



International Institute for
Trade and Development



INTERNATIONAL INSTITUTE FOR
TRADE AND DEVELOPMENT
Go for Goals

การพัฒนากลไกเชิงสถาบันและกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ
ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแนวชายแดนของไทย

ความเป็นมา

21 ม.ค. 64 – ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564

เป็นกลไกการบริหารจัดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

23 ก.พ. 64 – ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบ

ถอนร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.

ในระยะเริ่มต้น มี สศช. เป็นฝ่ายเลขานุการ

คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.)

ในระยะยาว คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า สามารถปรับปรุง

แก้ไข พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

ให้ครอบคลุมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ทั่วประเทศได้

นอกเหนือจากพื้นที่ EEC



1

เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนากลไกเชิงสถาบันการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนของไทย

2

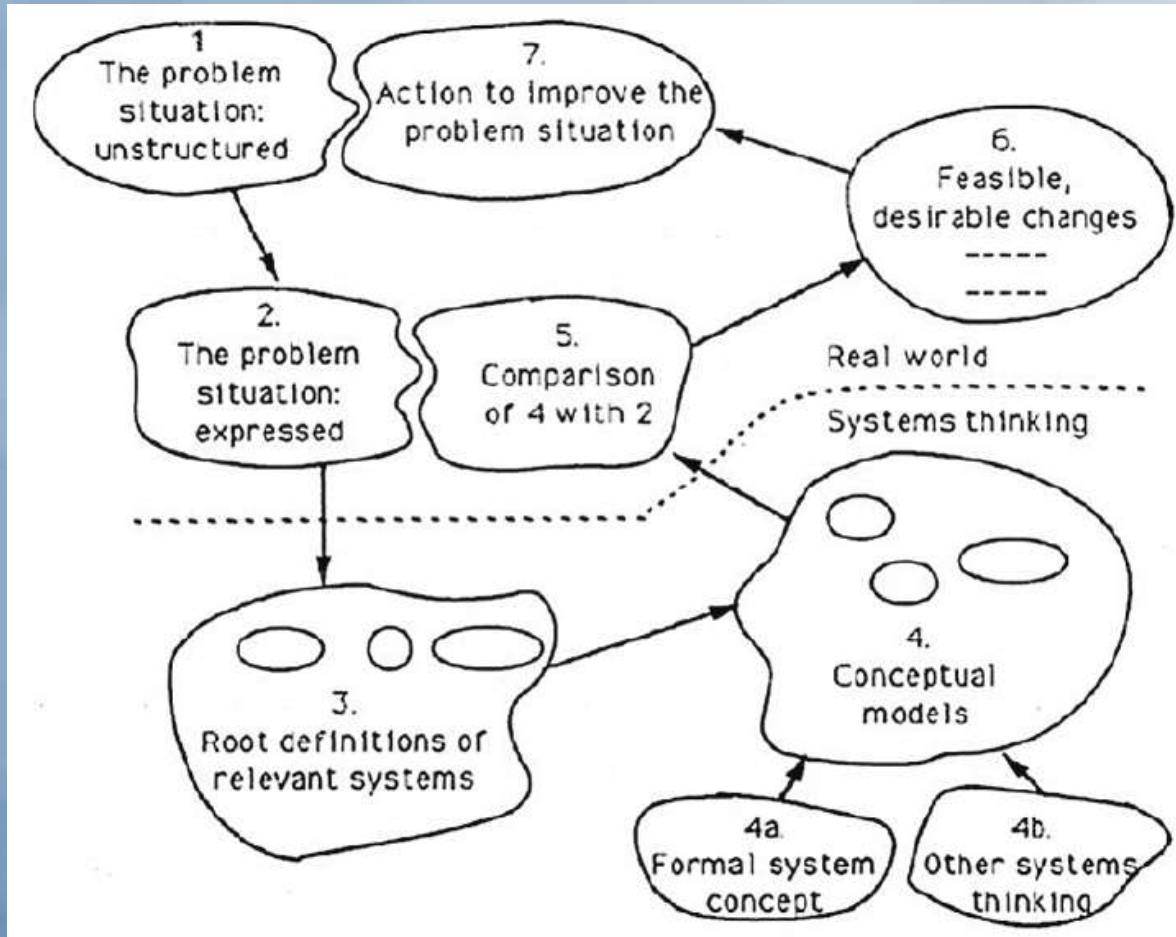
เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนชายแดนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรค COVID-19

3

เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในมิติด้านกฎระเบียบและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน

แนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

แนวคิด Soft System Methodology (SSM)



ขั้นตอนที่ 1 หาปัญหา

ขั้นตอนที่ 2 หาความจริง

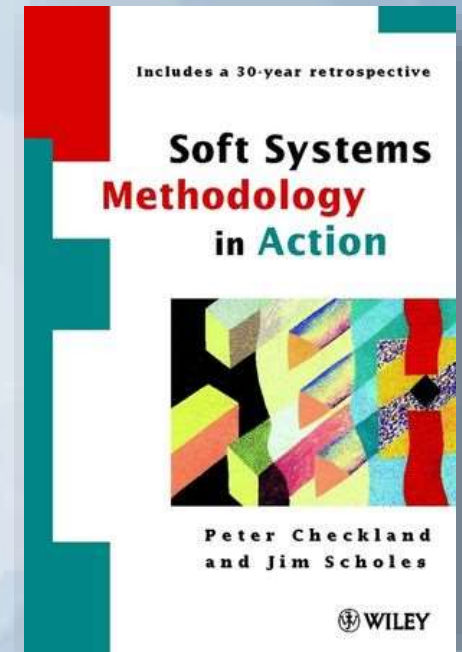
ขั้นตอนที่ 3 กำหนดนิยามปัญหา

ขั้นตอนที่ 4 หาทางแก้

ขั้นตอนที่ 5 เลือกทางแก้

ขั้นตอนที่ 6 วางแผน

ขั้นตอนที่ 7 ลงมือปฏิบัติ



พึงประสงค์โดยหลักการแล้ว
(desirable in principle)

