



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทย-มาเลเซีย

จัดทำโดย นายคมกฤษ จงบุญวัฒนา
รหัส 12030

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทย-มาเลเซีย

จัดทำโดย นายคมกฤษ จอญบุญวัฒนา
รหัส 12030

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ไทยและมาเลเซียให้ความสำคัญกับความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ โดยในฝั่งไทย คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้ประกาศให้พื้นที่ 4 ตำบลในอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เป็น “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สงขลา” ขณะที่ในฝั่งมาเลเซีย รัฐบาลมาเลเซียได้ประกาศแผนการพัฒนาพื้นที่ติดกับด่านศุลกากร บุกิตกายูอิติัมให้เป็น “เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดانا”

แม้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่งจะมีความคืบหน้าเป็นลำดับ แต่การดำเนินการยังมีลักษณะ “ต่างคนต่างทำ” ซึ่งอาจนำไปสู่การแข่งขันเพื่อดึงดูดการลงทุนซึ่งต่างฝ่ายต่างไม่ได้ประโยชน์ (race to the bottom)

รายงานการศึกษานี้ศึกษาเงื่อนไขและบริบทแวดล้อมของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดانا พร้อมทั้งเสนอแนะประเด็นที่ไทยและมาเลเซียควรร่วมมือกันเพื่อเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่ง ดังนี้

1. การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยเฉพาะการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อสนับสนุนการเติบโตของชุมชนเมือง กิจกรรมค้าปลีก และบริการต่าง ๆ ในบริเวณจุดผ่านแดน สะเดา-บุกิตกายูอิติัม เพื่อรองรับผู้ประกอบการและแรงงานที่จะเพิ่มขึ้น โดยอาจจัดตั้งเขตการค้าปลอดอากร (free trade zone) สำหรับกิจการค้าปลีกบนทั้งสองฝั่งของจุดผ่านแดน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนของทั้งสองฝ่ายข้ามไปมาเพื่อจับจ่ายใช้สอย

2. การเสริมสร้างความเชื่อมโยงของห่วงโซ่การผลิต พื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซียน่าจะมี ความได้เปรียบเชิงที่ตั้ง (locational advantage) สำหรับบางกลุ่มอุตสาหกรรม/กิจการ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ ยานยนต์ อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ยางพารา E-commerce เป็นต้น โดยควรมีการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้ศึกษาวิเคราะห์ห่วงโซ่การผลิต (supply chain mapping) ของแต่ละกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรมเหล่านี้ เพื่อใช้ประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนและการกำหนดแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการอำนวยความสะดวกด้านกฎระเบียบให้ตอบโจทย์ของกลุ่มนักลงทุนในแต่ละอุตสาหกรรม

3. การเสริมสร้างความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะการเร่งผลักดัน ประเด็นต่าง ๆ ที่คั่งค้างให้คืบหน้า เช่น การก่อสร้างถนนเชื่อมต่อด่านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่กับด่านศุลกากรบุกิตกายูอิติัม การจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางถนน ข้ามพรมแดนไทย-มาเลเซีย รวมทั้งการหาหรือความเป็นไปได้ในการส่งเสริมการขนส่งสินค้าทางถนน ระหว่างท่าเรือสงขลา กับท่าเรือปีนัง เพื่อเป็น land bridge ระหว่างฝั่งอ่าวไทยกับฝั่งทะเลอันดามัน

4. การส่งเสริมการลงทุนร่วมกัน เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายใช้ในการประชาสัมพันธ์ร่วมกัน การอำนวยความสะดวกให้นักลงทุนไทยและมาเลเซียได้พบปะสร้างเครือข่ายเพื่อนำไปสู่การร่วมทุนกัน และการอำนวยความสะดวกให้นักลงทุนของแต่ละฝ่ายโดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อม เข้าถึงแหล่งเงินทุนในประเทศที่เข้าไปลงทุน

5. การพัฒนาผู้ประกอบการและฝีมือแรงงาน โดยเฉพาะการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากกำลังแรงงานในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งพูดได้ทั้งภาษาไทยและภาษามลายูเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่ง และความร่วมมือระหว่างภาครัฐผู้ประกอบการ และสถาบันการศึกษาในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ การบ่มเพาะผู้ประกอบการ และการส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้าง (sourcing) จากผู้ประกอบการในพื้นที่

6. กลไกการขับเคลื่อน ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วม High-Level Joint Working Group on the Synergy between Songkhla SEZ and Kota Perdana SBEZ เป็นกลไกในระดับรองลงมาจากคณะกรรมการ JDS เพื่อรับผิดชอบประเด็นการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลากับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาเป็นการเฉพาะ โดยหัวหน้าคณะของแต่ละฝ่ายอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ (eminent person) ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการประจำ แต่เคยดำรงตำแหน่งระดับสูงและมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ไทย-มาเลเซีย เช่น อดีตเอกอัครราชทูต เพื่อให้กลไกดังกล่าวมีความคล่องตัว สามารถพบหารือกันได้สม่ำเสมอทั้งในลักษณะทางการและไม่เป็นทางการ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยการสนับสนุนจากบุคคลมากมาย

ผู้เขียนขอขอบคุณเอกอัครราชทูต ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และอาจารย์ที่ปรึกษาอีกสองท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม ที่ให้ความใส่ใจและกรุณาให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์

ผู้เขียนขอขอบคุณเอกอัครราชทูตณรงค์ ศศิธร ผู้บังคับบัญชา ที่คอยให้การสนับสนุนในทุกด้าน รวมทั้งโอกาสในการเข้าร่วมการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12

ผู้เขียนขอขอบคุณผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่านที่ให้การดูแลอย่างดีอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาการอบรม

ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.กาญจนาฉัตร มีทอง สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ที่ให้การสนับสนุนข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ที่สำคัญที่สุด ผู้เขียนขอขอบคุณภรรยาและบุตรสาว ที่คอยเป็นกำลังใจและอยู่เคียงข้างตลอดมา

คมกฤษ จงบุญวัฒนา

กันยายน 2563

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา	5
1.4 คำถามและสมมติฐานการศึกษา	5
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	6
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษ	7
2.2 เขตเศรษฐกิจพิเศษและการพัฒนาพื้นที่ชายแดน	8
2.3 ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและ ความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน	10
2.4 การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซีย	12
2.5 สรุปกรอบแนวคิด	14
บทที่ 3 ผลการศึกษา	15
3.1 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา	15
3.2 เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานา	26
3.3 การเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โกตาเปอร์ดานา	32
3.4 สรุปประเด็น	46
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	50
บรรณานุกรม	53
ประวัติผู้เขียน	55

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	โครงสร้างการค้าชายแดนไทย-มาเลเซีย (การส่งออก)	34
ตารางที่ 2	โครงสร้างการค้าชายแดนไทย-มาเลเซีย (การนำเข้า)	35
ตารางที่ 3	สรุปประเด็นความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดانا	46

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	จุดผ่านแดนไทย-มาเลเซีย 9 แห่ง	2
ภาพที่ 2	การขออนุมัติจัดตั้งและการกำกับดูแลและติดตาม การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	18
ภาพที่ 3	เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา	20
ภาพที่ 4	ที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมสงขลา	21
ภาพที่ 5	ระบียงเศรษฐกิจในมาเลเซีย	26
ภาพที่ 6	เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานา	29
ภาพที่ 7	การลงทุนของต่างชาติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา	35

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

มาเลเซียเป็นประเทศเพื่อนบ้านสำคัญของไทย โดยในปี 2561 มีมูลค่าการค้าระหว่างกัน 803,300 ล้านบาท ถือเป็นคู่ค้าอันดับสี่ของไทย รองจากจีน ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา (กระทรวงพาณิชย์, 2561) ในจำนวนนี้ 571,927.54 ล้านบาท หรือร้อยละ 71.20 เป็นการค้าชายแดน¹ ทั้งนี้ หากจะเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ การค้าชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 50.85 ของมูลค่าการค้าชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งหมด (ลาว กัมพูชา มาเลเซีย และเมียนมา)

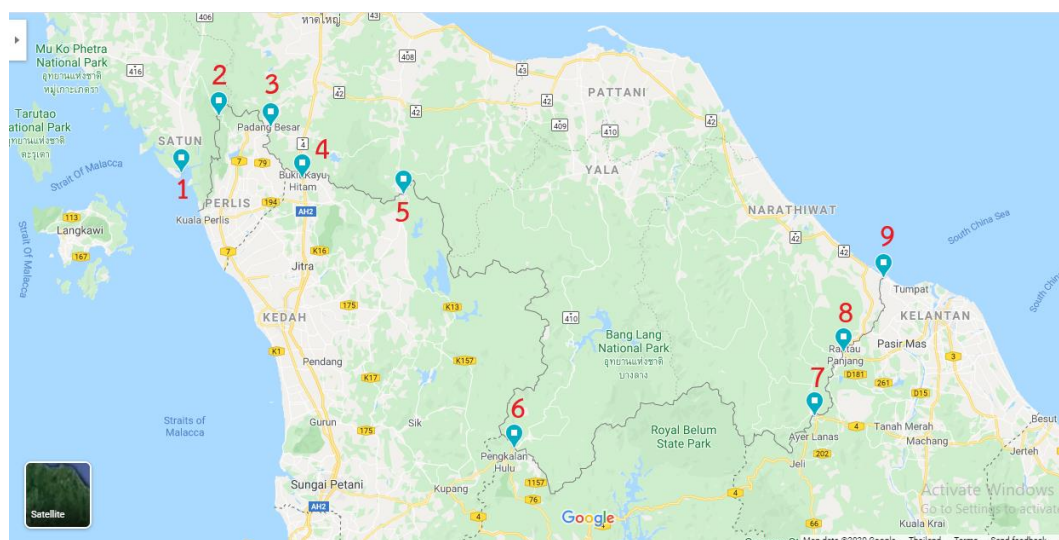
ในด้านการท่องเที่ยว ตลอดปี 2562 มีนักท่องเที่ยวมาเลเซียเดินทางมาไทยจำนวน 4,166,868 คน มากเป็นอันดับสองรองจากจีน ส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาไทยโดยผ่านจุดผ่านแดนทางบก (ที่มา: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

ในด้านการลงทุน การลงทุนระหว่างไทยกับมาเลเซีย (ยอดคงค้างเงินลงทุนโดยตรงหรือ direct investment stock) ณ เดือนธันวาคม 2562 มีมูลค่ารวม 7,702.58 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 40.62 ของมูลค่าการลงทุนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งหมด โดยมีทั้งการลงทุนของไทยในมาเลเซียและการลงทุนของมาเลเซียในไทย (4,450.50 และ 3,252.08 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ)² ขณะที่การลงทุนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ เป็นการลงทุนของไทยในประเทศเหล่านั้นแทบจะทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างกันมาก และศักยภาพที่จะร่วมมือกันได้ในมิติที่หลากหลาย โดยไม่จำเป็นต้องมีฝ่ายใดเป็นผู้รับหรือผู้ให้เพียงฝ่ายเดียว

¹ การค้าชายแดนหมายถึงการส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักรไทยไปประเทศที่มีพรมแดนติดไทยและการนำเข้าสินค้าจากประเทศดังกล่าวเข้าราชอาณาจักรไทยที่ดำเนินการ ณ ด่านที่ตั้งขึ้นบริเวณเขตแดนทางบก บนทางอนุมัติเพื่อประโยชน์ในการตรวจของที่ขนส่งโดยทางนั้น ๆ ซึ่งครอบคลุมการส่งออกสินค้าไปนอกราชอาณาจักรไทยต่อไปยังประเทศที่สาม และการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่สามผ่านพรมแดนประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดไทยตามความตกลงด้านขนส่งระหว่างประเทศ (กรมการค้าต่างประเทศ, 2562)

² ธนาคารแห่งประเทศไทย

ไทยและมาเลเซียให้ความสำคัญกับความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้นำของทั้งสองฝ่ายเห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือสำหรับพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย (Joint Development Strategy for Border Areas-JDS) มาตั้งแต่ปี 2547 เพื่อเป็นกลไกความร่วมมือในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนใน 5 จังหวัดภาคใต้ของไทย (สตูล สงขลา ยะลา ปัตตานี นราธิวาส) และ 4 รัฐภาคเหนือของมาเลเซีย (เปลิส เกดะห์ เปร๊ะ และกลันตัน) และหากพิจารณาเอกสารผลลัพธ์การประชุมหารือประจำปีระหว่างนายกรัฐมนตรีของทั้งสองฝ่ายครั้งล่าสุดเมื่อปี 2559³ (Joint Press Statement, the Sixth Annual Consultation between the Prime Minister of Thailand and the Prime Minister of Malaysia, 9 September 2016, Bangkok) จะเห็นได้ว่ามีสาระครอบคลุมความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนทั้งสิ้น 8 ย่อหน้าจากทั้งหมด 24 ย่อหน้า คิดเป็นสัดส่วนถึงหนึ่งในสาม โดยครอบคลุมประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการอำนวยความสะดวกการข้ามแดนเพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความเชื่อมโยงในด้านกายภาพและการไปมาหาสู่ระหว่างประชาชน รวมทั้งการท่องเที่ยว



- | | |
|--|--|
| 1. สตูล (ท่าเทียบเรือท่ามะลิ) | 6. เบตง (ยะลา)-เบงกอลันฮูลู (เปร๊ะ) |
| 2. วังประจัน (สตูล)-วังเกรียน (เปลิส) | 7. บูเก๊ะตา (นราธิวาส)-บูกิตบูหงา (กลันตัน) |
| 3. ปาดังเบซาร์ (สงขลา)-ปาดังเบซาร์ (เปลิส) | 8. สุโงโกลัง (นราธิวาส)-รันเตาปันยัง (กลันตัน) |
| 4. สะเดา (สงขลา)-บูกิตกาบูฮิตัม (เกดะห์) | 9. ตากโบ (นราธิวาส)-เบงกอลันบูโบร์ (กลันตัน) |
| 5. บ้านประกอบ (สงขลา)-ดูเรียนบูหรัง (เกดะห์) | |

ภาพที่ 1 จุดผ่านแดนไทย-มาเลเซีย 9 แห่ง

³ การประชุมหารือประจำปี (Annual Consultation) เป็นกลไกการหารือระหว่างไทยกับมาเลเซียในระดับสูงสุด คือในระดับผู้นำของทั้งสองฝ่าย โดยหลักการ ไทยและมาเลเซียต้องผลักดันเป็นเจ้าภาพจัดขึ้นในแต่ละปี แต่ที่ผ่านมา ยังมีการว่างเว้น ไม่ได้จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี

ไทยและมาเลเซียมีจุดผ่านแดนทั้งสิ้น 9 แห่ง (ภาพที่ 1) จุดผ่านแดนสำคัญที่สุดที่เป็นประตูการค้า การขนส่ง และการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับมาเลเซียคือจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูฮิตัม (Bukit Kayu Hitam) โดยกว่าร้อยละ 65 ของมูลค่าการค้าชายแดนไทย-มาเลเซีย และกว่าร้อยละ 55 ของปริมาณการเดินทางไปมาหาสู่ระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศ เกิดขึ้นผ่านจุดผ่านแดนดังกล่าว⁴

ทั้งสองฝ่ายมีโครงการและความริเริ่มเพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนอย่างต่อเนื่อง หนึ่งในโครงการสำคัญคือการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone-SEZ) ในพื้นที่ดังกล่าว โดยในฝั่งไทย คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้ประกาศให้พื้นที่ 4 ตำบลในอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ได้แก่ ตำบลสะเดา ตำบลสำนักขาม ตำบลสำนักแก้ว และตำบลปาดังเบซาร์ เป็น “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา” ตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2558⁵

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาครอบคลุมพื้นที่ชายแดนซึ่งมีจุดผ่านแดนสองแห่ง ได้แก่ จุดผ่านแดนปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ และสะเดา-บูกิตกายูฮิตัม โดยปัจจุบัน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) อยู่ระหว่างการพัฒนา “นิคมอุตสาหกรรมสงขลา” บนที่ดินขนาดประมาณ 1,196 ไร่ (473 เอเคอร์) ในตำบลสำนักขาม ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูฮิตัม ประมาณ 2-3 กิโลเมตร โดยคาดว่าโครงการระยะที่ 1 จะก่อสร้างแล้วเสร็จภายในปี 2563

ในฝั่งมาเลเซีย รัฐบาลมาเลเซียอยู่ระหว่างการพัฒนา “เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานา (Kota Perdana Special Border Economic Zone)” บนที่ดินขนาดประมาณ 4,395 เอเคอร์ (11,116 ไร่) ซึ่งตั้งอยู่ติดกับด่านศุลกากรบูกิตกายูฮิตัม โดยเมื่อปี 2562 รัฐบาลมาเลเซียได้เริ่มดำเนินโครงการระยะที่ 1 ด้วยการพัฒนาศูนย์บรรจุและแยกสินค้า (Inland Container Depot) บนพื้นที่ติดกับด่านศุลกากรบูกิตกายูฮิตัม เพื่อรองรับการขนส่งสินค้าข้ามแดนระหว่างไทยกับมาเลเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าถ่ายลำ (transshipment) ที่จะขนส่งไปยังท่าเรือปีนังเพื่อขนส่งต่อไปประเทศที่สาม รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรแก่ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาที่นำเข้าวัตถุดิบจากไทย โดยคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี 2565

⁴ รองลงมาคือจุดผ่านแดนปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ ซึ่งเป็นจุดผ่านแดนที่มีมูลค่าการค้าคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 32 ของมูลค่าการค้าชายแดนไทย-มาเลเซียทั้งหมด และมีปริมาณการเดินทางไปมาหาสู่ระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 9 ของปริมาณการเดินทางข้ามแดนทั้งหมด ทั้งนี้ นอกจากการขนส่งสินค้าทางถนนโดยรถบรรทุกแล้ว ยังมีการขนส่งสินค้าทางรางที่จุดผ่านแดนปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ด้วย

⁵ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ 1/2558 เรื่องกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

นอกจากนั้น รัฐบาลมาเลเซียยังมีแผนที่จะพัฒนาเขตอุตสาหกรรมชูปิงแวลลีย์ (Chuping Valley Industrial Area) บนที่ดินขนาดประมาณ 3,000 เอเคอร์ (7,588 ไร่) ในเมืองชูปิง รัฐปะลิส ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากจุดผ่านแดนปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ประมาณ 9 กิโลเมตร โครงการดังกล่าวประกอบด้วยเขตอุตสาหกรรม และท่าเรือบก (Perlis Inland Port) เพื่อรองรับการขนส่งสินค้าทางรางไปยังท่าเรือปีนังรวมทั้งสินค้าจากไทย⁶ ทั้งนี้ ภาควิชาการมาเลเซีย (บริษัท Mutiara Perlis Sdn Bhd) จะเป็นผู้ลงทุนพัฒนาเขตอุตสาหกรรมดังกล่าว โดยรัฐบาลมาเลเซียสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรอบโครงการ ได้แก่ ถนนและรางรถไฟ ซึ่งขณะนี้ ยังอยู่ในขั้นตอนการออกแบบและวางแผน

ไทยและมาเลเซียมีการหารืออย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษข้างต้นให้เกิดการเกื้อกูลกันในการผลิตและการส่งเสริมการค้า การลงทุน และการพัฒนาในพื้นที่⁷ อย่างไรก็ตาม แม้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของทั้งสองฝ่ายจะมีความคืบหน้าเป็นลำดับ แต่การดำเนินการยังมีลักษณะ “ต่างคนต่างทำ” ซึ่งอาจนำไปสู่การแข่งขันเพื่อดึงดูดการลงทุนซึ่งต่างฝ่ายต่างไม่ได้ประโยชน์ (race to the bottom)

