

บทความที่ : **17**
Article :



การกำหนดนโยบายของภาครัฐในการบริหาร

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว

*Policy Formulation in Special Economic Zone
of Sa Kaeo*

อุราชนก คงกล้า*

Urachanok Kongklam

* สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น [Public Administration Program, Western University, Thailand]

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้วัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และแบบไม่มีส่วนร่วม และจัดการสนทนากลุ่ม ในกระบวนการวิเคราะห์การรวบรวมข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา และนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบ ความสมบูรณ์ของข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์แบบสามเส้า ผลการวิจัยมีข้อค้นพบดังนี้ 1. การกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติเป็นการสั่งการจากผู้กำหนดนโยบายระดับสูงคือนายกรัฐมนตรี 2. หน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดที่บริหารงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชาดอัสระในการปฏิบัติงาน ต้องรอคำสั่งและทิศทางการปฏิบัติงานจากส่วนกลาง 3. ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและประชาชนรอรับผลของนโยบายที่กำหนด 4. เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังไม่มีเจ้าภาพหลักหรือหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบ การสั่งการจึงขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง 5. จังหวัดสระแก้วเป็นจังหวัดชายแดนที่มีความสัมพันธ์ระหว่างไทย-กัมพูชา จึงต้องพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควบคู่ไปกับการค้าชายแดน 6. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบประปายังไม่ชัดเจน ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาในอนาคต

คำสำคัญ : นโยบายของภาครัฐ; เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ; จังหวัดสระแก้ว

Abstract

This research aimed to study a policy formulation and policy implementation in Sa Kaeo special economic zone. Qualitative research method employed by in-depth interviews, participant observations, non-participant observations, and focus groups. Data was analyzed through content analysis and data integrity was investigated through a triangulation method. The results summarized as the following issues: 1. The special economic zone is currently under the formulation and implementation of the prime minister. 2. The operational plans in the special economic zone are managed from the central administration. 3. The stakeholders are not allowed to assume more prominent roles of public participation in state administration's decision making. 4. There is no own agency in the special economic zone. 5. The government determines the plan to develop the special economic zone, including the border trade. 6. The strategic plans on water supply system are not clear.

Keywords : Policy formulation; Special Economic Zone; Sa Kaeo

บทนำ

จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หนึ่งในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญคือการเสริมบทบาทในประชาคมอาเซียน โดยเร่งพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนที่มีการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งรัฐบาลกำหนดให้เป็นนโยบายระดับชาติที่ถูกบรรจุไว้ในกรอบยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ 20 ปี (พ.ศ.2558 - พ.ศ.2577) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) ที่ให้ความสำคัญกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการค้าชายแดน เพื่อดึงดูดให้นักลงทุนในภูมิภาคเข้ามาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยการพัฒนาประเทศด้วยการส่งเสริมให้มีการค้าและการลงทุนที่เพิ่มขึ้น จะช่วยกระตุ้นให้เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัว แนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายแดนในลักษณะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) จึงนับเป็นแนวคิดการพัฒนาที่สำคัญ (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข และคณะ, 2560) โดยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวก รวมทั้งการให้สิทธิประโยชน์บางประการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมหรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งรัฐบาลได้มีนโยบายลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นเพื่อรองรับการลงทุน การจัดหาพื้นที่ให้เช่า รวมทั้งพัฒนาด้านศุลกากรและตรวจคนเข้าเมือง การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service : OSS) การสนับสนุนธุรกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise : SMEs) และการลงทุนต่อเนื่องของไทยในประเทศเพื่อนบ้าน การจัดระเบียบการบริหารแรงงานต่างด้าว รวมถึงการกำหนดแนวทางการฝึกอบรมแรงงาน (พรพิมล ปลั่งศรีสกุล และคณะ, 2560) นอกจากนี้กิจการที่เข้าไปลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ การอำนวยความสะดวกของหน่วยงานต่างๆ โดยหากอยู่ในประเภทกิจการที่กำหนดก็จะได้รับสิทธิและประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมการลงทุนเพิ่มเติมของสำนักงานคณะกรรมการ

ส่งเสริมการลงทุน (BOI) ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 4/2557 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2557 ตลอดจนได้รับสิทธิประโยชน์จากมาตรการภาษีของกรมสรรพากร มาตรการของกระทรวงการคลัง มาตรการส่งเสริมการลงทุนของกรมศุลกากร มาตรการสินเชื่อเพื่อการลงทุน รวมถึง มาตรการสนับสนุนด้านแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในโครงการได้แบบไป-กลับ (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ,2559)

