

บทที่ 3

นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย

บทนี้จะเป็นการศึกษาถึงนโยบายและกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้ทราบถึงความมีอยู่เป็นอยู่ของนโยบายและกฎหมายนั้น และเพื่อศึกษาถึงลักษณะของการพัฒนา อุปสรรค และปัญหาของการออกนโยบายและกฎหมาย รวมทั้งการนำนโยบายและกฎหมายเหล่านั้นไปปฏิบัติด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ... เป็นตัวสะท้อนให้เห็นสถานะและภาพรวมเขตเศรษฐกิจพิเศษ รายงานนี้จึงได้เสนอบทบัญญัติที่สำคัญโดยมีรายละเอียดของเนื้อหา รวมทั้งข้อสังเกตกฎหมายเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ จะได้ศึกษาถึงมาตรการและสิทธิประโยชน์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในส่วนสุดท้าย จะได้ศึกษาถึงประเด็นต่างๆ อันเป็นข้อสังเกตและข้อโต้แย้ง หลักการที่มีอยู่ร่างกฎหมายดังกล่าว ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม

3.1 นโยบายรัฐ

(1) การกำหนดนโยบายรัฐบาล

รัฐบาลสมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเพื่อให้สอดคล้องกับการแถลงนโยบายในด้านอุตสาหกรรม ด้านพาณิชย์ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งได้ประกาศไว้ว่าจะปรับโครงสร้างการผลิตในภาคอุตสาหกรรม และการส่งเสริมการลงทุน ให้สอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เสริมสร้างให้มีอุตสาหกรรมพื้นฐาน และเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมต่อเนื่อง พัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) สนับสนุนและผลักดันให้ภาคเอกชนมีความพร้อมสำหรับการแข่งขันในเวทีการค้าระหว่างประเทศ พัฒนาและส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการลงทุน การค้าและการบริการในภูมิภาค เป็นศูนย์กลางการแสดงสินค้าและกระจายสินค้า บริหารราชการโดยการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในกระบวนการบริหาร และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชน

คำแถลงนโยบายดังกล่าว ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่ารัฐบาลเน้นการสนับสนุนและผลักดันนโยบายการค้าเสรี ซึ่งนอกจากจะเป็นการเปิดเสรีในระดับโลกและภูมิภาคแล้ว ยังหมายรวมถึงการส่งเสริมการค้าการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน และการค้าชายแดนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเน้นย้ำเรื่องแผนพัฒนาไปสู่ฐานการผลิตสินค้าหรือการให้บริการร่วมกันในภูมิภาค ก็ทำให้เข้าใจได้ว่ารัฐต้องการส่งเสริมให้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐด้วย

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ทั้งนี้ โครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เริ่มต้นจากแนวคิดที่ตรงกันของสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) รัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ต้องการพัฒนากฎหมายการนิคมให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้กรอบของ WTO (เรื่องความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้) และการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน โดยได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน และต่อมา กนอ. ก็ได้เสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยแสดงเหตุผลสำคัญว่ามีความจำเป็นต่อประเทศในการสร้างศักยภาพการแข่งขันระหว่างประเทศ และพัฒนาการส่งออกสินค้าและบริการ รวมทั้งความจำเป็นในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการของส่วนราชการที่ยังขัดข้อง ลำช้า ไม่คล่องตัว และมีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ยุ่งยากซับซ้อนไม่สะดวกต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคธุรกิจ แม้ว่า “พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522” จะมีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้แก่การลงทุนอย่างมากด้วยการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษอากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ต้องใช้ในการผลิตสินค้า ประกอบหรือการติดตั้งโรงงานในเขตฯ¹ แต่การลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ขอบเขตของนิคมอุตสาหกรรมที่จำกัดเฉพาะอุตสาหกรรมทั่วไปและอุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้น ไม่รวมไปถึงด้านการเกษตร การประมง หรือการบริการอื่นๆ นอกจากนั้น กนอ. ยังขาดความเป็นอิสระในด้านการเงิน การบริหารจัดการ และด้านบุคลากร รวมทั้งการประสบปัญหาการบริหารจัดการในการได้มาซึ่งที่ดินและการให้บริการต่างๆ ด้วยเหตุผลและข้อจำกัดดังกล่าว ประกอบกับความต้องการพัฒนาพื้นที่เฉพาะบางแห่งให้เป็นเขตเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมการลงทุน กนอ. จึงได้เสนอให้มีการจัดทำแผนและออกกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น²

ในที่สุด คณะรัฐมนตรีได้เห็นด้วยกับข้อเสนอของ “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” และมอบหมายให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำการศึกษาเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีรับหลักการต่อไป

(2) การพัฒนานโยบาย

ผลของความเห็นชอบต่อข้อเสนอของ กนอ. ทำให้รัฐดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาโครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้เริ่มต้นทำการศึกษาถึงรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และวิธีการของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มีความเหมาะสมอย่างต่อเนื่องดังนี้

¹ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, www.ieat.go.th

² สรุปผลการประชุม เรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ วันพุธที่ 17 พฤศจิกายน 2547

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- รัฐบาลโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีมติได้ให้บริษัทสำนักงานกฎหมายมีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด ทำการศึกษาเรื่องโครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษให้แล้วเสร็จภายในเดือนเมษายน 2547

- รายงานการวิจัยดังกล่าว³ ได้ศึกษาถึงความสำคัญของเศรษฐกิจพิเศษ การพัฒนาพื้นที่ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษกับประเด็นอื่นๆ เช่นองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม สังคม และชุมชนในเขตพื้นที่ นอกจากนั้นยังได้ศึกษาถึงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของต่างประเทศ เช่น สาธารณประชาชนจีน ฟิลิปปินส์ จอร์แดน สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน รัฐดูไบ สหพันธรัฐรัสเซีย และสาธารณรัฐยูเครน เป็นต้น

- ผลการศึกษาวิจัย พบว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่แตกต่างกัน จึงต้องให้ความสำคัญแก่การวางแผนในมิติเชิงพื้นที่เป็นพิเศษ เช่น การคมนาคมขนส่ง ผังเมือง การบริหารจัดการให้เบ็ดเสร็จในพื้นที่ และความสัมพันธ์กับชุมชนรอบเขตพิเศษ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค ด้านสิทธิประโยชน์และด้านกฎระเบียบต่างๆ นอกจากนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ เขตเศรษฐกิจพิเศษควรมีอิสระในการบริหารจัดการสูง โดยยึดแนวทางการจัดการในเชิงพาณิชย์ แต่ให้อยู่ในกรอบนโยบายของรัฐเพื่อป้องกันการหากำไรเกินควรจากอำนาจผูกขาด

- รูปแบบของเขตพิเศษต่างประเทศ การศึกษาพบว่าเขตพิเศษของประเทศที่ประสบความสำเร็จได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ดูไบ จอร์แดน ยูเครน โดยรูปแบบของเขตพิเศษมีลักษณะคล้ายกันในด้านของประเภทกิจกรรม ความเป็นอิสระขององค์การบริหารจัดการ แนวทางการจัดหาสาธารณูปโภค ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการบริการ รวมทั้งการให้สิทธิประโยชน์ทั้งด้านภาษีและที่มิใช่ภาษี และประการสำคัญคือมีการประชาสัมพันธ์ที่ดี

- เขตพิเศษของหลายประเทศไม่ประสบความสำเร็จ อันมีสาเหตุมาจากความไม่เป็นอิสระขององค์การบริหารจัดการ ทำให้การบริการไม่มีประสิทธิภาพ ล่าช้า มีขั้นตอนมาก และมีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่องค์กร นอกจากนั้นความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในและระหว่างประเทศ เช่น สหพันธรัฐรัสเซียและอิหร่าน ก็มีผลสำคัญทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษล้มเหลวได้เนื่องจากนักลงทุนไม่มีความมั่นใจ ประกอบกับประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวคิดและการดำเนินงานของเขตพิเศษ และขาดการประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสม เป็นต้น

³ บริษัทสำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์: โครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษเสนอต่อ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

■ งานวิจัยสรุปว่า การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละประเทศอาจส่งผลทั้งด้านบวกและด้านลบได้ แต่ก็ยังมีแนวโน้มของการพัฒนาประเทศในรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเห็นว่าการจัดตั้งเขตพิเศษเป็นแนวทางที่ประเทศไทยไม่ควรมองข้ามเพราะอาจทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของตลาดโลก จึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งเขตพิเศษขึ้นในประเทศไทย โดยหลีกเลี่ยงคำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” หรือ “เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการส่งออก” เพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบของ WTO ด้านการอุดหนุนสินค้าส่งออก (Subsidy)

จากผลการศึกษาดังกล่าว ทำให้ได้ข้อเสนอรอบความคิดของร่างกฎหมายเขตพิเศษขึ้นเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายหลักสำหรับการจัดตั้งเขตพิเศษ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้จัดทำตัวอย่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตพิเศษเฉพาะพื้นที่ขึ้น เช่น เขตพิเศษเฉลิมพระเกียรติ เขตพิเศษเชียงแสน เขตพิเศษปัตตานี เขตพิเศษภูเก็ต และเขตพิเศษมาบตาพุด โดยได้เสนอแนวทางการบริหารเพิ่มขึ้นนอกจากที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติบางอย่าง เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงานในเขตพิเศษ เป็นต้น

3.2 กฎหมาย

ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้มีการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น โดยใช้ร่าง ที่จัดทำขึ้นจากการวิจัยของบริษัทสำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการต่อร่างกฎหมายนี้แล้วเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2548 พร้อมกับส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาพร้อมกับรับฟังความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีการยุบสภาไปเสียก่อน ร่างฯ นี้จึงตกไป

■ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.

จากการศึกษาของบริษัทสำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด ได้เสนอรอบความคิดของ “ร่างกฎหมายเขตพิเศษ” ขึ้น โดยเน้นเรื่องต่อไปนี้

- ⇒ คำนึงถึงการตอบสนองวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน ความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และระบบธรรมาภิบาล
- ⇒ กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตพิเศษให้ครอบคลุมถึงการตั้งเขตพิเศษ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจตามยุทธศาสตร์ส่งเสริมการส่งออก การจัดตั้งเขตพิเศษ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

เพื่อการท่องเที่ยว การสร้างเมืองใหม่ เพื่อย้ายศูนย์กลางการบริหารราชการจาก กรุงเทพมหานคร การตั้งเขตพิเศษชายแดน และการสร้างเมืองวิทยาศาสตร์

- ⇒ มีจุดมุ่งหมายให้กิจกรรมของเขตฯ ครอบคลุมถึงอุตสาหกรรมการผลิต การเกษตร การพาณิชย์ และการบริการ ตลอดจนการอยู่อาศัยที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี
- ⇒ พื้นที่ของเขตพิเศษอาจเป็นพื้นที่ของทางราชการทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน และอาจเป็นพื้นที่จำนวนจำกัดหรือครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือหลายจังหวัดก็ได้

เหตุผลของการร่างพระราชบัญญัติฯ สืบเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่เฉพาะที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น มีเจตนารมณ์ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้น และบทบัญญัติของกฎหมายบางเรื่องไม่เอื้อต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรยกเลิกกฎหมายดังกล่าวและให้มีกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น (มาตรา 3) ทั้งนี้โดยมีเหตุผลสำคัญดังนี้

- ⇒ ให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐที่ต้องพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ และจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ให้ทั่วถึง
- ⇒ เพื่อให้มีการพัฒนาด้านการให้บริการของภาครัฐ ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน
- ⇒ เพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ซึ่งแตกต่างกัน โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- ⇒ เพื่อให้การพัฒนาระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้น

เห็นได้ว่า รัฐพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้แนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นตัวช่วยเสริมแนวทางอื่นๆ ซึ่งอาจมีข้อดีและมีประโยชน์ในหลายประการดังกล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างกฎหมายฉบับนี้ได้วางแนวคิดหลักไว้ว่าต้องการส่งเสริมการลงทุน เพื่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก จึงทำให้มีข้อวิจารณ์ว่าเป็นการใช้กฎหมายตามแนวทางเดิมที่เคยเป็นอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-7 ซึ่งเน้นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ทั้งที่แนวทางพัฒนาประเทศได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปแล้วตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา กล่าวคือเป็นการพัฒนาแบบผสมผสานที่ไม่คำนึงถึงเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ให้เน้นสร้างสมดุลระหว่างเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจพร้อมกับสังคมและคุณภาพชีวิตของคนในสังคมมากกว่า ในแผนพัฒนาฯ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ฉบับที่ 9-10 จึงได้วางเป้าหมายให้ “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนา และสร้างกรอบแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกภาคส่วน นอกจากนั้น ยังได้เพิ่มหลักการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาใช้ในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน ซึ่งทำให้ต้องปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจควบคู่กับด้านสังคมอย่างต่อเนื่อง และเน้นเป้าหมายเชิงคุณภาพมากขึ้น รวมทั้งทำความเข้าใจบริบทของการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมและมีเป้าหมายมุ่งสู่สังคมที่มีความสุขอย่างยั่งยืน ดังนั้นหลักการของเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงน่าจะขัดกับแผนพัฒนาของชาติ⁴

■ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.

