



IV๓ เศรษฐกิจพิเศษ
กับความซับซ้อน
ของพื้นที่ชายแดน
กรณีศึกษาจังหวัดตาก จังหวัดเชียงราย
และจังหวัดมุกดาหาร

รวบรวมโดย

เครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา



IVCI ศรชฎกิจพิเศษกับ ความซับซ้อนของพื้นที่ชายแดน กรณีศึกษาจังหวัดตาก จังหวัดเชียงราย และจังหวัดมุกดาหาร

จัดพิมพ์โดย: ศูนย์ประสานงานเครือข่ายมหาวิทยาลัยไทย
ด้านชายแดนศึกษา
ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่
สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
333 หมู่ที่ 1 ตำบลท่าสูด อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงราย 57100
โทรศัพท์ 0 5391 6674

สนับสนุนทุนวิจัยโดย: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
พิมพ์ครั้งที่ 1: 2562

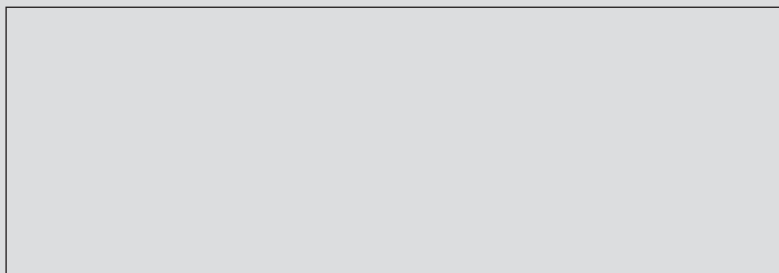
จำนวน: xxx เล่ม

ออกแบบ/พิมพ์ที่: หจก.วินิตการพิมพ์
14/2 หมู่ 5 เทศบาลตำบลสันติคีรี อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงใหม่ 50300
โทรศัพท์ 0 5311 0503
โทรสาร 0 5311 0504 ต่อ 15

ออกแบบปกโดย: xxx

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data



สารบัญ

บทนำ	2
------	---

IVCT เศรษฐกิจพิเศษ: ทบทวนแนวคิดและประสบการณ์

เงื่อนไขความสำเร็จ ความขัดแย้ง และข้อจำกัดของเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาประสบการณ์จากประเทศกำลังพัฒนา ปีนแก้ว เหลืองอร่ามศรี	10
---	----

IVCT เศรษฐกิจพิเศษกับเศรษฐกิจ – การค้าชายแดน

พลวัตของการค้าชายแดนนอกระบบและเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา อรรคณัฐ วันทนะสมบัติ	28
---	----

การเปลี่ยนแปลงขององค์กรธุรกิจเอกชนข้ามชาติ ในกระแสความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชายแดน: ปรากฏการณ์เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ปฐมพงศ์ มโนหาญ	32
--	----

“โอกาส” หรือ “ความท้าทาย” ของการพัฒนาเมืองชายแดน เชียงของไปสู่ความทันสมัยภายใต้นโยบายเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ ยุทธพงศ์ จันทรวรินทร์	41
--	----

การค้าชายแดนนอกระบบ: เงื่อนไข กลไก และการจัดการ
ของหน่วยงานรัฐ กรณีศึกษาชายแดนไทย-ลาว
เนตรดาว เกาถวิล

เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารในฐานะพื้นที่ปฏิบัติการ
ของรัฐเสรีนิยมใหม่
จันทร์รา ธนะวัฒน์นางวงศ์

IVCI เศรษฐกิจพิเศษกับโครงสร้างพื้นฐาน

Infrastructure Assemblages and Logistical Governance:
Public Controversy and the Politics of Transparency
along the East-West Economic Corridor
Robert A. Farnan

IVCI เศรษฐกิจพิเศษกับการจัดการที่ดิน

การเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่
เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด: ผลกระทบทางสังคม
เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และการเคลื่อนไหวของชุมชน
และภาคประชาสังคม
มุกดาวรรณ ศักดิ์บุญญ์

บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดการที่ดินสำหรับจัดตั้ง
เขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดเชียงราย
สีบสกุล กิจนุกร

ผู้หญิงกับธรรมาภิบาลที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
จังหวัดมุกดาหาร
กนกวรรณ มะโนรัมย์

การสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดินชายแดน	120
แบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร <i>สุรสม กฤษณะจุฑะ และ ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ</i>	

IVCT เศรษฐกิจพิเศษกับแรงงานข้ามชาติชายแดน

เครือข่ายและทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ: บทบาท องค์การชุมชนและการสร้างกลไกพัฒนาภาคีเครือข่ายฯ การจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด ชายแดนไทย – เมียนมาร์ <i>เก่งกิจ กิติเรียงลาภ</i>	136
การพัฒนากลไกการจัดการแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนนโยบาย ด้านแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร <i>วชิรวัตต์ อาริยะสิริโชติ, สุนทรชัย ขอบยศ และ ศุภลักษณ์ ศรีศิริรัตน์วรกุล</i>	140

IVCT เศรษฐกิจพิเศษกับสุขภาพชนชายแดน

เครือข่ายสุขภาพชายแดนและบริการสุขภาพพื้นฐาน: การส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด <i>เทพินทร์ พัทธานุกรักษ์</i>	154
การพัฒนาระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดน ในชุมชนชายแดนไทย-ลาว กรณีศึกษา อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย <i>พิษณุรักษ์ กันทวิ, จตุพงศ์ สิงหราชไชย และ ประสงค์ หมั่นจันทร์</i>	165
เรื่องการจัดระบบบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนในบริบท เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร <i>สุรีย์ ธรรมิกบวร และคณะ</i>	173

IVCI เศรษฐกิจพิเศษกับการศึกษาของชนชายแดน

เสริมอำนาจเครือข่ายการจัดการศึกษาข้ามชายแดน ไทย - เมียนมาร์ นางเยาว์ เนาวรัตน์	190
--	-----

IVCI เศรษฐกิจพิเศษกับความมั่นคงชายแดน

องค์กรติดอาวุธกะเหรี่ยง: การสร้างสันติภาพ และการพัฒนาเศรษฐกิจ ชายแดนไทย-เมียนมา ขวัญชีวัน บัวแดง	204
ชาติพันธุ์สัมพันธ์กับความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนภาคเหนือ ของไทยและลาว ประสิทธิ์ ลีปรีชา	213
บทบาทองค์กรพัฒนาเอกชนในกระบวนการป้องกันและ ช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ายาเสพติดเชิงเพศพาณิชย์ ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจพื้นที่ชายแดน อัจฉริยา สายศิลป์	217



เครือข่ายมหาวิทยาลัยไทย
ด้านชายแดนศึกษา

บทนำ

ในปี 1987 คณะกรรมาธิการของสหประชาชาติ คือ World Commission on Environment and Development หรือที่รู้จักกันในชื่อว่า Brundtland Commission ได้นำเสนอรายงานที่สำคัญเกี่ยวกับทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาของประเทศต่างๆ คือ “Our Common Future” ซึ่งในรายงานนี้ประเด็นเรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development) ได้ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในฐานะที่เป็นแนวทางการพัฒนาที่น่าจะเป็นและน่าจะได้รับความเห็นชอบจากประชาคมระหว่างประเทศ (www.un-documents.net/our-common-future.pdf) ซึ่งแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ได้กลายเป็นหลักการสำคัญ และเป็นพื้นฐานของการประชุมที่เกี่ยวข้องกับ

การพัฒนาและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของโลก
ในระยะเวลาต่อมา เช่น การประชุม UN Conference
on Environment and Development 1992
(Earth Summit/Rio Conference 1992) และ
การประชุม UN Conference on Sustainable
Development, Rio+20 (2012) เป็นต้น
นอกจากนั้น แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน
ยังถูกนำมาเป็นหลักการสำคัญในเป้าหมายการ
พัฒนาของประชาคมโลก โดยเฉพาะเป้าหมายการ
พัฒนาของสหประชาชาติในระหว่างปี 2016-2030
ที่รู้จักกันในชื่อ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน”
(Sustainable Development Goals-SDGs)
ซึ่งมี 17 ประการ

[www.undp.org/content/undp/en/home/sdgooverview/
post-2015-development-agenda.html#](http://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgooverview/post-2015-development-agenda.html#)

เนื้อหาหลักของเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) คือการสร้างสมดุลของการพัฒนาใน 3 เสาหลักคือ การพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) ความเท่าเทียมทางสังคม (social equality) และการปกป้องสภาพแวดล้อม (environment protection) โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความเติบโต 3 ด้าน/มิติ คือการเติบโตแบบมีส่วนร่วม (inclusive growth) การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (green growth) และการเติบโตที่ยั่งยืน (sustainable growth) และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว จำเป็นต้องมีหลักการ/ปรัชญา ที่เชื่อมโยงมิติเหล่านี้ไว้ด้วยกัน ซึ่งหลักการ/ปรัชญาที่สำคัญ 3 ประการคือ ความเป็นธรรม (fairness) ความยุติธรรม (justice) และความเท่าเทียม (equality) เป็นสิ่งที่ทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น

ในระดับพื้นที่ การพัฒนาโดยการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone-SEZs) ซึ่งกำลังเป็นต้นแบบที่นิยมดำเนินการกันในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เป็นตัวอย่างของความพยายามในการพัฒนาที่มักถูกตั้งคำถามว่าเป็นไปตามแนวคิดข้างต้นหรือไม่ และถ้าไม่ใช่ จะทำอย่างไรเพื่อให้การพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาสามารถตอบโจทย์ข้างต้นได้ ความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะทำให้ SEZs กลายเป็นต้นแบบของการพัฒนาที่ทำให้เกิดการเติบโตทั้งสามด้าน (การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการเติบโตที่ยั่งยืน) ตามที่กล่าวมาแล้ว โดยมีหลักการทั้งสามประการ (เป็นธรรม ยุติธรรม เท่าเทียม) เป็นแกนกลางที่เชื่อมโยงการพัฒนาที่วางอยู่บน 3 เสาหลักได้ (การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ความเท่าเทียมทางสังคม และการปกป้องสิ่งแวดล้อม) ทั้งนี้เพื่อให้ผู้คน-ประชาชน อันเป็นผู้ได้รับ ไม่ว่าจะเป็ผลบวกหรือลบของการพัฒนา ได้มีชีวิตแบบที่พวกเขาเลือก โดยที่ถ้าพวกเขาจะได้รับผลบวกของการพัฒนา ควรเป็นผลบวกที่มากที่สุด และในทางกลับกัน ถ้าพวกเขาจะได้รับผลลบของการพัฒนา ผลลบนั้นควรจะ

ได้รับการลดทอนให้เหลือน้อยที่สุด หรือในอีกด้านหนึ่ง ผู้ได้รับผลกระทบ จะต้องได้รับการชดเชยให้มากเท่าที่ควรจะเป็นเพื่อความเป็นธรรมตามที่พวกเขาควรจะได้รับ

ในกรณีของประเทศไทย SEZs มีลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งคือ พื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็น SEZs มักจะอยู่บริเวณชายแดน ที่มีลักษณะโดยธรรมชาติแตกต่างจากพื้นที่อื่น กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่ในขณะที่อำนาจรัฐลดลงหรือไปไม่ถึง อำนาจรัฐก็เข้มขึ้นขึ้นด้วย เป็นความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ด้วยกัน ในเวลาเดียวกัน พื้นที่ชายแดนก็เป็นพื้นที่เปิดที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนต่างเชื้อชาติ-วัฒนธรรมเกิดขึ้น พร้อมกับที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ 2 รัฐที่แบ่งปันพรมแดนร่วมกันเกิดขึ้นด้วย ดังนั้น พื้นที่ชายแดนจึงเป็นบริเวณที่มีความซับซ้อน ทั้งในเชิงโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนและระหว่างรัฐ และบนความซับซ้อนที่ดำรงอยู่ดังกล่าวนี้ ประเทศไทยได้เพิ่มความซับซ้อนให้แก่พื้นที่และบริบทเพิ่มเติมลงไปอีก โดยการประกาศนโยบายสนับสนุนการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในพื้นที่ชายแดนหลายจังหวัด เช่น เชียงราย ตาก มุกดาหาร เป็นต้น

ในขณะที่มีความเห็นพ้องต้องกันทั้งฝ่ายรัฐและประชาชนว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาประเทศ แต่การสถาปนานโยบาย SEZs โดยภาครัฐก็ถูกตั้งคำถามจากภาคประชาชนว่าเป็นวิธีการที่จะนำพาประเทศและสังคมไปสู่เป้าหมายนั้นได้หรือไม่อย่างไร ทั้งยังมีความกังวลโดยฝ่ายประชาชนอีกด้วยในเรื่องของความเข้าใจเกี่ยวกับ SEZs ทั้งในเรื่องของการดำเนินการและผลในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านบวกหรือลบก็ตาม บนช่องว่างดังกล่าวนี้ ความต้องการความรู้และการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนจึงเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนี้ และเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ความต้องการดังกล่าว มหาวิทยาลัยในภูมิภาคที่ตั้งอยู่ใน

จังหวัดชายแดนและมีนักวิชาการที่สนใจศึกษาเรื่องนี้ในขณะนี้ 4 มหาวิทยาลัย คือมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม จึงได้ร่วมมือกันจัดตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษาขึ้น (Thailand's University Network on Border Studies) เพื่อเป็นแกนกลางในการศึกษาวิจัย สร้างความรู้ เชื่อมต่อความรู้นั้นกับผู้กำหนดนโยบายและเผยแพร่ความรู้นั้นแก่สาธารณชน เพื่อสร้างความเข้าใจและสนับสนุนทิศทางการพัฒนา อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคต

กิจกรรมที่สำคัญประการหนึ่งที่ศูนย์ประสานงานเครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษาดำเนินการก็คือการสนับสนุนการศึกษวิจัยเกี่ยวกับ SEZs ในพื้นที่ 3 จังหวัด คือ จังหวัดตาก จังหวัดเชียงราย และจังหวัดมุกดาหาร ในประเด็นที่สำคัญ คือ การค้าชายแดน การพัฒนาโครงสร้างทั้งด้านกายภาพ เช่น ที่ดิน ระบบขนส่งและระบบสาธารณสุขภูมิภาค และระบบที่เกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดน เช่น สุขภาพและการศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสร้าง SEZs แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ชายแดนด้วย

ผลจากการศึกษาของนักวิชาการจาก 4 มหาวิทยาลัยได้ถูกนำมารวบรวมไว้ในเอกสารนี้ในลักษณะของบทสรุปผู้บริหาร โดยเรียงตามพื้นที่ 3 พื้นที่ คือ จังหวัดตาก เชียงราย และมุกดาหาร และตามประเด็นที่สำคัญ 8 ประเด็น คือ

1. เขตเศรษฐกิจพิเศษ: ทบทวนแนวคิดและประสบการณ์
2. เขตเศรษฐกิจพิเศษกับเศรษฐกิจ – การค้าชายแดน
3. เขตเศรษฐกิจพิเศษกับโครงสร้างพื้นฐาน
4. เขตเศรษฐกิจพิเศษกับการจัดการที่ดิน
5. เขตเศรษฐกิจพิเศษกับแรงงานข้ามชาติชายแดน

6. เขตเศรษฐกิจพิเศษกับสุขภาพชนชายแดน
7. เขตเศรษฐกิจพิเศษกับการศึกษาของชนชายแดน
8. เขตเศรษฐกิจพิเศษกับความมั่นคงชายแดน

เครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษาหวังว่าเอกสาร
ที่เป็นการรวบรวมผลการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจ
ศึกษาเรื่องชายแดน เขตเศรษฐกิจพิเศษ และการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้ง
เป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบาย และประชาชนผู้ได้รับผลจากนโยบาย
นี้ในพื้นที่ต่าง ๆ ด้วย

ศูนย์ประสานงานเครือข่ายมหาวิทยาลัยไทยด้านชายแดนศึกษา
มกราคม 2562



IV๓ เศรษฐกิจพิเศษ
กับความซับซ้อน
ของพื้นที่ชายแดน

กรณีศึกษาจังหวัดตาก จังหวัดเชียงใหม่
และจังหวัดมุกดาหาร



IV๓๑เศรษฐกิจพิเศษ:
ทบทวนแนวคิด
และประสบการณ์



A faint, light-colored map of Southeast Asia is visible in the background of the page. The map shows the outlines of Thailand, Laos, Cambodia, Vietnam, and the Malay Peninsula. The text is overlaid on the map.

.....

**เงื่อนไขความสำเร็จ ความขัดแย้ง และ
ข้อจำกัดของIVTในเศรษฐกิจพิเศษ:
กรณีศึกษาประสบการณ์จากประเทศ
กำลังพัฒนา**

.....

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1. “ความสำเร็จ” ของ ICT เศรษฐกิจพิเศษ

ประเด็นดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความขัดแย้งค่อนข้างมากโดยเฉพาะในเรื่องตัวชี้วัด ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ และนักวิชาการสายนโยบาย เศรษฐกิจ ต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า การใช้จำนวนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง FDI หรือกระทั่งตัวเลขการจ้างงานเป็นเกณฑ์นั้น น่าจะเป็นปัญหามากกว่าจะเป็นตัวชี้วัดที่เป็นประโยชน์ ทั้งนี้เนื่องจากตัวเลขเหล่านี้เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา หากนักลงทุนถอนตัวออกจากเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ทิ้งอะไรไว้ให้กับเศรษฐกิจท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันการใช้แรงจูงใจด้านเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็ค่าแรงที่ถูกลง และข้อยกเว้นทางการเงินต่างๆ ก็ไม่น่าจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการจูงใจในการลงทุนในระยะยาว เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็ใช้มาตรการชนิดนี้กันทั้งสิ้น จนยากที่จะเห็นว่ามาตรการดังกล่าวจะมีศักยภาพในการสร้างแรงจูงใจอย่างไรในระยะยาว และทั้งยังเป็นมาตรการที่ไม่ก่อให้เกิดการส่งเสริมและพัฒนาด้านทักษะของแรงงาน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษเอง ที่จะส่งผลให้อุตสาหกรรมไม่เกิดการพัฒนาอีกด้วย ทั้งนี้ในประเทศที่อุตสาหกรรมมีการพัฒนา การส่งเสริมให้แรงงานมีการศึกษาและมีทักษะ เป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังเห็นได้จาก ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ข้อที่น่าสังเกตคือ แม้ว่านักเศรษฐศาสตร์จะเห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อนำไปสู่การปฏิรูปเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งรวมถึงเศรษฐกิจของประเทศและเศรษฐกิจท้องถิ่น แต่ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เป้าหมายดังกล่าวแทบจะไม่ปรากฏในแผนหรือนโยบายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่การดึงดูด FDI ได้กลายเป็นเป้าหมายสูงสุดในการแข่งขันระหว่างประเทศเหล่านี้

การทำความเข้าใจต่อความสำเร็จและล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่อาจพิจารณาผ่านกรอบคิดทางเศรษฐศาสตร์มหภาคที่สนใจเพียงจำนวนกิจการ กิจกรรม และการลงทุนที่เข้ามาในเขตเพียงอย่างเดียว หากมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ด้วยมิติทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยเฉพาะเงื่อนไขของบริบททางการเมืองและสถาบันที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ธรรมชาติของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนการกระจายสิทธิประโยชน์ที่เกิดจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้สิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดในการประเมินต้นทุน – กำไรของเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ การพิจารณาต้นทุนที่แท้จริงที่รวมผลกระทบทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนในพื้นที่ในระยะยาวเข้าในการวิเคราะห์ด้วย ต้นทุนดังกล่าวมักไม่พบในการคำนวณต้นทุนค่าเสียโอกาสในทางเศรษฐศาสตร์ที่ครอบคลุมต้นทุนที่เกิดในระดับชุมชน เช่นเดียวกับผลประโยชน์ในระยะยาวที่ชุมชนจะได้รับ ในขณะเดียวกัน ในขณะที่รัฐลงทุนในการจ้างแรงจูงใจเพื่อดึงดูดให้นักลงทุนมาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นแรงจูงใจด้านการเงิน การยกเว้นภาษี หรือ จัดหาสาธารณูปโภคต่าง ๆ กลับไม่พบว่ามีการลงทุนในการสร้างแรงจูงใจต่อประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างยินยอมพร้อมใจและได้สิทธิประโยชน์ ในหลายประเทศ การยึดที่ดินประชาชนเพื่อนำมาสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปด้วยการกดบังคับไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตามที่

2. เศรษฐกิจและการเมืองของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

สำหรับนักเศรษฐศาสตร์ เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกลไกทางเศรษฐกิจชนิดหนึ่งที่ใช้การลดหย่อนการควบคุมกำกับของรัฐ (Deregulation) ในพื้นที่ภูมิศาสตร์หนึ่งของประเทศ ในด้านการเงิน/ภาษี และในด้าน

แรงงาน เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ และเพิ่มข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการแข่งขันทางเศรษฐกิจโลก กลไกดังกล่าวถูกมองว่าสามารถนำไปสู่การปฏิรูปทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากบริหารจัดการได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม สำหรับนักเศรษฐศาสตร์การเมืองแล้ว นิยามดังกล่าวถูกทำให้เป็นกลางและปลอดพ้นการเมือง (De-politicized) และดังนั้นจึงปิดกั้นนัยของความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมที่ดำรงอยู่ เขตเศรษฐกิจพิเศษในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงไม่ใช่เพียงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ตลาดทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับ การแลกเปลี่ยนอย่างเป็นอิสระจากรัฐ หากแต่เป็นพื้นที่การสะสมทุนที่เกิดจากการพรากสิทธิในทรัพยากรของประชาชน ที่ซึ่งสิทธิพิเศษที่นักลงทุนได้รับ ดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขของการขูดรีดทรัพยากรและแรงงานและการเบียดขับกลุ่มชนที่ไร้อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง นัยทางการเมืองของเขตเศรษฐกิจพิเศษยังสามารถเห็นได้จากการที่กลไกทางเศรษฐกิจชนิดนี้ ถูกรัฐในหลายประเทศนำมาใช้เพื่อแผ่ขยายอำนาจของตนภายใต้เป้าหมายที่ต่าง ๆ กัน รัฐมหาอำนาจเช่นจีน นอกจากจะใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อทดลองการปกครองแบบใหม่ ๆ เพื่อสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมภายในประเทศแล้ว ยังใช้โมเดลเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือในการแผ่ขยายอำนาจของตนไปยังประเทศที่อ่อนแอกว่าทางเศรษฐกิจแต่ร่ำรวยด้วยทรัพยากร เช่น ทวีปแอฟริกาอีกด้วย ส่วนรัฐในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศที่ยากจนก็ใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษในฐานะที่เป็นกลไกในการดึงพื้นที่ชายแดนอันห่างไกลนอกการพัฒนาของรัฐเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ ผ่านทุนข้ามชาติ การแพร่หลายของเขตเศรษฐกิจพิเศษในปัจจุบันจึงไม่ใช่เพราะว่าเป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพที่สุด หากแต่เป็นเพราะว่าในท่ามกลางความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เสมอภาคของประเทศต่าง ๆ ในโลก เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นทั้งเครื่องมือที่ถูกใช้เพื่อแผ่ขยายอำนาจโดย

ประเทศที่ร่ำรวยไปยังประเทศยากจน และเป็นทั้งทางลัดสำหรับประเทศยากจนที่ต้องการพาตนเองออกจากสถานะความยากจนของโลกด้วยเงินทุนของประเทศร่ำรวย เศรษฐกิจและการเมืองของเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ทำให้กลไกชนิดนี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจไม่เลือกทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะประเทศที่ขาดอำนาจการต่อรองในเศรษฐกิจโลก

3. การเปิดเสรี (Liberalization) vs. การสร้าง ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ทางเศรษฐกิจ

ข้อถกเถียงสำคัญประการหนึ่งในงานเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ เขตประเภทใดมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน ระหว่างเขตที่ควบคุมกำกับโดยรัฐซึ่งมีจีน เป็นต้นแบบหลัก กับเขตที่เปิดให้เอกชนบริหารโดยเสรี โดยมีตัวอย่างจากเม็กซิโกลงเป็นสำคัญ ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์มักเชื่อว่าการให้เอกชนบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเสรีนั้น เป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการให้รัฐควบคุมกำกับการบริหารเขตของเอกชน ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่รัฐจะมีแรงจูงใจที่แตกต่างไปจากเอกชนเท่านั้น แต่ยังเชื่อกันว่าการให้เอกชนบริหารอย่างเสรีนั้น จะสามารถลดปัญหาการคอร์รัปชันและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากเจ้าหน้าที่รัฐได้อีกด้วย นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า ภายใต้การบริหารที่เป็นอิสระจากระบอบราชการ เอกชนจะสามารถใช้แนวทางการสร้างบรรยากาศทางธุรกิจที่ดี และคุณภาพของเขตและสินค้าเป็นตัวดึงดูดนักลงทุนอื่น ๆ และดังนั้นเขตที่บริหารโดยเอกชนจึงมีแนวโน้มที่จะสร้างการลงทุนที่ดีในระยะยาว ก่อให้เกิดการถ่ายโอนเทคโนโลยีและประสบความสำเร็จในการชักจูงกลุ่มทุนที่มีคุณภาพเช่นเดียวกันเข้ามาลงทุน ในขณะที่งานศึกษาอีกจำนวนหนึ่งกลับเห็นว่า การปล่อยให้ตลาดหรือเอกชนมีเสรีในการแสวงหากำไรจากทรัพยากรตามอำเภอใจ

โดยปราศจากการควบคุมจากรัฐ สิ่งที่เกิดขึ้นได้แก่การเก็งกำไรจาก
ทรัพยากรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการสะสมทุนของนายทุน

แม้ว่าการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจจะกลายเป็นแนวทางหลักของ
การบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษในปัจจุบัน ที่ประเทศทั้งที่พัฒนาแล้ว และ
กำลังพัฒนานำมาใช้เพื่อแข่งขันกันดึงเงินลงทุนจากต่างประเทศ จนกลายเป็น
สิ่งที่ไม่อาจเลือกได้อีกต่อไป (ภายใต้วลีที่รู้จักกันดีว่า There is no
alternative – TINA) โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้ประเทศ
อยู่รอดได้ภายใต้การค้ำจุนของการลงทุนจากต่างประเทศ ปัญหาของการ
เปิดเสรีทางเศรษฐกิจที่สำคัญคือ ความเสี่ยง ทั้งนี้ภายใต้ตลาดที่ปราศจาก
การควบคุมกำกับ สิ่งที่จะเกิดขึ้นไม่ใช่ ตลาดเสรี (Free market) หากแต่เป็น
ตลาดที่ถูกซื้อ (Privatized market) ที่ซึ่งกลุ่มทุนข้ามชาติกว้านเอาทรัพยากร
ราคาถูกลงภายใต้สิทธิพิเศษต่าง ๆ เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับตน แทนที่จะเป็น
การสร้างความสำเร็จก้าวหน้าให้กับประเทศที่เข้ามาลงทุน หรือถ่ายโอน
เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมท้องถิ่น
และเมื่อปราศจากการควบคุมจากรัฐ และการตรวจสอบจากกลุ่มประชาสังคม
ต่าง ๆ ความเสี่ยงอันเกิดจากตลาดเสรีของเขตเศรษฐกิจพิเศษเกิดขึ้นได้
ตั้งแต่เรื่องสิ่งแวดล้อม มลพิษจากอุตสาหกรรม ความไม่เป็นธรรมในการ
จ้างงาน และค่าชดเชย ซึ่งสร้างความขัดแย้งขึ้นในสังคม ดังตัวอย่างที่เห็น
ได้จากหลายประเทศไม่ว่าจะเป็น ลาว กัมพูชา และกลุ่มประเทศในทวีป
แอฟริกา ที่บริหารโดยทุนจีน ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านั้นได้ถูกผูกขาด
ภายใต้การบริหารของกลุ่มทุนที่สร้างปัญหาอย่างมาก ทั้งในเรื่องคุณภาพ
ของอุตสาหกรรม การจ้างงาน และการไม่ตอบสนองต่อการเติบโตของ
อุตสาหกรรมในท้องถิ่น สิ่งที่น่าสนใจคือ ในประเทศที่การเปิดเสรีทาง
เศรษฐกิจดำเนินไปโดยปราศจากกระบวนการประชาธิปไตย ที่ซึ่งสังคม
สามารถตรวจสอบการทำงานของตลาด และภายใต้รัฐที่มีอำนาจต่อรอง
ทางเศรษฐกิจต่ำกว่าทุน ประเทศเหล่านั้นย่อมเผชิญกับความเสี่ยงจาก

การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ มากกว่าประเทศที่รัฐและประชาสังคมมีความเข้มแข็ง

4. รัฐ กับการกระจายอำนาจ

นักเศรษฐศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์การเมือง เห็นต่างกันในตำแหน่งแห่งที่และบทบาทของรัฐที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความรุ่งโรจน์หรือล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์การเมืองได้ตั้งข้อสังเกตว่า ประเทศที่มีรัฐที่อ่อนแอต่อตลาด รวมทั้งรัฐที่เปลี่ยนบทบาทจากรัฐพัฒนาไปสู่รัฐนายหน้า มักเป็นประเทศที่ไม่อาจนำพาให้เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินไปสู่การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจได้ เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศดังกล่าวหากไม่กลายเป็นเศรษฐกิจแบบเก็งกำไร ก็กลายเป็นเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาหรือสร้างสรรค์ทางเศรษฐกิจ ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์กลับเห็นว่า ปัญหาสำคัญนั้นไม่ได้อยู่ที่รัฐ หากแต่อยู่ที่การรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ซึ่งทำให้รัฐท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติ ปราศจากแรงจูงใจในการผลักดันให้นโยบายรัฐบรรลุเป้าหมาย ซึ่งผลก็คือ หน่วยงานต่าง ๆ หากไม่เชี่ยวชาญการทำหน้าที่ในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับการลงทุน ก็หันมาแสวงหาผลประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาจำนวนมากต่างก็ชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่สามารถบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ มักเป็นประเทศที่รัฐยังคงบทบาทในฐานะรัฐพัฒนา ที่คอยควบคุมกำกับทิศทางหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรม พร้อมทั้งกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังสถาบันในระดับต่าง ๆ ให้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เป้าหมายการพัฒนาบรรลุผล ในประเทศสังคมนิยมเช่นจีนนั้น ในขณะที่รัฐศูนย์กลางถ่ายโอนอำนาจการวางแผนให้กับรัฐในระดับท้องถิ่นได้มีอิสระในการ

วางแผนและบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกับภาคเอกชน (Decentralization) และลดระเบียบขั้นตอนต่างๆ ทางราชการลง (Deregulation) รัฐจึงก็ได้ใช้ระบบการให้รางวัลในการจูงใจให้รัฐท้องถิ่นผลักดันให้เป้าหมายการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐท้องถิ่นจะเจริญเติบโตด้วย ในขณะที่ในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษในยุคแรกๆ เช่น เกาหลีใต้ จะพบว่ารัฐมีบทบาทสำคัญในการวางทิศทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พร้อมกับการสร้างระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ ให้เติบโตและรองรับประโยชน์อันจะเกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมของนักลงทุนจากภายนอกอีกด้วย

5. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและคอร์รัปชัน

นโยบายที่ให้สิทธิพิเศษ ซึ่งรวมถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นมักนำมาซึ่งโอกาสในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ทั้งในกลุ่มผู้วางนโยบาย และผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์เห็นว่า การมีสถาบันการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะสามารถเปลี่ยนแรงจูงใจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งราชการและกลุ่มการเมือง ไปสู่การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ งานในสายเศรษฐศาสตร์มักเน้นการสร้างแรงจูงใจในทางเศรษฐกิจเป็นกลไกในการแก้ปัญหาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและคอร์รัปชันในหมู่ผู้กำหนดนโยบายและรัฐท้องถิ่น โดยเห็นว่า หากรัฐสามารถพัฒนากลไกที่ทำให้รัฐและหน่วยงานท้องถิ่นเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียกับเป้าหมายการสร้าง ความเจริญทางเศรษฐกิจจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ การแบ่งส่วนรายได้จากภาษีที่เรียกเก็บจากอุตสาหกรรมให้กับท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่ง

ในการเปลี่ยนแรงจูงใจด้านค่าเช่าไปสู่ภาษี หรือการใช้ระบบให้รางวัล อาทิ การเพิ่มงบประมาณแก่หน่วยงานตามยอดภาษี ก็จะทำให้การแสวงหาค่าเช่าที่เกิดขึ้น เป็นไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล กรณีศึกษาในประเทศอินเดีย หรือฟิลิปปินส์ ได้ชี้ให้เห็นว่าการขาดการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ หรือการไม่เห็นผลประโยชน์ของเขตเศรษฐกิจพิเศษของหน่วยงานท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาโดยรวม อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์การเมืองกลับเห็นว่า สาเหตุเชิงโครงสร้างของปัญหาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและคอร์รัปชัน ไม่ได้มาจากการขาดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในหน่วยงานรัฐ หรือการขาดสถาบันที่มีประสิทธิภาพในการกระจายประโยชน์ระหว่างรัฐศูนย์กลางและรัฐท้องถิ่น หากแต่เป็นปัญหาการขาดการกระจายอำนาจทางการเมือง ซึ่งทำให้ขาดกลไกในส่วนของประชาชนที่สามารถตรวจสอบการบริหารในส่วนของรัฐได้ ในแง่นี้ ความล้มเหลวของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศกำลังพัฒนา อาทิ อินเดีย จึงไม่ได้มาจากการรวมศูนย์ผลประโยชน์ไว้ที่รัฐส่วนกลาง หากแต่เกิดจากการที่กระบวนการตัดสินใจและดำเนินการทางนโยบาย และกลไกเชิงสถาบัน ไม่เปิดโอกาสให้มีตัวแทนจากประชาชนเข้าไปร่วมในการตัดสินใจในทางนโยบายแต่อย่างใด

6. การเชื่อมต่อการเศรษฐกิจ (Backward and forward linkages)

เป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งของเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ การสร้างความเชื่อมต่อระหว่างอุตสาหกรรมที่ลงทุนภายในเขตกับอุตสาหกรรมภายในประเทศได้ เพื่อก่อให้เกิดการยกระดับความสามารถทางการผลิตและความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจในประเทศที่นักลงทุน

เข้าไปลงทุน อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวกลับมีไม่มากนัก หรือกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจง ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในที่เข้มแข็งจากการลงทุนของทุนข้ามชาตินั้น ดูเหมือนจะได้แก่ประเทศที่เริ่มต้นใช้เขตเศรษฐกิจพิเศษก่อนประเทศอื่น ๆ และปัจจุบันมีเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีอุตสาหกรรมที่พัฒนามากกว่าอุตสาหกรรมพื้นฐาน อาทิ จีน เกาหลีใต้ ไต้หวัน นักเศรษฐศาสตร์มักให้คำอธิบายว่า ประเภทของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศหนึ่ง ๆ นั้น เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศนั้น ๆ เขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนใหญ่เริ่มต้นจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่เขตที่มีความลับซับซ้อนขึ้นอันเนื่องมาจากระดับของรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น อาทิ เขตศูนย์กลางทางธุรกิจของเมืองภายใต้สิ่งแวดล้อมทางเทคโนโลยีและการศึกษาที่ดี เขตในยุคแรก (First generation of special economic zone) มักไม่สามารถสร้างการเชื่อมต่อกับอุตสาหกรรมภายในได้มากนัก ในขณะที่เขตในยุคต่อมา อาทิ เขตเศรษฐกิจพิเศษในจีน เริ่มทดลองใช้นโยบายและเขตในรูปแบบใหม่ ๆ ในพื้นที่ที่จะสามารถสร้างความเชื่อมต่อกับเศรษฐกิจภายในประเทศได้ โดยลดระเบียบต่าง ๆ ลงเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในประเทศที่มีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมานานในปัจจุบันหลายแห่ง ได้พัฒนาคุณลักษณะที่แตกต่างไปจากเขตในยุคแรก ๆ เพื่อดึงดูดการลงทุน สร้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบใหม่ ๆ ไปพร้อม ๆ กับการยกระดับคุณภาพของเขต อาทิ เขตที่มีคาร์บอนต่ำ เขตสีเขียว (Green growth) สวนอุตสาหกรรมนิเวศ (Eco – industrial parks) เป็นต้น ในแง่นี้ การสร้างความเชื่อมต่อทางอุตสาหกรรมจึงเป็นเรื่องของการวางแผนการพัฒนาระยะยาว ในการสร้างการเติบโตของอุตสาหกรรมภายใน ความสามารถในการสร้างจุดเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับอุตสาหกรรมภายนอก ตลอดจนการยกระดับทักษะของแรงงาน การจะสร้างแผนการ

พัฒนาระยะยาวเหล่านี้ รัฐเป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องที่จะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติจากการลงทุนของทุนข้ามชาติในประเทศกำลังพัฒนาที่รัฐให้ความสำคัญกับการดึงดูดนักลงทุนมากกว่าการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว จึงมักไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมภายใน

7. ความเป็นธรรม การกระจายสิทธิ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำถามสำคัญเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มักไม่พบในงานศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ได้แก่เรื่องที่ว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น เป็นนโยบายที่ยังประโยชน์แก่คนกลุ่มใด คำถามดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงมิติทางสังคมและการเมืองสำคัญที่มักถูกละเลยในเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งได้แก่ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และสถาบันที่ควบคุมกำกับเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และทั้งยังชี้ให้เห็นถึงมิติความขัดแย้งที่เกิดจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนต้นทุนทางสังคมและเศรษฐกิจชุมชน ที่มักไม่ถูกให้ความสำคัญในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ งานศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ มักมีสมมติฐานว่า ภายใต้อุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จและการจ่ายค่าชดเชยที่เพียงพอ ชาวนาที่สูญเสียที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีชีวิตที่ดีและมีรายได้จากการทำงานในเขตพร้อม ๆ กับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในท้องถิ่นภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ สิ่งที่น่าสนใจคือ ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่พบในประเทศกำลังพัฒนา มักล้มเหลวในการเชื่อมต่อกับเศรษฐกิจท้องถิ่น ต้นทุนแห่งความล้มเหลวดังกล่าวมักไม่มีกลไกในการรองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบจากการสูญเสียที่ดินของชาวนา และปัญหาการว่างงานอันเนื่องมาจากการที่เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่สามารถสร้างอุตสาหกรรมดังที่อ้างได้

ในประเทศอินเดีย ชาวนาและกลุ่มประชาสังคมต้องนำเรื่องความสูญเสียดังกล่าวไปฟ้องศาลสูงสุดด้วยตนเอง เพื่อให้พิจารณาคืนที่ดินที่ไม่ใช่ประโยชน์แก่ชาวนา ทั้งนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษใน 7 รัฐของอินเดียซึ่งรัฐมอบพื้นที่ให้กว่า 5,000 เฮคแตร์ กลับใช้ประโยชน์จริงเพียง 62% ในขณะที่ก่อให้เกิดการจ้างงานต่ำกว่า 8% จากที่ตั้งเป้าไว้ โดยที่ดินส่วนใหญ่หากไม่ถูกนำมาขายต่อเพื่อเก็งกำไรโดยกลุ่มนายหน้านักลงทุน ก็ถูกปล่อยให้ร้างว่างเปล่า ซึ่งได้ทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนใหญ่ของประเทศนอกจากจะไม่สามารถสร้างความเติบโตในอุตสาหกรรมแล้ว ยังกลายเป็นเศรษฐกิจเก็งกำไรที่ดินที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่อีกด้วย กรณีของอินเดีย ซึ่งแม้จะมีระบบยุติธรรมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ แต่ก็ใช้เวลามากกว่าทศวรรษ กว่าที่ศาลจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมของรัฐและกลุ่มทุน ในแง่นี้ การสร้างกลไกในการควบคุม กำกับ ตรวจสอบที่ประชาชนในระดับต่างๆ สามารถมีส่วนร่วม ตั้งแต่ในระดับการวางแผน จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชน ก่อให้เกิดการกระจายสิทธิประโยชน์ และสร้างหลักประกันมิให้เขตเศรษฐกิจพิเศษกลายเป็นกระบวนการสะสมทุนที่พรากสิทธิโดยปราศจากการพัฒนา (Dispossession with development)

8. ในกรณีของไทย บทเรียนของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในประเทศกำลังพัฒนาที่ผ่านมา

มีความสำคัญต่อการพิจารณาเชิงเปรียบเทียบต่อแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย สิ่งที่น่าสนใจคือ ในฐานะที่เป็นประเทศที่ก้าวเข้าสู่ตลาดการแข่งขันของเขตเศรษฐกิจพิเศษล่าช้ากว่าประเทศอื่น ๆ ทั้งในระดับโลก และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ช้าที่สุดในกลุ่มประเทศในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงด้วยกัน การกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ใน

พื้นที่ชายแดน 10 แห่งในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งหลายแห่งไม่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หรือมีภูมิศาสตร์ที่เชื่อมต่อทางการค้าและการคมนาคมขนส่งที่มีการพัฒนาแล้ว ดูเหมือนจะสวนทางกับประสบการณ์ความสำเร็จของเขตเศรษฐกิจพิเศษในที่อื่น ๆ ซึ่งมักเกิดจากการตั้งเขตเศรษฐกิจที่ใกล้กับเมืองและศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนการค้าอันเป็นแรงจูงใจสำคัญทางด้านการลงทุน และแม้ว่าสภาพพื้นที่จะเน้นความสำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ในฐานะยุทธศาสตร์สำคัญในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจไทยกับภูมิภาคอาเซียน หากแต่ในทางปฏิบัติเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่ดำเนินการมานับตั้งแต่ปี 2015 กลับไม่ประสบความสำเร็จนัก หลายเขตเช่นในมุกดาหาร (ติดกับชายแดนลาว) และสระแก้ว (ติดกับชายแดนกัมพูชา) แทบไม่มีนักลงทุนสนใจเข้ามาลงทุน และดังที่ ADB เองก็ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ในกรณีของแม่สอดว่า การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในบริเวณดังกล่าว ไม่ได้มีผลต่อการดึงดูดนักลงทุนให้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด การเติบโตของเศรษฐกิจในชายแดนแม่สอดเป็นผลมาจากการค้าชายแดนระหว่างแม่สอดและเมียวดีซึ่งมีมาแต่เดิม และอาศัยความต่างในแง่ค่าแรงเป็นข้อได้เปรียบสำคัญ ซึ่งน่าจะเป็นข้อได้เปรียบที่ขาดความเสถียรในระยะยาว เมื่อต้นทุนค่าแรงโดยเปรียบเทียบของไทยยังสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน และเมื่อประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมาสามารถพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของตนเองที่ดึงดูดนักลงทุนและแรงงานได้มากกว่า

แม้ว่ารัฐไทย ในฐานะรัฐพัฒนา จะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ นิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออก มาเป็นเวลากว่าสามทศวรรษ แต่ความผันผวนทางการเมืองและการไร้เสถียรภาพของรัฐ ส่งผลต่อความชะงักงันไม่ต่อเนื่องทางเศรษฐกิจและการลงทุน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาของนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจ ภายใต้รัฐบาลที่ปกครองโดยทหาร ประเด็นความ

มันคงทางการเมืองได้กลายเป็นเป้าหมายที่สำคัญ และทำให้ชายแดน กลายเป็นพื้นที่ที่ถูกให้ความสำคัญทางการเมืองโดยเฉพาะในแง่ของ การควบคุมแรงงานข้ามชาติ ซึ่งได้กลายเป็นปัจจัยหลักที่รัฐใช้ในการสร้าง แรงจูงใจในการลงทุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการพยายามผนวกรวม เป้าหมายทางเศรษฐกิจและเป้าหมายทางการเมืองเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม บทเรียนจากประเทศที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมาเป็นเวลายาวนาน เช่น จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ต่างชี้ให้เห็นว่าการใช้แรงงานเข้มข้นในอุตสาหกรรม พื้นฐานนั้น เป็นข้อได้เปรียบที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมในยุคเริ่มแรก และ ตกสมัยสำหรับอุตสาหกรรมในปัจจุบันที่นานาประเทศต่างก็สร้างข้อได้เปรียบ ทางเศรษฐกิจผ่านอุตสาหกรรมภายใต้นวัตกรรมใหม่ๆ ที่เรียกร้องแรงงาน ที่มีทักษะและความรู้ ซึ่งช่วยเพิ่มมูลค่าให้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษ และ ดังนั้นจึงเป็นการเปิดสนามของข้อได้เปรียบใหม่ๆ ให้เกิดขึ้น การเน้น ปัจจัยแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะต่ำในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังสะท้อนความล้าหลัง และขัดกันนโยบายที่ตั้งเป้าหมายในการ มุ่งสู่การพัฒนาเชิงนวัตกรรม และเทคโนโลยีระดับสูงอีกด้วย

ความล้าหลังในทางนโยบายยังเห็นได้จาก การที่รัฐเองปราศจาก นโยบายหรือแผนที่ชัดเจนในการเชื่อมต่อโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการ พัฒนาเศรษฐกิจ และการบูรณาการทางภูมิภาคของอาเซียนที่กำลัง เกิดขึ้นและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม คำถามที่สำคัญได้แก่ เขตเศรษฐกิจ พิเศษชายแดนต่าง ๆ นั้น เชื่อมต่อและเกี่ยวข้องกับระเบียบ เศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเขตนวัตกรรมระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาค ตะวันออก (EECi) หรือเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล (EECd) ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นภายใต้กรอบคิดในการสร้างแรงจูงใจด้วยการให้ สิทธิประโยชน์ด้านภาษี และที่มีเป้าหมายเช่นเดียวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งก่อให้เกิดภาวะการฉีกการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจต่าง ๆ ขึ้นในประเทศ แต่ปราศจากความเชื่อมโยงระหว่างกัน และอาจจะนำมาสู่การแข่งขัน

กันเองอีกด้วย ทั้งนี้ ADB ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ปัญหาสำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนตลอดแนวระเบียงเศรษฐกิจ คือ การปราศจากการสร้างความร่วมมือและทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะเขตของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ติดกัน นอกจากนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทยยังมีแนวโน้มในการสร้างภาวะการแข่งขันกับการพัฒนาชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย (ADB, 2016: 29) ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของแนวคิดของการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ ที่เน้นบูรณาการของภูมิภาคอาเซียน ดังที่ ADB ได้ตั้งข้อสังเกตในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทยไว้ว่า “Non-cooperative border SEZs undermine the whole corridor concept”

นอกเหนือจากเรื่องแรงงาน ซึ่งมีข้อได้เปรียบเทียบในเชิงต้นทุนแล้ว ไทยยังไม่ได้มีข้อได้เปรียบในทางทรัพยากร เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว หรือกัมพูชา ซึ่งมีต้นทุนด้านทรัพยากร โดยเฉพาะที่ดินที่ถูกกว่า การพยายามสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจผ่านต้นทุนด้านทรัพยากรยังเป็นแนวทางที่ไม่ยั่งยืนอีกด้วย เนื่องจากก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมที่สูงตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความขัดแย้งและเผชิญหน้ากับประชาชนในพื้นที่ ดังเช่นในกรณีความขัดแย้งในที่ดินจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตาก นอกจากนี้แล้ว รัฐไทยเองยังขาดความสามารถในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ยั่งยืน ดังตัวอย่างที่เห็นจากกรณีนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งได้สร้างผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ทั้งภายในและแวดล้อมบริเวณของนิคม และปัญหายิ่งเลวร้ายลงเมื่อกลไกในการควบคุมกำกับด้านสิ่งแวดล้อมโดยภาคประชาชนถูกทำให้อ่อนแอลงจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ผ่านมา ซึ่งยังผลต่อการจำกัดสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบและถ่วงดุลกลุ่มทุนเอกชน ตลอดจนจนสถาบันของรัฐในการควบคุมและป้องกันปัญหาด้านทรัพยากร

และสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกัน การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ในหลายแห่งของประเทศในปัจจุบัน ดำเนินไปโดยปราศจากการมีส่วนร่วม ของประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะในเรื่องทิศทางของการพัฒนาในพื้นที่ ผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินของประชาชน ประเภทของอุตสาหกรรม และความสัมพันธ์ต่อชีวิตความเป็นอยู่ การดำรงชีพ และสิทธิประโยชน์ ต่อประชาชนในพื้นที่

ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้มีความสำคัญ และจำเป็นต้องพิจารณาอย่าง ถี่ถ้วน เพื่อช่วยให้เข้าใจถึงปัญหาในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในเขต ชายแดนของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในแง่ทิศทางและความยั่งยืนของ เศรษฐกิจในระดับมหภาค และในระดับสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่น มิเพียงเพื่อมิให้นโยบายที่ดำเนินอยู่ ดำเนินรอยตามความล้มเหลว เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดำเนินมาก่อนหน้าในประเทศอื่น ๆ หากแต่ยังช่วยให้ พิเคราะห์ถึงแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้กรอบคิดและ สถาบันที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง และที่จะยังประโยชน์ ให้เกิดแก่สังคมไทย โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต่อไป





IV๓ เศรษฐกิจพิเศษ
กับความซับซ้อน
ของพื้นที่ชายแดน

กรณีศึกษาจังหวัดตาก จังหวัดเชียงใหม่
และจังหวัดมุกดาหาร



IV๓๑เศรษฐกิจพิเศษ: กับเศรษฐกิจ – การค้าชายแดน



A faint, light-colored map of Southeast Asia is visible in the background, showing the outlines of Thailand, Laos, Cambodia, Vietnam, and Myanmar. The map is centered on the region where the text is located.