เป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ
(feasible to implement)

แนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

แนวคิด Soft System Methodology (SSM)





บทที่ 4

ผลการศึกษาระดับต้น

โครงการวิจัยเรื่อง

“การพัฒนากลไกเชิงสถาบันและกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ
ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแนวชายแดนของไทย”



Report Outline

- PART 1 ข้อค้นพบในเชิงพื้นที่และการขับเคลื่อนพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
-
- PART 2 บริบทและข้อจำกัดเชิงสถาบันกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย
-
- PART 3 แนวทางขั้นต้นในการออกแบบระบบและกลไกเชิงสถาบัน
เพื่อขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ



PART 1

ข้อค้นพบในเชิงพื้นที่และการขับเคลื่อนพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ของ **จังหวัดเชียงราย**

1) ภาพรวมและการดำเนินโครงการด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่



ข้อค้นพบในเชิงพื้นที่และการขับเคลื่อนพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ของ **จังหวัดเชียงราย**

2) กลไกและบทบาทของเครือข่ายในการดำเนินงาน

บทบาทการดำเนินงาน
ภาครัฐในพื้นที่ มีความเข้มแข็ง
และร่วมมือกัน มีการเปิดพื้นที่
ในการสนทนา แสดงความ
คิดเห็นและความต้องการของผู้
มีส่วนได้ส่วนเสีย มีนโยบายใน
การดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่
ชัดเจน **แต่ขาดการสร้างเวที**
จากชุมชนในพื้นที่หรือการ
สร้างแผนยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้น
จากชุมชนในพื้นที่

กลไกการดำเนินงานด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่
มีเพียงยุทธศาสตร์และแผนงาน **ต้องปรับปรุง**ในเรื่องของการ
ส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่และเสริมสร้าง
องค์ความรู้ให้ประกอบอาชีพในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
ได้ และ**ขาดการสร้าง**ความเข้าใจระหว่าง**หน่วยงานภาครัฐและ**
ประชาชน เป็นการดำเนินงานจากบนลงล่างที่ไม่ได้ยกระดับ
ชุมชนและสังคมของคนในพื้นที่ รวมถึงเน้นไปที่การส่งเสริมกลุ่ม
ทุนขนาดกลางและขนาดใหญ่ **ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับ**
ประโยชน์โดยตรง อีกทั้งจะต้องปรับตัวและปรับบทบาทไปตาม
การพัฒนาพื้นที่ที่กำลังเกิดขึ้น แสดงให้เห็นถึงบทบาทภาค
ประชาชนยังไม่ปรากฏชัดเจน

ตำแหน่งแห่งที่รวมถึงจุดเด่นด้าน
เขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ยังไม่ปรากฏความ
ชัดเจนมาก เนื่องจากความขัดแย้งด้าน**ข้อ**
กฎหมายที่ขัดกันระหว่างหน่วยงานรัฐ ถือเป็น
ข้อจำกัดในการพัฒนาพื้นที่ด้านเขตเศรษฐกิจ
พิเศษ รวมถึง**การไม่สามารถบูรณาการร่วมกัน**
ระหว่างนโยบายและแผนงานของภาครัฐที่
ล้วนเป็นเรื่องระเบียบอำนาจแห่งรัฐ โดยอำนาจ
การตัดสินใจ เงื่อนไข และข้อกำหนดต่าง ๆ
ล้วนมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินงานผ่าน
หน่วยงานส่วนกลางทั้งสิ้น

ข้อค้นพบในเชิงพื้นที่และการขับเคลื่อนพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงใหม่ของ **จังหวัดเชียงราย**

3) ประเด็นปัญหาและข้อจำกัดในการขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

🔍 การขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษยัง **คลุมเครือและไม่มี ความชัดเจน**

- รูปแบบและแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ที่ยัง **ไม่มีความชัดเจน**ว่าจะมุ่งเน้นการพัฒนาไปในทิศทางใด

🔍 ข้อจำกัดใน **การดำเนินงานของฝ่ายปกครอง**

- หน่วยงานของรัฐประสบปัญหาของ **ความขัดแย้งกันเอง**ด้านข้อกำหนดของที่ยึดถือและปฏิบัติ
- อำนาจในการอนุมัติหรือการตัดสินใจยังเป็นของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง
- การ **ไม่มีเจ้าภาพที่แท้จริง**ในการขับเคลื่อนงานด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ เกิดความไม่ชัดเจนและความไม่ต่อเนื่องในการขับเคลื่อน

🔍 **ขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและชุมชน**

- ประชาชนในพื้นที่ขาดการเตรียมความพร้อมและความรู้ความเข้าใจเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ และขาดการมีส่วนร่วม

🔍 ปัญหาและ **ข้อจำกัดด้านนโยบายการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่**

- นโยบายส่งเสริมการลงทุนส่วนใหญ่จะเอื้อกับนักลงทุนขนาดใหญ่ให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่
- ข้อกำหนดด้านการส่งเสริมการลงทุนบางประการไม่เอื้อต่อการลงทุนและไม่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะในพื้นที่
- นโยบายในการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นยังขาดด้านการพัฒนาและยกระดับวิถีชีวิตคนในพื้นที่

PART 1

ข้อค้นพบในเชิงพื้นที่และการขับเคลื่อนพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก

1) ภาพรวมและการดำเนินโครงการด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่

แม่สอดเป็นอำเภอที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์พื้นที่ชายแดน และมีความสำคัญด้านเศรษฐกิจแห่งหนึ่งของประเทศไทย มีพื้นที่ชายแดนที่ติดกับเมืองเมียวดี สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า

จากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2552 และ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2553 ให้มีการดำเนินโครงการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอำเภอแม่สอด รวมทั้งศูนย์บริการนำเข้า-ส่งออกแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service:OSS) และศูนย์โลจิสติกส์รวมทั้งคลังสินค้า (Logistics Park)



แนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดริเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2547 เพื่อเป็นการตอบสนองต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจตามความร่วมมือระหว่างประเทศระดับอนุภูมิภาค

ตั้งอยู่บนแนวเส้นทางเศรษฐกิจที่สำคัญในระดับนานาชาติ คือ ระเบียงเศรษฐกิจสายตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) ที่ถูกผลักดันโดยกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Aeyawadee-Chaopraya-Mekong Economic

Cooperation Strategy: ACMECS)

ข้อค้นพบในเชิงพื้นที่และการขับเคลื่อนพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก

2) กลไกและบทบาทของเครือข่ายในการดำเนินงาน

ภาคเอกชน/ประชาสังคม

- หอการค้าจังหวัดตาก
- สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก
- ผู้ประกอบการในพื้นที่
- ตัวแทนผู้ประกอบการธนาคารในพื้นที่

ส่วนราชการ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่
- หน่วยงานด้านการขนส่ง
- ศุลกากรแม่สอด
- หน่วยงานปกครอง/นายอำเภอ
- หน่วยงานส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่

**เครือข่าย
การดำเนินงาน
ในเขตเศรษฐกิจ
พิเศษชายแดน
แม่สอด**

1) กลไกและบทบาทการผลักดันของเครือข่ายภาคประชาสังคมและภาคเอกชนในพื้นที่ ตัวแสดงที่มีบทบาทนำชัดเจนในพื้นที่แม่สอดนั้น ได้แก่ หอการค้าและสภาอุตสาหกรรมจังหวัด

2) กลไกและบทบาทของส่วนราชการทั้งในระดับพื้นที่ และระดับจังหวัด ในส่วนของกลไกและบทบาทของส่วนราชการในพื้นที่นั้น จะเป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ตามนโยบายแผนการดำเนินงานของส่วนราชการเป็นสำคัญ

3) การประสานร่วมมือกันในการผลักดันของทั้งสองภาคส่วน โดยทั้งสองภาคส่วนได้มีการร่วมมือกันในบางมิติเพื่อเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน แต่ไม่ได้มีแบบแผนหรือแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน

ข้อค้นพบในเชิงพื้นที่และการขับเคลื่อนพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก

3) ประเด็นปัญหาและข้อจำกัดในการขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

- 🔍 การขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษยังคลุมเครือและไม่มีความชัดเจน
- 🔍 ข้อจำกัดในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง
 - หน่วยงานของรัฐประสบปัญหาของความขัดแย้งกันเองด้านข้อกำหนด
 - การไม่มีเจ้าภาพที่แท้จริงในการขับเคลื่อนงานด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่
 - อำนาจการตัดสินใจ/อนุญาตอยู่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง
- 🔍 ขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและชุมชน
- 🔍 ปัญหาและข้อจำกัดด้านนโยบายการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่
 - นโยบายส่งเสริมการลงทุนส่วนใหญ่จะเอื้อกับนักลงทุนขนาดใหญ่
 - การขอสิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนมีกระบวนการและขั้นตอนที่มีความยุ่งยาก
 - นโยบายยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนรายใหม่
- ★ 🔍 ปัญหาการแลกเปลี่ยนสกุลเงินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ
- ★ 🔍 ข้อจำกัดของแรงงานต่างด้าว
 - ข้อจำกัดด้านระยะเวลาบัตรผ่านแดน (Border Pass) ของแรงงานต่างด้าว ที่เข้ามาทำงานตามมาตรา 64 มีอายุ 30 วัน

บริบทและข้อจำกัดเชิงสถาบันกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย

1) ประมวลกรอบทางยุทธศาสตร์ นโยบาย และกฎหมาย ปัจจุบันของเขตเศรษฐกิจพิเศษ



กรอบทางยุทธศาสตร์

กรอบการกำหนดระดับของ แผนงาน 3 ระดับ ได้แก่
แผนระดับที่ 1 คือ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)
แผนระดับที่ 2 ได้แก่ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศด้าน ... แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ
แผนระดับที่ 3 ได้แก่ แผนที่จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของแผนระดับที่ 1 และแผนระดับที่ 2 สู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือจัดทำขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด หรือจัดทำขึ้นตามพันธกรณีหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ รวมถึงแผนปฏิบัติการทุกระดับ



กรอบทางนโยบาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ... เป็นระเบียบที่เปรียบเสมือนแนวทางการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.) เป็นคณะกรรมการตามระเบียบนี้ มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน และการบริหารการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมาย

บริบทและข้อจำกัดเชิงสถาบันกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย

2) ตัวแสดงหลัก บทบาท อำนาจหน้าที่ และกรอบทางนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (9) เขตเศรษฐกิจพิเศษ แผนย่อย 9.1 การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

เป้าหมายแผนแม่บทย่อย: การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดน เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

1. เป้าหมายการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเพิ่มขึ้น มีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการขับเคลื่อนประเด็นการดำเนินงาน
2. เป้าหมายการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเพิ่มขึ้น มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการขับเคลื่อนประเด็นการดำเนินงาน
3. เป้าหมายเมืองในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้รับการพัฒนาให้เป็นเมืองนำอยู่มากขึ้น มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการขับเคลื่อนประเด็นการดำเนินงาน

