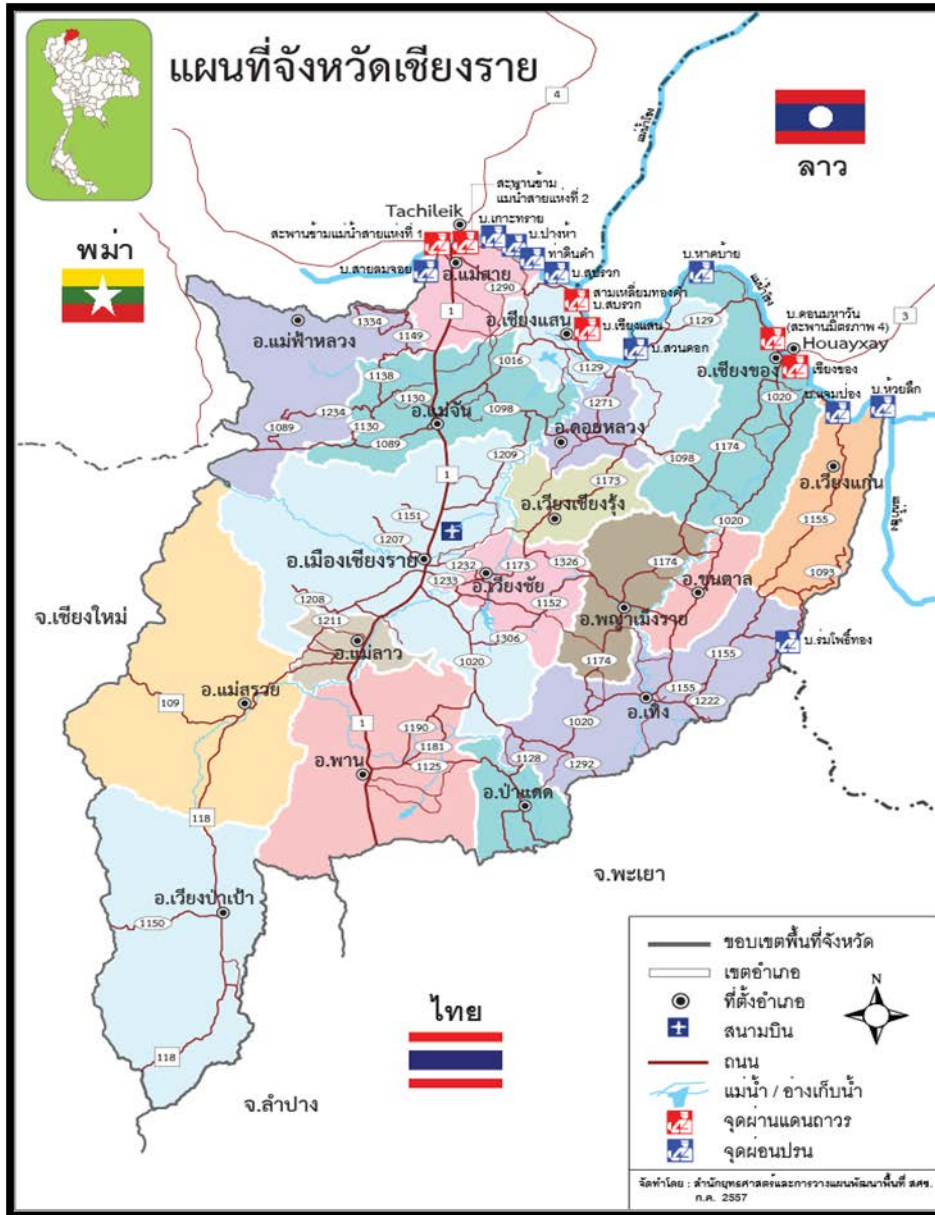


จังหวัดเขียงรายกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ



กลุ่มบัส.2

TAG 8

05/01/2018

1. ความท้าทาย ปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและอาเซียน

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ'เชียงราย'เมืองคำชายแดน-ลงทุน-ท่องเที่ยวอนุภาคลุ่มน้ำโขง

โอกาสการพัฒนาของจังหวัดเชียงรายมีจุดแข็ง คือ มีจุดยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ เมียนมาร์ (พม่า) สปป.ลาว และประเทศจีน โดยมีการเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ หลายทาง ได้แก่

1) ทางพื้นดิน เป็นประตูการค้าชายแดนเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (เส้นทาง R3A และ R3B) เมืองการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวเชื่อมโยงอนุภาคลุ่มน้ำโขง สามารถเชื่อมโยงไปยังเชียงของ บ่อแก้ว หลวงน้ำทา ไปยังประเทศจีน

