

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโอกาสและความท้าทายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสมกับสถานะการพัฒนาและความต้องการของท้องถิ่นและชุมชนในจังหวัดหนองคาย จังหวัดนครพนม และจังหวัดมุกดาหาร และจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะในประเด็นของกิจการเป้าหมาย การให้สิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุน และการจัดการด้านองค์กร

ประเทศไทยเคยมีการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมาแล้วในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก คลังสินค้าทัณฑ์บน หรือร้านค้าปลอดอากร และเขตการค้าเสรีหรือเขตการค้าปลอดภาษี อย่างไรก็ตาม เขตเศรษฐกิจพิเศษในขอบเขตของการศึกษานี้ หมายถึงโครงการพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่แบบบูรณาการที่ต้องอาศัยการพัฒนาในหลายมิติที่มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง ตั้งแต่โครงสร้างพื้นฐานภายนอกพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ การให้สิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคภายในพื้นที่ การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก บริการของรัฐแบบเบ็ดเสร็จ และการลงทุนพัฒนาธุรกิจในพื้นที่

ปัจจุบัน รัฐบาลได้มีการผลักดันการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างจริงจัง โดยในเดือนกรกฎาคม 2557 คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้ให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยในพื้นที่ชายแดนของ 5 จังหวัด ได้แก่ ตาก สระแก้ว ตราด มุกดาหาร และสงขลา และต่อมาในเดือนมีนาคม 2558 ได้กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 2 ในพื้นที่ชายแดนอีก 5 จังหวัด ได้แก่ หนองคาย เชียงราย นครพนม นราธิวาส และกาญจนบุรี

ในการกำหนดกิจการเป้าหมายนั้น การขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ดำเนินการอยู่มีจุดบกพร่องประการสำคัญ คือ ใช้ตัวแบบเดียว (Model) เป็นกรอบแนวคิดกรอบการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจในทุกพื้นที่ ทั้งที่ต่างมีอัตลักษณ์แตกต่างกันมาก โดยในคู่มือการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ระบุว่า “ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่เหมาะสมจะลงทุนในเขตเศรษฐกิจ ได้แก่ อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive)” แต่จากการทบทวนประสบการณ์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ พบว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มุ่งเน้นอุตสาหกรรมหรือกิจการที่ใช้แรงงานเข้มข้นบริเวณชายแดนของ 2 ประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ จะจัดตั้งในฝั่งประเทศที่มีการสถานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าเสมอ เพื่ออาศัยประโยชน์จากความพร้อมของแรงงานที่มีมากกว่า ค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่า และสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences) ที่ประเทศพัฒนาแล้วให้แก่สินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศกำลังพัฒนา

เมื่อพิจารณาจากความก้าวหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจของ สปป.ลาว อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นควรไปตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษฝั่ง สปป.ลาว ส่วนกิจการเป้าหมายในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะจัดตั้งในฝั่งไทยในจังหวัดหนองคาย จังหวัดนครพนม และจังหวัดมุกดาหารไม่ควรเน้นกิจการที่ใช้แรงงานเข้มข้น ควรเป็นกิจการหรืออุตสาหกรรมที่พึ่งพิงเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า เพื่อผลิตสินค้าที่มี

มูลค่าเพิ่มสูงกว่ากิจการที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษใน สปป.ลาว เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันและความซ้ำซ้อนกันเอง

นอกจากนี้ ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากที่เคยพึ่งพิงอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นและรับจ้างทำการผลิตเพื่อส่งออก มาเป็นเศรษฐกิจบนฐานนวัตกรรมและเทคโนโลยีขั้นก้าวหน้า และสร้างขีดความสามารถในการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าสูง การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะดำเนินการต่อไป ควรให้ความสำคัญกับเป้าหมายเชิงนโยบายขั้นก้าวหน้าที่จะผลักดันให้ประเทศไทยก้าวข้ามไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างแท้จริง โดยส่งเสริมการดำเนินกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและเพิ่มมูลค่าสูงในเขตเศรษฐกิจพิเศษ การใช้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาคลัสเตอร์อุตสาหกรรม ส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษไปยังผู้ประกอบการในพื้นที่และส่วนอื่นๆ ของประเทศ ที่จะช่วยยกระดับขีดความสามารถในการผลิตและยกระดับความเชี่ยวชาญแรงงานของไทย ซึ่งท้ายสุดจะส่งผลต่อเนื่องถึงการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของประเทศ โดยข้อพิจารณาที่สำคัญเพื่อใช้เป็นกรอบในการคัดเลือกกิจการเป้าหมายที่ควรได้รับการส่งเสริมในเขตเศรษฐกิจพิเศษมีทั้งหมด 4 ด้าน คือ 1) การใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและเป้าหมายเชิงนโยบายขั้นก้าวหน้า 2) การเชื่อมโยงและไม่ซ้ำซ้อนกับธุรกิจภายนอกพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และกับเขตเศรษฐกิจพิเศษใน สปป.ลาว 3) การคำนึงถึงความได้เปรียบและเสียเปรียบทางด้านโลจิสติกส์ของพื้นที่ชายแดน และ 4) การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมีมิติที่กว้างไกลกว่าแผนพัฒนาจังหวัด