.....

พลวัตของการค้าชายแดนนอกระบบ
และเศรษฐกิจพิเศษในบริเวณ
ชายแดนไทย-เมียนมา

.....

อรรคณัฐ วันทนะสมบัติ
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. การค้ำนอกระบบบริเวณชายแดนไทย-เมียนมามีพลวัตอย่างไร ในบริบททางการเมืองของไทยและเมียนมาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ตั้งแต่ปี 2555 ถึงปัจจุบัน ส่งผลให้รูปแบบการค้ำนอกระบบมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร
2. การประกาศพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดในฐานะหนึ่งในนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย มีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกที่จะทำการค้ำนอกระบบหรือในระบบอย่างไร และจะสามารถแก้ไขปัญหาการค้ำนอกระบบให้เป็นการค้าในระบบ ซึ่งรัฐถือเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติประเภทหนึ่งได้หรือไม่

วิธีการศึกษา

ระเบียบวิธีวิจัยของโครงการนี้มีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ โดยการลงพื้นที่เพื่อสังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกแหล่งข้อมูล โดยแบ่งประเภทผู้ให้ข้อมูลแบบคร่าว ๆ เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบาย กลุ่มนี้ประกอบด้วย คณะกรรมการดำเนินงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ศุลกากร ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง เพื่อทำความเข้าใจแนวคิด ความจำเป็น หรือแรงจูงใจ ที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบายซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการค้าทั้งในระบบและนอกระบบ ขณะเดียวกันก็ทำความเข้าใจการนำนโยบายมาปฏิบัติจริงโดยเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็น ‘พลวัต’ และความเป็นไปที่เกิดขึ้นจริง ในมุมมองของผู้มีหน้าที่ควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายรัฐ

กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย ผู้ประกอบการ ผู้ค้าชายแดนแบบนอกระบบ และในระบบ ทั้งชาวไทยและชาวเมียนมา ตัวแทนจากหอการค้า ข้อมูลจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลง การปรับตัว ในรูปแบบและวิธีการทางการค้าของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

กลุ่มที่ 3 ชาวบ้านในพื้นที่ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวที่มีต่อประชาชนทั่วไปในพื้นที่

นอกจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างแล้ว ผู้วิจัยได้เฝ้าสังเกตว่าข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง มีความสอดคล้องกันหรือไม่ รวมทั้งจัดให้มีการสนทนากลุ่ม เพื่ออภิปรายถึงข้อดีข้อเสียของการประกาศให้อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ข้อมูลที่เก็บได้อยู่ในรูปแบบบันทึกภาคสนาม โดยการจดบันทึก ภาพถ่าย ภาพเคลื่อนไหว บันทึกการสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์ผู้ประกอบการและผู้ค้าชายแดนชาวเมียนมาเป็นภาษาอังกฤษ และภาษาเมียนมาผ่านล่ามภาษาเมียนมา ข้อมูลส่วนหนึ่งจะถูกบันทึกเสียงเพื่อใช้ตรวจสอบความถูกต้องกับบันทึกการสัมภาษณ์ในภายหลัง


ผลการศึกษา

บทสรุปและข้อค้นพบคือ แม้รัฐบาลเมียนมาจะมีความพยายามในการที่จะควบคุมพื้นที่ชายแดนและประสบความสำเร็จในการควบคุมพื้นที่บางส่วน จนส่งผลให้การค้าชายแดนเข้าสู่ระบบได้ ในขณะเดียวกัน การค้าชายแดนนอกระบบก็ยิ่งเกิดขึ้นควบคู่กันไปด้วยเหตุและปัจจัยหลายอย่าง รวมทั้งภาวะเบียดหลายประการที่รัฐบาลเมียนมานำมาบังคับใช้ในการควบคุมการค้าโดยหวังจะเปลี่ยนให้การค้านอกระบบแปรเปลี่ยนเป็นการค้าในระบบ กลับกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้การค้านอกระบบยังคงอยู่ เนื่องจากภาวะเบียดที่นำมาบังคับใช้นั้นทำได้ยากในทางปฏิบัติ ทรัพยากร

และความพร้อมของรัฐบาลเมียนมาเอง อาทิ บุคลากร เครื่องมือ ยังไม่มีความพร้อมและต้องพัฒนาอีกมาก ปัญหาการเมืองและผลประโยชน์จากการค้า ระหว่างรัฐบาลเมียนมา กลุ่ม BGF และกองกำลังชาติพันธุ์ที่จัดสรรผลประโยชน์ไม่ลงตัวยังคงเป็นสาเหตุสำคัญจากฝั่งเมียนมาที่ทำให้การค้าอนุกระบบยังคงดำเนินต่อไป

สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทยเองนั้นก็ส่งผลกระทบต่อรูปแบบของการค้าชายแดนด้วยเช่นกัน การทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ส่งผลให้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถูกนำมาบังคับใช้อย่างรวดเร็ว แม้ว่านโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประกาศใช้จะอยู่ภายใต้และขับเคลื่อนจากแนวคิดนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศเป็นหลักก็ตาม อย่างไรก็ตาม นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มีพัฒนาการทางโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค กฎหมาย และข้อยกเว้น ซึ่งส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อรูปแบบการค้าชายแดน ทั้งยังเป็นปัจจัยเชิงบวกที่มีศักยภาพที่จะผลักดันให้การค้าอนุกระบบเข้าสู่การค้าในระบบ แต่ด้วยปัจจัยอื่นๆ ที่ทั้งรัฐบาลสองประเทศยังไม่สามารถควบคุมได้อย่างเบ็ดเสร็จ เช่น กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เคยได้ผลประโยชน์จากการค้าชายแดน จะยังทำให้การค้าอนุกระบบยังคงดำเนินควบคู่ไปกับการค้าในระบบต่อไปอย่างน้อยในอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง แม้พื้นที่จังหวัดตากจะได้รับการประกาศเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้วก็ตาม



A faint, light-colored map of Southeast Asia is visible in the background of the page. The map shows the outlines of Thailand, Laos, Cambodia, Vietnam, and the Malay Peninsula. The text is overlaid on the map.

.....

**การเปลี่ยนแปลงขององค์การธุรกิจ
เอกชนข้ามชาติในกระแส
ความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชายแดน:
ปรากฏการณ์เวตพัฒนาเศรษฐกิจ
พิเศษเชียงราย**

.....

ปฐมพงศ์ มโนหาญ
สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงปรับตัวขององค์กรธุรกิจข้ามชาติในพื้นที่ชายแดน เพื่อเตรียมความพร้อมรับมือการดำเนินธุรกิจขององค์กรธุรกิจที่ไม่เป็นทางการอันส่งผลกระทบต่อสังคม
2. เพื่อออกแบบข้อเสนอแนะทางนโยบายที่สอดคล้องกับบริบทภูมิภาคที่มีการปรับตัวขององค์กรธุรกิจข้ามชาติและพื้นที่ชายแดน

วิธีการศึกษา

ระเบียบวิธีวิจัยของโครงการนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้ข้อมูลจากการสืบค้นเอกสารทางราชการและการลงพื้นที่สัมภาษณ์บุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อ ทำให้สามารถนำเสนอรูปแบบการวิจัยออกเป็น 5 บท คือ บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 พื้นที่ชายแดนเชียงรายนก่อน-ตั้งแต่ปี พ.ศ.2532 การข้ามชาติในยุคก่อนการเชื่อมโยงภายใต้กรอบอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง บทที่ 3 พื้นที่ชายแดนปี พ.ศ.2532-2556 ภายใต้กระแสการเชื่อมโยงชายแดนและความเปลี่ยนแปลงในการประกอบธุรกิจขององค์กรธุรกิจข้ามชาติ บทที่ 4 พื้นที่ชายแดนเชียงของ ปี พ.ศ.2556 ปรากฏการณ์เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ: การเมืองเรื่องการพัฒนาพื้นที่ชายแดน และบทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลการศึกษา

เนื้อหาในบทที่ 1 บทนำ เป็นการปูพื้นให้เห็นถึงที่มาและความสำคัญที่เป็นประเด็นหลักของงานชิ้นนี้ เช่น ปรากฏการณ์หลังการกลายเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจของพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดน

3 อำเภอ แม่สาย เชียงแสน และเชียงของ เนื่องจากเกิดปรากฏการณ์ การลงทุนขององค์กรธุรกิจข้ามชาติ โดยเฉพาะการลงทุนขององค์กรธุรกิจ ข้ามชาติสัญชาติจีนซึ่งชัดเจนมากขึ้นหลังจากมีการเปิดใช้สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาวแห่งที่ 4 ในปี พ.ศ.2556 (ค.ศ.2013) ปรากฏการณ์ต่อเนื่อง ดังกล่าวนี้จึงนำมาสู่ความสนใจด้วยคำถามการวิจัย 3 คำถามด้วยกันคือ 1. บริบทความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและกลุ่มประเทศ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรตั้งแต่ปี ค.ศ.1992 (เป็น ปีที่ GMS เริ่มโครงการ)-2016 2. พื้นที่ชายแดนเปลี่ยนแปลงอย่างไรตั้งแต่ ช่วงเวลา ค.ศ.1992-2016 และ 3. องค์กรธุรกิจข้ามชาติปรับตัวอย่างไร ภายใต้เงื่อนไขความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชายแดน

เพื่อการตอบคำถามทุกข้อทำให้บทที่ 2, 3 และ 4 ได้รับการออกแบบนำเสนอด้วยวิธีการแบบประวัติศาสตร์ที่เรียงตามลำดับเส้น แ่งเวลาอันจะทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงระหว่างองค์กรธุรกิจและพื้นที่ ชายแดนอย่างลึกซึ้ง โดยข้อสรุปในบทที่ 2 พบว่า จังหวัดเชียงรายเป็น จังหวัดที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ ยุคที่เข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ หรือ เชียงรายในยุครัฐชาติสมัยใหม่ ซึ่งก่อนหน้านั้นเขตแดนไม่ใช่ประเด็นสำคัญในการกำหนดอาณาเขตของอำนาจรัฐ เพราะอำนาจรัฐขึ้นอยู่กับเจ้าผู้ปกครอง เช่นในยุคล้านนา แต่ล้านนา ก็ถูก อิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตก อังกฤษ และฝรั่งเศสแผ่ขยายเข้าทั้ง ทางด้านทิศตะวันตกและตะวันออก ทำให้รัฐสยามต้องปรับตัวใช้วิทยาการ การแผนที่เข้ามาเป็นเครื่องมือในการล่าอาณานิคมภายใน หลังจากนั้น เกิดการปฏิรูปการปกครองทำให้เกิดความเสื่อมคลายของระบบเจ้าเมือง และถูกแทนที่ด้วยระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ความเป็น จังหวัดเชียงรายจึงมีความชัดเจนขึ้น อีกทั้งในช่วงทศวรรษ 2440 เป็นช่วง ที่เริ่มมีการปักปันเขตแดนต่อเนื่องมาจนถึงทศวรรษ 2530 เขตแดนกัน

ระหว่างไทยและพม่า ส่วนการปักปันเขตแดนฝั่งทิศตะวันออกระหว่างไทยและลาวเริ่มกระทำกรอย่างเข้มข้นในช่วงทศวรรษ 2540 แต่กระนั้นก็ยังมีความคลุมเครือ อย่างไรก็ตามขณะที่การปักปันเขตแดนเริ่มเกิดขึ้นแต่ยังไม่ชัดเจนนัก การค้าชายแดนก็ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษ 2480 ถึงปัจจุบัน ประเด็นชายแดนเริ่มชัดเจนมากขึ้นในช่วงสงครามเย็นที่มีการทำสงครามระหว่างค่ายการเมืองสองค่าย เสรีประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์ ชายแดนไทย-ลาวกลายเป็นพื้นที่ไต่รเว้ง ส่งผลต่อการค้าชายแดนและการค้าแดนไปมา แต่ในช่วงต้นทศวรรษ 2520 หน่ออ่อนของการล่มสลายของลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เริ่มก่อตัว และเงินก็เริ่มประเทศที่เหือดว่ก่อนเป็นอันดับแรกในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีในเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยการเชื้อเชิญกลุ่มทุนจีนโพ้นทะเลเข้าไปลงทุน หลังจากการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน ประเทศสังคมนิยมในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เช่น สปป.ลาว เวียดนาม พม่า กัมพูชา ก็เริ่มนำเสนอนโยบายการพัฒนาที่เน้นการเปิดตลาดไทยเองก็เช่นกัน ที่เสนอนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า

ในช่วงต้นทศวรรษ 2530 จนนำไปสู่กรอบความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ หลังจากนั้นขยายกรอบเป็นความร่วมมือ 6 ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ชายแดนจึงถูกนิยามใหม่ให้เป็นพื้นที่เพื่อการเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยเองก็บรรจุประเด็นดังกล่าวนี้อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7-8 หลังจากนั้นก็มีการริเริ่มเรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงราย มากไปกว่านั้นไม่ใช่เพียงแค่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังออกสิทธิพิเศษเพื่อกระตุ้นการลงทุนในจังหวัดเชียงราย ในฐานะเป็นจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวน้อย ซึ่งพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทั้งหมดนี้จะนำไปสู่ปรากฏการณ์การข้ามชาติขององค์กรธุรกิจเอกชนในช่วงทศวรรษ 2550

ต่อเนื่องด้วยข้อค้นพบในบทที่ 3 ซึ่งเสนอว่าความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ.2532-2556 ถือว่าเป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญมากเพราะเป็นช่วงเวลาที่เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าชายแดนจังหวัดเชียงรายไปไม่เหมือนเดิม โดยเฉพาะชายแดนฝั่งแม่น้ำโขงที่กั้นระหว่างไทย-สปป.ลาว ภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญ 2 กรอบใหญ่ FTA อาเซียน-จีน และ กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง GMS นั้น ทำให้แนวโน้มการค้าชายแดนเชียงแสนและเชียงของเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (north-south economic corridor) ทำให้ระบบโลจิสติกส์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเชื่อมต่อกันทางบกอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน การเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 4 ที่อำเภอเชียงของ สามารถทำให้การขนส่งสินค้าไปยังจีนตอนใต้ทำได้เร็วมากขึ้น ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนที่ทำให้ภาค “เศรษฐกิจของประสบการณ์” ขยายตัวเท่ากับเป็นการเปิดตลาดใหม่ ๆ เป็นโอกาสให้เกิดการลงทุนโดยธรรมชาติ พื้นที่ชายแดนจึงมีทั้งทุนรายใหญ่ภายในประเทศและทุนจากองค์กรธุรกิจเอกชนข้ามชาติเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กสัญชาติจีน ที่เข้ามาลงทุนทั้งในภาคเกษตร การท่องเที่ยวและบริการ ซึ่งการเข้ามาดังกล่าวแตกต่างไปจากการเข้ามาลงทุนของกลุ่มบริษัทข้ามชาติในช่วงทศวรรษ 2520 ที่ลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคกลางและภาคตะวันออก ที่ลงทุนในพื้นที่ที่รัฐจัดสรรไว้ให้เพื่อได้รับสิทธิพิเศษด้านการลงทุน แต่การลงทุนขององค์กรธุรกิจข้ามชาติสัญชาติจีนในพื้นที่ชายแดนเชียงรายไม่สนใจว่าพวกเขาจะได้รับสิทธิพิเศษด้านการลงทุนในกรอบของ BOI หรือไม่ พวกเขาเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมกับการผลิตสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาด เช่น การท่องเที่ยวและบริการ อย่างบริการจัดการด้านโลจิสติกส์พวกเขาเลือกพื้นที่เชียงแสนหรือไม่ก็เชียงของ ส่วนการลงทุนด้านการเกษตรพวกเขามุ่งเน้นไปที่

อำเภอพญาเม็งราย เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่อยู่บนเส้นทาง R3A และสามารถรวบรวมที่ดินเพื่อทำการเกษตรแปลงใหญ่ (plantation) ได้ ซึ่งในพื้นที่อำเภอพญาเม็งรายมีการลงทุนในสวนยางพารากว่า 120,000,000 บาท และมีการลงทุนสวนกล้วยหอมพันธุ์เขียวคาเวนดิช อีกทั้งยังมีการขยายการเพาะปลูกกล้วยพันธุ์ดังกล่าวในพื้นที่อำเภอปง จังหวัดพะเยา โดยคนไทยที่มีเครือข่ายเงิน นอกจากนี้ยังมีการขยายเครือข่ายกล้วยหอมฯ ไปยังภาคกลาง เช่น จังหวัดสุพรรณบุรี สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรธุรกิจสัญชาติจีนมีการลงทุนโดยใช้เครือข่ายที่ซับซ้อน

ข้อค้นพบในบทที่ 4 ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจชายแดน ในกรณีของพื้นที่เชียงของได้ทำให้พื้นที่ชายแดนเปลี่ยนสภาพจากพื้นที่เฝ้าระวังเพื่อความมั่นคงไปเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ซึ่งพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นได้ก่อให้เกิดภาค “เศรษฐกิจของประสบการณ์” ประกอบไปด้วยด้านการท่องเที่ยวและบริการ การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจนี้เท่ากับการขยายพื้นที่และโอกาสขององค์กรธุรกิจเอกชนข้ามชาติโดยเฉพาะสัญชาติจีนเข้ามาลงทุน จนนำไปสู่ข้อสงสัยที่ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจชายแดนโดยเฉพาะกิจกรรมการนำเข้าส่งออกนั้นตกอยู่ในมือของท้องถิ่นหรือไม่ ในเมื่อมีองค์กรธุรกิจสัญชาติจีนดำเนินธุรกิจในส่วนนี้อยู่ การรื้อฟื้นโครงการระเบิดเกาะแก่งเพื่อการเดินเรือในแม่น้ำโขงหากเป็นโครงการเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจแล้วก็จะทำให้องค์กรธุรกิจจีนได้ประโยชน์เพิ่มเข้าไปอีก ทั้งๆ ที่การค้าชายแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนมีการค้าทางบกที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องบนเส้นทาง R3A ดังนั้นกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่ชายแดนจึงไม่เห็นด้วยกับการระเบิดเกาะแก่งเพื่อแลกกับการสูญเสียแหล่งทรัพยากรและระบบนิเวศที่สำคัญ ประเด็นการขยายตัวของสวนกล้วยหอมเขียวคาเวนดิชที่ข้ามฝั่งและขยายตัวเข้าสู่ฝั่งไทยในพื้นที่อำเภอพญาเม็งรายและอำเภอปง จังหวัดพะเยา สะท้อนให้เห็นการขยายตัวของรัศมีของศูนย์กลางชายแดนที่ไปไกลกว่า

จุดข้ามแดน ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นต่อเนื่องว่าการเมืองเรื่องชายแดนที่จะทำให้ท้องถิ่นปะทะกับผู้เล่นใหม่ๆ ในพื้นที่ที่มีมากขึ้น จากในอดีตท้องถิ่นอาจปะทะสังสรรค์ต่อรองอำนาจกับอิทธิพลท้องถิ่น ทุนรายใหญ่ที่ทำงานใกล้ชิดกับรัฐ แต่ปัจจุบันท้องถิ่นต้องพบเจอกับทุนข้ามชาติที่เข้ามาในพื้นที่แบบเงียบๆ แต่ต่อเนื่อง ซึ่งเป็นกลุ่มใหม่ที่วงการไทยศึกษายังไม่คุ้นชินนัก

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อค้นพบในงานวิจัยชิ้นนี้ปรากฏว่าความพยายามของรัฐที่จะเสนอนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมาตลอดเกือบ 2 ทศวรรษ อาจเป็นการเสนอนโยบายที่ผิดพลาดผิดตัวก็เป็นไปได้ เช่น รัฐพยายามที่จะจัดตั้งเขตยกเว้น (excepted zone) เพื่อให้นิติบุคคลลงทุนในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งไม่สัมพันธ์กับบริบทที่เกิดขึ้นจริง องค์กรธุรกิจเอกชนข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนตัดสินใจทำการลงทุนในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมตามลักษณะการประกอบธุรกิจ ซึ่งบางองค์กรไม่เลือกพื้นที่ชายแดนเชิงของหรือเชิงแดนที่เป็นเขตจัดตั้งฯ เสียด้วยซ้ำ อีกทั้งองค์กรธุรกิจเอกชนเหล่านี้ไม่ได้สนใจที่จะขอรับสิทธิประโยชน์ทั้งจาก BOI และเศรษฐกิจพิเศษซึ่งอาจเป็นเพราะว่าไม่อยากแสดงตัวตนให้ชัดเจนไปมากกว่าการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแบบร่วมทุนซึ่งยังอยู่ในขอบเขตกฎหมาย พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542

จากการที่ผู้วิจัยได้สอบถามทางหน่วยงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2561 พบว่ามุมมองของหน่วยงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายรัฐที่ต้องการส่งเสริมให้มีการลงทุนไม่ว่าจากต่างชาติหรือภายในประเทศเพราะจะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีความเติบโตมากขึ้น และไม่เห็นว่าการข้ามชาติของทุนที่เข้ามาลงทุนเป็นเรื่อง

ที่ผิดแปลกอะไร นอกจากนั้นผู้วิจัยยังได้หารือร่วมกับหน่วยงานยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงรายเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2561 ซึ่งได้ข้อเสนอจากยุทธศาสตร์จังหวัดฯ คือการส่งเสริมการลงทุนของรัฐที่ใช้จำนวนนิติบุคคลที่ขอใช้สิทธิประโยชน์ BOI นั้นไม่สัมพันธ์กับความเป็นจริงของธรรมชาติการลงทุนที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดเชียงราย แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ใช้จำนวนสิทธิประโยชน์ BOI เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการกระตุ้นการลงทุน ซึ่งมีจำนวนน้อยมาก เช่นเดียวกับศูนย์บริการเบ็ดเสร็จเขตเศรษฐกิจพิเศษที่แทบไม่มีผู้ขอใช้สิทธิประโยชน์เพื่อลงทุนในเขตฯ ซึ่งประเด็นนี้เป็นจริงตามที่ข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้เจอ ดังนั้นแล้วเราจึงต้องหาทางเสนอนโยบายการพัฒนาใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทจริงที่เกิดขึ้น เช่น

1. หาแนวทางการกระตุ้นเศรษฐกิจใหม่ที่มีมากกว่าการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพราะไม่สัมพันธ์กับธรรมชาติของพื้นที่เพราะจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยใช้เหตุ เช่น การปล่อยให้มีการลงทุนโดยปกติ โดยองค์กรธุรกิจเอกชนจะฝ่ายจัดหาพื้นที่เอง

2. เน้นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างจริงจัง เช่น การตัดถนน หรือ การลงทุนการขนส่งระบบรางอย่างจริงจัง ซึ่งจากข้อค้นพบในงานวิจัยแสดงให้เห็นชัดแล้วว่า การสร้างโครงสร้างพื้นฐานเช่นถนนและสะพานเชื่อม R3A นั้นก่อให้เกิดลงทุนตามมาโดยธรรมชาติ หรือตัวอย่างจากอดีตที่มีกลุ่มคนไทยเชื้อสายจีนเดินทางมาตั้งรกรากที่อำเภอเชียงของ รอทางรถไฟจากเด่นชัยตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ถึงแม้เวลาผ่านมากกว่า 6 ทศวรรษแล้ววางรถไฟยังไม่ได้สร้าง อย่างน้อยก็แสดงให้เห็นแล้วว่าโครงสร้างพื้นฐานจะก่อให้เกิดความหวังเกี่ยวกับการลงทุน

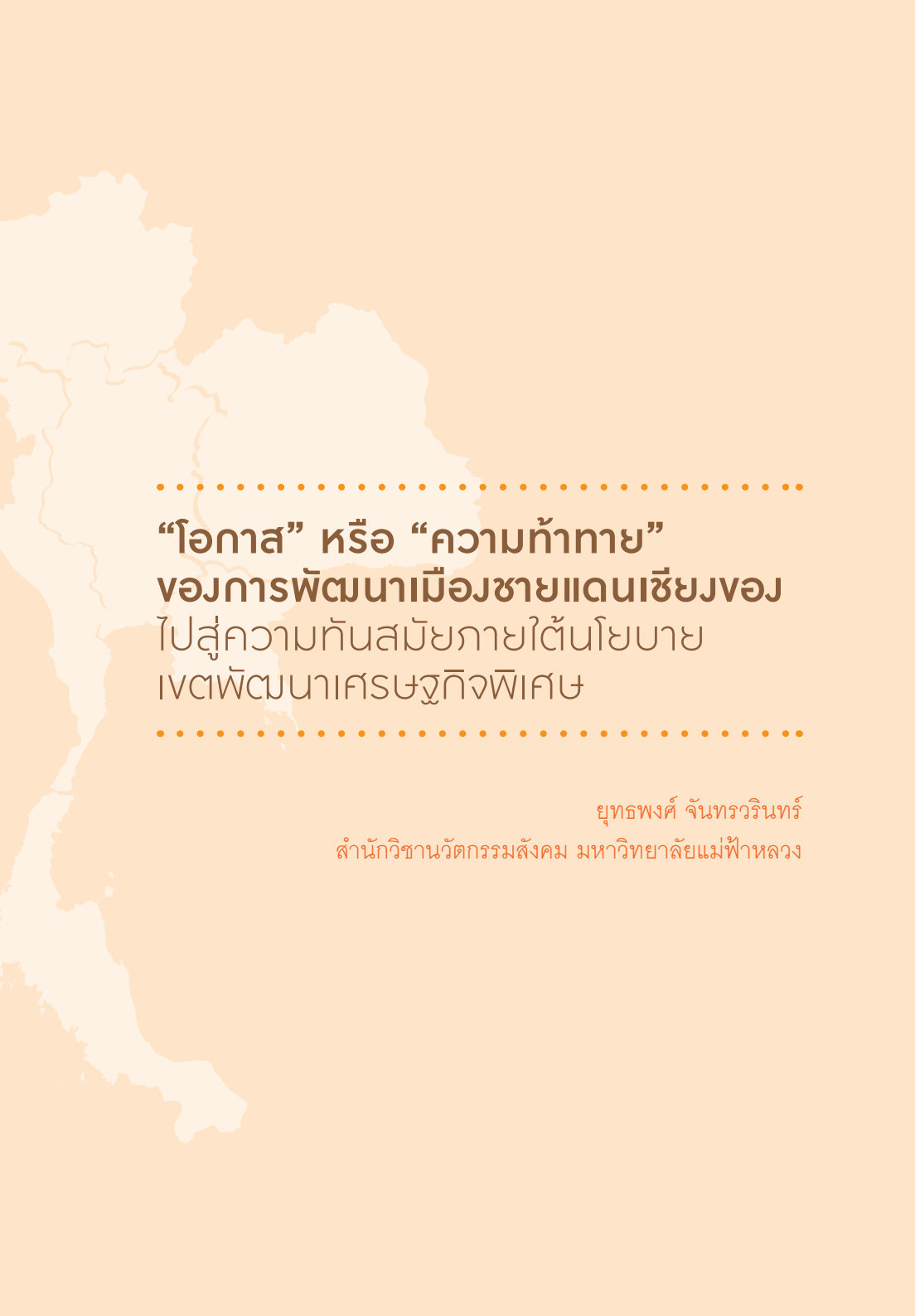
3. เน้นการแก้ปัญหาภาคเกษตรอย่างจริงจัง เท่าที่ผ่านมาได้พิสูจน์แล้วว่าภาคเกษตรไทยไม่ใช่ความหวังของผู้คนอีกต่อไป โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ไม่สามารถรวมกลุ่มต่อรองด้านราคาได้ ส่งผลให้ต้อง

มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่การเกษตรไปเป็นทุนในด้านอื่น หรือมีการเปลี่ยนมือถือครองที่ดิน เสี่ยงต่อการรวบรวมที่ดินเพื่อทำการเกษตรแปลงใหญ่ที่ไร้การควบคุม

4. การเข้าถึงตลาดโดยเฉพาะตลาดขนาดใหญ่อย่างเช่นประเทศจีน ซึ่งในจังหวัดเชียงรายทางหอการค้าจังหวัดฯ ได้มีการพูดถึงโอกาสในการเข้าถึงตลาดจีนมาตั้งแต่ทศวรรษ 2540 แต่กลับกลายเป็นว่าผู้ประกอบการท้องถิ่นยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับตลาดจีนมากพอ เป็นเหตุให้การค้าชายแดนหรือการค้าข้ามแดนถูกบริหารจัดการโดยองค์กรธุรกิจสัญชาติจีนด้วยกัน อีกทั้งผู้ประกอบการท้องถิ่นยังขาดเครือข่ายซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทางวัฒนธรรมการค้ากับจีน ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการเชื่อมโยงภาคการศึกษาที่ผลิตบัณฑิตเกี่ยวกับเงินศึกษาเข้ากับองค์กรธุรกิจท้องถิ่นเพื่อผลิตสินค้าที่ตรงความต้องการของตลาดจีน และเชื่อมโยงเครือข่ายนักธุรกิจจีนผ่านการจัดโรดโชว์เพื่อจับคู่ธุรกิจโดยหอการค้าจังหวัดฯ

5. ส่งเสริมตลาดสร้างสรรค์ที่ไปไกลกว่าการผลิตสินค้ามวลชน (mass product) จากตัวอย่างการลงทุนในสวนกล้วยหอมขององค์กรธุรกิจข้ามชาติก็แสดงให้เห็นแล้วว่า ผู้ประกอบการท้องถิ่นยังขาดความชำนาญด้านการทำการเกษตรแปลงใหญ่เพื่อที่จะผลิตสินค้ามวลชนแข่งกับองค์กรธุรกิจข้ามชาติ และหากจะผลิตก็เป็นเพียงเกษตรกรรายย่อยซึ่งต้องขายสินค้าผ่านผู้รวบรวมสินค้าหรือพ่อค้าคนกลางอีกทอดหนึ่ง ทำให้ศักยภาพการต่อรองราคาต่ำ ดังนั้นการส่งเสริมให้ผลิตสินค้าที่มีลักษณะเฉพาะและมีคุณภาพสอดคล้องกับรสนิยมของชนชั้นกลางทั่วโลกที่ต้องการบริโภคสินค้าดังกล่าว



A faint, light-colored map of Thailand is visible in the background on the left side of the page. The map shows the country's outline and some internal regional boundaries.

.....

“โอกาส” หรือ “ความท้าทาย”
ของการพัฒนาเมืองชายแดนเชิงวง
ไปสู่ความทันสมัยภายใต้นโยบาย
เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

.....

ยุทธพงศ์ จันทรวรินทร์
สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

โครงการวิจัย “โอกาส” หรือ “ความท้าทาย” ของการพัฒนาเมืองชายแดนเชียงใหม่ไปสู่ความทันสมัยภายใต้ต้นนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่าง ‘ภาครัฐ’ ว่าด้วย ‘กระบวนการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย’ ของเมืองชายแดนเชียงใหม่ โดยให้ความสำคัญกับนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นโครงการพัฒนาของรัฐขนาดใหญ่ตามเจตจำนงของรัฐเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กับเมืองชายแดนเชียงใหม่ ซึ่งประกาศโดยรัฐบาลชุดปัจจุบันให้เมืองเชียงใหม่เป็น ‘เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ’ กับ ‘ภาคประชาสังคม’ ซึ่งประกอบด้วยชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน หอการค้า และบุคคลผู้ได้รับการนับถือในพื้นที่ ว่าด้วย ‘โอกาสหรือความท้าทาย’ จากผลของนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ผลการศึกษา

รัฐไทยได้แสดงเจตจำนงการเป็นรัฐพัฒนาการ เพื่อสร้างความทันสมัยให้กับเมืองเชียงใหม่ด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อเชื่อมโยงเมืองชายแดนแห่งนี้เข้ากับประเทศในอนุภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน และเชื่อมตัวเข้ากับระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมในระบบโลก การประกาศนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะส่งผลให้เชียงใหม่กลายเป็นเมืองชายแดนสมัยใหม่เพื่อรองรับอุตสาหกรรมการผลิต การค้า การลงทุน และการขนส่งต่อเนื่อง แต่ในขณะที่วิถีการดำรงชีพของชุมชนคนเชียงใหม่ยังคงแนบแน่นอยู่กับระบบนิเวศวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขง ด้านเกษตรกรรม การท่องเที่ยวและการค้าพาณิชย์

ในภาพรวม โครงการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลชุดปัจจุบัน มีลักษณะจำเพาะ กล่าวคือ การใช้อำนาจเพื่อการบริหารแบบเฉพาะเจาะจง (กฎหมายมาตรา 44) เพื่อผลักดันโครงการฯ และแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการ การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และตระหนักถึงมิติความมั่นคงตามแนวชายแดนจากแรงงานต่างด้าว

ในระดับพื้นที่ แม้ยังไม่มี การเข้ามาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชิงของ แต่โครงการฯ ได้นำมาทั้งโอกาสและปัญหาให้กับภาคประชาสังคมในพื้นที่ กล่าวคือ โครงการฯ เปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินและมีการเมืองเรื่องที่ดิน เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ต่างดิ้นรนแสวงหาโครงการพัฒนาขนาดใหญ่มาลงทุนในพื้นที่ตนเพื่อหวังผลจากการขยายความเติบโตของเมือง และโอกาสยังเป็นของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเกิดจากเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานสมัยใหม่ อาทิ ยางพารา เม็ดกาแฟ และกิจการขนส่งต่อเนื่อง ซึ่งเปิดโอกาสให้กับนักลงทุนทั้งจากภายในและข้ามแดน อย่างไรก็ตาม โครงการฯ ยังนำมาซึ่งปัญหาจากความเข้าใจผิดเรื่องการแย่งชิงทรัพยากร ป่าชุมชนระหว่างเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนภาครัฐบาล ทูชนขนาดใหญ่ข้ามพื้นที่ และชุมชน ท้ายที่สุดนโยบายฯ ที่ขาดความชัดเจนก่อปรกกับความไม่เข้าใจของคนในพื้นที่มีผลให้โครงการฯ ยังไม่มีความเป็นรูปธรรมชัดเจน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

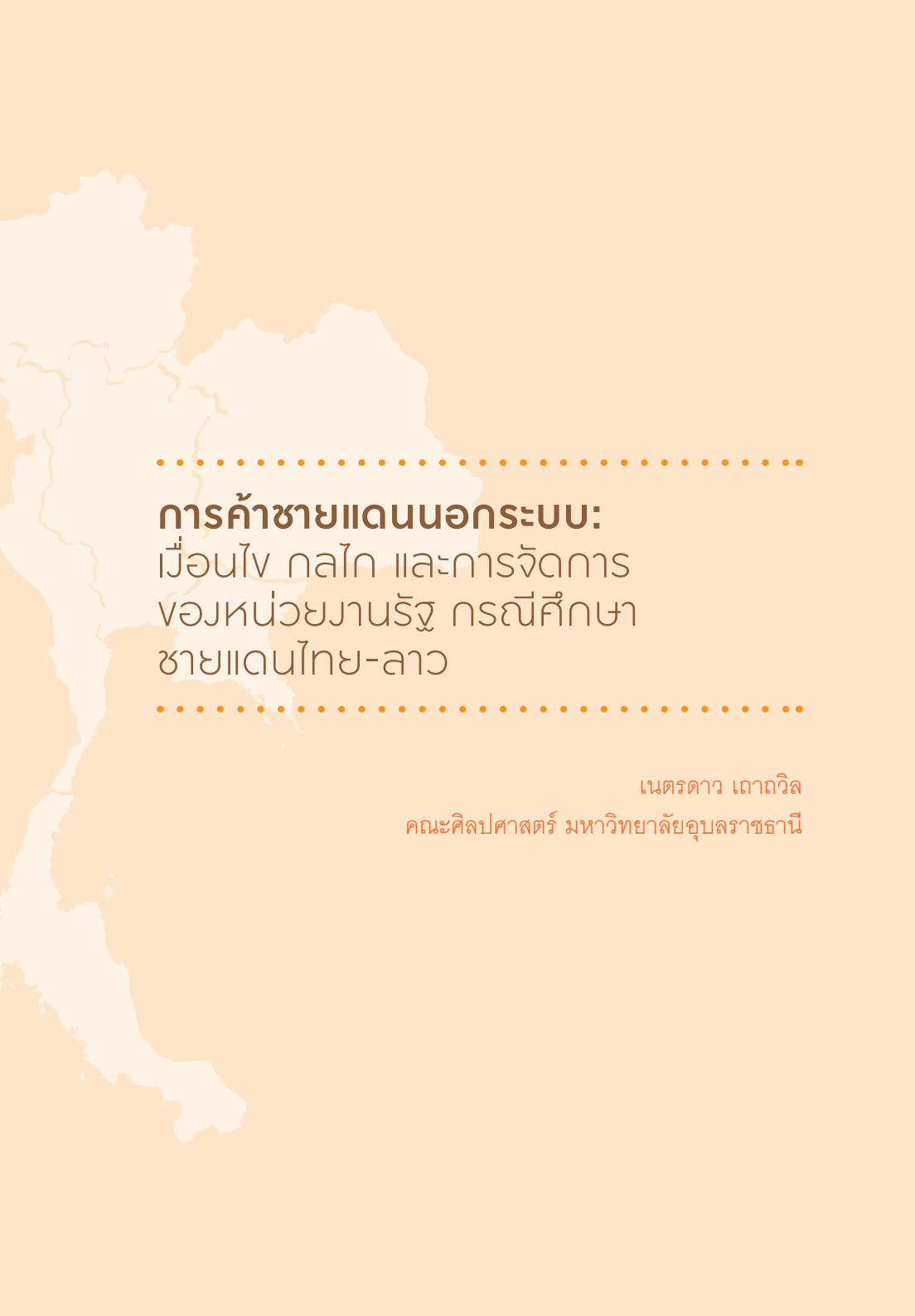
ในเชิงหลักการ รัฐบาลต้องมีความชัดเจนในรูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. ระบบที่ไม่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษเฉพาะ เน้นการควบคุมระบบราชการ เพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวโดยลดขั้นตอนในระบบราชการให้สั้นลง

2. ระบบที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่เน้นการมอบอำนาจการตัดสินใจในบางเรื่องให้กับท้องถิ่นที่มีความพร้อมด้านการบริหารจัดการ มีความโปร่งใส และรับผิดชอบเองได้ ทั้งนี้ไม่ว่ารูปแบบการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษจะออกมาในรูปแบบใด ในเชิงหลักการ รัฐบาลยังต้องคำนึงถึงความเหมาะสมลงตัวกับบริบทพื้นที่และความหลากหลายทางสังคมวัฒนธรรม เพื่อออกนโยบายฯ ที่ชัดเจนเหมาะสมกับพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในภาคปฏิบัติ ทั้งภาคประชาสังคมและรัฐบาลต้องให้หลักการ ‘ต่างร่วมมือทำงาน’ หรือตัดสินใจและรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้าใจและการยอมรับโครงการฯ โดยให้ภาคประชาสังคมเชิงของเป็นผู้จัดอันดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจก่อนหลังและค่านิยมอันพึงประสงค์ที่ชัดเจนร่วมกับภาครัฐบาลในการหาทางเลือกที่เป็นไปได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนต่าง ๆ ทั้งในรูปที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน โดยการเปรียบเทียบและประเมินข้อดีและข้อจำกัดร่วมกันเพื่อรักษาสถมดุลในการรักษาและส่งเสริมอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมท้องถิ่นเชิงของ





.....

