

บทที่ 2

เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

การศึกษาในบทนี้ต้องการตอบคำถามในเรื่องสำคัญๆ หลายข้อ เพื่อให้ได้ข้อสรุปเป็นข้อเสนอกลยุทธ์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ด้วยเหตุนี้ ในเบื้องต้นจึงได้ตั้งประเด็นคำถามไว้ดังต่อไปนี้

1. เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนคืออะไร และมีความสำคัญอย่างไร
2. เขตเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ มีรูปแบบอย่างไร และประสบความสำเร็จในทางใด รวมทั้งมีปัญหาและอุปสรรคใดที่เป็นปัจจัยให้เกิดความล้มเหลว

ทั้งนี้ ผลของการศึกษาเบื้องต้นดังกล่าว จะได้นำไปใช้ประกอบการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการซึ่งจะมีขึ้นที่จังหวัดเชียงราย ตาก มุกดาหาร กาญจนบุรี และกรุงเทพมหานคร เพื่อสำรวจและประเมินความพร้อมของนโยบายและมาตรการของรัฐในการดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (เฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย ตาก มุกดาหาร และกาญจนบุรี) โดยให้ความสำคัญครอบคลุมถึงผลด้านเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม

หลังจากเสร็จสิ้นการสำรวจและสัมมนาแล้ว จะได้นำข้อมูลทั้งหลายมาประเมินความพร้อมของทุกฝ่ายรวมทั้งชุมชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งท้ายที่สุดจะได้ข้อเสนอนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดเชียงราย ตาก มุกดาหาร และกาญจนบุรี

2.1 ความหมายของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

โดยทั่วไป เขตเศรษฐกิจพิเศษหมายถึงเขตที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการลงทุน โดยให้นักลงทุนในเขตได้รับสิทธิพิเศษด้านต่างๆ ที่เอื้อต่อการลงทุน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิพิเศษทางภาษีและด้านอื่นที่มีใช้ภาษี รวมทั้งการได้รับประโยชน์ในการประกอบธุรกิจด้านความพร้อมของปัจจัยการผลิต การบริการพื้นฐานต่างๆ เช่น ระบบขนส่ง ไฟฟ้า ประปา ถนน โทรคมนาคม และอื่นๆ ตลอดจนได้รับการผ่อนปรนกฎระเบียบบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษ การลดขั้นตอนในการติดต่อกับหน่วยงานราชการเกี่ยวกับการขออนุมัติหรือขอใบอนุญาตตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการต่างๆ อันจะเป็นการช่วยลดต้นทุนในการประกอบธุรกิจได้

เขตเศรษฐกิจพิเศษมีพัฒนาการเริ่มมาจากเขตนิคมอุตสาหกรรม หรือ Industrial Zone ก่อนต่อมาก็มี Export processing Zone หรือ Custom Free Zone หรือเขตปลอดอากร (Duty Free

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

Shops) เขตปลอดภาษี (Duty Free Port) ซึ่งจะเน้นให้เป็นเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเป็นหลัก โดยให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากร รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นๆ และต่อมาได้ปรับเปลี่ยนให้สิทธิประโยชน์เพิ่มมากขึ้นเป็นพิเศษเฉพาะเขตพื้นที่ รวมทั้งการผ่อนคลาຍกฎระเบียบต่างๆ ของการก่อตั้งอุตสาหกรรม และเรียกชื่อให้ชัดเจนขึ้นว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ประเทศต่างๆ ที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Processing Zone) คลังสินค้าทัณฑ์บน (Bonded Warehouse) และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone) ขึ้นอยู่กับว่าจะให้ความสำคัญกับการประกอบกิจกรรมประเภทใด และประเทศใดจะเน้นสร้างถ้อยคำใดให้เป็นแรงจูงใจนักลงทุนมากที่สุด เช่น ใช้คำว่าเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกสำหรับการประกอบกิจกรรมในลักษณะของการนำชิ้นส่วนกึ่งสำเร็จรูปมาประกอบแล้วส่งออก หรือใช้คำว่าคลังสินค้าทัณฑ์บนสำหรับการนำผลิตภัณฑ์มาบรรจุกล่องแล้วส่งออก เป็นต้น

ดังนั้น ประเภทของธุรกิจที่สามารถลงทุนประกอบกิจการในเขตเศรษฐกิจนั้นจึงมิได้จำกัดเฉพาะการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการลงทุนในด้านอื่นๆ อย่างกว้างขวาง อาทิเช่น ด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การบริการ เป็นต้น ซึ่งเป็นการเปิดกว้างสำหรับนักลงทุนในการเลือกประเภทกิจการที่จะลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ ให้มีการเข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อันเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในด้านเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษหมายถึง เขตที่ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการให้อำนาจเฉพาะ และการผ่อนปรนกฎระเบียบบางประการ เช่น กฎระเบียบเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายเงินทุน และการใช้แรงงานต่างด้าว เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การดำเนินงานให้ครอบคลุมกว้างขวางตั้งแต่การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การจัดพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ การจัดตั้งเขตการค้าเสรี เขตการท่องเที่ยว ไปจนถึงกิจการอื่นๆ¹

ในขณะที่ “ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ...” ได้กำหนดคำนิยามไว้ชัดเจนว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษคือเขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการต่างๆ เช่น การอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การบริการ หรือการอื่นใด รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการที่ดี หรือเพื่อการประกอบการเสรี (มาตรา 4)

¹เกษร สิทธิแก้ว, อ่านเอาเรื่อง เขตเศรษฐกิจพิเศษ : สวรรค์ของนักลงทุน

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

กล่าวโดยสรุป เขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง เขตพื้นที่ที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้มีการเข้ามาลงทุนในพื้นที่นั้น และกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจเฉพาะ โดยมีมาตรการจูงใจนักลงทุนให้ตัดสินใจเข้ามาลงทุนในเขตนั้นๆ ด้วยการผ่อนปรนกฎระเบียบเป็นจำนวนมาก รวมทั้งวางมาตรการด้านสิทธิประโยชน์ทั้งด้านภาษีและที่มิใช่ภาษี การนำเงินเข้าหรือออกนอกประเทศได้อย่างเสรี สิทธิในการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ฯลฯ นอกจากนี้ ยังประกอบด้วยมาตรการต่างๆ ที่ช่วยลดอุปสรรคแก่ผู้ประกอบการ อันเป็นการอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการประกอบกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น การลดขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ลดกฎระเบียบ (Deregulation) การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่มีความยืดหยุ่น (Flexible) มีการจัดตั้งอำนวยความสะดวก (Facilities) เช่น ระบบสาธารณูปโภค ระบบสื่อสาร โทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อกระตุ้นให้มีการเคลื่อนย้ายฐานการลงทุนเข้ามาในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติที่จะก่อให้เกิดการขยายตัวในภาคธุรกิจอันส่งผลให้มีการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจกับนานาประเทศในเวทีโลกได้

2.2 ความสำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

กระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบประเทศต่างๆ ทั่วโลกทั้งที่เป็นโอกาสและภัยคุกคามต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ต้องปรับทิศทางการพัฒนาของตนเองเพื่อให้สามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและให้แข่งขันได้ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมให้สมดุลแข่งขันได้และการกำหนดนโยบายต่างประเทศให้เชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศอื่นในโลก จึงเป็นยุทธศาสตร์การบริหารประเทศที่สำคัญในยุคนี้

ด้วยเหตุนี้ ปัจจุบันนานาประเทศต่างให้ความสำคัญกับการกำหนดแผนและวางกลยุทธ์การพัฒนาออกมาในแนวทางต่างๆ ตามความเหมาะสมและความพร้อมของประเทศตน และแนวทางหนึ่งที่สำคัญน่าสนใจของหลายประเทศคือการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น เพราะต่างเห็นถึงความสำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษในหลายประการ เช่น

- เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุนต่างชาติและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ

เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษมีมาตรการที่เป็นการเอื้อประโยชน์และอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุน โดยการให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนเป็นพิเศษมากกว่าการลงทุนในเขตอื่นที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้นเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ส่งเสริมการลงทุนอีกทางหนึ่ง เพราะนักลงทุนทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นชาวต่างชาติหรือเป็นคนของประเทศย่อมจะตัดสินใจเลือกลงทุนในเขตเศรษฐกิจเพื่อสร้างโอกาสทำกำไรได้มากกว่า และนอกจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศ จะเป็นการดึงดูดใจนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศแล้ว ยังเป็นการดึงดูดนักลงทุนของประเทศตนเองไม่ให้ย้ายการลงทุนไปประเทศอื่นด้วย ซึ่งแน่นอนว่าเมื่อมีการลงทุนมากขึ้นในประเทศใด ประเทศนั้นก็ย่อมได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามมาหลายประการ รวมทั้งการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่วัตถุดิบภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีรายได้ประชาชาติของประเทศเพิ่มขึ้นอันเป็นผลของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ

■ เป็นการสร้างโอกาสการจ้างงาน

ผลของการลงทุนทั้งจากต่างชาติและการลงทุนในประเทศย่อมก่อให้เกิดการจ้างแรงงานจำนวนมาก เพราะการจัดตั้งอุตสาหกรรมย่อมต้องการแรงงานสร้างผลผลิต โอกาสของการจ้างงานจึงมีสูงมากขึ้นตามจำนวนของอุตสาหกรรมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น การสร้างอาชีพหรือวิชาชีพของคนในชาติย่อมหมายถึงการสร้างรายได้ ขจัดปัญหาการว่างงานหรือความยากจน และเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น เท่ากับเป็นการพัฒนาและแก้ปัญหาสังคมได้อีกทางหนึ่ง ขณะเดียวกัน การจ้างงานมากขึ้นก็ทำให้รัฐมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้ อันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย

■ เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี

จากการเคลื่อนย้ายการลงทุนเข้ามาในเขตเศรษฐกิจพิเศษ สิ่งที่มาคือการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากนักลงทุนต่างชาติด้วยการนำเข้าเทคโนโลยีทันสมัยในกระบวนการผลิตหรือการประกอบธุรกิจของนักลงทุน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายบุคลากรที่มีฝีมือมีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในวิทยาการใหม่ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากิจการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากว่าประเทศที่ได้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นเป็นประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาที่ต้องการเทคโนโลยีขั้นสูงและทันสมัย หรือ Know-how หรือขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ ก็จะทำให้เห็นความสำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเป็นแนวทางสำคัญในการเร่งการลงทุนและพัฒนาเทคโนโลยี และเป็นเครื่องมือเสริมการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศให้ประสบความสำเร็จมากขึ้น

■ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การส่งเสริมการลงทุนต่างชาติและการเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศ เท่ากับเป็นการเปิดประเทศเข้าสู่ระบบการค้าเสรี การเข้ามาของบุคคลากรและวิชาชีพ ทุน วัตถุดิบ และแรงงานจากประเทศต่างๆ จึงเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของนักลงทุนและประเทศ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ที่เปิดให้ลงทุนไปในตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประเทศนั้นได้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น ก็ย่อมต้องมีการประชาสัมพันธ์นโยบายการลงทุนไปยังประเทศต่างๆ ทำให้ต้องมีการเจรจาระหว่างรัฐต่อรัฐและต่อหลายรัฐเพิ่มมากขึ้น การติดต่อประสานงานและร่วมมือกันในด้านต่างๆ ก็จะเกิดขึ้นตามมาด้วย

■ ส่งเสริมการส่งออกและสร้างศักยภาพการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ

การส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้เพิ่มการผลิตสินค้าหรือบริการมากขึ้น และเป็นการลดอุปสรรคหรือข้อกีดกันทางการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ เมื่อมีสินค้าและบริการเพียงพอ รัฐก็สามารถผลักดันให้มีการส่งออกสินค้าดังกล่าวนั้นออกสู่ตลาดโลกได้ ซึ่งเมื่อนักลงทุนหรือผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้รับสิทธิประโยชน์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการผลิต สินค้าหรือบริการนั้นๆ ก็จะมีคุณภาพที่ดีกว่าและราคาที่สู้กับตลาดของประเทศอื่นๆ ได้ ส่งผลให้เกิดความพร้อมในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจกับนานาชาติในการค้าระดับโลกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อระบบการค้าเสรีแพร่ขยายไปทั่วโลกโดยผลของการก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization – WTO) และทั่วภูมิภาคในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือ ASEAN ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา และแต่ละประเทศเริ่มมีแนวคิดในการพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง โดยการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยเน้นเรื่องการส่งเสริมการลงทุนและการส่งออกสินค้าและบริการ อย่างไรก็ดี ความแตกต่างในระดับการพัฒนาและโครงสร้างการเมืองการปกครอง และระบบเศรษฐกิจของประเทศ บางประเทศจึงประสบกับความยากลำบากในการดำเนินการตามแผนพัฒนาดังกล่าว ดังนั้น ทางเลือกที่สำคัญที่ประเทศเหล่านั้นนำมาใช้ก็คือการพัฒนาพื้นที่เฉพาะก่อนด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แล้วจึงค่อยๆ ขยายกระจายการพัฒนาไปตามส่วนต่างๆ ของประเทศในระยะเวลาต่อไป

■ เป็นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่น

ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ส่วนใหญ่จะต้องมีการศึกษาเขตพื้นที่ที่สมควรจัดตั้งขึ้น และเมื่อมีการกำหนดเขตพื้นที่แล้ว ก็ย่อมต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเตรียมการรองรับการจัดตั้งเขตพิเศษนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน น้ำประปา หรือไฟฟ้ารวมทั้งระบบโทรคมนาคมต่างๆ ซึ่งล้วนแต่ทำให้เขตพื้นที่นั้นมีความเจริญและมีการพัฒนาขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม

นอกจากนั้น เมื่อมีก่อตั้งอุตสาหกรรมหรือธุรกิจเขตเศรษฐกิจพิเศษหนึ่งๆ ก็เกิดการจ้างงานขึ้นในเขตนั้นๆ คนในเขตพื้นที่หรือภูมินาคนั้นหรือเขตใกล้เคียงก็มีโอกาสในการสร้างอาชีพและรายได้ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นการช่วยในการกระจายรายได้และขยายความเจริญไปสู่พื้นที่ต่างๆ ได้ในภูมิภาคหรือท้องถิ่นใกล้เคียง

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

2.3 เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศต่างๆ

ปัจจุบัน นานาประเทศต่างเร่งผลักดันให้เกิดการค้าการลงทุนภายในประเทศของตน ด้วยการสร้างมาตรการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการลงทุน และหนึ่งในมาตรการนั้นๆ ก็คือการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในประเทศของตน โดยเรียกชื่อต่างๆ กันไป แต่โดยรวมก็มีเป้าหมายเป็นอย่างเดียวกัน คือการให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนภายในเขตที่กำหนด ทั้งในด้านที่เป็นภาษีและที่มิใช่ภาษี รวมทั้งการอำนวยความสะดวกต่างๆ ด้วย

ประเทศที่น่าสนใจศึกษา ได้แก่ จีน อินเดีย ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน จอร์แดน รัฐคูเวต (สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์) สหพันธรัฐรัสเซีย สาธารณรัฐยูเครน และโปแลนด์

2.3.1 สาธารณรัฐประชาชนจีน

นโยบายรัฐบาลจีนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 อันเป็นปีที่ผู้นำประเทศเติ้งเสี่ยวผิงเริ่มการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศเป็นต้นมา ได้เปิดประเทศให้มีการค้าการลงทุนมากขึ้น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมากจากนโยบายเดิมที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ตลอดมา และใช้นโยบายปิดประเทศซึ่งยึดหลักการพัฒนาประเทศแบบพึ่งตนเอง (Self-reliance) ตามลัทธิมาร์กซิสต์ ซึ่งทำให้ประชาชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนตัว แต่ให้เป็นกรรมสิทธิ์ร่วม (Collective ownership) ในที่ดินที่อยู่เขตนอกเมือง สำหรับที่ดินในเมืองให้เป็นของรัฐ

ปัจจุบันประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมีการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่า 8 เท่าของการเติบโตในปี พ.ศ. 2521 มีอัตราการเติบโตระยะยาวอยู่ที่ประมาณ 9 % ซึ่งเป็นอัตราการเติบโตที่เร็วที่สุดในโลกในช่วงเวลาที่มากสองทศวรรษที่ผ่านมา การเติบโตของจีนยังคงน่าประทับใจ เพราะสามารถยังคงการเติบโตไว้ได้แม้ว่าจะมีวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ในปัจจุบันเศรษฐกิจของจีนมีความใหญ่โตและเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั้งระดับเอเชียและระดับโลก

เมื่อจีนได้ประกาศใช้ “นโยบายสี่ทันสมัย” (Four Modernization) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อพัฒนาจีนให้ทัดเทียมกับประเทศตะวันตกภายในปี พ.ศ. 2542 โดยมุ่งพัฒนาด้านการเกษตร อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการทหาร จึงทำให้จีนต้องปรับตัวขนานใหญ่และให้ความสำคัญกับการลงทุนต่างชาติ เพื่อการได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ และเพื่อประโยชน์จากการถ่ายทอดเทคโนโลยี

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ในส่วนของนโยบายส่งเสริมการลงทุน จีนได้ประกาศบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ ที่สำคัญคือกฎหมายร่วมทุน หรือ Joint Ventures Law เพื่อให้นักลงทุนต่างชาติสามารถร่วมลงทุนกับผู้ประกอบการชาวจีนและรัฐบาลจีนได้

ช่วงเริ่มต้นของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ จีนได้จัดทำแผนปฏิรูปเศรษฐกิจ (Readjustment Economy) ขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการผลักดันให้นโยบายที่ทันสมัยประสบผลสำเร็จ สำคัญประการหนึ่งของแผนดังกล่าวคือการถ่ายโอนอำนาจด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น และทำให้ในที่สุดมีการเสนอให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ)² ขึ้น เพื่อเป็นต้นแบบการส่งเสริมการลงทุนและการดำเนินการ โดยให้รัฐบาลกลางมอบอำนาจในการจัดตั้งและกำกับดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษแก่รัฐบาลท้องถิ่น³ นอกจากนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2527 จีนยังได้ประกาศนโยบายเปิดประเทศ (Open Door Policy) ของจีน⁴ เปิดให้มีการลงทุนในเขต CEOAs (Coastal Economic Open Areas) อีก 14 แห่ง อยู่ที่ย้ายฝั่งทะเล และอีก 7 วงแหวนเศรษฐกิจ มีการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ ใน Yangtze River Delta Pearl River Delta Xiamen-Zhangzhou-Quanzhou Triangle และคาบสมุทร Shangdong และ Liaodong นอกจากนี้ ยังมีการเปิดเขตการค้าเสรีอีก 15 แห่ง เขตพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีระดับจังหวัด อีก 32 แห่ง และเขตพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นสูง 53 แห่ง กระจายตามเมืองขนาดใหญ่ และขนาดกลาง

ภาพที่ 1 แสดงเขตพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีและเขตพัฒนาอุตสาหกรรมของจีน



ที่มา: China: <http://en.wikipedia.org>

² <http://chinaunique.com/business/sez.htm>

³ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “สรุป Special Economic Zone Laws ของต่างประเทศ”, <http://www.lawreform.go.th/>