2) ทางน้ำ สามารถเชื่อมโยงโดยแม่น้ำโขง ไปยังเชียงรุ่ง สิบสองปันนา หรือจะเชื่อมไปยังซานออย ซาปา

3) ทางอากาศ สามารถเชื่อมโยงด้านการบิน โดยมีสนามบินนานาชาติแม่ฟ้าหลวง (กว่า 40 เที่ยวบินต่อวัน) นอกจากนี้ ยังมีการค้าชายแดนกับประเทศ สปป.ลาว เมียนมาร์ ประเทศจีน (ปัจจุบันมีปัญหาด้านกำแพงภาษี / เพราะไทยไม่มีพื้นที่ติดจีน และเมื่อผ่าน สปป.ลาว แต่ละแขวงของ สปป.ลาว เก็บภาษีด้วยอัตราของตนเอง)

Challenges:

- . การสื่อสารและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจจังหวัดเชียงราย
- . ทำความพร้อมในการพัฒนาทางกายภาพของพื้นที่ในการเชื่อมโยงในอนุภูมิภาค
- . ทำความพร้อมขององค์กรที่จะขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

Problem:

- การขับเคลื่อนไม่เกิดไม่เป็นรูปธรรมในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

ความท้าทายที่ 1 การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย เรื่องการสื่อสารและการมีส่วนร่วมในการพัฒนา เป็นเรื่องสำคัญต้องทำและต้องต่อเนื่องด้วย เพราะยังมีเหตุที่ประชาชนไม่เข้าใจไม่ยอมรับอีกด้วย

- ประชาชนยังไม่เข้าใจ ว่าเขาจะได้อะไร เขาจึงไม่รับรู้ จากการบรรยายสามารถรับรู้ได้ว่าการมีส่วนร่วม น้อยมาก การสื่อสารจึงเป็นเรื่องสำคัญในการสร้างการรับรู้และการมีส่วนร่วม เช่น ผังเมืองการกำหนดเมืองใหม่ การจะก่อสร้างโครงการต่าง ๆ เพื่อรองรับยังมีชุมชนไม่เข้าใจ อาทิเช่น การสร้างนิคมอุตสาหกรรมถูกต้องด้านในอำเภอเชียงแสนเนื่องจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและจังหวัด มีนโยบายต้องการสร้างเชียงแสนให้เป็นเมือง

เก่าแห่งการท่องเที่ยว อีกประเด็นที่สำคัญคือการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อส่งเสริมการลงทุน ไม่ประสบความสำเร็จ
 ดิดปัญหาจากส่วนราชการเดิมที่ดูแลที่ดินไม่ยอม จะให้เอกชนหาที่ดินสร้างเองก็แพงไปตามราคาที่ดินกันไป

ความท้าทายที่ 2 ความพร้อมในการพัฒนาทางกายภาพของพื้นที่ในการเชื่อมโยงในอนุภูมิภาค

นโยบายรัฐบาลมุ่งเน้นพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของจังหวัดชายแดน โดยเชิงรายเป็น 1 ใน 10 จังหวัด ที่
 พัฒนาในระยะที่ 2 พร้อมกันกับจังหวัดนครพนม กาญจนบุรี นราธิวาส และหนองคาย ซึ่งคณะกรรมการนโยบาย
 เขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) กำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดเชียงรายไว้ 3 อำเภอ คือ อ.แม่สาย อ.เชียง
 แสน และ อ.เชียงของ (ทุกตำบล ประมาณ 5 แสนกว่าไร่)

การเชื่อมโยง (connectivity) ยังไม่ได้มาตรฐาน ที่จะเชื่อมโยงการค้าชายแดน โดยเฉพาะโครงสร้าง
 พื้นฐาน ถนน ไม่ได้ขนาดมาตรฐาน ท่าเรือไม่ได้ขนาดมาตรฐาน การเดินเรือขึ้นกับประเทศใหญ่อยู่ด้านบน อนุ
 ภูมิภาคไม่มีอำนาจต่อรองในการปล่อยน้ำเพื่อการเดินเรือ

โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ของไทยยังไม่ได้มาตรฐานและไม่เพียงพอ ต้องลงทุนสร้างอีกเท่าไร
 ไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ต้องเพิ่มการก่อสร้างถนนอีกกี่เส้นทาง เพื่อการขนส่งสินค้า ท่าเรือที่
 มาตรฐาน และสนามบินอีก ประเทศไทยจะมีงบประมาณเพียงพอหรือไม่