ทั้งนี้ นอกจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาแล้ว รัฐบาลไทยกำลังดำเนินการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ อีก 9 แห่งที่จังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด หนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม และกาญจนบุรี โดยมีเป้าหมายที่จะใช้ประโยชน์จากอัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าและการอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบ โดยเฉพาะผลผลิตการเกษตรในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อปรับโครงสร้างการผลิตภายในไทยให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้นในห่วงโซ่การผลิต อย่างไรก็ตาม โดยที่ไทยและมาเลเซียมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่แตกต่างกันนัก การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาจึงควรมีเป้าหมายแตกต่างไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

บนพื้นฐานของสภาพปัญหาข้างต้น รายงานการศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซียให้เกิดการเกื้อกูลกันในการผลิตและการส่งเสริมการค้า การลงทุน และการพัฒนาในพื้นที่

⁶ จุดผ่านแดนปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ เป็นจุดผ่านแดนไทย-มาเลเซียเพียงแห่งเดียวที่มีการเชื่อมโยงทางราง

⁷ หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ค่วนที่สุด ที่ กต 1302/3020 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2558 เสนอผลการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี ครั้งที่ 13 และการประชุมคณะกรรมการว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือสำหรับพื้นที่ชายแดน ครั้งที่ 4 ระหว่างไทยกับมาเลเซีย ระหว่างวันที่ 21-22 ตุลาคม 2558 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำผลการประชุมไปปฏิบัติและติดตามความคืบหน้าต่อไป

1.2.2 เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ (plan of action) ให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาใช้ประโยชน์ในการขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวให้มีความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรม

1.3 ขอบเขตการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

รายงานการศึกษานี้มุ่งศึกษารูปแบบและแนวทางการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย โดยจำกัดขอบเขตพื้นที่การศึกษาอยู่เฉพาะที่บริเวณจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูฮิตัม (ไม่รวมที่จุดผ่านแดนปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ ซึ่งมีโครงการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมซูบิงแวลลีย์ในฝั่งมาเลเซีย) เนื่องจากจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูฮิตัม เป็นจุดผ่านแดนไทย-มาเลเซียที่มีความสำคัญที่สุด โดยกว่าร้อยละ 65 ของมูลค่าการค้าชายแดนไทย-มาเลเซีย และกว่าร้อยละ 55 ของปริมาณการเดินทางไปมาหาสู่ระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศเกิดขึ้นผ่านจุดผ่านแดนดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้เขียนยังคาดหวังว่าการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาจะเป็นการนำร่องให้เกิดการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับพื้นที่อื่นในฝั่งมาเลเซียในภาพรวมต่อไป

รายงานการศึกษานี้มีระเบียบวิธีการศึกษา ดังนี้

1.3.1 ศึกษาข้อมูลจากเอกสารวิชาการ กรอบกฎหมาย และข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทเรียนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในประเทศต่าง ๆ

1.3.2 ข้อมูลจากการหารือระหว่างสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์กับหน่วยงาน / องค์กร ที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและมาเลเซีย

1.3.3 สัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นภายใต้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและการพัฒนาพื้นที่ชายแดนซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในบทที่ 2

1.4 คำถามและสมมติฐานการศึกษา

รายงานการศึกษานี้มีคำถามและสมมติฐานการศึกษา ดังนี้

1.4.1 บริบทและเงื่อนไขในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาในปัจจุบันเป็นอย่างไร? ไทยและมาเลเซียควรร่วมมือกันประเด็นใดบ้าง เพื่อเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่งให้เกิดการเกื้อกูลแทนที่จะแข่งขันกัน?

การเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียมีลักษณะที่แตกต่างจากการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ซึ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากกำลังแรงงานและวัตถุดิบในประเทศเพื่อนบ้าน โดยข้อแตกต่างที่สำคัญคือ ประเด็นความร่วมมือระหว่างไทยกับมาเลเซียควรจะเน้นความร่วมมือในกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรมที่

ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีในระดับที่สูงกว่า การส่งเสริมการลงทุนโดยนักลงทุนของทั้งสองฝ่าย (ไม่ใช่ไทยฝ่ายเดียว) และการใช้ประโยชน์จากกำลังแรงงานในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

1.4.2 กระทรวงการต่างประเทศต้องดำเนินการอะไรบ้างและขั้นตอนควรเป็นอย่างไร เพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือไทย-มาเลเซียในประเด็นเหล่านั้น?

การขับเคลื่อนการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาควรใช้ประโยชน์จากกลไกที่มีอยู่แล้วให้มากที่สุด โดยอาจปรับเปลี่ยนให้มีความคล่องตัวมากขึ้น และควรเริ่มจากประเด็นที่สามารถทำให้สำเร็จได้ในระยะเวลาอันสั้นก่อน เพื่อขยายผลให้เกิดความร่วมมือในประเด็นที่ซับซ้อนและเป็นความร่วมมือในระยะยาวต่อไป

1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

ผู้เขียนคาดหวังให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณานำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานา ซึ่งจะเป็นการนำร่องให้เกิดการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับพื้นที่อื่นในฝั่งมาเลเซียในภาพรวมต่อไป

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

รายงานการศึกษานี้มุ่งศึกษาแนวทางการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย โดยอาศัยกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนตามแนวเส้นทางคมนาคมขนส่งในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคบนพื้นฐานของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ของแต่ละประเทศ⁸

2.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษ

รายงาน World Investment Report 2019 ของ UNCTAD ระบุว่า ในปี 2562 มีเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) รวมทั้งสิ้น 5,383 แห่ง ใน 147 ประเทศทั่วโลก

การเติบโตของจำนวนเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวเกิดขึ้นจากการขยายตัวของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการดึงดูดการลงทุนและเพิ่มอัตราการจ้างงานภายในประเทศ

Bost (2019) ระบุว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งมีชื่อเรียก ลักษณะ รวมทั้งขนาดแตกต่างกันไป เช่น เขตปลอดอากร (free zone) เขตการค้าปลอดอากร (free trade zone) เขตการผลิตเพื่อการส่งออก (export processing zone) สวนอุตสาหกรรม (industrial park) สวนเทคโนโลยีขั้นสูง (high-tech park) สวนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (science & technology park) เป็นต้น ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การจัดตั้ง ประเภทและลักษณะของสิทธิประโยชน์ อุตสาหกรรมเป้าหมาย และกลยุทธ์การตลาด ขณะเดียวกัน บทความทางวิชาการส่วนใหญ่มักนิยมใช้คำว่า “เขตปลอดอากร” หรือ “เขตการผลิตเพื่อการส่งออก” มากกว่า จึงทำให้คำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ไม่มีคำนิยามหรือขอบเขตที่ชัดเจน

จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ เริ่มมีการใช้คำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” เป็นคำทั่วไป (generic term) ซึ่งมีความหมายครอบคลุมชื่อเรียกที่แตกต่างกันข้างต้น โดยรายงาน World Investment Report 2019 ให้คำจำกัดความว่าหมายถึง “พื้นที่ที่รัฐบาลกำหนดให้มีขอบเขตทางภูมิศาสตร์ที่

⁸ กรอบแนวคิดดังกล่าวคือกรอบแนวคิดหลักในการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจต่าง ๆ ภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region-GMS)

ชัดเจนเพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่อุตสาหกรรมและกิจกรรมด้วยการให้แรงจูงใจด้านภาษี และการผ่อนปรนด้านกฎระเบียบ รวมทั้งการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน”

จากคำจำกัดความดังกล่าว เขตเศรษฐกิจพิเศษต้องประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) ขอบเขตทางภูมิศาสตร์ที่ชัดเจน (2) แรงจูงใจด้านภาษีและการผ่อนปรนด้านกฎระเบียบ และ (3) การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาของไทยและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาของมาเลเซียในรายงานการศึกษานี้สอดคล้องกับคำจำกัดความข้างต้น อย่างไรก็ตาม ขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาเป็นการกำหนดตามเขตการปกครอง (ตำบล) ขณะที่ขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาเป็นการกำหนดตามขอบเขตที่ดินที่นำมาใช้ประโยชน์ ซึ่งจะได้อธิบายรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3

2.2 เขตเศรษฐกิจพิเศษและการพัฒนาพื้นที่ชายแดน

Abonyi and Zola (2014) กล่าวว่า พรหมแดนคือกำแพงที่ขวางกั้นการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิต ได้แก่ แรงงาน ทุน เทคโนโลยี และข้อมูล ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างของปริมาณและราคาปัจจัยการผลิตในแต่ละประเทศ ดังนั้น การเชื่อมโยงกิจกรรมการผลิตระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน จึงเป็นความร่วมมือเพื่อใช้ประโยชน์จากปัจจัยการผลิตที่แตกต่างแต่เกื้อกูลกัน เพื่อให้ผู้ผลิตสินค้าและบริการมีต้นทุนต่ำลงและมีความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้น เช่น ในการเชื่อมโยงกิจกรรมการผลิตระหว่างไทยกับลาว ซึ่งมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน ไทยจะได้ประโยชน์จากการเข้าถึงแรงงานในลาว ซึ่งมีอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่า รวมทั้งที่ดินสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมแปรรูปในไทย ขณะที่ลาวจะได้ประโยชน์จากทุนและเทคโนโลยีของไทย รวมทั้งการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ท่าเรือ และบริการด้านโทรคมนาคมและการขนส่งและโลจิสติกส์ที่ทันสมัยกว่า ซึ่งจะช่วยให้ลาวเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิตระหว่างประเทศได้ง่ายขึ้น

ดังนั้น นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ด้านภาษีและกฎระเบียบ รวมทั้งการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานแล้ว การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนยังทำให้ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความได้เปรียบเชิงที่ตั้ง (locational advantage) ที่จะใช้ประโยชน์จากปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศที่แตกต่างแต่เกื้อกูลกันด้วย

นอกจากนั้น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษยังเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน (spillover effects) โดยนอกเหนือจากการเพิ่มโอกาสการจ้างงานและการพัฒนาทักษะแรงงานในพื้นที่แล้ว เขตเศรษฐกิจพิเศษยังเป็นโอกาสสำหรับผู้ประกอบการท้องถิ่นที่จะได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้ผ่านการเป็นผู้นำสินค้า

และวัตถุดิบ (suppliers) ให้แก่ผู้ประกอบการที่เข้าไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (backward linkage) หรือในทางกลับกัน อาจเป็นโอกาสให้ผู้ประกอบการท้องถิ่นได้ผลิตสินค้าและบริการที่ต้องอาศัยสินค้าและวัตถุดิบจากผู้ประกอบการที่เข้าไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นปัจจัยในการผลิต (forward linkage)⁹

2.2.1 รูปแบบความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน

Abonyi and Zola (2014) แบ่งรูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนเป็นสามประเภท ได้แก่

- 1) การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบนฝั่งใดฝั่งหนึ่งของพรมแดน เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ประโยชน์จากความสะดวกในการแข่งขันที่ตั้ง ตามที่ได้อธิบายข้างต้น
- 2) การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นทางการ แต่ต้องมีการหารือระหว่างรัฐบาลของทั้งสองฝ่ายเกี่ยวกับทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายแดนร่วมกัน โดยอาจเป็นการอำนวยความสะดวกด้านกฎระเบียบ เช่น พิธีการศุลกากร การเข้าเมือง รวมทั้งบริการด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ เพื่อให้ปัจจัยการผลิต วัตถุดิบ และสินค้า สามารถเคลื่อนย้ายข้ามแดนได้สะดวกขึ้น เพื่อช่วยลดต้นทุนและประหยัดเวลา และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมที่มีห่วงโซ่การผลิตอยู่บนทั้งสองฝั่งของพรมแดน
- 3) การเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษข้ามแดน คือการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษบนทั้งสองฝั่งของพรมแดนด้วยการประสานกฎระเบียบในด้านต่าง ๆ รวมทั้งอาจมีความตกลงระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศในการพัฒนาและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษบนทั้งสองฝั่งของพรมแดนร่วมกัน

ดังนั้น การเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษข้ามแดนจึงน่าจะเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับบริบทในการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษในบริเวณจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกาเยอฮัตม ซึ่งมีทั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานบนทั้งสองฝั่งของพรมแดน

2.2.2 องค์ประกอบของความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน

Nguyen et al (2019) และ Lord and Tangtrongjita (2014) แบ่งองค์ประกอบของความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนเป็น 6 ด้าน ดังนี้

⁹ ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับ spillover effects ของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยผ่าน backward และ forward linkages ใน Hirschman (1958)

- 1) โครงสร้างพื้นฐานและโครงสร้างเศรษฐกิจในพื้นที่ เช่น ระบบสาธารณูปโภค ชุมชนเมือง กิจกรรมค้าปลีก และบริการในด้านต่าง ๆ เช่น ธนาคาร โรงแรม เป็นต้น เพื่อรองรับผู้ประกอบการและกิจการ รวมทั้งแรงงานที่จะเพิ่มขึ้นในพื้นที่
- 2) ความเชื่อมโยงของห่วงโซ่การผลิตและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดจาก กิจกรรมการผลิต การค้าขาย การลงทุน และการท่องเที่ยวระหว่างกันในพื้นที่
- 3) ความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่ง เช่น ด้านศุลกากรที่ทันสมัย รวมทั้งพิธีการ ศุลกากรและการเข้าเมืองที่สะดวกรวดเร็ว เครือข่ายถนนและ/หรือระบบรางที่เชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งข้ามแดน
- 4) สิทธิประโยชน์ทางภาษีและกฎระเบียบที่แตกต่างจากการประกอบการในพื้นที่ปกติ เพื่อดึงดูดการลงทุนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ผู้ประกอบการ เช่น การยกเว้น ภาษีเงินได้ การนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบรวมทั้งผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ สิทธิการเป็นเจ้าของ ที่ดิน
- 5) ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและการพัฒนาในพื้นที่ เช่น การเชื่อมโยงกับ ผู้ประกอบการท้องถิ่นทั้งในลักษณะ backward และ forward linkages ความร่วมมือกับองค์กร/สถาบันการศึกษาในพื้นที่เพื่อบ่มเพาะและพัฒนาผู้ประกอบการโดยเฉพาะขนาดกลางและย่อม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะทักษะฝีมือแรงงานท้องถิ่น
- 6) กลไกความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศ ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และระดับท้องถิ่นเพื่อพัฒนาและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกัน

2.3 ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน

China-Kazakhstan Khorgos International Centre of Boundary Cooperation (ICBC) ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2555 คือตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่สุดของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนที่มีการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างสองประเทศ เขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวมีพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างเมือง Khorgos ในมณฑลซินเจียงของจีนกับเมือง Khorgos ในคาซัคสถาน

China-Kazakhstan Khorgos ICBC คือจุดผ่านแดนสำคัญของเส้นทางการค้าทางบก (The New Silk Road) ที่เชื่อมโยงจีนกับเอเชียกลางและยุโรป โดยในฝั่งจีน เป็นที่ตั้งของศูนย์การค้าปลอดอากร ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้า และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสันหนนาการ ซึ่งนักธุรกิจและนักท่องเที่ยวสามารถพำนักได้ไม่เกิน 30 วันโดยไม่ต้องขอรับการตรวจลงตรา ขณะที่ในฝั่งคาซัคสถาน ได้มีการพัฒนา Khorgos Gateway ซึ่งเป็นท่าเรือบก (dry port) สำหรับการขนถ่ายตู้สินค้าที่มีการขนส่งด้วยระบบรางระหว่างจีนกับคาซัคสถาน โดยเมื่อปี 2560 มีการขนส่งสินค้าผ่าน

Khorgos Gateway ประมาณ 100,000 TEU (Twenty-Foot Equivalent Unit) เพิ่มขึ้นจากปี 2559 ถึงห้าเท่า ส่วนใหญ่เป็นสินค้าถ่ายลำ (transshipment) ไปยุโรป เนื่องจากใช้ระยะเวลาน้อยกว่า การขนส่งทางเรือและมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการขนส่งทางอากาศ¹⁰

อีกตัวอย่างหนึ่งของความร่วมมือในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนที่มีการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างสองประเทศคือการพัฒนา Bohan-Boten Economic Cooperation Zone ระหว่างเมืองบ่อหาน (Bohan) ในมณฑลยูนนานของจีน กับเมืองบ่อเต็น (Boten) ในแขวงหลวงน้ำทาของลาว

จุดผ่านแดนบ่อหาน-บ่อเต็นเป็นจุดผ่านแดนหนึ่งบนเส้นทาง R3A¹¹ ซึ่งอยู่ในแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ภายใต้กรอบความร่วมมือ GMS โดยในฝั่งจีนได้มีการพัฒนาให้เป็นเขตการค้าชายแดนมาตั้งแต่ปี 2544 ขณะที่ในฝั่งลาว รัฐบาลลาวได้ให้เอกชนจีนเช่าพื้นที่เป็นเวลา 90 ปี เพื่อพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประกอบด้วย (1) เขตการค้า การเงิน และการแสดงสินค้า (2) เขตท่องเที่ยว (3) เขตแปรรูปและโลจิสติกส์ และ (4) เขตอุตสาหกรรมวัฒนธรรม การศึกษา และการแพทย์ โดยได้เริ่มก่อสร้างมาตั้งแต่ปลายปี 2559 และคาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ใน 10-15 ปีข้างหน้า¹²

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนที่มีการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างสองประเทศยังมีน้อยและเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ จึงอาจเร็วเกินไปที่จะประเมินและสรุปเป็นบทเรียนที่ชัดเจน (UNCTAD, 2019) อย่างไรก็ตาม โดยที่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนที่มีการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างสองประเทศเป็นการต่อยอดแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เราจึงอาจเรียนรู้บทเรียนจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จแต่ไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ชายแดนได้เช่นกัน

Abonyi and Zola (2014) ศึกษาและประเมินผลการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศต่าง ๆ โดยอาศัยหลักเกณฑ์สองประการ ได้แก่ ประสิทธิภาพในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และประสิทธิภาพในการสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยได้สรุปเป็นบทเรียนของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จ ดังนี้

1) เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จต้องช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับภูมิภาคหรือระดับโลก และต้องตอบสนองความต้องการเฉพาะของแต่ละอุตสาหกรรม

¹⁰ <https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-horgos/silk-road-hub-or-tax-haven-chinas-new-border-trade-zone-may-be-less-than-it-seems-idUSKBN18V15Z>

¹¹ จุดผ่านแดนบ่อหาน-บ่อเต็นเป็นช่องทางหลักในการขนส่งสินค้าผลไม้จากไทยไปจีนโดยใช้รถบรรทุกสินค้า

¹² <https://annx.asianews.network/content/boten-sez-eyeing-investment-over-us11-billion-107093>

2) เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จต้องเน้นส่งเสริมเฉพาะบางอุตสาหกรรมที่มีห่วงโซ่การผลิตที่มีศักยภาพและมีระบบนิเวศที่เอื้ออำนวย เช่น มีผู้จำหน่ายสินค้าและวัตถุดิบ (suppliers) และธุรกิจเกี่ยวเนื่องรองรับ

3) เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จต้องมีตลาดแรงงานที่ยืดหยุ่นและกรอบกฎหมายและมาตรฐานด้านแรงงานในระดับสากล

4) เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จต้องได้รับการสนับสนุนในระดับสูงสุด โดยรัฐบาลต้องส่งสัญญาณให้เห็นความมุ่งมั่นที่จะให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง

5) เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จมักเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยภาครัฐมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ การออกและบังคับใช้กฎหมาย และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ขณะที่ภาคเอกชนมีบทบาทในการเป็นผู้พัฒนาและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

6) เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จต้องมี one stop service และหน่วยงานส่งเสริมการลงทุนที่มีประสิทธิภาพและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับห่วงโซ่การผลิตและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละอุตสาหกรรม

7) เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จต้องมีทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับเงื่อนไขเฉพาะและวิสัยทัศน์ด้านการพัฒนาของประชาชนและภาคธุรกิจในแต่ละพื้นที่

2.4 การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซีย

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซียเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาทั้งในแวดวงผู้กำหนดนโยบายและแวดวงวิชาการ