ภายใต้กรอบการพิจารณาข้างต้น รูปแบบกิจการที่เหมาะสมสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดหนองคาย จังหวัดนครพนม และจังหวัดมุกดาหาร ประกอบด้วย 1) ศูนย์กลางการค้าส่งแห่งอาเซียน ภายใต้กรอบความคิดที่จะผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยที่เคยอาศัยความสามารถในการผลิตแบบรับจ้างผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น มาสู่ระบบเศรษฐกิจที่อาศัยความสามารถในการควบคุมช่องทางจัดจำหน่าย โดยศูนย์กลางการค้าส่งแห่งอาเซียนในเขตเศรษฐกิจพิเศษทำหน้าที่เป็นประตูในการระบายผลิตภัณฑ์ที่โดดเด่นของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจ OTOP ของไทยสู่ตลาดโลก 2) ศูนย์การเรียนรู้และวัฒนธรรมอาเซียน ภายใต้กรอบความคิดที่ผนวกกระแสสังคมร่วมสมัยที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม 3 กระแส คือ กระแสประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน กระแสการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และกระแสอุตสาหกรรมเชิงวัฒนธรรม และ 3) อุทยานเทคโนโลยีชีวภาพ ภายใต้กรอบความคิดว่าประเทศไทยอุดมสมบูรณ์ด้วยพืชพรรณและวัตถุดิบทางการเกษตร ควรส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีชีวภาพในประเทศไทยมาสร้างนวัตกรรมเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับผลผลิตทางการเกษตร อันจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ

ผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเห็นว่า สิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการลงทุนที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกำหนดให้กับการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ยังไม่จูงใจและไม่แตกต่างกับสิทธิประโยชน์เดิม นอกจากนี้ การส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังขาดการให้สิทธิประโยชน์เพื่อการถ่ายโอนเทคโนโลยี รวมถึงสิทธิประโยชน์และการสนับสนุนจากภาครัฐที่จะให้แก่ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เพื่อดึงดูดให้เข้ามาปฏิบัติงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีเพียงแต่การให้สิทธิและประโยชน์ที่ให้แก่ผู้ที่ทำวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศไทยเท่านั้น

ในประเด็นของการจัดการด้านองค์กรนั้น ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ต่างยอมรับว่า การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในปัจจุบัน การขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐบาลไทยกำลังดำเนินการอยู่ก็เป็นไปตามกรอบความคิดเดียวกันนี้ รัฐจะเป็นผู้วางแผนและส่งเสริมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนอกพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก และบริการของรัฐแบบเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดหลักเกณฑ์และกฎระเบียบเพื่อให้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปตามเป้าประสงค์ที่กำหนดและไม่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ในขณะที่เอกชนจะเป็นหน่วยงานหลักในการลงทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่ สาธารณูปโภค และอุตสาหกรรมและกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นอกจากนี้ การผลักดันนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ผ่านมา ดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ซึ่งมีลำดับชั้นของกฎหมายไม่สูงนัก จึงไม่ได้ให้อำนาจเบ็ดเสร็จอย่างเพียงพอในการขับเคลื่อน อาจทำให้การผลักดันเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในระยะต่อไปเกิดอุปสรรคและปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้การดำเนินการล่าช้าหรือต้องหยุดชะงักได้ หากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวจะเป็นการกระทบถึงอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมของหน่วยงานอื่นหรือขัดแย้งกับตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีลำดับชั้นสูงกว่า

Abstract

The objectives of this study are to assess the opportunities and challenges in the development of Special Economic Zones (SEZs) that are well-suited with the development conditions and the needs of the communities in the provinces of Nong Khai, Nakhon Panom, and Mukdahan, and to propose suggestions for the development of the Special Economic Zones with emphasis on the issues of target industries, investment promotion incentives, and institutional arrangements.

Thailand has some experiences in creating the developments similar to the Special Economic Zones such as Industrial Estate, Export Processing Zones, Bonded Warehouses, Duty Free Shop, and Free Trade Zones. The Special Economic Zone in this study refers specifically to the development of a large estate with integrated provision of offsite infrastructures, investment promotion privileges, onsite infrastructures and utilities, and one-stop government services, and the development of businesses.

