



ต้นแบบการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

A Management Prototype of Tak Special Economic Development Zone

สิรินพรรณ สุขไยพันธ์*

Sirinpan Sukyaipat

ปรีชา หงส์ไกรเลิศ**

Preecha Hongskrilers

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาต้นแบบการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก รวมถึงข้อมูลเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม และเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ คือ จีน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เพื่อวิเคราะห์และประเมินโครงสร้างการบริหารจัดการที่ประสบความสำเร็จหรือไม่สำเร็จ และเสนอโครงสร้างการบริหารจัดการต้นแบบที่เหมาะสมกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก รวมถึงการบริหารจัดการเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด การวิจัยครั้งนี้เป็นเชิงคุณภาพโดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดสนทนากลุ่ม กับกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก สงขลา และนครพนม ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มธุรกิจ ห้างร้าน พ่อค้า ประชาชน ในพื้นที่ 46 คน และสนทนากลุ่ม 45 คน โดยวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและการสนทนากลุ่มมาวิเคราะห์ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ เพื่อหาประเด็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีที่ส่งผลให้การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากประสบผลสำเร็จ ผลการวิจัยพบว่า พบว่าโครงสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษจีน, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์ เป็นโครงสร้าง องค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นทั้งภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการทั้งหมดภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้กำกับ โดยเป็นผู้วางแผนจัดทำนโยบาย และภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีกฎหมายรับรอง ซึ่งมีความสำเร็จในบางกลุ่มธุรกิจ เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลผลการศึกษาร่วมกับผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่สรุปได้ว่าโครงสร้างการบริหารจัดการ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ควรเป็นรูปแบบคณะกรรมการ 12 คน จากผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานส่วนกลาง ผู้ทรงคุณวุฒิหน่วยงานในพื้นที่ ตัวแทนภาคเอกชน และตัวแทนภาคประชาชนพื้นที่โดยกำหนดแนวทางในการขับเคลื่อนแผนการพัฒนาพื้นที่ระยะเวลา 20 ปี โดยแบ่งเป็นระยะเวลา 2 ปี 5 ปี 10 ปี 15 ปี 20 ปี พร้อมระบบติดตาม ประเมินผล ร่วมกันพัฒนาจากความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อการปรับปรุงบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนด

คำสำคัญ : ต้นแบบ / การบริหารจัดการ / เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

*นักศึกษาลัทธิปริญาดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม

**อาจารย์ประจำสาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม

ABSTRACT

This qualitative research aimed to study the operation prototype of some Special Economic Development Zones in Thailand that consist of Tak, Songkhla, and Nakhon Phanom; together with the SEZs overseas that include China, Malaysia and the Philippines. No matter what level of success in each SEZ was discovered, the collected data were then analyzed and examined. Focusing on the highest benefits via a suitable management, a model for Tak SEZ was finally formulated. The data were initially collected via document exploring along with the in-depth interviews with 46 participants and a group discussion of 45 attendants that involved the government authorities, private sectors, community administrators, entrepreneurs, traders and local citizens in the SEZs of Tak, Songkhla and Nakhon Phanom. Regarding the crucial factors that will empower the management of Tak SEZ, the data were reanalyzed by the experts at the discussion. Looking at the SEZs overseas, it was found that China, Malaysia, and the Philippines all apply the management structure that authorizes the government to absolutely control the whole operation process. They launch the plans and stipulate the policies for the SEZ, and it was found that this type of structure provided benefits for only a few business groups. From data analysis with the experts in the area, it was recommended that, concerning successful management for TAK Special Economic Development Zone Authority (TSEZA), the basic management structure should consist of 12 committee members selected from the experts in the central government authorities, local administration units, private sectors and local citizens. The duration of the development plan should be extended throughout a period of 20 years during which sub plans are to be utilized ranging from 2 years, 5 years, 10 years, 15 years and 20 years respectively. Following-ups and assessments are also recommended for the sake of operation improvement and target achievement.