สาระสำคัญอันเป็นบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในร่างฯ ประกอบด้วยเรื่องสำคัญๆ หลายเรื่อง โดยวางอยู่บนพื้นฐานความคิดว่าพื้นที่ของเขตฯ จะมีศักยภาพที่แตกต่างกัน แนวทางการพัฒนาก็มีความแตกต่างกันสำหรับแต่ละเขตฯ และแต่ละเขตฯ ควรมีอำนาจเบ็ดเสร็จและมีความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารเขตฯ ของตน ซึ่งสามารถจำแนกออกได้ดังต่อไปนี้⁵

1) ความหมายของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

มาตรา 4 กำหนดคำนิยาม “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ว่าหมายถึงเขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติฯ นี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม สนับสนุนและอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการต่างๆ เช่น การส่งออก อุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การบริการ หรือการอื่นใด และเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการที่ดี หรือเพื่อประกอบการเสรี

เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 6 ซึ่งกำหนดให้ดำเนินการจัดตั้งเขตฯ ขึ้นในกรณี “เห็นสมควรส่งเสริม” พื้นที่ใดโดยเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการต่างๆ เช่น การอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การบริการ การผังเมือง การอยู่อาศัยที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี หรือการอื่นใด รวมทั้งการพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการที่ดีและการจัดให้เป็นเขตประกอบการเสรีแล้ว ก็เห็นได้ว่าสามารถจัดตั้งเขตฯ ได้ง่าย ครอบคลุมกิจกรรมกว้างขวางเกือบทุกประเภท ทำให้ความหมายของ “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ไม่เฉพาะเจาะจงพื้นที่หรือกิจกรรมใดเป็นพิเศษ

⁴ “สรุปผลการนำเสนอและอภิปราย ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10”,

http://www.nesdb.go.th/news/yearend/YearEnd49/data/สรุปผลการนำเสนอและอภิปราย_ภาคเช้า.pdf

⁵ สรุปผลการประชุม เรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ วันพุธ ที่ 17 พฤศจิกายน 2547 เวลา 14.00 น. ณ ห้องประชุม 301 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

คำจำกัดความความหมายเช่นว่านี้ จึงทำให้มีการวิจารณ์ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตที่กว้างขวางมากเกินไป เพราะไม่ได้จำกัดเฉพาะประเภทของเขตประกอบการอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่จะครอบคลุมกว้างขวางถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษทางการค้า บริการ การท่องเที่ยว หรือการเกษตรด้วย ซึ่งเท่ากับว่าเปิดโอกาสและให้อำนาจหรือสิทธิพิเศษแก่นักลงทุนต่างชาติ ในการลงทุนในทุกๆ ด้านอย่างไร้ขอบเขต และอาจกลายเป็นช่องทางในการประกอบธุรกิจที่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายไทยได้ เป็นต้นว่าการตั้งบ่อนคาสิโน หรือการปลูกพืช GMOs เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีข้อวิจารณ์ว่าร่างกฎหมายนี้มีลักษณะคล้ายเป็นการยินยอมตามข้อเรียกร้องที่ อยู่ในการเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area - FTA) ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา (ซึ่งยังมี แรงกดดันด้านต่อต้านอยู่มากและการเจรจายังหาข้อยุติไม่ได้) โดยเห็นว่าหากมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ พิเศษตามร่างฯ นี้ขึ้น ก็เท่ากับเปิดทางให้การเจรจา FTA ดังกล่าวสำเร็จได้ง่ายเกินไปและทำให้ไทย เกิดความเสียเปรียบได้ และเห็นว่าการออกกฎหมายล่วงหน้าไปในลักษณะนี้ เป็นการปลดเงื่อนไขที่ จะต้องนำเรื่องการลงทุนทำสัญญาจัดตั้ง FTA กับประเทศต่างๆ มาเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 224 (ถูกยกเลิกแล้ว) เพราะเหตุว่ากฎหมายต่างๆ ที่ อาจต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามข้อตกลง FTA ได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปก่อนที่จะลงนามแล้ว การลง นามใน FTA จึงไม่ถูกกล่าวหาว่าผิดหลักกฎหมายแต่อย่างใด⁶

มีข้อสังเกตว่า เขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไปเน้นเฉพาะกิจกรรมโรงงานอุตสาหกรรม แต่คำ จำกัดความของเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความครอบคลุมที่กว้างกว่าเลยไปถึงกิจกรรมด้านการเกษตร (ซึ่ง เป็นอาชีพสงวนอยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542) ซึ่ง ส่งผลให้บริษัทข้ามชาติสามารถมีกิจกรรมด้านการปลูกพืช GMOs ในเขตฯ ได้ หากว่าได้รับอนุมัติจาก ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีข้อเสนอว่าควรปรับปรุงคำว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ ชัดเจนและวางข้อจำกัดโดยคำนึงถึงประโยชน์ของชาติให้มากกว่าที่เป็นอยู่

2) การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

⇒ มาตรา 6 กำหนดให้การจัดตั้ง “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” สามารถทำได้เมื่อ “มีกรณีอันสมควร ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก” และจัดตั้งเขตฯ ได้โดยการ “ตราเป็นพระ ราชกฤษฎีกา” ภายใต้เงื่อนไขว่าก่อนที่จะตราพระราชกฤษฎีกาจะให้ความเห็นชอบ จะต้องส่งร่าง พระราชกฤษฎีกาไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา “เพื่อทราบ” เท่านั้น (มาตรา 16)

⁶ เอกสารประกอบการสัมมนา โดยคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=5&d_id=4

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- ⇒ "เขตเศรษฐกิจพิเศษ" มีสถานภาพทางกฎหมายเป็น "นิติบุคคล" ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติใด ๆ ที่ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าพนักงานและลูกจ้างของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 16)
- ⇒ มาตรา 17 กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตฯ ต้องมีสาระสำคัญเรื่องชื่อของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ให้มีชื่อเฉพาะต่อท้ายคำว่า "เขตเศรษฐกิจพิเศษ") วัตถุประสงค์ของเขตฯ พุทธประโยชน์ในการจัดตั้ง สิทธิพิเศษในเขตฯ วิธีการบริหารจัดการเขตฯ และความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

บทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เกิดข้อท้วงติงว่าการที่ร่างฯ กำหนดให้สามารถประกาศจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้โดยการออกเพียงพระราชกฤษฎีกา และให้กิจกรรม/การดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษมีผลเหนือกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายป่าไม้ ฯลฯ นั้น จึงเสมือนกับว่าต้องการใช้กฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียว (คือ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ) ไปบล้างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับ (รวมทั้งรัฐธรรมนูญด้วย) ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการทางกฎหมายทั่วไป

นอกจากนั้น ยังมีผู้เห็นว่า⁷ ร่างกฎหมายเปิดช่องไว้กว้างมากในเรื่อง "การประกาศ" ให้เป็นเขตอุตสาหกรรมก็ได้ เขตการค้าก็ได้ เขตท่องเที่ยวก็ได้ หรือแม้แต่เป็นเขตเมืองใหม่ก็ได้ ซึ่งเมื่อร่างฯ นี้เป็นกฎหมายแม่ และต่อมามีประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษใดๆ ตามกฎหมายแม่ เขตฯ นั้นก็ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารฯ ในการใช้อำนาจพิจารณาตัดสินสิ่งการเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยที่อาจไม่สามารถควบคุมสั่งการให้เป็นไปโดยชอบธรรมได้ ดังนั้นหากจำเป็นต้องจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจริงๆ ก็ควรระบุพื้นที่เขตฯ ให้ชัดเจนและจำกัดกิจกรรมให้เป็นไปตามนั้น ไม่ควรให้อำนาจกว้างตามที่ร่างฯ กำหนดไว้ เพราะสังคมมีความสลับซับซ้อน จึงต้องมีกฎกติกาที่ชัดเจนและใช้ดุลพินิจน้อยที่สุด ถ้ากฎหมายแม่ออกมาอย่างไม่รัดกุมพอ อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคตได้ ร่างฯ จึงควรต้องวางเป้าหมายที่ชัดเจนว่าต้องการที่จะส่งเสริมให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและสังคม ไม่ใช่มุ่งในตัวรายได้ของเขตเศรษฐกิจพิเศษจนมากเกินไป อีกประการหนึ่งหากเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นๆ มุ่งหารายได้มากเกินไป ก็จะเป็นภาระของนักลงทุน ในที่สุดก็อาจไม่เป็นที่สนใจของนักลงทุนก็ได้⁸

⁷ นवलน้อย ตีรรัตน์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เขตเศรษฐกิจพิเศษ : สวรรค์ของนักลงทุน

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

⁸ รังสี เหลืองวารินกุล จากการเสวนาซึ่งจัดโดย กรุงเทพธุรกิจ เรื่อง "ร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ ใครได้ใครเสีย" วันที่ 7 มีนาคม 2548

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ร่างฯ ยังกำหนดให้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการเตรียมพร้อมในเรื่องสถานที่ของเขตฯ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งเขตฯ แต่ละแห่ง โดยให้มีการจัดทำแผนพัฒนาฯ ซึ่งต้องประสานงานกับจังหวัดเพื่อให้มีการปรับแผนให้สอดคล้องกัน ดังนี้

- ⇒ ต้องจัดให้มีผังเมือง และระบบสาธารณูปโภค (เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา) รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวก ระบบสื่อสารโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ระบบป้องกันอุบัติเหตุ ระบบควบคุมและขจัดมลภาวะ และการรักษาสิ่งแวดล้อม (มาตรา 19)
- ⇒ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำเนินการปรับแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ หรือแผนอื่นใดของจังหวัด ให้สอดคล้องและเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 21)

เห็นได้ว่า การจัดตั้งเขตฯ ตามร่างกฎหมายนี้ไม่มีกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการจัดตั้งเขตฯ ที่ชัดเจน อีกทั้งไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จัดตั้งเขตฯ แต่อย่างใด แม้ว่าจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานฯ แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นขั้นตอนของการจัดตั้งเขตฯ (มาตรา 12) จึงมีข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนนี้ด้วย

3) การกำกับนโยบายและการบริหารงาน

- ⇒ ร่างฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการสองประเภทคือ “คณะกรรมการนโยบายเขตฯ” และ “คณะกรรมการบริหารเขตฯ”
- ⇒ กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบาย” เป็นผู้กลั่นกรองนโยบายในการจัดตั้งและดำเนินการเขตพิเศษ เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตฯ และให้มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับเขตพิเศษ รวมทั้งการออกกฎระเบียบในการร่วมลงทุนและการกู้ยืมหรือให้กู้ยืมของเขตฯ (มาตรา 7 และ 10) อีกทั้งยังมีอำนาจวินิจฉัยข้อโต้แย้งในการดำเนินการระหว่างเขตฯ กับหน่วยราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนโยบายเขตฯ เป็นที่สุด (มาตรา 56)
- ⇒ คณะกรรมการนโยบาย ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และกรรมการอื่น ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบคนเป็นกรรมการ โดยเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 7)

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- ⇒ ในการดำเนินการ ให้จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษ” ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน มีเลขาธิการเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา (มาตรา 11-14) และให้รายได้ของสำนักงานได้รับจัดสรรจากเขตฯ (มาตรา 15)
- ⇒ แต่ละเขตฯ ให้มี “คณะกรรมการบริหารเขตฯ” ดำเนินการ (ประกอบด้วยประธานกรรมการ ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ และผู้บริหารหรือหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นไม่เกิน 2 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ (มาตรา 35) ทั้งนี้ประธานคณะกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องเป็นคนนอกวงราชการ และคณะกรรมการ รวมตลอดถึงบุคลากร คุ้มสมรส และผู้สืบสันดาน ต้องไม่มีประโยชน์ได้เสียในกิจการของเขตพิเศษ (มาตรา 33 – 36) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานของเขตฯ แต่งตั้งและประเมินผลงานของผู้ว่าการเขตฯ (มาตรา 37) ออกระเบียบข้อบังคับในเขตฯ และออกใบอนุญาตการดำเนินธุรกิจภายในเขตฯ รวมทั้งให้ความเห็นชอบในการดำเนินกิจกรรมบางอย่างแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 55)
- ⇒ ในแต่ละเขตฯ ให้มีผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งคณะกรรมการบริหารแต่งตั้ง มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการของเขตฯ มีวาระไม่เกินคราวละ 4 ปี (มาตรา 39-43) และให้ผู้ว่าการเขตฯ มีอำนาจแต่งตั้งรองผู้ว่าการเขตฯ ได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร (มาตรา 41) ทั้งนี้ การเข้ามาและออกไปของผู้ว่าการเขตฯ และรองผู้ว่าการเขตฯ เป็นไปตามระบบสัญญาจ้าง (มาตรา 40-41) โดยต้องทำงานเต็มเวลาและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่มาตรา 42 กำหนดไว้
- ⇒ ผลของการจัดตั้งเขตพิเศษทำให้ กนอ. ต้องถูกยุบและโอนไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษ ซึ่งกิจการ ทุน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบจะโอนตามไปด้วย (มาตรา 99 – มาตรา 102) และเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตพิเศษขึ้นที่ใด ก็ให้โอนไปให้เขตพิเศษตามความจำเป็น