⁴ <http://www.lexis.com/reasearch>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ความแตกต่างของ SEZ และ CEOAs มีเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ SEZ ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาโดยทั่วไป และเปิดให้นักลงทุนต่างชาติสามารถดำเนินกิจกรรมที่หลากหลายภายใน SEZ ได้ เช่น อุตสาหกรรม การเกษตร ปศุสัตว์ การท่องเที่ยว ที่อยู่อาศัย และอุตสาหกรรมก่อสร้างอื่นๆ รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง โดยได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการนำเข้าสินค้าทุนและอุปโภคอื่นๆ โดยได้รับการยกเว้นภาษี และเสียภาษีเงินได้เพียง 15% และ The Unified Foreign Tax Law กำหนดว่านักลงทุนต่างชาติที่เสียภาษีท้องถิ่น สามารถนำภาษีนั้นมาหักหรือลดภาษีจากรัฐบาลในจังหวัดหรือเขตซึ่ง SEZ นั้นตั้งอยู่ได้

ในขณะที่การลงทุนใน CEOAs ต้องเป็นการลงทุนด้านการผลิตและวิจัยเท่านั้น โดยต้องมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ และอุตสาหกรรมหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ดังนั้นเฉพาะการนำเข้าสินค้าทุนเท่านั้นที่จะได้รับการยกเว้นภาษีศุลกากร และเฉพาะการประกอบธุรกิจในเขต CEOAs เท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์จากสิทธิประโยชน์พิเศษทางภาษีที่ได้รับอนุญาตจาก SEZs และผู้ประกอบการอื่นที่ไม่ได้รับอนุมัติการเสียภาษีต่ำกว่า ก็จะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่า 25%⁵

กล่าวได้ว่า SEZ ของจีน เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษต้นแบบของหลายประเทศ โดยที่ก่อนหน้านี้ การลงทุนต่างชาติในจีนมีข้อจำกัดหลายประการที่เป็นอุปสรรค ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุ่งยากซับซ้อน ส่งผลให้ต้นทุนในการประกอบกิจการสูงขึ้น ทำให้นักลงทุนไม่สนใจมาลงทุน โดยเฉพาะเรื่องกิจกรรมที่อนุญาตให้ทำได้นั้น มีการจำกัดเฉพาะอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมส่งออก หรือที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงมีแนวคิดทำเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาโดยไม่จำกัดประเภทของกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม บริการ และไอที อีกทั้งมีการให้สิทธิพิเศษ จัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่ครบถ้วนสมบูรณ์ มีระบบบริหารจัดการที่ดี คือ ระบบอนุมัติอนุญาตเป็นแบบบริการเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (One Stop Service)⁶

เขตเศรษฐกิจพิเศษหรือ SEZ ในจีนเริ่มต้นก่อตั้งขึ้นเพื่อนำร่อง คือ เซินเจิ้น (Shenzhen) ชูไห่ (Zhuhai) ชัวเถา (Shantou) ซึ่งทั้งสามแห่งตั้งอยู่ที่มณฑลกว่างตุง (Guangdong) และเซี่ยเหมิน (Xiamen) ในมณฑลฝูเจี้ยน (Fujian) โดยเซินเจิ้นเป็นท้องถิ่นที่เหมาะสมที่สุด เพราะเป็นเมืองที่อยู่ใกล้เกาะฮ่องกง เพื่อรองรับการที่อังกฤษต้องคืนเกาะฮ่องกงให้แก่จีนในปี ค.ศ. 1997 โดยมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นการลงทุนต่างชาติในประเทศจีนและสนองความต้องการแรงงาน รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ทางเทคนิค และการจัดเก็บรายได้

⁵ George O. White III "Enter the Dragon: Foreign Direct Investment Laws and Policies in the P.R.C." North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation, 29, Fall, 2003 Vo. 35

⁶ ปกรณ์ นิลประพันธ์, เขตเศรษฐกิจพิเศษ <http://www.sarakadee.com/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=284>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ทั้งนี้ จีนโดย NPCSC ได้ออกกฎหมายรับรอง SEZ เขตแรกที่ตั้งขึ้นใน Guangdong Province เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1980 ตามกฎหมายของมณฑลกว่างตุง (The Guangdong Provincial Legislature) และต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1981 NPCSC ได้อนุมัติให้ People's Congresses of Guangdong and Fujian Provinces มีอำนาจในการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับเศรษฐกิจในเขต SEZ ในมณฑล Guangdong และ Fujian ซึ่งในเวลานั้น มี SEZ อยู่เพียงสี่แห่ง คือ Shenzhen, Zhuhai, Shantou, และ Xiamen และต่อมาได้รวม Hainan Province เข้าไว้ด้วย

หลังจากนั้น จีนก็เริ่มทยอยจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยมีหลักการสำคัญของ SEZ คือ การที่นักลงทุนต่างชาติซึ่งก่อตั้งธุรกิจในประเทศ จะได้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี และการเข้าเมืองที่สะดวกรวดเร็วและง่ายขึ้น ปัจจุบันจีนมีการจัดตั้ง SEZ หลายแห่งกล่าวคือ

- 1) ที่มณฑลกว่างตุง มีสามแห่งคือ เซิ่นเจิ้น (Shenzhen) ชูไห่ (Zhuhai) ชัวเถา (Shantou)
- 2) ที่มณฑลฝูเจี้ยน มีหนึ่งแห่งคือ เซี่ยเหมิน (Xiamen)
- 3) ที่มณฑลไหหนาน (Hainan) เป็นเขต SEZ ทั้งหมด
- 4) ที่มณฑล Liaoning มีหนึ่งแห่งคือ ด้าเหลียน (Dailan) และ

5) ที่เมืองเซี่ยงไฮ้ (Shanghai municipality) มีหนึ่งแห่งคือ ปูตง (Pudong Development Zone) อย่างไรก็ตาม การจัดตั้ง Pudong เป็น SEZ นั้น ไม่ได้มีกฎหมายซึ่งออกโดย NPC ออกมารับรองดังเช่น SEZs ทั้งหมดที่ได้เปิดอยู่ก่อนแล้ว แต่เป็นเพียงการประกาศของนายกรัฐมนตรี Li Peng ที่เมือง Shanghai ในฐานะของ The State Council และ The Communist Party Central Committee เท่านั้น⁷

การเปิด SEZ ทำให้หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจมากกว่าที่เคยมีในอดีต อย่างไรก็ตาม กฎหมายจีนกำหนดให้ NPCSC (National Peoples' Congress Standing Committee) ยังมีอำนาจในการกำกับดูแล The Shenzhen Special Economic Zone ด้วยการออกกฎและกฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง และในกรณีที่มีความขัดกันระหว่างกฎหมายและกฎระเบียบให้ถือตามลำดับของหน่วยงานต่อไปนี้เป็น NPC, NPCSC, State Council-Central Agencies, Local Legislature-Local Government

รัฐบาลกำหนดกฎระเบียบที่ใช้ในแต่ละ SEZ แตกต่างกัน กล่าวคือ ใน Guangdong SEZ ผู้ประกอบการ (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ) มีสิทธิที่เป็นอิสระในการกำหนดรูปแบบของค่าจ้าง มาตรฐาน และระบบการจัดจำหน่าย แต่การทำสัญญาจ้างแรงงานจะต้องทำเป็นหนังสือซึ่งได้รับการอนุมัติและตรวจสอบจาก The Labor Administration Department รวมทั้งต้องได้จ่ายค่าธรรมเนียมการตรวจสอบแล้วด้วย เป็นต้น แต่ใน Xiamen SEZ มีกฎระเบียบด้านแรงงานที่ค่อนข้างง่ายกว่า เพราะ

⁷ <http://www.lexis.com/research>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ยินยอมให้ผู้ประกอบการมีอิสระในการกำหนดค่าตอบแทนเอง เพียงแต่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีความรับผิดชอบต่อบริษัทผู้รับประกันภัยที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลท้องถิ่น

ความแตกต่างระหว่างกฎระเบียบแรงงานใน SEZ และกฎระเบียบแรงงานอื่นๆ คือ กฎระเบียบแรงงานใน SEZ ได้ปรับเข้ากับระบบตลาดเศรษฐกิจ บรรดาผู้ประกอบการในเขต SEZ ต้องอยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมของแรงงานเพื่อให้มั่นใจในการให้สวัสดิการแรงงานผู้สูงอายุ ผู้ได้รับอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน และประกันการว่างงานด้วย

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเขต SEZ จีนกำหนดให้ใช้กฎหมายเดียวกับกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับภายในประเทศ แต่ให้มีข้อยกเว้นอยู่บ้าง โดยกฎหมายที่ดินของ Guangdong กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ใช้ที่ดินที่เสียหายจากการยกเลิกสัญญา อันสืบเนื่องมาจากการปรับให้เป็นไปตามแผนของรัฐหรือของ SEZ โดยมีเงื่อนไขว่าค่าตอบแทนนั้นจะต้องไม่น้อยกว่า 25% ของการลงทุนทั้งหมดสำหรับการพัฒนาและการก่อสร้างบนที่ดิน และยังให้สิทธิแก่ผู้ใช้ที่ดินในการโอนสิทธิต่อไปยังบุคคลภายนอกได้ด้วย นอกจากนี้ ยังยินยอมให้มีการขายสิทธิการใช้และพัฒนาที่ดินได้ล่วงหน้าได้ หากว่าการเรียกร้องค่าตอบแทนนั้นได้จ่ายและอนุมัติแล้วจาก The Bureau of State Land

ส่วนกฎหมายที่ใช้ใน Xiamen SEZ นั้น มีข้อกำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมแก่ผู้ใช้ที่ดิน ถ้าหากว่าที่ดินดังกล่าวตกอยู่ในบังคับของรัฐเนื่องจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีข้อกำหนดตามเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับการโอนสิทธิของผู้ใช้ที่ดินเดิมว่าจะต้องมัดจำไว้ 25% ของการลงทุนทั้งหมดนอกเหนือจากที่ได้จ่ายค่าตอบแทนในที่ดินนั้น และให้เสียค่าธรรมเนียมการโอน 6% ของราคาที่ดิน ในขณะที่ Gaungdong SEZ กำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมสำหรับการโอน และการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดิน หรือค่าธรรมเนียมการใช้โครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาที่ดิน

น่าสนใจว่า กฎหมายที่ดินกำหนดระยะเวลาการใช้ที่ดินไว้แตกต่างกัน โดยให้ผู้อยู่อาศัยใช้ที่ดินได้ 70 ปี แต่หากเป็นการใช้เพื่อการพาณิชย์ การพักผ่อนและการท่องเที่ยว ใช้ได้เพียง 40 ปี และสำหรับอุตสาหกรรมให้ใช้ 50 ปี ในขณะที่ SEZ ใน Shenzhen ยินยอมให้ใช้ที่ดินได้มากที่สุดไม่เกิน 50 ปี สำหรับผู้ใช้ทุกราย ส่วนที่ Fujian ยินยอมให้ใช้ 60 ปีสำหรับอุตสาหกรรม 30 ปีสำหรับธนาคาร การท่องเที่ยว และเกษตรกรรม และ 20 ปีสำหรับการใช้เพื่อการพาณิชย์ แต่ใน Xiamen ยินยอมให้ใช้เพียง 40 ปีสำหรับอุตสาหกรรม 70 ปีสำหรับที่อยู่อาศัย 60 ปีสำหรับการศึกษา 50 ปีสำหรับการพาณิชย์ และ 30 ปีสำหรับการใช้เรื่องอื่นๆ อย่างไรก็ตาม กำหนดเวลาดังกล่าวอาจขยายต่อไปได้⁸

⁸ Baker. Mark B.. "Forgotten Legal China" International Law Review, <http://www.lexis.com/research>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

NPCSC ได้ออกกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Law of the People's Republic of China (EPL)⁹ ให้อำนาจหน่วยงานรัฐหลายแห่งในการควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษ ได้แก่ The maritime administrative authorities, Port supervision authorities, Fishery authorities, Armed forces, Police, Transportation, Railroad และ Civil airline

ทั้งนี้ The State Bureau of Environment Protection (SBEP) ได้รับอำนาจตามกฎหมายในการออกกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ และมาตรฐานการผลิตของผู้ประกอบการซึ่งลงทุนในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีข้อกำหนดนักลงทุนต่างชาติหลายประการ เพื่อป้องกันการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมเสีย เช่น การห้ามนำเข้าอุปกรณ์ใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหากจะมีการขออนุญาตให้นำเข้าได้ ก็ต้องนำเข้าเครื่องมือที่เป็นการป้องกันการเกิดผลกระทบดังกล่าวมาพร้อมกับอุปกรณ์นั้นๆ ด้วย¹⁰

ลักษณะสำคัญของ SEZs ที่แตกต่างจากเขตอื่นๆ ในจีน คือ¹¹ การที่รัฐยอมให้มีการก่อตั้งธนาคารต่างชาติ Pudong เขต SEZ แห่งใหม่ รวมทั้งอีก 5 แห่งซึ่งได้รับอนุญาตให้ก่อตั้งธนาคารต่างชาติ ภายในเขตของตนเอง และธนาคารสาขาของธนาคารต่างชาติ แต่ธนาคารเหล่านั้นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เข้มงวดของรัฐบาลด้วย นอกจากนี้ ธนาคารต่างชาติใน Pudong ยังได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีด้วย โดยธนาคารที่ลงทุนตั้งแต่ US\$ 10 ล้านขึ้นไป ดำเนินกิจการมาแล้วมากกว่า 10 ปี จะมีสิทธิเสียภาษีเงินได้ธุรกิจในอัตราลดลงเหลือเพียง 15% และได้รับยกเว้นภาษีในปีแรกที่ได้กำไร

สิทธิประโยชน์

นักลงทุนต่างชาติที่ลงทุนในเขตฯ ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีตลอดช่วงโครงการ โดยอัตราภาษีเหล่านี้มีความแตกต่างกันตามขนาด และประเภทของโครงการซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้เป็นครั้งคราว โดยสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวครอบคลุมถึง

- สิทธิพิเศษด้านภาษี เช่น ไม่ต้องเสียภาษีในปีแรกของการเริ่มต้นประกอบกิจการ แต่ให้เริ่มนับจุดเริ่มต้นในปีแรกของการได้กำไรไปจนถึงปีที่ 2 ซึ่งก็ยังไม่ต้องเสียภาษี โดยให้มีการเสียภาษีในอัตราครึ่งหนึ่งของอัตราปกติ ในปี ที่ 3 และ 4 ต่อไป จนกระทั่งถึงปีที่ 5 จึงให้เสียภาษีเต็มตามอัตราปกติ (อัตราปกติของภาษีเงินได้นิติบุคคลในเขต คือ 15% แต่อัตราปกติของประเทศ คือ 33%)¹²

⁹ <http://www.lexis.com/research>

¹⁰ John Gittings, China: Prosperity Is a Long Time Coming, Guardian, May 30, 1994

¹¹ <http://www.lexis.com/research>

¹² The Complete WorldWide Tax & Finance Site, http://www.worldwide-tax.com/china/chi_invest.asp

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- สิทธิอื่นที่มีใช้ภาษี เช่น ค่าเช่าที่ดินต่ำมากหากเทียบกับภายนอกเขต ได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร ชิ้นส่วน วัตถุดิบ ที่นำมาใช้ในการประกอบการภายในเขต สามารถจ้างชาวต่างประเทศให้มาทำงานภายในเขตได้เฉพาะงานด้านเทคนิคและบริหารจัดการ

อย่างไรก็ดี กฎระเบียบต่าง ๆ ภายใต SEZ นี้ อาจมีการเปลี่ยนแปลงบ้างเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับภาษีของ PRC และของจังหวัด¹³

เห็นได้ว่า ประเทศจีนมีการขับเคลื่อนเพื่อให้มีการส่งออกสินค้า จาก SEZ ทุกแห่ง มีการพัฒนาวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรมในทางการค้า ซึ่งเป็นประโยชน์ที่ได้รับจากนโยบายของประเทศและระบบการจัดการพิเศษ ทำให้จีนได้รับประสบการณ์เพิ่มขึ้นมากจากการลงทุนและการพัฒนาการค้าจากต่างประเทศและในการเปิดตลาดทางการค้าระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้ SEZ ของจีนจึงมีบทบาทอย่างมากในการนำพาประเทศไปสู่ระบบใหม่ ยกกระดับทางอุตสาหกรรม และเปิดตลาดไปสู่โลกภายนอกได้กว้างขวางขึ้น ในปี พ.ศ. 2542 Shenzhen ซึ่งได้กลายมาเป็นเมืองอุตสาหกรรมใหม่และใช้เทคโนโลยีขั้นสูง จึงมีมูลค่าการผลิตสินค้าใหม่ๆ และใช้เทคโนโลยีขั้นสูงถึง 81.98 พันล้านหยวน ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นถึง 40.5% จากมูลค่าผลผลิตทางอุตสาหกรรมของเมือง และได้กลายมาเป็นเมืองชั้นนำของประเทศ¹⁴

2.3.2 อินเดีย

ระบบเศรษฐกิจของอินเดียในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการขยายตัวและเปิดกว้างเพื่อรับกับความท้าทายและโอกาสใหม่ๆของโลกในศตวรรษนี้

รัฐบาลอินเดียได้มีการปรับปรุงนโยบายด้านการส่งออก และการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับเทคโนโลยี รวมทั้งการปฏิรูประบบภาษี เพื่อเป็นการสนับสนุนด้านการค้าการลงทุนของประเทศสำหรับการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้การส่งออกในปี 2547-2548 มีมูลค่าสูงถึง 3,560,690 ล้านบาท ซึ่งมีอัตราการเติบโตสูงกว่าปี พ.ศ. 2542-2543 ถึง 123.8% ขณะที่การลงทุนจากต่างประเทศ FDI ก็มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นถึง 172,672 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2547 หรือเพิ่มสูงขึ้น 48.6% จากปี พ.ศ. 2546

โดยทั่วไป อินเดียมีลักษณะเป็นตลาดเปิดภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่ถูกครอบงำด้วยระบบการค้าที่ปิดเป็นน มีการควบคุมด้วยกฎระเบียบที่เข้มงวดด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และ

¹³ China Unique, Special Economic Zones in China, <http://chinaunique.com/business/sez.htm>

¹⁴ China in Brief, <http://www.china.org.cn/e-china/openingup/sez.htm>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

มาตรการควบคุมต่างๆจากภาครัฐ ทำให้รัฐวางแนวทางการจัดตั้ง EPZ ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2508 ที่เมือง Kandla ในรัฐ Gujarat และต่อมาในปี พ.ศ. 2516 ได้จัดตั้ง EPZ เพิ่มขึ้นที่ Mumbai โดยวางเป้าหมายให้เป็นเครื่องมือที่จะส่งเสริมบรรยากาศด้านการลงทุนและการส่งออก ของประเทศ และเป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อนำประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม อย่างไรก็ดี การดำเนินงานใน EPZ ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายด้าน เช่น เรื่องความเป็นอิสระของ EPZ ความซับซ้อนของช่องทางการติดต่อ ความเข้มงวดของพิธีการศุลกากรที่เข้มงวดในการค้าประกันจาก ธนาคาร และการไม่สอดคล้องกับนโยบายการลงทุนต่างประเทศ รวมทั้งข้อจำกัดของขั้นตอน ดำเนินการและความไม่มีประสิทธิภาพในสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุนี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2534 – 2543 รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการหลายเรื่องเพื่อปรับปรุง โครงสร้างการบริหารจัดการของ EPZ เช่น นโยบายการเปิดเสรี ลดข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ ลดความ เข้มงวดต่างๆ ให้มีความเป็นอิสระ สนับสนุนด้านการเงินการคลัง และพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก ต่างๆ ให้มากขึ้น และต่อมา ก็ได้พัฒนาเปลี่ยนจาก EPZ เป็น SEZ หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ)¹⁵ เพื่อให้เป็นเขตพื้นที่ซึ่งได้รับการจัดตั้งให้มีกฎหมายด้านเศรษฐกิจที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจาก กฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปของประเทศ

เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2543 รัฐได้ออกนโยบายส่งออกและนำเข้า 2540-2545 (The EXIM Policy 1997-2002) และประกาศให้จัดตั้ง SEZ ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ โดยดำเนินการตาม แผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายส่งออกและนำเข้าดังกล่าว ที่มุ่งบรรลุ วัตถุประสงค์ 3 ด้าน คือ 1) ดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ 2) เพิ่มมูลค่าการส่งออก และ 3) เพิ่ม อัตราเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ มีสาระสำคัญดังนี้

- ให้สิทธิแก่รัฐ เอกชน หรือ รัฐร่วมลงทุนกับเอกชน รวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่นต่างๆ ในการจัดตั้ง SEZ ได้ โดยจะต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 1000 Hectares ทั้งนี้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่กระทรวง พาณิชยกำหนด

- ให้มาตรการส่งเสริม ด้านการคลังและด้านอื่นที่เกี่ยวข้องนำมาใช้ครอบคลุมถึง SEZ ด้วย
- ให้มีการปรับปรุงระบบโครงสร้างการบริหารของ SEZ ให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวใน การใช้อำนาจอนุมัติภายในเขต SEZ รวมทั้งให้ลดขั้นตอนพิธีการศุลกากรด้วย

- ให้อำนาจคณะกรรมการการพัฒนา SEZ ดูแลและรับผิดชอบงานกิจการด้านแรงงานภายใน SEZ

- ให้ปรับเปลี่ยนสถานะ EPZ ที่ Kandla, Mumbai, Cochin และ Surat เป็น SEZ โดยให้มี ผลตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2543 เป็นต้นไป แต่สำหรับ Noida, Falta, Chennai และ Visag ให้

¹⁵ สรุปข้อมูลจาก Conferderation of Indian Industry Northern Area- <http://sezindia.nic.in>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

เปลี่ยนเป็น SEZ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 (ทำให้สถานะล่าสุดเมื่อเดือนมิถุนายน 2548 อินเดียมี SEZ ที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลเป็นจำนวนทั้งสิ้น 53 แห่ง และในจำนวนดังกล่าวมี 11 แห่งที่ดำเนินการแล้ว ส่วนที่เหลืออยู่ระหว่างการจัดตั้ง ทั้งนี้ ในเขตภาคเหนือมี SEZ อยู่ 18 แห่งที่อยู่ในเขตภาคใต้ของอินเดีย 13 แห่งอยู่ในภาคเหนือ และภาคตะวันตก และ 9 แห่งอยู่ในภาคตะวันออก)

ภาพที่ 2 แสดงเขตเศรษฐกิจพิเศษของอินเดีย



Notes:



Denotes SEZs currently in operation or ready for operation



Denotes SEZ approved and under establishment (Most mapped out here tend to be either sector specific SEZs or infrastructure based SEZs)

India: www.spireresearch.com

เพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามกฎหมาย อินเดียจึงได้ออกกฎหมายขึ้นมาเรียกว่า SEZ Act, 2005 โดยกำหนดให้ Multi-product SEZ จะต้องมีย่านที่จัดตั้งไม่น้อยกว่า 1,000 Hectares และให้ Sector-specific SEZ ซึ่งรวมทั้งท่าเรือและสนามบินด้วยนั้นจะต้องมี

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

พื้นที่ไม่น้อยกว่า 100 hectares แต่ Multi-product SEZ ในรัฐด้านตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ Assam, Meghalaya, Nagaland, Jammu, Kashmir Himachai, Pradesh และ Uttaranchai ให้มีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 200 hectares และให้ Sector specific zone ในรัฐดังกล่าว ต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 50 hectares

การส่งออกของ SEZ ทั้งหมด มีอัตราการเติบโตประมาณ 16.4% ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 จนถึง พ.ศ. 2548 ทั้งนี้การส่งออกของอินเดียโดยรวมในช่วงดังกล่าวมีอัตราการเติบโต 12.1% ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า SEZ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งออกของอินเดีย การส่งออกของ SEZ มีอัตราการขยายตัวสม่ำเสมอตลอดระยะเวลาดังกล่าว โดยมีอัตราการเพิ่มเป็นสองเท่า อย่างไรก็ตามสัดส่วนการส่งออกของ SEZ ต่อการส่งออกทั้งหมด มีอัตราการเพิ่มจาก 4.2% ในปี พ.ศ. 2543-2544 เป็น 5.1% ในปี พ.ศ. 2547-2548

การส่งออกของ SEZ ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา พบว่าสาขาวิศวกรรมมีสัดส่วนการส่งออกสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ ยารักษาโรค อิเล็กทรอนิกส์ และอัญมณี โดยในปี พ.ศ. 2545 ผลิตภัณฑ์ด้านวิศวกรรมมีสัดส่วนลดลง 5% ของการส่งออกของ SEZ ทั้งหมด สัดส่วนของผลิตภัณฑ์ยา ลดลง จาก 26% เหลือเพียง 6% ในปี พ.ศ. 2545 ภาคสิ่งทอมีสัดส่วนลดลง 2% ในช่วงดังกล่าว ขณะที่สินค้าอัญมณีที่มีสัดส่วนการส่งออก 11% ในปี พ.ศ. 2533 กลับมีการขยายตัวอย่างมาก คิดเป็นสัดส่วน 24% ของการส่งออกจาก SEZ ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2545 เช่นเดียวกับสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ที่มีสัดส่วนการเพิ่มจาก 25% เป็น 34% ในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งออกสินค้าประเภทซอฟต์แวร์ ทำให้ในปี พ.ศ. 2545 สินค้าส่งออกจากภาคอิเล็กทรอนิกส์และอัญมณีมีสัดส่วนการส่งออกรวมกันมากกว่า 75% ของการส่งออกจาก SEZ ทั้งหมด และถือได้ว่าเป็นภาคการส่งออกหลักของ SEZ ทั้งนี้มีสาขาที่กระจายตัวกันอยู่ใน SEZ จำนวน 53 แห่ง ที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลตั้งแต่เดือนมิถุนายน ปี พ.ศ. 2548 จะเห็นได้ว่า มี SEZ จำนวน 5 แห่งที่เป็นสาขาด้านอิเล็กทรอนิกส์ และด้าน IT และเป็นสาขาที่อินเดียมีความได้เปรียบด้านการแข่งขัน

อินเดียประสบความสำเร็จในการจัดตั้ง SEZ ด้วยปัจจัยเรื่องทำเลที่ตั้งและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนในเขต กล่าวคือ SEZ ที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้เขตอุตสาหกรรมหรือเขตเมืองเป็นปัจจัยหลักต่อความสำเร็จ เนื่องจากหาแรงงานง่าย มีสาธารณูปโภคที่ดี และ SEZ ที่ตั้งใกล้กับท่าเรือหรือสนามบิน หรือใกล้กับเมืองหลัก จะได้รับความสนใจจากนักลงทุนมากกว่าเขตอื่น และมีผลการดำเนินการที่ดีกว่า นอกจากนี้ อินเดียได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขต SEZ เช่น สาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา คลังสินค้า การคมนาคม การสื่อสาร สถานีตำรวจ และธนาคาร รวมทั้งการจัดโครงสร้างพื้นฐานภายนอกเช่นถนนที่เชื่อมต่อกับที่ตั้งและท่าเรือ อีกทั้งยังได้จัดให้มีโครงสร้างทางสังคม เช่น ชุมชน โรงเรียน โรงพยาบาล และแหล่งสันทนาการต่างๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นการช่วยส่งเสริมบรรยากาศการลงทุน ทำให้ลดต้นทุนการดำเนินงาน เพิ่มความสามารถในการสร้างกำไร

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

อย่างไรก็ดี อินเดียยังมีจุดอ่อนด้านการบริหารที่มีประสิทธิภาพของ SEZ เนื่องจากจะเป็นเงื่อนไขที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนจากต่างชาติ รวมทั้งประสิทธิภาพของบริการจากภาครัฐ การบริหารที่มีความโปร่งใส ระบบกฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ ที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนต่างชาติโดยตรง

สิทธิพิเศษสำหรับการลงทุนใน SEZ

รัฐบาลส่งเสริมการลงทุนใน SEZ ในหลายๆ ด้านผ่านมาตรการด้านภาษี และกฎระเบียบต่างๆ กล่าวคือ ด้านมาตรการทางการคลัง ได้แก่ การยกเว้นภาษีนำเข้าสินค้าทุนและสินค้าขั้นปฐม รวมทั้งภาษีเงินได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีมาตรการอื่นๆ ได้แก่ การผ่อนผันกฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายแรงงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อลดต้นทุนดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม

แผนการดำเนินการของ SEZ ในอนาคต

- กำหนดให้การพัฒนาพื้นที่ SEZ เป็นรูปแบบของ Cluster อุตสาหกรรมที่ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะช่วยให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่ออุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีความเชื่อมโยงกัน
- กำหนดให้มีวิสัยทัศน์ การออกแบบ การจัดตั้ง และการดำเนินงานของ SEZ ที่ชัดเจน
- SEZ ควรจะสร้างความเชี่ยวชาญในกิจกรรมเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมด้านทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรธรรมชาติ และโครงสร้างพื้นฐาน โดยการพัฒนา SEZ ให้มีการใช้เทคโนโลยีความรู้ และความชำนาญของแรงงาน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ร่วมกันได้
- ในระยะยาว SEZ ควรที่จะพัฒนาไปสู่รูปแบบของอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูง โดยมีการบูรณาการ (Cluster) ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ซึ่งจะช่วยให้เป็นการพัฒนาแบบก้าวกระโดดของกระบวนการผลิตแล้ว ยังเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการส่งออก
- ปัจจุบัน ยังไม่มีองค์ริสระเป็นการเฉพาะที่รับผิดชอบการพัฒนา SEZ และเป็นช่องทางการติดต่อแบบเบ็ดเสร็จ โดยมีเพียงหน่วยงานของรัฐที่มีโครงสร้างที่ไม่สามารถตอบสนองภารกิจเกี่ยวกับ SEZ ที่มีความซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ด้านการลงทุน ด้านปัญหาแรงงาน ดังนั้นจึงควรมีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรและเพื่อการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว

นอกจากนั้น อินเดียยังกำหนดนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (The SEZ Policy) ขึ้นโดยเฉพาะโดยการอนุญาตให้มีการลงทุนต่างชาติโดยตรง (FDI) ได้ 100% ในเกือบทุกภาคการผลิต ทั้งนี้รัฐบาลกำลังดำเนินการที่จะยกเลิกเพดานการลงทุนในทุกภาคส่วนภายใน SEZ รัฐบาลได้กำหนดเงื่อนไขพื้นฐานสำหรับหน่วยงานภายใน SEZ ดังนี้

- ทุกบริษัทจะต้องมีการลงทุนอย่างน้อย 5 ล้านบาท สำหรับเครื่องจักร และโรงงาน

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- ทุกบริษัทจะต้องมีผลกำไรสะสมสุทธิตามอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศในช่วง 5 ปีแรกของการดำเนินกิจการ ทั้งนี้ไม่ได้มีการกำหนดผลกำไรขั้นต่ำ

- ทุกบริษัทจะต้องมีผลประกอบการอย่างน้อย US\$ 1 ล้าน ภายในระยะเวลา 5 ปีหลังเปิดดำเนินการ

ภายใต้นโยบายนี้ รัฐอนุญาตให้ผู้ประกอบการใช้ประโยชน์จาก Domestic Tariff Area (DTA) ได้อย่างไม่จำกัด รวมทั้งการจ้างงาน โดยไม่ต้องจ่ายค่าอากร รวมทั้งการเคลื่อนย้ายสินค้าชั่วคราวไปยัง DTA หรือ SEZ/STP/EOU อื่นๆ ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่อไปนี้

- การใช้ประโยชน์จาก DTA จะต้องเป็นบริษัทที่มีผลกำไรตามอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และได้เสียค่าอากรศุลกากรเต็มจำนวน
- ไม่อนุญาตให้ขายสินค้าใน DTA
- บริษัทใน SEZ จะต้องคงสภาพบัญชีประจำปี สำหรับการดำเนินงานใน DTA

อย่างไรก็ดี บริษัทใน SEZ จะได้รับสิทธิการนำเข้าสินค้าเพื่อการผลิต การดำเนินงาน รวมทั้งสินค้ามือสอง ยกเว้นรายการสินค้าต้องห้ามตามที่นโยบายกำหนด โดยได้รับการยกเว้นภาษี และการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่าง SEZ ก็ไม่ต้องผ่านการตรวจตามพิธีการทางศุลกากร การทำลายสินค้าภายใน SEZ ก็ได้รับการยกเว้นภาษี และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและจัดหาผู้เชี่ยวชาญ และส่วนประกอบ นโยบายนี้อนุญาตให้ผู้ผลิตและผู้ให้บริการที่มีส่วนทางอ้อมต่อการส่งออก โดยผ่านทางผู้ส่งออกภายใน SEZ สามารถที่จะจัดตั้งบริษัทภายใน SEZ ได้

นอกจากนี้ บริษัทดังกล่าวยังได้รับผลประโยชน์จาก SEZ เช่นเดียวกัน หากว่าการผลิตทั้งหมดนั้นเป็นการผลิตเพื่อสินค้าส่งออก และจะต้องใช้ภายใน SEZ เท่านั้น การชำระค่าใช้จ่ายภายใน SEZ ยกเว้นเงินเดือนพนักงานท้องถิ่นให้สามารถจ่ายเป็นเงินดอลลาร์สหรัฐ (USD) ได้ รัฐบาลยังอนุญาตให้จัดตั้งธนาคาร Overseas Banking Units (OBU) ภายใน SEZ ที่ได้รับสิทธิพิเศษจาก Reserve Bank of India (RBI) สามารถที่จะจัดหาแหล่งทุนจากตลาดต่างประเทศ และสามารถประกันราคาสินค้าล่วงหน้าได้ และได้รับยกเว้นเงื่อนไขการกู้ยืมเงิน External Commercial Borrowing (ECB) ที่กำหนดโดย RBI

กล่าวโดยรวม ผู้ประกอบการใน SEZ จะได้สิทธิประโยชน์ตามนโยบายนี้ ดังนี้

- สามารถจัดหาสินค้า เพื่อการจัดตั้งบริษัท จากทั้งในและต่างประเทศโดยได้รับการยกเว้นภาษีทุกประเภท
- ไม่มีการกำหนดรายได้ขั้นต่ำจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
- สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จาก DTA ได้

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- สามารถใช้วัตถุดิบปลอดภาษีได้ตลอดภายในระยะเวลา 5 ปี ซึ่งไม่เหมือนกับ EOU/EPZ ซึ่งกำหนดให้ต้องใช้วัตถุดิบดังกล่าวภายในระยะเวลา 1 ปี
- SMEs หรือวิสาหกิจขนาดเล็กจะได้รับความคุ้มครอง (เดิมไม่ได้รับความคุ้มครองภายใน SEZ
- ผลกำไรจากการดำเนินงานภายใน SEZ สามารถส่งกลับประเทศของบริษัทนั้นได้โดยไม่ต้องคิดเงินปันผล
- ได้รับอนุญาตให้มีการรับเหมาช่วงส่วนใดส่วนหนึ่งของการผลิตจากต่างประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดและเงื่อนไขที่ได้มีการกำหนดไว้
- อนุญาตให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ 100% โดยผ่านช่องทางอัตโนมัติ
- รายได้จากการส่งออกทั้งหมด สามารถคงอยู่ไว้ในบัญชี Exchange Eamers Foreign Currency (EEFC) รายได้จากการส่งออกดังกล่าวสามารถส่งออกไปยังประเทศแม่ ภายในระยะเวลา 365 วัน
- รายได้จากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของลูกค้านำเข้าสามารถคงอยู่ในรูปของเครดิต

นอกจากนั้น ผู้ประกอบการยังได้รับความสะดวกจากการลดขั้นตอนการตรวจสอบและการบริหารงาน ดังนี้

- ⇒ กิจกรรมของบริษัทภายใน SEZ สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ
- ⇒ อำนาจการอนุมัติ รวมถึงการควบคุมการดำเนินงานของบริษัทภายใน SEZ จะอยู่ภายใต้คณะกรรมการพัฒนา SEZ
- ⇒ คณะกรรมการฯ จะมีอำนาจควบคุมการบริหารของ SEZ การนำเข้าสินค้าทั้งหมดเป็นไปโดยอัตโนมัติ จะไม่มีกระบวนการตรวจสอบคลังสินค้าเพื่อการส่งออกและนำเข้า โดยหน่วยงานด้านศุลกากร

นอกเหนือจากผู้ประกอบการจะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวจากนโยบายแล้ว ผู้พัฒนา SEZ ก็ได้รับประโยชน์เช่นกัน กล่าวคือ

- ได้รับสิทธิพิเศษในการพัฒนาการตั้งถิ่นฐานภายใน SEZ การจัดสรร และกำหนดราคาของที่ดิน สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการต่างๆ ภายใน SEZ จะได้รับการยกเว้นจากกฎระเบียบทั่วไป
- สินค้าหรือบริการที่ผู้พัฒนาจะต้องใช้ในการพัฒนาเขตพื้นที่ดังกล่าว สามารถจัดหาได้จาก DTA โดยได้รับการยกเว้นภาษี อาจเป็นสินค้านำเข้าบางประเภทที่อาจต้องจ่ายภาษี
- ได้รับสิทธิพิเศษในฐานะผู้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และจะได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติภาษีเงินได้

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

2.3.3 ฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่ยอมรับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมานานแล้ว แต่ไม่ได้มีรูปแบบและข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่เมื่อสิบปีที่ผ่านมา รัฐได้ออกกฎหมายเฉพาะว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษเรียกว่า Special Economic Zone Act 1995 เพื่อรวบรวมเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบต่างๆ ในประเทศฟิลิปปินส์ เช่น Export Processing Zone, Free Trade Zone, Industrial Estate เข้าด้วยกันในรูปแบบ Special Economic Zone ภายใต้กฎหมายฉบับเดียว พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้อุตสาหกรรมใหม่ๆ ด้านบริการนอกเหนือจากอุตสาหกรรมหนักเข้ามาดำเนินธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย เช่น ศูนย์กลางการพาณิชย์กรรม การธนาคาร อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการเงิน อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี เป็นต้น¹⁶

จากข้อมูลเดือนกันยายน พ.ศ. 2546 ฟิลิปปินส์มี SEZ อยู่ประมาณ 96 แห่งทั่วประเทศ ทำให้เกิดการจ้างงานประมาณ 900,000 คน จึงนับได้ว่า SEZ ช่วยส่งเสริมให้มีการเจริญเติบโตอย่างสมดุลของประเทศจากการลงทุนต่างชาติ¹⁷

ในการดำเนินการของ SEZ มี The board of the Philippine Economic Zone Authority (PEZA) ของรัฐบาลทำหน้าที่ควบคุมดูแล และทำงานร่วมกับ Department of Trade and Industry¹⁸ จากการสำรวจกิจการทั้งหมดประมาณ 72 แห่งใน SEZ พบว่าประมาณ 70% หรือมากกว่านั้น เป็นการประกอบกิจการอุตสาหกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และส่วนที่เหลืออีก 28% เป็นการประกอบกิจการเสื้อผ้า และประกอบกิจการอุตสาหกรรมอาหารอีก 3%¹⁹