Keywords : Prototype / Management / Special Economic Development Zone

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศถูกกำหนดให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยเพิ่มการจ้างงานและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ประชาชน รวมทั้งแก้ปัญหาความมั่นคง ด้วยการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามายังพื้นที่ตอนในของประเทศ ปัญหาการลักลอบนำสินค้าการเกษตรผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยรัฐบาลได้กำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินการพัฒนาโดยเน้นสร้างพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใหม่บริเวณชายแดนให้สามารถใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน การให้สิทธิประโยชน์ด้านการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนการลงทุนและการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ การสนับสนุน SME และการลงทุนต่อเนื่องของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งการจัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนด้านการบริหารแรงงานต่างด้าวและด้านอื่นๆ ที่จำเป็น จากโอกาสและความท้าทายที่รัฐบาลกำหนดพื้นที่สำหรับพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนำร่องระยะแรก เนื่องจากมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความเข้มข้น มีฐานอุตสาหกรรมเดิมในพื้นที่ และมีศักยภาพในการพัฒนาทั้งในเชิง

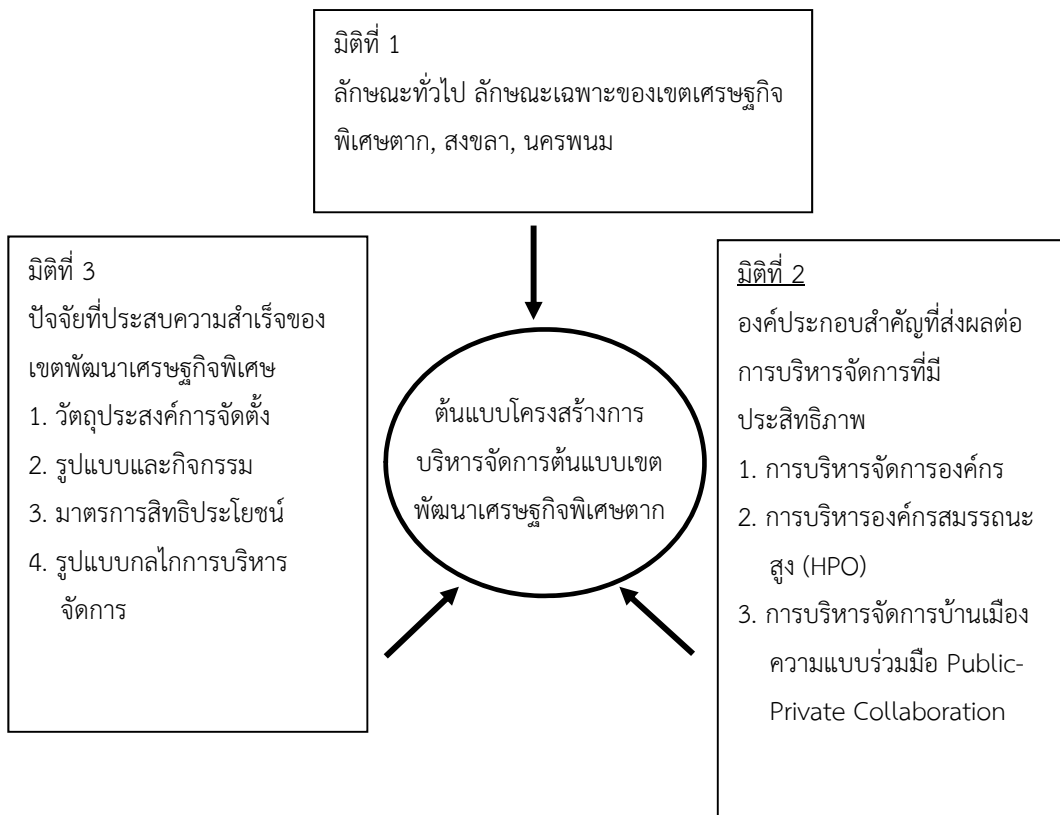
การค้าและโลจิสติกส์นั้น ซึ่งการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะทำให้สามารถจัดระเบียบการพัฒนาในพื้นที่ และใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบต่างๆ ในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่และการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน และเชื่อมโยงไปยังเอเชียได้ในระยะยาวได้ ทั้งนี้การจัดองค์กรและการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่บริเวณชายแดน จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้มีรูปแบบองค์กรและการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ปัจจุบันอยู่ระหว่างจัดทำโครงสร้างด้านพื้นฐานทั้ง 10 พื้นที่ เนื่องจากประเทศไทยตั้งอยู่บนภูมิภาคที่แวดล้อมด้วยประเทศเพื่อนบ้าน โดยทางใต้ของประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย และสิงคโปร์ ทางตะวันออก ได้แก่ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ทางเหนือ ได้แก่ ลาว เมียนมาร์ และสาธารณรัฐประชาชนจีน และทางตะวันตก ได้แก่ เมียนมาร์ (ทำเนียบรัฐบาล, “คืนความสุขให้คนในชาติ”, 23 มกราคม 2558)

รายงานปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก พบว่าการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลตามแผนที่รัฐบาล หรือคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ กำหนดให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตามกำหนดระยะเวลาที่วางแผน เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายแปลงไปสู่การปฏิบัติยังอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นพื้นที่ประกอบกิจกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นหลักอันจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ที่มีหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ ถึงแม้จะมีผู้แทนองค์กรเอกชนหากแต่ยังไม่มีความสำคัญมากนัก ขณะที่ปริมาณกิจกรรมของประเภทธุรกิจ หรือปริมาณการค้าการลงทุนของนักลงทุนยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด อันเนื่องมาจากระบบโครงสร้างพื้นฐานอันได้แก่ ที่ดินสำหรับใช้เป็นสถานที่ตั้งหรือโซนสำหรับกิจกรรม ระบบสิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการลงทุน ระบบสาธารณูปโภค ยังอยู่ระหว่างการเวนคืนที่ดิน การให้สิทธิประโยชน์เพื่อดึงดูดนักลงทุนเดิมที่อยู่ในพื้นที่ไม่มีความแตกต่างทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ รวมถึงการบูรณาการในการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังไม่เกิดการประสานความร่วมมือกันในระดับพื้นที่ (TAK Special Economic Development Zone, 2016)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาต้นแบบของการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก ควรมีต้นแบบโครงสร้างการบริหารจัดการ วิธีการแก้ไขปัญหา รวมถึงเทคนิคการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ควรเป็นอย่างไรจึงจะเหมาะสมและประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่การค้าชายแดนประเทศไทย-เมียนมาร์ ซึ่งมีความพร้อมด้านแรงงานอยู่แล้วให้สามารถเชื่อมต่อไปสู่เวียดนามและจีน และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจข้ามพรมแดน และชิงความได้เปรียบในการแข่งขันในกลุ่มประเทศอาเซียนที่ต้องการใช้ประโยชน์จากโครงการระเบียงเศรษฐกิจ เพื่อการเปลี่ยนระเบียนขนส่งให้เป็นระเบียบเศรษฐกิจ และเกิดผลประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศมากที่สุด

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นการศึกษาต้นแบบโครงสร้างการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ใน 3 ประเด็น หลัก คือ มิติลักษณะทั่วไป/เฉพาะ องค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และปัจจัยที่ประสบความสำเร็จของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยปรับใช้แนวคิด HPO และ PPC มาประยุกต์ใช้กับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก โดยมีกรอบแนวทางในการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบความคิดการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม และเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศ คือ จีน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์
2. ศึกษาแบบโครงสร้างการบริหารจัดการต้นแบบที่น่าจะเป็นของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก รวมถึงการบริหารจัดการอย่างไรเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด

วิธีดำเนินการวิจัย

แนวทางการวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการและองค์ประกอบที่ส่งผลให้การบริหารที่เหมาะสมและประสบความสำเร็จของประเทศไทยและค้นหาข้อมูลร่วมจากกรณีศึกษา โดยวิธีการค้นหาข้อมูลแล้วนำมาสังเคราะห์เป็นต้นแบบ (Prototype) ที่เป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive) จากการเก็บข้อมูลผ่านทางแหล่งข้อมูลประเภทเอกสารต่างๆ รวมถึงการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกรายบุคคลในพื้นที่สำรวจภาคสนาม เพื่อสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่ในจังหวัดตาก สงขลา และนครพนม โดยผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง และข้อมูลที่ได้จากสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์แนวคิดเพื่อนำคำตอบที่ตรงประเด็นคำถามมาสรุปผลการวิจัย รวมถึงศึกษาข้อมูลประเภทเอกสารจากโครงสร้างการ

บริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของต่างประเทศได้แก่ จีน มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ โดยพิจารณาจากมิติด้านการบริหารจัดการ โครงสร้างองค์กร กฎหมาย และประเภทกิจกรรม ดังต่อไปนี้ (Office of the Council of State, 2008)