Maneepong and Wu (2004) ศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนในจังหวัดหนองคายซึ่งติดกับลาวกับการพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดสงขลาซึ่งติดกับมาเลเซีย โดยพิจารณาจากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการค้ารวมทั้งประเด็นด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม การศึกษาดังกล่าวพบว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจในสงขลา ซึ่งมีภาคเอกชนเป็นแรงขับเคลื่อนหลัก (market-driven) ทั้งในด้านการค้าและการท่องเที่ยว มีความก้าวหน้ากว่าหนองคาย ซึ่งเน้นบทบาทและกิจกรรมการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐเป็นหลัก ดังนั้น Maneepong and Wu (2004) จึงเสนอให้เน้นบทบาทและการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรในระดับท้องถิ่นให้มากขึ้นในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน ขณะที่ภาครัฐควรมีบทบาทสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการและการอำนวยความสะดวกด้านกฎระเบียบ

Tsuneishi (2008) ศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานและการค้าชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซีย ที่จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูฮิตัม ปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ เบตง-เป็งกอลันฮูลู สุโหงโกลก-รันเตา

ปันยัง และตากใบ-เปิงกัลนุกุโบร์ และได้ข้อสรุปว่าความร่วมมือในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซียควรเป็นการต่อยอดกิจกรรมการค้าชายแดนซึ่งมีความเข้มแข็งอยู่แล้ว

Choen (2008) ศึกษาการค้าชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งมาเลเซีย พบว่า สินค้าส่วนใหญ่ที่มีการส่งออกจากไทยไปมาเลเซียเป็นสินค้าที่ผลิตในภาคใต้ของไทย โดยมีจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติ้มเป็นช่องทางหลัก เนื่องจากสามารถเชื่อมต่อกับท่าเรือปีนัง กรุงกัวลาลัมเปอร์ และสิงคโปร์ได้สะดวก โดยอาศัยเส้นทาง North-South Expressway ซึ่งมีระยะทางจากชายแดนไทย-มาเลเซียไปจนถึงชายแดนมาเลเซีย-สิงคโปร์ ทั้งสิ้น 772 กิโลเมตร ดังนั้น อำเภอสะเดาจึงมีศักยภาพในการเป็นที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยมีอุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่ อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร และอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์

Abdul Rahim, Muszafarshah and Amel (2013) ศึกษาสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและสังคมและความเชื่อมโยงระหว่างอำเภอสะเดากับเมืองบูกิตกายูอิติ้ม รวมทั้งศักยภาพในการเชื่อมโยงกับพื้นที่อื่น ๆ ทั้งในภาคใต้ของไทยและในภาคเหนือของมาเลเซีย โดยพบว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจในฝั่งเมืองบูกิตกายูอิติ้มเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการขนส่งและโลจิสติกส์ ขณะที่ฝั่งอำเภอสะเดาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการท่องเที่ยว โดย Abdul Rahim, Muszafarshah and Amel (2013) เห็นควรให้มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจข้ามแดนที่จุดผ่านแดนดังกล่าวเพื่อใช้ประโยชน์จากแรงงานในฝั่งไทยในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในการส่งเสริมกิจกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมในฝั่งมาเลเซีย

Lord and Tangtrongjita (2014) ศึกษาเปรียบเทียบจุดผ่านแดนไทย-มาเลเซียทั้ง 8 แห่ง¹³ เพื่อคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซีย โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การมีเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่แล้ว ความเชื่อมโยงของห่วงโซ่การผลิตและการคมนาคมขนส่งระหว่างสองประเทศ เงื่อนไขด้านสังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งธุรกิจเกี่ยวเนื่องในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวจัดให้จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติ้มเป็นทางเลือกอันดับสาม รองจากจุดผ่านแดนสุโหงโกลก-รันเตาปันยัง และบูเก๊ะตา-บูกิตบูหงา ซึ่งอาจเป็นเพราะในขณะนั้น รัฐบาลไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา อีกทั้งยังไม่มีโครงการก่อสร้างด่านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดในการผ่านแดนที่จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติ้ม นอกจากนั้น Lord and Tangtrongjita (2014) ยังมองว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย ที่จุดผ่านแดนสุโหงโกลก-รันเตาปันยัง หรือที่บูเก๊ะตา-บูกิตบูหงา จะเป็นประโยชน์ในเชิงสังคมและเศรษฐกิจมากกว่า เนื่องจากในพื้นที่ดังกล่าวยังมีระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่าที่จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติ้ม

¹³ ไม่รวมจุดผ่านแดนเมืองสตูล (ท่าเรือตำมะลัง) (ดูภาพที่ 1 ในบทที่ 1)

Asan Ali Golam et al (2009) ศึกษาความเหมาะสมและเสนอให้มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานา โดยพิจารณาจากกรอบนโยบายทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค โครงสร้างธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งความเชื่อมโยงระหว่างภาคเหนือของมาเลเซียกับภาคใต้ของไทย

2.5 สรุปกรอบแนวคิด

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนเป็นการต่อยอดแนวความคิดในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบนพื้นฐานของความได้เปรียบเชิงที่ตั้ง (locational advantage) ที่เอื้ออำนวยให้มีการนำปัจจัยการผลิตของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันมาใช้ประโยชน์ร่วมกันในการลดต้นทุนการผลิตและการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ

รูปแบบความร่วมมือที่สอดคล้องกับบริบทในการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาคือการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีกลไกการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างไทยกับมาเลเซีย โดยมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณา 6 ด้าน ตามรายละเอียดในหัวข้อ 2.2.2

รายงานการศึกษานี้เป็นการต่อยอดการศึกษาที่ผ่านมา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในภาพกว้างเพื่อประเมินศักยภาพและความเหมาะสมในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย โดยรายงานการศึกษานี้มุ่งศึกษาบริบทและเงื่อนไขของความเชื่อมโยงบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซียในปัจจุบัน ซึ่งมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังเป็นการศึกษาจากมุมมองของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแผนปฏิบัติการ (plan of action) ที่ชัดเจนสำหรับกระทรวงการต่างประเทศ ในการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาให้ส่งเสริมเกื้อกูลแทนที่จะแข่งขันกันเพื่อดึงดูดการลงทุน

บทที่ 3

ผลการศึกษา

บทนี้เริ่มด้วยการอธิบายกรอบนโยบายและกฎหมายรวมทั้งกลไกในการขับเคลื่อนเพื่อให้เห็นภาพรวมของกระบวนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานา รวมทั้งสถานะล่าสุดของทั้งสองโครงการ ตามลำดับ หลังจากนั้น จะเป็นการวิเคราะห์บริบทและเงื่อนไขในด้านต่าง ๆ ของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้งสองแห่ง โดยอาศัยกรอบแนวคิดที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 หัวข้อที่ 2.2.2 เพื่อกำหนดประเด็นที่ไทยและมาเลเซียควรร่วมมือกันในการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้งสองแห่งให้เกิดการเกื้อกูลแทนที่จะแข่งขันกัน

3.1 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา

3.1.1 กรอบนโยบายและกฎหมาย

ตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (9) ประเด็น เขตเศรษฐกิจพิเศษ (พ.ศ. 2561–2580) รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเพื่อให้เกิดการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคโดยใช้โอกาสจากอาเซียน ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างความมั่นคงพื้นที่บริเวณชายแดน รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

นับตั้งแต่ปี 2557 รัฐบาลได้ดำเนินการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนจำนวน 10 แห่ง ซึ่งรวมถึงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยดำเนินการภายใต้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556” ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดกลไกและขั้นตอนการดำเนินการเพื่อจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังนี้

ก. กลไกการขับเคลื่อน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)” เป็นกลไกหลักในการพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์ วิธีการสนับสนุน และแผนงานการจัดตั้ง

เขตเศรษฐกิจพิเศษให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ รวมทั้งกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผล การดำเนินการและรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

กนพ. ชุดปัจจุบัน ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 72/2557 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2557 มีหัวหน้า คสช. (นายกรัฐมนตรี) เป็นประธาน กรรมการ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (รวมทั้งกระทรวงการต่างประเทศ) และผู้แทนภาคเอกชน เป็นกรรมการ และมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นฝ่ายเลขานุการ

กนพ. ชุดดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะกรรมการ 6 คณะทำหน้าที่ขับเคลื่อนงาน ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่¹⁴ ได้แก่

1) คณะอนุกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ ขอบเขตพื้นที่ และศูนย์บริการ เบ็ดเสร็จด้านการลงทุน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานอนุกรรมการ และสำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เป็นฝ่ายเลขานุการ และมีหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมและ กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามข้อเสนอของพื้นที่/จังหวัด รวมทั้งกำหนดสิทธิประโยชน์ และกำกับดูแลการให้บริการแก่นักลงทุนในลักษณะเบ็ดเสร็จ

2) คณะอนุกรรมการศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน สาธารณสุข และ ความมั่นคง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธานอนุกรรมการ และกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน เป็นฝ่ายเลขานุการ และมีหน้าที่พิจารณาแนวทางและกำกับดูแลการจัดระบบ แรงงานต่างด้าวที่มาทำงานในไทยในลักษณะไป-กลับ รวมทั้งการคุ้มครองและพัฒนาฝีมือแรงงานใน เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

3) คณะอนุกรรมการด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร มีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคมเป็นประธานอนุกรรมการ และสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม เป็นฝ่ายเลขานุการ และมีหน้าที่จัดทำแผนและกำหนดแนวทางการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการพัฒนาด้านศุลกากรและจุดผ่านแดน ให้ได้มาตรฐานสากลเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและการสัญจรข้ามแดน

4) คณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ มีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเป็นประธานอนุกรรมการ และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่าย เลขานุการ และมีหน้าที่จัดหาพื้นที่ของรัฐบาลใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ภายใต้กรอบกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

¹⁴ คำสั่ง กนพ. ที่ 1/2558 แต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558 และคำสั่ง กนพ. ที่ 2/2558 แต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 3 เมษายน 2558

5) คณะอนุกรรมการด้านการตลาดและประชาสัมพันธ์ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานอนุกรรมการ และกรรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นฝ่ายเลขานุการ (ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ) และมีหน้าที่ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และเชิญชวนนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศมาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

6) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่ มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานอนุกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการ และมีหน้าที่ประสานงานติดตามความคืบหน้า และประเมินผลการดำเนินการของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในระดับพื้นที่เพื่อรายงานปัญหาและอุปสรรคพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ กนพ. หรือคณะรัฐมนตรีพิจารณา ตามลำดับ

ทั้งนี้ ในส่วนของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา ได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา” ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเป็นประธานกรรมการ และมีหัวหน้าทุกส่วนราชการ รวมทั้งผู้แทนภาคเอกชนในจังหวัดสงขลาร่วมเป็นกรรมการ เป็นกลไกในระดับจังหวัดในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาด้วย¹⁵

ข. ขั้นตอนการดำเนินการ

นอกจากกลไกการขับเคลื่อนแล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ได้กำหนดขั้นตอนการขออนุมัติการจัดตั้งและการกำกับดูแลและติดตามการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้มีความคืบหน้าด้วย

ในขั้นตอนการขออนุมัติ หน่วยงาน (พื้นที่/จังหวัด) ที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องยื่นข้อเสนอพร้อมกับร่างแผนแม่บทต่อ กนพ. (โดยผ่านคณะอนุกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ ขอบเขตพื้นที่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน) เพื่อพิจารณา โดยต้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย หลังจากนั้น กนพ. จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแผนแม่บทก่อนประกาศกำหนดให้พื้นที่ตามแผนแม่บทเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ¹⁶ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนแม่บทแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ/โครงการเสนอให้ กนพ. และคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติอีกครั้ง ตามลำดับ โดยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่เช่นเดียวกับการจัดทำร่างแผนแม่บท

¹⁵ คำสั่งจังหวัดสงขลาที่ 3261/2558 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2558

¹⁶ การกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องเป็นไปตามเขตปกครอง เช่น อำเภอ หรือตำบล เพื่อให้มีจุดยึดโยงทางภูมิศาสตร์ที่ชัดเจน และสามารถตรวจสอบข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานได้อย่างสอดคล้องตรงกันซึ่งทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557)

ในขั้นตอนการดำเนินการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ/โครงการที่ได้รับอนุมัติและรายงานต่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและ กนพ. เป็นระยะ หากมีปัญหาอุปสรรค ให้รายงานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง กนพ. หรือคณะรัฐมนตรีพิจารณาหาข้อยุติ ตามลำดับ



ภาพที่ 2 การขออนุมัติจัดตั้งและการกำกับดูแลและติดตามการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
ที่มา: สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (2557)

เห็นได้ว่าขั้นตอนการขออนุมัติการจัดตั้งและการกำกับดูแลและติดตามการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภายใต้กรอบกฎหมายข้างต้นมีลักษณะจากล่างขึ้นบน (bottom up) และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในด้านต่าง ๆ ยังต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมายในปัจจุบัน ยังไม่มีการให้อำนาจแก่หน่วยงานในพื้นที่เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในขั้นตอนการดำเนินการ โดยหากมีอุปสรรคหรือข้อติดขัด จะต้องรายงานตามลำดับขั้นตอน เพื่อให้ กนพ. หรือคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขหรือหาข้อยุติเป็น

กรณีไป เช่น ได้มีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 ลงวันที่ 20 มกราคม 2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการและบริหารจัดการพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น¹⁷

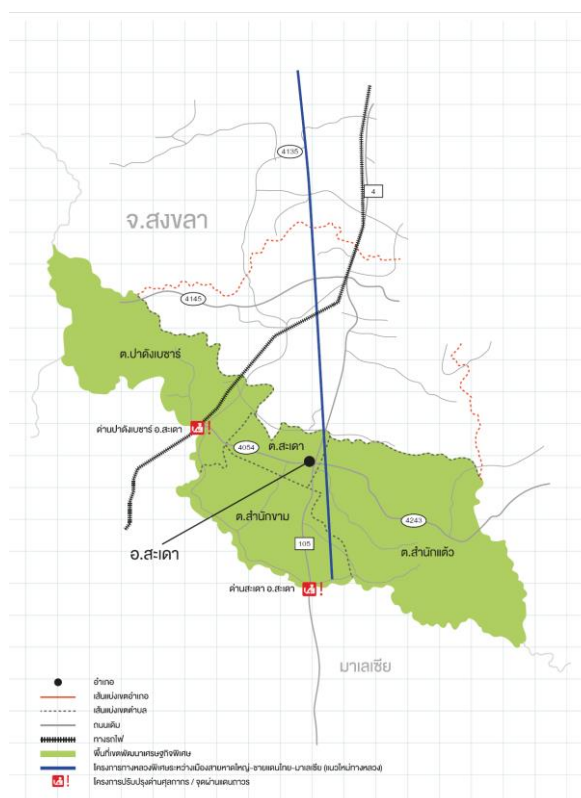
ทั้งนี้ คาดว่าจะมีการปรับปรุงกรอบกฎหมายข้างต้นเร็ว ๆ นี้ โดยเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2563 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ “ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ พ.ศ. ...” ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 เพื่อใช้ระเบียบใหม่ดังกล่าว ซึ่งจะบูรณาการการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 10 แห่ง และพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ 4 พื้นที่ ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ¹⁸ รวมทั้งพื้นที่อื่นที่จะกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มเติมในอนาคต ให้มีความเป็นระบบ มีเอกภาพ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ภายใต้กลไกขับเคลื่อนใหม่คือ “คณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพศ.)” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องและผู้แทนภาคเอกชนเป็นกรรมการ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นฝ่ายเลขานุการ นอกจากนี้ ยังมีเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อให้การดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ เชื่อมโยงกับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งดำเนินการภายใต้กฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

¹⁷ ก่อนหน้านี้นี้ มีความพยายามออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งและบริหารจัดการพื้นที่ที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะ โดยเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ “ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ...” ซึ่งมีการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่เป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีศูนย์บริการเบ็ดเสร็จเพื่อให้บริการแก่ผู้ประกอบการหรืออยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร และกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีพัฒนาการเพิ่มเติมเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว

¹⁸ พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ 4 พื้นที่ ได้แก่ 1) พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคใต้ (Southern Economic Corridor–SEC) 2) พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคเหนือ (Northern Economic Corridor–NEC–Creative LANNA) 3) พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeastern Economic Corridor–NeEC–Bioeconomy) และ 4) พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคกลาง-ตะวันตก (Central–Western Economic Corridor–CWEC)

3.1.2 ภาพรวมและสถานะล่าสุด

กนพ. ประกาศให้พื้นที่ 4 ตำบลในอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ได้แก่ ตำบลสะเดา ตำบลสำนักขาม ตำบลสำนักแก้ว และตำบลปาดังเบซาร์ รวมพื้นที่ประมาณ 345,187 ไร่ (136,476 เอเคอร์) เป็น “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา” ตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2558 เนื่องจากเป็นเมืองหน้าด่านการค้าที่สำคัญ มีจุดผ่านแดนซึ่งมีมูลค่าการค้าชายแดนสูงที่สุดของประเทศสองอันดับแรกคือจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูฮิตัม และจุดผ่านแดนปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ ตามลำดับ และมีศักยภาพในการเชื่อมโยงกับมาเลเซียทั้งในด้านห่วงโซ่การผลิตและการขนส่งและโลจิสติกส์ทั้งทางถนนและทางราง โดยตั้งอยู่ไม่ไกลจากท่าเรือจังหวัดสงขลาซึ่งเป็นท่าเรือหลักของภาคใต้ของไทยในฝั่งอ่าวไทย และท่าเรือปันงและท่าเรือกลาง (Klang Port) ของมาเลเซียในฝั่งทะเลอันดามัน



ภาพที่ 3 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา

ก. โครงสร้างพื้นฐาน

เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน รัฐบาล โดยกรมธนารักษ์ ได้จัดสรรที่ดินในตำบลสำนักขาม อำเภอสะเดา ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.)