รัฐได้จัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอและสะดวกไว้ใน SEZ เช่น การขนส่ง โทรคมนาคม ไฟฟ้า น้ำประปา ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการติดต่อกับส่วนราชการ จากการสำรวจผู้ประกอบการในเขต SEZ พบว่ามีการใช้โครงสร้างพื้นฐานที่ได้เตรียมไว้ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่อยู่ภายนอกเขต SEZ ในการจัดตั้งบริษัทใช้เวลาเพียง 5 วัน ซึ่งระยะเวลาสั้นกว่าหากเปรียบเทียบกับบริษัทที่จัดตั้งนอกเขต SEZ ที่ใช้เวลา 10 วัน ทางด้านการเงิน บริษัทที่อยู่ในเขต SEZ ประมาณ 36% สามารถเบิกเงินเกินบัญชีได้ ซึ่งมีจำนวนมากกว่าหากเปรียบเทียบกับบริษัทที่อยู่ภายนอกเขต SEZ ที่เบิกได้เพียง 28% นอกจากนั้น ยังมีความสะดวกอย่างมากในด้านการขนส่ง มี

¹⁶ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “สรุป Special Economic Zone Laws ของต่างประเทศ”, <http://www.lawreform.go.th>

¹⁷ Philippines: Moving Toward A better Investment Climate, <http://www.adb.org/statistics/ics/pdf/Brochure-PHI.pdf>

¹⁸ Philippine Economic Zone Authority, http://www.peza.gov.ph/about_peza.htm

¹⁹ Philippines: Moving Toward A better Investment Climate, <http://www.adb.org/statistics/ics/pdf/Brochure-PHI.pdf>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ระยะเวลาการตรวจสอบที่รวดเร็วกว่าสำหรับการออกใบอนุญาตด้านต่างๆ เช่น การก่อสร้าง หรือทำงาน และการส่งออกได้ออกให้แก่บริษัท โดย Philippine Economic Zone Authority (PEZA) ในขณะที่การขออนุญาตก่อสร้าง จะใช้เวลาเพียง 7 วัน ซึ่งต่างกับบริษัทที่อยู่ภายนอกเขต SEZ ที่จะช้ากว่าประมาณ 1 ใน 3 นอกจากนี้ ในการขออนุญาตทำงานจะใช้เวลาเพียง 9 วัน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับบริษัทที่อยู่ภายนอกเขต SEZ แล้ว ต้องใช้เวลานานถึง 14 วัน²⁰

สิทธิประโยชน์²¹

สิทธิประโยชน์ที่ SEZ กำหนดขึ้นเพื่อสร้างแรงจูงใจการลงทุน มีทั้งสิทธิประโยชน์ด้านภาษีและที่มีใช้ภาษี ได้แก่

- ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยมีกำหนดเวลา
- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 4 ถึง 8 ปี
- ยกเว้นภาษีศุลกากรและภาษีการนำเข้าเครื่องมือ ชิ้นส่วน และวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต
- การขายอนุญาตให้ถึง 30% ของยอดขายทั้งหมดภายในประเทศ
- ยกเว้นค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเรือ และภาษีส่งออก ผ่อนผันการใช้กฎหมายคนเข้าเมือง
- ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้จากองค์กรที่จัดเก็บภายในประเทศ และของรัฐบาล จากภาษีศุลกากร ค่าธรรมเนียม การขออนุญาต
- เมื่อสิ้นสุดการยกเว้นภาษีที่ได้กำหนดไว้แล้ว จะเสียภาษีในอัตรา 5% แต่ถ้าเป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต้องเสียภาษีในอัตราปกติ
- สามารถนำเงินทุนและกำไรออกนอกประเทศได้โดยได้ชำระภาษีแล้วและเป็นเงินที่ได้แจ้งไว้กับธนาคารกลาง
- ผู้ประกอบการชาวต่างชาติสามารถเช่าที่ดินภายในเขตได้ถึง 50 ปี และสามารถต่ออายุการเช่าได้อีก 25 ปี
- สามารถเข้าออกประเทศได้โดยไม่ต้องขออนุญาต หากนำเงินมาลงทุนตั้งแต่ US\$ 150,000
- สามารถขอจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจ ขออนุญาตต่างๆ หรือขอเลิกกิจการได้
- มีการตั้ง (One Stop Service) ภายในเขตพิเศษ และยื่นคำขอได้ต่อ PEZA ได้โดยตรง
- ผู้ที่มีความสามารถพิเศษหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่ฟิลิปปินส์ขาดแคลน สามารถขอ

²⁰ Philippines: Moving Toward A better Investment Climate, <http://www.adb.org/statistics/ics/pdf/Brochure-PHI.pdf>

²¹ Philippine Economic Zones - AsiaLaw February 2005,

<http://www.asialaw.com/default.asp?page=14&ISS=12856&SID=481307>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

Work Permit ได้เป็นระยะเวลา 2 ปี สามารถประกอบธุรกิจ Shipping และธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้โดยเสรี

- สามารถนำค่าใช้จ่ายในการพัฒนาฝีมือแรงงานหรือจัดอบรมให้แก่ผู้บริหารที่ทำงานภายในเขตพิเศษมาลดหย่อนภาษีเงินได้

2.3.4 สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน²²

ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามกับประเทศอิรัก สาธารณรัฐอิสลามอิหร่านได้จัดทำแผนฟื้นฟูและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจขึ้น ด้วยการยึดระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (Open economy) แทนที่การพึ่งตนเองอย่างเคร่งครัดที่ใช้มาแต่เดิม

นอกจากนั้น สาธารณรัฐอิสลามอิหร่านได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับเขตการค้าเสรีหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษมาประยุกต์ใช้ด้วย โดยในปี พ.ศ. 2536 รัฐสภาแห่งอิหร่าน (Iranian Parliament) ได้มีมติเห็นชอบกฎหมายว่าด้วยเขตการค้าเสรี (Free Zones Act) เพื่อให้ประกาศจัดตั้งเขตการค้าเสรีขึ้นเป็นจำนวน 3 แห่ง ได้แก่ Kish Island, Qeshm Island และ Port of Chabahar

เขตการค้าเสรีทั้งสามแห่งดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้เฉพาะในเขตดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้าและเครื่องอุปโภคบริโภค การลงทุน การประกันภัย การธนาคาร แรงงาน และการจ้างงาน เป็นต้น

เพื่อให้การจัดตั้งและพัฒนา SEZ เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการแต่งตั้งสภาสูงซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 14 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี และให้เมืองคอร์กพิเศษจัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานภายใน SEZ รวมทั้งพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ภายในเขต SEZ

นอกจากเขตการค้าเสรีทั้งสามแห่งดังกล่าวแล้ว สาธารณรัฐอิสลามอิหร่านยังได้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones) หรือ SEZ ขึ้นอีก 21 แห่ง เช่น Petrochemical Special Economic Zone, Mines and Metals Special Economic Zone, Pars Special Economic Energy Zone, Shiraz Electric and Electronics Special Economic Zone เป็นต้น

²² ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “สรุป Special Economic Zone Laws ของต่างประเทศ”, http://www.lawreform.go.th/searchShowChild.jsp?isMainChild=IS_MAIN&mainDocID=7538&from=search&char=&groupID=17&docID=7538&x=#I7538

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ภาพที่ 3 แสดงเขตเศรษฐกิจพิเศษของสาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน



ที่มา Iran: www.pnm.my

อย่างไรก็ดี เขตเศรษฐกิจพิเศษหรือ SEZ ทั้ง 21 แห่งนั้น มีความแตกต่างจากเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศอื่น เพราะ SEZ ของสาธารณรัฐอิสลามอิหร่านเป็นเพียงเขตที่ถูกกำหนดให้รองรับการประกอบกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะเท่านั้น เช่นเฉพาะด้านเทคโนโลยี หรือเฉพาะอุตสาหกรรม เป็นต้น อีกทั้งผู้ประกอบการยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายของท้องถิ่นและของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตต่างๆ เช่น การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน การจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา การขายปลีก การธนาคาร การจัดทำประกันภัยในกิจกรรมต่างๆ การจัดทำประกันสังคม การจ้างแรงงาน การขอวีซ่าเข้าประเทศ ฯลฯ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการในเขต SEZ จะได้รับสิทธิประโยชน์เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการยกเว้นภาษีนำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้าเท่านั้น แต่ถ้าเป็นเขตการค้าเสรี (Free Zone) กลับเป็นว่ามีลักษณะเดียวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือ SEZ ของประเทศอื่น เพราะมีองค์กรบริหารจัดการเขตการค้าเสรีโดยเฉพาะและผู้ประกอบการจะได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ หลายประการมากกว่า

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

สิทธิประโยชน์²³

นักลงทุนในเขต SEZ จะได้รับสิทธิประโยชน์หลายประการ เช่น

- สามารถแลกเปลี่ยนหรือโอนเงินตราต่างประเทศ หรือนำเงินตราในประเทศออกนอกประเทศได้
- สามารถจัดตั้งบริษัทขึ้นเพื่อประกอบกิจการภายในเขตได้ โดยไม่ถูกจำกัดจำนวนและสัญชาติของผู้ถือหุ้นที่เป็นชาวต่างชาติ
- สามารถส่งเงินทุนหรือผลกำไรออกนอกประเทศได้อย่างเสรี
- สามารถเช่าที่ดินได้ในราคาถูกและสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในสิ่งก่อสร้างต่างๆ ได้
- ได้รับยกเว้นภาษีทุกชนิดสำหรับการประกอบกิจการใน 15 ปีแรก
- ได้รับการยกเว้นอากรและภาษีพาณิชย์สำหรับการนำเข้าและส่งออกจากเขตพิเศษ
- ไม่ต้องขอวีซ่าในการเข้าไปในเขตพิเศษ
- สามารถขออนุญาตจัดตั้งสำนักงานใหญ่ หรือเปิดสำนักงานสาขาของธนาคารหรือสถาบันการเงินต่างประเทศภายในเขตโดยจะมีชาวอิหร่านร่วมลงทุนด้วยหรือไม่ก็ได้

จุดเด่นของ SEZ อยู่ที่ทำเลที่ตั้งซึ่งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ของประเทศ และใกล้กับการขนส่งทางถนน รถไฟ และทางอากาศ นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้ส่งเสริมการลงทุนและให้สิทธิประโยชน์กับ SEZ แต่ละแห่งแตกต่างกันตามประเภทของกิจการภายในเขตเศรษฐกิจนั้น เช่น มีการวางแผนให้เขต SIRJAN Special Economic Zone เป็น “City of The Future” ที่มีความทันสมัย บริการในการขนถ่ายสินค้าเต็มรูปแบบ และมีการจัดการให้ตรงตามความต้องการของผู้ลงทุน มีการลงทุนต่ำ มีแรงงานมาก ในทุกระดับความสามารถและทุกกิจการการค้า มีวัตถุดิบและมีแร่ธาตุมาก มีทำเลใกล้กับตลาดที่มีผู้บริโภคอาศัยอยู่ มีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางถนน รถไฟ และทางอากาศ น้ำมันราคาถูก และเป็นแหล่งของทรัพยากรของโลก สถานที่ตั้งอยู่ในเขตที่เหมาะสมที่สุดภายในประเทศ²⁴

²³ SIRJAN Special Economic Zone, <http://sirjan.org/index.aspx?siteid=1&pageid=135>

²⁴ SIRJAN Special Economic Zone, <http://sirjan.org/index.aspx?siteid=1&pageid=135>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

2.3.5 จอร์แดน

ประเทศจอร์แดนเป็นประเทศแรกๆ ในบรรดากลุ่มประเทศตะวันออกกลาง ที่เริ่มนโยบายส่งเสริมการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ และส่วนหนึ่งของนโยบายก็คือการจัดตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลได้กำหนดให้ Jordan Industrial Estate Corporation เป็นผู้บริหารจัดการ และประสบความสำเร็จในการสร้างนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ต่างๆ

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เนื่องจากมีข้อกำหนดให้ประเทศของอุตสาหกรรมที่สามารถดำเนินการภายในนิคมอุตสาหกรรมได้นั้น จะต้องเป็นอุตสาหกรรมหนัก ส่วนกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ ไม่สามารถที่จะดำเนินการภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมได้ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลจอร์แดนจึงได้มีแนวคิดในการที่จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นใหม่ ให้มีลักษณะผสมผสานกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายประเภท เช่น การท่องเที่ยว การธนาคาร เทคโนโลยีและการบริการอื่นๆ และในที่สุดเมื่อปี พ.ศ. 2543 ก็ได้ออกกฎหมายพิเศษขึ้นเรียกว่า Aqaba Special Economic Zone Authority Law (Law No. 32 for the Year 2000) เพื่อให้การนำนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวไปปฏิบัติได้อย่างเป็นผล²⁵

เมื่อกฎหมายดังกล่าวประกาศใช้บังคับ จึงได้มีการก่อตั้ง The Aqaba Special Economic Zone Authority (ASEZA) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานและกำกับดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษ Aqaba Special Economic Zone หรือ ASEZ โดยให้ ASEZA มีอำนาจหน้าที่อย่างเทศบาล และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการติดต่อประสานงานแบบครบวงจรสำหรับนักลงทุนใน ASEZ รวมทั้งให้ทำหน้าที่จัดให้มีการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ²⁶ จัดให้ ASEZ เป็นศูนย์กลางการลงทุนแบบเบ็ดเสร็จ (One-stop investment center) ให้มีการลงทุนแบบสำเร็จรูปและกระบวนการก่อตั้งธุรกิจ รวมทั้งการจดทะเบียนและการออกใบอนุญาต มีการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนและการบริหารจัดการที่ดี มีสิ่งแวดล้อมทางธุรกิจในระดับโลก ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการมีตลาดขนาดใหญ่ขึ้นในเขตปลอดภาษี และระบบกฎระเบียบที่ยืดหยุ่นสำหรับการประกอบการ รวมทั้งการได้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีด้วย

นอกจากนั้น เพื่อให้การพัฒนา ASEZ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชั้นนำของโลก รัฐบาลจอร์แดนโดย ASEZA จึงกำหนดให้ Aqaba Development Corporation หรือ ADC เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนา โดยให้ ADC เป็นเจ้าของท่าเรือ สนามบิน และที่ดิน รวมทั้งสิทธิในการพัฒนา ตลอดจนมี

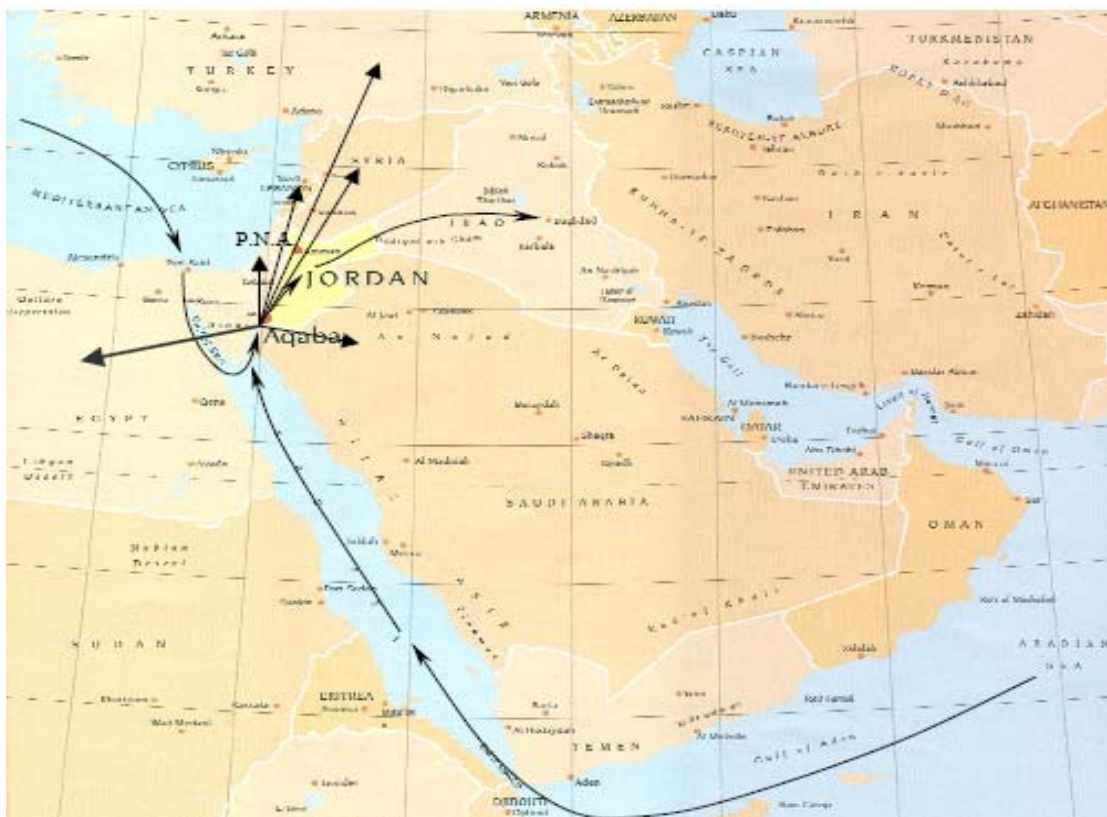
²⁵ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “สรุป Special Economic Zone Laws ของต่างประเทศ”, http://www.lawreform.go.th/searchShowChild.jsp?isMainChild=IS_MAIN&mainDocID=7538&from=search&char=&groupID=17&docID=7538&x=#I7538

²⁶ Arab Decision Makers Project, http://www.arabdecision.org/show_func_3_3_3_1_6_368.htm

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

อำนาจจัดการทรัพย์สินต่างๆ และจัดการสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคหลักในเขตด้วย นอกจากนี้ ADC ยังรับผิดชอบในการดำเนินการตามแผนแม่บทของการพัฒนา ASEZ ในลักษณะบูรณาการและปฏิรูป Aqaba ให้เป็นศูนย์กลางชั้นนำด้านธุรกิจ และการท่องเที่ยวในเขตทะเลแดง

ภาพที่ 4 แสดงเขตเศรษฐกิจพิเศษ Aqaba Special Economic Zone



ที่มา Jordan: www.aqabazone.com

ASEZ จึงเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแรกในจอร์แดน รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการค้า อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นเขตปลอดภาษี ตั้งอยู่ทางตอนเหนือสุดของทะเลแดง ทอดยาวตามชายฝั่งทะเลมีระยะทาง 27 กิโลเมตร มีพื้นที่ 375 ตารางกิโลเมตร ทางตอนใต้ของจอร์แดน และมีท่าเรือ Aqaba ซึ่งเป็นท่าเรือหลัก มีสนามบินนานาชาติ เป็นเมืองเก่าและมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน มีประชาชนอาศัยอยู่ประมาณ 90,000 คน มีโรงแรมระดับ 5 ดาว คลังสินค้า และนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งบริการจากภาครัฐที่ได้รับการปรับปรุงให้มีความสะดวก ทันสมัย ภายใต้การสนับสนุนของธนาคารโลก และองค์กรด้านการพัฒนาระหว่างประเทศจากสหรัฐอเมริกา

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ปัจจุบัน ASEZ เป็นช่องทางของภูมิภาค ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวก และมีความพร้อมด้านการคมนาคม การขนส่ง รวมทั้งยังเป็นเส้นทางการส่งความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูประเทศอิรักด้วย โดยองค์การสหประชาชาติได้เลือกให้ ASEZ เป็นที่เก็บและจัดส่งอาหาร และเครื่องอุปโภคบริโภค จำนวนกว่า 300,000 ตัน ภายใต้โครงการการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ASEZ จึงเป็นช่องทางส่งสินค้าที่จะเข้าสู่ประเทศอิรัก จอร์แดนจึงมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ การเมือง และเศรษฐกิจที่พร้อมสำหรับการติดต่อกับ Levant และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอิรัก โดยผ่านทาง Aqaba²⁷