1. ผู้ให้ข้อมูล แบ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก สงขลา และนครพนม ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มนักธุรกิจ ห้างร้านพ่อค้า และประชาชนในพื้นที่ จำนวน 46 คน โดยกลุ่มภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา จากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของแต่ละพื้นที่เป็นเกณฑ์การให้ข้อมูล ส่วนนักธุรกิจและประชาชนพิจารณาจากการประกอบธุรกิจและมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ตามลำดับซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง และผู้ให้ข้อมูลสนทนากลุ่ม จำนวน 45 คน จากตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จำนวนภาคละ 15 ราย (Nakhon Phanom Special Economic Development Zone, 2016) (Songkhla Special Economic Development Zone, 2016)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยใช้แหล่งข้อมูลในการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย

2.1 แหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร ได้แก่ ตำราวิชาการ วารสาร เอกสารสำนักงาน บันทึกของทางราชการ เอกสารส่วนบุคคล ตลอดจนบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาข้อมูลประเภทเอกสารจากโครงสร้างการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษของต่างประเทศ ได้แก่ จีน มาเลเซีย และฟิลิปปินส์

2.2 แหล่งข้อมูลประเภทบุคคลจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนพื้นที่ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก สงขลา และนครพนม โดยศึกษาในรูปแบบของการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และการจัดสนทนากลุ่ม เป็นเครื่องมือวิจัย เพื่อศึกษาประเด็นที่เป็นโจทย์วิจัยในการบริหารจัดการ และที่เกี่ยวข้อง โดยแบบสอบถามที่ใช้เป็นแบบปลายเปิด ในหัวข้อ/ประเด็นที่ได้ข้อสรุปจากการสนทนากลุ่มของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดสนทนากลุ่ม กลุ่มผู้ให้ข้อมูล จำนวน 42 ราย โดยในการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์แล้วนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ประมวลผล โดยดำเนินการระหว่างวันที่ 11-26 กรกฎาคม 2559 ในพื้นที่จังหวัดตาก คือ อำเภอเมืองตาก อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภอแม่ระมาด และในพื้นที่จังหวัดเมียวดี สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ รวมถึงดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม ระหว่างวันที่ 22-24 พฤศจิกายน 2559 จำนวน 2 ราย และการสัมภาษณ์ผ่านทางโทรศัพท์ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ/ภาคเอกชนพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2560 จำนวน 2 ราย

4. การวิเคราะห์ข้อมูล จากแหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร และเสริมด้วยข้อมูลจากการสนทนากลุ่มมาวิเคราะห์ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ ในมิติลักษณะทั่วไป/เฉพาะ องค์กรประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงปัจจัยที่ประสบความสำเร็จของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยปรับใช้แนวคิด HPO และ PPC เพื่อวิเคราะห์ในด้านการบริหารจัดการ โครงสร้างองค์กร กฎหมาย และประเภทกิจกรรม รวมถึงสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อหาประเด็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการ แล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์หาข้อมูลร่วมของกระบวนการบริหารจัดการที่ดีที่ส่งผลให้การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากประสบผลสำเร็จ หลังจากนั้น ผู้วิจัยจะนำผลการวิเคราะห์ที่ได้มาประมวลผลเป็นต้นแบบ การบริหารจัดการที่ดีของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

สรุปผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาตามและวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษประเทศไทย (ตาก สงขลา นครพนม), จีน, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์ พบว่าโครงสร้างการจัดตั้งองค์กรของเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว มีรูปแบบ