สำหรับพื้นที่ชายแดนที่เข้าหลักเกณฑ์การพิจารณา นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในประกาศ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ 1/ 2557 เรื่องกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้การจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม 2557 โดยกำหนดพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 5 พื้นที่ชายแดนหนึ่งในนั้น ได้แก่ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว โดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีการอนุมัติดำเนินการโครงการเดินหน้าเต็มที่ มีการกำหนดสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจให้นักลงทุนสนใจเข้าไปลงทุนในพื้นที่ และอนุมัติงบประมาณสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงแผนการคมนาคมขนส่งของ ประเทศที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการสร้างความศรัทธาที่จำเป็นต่อการส่งเสริมการค้าและการลงทุน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559: 7-11)

ถึงแม้หลักการและเป้าหมายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลจะเป็นแนวคิดที่ดี ที่ต้องการใช้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นฐานการผลิตและส่งออกไปยังตลาดประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังขยายตัวไปพร้อมๆ กับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) อีกทั้งยังเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศเพื่อทดแทนการส่งออกที่หดตัว และคาดหวังว่าหากนโยบายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์จะช่วยสร้างพื้นที่ลงทุนใหม่บริเวณชายแดนซึ่งจะช่วยเพิ่มโอกาสการสร้างอาชีพและรายได้ ตลอดจนความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืนของประชาชน โดยทั้งนี้รัฐบาลได้มีการพัฒนา

พื้นที่เพื่อรองรับทั้งในเรื่องของการเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่ง การจัดการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ ตลอดจนการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภครองรับ อำนวยความสะดวก การลงทุนในรูปแบบต่างๆ มีมาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการทางด้านภาษี การพัฒนานวัตกรรม สนับสนุนการดำเนินการ และมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกำกับดูแลติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินการเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว อันจะทำให้การพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และพร้อมสำหรับการดำเนินการในระยะต่อไป แต่อย่างไรก็ตามนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากนักลงทุนเท่าที่ควรถึงแม้จะได้สิทธิประโยชน์ที่จัดอยู่ในระดับสูงสุดของประเทศ อีกทั้งยังมีความล่าช้าในการดำเนินงานบางประการเนื่องจากปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ อาทิเช่น ปัญหาข้อกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ความไม่พร้อมของศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (OSS) การยอมรับของประชาชน ฯลฯ ทำให้การขับเคลื่อนยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งๆที่เป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนและได้มีการศึกษาถึงปัจจัยความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแนวปฏิบัติแล้วก็ตาม นอกจากนี้การพัฒนาอาจส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนและสังคม รวมทั้งผลกระทบด้านลบอื่นๆที่อาจจะเกิดขึ้นได้จากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษว่าจะสร้างโอกาสและผลกระทบอย่างไรต่อชีวิตความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของภาครัฐ และแนวทางปรับปรุงแก้ไข

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการการกำหนดนโยบาย และการนำไปปฏิบัติ ปัญหา และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดจากการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัด สระแก้ว

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จำนวน 56 คน โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มที่ 1 หน่วยงานภาครัฐ จำนวน 14 คน กลุ่มที่ 2 ภาคประชาชนและภาคเอกชนในจังหวัดสระแก้ว จำนวน 42 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา เป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างปลายเปิด เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การนำไปปฏิบัติของภาครัฐ ปัญหา อุปสรรคและแนวทางการบริหารในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) สังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant observation) และ สังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Nonparticipant observation) และจัดการสนทนากลุ่ม (Focus group)

การวิเคราะห์ข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษา ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) ซึ่งผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบ ความสมบูรณ์ของข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์แบบสามเส้า (Triangulation)

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาในหัวข้อนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ใน การกำหนดนโยบายของภาครัฐในการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัด สระแก้ว ซึ่งเป็นการวิจัยที่ใช้วิธีการหลากหลายเพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

สำคัญ มีการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการเปรียบเทียบมุมมองจากหลายหลายด้าน เพื่อความถูกต้องของการตีความปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น สำหรับผลการวิจัยใน ครั้งนี้มีข้อค้นพบ โดยสรุปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้ กล่าวคือ

1. การกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติเป็นการสั่งการจากผู้กำหนดนโยบายระดับสูง คือนายกรัฐมนตรี โดยที่นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลมีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีการเร่งรัดผลักดันยุทธศาสตร์ดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จในการพัฒนาให้เกิดขึ้นโดยเร็ว และเพื่อความคล่องตัวรวดเร็ว ประกอบกับอยู่ในห้วงเวลาที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ที่อยู่ในวาระการบริหารประเทศ ภายใต้รัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเป็นการสั่งการจากผู้กำหนดนโยบายระดับสูง โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายในลักษณะจากบนลงล่าง (Top-Down) ใช้ดุลยพินิจและสั่งการลงมายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ซึ่งทุกหน่วยงานต้องรอรับคำสั่งจากรัฐบาล โดยไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางหรือออกแบบกระบวนการในการพัฒนา

2. หน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดที่บริหารงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องรับคำสั่งและทิศทางการปฏิบัติงานจากส่วนกลาง โดยที่หน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดไม่มีอำนาจในการตัดสินใจจึงทำให้ขาดอิสระในการปฏิบัติงานเนื่องจากกลไกการบริหารงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการตัดสินใจอยู่ที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและนอกจากนี้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ยังมีการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยการบริหารและอำนาจการตัดสินใจยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด รวมถึงยังไม่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาตจากหน่วยงานส่วนกลางอีกด้วย

3. ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและประชาชนรอรับผลของนโยบาย โดยที่วัตถุประสงค์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษคือ

การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนในพื้นที่ แต่มีข้อท้วงติงจากประชาชนที่มีต่อการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษคือขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของภาคประชาชนในฐานะเจ้าของพื้นที่และผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจ ในการขับเคลื่อนโครงการหรือนโยบาย ไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น จึงมีความรู้สึกสูญเสียและมีข้อท้วงติงถึงเรื่องผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในมิติต่างๆ ในระยะยาวที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน และอาจเป็นปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

4. เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังไม่มีเจ้าภาพหลักหรือหน่วยงานเฉพาะ การสั่งการจึงขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ ซึ่งมีรายละเอียดของการดำเนินการค่อนข้างมาก และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากเช่นกัน จึงต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ตลอดจนภาคีพัฒนาที่เกี่ยวข้อง แต่ในขณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานเฉพาะ หรือหน่วยงานหลักที่เป็นเจ้าภาพที่จะมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาพื้นที่ และยังไม่มีความชัดเจนในการบริหาร จึงใช้โครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ ตลอดจนผู้บริหาร การใช้กลไก กฎระเบียบ และ กฎหมายต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่เดิม ซึ่งอาจเป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

5. จังหวัดสระแก้วเป็นจังหวัดชายแดนที่มีความสัมพันธ์ระหว่างไทย-กัมพูชา จึงต้องพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควบคู่ไปกับการค้าชายแดน โดยที่การพัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมือที่มีความใกล้ชิดแน่นแฟ้นมากขึ้นระหว่างไทย-กัมพูชา เป็นการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศในทุกมิติ ประกอบกับจังหวัดสระแก้วมีความพร้อมไปด้วยศักยภาพและโอกาส เพราะด่านชายแดนอรัญประเทศเป็นจุดผ่านแดนถาวรที่เชื่อมต่อกับจังหวัดบันเจียเมียนเจยประเทศกัมพูชา เป็นด่านที่มีมูลค่าระหว่างไทย-กัมพูชาสูง และยังเป็นพื้นที่ค้าส่งระหว่างประเทศและ

ค้าปลีกที่มีศักยภาพ เนื่องจากตั้งอยู่ใกล้ท่าเรือแหลมฉบังและกรุงเทพฯ ตั้งยังอยู่ในแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ รวมทั้งสามารถดำเนินการในลักษณะการผลิตร่วมกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษปอแตโอเนียง ประกอบกับแผนพัฒนาของจังหวัดสระแก้วที่เน้นเป็นเมืองการค้าชายแดน จึงควรเร่งรัดศักยภาพของเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดสระแก้วให้สามารถแข่งขันได้ในระดับภูมิภาคและสามารถดึงดูดธุรกิจการค้า การท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมให้เจริญเติบโตต่อไป โดยมีการสนับสนุนให้เกิดเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษควบคู่กันไป เพื่อจูงใจเอกชนให้ทำการค้าและการลงทุนมากยิ่งขึ้น

