

# เศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

อภิรักษ์ พันธเสน\*

## บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ผู้เขียนเป็นหัวหน้าโครงการที่มีชื่อว่า “การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย” เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย จุดเน้นของบทความนี้สะท้อนความรีบเร่งของโครงการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เนื่องจากการกำหนดให้มีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน 10 เขตทั่วประเทศไทยไม่ตอบใจยุทธศาสตร์การขยายตัวของเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-ปัจจุบัน) ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สุดของรัฐบาลนี้ในระหว่างปี 2557-2559 แต่การดำเนินการอย่างรีบเร่งของโครงการนี้ถึงแม้จะมีผลดีที่โครงการก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว แต่ก็อาจจะมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ มิได้มีการพัฒนาตามแนวทางศาสตร์พระราชาและเศรษฐกิจพอเพียงตามที่รัฐบาลได้ประกาศไว้

**คำสำคัญ** เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ศาสตร์พระราชา เศรษฐกิจพอเพียง

## Abstract

This paper is a part of a research project directed by the author, titled, “Special Economic Development Zones of Thailand”, submitted to The Thailand Research Fund. The emphasis of this paper reveals an urgent nature of the Project of Eastern Economic Corridor (EEC) as a result from the failure from

---

\*ศาสตราจารย์ประจำ วิทยาลัยนวัตกรรมการผลิต มหาวิทยาลัยรังสิต บทความทางวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ผู้เขียนเป็นหัวหน้าโครงการ ชื่อว่า “การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย” เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

the economic performance of the 10 prior special economic zones located on 10 areas along the border around Thailand. Such failure is against public expectation from General Prayuth Chan-o-cha government (2014-present) as its weakest spot during 2014-2016 was its economic performance. Unfortunately, although the urgency of this project results in most rapid progress, its substantial weakness is that the project has not been developed along the concept of the King's Science and Sufficiency Economy proclaimed by the government.

**Keywords** Special Economic Development Zone, Special Economic Development Zone of Eastern Economic Corridor, The King's Science, Sufficiency Economy

## 1. ความนำ

การศึกษานโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศใดประเทศหนึ่งในภูมิภาคอาเซียนในปัจจุบันจำเป็นจะต้องเข้าใจบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจของมหาอำนาจที่เข้ามามีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับภูมิภาคด้วย เพราะผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศใดประเทศหนึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับอิทธิพลของมหาอำนาจเหล่านี้อยู่ด้วย นอกเหนือจากประเด็นเศรษฐกิจการเมืองจากมุมมองของผู้กุมอำนาจรัฐในขณะนั้นด้วย การดำเนินนโยบายในลักษณะเช่นนี้ของประเทศไทยก็ได้เป็นข้อยกเว้น บทความนี้จะเริ่มจากการสะท้อนบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองของมหาอำนาจในภูมิภาค อันประกอบด้วย จีน ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา โดยสังเขป ที่อยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกับรัฐไทย โดยมีตัวแสดงทั้งภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ โดยภาครัฐนั้นทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแต่ภาคที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงในแต่ละประเทศในภูมิภาคก็คือตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐในรูปของการลงทุน ซึ่งในโลกยุคปัจจุบันมีความสำคัญมากกว่าการให้ความช่วยเหลือโดยตรงจากภาครัฐของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากชาติมหาอำนาจ การร่วมมือของมหาอำนาจอย่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศในภูมิภาคเป็นการเน้นผลประโยชน์