โครงสร้างแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่ที่มีอิทธิพลมาจาก ด้านการปกครองที่ภาครัฐต้องมีความตั้งใจที่จะพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างจริงจัง ผ่านทางการใช้กฎหมาย ด้านนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนประเทศ ด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีความสอดคล้องกับจุดแข็งของพื้นที่ เพื่อความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบหรือความได้เปรียบในการแข่งขันของพื้นที่ เช่น Iskandar : Malaysia กำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป้าหมายเป็นการท่องเที่ยว/การบริการซึ่งมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบทางด้านการท่องเที่ยวและการบริการกับประเทศสิงคโปร์ที่มีพื้นที่ติดกัน ด้านตำแหน่งพื้นที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่ในตำแหน่งทางยุทธศาสตร์เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศที่เข้าถึงตลาดสินค้า/บริการได้สะดวก มีโครงสร้างการคมนาคมระบบขนส่ง/โลจิสติกส์ เชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของประเทศเพื่อนบ้าน ตลาดภูมิภาค/ตลาดโลก ที่ใกล้เคียงกับแหล่งปัจจัยการผลิตที่มีศักยภาพในการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือ Shenzhen : China มีที่ตั้งอยู่ติดฮ่องกงที่มีกำลังซื้อ/มีท่าเรือบริเวณจุดแลกเปลี่ยนสินค้า Iskandar : Malaysia มีช่องแคบมะละกาเป็นช่องทางผ่านของเรือ 1 ใน 3 ของโลกและท่าเรือแลกเปลี่ยนสินค้า ขณะที่ฟิลิปปินส์มีกิจกรรมด้านการบริการอยู่ตามเมืองท่าเรือขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพ ด้านกลไกการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความคล่องตัวสามารถบูรณาการการทำงานภาครัฐ/ภาคเอกชนร่วมมือพัฒนาเขตเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพมีความต่อเนื่อง ดังนั้นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เหมาะสม ควรมีโครงสร้างการบริหารจัดการในหมวดต่างๆ ทั้งนี้สำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก สงขลา นครพนม พบว่า มีหน่วยงานที่รับผิดชอบระดับชาติคือคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ระดับพื้นที่คือ คณะกรรมการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก สงขลา และนครพนม ทำหน้าที่หลักในการขับเคลื่อน โดยมีทั้งภาครัฐและภาคเอกชนร่วมสนับสนุน โครงสร้างพื้นฐานทางด้านอุตสาหกรรม ตามคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) กำหนดทั้งในรูปแบบมาตรการสิทธิประโยชน์เพื่อการลงทุน พร้อมทั้งกำหนดแผนการขับเคลื่อนของประเทศที่เน้นพื้นที่บริเวณชายแดนเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของต่างประเทศ เห็นควรนำรูปแบบการดำเนินการของไทยและของต่างประเทศบูรณาการร่วมกันโดยกำหนดให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากมีโครงสร้างองค์การที่มีรัฐบาล หน่วยงานระดับกระทรวง ระดับพื้นที่ คณะกรรมการ ที่ปรึกษา ภาคประชาสังคม จัดตั้งเป็นองค์กรเพื่อบูรณาการร่วมกันตามสัดส่วนที่เหมาะสม รวมถึงกำหนดให้สามารถกำหนดแผนพัฒนาระดับเขตเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่ของตนเองและให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 โครงสร้างองค์กรเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากที่ประสบความสำเร็จ

การจัดองค์กร	ไทย (ตาก สงขลา นครพนม)	จีน	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ตาก
รัฐบาล		✓			✓✓
กระทรวงการค้าและ อุตสาหกรรม				✓	✓✓
ระดับพื้นที่	✓	✓	✓		✓✓
คณะกรรมการ	✓	✓	✓	✓	✓✓
ที่ปรึกษา			✓		✓✓
ภาคประชาสังคม					✓✓
โครงสร้างพื้นฐาน	ไทย (ตาก สงขลา นครพนม)	จีน	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ตาก
ภาครัฐ	✓	✓	✓		✓✓
ภาคเอกชน	✓	✓	✓	✓	✓✓
กฎหมาย	ไทย (ตาก สงขลา นครพนม)	จีน	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ตาก
แผนพัฒนาระดับชาติ	✓	✓	✓	✓	✓✓
แผนพัฒนาระดับพื้นที่		✓	✓		✓✓

ที่มา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น : จีน, เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ : มาเลเซีย,