กระทรวงที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานภายใต้กระทรวงที่เกี่ยวข้อง	กรอบกฎหมาย/นโยบายที่เกี่ยวข้อง	รายละเอียดการดำเนินงาน
สำนักนายกรัฐมนตรี	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)	ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 4/2557 เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 7/2564 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ	กำหนดสิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
กระทรวงการคลัง	กรมสรรพากร	ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 395) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการลดอัตราภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	ให้สิทธิลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกิจการที่จัดตั้งใหม่ หรือการขยายอาคารถาวรที่ใช้ในการประกอบกิจการสำหรับรายได้จากการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าหรือเพื่อการส่งออก และการผลิตสินค้าที่มีแนวโน้มจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน หรือรายได้ที่เกิดจากการให้บริการและมีการใช้บริการนั้นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
	กรมธนารักษ์	พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2562 กฎกระทรวงการจัดการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 กฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563	มีการปรับปรุงเพิ่มสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจเอกชนเข้ามาประมูลและลงทุน โดยขยายเวลาเช่าพื้นที่จาก 30 ปี เป็น 50 ปี และเพิ่มประเภทธุรกิจจาก 7 ประเภท ให้ใกล้เคียงกับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี)
	กรมศุลกากร	ประกาศกรมศุลกากร เรื่องหลักเกณฑ์และคุณสมบัติผู้ขอจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนและเขตปลอดอากรในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน	1.เพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้ขอจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนทั่วไป คลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า และเขตปลอดอากร 2.ลดจำนวนเงินทุนจดทะเบียนคลังสินค้า 3.มอบอำนาจการพิจารณาอนุมัติอนุญาตให้ศุลกากรในพื้นที่
	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	ยกเว้นค่าธรรมเนียมเงินกู้	ยกเว้นค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้และได้รับวงเงิน หมุนเวียนระยะสั้นเพิ่ม

กระทรวงที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานภายใต้กระทรวงที่เกี่ยวข้อง	กรอบกฎหมาย/นโยบายที่เกี่ยวข้อง	รายละเอียดการดำเนินงาน
กระทรวงแรงงาน	กรมการจัดหางาน	พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561	โครงการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงานต่างด้าวและครอบคลุมด้านสาธารณสุขและคนเข้าเมือง, การปรับปรุงกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของแรงงานในลักษณะไปเข้าเย็นกลับ, กำหนดแนวทางฝึกอบรมแรงงาน
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561	ร่วมกับหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงาน และกระทรวงสาธารณสุขในการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ
กระทรวงมหาดไทย	กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมที่ดิน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค กรมการปกครอง	แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2560-2564 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562	พัฒนาเมืองโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อม เพื่อเพิ่มศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่เฉพาะในรูปแบบต่าง ๆ พัฒนาระบบการอำนวยความสะดวกทางการค้าการลงทุน พื้นที่เศรษฐกิจที่ได้รับการวางผังเมืองแล้วเสร็จ มีการประกาศบังคับใช้และเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาที่เป็นไปตามมาตรฐานผังเมือง
กระทรวงสาธารณสุข	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, กรมสุขภาพจิต, กรมควบคุมโรค, กรมการแพทย์, กรมอนามัย, กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	แผนยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2560-2564	1. ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมด้านสาธารณสุขในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 2. ยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถของระบบป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ ระบบส่งต่อผู้ป่วย คัดกรองผู้บริโภคดีด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ เพื่อตอบโต้ปัญหาสุขภาพในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 3. ยุทธศาสตร์การลดความเสี่ยงด้านสาธารณสุขในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 4. ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ


กระทรวงที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานภายใต้กระทรวงที่เกี่ยวข้อง	กรอบกฎหมาย/นโยบายที่เกี่ยวข้อง	รายละเอียดการดำเนินงาน
กระทรวงอุตสาหกรรม	การนิคมอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	มาตรการด้านสิทธิประโยชน์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2562 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562	สิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร เช่น อนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรในเขตประกอบการเสรี เช่น ได้รับการยกเว้นอากรขาออก ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับวัตถุดิบ รวมทั้งผลิตภัณฑ์สิ่งพลอยได้ และสิ่งอื่นที่ได้จากการผลิต
กระทรวงคมนาคม	กรมการขนส่งทางบก กรมการขนส่งทางอากาศ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท	ใช้กรอบของระเบียบกฎหมายตามภารกิจหน้าที่หน่วยงานในการดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ	มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ 10 พื้นที่
กระทรวงพาณิชย์	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499	จัดทำกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
	กรมการค้าต่างประเทศ	พระราชบัญญัติ การส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558	ผลักดันและส่งเสริมการนำเข้าสินค้า-ส่งออกสินค้า ขยายการค้าการลงทุนในพื้นที่ชายแดนและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

บริบทและข้อจำกัดเชิงสถาบันกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย

3) การกำหนดและแสวงหาตำแหน่งแห่งที่ (Positioning) และ “ความเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ในประเทศไทย


“ความเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ของประเทศไทยได้สะท้อนผ่านการขับเคลื่อนนโยบายใน 2 โครงการที่สำคัญ ได้แก่ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) หากพิจารณาถึงการกำหนด Positioning จะปรากฏภาพความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้

3.1 ที่มาและแรงผลักดันต่อการเกิดขึ้นของนโยบาย

 เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศไทยที่มีพัฒนาการยาวนานและสืบเนื่องจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) มีที่มาและแรงผลักดันเชิงนโยบายในลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down approach) ที่ริเริ่มผ่านกลไกรัฐส่วนกลาง

 เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) จะปรากฏแรงผลักดันหนึ่งมาจากกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มองเห็นถึงศักยภาพเชิงพื้นที่ตนเองที่เชื่อมโยงทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค นำไปสู่การผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและวางกรอบทิศทางการพัฒนากับศักยภาพดังกล่าว

3.2 เนื้อหาสาระเชิงนโยบายและการจัดวาง Positioning เพื่อการพัฒนา

 เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เป็นโครงการเชิงยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐานของอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นการส่งออก เป็นผลให้โครงการดังกล่าวมีการจัดวาง Positioning และกำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างเป็นระบบระเบียบ


 เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) แม้ว่าจะมีความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนา แต่การจัดวาง Positioning เพื่อการพัฒนาหรือทิศทางการวางมาตรการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจกลับไม่ปรากฏความชัดเจนว่าจะมุ่งเน้นไปในทิศทางใด

บริบทและข้อจำกัดเชิงสถาบันกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย


3) การกำหนดและแสวงหาตำแหน่งแห่งที่ (Positioning) และ “ความเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ในประเทศไทย


3.3 ความแตกต่างในการกำหนดทิศทางและกลไกการบริหารพื้นที่ของทั้ง 2 รูปแบบ

 เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) มีการจัดทำพรบ.เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ขึ้น มีคณะกรรมการนโยบาย ฯ และมีการจัดทำแผนการพัฒนาพร้อมแผนปฏิบัติการ EEC ขึ้นโดยเฉพาะ บทบาทการติดตามและประเมินผลเป็นของสำนักงานเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกร่วมกับสำนักงานงบประมาณ

 เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) ขาดตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนที่ชัดเจน อีกทั้งการขับเคลื่อนแผนนั้นยังคงเป็นการดำเนินการภายใต้ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่าเป็นการดำเนินการภายใต้เป้าหมายการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และแต่ละพื้นที่ไม่มีกลไกของหน่วยที่ทำหน้าที่ตัดสินใจและประสานความต้องการ ทำให้การพัฒนาไม่สามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

3.4 รูปแบบของการขับเคลื่อนโครงการ

 เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) มีลักษณะเด่นที่เป็นการพัฒนาซึ่งนำโดยรัฐ (state-led development) ผ่านการกำหนดมาตรการและการลงทุนต่าง ๆ ภายใต้รัฐบาลศูนย์กลางโดยตรง โดยมีคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นซึ่งมีทั้งอำนาจตามกฎหมายและทรัพยากรในการขับเคลื่อน

 เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) มีการจัดตั้งคณะกรรมการในเชิงนโยบายแต่ก็มีการปรับเปลี่ยนหลายครั้ง และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นก็มิได้มีอำนาจและทรัพยากรในการขับเคลื่อนโดยตรง จึงเป็นผลให้มาตรการในการขับเคลื่อนการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ยังขาดความชัดเจนว่าจะพึงดำเนินการโดยกลไกใดและอย่างไร ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงการดำเนินงานในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ปรากฏ ณ ปัจจุบัน จะปรากฏรูปแบบที่หลากหลายทั้งในรูปของ (1) รัฐเป็นผู้ดำเนินงานโดยตรง (2) เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้การให้สิทธิอำนาจโดยรัฐ และ (3) การร่วมกันดำเนินการโดยรัฐและเอกชน

บริบทและข้อจำกัดเชิงสถาบันกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย

4) ลักษณะเด่นและประเด็นปัญหาสำคัญ

ประเด็นปัญหาสำคัญ

1. ความไม่ชัดเจนในเนื้อหาสาระเชิงนโยบายด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษ
2. ขาดกลไกในการตัดสินใจและรับผิดชอบในเชิงนโยบายอย่างชัดเจน อำนาจการตัดสินใจกระจายตัวอยู่หลากหลายหน่วยงาน
3. การขับเคลื่อนนโยบายที่ผ่านมามีลักษณะจากบนลงล่าง (Top down) ขาดการร่วมคิดร่วมทำกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่
4. ขาดการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพื้นที่เพื่อนำไปสู่การพัฒนายุทธศาสตร์ด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นระบบ

ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้าง

- ปัญหาด้านการรวมศูนย์อำนาจแบบกระจัดกระจาย (Fragmented centralism)
- ปัญหาด้าน “กรมวิปไทย” (Departmentalism)
- ปัญหาด้านความเป็น “กิจกรรมเฉพาะกิจ” (ad hoc activity) ของกลไกการขับเคลื่อนนโยบาย
- ปัญหาด้านการขาดความเป็นสถาบันของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ (Lack of institutionalization)
- ปัญหาด้านการไม่สามารถบริหารปกครองได้ (Ungovernability) และการส่งผ่านนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะ (Policy transfer and Service delivery)



PART 3

แนวทางขั้นต้นในการออกแบบระบบและกลไกเชิงสถาบัน เพื่อขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ

1) การวิเคราะห์ CATWOE



C (Customer)

ผู้ได้รับผลประโยชน์ทางตรง
(นักลงทุนขนาดกลางและขนาดใหญ่, ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ)

ผู้ได้รับผลประโยชน์ทางอ้อม
(ผู้ประกอบการรายย่อย, ประชาชนบางกลุ่มในพื้นที่ เช่น การสร้างอาชีพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเพิ่มมูลค่าที่ดิน ฯ)

ผู้เสียผลประโยชน์ (ประชาชนบางกลุ่มในพื้นที่ เช่น ผลกระทบเชิงนิเวศ ความเหลื่อมล้ำ การกระจายรายได้ ฯ)



A (Actors)

ภาครัฐ (หน่วยงานระดับอำเภอ: ที่ว่าการอำเภอ, สำนักงานตำรวจระดับอำเภอ, สภาวัฒนธรรมอำเภอ **หน่วยงานระดับจังหวัด**: สำนักงานศุลกากรจังหวัด, สำนักงานขนส่งจังหวัด, สำนักงานสรรพากรจังหวัด, สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด **หน่วยงานราชการส่วนกลาง**: คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.), ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้อง) ภาคเอกชน (สภาหอการค้าจังหวัด, สำนักงานสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจังหวัด, ผู้ประกอบการ) ภาคประชาชน (กลุ่มในพื้นที่ เช่น กลุ่มรักษ์เชียงใหม่, องค์กรภาคประชาสังคม)



T (Transformation)

- กลไกเชื่อมต่อระหว่างตัวแสดงในระดับพื้นที่เพื่อสะท้อนปัญหาความต้องการ และการจัดวางวาระ (agenda) ต่าง ๆ เกี่ยวกับอุปสรรคในการพัฒนา
- กลไกเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่กับรัฐส่วนกลางเพื่อส่งต่อปัญหาความต้องการ และข้อจำกัดในเชิงกฎหมายให้เข้าสู่การพิจารณาแก้ไข
- กลไกเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อปรึกษาหารือและแสวงหาทางออกร่วมกัน



W (Worldview)

- ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงานภาครัฐที่ไม่สอดคล้องกันในทางปฏิบัติ
- ความเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจากประเทศเพื่อนบ้าน



O (Owner)

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับนโยบาย
(คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.))