เช่าและพัฒนาเป็น “นิคมอุตสาหกรรมสงขลา” เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาของบริษัทเอกชนที่อาจประสบอุปสรรคในการจัดหาที่ดินสำหรับการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา



ภาพที่ 4 ที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมสงขลา

ปัจจุบัน (กรกฎาคม 2563) กรมธนารักษ์ได้ส่งมอบที่ดินส่วนที่ 1 ขนาดประมาณ 635 ไร่ (251 เอเคอร์) ให้ กนอ. พัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรม คาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี 2563 โดย กนอ. ได้เปิดให้เอกชนจองเช่าที่ดินภายในนิคมอุตสาหกรรมแล้ว

ที่ดินส่วนที่ 2 ขนาดประมาณ 444 ไร่ (176 เอเคอร์) อยู่ระหว่างการออกแบบการก่อสร้างเป็นนิคมอุตสาหกรรม โดยผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว และปัจจุบันจังหวัดสงขลา กำลังแก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าไปครอบครองที่ดินดังกล่าว เมื่อแล้วเสร็จ จึงจะจัดสรรให้ กนอ. เช่าและพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรมต่อไป

ที่ดินส่วนที่ 3 ขนาดประมาณ 126 ไร่ (50 เอเคอร์) กรมธนารักษ์จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาเช่าเพื่อพัฒนาเป็น “ศูนย์คมนาคมขนส่งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา” ประกอบด้วยสถานีขนส่งผู้โดยสาร สำนักงานและศูนย์บริการนักท่องเที่ยว และสถานีขนส่งสินค้า (truck terminal) เพื่อรองรับการขนส่งสินค้าและการสัญจรข้ามแดน ปัจจุบัน ได้ศึกษารูปแบบการลงทุนแล้ว และคาดว่าจะเริ่มก่อสร้างได้ในปี 2563-2565

นอกจากนิคมอุตสาหกรรมและศูนย์คมนาคมขนส่ง รัฐบาลยังมีโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา ทั้งที่จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติ้ม และจุดผ่านแดนปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ ดังนี้

1) โครงการด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาความแออัดที่ด้านศุลกากรสะเดาแห่งเดิมซึ่งไม่สามารถรองรับปริมาณการขนส่งสินค้าและการสัญจรข้ามแดนที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ได้ ปัจจุบัน ก่อสร้างแล้วเสร็จ แต่ยังไม่มีการเปิดใช้งาน เนื่องจากยังอยู่ระหว่างการเจรจากับฝ่ายมาเลเซียเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่กับด้านศุลกากรบูกิตกายูอิติ้มในฝั่งมาเลเซีย อีกทั้งในฝั่งไทยก็ยังอยู่ระหว่างการก่อสร้างถนนเพื่อเป็นเส้นทางเข้า-ออกด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่เช่นกัน (ถนนแยกทางหลวงหมายเลข 4-ด้านสะเดาแห่งใหม่)

2) โครงการถนนแยกทางหลวงหมายเลข 4-ด้านสะเดาแห่งใหม่ ระยะทาง 5.5 กิโลเมตร เพื่อเป็นเส้นทางเข้า-ออกด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ ปัจจุบัน อยู่ระหว่างการก่อสร้าง คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2564

3) โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (Motorway) สายหาดใหญ่-ชายแดนไทย/มาเลเซีย (สะเดา) ระยะทาง 62.50 กิโลเมตร เพื่อร่นระยะเวลาการสัญจรและการขนส่งสินค้าระหว่างไทยกับมาเลเซียที่จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติ้ม และแก้ไขปัญหาความแออัดบนทางหลวงหมายเลข 4 ซึ่งปัจจุบัน เป็นเพียงเส้นทางเดียวที่ไปถึงจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติ้ม โครงการดังกล่าวอยู่ระหว่างการศึกษารูปแบบการลงทุนในลักษณะการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (ภาครัฐเวนคืนที่ดินและเอกชนลงทุนก่อสร้าง เก็บค่าผ่านทาง และบำรุงรักษาถนน)

4) โครงการปรับปรุงด้านศุลกากรปาดังเบซาร์ ประกอบด้วย การก่อสร้างอาคารผู้โดยสารขาเข้าและขาออก อาคารที่ทำการ อาคารคลังสินค้า อาคารเก็บรักษาของกลาง และการปรับปรุงช่องตรวจยานพาหนะและลานตรวจปล่อยสินค้า แล้วเสร็จทั้งหมดเมื่อปี 2561

5) โครงการก่อสร้างถนนสาย สข. 1027-ปาดังเบซาร์ ระยะทาง 12.721 กิโลเมตร เป็นถนนสายรองจากแยกทางหลวงหมายเลข 4 ไปยังจุดผ่านแดนปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ เพื่อระบายความแออัดบนทางหลวงหมายเลข 4 ก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อปี 2561

6) โครงการรถไฟทางคู่หาดใหญ่-ปาดังเบซาร์ ระยะทาง 45 กิโลเมตร เป็นการก่อสร้างระบบรถไฟทางคู่ตามแนวเส้นทางรถไฟเดิมและขับเคลื่อนด้วยระบบไฟฟ้า เพื่อเชื่อมต่อกับระบบรถไฟทางคู่ของมาเลเซีย (Electric Train Service-ETS) ซึ่งขับเคลื่อนด้วยระบบไฟฟ้าเช่นกัน ที่จุดผ่านแดนปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ โดยอยู่ในแผนลงทุนระบบรถไฟทางคู่ระยะที่สองของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งมีแผนจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในปี 2563

ข. สิทธิประโยชน์การลงทุน และกลุ่มอุตสาหกรรม/กิจการเป้าหมาย

ผู้ลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกนิคมอุตสาหกรรมสงขลาจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยหากเป็นการลงทุนในอุตสาหกรรม/กิจการเป้าหมาย จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี หลังจากนั้น จะได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 50 อีก 5 ปี นอกจากนั้น ยังได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ได้แก่ การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก การนำค่าใช้จ่าย ได้แก่ ค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก มาหักลดหย่อนภาษี และสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นต้น¹⁹

ทั้งนี้ รัฐบาลมีมาตรการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งมีคนไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ได้ลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยได้รับสิทธิประโยชน์ข้างต้นด้วย โดยการผ่อนปรนเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น การกำหนดเงินลงทุนขั้นต่ำของโครงการที่ขอรับการส่งเสริมเพียง 500,000 บาท และการอนุญาตให้นำเครื่องจักรใช้แล้วในประเทศมาใช้ในโครงการที่ขอรับการส่งเสริมได้ในมูลค่าไม่เกิน 10 ล้านบาท²⁰

สำหรับโครงการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่เข้าข่ายได้รับการส่งเสริมการลงทุนข้างต้น ยังมีสิทธิได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลจากอัตราร้อยละ 20 เหลือร้อยละ 10 เป็นระยะเวลา 10 รอบระยะเวลาบัญชี²¹

นอกจากนั้น ยังมีการอำนวยความสะดวกการจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนและเขตปลอดอากร²² ด้วยการผ่อนปรนคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนและเขตปลอดอากรในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จากปกติที่ต้องเป็นนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่ต่ำกว่า

¹⁹ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 4/2557 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2557

²⁰ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 8/2558 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2558

²¹ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 262) ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2558 และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราร้อยละ (ฉบับที่ 591) พ.ศ. 2558

²² เครื่องจักร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ในการประกอบกิจการในเขตปลอดอากร (free zone) จะได้รับการยกเว้นอากรทั้งขาเข้าและขาออก และสินค้าที่นำเข้ามาเก็บไว้ในคลังสินค้าทัณฑ์บน (bonded warehouse) จะถูกเรียกเก็บอากรขาเข้าก็ต่อเมื่อถูกปล่อยออกมาจากคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อใช้หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร ช่วยให้ผู้นำเข้าประหยัดค่าใช้จ่ายโดยสามารถนำเข้าสินค้าได้ครั้งละจำนวนมาก (ต้นทุนต่อหน่วยต่ำลง) โดยไม่ต้องชำระอากรทั้งหมดในคราวเดียว (ไม่มีต้นทุนจม) หรือหากเป็นการนำเข้าสินค้ามาแปรรูปเพื่อส่งออก ก็จะได้รับยกเว้นอากรทั้งขาเข้าและขาออก เพราะถือว่าไม่เคยมีการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร

10 ล้านบาท และ 60 ล้านบาท ให้เหลือเพียง 5 ล้านบาท และ 10 ล้านบาท ตามลำดับ รวมทั้งมีการมอบอำนาจให้สำนักงานศุลกากรในพื้นที่เป็นผู้อนุมัติได้เลย²³

กลุ่มอุตสาหกรรม/กิจการเป้าหมายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา ได้แก่ (1) การเกษตร ประมง และกิจการที่เกี่ยวข้อง (2) สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องหนัง (3) การผลิตเครื่องเรือน (4) โลจิสติกส์ (5) นิคมหรือเขตอุตสาหกรรม (6) การสนับสนุนการท่องเที่ยว เช่น ศูนย์แสดงสินค้านานาชาติ สวนสนุก พิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำ ศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพ (7) กิจการอุปพืชและไซโล (8) กิจการผลิตผลิตภัณฑ์จากผลพลอยได้หรือเศษวัสดุทางการเกษตร (9) กิจการผลิตโครงสร้างโลหะสำหรับงานก่อสร้างหรืองานอุตสาหกรรม (10) กิจการผลิตสิ่งพิมพ์ทั่วไป (11) กิจการผลิตอาหารสัตว์หรือส่วนผสมอาหารสัตว์ (12) กิจการผลิตวัสดุก่อสร้างและกิจการผลิตผลิตภัณฑ์คอนกรีตอัดแรงสำหรับงานสาธารณูปโภค (13) กิจการผลิตสิ่งปรุงแต่งสำหรับประติมากรรม เช่น สบู่ ยาสระผม ยาสีฟัน เครื่องสำอาง (14) กิจการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับสินค้าอุปโภค เช่น บรรจุภัณฑ์พลาสติก (15) กิจการผลิตสิ่งของจากเยื่อหรือกระดาษ เช่น กล่องกระดาษ และ (16) กิจการพัฒนาอาคารสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมและ/หรือคลังสินค้า²⁴

กลุ่มอุตสาหกรรม/กิจการเป้าหมายข้างต้นผ่านการคัดเลือกโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชนและภายในจังหวัดสงขลา ก่อนเสนอให้ กนพ. และคณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาคือ (1) เป็นกิจการที่ใช้แรงงานสูง (2) เป็นกิจการที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรหรือวัตถุดิบจากพื้นที่หรือประเทศเพื่อนบ้าน (3) ไม่ใช่อุตสาหกรรมหนัก (4) ไม่ใช่กิจการที่มีแนวโน้มจะก่อมลพิษ และ (5) เป็นกิจการที่ลงทุนได้เร็ว และนักธุรกิจในพื้นที่ต้องมีศักยภาพที่สามารถดำเนินธุรกิจได้ ซึ่งทำให้เห็นว่า ลักษณะการลงทุนที่รัฐบาลคาดหวังให้เกิดขึ้นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาเป็นกิจการที่ไม่ใหญ่ เน้นการจ้างงาน และเป็นนักลงทุนภายในประเทศ (ไม่ได้คาดหวังการลงทุนจากต่างประเทศเพียงแหล่งเดียว)

นับตั้งแต่รัฐบาลเริ่มดำเนินการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเมื่อปี 2558 จนถึงปัจจุบัน (กรกฎาคม 2563) มีโครงการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนแล้ว 15 โครงการ รวมมูลค่า 8,906.26 ล้านบาท ประกอบด้วยกิจการผลิตน้ำมันมะพร้าวสกัดเย็น/แบบพิมพ์เซรามิกสำหรับการผลิตถ้วยมือยาง (ceramic dipping former)/ถ้วยมือยางธรรมชาติ/แถบพลาสติก/แปรงพลาสติก/ไม้อัดวีเนียร์/กล่องกระดาษ และถ้วยมือทางการแพทย์ (medical rubber gloves) มีการขออนุญาตจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรในเมือง 1 โครงการ มูลค่า 60 ล้านบาท และมีการจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจใหม่ 267 ราย

²³ ประกาศกรมศุลกากรที่ 154/2558 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2558

²⁴ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 4/2558 ลงวันที่ 23 เมษายน 2558 และที่ 21/2558 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2558

รวมมูลค่า 831.47 ล้านบาท ซึ่งถือได้ว่า “คึกคัก” ที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอีก 9 แห่ง²⁵

ค. การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จและอื่น ๆ

มีการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) ด้านการลงทุนภายในจังหวัดสงขลา เพื่อให้บริการแก่นักลงทุนในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การให้ข้อมูลและคำแนะนำ การรับเรื่อง ส่งต่อ และติดตาม และการอนุมัติและอนุญาตในบางเรื่อง เช่น การจดทะเบียนนิติบุคคล การขอเลขประจำตัวผู้เสียอากร โดยที่ผ่านมา ใช้วิธีการให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสงขลา สำนักงานแรงงานจังหวัดสงขลา สำนักงานสรรพากรพื้นที่สงขลา 1 ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนภาคที่ 5 เป็นต้น ส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำที่ OSS ด้านการลงทุนทุกวันพุธ²⁶

ในด้านแรงงาน รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ไม่ว่าจะเป็นแรงงานไทยหรือแรงงานต่างด้าว

ในส่วนของการแรงงานต่างด้าว ได้มีการปรับปรุงกฎหมายและระบบการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะการเข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาล²⁷ โดยต้องมีการตรวจสอบสุขภาพและแรงงานต้องมีประกันสุขภาพตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในไทย²⁸ โดยมีการจัดตั้ง OSS ด้านแรงงานสาธารณสุข และความมั่นคง เพื่อบูรณาการการดำเนินการดังกล่าวในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้ง 10 แห่ง รวมทั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนสงขลา อย่างไรก็ตาม จังหวัดสงขลา

²⁵ หากเปรียบเทียบกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่คึกคักรองลงมาคือเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ซึ่งมีโครงการที่ได้รับการสนับสนุนการลงทุนแล้ว 33 โครงการ รวมมูลค่า 4,003.16 ล้านบาท และมีการจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจใหม่ 1,008 ราย รวมมูลค่า 2,190.50 ล้านบาท จะเห็นได้ว่า แม้โครงการลงทุนและธุรกิจจัดตั้งใหม่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาจะมีจำนวนน้อยกว่า แต่ส่วนใหญ่น่าจะมีขนาดใหญ่กว่าโครงการลงทุนและธุรกิจจัดตั้งใหม่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก (มีมูลค่าการลงทุน/โครงการ และทุนจดทะเบียน/บริษัท สูงกว่า)

²⁶ <https://www.oss.songkhla.go.th/content/information/3>

²⁷ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2558 และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การบังคับใช้มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2558

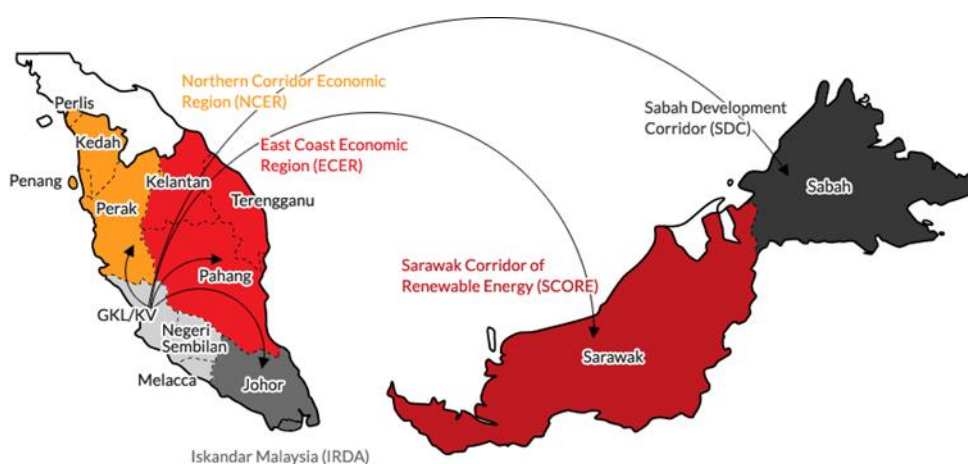
²⁸ คุรุยาละเอียดล่าสุดในประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2562 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2562

ไม่มีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาล คงมีแต่แรงงานต่างด้าวทั้งสามสัญชาติที่เข้ามาทำงานในลักษณะปกติ²⁹

นอกจากนั้น ยังมีการสนับสนุนทางการเงิน โดยธนาคารเพื่อการส่งออกนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) มีบริการ “สินเชื่อเอ็กซิมเพื่อโซนพิเศษ (EXIM Special Zone Credit)” ซึ่งเป็นสินเชื่อระยะยาวเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน อาคาร โรงงาน การขยายกำลังการผลิต การปรับปรุงประสิทธิภาพเครื่องจักร และสินเชื่อหมุนเวียนเพื่อเสริมสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจสำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย³⁰

3.2 เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานา

3.2.1 กรอบนโยบายและกฎหมาย



ภาพที่ 5 ระเบียงเศรษฐกิจในมาเลเซีย

²⁹ ณ เดือนธันวาคม 2562 (ก่อนการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ในไทย) จังหวัดสงขลามีสคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานคงเหลือทั้งสิ้น 50,639 คน ในจำนวนนี้ 48,608 คน หรือร้อยละ 96 เป็นแรงงานจากลาว กัมพูชา หรือเมียนมา แบ่งเป็น 1) กลุ่มที่เข้ามาทำงานในไทยภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงานและข้อตกลงด้านการจ้างแรงงานระหว่างไทยกับทั้งสามประเทศ 21,375 คน และ 2) กลุ่มที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในไทยชั่วคราวทั้งที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วและยังไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ 27,233 คน ไม่มีกลุ่มที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาล ขณะที่ไม่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาลในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอีก 9 แห่ง รวมทั้งจังหวัดชายแดนอื่นทั่วประเทศ รวม 65,991 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2562)

³⁰ <https://bit.ly/2QsGuNm>

นับตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (9th Malaysia Plan 2006–2010) มาเลเซียมีนโยบายลดความเหลื่อมล้ำของพื้นที่ต่าง ๆ ภายในประเทศ ด้วยการกำหนดพื้นที่การพัฒนาเป็น 5 ระเบียงเศรษฐกิจ แบ่งเป็นระเบียงเศรษฐกิจในมาเลเซียตะวันตกจำนวน 3 ระเบียงเศรษฐกิจ ได้แก่ (1) Northern Corridor Economic Region (NCER) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่รัฐตอนเหนือของประเทศ ได้แก่ ปะลิส เกดะห์ เประ และปีนัง (2) East Coast Economic Region (ECER) ซึ่งครอบคลุมรัฐชายฝั่งตะวันออกของมาเลเซีย ได้แก่ กลันตัน ตรังกานู และปาหัง และ (3) Iskandar Malaysia ซึ่งครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของรัฐยะโฮร์ โดยเฉพาะด้านที่ติดกับสิงคโปร์ และระเบียงเศรษฐกิจในมาเลเซียตะวันออกจำนวน 2 ระเบียงเศรษฐกิจ ได้แก่ (4) Sarawak Corridor of Renewable Energy (SCORE) และ (5) Sabah Development Corridor (SDC)

ในส่วนของการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ Northern Corridor Economic Region (NCER) ซึ่งมีอาณาเขตติดกับจังหวัดสงขลาและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา รัฐบาลมาเลเซียดำเนินการภายใต้กฎหมาย **Northern Corridor Implementation Authority Act 2008 (Act 687)** ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการ Northern Corridor Implementation Authority (NCIA) และสำนักงาน NCIA เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน

คณะกรรมการ NCIA มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี มุขมนตรี (Chief Minister) ของรัฐปะลิส เกดะห์ เประ และปีนัง รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย³¹ และผู้แทนภาคเอกชนเป็นกรรมการ และมีสำนักงาน NCIA ซึ่งมีผู้บริหารสูงสุดคือ Chief Executive เป็นฝ่ายเลขานุการ มีการประชุมสองครั้งต่อปี

สำนักงาน NCIA มีภารกิจในการจัดทำแผนพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ NCER³² ร่วมกับหน่วยงานด้านการวางแผนของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐ โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐต้องปรับปรุงแผนพัฒนาภายในรัฐของตนเองและดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว³³

³¹ ปัจจุบัน คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ดูแล Economic Planning Unit (EPU) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่เทียบได้กับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

³² ฉบับปัจจุบันคือ The Northern Corridor Economic Region Development Blueprint 2016 -2025

³³ Athukorala and Narayanan (2017) ตั้งข้อสังเกตว่า โดยที่มาเลเซียมีการปกครองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางในระดับหนึ่ง NCIA จึงไม่มีอำนาจเหนือรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐอย่างเต็มที่ และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จ ข้อจำกัดดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญโดยเฉพาะเวลาที่พรรครัฐบาลท้องถิ่นเป็นพรรคการเมืองที่อยู่คนละฝั่งกับพรรครัฐบาลกลาง นอกจากนี้ ในบางครั้ง ยังทำให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลางเพื่อสนับสนุนโครงการต่าง ๆ เป็นเรื่องการเมืองมากกว่าการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น สำนักงาน NCIA ยังมีภารกิจในการเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานทั้งในระดับรัฐบาลกลาง เช่น EPU, Malaysian Investment Development Authority (เทียบได้กับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) และรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐ เช่น State Development Corporation ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมการลงทุนในเขตระเบียงเศรษฐกิจ NCER ทั้งในด้านสิทธิประโยชน์การลงทุน การอำนวยความสะดวก และการเจรจา กับบริษัทเอกชนทั้งในและต่างประเทศเพื่อดึงดูดการลงทุน โดยสำนักงาน NCIA มีอำนาจในการจัดตั้ง บริษัทหรือร่วมทุนกับบริษัทเอกชนในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ด้วย