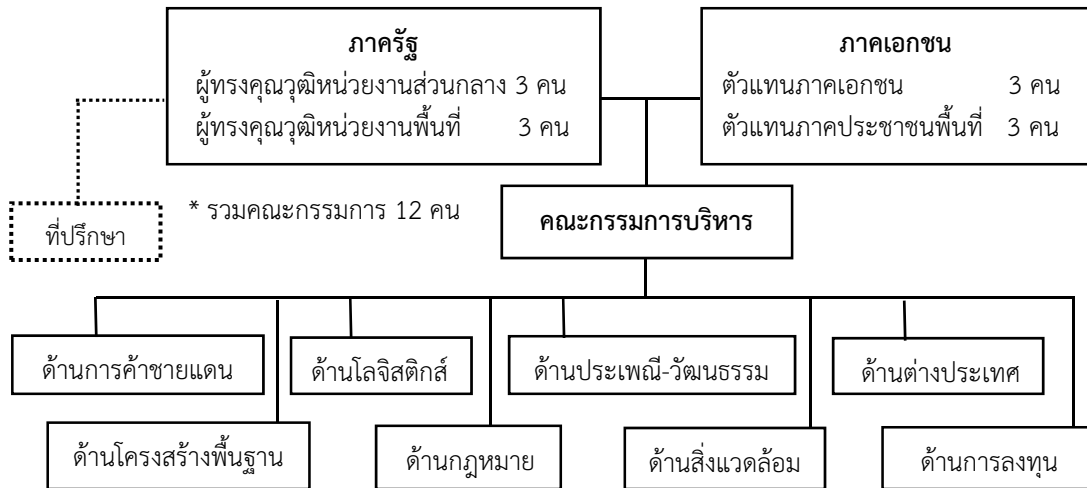
เขตพัฒนาเศรษฐกิจแห่งประเทศฟิลิปปินส์ : ฟิลิปปินส์, เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก สงขลา นครพนม

อภิปรายผลการวิจัย

จากวัตถุประสงค์การศึกษาข้อ 1 สามารถนำเสนอโครงสร้างการบริหารจัดการต้นแบบเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากที่น่าจะเป็น ตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 ของงานวิจัย จากตารางที่ 1 ดังนี้

1. คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภาครัฐ/ภาคเอกชน ดังนี้ (1) ตัวแทนส่วนกลาง โดยคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 3 คน (2) ตัวแทนพื้นที่โดยผู้ว่าราชการจังหวัดตาก แต่งตั้ง จำนวน 3 คน จากผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (3) ตัวแทนภาคเอกชน จำนวน 3 คน โดยมีเงื่อนไข ไม่อยู่ระหว่างการดำรงตำแหน่งใดๆ ในองค์กรเอกชน อาทิ สมาอุตสาหกรรมจังหวัด หรือหอการค้าจังหวัด เป็นต้น (4) ตัวแทนประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก จำนวน 3 คน

2. ผู้ว่าการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก แต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล อาทิเช่น สำนักการค้าชายแดนและโลจิสติกส์ สำนักโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม สำนักกฎหมายและสิทธิประโยชน์เพื่อการลงทุน สำนักยุทธศาสตร์ สำนักการลงทุนต่างประเทศ สำนักชุมชนสัมพันธ์และประเทศเพื่อนบ้าน สำนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สำนักการคลัง สำนักกำกับและตรวจสอบ เป็นต้น และผลจากการวิเคราะห์/ประเมินผลโครงสร้างองค์กรเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย จีน, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์ ควรมีการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก (Tak Special Economic Development Zone Authority: TSEZA) ดังรูปภาพที่ 2



ภาพที่ 2 โครงสร้างการบริหารจัดการต้นแบบเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

จากโครงสร้างคณะกรรมการ จำนวน 12 คน ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดวัตถุประสงค์การใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจนครอบคลุม ระยะเวลาการตัดสินใจ และบทกำหนดโทษจากการใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยทำหนังสือส่งตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำเข้าหรือคณะกรรมการนโยบาย เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นคณะกรรมการนโยบาย ระดับชาติโดยไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นพื้นที่ที่ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ หากแต่เป็นการนำเรียนเพื่อทราบเท่านั้น โดยดำเนินการพร้อมกันทั้งในส่วนของการรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะคู่ขนานไปในคราวเดียวกัน ทั้งนี้โดยเหตุผลในการเสนอให้มีผู้ทรงคุณวุฒิหน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อการทำหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถและเต็มเวลา หากกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีภาระความรับผิดชอบมาก อาจไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มเวลาและเกิดผลสัมฤทธิ์ หากแต่การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจะทำให้เกิดการทำงานที่โปร่งใสน่าเชื่อถือ อันจะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกทางหนึ่ง รวมถึงกำหนดให้ผู้แทนภาครัฐและภาคประชาสังคม มีจำนวน 6 คน เท่าๆ กันนั้น โดยมีฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทำหน้าที่อำนวยความสะดวกสนับสนุนข้อมูล ได้แก่ ด้านการค้าชายแดน ด้านโลจิสติกส์ ด้านประเพณี-วัฒนธรรม ที่จำเป็นต้องกำหนดให้มีตัวแทนของประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาเป็นที่ปรึกษาหรือให้คำแนะนำในส่วนที่เกี่ยวข้อง ด้านต่างประเทศ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านกฎหมาย ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการลงทุน เป็นต้น ทั้งนี้ผู้วิจัยมีเจตนาปรารถนเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การทำให้เกิดการสานพลังในการร่วมมือแก้ไขปัญหาสาธารณะที่บุคคลฝ่ายต่างๆ ได้ เข้ามาทำงานร่วมกันในลักษณะ “การร่วมกันคิด-ร่วมกันทำ-ร่วมกันรับผิดชอบ” ย่อมจะก่อให้เกิดประสิทธิผลและความยั่งยืนต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างแท้จริง (Office of the Public Sector Development Commission, High Performance Organization, 2014) (Sirisamphan, T., Public-Private Collaboration, 2016)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