สิทธิประโยชน์

รัฐบาลจอร์แดนกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขต ASEZ เป็นพิเศษ ด้วยการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีและที่มิใช่ภาษีแก่ผู้ประกอบการใน ASEZ ดังต่อไปนี้²⁸ คือ

- เสียภาษีเงินได้เพียง 5%
- ได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าในปริมาณสินค้าที่กำหนดจากกรมศุลกากร สำหรับธุรกิจธนาคาร ประกันภัย และการขนส่งทางบก
- ได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าเพื่อการบริโภค
- รถยนต์และน้ำมัน ได้รับยกเว้นภาษีบริการสังคม
- ได้รับยกเว้นภาษีซื้อ สำหรับสินค้าและบริการ
- ได้รับยกเว้นภาษีที่ดินและภาษีโรงเรือนประจำปี สำหรับทรัพย์สินที่ใช้ใน ASEZ
- ได้รับยกเว้นภาษีจากเงินปันผล และผลกำไรจากการดำเนินงานภายใน ASEZ และภายนอกประเทศ
- ไม่มีการกำหนดสัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างชาติสำหรับการลงทุนในกิจการการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม ค้าปลีก และบริการเชิงพาณิชย์อื่น
- บริษัทจดทะเบียน ไม่มีข้อจำกัดด้านเงินตราต่างประเทศ จึงสามารถส่งกลับ ผลกำไรจากการดำเนินงานกลับประเทศได้เต็มจำนวน
- ลดขั้นตอนและอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเข้าเมือง
- สามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวได้สูงเป็นสัดส่วนถึง 75%

²⁷ The Aqaba Special Economic Zone (ASEZ), <http://www.atlastours.net/jordan/asez.html>;
www.aqabazone.com

²⁸ United States Support for the City of AQABA,
<http://www.usaidjordan.org/upload/keydocs/Aqaba%20Assistance.pdf>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

2.3.6 รัฐดูไบ (สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์)

รัฐดูไบ (Dubai) มีพื้นที่ประมาณ 3,885 ตารางกิโลเมตร ซึ่งจัดว่าเป็นรัฐที่ใหญ่เป็นอันดับสองของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (United Arab Emirates) มีประชากรประมาณ 674,101 คน ปัจจุบันดูไบกลายเป็นเมืองแห่งศูนย์รวมความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในเขตภูมิภาคและระหว่างประเทศด้วย เนื่องจากดูไบได้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมด 7 แห่ง

ภาพที่ 5 แสดงแผนที่ของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์



ที่มา Dubai: www.maps.ethz.ch

ในจำนวนเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมด 7 แห่งนั้น มีถึง 6 แห่งที่ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก ได้แก่

1. Dubai Airport Free Zone (DAFZ) เป็นเขตเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสนามบิน โดยในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนบริษัทที่มาลงทุนเพิ่มมากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมาถึง 62% จนถึงปัจจุบันมีบริษัทข้ามชาติมากกว่า 318 แห่ง ซึ่งเป็นบริษัทในยุโรปดำเนินการมากถึง 34% ของจำนวนบริษัททั้งหมด ในขณะที่บริษัทในเขตตะวันออกกลางประมาณ 32% ที่เหลือนอกจากนั้นเป็นบริษัทใน

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

สหรัฐอเมริกาและตะวันออกไกล กิจกรรมทางธุรกิจส่วนใหญ่เป็นการผลิตสินค้า คือ ประมาณ 65% นอกนั้นเป็นการให้บริการ และสาขาการบินคือประมาณ 34% และ 12% ตามลำดับ โดยมีการคาดการณ์ว่าสาขาการบินที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วในภูมิภาคนี้จะมีการลงทุนอย่างมากในเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนาคต

นอกจากนี้ยังได้มีการเจรจากับอีกหลายประเทศ เช่น India, Tanzania และ Nigeria ให้มีการก่อตั้งกิจการร่วมค้าในการก่อตั้งเขตเศรษฐกิจเสรีในประเทศดังกล่าวด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าประเทศนี้ประสบความสำเร็จในการก่อตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นอย่างดี และเห็นได้ว่ากิจกรรมทางธุรกิจได้จำกัดเฉพาะกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูง (high value) และสามารถเข้าถึงตลาดได้อย่างรวดเร็ว²⁹

2. Dubai Cars & Automotive Zone (DUCAMZ) มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการส่งออกรถยนต์ที่ใช้แล้วไปยังประเทศแถบอาเซียนและแอฟริกาซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีความต้องการรถยนต์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง DUCAMZ มีพื้นที่ 1,000 ตารางเมตร และตั้งอยู่ในบริเวณที่สามารถเดินทางไปยังสนามบินและท่าเรือได้โดยสะดวก เนื่องจากเขตนี้สามารถขนถ่ายรถยนต์ลงเรือหรือขึ้นรถบรรทุกเพื่อขนส่งผ่านทางหลวงซึ่งเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในตะวันออกกลาง ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของ DUCAMZ จัดตั้งขึ้นเพื่อการส่งออกขั้วรถยนต์ไปยังภูมิภาคเอเชียและแอฟริกา โดย DUCAMZ ตั้งอยู่ในเมืองดูไบ และมีเนื้อที่มากถึง 1,000,000 ตารางเมตร มีที่ตั้งทำเลที่เหมาะสมเพราะสะดวกในการเข้าถึงท่าอากาศยานทั้งหลายรวมทั้งท่าเรือในภูมิภาค นอกจากนั้น ยังเป็นการเข้าสู่ตลาดใหญ่ที่มีประชากรมากกว่า 1.6 ล้านคน

ในการดำเนินงาน DUCAMZ นั้น JAFZA มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลบรรดาบริษัททั้งหลายในเขตนี้รวมทั้งการออกใบอนุญาต การบริหารจัดการ การศุลกากร และการนำของออกจากคลังสินค้า ฯลฯ³⁰ การลงทุนในเขตนี้จะเป็นการอนุญาตให้ลงทุนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งออกยานยนต์สองประเภทเท่านั้น ได้แก่ ประเภทที่ใช้พวงมาลัยซ้ายจะส่งออกไปยังตลาดภายในประเทศซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของท้องถิ่นนั้นๆ และประเภทที่ใช้พวงมาลัยขวา ซึ่งจะต้องส่งออกไปยัง India, Afghanistan, Pakistan, Yemen และประเทศอื่นๆ ในแอฟริกา

สิทธิประโยชน์³¹

- การถือหุ้นต่างชาติได้ถึง 100%
- การได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าและส่งออก

²⁹ Dubai Airport Free Zone, <http://www.dafza.gov.ae/en/Display.aspx?type=news&id=22>

³⁰ Dubai Cars & Automotive Zone, <http://www.ducamz.co.ae/offers/index.html>

³¹ Dubai Cars & Automotive Zone, <http://www.ducamz.co.ae/offers/index.html>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- การยกเว้นข้อจำกัดเพดานการนำเข้ายานยนต์
- การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินทุน และยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 50 ปี ซึ่งสามารถขอต่ออายุได้
- การไม่มีข้อจำกัดเรื่องเงินตราต่างประเทศ
- การส่งเงินทุนและกำไรออกนอกประเทศได้ถึง 100%

3. Jebel Ali Free Zone เป็นเขตที่ตั้งอยู่ใกล้กับท่าเรือที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับที่ 11 ของโลก (Jebel Ali Port) และเป็นศูนย์รวมใหญ่แห่งการค้าสินค้าในเขตภูมิภาค โดยมี JAFZA ทำหน้าที่กำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการในการก่อตั้งธุรกิจในพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันมีมากกว่า 5,500 แห่ง ที่มาจากการลงทุนของกว่า 110 ประเทศ รวมทั้งประเทศที่มีชื่อเสียงติดอันดับโลก³²

นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งเขตพิเศษเฉพาะด้านคือ Dubai Technology, Electronic Commerce and Media Free Zone ให้เป็นเขตที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอันเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ ธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์ และการสื่อสารมวลชนต่างๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Dubai Technology, Electronic Commerce and Media Free Zone Law No.1 of 2000³³

สิทธิประโยชน์

รัฐกำหนดให้นักลงทุนสามารถจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทได้โดยไม่จำกัดจำนวนและไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้ถือหุ้น สามารถจ้างแรงงานได้อย่างเสรี มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการที่สามารถถือกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ต่างๆ ตลอดระยะเวลาที่ยังประกอบการอยู่ในเขตพิเศษ ได้รับยกเว้นและผ่อนปรนจากการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการส่งมอบหรือการโอนเงินทุน เงินรายได้ เงินรางวัล นำออกนอกประเทศเป็นระยะเวลา 50 ปี รวมทั้งได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีศุลกากร ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมในสินค้าที่ซื้อหรือผลิตขึ้นภายในเขตพิเศษนี้

นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งเขตพิเศษโดยเฉพาะสำหรับอุตสาหกรรมแต่ละประเภทด้วย เช่น

- Dubai Internet City (DIC) เป็นศูนย์รวมเทคโนโลยีของการสื่อสารแห่งแรกของโลกที่อยู่ในบริเวณของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

³² Jebel Ali Free Zone, <http://www.jafza.co.ae/jafza/content/section1.aspx>

³³ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “สรุป Special Economic Zone Laws ของต่างประเทศ”, http://www.lawreform.go.th/searchShowChild.jsp?isMainChild=IS_MAIN&mainDocID=7538&from=search&char=&groupID=17&docID=7538&x=#/7538

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- Dubai Media City เป็นศูนย์รวมของธุรกิจด้านการสื่อสารทั้งหมด เพื่อส่งเสริม และพัฒนาเทคโนโลยีด้านการสื่อสารให้เท่าทันกับวิวัฒนาการในปัจจุบัน
- Gold & Diamond Park เป็นศูนย์รวมการผลิตเครื่องประดับต่างๆ โดยในเขตนี้ จะมีลักษณะพิเศษคือ ผู้เช่าพื้นที่จะได้รับผลประโยชน์หลายประการ เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ระบบสาธารณูปโภคที่ดี ระบบความปลอดภัย ที่พักอาศัยและการอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง เป็นต้น

2.3.7 สหพันธรัฐรัสเซีย

เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2539 รัฐสภาของรัฐบาลกลาง (Russian State Duma) ได้ออกกฎหมาย The Federal Law on the Special Economic zone in the Kaliningrad Region ขึ้นเพื่อกำหนดให้ใช้พื้นที่ในมณฑล Kaliningrad เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อก่อตั้งระบบเศรษฐกิจรัสเซียโดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในตลาดของรัสเซียมากยิ่งขึ้น³⁴

กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักการพื้นฐานเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมการลงทุน รวมทั้งกิจกรรมการประกอบธุรกิจต่างๆ นอกจากนั้น The State Customs Committee ยังได้ออกกฎระเบียบเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2540 ให้สินค้าซึ่งใช้ภายในเขต Kaliningrad และสินค้าที่ผลิตในเขตนี้ ซึ่งได้ส่งออกไปยังเขตแดนศุลกากรอื่นของรัสเซีย ไม่จำเป็นต้องเสียภาษีศุลกากรและค่าธรรมเนียมอื่นๆ และผู้ส่งออกจะเสียอากรศุลกากรเพียง 0.15 % ตามมูลค่าสินค้า

ตามกฎหมายของรัสเซีย บุคคลต่างชาติและนิติบุคคลต่างชาติไม่สามารถซื้อที่ดินได้ แต่สามารถเช่าได้ อย่างไรก็ตาม The State Property Management Committee ซึ่งมีบทบาทสำคัญในเรื่องการขายที่ดินและทรัพย์สิน อาจอนุญาตให้นักลงทุนซื้อที่ดินได้ หากมีความจำเป็นเพื่อความสะดวกของการผลิต และภายใต้เงื่อนไขพิเศษบางประการ

ต่อมา ได้มีการเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว แต่หลักการส่วนใหญ่ยังคงเหมือนเดิม เพียงแต่เพิ่มเติมในส่วนของ The Federal Target Programme for the Special Economic Zone Development in Kaliningrad Region in 1998-2005 เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2540 เท่านั้น และภายหลังจากที่กฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับในวันที่ 27 สิงหาคม 2548 ได้ยกเลิกบรรดาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งตั้งขึ้นก่อนหน้านี้ไปทั้งหมด ยกเว้นในสองเขต คือ ที่ Kaliningrad และ Magadan

³⁴ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “สรุป Special Economic Zone Laws ของต่างประเทศ”, http://www.lawreform.go.th/searchShowChild.jsp?isMainChild=IS_MAIN&mainDocID=7538&from=search&char=&groupID=17&docID=7538&x=#I7538

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ภาพที่ 6 แสดงเขตที่ตั้งของ SEZ Kaliningrad



ที่มา Russia: www.balticuniv.uu.se

SEZ Kaliningrad ได้จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2534 และในปี พ.ศ. 2539 ได้ออกกฎหมาย Russian Fedral Law กำหนดรูปแบบของ SEZ และปรับปรุงเพิ่มเติมอีกครั้งเมื่อเดือนเมษายน 2549 รัฐบาลมีสิทธิตามกฎหมายในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้สองประเภท ซึ่งให้อายุไม่เกินกว่า 20 ปี คือ Industrial production zones และ Technical innovation zones โดยมีหน่วยงานรัฐบาลกลางเพื่อการบริหารจัดการ SEZ ซึ่งในเขต SEZ นี้ สินค้าซึ่งผลิตโดยนักลงทุนต่างชาติจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการลดภาษีศุลกากรและภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของรัฐบาลกลางด้วย แต่ถ้าเป็นสินค้าที่ผลิตโดยนักลงทุนในชาติรัสเซียเองจะต้องอยู่ภายใต้หลักการส่งออกซึ่งต้องเสียภาษีสรรพสามิต แต่ไม่ต้องเสียภาษีศุลกากร

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

นอกจากนั้น ยังมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์อื่นตาม Tax Code, the Customs Code, the Land Code และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง³⁵

ต่อมาเมื่อมีการผลักดันอย่างมากของผู้ว่าราชการรัฐ Kaliningrad Regional Duma จึงได้ออกกฎหมายฉบับใหม่ คือ The Regional Law on Local Free Economic Zones in Kaliningrad Region ขึ้นมาแทนที่ ทำให้ปัจจุบัน บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลจึงมีสิทธิในการที่จะร้องขอไปยังคณะกรรมการก่อตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษท้องถิ่นได้ โดยดุลพินิจในการอนุญาต จะขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการแข่งขัน และเพื่อส่งเสริมการลงทุน³⁶

สิทธิประโยชน์

นักลงทุนในเขต SEZ มีสิทธิประโยชน์หลายประการ อาทิเช่น

- เป็นเขตปลอดภาษี ได้รับการยกเว้นภาษีนำเข้า ทำให้ต้นทุนด้านการนำเข้าเพื่อการผลิตมีต้นทุนต่ำ ส่งเสริมให้กิจการการส่งออกซึ่งส่วนใหญ่ส่งไปที่รัสเซีย นอกจากนี้ที่ตั้งของ Kaliningrad ก็มีความเหมาะสมสำหรับการส่งออกสินค้าจากรัสเซีย
- สามารถจดทะเบียนจัดตั้งสำนักงานตัวแทนหรือสำนักงานสาขาภายในเขตได้ โดยการขอรับอนุญาตจาก Administration ของเขต SEZ แต่การดำเนินการใดๆ ในทางธุรกิจไม่ต้องขอรับใบอนุญาตอีก เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ
- การประกอบกิจการต่างๆ จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายแห่งสหพันธรัฐ กฎหมายแห่งมณฑล Kaliningrad ตลอดจนข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศรัสเซียได้ทำไว้กับประเทศอื่นๆ
- ลูกจ้างชาวต่างชาติเมื่อได้เสียภาษีเงินได้แล้วสามารถนำเงินออกได้ประเทศได้โดยอิสระ
- สามารถเปิดดำเนินการธุรกิจการธนาคารได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารกลางแล้ว
- การส่งสินค้าไปยังเขตปลอดอากรอื่นภายในประเทศจะได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม
- กระบวนการอันเกี่ยวกับการขนส่ง การบรรจุ และการเก็บรักษาสินค้า ได้รับยกเว้นภาษีอากร ค่าธรรมเนียมบางประการในการนำสินค้าเข้าและส่งออกไปยังประเทศอื่น
- สามารถนำเงินทุนหรือเงินปันผลออกนอกประเทศได้อย่างเสรี

³⁵ Komolov, Sergey B, *New laws to encourage investment activities.*, International Financial Law Review, Nov2005, Vol. 24, Issue 11

³⁶ KALININGRAD The Free Economic Zone in Russian Federation, <http://www.hkhamb-ahk-kaliningrad.com/en/chap02.html>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- มีระบบจำกัดจำนวนสินค้านำเข้า 35 รายการที่ได้รับการยกเว้นภาษี แต่ถ้ามีปริมาณเกินกว่าที่กำหนดว่า จะต้องดำเนินการตามพิธีการศุลกากรทั่วไป
- สินค้าที่ผลิตในเขตนี้ทั้งหมด พร้อมด้วยมูลค่าเพิ่ม 15% สำหรับสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า และมูลค่าเพิ่ม 30% สำหรับสินค้าอื่น และทำให้สามารถเปลี่ยนพิกัดภาษีศุลกากรในทั้งสองกรณี สามารถที่จะส่งออกไปยังรัสเซียโดยไม่ต้องเสียภาษีศุลกากร

อย่างไรก็ดี สิทธิประโยชน์ดังกล่าวกลับไม่ได้รับความสนใจจากนักลงทุนต่างชาติ เนื่องจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ด้านการเมือง แรงงาน ระบบกฎหมาย พิธีการศุลกากร

2.3.8 สาธารณรัฐยูเครน³⁷

ภายหลังจากแยกตัวเป็นอิสระจากสหภาพโซเวียต (USSR) ในปี พ.ศ. 2534 สาธารณรัฐยูเครนมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากเดิมที่เคยยึดแนวคิดของมาร์กซ์มาใช้ในการปกครองประเทศ และใช้นโยบายปิดประเทศในการค้าการลงทุนกับประเทศอื่นๆ (ยกเว้นกับสหภาพโซเวียตรัสเซีย)

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้รัฐบาลยูเครนใช้นโยบายเปิดประเทศและเปิดให้มีการลงทุนต่างชาติโดยตรง (FDI) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยที่สาธารณรัฐยูเครนยังคงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัสเซียอยู่มาก เพราะเหตุว่าสาธารณรัฐยูเครนยังคงต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ จากรัสเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงาน

การใช้นโยบายเปิดประเทศ ทำให้เริ่มมีการลงทุนต่างชาติ แม้ว่าจะยังไม่มากเท่าที่ควร เพราะเหตุว่าสาธารณรัฐยูเครนยังมีข้อจำกัดหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงื่อนไขสังคม กฎหมาย และโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักลงทุนยังต้องเสี่ยงต่อการต่อต้านจากกลุ่มอนุรักษ์นิยม (Conservative) ที่ยังไม่เห็นด้วยกับนโยบายเปิดเสรี (Economic Liberalization) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับนักลงทุนทั้งสิ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องใช้เวลาและงบประมาณจำนวนมากในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ เพื่อให้เกิดบรรยากาศการลงทุนที่เหมาะสมพร้อมกันทั่วประเทศ