6 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบน้ำประปายังไม่ชัดเจนซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาในอนาคต โดยที่จุดอ่อนของจังหวัดสระแก้วที่ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คือเป็นพื้นที่ประสบภัยแล้งมาต่อเนื่องมายาวนาน ขาดแคลนแหล่งน้ำดิบ มีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรที่ไม่เพียงพอ และการบริหารจัดการน้ำยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับการบริหารและจัดการน้ำไม่สอดคล้องกันกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้มีประสิทธิภาพและไม่สามารถรองรับการขยายตัวของเมืองและพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งอาจนำไปสู่การสร้างความเป็นธรรมมีการแข่งขันการเข้าถึงบริการระหว่างชุมชนในพื้นที่และเขตอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยที่นักลงทุนไม่กล้าที่จะตัดสินใจลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบการลงทุนอุตสาหกรรม โดยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะบรรลุเป้าหมายได้นั้นจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบประปาให้มีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจในเมืองการค้าชายแดน

การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยสรุปข้อค้นพบ 6 ประเด็น ผู้วิจัยขออภิปรายผลการวิจัยดังต่อไปนี้

1. การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการสั่งการจากผู้กำหนดนโยบายระดับสูงคือนายกรัฐมนตรี การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนสระแก้ว ในช่วงที่ผ่านมายังไม่เกิดผลที่ชัดเจนมากนัก เนื่องจากมีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนการดำเนินงานนโยบาย โดยเฉพาะประเด็นการยังไม่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ และติดขัดข้อกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งต้องใช้เวลาค่อนข้างมากในการดำเนินการเนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายและอาจเกิดการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ รัฐบาลปัจจุบันจึงได้ใช้แนวทางการดำเนินงานลักษณะจากบนลงล่าง (TOP – DOWN) ซึ่งเป็นลักษณะที่สอดคล้องกับ H.D. Lasswell (1963) & C .W. Mills (1965) ศึกษาเกี่ยวกับตัวแบบนโยบายสาธารณะที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย พบว่านโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำ และนำไปปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นนโยบายที่กำหนดจากบนลงล่าง (Top-Down) มิใช่เป็นการกำหนดจากการเรียกร้องของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้ถูกปกครอง รวมทั้ง Thomas R. Dye. (1984) & Charles Anderson (1994) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับตัวแบบนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย พบว่าชนชั้นนำมีบทบาทในการกำหนดความคิดเห็นของประชาชนมากกว่าที่ประชาชนจะกำหนดความเห็นของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง ข้าราชการทำหน้าที่เพียงการนำนโยบายที่กำหนดโดยชนชั้นนำไปสู่ประชาชนเท่านั้น ทิศทางของการกำหนดนโยบายในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นทิศทางแบบแนวดิ่ง (Vertical) และ P.A. Sabatier & Mazmanian (1986) ที่ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติพิจารณาจากบนลงล่าง พบว่านโยบายจะได้รับผลสำเร็จสูงสุดจะต้องใช้แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างซึ่งเป็นนโยบายที่กำหนดจากมุมมองหรือ

ความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบาย หรือเป็นการกำหนดนโยบายจากส่วนบนและลงไปสู่ขั้นตอนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างไปปฏิบัติ และสอดคล้องกับ James E. Anderson (2006) ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง พบว่าผู้สนับสนุนแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง จะให้ความสำคัญกับปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับอิทธิพล พื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และการตัดสินใจสั่งการของผู้กำหนดนโยบายที่อยู่ระดับบนเท่านั้น

2. หน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดที่บริหารงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องรับคำสั่งและทิศทางการปฏิบัติงานจากส่วนกลาง ถึงแม้รัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายและสั่งการหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ดำเนินการและบูรณาการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามทุกหน่วยงานต้องรอคำสั่งและทิศทางการปฏิบัติงานจากคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และนอกจากนี้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ยังมีการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด ถึงแม้ว่าจะมีการมอบอำนาจการบริหารงานให้กับราชการในส่วนภูมิภาคก็ตาม แต่การบริหารงานส่วนภูมิภาคก็ยังไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาดหรือมีความอิสระในการตัดสินใจมากนัก ยังต้องยึดนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางเป็นสำคัญ การบริหารทรัพยากรส่วนใหญ่ก็ต้องขึ้นอยู่กับการจัดสรรจากส่วนกลาง จะเห็นได้ว่านโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจที่ยังไม่ได้มอบอำนาจเด็ดขาดให้แก่หน่วยงานในระดับจังหวัด จึงเป็นการกำกับการบริหารงานจากส่วนกลางหรือเป็นการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน สอดคล้องกับการศึกษาของ P.A. Sabatier & D.A. Mazmanian (1981) ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าการกำกับและแทรกแซงของหน่วยงานระดับบนจะมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและนโยบายนี้อาจจะประสบปัญหาเนื่องจากการกำกับหรือ

แทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน ทำให้หน่วยงานระดับล่างที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดอิสระในการตัดสินใจและการบริหารงานต่างๆ

3. ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและประชาชนรอรับผลของนโยบายที่กำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นเพียงการสื่อสารทางเดียว (One-way Communication) ที่ไม่เปิดโอกาสรับฟังเสียงสะท้อนกลับจากผู้ฟัง หรือไม่ได้เปิดใจรับฟังความต้องการของคนรับสารนั้นด้วย ซึ่งกำลังเป็นปัญหาและความห่วงกังวลของชุมชนท้องถิ่นที่พิเศษและกิจกรรมพิเศษที่รัฐกำลังดำเนินการ ทั้งนี้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาจะทำให้ต่างฝ่ายได้รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการไปพร้อมกัน การที่ชุมชนได้มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการทำกิจกรรมและร่วมพัฒนาจะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมเป็นหลักประกันที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนทุกคนดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างยั่งยืน สอดคล้องกับรายงานการศึกษาวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2559) ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ พบว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนในการกำหนดเขตที่ดิน หรือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จะทำให้รัฐและประชาชนได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริงนำมาประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้มีการยอมรับโดยไม่มีข้อโต้แย้ง ส่งผลให้ไม่ต้องการแก้ไขปัญหากันอีกในอนาคต

4. เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังไม่มีเจ้าภาพหลักหรือหน่วยงานเฉพาะ การสั่งการจึงขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งจะเห็นได้ว่าลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหนึ่งในการปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลว สอดคล้องกับ P.A. Sabatier & D.A. Mazmanian (1981) ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น มักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่นๆพร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็น

หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น สอดคล้องกับ Gunn L.A. (1980) ศึกษาเกี่ยวกับเหตุผลที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พบว่าการมีหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวสามารถรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้โดยไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่น สอดคล้องกับ J. L. Pressman & A. Widavsky (1973) ศึกษาเกี่ยวกับหัวใจสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลระดับสูง พบว่าจะต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้น ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และยังสอดคล้องกับ R. Weathely & M. Lipsky (1977) ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าต้องการให้งานนอกเหนือจากงานที่เป็นกิจวัตรประจำวันทั้งหลายสำเร็จลุล่วงไปได้ หน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ควรเป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่นพร้อมอยู่แล้ว ดังนั้นการที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงหรือหน่วยงานรับผิดชอบโดยเฉพาะ อาจเป็นปัญหาหรือปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากหัวใจสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลในระดับสูงมักจะต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาใหม่

5. จังหวัดสระแก้วเป็นจังหวัดชายแดนที่มีความสัมพันธ์ระหว่างไทย-กัมพูชา จึงต้องพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควบคู่ไปกับการค้าชายแดน ทั้งนี้จากการวิเคราะห์จุดแข็งและโอกาสแสดงให้เห็นว่าจังหวัดสระแก้วมีศักยภาพในเชิงจุดแข็งและเชิงโอกาส โดยเฉพาะจุดแข็งที่ถือเป็นจุดแข็งอย่างมากคือเป็นศูนย์กลางการผลิตและการกระจายสินค้าสู่อินโดจีน ซึ่งหากจังหวัดสระแก้วจะดำเนินการพัฒนาระบบการค้า การลงทุนชายแดนและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ก็สามารถจะดำเนินการได้โดยอาศัยความเข้มแข็งภายในจังหวัด และในเชิงโอกาสนั้นจังหวัดสระแก้วได้ก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประกอบกับจังหวัดสระแก้วมีความสัมพันธ์อันดีกับประเทศกัมพูชา รวมทั้งทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมในการเป็นศูนย์กลางที่เชื่อมโยงกับกลุ่มจังหวัดภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ และกับประเทศเพื่อนบ้านคือประเทศกัมพูชา โดยสามารถพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วเพื่อเป็นจุดเชื่อมโยงการค้าในระดับภูมิภาค อันจะสร้างมูลค่าเชิงการค้าชายแดนกับอนาคตได้ ดังนั้นด้วยศักยภาพของจังหวัดสระแก้ว รัฐบาลต้องสนับสนุนแผนพัฒนาจังหวัดที่จะเป็นเมืองการค้าชายแดนเสริมกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยการกำหนดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการค้าชายแดน ซึ่งการกำหนดนโยบายถือเป็นการตัดสินใจของรัฐบาล สอดคล้องกับ Sinha Swappa (2007) ศึกษาเกี่ยวกับเปรียบเทียบการลงทุนทางตรง (FDI) ในประเทศจีนและอินเดีย: พวกกล้าหลังสามารถเรียนรู้จากพวกผู้นำได้หรือไม่ (Comparative Analysis of FDI in China and India: Can laggard learn from leaders?) พบว่าหากผู้นำประเทศกล้าตัดสินใจเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเรียนรู้จากประเทศนำหน้า ประเทศกล้าหลังก็สามารถใช้ประโยชน์จากการลงทุนทางตรง (FDI) ได้เช่นกัน

6. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบน้ำประปายังไม่ชัดเจน ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาในอนาคต ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นจุดอ่อนของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว และเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งหากบริหารและจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพก็อาจส่งผลกระทบต่อน้ำอุปโภคบริโภค และน้ำในภาคการเกษตรและที่จะผลิตวัตถุดิบส่งป้อนให้กับภาคอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลกระทบในภาพรวมที่อาจทำให้ผู้ประกอบการเกิดความไม่มั่นใจในที่จะเข้ามาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้นการมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบน้ำประปาที่ชัดเจน จะทำให้ไม่เกิดปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สอดคล้องกับ Fred W. Riggs (1971) ศึกษาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาและปัญหาจากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ พบว่าสภาพแวดล้อมเป็นอุปสรรคสำคัญของระบบที่ไม่พัฒนา เพราะระบบสามารถแก้ไขสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับเป้าหมายของการพัฒนาได้ สภาพแวดล้อมไม่ได้

เป็นข้อจำกัดของการบริหารการพัฒนาเสมอไป ฉะนั้นรัฐบาลที่มีสมรรถนะจำกัดย่อมแก้ปัญหาได้น้อยหรือแก้ปัญหาไม่ได้

ข้อเสนอแนะ

1. การบริหารงานในพื้นที่ควรสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย
2. การบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรตั้งหน่วยปฏิบัติขึ้นเป็นการเฉพาะ
3. ควรมีแผนยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบประปาที่ชัดเจน
4. ภาครัฐควรเร่งกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ

เอกสารอ้างอิง

- พรพิมล ปลั่งศรีสกุล และคณะ. (2560). การนำนโยบายด้านแรงงานไปปฏิบัติในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทย, *วารสารการบริหารปกครอง* 6 (2)
- สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. และคณะ. (2560). เงื่อนไขการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ (SMEs) และภาคส่วนอื่นๆ เพื่อรองรับการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย, *วารสารการบริหารปกครอง* 6 (1)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2559). *การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2559). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ**. รายงานการศึกษาวิจัย, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

Anderson, Charles W. (1994). *Public Policy-Making. An Introduction*. 2nded New York. Houghton Mifflin Company.

Anderson, J. (2006). Emergence of Schools of Public Policy: Reflection by a Founding Dean. In *The Oxford Handbook of Public Policy*. Edited by Michael Moran Martin Rein E. Goodin. London: Oxford University Press.

Dye, T. R.(1984). *Understanding Public Policy*. 5th.ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hill, Inc.

Lasswell, H. D. (1963). *The Future of Political Science*. New York: Atherton.(1970).“The Emerging Conception of the Policy Science”, *Policy Science*,1.

Pressman, J.L.& Wildavsky, A.(1973). *Implementation*. 3rd ed. Berkeley: University of California Press.

Riggs, F. W. (1971). The context of Development Administration. In Riggs, Fred W., ed. *Frontiers of Development Administration*. Tennessee: Duke University Press.

Sabatier, P. A. & Mazmanian, D. A. (1981). “The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis,” in Mazmanian D.A.& Sabatier P.A.Swappa, Sinha.(2007). *Comparative Analysis of FDI in China and India: Can Laggard learn from Leaders?*. Doctoral dissertations, Gate University.

Translated Thai References

Board of Investment. (2016). *Investment in Special Economic Zone.*

Guideline. Bangkok: Board of Investment.

Office of the National Economic and Social Development Board. (2016).

the National Economic and Social Development Plan

Volume 12. Bangkok: Office of the National Economic and

Social Development Board.

Office of the National Human Rights Commission. (2016). *People's*

participation in defining the state land boundaries,

Research Report. Office of the National Human Rights

Commission.

Plangsriskul, P. et al. (2017). Implementation of Thai Labour Policy In

Integrating into Asean Economic Community, *Governance*

Journal 6 (2)

Srisontisuk, S. et al. (2017). The conditions of a collaborative network

between small micro enterprises (SMEs) and other sectors in

Nong Khai province on devoted special economic zones,

Governance Journal 6 (1)