ผลของบทบัญญัติในร่างฯ ดังกล่าว ทำให้มีข้อท้วงติงว่าอาจเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีทิศทางมุ่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเหตุที่ว่าคณะกรรมการนโยบายมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และให้คณะกรรมการฯ เสนอการจัดตั้งต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะกรรมการฯ อีก เท่ากับกฎหมายกำหนดให้มีการรวบอำนาจการบริหารจัดการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนั้น โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายและคณะกรรมการบริหารก็ดูจะขาดความสมบูรณ์ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญคือเรื่องสิ่งแวดล้อม เพราะไม่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมเป็นกรรมการ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ด้วย และแม้ว่าจะได้กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็น “ผู้ทรงความรู้และเชี่ยวชาญอันจะยังประโยชน์ในการกำหนดนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ” (มาตรา 17) แต่มิได้กำหนดเงื่อนไขความเชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสิ่งแวดล้อม จึงทำให้น่าเป็นห่วงว่าข้อห่วงใยในประเด็นสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในส่วนท้องถิ่นและส่วนกลางจะไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมจากคณะกรรมการนโยบายฯ ซึ่งมีหน้าที่ในการผลักดันและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยรวบอำนาจเช่นนี้ จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถมีชีวิตที่เป็นปกติสุขได้ นั่นก็คือ จะส่งผลให้สังคมไทยโดยรวมดำเนินอยู่ในสภาวะแห่งความตึงเครียด มีความเสี่ยงต่อการแตกแยกจนกลายเป็นสังคมที่ป่วยไข้ยากแก่การเยียวยารักษาในที่สุด

นอกจากนั้น การจัดตั้งเขตฯ ตามร่างกฎหมายนี้ ได้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการทำให้เขตฯ เป็นเสมือนรัฐอิสระที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายใดๆ ของประเทศ กลายเป็นสภาพรัฐซ้อนรัฐ เพราะอำนาจรัฐเดิมจะถูกสลายลง นำไปสู่การสร้างอาณาจักรแห่งทุน หากประกาศจังหวัดใดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ก็เท่ากับว่าจังหวัดนั้นถูกรอบงำด้วยแผนเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีอำนาจสูงสุดอยู่ที่ซีอีโอประเทศ⁹ อีกทั้งยังเป็นการยกเว้นอำนาจของหน่วยงานรัฐ คณะกรรมการต่างๆ ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษตามมาตรา 50 (1) - (12) ในการอนุญาต หรืออนุมัติ หรือรับจดทะเบียน โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ต้องดำเนินการดังกล่าวต่อหน่วยงานนั้นๆ เพียงแต่ให้ดำเนินการต่อผู้ว่าการเขตฯ เท่านั้น (มาตรา 51) ซึ่งหากผู้ว่าการเขตฯ ไม่มีความชำนาญในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ดังกล่าว จะทำให้เกิดผลเสียต่อไปได้

ในส่วนของคณะกรรมการนโยบายฯ ก็ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการให้อำนาจผู้บริหารมากเกินไปและเสี่ยงต่อการใช้อำนาจครอบงำหรือเผด็จการได้ง่าย เพราะโครงสร้างของคณะกรรมการและองค์ประชุมมีความไม่เหมาะสม ตัวอย่างเช่นมาตรา 7 วรรคสามที่ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายในการประชุมพิจารณาเรื่องใด โดย “อาจจะ” ให้รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นเข้าประชุมร่วมในฐานะเป็นกรรมการเป็นครั้งคราวด้วยก็ได้ และให้รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงซึ่งได้รับเชิญและมาประชุมมีฐานะเป็นกรรมการสำหรับการประชุมครั้งที่ได้รับเชิญนั้น จึงอาจทำให้กลายเป็นช่องว่างของการครอบงำจากฝ่ายการเมืองได้¹⁰ ดังเช่นเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งที่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะ

⁹ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และเจริญ คัมภีรภาพ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ ในการอภิปรายเรื่อง “ซ้ำและว่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษและข้อตกลงเขตการค้าเสรี” โดยการจัดร่วมกันของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹⁰ รังสี เหลืองวารินกุล เรื่องเดิม

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

นักการเมืองมีผลประโยชน์ทับซ้อน มีทุจริตคอร์รัปชันสูง¹¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร่างกฎหมายนี้ได้ละเลยหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญมากในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ¹² เพราะมีการให้อำนาจคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบาย ผู้ว่าราชการเขตเศรษฐกิจพิเศษ และคณะกรรมการบริหาร ในการดำเนินการแทนหน่วยงานตามกฎหมายอื่นๆ และมีการลดทอนอำนาจของกฎหมายอื่นๆ ลงเป็นอย่างมาก ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสอบทานการใช้อำนาจอ้างอ้างให้เป็นไปโดยโปร่งใส และเป็นธรรม แต่มาตรา 56 ระบุเพียงว่าหากพบว่าการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้หน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมาย แจ้งให้เขตเศรษฐกิจพิเศษทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป ในกรณีที่ไม่วางตกลงกันได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการนโยบายวินิจฉัย เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการให้เป็นเช่นนั้น ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอ้างอ้างโดยปราศจากการสอบทานจากองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะในทางที่เหมาะสมเมื่อมีการขัดกันของการใช้อำนาจ ก็ควรจะให้องค์กรกลางเป็นผู้ตัดสิน มากกว่าที่จะใช้คณะกรรมการนโยบายฯ ซึ่งเป็นกลไกตามร่างฯ นี้ และเป็นผู้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 10 (2)) ให้เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดและให้เป็นที่สุด ดังนั้นจึงดูราวกับว่าคณะกรรมการฯ ใช้อำนาจเสมือนตุลาการ ซึ่งไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

นอกจากนั้น ยังมีประเด็นการคานอำนาจและการสอบทานซึ่งกันและกันในมาตราอื่นๆ อีกเช่น มาตรา 21 เป็นต้น¹³ จึงอาจทำให้การกำกับดูแลนโยบายไม่มีการถ่วงดุลเกิดความเสียหายได้ง่าย เพราะความมั่นใจเรื่องการใช้อำนาจอ้างอ้างที่เป็นธรรมของผู้มีอำนาจยังมีอยู่น้อยมากในสังคมไทย¹⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการให้อำนาจอย่างกว้างขวางต่อคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่งมากเกินไป ดังเช่นที่เคยมีปัญหาคากรณี Eastern Seaboard ซึ่งได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่ง

¹¹ น.พ. นิรันดร์ พิทักษ์วัชรระ จากการศึกษาซึ่งจัดโดย กรุงเทพธุรกิจ เรื่อง "ร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ ใครได้ใครเสีย" วันที่ 7 มีนาคม 2548

¹² เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนและภาคประชาสังคม, แฉการฉ้อราษฎร์บังหลวงเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=9&d_id=8

¹³ เดชรัตน์ สุขกำเนิด, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, เวทีสัมมนาโต๊ะกลมเรื่อง "ข้าและร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ....." วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=8&d_id=7

¹⁴ นวลน้อย ตีรรัตน์, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เขตเศรษฐกิจพิเศษ: สวรรค์ของนักลงทุน <http://www.sarakadee.com/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=284>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ทะเลตะวันออกในการดำเนินงานต่างๆ ค่อนข้างมาก สร้างปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ เช่น กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ฯลฯ¹⁵

ในส่วนของอำนาจคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ ก็มีความเห็นว่ามีถึงระยะเวลาพอสมควร ก็ควรให้คณะกรรมการบริหารฯ ถอนการบริหารงานออกจากพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง ซึ่งอาจเป็น 12-15 ปี แล้วโอนการบริหารงานทั้งหมดให้กับองค์กรส่วนท้องถิ่นไปบริหาร แต่ประเด็นนี้ไม่ปรากฏอยู่ในร่างฯ ทั้งนี้เมื่อศึกษาเขตเศรษฐกิจที่เส้นเงินประเทศจีน จะพบว่าประสบความสำเร็จ เพราะได้มีการมอบหมายต่อให้องค์กรท้องถิ่นบริหาร เพราะหากคณะกรรมการยังบริหารต่อไปไม่มีที่สิ้นสุด อนาคตเมื่อเขตเศรษฐกิจขยายไปในหลายๆ พื้นที่ องค์กรก็จะมีขอบเขตอำนาจสูงมากเกินไป ซึ่งถือว่าเป็นอันตราย ขณะเดียวกันก็เชื่อได้ว่าองค์กรท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้ หากกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน¹⁶

4) อำนาจการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

- ⇒ เขตฯ มีอำนาจดำเนินการตามแผนการจัดตั้งเขตฯ เอง หรือจะให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติการก็ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา 20) โดยเขตฯ อยู่เหนือบทบังคับของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติใดๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชนทั้งหลาย
- ⇒ เขตฯ อาจร่วมทุนกับผู้อื่น จ้างผู้อื่นทำ หรือให้ผู้อื่นลงทุนแล้วเรียกเก็บค่าบริการก็ได้ (มาตรา 57)
- ⇒ เขตฯ มีอำนาจให้บริการแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ/อยู่อาศัย เช่น อนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต แทนหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายภายในพื้นที่เขตพิเศษ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม
- ⇒ เขตฯ มีอำนาจหลายประการในการดำเนินงานแทนอำนาจของหน่วยงานราชการ (มาตรา 51 และ 52) และแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย (มาตรา 55 และ 56) โดยการดำเนินการในเรื่องใดที่เป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมาย

¹⁵ เอกสารประกอบการสัมมนา โดยคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา วันที่ 2

กุมภาพันธ์ 2548 http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=5&d_id=4

¹⁶ รังสี เหลืองวารินกุล จากการเสวนาซึ่งจัดโดย กรุงเทพมหานคร เรื่อง "ร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ ใครได้ใครเสีย" วันที่ 7 มีนาคม 2548

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ให้เขตฯ มีอำนาจดำเนินการได้เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐนั้น และให้ถือว่าผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น

- ⇒ เขตฯ มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต จดทะเบียนตามกฎหมายทั้งปวงเช่นเดียวกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการของกฎหมาย และอยู่ในการตรวจสอบดูแลของส่วนราชการเจ้าของอำนาจ (มาตรา 54) อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอยู่เพียงระยะ 10 ปี ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น แต่หากมีความจำเป็น คณะรัฐมนตรีอาจต่อเวลาให้อีกได้
- ⇒ เขตฯ มีอำนาจในการกำหนดที่ตั้งเขตฯ จากพื้นที่ราชการ สาธารณประโยชน์ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ธรณีสงฆ์ และพื้นที่เอกชน ก็ได้ (มาตรา 30) หรืออาจจัดตั้งในที่ดินที่มีผู้ซื้อไปจากเขตฯ ก็ได้ (มาตรา 4 วรรค 2) และพื้นที่ของเขตฯ จะมีขนาดเพียงใดก็ได้ เช่น ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ ทั้งจังหวัด หรือหลายจังหวัดต่อหนึ่งเขตฯ ทั้งนี้โดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ และกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ (มาตรา 31) โดยมีเพียงเงื่อนไขของการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินว่าต้องไม่ทำให้เสียหายเกินสมควรเท่านั้น (มาตรา 30)
- ⇒ เขตฯ มีอำนาจเช่าที่ดินเพื่อจัดตั้งหรือใช้ประโยชน์เขตฯ ได้คราวละไม่น้อยกว่า 50 ปี และไม่เกิน 99 ปี (มาตรา 26)
- ⇒ เขตฯ มีอำนาจอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่ในเขต และถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ ได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายคนเข้าเมือง (มาตรา 62 และ 65)
- ⇒ เขตฯ มีอำนาจอิสระตามมาตรา 50 อย่างกว้างขวางในการดำเนินการโดยต้องขออนุมัติจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องสำคัญๆ ดังต่อไปนี้
 - ❖ จัดให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดตั้งหรือขยายเขตพิเศษหรือเพื่อประโยชน์ในการผังเมือง
 - ❖ ถมทะเลเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและพัฒนาที่ดินได้มา (มาตรา 29) โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อม (มาตรา 51)
 - ❖ จัดทำผังเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง
 - ❖ จัดรูปที่ดินภายในเขตพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - ❖ จัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน
 - ❖ จัดทำหรือจัดให้มีไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้ภายในเขตพิเศษ และจำหน่ายหรือให้บริการส่วนเกินแก่บุคคลอื่นที่อยู่นอกเขตพิเศษ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- ❖ ประกอบการขนส่งหรือจัดให้มีผู้ประกอบการขนส่ง หรือระบบขนส่งภายในเขตพิเศษ และบริเวณใกล้เคียง
- ❖ ร่วมทุนกับเจ้าของที่ดินโดยวิธีตีราคาที่ดินเป็นทุน
- ❖ จัดระบบการชลประทานเพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรม หรือเพื่อการใช้ในการบริโภค หรือการอุตสาหกรรม
- ❖ ลงทุนหรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นทั้งในและต่างประเทศ
- ❖ ซื้อ ขาย เช่าซื้อ เช่าระยะยาว แลกเปลี่ยน และเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งกำหนด ราคาขาย ค่าเช่า ค่าเช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์ หรือค่าตอบแทนในการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาของเขตฯ (ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด) (มาตรา 23)
- ❖ ออกพันธบัตรหรือตราสารหนี้อื่นใดเพื่อการลงทุน (ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา 97))