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมของมาเลเซียมาตั้งแต่ปี 1972³⁴ ตามกฎหมาย Free Zones Act 1990 (Act 438) เขตเศรษฐกิจพิเศษในมาเลเซียคือพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศให้เป็นเขตปลอดอากร ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) Free Commercial Zone ซึ่งเป็นเขตปลอดอากรสำหรับการประกอบกิจการโลจิสติกส์ เช่น การถ่ายลำ (transshipment) บริการเพิ่มมูลค่าในคลังสินค้า อาทิ การแยกหีบห่อ (break-bulking) การคัดแยก (sorting/grading) การบรรจุภัณฑ์ (packaging) การปิดฉลาก (labeling) เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีดุลพินิจในการอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขให้มีการประกอบกิจการค้าปลีกด้วย และ (2) Free Industrial Zone ซึ่งเป็นเขตปลอดอากรสำหรับการประกอบกิจการผลิตเพื่อการส่งออก

รัฐบาลมาเลเซียประกาศจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาอย่างเป็นทางการในแผนงบประมาณประจำปี 2561 โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ซึ่งมีการทบทวนเมื่อปี 2018 (Mid-term Review 11th Malaysia Plan 2016–2020)³⁵ ระบุชัดเจนว่าจะเร่งพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานา โดยให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงกับจังหวัดสงขลาภายใต้กรอบแผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย–มาเลเซีย–ไทย (Indonesia–Malaysia–Thailand Growth Triangle Summit–IMT–GT) นอกจากนี้ แผน NCER Development Blueprint 2016–2025 ยังระบุว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาคือหนึ่งในโครงการหลักเพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในเขต NCER

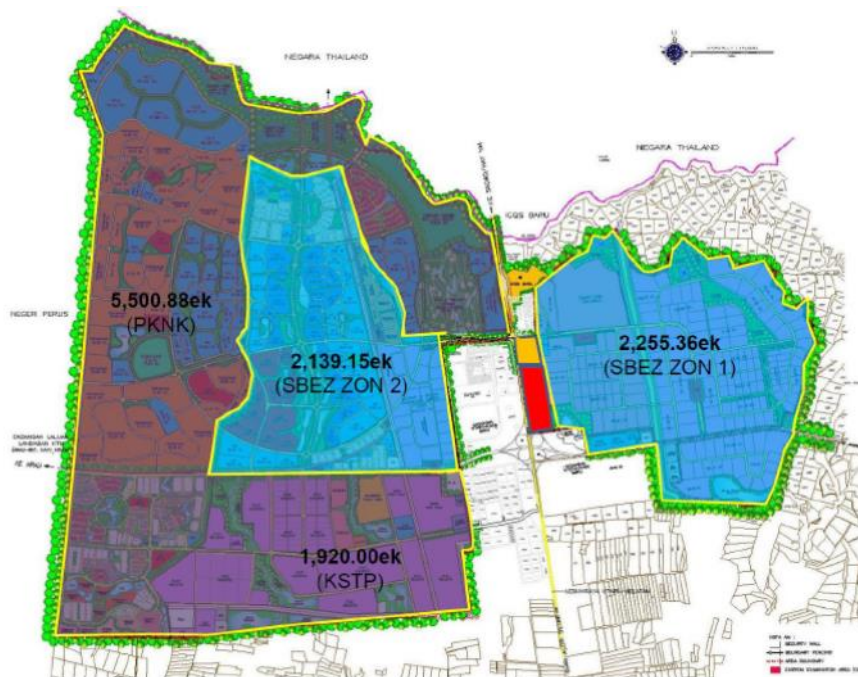
รัฐบาลมาเลเซียได้จัดตั้งบริษัท Northern Gateway Sdn Bhd ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ให้เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐที่จะนำมาพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

³⁴ Yeow and Ooi (2009)

³⁵ ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (12th Malaysia Plan 2021–2025) อยู่ระหว่างการทบทวนให้สอดคล้องกับสถานการณ์แพร่ระบาดของโรค COVID-19 และยังรอการประกาศใช้

ขายแดนโกตาเปอร์ดานา เพื่อให้บริษัท Northern Gateway Sdn Bhd เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาและการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษขายแดนดังกล่าว³⁶

3.2.2 ภาพรวมและสถานะล่าสุด



ภาพที่ 6 เขตเศรษฐกิจพิเศษขายแดนโกตาเปอร์ดานา

ก. โครงสร้างพื้นฐาน

รัฐบาลมาเลเซียมีแผนการพัฒนาที่ดินซึ่งตั้งอยู่ติดกับชายแดนไทย-มาเลเซีย ขนาดรวม 4,395 เอเคอร์ (11,116 ไร่) ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษขายแดนโกตาเปอร์ดานา ประกอบด้วย (1) Free Industrial Zone พื้นที่ 2,139 เอเคอร์ เพื่อรองรับกิจการในอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก (2) Free Commercial Zone พื้นที่ 2,255 เอเคอร์ เพื่อรองรับกิจการใน

³⁶ สังเกตได้ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษขายแดนโกตาเปอร์ดานามีขอบเขตตามขอบเขตที่ดินที่รัฐบาลมาเลเซียนำมาใช้ประโยชน์ โดยมี Northern Gateway Sdn Bhd ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน ขณะที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลามีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ตามเขตการปกครอง (4 ตำบลของอำเภอสะเตกา) โดยมีคณะกรรมการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเป็นประธานกรรมการ เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน ดังนั้น การจัดตั้งกลไกความร่วมมือระหว่างไทยกับมาเลเซียในการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่งจึงต้องคำนึงถึงความแตกต่างดังกล่าว ดังจะได้อภิปรายต่อไปในหัวข้อ 3.3.6

อุตสาหกรรมบริการและโลจิสติกส์ และ (3) ศูนย์บรรจุและแยกสินค้า (Inland Container Depot-ICD) พื้นที่ 300 เอเคอร์ ประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง เพื่อรองรับการขยายตัวของการขนส่งสินค้าข้ามแดนระหว่างไทย-มาเลเซีย โดยเฉพาะสินค้าถ่านหินไปยังท่าเรือปีนังเพื่อส่งต่อไปประเทศที่สาม นอกจากนั้น ยังมีที่ดินว่างเปล่าอีกประมาณ 7,000 เอเคอร์ ซึ่งเป็นของรัฐเกดะห์ เพื่อรองรับการขยายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในอนาคต

เมื่อปี 2562 รัฐบาลมาเลเซียได้เริ่มดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโกตาเปอร์ตานาในระยะที่ 1 ด้วยการพัฒนาศูนย์บรรจุและแยกสินค้าบนพื้นที่ต่อเนื่องจากด่านศุลกากรบูกิตกายูอิตัม ประกอบด้วยลานพักตู้คอนเทนเนอร์ สถานีบรรจุและแยกตู้คอนเทนเนอร์ และคลังสินค้าทัณฑ์บน รวมทั้งพื้นที่สำนักงานสำหรับผู้ประกอบการขนส่งและโลจิสติกส์ พร้อมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น สถานีบริการน้ำมัน ศูนย์อาหาร และพื้นที่สนทนาการ โดยคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี 2565 ทั้งนี้ นอกจากเพื่อรองรับการขนส่งสินค้าข้ามแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียแล้ว ศูนย์บรรจุและแยกสินค้านี้ยังมีความสำคัญเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรแก่ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาที่นำเข้าวัตถุดิบจากไทยด้วย

ผู้พัฒนาและบริหารจัดการศูนย์บรรจุและแยกสินค้านี้คือบริษัท Bukit Kayu Hitam ICD Sdn Bhd ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างบริษัท Northern Gateway Sdn Bhd กับบริษัท PKT Logistics Group Sdn Bhd ซึ่งเป็นบริษัทเอกชน นอกจากนั้น รัฐบาลมาเลเซียยังสนับสนุนงบประมาณในระหว่างปี 2562-2563 รวม 75 ล้านริงกิต เพื่อก่อสร้างถนนและสาธารณูปโภคโดยรอบโครงการด้วย

รัฐบาลมาเลเซียมีโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรอบเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานา ดังนี้

1) การก่อสร้างด่านศุลกากรบูกิตกายูอิตัมแห่งใหม่ โดยเป็นการขยายด่านศุลกากรแห่งเดิมให้ทันสมัยและมีขนาดใหญ่ขึ้น จากเดิมที่มีพื้นที่ประมาณ 26 เอเคอร์ เป็น 74 เอเคอร์ เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดในการขนส่งสินค้าและการสัญจรข้ามแดนที่จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิตัม โครงการดังกล่าวเป็นการให้บริษัทเอกชนลงทุนก่อสร้างและให้รัฐบาลมาเลเซียเช่า (ระยะเวลาสัญญา 28 ปี) โดยก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดใช้งานมาตั้งแต่เมื่อปลายปี 2560

2) การก่อสร้างเส้นทางรถไฟ (spur line) ระยะทางประมาณ 30 กิโลเมตร จากศูนย์บรรจุและแยกสินค้าในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาไปเชื่อมต่อกับเส้นทางรถไฟสายหลักที่มาจากจุดผ่านแดนปาดังเบซาร์-ปาดังเบซาร์ เพื่อใช้สำหรับการขนส่งตู้สินค้าทางรางต่อไปยังท่าเรือปีนัง³⁷ ปัจจุบัน ยังอยู่ระหว่างการเตรียมการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้

³⁷ ปัจจุบัน รูปแบบการขนส่งสินค้าข้ามแดนที่จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิตัม เป็นการขนส่งทางถนนเท่านั้น โดยรถบรรทุกสินค้าไทยจะลากตู้สินค้าเข้าไปในมาเลเซีย หลังจากนั้น รถบรรทุกสินค้ามาเลเซียจะลากตู้สินค้าต่อไปยัง

ข. สิทธิประโยชน์การลงทุน และกลุ่มอุตสาหกรรม/กิจการเป้าหมาย

รัฐบาลมาเลเซียได้อนุมัติสิทธิประโยชน์การลงทุนในเขต NCER (NCER Tax Incentive Package–NTax) โดยผู้ลงทุนในรัฐเกดะห์ ซึ่งเป็นที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดาม่า จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลาสูงสุด 15 ปี และสามารถนำค่าใช้จ่ายในการลงทุน เช่น ค่าก่อสร้างโรงงาน ค่าเครื่องจักรและอุปกรณ์ เป็นต้น ไปหักลดหย่อนภาษีได้ร้อยละ 100 เป็นระยะเวลาสูงสุด 10 ปี นอกจากนั้น ยังได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ได้แก่ การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก³⁸ และสิทธิลดหย่อนค่าธรรมเนียมการโอนหรือเช่าที่ดินร้อยละ 50

ทั้งนี้ สำนักงาน NCIA สามารถเสนอสิทธิประโยชน์เฉพาะ (customized incentives) สำหรับโครงการลงทุนที่ก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจสูงได้ด้วย โดยขึ้นอยู่กับความเจรจาโดยตรงกับผู้ลงทุน

นอกจากสิทธิประโยชน์การลงทุนในเขต NCER แล้ว รัฐบาลมาเลเซียยังให้การสนับสนุนเพื่อส่งเสริมกิจการเป้าหมายในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อสนับสนุนกิจการเทคโนโลยีชีวภาพ เงินอุดหนุนในลักษณะเงินสมทบ (matching grant) ในอัตราร้อยละ 50 สำหรับโครงการลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตรที่ก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูง การสนับสนุนบริษัท startup ด้านเทคโนโลยีในการระดมทุนผ่านเครื่องมือทางการเงินต่าง ๆ เช่น การออกหุ้นกู้แปลงสภาพ (Convertible Note) เป็นต้น³⁹

ในภาพรวม กลุ่มอุตสาหกรรม/กิจการเป้าหมายในเขต NCER ซึ่งครอบคลุมรัฐเกดะห์ ปะลิส ปีนัง และเปเรส ได้แก่ (1) อุตสาหกรรมการผลิต โดยเฉพาะกิจการผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องจักรและอุปกรณ์ เครื่องมือทางการแพทย์ ยานยนต์ และอากาศยาน (2) อุตสาหกรรมการเกษตรและชีวภาพ โดยเฉพาะกิจการแปรรูปสินค้าเกษตร กิจการผลิตอาหารและผลไม้เพื่อสุขภาพ และกิจการฮาลาล และ (3) อุตสาหกรรมบริการ โดยเฉพาะกิจการขนส่งและโลจิสติกส์ กิจการท่องเที่ยว และกิจการ Global Business Service (GBS)⁴⁰ โดยในส่วนของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จุดกระจายสินค้าหรือท่าเรือในมาเลเซียเพื่อส่งต่อไปประเทศอื่น โดยใช้ North-South Express Way ซึ่งเป็นทางหลวงสายหลักจากชายแดนมาเลเซีย-ไทยไปจนถึงชายแดนมาเลเซีย-สิงคโปร์ การก่อสร้างเส้นทางรถไฟดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มรูปแบบการขนส่งให้มีการขนส่งสินค้าเข้าไปในมาเลเซียโดยใช้รถบรรทุกสินค้าและส่งตู้สินค้าต่อไปยังจุดหมายต่าง ๆ โดยระบบรางได้

³⁸ ตามกฎหมาย Free Zones Act 1990 (Act 438)

³⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ <https://investmalaysia.mida.gov.my/Incentives/MainEntry.aspx>

⁴⁰ เช่น ธุรกิจ outsourced contact center เพื่อช่วยลดภาระของธุรกิจในการให้ข้อมูลและ/หรือบริการหลังการขาย แก่ลูกค้าทางโทรศัพท์ ปัจจุบัน มาเลเซีย โดยเฉพาะกรุงกัวลาลัมเปอร์และรัฐปีนัง เป็นที่ตั้งของ outsourced contact center ของบริษัทระหว่างประเทศจำนวนมาก โดยให้บริการลูกค้าทั่วโลกเป็นภาษาอังกฤษและภาษาต่าง ๆ

ชายแดนโกตาเปอร์ดานาจะเน้นกิจการแปรรูปสินค้าเกษตร โดยเฉพาะยางพาราและผลิตภัณฑ์จากยางพารา อาหารและผลิตภัณฑ์อาหาร⁴¹ กิจการฮาลาล กิจการผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และกิจการโลจิสติกส์

3.3 การเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลากับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานา

ในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์บริบทและเงื่อนไขในด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซียที่จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติัม โดยอาศัยกรอบแนวคิดที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 (หัวข้อที่ 2.2.2) เพื่อกำหนดประเด็นที่ไทยและมาเลเซียควรร่วมมือกันในการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาให้เกิดการเกื้อกูลแทนที่จะแข่งขันกัน

3.3.1 โครงสร้างพื้นฐานและโครงสร้างเศรษฐกิจในพื้นที่

ในภาพรวม พื้นที่ชายแดนที่จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติัมมีระบบนิเวศทางธุรกิจและระบบสาธารณูปโภคที่พร้อมสนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในระดับหนึ่ง โดยในฝั่งไทยบริเวณจุดผ่านแดนเป็นชุมชนเมือง มีกิจการค้าปลีก โรงแรม และบริการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ตั้งอยู่หนาแน่น นอกจากนั้น ตลอดสองฝั่งทางหลวงหมายเลข 4 จากจุดผ่านแดนไปถึงอำเภอหาดใหญ่ ยังมีกิจการ/โรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นระยะ ขณะที่บริเวณจุดผ่านแดนในฝั่งมาเลเซีย ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ว่างเปล่า มีหมู่บ้านกระจัดกระจาย และมีกิจการกระจุกตัวอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมจำนวน 1 แห่ง ชุมชนเมืองที่ใกล้ที่สุดคือเมือง Changlun ตั้งอยู่ห่างจากจุดผ่านแดนประมาณ 10 กิโลเมตร มีกิจการค้าปลีกและบริการต่าง ๆ แต่ไม่หนาแน่นเท่าบริเวณจุดผ่านแดนในฝั่งไทย นอกจากนั้น ยังมีเมือง Sintok ซึ่งเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัย Universiti Utara Malaysia ตั้งอยู่ห่างจากจุดผ่านแดนประมาณ 20 กิโลเมตร

ข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ แสดงให้เห็นว่า ณ เดือนมิถุนายน 2563 มีนิติบุคคลที่ประกอบกิจการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาทั้งสิ้น 499 ราย ร้อยละ 56.31 เป็นกิจการในภาคบริการ ร้อยละ 34.87 เป็นกิจการขายปลีก/ขายส่ง และร้อยละ 8.82 เป็นกิจการผลิต

ในจำนวนนี้ 491 ราย หรือร้อยละ 98.39 เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อม โดยกิจการที่มีจำนวนนิติบุคคลสูงสุดคือกิจการตัวแทนผู้รับจัดการขนส่งสินค้าและตัวแทนดำเนินการพิธีการศุลกากรจำนวน 41 ราย และกิจการขนส่งและขนถ่ายสินค้า 40 ราย

⁴¹ บริษัท Northern Gateway Sdn Bhd เคยแจ้งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ว่า สนใจหาบทามบริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์และเครือไทยยูเนียนให้ไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานา

หากพิจารณาจากผลประกอบการของนิติบุคคลที่ส่งงบการเงินประจำปี 2561 กิจการที่สร้างรายได้สูงสุดในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาคือกิจการผลิตน้ำยางข้น ซึ่งมีเพียง 1 ราย⁴² โดยมีรายได้ 9,009.98 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 39.91 ของรายได้รวมของนิติบุคคลทั้งหมดในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา รองลงมาคือกิจการผลิตยางแผ่นและยางแท่ง มี 8 ราย กิจการเลื่อยไม้ มี 4 ราย กิจการผลิตภาชนะบรรจุที่ทำจากไม้ มี 1 ราย และกิจการขายส่งยางพาราและพลาสติกขั้นต้น มี 7 ราย โดยมีรายได้คิดเป็นร้อยละ 22.88/ 4.56/ 3.69 และ 2.36 ของรายได้รวมของนิติบุคคลทั้งหมดในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา ตามลำดับ

ในฝั่งมาเลเซีย มีร้านค้าปลอดอากร (duty free) และมีนิคมอุตสาหกรรม Bukit Kayu Hitam Industrial Area ซึ่งรัฐบาลมาเลเซียพัฒนาขึ้นตั้งแต่ปี 2538 โดยกิจการส่วนใหญ่ในนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นกิจการโลจิสติกส์และคลังสินค้า ที่เหลือเป็นกิจการผลิตอาหารและเครื่องดื่ม บรรจุภัณฑ์ พลาสติก และผลิตภัณฑ์จากยางพารา ที่น่าสนใจคือในนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวมีบริษัท Aerospace Composites Malaysia Sdn Bhd (ACM) ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างบริษัท Boeing กับบริษัท Hexcel เพื่อผลิตชิ้นส่วนให้เครื่องบินรุ่นต่าง ๆ ของ Boeing ตั้งอยู่ด้วย

โดยที่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในกิจการ/อุตสาหกรรมการผลิตเท่านั้น แต่ต้องมีการพัฒนาชุมชนเมืองและกิจการค้าปลีกและบริการต่าง ๆ เพื่อรองรับผู้ประกอบการและแรงงานที่จะเพิ่มขึ้นในพื้นที่ด้วย ไทยและมาเลเซียจึงอาจพิจารณาร่วมมือกันในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในบริเวณจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูฮิตัม เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนเมืองและกิจการค้าปลีกและบริการต่าง ๆ ในพื้นที่ดังกล่าวเติบโต โดยอาจจัดตั้งเขตการค้าปลอดอากร (free trade zone) สำหรับกิจการค้าปลีกบนทั้งสองฝั่งของจุดผ่านแดน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนของทั้งสองฝ่ายข้ามไปมาเพื่อจับจ่ายใช้สอย และในระยะยาว อาจส่งเสริมให้มีการลงทุนเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ เช่น สวนน้ำ สวนสนุก premium outlet ศูนย์ประชุมและแสดงสินค้า ศูนย์กีฬาและบริการสุขภาพ เป็นต้น เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวจากประเทศอื่นด้วย เช่น จีน และสิงคโปร์⁴³