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับพื้นที่
(หน่วยงานระดับจังหวัดและอำเภอ)



E (Environment)

- แผนระดับที่ 1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)
- แผนระดับที่ 2 ได้แก่ แนวทางเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ปรากฏอยู่ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (9) ประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- แผนระดับที่ 3 ได้แก่ แผนที่จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของแผนระดับที่ 1 และแผนระดับที่ 2 สู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2564



แนวทางขั้นต้นในการออกแบบระบบและกลไกเชิงสถาบัน เพื่อขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2) หลักการพื้นฐานในการออกแบบกลไกเชิงสถาบัน

2.1 “ความพิเศษ” ที่สัมพันธ์กับศักยภาพเชิงพื้นที่และทรัพยากร

- รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนถึง “ความพิเศษ” ในการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่เป้าหมายซึ่งแตกต่างจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาเชิงพื้นที่อื่น ๆ
- ความพิเศษของเขตการพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องสัมพันธ์โดยตรงกับศักยภาพในเชิงพื้นที่และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่
- การกำหนดเขตพื้นที่รองรับนโยบายและการจัดวาง “ตำแหน่งแห่งหนในเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic Positioning) จะต้องผ่านการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพและทรัพยากรในเชิงประจักษ์บนฐานของข้อมูลที่เป็นจริง
- การกำหนดตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ให้เหมาะกับศักยภาพตนเอง เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงอาจเป็นได้ทั้งเขตการค้าชายแดน เขตการค้าเสรี เขตส่งเสริมอุตสาหกรรมเฉพาะด้าน เขตศูนย์กลางการขนส่งและกระจายสินค้า เป็นต้น

2.2 การเชื่อมต่อ (Connectivity) กับพื้นที่อื่น

- การกำหนดและใช้ประโยชน์จากเขตพื้นที่จะต้องให้ความสำคัญต่อการเชื่อมต่อมากกว่าการกำหนดเขตพื้นที่ที่ตัดขาดและแยกตัวออกจากพื้นที่รอบนอก ครอบคลุมพื้นที่ที่สามารถเชื่อมต่อทุนทางสังคมและเศรษฐกิจภายในพื้นที่ที่มีอยู่ เพื่อเป้าประสงค์ในการพัฒนาได้โดยง่าย
- การกำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็น “โครงข่ายการเชื่อมต่อของทุน” ภายในอาณาบริเวณหนึ่ง ๆ ที่สามารถใช้ขับเคลื่อนความเจริญเติบโตภายในพื้นที่ได้ อาทิ ศูนย์กลางการเรียนรู้และวิจัย เขตอุตสาหกรรม ศูนย์กลางการขนส่งคมนาคม แหล่งที่พักอาศัย ฯลฯ ที่จะต้องกระจายตัวอยู่ในบริเวณที่เชื่อมต่อกันได้
- เขตเศรษฐกิจพิเศษหนึ่ง ๆ จะต้องพิจารณาถึงการเชื่อมต่อกับพื้นที่ภายนอก ประเทศเพื่อนบ้าน และช่องทางในการเชื่อมโยงเข้ากับโลกให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดเคลื่อนย้ายได้อย่างลื่นไหลมากที่สุด

แนวทางขั้นต้นในการออกแบบระบบและกลไกเชิงสถาบัน เพื่อขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2) หลักการพื้นฐานในการออกแบบกลไกเชิงสถาบัน

2.3 ความเป็นเอกภาพในเชิงอำนาจหน้าที่และยุทธศาสตร์

- จำเป็นต้องมีกลไกกลางระดับชาติภายใต้การบัญชาการโดยตรงของคณะรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ชัดเจน
- การสร้างความเป็นเอกภาพสามารถกระทำได้ใน 2 แนวทาง ได้แก่ **หนึ่ง** การกำหนดกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะและยกเว้นอำนาจของส่วนราชการอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ เพื่อให้กลไกการบริหารในเชิงพื้นที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ (คล้ายคลึงกับการกำหนดเขตนิคมอุตสาหกรรม) หรือ **สอง** การสร้างความเป็นเอกภาพในเชิงยุทธศาสตร์ ด้วยการให้อำนาจกลไกกลางของฝ่ายบริหารสูงสุดในการทำหน้าที่จัดแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในที่นี่ มุ่งเน้นวางข้อเสนอบน **แนวทางที่สอง** เนื่องจากจะมีความเสี่ยงจากการใช้อำนาจน้อยกว่ารวมถึงเป็นการลดข้อขัดแย้งอันเกิดจากการเพิกถอนอำนาจเดิมที่ส่วนราชการต่าง ๆ เคยมี โดยบทบาทของกลไกกลางดังกล่าวจะ**ทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อย 4 ด้าน** ดังนี้