อีกทั้งจะอย่างไรเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะทำให้นักลงทุนทั้งในพื้นที่ ในประเทศ และจากต่างประเทศ เกิด
 เชื่อมมั่นในการลงทุน และได้รับสิทธิประโยชน์จากภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็น การลงทุนได้รับการยกเว้นภาษี ได้เช่าหรือซื้อ
 ที่ดินราคาไม่แพง จากการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีการดึงดูดความสนใจของนักลงทุน แค่ในช่วง 6 เดือนแรก
 ปีแรก พ.ศ.2557 มีผู้สนใจน้อย แต่เมื่อมีการประชาสัมพันธ์ จัดประชุม กระตุ้นมากขึ้น ทำให้มีนักลงทุนมากขึ้น
 อย่างก้าวกระโดดในปี พ.ศ. 2559

ประเด็นการลงทุนมีความท้าทายในการดำเนินการให้เป็นไปตามตัวชี้วัดหลักความคุ้มค่า คือ ตัวเลขของ
 การลงทุน ซึ่งมีการลงทุนภาพรวมของจังหวัดเชียงรายไม่น้อย แต่เมื่อวัดตัวเลขการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
 เชียงราย 3 อำเภอ อำเภอแม่สาย เชียงแสน เชียงของ มีการลงทุนเพิ่มขึ้นไม่มาก ทั้งนี้อาจเป็นสาเหตุมาจากการ
 ประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในพื้นที่ที่มีการลงทุนที่ผ่านมามากแล้ว จึงส่งผลให้สถานการณ์การลงทุนในจังหวัด
 เชียงรายไม่กระชับหน้าขึ้นเลย

ความท้าทายที่ 3 ความพร้อมขององค์กรที่จะขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

การขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service : OSS) ด้านการ
 ลงทุน เป็นหน่วยงานเฉพาะแยกออกมาจากศูนย์ดำรงธรรม จำนวน 4 ศูนย์ ที่ศาลากลางจังหวัด และที่ว่าการอำเภอ
 ของทั้ง 3 อำเภอ เป็นเพียงศูนย์ OSS รับเรื่องเท่านั้น มีแค่หน้าที่ คือรับเรื่อง ไม่มีอำนาจตัดสินใจใด ๆ อำนาจการ
 ตัดสินใจยังอยู่เจ้ากระทรวงเดิม แม้แต่คณะกรรมการ กนพ.ก็เป็นเพียงคณะกรรมการกำหนดนโยบายเท่านั้น

และยังมีประเด็นท้าทายอีกมากมาย เช่นการที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ได้ดำเนินการโดย
 กำหนดกิจการเป้าหมายของการลงทุนให้สอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่ เป็น 10 กิจการ (จาก 13 กิจการ) เช่น
 การเกษตรและประมง สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เครื่องเรือน อัญมณี และเครื่องประดับ เครื่องมือแพทย์ การผลิต

พลาสติก การผลิตยา กิจการ โลจิสติกส์ นิคมหรือเขตอุตสาหกรรม การสนับสนุนการท่องเที่ยว และอย่าลืมว่า จังหวัดเชียงราย เป็นพื้นที่อ่อนไหวต่อการเกิดแผ่นดินไหวด้วย

ประเด็นเหล่านี้สอดคล้องกับ การศึกษา SEA หรือสอดคล้องกับผังเมืองหรือไม่ องค์กรที่จะกำกับดูแลอีก และจังหวัดต้องชัดเจน ทั้งนี้ จังหวัดเชียงรายได้มีการศึกษาและพัฒนาความเป็นไปได้ (SEA) ในปี พ.ศ. 2558 รายงานการศึกษาบอกถึงศักยภาพในพื้นที่ เส้นทางคมนาคม เพื่อพัฒนาให้เป็น “ประตูการค้าและ ศูนย์กลางโลจิสติกส์เชื่อมโยงสู่อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง โดดเด่น การท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ ประชาชนอยู่ดีมีสุข” เป็นความท้าทายที่จะขับเคลื่อนให้เป็นไปได้ตามแผนและผลการศึกษาดังกล่าว

Problem: • (ไม่เดิน-ไม่เกิด-) ไม่เป็นรูปธรรมในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

ปัญหา และอุปสรรค คือ อะไร พอสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) รัฐต้องลงทุนใหม่เกือบทั้งหมด ไม่ว่าจะเวลาก่อสร้าง ไม่ว่าจะงบประมาณที่จะลงทุน และการเชื่อมโยงชายแดนยังพบปัญหาอีกมากมาย เป็นอุปสรรค โดยเฉพาะความไม่แน่นอนทางการเมืองของเพื่อนบ้าน