การให้อำนาจแก่เขตฯ โดยการผ่อนปรนกฎระเบียบบางประการ (Deregulation) เช่น กฎระเบียบเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายเงินทุน หรือกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าวดังกล่าว จึงได้ถูกวิจารณ์ว่าเท่ากับปฏิเสธการใช้หรือยกเว้นการใช้กฎหมายสำคัญๆ ของไทยเกือบทุกฉบับที่เป็นอุปสรรคในการแสวงหาประโยชน์ในทุกพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น กฎหมายอุทยานแห่งชาติ กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายชลประทานราษฎร์ กฎหมายแรงงาน กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายผังเมือง กฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติสงฆ์¹⁷ ซึ่งเท่ากับมีผลเป็นการจำกัด ยกเลิก เพิกถอนบรรดาหลักการ กฎเกณฑ์ กลไกต่างๆ ตามกฎหมายเก่าที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้านี้ ต้องถูกยกเลิกเพิกถอนไป โดยไม่ต้องไปแก้กฎหมายเดิมนั้นๆ เปรียบได้กับเป็นการรัฐประหารเงียบ และยกฐานะโดยการนำแนวคิดวิธีการจัดการทางธุรกิจแบบซีโอ CEO (Chief of Executive Officer)¹⁸ อีกทั้งยังเป็นการนำไปสู่การละเมิดพระราชอำนาจ เพราะได้ให้อำนาจแก่เขตเศรษฐกิจ หรือคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจพิเศษในการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติของรัฐสภา รวมทั้งให้อำนาจในการตัดสินใจและบังคับคดี โดยไม่ผ่านกระบวนการทางตุลาการ

¹⁷ เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนและภาคประชาสังคม, แฉถงการฉ้อโกงประชาชนเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=9&d_id=8

¹⁸ เจริญ คัมภีรภาพ : ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษกับการรัฐประหารเงียบ http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=2&d_id=1

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

5) วิธีการได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน/อสังหาริมทรัพย์ เพื่อจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือเพื่อใช้ในการดำเนินงานนั้น สามารถทำได้หลายวิธีโดยจัดหาเองเช่น จัดซื้อ (มาตรา 24) เช่าซื้อ (มาตรา 21) เช่าระยะยาว ตั้งแต่ 50 ถึง 99 ปี และให้เช่าช่วงต่อได้ (มาตรา 26 - 27) แลกเปลี่ยน (มาตรา 21) เวนคืน (มาตรา 28) หรือให้เอกชนนำที่ดินมาร่วมลงทุน (มาตรา 24) ถมทะเล (มาตรา 29) ใช้ประโยชน์ที่ป่าสงวนหรือเขตคุ้มครองสัตว์ป่าเฉพาะกรณีมีวัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยว (มาตรา 30) รวมทั้งการได้มาโดยผลของกฎหมายและการเข้าถือเอาที่ธรณีสงฆ์ เช่น ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตที่กำหนด และให้ตกเป็นของเขตฯ โดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ดิน แต่ต้องชำระราคาให้แก่ท้องถิ่น หรือกระทรวงการคลังด้วย (มาตรา 31)

มีข้อท้วงติงว่าบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการยกเว้นกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ มาตรา 49 ซึ่งระบุว่าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน กล่าวคือหากการเวนคืนไม่ได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ภายใน 10 ปี ต้องคืนให้แก่เจ้าของ แต่ตามร่างฯ มาตรา 23 ระบุว่าถ้ามีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ให้ดำเนินจัดซื้อ เช่าซื้อ เช่าระยะยาว แลกเปลี่ยน ถมทะเล หรือเวนคืน วิธีการดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งทำให้ที่ดินที่ได้มาโดยวิธีการทั้งหมด จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเมื่อได้พัฒนาแล้ว เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขตมีอำนาจ ขายได้ ให้เช่าซื้อได้ ให้เช่าได้ แลกเปลี่ยนได้ด้วย นอกจากนั้น ยังเป็นการยกเว้นไม่ใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยร่างฯ กำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษจัดการเวนคืนได้ จ่ายค่าทดแทนเป็นเงินก็ได้ เป็นทรัพย์สินก็ได้ แลกเปลี่ยนก็ได้ เพียงแต่ระบุให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ “โดยอนุโลม” เท่านั้น

การให้อำนาจเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างมาก อาจส่งผลให้มีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม และจะก่อให้เกิด “การจัดสรรทรัพยากรใหม่” ได้ เพราะเหตุว่าตามกฎหมายปัจจุบันจะกำหนดให้การเวนคืนที่ดินจะสามารถทำได้ก็แต่เพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น และต้องระบุเหตุผลของการเวนคืนด้วย อีกทั้งจะต้องนำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ตามที่ระบุไว้เท่านั้น ในขณะที่ร่างกฎหมายกำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีสิทธิเวนคืนที่ดิน เช่า ซื้อ ถมทะเล คือทำการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน หรือนำมาพัฒนาและให้ภาคเอกชนเช่าได้ในระยะยาว โดยเขตฯ สามารถกำหนดราคาได้เอง จึงน่าเป็นห่วงว่าการซื้อขายที่ดินจะไม่เป็นไปตามกลไกตลาด เพราะเขตฯ จะกำหนดราคาได้ตามอำเภอใจ และอาจทำให้ราคาที่ดินสูงจนไม่คุ้มที่จะลงทุน หรืออาจเป็นการให้ประโยชน์แก่กลุ่มทุนค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อร่างกฎหมายนี้ให้อำนาจแก่เขตฯ ในการซื้อ เช่า เวนคืน แล้วนำมาขายให้เอกชนได้ นำมาจัดสรรพัฒนาได้ตามต้องการ ก็ต้องถือว่าเป็นการจัดสรรทรัพยากรใหม่ โดยมีรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง และเจ้าของเดิมคงไม่มีสิทธิหลักเลียงหรือต่อรองราคาตามกลไกตลาด เพราะราคาถูกกำหนดโดยรัฐแล้ว

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

เห็นได้ว่า ส่วนใหญ่ยังมีการคัดค้านในประเด็นนี้ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้¹⁹

- ⇒ ร่างกฎหมายมีผลเป็นการยกเลิกขั้นตอนตามกฎหมายที่ดินเดิมและกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกมากมายตั้งแต่ที่ดินป่าสงวนไปจนถึงที่ธรณีสงฆ์ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ทุนต่างชาติได้รับผลประโยชน์ ขณะที่ทุนในท้องถิ่นในพื้นที่ที่ถูกจัดตั้งให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาจเป็นเพียงผู้ขายที่ดินให้ต่างชาติ เพราะไม่มีความสามารถเพียงพอในการทำกิจกรรมที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งผิดหลักการร่างกฎหมายซึ่งต้องให้ความสำคัญในสังคมทุกฝ่าย²⁰
- ⇒ การเช่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น มาตรา 26 กำหนดให้การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือใช้ประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น มีระยะเวลาคราวหนึ่งไม่น้อยกว่า 50 ปี และไม่เกิน 99 ปี เห็นได้ว่าเป็นการยกเว้นไม่ใช้ประมวลแพ่งและพาณิชย์มาตรา 540 ซึ่งกำหนดให้การเช่าที่ดินต้องไม่เกิน 30 ปี และยังเป็นกรยกเว้นไม่ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เนื่องจากมาตรา 27 (3) อนุญาตให้การเช่า หรือเช่าช่วงที่ดินเกินกว่า 100 ไร่ ไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน
- ⇒ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ร่างฯ กำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษชำระราคาที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแล ตามราคาที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินราคาประเมินเพื่อประโยชน์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว และให้ที่ดินนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ก็มีผลให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ เมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษจัดที่ดินแปลงอื่นที่มีลักษณะและความสะดวกใกล้เคียงกันให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน มีผลเป็นการถอนสภาพ

¹⁹ รวบรวมจากเอกสารประกอบการสัมมนา โดยคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 http://www.ftwatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=5&d_id=4 และจากสรุปการประชุมชุมนาน เรื่อง บทบาทสภาประชาชนแม่น้ำโขงต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ที่โรงแรมริมกกรีสอร์ท อ.เมือง จ.เชียงราย ระหว่างวันที่ 30 มิถุนายน -2 กรกฎาคม 2548

²⁰ น.พ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชร จากการศึกษาซึ่งจัดโดยกรุงเทพธุรกิจ เรื่อง "ร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ ใครได้ใครเสีย" วันที่ 7 มีนาคม 2548

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว และให้ที่ดินนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเขตฯ โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

⇒ ที่ราชพัสดุ การที่ร่างฯ ระบุว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ถ้าทางราชการเลิกใช้หรือยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ชำระราคาที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังตามราคาที่กระทรวงฯ กำหนดซึ่งต้องไม่เกินราคาประเมินเพื่อประโยชน์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว และให้ที่ดินนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุนั้น เป็นการกำหนดที่กว้างครอบคลุมเกินไป เพราะให้ที่ดินที่ราชการใช้ สงวนไว้สำหรับราชการใช้ เลิกใช้แล้ว หรือยังไม่ได้ใช้นั้น เขตเศรษฐกิจพิเศษเอามาใช้ประโยชน์ได้ทั้งหมด และสามารถนำที่ดินของรัฐเหล่านั้นมา ให้เช่าระยะยาว หรือ ขายได้ ซึ่งน่าเป็นห่วงว่าอนาคตจะมีการนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ไปใช้จนกระทั่งที่ดินของหลวงกลายเป็นที่ดินของเอกชนได้

⇒ ที่ดินอันเป็นที่ธรณีสงฆ์ เมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับความยินยอมจากวัด และจ่ายค่าผาติกรรมให้แก่วัดตามที่มหาเถรสมาคมกำหนดแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตกเป็นของเขตฯ โดยไม่ต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ หรือในกรณีที่วัดประสงค์จะให้เช่าแทนการโอน ก็ให้ดำเนินการเช่าระยะยาวตามระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา 26 ได้นั้น ทำให้เกิดความเข้าใจว่าการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินสงฆ์นั้นสามารถทำได้โดยเพียงแค่ได้รับการยินยอมจากวัดเท่านั้น และให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจเพียงกำหนดค่าผาติกรรมเท่านั้น ไม่มีอำนาจจะยินยอมหรือไม่ยินยอม

6) การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาและส่งเสริมสภาพแวดล้อมภายในท้องถิ่นของตน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด โดยปัจจุบันกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติเหมืองแร่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ในกรณีของกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ) เป็นต้น ได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพ รวมถึงการยับยั้งการดำเนินการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือก่อเหตุรำคาญแก่ประชาชนและชุมชนในพื้นที่รับผิดชอบ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ร่างกฎหมายนี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นกรรมการบริหารของเขตเศรษฐกิจพิเศษในคณะกรรมการบริหารของเขตฯ ด้วย (มาตรา 33) โดยกำหนดการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นบนที่ดินที่เป็นของเขตฯ แยกจากที่ดินที่มีใช่เป็นของเขตฯ ให้ชัดเจน (มาตรา 56) และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์ในที่ดินอันเป็นป่าสงวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของรายได้ภายหลังหักต้นทุน (มาตรา 30) ให้จ่ายเงินค่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งผลตอบแทนที่ได้จากการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นป่าสงวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของรายได้ภายหลังหักต้นทุนให้แก่ท้องถิ่น (มาตรา 30 - 31) อีกทั้งให้เขตฯ ต้องส่งเงินที่เรียกเก็บเป็นค่าบริการอันเป็นการเรียกเก็บนอกเหนือจากกฎหมาย รวมทั้งค่าธรรมเนียมหลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้ว ส่งเป็นรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10% ด้วย (มาตรา 52) โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เมื่อดำเนินการแล้วต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และหากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าการดำเนินการของเขตฯ ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้แจ้งเขตฯ เพื่อแก้ไข ถ้าเขตฯ ไม่ดำเนินการให้เสนอคณะกรรมการนโยบายเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการดูแลจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 290 เดิม) และกฎหมายเฉพาะเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเรื่องการคุ้มครองสภาพแวดล้อมและสุขภาพของคนในพื้นที่ ได้ถูกกลืนอำนาจไป และไม่อาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเขตฯ นอกจากนั้น มาตรา 57 (1) ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เขตเศรษฐกิจพิเศษร้องขอเท่านั้น หรือแม้แต่การดำเนินงานภายนอกพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องประสานงานกับเขตฯ ให้สอดคล้องกัน (มาตรา 57(2)) แม้ถึงว่าร่างฯ จะกำหนดไว้ว่าถ้าหากมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถที่จะแจ้งให้เขตเศรษฐกิจพิเศษแก้ไขได้ ถ้าตกลงกันไม่ได้ “กรรมการนโยบายเป็นผู้ชี้ขาด” และทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตามนั้น ก็เห็นได้ว่าอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการนโยบายที่ใช้อำนาจถึงตุลาการ²¹ ดังนั้นจึงทำให้มีปัญหว่าหากเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นที่ใดแล้ว ผู้ใดจะรับผิดชอบ²²

²¹ เอกสารประกอบการสัมมนา โดยคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548