ทางเศรษฐกิจร่วมกันเป็นหลัก และเน้นประเด็นวัฒนธรรมในฐานะเป็นสื่อของการร่วมมือ ในขณะที่เดียวกันการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศจีนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในอัตราสูง ทำให้จีนเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นขึ้นมาในภูมิภาคอาเซียน ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลจีนที่ยืนยันว่าจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศใด ซึ่งต่างจากท่าทีของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่พรรคเดโมแครตบริหารประเทศ ทำให้จีนมีบทบาทเด่นในภูมิภาคอาเซียนอย่างรวดเร็ว โดยที่นโยบายของจีนนั้นสอดคล้องกับจุดยืนของอาเซียน (ASEAN way) คือ ความร่วมมือบนพื้นฐานการเจรจาที่ไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกในภูมิภาค การมีส่วนร่วมสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศประกอบกับการเคลื่อนย้ายคนไปสู่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ล้วนเป็นการขยายอิทธิพลที่สำคัญของประเทศจีน การปรากฏตัวของจีนในภูมิภาคผ่านนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One belt one road: OBOR) รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อลดปัญหาการพึ่งพาทางการเงินจากค่ายตะวันตก เป็นการเพิ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจของประเทศจีนเหนือภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเท่ากับลดอิทธิพลจากฝั่งตะวันตกซึ่งมีประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรปเป็นหลักไปโดยปริยาย

ในขณะที่เดียวกัน ประเทศสหรัฐอเมริกาก็เกิดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญภายหลังจาก โดแนล ทรัมป์ (2017-ปัจจุบัน) จากพรรครีพับลิกัน ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีต่อจาก บารัค โอบามา (2009-2016) พร้อมกับนโยบายอเมริกาต้องมาก่อน (America first) เนื่องจากตระหนักว่าความพยายามแผ่อิทธิพลเข้าไปสู่ทุกภาคส่วนของโลกของสหรัฐอเมริกาเอง อาจเป็นผลทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาอ่อนแอลงทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหาร โดยคาดว่านโยบายดังกล่าวจะทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกากลับมาเข้มแข็ง ถึงแม้นโยบายของทรัมป์ (2017-ปัจจุบัน) ดูเหมือนจะทำให้สหรัฐอยู่ห่างจากอาเซียน แต่ก็ยังคงรักษาความสัมพันธ์ในความร่วมมือ เอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) และยังคงรักษาความสัมพันธ์ทางทหารจากการฝึกซ้อมทางทหารที่มีชื่อว่า Cobra gold ต่อไป แต่ความหวั่นเกรงการเพิ่มอิทธิพลของจีนในภูมิภาคยังคงมี สะท้อนจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนที่มีรัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งจีนและสหรัฐเข้าร่วมเมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2561 โดย Mike Pompeo รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้เสนอแผนการที่มีชื่อว่า Indo-Pacific พร้อมงบประมาณ 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยดึงอินเดียซึ่งยังคงมีความขัดแย้งกับจีนในเรื่อง

ดินแดน เข้ามาร่วมเพื่อลดอิทธิพลของจีน แต่ผู้สังเกตการณ์ส่วนมากเห็นว่าแผนการณ์ดังกล่าวไม่น่าจะมีผลในทางปฏิบัติมากนัก แต่ในขณะเดียวกัน การประกาศสงครามทางการค้าเพื่อลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจที่มีต่อภูมิภาคและประเทศสหรัฐอเมริกาเอง อาจกลายเป็นประเด็นที่สร้างปัญหาทางเศรษฐกิจแก่ภูมิภาคและทั้งโลกในอนาคต มีผลทำให้ประเทศที่ต้องพึ่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วยการส่งออกเป็นหลักอาจจะต้องมีการปรับตัวให้หันมาเน้นการขยายตัวจากตลาดภายในมากยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้นมีความน่าจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศในกรณีนี้อย่างไร จะต้องยอมรับว่าประเทศไทยไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกับจีนได้ แต่ในขณะเดียวกันนโยบายการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่งยังคงต้องการทุนและเทคโนโลยีจากประเทศญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา จำเป็นที่จะต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับทุกฝ่าย ซึ่งเชื่อว่าประเทศไทยมีประสบการณ์ในการดำเนินนโยบายในลักษณะนี้เป็นอย่างดี มีเพียงข้อควรระวังว่าประเทศไทยจะต้องไม่เน้นการพัฒนาในแนวทางเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์จนเกินไป จนละเลยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ที่ได้เสด็จสวรรคตไปแล้ว อันเป็นแนวทางที่สำคัญสำหรับการสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนชาวไทย

## 2. การเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ ปัญหาการค้ำมนุษย์ และปัญหาความมั่นคง

จากความแตกต่างด้วยฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านทางตะวันออกและตะวันตก หรือ CLMV ทำให้มีแรงงานข้ามชาติไหลเข้าประเทศไทยตั้งแต่ปี 2533 โดยที่ในปี 2535 รัฐไทยได้เริ่มนโยบายขึ้นทะเบียนแรงงานจากประเทศ CLM เป็นหลัก และได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับประเทศเหล่านี้ในระหว่างปี 2545 ถึง 2546 เพื่อให้เกิดมีการเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเหล่านี้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อตรวจสอบแรงงานที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมายให้มีความเข้มงวดมากขึ้นกว่าเดิม แต่ก็ยังมีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่องเนื่องจากปัญหาความไม่สะดวกของผู้เข้าเมืองในการปฏิบัติตามขั้นตอนกฎหมายใน

ประเทศของตน ประกอบกับความต้องการใช้แรงงานราคาถูกจากนายจ้างฝ่ายไทย ในปี 2554 ประเทศไทยได้มีการประกาศนิตินโยบายแรงงานผิดกฎหมาย ทำให้แรงงานเหล่านี้มาลงทะเบียนกว่า 2 ล้านคน

เพื่อไม่ให้ปรากฏในเอกสารของทางราชการว่ามีแรงงานผิดกฎหมายตั้งแต่ปี 2557 ในรายงานของกระทรวงแรงงานจึงไม่ปรากฏว่ามีแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย แต่ในความจริงก็ยังมีปัญหานี้อยู่ ในปี 2559 ภาครัฐจึงได้ออกกฎหมายที่จะเอาผิดทั้งแรงงานข้ามชาติและนายจ้างที่จ้างแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงเกิดปรากฏการณ์แรงงานไหลออกจากประเทศไทยเป็นอันมากจนมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ต้องมีการผ่อนผันอย่างต่อเนื่องและได้ประกาศเส้นตายที่จะยุติการผ่อนผันทั้งหลายตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ปี 2561 เป็นต้นไป การเข้มงวดในเรื่องนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้เพราะแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานอยู่ตามเมืองขนาดใหญ่ซึ่งมีทั้งภาคอุตสาหกรรมและบริการที่เป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของเมือง และเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองก่อนมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557 บางส่วนของแรงงานเหล่านี้อาจถูกจัดการให้เข้ามาเป็นมวลงชนสนับสนุนกลุ่มที่มีอำนาจในขณะนั้น ขณะเดียวกันรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-ปัจจุบัน) ก็มีความพยายามที่จะลดปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งประเทศไทยยังติดอยู่ในรายงานการค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับ 3 ในปี 2557 ด้วย ทั้งนี้เพราะการไม่สามารถควบคุมการเข้ามาและออกไปจากประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศแล้ว การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติยังเป็นโอกาสให้นักค้ามนุษย์ถือโอกาสในการหาผลประโยชน์จากแรงงานเหล่านั้นได้อีกด้วย โดยให้เข้ามาทำงานในฐานะแรงงานทาส ถูกกดราคาค่าจ้างและถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านต่างๆ หรือนำมาเพื่อบังคับให้เป็นโสเภณี ซึ่งนอกจากจะขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังทำให้มหาอำนาจทางเศรษฐกิจในยุโรปและสหรัฐอเมริกาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อต้อรองและกดดันทางการค้า ด้วยความพยายามในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา มีผลให้ในปี 2561 ประเทศไทยถูกจัดอันดับให้ดีขึ้นในระดับ 2 คือมีความพยายามปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่ยังไม่ถึงมาตรฐานขั้นต่ำ

### 3. เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในฐานะนโยบายเพื่อความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ พร้อมทั้งลดปัญหาการค้ามนุษย์