3.3.2 ความเชื่อมโยงของห่วงโซ่การผลิตและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

การเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษระหว่างประเทศคือการทำให้อุตสาหกรรมทางเศรษฐกิจในภาคการผลิตและ/หรือภาคบริการในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่งเข้ามาอยู่ในห่วงโซ่

⁴² บริษัท Top Glove ซึ่งเป็นผู้ผลิตและส่งออกถุงมือยางทางการแพทย์รายใหญ่ที่สุดของโลก มาลงทุนตั้งโรงงานในอำเภอสะเดาเพื่อจัดหาน้ำยางดิบมาผลิตเป็นน้ำยางข้น เพื่อป้อนโรงงานผลิตถุงมือยางทางการแพทย์ของบริษัทในมาเลเซีย

⁴³ ความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในบริเวณจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูฮิตัมน่าจะเป็นประโยชน์ที่ชัดเจนของฝ่ายไทย เนื่องจากพื้นที่ในฝั่งไทยมีโครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม แหล่งท่องเที่ยว ที่พร้อมกว่า

การผลิต (supply chain) หรือห่วงโซ่มูลค่า (value chain) เดียวกัน นอกจากนั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จควรเน้นส่งเสริมให้เกิดระบบนิเวศของกิจการในกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกันเพื่อให้เกิดการเกื้อกูลกัน ดังนั้น การส่งเสริมการลงทุนและการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาจึงควรเป็นการต่อยอดกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีฐานและความเชื่อมโยงระหว่างไทยกับมาเลเซียอยู่แล้วในบริเวณจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติัม

ตารางที่ 1 และ 2 แสดงให้เห็นว่า การค้าชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียบางส่วนเป็นการค้าในอุตสาหกรรมเดียวกัน (intra-industry trade) ซึ่งสะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงของห่วงโซ่การผลิตระหว่างสองประเทศในอุตสาหกรรมเหล่านั้น ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ ยานยนต์ และอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์⁴⁴

ตารางที่ 1 โครงสร้างการค้าชายแดนไทย-มาเลเซีย (การส่งออก)

: การส่งออก

หน่วย : ล้านบาท

ลำดับที่	รายการสินค้าส่งออก	2559	2560	2561	% YoY
1	ยางพารา	78,514.22	100,609.30	75,643.87	-24.81
2	เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	29,620.88	38,422.61	41,469.96	7.93
3	ผลิตภัณฑ์ยาง	2,842.54	32,634.40	27,142.90	-16.83
4	เครื่องยนต์เส้นตาข่ายในแบบลูกสูบฯ	6,817.86	11,328.04	21,631.90	90.96
5	ไม้แปรรูป	21,946.89	23,814.76	13,983.16	-41.28
6	รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	9,502.52	8,882.36	9,577.81	7.83
7	แผงวงจรไฟฟ้า	4,858.00	4,772.45	6,412.40	34.36
8	ถุงมือยาง	5,175.53	5,630.91	5,984.25	6.27
9	มอเตอร์และเครื่องกำเนิดไฟฟ้า	5,801.20	5,121.57	4,081.03	-20.32
10	ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า	4,002.41	4,004.85	3,832.53	-4.30
	รวม 10 อันดับ	165,079.64	235,221.25	209,759.81	-10.82
	อื่นๆ	93,029.62	77,236.40	84,047.91	8.82
	มูลค่ารวม	258,109.26	312,457.65	293,807.72	-5.97

⁴⁴ Intra-industry trade คือการค้าขายสินค้าที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน เช่น ในตารางที่ 1 และ 2 ไทยเป็นทั้งผู้นำเข้าและผู้ส่งออกเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบ รูปแบบการค้าดังกล่าวเกิดจากการมีห่วงโซ่การผลิตหรือกระบวนการผลิตที่คาบเกี่ยวหลายประเทศ เพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดในแต่ละขั้นตอนการผลิต เช่น การผลิตอุปกรณ์และส่วนประกอบคอมพิวเตอร์ในประเทศหนึ่งและส่งไปประกอบเป็นเครื่องคอมพิวเตอร์ในอีกประเทศหนึ่ง เป็นต้น

ตารางที่ 2 โครงสร้างการค้าชายแดนไทย-มาเลเซีย (การนำเข้า)

: การนำเข้า

หน่วย : ล้านบาท

ลำดับที่	รายการสินค้านำเข้า	2559	2560	2561	% YoY
1	เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์	25,457.23	31,255.65	44,140.70	41.22
2	แท็บเล็ต จานแม่เหล็กสำหรับคอมพิวเตอร์	23,571.85	27,474.37	36,084.56	31.34
3	เครื่องจักรที่ใช้ในอุตสาหกรรมฯ	20,571.23	26,989.74	25,646.89	-4.98
4	สื่อบันทึกข้อมูล ภาพ เสียง	23,942.86	20,938.80	20,065.65	-4.17
5	ส่วนประกอบคอมพิวเตอร์	23,057.36	19,395.69	18,545.06	-4.39
6	แผงวงจรไฟฟ้า	11,623.21	13,613.71	18,371.65	34.95
7	เครื่องจักรไฟฟ้าอื่นๆและส่วนประกอบ	5,933.44	9,606.86	9,805.17	2.06
8	ส่วนประกอบ และอุปกรณ์รวมทั้งโครงรถ	5,874.60	6,830.27	7,071.85	3.54
9	เม็ดพลาสติก	4,992.51	5,699.92	6,481.10	13.71
10	อุปกรณ์ไฟฟ้าสำหรับตัดต่อฯ	10,018.87	6,332.46	5,775.94	-8.79
	รวม 10 อันดับ	145,024.29	168,137.46	191,988.57	14.19
	อื่นๆ	98,173.92	84,033.76	86,131.25	2.49
	มูลค่ารวม	243,198.21	252,171.22	278,119.82	10.29

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

กลุ่มความร่วมมือฯ 2



ภาพที่ 7 การลงทุนของต่างชาติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา

ข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ณ เดือนมิถุนายน 2563 (ภาพที่ 7) แสดงให้เห็นว่า ร้อยละ 27.65 ของมูลค่าหุ้นของนิติบุคคลที่จดทะเบียนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา เป็นหุ้นที่ถือโดยต่างชาติ โดยมาเลเซียคือผู้ลงทุนต่างชาติรายใหญ่ที่สุด โดยกระจุกตัวอยู่ในกิจการอสังหาริมทรัพย์ โรงแรม รีสอร์ท และห้องชุด และการผลิตสิ่งของเครื่องใช้ด้านสุขอนามัยและเภสัชกรรมที่ทำจากยาง (เช่น ถุงมือยางทางการแพทย์) ขณะที่การลงทุนของไทยในเขต NCER ของมาเลเซียกระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรมพลาสติก เครื่องจักรและอุปกรณ์ และผลิตภัณฑ์เหล็ก⁴⁵ ซึ่งน่าจะสะท้อนให้เห็นว่า ไทยและมาเลเซียมีความเชื่อมโยงบริเวณชายแดนในอุตสาหกรรม/กิจการเหล่านี้เช่นกัน

อีกกลุ่มอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีฐานและความเชื่อมโยงระหว่างสองประเทศในบริเวณจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูฮิตัมคือการขนส่งและโลจิสติกส์ ดังจะเห็นได้จากจำนวนนิติบุคคลที่จดทะเบียนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาเป็นกิจการในสาขาโลจิสติกส์มากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16.64 ของจำนวนนิติบุคคลทั้งหมด ขณะที่ในนิคมอุตสาหกรรม Bukit Kayu Hitam Industrial Area ในฝั่งมาเลเซีย ผู้ประกอบการมากกว่าครึ่งหนึ่งก็เป็นผู้ประกอบการโลจิสติกส์และคลังสินค้า ทั้งนี้ E-commerce น่าจะเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับอุตสาหกรรมโลจิสติกส์ที่มีศักยภาพในการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานา เนื่องจากผู้ประกอบการจะมีความได้เปรียบเชิงที่ตั้งที่สามารถให้บริการลูกค้าทั้งในไทยและมาเลเซียได้จากจุดเดียว โดยอาจเป็นการจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อเป็นศูนย์กระจายสินค้าไปยังลูกค้าในทั้งสองประเทศ⁴⁶ ซึ่งกำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว⁴⁷

นอกจากกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีฐานและความเชื่อมโยงกันอยู่แล้วข้างต้น เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาน่าจะมีความได้เปรียบเชิงที่ตั้ง (locational advantage) สำหรับกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรมที่น่าสนใจ ดังนี้

1) อุตสาหกรรมเกษตรและเกษตรแปรรูป อาหาร และฮาลาล เนื่องจากพื้นที่ภาคใต้ของไทยและภาคเหนือของมาเลเซียเป็นพื้นที่ที่มีผลิตผลการเกษตรอุดมสมบูรณ์ นอกจากนั้น

⁴⁵ เป็นกิจการที่มีการถือหุ้นโดยบุคคล/นิติบุคคลไทย มีทั้งสิ้น 4 แห่ง ตั้งอยู่ในรัฐเกดะห์ ปีนัง และเประ (ที่มา: Malaysian Investment Development Agency)

⁴⁶ ผู้ประกอบการสามารถนำเข้าสินค้ามาเก็บไว้ในคลังสินค้าทัณฑ์บน (bonded warehouse) โดยยังไม่ถูกเรียกเก็บอากรขาเข้า และจะถูกเรียกเก็บเฉพาะเมื่อมีการส่งสินค้าออกจากคลังสินค้าไปยังลูกค้า

⁴⁷ ในปี 2562 ธุรกิจอินเทอร์เน็ต (Online Travel, Online Media, Ride Hailing, E-commerce และ Digital Financial Services) ในไทยและมาเลเซียมีอัตราการเติบโตถึงร้อยละ 29 และ 21 ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2558 (Google, Temasek and Bain & Company, 2019)

ยังเป็นอุตสาหกรรมที่ไทยและมาเลเซียมีความเชี่ยวชาญที่น่าจะแลกเปลี่ยนกันได้ในการวิจัยและพัฒนา

2) อุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วนอากาศยาน เนื่องจากปัจจุบัน ภาคเอกชนมาเลเซียมีแนวความคิดที่จะยกระดับอุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วนอากาศยานภายในประเทศ จากปัจจุบันที่ส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับ Tier 2-3 ของห่วงโซ่การผลิตไปสู่ Tier 1 มากขึ้น ดังนั้น เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา ซึ่งอยู่ติดพรมแดนไทย-มาเลเซีย จึงน่าจะมีศักยภาพในการรองรับผู้ประกอบการในระดับ Tier 2-3 จากมาเลเซียต่อไป⁴⁸ โดยอาจเริ่มจากการส่งเสริมให้มีการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาโดย suppliers ของบริษัท Aerospace Composites Malaysia Sdn Bhd (ACM) ซึ่งตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม Bukit Kayu Hitam Industrial Area ก่อน ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมอุตสาหกรรมการบินในฐานะอุตสาหกรรมอนาคต (New S-Curve) ด้วย

3) กิจการ Global Business Service ปัจจุบัน มาเลเซีย โดยเฉพาะกรุงกัวลาลัมเปอร์และรัฐปีนัง เป็นที่ตั้งของ outsourced contact center ของบริษัทระหว่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งให้บริการข้อมูลและ/หรือบริการหลังการขายแก่ลูกค้าทางโทรศัพท์เป็นภาษาอังกฤษและภาษาต่าง ๆ โดยมีการจ้างพนักงานคนไทย เพื่อให้บริการเป็นภาษาไทยด้วย ดังนั้น การจัดตั้งกิจการดังกล่าวในเขตเศรษฐกิจชายแดนโกตาเปอร์ตานาหรือเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา จะช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรบุคคลที่พูดภาษาได้หลากหลายขึ้น โดยเฉพาะคนจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่พูดได้ทั้งภาษาไทยและภาษามลายู

ทั้งนี้ ไทยและมาเลเซียอาจตกลงให้มีการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษามาศึกษาวิเคราะห์ห่วงโซ่การผลิต (supply chain mapping) ของแต่ละกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรมข้างต้น ทั้งในระดับพื้นที่และในระดับภูมิภาค เพื่อให้รู้ว่าขั้นตอนการผลิตใดควรตั้งอยู่ในฝั่งไทย ขั้นตอนใดควรตั้งอยู่ในฝั่งมาเลเซีย และกลุ่มนักลงทุนที่มีศักยภาพและอาจสนใจมาลงทุนคือใคร เพื่อใช้ประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนและการกำหนดแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการอำนวยความสะดวกด้านกฎระเบียบให้ตอบโจทย์ของกลุ่มนักลงทุนในแต่ละอุตสาหกรรม

⁴⁸ ห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วนอากาศยานให้แก่ผู้ผลิตอากาศยาน (เช่น Boeing และ Airbus) แบ่งได้เป็น 4 ระดับ (Tiers) ตามระดับความสำคัญของชิ้นส่วนและเทคโนโลยีที่ใช้ มาเลเซียมีแผนพัฒนาอุตสาหกรรมอากาศยานภายในประเทศ (Aerospace Industry Blueprint) มาตั้งแต่ปี 2540 และประสบความสำเร็จในการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิตในทุกระดับ ทั้งนี้ ปรธาน Malaysia Aerospace Industry Association เคยแสดงความคิดเห็นกับสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ว่า มาเลเซียกำลังยกระดับอุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วนอากาศยานภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับ Tier 2-3 ไปสู่ Tier 1 มากขึ้น และเห็นว่าไทยมีศักยภาพในการรองรับอุตสาหกรรมในระดับ Tier 2-3 ต่อไป

3.3.3 ความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่ง

จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติม ตั้งอยู่บนทางหลวงเอเชียหมายเลข 2 ซึ่งมีศักยภาพในการเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าขึ้นเหนือผ่านไทยไปถึงกัมพูชา ลาว เมียนมา และจีน และลงใต้ผ่านมาเลเซียไปถึงสิงคโปร์ อีกทั้งยังอยู่ไม่ไกลจากท่าเรือบนทั้งสองฝั่งของคาบสมุทรมาเลย์ ได้แก่ ท่าเรือสงขลาในฝั่งอ่าวไทย ซึ่งเป็นทางออกในการขนส่งสินค้าทางทะเลไปยังจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ และท่าเรือปีนังในฝั่งทะเลอันดามัน ซึ่งเป็นทางออกในการขนส่งสินค้าทางทะเลไปยังเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และยุโรป

ปัญหาสำคัญที่จุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติมคือการจราจรที่แออัด เนื่องจากมีจำนวนรถบรรทุกสินค้าผ่านเข้า-ออกจำนวนมาก เฉลี่ยประมาณวันละ 700-800 คัน อีกทั้งยังมีปริมาณการสัญจรผ่านเข้า-ออกเฉลี่ยประมาณวันละ 18,000 คน ซึ่งเป็นการเพิ่มเวลาและค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าข้ามแดนให้แก่ผู้ประกอบการ

ไทยและมาเลเซียให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการก่อสร้างและปรับปรุงด้านศุลกากรสะเดาและด่านศุลกากรบูกิตกายูอิติมให้มีความทันสมัยและสามารถรองรับการขนส่งสินค้าและการสัญจรข้ามแดนได้มากขึ้น รวมทั้งมีแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรอบเพื่อเชื่อมโยงการคมนาคมกับพื้นที่ตอนในของประเทศ (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.1.2 และ 3.2.2) โดยปัจจุบัน การก่อสร้างด้านศุลกากรแห่งใหม่ทั้งในฝั่งไทยและมาเลเซียเสร็จสมบูรณ์แล้ว คงเหลือแต่การก่อสร้างถนนเชื่อมต่อด่านศุลกากรทั้งสองแห่ง ซึ่งยังอยู่ในขั้นตอนการหารือระหว่างรัฐบาลของทั้งสองฝ่าย

นอกจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายยังอยู่ระหว่างการหารือมาตรการอำนวยความสะดวกด้านกฎระเบียบเพื่อลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าและการสัญจรข้ามแดน ดังนี้ (1) การจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางถนนข้ามพรมแดนไทย-มาเลเซีย (MoU on Cross Border Transport of Goods) และบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการขนส่งผู้โดยสารทางถนนข้ามพรมแดนไทย-มาเลเซีย (MoU on Cross Border Transport of Passengers) เพื่ออนุญาตให้รถบรรทุกสินค้าและรถโดยสารของแต่ละฝ่ายข้ามพรมแดนไปมาเพื่อรับ-ส่งสินค้าหรือผู้โดยสารภายในประเทศของอีกฝ่าย⁴⁹ และ (2) การจัดทำพิธีการศุลกากร ณ จุดเดียว (single stop

⁴⁹ ปัจจุบัน รถบรรทุกสินค้าไทยต้องลากตู้สินค้าเข้าไปเปลี่ยนให้รถบรรทุกสินค้ามาเลเซียลากไปส่งต่อที่ท่าเรือหรือศูนย์กระจายสินค้าในมาเลเซีย เนื่องจากในฝั่งมาเลเซีย มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ลานขนถ่ายสินค้า ที่มีความพร้อมกว่า นอกจากนี้ รถบรรทุกสินค้ามาเลเซียบางคันยังจดทะเบียนเป็นรถบรรทุกสินค้าไทยด้วย จึงสามารถเข้ามารับ-ส่งสินค้าในไทยได้โดยตรง ทั้งนี้ ประมาณร้อยละ 40 ของสินค้าส่งออกจากไทยไปมาเลเซียโดยผ่านจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูอิติมเป็นสินค้าถ่ายลำ (transshipment) ที่ถูกส่งไปท่าเรือปีนังเพื่อส่งต่อไปประเทศที่สาม (ส่วนใหญ่เป็นสิงคโปร์และจีน)

customs inspection) เพื่อให้ผู้ประกอบการดำเนินพิธีการศุลกากรของประเทศผู้ส่งออกหรือประเทศผู้นำเข้าเพียงจุดเดียว⁵⁰

นอกจากนั้น ไทยและมาเลเซียยังคงทดลองขยายเวลาทำการด่านศุลกากรสะเดา-บูกิตกายูอิติม เฉพาะสำหรับการผ่านเข้า-ออกของรถบรรทุกสินค้า เป็น 24 ชั่วโมง (ปกติเปิดทำการระหว่าง 05.00-23.00 น. ตามเวลาประเทศไทย) เป็นระยะเวลา 1 ปี (17 มิถุนายน 2562-16 มิถุนายน 2563) เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการจราจรที่แออัดด้วย แต่พบว่า มีการใช้ประโยชน์น้อยมาก โดยมีรถบรรทุกสินค้าที่ผ่านเข้า-ออกด่านศุลกากรสะเดา-บูกิตกายูอิติมในช่วง 23.00-05.00 น. เพียงไม่ถึงร้อยละ 1 ของจำนวนรถบรรทุกสินค้าที่ผ่านเข้า-ออกในแต่ละวัน ปัจจุบัน ไทยและมาเลเซียจึงเห็นพ้องให้ระงับการทดลองขยายระยะเวลาทำการดังกล่าวเป็นการชั่วคราว

ไทยและมาเลเซียควรเร่งดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นต่อไป เนื่องจากการลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการขนส่งและการสัญจรข้ามแดนให้แก่ผู้ประกอบการจะเป็นการเสริมสร้างความได้เปรียบเชิงที่ตั้งซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดการลงทุนที่สำคัญของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานา

อีกแนวคิดหนึ่งที่น่าสนใจที่ไทยและมาเลเซียอาจพิจารณาหาหรือความเป็นไปได้คือการส่งเสริมการขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างท่าเรือสงขลากับท่าเรือปีนัง เพื่อเป็น land bridge ระหว่างฝั่งอ่าวไทยกับฝั่งทะเลอันดามัน และทำให้เรือขนส่งสินค้าไม่จำเป็นต้องอ้อมแหลมมลายูและผ่านสิงคโปร์