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงเห็นว่าในระยะแรกควรจำกัดการเปลี่ยนแปลงเพียงให้อยู่ในพื้นที่เฉพาะส่วนของประเทศ เพื่อที่รัฐบาลจะสามารถตรวจสอบและควบคุมผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

³⁷ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “สรุป Special Economic Zone Laws ของต่างประเทศ”, http://www.lawreform.go.th/searchShowChild.jsp?isMainChild=IS_MAIN&mainDocID=7538&from=search&char=&groupID=17&docID=7538&x=#7538

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ได้โดยง่าย โดยอาจพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวในรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) ที่มีลักษณะการบริหารจัดการที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ ภายในประเทศ พร้อมทั้งมีมาตรการเฉพาะต่างๆ ให้แก่ผู้ที่ลงทุนและดำเนินธุรกรรมในเขตพื้นที่นั้น เพื่อสร้างสิ่งจูงใจและทดแทนข้อด้อยต่างๆ ของประเทศ

จากแนวคิดดังกล่าว จึงทำให้ในปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลของสาธารณรัฐยูเครนภายใต้การนำของประธานาธิบดี Leonid D. Kuchma จึงได้เสนอกฎหมายกำหนดให้พื้นที่ในเขตรัฐ Transcarpathian ซึ่งอยู่ทางตะวันตกของเมืองหลวง Kiev เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) ที่มีรูปแบบการปกครองและการบริหารจัดการที่แตกต่างจากพื้นที่ทั่วไปภายในประเทศเป็นระยะเวลา 30 ปี โดยรัฐบาลรับรอง (State Guarantee) ที่จะให้ความคุ้มครองแกสิทธิและทรัพย์สินต่างๆ ของผู้ที่ลงทุนและประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษตลอดระยะเวลา 30 ปี ซึ่งในระยะแรกของการจัดตั้ง ได้มีกลุ่มการเมืองบางฝ่ายออกมาคัดค้านแนวความคิดของกฎหมายดังกล่าว แต่ในที่สุด Supreme Council of Ukraine ก็ได้มีมติเห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2544

SEZ มีการบริหารจัดการโดย The Body of Economic Development of SEZ "Zakarpattya" โดย SEZ มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 737,9 เฮกเตอร์ มีระยะเวลา 30 ปีในการใช้พื้นที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นเขตที่อนุญาตให้มีการประกอบกิจการใดๆ ก็ได้ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายของยูเครน ทั้งนี้ The Body of Economic Development of SEZ "Zakarpattya" มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาพื้นที่ สร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ และสนับสนุนการพัฒนาธุรกิจ รวมทั้งทำสัญญากับผู้ลงทุนด้วย³⁸

ข้อดีของการลงทุนใน SEZ "Zakarpattya" คือเป็นเขตที่มีทำเลเหมาะสมเพราะเป็นทางผ่านของเศรษฐกิจและการค้าไปสู่ใจกลางของทวีปยุโรป จึงทำให้การผลิตมีความสะดวก และการส่งออกสินค้าที่ผลิตในเขตฯ จะสามารถไปยังตลาดได้ทั้งฝั่งตะวันออก และฝั่งตะวันตก นอกจากนี้ สาธารณรัฐยูเครนมีบุคคลากรที่มีความชำนาญสูงและอยู่ในหลากหลายสาขาอาชีพโดยมีค่าแรงต่ำมาก มีการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาให้บุคคลากรมีความชำนาญหรือมีการฝึกฝนในสาขาอาชีพใหม่ให้แก่คนงานและลูกจ้าง โดยทำการติดต่อกับสถาบันการศึกษาในการให้ความรู้เหล่านี้ด้วย รวมทั้งมีผู้เชี่ยวชาญด้านอุตสาหกรรมหรือการผลิตทางด้านเกษตรกรรม ซึ่งทำให้ผู้ลงทุนมีความมั่นใจในการลงทุน และที่สำคัญคือ รัฐได้จัดให้มีการให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาในด้านต่างๆ ทั้งก่อนเริ่ม และเมื่อได้เริ่มทำการผลิตแล้วด้วย

³⁸ Zakarpattya - most attractive place for business in East Europe., Special Economic Zone "Zakarpattya", <http://www.ogrsez.uzhgorod.ua/www/english/default.html>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ภาพที่ 7 แสดงแผนที่ของสาธารณรัฐยูเครน



ที่มา : Ukraine: www.cia.gov

สิทธิประโยชน์³⁹

- สามารถจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรทางธุรกิจได้โดยตรงกับองค์กรบริหารจัดการเขตพิเศษ (Body of Economic Development)
- ได้รับสิทธิพิเศษทางด้านภาษี และทางการเงิน เช่น อัตราภาษีเงินได้ต่ำกว่า 20% (หากไม่ได้สิทธิพิเศษจะอยู่ที่ 30%)
- ได้รับยกเว้นภาษีในการส่งออกสินค้า
- ผู้ที่มีได้มีถิ่นที่อยู่ในยูเครน แต่มีรายได้จากเขตพิเศษจะเสียภาษีในอัตรา 2/3 % ของอัตราภาษีปกติ
- ได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาขององค์กร ปัญหาทางเศรษฐกิจ และปัญหาทางเทคนิค
- ได้รับยกเว้นภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิตในการนำเข้าวัตถุดิบ สินค้า เครื่องจักร อุปกรณ์ที่นำเข้ามาเพื่อใช้ในการประกอบกิจการในเขตพิเศษ
- ลดขั้นตอนโดยนักลงทุนต่างชาติไม่ต้องขอ Visa ในการเข้าเมือง

³⁹ 9 BASIC ADVANTAGES, Special Economic Zone “Zakarpattya”,

<http://www.ogrsez.uzhgorod.ua/www/english/privil.html>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

2.3.9 ไปแลนด์

ไปแลนด์ได้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ โดยได้รับสิทธิพิเศษจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบต่างๆ ปัจจุบันมีการจัดตั้ง SEZ ทั้งหมด 14 แห่ง ระเบียบการจัดตั้ง SEZ ฉบับล่าสุดมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 โดยตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2544 ผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจการใน SEZ จะได้รับการยกเว้นภาษีรายได้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการความช่วยเหลือจากภาครัฐ

ทั้งนี้ รัฐได้กำหนดเงื่อนไขการลงทุนทั่วไปใน SEZ ไว้ โดยให้ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับตามที่กฎหมายกำหนดคือ

- 1) มูลค่าการลงทุนขั้นต่ำ ผู้ขอรับสิทธิประโยชน์ต้องมีการลงทุนอย่างน้อย 100,000 EUR
- 2) ระยะเวลาดำเนินกิจการ ต้องมีกิจการมาแล้วอย่างน้อย 5 ปี นับจากวันที่ขอรับสิทธิ อีกทั้งได้มีการจ้างงานตลอดเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี
- 3) การรายงานผลการดำเนินงาน ผู้ประกอบการจะต้องส่งรายงานผลการดำเนินงานให้กับ President of the Office for Competition and Consumer Protection เป็นประจำ
- 4) การซื้อที่ดิน ผู้ประกอบการต่างชาติ (ตามที่กฎหมายกำหนด) ต้องการซื้อที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย
- 5) การขออนุญาตเปิดกิจการ การขออนุญาตดำเนินกิจการใน SEZ จะต้องระบุข้อมูลอย่างชัดเจนในเรื่องระยะเวลาการจ้างงาน และมูลค่าการลงทุนขั้นต่ำ โดยทั่วไปการขออนุญาตจะต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการบริหาร SEZ ซึ่งทำหน้าที่อนุมัติการลงทุนตามอำนาจที่กำหนดโดยกระทรวงเศรษฐกิจ ทั้งนี้การอนุมัติจะกำหนดประเภทของธุรกิจ สินค้า และบริการที่อนุญาตให้ดำเนินการได้ใน SEZ นอกจากนั้น รัฐยังอนุญาตให้มีการลงทุนทางอ้อมใน SEZ ได้ โดยการถือหุ้นในบริษัทหรือการควบคุมกิจการ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ภาพที่ 8 แสดงเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศโปแลนด์



ที่มา Poland: <http://paiz.gov.pl>

■ สิทธิประโยชน์

สิทธิพิเศษทางภาษี และสิทธิด้านอื่นๆ ที่เป็นการส่งเสริมการลงทุนใน SEZ มีดังนี้⁴⁰

- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลซึ่งเกิดจากธุรกิจตามที่ได้รับอนุญาตภายใน SEZ ตามแต่ละพื้นที่ แต่ภาษีที่ได้รับการยกเว้นจะต้องมียอดไม่เกินเพดานความช่วยเหลือตามที่รัฐได้กำหนดไว้ และการคำนวณภาษีที่ได้รับการยกเว้นคิดจากยอดเงินที่รัฐให้ความช่วยเหลือหารด้วยอัตราภาษีรายได้ตามฐานภาษีที่ได้กำหนดไว้ (แต่หากผู้ประกอบการไม่ได้ขอสิทธิพิเศษทางภาษี จะต้องเสียภาษีเงินได้ตามปกติ)
- ยกเว้นภาษีอสังหาริมทรัพย์ โดยองค์กรท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาสำหรับกรณีทั่วไปและกลุ่มผู้ประกอบการ แต่ในกรณีของคอมมูน จะพิจารณาโดยสภาคอมมูน (Commune Council (Rada Gminy))
- ลดหย่อนภาษีขนส่ง องค์กรท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาสำหรับกรณีทั่วไปและกลุ่มผู้ประกอบการ แต่ในกรณีของคอมมูน จะพิจารณาโดยสภาคอมมูน (Commune Council (Rada Gminy))

⁴⁰ Source: www.paiz.gov.pl

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- ลดหย่อนภาษีศุลกากร นอกจากนั้น ยังอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากร การปฏิบัติงานในเขตปลอดภาษี อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการชำระเงิน และยกเว้นไม่ต้องใช้หลักประกันสำหรับหนี้สินจากภาษีศุลกากรและภาษีอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเป็นพิเศษ แต่ต้องไม่เกินเพดานความช่วยเหลือที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละพื้นที่ตามระเบียบการช่วยเหลือจากรัฐ ตัวเลขดังกล่าวจะเป็นการกำหนดสัดส่วนที่รัฐจะเข้าไปสนับสนุนด้านต้นทุนของผู้ลงทุนแต่ละราย ซึ่งโดยทั่วไปจะมีสัดส่วนสูงสุดถึง 50% ของการลงทุน ทั้งนี้สำหรับผู้ประกอบการขนาดกลาง และขนาดเล็ก จะได้รับการช่วยเหลือเพิ่มอีก 15% ตามที่กำหนดไว้ใน Business Activity Act
- มีสิทธิขอรับความช่วยเหลือด้านภาษีในแต่ละพื้นที่สำหรับการลงทุนในโครงการใหม่และการจ้างงานใหม่ สำหรับการลงทุนในโครงการใหม่ วงเงินสนับสนุนจะขึ้นอยู่กับขนาด ลักษณะ และโครงสร้างการเงินของโครงการ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงรายการต้นทุนโครงการที่เหมาะสม โดยต้นทุนดังกล่าว ประกอบด้วย การจัดซื้อที่ดิน ค่าก่อสร้างอาคารและโครงสร้าง ค่าอุปกรณ์ เครื่องจักร เครื่องมือ และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการ ส่วนวงเงินสนับสนุนการจ้างงานใหม่จะคำนวณจากต้นทุนแรงงานของพนักงานที่บริษัทได้ว่าจ้างไว้ในระยะเวลา 2 ปี ประกอบด้วยต้นทุนจากเงินเดือน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ
- มาตรการส่งเสริมการลงทุนอื่นๆ เช่น บริการรังวัดที่ดินสำหรับรองรับโครงการที่จะลงทุน คิดราคาค่ารังวัดในราคาพิเศษ พิจารณานุมัติการซื้ออสังหาริมทรัพย์ภายใน 1 เดือน ประสานงาน การดำเนินการด้านเอกสาร และพิธีการต่างๆ โดยไม่คิดมูลค่า

การดำเนินธุรกิจในโปแลนด์ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เรียกว่า Economic Freedom Act (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2547) ซึ่งกำหนดเรื่องเกี่ยวกับการกำกับดูแล การดำเนินกิจการธุรกิจในโปแลนด์ รวมทั้งอำนาจการบริหารของภาครัฐ

คนต่างชาติ⁴¹ ที่มาจากประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) และกลุ่มเขตการค้าเสรีภายใต้เขตเศรษฐกิจยุโรป (EFTA) จะได้รับสิทธิพิเศษในการดำเนินธุรกิจ ด้วยการได้รับการปฏิบัติภายใต้กฎระเบียบเดียวกับผู้ประกอบการชาวโปแลนด์

⁴¹ นิยามคนต่างชาติ ภายใต้กฎหมายนี้ ได้แก่

- บุคคลที่อยู่ภายนอกประเทศ และไม่ได้มีสัญชาติโปแลนด์
- บุคคลที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีสำนักงานที่จดทะเบียนในต่างประเทศ หรือองค์กรที่อยู่ในต่างประเทศ แต่ไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย แต่มีความพร้อมตามที่กฎหมายกำหนด
- นิยามผู้ประกอบการต่างชาติ ภายใต้กฎหมายนี้ คือชาวต่างชาติที่ดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ทั้งนี้ ชาวต่างชาติอื่นที่อยู่นอกเขตเศรษฐกิจยุโรป ก็มีสิทธิเช่นเดียวกัน ภายใต้เงื่อนไขว่าเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นพำนักอยู่ในโปแลนด์ หรือได้รับสิทธิในฐานะผู้ลี้ภัย หรือได้รับการคุ้มครองให้พำนักเป็นการชั่วคราว

รูปแบบการดำเนินธุรกิจในโปแลนด์ ได้แก่ การจัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด (Limited partnership) ห้างหุ้นส่วนร่วมหุ้นจำกัด (Limited joint-stock partnership) บริษัทจำกัด (Limited Liability Company) หรือบริษัทถือหุ้นร่วม (Joint-stock company) เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ประกอบการต่างชาติดำเนินการจัดตั้งสำนักงานสาขา หรือสำนักงานตัวแทน ในโปแลนด์ด้วยก็ได้

ตารางที่ 1 ห้างหุ้นส่วนจำกัด (Limited partnership)

วัตถุประสงค์	จัดตั้งเพื่อดำเนินธุรกิจ ในนามของธุรกิจตนเอง
ผู้ก่อตั้ง	ต้องมีผู้ก่อตั้งที่ถูกต้องตามกฎหมาย อย่างน้อยสองคนขึ้นไป
เงินลงทุนขั้นต่ำ	ไม่กำหนด
สถานะตามกฎหมาย	None. Personal partnership.
ความรับผิดชอบ	อย่างน้อย 1 หุ้นส่วนต้องรับผิดชอบโดยไม่จำกัดหนี้สินในฐานะของห้างหุ้นส่วน และอย่างน้อย 1 หุ้นส่วน รับผิดชอบโดยจำกัด
การเสียภาษี	เสียภาษีส่วนบุคคล Personal income Tax หรือ ภาษีนิติบุคคล Corporate Tax แต่ละหุ้นส่วนยื่นเสียภาษีแยกกัน
ขั้นตอนการจัดตั้ง	การจัดตั้งห้างหุ้นส่วนจำกัด จะต้องจัดทำแบบคำขอ และลงนามโดยผู้จัดตั้งทุกคน เพื่อจะได้มีการขึ้นทะเบียนใน National Court Register ((Krajowy Rejestr Sadowy)

ตารางที่ 2 Limited joint-stock partnership

วัตถุประสงค์	จัดตั้งเพื่อธุรกิจขนาดใหญ่ เช่นกิจการของครอบครัวขนาดใหญ่
ผู้ก่อตั้ง	ต้องมีผู้ก่อตั้งที่ถูกต้องตามกฎหมาย อย่างน้อยสองคนขึ้นไป
เงินลงทุนขั้นต่ำ	50,000 PLN
สถานะตามกฎหมาย	None. Personal partnership
ความรับผิดชอบ	อย่างน้อย 1 หุ้นส่วนต้องรับผิดชอบโดยไม่จำกัดหนี้สินในฐานะของห้างหุ้นส่วน และอย่างน้อย 1 หุ้นส่วน ไม่ต้องรับผิดชอบ
การเสียภาษี	เสียภาษีส่วนบุคคล Personal income Tax หรือ ภาษีนิติบุคคล Corporate Tax แต่ละหุ้นส่วนยื่นเสียภาษีแยกกัน
ขั้นตอนการจัดตั้ง	การจัดตั้งห้างหุ้นส่วนจำกัด จะต้องจัดทำแบบคำขอ และลงนามโดย

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

	ผู้จัดตั้งทุกคน เพื่อจะได้มีการขึ้นทะเบียนใน National Court Register ((Krajowy Rejestr Sadowy)
เงื่อนไขอื่นๆสำหรับ นักลงทุนต่างชาติ	กรณีทั่วไป ต้องเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ มิฉะนั้นจะต้องแสดงใบอนุญาตที่ออกโดยสำนักงานหรือตัวแทนของโปแลนด์ ที่ระบุถึงหลักการของความร่วมมือระหว่างกัน ผู้ประกอบการของโปแลนด์จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจในประเทศของนักลงทุนต่างชาติที่มีถิ่นพำนักอยู่ในประเทศนั้นๆ

ตารางที่ 3 บริษัทจำกัด (Limited liability company)

วัตถุประสงค์	จัดตั้งเพื่อดำเนินธุรกิจ และวัตถุประสงค์การจัดตั้งอื่น ตามกฎหมาย
ผู้ก่อตั้ง	จัดตั้งโดยสมาชิกหนึ่งคนหรือมากกว่า แต่ไม่สามารถจัดตั้งโดยบริษัทจำกัดอีกหนึ่งบริษัทโดยเอกเทศ
เงินลงทุนขั้นต่ำ	50,000 PLN
สถานะตามกฎหมาย	บริษัทจำกัดมีสถานะตามกฎหมาย
ความรับผิดชอบของบริษัท	บริษัทรับผิดชอบต่อหนี้สินและข้อผูกมัดตามมูลค่าทรัพย์สิน
ความรับผิดชอบของหุ้นส่วน	หุ้นส่วนไม่ต้องรับผิดชอบต่อหนี้สินและข้อผูกมัดของบริษัท
การเสียภาษี	เสียภาษีนิติบุคคล
ขั้นตอนการจัดตั้ง	ขั้นตอนการจัดตั้งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ตารางที่ 4 Joint-stock company

วัตถุประสงค์	จัดตั้งเพื่อดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ สามารถระดมทุนโดยการเสนอขายหุ้น
ผู้ก่อตั้ง	จัดตั้งโดยสมาชิกหนึ่งคนหรือมากกว่า ไม่สามารถจัดตั้งโดยบริษัทจำกัดอีกหนึ่งบริษัทโดยเอกเทศ
เงินลงทุนขั้นต่ำ	500,000 PLN
สถานะตามกฎหมาย	บริษัทมีสถานะตามกฎหมาย
ความรับผิดชอบ	บริษัทรับผิดชอบต่อหนี้สินและข้อผูกมัดตามมูลค่าทรัพย์สิน ผู้ถือหุ้นไม่ต้องรับผิดชอบต่อหนี้สินและข้อผูกมัด
การเสียภาษี	เสียภาษีนิติบุคคล
ขั้นตอนการจัดตั้ง	การดำเนินการเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับบริษัทจำกัด เนื่องจากมีขั้นตอนซับซ้อน ดังนั้นควรมีที่ปรึกษาทางกฎหมายในการดำเนินการ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