การค้าชายแดนนอกระบบ:
เมื่อนไ้ กลไก และการจัดการ
ของหน่วยงานรัฐ กรณีศึกษา
ชายแดนไทย-ลาว

.....

เนตรดาว เกาถวิล
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การวิจัยเรื่อง การค้าชายแดนนอกระบบ: เงื่อนไข กลไก และการจัดการของหน่วยงานรัฐ กรณีศึกษาชายแดนไทย-ลาว มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

1. เพื่อเข้าใจเงื่อนไขการเกิดขึ้นและการคงอยู่ของการค้าชายแดนนอกระบบ ในบริบทที่รัฐเคลื่อนเข้าสู่สภาวะไร้พรมแดน และการส่งเสริมการค้าชายแดนภายใต้หลักการเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ
2. เพื่อเข้าใจกลไกและกระบวนการดำเนินการของการค้าชายแดนนอกระบบ
3. เพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดการพื้นที่ชายแดนที่เอื้ออำนวยให้การค้าชายแดนกับความมั่นคงแห่งชาติดำเนินไปด้วยกันได้

วิธีการศึกษา

การวิจัยทำการศึกษาภาคสนาม ในพื้นที่ชายแดน ภายใต้ความรับผิดชอบของด่านศุลกากรเขมราฐ อำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี โดยจำกัดขอบเขตการศึกษาในพื้นที่ชายแดนทางตอนเหนือของอำเภอเขมราฐ จนถึงพื้นที่ชายแดนในอำเภอนาดาล ซึ่งอยู่ติดกัน เป็นระยะทางตามแนวพรมแดนแม่น้ำโขง ยาวประมาณ 60 กิโลเมตร พร้อมกับเก็บข้อมูลในหมู่บ้านริมฝั่งแม่น้ำโขงใน สปป.ลาว ที่อยู่ตรงกันข้ามกับพื้นที่ศึกษาในฝั่งประเทศไทย และยังสามารถเข้าไปเก็บข้อมูลในพื้นที่ตอนในของแขวงสะหวันนะเขตและแขวงสาละวัน ของ สปป.ลาว ด้วย สาเหตุที่เลือกพื้นที่นี้เป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องจากมีจุดผ่อนปรนทางการค้า และช่องทางสัญจรตามธรรมชาติของประชาชนสองฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นจุดผ่านแดนอย่าง

ไม่เป็นทางการ หรือที่เรียกว่าด่านประเพณี ตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ในจุดผ่านแดนทั้งสองประเภทนี้ มีการค้าชายแดนนอกระบบเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก

การวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการเก็บข้อมูลหลายรูปแบบ ได้แก่ การสังเกตการณ์อย่างไม่มีส่วนร่วม การสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม โดยทำการเก็บข้อมูลภาคสนาม ระหว่างเดือนพฤษภาคม 2560-พฤษภาคม 2561 การวิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึก เจ้าหน้าที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง 13 ราย เจ้าของร้านค้าและผู้ค้าชายชาวไทย 30 ราย สนทนาอย่างไม่เป็นทางการประมาณ 30 ราย จัดการประชุมชาวบ้านและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อระดมความคิดเห็น 2 ครั้ง สํารวจข้อมูลเชิงปริมาณด้านการค้า ในตลาดนัด 4 แห่งทางด้านฝั่งประเทศลาว ผู้วิจัยได้ไปสังเกตการณ์อย่างไม่มีส่วนร่วม และได้สนทนาอย่างไม่เป็นทางการกับเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ค้าชายแดน และประชาชนลาวทั่วไป รวม 20 ราย

ในการวิจัย ผู้วิจัยมีแนวคิดหลักว่า การค้าชายแดนนอกระบบ อาจไม่ใช่สิ่งผิดกฎหมายมาแต่เดิม แต่เหตุที่การค้านอกระบบกลายเป็นกิจกรรมนอกกฎหมาย/ผิดกฎหมาย อาจเกิดจากเหตุผลที่ว่า กฎระเบียบของรัฐซึ่งเกิดขึ้นมาภายหลัง ทำให้กิจกรรมนั้นกลายเป็นสิ่งผิดกฎหมายหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายของรัฐที่เกิดขึ้นภายหลัง ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยเริ่มจากทำความเข้าใจสิ่งที่เรียกว่า “การค้าชายแดนนอกระบบ” ตามนิยามของทางราชการ ที่ระบุว่าหมายถึง “การลักลอบค้าชาย โดยอาศัยช่องทางความสะดวกของภูมิประเทศ โดยไม่ผ่านพิธีการศุลกากร” (อภินันท์ ศรีศิริ และคณะ, 2554: 13) การนำนิยาม “การค้าชายแดนนอกระบบ” ของทางราชการมาเป็นข้อพิจารณา ไม่ได้ต้องการนำมาเป็นบรรทัดฐาน หรือเป็นเกณฑ์ชี้วัดความถูกต้องตามกฎหมายของการค้าชายแดน และไม่ต้องการประเมินว่า การค้าชายแดนนอกระบบทำให้

เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งชาติอย่างไร ทว่าการวิจัยนี้ต้องการทำความเข้าใจว่า การค้าชายแดนบางรูปแบบได้ถูกทำให้กลายเป็น “การค้านอกระบบ” และเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างไร โดยด้านหนึ่ง การวิจัยนี้ได้ทำการตรวจสอบกฎหมายและระเบียบของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน ว่ามีรายละเอียดอย่างไร และในอีกด้านหนึ่ง การวิจัยนี้ต้องการทำความเข้าใจพัฒนาการของการค้าชายแดนจากมุมมองประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทยและลาว เพื่อสร้างความเข้าใจว่า ตามมุมมองและผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ชายแดน การค้าชายแดนทั้งในและนอกระบบมีความหมายอย่างไร และอาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบของรัฐอย่างไร

ผลการศึกษา

1. เสรีนิยมกับการคงอยู่ของการค้าชายแดนนอกระบบ

ในบริบทโลกาภิวัตน์และเสรีนิยม ซึ่งมักถูกมองว่าเป็นปรากฏการณ์และแนวคิดที่ผลักดันให้สังคมโลกเคลื่อนเข้าสู่สภาวะไร้พรมแดน การลดอุปสรรคของการค้าและการลงทุน และการลดบทบาทของรัฐในการกำกับควบคุมทางเศรษฐกิจ ดังที่ในการส่งเสริมการค้าชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้ดำเนินการลดภาษีนำเข้าส่งออกสินค้า รวมทั้งอุปสรรคอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษี การปรับบทบาทของศุลกากร จากบทบาทเดิมคือการจับเก็บภาษี มาสู่บทบาทใหม่คือการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ค้าชายแดน การอำนวยความสะดวกในการดำเนินการพิธีการศุลกากร รวมถึงการเปิดจุดผ่านแดนของรัฐเพิ่มมากขึ้นในหลายพื้นที่ ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงเข้าสู่แนวทางเสรีนิยมเช่นนี้ มีสมมติฐานที่เชื่อว่า การค้าชายแดนนอกระบบน่าจะลดลง แต่การวิจัยนี้กลับพบว่า อย่างน้อยในพื้นที่ศึกษา นี้ การค้าชายแดนนอกระบบยังคงเกิดขึ้นแพร่หลาย ภายใต้บริบท

ที่เปลี่ยนแปลงเข้าสู่แนวทางเสรีนิยม เพราะผู้ค้าชายแดนจำนวนมากไม่ต้องการเข้าสู่การค้าชายแดนในระบบ

2. การค้าข้ามพรมแดนของผู้ค้ารายย่อย

การวิจัยนี้เห็นว่าความเข้าใจในเรื่องการค้าชายแดนใน/นอกระบบ เป็นการมองที่ติดกรอบของชาติ โดยพิจารณาจากฐานของดินแดน (ชายแดนของรัฐหนึ่ง) และกฎหมาย (กฎระเบียบทางศุลกากรของรัฐหนึ่ง) การมองเช่นนี้มีเป้าหมายในการเอาไว้ตัดสินว่า อะไรคือสิ่งที่ถูก หรือ ผิดกฎหมายของรัฐหนึ่ง แต่ไม่ช่วยให้เข้าใจวิถีการค้าชายแดนของประชาชนในพื้นที่ชายแดนแห่งนั้น ดังนั้นเพื่อจะเข้าใจวิถีการค้าชายแดนของชนชายแดนแห่งหนึ่งได้ดีขึ้น การวิจัยนี้ใช้แนวคิดอาณาบริเวณข้ามพรมแดน (Cross-border region) และการค้าข้ามพรมแดน (Cross-border trade) ซึ่งเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ ที่ช่วยให้เข้าใจกิจกรรมทางการค้าที่ก้าวข้ามพรมแดนของประเทศทั้งสอง (Perkmann and Sum, 2002; Jessop, 2002)

3. ความมั่นคงแห่งชาติ การควบคุม และการต่อรอง

ปัญหาการลักลอบนำเข้ายาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้าน บริเวณชายแดนอำเภอเขมราฐและใกล้เคียง ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในทศวรรษที่ผ่านมา ถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการควบคุมชายแดน เกิดมาตรการควบคุมชายแดนอย่างเข้มงวดหลายประการ ภายใต้สถานการณ์นี้ การวิจัยมีข้อค้นพบที่สำคัญ 3 ประการคือ

ประการแรก การขัดกัน (contradiction) ระหว่างความมั่นคงแห่งชาติกับเศรษฐกิจเมืองชายแดน

ประการที่สอง การขัดกันระหว่างหน่วยงานรัฐ ทางความคิดและผลประโยชน์

ประการที่สาม การต่อรอง (negotiation) ของชุมชนในรูปแบบด้านประเพณี การควบคุมชายแดนอย่างเข้มงวดของรัฐส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนและวิถีชีวิตของประชาชนชายแดน ในสถานการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดการต่อรองของชุมชน

4. เขตเศรษฐกิจพิเศษจากเบื้องล่าง

การวิจัยนี้พบว่า หากทำความเข้าใจปฏิบัติการการค้าข้ามพรมแดนของผู้ค้ารายย่อยจะพบว่า ไม่ว่ารัฐจะมีการแนวคิดและมาตรการส่งเสริมเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างไร สำหรับผู้ค้าและประชาชนชายแดน พวกเขาได้ทำให้พื้นที่ชายแดนระหว่างสองประเทศมีลักษณะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างหนึ่ง ที่แม้ไม่ได้มีการประกาศจากรัฐให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่มีฐานะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดำรงอยู่ในชีวิตจริง หรืออาจเรียกว่าเป็น “เขตเศรษฐกิจพิเศษจากเบื้องล่าง” (Special Economic Zone from Below) ที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในปฏิบัติการระดับชีวิตประจำวันของผู้ค้าข้ามพรมแดน โดยผ่านเครือข่ายการค้าข้ามพรมแดน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การจัดการชายแดน บนพื้นฐานการจัดการเชิงพื้นที่

งานวิจัยนี้เสนอให้ใช้กลไกคณะกรรมการร่วมในที่ประชุมประจำเดือนของอำเภอ ซึ่งนำไปสู่การปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานราชการในท้องถิ่น และท้องที่หลายฝ่าย รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบการค้าในอำเภอ อันจะนำไปสู่การปรับมาตรการควบคุมชายแดนให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และการปรับมาตรการดังกล่าวจะทำให้เกิดความร่วมมือ

ระหว่างชุมชนกับหน่วยราชการ เกิดวิธีการในการจัดการชายแดนที่สามารถรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการค้าชายแดนและเศรษฐกิจของท้องถิ่นไปพร้อมกัน

2. การจัดการจุดผ่านแดน

การวิจัยนี้มีข้อเสนอว่า การจัดการจุดผ่านแดนเพื่อให้การค้าชายแดนและความมั่นคงแห่งชาติดำเนินควบคู่ไปด้วยกันได้ ควรจำแนกประเภทของจุดผ่านแดนทั้ง 3 ประเภท มีดังต่อไปนี้

2.1 ด้านประเพณี: ควรใช้กลไกการจัดการระดับอำเภอ โดยใช้กลไกการปกครองระดับอำเภอที่มีอยู่แล้ว

2.2 จุดผ่อนปรนทางการค้า: ใช้กฎระเบียบและกลไกการจัดการจุดผ่านแดนตามที่มีอยู่แล้ว ในการจัดการจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า

2.3 จุดผ่านแดนถาวร: การจัดการจุดผ่านแดนจึงสามารถใช้กฎระเบียบและกลไกการจัดการที่มีอยู่แล้ว



A faint, light-colored map of Thailand is visible in the background on the left side of the page. The map shows the outline of the country and its major regions.

.....

IVCT เศรษฐกิจพิเศษภาคอาหาร
ในฐานะพื้นที่ปฏิบัติการ
ของรัฐบาลรุ่นใหม่

.....

จันทรา ธนะวัฒน์นางค์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นความพยายามที่จะศึกษาความเชื่อมโยงของเขตเศรษฐกิจกับระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ซึ่งมีความมุ่งมาดว่าจะนำไปสู่การทำงานและการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์แก่คนในท้องถิ่น นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งเป็นนโยบายที่กำหนดมาจากรัฐบาลผนวกกับพื้นที่แห่งการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ใช่พื้นที่แห่งความว่างเปล่า แต่ทาบทัพบไปด้วยความสัมพันธ์ทางอำนาจทั้งกลไกรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ และวิถีชีวิตของผู้คน ความสลับซับซ้อนดังกล่าวเมื่อเผชิญกับ “เกณฑ์พิเศษ” จากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษจะนำไปสู่ผลผลิตทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเสรีนิยมใหม่ที่ดำเนินการผ่านเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกกับวิถีชีวิตของผู้คนบนพื้นที่ชายแดนอย่างไร ดังนั้นคำถามสำคัญของงานวิจัยนี้คือ หากเขตเศรษฐกิจพิเศษคือรูปธรรมของการแสดงออกซึ่งแนวคิดเสรีนิยมใหม่ เมื่อนำมาปฏิบัติการในรัฐราชการไทยนำไปสู่การปะทะประสานกันในระดับพื้นที่ภาคตะวันออกอย่างไรบ้าง

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร รวมทั้งใช้วิธีการศึกษาข้อมูลในระดับพื้นที่ ด้วยการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มย่อย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Study) เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่ศึกษา ทั้งทางด้านเอกสาร วารสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมทั้งวิทยานิพนธ์ และหาข้อมูลจากสื่ออินเทอร์เน็ต เพื่อ

ศึกษาข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา รวมทั้งรวบรวมกฎระเบียบ
ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการศึกษาวิจัยรวบรวม
ข้อมูลภาคสนามโดยวิธีการต่างๆ เช่น การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์
เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่มย่อย ในเบื้องต้นผู้วิจัย
ได้กำหนดประเด็นและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในงานวิจัยดังนี้

2.1 ประเด็นการผลักดันเขตเศรษฐกิจมุกดาหาร แผนปฏิบัติการ
และความพร้อมในระดับจังหวัด ซึ่งจะดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการ
จังหวัดหรือผู้แทนที่มีบทบาทในการนำเสนอและรับนโยบายเขตเศรษฐกิจ
พิเศษมุกดาหาร อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชย์จังหวัด ที่ดินจังหวัด
โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด

2.2 ประเด็นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ
ท้องถิ่น และเอกชน เพื่อวิเคราะห์บทบาทและความสัมพันธ์ และตำแหน่ง
หน้าที่ของแต่ละฝ่ายกำหนดในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยจะดำเนินการสัมภาษณ์
ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทน นายด่านศุลกากรมุกดาหาร ประธาน
หอการค้าจังหวัด นายกเทศบาลตำบลดอนตาล นายกองค์การบริหาร
ส่วนตำบลนาสินวน

2.3 ประเด็นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากนโยบายเขตเศรษฐกิจ
พิเศษ เพื่อวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจ โดยจะ
ดำเนินการสนทนากลุ่มย่อยกับผู้ประกอบการริมแม่น้ำโขง สมาชิก
เครือข่ายภาคประชาสังคมมุกดาหาร สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล
ผู้นำชุมชน

กรอบแนวคิด



ภาพแสดงให้เห็นถึงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการวิจัย ภายใต้ รัฐบาลที่ปรากฏตัวอย่างเด่นชัดอีกครั้งภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนรูปร่างของรัฐบาลทั้งในมิติการแทรกแซงความสัมพันธ์ทางสังคม สมรรถนะของระบบราชการที่เพิ่มมากขึ้น แต่รัฐไทยยังคงมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของการเติบโตและแข่งขันในระบบเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนผ่านการแทรกแซงและสมรรถนะของระบบราชการ ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิธีการและเครื่องมือเชิงนโยบาย เพื่อเร่งรัดสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายของรัฐ โดยที่นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นรูปธรรมของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ดังนั้นการปะทะประสานระหว่างความเป็นรัฐราชการ

กับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ปฏิบัติการผ่านเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคอาหาร จึงเป็นส่วนที่สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของรัฐ ตลาด และท้องถิ่น

ผลการศึกษา

งานศึกษาเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคอาหารในฐานะพื้นที่ปฏิบัติการของรัฐเสรีนิยมใหม่ เป็นงานวิจัยที่ดำเนินการเพื่ออธิบายให้เห็นว่า ภายใต้ข้อถกเถียงแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่มุ่งให้ออกชน/ตลาดทำงานในระบบเศรษฐกิจ และมีความไม่ไว้วางใจในรัฐ โดยวางตำแหน่งให้รัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแล และเอื้ออำนวยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินการไปได้อย่างเสรีด้วยการลดอุปสรรคต่าง ๆ ในแง่นี้จึงดูเหมือนว่ารัฐที่รับแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาใช้ในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจแทบจะเป็นเพียงองค์กรที่ไม่มีบทบาทในระบบความสัมพันธ์ทางสังคม-เศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามงานศึกษาวิจัยนี้กลับค้นพบว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคอาหารที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ กลับกลายเป็นว่ารัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแทรกแซงทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงความสัมพันธ์ทางอำนาจ รวมทั้งยังพบการปะทะประสานระหว่างพลังต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ที่มีทั้งความกังวลใจและความหวังต่อการดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวแตกต่างกัน ในส่วนนี้จะทำการสรุปข้อค้นพบและข้อเสนอแนะดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความลึกลับของกระบวนการปรับเปลี่ยนพื้นที่กับโครงสร้างความสัมพันธ์ของรัฐราชการไทย เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคอาหารเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้รับการพัฒนายุทธศาสตร์ให้บรรดาพื้นที่ด้านในภูมิภาคให้เชื่อมโยงกันเป็นระบบห่วงโซ่อุปทาน เพื่อนำไปสู่การสร้างพื้นที่ใหม่ของการลงทุน สร้างโอกาสใหม่ของการแสวงหากำไรและอำนาจ โดยพิจารณาที่พื้นที่ชายแดนในฐานะพื้นที่เปิดใหม่ที่มี

ต้นทุนต่ำในการปรับเปลี่ยนบทบาททั้งในการเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม การให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ รวมทั้งการพิจารณา ถึงศักยภาพของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีอัตราค่าจ้างที่ถูกกว่า เพื่อจูงใจค่าแรงให้กับผู้ประกอบการ และเป็นการสกัดกั้นการหลั่งไหลของ แรงงานข้ามชาติที่จะเข้ามาหางานที่มีอัตราค่าตอบแทนสูงกว่าในเขตเมือง ชั้นในอย่างกรุงเทพมหานคร

ภายใต้รัฐบาลที่มาจากพรรครัฐประหาร ซึ่งอาศัยกลไกระบบรัฐราชการ ในการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ การเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลประชาธิปไตย ไปสู่รัฐบาลอำนาจนิยม เป็นส่วนสำคัญที่สร้างความลังเลในการดำเนิน นโยบาย เพราะภายใต้การทำงานของรัฐบาลที่เชื่อมั่นกับกลไกการทำงาน ของระบบราชการด้วยกัน ด้วยการอาศัยกลไกของระบบราชการเป็นกลไก หลักในการนำนโยบายเหล่านั้นไปใช้ ส่งผลให้แทนที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จะกลายเป็นพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและความชอบธรรม ของรัฐบาลได้ด้วยการจูงใจผ่านมาตรการพิเศษ แต่มาตรการจูงใจเหล่านั้น กลับติดขัดกฎระเบียบต่าง ๆ ของระบบราชการที่ข้าราชการทุกระดับ ภูมิภาคและระดับท้องถิ่นไม่สามารถก้าวข้ามได้ เนื่องจากระบบราชการ ระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และส่วนกลาง ทำงานในลักษณะสายบังคับบัญชา และมีอำนาจหน้าที่และกฎหมายในการกำกับการทำงานที่แตกต่างกัน การทำงานของระบบราชการไทยจึงเป็นการทำงานที่อิงกับการจัดการตาม หน้าที่ขององค์กรและกฎหมายที่กำกับการทำงาน

การริเริ่มนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารที่ต้องการสร้าง แรงจูงใจในการลงทุน กลายเป็นปฏิบัติการของรัฐราชการไทยที่ทำงาน สวนทางกับหลักการในแนวทางเสรีนิยม เพราะการมอบหมายให้กลไกรัฐ ราชการนำนโยบายในลักษณะที่แตกต่างจากงานประจำตามหน้าที่ ไม่สอดคล้องกับการทำงานของระบบราชการที่มีกระบวนการทำงานที่ ซับซ้อนและไม่บูรณาการการทำงานระหว่างกัน แม้ว่าจะมีศูนย์ OSS โดย

หลักการมีวัตถุประสงค์ในการเป็นศูนย์เบ็ดเสร็จในการให้บริการแก่ผู้ประกอบการที่จะมาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่กลับกลายเป็นหน่วยงานที่อิงกับบุคลากรของศูนย์ดำรงธรรมประจำจังหวัดมุกดาหาร และไม่มีอำนาจในการให้บริการ มีเพียงหน้าที่ในการแนะนำว่าหากผู้ประกอบการต้องการอะไรควรไปติดต่อที่หน่วยงานราชการใดต่อไป กระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นผู้บริหารระดับสูงสุดของจังหวัด แต่ยังคงมีหน้าที่เพียงนำนโยบายไปปฏิบัติและเสนออุปญญาและอุปสรรค เพื่อให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) พิจารณาเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ

ดังนั้นแม้ว่านโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ต้องการการบริหารจัดการพื้นที่แบบใหม่ที่มีความเป็นอิสระจากความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจในระบอบราชการ ที่เรียกร้องการสร้างองค์กรระบบบริหารจัดการที่เป็นอิสระในพื้นที่แบบใหม่ แตกต่างจากระบบบริหารราชการแผ่นดิน ดังเช่นเขตเศรษฐกิจพิเศษสะพาน-เซิน ที่ตั้งอยู่ในประเทศลาว ซึ่งมีองค์กรเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากรัฐบาลลาวในการบริหารจัดการเขตอย่างเป็นอิสระ แต่สำหรับประเทศไทย ลักษณะความเป็นอิสระขององค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องจัดทำข้อตกลงกับบรรดาองค์กรของภาครัฐทั้งระดับภูมิภาค ท้องถิ่น และส่วนกลาง ซึ่งแน่นอนว่าเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนในหลายมิติ ประกอบกับความเป็นรัฐไทยที่เน้นความมั่นคงและความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศลาวจึงอาจไม่ใช่ทางเลือกที่เหมาะสม

กล่าวได้ว่าการสร้างพื้นที่พิเศษให้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ได้สร้างความสัมพันธ์ใหม่ที่ภาครัฐไม่สามารถที่จะใช้อำนาจผูกขาดการบริหารให้เขตเศรษฐกิจเป็นรูปธรรมได้ แต่ต้องอาศัยกลไกภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างหอกการค้าจังหวัดมุกดาหารที่มีบทบาทในการเสนอ

แผนงานและกิจกรรมต่าง ๆ ให้ภาครัฐรับไปปรับเปลี่ยนแผนในการดำเนินนโยบาย จนผนวกรวมนโยบายที่เกิดจากกระแสเสรีนิยมใหม่เข้าสู่ผลประโยชน์ของภาคเอกชนในระดับท้องถิ่น เช่น กรณีของการริเริ่มศึกษาการสร้างสนามบินมุกดาหารโดยภาคเอกชนในจังหวัดผลักดันร่วมกับรัฐ หรือการผลักดันการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้รองรับการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งท้ายที่สุดอาจเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงไปสู่ผลประโยชน์ทั้งระดับท้องถิ่น จังหวัด และระดับโลกไปพร้อม ๆ กัน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญคือ การสร้างลักษณะอธิปไตยที่หลากหลายภายในรัฐไทย เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีลักษณะพิเศษให้เกิดขึ้น

การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศกำลังพัฒนา ในฐานะทางออกของการหลุดพ้นจากกับดักความยากจนด้วยการอาศัยการเชื่อมโยงการค้าและเศรษฐกิจกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่เสมือนว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นทางออกให้กับปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ โครงการภายใต้การผลักดันของคณะกรรมการ GMS ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจากรธนาคารเพื่อการพัฒนา (ADB) ที่พยายามเชื่อมโยงเครือข่ายเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อมุ่งหวังให้เกิดการความร่วมมือระหว่างประเทศใน GMS

เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร และนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย เป็นนโยบายที่ถือกำเนิดขึ้นช้ากว่าประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ทั้งจีน ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารและบรรดาจังหวัดชายแดนในประเทศไทย มีการค้าชายแดนที่ดำรงอยู่มาก่อนแล้ว การมีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารจึงไม่ใช่นโยบายที่จะมาต่อยอดศักยภาพของเศรษฐกิจชายแดนให้เติบโตอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างไร ดังการให้สัมภาษณ์ของหน่วยงานราชการและภาคเอกชนที่ค่อนข้างมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ตาม เศรษฐกิจของมุกดาหาร

ก็ยังคงเติบโตต่อไป รวมทั้งสองภาคส่วนยังเห็นว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษ สะหวัน-เซโน เป็นแหล่งรายได้ที่หล่อเลี้ยงเศรษฐกิจมุกดาหารจากการข้ามชายแดนมาจับจ่ายใช้สอยจากประชากรประเทศลาว

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารเพื่อคาดหวังให้ผู้ประกอบการ มาลงทุนในพื้นที่ด้วยมาตรการสร้างแรงจูงใจ กลายเป็นสิ่งที่คลาดเคลื่อน จากหลักการของการเชื่อมโยงทางการเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เพราะแทนที่จะเป็นการแบ่งงานกันทำตามศักยภาพและสมรรถนะของแต่ละพื้นที่ กลายเป็นว่าบรรดาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ตั้งอยู่ ณ ชายแดน ทั้งไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ต่างแข่งขันกันด้วยการสร้างมาตรการ ดึงดูดนักลงทุน ไม่ว่าจะ เป็นสิทธิประโยชน์ในการเช่าที่ดินระยะยาว การลดภาษี รวมทั้งการเชิญชวนด้วยข้อได้เปรียบในการจ้างแรงงานราคาถูก เพื่อนำไปสู่การหลุดพ้นจากประเทศยากจน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วนำไปสู่ปัญหา สิ่งแวดล้อมและการละเมิดสิทธิแรงงานในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้นข้อเสนอ จากภาคส่วนต่าง ๆ ของมุกดาหาร จึงเห็นว่าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่จะนำไปสู่การเชื่อมโยงกับความเป็นเมืองชายแดนแบบมุกดาหาร ควร ต้องหันกลับมาวิเคราะห์ศักยภาพที่แท้จริงของมุกดาหารซึ่งมีจุดเด่น ในฐานะที่เป็นจุดศูนย์กลางของระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ที่เหมาะสมในการพัฒนาเป็น “logistic hub” มากกว่าการเป็นเขตนิคม อุตสาหกรรม และเห็นว่าไม่จำเป็นที่นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้น ในประเทศไทยจะต้องดำเนินการไปเหมือนกันในทุกจังหวัดชายแดน ที่เป็นที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านั้น เนื่องจากบริบท ความชำนาญ ในการค้าชายแดนของแต่ละที่ไม่เหมือนกัน การใช้รูปแบบการจัดการ เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยในแบบเดียวกัน จะทำให้ไม่สามารถ ต่อ ยอดการผลิตที่พัฒนาให้เติบโตได้

ในด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจ งานวิจัยนี้พบว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่ออกแบบโดยรัฐและกำหนดให้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษปรับเปลี่ยน

ในเชิงกายภาพควบคู่กับการสร้างกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดบรรยากาศของการค้าและการลงทุน แต่ในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับการปกครองท้องถิ่นมิได้ปรับเปลี่ยนเพื่อปรับเป้าหมายของการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคอาหารให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงพบว่าในความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคอาหารคำถามว่าท้ายที่สุดแล้วการจัดสรรผลประโยชน์จะเป็นไปเพื่อใครเป็นสำคัญ ดังการจัดประชุมสนทนากับทั้งภาคประชาสังคม ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างมีความสงสัยว่าท้ายที่สุดผลประโยชน์ในนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคอาหารเป็นไปเพื่อผู้ประกอบการธุรกิจมากกว่าที่จะจัดสรรให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ความกังวลใจและข้อสงสัยในประเด็นการกระจายผลประโยชน์จากเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคอาหารสู่ประชาชนและท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่บรรดาคนในพื้นที่มุ่งดาหารเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตอำเภอที่ถูกประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างไม่สามารถพิจารณาได้ว่านโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวเชื่อมโยงและให้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิตแบบเกษตรกรได้อย่างไร กิจกรรมที่มุ่งส่งเสริมในเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่เชื่อมโยงกับวัตถุดิบ สินค้าและบริการที่มีอยู่ในระดับท้องถิ่นแต่อย่างใด ท้ายที่สุดจึงพบว่าอำนาจในการต่อรองของพวกเขา จึงแทบไม่มีผลอะไรในโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตลาด และท้องถิ่น ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ดำรงอยู่ก่อนจะมีเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคอาหารที่เป็นรูปธรรมในอนาคต ประชาชน เกษตรกร ก็ตกเป็นรองในการจัดสรรทรัพยากรจากภาครัฐอยู่แล้ว ยังมีเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีมาตรการเอื้อต่อผู้ประกอบการยิ่งให้อำนาจในการต่อรองของประชาชน เกษตรกร และท้องถิ่นยิ่งถดถอยลง เพราะจะกลายเป็นผู้รับแต่ผลกระทบในด้านลบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ดินทำกิน มลพิษ ของเสียต่าง ๆ ที่ต้องจัดการตามภารกิจของท้องถิ่น แต่ผลกระทบทางด้านบวกตกอยู่กับ

ผู้ประกอบการที่มาจากนอกพื้นที่เป็นสำคัญ ดังนั้นนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารที่ไม่สามารถเชื่อมร้อยกับเศรษฐกิจและวิถีการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ยิ่งกลายเป็นตัวเร่งช่องว่างในความสัมพันธ์ทางอำนาจและนำไปสู่การขยายตัวของความเหลื่อมล้ำที่ยิ่งเพิ่มมากขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารจะขับเคลื่อนได้ควรคำนึงถึงเงื่อนไขเฉพาะของพื้นที่และสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นรูปธรรมจากข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของพื้นที่เหล่านี้ งานวิจัยนี้มีข้อเสนอในเชิงนโยบายแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก (1) ข้อเสนอต่อหน่วยงานรัฐ (2) ข้อเสนอในการกระจาย/จัดสรรสิทธิประโยชน์ ดังนี้

1. เพื่อที่จะสามารถทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารเกิดขึ้นจริง จะต้องมีการสนับสนุนของรัฐบาลอย่างเข้มแข็งในฐานะส่วนหนึ่งของการพัฒนายุทธศาสตร์ในระยะยาว เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารควรเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศและภูมิภาค ดังนั้นรัฐบาลจึงให้การสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าได้รับการสนับสนุนทางการเมือง กล่าวคือจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างเชิงสถาบันใหม่ (Reconfiguration of institutional structure) โดยมีข้อเสนอเชิงนโยบายย่อยดังนี้

- 1.1 การสนับสนุนประเด็นกรอบกฎหมายที่จำเป็นในการขับเคลื่อนทุนภายใต้เงื่อนไขพิเศษ

- 1.2 การพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน เพื่อร่วมกันบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร

- 1.3 การพัฒนาประสิทธิภาพสำหรับการพัฒนาและการใช้กลยุทธ์และแผนการดำเนินงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร วางอยู่

บนหลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ การดำเนินงานที่มีความรับผิดชอบในทุกระดับและขั้นตอน

2. การจัดสรรและกระจายผลประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ มุกดาหารเป็นส่วนสำคัญที่ถูกตั้งคำถามจากภาคส่วนทั้งประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่ที่มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

2.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารต้องสร้างความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจท้องถิ่นโดยคำนึงถึงข้อได้เปรียบในการแข่งขันในท้องถิ่นและควรใช้ผู้จัดจำหน่ายในท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมในห่วงโซ่การผลิตที่สร้างคุณค่าให้กับท้องถิ่น

2.2 ควรมีการมอบสิทธิอำนาจในการดูแล บริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะของการทำงานแบบเครือข่ายที่มีภาคส่วนที่สำคัญของมุกดาหารเข้าไปมีบทบาทในการดูแล ติดตาม เรียกร้อง และเยียวยา เมื่อเกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นข้อกังวลใจของท้องถิ่นและประชาชน





IV๓ เศรษฐกิจพิเศษ
กับความซับซ้อน
ของพื้นที่ชายแดน

กรณีศึกษาจังหวัดตาก จังหวัดเชียงใหม่
และจังหวัดมุกดาหาร



IV๓๓เศรษฐกิจพิเศษ กับโครงสร้าง พื้นฐาน





.....

**Infrastructure Assemblages
and Logistical Governance:**
Public Controversy and the
Politics of Transparency along
the East-West Economic
Corridor

.....

Robert A. Farnan

Social Science Faculty, Chiang Mai University

Objectives of the study

In 2015 the Myanmar government received a USD 100 million loan for the construction of a stretch of the Asian Highway between the towns of Kawkaik and Eindu in eastern Karen State. This forms part of the EWEC, connecting the port cities of Yangon and Mawlamyine in Myanmar to Mae Sot on the Thai border. On paper (quite literally in the context of ADB-related policy documents), this reflects the natural desire of Southeast Asians for economic liberalization and connection, and thus a win-win for locals, traders, investors and states alike. But such reifying and grandiose rhetoric obscures much of what goes on along these corridors and in the towns that are enveloped by corridor infrastructure. For example, part of the route, which joins the town of Thin Gan Nyi Naung near the Thai border with Kawkaik, has seen many instances of armed conflict between the Burmese army (and its militia allies) and armed ethnic groups. These clashes are one case among many highlighted in my report of either physical violence exacerbated by EWEC infrastructure development or more diffuse contestation and protest over practices such as a lack of transparency from officials and land acquisition and displacement.

Such events highlight how the developmental initiatives and public controversies underlying regional connectivity, as expressed by the ADB's

EWEC, are generative of what I have termed 'the politics of responsibility', where responsibility for what happens across a

multitude of physical sites along the corridor's route is either ascribed or abdicated; in the case above, by the ADB's labelling of its chosen area of investment as a former, rather than active, conflict zone. It follows then that the corridor politics explored in this project are not just constructing new roads and accompanying labour laws. They are also making publics; bringing people together, in ways that transcend identitarian categories such as race or ethnicity, to resist the forces of dispossession and marginalization that have gone hand-in-hand with EWEC development. Ultimately, woven throughout this exploration into the development of the East-West Economic Corridor on the Thai-Myanmar frontier are the interrelated forces of corridor politics and logistical governance, responsibility and transparency. We have seen that complex relationships between these entwined forces help establish the conditions of possibility for the emergence of public controversy and the publics that form in the process.

The results of the study

1. Economic liberalization

A pertinent starting point for this research has been to emphasise how economic liberalization has emerged throughout the world as a key feature of regional connectivity and development. It is difficult to overstate the prominence of the idea in contemporary Southeast Asia and the Mekong region more specifically. Thailand has embraced such policies since the 1980s, when Prime Minister

Chatichai Choonhavan vowed to transform Southeast Asian battlefields into a marketplace (Walker 1999, 66). Importantly, Choonhavan was not referring to the creation of several marketplaces but one, interconnected, booming transnational marketplace. It has emerged starkly, over the last decade in particular, as a prescient vision. As I have shown, Thailand's SEZ development policy must be understood within the wider context of the Ayeyawaddy-Chaophrya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS) and institutionalization of the Greater Mekong Subregion (GMS), in which it is embedded. Indeed, the prior establishment of economic corridors such as the EWEC, designed to underpin economic liberalization and foster regionalization, is a major factor behind Thailand's policy to develop multiple SEZs along its border. In Myanmar, movement towards economic liberalization has come later but is no less pronounced today. Since the country's 'opening up', the ADB has become a major investor and as such, the Myanmar government has prioritized the ADB's policy of connectivity through corridors. This is evidenced by the ADB loan given to Myanmar for construction of a section of the Asian Highway in eastern Karen state.

2. The East-West Economic Corridor (EWEC) and corridor discourse

As described in my report's introduction, the EWEC was unveiled by the ADB-backed GMS as a "Flagship Initiative." It was intended as one of three major 'regional corridors' from the initiation of the GMS itself, in 1992. The EWEC and the GMS - and its state

and non-state partners and members – are thus inexorably linked. In 1998 the importance of the EWEC was further underlined during a ministerial gathering of GMS members in Manila, when it was described as a “priority corridor,” necessary for “accelerat[ing] subregional development.” The EWEC thus constitutes an early model – even experiment – of the corridor form that the ADB has since become the major institutional champion of. The ADB’s enthusiasm and advocacy of the corridor form has continued well into the 21st century. A key statement in the 2001 report, in which the ADB set out the perceived benefits of the EWEC specifically, is worth reiterating here: “By 2004, you will be able to travel an all-weather road from Mawlamyine in Myanmar, through Lao PDR and Thailand, to Da Nang in Viet Nam, made possible because of the GMS East- West Economic Corridor.” The ADB views the EWEC as having fostered “a holistic approach to developing a cost-effective way of instituting an efficient transport system for moving goods and people in the subregion, while simultaneously developing telecommunications and energy infrastructure, tourism, and a policy and regulatory environment that facilitates and encourages private sector development.”

I have argued throughout this report, however, that corridors such as the EWEC, as a logistical space for regional connectivity, are best conceived not in normative terms as a wholly benevolent means by which to allow the unrestricted flow of goods and people, but as a technology of governance. It is only by applying this perspective that we can really see what is happening along these economic pathways and in nodal towns and cities, to the people

that live and move in the area and to the spaces themselves. What this does is to allow us to question the narratives that have been employed to justify logistical corridors and their associated infrastructures. I have shown that EWEC-related developments in the borderland regions of Thailand-Myanmar have predominantly been legitimized on the basis that they will generate an influx of (foreign) direct investment into both states. For example, as noted in chapter one, as part of its countrywide SEZ development policy, the Thai government has earmarked four areas that fall within the EWEC zone for ‘improvement’. This is principally in order to position these areas as prime ‘nodes’ along the EWEC and in turn attract significant, much-needed outside investment and capital.

3. Infrastructure assemblages: hard and soft infrastructure or ‘logistical governance’

Technologies of regionalization such as the EWEC are formed of both hard and soft infrastructure. It is useful and necessary to make this distinction in order to highlight the wide range of developmental practices associated with corridors, and in particular to emphasize those soft infrastructure developments that are often overlooked or at least given less attention. Hard infrastructure refers to the physical infrastructure underlying economic connectivity. In 2015 Thailand’s SEZ development policy saw the designation of four border areas for intervention: Mukdahan, Songkhla, Tak and Trad, with a 10 billion baht investment for infrastructure construction, particularly in terms of improvements to communication and

transportation networks. This includes the repair or renovation of roads, rail lines, sea and airports, as well as improvement of public utilities, such as electricity and water, and the upgrading of trade infrastructure of the border areas themselves, such as checkpoints and other forms of border security. This fits with the overarching goal of the EWEC and its ADB and GMS champions: to develop material infrastructure that will encourage economic growth while also connecting countries, in a manner that facilitates future sustainable trade and investment. Physical or hard infrastructure such as the building or improvement of road and rail lines is key to the achievement of this objective.

Conversely, soft infrastructure is not concerned with the material dimensions of infrastructure projects but rather with the juridical-institutional architecture of regional development and regulation. This includes for example the economic inducements, logistical protocols and standards, as well as the labour and/or land laws designed by the Thai and Burmese governments to facilitate regional connectivity. The focus of Thailand's soft infrastructure as it relates to the EWEC is on how the country might best take advantage of the cheap labour pool across the border in Myanmar to maintain an internationally competitive economy. Indeed, This access to Myanmar's labour pool has been a major factor of the Thai government in establishing its SEZs in border areas. Despite considerable opposition, the EWEC initiative will support a large industrial estate near the village of Wang Rakhian, which lies within Tak province, along the border with Myanmar's Karen State. The

development is intended to draw Burmese workers from across the border, and to facilitate this, the government has eased the previously harsh regulatory restrictions on migrant workers from Myanmar, allowing them to work in Thailand for a period of up to one year. The development therefore entails not just the physical circuitry of commerce but also broader regulative initiatives enabling investment and easing the process by which foreign labour can be hired by investors.

I have conceptualized these soft regulative infrastructure practices related to the formation of corridors as logistical governance. I have expanded this idea by describing the regulatory framework of Thai SEZs. The Thai government formulated SEZ guidelines in March 2013, which included the sovereign stipulation that the designation of areas as ‘Special Economic Zones’ was the sole preserve of the state’s National Committee on Special Economic Zones (NCSEZ). The NCSEZ adopted a highly centralized, top-down bureaucratic model in which the Prime Minister herself would lead the national SEZ committee, retain full decision-making power over drafts and implementation of proposed SEZs and suggest alterations to laws associated with the development of SEZs. Under General Prayut Chan-o-cha, the country’s SEZ legislation has expanded and further aligned with the approaches taken in corridor zones elsewhere in the world. It includes for example economic incentives and special rights for SEZ investors, such as corporate tax breaks and custom duty privileges that exempt the import duties of certain technologies and raw materials. In addition, this logistical governance affords legal

privileges related to reducing the cost of basic utilities and transportation for those seeking to invest in the SEZs and, as mentioned above, easing the restrictions imposed on investors in employing migrant labourers. This soft infrastructure is therefore a critical part of the overall dynamic of corridor politics underpinning EWEC development.

What this highlights is that there is an intrinsic link between hard and soft infrastructure, in that they mutually constitute one another in and through the materialisation of projects, such as the Tak SEZ and Asian Highway. This can be conceptualized as an ‘infrastructure assemblage’. Infrastructure assemblages are associated with the corridor form and the development of the EWEC more specifically. Moreover, what I have shown is that this interlinking of hard infrastructure and associated logistical governance – or soft infrastructure – in the form of an assemblage occurs through a process that tends to legitimize the widespread dispossession of land and livelihood. And as such, the public controversies that have emerged in the Thai and Burmese border sites have revolved around not just the hard infrastructure of, for example, the physical construction of a road through a community, but also through the logistical governance practices that accompany it. For example, in eastern Myanmar the ADB’s decision to move forward with the AH1 development project without first putting in place adequate regulatory measures and standards such as risk and impact assessments – soft infrastructure – has generated substantial public outcry. Soft infrastructure is thus vital to practices of accountability and/or

transparency. To reiterate then, the infrastructure assemblage that comprises the EWEC underpins corridor politics and generates public controversies, in response to the abdication of responsibility. Having conceptualized these dynamics, it has therefore been logical to next focus on the politics of responsibility and associated public controversies in the context of the EWEC.