โดยที่ปัจจุบัน ท่าเรือสงขลาและท่าเรือปีนังมีการเชื่อมโยงทางถนนอยู่แล้ว จึงอาจให้ผู้บริหารท่าเรือปีนังและท่าเรือสงขลาหารือกันว่าจะร่วมมือกันกำหนดมาตรการเพื่อลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการในการขนส่งสินค้าผ่านเส้นทางดังกล่าวได้อย่างไร เพื่อให้ผู้ประกอบการหันมาใช้เส้นทางดังกล่าวในการขนส่งสินค้ามากขึ้น โดยในระยะยาว อาจมีปริมาณมากพอที่จะทำให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมาก เช่น การเชื่อมต่อท่าเรือทั้งสองแห่งด้วยระบบราง มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ⁵¹ ทั้งนี้ การมี land bridge น่าจะช่วยเพิ่มความได้เปรียบ

⁵⁰ ความริเริ่มทั้งสองประการเป็นการอำนวยความสะดวกการขนส่งสินค้าข้ามแดนในลักษณะเดียวกับความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion Cross-Border Transport Agreement – GMS CBTA) ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก ได้แก่ การแลกเปลี่ยนสิทธิจราจรและการจัดทำพิธีการศุลกากร ณ จุดเดียว

⁵¹ แนวความคิดเรื่อง land bridge ระหว่างท่าเรือสงขลากับท่าเรือปีนังเป็นข้อเสนอของมาเลเซีย เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ท่าเรือปีนังและท่าเรือสงขลาเพิ่มขึ้น เบื้องต้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยยังไม่มีท่าทีที่ชัดเจนต่อข้อเสนอดังกล่าว เนื่องจากข้อจำกัดในการพัฒนาศักยภาพท่าเรือสงขลาที่ยังไม่สามารถรองรับเรือขนส่งสินค้าขนาดใหญ่ได้อีกทั้งไทยยังมีแนวคิดที่จะพัฒนา land bridge ในฝั่งไทยอยู่แล้ว โดยจะก่อสร้างท่าเรือสงขลาแห่งที่ 2 ในฝั่งอ่าวไทยที่อำเภอจะนะ และท่าเรือปากบารา จังหวัดสตูล ในฝั่งทะเลอันดามัน และเชื่อมโยงด้วยระบบราง แต่ยังไม่ได้รับการ

เชิงที่ตั้ง (locational advantage) ให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานา และเพิ่มความน่าสนใจในการลงทุน โดยเฉพาะในสายตานักลงทุนจีน เพราะจะเป็นการเพิ่มทางเลือกในการขนส่งวัตถุดิบและปัจจัยการผลิตจากอุตสาหกรรมต้นน้ำในจีนมายังพื้นที่ดังกล่าว และการขนส่งสินค้าจากพื้นที่ดังกล่าวไปยังตลาดในภูมิภาคต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่บนฝั่งตะวันตกหรือตะวันออกของคาบสมุทรมาเลย์

3.3.4 สิทธิประโยชน์ทางภาษีและกฎระเบียบที่แตกต่างจากการประกอบการในพื้นที่ปกติ

ทั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาต่างให้สิทธิประโยชน์และการบริการในด้านต่าง ๆ เพื่อดึงดูดการลงทุนในพื้นที่ ประกอบด้วย การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ และมาตรการเฉพาะด้าน เช่น การส่งเสริมการลงทุนของผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อม การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นต้น⁵²

อย่างไรก็ตาม นอกจากสิทธิประโยชน์การลงทุนแล้ว นักลงทุนยังพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบด้วยการตัดสินใจลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปรียบเทียบกับการลงทุนในพื้นที่อื่นที่ได้สิทธิประโยชน์ไม่แตกต่างกันหรืออาจมากกว่า เช่น เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ดังนั้น การส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาจึงควรพิจารณาปัจจัยอื่นนอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ด้านภาษีด้วย

Asan Ali Golam et al (2009) สำนวญเหตุผลของผู้ประกอบการที่ตัดสินใจลงทุนในนิคมอุตสาหกรรม Bukit Kayu Hitam Industrial Area ซึ่งรัฐบาลมาเลเซียได้พัฒนาขึ้นตั้งแต่ปี 2538 พบว่า เหตุผลหลักนอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ด้านภาษีคือ (1) ท่าเรือที่ตั้งอยู่บนทางหลวงเชื่อมต่อระหว่างไทย-มาเลเซีย-สิงคโปร์ (2) ใกล้แหล่งวัตถุดิบและ/หรือใกล้ตลาด (3) ราคาที่ดินไม่สูงมาก และ (4) ค่าแรงไม่สูงมาก

ผลการสำรวดังกล่าวดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ประเด็นที่ไทยและมาเลเซียควรเน้นในการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาคือความได้เปรียบเชิงที่ตั้ง ไม่ว่าจะเป็นความสะดวกในการคมนาคมขนส่งหรือการอยู่ใกล้แหล่ง

ต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การหาหรือความเป็นไปได้เกี่ยวกับการเชื่อมโยงท่าเรือสงขลากับท่าเรือป็นังในเชิงกฎระเบียบและการปฏิบัติการ (operation) จึงน่าจะเป็นการเพิ่มทางเลือกและเป็นการทดสอบแนวความคิด land bridge ที่จะตอบสนองต่อความต้องการของภาคธุรกิจหรือไม่ เพียงใด โดยยังไม่ต้องมีการลงทุนเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

⁵² เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาอาจมีความยืดหยุ่นกว่าในการดึงดูดการลงทุนเนื่องจากสำนักงาน NCIA สามารถเสนอสิทธิประโยชน์เฉพาะ (customized incentives) สำหรับโครงการลงทุนที่ก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงได้ด้วย โดยขึ้นอยู่กับภาระการเจรจาโดยตรงกับผู้ลงทุน

วัตถุดิบหรือแรงงาน และควรเจาะกลุ่มนักลงทุนในกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรมที่จะได้ประโยชน์จากความได้เปรียบเชิงที่ตั้งดังกล่าว โดยไทยและมาเลเซียอาจพิจารณาร่วมมือกันในกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

1) กิจกรรมส่งเสริมการลงทุนร่วมกัน โดยอาจเริ่มจากการจัดทำสื่อเผยแพร่เกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเบอร์ดานา รวมทั้งความได้เปรียบเชิงที่ตั้งของพื้นที่ดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและมาเลเซียใช้ในการประชาสัมพันธ์ร่วมกัน โดยมีทั้งสิ่งพิมพ์และเว็บไซต์ รวมทั้งสื่อออนไลน์ในรูปแบบอื่น นอกจากนั้นสถานเอกอัครราชทูตของไทยและมาเลเซียในประเทศเป้าหมาย เช่น จีน อาจร่วมกันจัดกิจกรรม เช่น roadshow และการสัมมนา ในประเทศดังกล่าว เพื่อส่งสัญญาณให้นักลงทุนเห็นความมุ่งมั่น (commitment) ของรัฐบาลของทั้งสองฝ่ายในการส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่ง รวมทั้งความเชื่อมโยงแบบไร้รอยต่อ (seamless connectivity) ในบริเวณจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกาเยอติตัม

2) โดยที่ไทยและมาเลเซียไม่ได้คาดหวังการลงทุนจากภายนอกเพียงแหล่งเดียว แต่คาดหวังการลงทุนจากนักลงทุนภายในประเทศและนักลงทุนจากอีกฝ่ายเป็นหลัก จึงน่าจะมีการจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนหรือแพลตฟอร์มแบบออนไลน์เพื่ออำนวยความสะดวกให้นักลงทุนไทยและมาเลเซียในกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายได้พบปะสร้างเครือข่ายกัน เพื่อนำไปสู่การร่วมทุนกัน ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า กลไกอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุน โดยเฉพาะศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) ของไทยยังมีขอบเขตการให้บริการจำกัดอยู่เฉพาะการให้ข้อมูลเบื้องต้นและการอำนวยความสะดวกเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการติดต่อราชการ ยังไม่ครอบคลุมความต้องการอื่นของนักลงทุน เช่น การจัดหาที่ดิน การจัดหาบริการสนับสนุนต่าง ๆ เช่น สำนักงานบัญชี (นักลงทุนที่เป็นผู้ประกอบการขนาดใหญ่มักใช้วิธีการจ้างบริษัทที่ปรึกษาท้องถิ่นเป็นตัวแทนดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ให้ แต่นักลงทุนที่เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อม อาจเห็นว่าวิธีการดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายสูงเกินไป) ดังนั้น ในเบื้องต้น จึงอาจให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อของเอกชนที่ให้บริการที่เกี่ยวข้องทั้งในฝั่งไทยและมาเลเซียเพื่อให้นักลงทุนได้ใช้ประโยชน์ และในระยะยาว ไทยและมาเลเซียอาจพิจารณาความเป็นไปได้ในการร่วมมือกันจัดตั้งบริษัทที่ปรึกษาเพื่อให้บริการที่เกี่ยวข้องแบบครบวงจรและมีความคล่องตัวกว่าศูนย์บริการเบ็ดเสร็จซึ่งยังอิงกับระบบราชการ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากนักลงทุน หรือได้รับค่าตอบแทนจากภาครัฐหากมีการลงทุนเกิดขึ้น เป็นต้น⁵³

3) โดยที่แหล่งเงินทุนเป็นอีกปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจลงทุน ไทยและมาเลเซียจึงอาจร่วมมือกันในการอำนวยความสะดวกให้นักลงทุนของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะผู้ประกอบการ

⁵³ ฝ่ายมาเลเซียน่าจะมีความคล่องตัวในการดำเนินการดังกล่าวมากกว่าไทย เนื่องจากบริษัท Northern Gateway Sdn Bhd มีสถานะเป็นบริษัทเอกชนอยู่แล้ว อีกทั้งสำนักงาน NCIA ก็มีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์

ขนาดกลางและย่อม เข้าถึงแหล่งเงินทุนในประเทศที่เข้าไปลงทุน เช่น มาเลเซียอาจสนับสนุนให้ผู้ประกอบการไทยที่ตัดสินใจลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาออกหุ้นกู้แปลงสภาพ (Convertible Note) ในตลาดทุนของมาเลเซีย ขณะที่ไทยอาจให้การสนับสนุนนักลงทุนมาเลเซียในลักษณะเดียวกันโดยใช้หลักต่างตอบแทน

3.3.5 ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและการพัฒนาในพื้นที่

นอกเหนือจากเพื่อดึงดูดการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ ประโยชน์ที่สำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษคือประโยชน์ (spillover effect) ต่อการจ้างงานในพื้นที่ และโอกาสของผู้ประกอบการท้องถิ่นทั้งที่อยู่ต้นน้ำและปลายน้ำของกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ก. การจ้างงาน

จังหวัดสงขลามีแรงงานในระดับปริญญาตรีในตลาด แต่กลับขาดแคลนแรงงานในสายวิชาชีพ โดยในปี 2562 จังหวัดสงขลามีตำแหน่งงานว่างในระดับปริญญาตรีจำนวน 1,049 อัตรา แต่มีผู้ลงทะเบียนสมัครงานถึง 2,144 คน ขณะที่มีความต้องการงานว่างในระดับ ปวช.-ปวส. 2,428 อัตรา แต่กลับมีผู้ลงทะเบียนสมัครงานเพียง 513 คน โดยประเภทกิจการที่มีตำแหน่งงานว่างมากที่สุดคือกิจการผลิต กิจการขนส่ง/ขายปลีก/ซ่อมแซมยานยนต์และของใช้ในครัวเรือน และกิจการโรงแรมและภัตตาคาร นอกจากนั้น จังหวัดสงขลายังมีปัญหาคุณภาพแรงงานไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการด้วย (ที่มา: สำนักงานจัดหางานจังหวัดสงขลา)

ในส่วนของมาเลเซีย ในภาพรวม มีปัญหาขาดแคลนแรงงานทั้งในภาคการผลิต ภาคบริการ และภาคการเกษตร และต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 31-40 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ⁵⁴ นอกจากนั้น แรงงานในสายวิชาชีพ โดยเฉพาะช่างเทคนิค ยังเป็นหนึ่งในสาขาอาชีพที่ขาดแคลนแรงงานและเป็นที่ต้องการมากที่สุดในตลาดแรงงาน⁵⁵

ขณะเดียวกัน สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา ปัตตานี และ นราธิวาส ยังมีปัญหาการว่างงานค่อนข้างสูง ทำให้แรงงานประมาณ 100,000-150,000 คน ต้องเดินทางไปทำงานในมาเลเซีย โดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานผิดกฎหมาย⁵⁶ ดังนั้น แรงงานจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงน่าจะเป็นกำลังแรงงานที่เข้ามารองรับความต้องการแรงงานที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาได้ นอกจากนั้น การใช้ประโยชน์จากกำลังแรงงานในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งส่วนใหญ่พูดได้ทั้งภาษาไทยและ

⁵⁴ <https://www.malaymail.com/news/what-you-think/2019/11/27/malaysias-massive-foreign-worker-dependency-murray-hunter/1813773#:~:text=Today%2C%20according%20to%20unofficial%20estimates,3.37%20million%20illegal%20foreign%20ones.>

⁵⁵ <https://www.thestar.com.my/news/nation/2019/09/22/time-to-address-labour-market-shortages>

⁵⁶ ที่มา: สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์

ภาษามลายู จะช่วยสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ และลดความจำเป็นที่แรงงานกลุ่มดังกล่าวต้องเดินทางไปทำงานในมาเลเซียแบบผิดกฎหมาย

ประเด็นที่ไทยและมาเลเซียอาจร่วมมือกันเพื่อให้ประโยชน์จากกำลังแรงงานในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่

1) ไทยและมาเลเซียมี MoU on the Recruitment of Thai Workers ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี 2546 แต่ที่ผ่านมา ยังไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ อีกทั้งเนื้อหาบางส่วนสมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัย ดังนั้น จึงน่าจะมีการปรับปรุงแก้ไข MOU ดังกล่าวเพื่อจัดระบบและอำนวยความสะดวกให้แรงงานจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าไปทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยเนื้อหาควรครอบคลุมการเข้าถึงการคุ้มครองแรงงานและบริการสาธารณสุขในมาเลเซียด้วย

2) การลดขั้นตอนการผ่านแดน เช่น การใช้เทคโนโลยี face recognition เพื่ออำนวยความสะดวกให้แรงงานจากฝั่งไทยเดินทางเข้าไปทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาได้ในลักษณะไป-กลับ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายอาจต้องพิจารณาประเด็นดังกล่าวในมิติความมั่นคงด้วย

3) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ผู้ประกอบการ และสถาบันการศึกษาของทั้งสองฝ่ายในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการในพื้นที่ เช่น การจัดหลักสูตรฝึกอบรมวิชาชีพ การพัฒนาหลักสูตรอาชีวศึกษาที่ผสมผสานระหว่างการศึกษาในภาคทฤษฎีกับการปฏิบัติงานในสถานประกอบการ (dual training system) และการแลกเปลี่ยนนักศึกษาฝึกงานระหว่างกัน เป็นต้น ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาคือปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้การพัฒนาฝีมือแรงงานประสบความสำเร็จ ทั้งในด้านการตอบสนองความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการและการเพิ่มโอกาสการจ้างงานให้แก่แรงงาน

ข. ผู้ประกอบการ

หากพิจารณากลุ่มอุตสาหกรรม/กิจการเป้าหมายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานา และผู้ประกอบการและห่วงโซ่การผลิตที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกันอยู่แล้วในพื้นที่ (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.3.2) การลงทุนใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นก็น่าจะมีศักยภาพในการเชื่อมโยงกับผู้ประกอบการท้องถิ่นทั้งในลักษณะ backward และ forward linkage โดยไทยและมาเลเซียอาจร่วมมือกันในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

1) การจัดกิจกรรมหรือการจัดทำแพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อให้เกิดการจับคู่ทางธุรกิจระหว่างผู้ประกอบการขนาดใหญ่กับผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อมในพื้นที่ ซึ่งอาจ

รวมถึงการจัดตั้งสมาคมผู้ประกอบการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาเพื่อส่งเสริมการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือระหว่างกัน

2) การสนับสนุนและให้ข้อมูลแก่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ในการจัดซื้อจัดจ้าง (sourcing) จากผู้ประกอบการในพื้นที่

3) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ ในการสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อม เช่น กิจกรรมหรือหลักสูตรการบ่มเพาะผู้ประกอบการ (Entrepreneurship and Business Incubation Program)

3.3.6 กลไกความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศ

ไทยและมาเลเซียมีคณะกรรมการว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมสำหรับพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย (Joint Development Strategy for Border Areas-JDS) เป็นกลไกหลักในการส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนร่วมกัน คณะกรรมการดังกล่าวมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธานกรรมการร่วม และมีกระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของทั้งสองฝ่าย (ในฝ่ายมาเลเซียคือ Economic Planning Unit หรือ EPU) เป็นฝ่ายเลขานุการ

คณะกรรมการ JDS เป็นกลไกที่เหมาะสมที่สุดที่ทั้งสองฝ่ายควรใช้ในการหารือประเด็นต่าง ๆ ในหัวข้อ 3.3.1-3.3.5 เพื่อขับเคลื่อนการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาในระดับนโยบาย เนื่องจากความร่วมมือเพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการ JDS โดยตรง อีกทั้งแต่ละฝ่ายก็มี สศช. และ EPU ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่ง ร่วมอยู่ในฝ่ายเลขานุการ จึงน่าจะช่วยลดขั้นตอนการนำสิ่งที่คณะกรรมการ JDS เห็นชอบไปผลักดันตามกระบวนการภายในของแต่ละฝ่ายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม โดยที่ที่ผ่านมา การประชุมคณะกรรมการ JDS ไม่สามารถเกิดขึ้นได้สม่ำเสมอ อีกทั้งเนื้อหาการประชุมยังครอบคลุมประเด็นที่กว้างขวางและหลากหลาย ไม่จำกัดอยู่เฉพาะการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ไทยและมาเลเซียจึงอาจพิจารณาจัดตั้งคณะทำงานร่วมในระดับสูงเป็นกลไกในระดับรองลงมาที่รับผิดชอบประเด็นการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาเป็นการเฉพาะ (อาจใช้ชื่อว่า High-Level Joint Working Group on the Synergy between Songkhla SEZ and Kota Perdana SBEZ หรือ HL-JWG) โดยกลไกดังกล่าวควรมีความคล่องตัว สามารถพบหารือกันได้สม่ำเสมอทั้งในลักษณะทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ หัวหน้าคณะผู้แทนแต่ละฝ่ายควรเป็นระดับสูง และมี mandate ที่จะหารือและตกลงในประเด็นต่าง ๆ ได้ในระดับหนึ่ง เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะให้

คณะกรรมการ JDS พิจารณาให้ความเห็นชอบและนำไปผลักดันตามกระบวนการภายในของแต่ละฝ่ายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ⁵⁷

ในฝ่ายมาเลเซีย หน่วยงานที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเป็นกลไกหลักในการพัฒนาและเชิญชวนนักลงทุนไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาคือบริษัท Northern Gateway Sdn Bhd อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมเชิงนโยบาย เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรอบพื้นที่โครงการ สิทธิประโยชน์การลงทุน ทิศทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจในพื้นที่ เป็นความรับผิดชอบของสำนักงาน Northern Corridor Implementation Authority (NCIA) ซึ่งมี NCIA Chief Executive เป็นผู้บริหารสูงสุด

ในฝ่ายไทย โดยที่พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาถูกกำหนดตามเขตการปกครอง กลไกขับเคลื่อนในภาพรวมในระดับพื้นที่จึงเป็นคณะกรรมการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเป็นประธานกรรมการ ขณะที่หน่วยงานที่มีภารกิจเทียบเคียงได้กับบริษัท Northern Gateway Sdn Bhd คือการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ราชพัสดุจากกรมธนารักษ์มาพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรมสงขลา⁵⁸