²² รวบรวมจากเอกสารประกอบการสัมมนา โดยคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 http://www.ftwatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=5&d_id=4 และจากสรุปการประชุมคู่ขนาน เรื่อง บทบาทสภาประชาชนแม่น้ำโขงต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ที่โรงแรมริมกสิศอร์ท อ.เมือง จ.เชียงราย ระหว่างวันที่ 30 มิถุนายน -2 กรกฎาคม 2548

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

นอกจากนั้น การที่ร่างกฎหมายกำหนดให้อำนาจต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือใบอนุญาต การจดทะเบียนที่อยู่ในการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตท้องถิ่นใด อันเป็นอำนาจหน้าที่เดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กลายเป็นอำนาจของ “คณะกรรมการ บริหาร” แทนที่ (มาตรา 55) แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของเขตฯ ต่างๆ ดังกล่าวก็ตาม จึงเห็นได้ว่าอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกลดทอนลง หรือแม้ว่าผู้ บริหารหรือหัวหน้าคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการบริหาร อยู่ด้วย ก็เป็นเพียง “2 เสียง” เท่านั้น จากกรรมการทั้งหมดไม่เกิน 10 คน (มาตรา 35)

3.3 มาตรการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เมื่อ กนอ. และ สศช. ได้รับรายงานการวิจัยซึ่งเสนอกรอบและร่างพระราชบัญญัติเขตพิเศษ พ.ศ. ... แล้ว กนอ. ได้จัดส่งร่างฯ ให้ส่วนราชการที่รักษาการตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอ ความเห็น และได้ยกร่างและแก้ไขเพิ่มเติมตามผลการประชุมหารือร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อ วันที่ 17 พฤศจิกายน 2547 รวมทั้งส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อลงนามและส่งต่อไป ยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ต่อมาวันที่ 11 มกราคม 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามข้อเสนอร่างฯ ของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาพร้อมกับรับฟัง ความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้นับพิจารณาเป็นพิเศษในเรื่องการถือครอง ที่ดิน การเช่าที่ดินของคนต่างด้าว การอุดหนุนซึ่งอาจขัดต่อพันธกรณีใน WTO ปัญหาแรงงานต่างด้าว การยกเลิกเขตเกษตรเศรษฐกิจตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 และให้ใช้ร่างฯ แทนที่ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษกับรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งเรื่องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษในพื้นที่ที่กำหนด โดยพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ยังมีมติให้เปิดรับฟังความเห็นจากภาคเอกชนและภาครัฐอื่นๆ ด้วย²³ อย่างไรก็ตามก็ดี คณะรัฐมนตรีมีมติให้เปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัติเขตพิเศษ พ.ศ. ให้เป็นร่าง พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.

²³ ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีเรื่องร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. (Agenda Based) สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี , <http://www.cabinet.thaigov.go.th/>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ในระหว่างนั้น คณะอนุกรรมการพิจารณา ร่างฯ ของวุฒิสภาได้ประชุมและเชิญตัวแทนจากหลายหน่วยงานมาให้ข้อมูลประกอบการพิจารณา เพื่อทราบความคืบหน้าของร่างฯ ฉบับนี้ ซึ่งตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ข้อมูลว่ากำลังแก้ไขเนื้อหาในร่างฯ หลายส่วน เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการได้มาของพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น จึงยังคงต้องใช้เวลาในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความห่วงใยของหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาคราชการ ภาคเอกชนผู้ประกอบการ รวมทั้งนักวิชาการที่เห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องในหลายประการและอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวมได้²⁴

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้กำหนดการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ คือ วาระการกำหนดประเด็น วาระการหาทางออก และวาระการปรับแก้ไขรายมาตรา หลังจากนั้นให้นำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อไป²⁵

เมื่อเอกสารเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.และมติคณะรัฐมนตรีได้เผยแพร่ออกสู่สาธารณะ ได้มีบุคคลและกลุ่มต่างๆ ออกมาแสดงความคิดเห็นทั้งคัดค้านและสนับสนุนกับร่างฯ ดังกล่าว จึงทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกายิ่งล่าช้าออกไป และในที่สุดร่างฯ ก็ตกไปก่อนที่จะได้มีการเสนอเข้าสู่รัฐสภา โดยเหตุที่มีการยุบสภาไปก่อนเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549

ในช่วงระหว่างการดำเนินการเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น รัฐยังได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อรองรับการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษและเพื่อสนับสนุนการค้าชายแดน โดยการดำเนินนโยบายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเชื่อมโยงสามมิติ (การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม) เข้าด้วยกันให้เป็นหนึ่งเดียว (Integrated Approach) และสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจโดยใช้กลไกด้านความช่วยเหลือ (Technical Assistance) ทางเทคนิคและวิชาการต่างๆ ด้วย

อย่างไรก็ดี ตลอดช่วงเวลาสิบปีที่ผ่านมา รัฐได้จัดอยู่ก่อนแล้วให้มีการเชื่อมโยงภูมิภาคผ่านทาง Economic Corridor ประกอบด้วยสาย North-South Economic Corridor (จีน->ตอนใต้ของพม่าและลาว->ไทย->มาเลเซีย) สาย East-West Economic Corridor (พม่า-ไทย-ลาว-เวียดนาม) Southern Economic Corridor (ไทย-กัมพูชา-เวียดนาม) และสายส่วนกลางคือ Central Subcorridor (กรุงเทพฯ-พนมเปญ-โฮจิมินห์ซิตี้-วังเตา) ซึ่งเป็นเส้นทางที่ช่วยอย่างมากต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจชายแดนของประเทศที่ติดต่อกันดังกล่าว

²⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี <http://www.cabinet.thaigov.go.th/>

²⁵ ประชาไท, <http://www.prachatai.com>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ทั้งนี้ ได้มีการพัฒนาความร่วมมือหลายประการกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ความร่วมมือเฉพาะกลุ่มลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS) (ประกอบด้วย กัมพูชา จีน ญานและกวางสี สปป.ลาว พม่า ไทย เวียดนาม) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) (ประกอบด้วยกัมพูชา สปป. ลาว พม่า เวียดนาม ไทย) ซึ่งมีความก้าวหน้ามากขึ้นในเรื่องของการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน ด้านระบบคมนาคม พลังงาน และโทรคมนาคม และการปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการ โดยกัมพูชาได้พัฒนาเกาะกง และ สปป.ลาว ได้พัฒนาสะพานนะเขตให้เป็นเขตฐานการผลิตและผลักดันให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่พม่าพัฒนาพื้นที่ในเขตเมะละแหม่ง ฝะอันและพื้นที่ชายแดนเชื่อมโยงที่แม่สอด-เมียวดี และเวียดนามพัฒนาเขตอุตสาหกรรมและท่าเรือในดานัง และส่งเสริมการท่องเที่ยวในเมืองเว้ ซึ่ง กนอ. ได้ช่วยเหลือส่งเสริมผลักดันให้มีการพัฒนาเหล่านั้นด้วย

นอกจากนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมได้เป็นเจ้าภาพในการจัดให้มีการศึกษาเฉพาะพื้นที่ถึงความเป็นไปได้ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) ที่เขตชายแดนต่างๆ โดยกำหนดให้มีเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเรียงรายขึ้นเพื่อให้เป็นฐานการลงทุนอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และเป็นประตูรองรับการเชื่อมโยงระหว่างไทยและจีนตอนใต้ รวมทั้งผลักดันให้เกิดการผลิตในพื้นที่ติดต่อก็คือเชียงราย-เชียงใหม่-ลำพูน อีกทั้งยังกำหนดให้มีเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตากด้วย โดยให้เป็นโครงการนำร่อง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจการลงทุนและการผลิตรอบบริเวณชายแดนตากฝั่งแม่สอดและพม่าฝั่งเมียวดี รวมทั้งพัฒนาด้านการเกษตรเพื่อเป็นฐานการผลิตวัตถุดิบ และเป็นฐานของการพัฒนาโครงการ GMS ในระยะยาวด้วย โดยคาดว่าในภาพรวมการดำเนินการต่างๆ ของการจัดตั้งเขตฯ ทั้งสองแห่งดังกล่าวจะเสร็จสมบูรณ์ เว้นแต่บางเรื่องที่อาจล่าช้า คือการวางผังเมือง การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาการท่องเที่ยวและการอนุรักษ์พัฒนาเมือง อย่างไรก็ตาม โครงการจัดตั้งเขตฯ ทั้งสองแห่งดังกล่าวได้ยกเลิกไปดังรายละเอียดที่จะได้กล่าวในบทต่อไป

ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ได้กำหนดมาตรการในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้หลายประการดังนี้

- จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายขึ้นทำหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ และในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตฯ แต่ละเขต รวมทั้งให้มีอำนาจในการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การร่วมลงทุนกับบุคคลอื่น ในกิจการที่เขตเศรษฐกิจพิเศษต้องลงทุน ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกู้หรือให้กู้ยืมเงินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงาน และให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว และสามารถตรวจสอบได้

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ให้ทำหน้าที่ธุรการของคณะกรรมการนโยบาย ศึกษาเตรียมการ เสนอแนะกิจการต่างๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย ศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะในเรื่องความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจและการเงินในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขต ผลกระทบและความคุ้มค่าในประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย ให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เพื่อประกอบการศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ร่วมประกอบการงานหรือร่วมลงทุนกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในกิจการทั้งปวงของเขตเศรษฐกิจพิเศษตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดหรือตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมาย
- จัดตั้งคณะกรรมการบริหารเขตฯ ให้ทำหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีอำนาจควบคุมและติดตามดูแลการบริหารงานและการดำเนินการของเขตฯ กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารงานเขตฯ กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง วางแผนการดำเนินการและระยะเวลาแล้วเสร็จของการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก แต่งตั้งประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการเขตฯ รวมทั้งออกระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กร การเงิน และการบริหารงานทั่วไป การวางหลักเกณฑ์การกำหนดราคาขาย อัตราค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ และระยะเวลาการเช่าและเช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ค่าบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกและอัตราค่าบริการในเขตฯ
- กำหนดให้มีผู้ว่าการเขตฯ และรองผู้ว่าการเขตฯ รวมทั้งพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้ผู้ว่าการเขตฯ มีอำนาจออกระเบียบในการบริหารกิจการของเขตฯ รวมทั้งระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการบริหาร) และบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด และตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้างตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด นอกจากนั้น ให้ผู้ว่าการเขตฯ เป็นตัวแทนของเขตฯ ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก
- กำหนดให้มีการเตรียมการด้านการเงินและรายได้ของเขตฯ โดยให้เขตฯ มีสิทธิจัดเก็บ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

รายได้จากการดำเนินการได้ และหากว่ารายได้ไม่เพียงพอ ให้รัฐจ่ายเงินให้เขตฯ เท่าจำนวนที่ขาดได้ นอกจากนี้ ให้มีการกักเงินสำรองของเขตฯ ไว้ และหากจะนำเงินสำรองออกใช้ ก็ให้คณะกรรมการบริหารให้ความเห็นชอบได้

- กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปรับแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ หรือแผนอื่นใดของจังหวัด ให้สอดคล้องและเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการของเขตฯ

3.4 สิทธิพิเศษของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ตามนโยบายส่งเสริมการลงทุน ร่างกฎหมายกำหนดสิทธิพิเศษหลายประการสำหรับผู้ประกอบการในเขตฯ และผู้อยู่อาศัยในเขตฯ ทั้งที่อยู่ก่อนและเข้ามาอยู่ภายหลัง ตามที่ได้กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษดังนี้ (มาตรา 62)

- การถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นของคนต่างด้าว

สิทธิพิเศษนี้ให้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ดินและอาคารชุดเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออาคารชุดของคนต่างด้าว แต่คณะกรรมการบริหารจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์และการจำหน่ายที่ดินดังกล่าวของคนต่างด้าวได้ (มาตรา 64))

- การนำคนต่างด้าวเข้ามาและอยู่อาศัยราชอาณาจักร

มาตรา 65 กำหนดให้คนต่างด้าวเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรได้ตามจำนวนและระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารกำหนด โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ต้องเป็น (1) ช่างฝีมือ (2) ผู้บริหารหรือผู้ชำนาญการ และ (3) คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลดังกล่าว โดยผู้ว่าการเขตฯ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานได้)

มีข้อสังเกตว่า ร่างกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจอนุมัติให้แรงงานไร้ฝีมือคนต่างด้าวเข้าทำงานในอุตสาหกรรมประเภทที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมากได้ (มาตรา 66)

- สิทธิในการนำหรือส่งออกเงินออกไปนอกราชอาณาจักร

ผู้ประกอบการในเขตฯ มีสิทธินำเงินตราต่างประเทศเข้าออกนอกประเทศไทยได้ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขว่าเงินนั้นเป็น

- (1) เงินกู้ต่างประเทศที่นำมาลงทุนในการประกอบอุตสาหกรรมหรือการค้าเพื่อส่งออกตามสัญญาที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ รวมทั้งดอกเบี้ยและเงินกู้ต่างประเทศนั้น