รูปแบบโครงสร้างองค์กรสำหรับการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว สามารถนำไปใช้ในพื้นที่ที่เหลือ 9 เขต คือ เขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษสระแก้ว, ตราด, สงขลา, นครพนม, เชียงราย, หนองคาย, กาญจนบุรี และนราธิวาส กำหนดเป็นแผน 20 ปี โดยมีระยะเวลาแผน 2 ปี, 5 ปี, 10 ปี, 15 ปี, 20 ปี พร้อมทั้งการประเมินผลเพื่อปรับปรุงหรือปรับแผนให้เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งนี้แนวทางการขยายผลการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากให้ประสบความสำเร็จมาจากสัดส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องที่ทำให้เกิดความคิดหลากหลาย ครบถ้วนโดยจำแนกเป็น นโยบายของประเทศที่ถือเป็นมติของประเทศไทย คิดเป็นอัตราส่วน 1 ใน 4 มาจากการปกครองในชุมชน และมาจากชุมชนอยู่ในพื้นที่ รวมเป็น 3 ใน 4 ของคณะกรรมการบริหารทั้งหมด และที่เหลือ 1 ใน 4 มาจากกลุ่มนักธุรกิจที่มีเม็ดเงินมาลงทุนที่มาจากกลุ่มนักธุรกิจ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มนักธุรกิจในชุมชน, กลุ่มนักธุรกิจระดับประเทศซึ่งมองผลประโยชน์ในระดับประเทศเป็นหลัก และกลุ่มนักธุรกิจต่างประเทศซึ่งมองธุรกิจที่ยุติธรรมและเหมาะสมในการค้าขาย การลงทุน

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างองค์กรของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่นำรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการต้นแบบเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก (Tak Special Economic Development Zone Authority: TSEZA) ไปประยุกต์ใช้และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีการบริหารองค์กรรูปแบบโครงสร้างในลักษณะอื่น เพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระดับพื้นที่

References

- Iskandar Regional Development Authority. (2015). **IRDA organizational structure; IRDA.** [online], Available : <http://www.iskandarmalaysia.com.my/isc/> [2015, May 9].
- Nakhon Phanom Special Development Zone. (2016). **Background and Significations.** [Online]. Available : <http://www.takseze.com/th/page/establishment.html>. [2016, November 22].
- Office of the Public Sector Development Commission. (2014). **High Performance Organization.** [Online]. Available : <http://www.opdc.go.th/> [2017, March 15].
- Office of the Council of State. (2008). **Legal Department Special Economic Zone Laws.** [Online]. Available : <http://www.humanrights.go.th/index.php>. [2016, April 16].
- Philippine Economic Zone Authority. (2015). **PEZA organization structure; PEZA.** [Online], Available : <http://www.peza.gov.ph/> [2015, April 2].
- Royal Thai Government. (2015). **Return Happiness to the Citizens.** [Online]. Available : http://thailand.prd.go.th/more_news.php?cid=1&filename=index. [2015, January 5].
- Shenzhen Government Online. (2015). **General Office of Shenzhen Municipal People's Government.** [online]. Available : <http://english.sz.gov.cn/> [2015, March 20].
- Sirisamphan, T. (2010). **Public-Private Collaboration.** [Online]. Available : <http://www.Public-PrivateCollaboration.com/> [2016, January 14].

Songkhla Special Development Zone. (2016). **Background and Significations.**

[Online]. Available : <http://www.oss.songkhla.go.th>. [2016, May 4].

Tak Specila Economic Development Zone. (2016). **Background and Significations.**

[Online]. Available : <http://www.taksez.com/th/page/establishment.html>.

[2016, January 5].