4. The politics of responsibility, public controversy and social movements

I have sought to emphasize that the ongoing process of corridor implementation has been prone to controversy and dispute. As I have shown particularly in chapter three, the AH1 project represents the first substantial developmental initiative to be undertaken by an International Financial Institution (IFI) in what remains a space of politico-military conflict between the Burmese army (Tatmadaw) and ethnic armed organisations (EAO). The ADB is viewed by many as having abdicated its responsibility over the first section of the Asian Highway in Karen state between Thin Gan Nyi Naung and Kawkaik. Commentators therefore watched eagerly to see if the institution would approach its responsibilities for the section of road between Kawkaik and Eindu in a more accountable way, but have been disappointed. As I have shown, the way in which the ADB has disentangled itself from its responsibility, over the development of certain sections of the AH1 in areas that have seen decades of armed conflict, highlights the disconnect between its discourse of connectivity and the reality of conflict and contestation

on the ground. Highlighting the politics of responsibility is crucial not only to how we understand (un) accountability in both Myanmar and Thailand, but also to the public controversies and associated social movements that have emerged to address this deficit in responsibility on the part of the authorities.

The public controversy over the AH1 route between Eindu-Kawkareik- Thin Gan Nyi Naung is deeply connected to this broader politics of responsibility. Local resistance is primarily directed towards the lack of environmental and social risk assessments, an informational deficit connected to the lack of adequate soft infrastructure. This highlights how the ADB has effectively abdicated its responsibility over certain sections of the EWEC's AH1 development, leading to public disputes and furtherance of local livelihood insecurity for affected communities. A related issue animates contestation on the Thai side of the border. In September 2015, under central government orders, Mae Sot district set aside two 'state-protected' parcels of land for construction of a logistics space. A key example of logistical governance, the authorities expedited the land acquisition by drafting in special powers under section 44 of the interim Constitution and legitimised it through a discourse of national security. The SEZ's allocation of land for the development of an industrial estate comprised farm or communal areas that were already being tended to and/or lived on by local villagers. From interviews I ascertained that locals view this as expropriation that will severely damage their agrarian livelihoods, which the land had sustained for decades. The corridor politics to which Thailand subscribes therefore underpinned the

eviction of 97 people in Wang Takhian, which has lead to the formation of a social movement supported by several CBOs.

As with the case of the AH1 development in Myanmar therefore, at the heart of this public controversy is the issue of responsibility – the belief that the government has not been accountable to local people in the development of EWEC infrastructure. It is the ubiquitousness of such invocations of responsibility (and its abdication), particularly in relation to the emergence of what I have called logistical governance, which is fundamental to understanding connectivity, cooperation and contestation in this region of the GMS. This question of negotiation around such political responsibility, over the social and environmental impacts of infrastructure development along the EWEC, has constituted a central concern of this research. Moreover, these public controversies over the abdication of political responsibility are also connected by the issue of transparency – or more accurately, contestation over the lack of transparency. This has constituted a second key concern of this research: To question how practices of transparency around EWEC infrastructures are both driving and restricting public controversies in Karen State and Tak Province.

5. Transparency

Though deeply entwined with the above themes of the politics of responsibility and public controversy, it is worth highlighting transparency separately here to underscore how significant an issue it has become in this EWEC arena. In Myanmar, the lack of

transparency is stark. In May 2018, the Chief Minister of Karen State, Nang Khun Htwe Myint, dismissed local objections to the controversial Lun Nya quarry project, and suggested that protesting communities were simply angling for more compensation. This is an abdication of responsibility that is mirrored by the ADB's activities in the region, as highlighted with the case of its payments to the CRBC for the Lun Nya quarry and in a joint CSO report, which details several controversies regarding the way in which the ADB is facilitating the Asian Highway project. The ADB has made minimal efforts to address these controversies. As drawn out in chapters two and three, similar struggles have emerged in Thailand. Many interviews with villagers in Wang Takhian underscored the issue of opacity in terms of information dissemination around the SEZ. The contestation in Wang Takhian is over the intricacies of financial compensation, the terms and procedures by which people have been informed about the SEZ, and misinformation from the state.

In reality, there are far more residents and few were initially willing to accept relocation. Villagers also argue that they have not seen plans for compensation and relocation, and were given scant information as to when and where public meetings would be held. As noted above, the expropriation by the Thai state was undertaken with the view that it held absolute authority over the land, and its appropriation was equated to 'national development'. As a result of this outlook, the communities occupying the land for decades have, almost overnight, become illegal residents. This tactic of land appropriation has been damaging on several fronts. Local villagers

have been evicted from lands that they have traditionally occupied for several generations, which in turn has deeply threatened their livelihoods. But it has also been a public relations disaster for the authorities, because it has heightened the sense in these local communities and others that there is in reality little in the way of transparency around the Tak SEZ and broader EWEC. This has in turn reinforced a mistrust of government activity and intentions, leading to some precarity and volatility in an area intended as a logistically smooth, efficient, effective ‘one-stop shop’. Nevertheless, in Wang Takhian, land appropriation by the state has continued apace since the time of the SEZ’s establishment to the present.

These contestations convey how public controversies along the Thai – Burmese border are oriented not merely around the development of regional infrastructure per se, but are also generated in and through the very practices of transparency that have increasingly become constitutive of technocratic notions of social responsibility for governmental and non-governmental actors and authorities alike. The myriad problems related to land governance in the Tak SEZ are but one expression of the more general, though underexplored, problem regarding the lack of transparency and accountability associated with the development of EWEC infrastructure. Practices of land governance, and the juridical-institutional ‘soft’ infrastructure that supports it, reveal the logistical governance practices discussed above, in which, for example, normal legislative rules regarding the acquisition of land do not apply. Yet as I have argued, in the context of Thailand’s SEZs it can also be said that

such executive shortcuts are in fact detrimental to attracting investment and to the efficient operation of the SEZ and EWEC more generally. As already noted, it is these abdications of responsibility that have helped create the conditions for public controversy among locally affected communities on both sides of the border.

Recommendations

Attention should be paid by all stakeholders in the development of the EWEC – including state and non-state actors – to the need for greater transparency practices, at all stages, when planning projects and communicating with locally affected communities. Specifically:

- Dissemination of information around proposed projects to locally affected communities should include the wide and equitable distribution of printed materials, with communities given enough time to read and absorb the information;
- The use of clearly defined terms and easily accessible language in printed materials that describe development proposals;
- Frequent public hearings, held in areas and buildings that are readily accessible to the local community – preferably, of their choosing and as close as possible to village centres. This includes ensuring that villagers will not be blocked from entering premises;

- The widespread publication of the public hearing meeting times and locations, and fair warning of any changes of schedule;
- The opportunity for as many local community members as possible to speak at public hearings if they choose to, necessitating adequate time given to these events;
- Clear, unified, coordinated instructions regarding both development plans and compensation and relocation schemes, held in common by all relevant authorities, including local and national government officials and project developers;
- A more transparent process of compensation and relocation, which ensures that local community members are subject to the same financial offers per portion of land owned;
- Recognition of the customary land rights of villagers for example those in Wang Takhian, who face displacement from lands held in their families for generations;
- The opportunity for local community members to view and query initial survey results or monitoring reports produced by local officials intended to aid proposals for SEZs of similar developments, to confirm the veracity of the information;
- A shared, upheld commitment amongst all stakeholders including financial institutions that no project work will be

carried out in regions destabilized by violent conflict, where local communities are already vulnerable.

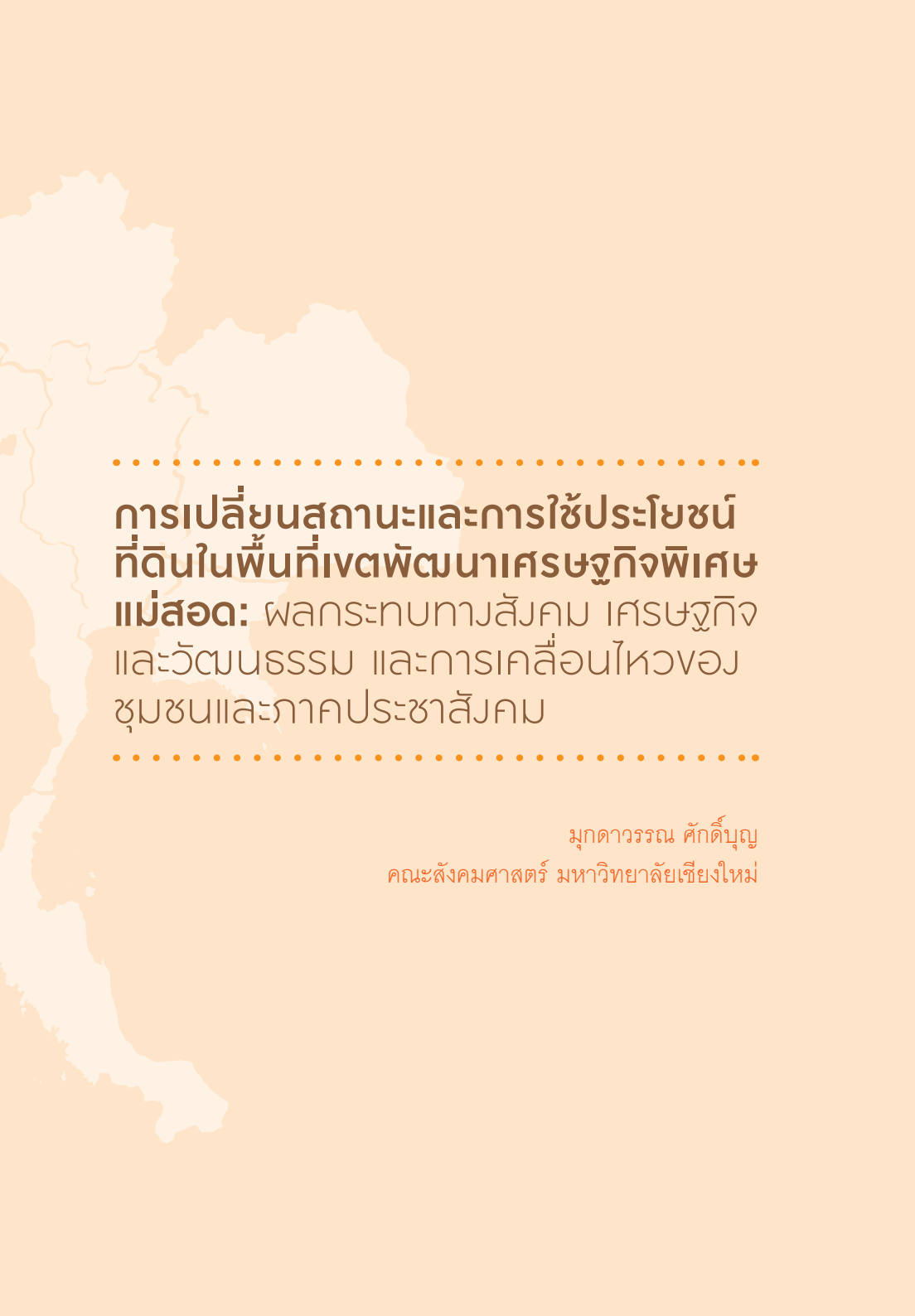
- Establishment of an independent transnational body with remit for adjudication over and investigation of grievances along the length of the EWEC.





IV ๓ | เศรษฐกิจพิเศษ
กับการจัดการที่ดิน





.....

**การเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์
ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
แม่สอด: ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ
และวัฒนธรรม และการเคลื่อนไหวของ
ชุมชนและภาคประชาสังคม**

.....

มุกดาวรรณ ศักดิ์บุญ
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

โครงการวิจัยเรื่อง “การเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด: ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และการเคลื่อนไหวของชุมชนและภาคประชาสังคม” มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อคือ

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด และวิเคราะห์ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมต่อชุมชน
2. เพื่อศึกษาวิธีการและกลยุทธ์ในการเจรจาต่อรองหรือเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหา โดยภาคประชาสังคม และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงความหมายทางสังคมและวัฒนธรรมของที่ดิน และความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินและประชาชนอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ใน 2 ชุมชน คือ หมู่บ้านวังตะเคียน หมู่ 4 และหมู่บ้านวังตะเคียนใต้ หมู่ 7 ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด ซึ่งเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดตาก จากการเก็บรวบรวมข้อมูลตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน 2560 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 โดยการสัมภาษณ์ชาวบ้านในพื้นที่ ตัวแทนองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในหน่วยงาน

ภาคีรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิ้น 39 คน รวมทั้งการจัดสนทนากลุ่มกับชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ จำนวน 3 ครั้ง และการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมในการประชุมเรื่อง “เขตเศรษฐกิจพิเศษกับการจัดการผลกระทบจากการพัฒนา” (กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก)

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาที่มีข้อค้นพบสำคัญ ดังนี้

ประการแรก จากการที่รัฐบาลปัจจุบันซึ่งมี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นหัวหน้ารัฐบาล ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจในการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน ทำให้รัฐบาลประกาศนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และออกคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 72/2557 วันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ขึ้นมาดูแลรับผิดชอบการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งต่อมา กนพ. ได้ออกประกาศฉบับที่ 1/2558 วันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่จังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา และตราด และประกาศฉบับที่ 2/2558 ลงวันที่ 24 เมษายน พ.ศ.2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 จังหวัดกาญจนบุรี เชียงราย นครพนม นราธิวาส และหนองคาย

ในส่วนของจังหวัดตาก รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดขอบเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 886,875 ไร่ (1,419 ตร.กม.) ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบล ใน 3 อำเภอ คือ อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด ทั้งนี้ในการดำเนินการเพื่อจัดหาที่ดินเพื่อมาใช้

ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในส่วนของอำเภอแม่สอดนั้น หัวหน้า คสช. ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งที่ 17/2558 วันที่ 15 พฤษภาคม 2558 เป็นผลให้เกิดการเพิกถอนสภาพที่ดินประเภทต่าง ๆ จากพื้นที่ป่าสงวน พื้นที่เขตป่าไม้ถาวร และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เปลี่ยนเป็นที่ราชพัสดุ การใช้มาตรการพิเศษในการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการดำเนินการตามนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่อำเภอแม่สอด พบว่า หน่วยงานรัฐในพื้นที่ดำเนินการโดยขาดการศึกษาข้อมูลที่รอบด้าน ครบถ้วนเพียงพอ ทำให้เกิดความเข้าใจว่าที่ดินที่ถูกเพิกถอนสภาพนั้นเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ไม่มีผู้คนอยู่อาศัยและทำกิน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว มีชาวบ้านเข้าไปอยู่อาศัยและทำการเกษตรในพื้นที่มาเป็นเวลาเกือบศตวรรษ การที่หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ไม่ได้ทำการศึกษาข้อมูลอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่มีการเตรียมมาตรการรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสม ดังจะเห็นได้จากในระยะแรกที่ไม่ได้มีการจัดสรรเงินชดเชยไว้ให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ ต่อเมื่อเกิดการประท้วงคัดค้านจึงเกิดการเจรจาต่อเรื่องเงินชดเชย ซึ่งในครั้งแรกอัตราที่ตั้งไว้ 7,000-20,000 บาทนั้น ไม่ได้รับการยอมรับจากชาวบ้าน เนื่องจากเห็นว่าเป็นอัตราที่ไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในพื้นที่ ก่อนที่จะนำไปสู่การเจรจาครั้งใหม่เพื่อปรับเพิ่มเงินชดเชยจนเป็นที่พอใจของชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ แต่ก็ยังคงมีชาวบ้านอีก 6 รายที่ไม่ยอมรับข้อเสนอเงินชดเชยจากรัฐ แต่ขอให้รัฐจัดหาที่ดินทดแทนให้

ประการที่สอง การที่รัฐบาลใช้อำนาจพิเศษในการจัดหาให้ได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยขาดการศึกษาข้อมูล และการเตรียมการรองรับที่เพียงพอเหมาะสมนั้น ทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงด้านสังคมและเศรษฐกิจต่อชาวบ้านในพื้นที่ศึกษา ถึงแม้หน่วยงาน

ภาครัฐจะระบุว่า ที่ดินที่ถูกเพิกถอนสภาพนั้นเป็นพื้นที่ป่าสงวน พื้นที่เขตป่าไม้ถาวร และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากแต่ในข้อเท็จจริง ราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้เข้าไปทำประโยชน์ทางด้านการเกษตร ปลูกพืชไร่ ทำนาข้าว และเลี้ยงสัตว์ ในที่ดินดังกล่าวมาเป็นเวลานานแล้ว เมื่อชาวบ้านหลายรายต้องสูญเสียที่ดินทั้งหมดไป หรือบางคนที่ยังมีที่ดินเหลืออยู่ไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ประกอบกับความวิตกกังวล และไม่แน่ใจในความมั่นคงของการดำเนินชีวิตในอนาคต และข้อขัดแย้งเรื่องเงินช่วยเหลือจากภาครัฐให้กับชาวบ้านที่สูญเสียที่ดินที่ชาวบ้านเห็นว่าไม่สอดคล้องกับราคาที่ดินตามความเป็นจริง ทำให้ในระยะแรกมีชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจำนวน 97 ราย (ต่อมาลดลงเหลือ 94 ราย) ออกมาเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับพวกเขา โดยมีข้อเสนอในการแก้ปัญหาคือ ให้พวกเขาอยู่ในที่ดินเดิม โดยรัฐไปจัดหาที่ดินที่อื่นเพื่อเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแทน หรือให้ภาครัฐจ่ายเงินช่วยเหลือในอัตราที่ชาวบ้านเห็นว่าสอดคล้องกับราคาตลาดของที่ดิน หรือการจัดหาที่ดินใหม่ทดแทนให้ในจำนวนเท่าเดิมที่ชาวบ้านแต่ละคนถือครองอยู่ และออกเอกสารสิทธิให้

แม้ว่าในภายหลังชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจะยอมรับเงินชดเชย (จำนวน 82 ราย) และออกจากพื้นที่ดินเดิม พวกเขาส่วนใหญ่ยังคงต้องเผชิญกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว จากการที่ต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตจากเดิมที่ทำการเกษตร ปลูกพืชไร่ โดยเฉพาะอ้อยและมันสำปะหลัง ต้องเปลี่ยนเป็นอาชีพอื่น ๆ เช่น ค้าขาย ทำร้านตัดผม รับส่งสินค้าข้ามแดน หรืออาชีพมอเตอร์ไซด์รับจ้าง หรือแม้แต่ชาวบ้านที่เป็นเกษตรกรบางคนยังยืนยันที่จะประกอบอาชีพเกษตรตามเดิม ก็ต้องเข้าที่ทำการเกษตรทั้งในและนอกชุมชน เนื่องจากที่ดินที่เคยทำการเกษตรต้องถูกเพิกถอนสภาพไป ความไม่แน่นอนในเรื่องการประกอบอาชีพและ

การดำรงชีวิตในอนาคตทำให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่เสนอให้รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนเรื่องมาตรการรองรับด้านอาชีพ ตลอดจนพิจารณาให้สิทธิกับชาวบ้านในพื้นที่และลูกหลานของพวกเขาได้มีโอกาสเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่จะมาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้หมายความว่าชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่ที่ดินถูกเพิกถอนสภาพจะได้รับผลกระทบเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยต่างๆ อาทิ ชาวบ้านบางคนมีที่ดินจำนวนน้อย เมื่อถูกเพิกถอนสภาพทั้งหมดทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรได้ และหันไปทำอาชีพอื่น หรือบางคนเสียที่ดินบางส่วน ยังคงสามารถทำการเกษตรต่อไปได้อยู่ นอกจากนี้มีชาวบ้านบางส่วนซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ มีที่ดินที่ถือครองจำนวนมาก เมื่อที่ดินบางส่วนถูกเพิกถอนสภาพก็ยังคงเหลือที่ดินอยู่จำนวนหนึ่ง แต่แหล่งรายได้หลักของผู้ประกอบธุรกิจเหล่านี้ไม่ได้มาจากการทำการเกษตร แต่มาจากธุรกิจอื่น เช่น โรงไม้หิน หรือการรับจ้างถมดิน และชุดทราย เป็นต้น ซึ่งพวกเขาเหล่านี้ไม่ได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการทำการเกษตร แต่เป็นผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องสูญเสียที่ดินบางส่วนไป

ข้อค้นพบสำคัญประการหนึ่งในพื้นที่อำเภอแม่สอดคือ การเป็นพื้นที่ชายแดน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคาดว่าจะมีข้อได้เปรียบในเชิงยุทธศาสตร์นั้น แม้จะยังไม่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนว่าจะมีข้อได้เปรียบในแง่ของการดึงดูดให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนทางเศรษฐกิจในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างที่คาดหวังกันไว้ หากแต่ทำเลที่ตั้งของการเป็นพื้นที่ชายแดน มีส่วนช่วยเหลือเป็นอย่างมากในการบรรเทาปัญหาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในส่วนของชาวบ้านในชุมชนวังตะเคียนที่ต้องสูญเสียที่ดินทำการเกษตรไป เมื่อพวกเขายังมีโอกาส

ที่จะแสวงหาแนวทางประกอบอาชีพที่อยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมกับเพื่อนบ้านและญาติพี่น้องข้ามพรมแดน เช่น การติดต่อค้าขาย และการขนส่งสินค้าข้ามแดน นอกจากนี้ในแง่ความสัมพันธ์ทางสังคมแล้ว การที่ชาวบ้านในชุมชนวังตะเคียนบางส่วนมีสถานะเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งพวกเขายังคงมีญาติพี่น้องที่อาศัยอยู่ในจังหวัดเมียวดีในฝั่งตรงข้ามพรมแดน เขตประเทศพม่า จึงทำให้ยังมีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเครือญาติและทางสังคมที่สามารถให้ความร่วมมือและช่วยเหลือในการแสวงหาแนวทางในการทำมาค้าขาย และการลงทุนทำธุรกิจต่างๆ ข้ามพรมแดนได้

ประการที่สาม ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีวิธีการและกลยุทธ์ที่หลากหลายในการเจรจาต่อรอง และเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาของพวกเขา อาทิ การตั้งกลุ่มในนาม กลุ่มคนแม่สอดรักถิ่น เพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจากับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบยังไปยื่นคำร้องคัดค้านกับสำนักงานที่ดินจังหวัดตาก สาขาแม่สอด ค้านการออกโฉนดให้กับกรมธนารักษ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ราชพัสดุ ซึ่งต่อมาเมื่อชาวบ้านส่วนใหญ่เห็นชอบกับข้อเสนอการจ่ายเงินช่วยเหลือจากกรมธนารักษ์แล้ว ได้ไปถอนคำคัดค้าน แต่ยังคงเหลือชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบอีก 6 คนที่ยังไม่ถอนคำคัดค้าน และยืนยันว่าจะต่อสู้ต่อไปจนกว่าข้อเรียกร้องของพวกเขาที่ขอให้รัฐจัดหาที่ดินใหม่ให้ในจำนวนที่เท่าเดิมที่ชาวบ้านแต่ละคนถือครองอยู่ และให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่จัดหาให้ใหม่ด้วยนั้น จะบรรลุผล นอกจากนี้ ชาวบ้านทั้ง 6 คนที่ยังไม่ยอมรับข้อเสนอของภาครัฐยังได้ดำเนินการฟ้องคดีเป็นรายบุคคลต่อศาลปกครองพิษณุโลก ว่ากรมที่ดินออกโฉนดโดยไม่ชอบให้กับกรมธนารักษ์ ซึ่งล่าสุด ศาลปกครองพิษณุโลกตัดสินพิจารณาจำหน่ายบางคดี และว่าหากใจทักยังยืนยันที่จะดำเนินการต่อ ต้องไปยื่นฟ้องที่

ศาลยุติธรรมแม่สอดภายในระยะเวลา 60 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง
 จำหน่ายคดี ทั้งนี้ ศาลปกครองพิษณุโลกให้เหตุผลว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้น
 เป็นการโต้แย้งในเรื่องสิทธิ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาตัดสินของศาลยุติธรรม

นอกจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนแม่สอดรักถิ่น ในฐานะ
 ตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบแล้ว ยังมีการดำเนินการเคลื่อนไหว
 ร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มจับตาคضاياที่ดิน (Land Watch)
 องค์กรเอกชนที่ให้ความรู้และคำปรึกษาด้านกฎหมาย เช่น iLaw
 กลุ่มขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) มูลนิธิพัฒนา
 ภาคเหนือ และสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ซึ่งองค์กรภาค
 ประชาสังคมต่าง ๆ เหล่านี้ทำหน้าที่ในการให้ความรู้เรื่องสิทธิ กฎหมาย
 ที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการจัดเสวนา อบรม และ
 การให้ความช่วยเหลือในการจัดหาทนายเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำในการ
 ฟ้องคดี ตัวแทนชาวบ้านยังร่วมกับองค์กรภาคประชาชนเหล่านี้ในการ
 เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนการประชุมต่าง ๆ ที่หน่วยงานภาครัฐ
 จัดขึ้น ที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และการแก้ไขปัญหา
 ข้อเรียกร้องของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ตัวแทนชาวบ้าน
 ยังได้ไปยื่นหนังสือถึงหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน
 หน่วยงานอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้หา
 แนวทางช่วยเหลือแก้ไขปัญหา รวมทั้งการเคลื่อนไหวประท้วง คัดค้าน
 ร่วมกับกลุ่มองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมอื่น ๆ ที่หน้าทำเนียบ
 รัฐบาล เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาเรื่องป่าไม้ ที่ดินทำกิน และ
 ผลกระทบจากการพัฒนาต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และการประกอบอาชีพ
 อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวบ้านที่ได้รับ
 ผลกระทบไม่ได้มีความเป็นเอกภาพตลอดเวลา ขึ้นกับเป้าหมาย และ
 การเห็นผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งถ้าสอดคล้องกันก็มีการเคลื่อนไหวต่อสู้
 เรียกร้องร่วมกันเป็นจำนวนมาก แต่ถ้าเป้าหมายแตกต่างกัน จำนวนผู้ที่

เข้าร่วมในการเคลื่อนไหวทางสังคมก็ลดลง เช่น ชาวบ้านส่วนใหญ่เมื่อได้รับค่าชดเชยในอัตราที่พอใจแล้ว ต่างสลายการเคลื่อนไหว เรียกร้อง ทำให้สมาชิกในกลุ่มแม่สอดตรึงถิ่นลดลงเหลือเพียงแค่ชาวบ้าน 6 ราย ที่ยังไม่ยอมรับเงินชดเชยเท่านั้น

สำหรับในส่วนการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบนั้น ได้มีการปรับเปลี่ยนมาโดยตลอด จากในระยะแรกที่ใช้การโต้ตอบด้วยวิธีการที่แข็งกร้าว มีการบังคับใช้กฎหมาย และการใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงเข้ามาควบคุมสถานการณ์ ตลอดจนจับตาเฝ้าระวังความเคลื่อนไหวของแกนนำชาวบ้าน เปลี่ยนมาเป็นการตั้งคณะกรรมการ และคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันกับตัวแทนของชาวบ้านในชุมชน จนนำไปสู่การยอมรับการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าขนย้าย ค่าพิชผลอาสิน และค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้าง ให้กับชาวบ้านส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบ แม้ว่าจะยังมีชาวบ้านอีก 6 รายที่ยังไม่ยอมรับข้อเสนอของภาครัฐก็ตาม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินการของภาครัฐที่แตกต่างกันในช่วงแรก และในระยะต่อมา ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการที่ภาครัฐต้องการให้เกิดโครงการโดยเร็วจึงไม่ต้องการให้การประท้วง คัดค้านของชาวบ้านดำเนินต่อเนื่องไปเป็นระยะเวลาานาน ซึ่งอาจไม่เป็นผลดีในการประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนทั้งไทยและต่างประเทศ ที่หน่วยงานภาครัฐคาดหวังว่าจะเข้ามาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องตัดสินใจในการยอมเจรจา และจ่ายเงินช่วยเหลือในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ชาวบ้านยอมรับได้ถึงแม้ว่าหลายคนจะบอกว่าถ้าเลือกได้จะขอไม่ให้เกิดถูกเพิกถอนสภาพที่ดินจะดีกว่า

ประการที่สี่ การเพิกถอนสภาพที่ดินต่าง ๆ เช่น พื้นที่ป่าสงวน พื้นที่เขตป่าไม้ถาวร และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตกเป็นที่ราชพัสดุ เป็นการเปลี่ยนสถานะที่ดินกลับเป็นของรัฐ นับเป็นการสร้างเส้นกันเขต (boundary) ผ่านการถือกรรมสิทธิ์โดยรัฐ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งชาวบ้านในพื้นที่ได้เคยใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาเป็นเวลากว่าร้อยปี (แม้ว่าโดยสถานะตามกฎหมายจะเป็นพื้นที่ป่าก็ตาม) การเพิกถอนสภาพที่ดินจากพื้นที่ที่ทำการเกษตร กลายเป็นสินทรัพย์เพื่อการนำไปลงทุนพัฒนาทางเศรษฐกิจ ภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการที่รัฐมองและสร้างความหมายของที่ดิน ในฐานะที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอาจนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการสะสมทุนในระบบทุนนิยมเสรีนิยมใหม่ ดังนั้นเอง ภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รัฐได้สร้างความหมายใหม่ให้กับที่ดินที่เน้นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและเอื้อต่อการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินของนักลงทุน หากวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการสะสมทุนด้วยการพรากสิทธิแล้ว (accumulation by dispossession) อาจเห็นได้ว่า การที่รัฐใช้อำนาจพิเศษในการเพิกถอนสภาพที่ดิน เพื่อเปลี่ยนสถานะที่ดินจากพื้นที่ป่า (ตามกฎหมาย) และพื้นที่เกษตร (ตามความเป็นจริง) กลายเป็นที่ราชพัสดุ และมีการออกเอกสารสิทธิในรูปของโฉนด ทั้งนี้เพื่อให้เป็นสินทรัพย์ที่สามารถนำไปดำเนินการทางนิติกรรม รวมทั้งให้เอกชนที่จะเข้ามาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเข้าเป็นระยะเวลาอันได้นั้น นับเป็นการสะสมทุนผ่านการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีนิยมใหม่ ภายใต้บริบทการบูรณาการเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน ในขณะเดียวกัน ได้ก่อให้เกิดการพรากสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวบ้านในชุมชนวังตะเคียน จำนวน

2 หมู่บ้าน ที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมในพื้นที่เดิมของตนเอง ต้องไปหาเช่าพื้นที่อื่น หรือต้องเปลี่ยนไปทำอาชีพอื่นแทน เพื่อให้มีรายได้เลี้ยงชีพ

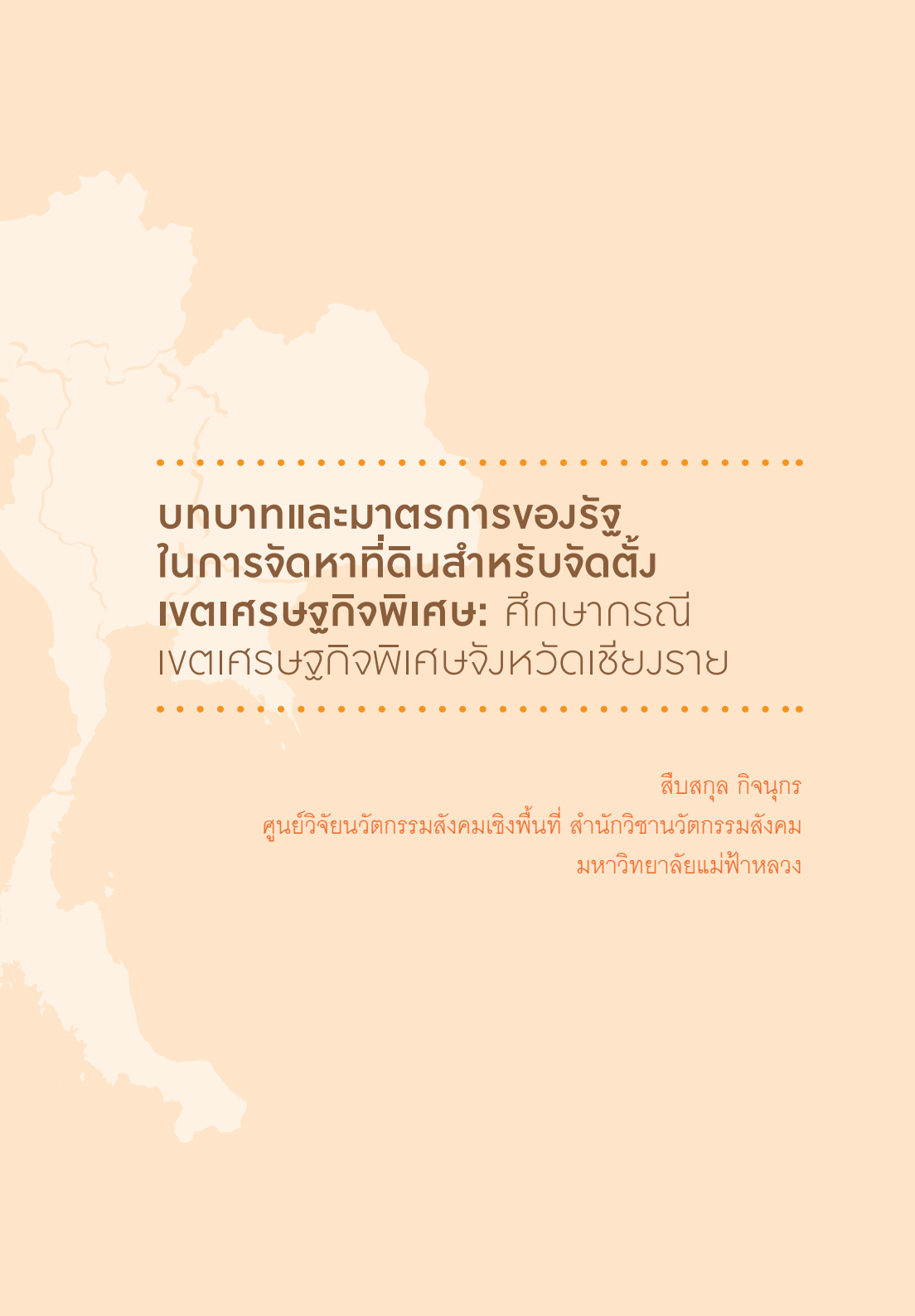
ความหมายใหม่ของที่ดิน ที่เกิดจากการให้ความหมายโดยรัฐ ผ่านนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีความแตกต่างไปจากความหมายของที่ดินในการให้ความหมายของชาวบ้าน ที่เน้นถึงคุณค่าของที่ดินที่สามารถหล่อเลี้ยงชีวิตของผู้คน จากการที่ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรกรรม หรือเก็บหาของป่าหรือผลิตภัณฑ์จากป่าเพื่อการสร้างรายได้ เป็นอาหาร และเพื่อการดำรงชีพ การให้ความหมายกับที่ดินในแง่นี้เป็นการให้ความสำคัญกับความหมายทางสังคมและวัฒนธรรมของที่ดิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างผู้คนกับที่ดิน ซึ่งพวกเขาได้อาศัยเป็นแหล่งที่มาของอาหาร รายได้ ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในชุมชนผ่านทางพิธีกรรม ประเพณี และวัฒนธรรม ซึ่งเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตทางการเกษตร ซึ่งในขณะเดียวกัน การให้ความหมายของที่ดินของชาวบ้านในชุมชนที่อาศัยที่ดินในการทำเกษตรกรรม มีความแตกต่างกับการให้ความหมายที่ดินของเจ้าของที่ดินเอกชน และนักลงทุนเชิงกำไร ในที่ดิน ที่มองที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าในเชิงสินทรัพย์ และเข้ามากว้านซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากเล็งเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการทราบข้อมูลว่าพื้นที่บริเวณนี้จะถูกกำหนดเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ นักลงทุนเหล่านี้ใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นส่วนน้อย หรือถ้าจะมีบ้างก็เพราะเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการเข้าถึงที่ดินประเภทนั้น (ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ซึ่งทำให้ต้องปล่อยให้เช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม หากแต่พวกเขาเหล่านี้มองถึงความหมายของที่ดินในแง่ที่เป็นสินทรัพย์ที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้มากกว่า

ประการที่ห้า เนื่องจากการดำเนินการของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เน้นให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามนโยบายอย่างเร่งด่วนในพื้นที่อำเภอแม่สอด ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงกว่าหมื่นล้านบาทต่อปี ทำให้ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหาที่ดิน และการจัดการปัญหาผลกระทบและข้อร้องเรียนที่ตามมา ขาดการศึกษาข้อมูล การปรึกษา และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ กรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อำเภอแม่สอด อาจก่อให้เกิดคำถามเรื่องธรรมาภิบาลในการดำเนินการของภาครัฐ และอาจไม่เป็นตัวอย่างที่ดีในการที่จะสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจให้กับประชาชนในประเทศ และนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ที่ภาครัฐหวังว่าจะสนใจเข้ามาลงทุนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่รัฐประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องทบทวนบทเรียนและปัญหาที่ผ่านมา และดำเนินการวางแผนการบริหารจัดการอย่างเหมาะสมบนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้าน เพียงพอ รวมทั้งให้ความสำคัญมากขึ้นกับกระบวนการปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ หน่วยงานราชการในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจ องค์กรเอกชน และภาคประชาสังคม และที่สำคัญคือตัวแทนของชาวบ้านในชุมชนที่จะได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และนิคมอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ ข้อมูลจากการศึกษาภาคสนามในพื้นที่ทำให้เห็นว่าพื้นที่อำเภอแม่สอดที่ถูกประกาศเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น แท้จริงแล้วศักยภาพที่แท้จริงของพื้นที่อาจไม่ได้อยู่ที่การพัฒนาเขต

อุตสาหกรรม แต่อยู่ที่การพัฒนาการค้าข้ามแดน ศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า
ระหว่างประเทศ และการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร
ดังที่สะท้อนให้เห็นโดยตัวแทนสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจ หอการค้า และ
ชาวบ้านที่เป็นเกษตรกรในชุมชน



A light orange background with a faint, stylized map of Thailand in a darker shade of orange. The map shows the outline of the country, including the Isthmus of Kra and the Malay Peninsula.

.....

**บทบาทและมาตรการของรัฐ
ในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้ง
IVC เศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณี
IVC เศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย**

.....