- (1) กำหนดและปรับแก้ข้อกำหนดและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เกื้อกูลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
- (2) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ แก่ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเฉพาะใน “กิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์” หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่แยกออกจากภารกิจปกติของหน่วยงาน
- (3) กำหนดผู้รับผิดชอบและมอบอำนาจในการดำเนินภารกิจแก่ส่วนราชการหรือองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของอำนาจไม่สามารถดำเนินการได้ หรือไม่สามารรถดำเนินงานตามกรอบเวลาที่กำหนดได้
- (4) สนับสนุนการดำเนินงานของกลไกการบริหารในระดับพื้นที่ในการขับเคลื่อนงานต่าง ๆ ตามกรอบยุทธศาสตร์

แนวทางขั้นต้นในการออกแบบระบบและกลไกเชิงสถาบัน เพื่อขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2) หลักการพื้นฐานในการออกแบบกลไกเชิงสถาบัน

2.4 โครงสร้างการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ (Governance Structure)

- มีการจัดตั้ง **กลไกการบริหารจัดการในระดับพื้นที่** โดยให้ถือเป็นส่วนขยายของกลไกกลางในระดับชาติที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่และการบริหารงานที่เป็นภารกิจประจำวันอื่น ๆ
- แม้ว่ากลไกดังกล่าวจะมีสถานะขึ้นตรงกับรัฐบาล แต่จะต้องทำหน้าที่เป็น **กลไกกลางในเชิงพื้นที่ที่สามารถสะท้อนปัญหา ความต้องการ และแนวทางในการดำเนินงานต่าง ๆ** ได้ด้วยตนเอง โดยกระบวนการตัดสินใจจะต้องเป็นองค์คณะที่มีองค์ประกอบของตัวแสดงสำคัญต่าง ๆ ในพื้นที่ ได้แก่ ตัวแทนของรัฐบาล ตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของภาคเอกชน และตัวแทนของภาคประชาสังคม ร่วมกันเป็นคณะกรรมการบริหารนโยบาย (Governing Board)
- กำหนดให้มี **“สำนักงานการบริหารงานเขตเศรษฐกิจพิเศษ”** ขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารนโยบาย

2.5 การกำหนดกิจกรรมและโครงการบนฐานยุทธศาสตร์

People หมายถึง กิจกรรมและโครงการตามยุทธศาสตร์อันเกี่ยวเนื่องกับการจัดการคนหรือทรัพยากรมนุษย์ต่าง ๆ อาทิ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจัดการแรงงาน เป็นต้น

Place หมายถึง การจัดการในเชิงยุทธศาสตร์อันเกี่ยวเนื่องกับกายภาพต่าง ๆ ของพื้นที่ อาทิ โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม แหล่งน้ำ ที่พักอาศัย แหล่งสันหนนาการและการพักผ่อน เป็นต้น

Business หมายถึง กิจกรรมและโครงการที่เกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจโดยตรง อาทิ ยุทธศาสตร์ด้านการลงทุน ยุทธศาสตร์ด้านการตลาด การส่งเสริมภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

Law and Order หมายถึง บทบาทที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการรักษากฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ อาทิ การรักษาความปลอดภัย การกำกับมาตรฐานด้านโรงงานและมลภาวะ การกำกับมาตรฐานด้านการจราจรและการขนส่ง เป็นต้น

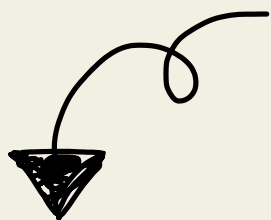
แนวทางขั้นต้นในการออกแบบระบบและกลไกเชิงสถาบัน เพื่อขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ

3) แนวทางและข้อพึงพิจารณาในการออกแบบกลไกเชิงสถาบันเพื่อการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน



หนึ่ง การ**ปรับหรือโครงสร้างและกลไก**แบบถาวรภาคเอกชนเพื่อจัดวางระบบและกลไกใหม่

สอง การ**ปรับเปลี่ยนระบบและกลไก**ที่ดำรงอยู่เดิมให้เกิดความเป็นเอกภาพและมีทิศทางชัดเจนในการดำเนินงาน



“จะอย่างไรให้ระบบและกลไกการขับเคลื่อนงานภาครัฐที่อยู่ในสถานะแตกกระจาย
ทั้งในระดับนโยบายส่วนกลาง และในระดับปฏิบัติการที่ดำรงอยู่ในพื้นที่
สามารถบูรณาการดำเนินงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพและทิศทางชัดเจน”



- 1) การ**รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล** ด้านศักยภาพ ประเด็นปัญหา และความต้องการจากพื้นที่ เพื่อพัฒนาเป็นยุทธศาสตร์ แผนงาน และมาตรการเชิงปฏิบัติ
- 2) การ**เชื่อมประสานและส่งต่อภารกิจ** หน่วยงานในระนาบเดียวกัน และต่างระนาบกัน
- 3) การ**สร้างเครือข่ายบนฐานของ “บทสนทนา”** เพื่อการปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความเห็น และแสวงหาทางออกร่วมกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง
- 4) การ**พัฒนากิจกรรมและรูปแบบการขับเคลื่อนกิจกรรม** ตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่
- 5) การ**จัดทำวาระและกำหนดประเด็น** เพื่อการตัดสินใจอันเกี่ยวเนื่องกับนโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ
ให้แก่ฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจโดยตรง

กลไกเชิงสถาบัน	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	แนวทาง
<p>1. คณะกรรมการนโยบายระดับชาติ และหน่วยขับเคลื่อน</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ ยังขาด “หน่วยงานประจำ” (permanent organization) รองรับอย่างชัดเจน จึงทำให้บทบาทมีลักษณะเป็นกลไกประสานนโยบายแต่ขาด “เจ้าภาพ” ขับเคลื่อนที่ชัดเจน ■ ขาดกลไกเพื่อทำหน้าที่ในเชิง “Think-tank” เพื่อจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนามาตรการเชิงปฏิบัติ ■ ขาดกลไกเชื่อมประสานกับกลไกในระดับพื้นที่และประเทศเพื่อนบ้าน 	<p><u>แนวทางที่หนึ่ง</u> กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีฐานะเป็น “หน่วยงานประจำ” ที่มีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรเพียงพอต่อการขับเคลื่อนภารกิจ</p> <p><u>แนวทางที่สอง</u> มอบอำนาจด้านการงานสนับสนุนในเชิงการจัดเก็บ การวิเคราะห์ข้อมูล และการพัฒนามาตรการการขับเคลื่อนนโยบายแก่องค์กรมหาชนที่มีศักยภาพเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของ สศช.</p> <p><u>แนวทางที่สาม</u> พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานเลขาธิการฯ รองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายฯ เป็นการเฉพาะ โดยมีฐานะเป็นองค์กรมหาชนตาม พรบ. เฉพาะ</p>
<p>2. คณะกรรมการขับเคลื่อนระดับพื้นที่ และหน่วยขับเคลื่อน</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ ยังขาดกลไกการขับเคลื่อนใน “แต่ละพื้นที่” อย่างชัดเจน ■ ยังขาดกลไกในการบูรณาการดำเนินงานร่วมกันกับตัวแสดงสำคัญในพื้นที่ ■ ยังขาดกลไกในการสร้าง “บทสนทนา” เพื่อปรึกษาหารือและสะท้อนปัญหาความต้องการที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ■ ยังขาดกลไกการประสานงานกับกลไกเชิงพื้นที่ของประเทศเพื่อนบ้านเพื่อสะท้อนปัญหาและอุปสรรคเชิงปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้น ■ ยังขาดกลไกเชื่อมประสาน (linkage) ในการดำเนินงานร่วมกับทั้งระหว่างตัวแสดงในพื้นที่ และระหว่างกลไกการขับเคลื่อนกับกลไกเชิงนโยบายในส่วนกลาง 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ กำหนดให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าฯ หรือนายอำเภอที่รับมอบหมายทำหน้าที่เป็นประธานดำเนินงานร่วมกับส่วนราชการ อปท. ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ✓ พิจารณาจัดตั้ง “สำนักงานขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่” เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายประจำทั้งในด้านการประสานงาน การจัดเก็บข้อมูล การรวบรวมปัญหาและความต้องการ การจัดวาระการประชุม และการพัฒนาข้อเสนอเชิงพื้นที่ โดยแนวทางการดำเนินการจัดตั้งอาจพิจารณาได้ใน 2 แนวทาง ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> หนึ่ง การขยายโครงสร้างสำนักงานจากส่วนกลางที่ได้มีการจัดตั้งขึ้น (สศช. / องค์กรมหาชนที่รับมอบอำนาจ / องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่) สอง การจัดตั้งในรูปแบบของหน่วยสนับสนุนเฉพาะกิจโดยอาศัยบุคลากรและหน่วยงานจากภายในพื้นที่เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ทั้งนี้ต้องมีการตั้งงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นระบบ

กลไกเชิงสถาบัน	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	แนวทาง
3. การพัฒนาแผนงานและมาตรการเชิงปฏิบัติในระดับพื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> ■ การขาดแผนงานขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ที่มีการกำหนดบทบาทและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ■ โครงการและกิจกรรมที่ขับเคลื่อนในพื้นที่จะมีลักษณะแตกกระจายไปตามแผนงานของแต่ละหน่วยงานที่ต้นสังกัด ■ การขาดมาตรการเชิงปฏิบัติที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในระดับพื้นที่ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ กำหนดให้ “สำนักงานขับเคลื่อนนโยบายระดับพื้นที่” เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาแผนงานและมาตรการเชิงปฏิบัติ ✓ การกำหนดโครงการและกิจกรรมเพื่อรองรับการจัดสรรงบประมาณพึงอยู่ภายใต้แผนงานและมาตรการที่กำหนดร่วมกันข้างต้น ✓ การบูรณาการดำเนินงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ฯ และสำนักงานขับเคลื่อนระดับชาติ กับกลไกพื้นที่เพื่อดำเนินงานผ่านการพัฒนาแผนงานและมาตรการเชิงปฏิบัติจากล่างขึ้นบนภายใต้กรอบแนวทาง (guideline) จากส่วนกลาง
4. การเร่งดำเนินงานตามความพร้อมผ่านการจัดทำ Sandbox	<ul style="list-style-type: none"> ■ การกำหนดกิจกรรมยังเป็นไปตามรอบการดำเนินงานในระบบราชการและรอบการจัดสรรงบประมาณมากกว่าการขับเคลื่อนในเชิงยุทธศาสตร์ ■ ขาดการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในการกำหนดโครงการและกิจกรรม ■ ขาดการพัฒนารูปแบบและวิธีการขับเคลื่อนกิจกรรมไปตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่และลักษณะของภารกิจ ■ ขาดกลไกเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานโดยรวมของแต่ละพื้นที่ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ การมุ่งเน้นให้กลไกเชิงพื้นที่ทั้งคณะกรรมการและหน่วยงานขับเคลื่อนมีบทบาทร่วมกับกลไกเชิงยุทธศาสตร์ทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคมีบทบาทในการจัดทำคำของบประมาณโดยตรงภายใต้แผนงานที่กำหนดมากขึ้น ✓ การกำหนด “โครงการนำร่อง” ที่อาจเป็นคาน้ำตั้งสำคัญต่อการเร่งรัดการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ผ่านการดำเนินงานในรูปแบบ Sandbox ✓ การเร่งรัดการขับเคลื่อนกิจกรรมตามแผนงานผ่านการพัฒนารูปแบบการขับเคลื่อนภารกิจใหม่ ๆ โดยอาศัยภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนอย่างเป็นระบบ อาทิ รูปแบบ Join-venture หรือ Public-Private Partnerships ✓ พิจารณาเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ หรือคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องภายใต้รัฐสภา เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในเชิงของการเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลความก้าวหน้าโครงการ