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- (2) เงินทุนที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและเงินปันผลหรือผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากเงินทุนนั้น
- (3) เงินที่มีข้อผูกพันกับต่างประเทศตามสัญญาเกี่ยวกับการใช้สิทธิและบริการต่างๆ ในการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบการค้าเพื่อส่งออกและสัญญานั้นได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารแล้ว

อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะจำกัดการนำเข้าหรือส่งเงินออกนอกประเทศดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ หากว่าเป็นช่วงเวลาที่สุดการชำระเงินต้องประสบความยุ่งยาก และจำเป็นต้องสงวนเงินตราต่างประเทศให้มีสำรองไว้ (มาตรา 68) เว้นแต่เป็นเงินทุนที่นำเข้ามาเกินกว่าสองปี และส่งเงินออกไปไม่ถึง 20% ต่อปีของยอดเงินทุนที่เหลืออยู่ในวันสิ้นปีของปีก่อน หรือเป็นเงินปันผลที่ส่งออกไปไม่ถึง 15% ต่อปีของเงินทุนที่นำเข้ามาและเหลืออยู่ในขณะที่ขอส่งเงินนั้นออก

นอกจากนั้น ผู้ประกอบการในเขตฯ ยังมีสิทธิในการถือครองหรือเปิดบัญชีเงินฝากเป็นเงินตราต่างประเทศกับสถาบันการเงินด้วย

■ สิทธิที่จะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร

นอกเหนือจากสิทธิในการได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนแล้ว ผู้ประกอบการและผู้อยู่อาศัยภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจมีสิทธิตามรายการ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 69)

- (1) สิทธิในการหักค่าใช้จ่ายก่อนการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร
- (2) ได้รับการลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล
- (3) ได้รับการลดหรือยกเว้นอากรขาเข้า ภาษีสรรพสามิต และค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ ตามรายการ จำนวน อัตรา และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

นอกจากนั้น ผู้ประกอบการหรือผู้อยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีใช้ที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาจได้รับสิทธิพิเศษตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย (มาตรา 63)

■ สิทธิพิเศษสำหรับเขตประกอบการเสรี

นอกจากได้รับสิทธิตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เขตฯ ซึ่งตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นเขตประกอบการเสรี มีสิทธิพิเศษในการนำเข้าของไปในเขตฯ โดยได้รับสิทธิประโยชน์ทางอากร เช่นเดียวกับของที่นำเข้าไปในเขตปลอดอากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร โดยเฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา 70)

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

- (1) ของที่นำเข้ามาในเขตประกอบการเสรี ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต สำหรับของที่เป็นเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าวที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้าหรือเพื่อการพาณิชย์กรรมแล้วแต่กรณี และของที่ใช้ในการสร้างประกอบ หรือติดตั้งเป็นโรงงานหรืออาคารในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ เท่าที่นำเข้ามาในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอนุมัติ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนด
- (2) ของที่นำเข้ามาในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าหรือเพื่อพาณิชย์กรรมให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ ให้รวมถึงของที่นำออกจากเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งหนึ่งไปยังเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกแห่งหนึ่ง หรือเขตประกอบการเสรีอีกแห่งหนึ่งด้วย
- (3) ของที่นำเข้ามาในเขตเศรษฐกิจพิเศษตาม (2) รวมทั้งผลิตภัณฑ์ สิ่งพลอยได้ และสิ่งอื่นที่ได้จากการผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษ หากส่งออกนอกราชอาณาจักรให้ได้รับยกเว้นอากรขาออก ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต

นอกจากนั้น ในกรณีการนำของเข้ามาในประเทศหรือนำวัตถุดิบภายในประเทศเข้าไปในเขตเศรษฐกิจพิเศษตามมาตรา 70 เพื่อผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการอื่นใด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งออก ให้ของนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพหรือมาตรฐาน การขอหรือมีใบอนุญาตนำเข้า การประทับตรา หรือเครื่องหมายใดๆ แก่ของนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนด (มาตรา 71) ทั้งนี้ แม้ว่าของเหล่านั้นไม่ได้ส่งออกแต่ได้นำเข้าไปในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อใช้ตามมาตรา 70 (1) หรือ (2) ให้ได้รับยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากรโดยถือเสมือนว่าได้ส่งออกนอกประเทศในวันที่นำเข้าไปในเขตฯ (มาตรา 73)

อย่างไรก็ดี หากว่าของที่นำเข้ามา รวมทั้งผลิตภัณฑ์สิ่งพลอยได้และสิ่งอื่นที่ได้จากการผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว นั้น ได้ถูกนำออกจากเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อใช้หรือจำหน่ายภายในประเทศ จะต้องเสียอากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ตามสภาพ ราคาและอัตราภาษีอากรที่เป็นอยู่ในวันที่นำออกจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพหรือมาตรฐาน การขอหรือมีใบอนุญาตนำเข้า การประทับตรา หรือเครื่องหมายใดๆ แก่ของนั้น นับแต่วันที่นำออกจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ แล้วแต่กรณี โดยถือเสมือนว่าได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรในวันที่นำออกจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 72)

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

3.5 สรุปความคิดเห็นต่อนโยบายและกฎหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แม้ว่าแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นตัวช่วย จะมีข้อดีและมีประโยชน์ในหลายประการดังกล่าวก่อนหน้านี้แล้ว แต่สืบเนื่องจากนโยบายและร่างกฎหมายฉบับนี้ได้วางแนวคิดหลักไว้ว่าต้องการส่งเสริมการลงทุน เพื่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก จึงทำให้มีการวิจารณ์หลายประการในบทบัญญัติของร่างกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) ปัญหาสิ่งแวดล้อม

ประเด็นปัญหาเรื่อง “สิ่งแวดล้อม” เป็นเรื่องสำคัญมาก แต่ร่างกฎหมายนี้ไม่ได้มีรายละเอียดที่เน้นถึงการคำนึงถึง แม้ว่ามาตรา 29 จะกำหนดให้มีการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังเป็นเพียงข้อกำหนดที่ไม่มีสภาพบังคับเพราะใช้คำว่า “ในกรณีจำเป็นและสมควร” เท่านั้น อีกทั้งยังกำหนดว่าต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายด้วย โดยไม่ได้เข้มงวดมากถึงขนาดต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น ร่างกฎหมายยังกำหนดให้ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเฉพาะกรณีที่ต้องมีการถมทะเลเท่านั้น (มาตรา 50 (2)) แต่ ไม่มีข้อกำหนดให้ต้องศึกษาในกรณีอื่นๆ ด้วย ทำให้น่าเป็นห่วงว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมได้

ในส่วนของการครอบครอง พัฒนา ใช้หรือจัดหาประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมีวัตถุประสงค์ในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งร่างกฎหมายกำหนดให้เขตฯ สามารถทำได้ตามความจำเป็น โดยระบุเพียงว่า “แต่ต้องไม่ทำให้สภาพแห่งป่าดังกล่าวต้องเสียหายจนเกินสมควร” (มาตรา 30) และระบุให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวต้องปรับการดำเนินงานให้ “สอดคล้องกับแผนและแนวทางการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษ” (มาตรา 30) เห็นได้ว่าเป็นข้อกำหนดที่ไม่ชัดเจนและไม่ทราบถึงที่มาของกฎเกณฑ์ดังกล่าว ก็ทำให้เกิดข้อกังวลาว่าทรัพยากรธรรมชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจถูกทำลายโดยกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถควบคุมได้ และอาจเกิดปัญหาการบุกรุกที่ป่าสงวนได้ง่าย²⁶

นอกจากนั้น ยังมีหลายกิจกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อาจส่งผลกระทบต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การถมทะเล การจัดทำผังเมือง ชลประทาน ฯลฯ ในเรื่องของการจัดผังเมือง ร่างฯ ไม่ได้คำนึงถึงประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม เพราะกำหนดให้การขึ้นผลบังคับผังเมืองเดิม (มาตรา 32) และ

²⁶ <http://www.ftawatch.org/autopage1>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

การจัดทำผังเมืองได้เองตามกฎหมายผังเมือง (มาตรา 50 (3)) การจัดระบบชลประทาน เพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรม หรือเพื่อใช้ในการบริโภค หรือการอุตสาหกรรม (มาตรา 50 (9)) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการใช้น้ำและระบบนิเวศน์ทางน้ำของพื้นที่อื่นๆ รวมทั้งการประกอบกิจกรรมอื่นๆ ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น อุตสาหกรรม การสร้างที่อยู่อาศัยหรือการท่องเที่ยว ก็ไม่มีข้อกำหนดให้ต้องศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ดังนั้น การดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจสร้างผลกระทบอย่างมากต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชนได้

ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นกระบวนการสำคัญในการคุ้มครองและส่งเสริมสภาพแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งต้องใช้ความรู้ความชำนาญของผู้เชี่ยวชาญ ประกอบกับการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของภาคประชาชน แต่ร่างฯ ตามมาตรา 51 และมาตรา 52 กำหนดให้การดำเนินการใดๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งแต่เดิมต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต หรือขอความเห็นชอบตามกฎหมายต่างๆ นั้น เปลี่ยนมาเป็นการให้อำนาจกับผู้ว่าการเศรษฐกิจพิเศษในการกระทำแทนได้ทั้งหมด และแม้ว่าจะได้กำหนดในวรรคสามของมาตรา 52 ว่าต้องทำตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอื่นๆ ก็ตาม แต่เท่ากับว่าผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจดำเนินการแทนองค์กรต่างๆ ได้ ตัวอย่างเช่น การดำเนินการแทนคณะผู้ชำนาญการ EIA และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการอนุมัติรายงาน EIA เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างของการพิจารณาอนุมัติการจัดตั้งธุรกิจโดยมีการตรวจสอบผ่านเรื่องสิ่งแวดล้อม และเป็นการเสี่ยงต่อความผิดพลาดและความรอบคอบในการพิจารณาอนุมัติได้ จึงควรต้องมีกลไกป้องกันคุ้มครอง แก่ไขและรับผิดชอบที่รอบคอบรัดกุมและเป็นธรรมเพียงพอ เพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพกับประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ²⁷

ด้วยเหตุนี้ กระบวนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงควรต้องกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยคำนึงถึงเรื่องของเกณฑ์การพิจารณาประกาศเป็นเขตฯ อำนาจหน้าที่ของเขตฯ ในการดำเนินการและการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประสานงานกันระหว่างเขตฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเศรษฐกิจ ซึ่งควรต้องสร้างระบบกลไกการสอบทานของการใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายด้วย

²⁷ เดชรัต สุขกำเนิด, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, เวทีสัมมนาโต๊ะกลมเรื่อง

“ข้าแหละ ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.....” วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548

http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=8&d_id=7

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

2) ปัญหาด้านการค้าระหว่างประเทศ²⁸

ปัจจุบันมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในการค้าระหว่างประเทศ และแต่ละประเทศต่างปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศของตนเอง ด้วยการวางข้อกีดกันทางการค้าไว้ทั้งได้ด้านภาษี (Tariff barrier) และที่ไม่มีภาษี (Non-tariff barrier) ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงรวมตัวกันจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization – WTO) ขึ้นเพื่อกำหนดกฎกติกาการค้าโลกสำหรับประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม ปัญหาก็ยังคงมีอยู่ และดูเหมือนว่าจะยังมีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะข้อกีดกันด้านอื่นที่ไม่มีภาษี

ทั้งนี้ข้อกำหนดที่สำคัญของ WTO ประการหนึ่งคือเรื่องห้ามการอุดหนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศของสมาชิก (Subsidy) ซึ่งจะส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหายต่อประเทศสมาชิกอื่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการให้เงินทุน การลดหนี้สิน การให้สิทธิพิเศษเรื่องภาษี หรือการจัดสรรเงินทุนหรือสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าจริง เพื่อเป็นการสนับสนุนการส่งออกหรือลดการนำเข้า (แต่อาจทำได้หากเป็น Non-actionable subsidy ซึ่งไม่ได้อุดหนุนเฉพาะเจาะจงอุตสาหกรรม) โดยที่การอุดหนุนซึ่งห้ามทำ (Prohibited subsidy หรือ Actionable subsidy) จะถูกตอบโต้โดยมาตรการตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing duties – CVD) จากประเทศผู้นำเข้าสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนนั้นได้

ดังนั้น การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งให้สิทธิพิเศษหลายประการเฉพาะในอุตสาหกรรมภายในเขตฯ อาจเป็นการผิดกติกาของ WTO ในเรื่องการอุดหนุนซึ่งจะทำให้ประเทศไทยถูกตอบโต้ดังกล่าวได้

นอกจากนั้น กติกาการค้าระหว่างประเทศ ก็มีประเด็นเรื่องสิ่งแวดลอมที่ยังถกเถียงกันอยู่ แม้ว่าจะไม่ใช่ประเด็นที่อยู่ในกรอบของ WTO ก็ตาม ทั้งนี้เพราะบางประเทศนำเรื่องสิ่งแวดลอมมาเป็นมาตรการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ ด้วยการกำหนดข้อห้ามการนำเข้าสินค้ามายังประเทศของตนหากว่าสินค้านั้นๆ ไม่ได้มาตรฐานที่กำหนดและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดลอม รวมทั้งวางกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดในการดูแลผลกระทบด้านสิ่งแวดลอมที่เกิดจากกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ดังนั้น สินค้าหรือบริการที่ผลิตขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการค้าชายระหว่างประเทศได้ เนื่องจากร่างฯ นี้มีข้อยกเว้นที่เป็นการผ่อนปรนอยู่มากในเรื่องมาตรฐานสิ่งแวดลอม และให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษหลายประการต่ออุตสาหกรรมในเขตฯ ซึ่งประเทศคู่ค้าของไทยอาจหยิบยกประเด็นเรื่องการอุดหนุนและเรื่องผลกระทบสิ่งแวดลอมที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษมาใช้เป็นข้อจำกัดการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยได้