ที่ผ่านมาในต่างประเทศทุกประเทศที่มีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special economic zone: SEZ) นโยบายดังกล่าวจะถูกใช้ในฐานะยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก จึงเลือกพื้นที่ในบริเวณที่มีความสะดวกต่อการขนส่งทั้งวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูป ทั้งทางบก ทางเรือ ทางอากาศ และมีพื้นที่จำกัดเพื่อความสะดวกในการยกเว้นภาษีทุกชนิด เพื่อส่งเสริมให้เกิดการผลิตเต็มศักยภาพ แต่สำหรับประเทศไทย ส่วนที่เพิ่มเข้าไปในยุทธศาสตร์นี้คือความมั่นคงของรัฐ รวมทั้งการป้องปรามการค้ามนุษย์ ด้วยแนวคิดดังกล่าว หลังรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 รัฐบาลทหารที่มาจากรัฐประหารจึงเลือกพื้นที่ชายแดนที่มีการส่งสินค้าข้ามแดนเป็นหลักอยู่แล้ว 10 พื้นที่ ในระหว่างปี 2558-2559 โดยมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า ‘เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ’ เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว ประกอบด้วยอำเภอและจังหวัดที่เกี่ยวข้องดังนี้ แม่สอด/ตาก เมือง/มุกดาหาร เมือง/นครพนม เมือง/หนองคาย สะเดา/สงขลา เมือง/ตราด อรัญประเทศ/สระแก้ว แม่สาย/เชียงราย เมือง/กาญจนบุรี สุโขทัย/นราธิวาส โดยที่ แม่สอด/ตาก และ เมือง/มุกดาหาร ที่อยู่บนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกที่พาดผ่านจากตะวันตกไปสู่ตะวันออกตามลำดับ ขณะที่ เมือง/กาญจนบุรี อยู่บนด้านตะวันตกของระเบียงเศรษฐกิจสายใต้ และ อรัญประเทศ/สระแก้ว อยู่บนฟากตะวันออกของระเบียงเศรษฐกิจสายใต้เส้นบน และเมือง/ตราด อยู่บนระเบียงเศรษฐกิจสายใต้ภาคตะวันออกเส้นล่าง โดยที่จุดที่ได้รับการคัดเลือกล้วนเป็นบริเวณที่มีการค้าชายแดนที่หนาแน่นเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่นๆ รัฐบาลจึงคาดว่าน่าจะเป็นจุดส่งเสริมการผลิตที่ดีเพราะมีช่องทางการตลาดอยู่แล้วและมีแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว สามารถสกัดแรงงานเหล่านี้ได้ในระดับหนึ่ง เพื่อไม่ให้เข้ามาทำงานในเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ของประเทศ และจะช่วยลดปัญหาการค้ามนุษย์ได้ด้วย

ถ้าพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการให้แรงงานข้ามชาติทำงานบริเวณพื้นที่ชายแดน ซึ่งในปี 2558 มีแรงงานชาวมียนมาประมาณร้อยละ 78 กัมพูชาร้อยละ 18 และลาวร้อยละ 5 การกำหนดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ติดกับชายแดนประเทศเมียน

นมา 3 จุด สปป.ลาว 3 จุด และกัมพูชา 2 จุด ก็จะไม่สอดคล้องกับสัดส่วนที่เป็นจริง ถ้าพิจารณาขนาดเศรษฐกิจก็จะพบว่าประเทศเมียนมามีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุด ตามด้วยกัมพูชา และ สปป.ลาว ในขณะที่เดียวกันจังหวัดชายแดนเหล่านี้ยังขาดปัจจัยหนุนทางด้านโลจิสติกส์ อีกทั้งมีข้อจำกัดทั้งทางด้านตลาดในต่างประเทศซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้าน วัตถุดิบ และเครื่องมือที่ใช้ในการผลิต จึงมีความเสียเปรียบในด้านต้นทุน ไม่สามารถแข่งขันกับแหล่งผลิตในจังหวัดที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งกว่าได้ โดยสรุป จุดที่มีศักยภาพจะเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้จริงมีเพียง แม่สอด/ตาก และ อรัญประเทศ/สระแก้ว ที่เหลือนั้นยังไม่สามารถเป็นแหล่งผลิตที่มีศักยภาพของประเทศได้อย่างแท้จริง