Presently, Thai government has seriously accelerated the development of SEZs. In July 2014, the National Committee on the Development of Special Economic Zone chaired by the Prime Minister approved the first phase of SEZ development which covers the border areas in the provinces of Tak, Sa Kaeo, Trat, Mukdahan, and Songkhla. Later in March 2015, the Committee announced the second phase of the development in the border areas of other five provinces e.g., Nong Khai, Chiang Rai, Nakhon Phanom, Narathiwat, and Kanchanaburi.

Regarding the selection of target industries to be promoted in the Zones, there exists a critical limitation inherent in the prevailing development strategy. It is unfortunate that the Committee has indiscriminately applied a single development model as the only framework across the board for SEZ development at all border areas which exhibit vast difference in characteristics. The recently released Guidebook on SEZ development clearly states that target industries to be promoted in all SEZs are labor-intensive ones. The review of overseas SEZ experience especially those SEZs established at the border areas of two adjacent countries with noticeable difference in the level of economic development reveals that these border-town SEZs have been consistently set up in the country with the lower development level in order to take advantage of greater labor availability, lower labor cost, and the Generalized System of Preferences granted by the developed countries to the imports from less-developed countries.

In the light of the disparity in the degree of economic advancement between Thailand and Laos, the SEZs that largely house labor-intensive industries should be better located in the SEZs in the Laos side. The development of SEZs in Thailand side should rather aim at industries

with advanced technology capable of producing higher value-added products than those in Laos in order to avoid unnecessary competition and duplication. In addition, there is a due paradigm shift from building the Thai economy which has relied heavily on labor-intensive industries and OEMs to creating the economy which will be driven by innovations to enhance the nation's capacity to produce high value products. The present drives to develop SEZs in Thailand should adopt sophisticated policy objectives to advance Thailand to join the rank of advanced countries by promoting the establishment of industries or businesses characterized by innovation and high value products. The SEZ development should be effectively employed as a vehicle to accelerate the development of industry clusters, the transfer of technology and know-hows from the investments in the SEZs to other businesses in the rest of the country. This will eventually lead to the enhanced capability of Thai industries and the competency of Thai labors which will in turn substantially advance the nation's competitiveness. Consequently, the study identifies four specific considerations to be incorporated in selecting the business activities to be promoted in the concerned SEZs. The four considerations include 1) the deployment of SEZ development to drive national strategies, 2) the linkages with off-site businesses and the nearby SEZs in Laos, 3) the intrinsic logistical advantages and disadvantages of the study areas, and 4) the broader perspectives to be taken in the SEZ development over those in the typical provincial development

Given these considerations, the study proposes three specific developments that should be promoted in the SEZs in the concerned areas. The first proposed development is the "Wholesale Center of ASEAN" which reflects the attempt to turn the Thai economy which has previously relied on the labor-intensive OEMs to become the economy that has the ability to influence the regional and global trade. The proposed "Wholesale Center of ASEAN" will serve as the gateway for products offered by Thai SMEs and OTOPs. The second is the "Learning and Cultural Center of ASEAN" to take advantage of the three contemporary culture-related trends including the establishment of ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC), the cultural tourisms and the cultural industries. In light of the abundance of agricultural commodities available in the study areas, the third proposed industry is the "Bio-technology Parks" to enhance the nation's ability to create high value-added to the basic agricultural produces which will result in improved competitiveness of the country.

Various stakeholders have currently raised a concern that the investment promotion incentives as approved by the Committee are not sufficiently attractive and have no distinct advantages over the currently available ones. The approved set of incentives fails to include the incentives designed to promote technology transfer and to attract foreign experts to work and stay in the SEZs. The current incentives for innovation include only incentives granted to those conducting research and development activities in Thailand.

With respect to the issue of institutional arrangements, there is a recognized agreement that the Public Private Partnership (PPP) is one of the critical factors that contribute to the success of SEZ programs. It is fortunate that the on-going effort to stimulate the establishment of SEZs in Thailand has recognized the important contribution of PPP. The government will be responsible for the promotion of SEZ development by providing basic offsite infrastructures and facilities, one-stop government services, and by enacting necessary rules and regulations to ensure the satisfactory achievement of the establishing objectives and compliance with all relevant laws. The private sector will be largely in charge of the onsite infrastructures and investment in the development of land plots.

The present promotion of SEZ development is carried out with the mandate as granted by the Regulation of the Office of the Prime Minister On Special Economic Development Zone B.E. 2556. This approach unfortunately has a limitation because the Regulation is restrained by being ranked relatively low in the hierarchy of Thai laws and therefore does not guarantee sufficient implementation autonomy. Severe delay or stoppage to the SEZ development programs may be caused if the SEZ development defies existing authorities of government agencies or challenges other laws ranked at the higher level of the hierarchy.