สืบสกุล กิจนุกร
ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่เป้าหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีพื้นที่ครอบคลุมอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ แต่จังหวัดเชียงรายยังประสบปัญหาไม่สามารถจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้แม้แต่แปลงเดียว อีกทั้งมีการคัดค้านจากภาคประชาสังคมในพื้นที่เรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนี้เมื่อพิจารณากลับไปยังความพยายามจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลชุดก่อนปัจจุบันก็พบว่า ปัญหาที่ดินเป็นประเด็นใจกลางของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคประชาชน อีกทั้งเป็นสาเหตุของความล้มเหลวในการผลักดันนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของภาครัฐมาโดยตลอดเช่นกัน จากปัญหาที่ดินดังกล่าว โครงการวิจัยบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย จึงต้องการตอบคำถามสามข้อที่สัมพันธ์กันคือ ข้อที่หนึ่ง บทบาทการพัฒนาประเทศแบบเสรีนิยมใหม่ รัฐไทยจัดหาที่ดินอย่างไรในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ข้อที่สอง การจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้สร้างผลกระทบกับวิถีชีวิตประชาชนในระดับพื้นที่อย่างไรบ้าง และ ข้อที่สาม กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้ทำการต่อรองกับรัฐอะไรบ้าง ใช้กลยุทธ์และเงื่อนไขใดในการต่อรอง และการต่อรองส่งผลให้รัฐต้องจัดปรับบทบาทและมาตรการใหม่ในการจัดหาที่ดินอย่างไร

วิธีการศึกษา

โครงการวิจัยนี้เน้นการทำวิจัยคุณภาพด้วยแนวคิดการปรากฏสิทธิในที่ดินและธรรมาภิบาลที่ดิน ผู้วิจัยอาศัยแหล่งข้อมูลจากเอกสารของทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม ข่าวสารจากสื่อสิ่งพิมพ์ นอกจากนี้ยังเน้นการเก็บข้อมูลภาคสนามด้วยการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนที่ได้รับผลกระทบ (บ้านทุ่งจิว ตำบลสถาน บ้านบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ บ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน กลุ่มวิสาหกิจผู้ปลูกยาสูบโป่งผา อำเภอแม่สาย) การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดหาที่ดิน องค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ในพื้นที่ อีกทั้งอาศัยการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดกิจกรรมของชุมชน การจัดเวทีของหน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

ผลการศึกษา

1. รัฐมีบทบาทสำคัญในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในสามช่วงเวลาแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในช่วงแรก (พ.ศ.2543-2547) รัฐมีบทบาทประสานงานเชื้อเชิญให้นักลงทุนจากต่างชาติ (ประเทศจีน) เข้ามาคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับจัดตั้ง “นิคมอุตสาหกรรม เชียงแสน” ส่วนช่วงที่สอง (พ.ศ.2548-2557) รัฐมีบทบาทเป็นผู้เอื้ออำนวยให้นักลงทุนเอกชนของไทยในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้ง “นิคมอุตสาหกรรม เชียงของ” บทบาทของรัฐในสองช่วงเวลานี้เป็นเสมือนผู้สนับสนุนให้นักลงทุนทั้งไทยและต่างประเทศเป็นผู้จัดหาที่ดิน ส่วนที่ดินที่เป็นพื้นที่เป้าหมายเป็นทั้งที่ดินในการครอบครองเอกชนและที่ดินของรัฐ แต่สำหรับช่วงปัจจุบัน (พ.ศ.2558) รัฐกลับพลิกบทบาทเป็นผู้จัดหาที่ดินด้วยตัวเอง

และเน้นจัดหาที่ดินของรัฐเป็นหลัก เนื่องจากรัฐให้เหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาการแก่งกำไรที่ดินในบริเวณที่จะมีจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ถึงแม้รัฐมีบทบาทแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลาแต่ก็มีจุดร่วมกันในภารกิจทางนโยบาย การจัดการและอุดมการณ์ “การพัฒนา” “การเปลี่ยนแปลงความหมายและการใช้ประโยชน์ที่ดิน” บนฐานของระบอบกรรมสิทธิ์ที่เน้นสิทธิแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการเป็นเจ้าของที่ดิน และมองที่ดินจากมิติเศรษฐกิจเป็นหลัก

2. รัฐอาศัยมาตรการหลากหลายในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ มาตรการทางนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลาง การบังคับใช้และยกเว้นการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน รายงานการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษาและสถาบันการศึกษา สำหรับประเมินมูลค่าที่ดิน วางแผนการใช้ที่ดินและสร้างการยอมรับจากประชาชน การเจรจาต่อรองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ และการลงประชามติในระดับพื้นที่ มาตรการเหล่านี้มุ่งทำให้ที่ดินมีสภาพไร้ค่าทางเศรษฐกิจจึงสมควรนำไปพัฒนาเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้รัฐใช้มาตรการจัดหาที่ดินในทั้งสามอำเภอแต่ใช้อย่างไม่เท่าเทียมกันขึ้นอยู่กับกระบวนการเจรจาต่อรองในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน

3. บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความขัดกันในส่วนประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ประเด็นที่หนึ่ง รัฐอ้างสิทธิตามกฎหมายในการเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐทุกแปลงในพื้นที่เป้าหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่เมื่อพิจารณาจากภาคปฏิบัติกลับพบว่า มีหน่วยงานราชการหรือชุมชนท้องถิ่นเป็นเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวมาก่อนการจัดหาที่ดิน ประเด็นที่สอง สิทธิความเป็นเจ้าของขัดกันกับสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน กล่าวคือรัฐอ้างความเป็นเจ้าของตามกฎหมายแต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐกลับมิได้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์

ในที่ดินนั้น หากแต่เป็นชาวบ้านและชุมชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน มาโดยตลอด รัฐไม่รู้จักแม้กระทั่งตำแหน่งที่ตั้ง สภาพของที่ดิน และที่สำคัญคือขาดความรู้ทางประวัติศาสตร์การครอบครองและใช้ประโยชน์ ในที่ดินของรัฐเอง ประเด็นที่สามที่ตามมาก็คือ ในขณะที่รัฐประเมินที่ดิน แปลงที่ต้องการนำไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษว่า ไร่มูลค่าทางเศรษฐกิจ แต่รัฐเองกลับไม่สามารถประเมินได้อย่างชัดเจนถึงมูลค่าทางเศรษฐกิจ ที่จะเกิดขึ้นในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประเด็นที่สี่ ความขัดแย้งกัน ของรัฐปรากฏในบทบาทเชิงนโยบายการจัดเขตเศรษฐกิจพิเศษเอง กล่าวคือในด้านหนึ่งรัฐมีเป้าหมายจัดหาที่ดินเพื่ออำนวยความสะดวก ให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคธุรกิจขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก ขณะเดียวกันรัฐก็ต้องรักษาความชอบธรรมทางนโยบายเอาไว้โดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน ในพื้นที่ด้วย แต่รัฐก็มีอาจตอบสนองความต้องการของทั้งสองกลุ่มได้ในคราวเดียวกัน อีกทั้งไม่สามารถตอบสนองความต้องการพัฒนาได้อย่างไม่เท่าเทียมกันอีกด้วย ความขัดแย้งกันในบทบาทและมาตรการของรัฐ ในการจัดหาที่ดินได้สร้างผลกระทบต่อวิถีชีวิตประชาชนในพื้นที่และเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเจรจาต่อรองจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ

4. ความเสี่ยงด้านวิถีชีวิตและความเสี่ยงด้านการมีส่วนร่วม ในนโยบายการพัฒนาเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่เป้าหมายทั้งสามอำเภอ ดังนี้

4.1 ความเสี่ยงด้านวิถีชีวิตเป็นผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและระบบนิเวศซึ่งชุมชนเห็นว่าพวกเขาไม่ได้รับความเป็นธรรม และมีอนาคตที่ไม่แน่นอนในการดำเนินชีวิตหากต้องสูญเสียที่ดินไปให้กับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในกรณีของบ้านทุ่งजू ชุมชนเห็นว่าพวกเขาสมควรได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมแต่รัฐไม่สามารถเสนอผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมที่จะมอบให้กับชุมชนเพื่อแลก

กับการยกที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้กับรัฐ ส่วนบ้านบุญเรือง เห็นว่าการยกเอาที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้กับรัฐจะทำให้ชุมชนสูญเสียแหล่งทำมาหากิน สร้างความเสียหายให้กับระบบนิเวศวิทยาของพื้นที่ป่าชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในลุ่มน้ำอิง และไร้หลักประกันทางด้านผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการนำเอาที่ดินไปใช้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทางด้านบ้านสบกก เห็นว่าค่าชดเชยที่ดินที่รัฐเสนอให้พวกเขาต่ำเกินไปจนไม่สามารถนำเอาค่าชดเชยไปหาซื้อที่ดินแปลงใหม่ทดแทนที่ดินแปลงเดิมได้ สำหรับกลุ่มวิสาหกิจผู้ปลูกยาสูบโป่งผา เห็นว่าหากต้องสูญเสียที่ดินไปพวกเขาจะไม่มีที่ดินสำหรับทำกิน ขาดอาชีพรองรับ และมีภาระหนี้สินที่เกิดจากการผลิตยาสูบ

4.2 ความเสี่ยงด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายการพัฒนาเป็นผลกระทบเชิงคุณค่าที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการนิยามความหมายของที่ดินและการพัฒนาที่ให้ชุมชนร่วมมีอำนาจการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยชุมชนเห็นว่าพวกเขาสูญเสียอำนาจตัดสินใจไปอย่างสิ้นเชิงเมื่อเปรียบเทียบกับประสบการณ์การมีส่วนร่วมในนโยบายการพัฒนาที่เกิดขึ้นก่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษกับประสบการณ์ในระหว่างการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ ในกรณีบ้านทุ่งจิว ชาวบ้านเคยผ่านการต่อสู้เพื่อปกป้องที่ดินสาธารณะประโยชน์มิให้มีการนำไปจัดสรรเป็นที่ทำกินจนนำไปสู่การขึ้นทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเนื้อที่ 500 ไร่ เมื่อปี พ.ศ.2539 ต่อมาเมื่อสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ขอใช้พื้นที่ประมาณ 200 ไร่เพื่อจัดตั้งสถานศึกษา โดยที่ชาวบ้านก็เห็นชอบเนื่องจากเห็นว่าจะเป็นที่ประโยชน์ต่อคนในท้องถิ่นและยังคงมีที่ดินคงเหลือให้ชาวบ้านจัดการต่อไป แต่เมื่อรัฐต้องการนำเอาที่ดินไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษพวกเขากลับเห็นว่ารัฐต้องการเอาที่ดินไปทั้งหมดโดยที่ชาวบ้านไม่มีสิทธิในการตัดสินใจ

อีกทั้งรัฐไม่ได้ทำการตกลงอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรถึงผลประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาทางด้านบ้านบุญเรืองก็เช่นเดียวกัน ชุมชนได้รักษาป่าชุ่มน้ำเนื้อที่ประมาณ 3,000 ไร่ มาโดยตลอด จนกระทั่งปี พ.ศ.2558 สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาทางการเกษตรแห่งหนึ่งขอใช้ที่ดินเนื้อที่ประมาณ 500 ไร่ เพื่อใช้จัดตั้งวิทยาเขต โดยที่ชาวบ้านมีมติเห็นชอบเนื่องด้วยเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ทางการศึกษาในอนาคต แต่ต่อมาเมื่อมีการผนวกเอาบริษัทลงทุนด้านนิคมอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนการและเพิ่มเนื้อที่มากถึงหนึ่งพันไร่ ชาวบ้านจึงเริ่มตั้งคำถามต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว และยังเมื่อมีเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าไปชี้แจงกับชาวบ้านพร้อมกับบริษัทเอกชนเพื่อขอใช้ที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐยังแจ้งกับผู้นำชุมชนอีกว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม อีกทั้งชาวบ้านเห็นว่ารัฐไม่สามารถตอบได้อย่างชัดเจนว่าจะนำเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์อะไร ชาวบุญเรืองจึงปฏิเสธการขอใช้ที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและหวนกลับไปสู่การอนุรักษ์ป่าดั้งเดิม

ส่วนบ้านสบกก ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาชาวบ้านหลายคนเคยผ่านประสบการณ์สูญเสียที่ดินให้กับรัฐในการก่อสร้างท่าเรือพาณิชย์แห่งที่สองที่อยู่ติดกับแม่น้ำโขงมาแล้วครั้งหนึ่ง ต่อมาชาวบ้านอีกจำนวนหนึ่งต้องสูญเสียที่ดินอีกรอบให้กับการขยายถนนสายเชียงแสน-เชียงของ นอกจากนี้ชาวบ้านสบกกที่มีอาชีพประมงยังได้รับผลกระทบจับปลาได้น้อยลงเป็นอย่างมากอันเนื่องมาจากท่าเรือได้ทำลายแหล่งอยู่อาศัยของปลา นอกจากนี้ชาวบ้านยังพบอีกว่าพวกเขาได้เข้าทำงานในท่าเรือแห่งใหม่เพียงไม่กี่คนเท่านั้นจากที่แต่เดิมก่อนการสร้างท่าเรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สัญญากับชาวบ้านว่าจะรับคนจากบ้านสบกกเข้าทำงาน ดังนั้นเมื่อชาวบ้านสบกกต้องเผชิญหน้ากับการสูญเสียที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ

ถึงแม้พวกเขาจะได้เข้าร่วมการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมา โดยตลอด แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาจึงทำให้พวกค่อนข้างวิตกกังวล ต่ออนาคตอันไม่แน่นอนเกินกว่าที่จะเสี่ยงรับข้อเสนองของภาครัฐโดยง่าย

ในกรณีกลุ่มวิสาหกิจผู้ปลูกยาสูบโป่งผา พวกเขาเองตัวเองเป็นผู้บุกเบิกและพัฒนาที่ดินเนื้อที่ 870 ไร่มาอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้พวกเขาจะเป็นเพียงผู้เช่าที่ดินของโรงงานยาสูบผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริง แต่กลุ่มผู้ปลูกยาสูบได้ลงทุนปรับปรุงและพัฒนาที่ดินจนมีความเหมาะสมต่อการปลูกยาสูบ จนกระทั่งที่ดินแปลงนี้กลายเป็นแหล่งผลิตยาสูบ คุณภาพดีที่สุดแห่งหนึ่ง ทั้งนี้กลุ่มผู้ปลูกยาสูบยังมองอีกว่าในกระบวนการจัดหาที่ดินแปลงนี้เพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแปลงนี้นั้นพวกเขาไม่เคยได้รับเชิญให้เข้าร่วมในการปรึกษาหารือหรือชี้แจงข้อมูลอย่างเป็นทางการ

5. ข้อเรียกร้องและกลยุทธ์การต่อรองของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกระบวนการสร้าง “ธรรมาภิบาลที่ดิน” ซึ่งเป็นการนิยามความหมายของที่ดินที่มีความหลากหลายมิติ ความเป็นธรรมและยั่งยืนในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยการสร้างธรรมาภิบาลที่ดินวางอยู่บนเงื่อนไขสามข้อ ได้แก่ ความเสี่ยงด้านวิถีชีวิต ความเสี่ยงด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายการพัฒนา และความขัดกันเองในบทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กลุ่มชาวบ้านทั้งสี่กลุ่มมีข้อเรียกร้องสามประเด็นสำคัญคือ

ประเด็นที่หนึ่ง การนิยามความหมายของที่ดินที่มีความหลากหลายมิติ อันได้แก่ มิติเศรษฐกิจ มิติวัฒนธรรม และมิติระบบนิเวศ การนำเอาไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายที่ดินอย่างถวนรากถอนโคน ดังนั้นในกระบวนการเจรจาต่อรองจึงปรากฏว่ากลุ่มชาวบ้านต่างสอบถามถึงความชัดเจนในแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาสภาพที่ดินอย่างรอบด้านทั้งในมิติเศรษฐกิจ

วัฒนธรรม ระบบนิเวศ การบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ รูปธรรม การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประเภทของอุตสาหกรรม การจัดการผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ตลอดจนกรณีศึกษาในพื้นที่ที่จะเปลี่ยนไปภายหลังจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นต้น ข้อเรียกร้องของกลุ่มชาวบ้านถึงแม้มีความแตกต่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องค่าชดเชยไปจนถึงปฏิเสธการยินยอมยกที่ดินให้กับรัฐ แต่ข้อเรียกร้องของพวกเขามีจุดร่วมกันในแง่ที่พวกเขามีได้มองที่ดินด้วยมิติใดมิติหนึ่งเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการนิยามความหมายของที่ดินที่มีความหลากหลายเป็นการมองที่ดินในฐานะที่เป็นความสัมพันธ์ทางสังคม ข้อเรียกร้องประเด็นการนิยามความหมายของที่ดินจึงเป็นความพยายามปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางสังคมใหม่

ประเด็นที่สอง ความเป็นธรรมและยั่งยืนในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าความหมายของที่ดินเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางสังคม ในขณะที่การจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมุ่งนำเอาที่ดินไปพัฒนาเพื่อให้นักลงทุนขนาดใหญ่ใช้ประโยชน์ในกิจการอุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่ขณะเดียวกันกลุ่มชาวบ้านกลับต้องแบกรับความเสี่ยงจากการพัฒนา ดังนั้นพวกเขาจึงเรียกร้องรัฐให้ความเป็นธรรมกับพวกเขาด้วยการทบทวนการจัดหาที่ดิน การคำนึงถึงค่าชดเชยการสูญเสียที่ดินที่เป็นธรรม การแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนา การสร้างสมดุลการพัฒนาระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และทิศทางการพัฒนาที่เน้นความยั่งยืน

ประเด็นที่สาม กระบวนการปรึกษาหารือระหว่างรัฐกับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ เนื่องจากในมาตรการจัดหาที่ดินของรัฐมุ่งเน้นให้ประชาชนในพื้นที่ยินยอมยกที่ดินให้กับรัฐนำไปจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นหลัก ประกอบกับความเร่งรีบในการจัดหาที่ดินจึงทำให้กระบวนการทำงานของรัฐในระดับชุมชนมิได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่าง

แท้จริง ด้วยเหตุดังกล่าวกลุ่มชาวบ้านจึงเห็นว่าพวกเขาถูกตัดขาดออกจากกระบวนการตัดสินใจ และมีความต้องการเวทีปรึกษาหารือถึงทิศทางการพัฒนา รูปธรรมการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การประเมินผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

6. การต่อรองความหมายในที่ดินบนฐานของความเป็นธรรมและความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นกลยุทธ์สำคัญของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบที่ใช้ในการเจรจาต่อรองกับรัฐ บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินที่มีความขัดกันเองเป็นเงื่อนไขสำคัญให้กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบสามารถสร้างความหมายขึ้นมาอย่างมีน้ำหนัก และเพิ่มความชอบธรรมในการเคลื่อนไหว ทั้งนี้กลุ่มชาวบ้านได้สร้างความหมายในที่ดินขึ้นมาด้วยสามวิธีการ คือ การประเมินประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ผ่านมา การรื้อฟื้นประวัติศาสตร์ร่วมของชุมชนในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดิน การสร้างความรู้ในที่ดินขึ้นมาใหม่ที่ยึดโยงผลประโยชน์สาธารณะภายใต้บริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เป็นวาระการพัฒนาระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กลยุทธ์ของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบทำให้รัฐต้องปรับบทบาทในการจัดหาที่ดินใหม่

7. รัฐอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีอาจปฏิเสธข้อเรียกร้องจากกลุ่มชาวบ้านเพื่อรักษาความชอบธรรมทางการเมืองในการดำเนินนโยบายของรัฐเอาไว้ รัฐจึงได้ทำการปรับบทบาทในการจัดหาที่ดินใหม่ด้วยการยินยอมยกเลิกการจัดหาที่ดินบางแห่ง คือที่ดินในเขตบ้านทุ่งजू บ้านสบกก และบ้านบุญเรือง แต่ยังคงความพยายามจัดหาที่ดินบางแห่งเอาไว้ ด้วยการเจรจาท่อรองกับโรงงานยาสูบในกรณีเขตเศรษฐกิจอำเภอแม่สาย นอกจากนี้การปรับบทบาทในเรื่องการจัดหาที่ดินแล้ว รัฐยังได้ปรับตัวในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยมาตรการด้านอื่นเพื่อผลักดันให้เขตเศรษฐกิจ

พิเศษมีความก้าวหน้าควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน ด้านศุลกากรและการผ่านแดน การพัฒนาและส่งเสริมผู้ประกอบการธุรกิจในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ให้มีศักยภาพในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้รัฐยังไม่มีควมคืบหน้าในการดำเนินงาน บทบาทและมาตรการของรัฐที่มีความขัดกัน ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนในท้องถิ่น และข้อเรียกร้องและกลยุทธ์ของกลุ่มชาวบ้านทั้งสี่กลุ่ม แสดงให้เห็นถึงความตึงเครียดที่ดำรงอยู่ในโครงการพัฒนาซึ่งรัฐควรพิจารณาปรับเปลี่ยนมุมมองและการดำเนินงาน ดังนี้

1. การอ้างอิงบริบทการพัฒนาในระดับโลกและระดับภูมิภาคมีอาจเน้นเพียงแค่มิติการสร้างความร่วมมือเพื่อเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงมิติความเป็นธรรม การมีส่วนร่วม และความยั่งยืนของสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงด้วย

2. กระบวนการปรึกษาหารือกับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอาจวางอยู่บนพื้นฐานของการให้ชุมชนยอมรับการพัฒนาของรัฐเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น หากแต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาทางเลือกในการพัฒนา โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือความไว้วางใจ เชื่อใจ ข้อมูล ความรู้ ความเป็นธรรม และความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

3. ที่ดินมีความหมายในหลายมิติซ้อนกันอยู่ ได้แก่ มิติความเป็นเจ้าของ การใช้ประโยชน์ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และระบบนิเวศ การจัดหาที่ดินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายที่ดินอย่าง

รุนแรงและสร้างผลกระทบอย่างลึกซึ้ง การลดทอนความหมายของที่ดินเหลือเพียงแค่มิติใดมิติหนึ่งยิ่งสร้างปัญหาให้มีความยุ่งยากมากยิ่งขึ้น การพัฒนาของรัฐจึงควรคำนึงความซับซ้อนของความหมายที่ดิน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่มีความเหมาะสมกับความหลากหลายของความหมายในที่ดิน

4. นโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เน้นการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดเชียงรายต้องได้รับการทบทวนอย่างจริงจัง เนื่องจากไม่มีความเหมาะสมกับบริบทพื้นที่ในแง่ที่รัฐมีอำนาจจัดหาที่ดินได้มาอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งสร้างผลกระทบต่อชุมชนและระบบนิเวศและเป็นตัวถ่วงรั้งการแสวงหาทางเลือกอื่นในการพัฒนา





.....

ผู้หญิงกับบรรรมหาภิบาลที่ดิน

ในวีถีเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร

.....

กนกวรรณ มะโนรัมย์
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

โครงการวิจัยเรื่อง “ผู้หญิงกับธรรมาภิบาลที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร” มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่

1. เพื่อศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร การเข้าถึง การครอบครองทรัพยากรที่ดินของผู้หญิงในเขตเศรษฐกิจ
2. เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของผู้หญิงก่อนและหลังการเข้ามาของเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร
3. เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายบทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในการจัดการทรัพยากรที่ดินแบบธรรมาภิบาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมกับผู้หญิงในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ การประเมินผลกระทบทางเพศสภาพ (Gender Impact Assessment-GIA) และการทำแผนที่ทรัพยากรเพศสภาพ (Gender Resource Mapping) ในพื้นที่เขตพัฒนานิคม ซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารที่ดำเนินการเพื่อส่งเสริมการลงทุนโดยกรมธนารักษ์ พื้นที่ดังกล่าวมีเนื้อที่ 1,080 ไร่ ในตำบลคำอาฮวน ครอบคลุมหมู่บ้านพรานอัน หมู่บ้านคำเขื่อง หมู่บ้านนาถ่อน หมู่บ้านกุดไอง้ และเพิ่มเติมอีกในหมู่บ้านโป่งเป่า นาคำน้อย และบ้านกุดไอง้ น้อย รวมทั้งสิ้น 6 หมู่บ้าน

พลการศึกษา

ประการแรก ก่อนประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ รัฐเข้ามาจัดการพื้นที่โดยการประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ชาวบ้านเปลี่ยนแปลงจากผู้บุกเบิกที่ดินเป็นผู้บุกรุก ส่งผลต่อสิทธิการถือครองที่ดิน รวมทั้งสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ ของชุมชนในระยะยาว ซึ่งจะถูกควบคุมด้วยระบบสิทธิตามกฎหมายที่มีรัฐอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของ และต่อมาพื้นที่ชุมชนที่อยู่ติดเขตป่าหรือเขตอุทยานเป็นพื้นที่เคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) สถานการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลส่งทหารเข้ามาสอดส่องความเคลื่อนไหวในพื้นที่ มีการเกณฑ์ชาวบ้านมาปรับภูมิทัศน์โดยการหักโค่นกอไม้และต้นไม้ใหญ่ที่อยู่รอบ ๆ หมู่บ้านให้เปิดโล่งเพื่อง่ายต่อการเฝ้าระวัง และต่อมารัฐได้ออกประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเปลี่ยนเป็นพื้นที่มีสถานะเป็น ส.ป.ก. ในปี พ.ศ.2538 และมีคำสั่งให้ใช้พื้นที่บางส่วนจัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรมุกดาหารและสถานีพัฒนาอาหารสัตว์มุกดาหาร ชาวบ้านจำนวนหนึ่งที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยจากการล้อมรั้วได้รวมตัวเรียกร้องให้ยุติการล้อมรั้ว แต่ก็ไม่เป็นผลเพราะรัฐได้ต่อรองกับชาวบ้านโดยการรับเข้าทำงานในส่วนราชการ และต่อมารัฐประกาศให้พื้นที่ศูนย์วิจัยเกษตรและสถานีพัฒนาอาหารสัตว์มุกดาหารที่มีเนื้อที่รวม 1,080 ไร่ ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุและเพื่อเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประการที่สอง เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นการพัฒนาตามแนวเสรีนิยมและวาทกรรมการพัฒนาที่รัฐบาลเข้าไปสนับสนุนเพื่อให้เกิดการสร้างเขตเศรษฐกิจใหม่ โดยขยายการพัฒนาสู่พื้นที่ชายแดนและลดความยากจนในพื้นที่โดยอาศัยศักยภาพการพัฒนาเดิมและการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอยู่แล้ว และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติม ทำให้รัฐได้

ทুম์แทนนโยบายและงบประมาณในการจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการลงทุนโดยได้จัดหาที่ดินในพื้นที่ตำบลคำอาฮวนได้แล้วเพื่อให้เอกชนมาเช่า ในขณะที่เดียวกันในพื้นที่ดังกล่าวพบว่าผู้หญิงใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างเข้มข้นทั้งที่ดินสาธารณะและที่ดินส่วนตัว ทำให้ผู้หญิงได้รับผลกระทบจากการประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ กล่าวคือนโยบายการจัดการที่ดินซึ่งทั้งมีมาก่อนประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษส่งผลต่อสิทธิการเข้าถึงที่ดินสาธารณะของผู้หญิงและผู้ชายในพื้นที่เป็นอย่างมาก เนื่องจากพบว่า ผู้หญิงและคนในหมู่บ้านในพื้นที่ศึกษาเคยใช้ประโยชน์ในพื้นที่มาก่อนผ่านการบุกเบิกที่ดินเพื่อทำมาหากิน เช่น ทำนา เลี้ยงสัตว์ เก็บหาของป่าที่ได้จากที่ดิน แหล่งน้ำที่มีกระจายกระจายทั่วพื้นที่ และป่าไม้ในพื้นที่ตลอดปี ซึ่งถือเป็นแหล่งอาหารและรายได้ของชาวบ้าน การใช้ทรัพยากรและการเข้าถึงที่ดินของผู้หญิงและคนในท้องถิ่นสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างสังคมและธรรมชาติ (Social-Nature) ต่อมารัฐประกาศล้อมรั้วเพื่อทำเป็นศูนย์ราชการ และต่อมาพื้นที่ดังกล่าวประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ชาวบ้านก็ยังเข้าไปใช้ประโยชน์ทั้งการเลี้ยงวัวควายและเก็บหาอาหารในบริเวณดังกล่าวเนื่องจากที่ดินและพื้นที่ที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์คือสถานที่สร้างความมั่นคงอาหาร รายได้ และพัฒนาความสัมพันธ์ทางสังคมวัฒนธรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าที่ดินมีความหมายต่อชาวบ้านไม่เพียงเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจ แต่เป็นพื้นที่ของการแลกเปลี่ยนสังสรรค์ของผู้หญิงและผู้ชาย พื้นที่ด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างคนในพื้นที่กับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประการที่สาม กลุ่มผู้หญิงในฐานะผู้กระทำการที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐมีหลากหลายกลุ่ม สามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1) กลุ่มสูญเสียที่ดิน/ถูกเวนคืนที่ดิน 2) กลุ่มที่มีที่ดิน

ทำกินและที่อยู่อาศัยติดเขตพื้นที่พัฒนานิคม 3) กลุ่มเลี้ยงวัวควาย และ 4) กลุ่มอาหารตามธรรมชาติ ซึ่งทั้งสี่กลุ่มมีความวิตกกังวลค่อนข้างแตกต่างกันต่อการเปลี่ยนแปลงที่ดิน ทั้งในพื้นที่ที่กำลังกลายเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจและพื้นที่รอบนอกที่ต้องถูกเวนคืนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น ถนนสี่เลน และรถไฟรางคู่ อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่ต่อรองกับรัฐยังคงเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เช่น เลี้ยงวัวควาย ทำนา หาหิน หาปลาและของป่าแต่เป็นไปแบบมีความวิตกกังวลและความเสี่ยงว่าเมื่อใดจะถูกผลักดันออกจากการใช้ประโยชน์ ส่วนกรณีผู้หญิงที่สูญเสียพื้นที่เลี้ยงวัวเพราะถูกห้ามไม่ให้เข้าไปเลี้ยงวัวควายได้อีกต่อไปหลังจากพื้นที่ถูกพัฒนาเป็นศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรมุกดาหารและสถานีพัฒนาอาหารสัตว์มุกดาหาร พบว่า การเลี้ยงวัวควายของทั้งผู้หญิงและผู้ชายในที่ดินก่อนที่จะกำหนดให้เป็นศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรมุกดาหาร สถานีพัฒนาอาหารสัตว์มุกดาหารนั้น โดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าครวเรือนละ 10 ตัว ซึ่งมากที่สุดถึง 100 ตัวของบางครัวเรือน ผู้หญิงเกือบทั้งหมดต้องหางานทำนอกชุมชนมากขึ้น รวมทั้งทยอยขายวัวควายซึ่งเคยเป็นแหล่งอาหารและรายได้สำคัญมากของครัวเรือนเฉลี่ยประมาณปีละ 50,000-80,000 บาท ไปจนเหลือชาวบ้านที่ยังคงเลี้ยงวัวควายไม่ถึงร้อยละ 10 ซึ่งปัจจุบันกลุ่มผู้หญิงและผู้ชายที่ยังคงเลี้ยงวัวควายในพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น เหลือเพียง 16 คน จากทั้งหมดในพื้นที่ซึ่งจากเดิมผู้เลี้ยงวัวควายมีเฉลี่ยมากกว่า 80% ในแต่ละชุมชนในพื้นที่ศึกษา การสูญเสียรายได้จากการเลี้ยงวัวควายทำให้ผู้หญิงต้องออกมาทำงานนอกชุมชนเพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัว

ประการที่สี่ ผู้หญิงและคนในพื้นที่ที่รับรู้ว่าจะต้องเผชิญกับความเสี่ยงและภาวะที่หนักในอนาคตด้านการดำเนินชีวิตจากการจะต่อสัญญาเสียที่ดินเพื่อสร้างรางรถไฟรางคู่และถนนสี่เลน พวกเขาไม่ต้องการ

ให้มีเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังไม่ยอมรับค่าเวนคืนที่ดินและยังไม่ตกลงเลือกเส้นทางพัฒนารางรถไฟและถนนสี่เลน เพราะมีความวิตกกังวลเป็นอย่างมากว่าขนาดของตนเอง ครอบครัวและบุตรหลานจะมีความมั่นคงอย่างไรหากต้องสูญเสียที่ดินที่ไม่มากอยู่แล้วไปกับการสร้างเส้นทางคมนาคม อีกทั้งพวกเขาต่างยังไม่เข้าใจ ไม่มั่นใจและยังไม่เห็นประโยชน์ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะที่พวกเขาต้องเสียสละที่ดินไปแล้ว นอกจากนี้การได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษมีจำกัดและชาวบ้านโดยเฉพาะผู้หญิงไม่เข้าใจว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษหมายถึงอะไร และหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับอบต. ต่างมีความเข้าใจเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษแตกต่างกัน และเมื่อรัฐได้เข้ามาชี้แจง ผู้หญิงและคนในชุมชนก็ยังไม่แน่ใจว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเกิดประโยชน์แท้จริงอย่างไร ทำให้ชาวบ้านทั้งชายและหญิงมีความเห็นทั้งแง่บวกและแง่ลบกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้หญิงบางกลุ่มเห็นว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจจะสร้างรายได้ สร้างอาชีพกับบุตรหลาน โดยเฉพาะต่อครอบครัวที่ส่งลูกเรียนระดับสูง รวมทั้งพัฒนาความเจริญผ่านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนนและรถไฟ อาจมีการสร้างงานสร้างรายได้ แต่อาจมีผลเสียเหมือนกันด้านปัญหาสิ่งแวดล้อม ส่วนผู้หญิงอีกบางกลุ่มที่ได้เคยสูญเสียที่ดินไปกับการพัฒนาที่ผ่านมาและคาดว่าจะสูญเสียที่ดินเพิ่มขึ้นจากการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนและสร้างรถไฟ เห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษทำลายวิถีการดำรงชีพ และคาดว่าจะสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อพื้นที่มากเพราะมีจินตนาการและรับรู้ว่าจะสร้างพิเศษจะเหมือนกับนิคมอุตสาหกรรมที่ในภาคตะวันออก

ประการที่ห้า กระบวนการขดเชยการเวนคืนที่ดินที่เป็นของชาวบ้านเพื่อการตัดถนนสี่เลนและสร้างรางรถไฟเต็มไปด้วยความไม่เข้าใจ สับสนและขาดการมีส่วนร่วมของผู้หญิง เนื่องจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นรัฐได้เชิญหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและแต่งตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่

ตามคำสั่งที่ 17/2557 คณะกรรมการและคณะทำงานจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร โดยมีได้มีตัวแทนของภาคประชาชนในพื้นที่เข้าเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยจะเน้นการแจ้งให้ทราบมากกว่าการปรึกษาหารือ แม้ว่าจะจัดให้มีการประชุมเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายครั้งในพื้นที่แต่ผู้ที่เข้าประชุมส่วนมากจะเป็นผู้นำเป็นหลัก และผู้เข้าประชุมผู้หญิงมิได้แสดงความคิดเห็นหรือกล่าวพูดต่อที่ประชุมเมื่อรัฐจัดการประชุมเรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนสี่ช่องจราจรและรถไฟฟ้าวรางคู่ การจัดการประชุมเรื่องเวนคืนที่ดินมีลักษณะเป็นการชี้้นำให้ประชาชนเห็นด้วยกับทางเลือกที่บริษัทได้สรุปมาแล้วว่ามีความคุ้มค่ามากที่สุด ในขณะที่ชาวบ้านหลายคนยังไม่รู้แน่ชัดว่าตนเองและครอบครัวจะได้รับผลกระทบมากน้อยแค่ไหนและสมควรที่จะเลือกเส้นทางไหนมากที่สุด ด้วยข้อมูลที่ไม่ชัดเจนและความสับสนที่เกิดขึ้นส่งผลต่อการแสดงความคิดเห็นของชาวบ้าน ทั้งโดยการแสดงความคิดเห็นหน้าเวทีซึ่งปรากฏว่ามีชาวบ้านเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่กล้า ในขณะที่การกรอกแบบสอบถามเลือกเส้นทางถนนที่เหมาะสมนั้นเป็นไปอย่างสับสนเพราะชาวบ้านบางคนไม่รู้จะกรอกแบบสอบถามอย่างไรเนื่องจากอ่านหนังสือไม่ออก บางคนอ่านออกแต่เขียนไม่ถนัด และเส้นทางเลือกที่เสนอโดยกรมทางหลวงให้ชาวบ้านเลือกว่าจะเอาเส้นทางใดนั้น ยากต่อความเข้าใจโดยผู้หญิงและชาวบ้าน ในขณะที่อีกหลายคนไม่ได้สนใจกรอกแบบสอบถามดังกล่าวและไม่มีใครเลยที่จะสามารถทราบได้ว่าการเลือกเส้นทางของตัวเองในแบบสอบถามนั้นจะเป็นที่รับรู้หรือมีผลต่อการตัดสินใจเลือกเส้นทางถนนมากน้อยเพียงใด ชาวบ้านทั้งหญิงและชายมีความประสงค์เพื่อต้องการให้ได้รับค่าเวนคืนที่ดินที่ดินที่เป็นธรรม มีความสมเหตุสมผลด้านราคาโดยนำค่าสูญเสียโอกาสในอนาคตมาคิดคำนวณร่วมด้วย ดังนั้นกระบวนการต่อรองเท่าที่ผู้หญิงและชาวบ้านกระทำได้นั้นขณะนี้คือยังไม่ยอมลงนามเพื่อยอมรับอัตราค่าเวนคืนที่ดินที่เสนอโดย

ทางราชการ และแสวงหาความช่วยเหลือจากภาควิชาการและองค์กรภาคเอกชนที่ทำงานในพื้นที่เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทำมาหากินรายได้ที่เกิดจากการใช้ที่ดิน ณ ปัจจุบัน การคาดการณ์รายได้ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตและค่าสูญเสียโอกาสในการทำมาหากินในอนาคตในที่ดินที่คาดว่าจะถูกเวนคืน ทั้งนี้เพื่อเสนอให้รัฐพิจารณาให้ค่าเวนคืนที่ดินที่เป็นธรรม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ระดับชาติและระดับจังหวัด และสำนักงานที่ดินจังหวัดมุกดาหาร หนองบัวลำภู หนองคาย หนองบัวลำภู และสำนักงานที่ดินจังหวัดมุกดาหาร หนองบัวลำภู หนองคาย หนองบัวลำภู ควรพิจารณานำแนวคิดกรรมสิทธิ์ร่วมมาจัดการที่ดินโดยไม่ควรแยกที่ดินออกจากชุมชนหรือกีดกันชุมชนไม่ให้ใช้ประโยชน์แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยทุกภาคส่วนสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ดังเช่นข้อเสนอที่ว่า หากกรณีไม่มีภาคเอกชนมาประมูลพื้นที่ 1,080 ไร่ที่กำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรมธนารักษ์ควรอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมร่วมปรึกษาหารือกันพิจารณาการนำพื้นที่นี้มาพัฒนา กิจกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและส่งเสริมการเพิ่มการผลิต อาทิ การพัฒนาปศุสัตว์เนื่องจากพื้นที่เหล่านั้นเป็นแหล่งเลี้ยงวัวควายที่สำคัญของชาวบ้าน การพัฒนาเป็นตลาดการค้าวัวควายหรือตลาดสินค้าเกษตร ทั้งนี้การประกาศดังกล่าวต้องกำหนดเป็นนโยบายให้ชัดเจนโดยกรมธนารักษ์เพื่ออำนวยความสะดวกการปฏิบัติ เนื่องจากยังไม่มีภาคเอกชนเข้ามาประมูลพื้นที่ 1,080 ไร่ เพราะความไม่พร้อมด้านเงื่อนไขและปัจจัยดึงดูดรวมทั้งแรงจูงใจหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ ที่ดินในจังหวัดมุกดาหารมีราคาสูงขึ้นมาในช่วง

หลายปีที่ผ่านมา ประเภทกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก 5 ประเภท ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ที่มีขนาดเล็ก ยังไม่มีการขนส่งระบบราง สนามบิน ทำให้ต้องใช้เวลาในการเดินทางค่อนข้างยาวนาน เป็นเหตุให้ต้นทุนในการขนส่งสูง ค่าเช่า/ค่าธรรมเนียมสูง (24,000 บาทต่อปี) สูงกว่าจังหวัดใกล้เคียง และยังขาดแผนรองรับด้านระบบบำบัดน้ำเสีย การป้องกันปัญหามลพิษ การกำจัดขยะ ซึ่งนักลงทุนอาจมองว่าเป็นปัญหาในการเชื่อมต่อระบบต่าง ๆ ต้องใช้ทุนในการดำเนินการค่อนข้างสูงซึ่งอาจทำให้ต้นทุนซ้ำเนื่องจากต้องลงทุนทั้งแปลงเพื่อรองรับกิจการที่จะเกิดขึ้นโดยยังไม่มีเครือข่ายหรือภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ เชื่อมโยงในข่ายการผลิต ดังนั้นรัฐควรพิจารณากระตุ้นให้ภาคเอกชนลงทุนในพื้นที่อื่นหรือพื้นที่ที่ทำเกษตรอุตสาหกรรมของจังหวัดอยู่แล้วโดยการประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพราะมีพื้นที่กว้างขวางและใกล้กับด่านชายแดนมากกว่า

2. จากบทสรุปของการศึกษาที่ผ่านมาเห็นว่า การจัดการที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งก่อนการประกาศและหลังการประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตบ้านพรานอันและหมู่บ้านโดยรอบรวม 1,080 ไร่ พบว่าขาดความเป็นธรรมด้านการเวนคืนที่ดินต่อผู้หญิง อีกทั้งยังไม่สามารถคาดการณ์ผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม และไม่เปิดโอกาสให้ผู้หญิงและชาวบ้านในพื้นที่มีส่วนร่วมในกระบวนการการจัดการที่ดิน ดังแนวทางต่อไปนี้

2.1 คณะทำงานด้านกำหนดขอบเขตพื้นที่การลงทุน ผังเมืองและการใช้ประโยชน์จากที่ดินระดับจังหวัด (คณะทำงานกำหนดเขตฯ) เร่งสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชนเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่กำหนดคือพื้นที่บ้านคำอาฮวน จำนวน 1,080 ไร่ โดยต้องชี้แจงให้ชัดเจนถึงประโยชน์และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับชุมชนทั้งแบ่งวกและแบ่งลบ โดยการจัดเวที

ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้รับรู้ข้อมูลที่รอบด้านด้วยบรรยากาศที่เป็นมิตรและมีความเสมอภาคในการแสดงออกของภาคประชาชน และฟังข้อมูลจากภาคประชาชน เช่น ประวัติศาสตร์การใช้ที่ดิน การใช้ประโยชน์จากที่ดินในอดีตและปัจจุบัน รายได้และอาหารที่ชาวบ้านได้ประโยชน์จากที่ดิน และความวิตกกังวลและความยั่งยืนของวิถีดำรงชีพของชุมชน เป็นต้น

2.2 โยธาธิการจังหวัด กรมทางหลวง สำนักงานยุติธรรมจังหวัด มุกดาหาร และสถาบันวิชาการ ควรสร้างเวทีแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนสี่เลนและรถไฟรางคู่

2.3 มีมาตรการและแนวทางการชดใช้การเวนคืนที่ดินอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ดินในอนาคตมาประกอบการกำหนดค่าชดเชยจากการที่จะต้องสูญเสียที่ดินของผู้หญิง และนำข้อมูลของชาวบ้านและวิถีชีวิตของชาวบ้านมาประกอบการตัดสินใจประเมินราคาที่ดินเพื่อการเวนคืน เช่น ระดับการพึ่งพาที่ดินและทรัพยากร

2.4 คิดคำนวณค่าเวนคืนที่ดินที่รวมค่าที่ดินที่ได้จากการเวนคืนและค่าเสียโอกาสของผู้หญิงและชาวบ้านที่ไม่ได้ใช้ที่ดินอีกต่อไป เนื่องจากต้องสูญเสียที่ดินโดยถาวร และค่าเวนคืนต้องเป็นธรรมและสมเหตุสมผล เช่น รายได้ที่ชาวบ้านคาดว่าจะสูญเสียไปในอีกอย่างน้อย 10 ปีข้างหน้าจากการใช้พื้นที่ เช่น การเลี้ยงวัว และการหาอาหาร ซึ่งเป็นกิจกรรมการผลิตที่สำคัญของชาวผู้หญิง ซึ่งจะต้องเผชิญเมื่อไม่มีโอกาสเข้าไปหาอาหารตามธรรมชาติหรือผลิตอาหารจากการเก็บหาในพื้นที่อีกต่อไป

2.5 เน้นการเปิดพื้นที่ให้กับผู้หญิงเป็นการเฉพาะ สร้างโอกาสให้ผู้หญิงกล้าที่จะสะท้อนความต้องการและความเห็นของตนอย่างอิสระ เรื่องผลกระทบของเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่อที่ดิน ซึ่งเป็นการเพิ่มพื้นที่ต่อรองให้กับผู้หญิงในพื้นที่

2.6 คณะทำงานด้านกำหนดขอบเขตพื้นที่การลงทุน ผังเมือง และการใช้ประโยชน์จากที่ดินระดับจังหวัด ควรเน้นการประเมินผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนทั้งหญิงและชายเพื่อการวางผังเมืองที่ยั่งยืนเกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น การกำหนดพื้นที่เสี่ยงที่จะเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม พื้นที่สีเขียว พื้นที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และพื้นที่ที่เป็นโซนปลอดภัยต่อชุมชน และเพื่อป้องกันผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต





.....

**การสร้างธรรมาภิบาลการบริหาร
จัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วม:
กรณีศึกษาเวตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
มุกดาหาร**

.....