เมื่อเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่สามารถช่วยลดปัญหาความมั่นคงและการค้ามนุษย์ได้เนื่องจากแรงงานข้ามชาติยังเข้าไปทำงานตามเมืองใหญ่เหมือนที่เป็นมา ขณะที่ปัญหาการค้ามนุษย์ได้รับการดูแลให้ดีขึ้นแล้ว อีกทั้งความสนใจจากนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศที่จะไปลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่เหลืออีก 10 เขต ก็มีไม่มาก ด้วยความไม่เหมาะสมของพื้นที่ในทางเศรษฐกิจ ทำให้ไม่มีแนวโน้มว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้จะช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศได้ ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญในช่วง 3 ปีแรกของรัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร (2557-2559) รัฐบาลจึงต้องหาทางยกระดับการพัฒนาให้สูงขึ้นด้วยการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม (Innovation driven economy) หรือประเทศไทย 4.0 ทำให้ต้องเลือกพื้นที่ที่มีความพร้อมอยู่แล้ว คือพื้นที่ภาคตะวันออกซึ่งมีการพัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรมแถบฝั่งทะเลตะวันออกตั้งแต่ยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (2523-2531) หรือตั้งแต่ปี 2525 และเริ่มบังเกิดผลตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา โดยกำหนดพื้นที่ 3 จังหวัด เป็นพื้นที่นำร่องก่อน ประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เรียกว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) เมื่อได้เลือกจุดนี้เป็นหัวจักรลากจูงเศรษฐกิจทั้งประเทศ ภาครัฐก็เร่งออกนโยบายและมาตรการสนับสนุน

#### 4. เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

โครงการนี้เกิดขึ้นโดยที่มิได้มีการวางแผนล่วงหน้ามาก่อน แต่เมื่อโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจทั่วประเทศ 10 แห่ง ไม่มีแนวโน้มว่าจะเกิดผลตามที่คาดไว้ วันที่ 31 สิงหาคม 2559 นายกรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557-ปัจจุบัน) จึงให้ความเห็นชอบในหลักการโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมทั้งเตรียมจัดตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายและคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการเพื่อเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อออกเป็นพระราชบัญญัติเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และนำโครงการดังกล่าวไปบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564) ด้วย ในระหว่างที่รอให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สามารถเริ่มงานได้ทันที นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่งฉบับที่ 2/2560 เพื่อเป็นกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (ครศ.) เพื่อให้งานสามารถดำเนินไปได้ล่วงหน้า สะท้อนความริบเร่งของโครงการดังกล่าว มีการวางแผนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งใหม่ที่อู่ตะเภา สร้างท่าเรือเพิ่มที่มาบตาพุดและแหลมฉบัง รวมทั้งจุกเสม็ดบริเวณอู่ตะเภาด้วย มีโครงสร้างทางด่วนพิเศษ (มอเตอร์เวย์) เพื่อเชื่อมต่อพื้นที่กับกรุงเทพมหานคร มีข้อเสนอในการสร้างรถไฟความเร็วสูงเชื่อมต่อสามสนามบิน ดอนเมือง สุวรรณภูมิ และอู่ตะเภา และรถไฟรางคู่เพื่อการขนส่งสินค้า รวมทั้งวางแผนที่จะชักชวนภาคธุรกิจเอกชนจากทั่วโลกให้มาร่วมลงทุนเป็นมูลค่า 5 แสนล้านบาท และมีการพิจารณาเมืองใหม่ 4 แห่ง ได้แก่ ฉะเชิงเทรา พัทยา อู่ตะเภา และระยอง พัฒนาเขตนวัตกรรมระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกพื้นที่ 350 ไร่ ที่วังจันทร์วัลเลย์ อำเภอวังจันทร์ จังหวัดระยอง และมีโครงการดิจิทัลปาร์คบนพื้นที่ 700 ไร่ ที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี โดยพื้นที่ดังกล่าวมีนิคมอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก เพราะเป็นพื้นที่ที่มีอุตสาหกรรมโดยภาคธุรกิจเอกชนของประเทศญี่ปุ่นลงทุนอยู่แล้ว

ภายหลังใช้เวลาประมาณ 20 เดือน สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านพระราชบัญญัติเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออกเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2561 ให้มีผลบังคับใช้ ในขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจก็ได้ออก