หากพิจารณาโครงสร้างและกรอบภารกิจข้างต้น บุคคลที่เหมาะสมจะเป็นประธานคณะทำงานร่วมของ HL-JWG ควรเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาและ NCIA Chief Executive เพื่อให้สามารถหารือประเด็นต่าง ๆ ในหัวข้อ 3.3.1–3.3.5 ได้อย่างครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม โดยที่บทบาทของจังหวัดสงขลาในการพัฒนาเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสงขลาเกี่ยวข้องกับมิติภายในประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะการบริหารจัดการในพื้นที่ อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาอาจมีภารกิจรัดตัวจนทำให้ HL-JWG ไม่สามารถประชุมกันได้สม่ำเสมอ หัวหน้าคณะผู้แทนไทยในกรอบ HL-JWG จึงควรเป็นบุคคลอื่น โดยอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ (eminent person) ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการประจำ แต่เคยดำรงตำแหน่งระดับสูงและมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ไทย–มาเลเซีย เช่น อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เพื่อให้ทั่วโลก HL-JWG มีความคล่องตัว สามารถผลักดันประเด็นต่าง ๆ ให้มีความคืบหน้าได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้ประโยชน์จากความรู้ ประสบการณ์ และเครือข่ายของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว โดยมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น จังหวัดสงขลา กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานสภาพัฒนาการ

⁵⁷ อีกทางเลือกหนึ่งคือการเสนอจัดตั้งคณะทำงานร่วม HL-JWG ในกรอบ IMT-GT ซึ่งมีการหารือเรื่องการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่งเช่นกัน ข้อดีของทางเลือกดังกล่าวคือจะมี Asian Development Bank (ADB) ให้การสนับสนุนด้านวิชาการด้วย อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนในกรอบ JDS ซึ่งเป็นความร่วมมือในระดับทวิภาคีน่าจะมีความคล่องตัวและรวดเร็วกว่า

⁵⁸ นิคมอุตสาหกรรมสงขลาเป็นเพียงส่วนหนึ่ง ไม่ใช่พื้นที่ทั้งหมดของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานสภาพัฒนาการ
แห่งชาติ และผู้แทนภาคเอกชน ร่วมอยู่ในคณะผู้แทนไทย

3.4 สรุปประเด็น

ตารางที่ 3 เป็นการสรุปประเด็นความร่วมมือไทย-มาเลเซียเพื่อเชื่อมโยงเขตพัฒนา
เศรษฐกิจพิเศษสงขลากับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานาตามที่ได้อภิปรายในหัวข้อ
3.3.1-3.3.6 ข้างต้น โดยมีการแบ่งประเด็นความร่วมมือเป็น 2 ระดับคือ (1) ประเด็นระยะสั้น-กลาง
ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าจะทำได้ทันที (quick win) หรือสามารถทำให้เกิดความคืบหน้าได้ในระยะสั้น-
กลาง และ (2) ประเด็นระยะยาว ซึ่งเป็นประเด็นที่อาจเกี่ยวข้องกับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ต้องมี
การพิจารณาในหลายมิติ หรือต้องใช้เวลาในการผลักดันให้เกิดความคืบหน้า

ตารางที่ 3 สรุปประเด็นความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา
กับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ตานา

องค์ประกอบของความร่วมมือ ระหว่างประเทศในการพัฒนาเขต เศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน	ประเด็นความร่วมมือไทย-มาเลเซีย	
	ระยะสั้น-กลาง	ระยะยาว
1. โครงสร้างพื้นฐานและโครงสร้าง เศรษฐกิจในพื้นที่	1.1 การจัดตั้งเขตการค้าปลอดอากร (free trade zone) สำหรับกิจการ ค้าปลีกบนทั้งสองฝั่งของจุดผ่านแดน	
2. ความเชื่อมโยงของห่วงโซ่การ ผลิตและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	2.1 การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้ ศึกษาวิเคราะห์ห่วงโซ่การผลิต (supply chain mapping) ของแต่ ละกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรม ดังนี้ 1) เครื่องคอมพิวเตอร์ 2) ยานยนต์ 3) อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ 4) อสังหาริมทรัพย์ 5) ยางพารา 6) พลาสติก 7) เครื่องจักรและอุปกรณ์ 8) ผลิตภัณฑ์เหล็ก	

องค์ประกอบของความร่วมมือ ระหว่างประเทศในการพัฒนาเขต เศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน	ประเด็นความร่วมมือไทย-มาเลเซีย	
	ระยะสั้น-กลาง	ระยะยาว
	9) การขนส่งและโลจิสติกส์ 10) E-commerce 11) อุตสาหกรรมเกษตรและเกษตร แปรรูป อาหาร และฮาลาล 12) อุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วน อากาศยาน 13) กิจการ Global Business Service	
3. ความเชื่อมโยงด้านคมนาคม ขนส่ง	3.1 การติดตามประเด็นค้างค้ำ ได้แก่ 1) การก่อสร้างถนนเชื่อมต่อด่าน ศุลกากรสะเดาแห่งใหม่กับด่าน ศุลกากรบูกิตกายูฮิตัม 2) การจัดทำบันทึกความเข้าใจว่า ด้วยการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร ทางถนนข้ามพรมแดนไทย-มาเลเซีย 3) การจัดทำพิธีการศุลกากร ณ จุด เดียว 3.2 การให้ผู้บริหารท่าเรือปีนังและ ท่าเรือสงขลาหารือมาตรการเพื่อลด ขั้นตอนและค่าใช้จ่ายให้แก่ ผู้ประกอบการในการขนส่งสินค้า ผ่านเส้นทาง land bridge ท่าเรือ สงขลา-ท่าเรือปีนัง	
4. สิทธิประโยชน์ทางภาษีและ กฎระเบียบที่แตกต่างจากการ ประกอบการในพื้นที่ปกติ	4.1 การจัดทำสื่อเผยแพร่เกี่ยวกับ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโก ตาเปอร์ดานาเพื่อให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องทั้งของไทยและมาเลเซียใช้ ในการประชาสัมพันธ์ร่วมกัน	4.1 การร่วมมือกัน จัดตั้งบริษัทที่ปรึกษา เพื่อให้บริการที่ เกี่ยวข้องแบบครบวงจร แก่นักลงทุน

องค์ประกอบของความร่วมมือ ระหว่างประเทศในการพัฒนาเขต เศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน	ประเด็นความร่วมมือไทย-มาเลเซีย	
	ระยะสั้น-กลาง	ระยะยาว
	4.2 การร่วมกันจัดกิจกรรม roadshow หรือการสัมมนา ในประเทศของกลุ่ม นักลงทุนเป้าหมาย	
	4.3 การจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนหรือ แพลตฟอร์มแบบออนไลน์เพื่ออำนวยความสะดวกให้นักลงทุนไทยและ มาเลเซียในกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรม เป้าหมายได้พบปะสร้างเครือข่ายกัน	
	4.4 การจัดทำบัญชีรายชื่อของ เอกชนที่ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการ ลงทุนและการจัดตั้งธุรกิจทั้งในฝั่ง ไทยและมาเลเซียเพื่อให้ นักลงทุนได้ ใช้ประโยชน์	
	4.5 การอำนวยความสะดวกให้นัก ลงทุนของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะ ผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อม เข้าถึงแหล่งเงินทุนในประเทศที่เข้า ไปลงทุน	
5. ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและการ พัฒนาในพื้นที่	5.1 การปรับปรุงแก้ไข MoU on the Recruitment of Thai Workers เพื่อจัดระบบและอำนวยความสะดวกให้แรงงานจากสาม จังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าไปทำงาน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตา เบอร์ดานาได้อย่างถูกต้องตาม กฎหมาย	
	5.2 การลดขั้นตอนการผ่านแดน เช่น การใช้เทคโนโลยี face recognition	

องค์ประกอบของความร่วมมือ ระหว่างประเทศในการพัฒนาเขต เศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน	ประเด็นความร่วมมือไทย-มาเลเซีย	
	ระยะสั้น-กลาง	ระยะยาว
	เพื่ออำนวยความสะดวกให้แรงงาน จากฝั่งไทยเดินทางเข้าไปทำงานใน เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตา เปอร์ดاناได้ในลักษณะไป-กลับ	
	5.3 การส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐ ผู้ประกอบการ และสถาบัน การศึกษาของทั้งสองฝ่ายในการพัฒนา ฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับ ความต้องการของผู้ประกอบการในพื้นที่	
	5.4 การจัดกิจกรรมหรือการจัดทำ แพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อให้เกิดการ จับคู่ทางธุรกิจระหว่างผู้ประกอบการ ขนาดใหญ่กับผู้ประกอบการขนาด กลางและย่อมในพื้นที่	
	5.5 การสนับสนุนและให้ข้อมูลแก่ ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ในการ จัดซื้อจัดจ้าง (sourcing) จาก ผู้ประกอบการในพื้นที่	
	5.6 การส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐ ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ ในการ สร้างและพัฒนาผู้ประกอบการขนาด กลางและย่อม	
6. กลไกความร่วมมือระหว่าง รัฐบาลของทั้งสองประเทศ	การจัดตั้ง High-Level Joint Working Group on the Synergy between Songkhla SEZ and Kota Perdana SBEZ หรือ HL-JWG	

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานการศึกษานี้ศึกษาเงื่อนไขและบริบทแวดล้อมของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานา เพื่อระบุประเด็นที่ไทยและมาเลเซียควรร่วมมือกันในการทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่งเติบโตในทิศทางที่สอดคล้องและเกื้อกูลกัน แทนที่จะ “ต่างคนต่างทำ”

โดยที่ไทยและมาเลเซียมีระดับการพัฒนาที่ไม่แตกต่างกัน การเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียจึงมีลักษณะแตกต่างจากการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ซึ่งเน้นแต่การลงทุนของนักลงทุนไทยและการใช้ประโยชน์จากกำลังแรงงานและวัตถุดิบในประเทศเพื่อนบ้าน ข้อแตกต่างที่สำคัญคือ ประเด็นความร่วมมือระหว่างไทยกับมาเลเซียควรเน้นความร่วมมือในกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีในระดับที่สูงกว่า การส่งเสริมการลงทุนโดยนักลงทุนของทั้งสองฝ่าย (ไม่ใช่ไทยฝ่ายเดียว) และการใช้ประโยชน์จากกำลังแรงงานในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

รายงานการศึกษานี้เสนอแนะประเด็นความร่วมมือระหว่างไทยกับมาเลเซียที่เน้นการเสริมสร้างความได้เปรียบเชิงที่ตั้ง (locational advantage) ให้แก่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาและเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานา ดังนี้

1. **การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในพื้นที่** โดยเฉพาะการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อสนับสนุนการเติบโตของชุมชนเมือง กิจการค้าปลีก และบริการต่าง ๆ ในบริเวณจุดผ่านแดนสะเดา-บูกิตกายูฮิตัม เพื่อรองรับผู้ประกอบการและแรงงานที่จะเพิ่มขึ้น โดยอาจจัดตั้งเขตการค้าปลอดอากร (free trade zone) สำหรับกิจการค้าปลีกบนทั้งสองฝั่งของจุดผ่านแดน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนของทั้งสองฝ่ายข้ามไปมาเพื่อจับจ่ายใช้สอย

2. **การเสริมสร้างความเชื่อมโยงของห่วงโซ่การผลิต** พื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซียน่าจะมี ความได้เปรียบเชิงที่ตั้ง (locational advantage) สำหรับบางกลุ่มอุตสาหกรรม/กิจการ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ ยานยนต์ อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ยางพารา E-commerce เป็นต้น โดยควรมีการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้ศึกษาวิเคราะห์ห่วงโซ่การผลิต (supply chain mapping) ของแต่ละกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรมเหล่านี้ เพื่อใช้ประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนและการกำหนด

แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการอำนวยความสะดวกด้านกฎระเบียบให้ตอบโจทย์ของกลุ่มนักลงทุนในแต่ละอุตสาหกรรม

3. การเสริมสร้างความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะการเร่งผลักดันประเด็นต่าง ๆ ที่ค้างค้ำให้คืบหน้า เช่น การก่อสร้างถนนเชื่อมต่อด่านศุลกากรสะเตาแห่งใหม่กับด่านศุลกากรบูกิตกายูอิตัม การจัดทำบันทึกความเข้าใจด้วยการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางถนนข้ามพรมแดนไทย-มาเลเซีย รวมทั้งการหาหรือความเป็นไปได้ในการส่งเสริมการขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างท่าเรือสงขลากับท่าเรือปีนัง เพื่อเป็น land bridge ระหว่างฝั่งอ่าวไทยกับฝั่งทะเลอันดามัน

4. การส่งเสริมการลงทุนร่วมกัน เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายใช้ในการประชาสัมพันธ์ร่วมกัน การอำนวยความสะดวกให้นักลงทุนไทยและมาเลเซียได้พบปะสร้างเครือข่ายเพื่อนำไปสู่การร่วมทุนกัน และการอำนวยความสะดวกให้นักลงทุนของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อม เข้าถึงแหล่งเงินทุนในประเทศที่เข้าไปลงทุน

5. การพัฒนาผู้ประกอบการและฝีมือแรงงาน โดยเฉพาะการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากกำลังแรงงานในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งพูดได้ทั้งภาษาไทยและภาษามลายูเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสองแห่ง และความร่วมมือระหว่างภาครัฐผู้ประกอบการ และสถาบันการศึกษาในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ การบ่มเพาะผู้ประกอบการ และการส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้าง (sourcing) จากผู้ประกอบการในพื้นที่

6. กลไกการขับเคลื่อน ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วม High-Level Joint Working Group on the Synergy between Songkhla SEZ and Kota Perdana SBEZ (HL-JWG) เป็นกลไกในระดับรองลงมาจากคณะกรรมการ JDS เพื่อรับผิดชอบประเด็นการเชื่อมโยงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลากับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโกตาเปอร์ดานาเป็นการเฉพาะ โดยหัวหน้าคณะของแต่ละฝ่ายอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ (eminent person) ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการประจำ แต่เคยดำรงตำแหน่งระดับสูงและมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ไทย-มาเลเซีย เช่น อดีตเอกอัครราชทูต เพื่อให้กลไกดังกล่าวมีความคล่องตัว สามารถพบหารือกันได้สม่ำเสมอทั้งในลักษณะทางการและไม่เป็นทางการ

ในการผลักดันประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นให้คืบหน้า กระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะหน่วยงานหลักที่ดูแลภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย อาจดำเนินการให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วม HL-JWG เป็นอันดับแรก เพื่อเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนความร่วมมือในประเด็นต่าง ๆ โดยฝ่ายไทยอาจจัดทำร่าง Terms of Reference (ToR) ของคณะทำงานร่วม HL-JWG ส่งให้ฝ่ายมาเลเซียพิจารณาเพื่อให้การประชุมคณะกรรมการ JDS ครั้งต่อไปให้ความเห็นชอบ

บทบาทหลักของคณะทำงานร่วม HL-JWG คือการกำหนดประเด็นความร่วมมือ และการจัดทำ แผนปฏิบัติการร่วมที่ครอบคลุมประเด็นในตารางที่ 3 ทั้งหมด โดยอาจเริ่มจากประเด็นที่สามารถทำให้ สำเร็จได้ในระยะเวลาอันสั้นก่อน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะได้แก่ (1) การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้ศึกษา วิเคราะห์ห่วงโซ่การผลิต (supply chain mapping) ของแต่ละกิจการ/กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ (2) การจัดทำสื่อเผยแพร่เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายใช้ในการประชาสัมพันธ์ร่วมกัน และที่สำคัญคือ (3) การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากกำลังแรงงานในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการพัฒนาฝีมือแรงงานเหล่านั้นให้ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝ่ายไทยควร ดำเนินการอยู่แล้วเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ หลังจากนั้น จึงค่อยขยายผลให้ เกิดความร่วมมือในประเด็นที่ซับซ้อนและเป็นความร่วมมือในระยะยาวต่อไป

นอกจากนั้น คณะทำงานร่วม HL-JWG ยังมีบทบาทในการประสานงานและติดตามให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละฝ่ายปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการร่วม โดยคณะทำงานร่วม HL-JWG อาจมอบหมายประเด็นที่เป็นรายละเอียดในทางปฏิบัติ และมีขอบเขตหรือหน่วยงานรับผิดชอบ ชัดเจน หรือมีกลไกรองรับอยู่แล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายหารือกันโดยตรง และ รับผิดชอบการหารือในภาพรวมและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานเป็นหลัก

บรรณานุกรม

เอกสารราชการ

กรมการค้าต่างประเทศ. (2562). สถิติการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนของประเทศไทย ปี 2559–2561.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน.

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2563). สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนธันวาคม 2562.

Abdul Rahim, A., Muszafarshah, M. M., and Amel, F. (2013). Dannok–Bukit Kayu Hitam, Twin Border Towns on the Thailand–Malaysia’s Border. In Fau, N., Khonthapane, S., and Taillard, C. (Eds). Transnational Dynamics in Southeast Asia: The Greater Mekong Subregion and Malacca Straits Economic Corridors (321–337). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Abonyi, G., and Zola, A. M. (2014). Scoping Study on Developing Border Economic Areas and Cross-border Linkages between Thailand and Its Neighbours.

Asan Ali Golam, H., Abd Rahim, A., Dani, S. Razani, M. J., Muszafarshah, M. M., and Za’im, A. (2009). Feasibility Study for the Establishment of Malaysia–Thailand Special Border Economic Zone.

Athukorala, P. C., and Narayanan, S. (2017). Economic Corridors and Regional Development: The Malaysian Experience. ADB Economics Working Paper Series, 520.

Bost, F. (2019). Special Economic Zones: Methodological Issues and Definition. Transnational Corporations, 26 (2), 141–152.

Choen, K. (2008). Cross-Border Trade and Commerce in Thailand: Policy Implications for Establishing Special Border Economic Zones. Asian Institute of Technology.

Google, Temasek and Bain & Company. (2019). e-Conomy SEA 2019.

- Hirschman, A. O. (1959). The Strategy of Economic Development. American Journal of Agricultural Economics, 41 (2), 468–469.
- Lord, M., and Tangtrongjit, P. (2014). Scoping Study for the Special Border Economic Zone (SBEZ) in the Indonesia–Malaysia–Thailand Growth Triangle (IMT–GT).
- Maneepong, C., and Wu, C. T. (2004). Comparative Borderland Development in Thailand. ASEAN Economic Bulletin, 21 (3), 133–166.
- Nguyen, A. T., Vu T. H., Nguyen, T. T. M., Nguyen T. M. P., and Nguyen, T. V. H. (2019). Conditions for Establishing Cross–Border Economic Zones in the North of Vietnam. Ekonomski Horizonti, 21 (2), 93–110.
- Tsuneishi, T. (2008). Development of Border Economic Zones in Thailand: Expansion of Border Trade and Formation of Border Economic Zones. IDE Discussion Paper, 153.
- UNCTAD. (2019). World Investment Report 2019.
- Yeow, T. C., and Ooi, C. I. (2009) The Development of Free Industrial Zones–The Malaysian Experience.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายคมกฤช จอญบุญวัฒนา

ประวัติการศึกษา

- รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- M.A. in Economic Development and Policy Analysis
University of Nottingham ประเทศสหราชอาณาจักร
(ทุนรัฐบาลตามความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศ)
- Ph.D. in Economics
University of Nottingham ประเทศสหราชอาณาจักร
(ทุนรัฐบาลตามความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศ)

ประวัติการทำงาน

- | | |
|----------------|--|
| พ.ศ. 2547–2549 | เจ้าหน้าที่การทูต 5 กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ |
| พ.ศ. 2549–2550 | เจ้าหน้าที่การทูต 5 สำนักบริหารการคลัง
สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ |
| พ.ศ. 2551–2552 | เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงธากา |
| พ.ศ. 2553–2556 | กงสุล สถานกงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส |
| พ.ศ. 2556–2559 | นักการทูตชำนาญการ กรมอาเซียน |
| พ.ศ. 2559–2563 | อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ |

ตำแหน่งปัจจุบัน

นักการทูตชำนาญการพิเศษ กรมเอเชียตะวันออก