2.3.10 เกาหลีเหนือ

ในช่วงทศวรรษที่ 2520 เกาหลีเหนือประสบความยากลำบากทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบปิดและมีรัฐบาลเป็นศูนย์กลาง และยังประสบกับภัยธรรมชาติ ต่อเนื่องมาเป็นสิบปี จนถึงขนาดที่ประชาชนต้องอดตาย และจำนวนหนึ่งก็ต้องอพยพข้ามพรมแดน ประเทศเข้าสู่ประเทศอื่นโดยเฉพาะประเทศจีน

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ เรียกว่า Democratic People's Republic of Korea: DPRK รวมทั้งเริ่มจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) ขึ้นหลายแห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นการปฏิรูปเฉพาะพื้นที่ เช่น แกซัง และซินยูลู เป็นต้น ซึ่งทำให้มีการดึงดูดเงินทุนต่างประเทศและเทคโนโลยีเข้าประเทศได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเกาหลีเหนือมีการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ที่คาบสมุทรเกาหลี และมีปัญหาความขัดแย้งกับเกาหลีใต้ จึงทำให้นักลงทุนต่างชาติยังไม่มั่นใจในการลงทุนในเขต SEZ เท่าใดนัก

แม้กระนั้นก็ตาม เกาหลีเหนือก็สามารถจัดตั้ง SEZs ของประเทศได้สำเร็จเมื่อเดือนกรกฎาคม 2546 ตามนโยบายการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของ คิม จอง โดยที่ SEZs จำนวนสี่แห่ง ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมแกซัง เขตท่องเที่ยวพิเศษภูเขาคัมแกงแซน เขตเศรษฐกิจและพาณิชย์เสรีราจิน ชันบอง และเขตปกครองพิเศษซินยูลู ซึ่งแต่ละเขตฯ จะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน รวมทั้งกฎระเบียบ ระบบการบริหารจัดการของแต่ละเขตฯ ก็มีความแตกต่างกันเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการแสดงถึงการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากสังคมนิยมดั้งเดิมมาสู่ระบบเปิด ซึ่งมีกฎหมายรับรองคุ้มครองบังคับตามให้เกิดความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการในเขต SEZs ดังกล่าว

ทั้งนี้ รัฐบาล (โดยการสนับสนุนของ United Nations Development Program: UNDP) ได้จัดให้มีโครงการพัฒนาแม่น้ำทูเมน (Tumen River Area Development Project: TRADP) ขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ. 2535 เพื่อสนับสนุนเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหลาย โดยสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ติดต่อกับเกาหลีเหนือ ให้เป็นสมพันธมิตรทั้งห้า ได้แก่ จีน มองโกเลีย เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ และรัสเซีย โดยโครงการนี้เริ่มต้นจากการพัฒนาพื้นที่สามเหลี่ยมบริเวณฮันซุน (จีน) ราจิน (เกาหลีเหนือ) และเพ็ท (รัสเซีย) ต่อมาจึงขยายไปสู่เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือด้วย

ดังนั้น โครงการพัฒนาแม่น้ำทูเมน จึงประกอบด้วยสองแผนใหญ่ๆ คือ

- 1) แผนความร่วมมือในการข้ามพรมแดนระหว่างสมพันธมิตร ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในสมพันธมิตรให้สูงขึ้น และลดระดับความยากจนลง โดยการก่อสร้างทางเข้าออกของเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นตัวกลางในการขนส่งระหว่างทางบกกับทางน้ำ ซึ่งประกอบด้วยทางเดินรถยนต์และทางรถไฟ โดยมีเป้าหมายแรกเพื่อสร้างศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศและความ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ร่วมมือทางเศรษฐกิจแห่งใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ โดยที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะทำหน้าที่เป็นจุดศูนย์กลางระหว่างตลาดของประเทศในสมานพันธ์ทั้งหลาย

2) โครงการพัฒนาแม่น้ำทูเหมิน คือเพิ่มพื้นที่ความแข็งแกร่งเพื่อเป็นประตูสู่ตลาดหลักของเอเชียแปซิฟิก ซึ่งประกอบด้วยตลาดของจีน เกาหลีเหนือ รัสเซียไปสู่ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา โดยคาดหวังไว้ว่าในปี พ.ศ. 2553 จะเป็นศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศที่สมบูรณ์ได้

ภาพที่ 9 แสดงเขตเศรษฐกิจพิเศษของเกาหลีเหนือ

Figure 1: Special Economic Zones in North Korea



ที่มา: www.kela.org/2-Publications/2-4-Adhoc/AdHoc2003/4YSKim.pdf

เขตเศรษฐกิจพิเศษของเกาหลีเหนือมีรูปแบบที่แตกต่างกันดังนี้

1) เขตเศรษฐกิจและการค้าเสรีราจิน ชันบอง (Rajin-Sonbong Free Economic and Trade Zone: RSFETZ)

หากเปรียบเทียบระหว่างเขตฯ ด้วยกันในเกาหลีเหนือ RSFETZ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด เป็นเขตที่ใช้ในการขนส่งสินค้าส่งออก ในธุรกรรมทางการเงินและการบริการ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

รัฐบาลพยายามพัฒนา RSFETZ ให้เป็นเขตปฏิบัติการสามรูปแบบ ที่เป็นทั้งการขนส่งระหว่างประเทศ การค้า และอุตสาหกรรมหนัก รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการเงินและการท่องเที่ยวด้วย

เขตฯ RSFETZ แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 (ค.ศ.1993-1995) เพื่อพัฒนาให้เป็นจุดขนส่งสินค้าระหว่างประเทศโดยการสร้างและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่

ระยะที่ 2 (ค.ศ.1996-2000) เกาหลีเหนือได้วางแผนให้สร้างศูนย์กลางการค้าสำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และ

ระยะที่ 3 (ค.ศ. 2001-2010) มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมศูนย์กลางการค้าข้ามพรมแดนที่สมบูรณ์ภายในเขตฯ RSFETZ โดยคาดว่าในปี พ.ศ. 2553 จะพัฒนาเขตฯ RSFETZ ให้เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ

2) เขตการปกครองพิเศษซินญู (Shinuiju Special Administration Region: SSAR)

เกาหลีเหนือออกกฎหมายเพื่อสร้างเขตการปกครองพิเศษในซินญูซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับชายแดนจีน เรียกว่า Shinuiju Special Administration Region: SSAR ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่ทำให้เกาหลีเหนือกลายเป็นประเทศที่มีสองระบบ เพราะได้กำหนดขึ้นเพื่อให้เขต SSAR มีอำนาจการบริหารเขตการปกครองพิเศษโดยเฉพาะ และครอบคลุมกิจกรรมหลายด้าน ทั้งที่เป็นด้านการจัดการภาครัฐ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

กฎหมายซินญู (SSAR) นี้ ประกอบด้วย 6 บท รวม 106 มาตรา โดยมีหลักการสำคัญวางเรื่องขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งให้อำนาจเขตปกครองฯ นี้มีอิสระในการบริหารจัดการได้อย่างเสรี โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของส่วนกลาง เป็นเวลาถึง 50 ปี (มาตรา 1) โดยหน่วยงานส่วนกลางจะไม่มีอำนาจในการเข้าแทรกแซงกิจการภายในของเขตการปกครองฯ (เว้นแต่เป็นเรื่องของความมั่นคงของชาติ หรือมีเหตุจำเป็นทางเศรษฐกิจอื่น) ซึ่งครอบคลุมถึงกิจการทั้งหลายด้านการเงินระหว่างประเทศ การค้า ธุรกิจ อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ ความบันเทิง และการท่องเที่ยว (มาตรา 6) ทำให้กฎหมายนี้สร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนภายในเขตฯ ได้อย่างมาก

นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้นักลงทุนมีสิทธิเช่าที่ดินได้เป็นเวลา 50 ปี และรับประกันการไม่ถูกบังคับให้ทรัพย์สินของนักลงทุนตกเป็นสมบัติของชาติ รวมทั้งการให้สิทธิในธุรกรรมเงินตราต่างประเทศ การให้สิทธิพิเศษด้านภาษี และการอำนวยความสะดวกด้านแลกเปลี่ยนสินค้า เงินทุน ข้อมูล และการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมต่างๆ

ผู้ที่อยู่อาศัยภายใน เขตฯ SSAR ได้รับสิทธิตามมาตรา 32 ในด้านการสร้างมาตรฐานของการศึกษา ศิลปะและวัฒนธรรม รวมทั้งจัดให้มีสถานศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงการศึกษาภาค

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

บังคับ 11 ปี โดยกฎหมายกำหนดให้เขตการปกครองฯ ต้องจัดทำหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์อื่นๆ รวมทั้งการกระจายเสียงเผยแพร่ข่าวสารของเขตการปกครองฯ ให้แก่ประชากรในเขตการปกครองฯ ด้วย นอกจากนี้ ผู้อยู่อาศัยในเขตฯ SSAR ยังมีสิทธิพิเศษตามที่มาตรา 42 กำหนดไว้ คือมีเสรีภาพในการแสดงออก แสดงความคิดเห็น ชุมชน หรือจัดตั้งสมาคม นั้บถือศาสนา และเดินทางไปต่างๆ ได้ รวมทั้งมีสิทธิทำงานและประกอบอาชีพในเขตการปกครองฯ ได้

ทั้งนี้ ผู้บริหารเขตฯ SSAR ประกอบด้วย สภานิติบัญญัติ ผู้ว่าการรัฐ ฝ่ายบริหาร พนักงานอัยการและผู้พิพากษา โดยให้สภานิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกของเขตฯ SSAR จำนวน 15 คน และคนต่างชาติที่อาศัยอยู่เป็นระยะเวลา 5 ปีด้วย

3) นิคมอุตสาหกรรมแคชัง (Kaesung Industrial Complex: KIC)

นิคมอุตสาหกรรมแคชัง (KIC) ซึ่งตั้งอยู่ไม่ไกลจากเขตปลอดทหาร ได้มีขึ้นตามโครงการ KIC ที่ได้ประกาศเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2535 ตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรมแคชัง (DPRK Law of The Kaesung Industrial Complex : KICL) โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ดึงดูดเงินทุนและเทคโนโลยีที่สำคัญๆ จากเกาหลีใต้ และวางแผนไว้ว่าจะพัฒนา KIC ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีรูปแบบเป็นลักษณะทุนนิยม

ทั้งนี้ กฎหมาย KICL ประกอบด้วยกฎหมาย 4 บท รวม 46 มาตรา มีสาระสำคัญในเรื่องของการกำหนดกิจกรรมที่สามารถทำได้ภายในเขตนิคมฯ นี้ ได้แก่ อุตสาหกรรม การค้า การพาณิชย์ การเงิน และการท่องเที่ยว โดยไม่มีข้อจำกัดสำหรับนักลงทุนต่างชาติ (มาตรา 1) และกำหนดให้มีการรับรองสิทธิส่วนบุคคลและผลกำไรของนักลงทุนภายในนิคมอุตสาหกรรมแคชัง (KIC) รวมทั้งรับรองการถูกบังคับยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของชาติ (มาตรา 7) กฎหมายยังอนุญาตให้นักลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมแคชัง (KIC) สามารถผ่านเข้าเมืองได้โดยไม่ต้องร้องขอวีซ่า รวมทั้งให้มีสิทธิในการโฆษณาประชาสัมพันธ์การค้าของตนได้ แต่ในการก่อตั้งบริษัทภายใน KIC นักลงทุนจะต้องยื่นคำร้องขอจัดตั้ง (ซึ่งจะได้รับคำตอบภายในสิบวัน) และในการเปลี่ยนแปลงประเภทธุรกิจ จะต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายบริหารของเขตฯ KIC โดยที่นักลงทุนสามารถทำธุรกรรมแลกเปลี่ยนหรือนำเงินตราต่างประเทศเข้า/ออกได้ (มาตรา 21)

นักลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมแคชัง (KIC) ต้องเสียภาษีในอัตราปกติที่ 14% โดยที่ 10% จะถูกเก็บเป็นค่าก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรมเบา และส่วนที่ต้องใช้เทคโนโลยีสูง

ในกรณีที่ข้อพิพาทระหว่างนักลงทุนกับนิคมอุตสาหกรรมแคชัง (KIC) ให้นำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการทางการค้า และกระบวนการทางศาลยุติธรรม

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

4) เขตการท่องเที่ยวพิเศษภูเขาควัมแกงแซน (Mt. Kumgangsan Special Tourist Region: KSTR)

เกาหลีเหนือได้ประกาศใช้บังคับกฎหมายสำหรับเขตการท่องเที่ยวพิเศษภูเขาควัมแกงแซน (Law of Mt. Kumgangsan Special Tourist Region: KSTR) โดยการพัฒนาพื้นที่ในภูเขาควัมแกงแซนเป็นเขตการท่องเที่ยวแบบครบวงจร และสนับสนุนระบบการลงทุนเสรีให้นักลงทุนต่างชาติมีสิทธิเข้าลงทุนในกิจการประเภทการท่องเที่ยว รวมถึงโรงแรม สิ่งบันเทิง หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ได้

เขตการท่องเที่ยวพิเศษ KSTR ได้ตั้งขึ้นก่อนที่จะมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแดชัง (KIC) โดยให้ถือว่าเขตการท่องเที่ยว KSTR นี้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกแห่ง แต่ให้เน้นเรื่องการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ทำสัญญาหลักคือบริษัทฮุนได จากเกาหลีใต้

นอกจากนั้น จากการที่มาตรา 21 กำหนดให้มีการอนุญาตการลงทุนในเขตการท่องเที่ยวพิเศษ KSTR ให้แก่อุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีสูงและไร้มลภาวะ เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ด้วยนั้น ทำให้เห็นได้ว่า เขตการท่องเที่ยวพิเศษ KSTR นี้ไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะเรื่องการท่องเที่ยวเท่านั้น แต่รวมถึงการตั้งใจให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกแห่งด้วย

กฎหมายการลงทุนต่างชาติของเกาหลีเหนือ (Law on Foreign Investment: FIL)

เกาหลีเหนือให้ความสำคัญกับการลงทุนต่างชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยการออกกฎหมายเฉพาะขึ้น เรียกว่า Law of Foreign Investment: FIL โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือกับนักลงทุนต่างชาติ ประกอบด้วยบทบัญญัติ 7 บท รวม 42 มาตรา ครอบคลุมเนื้อหาเรื่องกฎเกณฑ์ทั่วไป อำนาจและหน้าที่ขององค์กรบริหาร กิจกรรมทางเศรษฐกิจ พิกัดอัตราภาษีศุลกากร เงินตราและการคลัง การรับประกันและสิทธิพิเศษ และการระงับข้อพิพาท ดังนั้น นักลงทุนต่างชาติจึงมีสิทธิตามกฎหมายนี้ในการบริหารงานกิจการและดำเนินการแบบใดก็ได้ โดยได้รับการคุ้มครองด้าน เงินทุน รายได้และสิทธิต่างๆ

บริษัทต่างชาติที่ลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้รับสิทธิพิเศษด้านภาษีโดยจะเสียภาษีเพียงแค่ 14 % ของกำไรที่ได้รับ และถ้าเป็นกิจการที่ลงทุนใหม่ภายในระยะเวลา 5 ปี ก็มีสิทธิรับการลดภาษีเงินได้ถึง 50% (ถ้าเป็นบริษัทต่างชาติลงทุนนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องจ่ายภาษีรายได้ 25 %)

กฎหมาย FIL กำหนดให้นักลงทุนต่างชาติต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของเกาหลีเหนือในเรื่องของรายได้ กิจการ ที่ดิน และภาษีอื่นๆ (มาตรา 17) ทั้งนี้ นักลงทุนต่างชาติมีสิทธิเช่าที่ดินได้เป็นเวลาไม่เกิน 50 ปี (มาตรา 15) แต่ในการจ้างแรงงานต้องดำเนินการตามที่กรมแรงงานกำหนดไว้ (มาตรา 16) ยกเว้นจะเป็นเรื่องของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น การจัดการบุคลากร ช่างผู้ชำนาญ แรงงานที่มี

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ความชำนาญ ก็ให้ทำได้ตามความตกลงของคณะกรรมการเศรษฐกิจภายนอกของคณะรัฐมนตรี (External Economic Committee of the Cabinet: EXEC)

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 เกาหลีเหนือได้แก้ไขกฎหมายการลงทุนต่างชาติใหม่ ทำให้กฎหมายมีความชัดเจนขึ้น ประกอบด้วย 1) กฎหมายเรื่องเขตเศรษฐกิจและการค้าเสรี 2) กฎหมายการลงทุนต่างชาติ 3) กฎหมายบริษัทต่างชาติ 4) กฎหมายการร่วมลงทุนตามสัญญา 5) กฎหมายการลงทุนของกิจการต่างชาติและภาคีชาวต่างชาติ 6) กฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนต่างประเทศ 7) กฎหมายการเช่าที่ดิน 8) กฎหมายการลงทุนของธนาคารต่างชาติ และ 9) กฎหมายการลงทุนต่างชาติ นอกจากนี้ ยังได้ให้บริษัทต่างชาติหมายความว่ารวมถึง บุคคลธรรมดา หรือองค์กรเศรษฐกิจที่มีรายได้ภายในเขตแดนของเกาหลีเหนือ รวมทั้งได้เพิ่มกฎระเบียบเพื่อการรับประกันสภาพของกิจกรรมทางธุรกิจสำหรับการลงทุนของบริษัทต่างชาติไว้ด้วย

กฎหมายกำหนดให้มีการลงทุนได้สามรูปแบบคือ⁴²

1) บริษัทร่วมลงทุน (Equity Joint Venture) - ตามกฎหมาย Law of the DPRK on Equity Joint Venture: EJVL เป็นการร่วมลงทุนในกิจการธุรกิจด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อุตสาหกรรมการก่อสร้าง และการขนส่ง โดยเงินทุนที่นำไปจัดการธุรกิจและทรัพย์สินที่เป็นทุนนั้น จะต้องจดทะเบียนการร่วมลงทุนตั้งแต่ 30-70% ของเงินทุนที่กำหนดทั้งหมด ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเงินสด ที่ดิน สิทธิในที่ดินอุตสาหกรรม ฯลฯ (มาตรา 15) ส่วนกำไรของบริษัท ให้คำนวณจากการนำต้นทุนมาลบออกจากรายได้ทั้งหมดของแต่ละปี และให้นำกำไรนั้นไปแบ่งให้หุ้นส่วนตามสัดส่วน

2) บริษัทร่วมลงทุนตามสัญญา (Contractual Joint Ventures) เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามอำนาจของกฎหมาย Law of the DPRK on Contractual Joint Ventures: CJVL ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการขยายความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนทางเทคโนโลยีระหว่างเกาหลีเหนือและประเทศอื่นๆ โดยมาตรา 6 กำหนดให้การจัดตั้งต้องมีการปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหาร และต้องมีการร่วมลงทุนตามสัญญา พร้อมกับส่งคำร้องต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทราบผลหลังจากยื่นใบคำร้องภายใน 50 วัน อย่างไรก็ตาม การร่วมลงทุนตามสัญญาจะต้องจ่ายค่าภาษีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย

3) สำนักงานสาขาที่มีต่างชาติเป็นเจ้าของทั้งหมด สามารถจัดตั้งได้ตามกฎหมาย Law of the DPRK on Foreign Enterprises ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการดำเนินกิจการของต่างชาติโดยเฉพาะที่เป็นการจัดตั้งสำนักงานสาขา โดยมาตรา 2 ให้ความหมายของสำนักงานสาขาของต่างชาติไว้ว่าเป็นกิจการที่นักลงทุนต่างชาติก่อตั้งขึ้นโดยการลงทุนเพื่อก่อตั้งและดำเนินกิจการอย่างอิสระ

⁴² www.kela.org/2-Publications/2-4-Adhoc/AdHoc2003/4YSKim.pdf

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ภายในประเทศเกาหลีเหนือ ทั้งนี้ ผู้ก่อตั้งจะต้องยื่นคำร้องขอเปิด (ทราบผลภายใน 30 วัน) และจะต้องส่งแผนงานให้กับฝ่ายที่รับลงทะเบียน โดยกฎหมายอนุญาตให้สำนักงานสาขาของต่างชาติเปิดบัญชีที่ธนาคารการค้าหรือธนาคารใดๆ ในเกาหลีเหนือ หรือธนาคารต่างประเทศก็ได้

อย่างไรก็ดี สำนักงานสาขาของบริษัทต่างชาติ จะต้องจ่ายภาษีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของเกาหลีเหนือ ไม่มีพิกัดอัตราภาษีศุลกากรที่อาจเก็บภาษีจากวัตถุดิบที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือการจัดการกิจกรรมของกิจการต่างประเทศ หรือผลิตภัณฑ์ที่ส่งออก

ทั้งนี้ เกาหลีเหนือได้สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ชาวต่างชาติที่มาลงทุน ด้วยการทำความตกลงสองฝ่ายกับประเทศต่างๆ ในด้านการลงทุน (Bilateral Investment Treaty: BIT) และกำหนดให้มีรูปแบบของการทำสัญญามาตรฐาน (Standard Contract Model: BIT) เพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งในภายหลัง และเพื่อความโปร่งใสเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อีกทั้งยังยินยอมให้นักลงทุนต่างชาติมีสิทธิซื้อประกันเพื่อลดความเสี่ยงทางการเมืองได้ (บริษัทประกันภัยการลงทุนที่มีชื่อเสียงได้แก่ บริษัทการลงทุนต่างประเทศส่วนบุคคลของสหรัฐอเมริกา (United States' Overseas Private Investment Corporation: OPIC) และ ตัวแทนรับประกันการลงทุนพหุภาคีโลก (World Bank's Multilateral Investment Guarantee Agency: MIGA))

จากการสำรวจของสหพันธ์ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางเกาหลีในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2002 ซึ่งให้เห็นว่า 5.3 % จากการสำรวจธุรกิจจำนวน 190 ราย พบว่าบริษัทเหล่านั้นมีข้อมูลรายละเอียดของโครงการที่จะเข้าไปลงทุนในเกาหลีเหนือแล้ว และจำนวนมากกว่าครึ่งคือ 51.6 % มีความสนใจที่จะเข้าไปลงทุนในเขตฯ

จากการวิเคราะห์ของ Kela⁴³ ในเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษของเกาหลีเหนือ ได้สรุปดังนี้

โอกาส

- ทำให้มีประโยชน์ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาระบบอบการปกครอง
- คาดหวังได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยให้มีเงินตราที่แข็งขึ้น เช่น ดอลลาร์สหรัฐฯ และเงินยูโร ที่จะทำให้การทำการค้ากับประเทศอื่น ๆ นั้นง่ายขึ้น และบรรเทาปัญหาความสมดุลของการจ่ายเงิน
- การที่เทคโนโลยีและความชำนาญในการบริหารได้เข้าสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยเร่งสนับสนุนอัตราการผลิตของแรงงานชาวเกาหลีเหนือ ความสำเร็จของเขตฯ จะช่วยทำให้เกิดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในอนาคตได้
- ถ้าชาวเกาหลีเหนือที่ยินยอมที่จะทำตามกฎระเบียบระหว่างประเทศ จะสามารถช่วยลดความตึงเครียดกับประเทศเพื่อนบ้านได้

⁴³ www.kela.org/2-Publications/2-4-Adhoc/AdHoc2003/4YSKim.pdf

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

อุปสรรค

- สาเหตุที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนประสบความสำเร็จมากกว่าเกาหลีเหนือ คือ ความยุ่งเหยิงทางการเมืองระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ที่เกิดขึ้นบ่อยมาก ประกอบกับการที่เขตฯ ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลออกไปของวาคิน ชันบอง และโครงสร้างพื้นฐานที่ด้อยพัฒนาของเกาหลีเหนือ รวมทั้งเรื่องค่าแรงขั้นต่ำของชาวเกาหลีเหนือ ความเหมือนกันทางวัฒนธรรม การที่เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้อยู่ใกล้กันมาก

- รัฐบาลยังไม่มีความสามารถพอที่จะดำเนินการโครงการนี้ได้สำเร็จ เนื่องจากขาดการสนับสนุนที่สังเกตเห็นได้จากการแบ่งส่วนแรงงานที่ไม่ชัดเจนระหว่างโครงการพัฒนาสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) กับรัฐบาลเกาหลีเหนือ คือมีข้าราชการที่ไม่มีประสบการณ์และระบบที่อ่อนแอของเกาหลีเหนือที่ไม่สามารถทำประโยชน์หรือกำไรให้กับนักลงทุนต่างประเทศได้ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไม่ลงตัวไม่เอื้ออำนวย โดยเฉพาะกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่ส่งผลให้เกิดการลงทุนที่จำกัดจากสองประเทศนี้ รวมทั้งประเทศอื่นๆ ด้วย

- รัฐบาลไม่สามารถที่จะดึงดูดการลงทุนจากเกาหลีใต้และประเทศอื่นๆ ได้เป็นผลสำเร็จ

- การดำเนินการในเรื่องของการขนส่ง การเดินเรือ ระหว่างอินช็อน เกาหลีใต้ นัมโป เกาหลีเหนือ รวมทั้งอุปสรรคในการสื่อสารระหว่างผู้บริหาร การขาดขั้นตอนในการแก้ไขข้อพิพาท และการขาดการประกันในสิทธิ

- อุปสรรคหลักใหญ่ๆ คือ การขาดข้อมูลความรู้ และความไม่มั่นคงทางการเมือง ที่จะสามารถเพิ่มความไม่แน่นอนของนักลงทุนที่ไม่ชอบความเสี่ยงพยายามที่จะหลีกเลี่ยงเวลาที่จะกำหนดกลยุทธ์ทางธุรกิจต่าง ๆ ปัจจัยที่เหลือคือ ต้นทุนสูง

2.3.11 สรุปเขตเศรษฐกิจพิเศษของต่างประเทศ

จากการศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศต่างๆ ทำให้สามารถมองเห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างของแต่ละเขตฯ ภายในประเทศเดียวกัน และของเขตฯ ในแต่ละประเทศ แต่ก็สามารถกล่าวได้ว่า ประเทศต่างๆ พากันจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นภายในประเทศ โดยมีเป้าประสงค์ไปในทางเดียวกันคือเพื่อส่งเสริมการลงทุน และลดอุปสรรคขั้นตอนการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ รวมทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกต่อนักลงทุนในเขตฯ เหล่านั้น

ตลอดระยะเวลาของช่วงกลางศตวรรษที่ 20 ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้ใช้นโยบายทดแทนการนำเข้าเพื่อขยายเศรษฐกิจของประเทศ และรูปแบบของการทดแทนการนำเข้าก็มักจะใช้วิธีการกีดกันภาษีกีดกันการนำเข้าสินค้า และสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อตอบสนองความ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ต้องการของผู้บริโภค รวมทั้งการสร้างความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ เพิ่มศักยภาพและทักษะของแรงงานในชาติ เป็นต้น และยุทธศาสตร์สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศดังกล่าวก็คือ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือ SEZs ขึ้น โดยบางประเทศได้รับประโยชน์จากการจัดตั้ง SEZs แต่บางประเทศก็ประสบกับปัญหาและความยุ่งยากในการพัฒนา

ผลการศึกษาทำให้อาจเปรียบเทียบ SEZs จากประเทศที่ประสบความสำเร็จเช่นจีน และประเทศที่ประสบความล้มเหลวเช่นรัสเซีย ได้ดังนี้

ประเทศจีนเป็นประเทศที่ส่งเสริมการลงทุนต่างชาติด้วยการจัดตั้ง SEZ ขึ้นใน Shenzhen Zhuhai Shantou และ Xiamen ซึ่งเป็นเขตฯ ที่เด่นและประสบความสำเร็จในหลายด้าน โดยมีอัตราการเติบโตสูงถึง 8.2% ระหว่างปี พ.ศ. 2523 – 2540 GDP ของเขตฯ Shenzhen สูงถึง 28.5% ในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งปัจจัยสำคัญของความสำเร็จมีหลายประการได้แก่

1) ระบบการเมือง จีนมีการปกครองแบบพรรคเดียว (พรรคคอมมิวนิสต์) และแม้ว่าจะมีรัฐบาลท้องถิ่นบริหารจัดการด้วย แต่รัฐบาลท้องถิ่นเหล่านั้นก็ยังต้องอยู่ภายใต้อนโยบายจากรัฐบาลกลางโดยไม่มีการคานอำนาจด้วย

2) การกำหนดนโยบาย จีนได้กำหนดยุทธศาสตร์ชัดเจนในการเปิดประเทศโดยใช้ SEZs เป็นเครื่องมือ และสร้างนโยบายรวมทั้งกำหนดวิธีการดำเนินงานและพัฒนาพื้นที่อย่างจริงจัง จึงทำให้พื้นที่เป้าหมายสร้างความเติบโตและพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง การกำหนดนโยบายพัฒนาเป็นรายพื้นที่ก็เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงอันเกิดการกระบวนการณ์ที่ไม่สามารถควบคุมได้ ไม่ได้มีการต่อต้านหรือคัดค้านแต่อย่างใด เพราะเหตุว่าประชาชนจีนเข้าใจในนโยบายและการดำเนินงานนั้นได้ว่าเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

3) การนํานโยบายไปปฏิบัติ รัฐบาลกลางมีการพิจารณาอย่างรอบคอบในการกำหนดเขตพื้นที่ในการพัฒนาให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้หลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น ที่ตั้งที่มีโครงสร้างด้านการขนส่งที่ดี และมีการเชื่อมต่อกับเขตพัฒนาและเมืองต่างๆ ที่อาจเข้ามาลงทุนในพื้นที่เหล่านี้ เช่น ฮองกง และไต้หวัน และอยู่ห่างจากเมืองหลวง นอกจากนั้น ยังคำนึงถึงเขตที่ตั้งซึ่งอยู่ใกล้กับนักลงทุน แหล่งเงินทุน และความรู้ทางเทคนิคต่างๆ ด้วย

4) แรงงานที่มีมากและราคาถูก ประเด็นเรื่องแรงงานเป็นการสร้างจุดแข็งให้แก่จีนในการดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งนอกจากจะมีราคาถูกกว่าประเทศอื่นๆ แล้ว ยังมีแรงงานให้เลือกได้เป็นจำนวนมากเนื่องจากจำนวนประชากรของจีนที่มีมหาศาล

5) สิทธิประโยชน์การลงทุน จีนกำหนดสิทธิประโยชน์ให้นักลงทุนต่างชาติเป็นพิเศษ รวมทั้งยังกำหนดให้มีการเอื้อประโยชน์และอำนวยความสะดวกด้านอื่นให้นักลงทุนด้วย กระบวนการและ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ขั้นตอนต่างๆ ที่ยุ่งยาก ได้ถูกปรับเปลี่ยนให้ง่ายและไม่ซับซ้อนยุ่งยาก รวมทั้งการอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนและเงินตราได้อย่างเสรี ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดนักลงทุนได้อย่างมาก

6) ผลของการที่จีนได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ทำให้เห็นสัญญาณของการเปิดประเทศไปสู่ระบบเปิดเสรี

อย่างไรก็ดี ผลกระทบของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนก็มีในด้านลบด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน ซึ่งแม้ว่าในช่วงแรกๆ ยังไม่มีการคัดค้านโดยอ้างเหตุผลของเรื่องนี้ แต่ในระยะหลังๆ เริ่มมีการประท้วงจากกลุ่มชาชนบทและชาวนาในเรื่องความไม่เสมอภาคนั้นอยู่บ้าง นอกจากนี้ จีนยังประสบกับปัญหาเดิมๆ คือความยากจนค่าแรงงานที่ต่ำ ซึ่งเป็นผลที่ไม่สอดคล้องกับความเติบโตของการจัดตั้ง SEZs แต่อย่างใด

หากเปรียบเทียบระหว่าง SEZs ของประเทศจีนกับรัสเซียแล้ว ก็เห็นได้ว่าทั้งสองประเทศวางเป้าหมายไว้ในทางเดียวกันคือการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ปรากฏว่าจีนประสบความสำเร็จ ในขณะที่รัสเซียประสบกับความล้มเหลว แม้ว่ารัสเซียจะมีความได้เปรียบทางด้านภูมิศาสตร์ซึ่ง SEZs จะอยู่ชายฝั่งทะเล (Kaliningrad ตั้งอยู่ริมทะเลบอลติก ติดกับลิทัวเนีย และโปแลนด์และมีพื้นที่แยกออกมาจากรัสเซีย ที่ตั้งมีความเหมาะสมเพราะมีท่าเรือที่ทันสมัย เป็นท่าเรือเดียวของรัสเซียที่ไม่ประสบปัญหาในฤดูหนาวจากน้ำแข็ง การขนส่งทางบกแม้ว่าจะต้องผ่านลิทัวเนีย แต่รัสเซียก็ส่งสินค้าโดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติ ไป EU โดยผ่าน Kaliningrad) และแม้ว่ารัสเซียจะพยายามกำหนดสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นใน SEZ ที่ Kaliningrad (แต่กฎหมายไม่ผ่านรัฐสภา) จึงทำให้ SEZs ของรัสเซียไม่ได้รับความเชื่อถือจากนักลงทุนต่างชาติเท่ากับ SEZs ของจีน นอกจากนี้ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของรัสเซียก็ยังไม่เสถียรภาพเพียงพอต่อการสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวิกฤติการณ์ทางการเงินในช่วงปี พ.ศ. 2541 การรวมศูนย์อำนาจของประธานาธิบดีปูติน การขาดทรัพยากรธรรมชาติที่เอื้อต่อการลงทุน การขาดโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกการลงทุนและการจัดตั้งกิจการ ซึ่งทำให้รัสเซียไม่ประสบความสำเร็จได้เท่าที่ควร

เห็นได้ว่า บรรยากาศทางการเมือง ภาวะผู้นำทางการเมือง และสิทธิประโยชน์การลงทุน เป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการลงทุนใน SEZs โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงยุทธศาสตร์การจัดตั้ง SEZs ระหว่างจีนและรัสเซียแล้ว ก็เห็นได้ว่าในขณะที่จีนมีการดำเนินการอย่างจริงจังในการจัดตั้ง SEZs ในพื้นที่เป้าหมาย รัสเซียกลับดำเนินยุทธศาสตร์ผิดพลาดด้วยการที่ Yeltsin มอบหมายให้กลุ่มบุคคลที่แนวคิดเศรษฐกิจเสรีแนวใหม่เข้าไปบริหารจัดการภายใต้การนำของ Yuri Matochkin นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม แต่กลุ่มดังกล่าวกลับดำเนินงานเพื่อตอบสนองประโยชน์ของฝ่ายตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และยังใช้อำนาจเด็ดขาดในการควบคุม ทำให้เกิดการคอร์รัปชั่นและแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่ม ดังนั้น เมื่อ Yeltsin หหมดอำนาจลง จึงเกิด

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

การต่อต้านการจัดตั้ง SEZs กระจายอยู่ทั่วไป รวมทั้งการออกกฎหมายในปี พ.ศ. 2534 กำหนดอัตราภาษีใหม่โดยไม่มีการยกเว้นให้แก่ SEZs และแม้ว่าต่อมาจะมีความพยายามออกกฎหมายใหม่อีกครั้งเพื่อสนับสนุนการจัดตั้ง SEZ ก็ยังไม่ทำให้ SEZs ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก คงมีเพียงความคาดหวังว่า SEZ ใน Kaliningrad จะเป็นตัวช่วยในการขยายการจัดตั้ง SEZ ในพื้นที่เศรษฐกิจอื่นได้

จุดแข็งอีกประการหนึ่งของจีน คือมีนักลงทุนชาวจีนซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งจีนโพ้นทะเล ได้หลั่งไหลเข้ามาลงทุนในเขต SEZs นั้น กลายเป็นจุดอ่อนของรัสเซีย เพราะนักลงทุนส่วนใหญ่ใน SEZs ของรัสเซียจะเป็นชาวรัสเซียที่อยู่ในพื้นที่เองแต่ได้เคยอยู่ในไซปรัส (มีมูลค่าการลงทุน US\$ 300 ล้าน คิดได้เป็น 45% ของการลงทุนทั้งหมด และที่เหลือเป็นชาวเยอรมัน ไปแลนด์ เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น) ทำให้รัสเซียไม่มีแหล่งความรู้และทุนจากภายนอกมาสนับสนุน นอกจากนั้น รัสเซียก็ไม่ได้รับประโยชน์จากการที่มีพื้นที่ใกล้กับนักลงทุนในกลุ่มประเทศทางยุโรป เพราะการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและบรรยากาศทางการเมืองที่ไม่เอื้อต่อการลงทุนต่างชาติ

ปัญหาเรื่องแรงงานที่แตกต่างของจีนกับรัสเซีย คือ รัสเซียมีแรงงานส่วนใหญ่จะทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคการเกษตร ดังนั้น แรงงานเหล่านี้จึงมีสิทธิในสวัสดิการของรัฐ และไม่ต้องการเปลี่ยนงาน ซึ่งตรงกันข้ามกับแรงงานจีน ที่เป็นแรงงานจากภาคการเกษตรเป็นส่วนใหญ่และเป็นชาวชนบท และต้องการย้ายถิ่นฐานมาทำงานในเขต SEZs เพื่อสร้างอาชีพใหม่และมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า

ดังนั้น ปัจจุบันรัสเซียจึงพยายามสร้างมูลค่าเพิ่มด้านการผลิตใน Kaliningrad ซึ่งเป็นช่องทางในการนำเข้าสินค้าบริโภคของรัสเซีย อันทำให้เกิดการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น ลดต้นทุนราคาสินค้า และเมื่อเปรียบเทียบค่าจ้างแรงงานระหว่างรัสเซียและประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปแล้ว รัสเซียได้เปรียบกว่าในเรื่องอัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่า ซึ่งทำให้รัสเซียใช้เป็นยุทธศาสตร์ของ Kaliningrad SEZ ในการขยายตัวของภาคการผลิตและอุตสาหกรรมบริการเพื่อเปิดประตูสู่สหภาพยุโรปได้

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้ง SEZs จะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนั้น ประกอบด้วยปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกหลายประการ รวมทั้งความตั้งใจจริงของรัฐบาลในประเทศนั้นๆ ด้วย โดยการจัดตั้ง SEZs ของจีนมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป และเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลก และมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนต่างชาติ ไม่ถูกต่อต้านจากประชาชนและไม่มีความขัดแย้งในพื้นที่

จากการศึกษายุทธศาสตร์การจัดตั้ง SEZ เพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจในแต่ละประเทศ พบว่าการจัดตั้ง SEZs จะประสบผลสำเร็จได้ ต้องคำนึงถึงมาตรการทางภาษี และมาตรการทางการค้าอื่น และปัจจัยอื่นที่เป็นพื้นฐานสำหรับการจัดตั้ง SEZ การส่งเสริมการส่งออกในระดับภูมิภาค การรักษาความสามารถในการแข่งขัน การกำหนดมาตรการการสนับสนุน หรือการให้สิทธิพิเศษทางการค้า และประการสำคัญคือต้องจัดอุปสรรคทางการค้าทั้งหลายให้หมดสิ้นไปอย่างสิ้นเชิงด้วย