²⁸ FTA Watch Group “วิเคราะห์เบื้องต้นร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ,
http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=5&d_id=4

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

3) ประเด็นด้านการกระจายผลประโยชน์ส่วนรวม

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นผลให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและวัตถุดิบเป็นจำนวนมาก ในลักษณะกระจุกตัว และทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่อยู่ภายในเขตนั้นๆ เท่านั้น ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและผู้ประกอบการที่ได้ดำเนินการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถสร้างรายได้ และผลกำไร จากสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่ได้รับ ไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นภาษี การจ้างแรงงานราคาถูก อำนาจในการจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล แต่รายได้เหล่านี้จะกระจุกตัวอยู่กับคนไม่กี่กลุ่ม แต่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากร อาจมีรายได้จากเพียงค่าจ้างรายวัน หรืออาจไม่ได้ผลประโยชน์จากส่วนนี้เลย หากเจ้าของกิจการเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งค่าแรงถูกกว่า และประชาชนทั้งประเทศจะได้รับประโยชน์จากการใช้งบประมาณก็ต่อเมื่อ “เหลือ” จากค่าใช้จ่าย ค่าบริหาร ผลประโยชน์ที่แบ่งให้เอกชนผู้ร่วมลงทุน บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัดที่จัดตั้งขึ้นเท่านั้น

นอกจากนั้น อุตสาหกรรมในเขตฯ จะได้รับสิทธิพิเศษ ยกเว้นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีทั้งหลาย เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในขณะที่ผู้อื่นต้องเสียภาษีในอัตราปกติ แต่ได้รับผลประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน อีกทั้งยังมีข้อแตกต่างในเรื่องการผลของการโอนทรัพย์สิน ซึ่งเขตฯ มีสิทธิพิเศษถึงขนาดว่าแม้จะได้โอนไปแล้ว ก็ยังอ้างสิทธิพิเศษในส่วนนี้ได้ แต่ผู้อื่นกลับไม่ได้รับสิทธินั้น เพราะแม้แต่รัฐวิสาหกิจยังไม่ได้รับสิทธิพิเศษนี้แต่อย่างใด ซึ่งทำให้เกิดข้อกังขาถึงการจัดตั้งเขตฯ ไม่ได้ก่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ต่อส่วนรวม

ปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติระหว่างชุมชนในเขตฯ และอุตสาหกรรมในเขตฯ ก็เป็นประเด็นที่น่าเป็นห่วงได้ เป็นต้นว่าการประกาศพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ และเขตอนุรักษ์และรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว อาจนำไปสู่การผลักดัน และขับไล่ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติทั้งทางบกและทางทะเลออกจากพื้นที่ เพื่อให้มีการจัดการพื้นที่หรือสาธารณูปโภคที่เอื้อต่อธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งอาจจะนำมาสู่ความขัดแย้งและการปะทะกันระหว่างชาวบ้านและเขตเศรษฐกิจพิเศษ

4) ด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิ/ระบบชุมชน

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจเป็นการละเมิดสิทธิของสิทธิชุมชน เพราะเหตุว่าเมื่อได้มีการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ใด ๆ จะมีผลให้คนในท้องถิ่นหมดอำนาจและสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ด้วยเหตุที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดการทรัพยากรทั้งหมดในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ไม่ว่าจะเป็นการครอบครองที่ดิน การจัดระบบชลประทาน การจัดการป่าไม้ และทะเล ในที่สุดชุมชนและองค์กรท้องถิ่น ก็จะไม่สามารถจัดการทรัพยากรในพื้นที่เพื่อการทำมาหากินได้และอาจนำไปสู่เศรษฐกิจชุมชนและสังคมท้องถิ่นให้อ่อนแอและล่มสลายในที่สุด

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ร่างฯ ยังมีข้อกำหนดอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 36 เดิม) ทั้งนี้ เพราะเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจในการอนุญาตการประกอบกิจการหรืออยู่อาศัย ให้ประโยชน์ (มาตรา 59) รวมทั้งสั่งให้คนออกจากที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ได้ (มาตรา 60 และ 61) ยิ่งไปกว่านั้น เขตฯ ยังมีอำนาจที่จะยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตยกเลิกการเช่า ยกเลิกการซื้อขาย หรือ ให้ออกจากที่ดินก็ได้ หากว่าผู้ใดฝ่าฝืนเงื่อนไขข้อกำหนดของเขตฯ (มาตรา 60) และในกรณีที่ผู้เช่าประกอบกิจการหรืออยู่อาศัย โดยซื้อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ร่างกฎหมายก็กำหนดให้เขตฯ มีอำนาจยกเลิกการซื้อขายและสั่งให้ผู้นั้นออกจากที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นนั้นได้ (โดยให้คืนค่าที่ดินตามราคาประเมินของผู้ประเมินอิสระที่เขตตั้งขึ้นหักด้วยค่าทดแทน ที่คำนวณจากอัตราค่าเช่าที่เขตพึงเรียกเก็บได้จากวันที่ซื้อจนถึงวันที่ออกไป) ถ้าไม่ปฏิบัติตาม เขตฯ ยังมีอำนาจรื้อถอนได้ เข้าไปยึดครอง เข้าไปครอบครอง เข้าไปรวบรวมทรัพย์สินขนย้ายไปที่อื่นได้ด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการยกเว้นอำนาจตุลาการ ไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล เขตเศรษฐกิจพิเศษใช้อำนาจเสร็จเด็ดขาดจนน่าเป็นห่วงว่าสิทธิต่างๆ ของบุคคลจะถูกกลืนละเมิดได้โดยง่าย

นอกจากนั้น การให้สิทธิพิเศษและอำนาจพิเศษแก่เขตเศรษฐกิจพิเศษดำเนินการในเรื่องต่างๆ เพื่อหวังผลการลงทุนและผลกำไรสูงสุด โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งขาดการตรวจสอบจากรัฐสภา ทำให้อาจคาดได้ว่าการประกอบกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจทำโดยไม่คำนึงถึงกฎหมายหลายฉบับที่คุ้มครองชีวิตและสิ่งแวดล้อมของประชาชนไทย รวมทั้งอาจเป็นการละเมิดสิทธิและแย่งชิงทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่นไปจัดการโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งย่อมนำไปสู่การเกิดผลกระทบต่อสังคม สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ความเชื่อมโยงกันของปัญหาเหล่านี้ จึงเป็นไปได้ว่าปัญหาจะขยายจากชุมชนท้องถิ่นไปสู่ส่วนอื่นของสังคมได้

ชุมชนดั้งเดิมที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจต้องสูญเสียอาชีพ ถิ่นฐานบ้านเกิด วิถีชีวิต และประเพณีวัฒนธรรม เนื่องจากเขตฯ จะดำเนินการตามกฎหมายให้มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินของชุมชน (รวมถึงที่ดินของชาวบ้าน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ของทางราชการ) นอกจากนี้ จังหวัดยังต้องปรับแผนทั้งหลายของตนให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานของเขตฯ อีกด้วย ทำให้น่าคิดว่าการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยรวบอำนาจเช่นนี้ จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถมีชีวิตที่เป็นปกติสุขได้

แม้ว่ามาตรา 12 (3/1) กำหนดให้สำนักงานฯ มีหน้าที่ “ให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ เพื่อประกอบการศึกษาวิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ” แต่การให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ก็มีได้ถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ขณะเดียวกัน การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวก็มีขึ้นเพียงเพื่อเสนอแนะแนวทางป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบต่อประชาชนมิใช่ประกอบการตัดสินใจในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

นอกจากนั้น ร่างกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบของการจัดตั้งเขตฯ ต่อสิ่งแวดล้อมของคนนอกพื้นที่เขตฯ คงมีเพียงการกำหนดให้สำนักงานฯ รับฟังความเห็นของประชาชนในพื้นที่ภายในเขตฯ เท่านั้น (มาตรา 13) ทั้งๆ ที่ผลกระทบจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนนอกพื้นที่ด้วยเช่นกัน ดังนั้น ก่อนมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment - SEA) เพื่อพิจารณาถึงศักยภาพ (Carrying Capacity) ความเหมาะสม และความยั่งยืนของการใช้ทรัพยากรและวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่จะประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจและระบบภูมิเวศน์หรือระบบฐานทรัพยากรหรือภูมิภาค เพื่อ ป้องกันมิให้มีการจัดตั้งและการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจไปก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนทั้งหลายซึ่งใช้ทรัพยากรและชีวิตร่วมกันอยู่ ด้วยเหตุนี้ การที่ร่างฯ มิได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ หรือแผนอื่นๆ ของจังหวัด ให้สอดคล้องและส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 21) จึงขาดกระบวนการที่รอบคอบ โปร่งใสและมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอในการป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน²⁹

นักวิชาการท่านหนึ่ง³⁰ ถึงกับกล่าวว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” คือ การยึดทรัพยากรสมบัติสาธารณะมาให้กับนายทุนได้ใช้ ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน หรือ อากาศบริสุทธิ์ และข้ออ้างที่ว่าจุดมุ่งหมายของเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือเพื่อให้ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบเสรีนิยมเป็นสิ่งที่น่าประหลาด เพราะเป็นการแข่งขันเอาชนะกันด้วยทรัพยากรสมบัติของคนอื่น พยายามเอาสมบัติกลางของสังคมใช้เป็นเครื่องมือแข่งขันกัน การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากร มีการออกกฎหมายประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถือเป็นการปฏิวัติทางเศรษฐกิจที่รุนแรงที่สุด จึงเป็นห่วงเรื่องการรักษาทรัพยากรของชาติว่านายทุนจะดักตวงผลประโยชน์และประชาชนไม่สามารถรักษาความสัมพันธ์กับทรัพยากรได้

ด้วยเหตุนี้จึงพบว่ามีหลายฝ่ายออกมาคัดค้านการออกกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเห็นว่าไทยยังไม่พร้อมในการจัดตั้งเขตฯ³¹ และเห็นว่าควรจะต้องจัดทำการศึกษาวิจัยให้รอบด้านเสียก่อนถึงผลกระทบของการออกกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบทางลบต่อท้องถิ่นและชุมชนใน

²⁹ เดชรัต สุขกำเนิด, เวทีสัมมนาโต๊ะกลมเรื่อง “ข้าแหละ ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ....” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548

³⁰ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ในการอภิปรายเรื่อง “ข้าแหละร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษและข้อตกลงเขตการค้าเสรี” จัดโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 23 มีนาคม 2548)

³¹ นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ จากการเสวนาจัดโดยกรุงเทพธุรกิจเรื่อง “ร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ ใครได้ใครเสีย” วันที่ 7 มีนาคม 2548

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

เขตฯ และผลโดยรวมต่อประเทศชาติและประชาชนทั่วไป และแม้แต่นายวิษณุ เครืองาม อธิบดีรองนายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลชุดก่อน ก็ยังแสดงความเห็นว่ายังไม่ค่อยพอใจกับร่างกฎหมายนี้เท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องอำนาจของหน่วยงานที่อนุมัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการล่วงละเมิดอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม เช่น การขออนุญาตตั้งโรงงานจะต้องผ่านขั้นตอนหลายกระทรวง แต่กฎหมายใหม่นี้ทำให้การจัดตั้งโรงงานในเขตฯ ไม่ต้องผ่านขั้นตอนเหล่านั้น รวมทั้งเรื่องความเสียประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังยอมรับว่าคณะรัฐมนตรีเองก็ยังรับหลักการทั้งที่ยังไม่ได้เห็นด้วยทั้งหมด รวมทั้งกระทรวงพาณิชย์ก็ยังไม่ค่อยจะเห็นด้วยเรื่องการทำรัฐประหารไปให้เงินสนับสนุนเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพราะจะไปขัดกับข้อจำกัดขององค์การการค้าโลกได้³²

5) ด้านแรงงาน

ร่างกฎหมายเปิดช่องให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ แต่ไม่ได้ระบุชัดเจนถึงจำนวนของแรงงานเหล่านั้น และความคุ้มครองแรงงานไทยเมื่อต้องเปิดให้แรงงานต่างชาติเข้ามา ดังนั้นการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจก่อให้เกิดปัญหาการจ้างงาน การว่างงานและการเป็นคนขายขอบ เพราะยังไม่มีหลักประกันว่าการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ใดจะทำให้เกิดการจ้างงานคนในพื้นที่นั้นก่อนเป็นอันดับแรก แต่กลับมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพราะแรงงานต่างด้าวมียค่าแรงงานถูกกว่า