เดินทางชักชวนประเทศต่างๆ ให้มาลงทุนในพื้นที่อย่างต่อเนื่องก่อนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลในการบังคับใช้โดยอาศัยคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 2/2560 เป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากเกรงว่าถึงแม้ได้มีการวางแผนเตรียมการทุกอย่างไว้พร้อมแล้ว แต่นักลงทุนต่างชาติก็ยังคงมีความลังเลใจ กลุ่มนักลงทุนต่างชาติที่รัฐบาลไทยตั้งความหวังไว้สูงคือ ประเทศญี่ปุ่นและจีน แต่กลุ่มที่สนใจที่จะเข้ามาลงทุนยังมีค่าถามพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น เช่น ร้อยละ 36 มีความเห็นว่ารัฐบาลไทยมองเชิงบวกในอนาคตมากเกินไป ร้อยละ 35 อ้างถึงความไม่ชัดเจนของแผนพัฒนาโครงการต่างๆ ใน EEC ร้อยละ 28 เห็นว่าข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย EEC ของรัฐบาลไม่เพียงพอ ร้อยละ 28 เป็นกังวลต่อความรับผิดชอบทางการเงินที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาล ในขณะที่นักลงทุนจีนส่วนใหญ่ไม่ได้แสดงความกังวลหรือรือรือที่จะลงทุนเนื่องจากรัฐบาลไทยภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน) ก็เน้นการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกในฐานะที่เป็นจุดเชื่อมต่อกับนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One belt one road: OBOR) ของจีน ทำให้ง่ายต่อการตัดสินใจในการลงทุนของนักลงทุนจากจีนที่จะมาลงทุนในพื้นที่ดังกล่าว

ขณะเดียวกันสิ่งที่นักลงทุนชาวต่างชาติที่มีเชื้อชาติจีนยังคงกังวลก็คือ ยังไม่มีผังเมืองรวมของโครงการดังกล่าวอย่างชัดเจน และคาดว่าจะกว่าที่ผังเมืองดังกล่าวจะออกมาได้คงประมาณกลางปี 2562 ซึ่งไม่แน่ใจว่าในขณะนี้ (2561) แพลนดังกล่าว ประชาสังคมในพื้นที่จะมีส่วนร่วมและให้การสนับสนุนมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาจากทางรัฐบาลไทยเองก็จะเห็นความพยายามอย่างสุดความสามารถของทั้งนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ รวมทั้งรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ในการชักชวนนักลงทุนจากต่างประเทศให้มาลงทุนในพื้นที่ เพราะเป็นเดิมพันที่สำคัญในการแสดงผลงานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลนี้

## 5. ประเด็นท้าทาย

ในขณะเดียวกันก็มีประเด็นความท้าทายต่อเป้าหมายลดความเหลื่อมล้ำของโครงการ EEC สาเหตุของปัญหานี้ที่สำคัญที่เกิดขึ้นแล้วทุกโครงการในอดีตและที่ยังดำเนินอยู่คือ การที่รัฐไม่มีมาตรการภาษี ‘ลาภลอย’ (Windfall tax) ทำให้เมื่อมีโครงการ

ใดเกิดขึ้น สิ่งที่เป็นผลติดตามมาทันทีคือ ที่ดินจะมีราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลกำไรจะไปตกอยู่กับฝ่ายนายทุนที่เก็งกำไรหรือลงทุนทำประโยชน์ ขณะที่คนยากจนจะถูกกีดกันออกจากผลพวงการพัฒนาด้วยการขายที่ดินหรือย้ายออกไปจากพื้นที่โดยไม่มีโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์เกี่ยวข้องในระยะยาว อีกส่วนหนึ่งคือประเด็นในเรื่องการขยายตัวที่เป็นสีเขียว (Green growth) จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าจนถึงปัจจุบันยังไม่มีผังเมืองที่ชัดเจนที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและมีฉันทามติ ถึงแม้จะมีผังเมืองในที่สุดก็มีความเป็นไปได้สูงกว่าประชาชนส่วนใหญ่และนักอนุรักษ์จะถูกกีดกันออกไปจากการมีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมแต่ไม่มีน้ำหนัก ขณะที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็ยังเป็นปัญหาคอขวดหลักของประเทศไทย เพราะยังไม่มีแนวทางพัฒนาฝีมือแรงงานไทยอย่างต่อเนื่องที่มีการกำหนดแนวทางเอาไว้อย่างชัดเจน และยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนว่าจะแก้ปัญหาการใช้หุ่นยนต์ทดแทนแรงงานไม่มีฝีมือได้อย่างไร ซึ่งทุกประเด็นเหล่านี้ล้วนสร้างความเหลื่อมล้ำให้เพิ่มขึ้น