2) ปัญหาด้านผังเมือง การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีนโยบายที่ต้องการให้เชียงรายทำให้เป็นเมืองสีเขียว จึงไม่สามารถที่จะตั้งโรงงานได้และกระทบแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจต้องการแก้ไขให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่ประกาศมหาดไทยก็มีข้อจำกัดจำนวนมาก ต้องใช้เวลาและทรัพยากรมากมายแก้ไขเพื่อรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่กระทบคนหมู่มาก

3) ปัญหาที่ดินและราคาที่ดินสูง จังหวัดเชียงราย มีการจัดหาที่ดินของรัฐ ที่คัดเลือกจากความเหมาะสมของการลงทุนและการพัฒนา เพื่อเปิดให้ภาคเอกชนเช่า ซึ่งจะให้เห็นภาพของการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แต่ละพื้นที่ของแต่ละอำเภอ มีปัญหาของการขอคืนพื้นที่จากประชาชนในท้องถิ่นเพื่อการจัดการพื้นที่ในการส่งเสริมการลงทุน

ทั้งนี้ การแก้ปัญหาที่ดินที่จะทำให้ภาคเอกชนเช่าในการลงทุน แก้ไขโดยให้เอกชนใช้กลไกตลาด จัดหาที่ดินของตนเอง แต่เมื่อประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ค่าที่ดินแพงขึ้น ทำให้ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนของเอกชน และหากเชื่อมโยงไปถึงการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สปป.ลาว นั้นอาจจะมีทรัพยากรที่เยอะกว่า ที่ดินถูกกว่า นักลงทุนอาจจะได้ความคุ้มค่ามากกว่า การมาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เชียงราย จึงข้ามไปลงทุนฝั่ง สปป.ลาว แทนไป

4) ปัญหาระบบราชการไทย ภาครัฐขาดการบูรณาการของหน่วยงานต่างๆ เป็นอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน ขาดการต่อเนื่องของการปฏิบัติ (ผู้ว่าฯมาแล้ว ก็ย้าย) ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ แม้แต่จะมีการตั้งศูนย์ One-stop service : OSS แต่ปัญหาการปฏิบัติก็ไม่ได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดอย่างที่คิด อาทิเช่น

- กระบวนการในการอนุมัติต่างๆ เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ซึ่งมีขั้นตอนและระยะเวลาของการขออนุมัติที่แตกต่างกัน โดยศูนย์ One-stop service ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาเท่านั้น ไม่ใช่ศูนย์ที่สามารถขอรับบริการได้จริงๆ

-กฎ ระเบียบ ของหน่วยงานต่างๆ มีความขัดแย้งกัน หรือไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการพัฒนาการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่มีการขับเคลื่อนอย่างจริงจัง จากการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 3 ปีที่ผ่านมา ยังไม่มีรูปธรรมเกิดขึ้นอย่างชัดเจน นอกจากตัวเลขที่เพิ่มขึ้น จังหวัด ควรนำเสนอให้รัฐบาลได้ทราบสถานการณ์ สถานะการลงทุนของเขตเศรษฐกิจพิเศษ อย่างแท้จริง ไม่ใช่ตัวเลข

2. ข้อเสนอ ข้อเสนอปฏิบัติเพื่อรองรับความท้าทาย วิธีป้องกัน / แก้ไขปัญหาและอุปสรรค

Solution: 1. ยกฐานะเป็นกฎหมายบริหารงานเชิงพื้นที่ เช่น ร่างกฎหมาย พ.ร.บ.พัฒนาพื้นที่พิเศษภาคตะวันออก

- เป็นระยะยาว และเป็นการบูรณาการเชิงพื้นที่ที่จะรวมอำนาจการตัดสินใจและดำเนินการพัฒนา มาอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน คือ กฎหมายพัฒนาพื้นที่พิเศษ เช่น EEC ที่กำลังกฎหมายกำลังจะออกมาบังคับใช้ ขณะนี้ก็มีคำสั่งตามมาตรา 44 ออกมา 4 ฉบับ ด้วยกัน

Solution: 2. ทางเดินยุทธศาสตร์ทุกฝ่ายต้องเดินร่วมกัน ร่วมสร้าง ร่วมการพัฒนาไปพร้อมกัน

1) ด้านการบูรณาการความเชื่อมโยงของแต่ละหน่วยงานภาครัฐ

- พัฒนาศูนย์ One-stop service โดยไม่ใช่เป็นเพียงศูนย์ให้ข้อมูลเบื้องต้น ไม่ได้เป็นศูนย์ที่สามารถทำทุกกระบวนการให้แล้วเสร็จจนถึงกระทั่งเสร็จสิ้นการลงทุนในเขตเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงควรมีกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ รวมถึง

- ควรกำหนดแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนสามารถปฏิบัติได้ และเป็นการดำเนินการร่วมกันของทุกภาคส่วน ซึ่งจะสามารถขับเคลื่อนได้

- ควรจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อประชุมร่วมกันในการการบูรณาการด้านกฎหมายให้มีความสอดคล้องกันอย่างจริงจัง ทั้งในระดับประเทศ และระดับจังหวัด เพราะกฎหมายของแต่ละหน่วยงานยังมีการขัดแย้งกันเอง

2.) ด้านความแตกต่างกับประเทศเพื่อนบ้าน ควรมุ่งการประชุมหารือร่วมระหว่างประเทศ (Joint committee) ให้มีการพัฒนาความร่วมมืออย่างจริงจัง ทั้งในเรื่องของกฎ ระเบียบ ที่เอื้อต่อการเชื่อมโยงการค้าการลงทุน และการสร้างความเข้าใจในความแตกต่างของแต่ละประเทศ

Solution: 3. การจัดการผังเมืองต้องมีส่วนร่วม

ด้านผังเมืองควรเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนและควรกำหนดเป็นนโยบายระยะยาวโดยรัฐบาลอย่างจริงจัง แทนการจ้างที่ปรึกษามาศึกษาและออกแบบผังเมืองอย่างเร่งรีบ ขาดการมีส่วนร่วม และอาจไม่ได้เชิญผู้เชี่ยวชาญที่

มีองค์ความรู้ที่แท้จริงมาร่วมจัดทำผังเมือง เนื่องจากเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและมีผลกระทบกับคนเป็นจำนวนมาก

การทำผังเมืองรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ควรเกิดขึ้นก่อนการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษ อีกทั้งต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน โดยมีหน่วยงานหลักคือจังหวัดเชียงราย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนทุกคน ทุกแขนงมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และจัดรับฟังความคิดเห็นและทำความเข้าใจแต่ละหน่วยแยกกันก่อนนำมารวมกัน ทำให้ลดข้อถกเถียงและประเด็นกล่าวหาต่างๆ ของ NGO ได้ด้วย

แม้ว่าการทำผังเมืองในลักษณะนี้จะใช้เวลามาก ทางจังหวัดอาจจะจัดทำ Road Map หรือแผนงานขึ้นมาก่อน โดยจัดทำแผนงานอย่างชัดเจน นำประเด็นปัญหาต่างๆ มาจัดลำดับความสำคัญ และทำขึ้นมาเป็นแผนยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและเข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยไม่มีการหวงอำนาจ อาจจะมีการจัดประชุมเชิงวิเคราะห์เพื่อให้ได้รับรู้ปัญหาอย่างแท้จริงในเวลาที่ทำแผน ซึ่งหากทำได้สำเร็จ จะได้ประโยชน์กับคนหมู่มากที่สุด สร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน เนื่องจากการที่มีผังเมืองที่ชัดเจน

3) ควรมองการลงทุนในช่องทางอื่นนอกเหนือจากการพัฒนาในเขตเศรษฐกิจ ซึ่งช่องทางอื่นอาจจะได้ผลตอบแทนเชิงพาณิชย์ที่มากกว่า เช่น การลงทุนในประเทศลาว ซึ่งอาจจะเป็นการลดต้นทุนการผลิต สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้มากกว่า

Solution: 4. การดูแลมิติด้านสังคมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ควรให้ความสำคัญกับมิติด้านสังคม โดยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืนและการให้การศึกษาพัฒนาฝีมือแรงงาน เนื่องจาก เขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นการสร้างประโยชน์ในทางการลงทุน (นักลงทุนได้รับประโยชน์) แต่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น ในการดำเนินการเป็นเรื่องการทำให้ประชาชนยอมรับ จึงไม่ใช่เป็นเพียงการสร้างความรู้ ความเข้าใจของประชาชนให้เกิดการยอมรับในการลงทุนของนักลงทุน และกิจการใหม่ที่จะเกิดขึ้นเท่านั้น แต่จะต้องสร้างสมดุลให้ประชาชนได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วย ซึ่งทางศูนย์ OSS มีจุดดีในการออกไปให้ข้อมูลกับประชาชนด้วยการลงพื้นที่ และทางรัฐบาลมีนโยบายให้ที่ดินสำหรับประชาชนที่มีส่วนร่วม