นอกจากนั้นเขตเศรษฐกิจพิเศษยังสามารถปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องทำตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานต่างด้าว ดังนั้นคนในท้องถิ่นที่อาจกลายเป็นคนว่างงาน และเข้าไม่ถึงทรัพยากรต่างๆ ที่จะใช้ในการผลิตและกลายเป็นคนขายขอบที่ไม่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจบนแผ่นดินเกิดของตนเอง

การนำเข้าแรงงานต่างชาติ มักเกิดปัญหาการขูดรีดแรงงานต่างด้าวให้เป็นแรงงานทาส เพราะการสร้างผลกำไรจากการประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนหนึ่งก็คือ การใช้แรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านหรือแรงงานต่างด้าว เขตเศรษฐกิจพิเศษมีสิทธิในการจัดการแรงงานเหล่านี้โดยที่กฎหมายแรงงานคุ้มครองและควบคุมไม่ได้ นั่นอาจหมายถึงการไม่มีระบบสวัสดิการ การขาดความปลอดภัยในการทำงาน การบังคับให้ทำงานเกินเวลาปกติ และการเอาเปรียบค่าแรงเพื่อให้ผู้ประกอบการได้กำไรสูงสุด ซึ่งถือว่าเป็นการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานเหล่านี้

³² หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548 www.FTA-Watch

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ในส่วนของหน่วยงานราชการก็ยังมีความเห็นที่หลากหลายดังนี้³³

- กระทรวงการคลัง เห็นว่าการกำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจดำเนินการได้ เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการตามกฎหมายใดเป็นการเฉพาะนั้น อาจทำให้การพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตขาดการพิจารณาจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และควรกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- กระทรวงกลาโหม เห็นควรตัดร่างมาตรา 62 (1) (2) มาตรา 64, 65 และ 66 ออก เนื่องจากกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และตัดร่างมาตรา 88 และไม่สมควรกำหนดตามร่างมาตรา 99 เพราะอาจจะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 36 วรรคแรก
- กระทรวงวัฒนธรรม เห็นว่าควรเพิ่มบทบัญญัติเพื่อปกป้องคุ้มครองโบราณสถาน และควรเพิ่มผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรมในคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจพิเศษด้วย และเห็นว่าการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มีฐานะเป็นองค์กรมมหาชน จะต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร แต่เขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไร
- กระทรวงสาธารณสุข เห็นว่าการกำหนดให้ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้งตามกฎหมายอื่นด้วยนั้น ควรมีการประเมินความคิดเห็นของทุกฝ่ายให้รอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถ้าหากพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจที่จะให้มีการถมทะเลได้ ซึ่งนอกจากจะศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ควรต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมก่อน
- องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์กรมมหาชน) เห็นควรให้กำหนดการให้สิทธิพิเศษในการดำเนินกิจการตามร่างมาตรา 4 แต่เฉพาะ "การอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และกิจการที่เกี่ยวข้อง" เท่านั้น โดยควรตัดข้อความ "การท่องเที่ยว การบริการ และการอื่นใด" ออก และในส่วนอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่นนั้น ควรมีบทบัญญัติกำหนดให้มีการบูรณาการความร่วมมือและประสานงานเพื่อใช้อำนาจหน้าที่ร่วมกัน

³³ รากฐานไทย ข้อมูลเพื่อการพัฒนาประเทศ, www.rakbankerd.com

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

6) ประเด็นอื่นๆ

ยังมีประเด็นอื่นที่น่าสังเกตได้อีก สรุปได้ดังนี้³⁴

- ร่างกฎหมายไม่ได้เดินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน เพราะยังคงเน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ (ตามแนวทางของแผนฯ ฉบับที่ 1-7) แต่ตามแผนฯ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ได้ใช้หลักการพัฒนาประเทศที่ผสมผสานเน้นสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจพร้อมไปกับสังคมและคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยวางเป้าหมายให้ “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนา และสร้างกรอบแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนฯ ฉบับที่ 9-10 ยังได้เพิ่มหลักการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาใช้ในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน³⁵

- นโยบายและร่างกฎหมายเน้นการให้อำนาจเด็ดขาดในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจมากเกินไป ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อเรื่องการคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อน และมีช่องโหว่ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มการเมืองแสวงหาประโยชน์ได้ง่าย จึงควรกำหนดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนให้คณะกรรมการบริหารเขตฯ ถอนการบริหารออกจากเขตฯ ในระยะเวลาที่เหมาะสม เช่น 12-15 ปี แล้วโอนการบริหารงานทั้งหมดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่นเดียวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงิน)

- ร่างกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงเป้าหมายที่ชัดเจนในการที่จะส่งเสริมความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและสังคม แต่กลับมุ่งเน้นด้านรายได้ของเขตเศรษฐกิจพิเศษมากเกินไป³⁶

- ร่างกฎหมายมีขึ้นเพื่อรองรับการทำเขตการค้าเสรีที่รัฐบาลได้ทำไว้กับประเทศต่างๆ โดยได้นำข้อเรียกร้องของการเปิดเสรีการลงทุนมาสู่การปฏิบัติก่อนที่จะประเด็นการเจรจาจะยุติ และเป็นการทำ

³⁴ รวบรวมจากเอกสารหลายฉบับ อาทิเช่น

(1) เอกสารประกอบการสัมมนา โดยคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=5&d_id=4

(2) สรุปการประชุมคู่ขนานเรื่อง บทบาทสภาประชาชนแม่น้ำโขงต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ที่ โรงแรมริมกกกรีนฮิลล์ อ.เมือง จ.เชียงราย ระหว่างวันที่ 30 มิถุนายน -2 กรกฎาคม 2548

(3) FTA Watch Group “วิเคราะห์เบื้องต้นร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ” http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=16&s_id=5&d_id=4

³⁵ “สรุปผลการนำเสนอและอภิปราย ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10”, http://www.nesdb.go.th/news/yearend/YearEnd49/data/สรุปผลการนำเสนอและอภิปราย_ภาคเช้า.pdf

³⁶ รังสี เหลืองวารินกุล จากการเสวนาซึ่งจัดโดย กรุงเทพธุรกิจ เรื่อง “ร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ ใครได้ใครเสีย วันที่ 7 มีนาคม 2548

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

กฎหมายหรือปรับปรุงแนวนโยบายไว้ล่วงหน้าเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 224 (เดิม) และน่าจะเป็นห่วงว่าผลประโยชน์จะตกแก่นักลงทุนต่างชาติ แทนที่จะเป็นการจัดตั้งเขตฯ เพื่อกำจัดอุปสรรคทางการค้าและระบบเศรษฐกิจชายแดน อีกทั้งยังเป็นการทำลายทุนท้องถิ่นและก่อให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากร

- นโยบายและร่างกฎหมายไม่ได้ให้ความชัดเจนในการดำเนินงานของเขตฯ ให้ต้องใช้หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) เพราะกำหนดไว้ในมาตรา 96 อย่างสั้นๆ เพียงว่าให้คำนึงถึงเท่านั้น ทำให้ขาดระบบการสอบทานการใช้อำนาจ อาจมีการขัดกันของการใช้อำนาจตุลาการและบริหารตามหลักกฎหมายปกครอง และทำให้สังคมไม่มั่นใจในการดำเนินงานของเขตฯ

- นโยบายและร่างกฎหมายให้อำนาจแก่เขตฯ เหนือกฎหมายสำคัญหลายฉบับ และยังมีข้อกำหนดให้ทรัพย์สินของเขตฯ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วย (มาตรา 78) จึงเป็นการทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายที่มีอยู่เดิม และเป็นการกำหนดให้บุคคลบางกลุ่มอยู่เหนือกฎหมายนั้นๆ อีกทั้งยังเป็นการทำให้กฎหมายหลายฉบับเช่นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน ต้องไร้คุณค่าและความสำคัญ ทั้งๆ ที่เป็นกฎหมายที่ประเทศจำเป็นต้องมีใช้บังคับกับผู้ประกอบการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค สังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม

- ร่างกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายมากเกินไป จนถึงขนาดทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และก้าวล่วงอำนาจตุลาการในเรื่องการตัดสินใจและการบังคับคดีโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายในการอนุมัติ “การถมทะเล” ซึ่งควรอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมากกว่า

- นโยบายและร่างกฎหมายคำนึงถึงระบบทุนนิยมมากกว่าคุณภาพชีวิตของสังคม (จนถึงขนาดถูกกล่าวหาว่าเป็นการสนองความต้องการของเศรษฐกิจแบบเผด็จการทุนนิยมเสรี) เพราะมีการรวมศูนย์อำนาจการจัดการพื้นที่และการพัฒนาโดยเอื้ออำนวยประโยชน์แก่นายทุนข้ามชาติ นายทุนชาติและกลไกรัฐบางส่วน³⁷ ซึ่งอาจทำให้เกิดความลำเอียงใช้ทุนต่างชาติมากกว่าความเดือดร้อนของผู้ประกอบการภายในประเทศหรือประชาชนคนในชาติ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้

- การเสนอกฎหมายพิเศษ (โดยการจัดตั้งเป็นเขตพิเศษและให้สิทธิพิเศษโดยเฉพาะขึ้นแต่มีขอบเขตครอบคลุมกว้างขวางมากจนเกือบจะทุกประเภทธุรกรรม) ด้วยการอ้างว่าเพื่อแก้ไขกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่ล้าสมัย ไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น น่าจะเป็นการแก้ไขปัญหามั่วๆ

³⁷ สมพันธ์ เตชะอธิก, ร่าง พ.ร.บ.เขตเศรษฐกิจพิเศษ กินรวบแผ่นดินไทยเพื่อใคร? พระไทยเน็ต รายละเอียดบทความ <http://www.phrathai.net/article/detail.php?catid=2&ID=435>

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ที่เดียวนัก เพราะแนวทางที่เหมาะสมของการใช้กฎหมายบังคับนั้น ควรเป็นการพิจารณาแบบองค์รวม ซึ่งใช้บังคับได้โดยทั่วไปและเกิดประโยชน์อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน อีกทั้งอาจต้องคำนึงถึงแนวทางอื่นที่ไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายก็ได้ เช่นการนำประโยชน์ของเทคโนโลยีมาช่วยในการบริหารจัดการ หรือการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นของระบบราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

- การกำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทอย่างมากในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยระบุเพียงให้ “แจ้งเพื่อทราบ” แก่ “รัฐสภา” เท่านั้น (มาตรา 16 วรรคสอง) ทำให้รัฐสภาไม่มีบทบาทในกระบวนการจัดตั้งเขตฯ จึงอาจทำให้เกิดการคอรัปชั่นเชิงนโยบายของฝ่ายรัฐบาลได้โดยง่าย และเป็นการบั่นทอนหลักการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอันขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญ

- การร่างกฎหมายโดยศึกษาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจากต่างประเทศ และทุกประเทศที่ได้ศึกษาล้วนมีพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยตามหลังประเทศไทย ทำให้ร่างกฎหมายนี้ไม่คำนึงถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากความเติบโตของพื้นที่จัดตั้งเขตฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องแรงงานต่างด้าว สิ่งแวดล้อม และการเคลื่อนย้ายทุน

- รัฐบาลเห็นชอบกับร่างกฎหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ไม่ได้มีเป้าหมายพัฒนาพื้นที่เท่านั้น หากแต่รัฐบาลตั้งใจใช้กฎหมายสนับสนุนนโยบายของพรรคเพื่อมุ่งผลทางการเมือง และเพื่อใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐที่ครอบคลุมนักว้างขวางไปถึงการดำเนินการหลายเรื่องตามแต่รัฐบาลจะต้องการให้เป็น เช่น โครงการสร้างเมืองใหม่ทีนครนายก เป็นต้น

- เสนอให้ภาคประชาชนร่วมกันพิจารณาและวิพากษ์ในประเด็นสำคัญๆ ในเรื่อง³⁸ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจเบ็ดเสร็จตามร่างกฎหมายนี้ ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพ อันเนื่องมาจากร่างดังกล่าว โดยเฉพาะในพื้นที่ที่คาดว่าจะมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การเคารพในหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน และแนวทางของร่างฯ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจตามแนวทางของร่างฯ ผลประโยชน์ที่แท้จริงของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ และการกระจายตัวของผลประโยชน์ในสังคมไทย แนวทางต่างๆ ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในสังคมอื่นๆ ซึ่งผ่านประสบการณ์ การพัฒนาระบบประชาธิปไตยมายาวนาน รวมถึงผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและการอยู่ร่วมกันด้วยดีในสังคม หลักการและแนวทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่ เพื่อ

³⁸ แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

เป็นข้อเสนอที่ดีกว่าสำหรับรัฐบาลและสังคมในการพัฒนาพื้นที่ และพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม แทนที่จะต้องรวมศูนย์อำนาจไว้ที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ทำให้ในที่สุดภายหลังจากการจัดประชุมสัมมนาของหลายกลุ่ม จึงได้ข้อสรุปว่าไม่เห็นด้วยกับร่างฯ ดังกล่าว และได้ร่วมกันลงลายมือชื่อคัดค้านร่างฯ เพื่อมิให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภา และทำให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานกฤษฎีกาต้องล่าช้าออกไปเพราะมีการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีการยุบสภาไปแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงตกไป และทาง กนอ. ก็ได้ถอนเรื่องกลับมาแล้ว