สุรสม กฤษณะจุฑะ
ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การวิจัยเรื่องการสร้างธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหาร มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร 2) เพื่อทำความเข้าใจผลกระทบและผลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร ต่อการบริหารจัดการที่ดินชายแดน และ 3) เพื่อพัฒนาแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วมที่สามารถสร้างความเป็นธรรมในการจัดการที่ดิน

วิธีการศึกษา

การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในอำเภอตอนตาล จังหวัดมุกดาหาร เป็นพื้นที่ศึกษา เพื่อทำความเข้าใจมุมมองและข้อเสนอของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ต่อธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนภายใต้บริบทของการพัฒนาพื้นที่ชายแดนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ การเก็บข้อมูลจะเป็นการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การสนทนากลุ่มย่อย และการจัดกระบวนการประชุมกลุ่มย่อยในชุมชน โดยใช้แนวทางการประเมินสภาวะชนบทแบบมีส่วนร่วม

ผลการศึกษา

1. พัฒนาการการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร: กรณีของอำเภอดอนตาล

เมื่อมองประวัติศาสตร์พื้นที่ดอนตาลผ่านมิติพัฒนาการการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้เห็นภาพว่า ดอนตาลมีกระบวนการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จากแหล่งอารยธรรมชายแดน ซึ่งเป็นชุมชนก่อนประวัติศาสตร์ ค่อย ๆ พัฒนามาเป็นชุมชนชายแดนซึ่งผู้คนอาศัยอยู่ในพื้นที่โดยเป็นอิสระจากรัฐ ในยุคต่อมาเป็นหมู่บ้านชายแดนเมื่อรัฐไทยเริ่มผนวกดินแดนบริเวณชายแดนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ ทำให้ชุมชนที่เป็นอิสระกลายมาเป็นหมู่บ้านชายแดนที่อยู่ภายใต้ระเบียบการปกครองของรัฐส่วนกลาง และเมื่อหมู่บ้านชายแดนมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นเมืองชายแดนในปัจจุบันเมืองชายแดนก็ได้กลายมาเป็นเขตชายแดนในความหมายสามรูปแบบ คือ เขตจังหวัดจากการจัดโซนนิ่งร่วมเป็นกลุ่มกับจังหวัด สกลนคร นครพนม ในนามของกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 และเรียกการรวมกลุ่มจังหวัดนี้ว่ากลุ่ม “สนุค” ส. คือ สกลนคร น. คือ นครพนม สระอุ และ ก. คือ มุกดาหาร นอกจากนี้ยังมีความหมายของการเป็นเขตชายแดนที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และความหมายของเขตชายแดนที่กำลังจะพัฒนาเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ในปัจจุบันพื้นที่ต่าง ๆ เหล่านี้ยังได้ซ้อนทับกัน เช่น แหล่งอารยธรรมชายแดนเป็นอัตลักษณ์ที่ดอนตาลนำเสนอพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวและการสร้างรากเหง้าความเป็นดอนตาล และจะพบว่าเมื่อมีการผลักดันเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในพื้นที่ดอนตาล เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษก็ได้ซ้อนทับกับพื้นที่เดิมอีกชั้นหนึ่ง ทำให้เกิดการสร้างอาณาเขตแบบใหม่ที่มุ่งทำให้ออนตาลเชื่อมต่อกับโลกาภิวัตน์ ดังนั้น เมื่อพิจารณาพัฒนาการ

การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องทำความเข้าใจผ่านบริบทความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสร้างอาณาเขต ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดของการสร้างนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินภายในพื้นที่หนึ่ง ๆ ตลอดจนส่งเสริม สนับสนุน จำกัด หรือห้ามปรามไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยในการจัดการที่ดินชายแดนเป็นผลพวงจากเทคโนโลยีการสร้างอาณาเขตที่มีการซ้อนทับของพื้นที่หลากหลายรูปแบบ กล่าวคือ ชายแดนในฐานะพื้นที่ความมั่นคงของชาติ ชายแดนในฐานะพื้นที่เศรษฐกิจ ชายแดนในฐานะพื้นที่ชุมชนชายขอบ ชายแดนในฐานะพื้นที่อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ชายแดนจึงเป็นพื้นที่ของการปะทะประสานของพื้นที่หลากหลายรูปแบบ อีกทั้งในเวลาเดียวกันก็พบว่ากลุ่มคนต่าง ๆ ได้เข้ามาผลิตสร้างพื้นที่ชายแดนตามกรอบแนวคิดของตน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และท้องถิ่น ยิ่งทำให้เห็นพัฒนาการการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งมีความซับซ้อน

2. ผลกระทบและผลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหารต่อการบริหารจัดการที่ดินชายแดน

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายที่ยังคงไม่มีความชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในระดับพื้นที่ที่มีความกังวลต่อการบริหารจัดการที่ดิน และการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยในพื้นที่ศึกษามีลักษณะของการถือครองที่ดินโดยรายย่อย ทั้งนี้การถือครองที่ดินเฉลี่ยรายละ 3.4 ไร่ โดยพบผู้ที่ถือครองที่ดินสูงสุดที่ 50 ไร่ ทำให้พบว่าไม่มีเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สามารถรวบรวมที่ดินเป็นผืนใหญ่ได้ อย่างไรก็ตาม ภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารได้กระตุ้นให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในราคาที่ดิน เนื่องจากเกิดความคาดหวังต่อความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม จะพบว่าอัตราเร่งของความเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ได้เป็นไปอย่างรวดเร็วฉับพลัน เนื่องจาก

ดอนตาลเป็นพื้นที่ซึ่ง “ยังห่างไกลความเจริญ” การเข้ามาแก่งกำไร่ที่ดิน จึงยังคงมีไม่มากนัก ในขณะที่กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินพบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นโฉนดที่ดิน ทำให้ค่อนข้างมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ในขณะที่พื้นที่สาธารณะของชุมชนมีพื้นที่ไม่กว้างมากนัก การใช้ประโยชน์ที่ดินพบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีพื้นที่ส่วนหนึ่งที่ชาวบ้านได้เข้าไปทำกินในที่ดินสาธารณะหนองกลางโคก ชาวบ้านครอบครองทำประโยชน์โดยเช่าจากเทศบาลตำบลดอนตาลผาสูง ซึ่งผู้ครอบครองที่ดินมีความรู้สึกไม่มั่นคงในการถือครองที่ดินมากนัก

เมื่อพิจารณานโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหาร ซึ่งได้ประกาศในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2557 คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้มีมติเห็นชอบขอบเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหาร 11 ตำบล เนื้อที่ 361,524 ไร่ หรือ 578.5 ตารางกิโลเมตร ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมุกดาหาร 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลศรีบุญเรือง ตำบลมุกดาหาร ตำบลบางทรายใหญ่ ตำบลคำอาฮวน และตำบลนาสีนวน, อำเภอดอนตาล 2 ตำบล ได้แก่ ตำบลดอนตาล และตำบลโพธิ์ไทร, อำเภอหว้านใหญ่ 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลหว้านใหญ่ ตำบลปงขาม ตำบลบางทรายน้อย และตำบลชะโนด ต่อมามีการขอพื้นที่เพิ่มเติมในภายหลัง 3 ตำบล คือ ตำบลบ้านแก้ง ตำบลเหล่าหมี และตำบลนาสะเม้ง รวมเนื้อที่ที่ขอเพิ่มเติม 144,941.76 ไร่ โดยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารมีทิศทางการดำเนินงานใน 3 มิติ คือ มิติที่ 1 การส่งเสริมการส่งออกสินค้า มิติที่ 2 การส่งเสริมการลงทุนเพื่อรองรับการผลิตภาคเกษตรและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตร เพื่อส่งเสริมการผลิตในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร มิติที่ 3 การส่งเสริมการลงทุนในด้านการบริการและการท่องเที่ยว

เมื่อพิจารณานโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในฐานะวาทกรรม จะพบว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นนโยบายที่ถูกผลักดันจากแนวคิดเสรีนิยม

ทางเศรษฐกิจ ที่มุ่งให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ชายแดน เขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นพื้นที่สำหรับการเชื่อมโยงระหว่างนักลงทุนต่างชาติกับพื้นที่ชนบท อันห่างไกลให้ได้รับการพัฒนา เปลี่ยนชายแดนจากพื้นที่ซึ่งอยู่ห่างไกล ความเจริญมาสู่พื้นที่สำหรับการเชื่อมต่อด้านการค้าการลงทุน อย่างไรก็ตาม วาทกรรมเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ถูกสร้างขึ้น พบว่ามีกรณีจากหลากหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีมุมมองต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในมุมมองขององค์กรระหว่างประเทศอย่าง ธนาคารพัฒนาเอเชียเห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารเป็นจุดหนึ่ง ภายใต้อเส้นทางในการเชื่อมต่อของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งเห็นว่าการ เชื่อมต่อนี้จะส่งเสริมให้เกิดการไหลเวียนของทุน ผู้คน สินค้า ให้สามารถ เดินทางได้สะดวกคล่องตัวยิ่งขึ้น ซึ่งจะกระตุ้นให้เศรษฐกิจทั้งระบบ เกิดการเติบโต และมุกดาหารก็จะเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามไปด้วย ในขณะที่มุมมองจากภาครัฐมุ่งสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการ อุตสาหกรรมที่มีทุนขนาดใหญ่เข้ามาลงทุน โดยเห็นว่าปัจจัยสามประการ ที่สำคัญต่อการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษคือ การผ่อนคลายนโยบายระดับด้าน การลงทุน การส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการจัดสรรหา ที่ดินเพื่อให้เอกชนเช่า อย่างไรก็ตาม เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษค่อยๆ ขยับไปอย่างเชื่องช้า ทำให้หน่วยงานของรัฐเริ่มมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย ใหม่ โดยหันมาให้ความสนใจนักลงทุนหรือผู้ประกอบการในท้องถิ่นแทน มุมมองของภาคเอกชนให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะต้องมีการสร้างการขนส่งระบบรางมายังจังหวัดมุกดาหารเพื่อให้เกิด การเชื่อมต่อของการขนส่งสินค้า เพราะมีความสำคัญในการเชื่อมต่อ ระหว่างประเทศ ในฐานะที่มุกดาหารเป็นศูนย์กระจายสินค้า ในมุมมอง ของภาคเอกชนจึงให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิดการลงทุน ในลักษณะที่ใกล้เคียงกับองค์กรระหว่างประเทศอย่างธนาคารพัฒนา เอเชีย เนื่องจากเห็นด้วยกับยุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาจังหวัด

มุกดาหารคือการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและอาเซียน ในมุมมองของภาคประชาสังคมซึ่งอาศัยแนวคิดนิเวศวัฒนธรรมชุมชนในการวิพากษ์ทิศทางการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม โดยเห็นว่าจะเข้าไปแย่งชิงที่ดินและจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังเห็นว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม ซึ่งทำให้ประชาชนไม่สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาของตนเองได้ ด้วยเหตุนี้ภายใต้ชุดวาทกรรมที่หลากหลาย ทำให้เห็นว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหารไม่ได้เป็นนโยบายที่ถูกครอบงำจากอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นนโยบายที่มีการแข่งขันในการสร้างความหมายการพัฒนาจากหลายฝ่าย

สำหรับเสียงของท้องถิ่น งานวิจัยได้มุ่งเน้นพื้นที่เป้าหมายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารของอำเภอตอนดง พบว่า ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการสร้างความหมายการพัฒนาตามแนวทางที่ท้องถิ่นปรารถนานั้นคือเสนอให้มีการสร้าง “เขตเศรษฐกิจพิเศษจากข้างล่าง” โดยเห็นว่าท้องถิ่นควรมีอำนาจในการจัดการตนเอง และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น ไม่ได้เป็นพื้นที่แยกออกจากท้องถิ่น นอกจากนี้ท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่จะเป็นส่วนหนึ่งของโลกาภิวัตน์ ท้องถิ่นจึงเห็นความสำคัญที่จะมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวทางที่ท้องถิ่นปรารถนา ทั้งนี้จะพบว่า ภาครัฐและภาคเอกชนเองก็เห็นพ้องว่าตอนดงไม่สามารถพัฒนาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมหนักได้ แต่สามารถพัฒนาเชื่อมโยงกับต้นทุนที่มีอยู่ของพื้นที่ เช่น การแปรรูปสินค้าเกษตรกรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตอนดงไม่ได้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจมุกดาหาร ทำให้ยังไม่มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนว่าจะไปในทิศทางใด การประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจ

เป็นเพียงการประกาศเพื่อการสร้างอาณาเขตและผนวกกรรมพื้นที่ ดอนตาลเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายเท่านั้น ทำให้การ ขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของพื้นที่ดอนตาลเป็นไป อย่างล่าช้า อย่างไรก็ตาม จะพบว่าประชาชนในพื้นที่ที่มีการรับรู้เรื่อง เขตเศรษฐกิจพิเศษแตกต่างกันไป เนื่องจากบางส่วนมีข้อจำกัดในเรื่อง การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แต่จะพบว่าประชาชนได้อ่านนโยบายเขตเศรษฐกิจ พิเศษเป็นเครื่องมือในการวิพากษ์วิจารณ์การพัฒนาที่ผ่านมา และในเวลา เดียวกันก็ตั้งคำถามกับความเป็นไปได้ของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะเกิดขึ้นจริงหรือไม่

3. แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดน แบบมีส่วนร่วม

การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมี ส่วนร่วมจากมุมมองของท้องถิ่นนั้น หมายถึง การบริหารจัดการที่ดินโดย มีเป้าหมายคือทำอย่างไรให้ที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่าง มี ประสิทธิภาพ ทำอย่างไรที่จะทำให้การจัดการที่ดินอย่างเป็นธรรม ทำอย่างไรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่ดิน ควรมีกลไกในการจัดการที่ดินอย่างไร การจัดการที่ดินอย่างมีส่วนร่วม ในด้านใดบ้าง ผลการศึกษาพบว่ามี 4 ประเด็นด้วยกันที่ควรนำมา พิจารณา คือ ผังเมือง กรรมสิทธิ์ที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และความ ชัดแย้งในที่ดิน

ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินแบบมีส่วนร่วมในประเด็น ผังเมือง จากการสนทนากลุ่มย่อยสรุปได้ว่า ท้องถิ่นแสดงความต้องการ ผังเมืองที่ทำให้ “การสร้างเมืองดอนตาลให้ยั่งยืน” เป็นเมืองสีเขียวที่มี ความสงบ แต่ในเวลาเดียวกันก็มีความทันสมัย กล่าวคือ สิ่งที่ชาวบ้าน คาดหวังนั้นไม่ได้มองเห็นแค่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ต้องการ

ผังเมืองที่เอื้อต่อการดำรงชีพ การอยู่อาศัยอย่างมีความสุข และมีการพัฒนาให้เป็นเมืองที่ทันสมัยเมื่อเปรียบเทียบกับเมืองที่เจริญแล้ว ทั้งนี้มีข้อเสนอว่าให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการตนเองมากขึ้น เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่จะสร้างขึ้นนั้นจะต้อง “มีการแก้ไขกฎหมายโดยเอื้อให้คนในท้องถิ่นได้คิด ได้ตัดสินใจ” ด้วยเหตุนี้ชาวบ้านไม่ได้มองเห็นผังเมืองในมิติแคบ ๆ แต่เห็นว่าการประกอบร่างทางสังคมนั้นท้องถิ่นเป็นผู้ออกแบบเองและมีสิทธิในการจัดการตนเอง ซึ่งรวมทั้งการสามารถออกแบบผังเมืองเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นของตนเองด้วย

ประเด็นเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินของประชาชนส่วนใหญ่เป็นโฉนดและถือครองที่ดินซึ่งเป็นแปลงที่ดินขนาดเล็กกระจายทั่วพื้นที่ สิ่งที่ประชาชนให้ความเห็นคือแม้ทุนจะสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นอิสระ แต่ท้องถิ่นควรมีอำนาจในการทำประชาคมหรือมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หากพบว่ากิจกรรมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสร้างผลกระทบต่อชุมชน ชุมชนสามารถตรวจสอบและเรียกร้องให้มีการเพิกถอนสิทธิ์ของนักลงทุนได้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย

ประเด็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่า เมื่อมีการประกาศจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารในปี พ.ศ.2557 ส่งผลให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากคาดหมายว่าเศรษฐกิจในพื้นที่จะเติบโตอย่างก้าวกระโดด อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นเห็นว่าทิศทางการบริหารจัดการที่ดินเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถพัฒนาจากศักยภาพของพื้นที่ คน ทรัพยากร ของท้องถิ่นได้ ดังนั้นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรคำนึงถึงต้นทุนที่มีอยู่ของท้องถิ่น พื้นที่ดอนตาลส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ท้องถิ่นจึงอยากให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรสนับสนุนกิจกรรมทาง

เศรษฐกิจที่มีอยู่แล้ว โดยเห็นว่ารัฐควรเข้ามาส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งนี้ ท้องถิ่นเห็นว่าที่ผ่านมากการส่งเสริมของหน่วยงานราชการไม่เคยฟังเสียงชาวบ้านมาก่อน ทำให้การพัฒนาไม่ประสบผลสำเร็จ อีกทั้งเห็นว่าการส่งเสริมการท่องเที่ยวจะช่วยกระตุ้นให้เศรษฐกิจของท้องถิ่นเติบโตขึ้น การเปิดด่านประเพณีเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการเนื่องจากเศรษฐกิจของดอนตลานั้นสัมพันธ์กับการไหลเวียนของทุน ผู้คน สินค้า ความรู้ ธรรมชาติภูมิภาควิสาหกิจที่ดินชายแดนนั้นจึงต้องมีทั้งธรรมชาติภูมิภาควิสาหกิจที่ดินชายแดนควบคู่ไปกับธรรมชาติภูมิภาควิสาหกิจที่ดินชายแดนควบคู่ไปกับการไหลเวียนของทุนที่จะต้องเอื้อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ควรมีการเปิดจุดผ่านแดนประเพณีเพื่อให้เกิดการข้ามแดนที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านได้โดยตรง

ประเด็นการจัดการความขัดแย้งในที่ดิน ท้องถิ่นเห็นว่าตนเองควรมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้จากนโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เงื่อนไขที่สำคัญในการสร้างธรรมชาติภูมิภาควิสาหกิจที่ดินชายแดนจากมุมมองของท้องถิ่นคือ ท้องถิ่นจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการแก้ไขความขัดแย้ง เนื่องจากมีความเข้าใจต่อสภาพพื้นที่ทั้งในแง่ประวัติศาสตร์ กายภาพ ปัญหาที่เคยเกิดขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดิน กฎระเบียบที่มีการปฏิบัติเฉพาะในท้องที่ โดยท้องถิ่นมีกลไกที่เข้มแข็งในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน และเห็นว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรที่จะเป็นส่วนหนึ่งกับชุมชนท้องถิ่นมากกว่าที่จะแยกออกจากกัน ท้องถิ่นจึงให้ความสำคัญกับบทบาทของท้องถิ่นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้ง

จากข้อสรุปข้างต้นทำให้เห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นวาทกรรมในการพัฒนาที่มุ่งเน้นให้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายแดน จากพื้นที่ห่างไกลความเจริญมาเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่จะเชื่อมต่อกับประเทศไทยกับ

ประเทศเพื่อนบ้านและโลกภายนอก เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จึงเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชายแดนให้เปลี่ยนสภาพเป็น “เขตชายแดน” ซึ่งหมายถึงพื้นที่ซึ่งมีการเชื่อมต่อกับพื้นที่อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเชื่อมต่อทางการค้าการลงทุน อย่างไรก็ตามในมุมมองของท้องถิ่น เห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษควรเป็นนโยบายที่มาจากข้างล่าง โดยท้องถิ่น จะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจ และรัฐควรให้การสนับสนุนท้องถิ่นตามต้นทุนที่มีอยู่ในกรณีเขตเศรษฐกิจ พิเศษมุกดาหาร-ดอนตาล พบว่า เสี่ยงจากท้องถิ่นเห็นว่าธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการที่ดินชายแดนแบบมีส่วนร่วมมีความเป็นไปได้ โดย เสนอแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินชายแดน แบบมีส่วนร่วม คือ การสร้างการบริหารจัดการที่ดินโดยให้รัฐท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย คำนึงถึงการจัดการพื้นที่อย่างยั่งยืน สร้างความมั่นคงด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับประชาชน ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยคำนึงถึงต้นทุนท้องถิ่น และส่งเสริมการเปิดด่าน ประเพณีและการค้าชายแดนให้เข้มแข็งซึ่งสอดคล้องกับการผลิตและ พัฒนาที่ดิน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การบริหารจัดการที่ดินเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารในพื้นที่อำเภอ ดอนตาลต้องคำนึงถึงบริบทการใช้ประโยชน์และการครอบครองที่ดินของ พื้นที่ ดังนั้น แนวทางของการสร้างธรรมาภิบาลในการจัดการที่ดิน ชายแดนเพื่อสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ควรมีแนวทางดังนี้

1. การพัฒนาด้านหลักความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และความโปร่งใส

การสร้างธรรมาภิบาลในการจัดการที่ดินชายแดนจะต้องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่การมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น แต่จะต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน นั่นคือ จะต้องมีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจากข้างล่าง อันเป็นการสร้างจินตนาการใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่นภายใต้บริบทเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ

ในด้านความโปร่งใส การให้ข้อมูลสำหรับประชาชนที่ถูกต้องรอบด้าน และทั่วถึง โดยเฉพาะผลกระทบในด้านลบ เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องมี ความชัดเจน ในกรณีของดอนตาล ที่มิวิจัยพบว่าความไม่ชัดเจนในเชิงนโยบายทำให้ประชาชนหลายคนไม่มั่นใจว่าอนาคตที่ดินของเขาจะถูกผลกระทบอย่างไร โดยในการบริหารจัดการที่ดิน รัฐต้องคำนึงว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้ดำรงอยู่อย่างแยกขาดจากท้องถิ่น แต่เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาพื้นที่ ดังนั้น ทั้งรัฐส่วนกลางและรัฐท้องถิ่นต่างต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการพัฒนาที่กำลังจะเกิดขึ้น โดยนำบทเรียนจากหลายประเทศมาทบทวนแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมเฉพาะพื้นที่ และสร้างความชัดเจนในระดับนโยบายทั้งถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ที่ต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. การพัฒนาด้านหลักนิติธรรมและหลักคุณธรรม

การสร้างธรรมาภิบาลการจัดการที่ดินที่ดี ควรมองที่การวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นธรรม การใช้ที่ดินต้องไม่ละเมิดสิทธิ์กันและกัน โดยในระดับท้องถิ่นควรมีการสร้างกลไกการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

และวางแผนการใช้ที่ดินเชิงบูรณาการ กล่าวคือ ควรมีคณะกรรมการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น มีการวางกรอบมาตรการและกฎเกณฑ์ในการใช้ที่ดินและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เป็นธรรม หากมีการเวนคืนที่ดิน ควรมีหลักการการให้ผลตอบแทนในการเวนคืนที่เป็นธรรม ซึ่งไม่ใช่แค่การคำนวณราคาที่ดิน แต่รวมถึงทั้งในด้านการเสียโอกาสทั้งในด้านทุนทางสังคม ทุนวัฒนธรรม และทุนทางธรรมชาติที่อาจจะต้องเสียไปในอนาคต และหากมีสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ซึ่งเห็นจากตัวอย่างในกรณีของการสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ประชาชนประสบ เช่น ในอดีตการสร้างถนนที่มีความสูงกว่าเส้นทางเดิมทำให้พื้นที่ที่อยู่ต่ำกว่าเดิม ซึ่งแม้ว่าการสร้างถนนจะเป็นผลดีต่อประชาชน แต่ก็มีผลเสียเนื่องจากประชาชนไม่ทราบข้อมูลทั้งหมดว่าตนเองจะต้องเผชิญกับผลกระทบในรูปแบบอื่นด้วย ทำให้ประชาชนต้องเป็นคนแบกรับภาระการเข้าถึงถนนที่อยู่สูงกว่าพื้นที่ที่อยู่หรือน้ำท่วมพื้นที่จากสิ่งที่ไม่ได้ก่อ นอกจากนี้ ควรเร่งแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของขอบเขตที่ดินทำกินที่อยู่ติดกับที่สาธารณประโยชน์ที่ยังมีปัญหา และแนวทางการใช้ที่ดินที่ยังเป็นที่สาธารณประโยชน์ให้ชัดเจน

3. การพัฒนาด้านหลักความคุ้มค่า

การใช้ที่ดินในพื้นที่ต้องคำนึงถึงหลักการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล และความยั่งยืน โดยไม่มองแต่ผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่ผลประโยชน์และผลกระทบเชิงลบในระยะยาวจะต้องถูกคำนึงถึงด้วย ตัวอย่างเช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินในอำเภอดอนตาลเพื่อการท่องเที่ยวและพัฒนาการเกษตร อย่างน้อยจำเป็นต้องคำนึงถึงการบริหารจัดการขยะ การพัฒนาการเกษตรปลอดภัย และการพัฒนาพื้นที่เชิงการตลาดอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย จำเป็นต้องมีการรื้อสร้าง ทบทวนแนวคิดใหม่ เพื่อให้การสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นสามารถบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล ทั้งสามารถส่งเสริมให้เกิดการข้ามพรมแดนกับต่างประเทศ รายได้ปานกลาง ทั้งส่งเสริมการค้าการลงทุนข้ามแดน และท้ายที่สุด เป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนในอนาคต





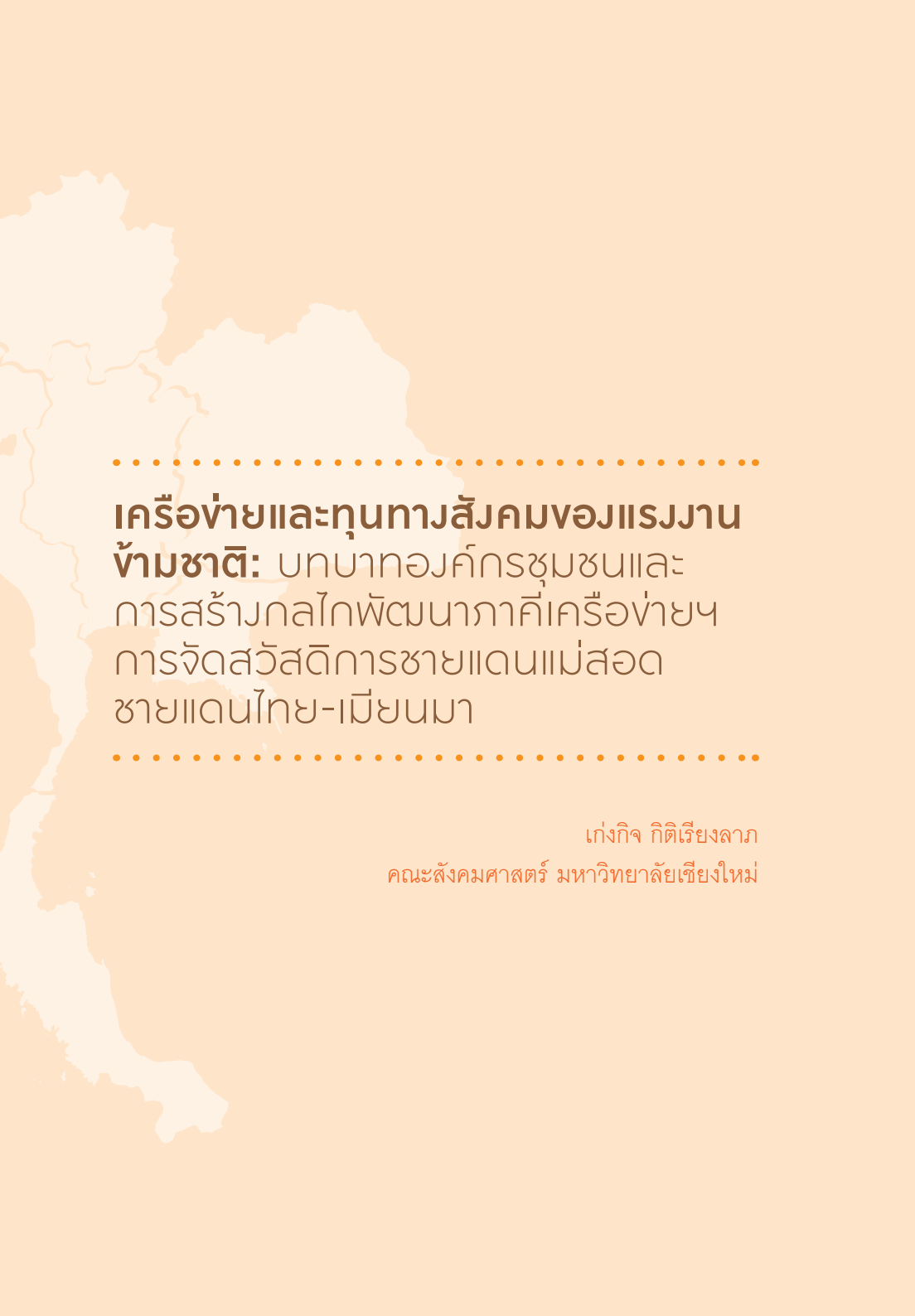
IV๓ เศรษฐกิจพิเศษ
กับความซับซ้อน
ของพื้นที่ชายแดน

กรณีศึกษาจังหวัดตาก จังหวัดเชียงใหม่
และจังหวัดมุกดาหาร



วีซีทีเศรษฐกิจพิเศษ
กับแรงงานข้ามชาติ
ชายแดน



A faint, light-colored map of Southeast Asia is visible in the background of the page. The map shows the outlines of Thailand, Laos, Cambodia, Vietnam, and parts of Myanmar and Malaysia.

.....

**เครือข่ายและทุนทางสังคมของแรงงาน
ข้ามชาติ:** บทบาทองค์กรชุมชนและ
การสร้างกลไกพัฒนาภาคีเครือข่ายฯ
การจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด
ชายแดนไทย-เมียนมา

.....

เก่งกิจ กิติเรียงลาภ
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานวิจัยนี้เริ่มต้นจากสมมติฐานที่มองว่า องค์กรชุมชน (CBOs) เป็นตัวแสดงสำคัญในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติในบริเวณชายแดนไทยพม่า ดังนั้น จึงมุ่งเน้นศึกษาองค์กรชุมชนทั้งที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรที่เป็นอิสระ คือไม่ได้รับการสนับสนุนจากภายนอก โดยจะมีกรณีศึกษาคือ Youth Connect และองค์กรอื่นๆ ในฐานะที่เป็นองค์กรชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนจาก NGOs ส่วนองค์กรที่เป็นอิสระจะเลือกกรณีศึกษาคือ Arakan Workers Organization เป็นองค์กรที่ทำงานตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งเน้นไปที่ 3 ประเด็นหลัก คือ

ประเด็นแรก ศึกษากระบวนการสร้างเครือข่ายของ CBOs ทั้งที่ได้รับการสนับสนุนจาก NGOs และที่เป็นอิสระ ซึ่งเป็นรูปแบบการรวมกลุ่มทางสังคมที่ต่างไปจากที่รัฐสนใจ

ประเด็นที่สอง ศึกษากระบวนการสร้างทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นผ่าน CBOs ซึ่งเป็นกลไกในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนแม่สอด

ประเด็นที่สาม นำรูปแบบดังกล่าวมาพิจารณาบริบทสถานการณ์สร้างแผนปฏิบัติการในการพัฒนาภาคความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติ

วิธีการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้มีคำถามวิจัยคือ 1) รูปแบบการจัดสวัสดิการชายแดนบนฐานเครือข่ายและทุนทางสังคมขององค์กรชุมชนในพื้นที่ชายแดน

แม่สอดมีลักษณะเช่นไร และ 2) แผนปฏิบัติการในการพัฒนาภาคความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติควรมีรูปแบบอย่างไร โดยงานวิจัยชิ้นนี้เลือกศึกษาขององค์กรชุมชนที่ทำงานตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยจะเน้นบทบาทขององค์กรชุมชนดังกล่าวในการจัดสวัสดิการบริเวณชายแดนแม่สอดเป็นหลัก โดยพิจารณาการสร้างเครือข่ายสวัสดิการทางสังคม และการขยายต้นทุนทางสังคมขององค์กรชุมชนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญให้องค์กรชุมชนกลายมาเป็นองค์กรและกลไกทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติบริเวณชายแดนแม่สอด ซึ่งในงานศึกษานี้จะพิจารณาควบคู่ไปกับรูปแบบการจัดสวัสดิการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ เพื่อชี้ให้เห็นจุดอ่อนจุดแข็ง และแนวโน้มความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบสวัสดิการชายแดนร่วมกันของภาคีเครือข่ายระหว่างองค์กรชุมชนที่มีอยู่แล้ว ภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่แม่สอด และในการเก็บข้อมูลผู้วิจัยจะใช้วิธีการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมกับกิจกรรมขององค์กรพัฒนาชุมชน และสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการร่วมกับแรงงานในพื้นที่บริเวณแม่สอด และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และพัฒนาเป็นข้อเสนอในเชิงนโยบายและแผนปฏิบัติการที่มาจากพื้นที่จริง

ผลการศึกษา

ข้อค้นพบที่สำคัญที่สุดของงานวิจัยชิ้นนี้มี 2 ประการคือ หนึ่ง การเข้าถึงสถานะทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่รับประกันสิทธิของการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมและความเป็นธรรม และสอง องค์กรชุมชนของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่แม่สอดมีบทบาทอย่างมากในการจัดสวัสดิการ

แบบไม่เป็นทางการในด้านต่าง ๆ แก่แรงงานข้ามชาติ ทั้งที่ถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาเมืองแบบผิดกฎหมายนั้นอาศัยเครือข่ายทางสังคมที่มีองค์กรชุมชนเป็นตัวแสดงหลักในพื้นที่ต่าง ๆ ในการเอาชีวิตรอดในพื้นที่ชายแดน อาจกล่าวได้ว่า องค์กรชุมชนของแรงงานคือทุนทางสังคมจากรากหญ้าที่สำคัญที่สุดในการให้ความช่วยเหลือแรงงาน และจุดแข็งดังกล่าวนี้เองควรจะถูกนำมาพิจารณาในฐานะทุนที่สามารถต่อยอดสำหรับการพัฒนาภาคีเครือข่ายและพัฒนา กลไกการจัดสวัสดิการชายแดนได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานวิจัยนี้มุ่งนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชายแดนในพื้นที่แม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งคาดหวังว่าข้อเสนอในส่วนนี้อาจนำมาเทียบเคียงและสามารถพัฒนาไปใช้ในพื้นที่ชายแดนบริเวณอื่น ๆ ได้ด้วย โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ประเด็นหลัก คือ

- 1) ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone หรือ SEZ) ในฐานะโอกาสสำหรับการบริหารจัดการแบบยืดหยุ่นในพื้นที่ชายแดน
- 2) การสร้างภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด และ
- 3) ข้อเสนอแนะสำหรับภาคีเครือข่ายและตัวแสดงต่างๆ ในการจัดสวัสดิการชายแดน รวมถึงการประเมินและชี้ให้เห็นประโยชน์ที่ตัวแสดงต่างๆ ในพื้นที่จะได้รับการแนวทางดังกล่าว





.....

การพัฒนากลไกการจัดการแรงงาน เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านแรงงาน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร

.....

วชิรวัดดี อาริยะสิริโชติ

สุนทรชัย ชอบยศ

ศุภลักษณ์ ศรีติรัตน์วรกุล

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

สำนักงานแรงงานจังหวัดมุกดาหาร กระทรวงแรงงาน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

โครงการการพัฒนากลไกการจัดการแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร เป็นงานวิจัยที่ได้เริ่มต้นจากการทบทวนเอกสารสำคัญและการลงพื้นที่เพื่อพัฒนาโจทย์วิจัยจากพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งพบประเด็นสำคัญนำมาสู่การวิจัยดังกล่าว ได้แก่ 1) ความไม่ชัดเจนและเป็นปัญหาที่ต้องมีการทำข้อมูลคือ เรื่องประเภทกิจการของท้องถิ่นซึ่งสะท้อนความต้องการและความเป็นไปได้ที่แตกต่างเมื่อดูจากเอกสารของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งยังต้องการการทำข้อมูลวิจัยเพื่อเข้าใจความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่เพื่อหนุนเสริม 2) ทักษะฝีมือรูปแบบไหนบ้างที่จะต้องให้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งต้องสอดคล้องกับประเภทกิจการที่พื้นที่ 3) ปัญหาอุปสรรคที่ท้องถิ่นสะท้อนเรื่องข้อกั่วงวลเมื่อมีเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น จะจัดการอย่างไรกับจำนวนคนและแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นเมื่อมีปัญหาอื่น ๆ ตามมา ความเสี่ยงรูปแบบต่าง ๆ ที่จะตามมา ยังเป็นประเด็นสำคัญในพื้นที่ที่ต้องมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างเป็นระบบ ซึ่งจากข้อมูลจากการทบทวนนั้นได้สะท้อนถึงมิตินโยบายที่สำคัญคือ มีความต้องการเชิงพื้นที่ในการร่วมกำหนดอนาคตและความเป็นไปของเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร ยึดโยงกับรูปแบบนโยบายสาธารณะแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งเป็นฐานคิดที่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ามีจำเป็นอย่างยิ่งในบริบทการดำเนินนโยบายในสังคมปัจจุบันและพื้นที่ที่มีความสลับซับซ้อน ต้องการการยอมรับและความเข้าใจร่วมจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีความแตกต่างในเชิงนโยบาย กฎระเบียบ วิถีปฏิบัติ จากพื้นที่อื่น ดังนั้นการดำเนินนโยบายจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Policy) นั้น “สะท้อนความเป็นจริงและเห็นผลในทางปฏิบัติ” การรับฟังเสียงเพื่อนำไปสู่การดำเนินนโยบาย

สาธารณชนแบบล่างขึ้นบนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะสะท้อนถึงคติการดำเนินนโยบายที่คำนึงเน้นไปที่กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้บริการซึ่งในพื้นที่คือ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องรวมถึง ประชาชนจังหวัดมุกดาหาร เพื่อหลุดพ้นกับดักการออกแบบนโยบายที่ใช้รูปแบบเดียวและลงปฏิบัติเชิงพื้นที่กับทุกหนแห่ง (One size fit all) หากแต่เป็นประโยชน์ในการเป็นชุดข้อมูลในการตัดสินใจ รวมถึงมีการสังเคราะห์ตัวแบบ (Model) การขับเคลื่อนนโยบายด้านแรงงานในบริบทเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อประโยชน์ในการออกแบบนโยบายและวิธีปฏิบัติให้ยึดโยงกับความต้องการเชิงพื้นที่ (Area-based approach) ทั้งตัวภาครัฐ ตัวแรงงานผู้ประกอบการและส่วนที่เกี่ยวข้อง อันเป็นประโยชน์กับภาครัฐส่วนกลาง ภาครัฐระดับจังหวัด แผนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน เพื่อให้การดำเนินไปของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นเป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

ผลการศึกษา

1. ประเภทกิจการ จำนวนแรงงาน และทักษะฝีมือแรงงานที่ควรส่งเสริม

1.1 ประเภทกิจการด้านการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

จากการวิจัยพบว่า เรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ถนน ระบบราง สะพาน ที่จะเชื่อมโยงการค้าการลงทุนกับประเทศลาว เพื่อเชื่อมการอยู่ร่วมกันของคนสองฝั่งแม่น้ำโขงนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเป็นอันดับแรก เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาของเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการจ้างงาน ซึ่งจากการคำนวณโดยใช้กระบวนการระดมสมอง (Brainstroming) ร่วมกัน นำโดยสำนักงานแรงงานจังหวัด หอการค้า หน่วยงานภาครัฐ ฝ่ายความมั่นคง ผู้นำชุมชน อาสาสมัคร

แรงงานอำเภอ ตัวแทนแรงงาน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการใช้วิธีการ (Delphi) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญภาคการลงทุนในพื้นที่ช่วยทำการยืนยัน โดยการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ร่วมกันคือ ต้องมีการสร้างถนนเชื่อมโยงเข้าไปในเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละอำเภอ การเชื่อมโยงระบบรางในภูมิภาคอีสาน อาทิ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะเชื่อมโยงกับภาคตะวันออก/พื้นที่จังหวัดหนองคาย เชื่อมโยงกับเวียงจันทน์ ประเทศลาว โดยจากการวิเคราะห์พบว่าแรงงานในภาคโครงสร้างพื้นฐานในขนาดพื้นที่ 3 อำเภอในจังหวัดมุกดาหารนั้น ต้องใช้แรงงานที่เกี่ยวข้องประมาณการ 5,000 (ห้าพันคน) และทักษะฝีมือแรงงานที่จำเป็นคือ ช่างก่อสร้าง คนขับรถบรรทุกที่ชำนาญ วิศวกร นักบัญชี

1.2 ประเภทกิจการด้านการขนส่ง (โลจิสติกส์)

จากการวิจัยพบว่า กิจการด้านการขนส่ง (โลจิสติกส์) นั้น สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่จังหวัดมุกดาหารที่เป็นเมืองชายแดน และเป็นพื้นที่ชนถ่าย พักสินค้า ดังนั้นจึงเป็นกิจการที่ควรส่งเสริมอย่างจริงจัง หากจะให้เกิดการพัฒนาไปของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมีจุดพักและขนถ่ายสินค้าหลากหลายประเภท อาทิ สินค้าเกษตร โรงงานอ้อยน้ำตาล ยางพารา ซึ่งจำนวนแรงงานในภาคโลจิสติกส์นั้นมุ่งเน้นไปในการเชื่อมโยงกับโรงงานภาคเกษตรที่จำเป็น ซึ่งจากการวิเคราะห์โดยใช้กระบวนการระดมสมอง (Brainstroming) ร่วมกัน นำโดยสำนักงานแรงงานจังหวัด หอการค้า หน่วยงานภาครัฐ ฝ่ายความมั่นคง ผู้นำชุมชน อาสาสมัครแรงงานอำเภอ ตัวแทนแรงงาน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการใช้วิธีการ (Delphi) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญภาคการลงทุนในพื้นที่ช่วยทำการยืนยันพบว่า ยังต้องมีการสร้างอาชีพที่เชี่ยวชาญภาคการขนส่ง ได้แก่ คนขับรถบรรทุก ผู้จัดการระบบโลจิสติกส์ วิศวกร ช่างซ่อมรถยนต์ รวมแล้ว

ประมาณ 2,000 อัตรา ให้สอดคล้องกับจำนวนโรงงานประมาณ 15 โรงงานในพื้นที่ที่จะเกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

1.3 ประเภทกิจการด้านโรงงานภาคเกษตร

จากการวิจัยพบว่า กิจการด้านโรงงานภาคเกษตร เป็นหนึ่งในรูปแบบประเภทอุตสาหกรรมที่ควรส่งเสริมอย่างยิ่งในจังหวัดมุกดาหาร เพราะศักยภาพในการเป็นเมืองที่มีการเพาะปลูกด้านการเกษตร อาทิ อ้อย ยางพารา และควรพัฒนาส่งเสริมเพื่อให้เกิดอาชีพเหล่านี้กับคนในท้องถิ่นขยายให้มากขึ้น เพราะในปัจจุบันมีการไปนำวัตถุดิบจากจังหวัดใกล้เคียงมาทำการผลิตแปรรูปที่มุกดาหาร ซึ่งฐานอาชีพสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ พัฒนาคุณภาพด้านการเกษตรให้เป็นเกษตรกรที่ทันสมัย ผลิตสินค้าป้อนโรงงาน อาทิ พืชเศรษฐกิจหลักในพื้นที่ เช่น อ้อย ปอ มันสำปะหลัง ที่เข้าใจทั้งวิธีการผลิต การค้าการลงทุน การพัฒนาตนเอง ให้เชื่อมโยงการเป็นผู้ประกอบการขนาดย่อม จากการวิจัยโดยใช้กระบวนการระดมสมอง (Brainstroming) ร่วมกัน นำโดยสำนักงานแรงงานจังหวัด หอการค้า หน่วยงานภาครัฐ ฝ่ายความมั่นคง ผู้นำชุมชน อาสาสมัครแรงงานอำเภอ ตัวแทนแรงงาน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการใช้วิธีการ (Delphi) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญภาคการลงทุนในพื้นที่ช่วยทำการยืนยัน พบว่า ในจังหวัดมุกดาหาร 3 อำเภอเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ต้องมีการสร้างเกษตรกรที่ผลิตสินค้าป้อนโรงงาน คนขับรถบรรทุกส่งสินค้า พนักงานฝ่ายผลิต ประมาณการ 5,000 คน

1.4 ประเภทกิจการด้านการท่องเที่ยวพื้นที่ ภูมิปัญญา วัฒนธรรม

จากการวิจัยพบว่า ศักยภาพของจังหวัดมุกดาหารคือการเป็นเมืองท่องเที่ยวชายแดนที่เป็นที่รู้จักของภาคอีสาน และระดับประเทศ อาทิ ตลาดอินโดจีน ภูมโนรมย์ แก่งกะเบา อนุสรณ์สถานบ้านท่านหนูฮัก พุมสะหวัน เป็นต้น ซึ่งล้วนมีความครบครันในด้านศักยภาพ การท่องเที่ยว ทั้งเชิงประวัติศาสตร์ และพื้นที่วัฒนธรรมชายแดนสองฝั่งโขง ซึ่งสามารถ

เชื่อมโยงได้ทั้งระดับภูมิภาคอีสานและประเทศพม่าใกล้เคียง จากการวิจัยโดยใช้กระบวนการระดมสมอง (Brainstroming) ร่วมกัน นำโดยสำนักงานแรงงานจังหวัด หอการค้า หน่วยงานภาครัฐ ฝ่ายความมั่นคง ผู้นำชุมชน อาสาสมัครแรงงานอำเภอ ตัวแทนแรงงาน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการใช้วิธีการ (Delphi) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญภาคการลงทุนในพื้นที่ช่วยทำการยืนยัน พบว่า ยังต้องมีสาขาอาชีพที่ต้องทำการส่งเสริมพัฒนาคือ ภาคบริการ พนักงานเสิร์ฟ พนักงานต้อนรับ โรงแรม ไกด์นำเที่ยว พ่อค้าออนไลน์ ผู้ประกอบการร้านค้า ช่างทอผ้า บาร์เทนเดอร์กาแฟ เครื่องดื่ม เซฟทำอาหาร ซึ่งมีจำนวนที่ควรขยายตัวประมาณการ 3,000 คน

1.5 ประเภทกิจการด้านการแพทย์ทางเลือก

จากการวิจัยพบว่า ศักยภาพของจังหวัดมุกดาหารที่เป็นที่รู้จักของคนในภาคอีสานและระดับประเทศคือ การรักษาโดยการแพทย์ทางเลือก ของมูลนิธิแพทย์วิถีธรรม นำโดย (หมอเขียว) ใจเพชร กล้าจน ซึ่งเป็นอีกหนึ่งประเภทกิจการที่ควรมีการส่งเสริม เพราะจะเชื่อมโยงกับคนในท้องถิ่นที่มีโอกาสสร้างอาชีพ สร้างรายได้ และเป็นการรองรับการบำบัดโรคภัยไข้เจ็บที่จะตามมา เมื่อเกิดการพัฒนาพื้นที่ที่จำนวนคนเข้ามามากขึ้น ย่อมมีอาการเจ็บป่วยมากขึ้น จากการวิจัยโดยใช้กระบวนการระดมสมอง (Brainstroming) ร่วมกัน นำโดยสำนักงานแรงงานจังหวัด หอการค้า หน่วยงานภาครัฐ ฝ่ายความมั่นคง ผู้นำชุมชน อาสาสมัครแรงงานอำเภอ ตัวแทนแรงงาน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการใช้วิธีการ (Delphi) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญภาคการลงทุนในพื้นที่ช่วยทำการยืนยัน พบว่า ควรมีการเตรียมการส่งเสริมอาชีพ หมอนวดพื้นบ้าน เกษตรกรผู้ปลูกสมุนไพร หมอภูมิปัญญาพื้นบ้าน เพื่อรองรับการขยายตัวดังกล่าวอีกประมาณกว่า 1,000 อัตรา