ในขณะเดียวกันได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ 4 ด้านในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564) คือ

- 1) เร่งรัดแก้ปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม
- 2) สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตรงตามศักยภาพของพื้นที่
- 3) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้มาตรฐาน
- 4) กระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาให้แก่ประชาชนในพื้นที่โดยเชื่อมโยงภาคเศรษฐกิจหลักกับเศรษฐกิจชุมชนในทุกภาคการผลิต

ถึงแม้จะมีแนวทางที่ชัดเจนเช่นนี้ แนวทางปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวยังคงเป็นปัญหา โดยปัญหาที่สำคัญคือ การจัดการน้ำที่จะรองรับปริมาณประชากรที่เพิ่มขึ้นอีก 3-4 เท่าภายใน 10-15 ปีข้างหน้า ในเดือนสิงหาคม 2561 รองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลในเรื่องน้ำได้เสนอจะทำโครงการจัดหาแหล่งน้ำในอำเภอแก่งหางแมว จังหวัดจันทบุรี 4 โครงการ โดยหวังว่าจะได้น้ำเพิ่มขึ้นอีก 220 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี และถ้าจัดการได้ทั้งระบบ จะมีน้ำเพิ่มขึ้นอีก 100 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ผลจะเป็นเช่นไรยังไม่ชัดเจน แต่ก็สะท้อนว่าภาครัฐเองก็มีความกังวลต่อปัญหานี้เช่นกัน ปัญหาขยะและการกำจัดที่ได้ผล การบริการสาธารณสุข การจะจัดให้มีศูนย์บริการการแพทย์ระดับ

สูง (Medical hub) ในพื้นที่ไม่น่าจะเป็นปัญหาสุขภาพสำหรับผู้ที่มีเงินจ่าย แต่สำหรับประชากรที่ทำงานในระดับล่าง รวมทั้งผู้สูงอายุจะเป็นปัญหาสุขภาพที่สำคัญที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นไม่อาจรับมือได้

## 6. บทสรุป

ถึงแม้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี (2557- ปัจจุบัน) จะประกาศนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยนโยบายเศรษฐกิจที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusive economy) เศรษฐกิจสร้างสรรค์ หรือเศรษฐกิจฐานนวัตกรรม (Creative or innovative economy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) และเศรษฐกิจสีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green economy) โดยให้เหตุผลว่าเศรษฐกิจเหล่านี้สอดคล้องกับศาสตร์พระราชา (The King's Science) และเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency economy) แต่ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าแรงกดดันต่อความพยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่มีปัญหารวบรวมและจนกระจายอยู่ในขณะนี้ รวมทั้งปัญหาการชะลอตัวของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเนื่องจากปัญหาความไม่สงบทางการเมืองอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2549 จนถึงปี 2557 ประกอบกับแรงกดดันจากฝ่ายนายทุนภายในประเทศที่สนับสนุนรัฐบาลและนักลงทุนจากต่างประเทศที่หวังหาผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจมุ่งหวังให้รัฐบาลแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เนื่องจากนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรอบประเทศไทยทั้ง 10 เขต ไม่สามารถจะให้คำตอบได้ จุดเน้นในที่สุดจึงต้องมาอยู่ที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างริบเร่เป็นพิเศษจากรัฐบาลด้วยแรงกดดันทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการเมืองของรัฐบาลชุดนี้ทั้งจากภายนอกและภายใน ทำให้สิ่งที่เกิดขึ้นจริงในบริเวณเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกยังคงเป็นการพัฒนาที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ตามกระแสของเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ (Economic globalization) แทนที่จะเป็นไปตามแนวทางศาสตร์พระราชา หรือเศรษฐกิจพอเพียงตามที่กล่าวอ้าง เพราะจุดเน้นอยู่ที่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมการลงทุน รวมทั้งการชักชวนนักลงทุนจากต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ หลากหลายวิธี แต่ในขณะเดียวกันก็มิได้มีการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการจัดทำผังเมืองรวมของ

โครงการดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ซึ่งคงจะต้องมีการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ เมื่อมีการนำเสนอผังเมืองดังกล่าวในกลางปี 2562 นอกจากนั้นยังไม่มีมาตรการใด เด่นชัดที่จะช่วยให้เกิดมีการกระจายรายได้ในพื้นที่ หรือการผลักดันกลุ่มชายขอบออก จากพื้นที่ อันเป็นผลจากการขึ้นราคาของที่ดินอย่างรวดเร็วในพื้นที่ 3 จังหวัดดังกล่าว ของโครงการ

ถึงแม้จะมีความพยายามที่จะหาแหล่งน้ำเพื่อรองรับการขยายตัวของ อุตสาหกรรมและเมืองที่จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ก็ไม่ชัดเจนว่าแหล่งน้ำเหล่านี้จะ พอเพียงพอต่อประชากรทุกคนในพื้นที่ รวมทั้งน้ำเพื่อการเกษตร โดยไม่มีปัญหาการแย่ง น้ำเกิดขึ้นในอนาคต

อีกส่วนหนึ่งที่จะเป็นปัญหาสำคัญ ถึงแม้ว่าจะเกิดมีศูนย์บริการสุขภาพที่ทันสมัย (Medical hub) เกิดขึ้นอย่างพอเพียงสำหรับผู้มีเศรษฐกิจดีที่เป็นคนส่วนน้อยใน พื้นที่ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ที่ฐานะยากจนจะได้รับบริการสุขภาพถ้วนหน้าอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพพอสมควร ยังคงเป็นปัญหาเพราะไม่มีแนวทางที่จะเตรียมการในเรื่องนี้ อย่างชัดเจน

อีกทั้งปัญหาการจัดขยะทั้งขยะจากครัวเรือนและขยะพิษจากโรงงาน อุตสาหกรรมที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วก็มิได้มีแนวทางที่ชัดเจน ซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์ พื้นที่สีเขียวและสภาวะแวดล้อม โดยที่พื้นที่สีเขียวที่มีอยู่เดิมเป็นจำนวนมากถูกเปลี่ยน ไปเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งรวมไปถึงการอนุรักษ์คุณภาพน้ำทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็น แหล่งท่องเที่ยวและแหล่งอาหารที่สำคัญของประเทศ

สุดท้ายและมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าปัญหาที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น คือ ปัญหาคอขวดของทรัพยากรมนุษย์ที่จะนำมาใช้พัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นปัญหา ที่สำคัญและยังไร้ทางออกในขณะนี้ จะมีทางแก้ไขอย่างไรสำหรับการพัฒนาพื้นที่ EEC ดังกล่าว

ทั้งหมดนี้จึงเป็นหน้าที่ของภาคประชาชนที่สนใจการพัฒนาประเทศตาม แนวทางศาสตร์พระราชาและเศรษฐกิจพอเพียงที่จะต้องเฝ้าติดตามพัฒนาการของ โครงการนี้ต่อไปอย่างใกล้ชิด

## เอกสารอ้างอิง

1. อภิชาติ พันธเสน และคณะ (2560) โครงการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย และการสังเคราะห์ความรู้จากชุดโครงการพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ ในมิติการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ ระยะที่ 2: การเคลื่อนย้ายมนุษย์ เล่มที่ 1 “การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย” เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1)
2. อภิชาติ พันธเสน (2561) บทสังเคราะห์ (ฉบับย่อ) ชุดโครงการวิจัย “พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ ในมิติการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ ระยะที่ 2: การเคลื่อนย้ายมนุษย์” เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย