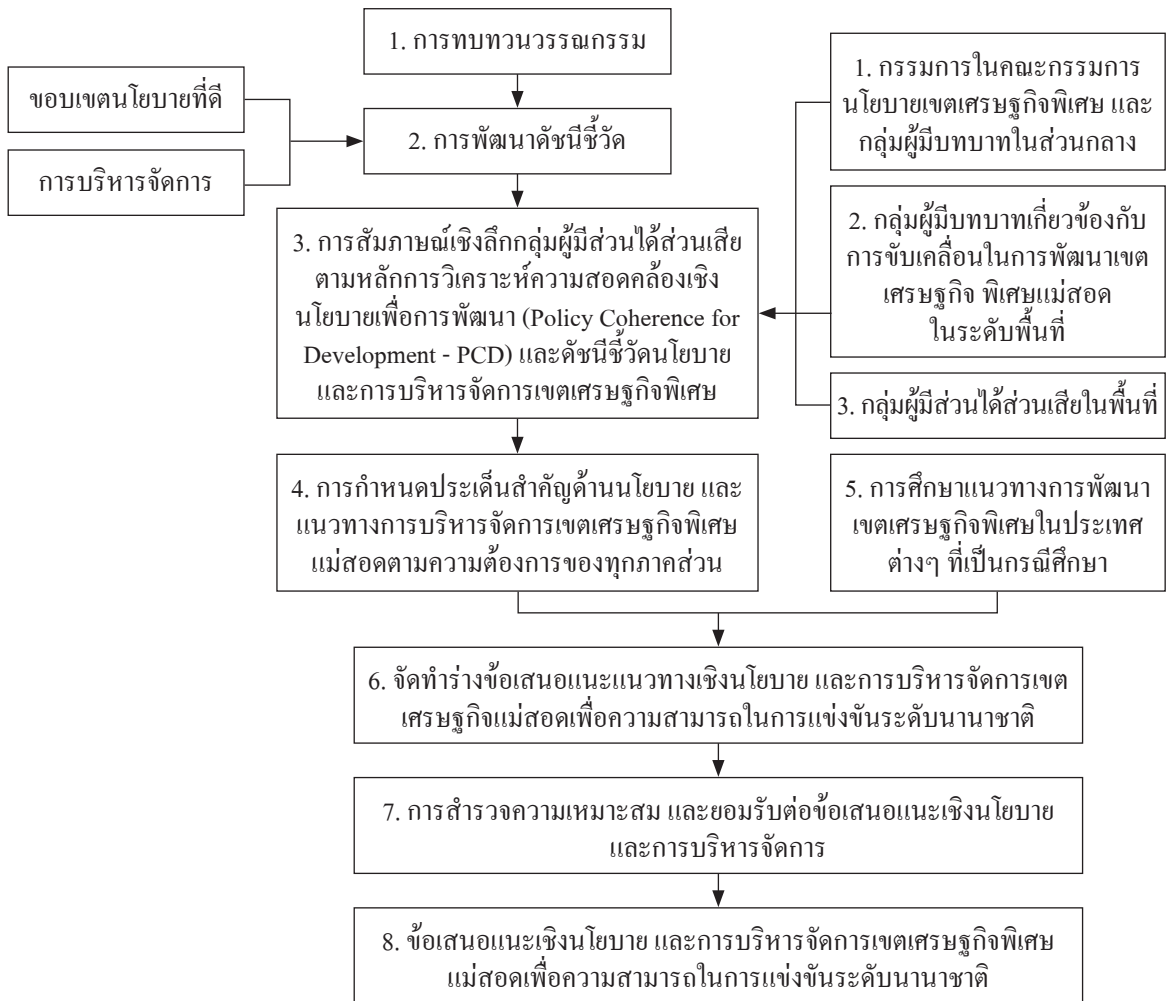
นอกจากหลักการภายใต้ขอบเขตนโยบายที่เหมาะสมสำหรับการออกแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้วยังมีปัจจัยอีก 5 ประการที่สำคัญในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษอันประกอบไปด้วยการกำหนดพื้นที่ (Zone configuration) นโยบายสำคัญ และขั้นตอนการดำเนินการ (Core policies and procedures) การกำหนดความเป็นเจ้าของ และแนวทางพัฒนา (Ownership arrangements and development Approach) และการกำหนดการบริหารจัดการ (Administrative arrangements) โดยมีความจำเป็นในการประเมินผลการดำเนินการเชิงเศรษฐกิจอันเกิดขึ้นจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงประเมินถึงความสัมพันธ์ระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษกับความพยายามในการปฏิรูปเศรษฐกิจโดยภาพรวมของประเทศซึ่งเป้าหมายสูงสุดของเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ การสร้างบทเรียน และแนวทางการประยุกต์ใช้ประสบการณ์ที่ได้จากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในการออกแบบ และพัฒนาพื้นที่อื่นๆ ในประเทศต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2549) ศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อทบทวนศักยภาพในการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจของพื้นที่ชายแดนของจังหวัดตากในด้านการลงทุน และการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมชายแดนที่เหมาะสมด้านรูปแบบทางเทคนิคและวิศวกรรม และการกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายโดยศึกษาปัญหาด้านการผลิต การกำหนดสินค้าเกษตรเป้าหมายที่มีความได้

เปรียบเชิงเปรียบเทียบกับเมียนมาร์ ตลอดจนช่องทางด้านการตลาดการจัดทำแผนปฏิบัติการที่เหมาะสมกับศักยภาพของในพื้นที่ รวมทั้งเพื่อให้รองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดตาก ผลการศึกษา พบว่านโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาลที่ผ่านมาเอื้อต่อการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม และการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมชายแดนจังหวัดตาก โดยให้ความสำคัญกับนโยบายระดับชาติ และระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตร และการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูป

ศรินทิพย์ ประเสริฐฐานนท์ (2552) ได้ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยโดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร และงานวิจัยต่างๆ และวิเคราะห์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Legal analysis) แต่ละฉบับ ผลการศึกษา พบว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังคงมีประเด็นปัญหาซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายภาษีอากรต่างๆ ที่บังคับใช้อยู่เดิม เช่น ประเด็นปัญหาด้านสิทธิประโยชน์สำหรับนักลงทุนหรือผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประเด็นด้านการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และประเด็นปัญหารูปแบบในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ



ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 ทบทวนจากเอกสาร งานวิจัย รายงานและบทความที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น 11 ส่วนการศึกษา

ขั้นตอนที่ 2 ทบทวนข้อมูลทฤษฎีที่มีเกี่ยวข้องกับดัชนีชี้วัดนโยบายและการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษจากหน่วยงานองค์การระดับนานาชาติ เช่น ธนาคารโลก (The World Bank) องค์การการค้าโลก (The World Trade Organization - WTO) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) คณะกรรมการการค้าเสรีและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชีย และแปซิฟิก (United Nation Economic and Social Commission for Asia and The Pacific - UNESCAP) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization - ILO) องค์การ

ศุลกากรโลก (The World Custom Organization - WCO) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการลดความซับซ้อนและการประสานกันของขั้นตอนศุลกากร (The international convention on The harmonization and implication of custom) เพื่อกำหนดเป็นดัชนีชี้วัดนโยบายและแนวทางการดำเนินการเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ขั้นตอนที่ 3 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายประกอบไปด้วยกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคประชาชนในพื้นที่ จำนวน 3 คน และการพัฒนาประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการขับเคลื่อนในการพัฒนาเขต

เศรษฐกิจพิเศษหลังจากที่มีโครงสร้างทางนโยบายที่ชัดเจนแล้วในส่วนกลาง จำนวน 19 คน และกลุ่มผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ จำนวน 8 คน รวมทั้งสิ้น 30 คน

ขั้นตอนที่ 4 นำผลการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศต่างๆ กับเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดของไทย ตามแนวทางการวิเคราะห์ช่องว่าง และความสอดคล้องเชิงนโยบาย (Policy gap & coherence analysis) ซึ่งอยู่ในหลักการวิเคราะห์ความสอดคล้องเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนา (Policy Coherence for Development - PCD) อันเป็นการวิเคราะห์เพื่อประสานแนวนโยบาย และสร้างให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากความร่วมมือเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนา รวมถึงการดำเนินการเพื่อจัดลดผลกระทบสาธารณะจากนโยบาย จากการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเพื่อสอดคล้องกับเป้าประสงค์เชิงนโยบายแห่งชาติ (National policy objectives) โดยกระบวนการของ PCD ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ความสอดคล้องของนโยบาย ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การประสาน และการนำนโยบายไปปฏิบัติ จนถึงการตรวจสอบ การวิเคราะห์ และรายงานผลการดำเนินการของนโยบาย

ขั้นตอนที่ 5 ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ อันประกอบไปด้วยกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลด้านระบบสาธารณสุขโลก ข้อมูลด้านระบบศุลกากร และคัดเลือกเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศที่เป็นกรณีศึกษา จำนวน 8 ประเทศใน 6 ภูมิภาคทั่วโลก อันประกอบไปด้วยประเทศจีน อินเดีย เมียนมาร์ รัสเซีย จอร์แดน อิหร่าน เอมิเรตส์ และเม็กซิโกเพื่อศึกษาการพัฒนาของเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งประเด็นที่ประสบความสำเร็จ และประเด็นซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 6 วิเคราะห์ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ ประกอบกับผลการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ ตามดัชนีชี้วัดนโยบายและการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติ และแนวทางการวิเคราะห์ช่องว่าง และความสอดคล้องเชิงนโยบาย (Policy gap & coherence analysis) เพื่อนำมาจัดทำร่างข้อเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการ

เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดที่สอดคล้องกับมาตรฐานระดับโลก ตามเกณฑ์ชี้วัดของธนาคารโลก (The World Bank) และการวิเคราะห์ความสอดคล้องเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนา (Policy Coherence for Development - PCD)

ขั้นตอนที่ 7 สืบหาความเหมาะสม และการยอมรับต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษใช้แนวทางการวิจัยแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation method) (Rowe & Frewer, 2000) โดยการรับฟังความคิดเห็น (Public hearing) กับกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดในระดับพื้นที่จำนวน 26 คน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ (Stakeholders) จำนวน 29 คน รวมทั้งสิ้น 55 คน ซึ่งมีข้อดี คือ ความสะดวก รวดเร็วในการบริหารจัดการ และสามารถสร้างให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะให้คำแนะนำ และการใช้วิธีการสำรวจทัศนคติสาธารณะ (Public opinion survey) ซึ่งมีข้อดี คือ สามารถเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อเสนอแนะ รวมถึงจุดยืนที่หลากหลายจากประชาชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ได้

ขั้นตอนที่ 8 ดำเนินการปรับปรุงนโยบาย และการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษตามข้อเสนอแนะจากผลการสำรวจความเหมาะสม และการยอมรับจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดในระดับพื้นที่ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ (Stakeholders) จำนวน 100 คน เพื่อนำเสนอเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดเพื่อความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติฉบับสมบูรณ์ต่อไป

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่แบบสัมภาษณ์เอกสารที่เกี่ยวข้องโดยสัมภาษณ์เชิงลึกจากกรรมการในคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษหลังจากที่มีโครงสร้างทางนโยบายที่ชัดเจนแล้ว ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ และเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บ



รวบรวมข้อมูลเชิงสำรวจได้แก่แบบสำรวจความเหมาะสมและการยอมรับต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดโดยการรับฟังความคิดเห็น (Public hearing) กับกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดในระดับพื้นที่ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ (Stakeholders)

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกข้อมูลภาคสนามที่ได้จากการบันทึก และการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงสำรวจซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น นำมาแยกประเภท และจัดหมวดหมู่แล้วนำมาวิเคราะห์ในเบื้องต้นเป็นวิธีอุปนัยที่เป็นการตีความข้อสรุป จากปรากฏการณ์ที่ได้รับซึ่งจะได้ข้อสรุปในระดับหนึ่งเพื่อค้นหาเหตุการณ์ใดสามารถอธิบายความได้มากน้อยอย่างไรแล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาเปรียบเทียบเพื่อคัดทอนข้อมูลส่วนที่แตกต่างให้เหลือในส่วนที่มีคุณลักษณะร่วมเพื่อพิจารณาหาความสัมพันธ์ของข้อมูล ทำการตรวจสอบข้อมูล และทำการตรวจสอบความน่าเชื่อถือได้ของข้อมูลที่ได้

สรุปผลในการวิจัย

ตามนโยบายเศรษฐกิจเพื่อการกระจายความเจริญไปยังพื้นที่ห่างไกลชายแดนเพื่อเชื่อมโยงภูมิภาครองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดซึ่งเป็นความพยายามของหลายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญจากการวิเคราะห์แนวทางนโยบาย และการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดี ตรงกับความต้องการของทุกภาคส่วน และสามารถแข่งขันในระดับนานาชาติได้ ผลการวิเคราะห์สรุปได้พอสังเขป ดังนี้

ด้านความสอดคล้องเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนา

พบว่าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเริ่มต้นเป็นครั้งแรกระหว่างประเทศเม็กซิโกกับสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี ค.ศ.1965 ซึ่งโดยทั่วไปมีชื่อเรียกว่าเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมาควิลาโดราโดยรัฐบาลเม็กซิโกในขณะนั้น

มีเป้าหมายหลักเพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานในเมืองชายแดนรองรับแรงงานชาวเม็กซิกันจำนวนมากที่ถูกเลิกจ้าง และถูกผลักดันออกจากสหรัฐฯ เมื่อปี ค.ศ.1835 หลังจากความต้องการแรงงานในสหรัฐฯ ลดลงจากการเร่งผลิตอาวุธของประเทศอเมริกาในช่วงต้นของศตวรรษที่ 18 อย่างไรก็ตาม การค้า และการลงทุนบริเวณพรมแดนแห่งนี้ เป็นไปอย่างเสรี ประกอบกับเมืองซาน ดิเอโก สหรัฐอเมริกา ได้จัดทำโปรแกรมเขตการค้าต่างประเทศเมืองซานดิเอโก (The San Diego Foreign-Trade Zone Program) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการ/นักลงทุนภายใต้โครงการนี้มีทางเลือกในการสร้างความสามารถแข่งขัน และลดต้นทุนในด้านต่างๆ โดยสามารถตั้งสำนักงานใหญ่ เมืองซาน ดิเอโกได้ และสามารถถือครองหุ้นได้สูงสุดถึงร้อยละ 100 ส่งผลให้เครื่องจักร อุปกรณ์ และที่ตั้งผ่านสำนักงานใหญ่แล้วนำเข้าไปในโรงงานต่างๆ ที่ตั้งภายในเขตมาควิลาโดรา ประเทศเม็กซิโกโดยได้รับยกเว้นอากรนำเข้า แล้วส่งกลับโดยผ่านสำนักงานใหญ่เพื่อส่งออกไปประเทศปลายทางหรือขายเข้าไปภายในตลาดสหรัฐอเมริกาโดยยกเว้นอากรขาเข้าเช่นเดียวกัน จากสถิติของหน่วยงานส่งเสริมการลงทุนประเทศเม็กซิโก พบว่าเมื่อปี ค.ศ.2011 ได้เกิดการจ้างงานในเขตมาควิลาโดลา ประเทศเม็กซิโก จำนวน 1,860,402 คน และมีโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นถึง 5,091 แห่ง (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012) จากปรากฏการณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ประเทศเม็กซิโกบรรลุถึงเป้าหมายในการส่งเสริมให้มีการจ้างงานในเมืองชายแดนในส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาบรรลุถึงเป้าหมายทางเศรษฐกิจ และการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน

ในประเทศไทยพบว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ มีวัตถุประสงค์เชิงนโยบายต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดในประเด็นที่คล้ายคลึงกัน คือ ด้านการพัฒนาาระบบราชการในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ลดความยุ่งยากซับซ้อน มีบริการที่สะดวก รวดเร็ว ต้องการให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกลไกในการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค เชื่อมโยงเศรษฐกิจไทยกับประเทศเมียนมาร์ อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่มยังมีความเห็นแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นในด้านการ

จัดการที่ดิน และแรงงานอย่างเหมาะสมในพื้นที่ซึ่งภาคประชาชน และแรงงานต้องการให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถยกระดับคุณภาพชีวิต รายได้สวัสดิการในการทำงาน พร้อมกับลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนา

ด้านองค์ประกอบเชิงนโยบาย

พบว่าองค์ประกอบเชิงนโยบายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอคาบา ประเทศจอร์แดนซึ่งเป็นศูนย์กลางชั้นนำด้านธุรกิจ และการท่องเที่ยวในเขตทะเลแดง มีท่าเรือหลัก มีสนามบินนานาชาติ มีโรงแรมระดับห้าดาว คลังสินค้าและนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งบริการจากภาครัฐที่ได้รับการปรับปรุงให้มีความสะดวก ทันสมัย ซึ่งในปัจจุบันเขตเศรษฐกิจพิเศษอคาบาเป็นช่องทางของภูมิภาคที่มีสิ่งอำนวยความสะดวก และมีความพร้อมด้านการคมนาคมและการขนส่ง นอกจากนี้รัฐบาลจอร์แดนยังได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนภายในเขตขึ้นเป็นกรณีพิเศษ ด้วยการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี และที่มีไม่ภาษีแก่ผู้ประกอบการภายในเขต เช่น เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเพียง 5% ได้รับยกเว้นหรือคืนภาษีอากร ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่ดิน และภาษีโรงเรือน ไม่มีการกำหนดสัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างชาติสำหรับการลงทุนในกิจการการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม ค่าปลัก และบริการเชิงพาณิชย์อื่นๆ อีกทั้งยังสามารถส่งกลับเงินตราต่างประเทศได้เต็มจำนวน

ในประเทศไทย พบว่าองค์ประกอบเชิงนโยบายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดทั้งทางด้านการส่งเสริมการลงทุน สิทธิประโยชน์ทั้งทางการเงิน ภาษี และอื่นๆ มีใช้กลไกใหม่ของประเทศไทยโดยมีการใช้เครื่องมือดังกล่าวอยู่แล้ว ทั้งในรูปแบบของเขตส่งเสริมการลงทุน เขตประกอบการเสรี เขตปลอดอากร และคลังสินค้าทัณฑ์บนซึ่งองค์ประกอบเชิงนโยบายดังกล่าว สามารถนำมาใช้ร่วมกันเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดได้ อย่างไรก็ตามในตัวอย่างการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดีทั่วโลก พบว่ากฎหมาย และการบังคับใช้ในด้านอื่นๆ เช่น แรงงาน และสิ่งแวดล้อมยังจำเป็นต้องรักษามาตรฐานของประเทศ และมาตรฐานสากล ในหลายกรณีตัวอย่างพบว่ามาตรฐานเหล่านี้มีระดับที่สูงกว่าพื้นที่อื่นๆ ภายนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกด้วย

ปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

พบว่าลำดับความสำคัญของปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงิน ประเทศจีนมีดังนี้

1. พัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ระบบทุนนิยมที่มีความเสรีมากขึ้นในพื้นที่จำกัดที่รัฐบาลกำหนด
2. แก้ไขปัญหาการว่างงาน
3. ยกระดับรายได้ของประชาชน
4. แก้ไขข้อบกพร่องของระบบเศรษฐกิจที่ระบอบการปกครอง (เช่น การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์) ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ
5. การส่งเสริมการเรียนรู้ และถ่ายทอดเทคโนโลยีมาสู่ผู้ประกอบการท้องถิ่น

พบว่าลำดับความสำคัญของปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดมี ดังนี้

1. การยอมรับและเป็นประโยชน์กับภาคประชาชน ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารระดับสูงของประเทศ รวมถึงความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาในระดับชาติ และนานาชาติ
2. การสร้างกลไกในการรับฟังความคิดเห็นความต้องการจากประชาชนเพื่อถ่ายทอดให้กับผู้บริหารของประเทศ และสร้างเป้าหมายในการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยเป็นประโยชน์กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ของหน่วยราชการทั้งในส่วนกลาง และท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
3. มีการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารระดับสูงของประเทศโดยบรรจุไว้ในแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มติคณะรัฐมนตรีฯ
4. กำหนดประเด็นด้านกฎหมาย กฎระเบียบที่จะถ่ายโอนมาให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเป็นอำนาจของศูนย์บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ เช่น การอนุญาตจัดตั้งธุรกิจ จัดตั้งโรงงาน พิธีการศุลกากร เป็นต้น
5. การให้ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจอย่างมี



ประสิทธิภาพโดยภาคเอกชน แรงงาน และประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลตามมาตรฐาน และตัวชี้วัดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งประเมินผลทั้งในระยะสั้น (เชิงสถิติ) และระยะยาว (เชิงพลวัต)

ข้อเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดเพื่อความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติ

แนวทางเชิงนโยบาย

1. การเชื่อมโยงเศรษฐกิจประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางด้านการค้า และการผลิต แม่สอดซึ่งมีความได้เปรียบในฐานะเป็นด่านการค้าชายแดนทางบกที่ใหญ่ที่สุดระหว่างประเทศไทย และภาคกลางของเมียนมาร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองย่างกุ้ง ซึ่งเป็นเมืองการค้าที่สำคัญที่สุดของประเทศ ดังนั้นเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดควรวางจุดยืนเพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการเชื่อมประเทศไทยเข้ากับประเทศเมียนมาร์ ทั้งทางด้านอุตสาหกรรม การค้า และการบริการ

ในด้านอุตสาหกรรม ประเทศเมียนมาร์โดยเฉพาะบริเวณจังหวัดที่ติดต่อกับอำเภอแม่สอด มีความได้เปรียบด้านต้นทุนค่าจ้างแรงงานและวัตถุดิบทางด้านเกษตร เช่น โค-กระบือมีชีวิต ถั่วลิสง ถั่วเขียวผิวมัน เป็นต้น ประมง แร่ธาตุบางประเภท เช่น พลวง รวมถึงทรัพยากรป่าไม้ และเฟอร์นิเจอร์สิ่งประดิษฐ์ทำด้วยไม้ สำหรับประเทศไทยมีความได้เปรียบด้านอุตสาหกรรมแปรรูปขั้นกลาง และขั้นสูงโดยมีการส่งออกน้ำมันดีเซล น้ำมันเบนซิน เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ผ้าผืน และผ้า สินค้าอุปโภคบริโภค ดังนั้นเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จึงควรวางจุดยืนร่วมในการพัฒนา กับเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี โดยอุตสาหกรรมแปรรูปขั้นต้นสำหรับสินค้าที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี ซึ่งได้เปรียบในด้านแรงงานต้นทุนต่ำกว่า แต่มีข้อจำกัดด้านระบบสาธารณูปโภคบางประการซึ่งประเทศไทยควรเข้าไปให้ความช่วยเหลือพัฒนาระบบสาธารณูปโภคดังกล่าว และเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดควรเน้นอุตสาหกรรมแปรรูปขั้นกลางหรือแปรรูปขั้นปลายที่มีมูลค่าสูงเพื่อต่อยอดจากวัตถุดิบซึ่งแปรรูปมาจาก

เขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี รวมถึงอุตสาหกรรมพลังงานทางเลือก

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนคู่แฝดดังกล่าว (Twin cities border economic zone) ยังสามารถช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีหรือ GSP (Generalized System of Preferences -GSP) ของประเทศเมียนมาร์ในการส่งออกไปยังประเทศปลายทางโดยการส่งสินค้าผ่านแดนจากประเทศไทยสู่ท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง ซึ่งมีความพร้อม และเที่ยวเร็วกว่าท่าเรือในสหภาพเมียนมาร์ในปัจจุบัน ทั้งยังสามารถทำให้การจ้างแรงงาน และสวัสดิการของแรงงานภายในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษคู่แฝด แม่สอด-เมียวดีสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานนานาชาติตามอนุสัญญาฉบับที่ 100 เรื่อง ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน และข้อห้ามของการจ้างงาน และอาชีพ และฉบับที่ 131 ว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ

ด้านการค้าระหว่างประเทศ เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดควรมีการส่งเสริมธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ เช่น การส่งออก-นำเข้า การค้าประเภทปลอดอากรเพื่อการบริโภคภายนอกประเทศ เป็นต้น

ด้านบริการ ควรกำหนดประเภทธุรกิจบริการที่รองรับอุตสาหกรรม และการค้าระหว่างประเทศ เช่น บริการท่องเที่ยว บริการด้านโลจิสติกส์ (Logistics services) เช่น การกระจายสินค้า การจัดเก็บ และบริการขนส่ง ฯลฯ การบริการวิชาชีพ (Professional services) บริการการเงิน (Financial services) และบริการสนับสนุน (Support services) เช่น การจ้างงาน การเช่า บริการสนับสนุนสำนักงาน และการจัดการประชุม และแสดงสินค้า ฯลฯ เป็นต้น เพื่อรองรับการค้า อุตสาหกรรม และเพิ่มประสิทธิภาพการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตร่วมกันระหว่างสองประเทศ

ซึ่งการผลิต การค้า และบริการดังกล่าวมา มีการสร้างมูลค่าเพิ่มสูงกว่าการแปรรูปขั้นต้น อันสามารถส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพแรงงาน และคุณภาพชีวิตประชาชนให้ดีขึ้นทั้งยังสามารถป้องกันการทะลักของแรงงานต่างด้าวเข้ามาในพื้นที่ ทำให้ลดภาระการจัดการแรงงานต่างด้าวลง

ทั้งนี้โดยกำหนดขอบเขตของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ให้ครอบคลุมทั้งอำเภอแม่สอด และตำบลเฉพาะที่ติดพรมแดนของอำเภอพบพระ และแม่ระมาด จำนวน 14 ตำบลโดยกำหนดประเภทธุรกิจเป้าหมายการส่งเสริมแทนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแบบล้อมรั้วมิดชิดซึ่งอาจทำให้การเชื่อมโยงกับผู้ประกอบการท้องถิ่น และในประเทศค่อนข้างจำกัด

2. การพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพลดขั้นตอนความยุ่งยาก มีบริการที่สะดวกรวดเร็วซึ่งสามารถเป็นกลไกแก้ไขปัญหาคอรัปชัน รัฐบาลกลางควรกำหนดกรอบการของสิทธิประโยชน์ที่จะจัดให้กับผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการกำหนดการถ่ายโอนอำนาจการอนุญาต อนุมัติที่เกี่ยวข้องให้กับหน่วยงานในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นภายหลังเพื่อความสะดวกคล่องตัวซึ่งการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าว อาจกระทำโดยมติคณะรัฐมนตรี และ/ หรือการออกกฎหมายร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งควรรวมถึงการจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จในการเพิ่มบริการในพื้นที่

3. ด้านการจัดหาที่ดินสำหรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด เน้นการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ครอบครองโดยประชาชนหรือเอกชนก่อน ถ้าใช้พื้นที่เอกชน การโอนสิทธิความเป็นเจ้าของให้กับภาคเอกชนที่เข้ามาบริหารจัดการพื้นที่สามารถกระทำได้ หากสามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด แต่ถ้าหากนำพื้นที่ป่าไม้ถาวร และป่าสงวนมาใช้พัฒนาจะติดปัญหากฎหมายตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 และ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งมีเจตนารมณ์ต้องการสงวนพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติหรือหากมีการเปิดถอนพื้นที่ป่าควรจัดสรรสิทธิทำกินให้ชาวบ้านที่ยากไร้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างพอเพียงเท่านั้น

4. การแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงาน และปัญหาค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้นโดยการกำหนดประเภทกิจการเป้าหมายการส่งเสริมให้เหมาะสม และพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนคู่แฝดแม่สอด-เมียวดี โดยวางจุดยืนให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดีเน้นภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นเพื่อได้รับประโยชน์จากค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ

ของสหภาพเมียนมาร์ซึ่งมีอัตราสูงกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำของประเทศไทย ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดเน้นอุตสาหกรรมแปรรูปขั้นกลาง-สูง การค้า และการบริการ ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มสูงกว่า นอกจากนั้นควรมีการร่วมกันในการฝึกทักษะแรงงาน และพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานท้องถิ่นทั้งสองประเทศสามารถได้รับอัตราผลตอบแทนที่สูงขึ้น สำหรับปัญหาแรงงานเมียนมาร์ในฝั่งแม่สอด รวมถึงแรงงานไทยในภาคธุรกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) ควรมีการผ่อนปรนให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดได้ในลักษณะไป-กลับหรือมาตามฤดูกาล ตามมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และควรพัฒนากลไกด้านสวัสดิการ และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ครอบคลุมแรงงานกลุ่มดังกล่าว เช่น การจัดให้แรงงานดังกล่าวเข้ามาอยู่ในระบบประกันสังคมเพื่อให้การจัดการแรงงานสอดคล้องกับมาตรฐานนานาชาติ

5. การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดต้องสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในท้องถิ่นลดความเหลื่อมล้ำส่งเสริมโอกาสอย่างเท่าเทียม ลดผลกระทบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้มีแนวทางการพัฒนาบริการภาครัฐ พัฒนาระดับสาธารณสุข การศึกษา และสาธารณสุขโลก สันตนาการต่างๆ เพิ่มรายได้ ค่าจ้าง และสวัสดิการแรงงานในพื้นที่ พร้อมกันนั้นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดควรมีแผนการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และมลภาวะที่ดีโดยดำเนินการจัดทำ ให้เป็นไปตามมาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เพิ่มกลไกการรับฟังความต้องการจากประชาชนในพื้นที่ โดยกำหนดกลไกการรับฟังความคิดเห็น การออกแบบ และรับฟังประชาพิจารณ์ตลอดขั้นตอนการพัฒนา และบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น เชิญตัวแทนภาคประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมรับฟังการประชุมของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และจัดทำประชาพิจารณ์กับภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เพื่อทดสอบความยอมรับต่อแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จากนั้นเพิ่มการประชาสัมพันธ์ในพื้นที่ให้เกิดความตระหนักและยอมรับโดยคณะกรรมการ



บริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือหน่วยงานกำกับที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคตควรมีตัวแทนภาคประชาชนในพื้นที่เข้าไปเป็นสมาชิก และมีกลไกการรายงานผลการประชุมให้ประชาชนทราบอย่างสม่ำเสมอเพื่อความโปร่งใส และการตรวจสอบ

6. คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรวางกรอบนโยบายเพื่อนำเสนอแก่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในด้านสิทธิประโยชน์ และการกำกับดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษแม้อุดโดยสิทธิประโยชน์ควรครอบคลุมสิทธิประโยชน์สูงสุดที่มีในประเทศด้านการส่งเสริมการลงทุน ด้านศุลกากร และตามกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำหรับการกำกับดูแลควรยึดหลักกฎหมายไทย และกฎหมายสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านแรงงาน ป่าไม้ และสิ่งแวดล้อม

กำหนดระบบการให้สิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับการจูงใจให้มีการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม้อุดโดยภาคเอกชนภายในเขตสามารถประกอบกิจการที่หลากหลายมากขึ้น ได้แก่ กิจกรรมเชิงพาณิชย์ และการบริการทางวิชาชีพ รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

แนวทางการเปลี่ยนจากระบบสิทธิประโยชน์ทางภาษีเชิงพื้นที่ให้เป็นการให้สิทธิประโยชน์ที่ครอบคลุมทุกประเภทของกิจกรรมที่ได้รับการส่งเสริม โดยอนุญาตให้นิติบุคคลซึ่งปัจจุบันดำเนินการอยู่แล้วภายในพื้นที่อำเภอแม้อุดที่ประกอบการตรงกับเงื่อนไขสามารถได้รับสถานะและสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับนิติบุคคลซึ่งกำลังจะเข้ามาขอรับสิทธิประโยชน์ เช่น การลดภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้นหรือคืนภาษีอากร และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การอนุญาตนำเข้าช่างฝีมือ ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ภายในระยะเวลาการอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ฯลฯ

ประเภทสิทธิประโยชน์ซึ่งประเทศไทยสามารถดำเนินการส่งเสริมแก่ผู้ประกอบการหรือผู้พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม้อุดภาคเอกชน ที่สอดคล้องกับความตกลงการค้าระดับนานาชาติ ประกอบไปด้วยสิทธิประโยชน์จาก

1. กระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมศุลกากร กรมสรรพากร และกรมสรรพสามิต

2. สิทธิการส่งเสริมการลงทุน
3. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยแบ่งเป็น

สิทธิประโยชน์ทางภาษี

1. ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ วัสดุค้ำ เพื่อใช้ผลิต ผสม หรือประกอบผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์เฉพาะที่ใช้ในการส่งออกหรือเพื่ออินเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บน แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 88 แห่ง พ.ร.บ.ศุลกากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543 และตามมาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550

2. ได้รับการยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากร สำหรับสินค้าและบริการที่ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรหรือนำเข้าไปในเขตประกอบการเสรีหรือคลังสินค้าทัณฑ์บน แล้วแต่กรณีตามมาตรา 10 ทวิ แห่ง พ.ร.บ.ศุลกากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543 และตามมาตรา 48 และมาตรา 51 แห่ง พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550

3. การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี โดยไม่กำหนดสัดส่วนวงเงิน (Cap) ภาษีที่ได้รับ การยกเว้น และยกเว้นอากรขาเข้าวัสดุค้ำที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี ตามมาตรา 31 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544

สิทธิประโยชน์ที่มีใช่ภาษี

1. โครงการลงทุนที่ตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม้อุดควรได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหากสามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด ตามมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539

2. ได้รับอนุญาตให้น่าคนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ คู่สมรส และบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะ เข้ามาทำงาน และอยู่ในราชอาณาจักร ตามจำนวนและภายในกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษแม้อุด เห็นสมควร ตามมาตรา 45 และมาตรา 46 แห่ง พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539

3. ผู้ประกอบการหรือผู้พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แม่สอดภาคเอกชนซึ่งมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักร จะได้รับอนุญาตให้ส่งเงินออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นเงินตราต่างประเทศได้ ตามมาตรา 47 แห่ง พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539

เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดควรให้สิทธิประโยชน์ระหว่างต่างชาติ และคนท้องถิ่นอย่างเท่าเทียม โดยเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนโดยถือครองกิจการได้สูงสุดร้อยละ 100 ในประเภทธุรกิจเป้าหมายที่กล่าวมาและส่งเสริมสนับสนุนให้นักลงทุนที่เข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดสามารถถือครองกิจการแปรรูป และการผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดีได้สูงสุดร้อยละ 100 เช่นกัน เพื่อส่งเสริมให้แม่สอดเป็นสำนักงานหรือศูนย์กลางการค้า และบริการเชื่อมโยงกับเมียวดี และประเทศเมียนมาร์

ควรอนุญาตให้ผู้พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคเอกชนมีส่วนร่วมพัฒนาโครงการ รวมถึงผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคภายใต้การแข่งขันอย่างเสรี และเป็นธรรม โดยมีภาครัฐอาจให้การสนับสนุนโดยการค้ำประกันสินเชื่อ การรับประกันราคาซื้อ การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ฯลฯ และมีการปฏิบัติกับผู้ประกอบการเหล่านั้นเสมือนเป็นผู้ส่งออกทางอ้อม ทำให้ลดภาระด้านภาษี และต้นทุนได้

การปฏิบัติกับวัตถุดิบที่ผลิตจากภายในประเทศ เพื่อสนับสนุนหรือใช้ในการผลิตเพื่อส่งออกในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดเสมือนเป็นการส่งออก ทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการส่งออก และ

การขายสินค้าหรือบริการจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ แม่สอดไปสู่ตลาดภายในประเทศภายใต้การตรวจสินค้า และการกำหนดเงื่อนไขด้านภาษีศุลกากรอย่างสะดวกเสรี และเท่าเทียม โดยไม่มีการกำหนดโควตาการขายกลับมาสู่ตลาดภายในประเทศเพื่อส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงของระบบห่วงโซ่อุปทานย้อนกลับไปยังผู้ผลิตท้องถิ่นโดยรอบ

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones - SEZs) จะยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในฐานะเป็นเครื่องมือในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ปฏิรูปโครงสร้าง และพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้เติบโต รวมถึงสร้างงานที่มีคุณภาพเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงควรให้ความสำคัญกับเรื่องการออกแบบ ดำเนินการ และบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งจะเป็นปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งต่อไปควรให้มีการศึกษาเจาะลึกทางด้านนโยบาย และการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สามารถสร้างให้เกิดประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ (Economic benefits) ในระยะยาวและอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น การพัฒนาทักษะ (Skills upgrading) การส่งเสริมการประกอบการในท้องถิ่น (Encouragement of local entrepreneurialism) การจ้างงานในกลุ่มสตรี (Female employment) การเรียนรู้ผ่านตัวอย่าง (Demonstration effect) และการถ่ายโอนเทคโนโลยี (Technology transfer)

บรรณานุกรม

- กรมศุลกากร. (2557). สถิติข้อมูลสินค้านำเข้า-ส่งออกด้านศุลกากรแม่สอดปีประมาณ 2550-2557. เข้าถึงได้จาก www.danmaesot.com/im-ex.html.
- มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2549). รายงานความก้าวหน้าโครงการศึกษาความเหมาะสมการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการปรับโครงสร้างการผลิตจังหวัดตาก. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ศรินทิพย์ ประเสริฐฐานนท์. (2552). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.
- สำนักนโยบายอุตสาหกรรมมหภาค (สม.). (2554). รายงานการศึกษา เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด: โอกาสและศักยภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรมชายแดน. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายอุตสาหกรรมมหภาค (สม.).
- อาคม สุวรรณกันธา. (2552). เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนภาคเหนือ. เข้าถึงได้จาก http://www.chanidservice.com/pdf/sadkid_nor.pdf
- Boyle, M., Purcial, M., Craypo, L., Stone-Francisco, S., & Samuels, S. E. (2004). *National evaluation & measurement*. Oakland, California: Meeting on School Nutrition and Physical Activity Policies.
- Chang, H. (2002). Kicking away the ladder-development strategy in historical perspective. *London Anthem Press*, 187.
- Ferguson, C. E. (1969). *The neoclassical theory of production and distribution*. Cambridge: Cambridge.
- Gereffi, G. (1999). International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economic*, 48 (1), 37-70.
- Hoover, E. M. (1937). *Location theory and the shoe and leather industries*. Cambridge: MA: Harvard University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012). *Mexico at a glance*. Aguascalientes. Ags: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Khan, H. M. (2004). *State failure in developing countries and institutionl reform strategics*. Washington D.C: The World Bank.
- Madani, D. (1999). *A review of role and impact of export processing zones*. Washington D.C.: World Bank.
- Milberg, W. (2007). *Export processing zone industrial upgrading and economic development*. Geneva: International Labour Organization.
- Ohlin, B. (1933). *Interregional and international trade*. Cambridge: MA: Harvard University Press.
- The World Bank Group. (2008). *Special economic zones performance, lessons learned, and implications for zone development*. Washington D.C: The World Bank Group.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific (UNESCAP). (2005). *Free trade zone and port hinterl and development*. New York: UNESCAP.
- Weber, A. (1929). *Theory of the location of industries*. Chicago: University of Chicago Press.