2. ปัญหา อุปสรรค ข้อกังวลด้านแรงงานที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร สรุปได้ดังต่อไปนี้

2.1 ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความเข้าใจเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากการวิจัยพบว่า เสียงสะท้อนสำคัญจากพื้นที่ ในความกังวลและสะท้อนปัญหาอุปสรรคด้านแรงงานที่เกิดขึ้นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหารนั้น มีอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนด้านแรงงานคือ กระบวนการรับรู้ข่าวสารและความเข้าใจเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ซึ่งในปัจจุบันพบว่าเป็นเรื่องของข้อมูลระดับหน่วยงานรัฐในระดับส่วนกลางและจังหวัด ที่เป็นส่วนที่รวมศูนย์ซึ่งประชาชนได้สะท้อนเรื่องการรับรู้ ความเข้าใจข้อมูลข่าวสารนั้นรู้เพียงแต่ว่าจะมีการมาดำเนินการด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ในรายละเอียด อาทิ นโยบายด้านแรงงาน เข้าใจว่ายังอยู่ในขั้นการเตรียมพร้อม เป็นต้น ซึ่งแรงงานเห็นว่าเป็นอุปสรรคที่ควรมีการจัดการพูดคุยทำความเข้าใจในระดับชุมชน หรือต้องมีกระบวนการที่ให้ทุกคนได้เข้าถึงการเสนอหรือรับทราบข้อมูลมากกว่านี้

2.2 ด้านวิถีชีวิตประจำวัน

จากการวิจัยพบว่า มีข้อกังวลเกี่ยวกับวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนที่ต้องปรับเปลี่ยน ทั้งมิติความเป็นอยู่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมที่ได้สะท้อนจากข้อมูลพื้นที่ ที่กังวลเรื่องความเป็นอยู่หากเป็นเมืองที่เน้นอุตสาหกรรมนั้น ย่อมเกิดการขยายตัวของผู้คนซึ่งมาจะมากกระทบวิถีชีวิตประจำวัน การอยู่ร่วมกันของคนที่หลากหลาย ความกังวลเรื่องอาชญากรรม รูปแบบอาชีพที่อาจต้องปรับเปลี่ยน การวิตกกังวลกลัวโดนแย่งงาน แย่งอาชีพ รวมไปถึงปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม มลพิษในชีวิตประจำวัน

2.3 ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจของแรงงานในท้องถิ่น

จากการวิจัยพบว่า เสี่ยงสะท้อนจากพื้นที่ ที่สะท้อนถึง ข้อกังวลอุปสรรคคือ วิถีชีวิตประจำวันที่ต้องปรับเปลี่ยนไป หากมีการเกิดขึ้นของโรงงานขนาดใหญ่ ระบบชีวิตที่เป็นเมือง เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะต้องมีการนำเข้าแรงงานข้ามแดนที่มีผลกระทบต่อแรงงานท้องถิ่น และแรงงานนั้นอาจจะต้องเป็นแรงงานที่มีทักษะสูง จึงมีความกังวลอย่างยิ่งในการที่จะต้องมีการออกแบบการพัฒนาทักษะแรงงานเฉพาะให้เท่าทัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบประเภทกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น เป็นอุตสาหกรรมประเภทใช้เทคโนโลยี อุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะเฉพาะความชำนาญขั้นสูง อาทิ โรงงานอุตสาหกรรม การเกษตร โกดังสินค้าโลจิสติกส์ โรงงานชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนถึงภาวะที่จะต้องมีการนำเข้าแรงงานนอกพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นจากประเทศเพื่อนบ้าน หรือในประเทศที่มีทักษะแรงงานสูงกว่า

2.4 ด้านการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากการวิจัยพบว่า ข้อกังวลอีกประเด็นที่น่าสนใจคือ เรื่อง การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่ได้เสนอมุมมองที่น่าสนใจว่า จากการคาดการณ์นั้น แน่นนอนว่าเมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษเกิดขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับผลกระทบ เนื่องจากมีจำนวนคนเพิ่มขึ้นในเขตพื้นที่ ย่อมนำปัญหาที่เพิ่มขึ้นตามจำนวนคน ไม่ว่าจะเป็นอาชญากรรม ชยะ สภาพชีวิต ความแออัดของเมือง การจราจร ที่มีข้อกังวลว่าภาระเหล่านี้ใครจะรับผิดชอบ ซึ่งจะเชื่อมโยงไปถึงระบบการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดระบบการทำงานการออกแบบบริการสาธารณะ

3. ตัวแบบ (Model) เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านแรงงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร ที่สอดคล้องกับฉันททัศน์ (Scenario) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร

จากการวิจัยพบว่า ฉันททัศน์ (Scenario) ของเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหารนั้น กล่าวได้ว่าในระยะ 10 ปี (พ.ศ.2560-2570) นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 5 ปี ข้างต้นมีความเป็นไปได้มากที่สุด จากการระดมสมอง (Brainstroming) ร่วมกันโดยภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการใช้วิธีการ (Delphi) เพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูล และเป็นข้อสรุปร่วมกันของภาคีเครือข่ายในการวิจัย ทั้งภาคแรงงาน สำนักงานแรงงานจังหวัด ตัวอาสาสมัครแรงงาน ประชาชนในพื้นที่ ภาครัฐ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายความมั่นคง ภาคเอกชน หอการค้า ผู้ประกอบการ พบว่าความเป็นไปได้มากที่สุดของเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร ในระยะเวลาดังกล่าวนี้ ที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านแรงงาน คือ การจะยังไม่มีนักลงทุนมาลงทุนหรือมีก็จำนวนน้อยและยังไม่ครอบคลุมตามแผนหรือประเภทกิจการมุ่งหวังจากรัฐบาล เนื่องจากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คือ การยังไม่เห็นภาพการพัฒนาไปของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มาจากข้อมูล และประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง การวางแผนการพัฒนาที่มุ่งเน้นไปที่นักลงทุนและตลาดเคลื่อนในการวางเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน การออกแบบการพัฒนาเมือง จากเหตุผลดังกล่าวแน่นอนว่าเมื่อยังไม่ชัดเจนเรื่องการพัฒนาเชื่อมโยงทั้งระบบ และขาดภาคการลงทุน ทำให้ระบบการสร้างอาชีพ การขับเคลื่อนด้านแรงงานเป็นไปในเชิงการรอผลจากการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นและรอนโยบายจากส่วนกลาง (เชิงรับ)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

บทบาทและกระบวนการขับเคลื่อนกลไกนโยบายด้านแรงงาน
ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร ควรดำเนินการดังนี้

1. หน่วยงานระดับจังหวัดส่วนกลาง คือ สำนักงานแรงงานจังหวัด และหน่วยงานในสังกัด ควรเป็นหน่วยงานสำคัญเจ้าภาพหลักในการสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ในมิติเรื่องความเข้าใจในเขตเศรษฐกิจพิเศษด้านแรงงาน โดยผ่านกลไกอาสาสมัครแรงงานและเชื่อมโยงกับประชาชนในระดับพื้นที่ โดยการจัดเวทีระดับตำบลในการเสนอข้อมูล ความต้องการด้านแรงงาน ทักษะฝีมือที่ต้องการให้แรงงานพัฒนา รวมทั้งประเด็นการพัฒนาประเภทกิจการที่คนในท้องถิ่นต้องการ และประเด็นสำคัญอย่างยิ่งคือ การสร้างงานที่มีคุณค่า (Decent work) ที่ประชาชนในพื้นที่ได้สะท้อนถึงความสำคัญที่อยากให้เกิดขึ้นมากกว่า การส่งเสริมเพียงทักษะตามกระแสการส่งเสริมแรงงาน ควรเป็นเรื่องที่ถูกหยิบยกมาร่วมกันขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน เตรียมพร้อมการขับเคลื่อนไปของเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการร่วมกับภาคีเครือข่ายภาควิชาการในการผลิตองค์ความรู้และสร้างสรรค์การพัฒนาด้านแรงงาน อาทิ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นต้น

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานระดับจังหวัด อาทิ หอการค้า ฝ่ายความมั่นคง กรมธนารักษ์ สาธารณสุขจังหวัด ควรเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในรูปแบบหุ้นส่วนการพัฒนา (Partner) และเพื่อนร่วมทางเชิงวิพากษ์ กล่าวคือ การเป็นหน่วยงานที่ร่วมหนุนเสริมและคอยให้ข้อมูลข่าวสาร และเข้าร่วมการวิพากษ์ การขับเคลื่อนการพัฒนาด้านแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีความเข้มแข็งด้านข้อมูลข่าวสาร วิถีปฏิบัติ ที่สอดคล้องกับระบบราชการ และมีรูปแบบ

การทำงานที่สามารถนำข้อมูลมาร่วมหนุนเสริมกับสำนักงานแรงงานจังหวัดได้ในเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

3. หน่วยงานระดับพื้นที่อำเภอ อาทิ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) โรงเรียนประจำอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ โรงพยาบาลอำเภอ ควรมีบทบาทเป็นกลไกพื้นที่เป็นผู้สนับสนุนข้อมูลข่าวสาร (Support) รวมถึงเป็นหน่วยงานหนุนเสริมข้อมูลร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานระดับจังหวัด เพื่อทำการร่วมขับเคลื่อนข้อมูลและเป็นฐานข้อมูลสำคัญระดับพื้นที่อำเภอให้กับเจ้าภาพหลัก คือ สำนักงานแรงงานจังหวัด โดยบทบาทนั้นเป็นการให้ข้อมูลเชิงรุก และให้ข้อเสนอให้กับหน่วยงานเจ้าภาพในแต่ละวาระประเด็นการขับเคลื่อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

4. คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ควรกระจายอำนาจการตัดสินใจมาให้หน่วยงานระดับจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่องแรงงาน โดยเน้นเป็นผู้รับฟังข้อมูลข่าวสารในพื้นที่ร่วมกับการกำหนดมาตรการมากกว่าการเน้นกำหนดมาตรการมาสู่พื้นที่ (Top-Down) เพียงอย่างเดียว

5. ควรมีศูนย์ข้อมูลเฉพาะด้านแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ตั้งอยู่ในอำเภอและมีเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเรื่องดังกล่าว โดยอาจเริ่มจากอาสาสมัครแรงงานระดับตำบล เป็นต้น ที่เน้นเป็นผู้ทำงานด้านข้อมูลข่าวสาร สร้างพื้นที่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูล และสะท้อนปัญหาในพื้นที่ และเชื่อมร้อยไปที่สำนักงานแรงงานจังหวัดในการนำข้อมูลด้านแรงงานในพื้นที่ ไปออกแบบการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดมุกดาหาร ต่อไป

6. ควรมีศูนย์เฉพาะกิจออกแบบหลักสูตรและพัฒนาด้านทักษะฝีมือแรงงานเตรียมพร้อมการขยายตัวเศรษฐกิจ โดยเป็นศูนย์เพื่อการ

ออกแบบหลักสูตรการพัฒนาแรงงานเฉพาะพื้นที่ จังหวัดมุกดาหาร เนื่องจากเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยให้สำนักงานแรงงานจังหวัดร่วมกับภาคี อาทิ สถานศึกษาในพื้นที่ (อาชีววะ กศน. โรงเรียนในพื้นที่) และภาคีวิชาการมหาวิทยาลัย (กลไกด้านพัฒนาฝีมือแรงงาน) ร่วมกันขับเคลื่อนออกแบบหลักสูตรพัฒนาฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ต่อไป





IV๓ เศรษฐกิจพิเศษ
กับความซับซ้อน
ของพื้นที่ชายแดน

กรณีศึกษาจังหวัดตาก จังหวัดเชียงใหม่
และจังหวัดมุกดาหาร



IVCTI เศรษฐกิจพิเศษ
กับสุขภาพ
ชนชายแดน





.....

เครือข่ายสุขภาพชายแดนและ บริการสุขภาพพื้นฐาน:

การส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพ
ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

.....

เทพินทร์ พัทธานุกรักษ์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานศึกษาสุขภาพข้ามแดนและปรากฏการณ์การเดินทางของ ผู้คนข้ามแดนเพื่อใช้บริการสุขภาพสะท้อนนัยที่สำคัญหลายประการ การเดินทางข้ามแดนเพื่อใช้บริการสุขภาพในลักษณะหนึ่งคือการสะท้อน ปัญหาของระบบสาธารณสุขของประเทศที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ การเดินทางข้ามแดนเพื่อใช้บริการสุขภาพแม้เป็นการตัดสินใจเลือกใช้บริการส่วนบุคคล แต่เป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในการได้รับการดูแล สุขภาพ และนัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ งานศึกษาการจัดการสุขภาพข้ามแดนในหลาย ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าการบริการสุขภาพข้ามแดนเป็น เครื่องมือที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและระบบบริการสาธารณสุข ในประเทศที่ให้บริการด้วยเช่นกัน

งานศึกษา เครือข่ายสุขภาพชายแดนและบริการสุขภาพพื้นฐาน: การส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด มีเป้าหมายใช้งานวิจัยเพื่อพัฒนางานสาธารณสุขชายแดน เป็นการศึกษา กลไก/กระบวนการ/กิจกรรมเดิมที่มีอยู่ในพื้นที่ และใช้งานวิจัยเพื่อหา แนวทางสนับสนุนและพัฒนางานให้เข้มแข็งขึ้น นอกจากนี้โครงการวิจัย ยังสนับสนุนข้อมูลและเทคโนโลยีเพื่อการดำเนินงานในพื้นที่โดยยึด หลักการการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายในชุมชนเพื่อดำเนินการ แก้ปัญหาสุขภาพของชุมชน

วิธีการศึกษา

การทบทวนการจัดการสาธารณสุขชายแดนในประเทศต่าง ๆ ในยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม ฮังการี อังกฤษ มอลตา และอิตาลี รวมทั้งในชายแดนของสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก แสดงให้เห็นความ

หลากหลายของผู้ป่วย ความซับซ้อนของกลไกการจัดบริการ และรูปแบบการให้บริการสาธารณสุขชายแดนที่แตกต่างกัน แนวคิดการจัดบริการสุขภาพในบางแห่งเป็นไปเพื่อผู้ป่วยที่ยากไร้โดยใช้หลักมนุษยธรรม และในบางประเทศเป็นการจัดบริการสุขภาพข้ามแดนโดยมุ่งเป้าหมายเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ

โครงการวิจัยนี้เลือกศูนย์สุขภาพชุมชน (health post) เป็นกลไก (health mechanism) ในการลดความเสี่ยงต่อการแพร่กระจายโรค (health risk reduction) และส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพ (health security) ของชุมชนในพื้นที่ชายแดนแม่สอด โดยมีอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติและเครือข่ายภาคีองค์กรต่างๆ ที่ทำงานอยู่ในพื้นที่เดิมเป็นกลไกสนับสนุน (health mechanism network) โดยต้องการตอบคำถามว่า “ศูนย์สุขภาพชุมชนจะขยายบทบาทการดูแลสาธารณสุขทั้งงานสาธารณสุขขั้นพื้นฐานและงานควบคุมโรคติดต่อสำคัญในพื้นที่ได้หรือไม่ หากมีความเป็นไปได้รูปแบบการดำเนินงานและกลไกสนับสนุนควรเป็นอย่างไร”

ผลการศึกษา

ศูนย์สุขภาพชุมชนในพื้นที่อำเภอแม่สอดเป็นกลไกที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในพื้นที่ในช่วงราวปี พ.ศ.2547 โดยมีอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติเป็นกลไกสนับสนุน นอกจากนั้นยังได้ผนวกรวมกองทุนยาต่างชาติซึ่งเป็นกลไกที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกันเข้าไปในการดำเนินกิจกรรมของศูนย์สุขภาพชุมชน ศูนย์สุขภาพชุมชนแห่งแรกเกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอแม่สอด ปัจจุบันมีจำนวนศูนย์สุขภาพชุมชนในพื้นที่ 29 แห่ง ซึ่งสามารถจำแนกศูนย์สุขภาพชุมชนตามเป้าหมายและการบริหารจัดการออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) ศูนย์สุขภาพชุมชนในการบริหารจัดการของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอแม่สอด จำนวน 2 แห่ง เน้นการทำงานป้องกันโรค

ติดต่อชายแดนและบริการส่งเสริมสุขภาพ (2) ศูนย์สุขภาพชุมชนในการบริหารจัดการของโรงพยาบาลแม่สอด จำนวน 2 แห่ง ตั้งอยู่ในชุมชนในเขตเมือง มีเป้าหมายเพื่อให้บริการภูมิคุ้มกันโรคพื้นฐานที่จำเป็นและการอนามัยแม่และเด็ก (3) ศูนย์สุขภาพชุมชนในการบริหารจัดการของมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย จำนวน 25 แห่ง เป็นศูนย์สุขภาพชุมชนที่กระจายอยู่ในชุมชนชาวต่างชาติทั้งในพื้นที่เขตโรงงาน ชุมชนแรงงานรับจ้างในพื้นที่เมืองและชุมชนเกษตรกรรมในพื้นที่นอกเมือง เน้นการให้บริการวางแผนครอบครัว การอนามัยแม่และเด็ก กองทุนยาสามัญประจำบ้าน รวมทั้งผนวกการให้บริการข้อมูลด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่แรงงานต่างชาติ เช่น สิทธิและข้อบังคับด้านแรงงาน การศึกษา นอกจากนี้ ในช่วงที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนยาโลก ศูนย์สุขภาพชุมชนของมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทยยังให้การดูแลติดตามผู้ป่วยมาลาเรีย เอชไอวี และวัณโรคด้วย

โครงการวิจัยนี้เลือกศึกษาศูนย์สุขภาพชุมชนในเขตพื้นที่ตำบลแม่ตาว อำเภอแม่สอด ซึ่งเป็นกลไกที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ในการแก้ปัญหาการเข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างชาติและผู้ข้ามแดน โดยให้ความสำคัญกับอาสาสมัคร ข้อมูล/การส่งต่อผู้ป่วย และการจัดการด้านการเงินในฐานะเป็นกลไกย่อยที่สำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์สุขภาพชุมชน นอกจากนี้เนื่องจากวัณโรคเป็นปัญหาสาธารณสุขสำคัญในพื้นที่และในระดับชาติ/โลก งานศึกษานี้จึงศึกษาสุขภาพชุมชนในการสนับสนุนการดูแลติดตามผู้ป่วยวัณโรค

งานศึกษาการจัดการควบคุมวัณโรคในพื้นที่ชายแดนแม่สอดที่ผ่านมาพบว่า อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติและเครือข่ายภาคีในพื้นที่มีบทบาทสำคัญต่อการเฝ้าระวังและติดตามผู้ป่วย อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่ผ่านมาได้เสนอข้อจำกัดในการสื่อสารข้อมูลระหว่างเครือข่ายรวมทั้ง

ระบบการส่งต่อ/ติดตามผู้ป่วยในพื้นที่ งานศึกษาวิจัยนี้จึงได้ดำเนินการสนับสนุนศูนย์สุขภาพชุมชนเพื่อการดูแลติดตามผู้ป่วยวัณโรค คือ

1. การพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครต่างชาติ โดยได้สนับสนุนการอบรมความรู้ด้านสุขภาพ การดูแลเมื่อเจ็บป่วยด้วยโรคทั่วไป รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับวัณโรค การอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ ดำเนินการร่วมกันกับสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย

2. โครงการวิจัยยังได้ประสานกับคณะสัตวแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อพัฒนาแอปพลิเคชัน PODD เดิมที่คณะสัตวแพทยศาสตร์มีอยู่ มาปรับช่วยในการสื่อสารข้อมูลระหว่างอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ เครือข่ายภาคี และหน่วยงานสาธารณสุขของรัฐในการรายงานและติดตามผู้ป่วยวัณโรค

การประชุมเพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการสนับสนุนศูนย์สุขภาพชุมชนเพื่อการเฝ้าระวัง/ติดตามผู้ป่วยวัณโรค พบว่า ศูนย์สุขภาพชุมชนในชุมชนต่างชาติมีส่วนช่วยในการดำเนินงานวัณโรคได้มาก ทั้งในด้านการกระจายความรู้ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการป้องกัน ดูแลรักษา และควบคุมการกระจายของโรค ช่วยให้การดำเนินการติดตามผู้ป่วยวัณโรคและการคัดกรองเข้าถึงชุมชนได้ง่ายขึ้น เนื่องจากอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติเหล่านี้สามารถถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารไปยังแรงงานข้ามแดนในชุมชนได้โดยตรง การสื่อสารและการเข้าถึงบริการง่ายขึ้น รวมทั้งสามารถช่วยเหลือการบริการสุขภาพพื้นฐานด้วย ศูนย์สุขภาพชุมชนสามารถบรรเทาความเจ็บป่วยและช่วยแบ่งเบาภาระงานของสถานบริการสุขภาพของภาครัฐ ซึ่งเป็นการกระจายการดำเนินงานสู่พื้นที่ชุมชนได้ครอบคลุมมากกว่าการดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่รัฐและของมูลนิธิเพียงลำพัง

อย่างไรก็ดี สถานภาพของอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติเป็นปัจจัยสำคัญโดยเฉพาะความต่อเนื่องในการทำงาน เนื่องด้วยอาสาสมัคร

สาธารณสุขต่างชาติดังกล่าวบางส่วนไม่ได้รับการรับรองสัญชาติหรือไม่มีการรับรองในการพำนักในราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ในอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติดังกล่าวที่ได้รับการรับรองในการพำนัก/ทำงานในราชอาณาจักรไทยไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการดังเช่นอาสาสมัครสาธารณสุขชาวไทย

โดยสรุป โครงการวิจัยได้ดำเนินการสนับสนุนร่วมกับภาคีในพื้นที่เพื่อสร้างความเข้มแข็งของศูนย์สุขภาพชุมชนโดยใช้การดำเนินงานวัดโรคเป็นกรณีศึกษา สนับสนุนกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของศูนย์ให้มีความเข้มแข็ง คือ อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติด การเสริมองค์ความรู้และทักษะที่ได้ดำเนินการพัฒนาไปแล้วนั้นถูกนำไปใช้ในการดำเนินการ และเสียงสะท้อนของกระบวนการดำเนินงานเกิดขึ้นจากการลงมือปฏิบัติจริง ขณะที่การพัฒนาระบบข้อมูลการส่งต่อและการแลกเปลี่ยนข้อมูลนั้นยังคงต้องพัฒนาร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายพัฒนาเทคโนโลยีในการส่งต่อรายงานข้อมูล เพื่อสร้างให้ศูนย์สุขภาพชุมชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น อันจะมีประโยชน์ในการพัฒนาฐานข้อมูลและกระบวนการแจ้งและบันทึกข้อมูลผู้ป่วยที่ครบถ้วนและเป็นฐานข้อมูลเดียวกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามผู้ป่วยวัดโรคซึ่งส่วนมากมีการย้ายที่พักและที่ทำงานอยู่บ่อยครั้ง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐต้องเป็นผู้นำ/ผู้ประสานงานที่เข้มแข็งในการดำเนินงานสาธารณสุขชายแดน

สุขภาพเป็นบริการสาธารณะที่ต้องมีการกำกับและควบคุมมาตรฐานคุณภาพ การให้บริการสุขภาพจำเป็นต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและเครื่องมือ เวชภัณฑ์ ซึ่งทรัพยากรดังกล่าวมีต้นทุนสูงและ

มีการลงทุนในภาครัฐมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นบุคลากรทางการแพทย์ของรัฐจัดว่ามีสถานภาพสำคัญในการประสานความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ ทั้งในส่วนงานสาธารณสุขและส่วนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กลไกรัฐสามารถดำเนินการได้ในทุกระดับและส่วนงานรัฐระดับสูงต้องสนับสนุนและเป็นผู้ช่วยแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้องของรัฐในระดับท้องถิ่น

ข้อมูลในพื้นที่พบว่า การพัฒนาระบบการดูแล/ให้บริการสุขภาพในพื้นที่แม่สอด เริ่มจากบุคลากรทางการแพทย์ในโรงพยาบาลแม่สอด ซึ่งเป็นผู้นำและเห็นความสำคัญ/ทุ่มเทการทำงานเพื่อดำเนินการควบคุมและแก้ไขปัญหาสาธารณสุขในพื้นที่มาอย่างต่อเนื่อง ช่วงระยะเวลาดังกล่าวทำให้เกิดการพัฒนาระบบงานต่างๆ เป็นอย่างมาก รวมทั้งมีการจัดการที่ประสานงานในพื้นที่ได้อย่างดี เช่น งานอนามัยเจริญพันธุ์ในกลุ่มแรงงานต่างชาติด และการควบคุมโรคติดต่อที่แพร่ระบาดในพื้นที่ เช่น อหิวาตกโรค ต่อเมื่อบุคลากรที่เป็นผู้นำได้หมดช่วงเวลาในการทำงานในพื้นที่ทำให้ประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินงานสุขภาพชายแดนลดลง อย่างไรก็ตามในช่วงท้ายของโครงการวิจัย ผู้บริหารระดับสูงของโรงพยาบาลแม่สอดได้ให้ความสำคัญของการควบคุมโรคติดต่อ และได้ปรากฏกิจกรรมการค้นหา/คัดกรองผู้ป่วยวัณโรคในชุมชนที่เข้มแข็งขึ้น และเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายในพื้นที่ จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนว่าการดำเนินงานด้านสุขภาพจำเป็นต้องอาศัยผู้นำในภาครัฐที่เป็นผู้ดูแลและตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญในการทำงานด้านสุขภาพในแรงงานต่างชาติดังกล่าวและจัดสรรบุคลากร เครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยอาศัยภาคีเครือข่ายในการสนับสนุนในพื้นที่

2. การยึดหลักการทำงานเครือข่ายร่วมที่ประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

เครือข่ายการทำงานเป็นกลไกการดำเนินการที่สำคัญทั้งในการกำหนดเป้าหมาย ยุทธวิธีและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่ เครือข่ายการทำงานมีทั้งองค์กรเอกชนและกลุ่มประชาสังคมหรือองค์กรชุมชนในท้องถิ่น ข้อเสนอคือต้องมีการพัฒนากลไกประสานงานที่เอื้อประโยชน์แก่กันและกัน ดังเช่นตัวอย่างการให้บริษัทประกันสุขภาพเอกชนที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายของชาวฝรั่งเศสที่ข้ามแดนไปใช้บริการที่เบลเยียม และชาวอเมริกันที่ข้ามไปใช้บริการที่เม็กซิโก หากในพื้นที่แม่สอดได้มีการจัดการกองทุนร่วมระหว่างรัฐและเอกชนก็อาจเป็นแนวทางหนึ่งในการทดลองเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้นและเป็นภาระแก่โรงพยาบาลแม่สอดในปัจจุบัน

3. การรับรองสถานะอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ

บริบทพื้นที่และลักษณะผู้ใช้บริการสุขภาพในพื้นที่แม่สอดกล่าวได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับบริบทพื้นที่ชายแดนสหรัฐอเมริกา-เม็กซิโก กล่าวคือการอพยพของชาวต่างชาติเข้ามาในพื้นที่มีมาแต่ในอดีตและชาวต่างชาติที่อยู่ในพื้นที่เป็นทายาทรุ่นที่สองหรือสามของผู้อพยพในรุ่นแรก คนกลุ่มนี้มีทั้งที่เป็นผู้อยู่อาศัยโดยถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมายท้องถิ่น และส่วนมากไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสุขภาพ แต่อย่างไรก็ดีในกลุ่มชาวต่างชาติที่เป็นทายาทรุ่นถัดๆ มาน่าจะเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติที่มีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง รวมทั้งสามารถเข้าถึงชาวต่างชาติที่เข้ามาใหม่รวมทั้งที่อาศัยอยู่เดิมได้เป็นอย่างดี

อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติเป็นกลไกการดำเนินงานในพื้นที่ที่สำคัญและจำเป็นต้องมีความต่อเนื่องในการทำงาน กลุ่มคนเหล่านี้ประสบปัญหาทั้งในด้านค่าใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่อาสาเข้ามาช่วยงาน อาสาสมัครบางคนอาจไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงาน การรับรองสถานะของการเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขจะทำให้คนกลุ่มนี้มีความกังวลใจทำงาน และหากมีการแก้ปัญหาการขึ้นทะเบียนแรงงาน คนกลุ่มนี้จะสามารถทำงานในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่องและเป็นฐานข้อมูลทางด้านสุขภาพในชุมชนได้

4. การพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อการประสานการทำงานร่วมของภาคีเครือข่าย

การดำเนินโครงการที่ยึดหลักการทำงานร่วมระหว่างภาคีเครือข่ายจะต้องพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ทุกฝ่ายรับทราบอย่างชัดเจนในเป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน รวมทั้งต้องรับทราบถึงรูปแบบและบทบาทการทำงานของแต่ละคน รวมทั้งการพัฒนาระบบการประสาน/ส่งต่อข้อมูลระหว่างเครือข่าย และการเชื่อมต่อเครือข่ายการทำงานกับภาครัฐ ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่นและประเทศ

โครงการวิจัยนี้เห็นความเป็นไปได้ในการกำหนดบทบาทของโรงพยาบาลแม่สอดในการเป็นที่เลี้ยงและรับส่งผู้ป่วยจากโรงพยาบาลเมียวดี และศูนย์สุขภาพที่อื่น ๆ (health center) ในเมียนมา รวมทั้งอาจมีการเปิดให้บริการพิเศษในเมียนมา ส่งบุคลากรสาธารณสุขเข้าไปสอน/อบรมเป็นครั้งคราวในเมียนมา การจัดการดังกล่าวจะช่วยในการพัฒนาระบบ/บริการสุขภาพในเมียนมา ลดปัญหาการเข้าถึงบริการสุขภาพ และลดความแออัดในการให้บริการสุขภาพในพื้นที่แม่สอด กลไกการประสานงานดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือดำเนินการในหลายระดับและระหว่างประเทศซึ่งไม่ใช่ง่ายนัก แต่การทบทวนงานสาธารณสุขชายแดน

ในหลาย ๆ ประเทศแสดงถึงความสำเร็จในการร่วมมือระหว่างประเทศ
ในการจัดการสุขภาพชายแดน

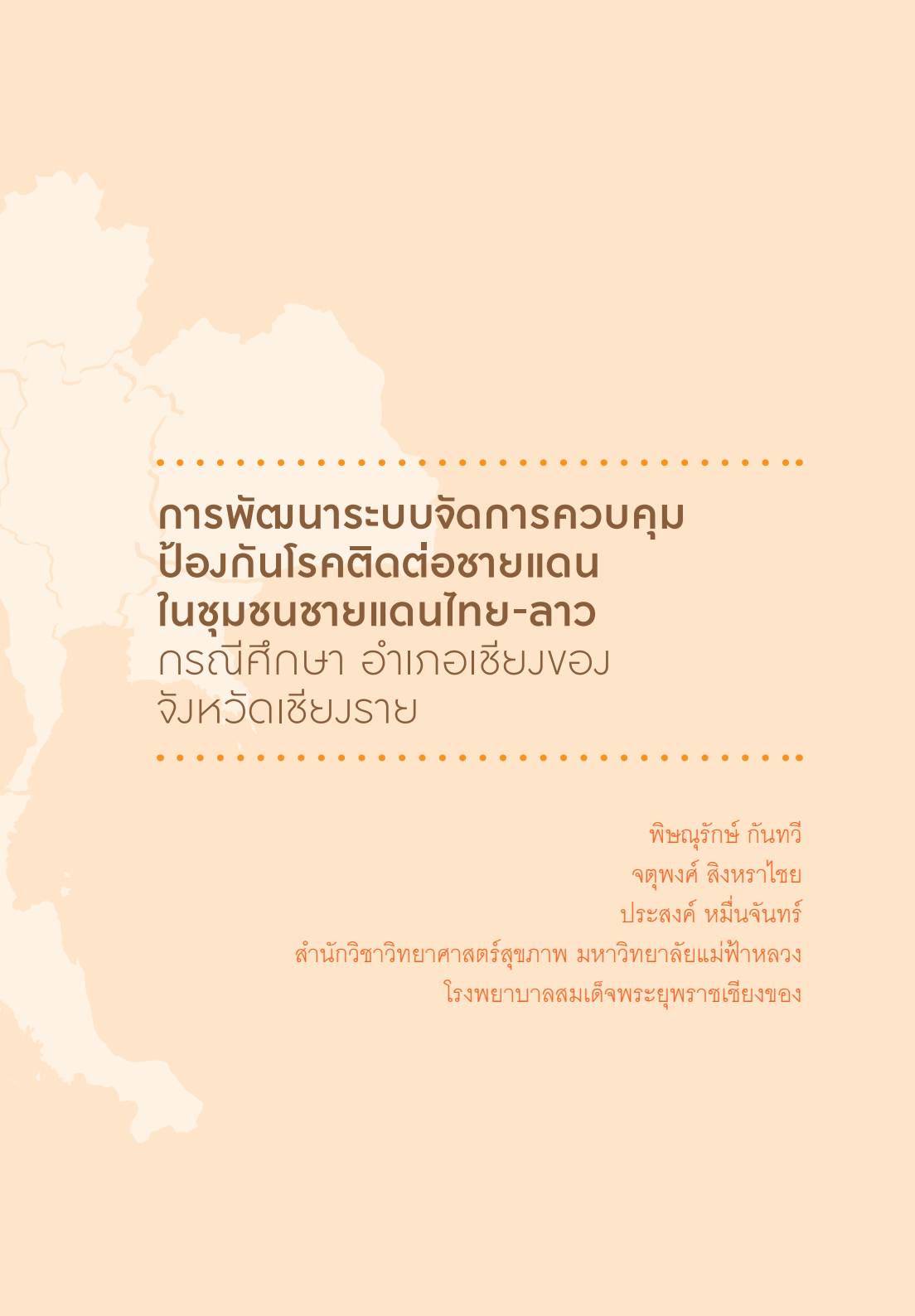
ข้อจำกัดของการศึกษา

งานวิจัยนี้ดำเนินการในระยะเวลา 1 ปี (1 พฤษภาคม 2560-30 เมษายน 2561) ตลอดระยะเวลาการวิจัยพบข้อจำกัดในการดำเนินงานที่เป็นเงื่อนไขของสถานการณ์ในพื้นที่และการประสานงานระหว่างโครงการฯ และองค์กรรัฐและเอกชนที่ร่วมเป็นภาคีเครือข่ายในการวิจัย กล่าวคือ บริบทการทำงานในพื้นที่แม่สอดในช่วงเวลาดำเนินโครงการวิจัยเป็นช่วงการเปลี่ยนแปลงระเบียบ/ข้อบังคับการขึ้นทะเบียนแรงงาน การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางในหน่วยงานสาธารณสุขภาครัฐ นอกจากนี้บุคคลากรภาครัฐในพื้นที่ได้รับมอบหมายภาระหน้าที่ในกิจกรรมระดับอำเภอที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ส่งผลต่อการประสานงานและการดำเนินงานของโครงการวิจัยในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ดีสถานการณ์ดังกล่าวได้ทำให้เห็นความสำคัญของการที่บุคลากรรัฐจะต้องเป็นผู้นำและเป็นผู้ประสานการทำงานในแต่ละหน่วยงานในการจัดการปัญหาสาธารณสุขชายแดน

สืบเนื่องจากการที่โครงการวิจัยนี้ได้ใช้เวลาในช่วงหกเดือนแรกในการทำความเข้าใจชุมชนและประสานการทำงานในพื้นที่ จึงทำให้การนำมาถึงข้อสรุปในความเห็นร่วมกันถึงการคัดเลือกศูนย์สุขภาพชุมชนที่จะเป็นพื้นที่ในการศึกษา และพิจารณาการใช้โรคฉี่หนูเป็นกรณีศึกษาการทำงาน รวมทั้งการดำเนินการจัดการอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาตินี้ เพื่อเป็นกลไกย่อยในการดำเนินงานของศูนย์สุขภาพชุมชน จึงเกิดขึ้นในช่วงปลายเดือนที่ 9 ของโครงการวิจัย แม้การจัดอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาตินี้จะได้กำหนดให้มีการดำเนินโครงการแทรก

ไปพร้อมกับระบบการอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติที่มีอยู่เดิม ซึ่งเป็นระบบที่มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ คือ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และภาคเอกชน คือ มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย ก็ตาม แต่เนื่องจากภารกิจของหน่วยงานในพื้นที่จึงทำให้การจัดการอบรมได้เลื่อนเวลาออกไปและทำให้โครงการวิจัยยังไม่สามารถประเมิน/ปรับกลไกละเอียดต่าง ๆ ทั้งอาสาสมัครระบบข้อมูล/การส่งต่อ และการจัดการด้านค่าใช้จ่ายได้อย่างชัดเจน



A faint, light-colored map of Thailand and Laos is visible in the background on the left side of the page. The map shows the geographical outlines of the two countries, with Thailand to the west and Laos to the east.

.....

การพัฒนากระบวนการควบคุม
ป้องกันโรคติดต่อชายแดน
ในชุมชนชายแดนไทย-ลาว
กรณีศึกษา อำเภอเชียงทอง
จังหวัดเชียงราย

.....

พิษณุรักษ์ กันทวิ
จตุพงศ์ สิงหราชไชย
ประสงค์ หมื่นจันทร์
สำนักวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชเชียงใหม่ของ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากกระแสโลกาภิวัตน์ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ นโยบายการค้าเสรี นโยบายการส่งเสริมการค้าบริเวณชายแดน การพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่งผลให้การคมนาคม การขนส่ง และการติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วเสมือนโลกไร้พรมแดน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบกับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน ทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ ด้านการเมือง ด้านสังคม กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เศรษฐกิจ ด้านวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและภาษา รวมไปถึงบริเวณแนวชายแดนไทย อันมีผลต่อสภาวะสุขภาพของประชาชนบริเวณชายแดน ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับ 4 ประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางบกและทางน้ำ สำนักกระบาดวิทยา ได้มีระบบเฝ้าระวังโรคในผู้ป่วยชาวต่างชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2539

จังหวัดเชียงราย เป็นจังหวัดชายแดนที่มีอาณาเขตติดกับประเทศเพื่อนบ้าน 2 ประเทศ คือ เมียนมา และลาว และมีการค้าติดต่อกับสามประเทศ คือ เมียนมา ลาว และจีน โดยผ่านเส้นทางแม่น้ำโขง ประกอบกับมีการเคลื่อนย้ายของประชากรสูง ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ข้อมูลการควบคุมโรคติดต่อตามแนวชายแดน พบว่ามีการระบาดของโรคติดต่อสำคัญในพื้นที่ ในขณะที่ระบบเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรค ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทุกระดับ ระบบการเฝ้าระวังโรคและภัยสุขภาพยังไม่ได้มาตรฐาน ไม่ครอบคลุม 5 ระบบ และมีข้อมูลไม่ครบทั้ง 5 มิติ ทำให้ไม่สามารถนำไปแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพและการป้องกันควบคุมโรคได้อย่างยั่งยืน รวมไปถึงฐานข้อมูลสุขภาพของประชากรกลุ่มนี้ยังไม่ชัดเจนและยังมีการเชื่อมโยงกันและส่งต่อกันอย่างเป็นระบบระหว่างประเทศ

โครงการวิจัยนี้ต้องการพัฒนาระบบการจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดน กรณีศึกษาอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และพัฒนาระบบทั้งการจัดการและการดำเนินการในอำเภอเชียงของและเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตลอดจนการตั้งรับและการเสริมสร้างแนวทางที่มีศักยภาพให้กับบุคลากรในพื้นที่สองฝั่งประเทศให้มีศักยภาพในการดูแลรักษาพยาบาล สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการจัดการเฝ้าระวัง ควบคุมป้องกันโรคในชุมชนชายแดนให้มีการดำเนินงานอย่างจริงจังและต่อเนื่องให้กับประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเองต่อไปในอนาคต

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่เน้นสภาพการณ์จริง (Contextual Action Research) ในพื้นที่ศึกษาวิจัยชุมชนชายแดนอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ตำบลเวียง สถานี ริมโขง และศรีดอนชัย (บางหมู่บ้าน) และเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยศึกษากลุ่มประชากรทั่วไป ผู้นำชุมชน องค์กรชุมชน

ตัวแปรต้น

- โครงสร้างในการดำเนินงาน
ควบคุมป้องกันโรคติดต่อ
ชายแดนในพื้นที่ระดับ
อำเภอ/ตำบล/ชุมชน
- กระบวนการ/ขั้นตอน
ในการดำเนินงานควบคุม
ป้องกันโรคติดต่อในเขต
ชุมชนชายแดน
- ระบบการจัดการตนเอง
ในด้านควบคุมป้องกัน
โรคติดต่อของชุมชน
ชายแดนโดยหน่วยงาน
ภาครัฐ/เอกชน/องค์กร
ชุมชน
- การดูแลตนเองของชุมชน
ในด้านการควบคุม
ป้องกันโรคติดต่อชุมชน

ตัวแปรตาม

ระบบการควบคุมป้องกัน
โรคติดต่อชายแดนในชุมชน
ชายแดนไทย-สปป.ลาว

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

กลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

ในการเลือกกลุ่มประชากรในครั้งนี้ คือประชาชนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป อาศัยอยู่ในอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ทั้งหมด 5,383 หลังคาเรือน โดยประมาณ และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทั้งหมด 5,310 หลังคาเรือนโดยประมาณ ผู้วิจัยได้ใช้การกำหนดขนาดตัวอย่างโดยใช้สูตรของ W.G. Cochran

การสุ่มตัวอย่างอาศัยหลักความน่าจะเป็น (Probability Sampling) โดยวิธีการสุ่มแบบตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Sampling Technique) จากหลังคาเรือนของทั้งสองกลุ่มประชากร แล้วคำนวณหาสัดส่วนประชากร แยกรายหมู่บ้าน (Proportionate Stratified Random Sampling) ตามสูตรการคำนวณสำหรับข้อมูลเชิงปริมาณ ดังนี้

$$n = \frac{\text{จำนวนหลังคาเรือนในแต่ละหมู่บ้าน} \times \text{จำนวนกลุ่มตัวอย่าง}}{\text{ประชากรที่ใช้ในการศึกษา}}$$

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาในการจัดเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ คัดเลือกจาก นายอำเภอเชียงใหม่ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชเชียงใหม่ สาธารณสุขอำเภอเชียงใหม่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตัวแทนหลังคาเรือนที่มีประสบการณ์ในการเกิดโรคติดต่อในครอบครัว เคยให้การช่วยเหลือหรือนำพาผู้ป่วยต่างชาติในการรักษาพยาบาลในสถานบริการสาธารณสุข

ในด้านกรวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาวิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวโดยใช้การวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) ผ่านทางข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา สัดส่วน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ Content analysis และ Theme analysis รวมไปถึงการสอบถามคุณภาพของข้อมูลโดยใช้ Triangulation

ผลการศึกษา

ผู้ศึกษาวิจัยและทีมได้ทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการศึกษานี้ พบว่าการรับรู้รับทราบและเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการศึกษาวิจัยนี้ ประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการ ได้รับรู้รับทราบกระบวนการดำเนินงานและมีส่วนในการรับรู้การจัดเก็บข้อมูลในชุมชนโดยการตอบแบบสอบถามและได้เข้าร่วมรับฟังการนำเสนอผลการศึกษา จัดเก็บข้อมูลเบื้องต้นโดยการคืนข้อมูลผลการศึกษาดังกล่าว และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินงานศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีการจัดเก็บแบบสอบถามเกี่ยวกับระบบการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อในชุมชนและได้มีการคืนข้อมูลเชิงปริมาณ นอกจากนั้นมีการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน สะท้อนประเด็นในเรื่องของระบบการเฝ้าระวังควบคุมป้องกันโรคติดต่อในชุมชนชายแดนนั้น ประชาชนในพื้นที่มีความเข้าใจในเรื่องของระบบการเฝ้าระวังควบคุมโรค ยังได้พบความคิดเห็นที่เป็นประเด็นในเรื่องของการข้ามไปมาระหว่างคนทั้งสองฝั่ง กรณีที่ไม่มีการข้ามจากด่านควบคุมโรคที่เป็นมาตรฐานอีกด้วย โดยลักษณะของการข้ามรูปแบบนี้ จะเป็นการข้ามมาจากจุดท่าเรือที่มีให้บริการ และคนที่ข้ามไปมาส่วนใหญ่ของทั้งสองฝั่งจะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบของการเป็นเครือญาติกัน

เนื่องจากบริบทของพื้นที่อำเภอเชียงของนั้นเป็นพื้นที่ที่สามารถเดินทางเข้าถึงได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของสุขภาพของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลในเรื่องของการรักษาพยาบาลเบื้องต้น ถ้ามีอาการหนักขึ้นทางโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลนั้นจะมีการแนะนำหรือส่งต่อเพื่อให้ไปรับการรักษาที่ใหญ่ขึ้น ซึ่งในพื้นที่ส่วนมากจะมีการส่งต่อการรักษาไปยังโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชเชียงของ และการฉีดวัคซีนป้องกันโรคต่าง ๆ รวมไปถึง

การฝากครรภ์ในเรื่องนี้ถ้าพื้นที่รับผิดชอบของ รพ.สต. ได้ที่ติดหรือมีการข้ามไปมาของคนลาวจะมีการให้บริการคนลาวที่เข้ามาใช้บริการการฝากครรภ์และการฉีดวัคซีนอีกด้วย นอกจากนั้นการรับบริการในเรื่องของยารักษาโรคเรื้อรัง เช่น โรคเบาหวานหรือความดัน เป็นต้น นอกจากนี้ที่ประชาชนในพื้นที่จะเข้ารับการรักษาเบื้องต้นที่ รพ.สต. แล้วนั้น ยังพบว่ามีการใช้ยาสามัญประจำบ้านเป็นการดูแลตัวเองในเบื้องต้นก่อน นอกจากนั้นคือการไปซื้อยาที่คลินิกในตัวอำเภอเชียงของ


สำหรับประเด็นในเรื่องการฟื้นฟูสุขภาพของประชาชนในชุมชนทั้งในด้านพฤติกรรมและเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้น พบว่าเรื่องของการฟื้นฟูสุขภาพจะได้รับงบประมาณสนับสนุนเรื่องของเยี่ยมบ้านอยู่บ้าน เช่น จากการเก็บเงินเป็นค่าสมาชิกของคนในหมู่บ้านเองที่ผ่านการประชาคมกันมาเรียบร้อย หรือจากหน่วยงานของรัฐฯ

สำหรับการจัดระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว ระหว่างอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย กับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ผู้วิจัยและผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงาน ผู้นำชุมชน และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ใช้แนวทางในการแทรกแซงเพื่อเพิ่มพลังอำนาจ (Empowerment) ในระดับบุคคลและชุมชน การดำเนินการในระหว่างพฤษภาคม 2560 ถึง มิถุนายน 2561 มีขั้นตอนดังนี้

1. ระยะเวลาเตรียมการและการวางแผน (Plan: 1)
2. ขั้นตอนระยะปฏิบัติการ (Action: 1)
3. ขั้นสังเกต (Observation 1)
4. ขั้นสะท้อนผลการปฏิบัติ (Reflection 1)
5. ขั้นตอนการปรับปรุงแผน (2nd Plan)
6. ปฏิบัติการตามแนวทางการปรับปรุงแผน (2nd Action)

7. สังเกตการปฏิบัติตามแนวทางการปรับปรุงแผน (2nd Observation)
8. สะท้อนผลการปฏิบัติตามแผนที่ปรับปรุง (2nd Reflection)
9. ระบบจัดการควบคุมคุ้มครองป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดน



A faint, light-colored map of Thailand is visible in the background on the left side of the page. The map shows the outline of the country, including its major islands and the Isthmus of Kra.

.....

เรื่องการจัดระบบบริการสุขภาพ สำหรับคนข้ามแดน

ในบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษ
จังหวัดมุกดาหาร

.....

สุรีย์ ธรรมิกบวร และคณะ
คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จังหวัดมุกดาหารเป็นจังหวัดที่ได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในปี พ.ศ.2558 ใน 3 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอดอนตาล อำเภอหว้านใหญ่ โดยมีเขตพื้นที่ 361,524 ไร่ และมีชายแดนติดกับแขวงสะหวันนะเขต สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ซึ่งมีเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน โดยมีแม่น้ำโขงกั้นพรมแดนระยะทาง 72 กิโลเมตร ในอนาคตคาดว่าจะการข้ามแดนจะมีมากขึ้นเมื่อมีการลงทุนและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งจังหวัดมุกดาหารและสะหวันนะเขต การวางแผนรองรับด้านสุขภาพเป็นโครงสร้างระบบสาธารณสุขปโภคที่สำคัญและมีผลต่อการลงทุน นอกจากนี้ด้วยความต่างของศักยภาพการบริการสาธารณสุข ประกอบกับความสะดวกรวดจากการมีสะพานข้ามแม่น้ำโขงเชื่อมสองฝั่ง จึงพบว่ามีคนข้ามแดนมารับการรักษาพยาบาล โดยพร้อมจ่ายค่ารักษาพยาบาลมากขึ้น

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์บุคลากรสาธารณสุข ทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน การพบปะพูดคุยแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับผู้บริหารระดับจังหวัด และภาคประชาชน ในสามอำเภอเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการให้บริการสุขภาพของคนข้ามแดนมารับการรักษาใน 3 ประเด็นดังนี้ ประเด็นแรกคือ ภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลในชายแดนจังหวัดมุกดาหาร มี 2 กลุ่มที่เป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติและประชากรแฝง เป็นภาระค่าใช้จ่ายที่ผู้ปฏิบัติงานมองว่ายังไม่เป็นปัญหา ประเด็นที่สองคือการเข้ามาับการรักษาของคนข้ามแดนของชาวลาวจำนวนมาก ด้วยศักยภาพที่แตกต่างกันของระบบสุขภาพไทย และ สปป.ลาว และมีความสามารถในการจ่าย ประเด็นที่สามคือ ในด้านการควบคุมป้องกันโรค พบว่ามีการพัฒนาระบบโดยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานระบบสุขภาพ

ชายแดนอาเซียน และเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ศคอส) ในโรงพยาบาล
มุกดาหาร โรงพยาบาลดอนตาล โรงพยาบาลหัวฉ่อง และสำนักงาน
สาธารณสุขมุกดาหาร มีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างแขวงสะหวันนะเขต
และจังหวัดมุกดาหารได้อย่างดี

จากประเด็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ยังไม่มีระบบกลไกแนวทาง
เฉพาะสำหรับการเข้ามาบริการรักษาของคนข้ามแดนในโรงพยาบาล
มุกดาหาร ทั้งการจัดระบบบริการที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม การเก็บ
ค่าใช้จ่ายที่ไม่เป็นภาระในระยะยาว เป็นการรักษาผลประโยชน์ของ
ประเทศที่ต้องใช้ทรัพยากรส่วนหนึ่งไปให้บริการ ดังนั้นจึงควรมีการศึกษา
การจัดระบบบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนมารับการรักษาว่าควรจะ
เป็นอย่างไร และด้วยระบบกลไกใดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่าง
สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อพัฒนาตัวแบบ
ระบบบริการสุขภาพคนข้ามแดนอันประกอบด้วย การบริหารจัดการระบบ
และการควบคุมโรคข้ามแดนที่สอดคล้องกับบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษ
ชายแดนจังหวัดมุกดาหาร

วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action
Research) เพื่อสร้างนโยบายในระดับท้องถิ่น (Bottom-up policy
oriented) โดยเปิดโอกาสให้พื้นที่ ร่วมพัฒนาแนวทางในการจัดระบบ
บริการสุขภาพที่สอดคล้องกับบริบท กลุ่มเป้าหมายที่รวบรวมข้อมูล ภาครัฐ
ได้แก่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลจังหวัด โรงพยาบาล
ส่งเสริมสุขภาพตำบล โรงพยาบาลชุมชน แรงงานจังหวัด พัฒนาสังคม
และความมั่นคงจังหวัด ปลัดจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด รองผู้ว่าราชการ
จังหวัด ภาคเอกชน ได้แก่ หอการค้าจังหวัด หน่วยงานภาครัฐและเอกชน

ในจังหวัดมุกดาหาร และองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาชน ได้แก่ ผู้ป่วยชาวลาวที่ข้ามแดนมารับการรักษา รวมทั้งหมด 142 คน และรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับจำนวนคนและรายรับที่ได้ โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย หลังจากวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ และ SWOT analysis นำมาเป็นข้อมูลจัดทำร่างตัวแบบระบบบริการสุขภาพคนข้ามแดน นำตัวแบบเข้าสู่เวทีวิชาการเพื่อระดมสมอง พัฒนาแนวทางระบบกลไกร่วมกับจังหวัด และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด นำผลที่ได้ขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่

ผลการศึกษา

1. ข้อมูลการมารับบริการของชาวลาว

พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะผู้ป่วยใน สำหรับผู้ป่วยนอกจำนวนเพิ่มเพียงเล็กน้อย สถิติการส่งต่อผู้ป่วยจากโรงพยาบาลสะหวันนะเขตไปโรงพยาบาลมุกดาหาร มีแนวโน้มลดลง โดยในปี 2558 มีการส่งต่อเฉลี่ยเดือนละ 20 คน และในปี 2560 ลดลงเหลือเดือนละ 7-10 คน และจากสถิติการเข้าออกของประชาชนทั้ง 2 จุดผ่านแดนของจังหวัดมุกดาหาร คือ ด่านมิตรภาพ 2 และด่านเรือสินค้า มีการเข้าออกเฉลี่ยวันละ 4,700 คน เฉลี่ยเดือนละ 140,000 คน ปีละ 1,700,000 คน ทั้งนี้สถิติการเข้าออกในแต่ละปีมีแนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อย และมีการเข้าออกของประชาชนแต่ละประเทศ ใน 5 อันดับแรก เรียงตามลำดับดังนี้ คือ ลาว ร้อยละ 50, ไทย ร้อยละ 30, เวียดนาม ร้อยละ 10, อเมริกัน ร้อยละ 3 และญี่ปุ่น ร้อยละ 2 ซึ่งจากสถิติดังกล่าวจะเห็นว่ามีการเข้ามาร่วมแสวงหาโอกาสต่างๆ ของชาวลาวเป็นจำนวนมาก (แผนปฏิบัติการปีงบประมาณ 2560, สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร)

2. ภาพรวมจำนวนผู้ป่วยที่ได้รับการตรวจรักษาที่โรงพยาบาลของรัฐ ในจังหวัดมุกดาหาร

พบว่า ผู้เข้ามารับการรักษาส่วนใหญ่เป็นผู้ป่วยนอก จำนวนผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในโรงพยาบาลมุกดาหารเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวในปี พ.ศ.2559 และจำนวนผู้ป่วยในเพิ่มขึ้นเล็กน้อย สำหรับโรงพยาบาลดอนตาล ในปี พ.ศ.2559 ลดลง และโรงพยาบาลห้วยน้ำใหญ่ ในปี พ.ศ.2559 จำนวนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย และจำนวนผู้ป่วยลาวตลอดสามปีทั้งสามแห่ง ผู้ป่วยนอก 53,450 คน และผู้ป่วยใน 8,878 คน

การรับบริการสุขภาพ ส่วนใหญ่คืองานด้านผดุงครรภ์ ประกอบด้วย การฝากครรภ์ การคุมกำเนิด การคลอด โรคเรื้อรัง ได้แก่ เบาหวาน ความดันโลหิตสูง การตรวจรักษา และการตรวจทางห้องปฏิบัติการ ดังพบว่าการตรวจก่อนคลอด การตรวจชั้นสูตร อยู่ในอันดับต้นๆ ในทุกปี โดยในปี 2559 คือโรคเบาหวาน และการตรวจก่อนคลอด และที่น่าสนใจคือ แม้การคุมกำเนิด ก็มีการเข้ามาบริการรักษา นอกจากนี้ ข้อมูลการมาตรวจรับบริการในภาคเอกชนส่วนใหญ่เป็นการคลอด การฝากครรภ์ และการตรวจสุขภาพ

3. ข้อมูลการเข้ามารับการรักษาของคนข้ามแดน

โดยแบ่งกลุ่มตามความสามารถในการจ่ายค่าดูแลรักษา ดังนี้

3.1 กลุ่มมีความสามารถในการจ่ายสูง เป็นกลุ่มที่ข้ามแดนมารับการรักษาโดยเดินทางผ่านสะพานมิตรภาพเป็นส่วนใหญ่ ใช้เวลาในการเดินทางจากด่านสะพานนะเขตข้ามมาที่ด่านมุกดาหารประมาณ 10-15 นาที หากพิจารณาจากระยะทางระหว่างด่านใช้เวลาข้ามสะพานหรือข้ามขั้วเพียง 5 นาที กลุ่มนี้ส่วนใหญ่เข้ามารับการรักษาที่คลินิกแพทย์โรงพยาบาลมุกดาหาร และโรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์เนชั่นแนล การข้ามมารับการรักษาในกลุ่มนี้จะเป็นการเจ็บป่วยที่ซับซ้อน ต้องการ

รักษาเฉพาะ และการผ่าตัดเป็นส่วนใหญ่ เส้นทางการมารับการรักษา จะเริ่มจากการเข้ารับการรักษาที่คลินิกแพทย์ และส่งต่อมารับการรักษาที่โรงพยาบาลมุกดาหาร หรือโรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์เนชั่นแนลต่อไป

3.2 กลุ่มมีความสามารถในการจ่ายน้อยถึงปานกลาง เป็นกลุ่มที่เดินทางโดยเรือเป็นส่วนใหญ่ ใช้เวลาในการเดินทางโดยเรือข้ามฝั่งประมาณ 15-20 นาที ส่วนใหญ่เข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลดอนตาล โรงพยาบาลห้วยใหญ่ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ใกล้เคียง ขึ้นกับว่าท่าเรือใกล้ที่ใด เส้นทางการข้ามมารับการรักษาจะเป็นการเข้าถึงหน่วยงานสาธารณสุขที่อยู่ใกล้ที่สุด สาเหตุการเจ็บป่วยจะเป็นการเจ็บป่วยทั่วไป การมาฝากครรภ์ รับประทาน และการเจ็บป่วยฉุกเฉินเช่น ทุบถ้ำ

4. แนวโน้มด้านจำนวนและรายรับรายจ่ายการข้ามมารับการรักษาของคนข้ามแดน

ข้อมูลเชิงปริมาณที่สำคัญทำความเข้าใจสถานการณ์และคาดการณ์แนวโน้ม มีดังนี้

1) รายรับที่เก็บได้มาก คือรายรับที่เรียกเก็บจากการรับการรักษาในแผนกผู้ป่วยใน และโรงพยาบาลมุกดาหารมีรายรับที่เรียกเก็บตามอัตราเดียวกับผู้ป่วยไทย ได้ประมาณร้อยละ 95 ของการเรียกเก็บทั้งแผนกผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน รวมรายรับที่เรียกเก็บได้ปีงบประมาณ 2560 คือ 47,269,987.10 บาท

2) การเรียกเก็บได้น้อยที่สุดคือร้อยละ 1-9 ของการเรียกเก็บ คือการมารับบริการที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพในเขตสำนักงานสาธารณสุขอำเภอดอนตาล ทั้งนี้หากรวมรายรับที่เรียกเก็บไม่ได้ 3 ปีย้อนหลังของ

โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขทั้งสามอำเภอ คือจำนวน 266,387.29 บาท

3) การเรียกเก็บในแผนกผู้ป่วยในของโรงพยาบาล 3 แห่งคือ โรงพยาบาลดอนตาล โรงพยาบาลห้วยน้ำใหญ่ โรงพยาบาลมุกดาหาร ที่เรียกเก็บไม่ได้ย้อนหลัง 3 ปีคือ 7,932,194.04 บาท และรวมรายรับที่เรียกเก็บได้ของโรงพยาบาลทั้ง 3 แห่งรวมกันย้อนหลังสามปีคือ 97,826,377.91 บาท และโรงพยาบาลห้วยน้ำใหญ่ โรงพยาบาลดอนตาล เป็นโรงพยาบาลที่เรียกเก็บในแผนกผู้ป่วยในได้ลดลงเป็นลำดับ คือ ปี 2560 63.75 และ 77.21 ตามลำดับ ในส่วนโรงพยาบาลมุกดาหาร ลดลงเล็กน้อย คือในปี 2560 เรียกเก็บได้ร้อยละ 95.88

4) การเรียกเก็บในแผนกตรวจผู้ป่วยนอกโรงพยาบาลทั้ง 3 แห่งสามารถเรียกเก็บได้ร้อยละ 80-100 โดยโรงพยาบาลห้วยน้ำใหญ่สามารถเก็บได้ร้อยละ 100 ในทุกปี และรวมรายรับที่เรียกเก็บไม่ได้ย้อนหลัง 3 ปี ในโรงพยาบาลทั้ง 3 แห่งคือ 2,697,756.45 บาท

5) รายรับที่เรียกเก็บได้ ย้อนหลังสามปี จากสถานบริการทุกระดับ ในอำเภอเมืองมุกดาหาร อำเภอดอนตาล อำเภอห้วยน้ำใหญ่ ระหว่างปี 2558 ถึง 2560 คือประมาณ 30 ถึง 49 ล้าน รวม 3 ปีย้อนหลัง ประมาณ 125 ล้าน

6) รายรับที่เรียกเก็บไม่ได้ ย้อนหลังสามปี จากสถานบริการทุกระดับในอำเภอเมืองมุกดาหาร อำเภอดอนตาล อำเภอห้วยน้ำใหญ่ ระหว่างปี 2558 ถึง 2560 ประมาณ 11 ล้าน โดยในปี 2559 ลดลงจากประมาณ 7 ล้าน เหลือ 1.5 ล้าน และในปี 2560 เพิ่มขึ้นประมาณ 2 ล้าน

7) ข้อมูลผู้ป่วยและรายรับที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2561 ใน 5 เดือนแรกของหน่วยงานสาธารณสุขของรัฐในอำเภอเมือง อำเภอ

ตอนตาล และอำเภอห้วยน้ำใหญ่ พบว่าแนวโน้มยังเป็นเช่นเดิม คือเก็บได้รวม ร้อยละ 94

5. การจัดเก็บรายได้และการสูญเสียรายได้

รายได้ส่วนใหญ่มาจากผู้ป่วยใน แม้จะมีจำนวนผู้ป่วยนอกมากกว่า ยังไม่มีข้อมูลการมารับบริการแผนกผู้ป่วยนอกว่ามีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเท่าใด หากพิจารณาจากการหารเฉลี่ยประชากรที่มารับการรักษาและรายได้ของปี 2560 ซึ่งมีผู้รับบริการผู้ป่วยนอกจำนวน 21,971 และเก็บรายได้ 10,958,048 บาท จะได้ค่าเฉลี่ยจำนวน 498.75 บาท จากการสอบถามผู้ป่วยที่มารับบริการอยู่ระหว่าง 300-1,000 บาท และค่าใช้จ่ายในการเดินทางมารับการรักษาเฉลี่ย 500-1,000 บาทต่อครั้ง สำหรับค่าใช้จ่ายเฉลี่ยผู้ป่วยใน จากข้อมูลผู้ป่วยในทั้งหมดปี 2560 จำนวน 3,226 คน เก็บค่ารักษาพยาบาลได้ 36,311,939 บาท เฉลี่ยค่าใช้จ่ายต่อการรับการรักษาผู้ป่วยในคือ 11,256 บาท รายได้ที่เก็บได้ส่วนใหญ่มาจากรายได้ของโรงพยาบาลมุกดาหาร อย่างไรก็ตามพบว่า รายได้ที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้ระหว่างปี 2556-2560 รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 18,317,236.75 บาท การมารับการรักษาหลังจากมีการปิดด่านประเพณีตามชายแดนพบว่า จำนวนผู้มารับบริการในโรงพยาบาลแถบชายแดนลดลงผู้ป่วยส่วนใหญ่จะข้ามด่านถาวรสะพานมิตรภาพมารับการรักษามากขึ้น หากพิจารณาแนวโน้มการเก็บค่ารักษาพยาบาลที่เก็บได้มากขึ้นจากข้อมูลการศึกษาพบว่า เกิดจากผู้บริหารให้ความสำคัญและร่วมวางระบบในการเรียกเก็บแบบรายวันทำให้เก็บค่ารักษาได้ตามที่เรียกเก็บมากขึ้น และเนื่องจากผู้มารับบริการส่วนใหญ่มีรายได้และเตรียมพร้อมมารับการรักษามากขึ้น เพราะแม้จะรักษาในประเทศของตน ผู้ป่วยชาวลาวต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่แตกต่างจากที่ข้ามมารับการรักษาในฝั่งมุกดาหาร แม้สปป.ลาว ได้มีนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทั้งประเทศในวันนี้

1 กันยายน 2560 แต่พบว่าประชาชนยังข้ามมารับการรักษาเช่นเดิม ดังข้อมูลปี 2561 ระหว่างเดือนตุลาคม 2560 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2561 พบว่ามีชาวลาวมารับบริการที่โรงพยาบาลมุกดาหารจำนวนทั้งหมด 7,735 คน เก็บรายได้จำนวนทั้งสิ้น 17,536,492.75 บาท

6. การควบคุมโรคข้ามแดน

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหารมีการดำเนินการกิจกรรม เพื่อพัฒนาความร่วมมือในการป้องกันและควบคุมโรคข้ามแดนในระดับ ที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดีด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง และขยายความร่วมมือจาก แขวงสะหวันนะเขต สปป.ลาว ไปที่เมืองกวางตรี สาธารณรัฐสังคมนิยม เวียดนาม จากการที่จังหวัดมุกดาหารมีชายแดนติดกับแขวงสะหวันนะเขต ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประชาชนทั้งสองฝ่าย เดินทางไปมาระหว่างกันอย่างสะดวกเพื่อทำการค้าขาย การขนส่ง และการท่องเที่ยว มีการทำข้อตกลงความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกัน และกันในการดำเนินงานด้านต่างๆ รวมทั้งด้านสาธารณสุขมาอย่างต่อเนื่อง จากกฎอนามัยระหว่างประเทศ พ.ศ.2548 (International Health Regulations 2005: IHR 2005) องค์การอนามัยโลกได้กำหนดให้ประเทศ สมาชิกดำเนินการประเมิน และพัฒนาหน่วยงานสาธารณสุขและด้าน ควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ (Points of entry) ให้มีสมรรถนะหลัก ในการเฝ้าระวัง ควบคุมโรค การรักษาพยาบาล การตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน ทางด้านสาธารณสุข รวมทั้งการคัดกรองผู้เดินทาง ยานพาหนะ และสินค้า เข้าออกที่ผ่านช่องทางพรมแดนระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข ของทั้งสองประเทศ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ยกร่างต้นแบบการจัดระบบบริการสุขภาพคนข้ามแดน

จากการวิเคราะห์ SWOT analysis และการคาดการณ์ปริมาณการรับบริการ จึงมีแนวคิดการยกวางต้นแบบดังนี้

1) การจัดระบบบริการที่สอดคล้องความต้องการด้านสุขภาพศักยภาพ (สิทธิการรักษา กำลังจ่าย) ที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน มีระบบการจัดการเฉพาะที่มองไม่เห็นความแตกต่างในการรักษาพยาบาล แต่แตกต่างด้านการจัดการ เพื่อลดมุมมองในความแตกต่าง หรือการรู้สึกเบียดบังทรัพยากรของผู้รับและผู้ให้บริการในพื้นที่ ในกรณีบริการผู้ป่วยนอก

2) การเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ร่วมกรณีผู้ป่วยใน กำหนดปริมาณการเข้าถึงจำนวนเตียงทั้งในหอผู้ป่วยสามัญและหอผู้ป่วยพิเศษ เพื่อไม่กระทบการเข้าถึงของประชาชนไทย

3) การเก็บค่ารักษา เสนอให้มีการเก็บค่ารักษาที่สะท้อนต้นทุนในการดำเนินการ คือประกอบด้วยค่าตอบแทนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในส่วนนี้ ค่ายาที่สะท้อนต้นทุนการจัดการ เป็นต้น

4) การพัฒนาบุคลากร ควรเป็นผู้มีความสามารถด้านภาษาอังกฤษ เพื่อดูแลในกลุ่มข้ามแดนอื่น และมีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับผู้ที่มีความสามารถทางภาษา และพัฒนาระบบล่ามเพื่อกลุ่มที่มีความต่างทางภาษามากกว่า คนข้ามแดนจาก สปป.ลาว เช่น พม่า เวียดนาม จีน เป็นต้น และควรจัดให้มีกิจกรรมเชิงพัฒนาระบบความรู้ในการบริการร่วมกันทุกระดับ ทั้งในแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้ผู้ให้บริการมีการสื่อสาร เข้าใจ ส่งต่อข้อมูล ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในระดับบริการเดียวกัน มีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ วิสัยทัศน์ร่วม

ในการพัฒนาและการเติบโตของจังหวัด และการพัฒนามาตรฐานการบริการ ทักษะ รูปแบบ สภาพแวดล้อม

5) ระบบกลไกการพัฒนา ประกอบด้วย 1. คณะกรรมการในระดับองค์กร เช่น โรงพยาบาล สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น โดยประกอบด้วยแผนกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดแนวปฏิบัติร่วม และรับทราบข้อมูลการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้เท่าเทียมกัน 2. คณะกรรมการในระดับจังหวัด ประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกันอย่างเป็นระบบมีกำหนดแผน 3. การจัดทำระบบฐานข้อมูลร่วมกันในระดับจังหวัด เพื่อเห็นทิศทางในการกำกับร่วมกัน และ 4. ระบบกลไกการพัฒนาบุคลากรทุกภาคส่วนในจังหวัด เขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกภาคส่วน เป็นหลักสูตร และสร้างโอกาสในการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งในระดับปฏิบัติการ และระดับบริหาร

6) ระบบงบประมาณ ควรมีการจัดสรรงบประมาณด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาแบบก้าวกระโดดรองรับการเติบโตในด้านภาษาอังกฤษ
2. การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาโรงพยาบาลให้มีความพร้อม มีมาตรฐานด้านการดูแลผู้ป่วยเฉพาะ เช่น ด้านอุบัติเหตุ ด้านโรคหัวใจ ด้านมะเร็ง ด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น ประกอบด้วยงบการขยายตึก การเตรียมอัตรากำลังเฉพาะทางทั้งแพทย์พยาบาล และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
3. การจัดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนารองรับการเป็นเขตเศรษฐกิจที่มีเมืองคู่ขนานที่มีประชากรหนาแน่นเพื่อความพร้อมในการพัฒนา
4. สนับสนุนการลงทุนด้านสุขภาพของภาคเอกชน โดยมีการประสานนโยบายในระดับประเทศ
5. การจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลประชากรไทยให้ได้รับการดูแล ป้องกัน ส่งเสริมสุขภาพ เพื่อลดผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดจากการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ
6. จัดสรร

งบประมาณเพื่อสนับสนุนพัฒนาศักยภาพภาคประชาชน จัดอาสา
 ให้พร้อมมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพ ทั้งการป้องกัน ส่งเสริม เช่น
 การพัฒนากลุ่มล้ามจิตอาสา อาสาสมัครสาธารณสุขชายแดน เพื่อสร้าง
 การมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหาและร่วมดำเนินการแก้ไขเพื่อคุณภาพชีวิต
 7. การพัฒนาสร้างความร่วมมือในการพัฒนาสุขภาพพร้อมกันระหว่างแขวง
 สะหวันนะเขต และจังหวัดมุกดาหาร เพื่อสุขภาพที่ดี 8. การดำเนินการ
 ควบคุมป้องกันโรคมีการดำเนินการต่อเนื่องอย่างเป็นระบบและมีความ
 ร่วมมือเป็นอย่างดี ควรมีการดำเนินการต่อ โดยวางแผนให้มีงบประมาณ
 ต่อเนื่อง เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบจากกระทรวงการ
 ต่างประเทศ

2. ข้อเสนอจากผลการขับเคลื่อน

จากหลักการดังกล่าว ทีมวิจัยจึงวางแผนขับเคลื่อนร่วมกับภาคส่วน
 ที่เกี่ยวข้อง โดยได้เรียนปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด และนายแพทย์
 สาธารณสุขจังหวัด ในการจัดระบบกลไกเริ่มต้น คือ การยกร่าง
 คณะกรรมการระดับจังหวัดที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ จำนวน 21 คน โดย
 มีแนวคิดหลักการเช่นเดียวกับคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับ
 อำเภอ เพื่อให้เป็นกลไกในการพัฒนางานด้านสุขภาพในระดับที่ตอบสนอง
 ต่อการเติบโตในอนาคต โดยไม่กระทบต่อประชาชนในจังหวัดมุกดาหาร
 และมีการเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นงบประมาณในการระดมทุน
 จากทุกภาคส่วนสนับสนุนการทำงานต่อไป ทั้งนี้ผลการขับเคลื่อน
 มีข้อเสนอเพื่อการดำเนินการต่อดังนี้

1) ข้อเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัด
 ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เพื่อร่วมกันพิจารณา
 แนวทางดำเนินการที่เหมาะสม เนื่องจากบริการสุขภาพมีผลกระทบ

ทั้งทางบวกและลบต่อทุกภาคส่วน และเพื่อสร้างความเข้าใจ สร้างความร่วมมือ ตลอดจนการร่วมสร้างแนวทางใหม่ในการทำงานสุขภาพชายแดน ทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนจะมีผลเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน และการวางแผนในระดับจังหวัดที่มองภาพใหญ่จะเป็นประโยชน์ต่อไปในด้านเศรษฐกิจ ประเด็นที่ต้องพิจารณาออกแบบคือ การได้มาซึ่งรายชื่อคณะกรรมการและระบบสนับสนุนการทำงานของกรรมการ ทั้งนี้จากการนำเสนอโดยตรงต่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร เห็นว่าเป็นการเสนอที่สอดคล้องกับแนวนโยบายที่เดิมเดิมในระดับจังหวัด เพราะคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตมีการจัดตั้งในระดับอำเภอ แต่ยังไม่มีการจัดตั้งในระดับจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารเห็นด้วยในการให้มีการทำงานจากทุกภาคส่วนร่วมตัดสินใจร่วมพัฒนาระบบบริการสุขภาพที่จะเป็นโอกาสต่าง ๆ ทั้งในด้านสุขภาพโดยตรง ด้านสัมพันธไมตรีที่ดีกับเพื่อนบ้าน ด้านการส่งเสริมสุขภาพและควบคุมโรค ตลอดจนโอกาสในการพัฒนาเมืองตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดให้เป็นเมืองที่มีความสุขสนุก นำรายได้เข้าสู่จังหวัดได้ต่อไป

2) ข้อเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาบริการสุขภาพชายแดน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาบริการสุขภาพได้ต่อเนื่องตามหลักมนุษยธรรม โดยเงินกองทุนอาจมาจากภาครัฐ กองทุนระหว่างประเทศ หรือจากภาคประชาชน เป็นต้น ในการนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร เห็นด้วยในหลักการให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนชาวมุกดาหาร และพัฒนาระบบสุขภาพของจังหวัดมุกดาหาร การมีกองทุนจะทำให้เป็นช่องทางให้ประชาชนร่วมสนับสนุนได้

3) ข้อเสนอให้มีการพัฒนาศักยภาพด้านสุขภาพร่วมกันในพื้นที่ชายแดนสองฝั่งโขง การกำหนดประเด็นที่เริ่มต้นในการสร้างความร่วมมือในการดำเนินการขยายความร่วมมือในการพัฒนาร่วมกัน

ระหว่างโรงพยาบาลคู่ขนานในแขวงสะหวันนะเขต เพื่อเป็นการสนับสนุนสุขภาพพื้นฐานที่จำเป็น เช่น การตั้งครุฑ์คุณภาพ การดูแลสุขภาพมารดา ทารก เป็นต้น ทั้งนี้การเตรียมความพร้อมระบบบริการเป็นการทำงานเชิงรุก โดยการเข้าไปพัฒนาร่วมกันเพื่อให้มีศักยภาพที่จำเป็นใกล้เคียง โดยให้วิทยาลัยชุมชนมุกดาหารทำหน้าที่ในการพัฒนาหลักสูตรและเป็นหน่วยประสานงานในการพัฒนาร่วมกันทั้งในระดับจังหวัดและในระดับประเทศ

4) ข้อเสนอให้มีการสร้างมุมมองบุคลากรร่วมกันสู่การพัฒนา win win situation จากการวิจัยประเด็นที่พบเป็นคำถามเสมอคือ ทำไมเราต้องชิงขงเราไปดูแลประชาชนในประเทศอื่น ในขณะที่เราเองยังบริการสำหรับคนไทยไม่ได้เต็มที่ จึงมีข้อเสนอมุมมองเพื่อการพิจารณาปรับเปลี่ยนมุมมองดังนี้ คือ ประเด็นที่ 1 การเป็นอาเซียน การร่วมดูแล จึงมีความจำเป็น เพื่อร่วมกันควบคุมโรคติดต่อ ประเด็นที่ 2 การเข้ามาใช้บริการในฝั่งมุกดาหารจะยังคงเกิดขึ้นหากยังมีความต่างในระบบบริการ ดังนั้นการร่วมพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ จึงสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาวในกลุ่มที่ไม่พร้อมจ่ายและมารับการรักษา สำหรับกลุ่มที่มีกำลังจ่ายให้เป็นบทบาทหลักของภาคเอกชน โดยมีภาครัฐหนุนเสริมตามความเหมาะสม โดยมีการจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนเพิ่มเติมจากงบประมาณในทางอ้อมโดยรัฐบาล เป็นต้น ประเด็นที่ 3 เศรษฐกิจในจังหวัดมุกดาหารเกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษของ สะหวัน-เซโน และการเข้ามาใช้จ่ายของประชาชนจากเมืองสะหวันนะเขต ดังนั้นในการเข้ามาจะเข้ามาใช้บริการสุขภาพร่วมด้วย ดังพบว่ามีจำนวนผู้รับบริการเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะวันที่มีตลาดนัดในระดับอำเภอ และส่วนใหญ่การมาใช้บริการจะพร้อมจ่าย ดังนั้นการเตรียมระบบบริการรองรับในเชิงรุกจะทำให้ลดปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณี

ห้องพิเศษ หากไม่กำหนดจำนวนการเข้าถึงบริการ หรือไม่กำหนด
ค่าบริการเพิ่มจะทำให้ประชากรไทยมีโอกาสเข้าถึงบริการยากมากขึ้น
เพราะหากความต้องการและความสามารถในการใช้จ่ายมีแตกต่างกัน
ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้งานบริการ





IV๓ เศรษฐกิจพิเศษ
กับความซับซ้อน
ของพื้นที่ชายแดน

กรณีศึกษาจังหวัดตาก จังหวัดเชียงใหม่
และจังหวัดมุกดาหาร



IV๓๑ศรชงูกิจพิเศช
กับการศึกษา
วอจชนชายแदन



A faint, light-colored map of Southeast Asia is visible in the background, showing the outlines of Thailand, Myanmar, Laos, and Cambodia. The map is centered on the left side of the page.

.....

เสริมอำนาจเครือข่ายการจัดการศึกษา ข้ามชายแดนไทย-เมียนมา

.....

นงเยาว์ เนาวรัตน์
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งค้นหากลยุทธ์และนโยบายจัดการศึกษาข้ามแดนสำหรับเด็กข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่คำนึงถึงสิทธิความเป็นมนุษย์ ความหลากหลายของวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และโอกาสที่จะเข้าถึงการศึกษาเพื่อมีชีวิตรอด และการศึกษาที่ได้รับการรับรองอย่างสอดคล้องเหมาะสมต่อเด็กข้ามชาติรูปแบบต่าง ๆ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐไทยและภาคส่วนต่าง ๆ ตระหนักดีว่าเด็กกลุ่มนี้จะมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการค้าชายแดน การเสริมสร้างศักยภาพและการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของทายาทแรงงานจะกลายเป็นฟันเฟืองสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชายแดนในอนาคต ตลอดจนจะเป็นการสร้างแนวทางในการป้องกัน และสร้างภูมิคุ้มกันให้เด็กข้ามชาติหลุดรอดจากขบวนการค้ามนุษย์ ยาเสพติด และการกดขี่แรงงาน รวมทั้งเพื่อเพิ่มต้นทุนมนุษย์ในตัวเด็กและสังคมชายแดน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจที่มีความพิเศษได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้การสร้างระบบการศึกษาที่เข้าถึงและเหมาะสม คือการแสวงหาแนวทางที่จะสร้างสิทธิความเท่าเทียมเป็นธรรมระหว่างคนสองประเทศ ทั้งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาต่อกลุ่มเด็กในพื้นที่ชายแดน และเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ โดยใช้การศึกษาเป็นทรัพยากรร่วมที่ทุกภาคส่วนควรเข้าร่วมในการจัดการร่วมกัน

วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ซึ่งหมายถึง การสร้างแนวทางเปิดพื้นที่ให้ภาคีหุ้นส่วนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโจทย์ ร่วมกันค้นหาต้นทุนการปฏิบัติการที่ผ่านมาของเครือข่าย รวมทั้งให้ข้อคิดนำเสนอว่าความคิดเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบายระดับพื้นที่ งานวิจัยมีคำถามสำคัญคือ “สภาพปัญหาในการจัดการศึกษาของเด็กข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนที่ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้นั้นเป็นเพราะเหตุใด และมีความจำเป็นอย่างไรในการศึกษาที่จะเข้าใจและสร้างแนวทางในการศึกษาที่คำนึงถึงความสลับซับซ้อนของปัญหา และจะมีตัวแบบ/กลไกในการเสริมสร้างศักยภาพการทำงานให้แก่ภาคีเครือข่าย ที่นำไปสู่การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ร่วมกันได้” โดยได้แบ่งขั้นตอนเป็น 3 ขั้นตอนคือ 1) เพื่อถอดบทเรียนความร่วมมือการจัดการศึกษาให้แก่เด็กข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนอำเภอแม่สอด ของหน่วยงานและองค์กรภาคี 2) เพื่อค้นหาศักยภาพเครือข่ายและการเชื่อมโยงการจัดการศึกษาข้ามแดนไทยและเมียนมา 3) เพื่อสร้างข้อเสนอกลไกการจัดการศึกษาข้ามแดนไทยและเมียนมาในพื้นที่แม่สอด กลุ่มเป้าหมายการวิจัย ประกอบด้วยศูนย์การเรียนรู้ และภาคีเครือข่ายต่างๆ ที่ร่วมจัดการศึกษาในพื้นที่แม่สอด อาทิ องค์กรภาครัฐไทย-เมียนมา องค์กรพัฒนาเอกชนไทยนานาชาติ และองค์กรครูชายแดน โดยแบ่งเป็น 2 ระดับคือ

1. ภาคีเครือข่ายการจัดการศึกษาชายแดน ซึ่งประกอบด้วย
 - หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ประเทศไทย คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ตาก เขต 2 (สพป.ตาก เขต 2) สำนักงานการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย อำเภอแม่สอด และตัวแทนฝ่ายความมั่นคง เช่น หน่วยงานอำเภอ

- ภาคธุรกิจ หอการค้าอำเภอแม่สอด
- องค์การพัฒนาเอกชน 4 องค์การ ประกอบด้วย HWF (Help Without Frontier) BMWEC (Burmese Migrant Workers' Education Committee) MECC (Migrant Education Coordination Center) และ BMTA (Burmese Migrant Teacher Association)

2. ศูนย์การเรียนรู้จัดการศึกษาชายแดน

ศูนย์การเรียนรู้ 9 แห่ง ซึ่งใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง ตามวัตถุประสงค์ของวิทยุวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ CDC, Has ThooLei, Morning Glory, Ah Yone Oo, B.H.S.O.H, SAW, Irrawaddy Flower Garden, Thu Kha Hang Sar และ Ah Yone ที่สมัครใจเข้าร่วมดำเนินการวิจัย และเปิดการเรียนการสอนหลากหลายรูปแบบ รวมทั้งการเปิดสอนในหลักสูตร การศึกษานอกระบบประเทศไทยและประเทศเมียนมา โดยในพื้นที่นี้จะทำความเข้าใจการดำเนินงานและประวัติการก่อตั้งของศูนย์ 2 แห่ง ได้แก่ ศูนย์การเรียนรู้ BHSOH (Burmese Middle School for Orphan and Helpless) ศูนย์การเรียนรู้ Child Development Center-CDC และองค์การเครือข่ายที่มีบทบาทต่อเนื่อง คือ BMWEC และ MECC ซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายที่ให้การสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้ในพื้นที่มาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2550 เพื่อเป็นตัวอย่างการทำงานของการศึกษาข้ามแดนว่าทำงานอย่างไร ภายใต้บริบทเงื่อนไขแบบไหน และอะไรที่ทำให้เกิดศักยภาพของการทำงาน รวมทั้งจุดอ่อนและจุดแข็งทั้งของศูนย์และของเครือข่าย โดยที่ศูนย์การเรียนรู้ข้างต้นได้ดำเนินการจัดการศึกษาทั้งในหลักสูตรของศูนย์การเรียนเอง ผสมกับหลักสูตร กศน.ไทย และหรือ กศน.พม่า อาทิ CDC Kha Hang Sar และ BHSOH รวมทั้งมีการจัดการเรียนการสอนให้เด็กในหลักสูตรอื่นๆ ที่เด็กสามารถเข้าถึงวุฒิทางการศึกษารูปแบบต่างๆ การเก็บข้อมูลใช้เทคนิควิธีการสำคัญ 2 รูปแบบคือ หนึ่ง การประชุม

ถอดบทเรียนแบบเสริมพลังอำนาจ เพื่อค้นหาต้นทุนและแนวคิด การทำงานการจัดการศึกษาเด็กข้ามชาติ และการร่วมพลังสานเครือข่าย การทำงานร่วมกันภายใต้ข้อท้าทายต่างๆ และ สอง เป็นการสัมภาษณ์ รายบุคคล

ผลการศึกษา

1. ความหลากหลายของรูปแบบการจัดการศึกษาเด็กข้ามชาติ ในพื้นที่แม่สอด

โดยที่งานวิจัยนี้ได้จัดแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบกว้าง ๆ คือ

- 1) การศึกษาเพื่อการมีชีวิตรอดและพหุวัฒนธรรม
- 2) การศึกษาเพื่อการรับรอง (Accrediation)

สำหรับการศึกษาในรูปแบบที่หนึ่งนั้น ได้รับการพูดถึงในสถานการณ์ของความไม่สงบและภาวะรุนแรงขัดแย้งชายแดนไทย-เมียนมา รวมทั้งในพื้นที่ค่ายอพยพในประเทศไทย คือ 1) เป็นการศึกษาที่ต้องเกิดจากความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ อาทิ ภาควิชาชีพองค์กรสหประชาชาติ องค์กรนานาชาติและท้องถิ่น เข้าร่วมจัดการศึกษา 2) เนื้อหาความรู้ที่สอดใส่ นอกจากเป็นความรู้และทักษะการเอาตัวรอดในภาวะวิกฤติแล้ว ต้องมีเนื้อหาที่สะท้อนให้เกิดความเข้าใจต่อสภาพและรากเหง้าของปัญหา รวมทั้งต้องเป็นผู้กระทำการตัดตอนและลดทอนความขัดแย้งนั้นๆ ด้วย 3 ระยะเวลาด้วยกัน ข้อค้นพบครั้งนี้ชี้ว่า การศึกษาเพื่อเอาตัวรอดในพื้นที่แม่สอดในระยะสามทศวรรษที่ผ่านมา ผสมผสานระหว่าง 3 ระยะเวลาที่สำคัญ คือ ระยะเวลา 1 สร้างสิ่งอำนวยความสะดวก และขั้นตอนของการเตรียมการ (Recreational and Preparatory) ที่จะต้องมีการสร้างให้เกิดเป็นพื้นที่ปลอดภัย ระยะเวลา 2 คือการจัดตั้งระบบการศึกษาเป็นการศึกษานอกระบบและทางเลือก (Non-formal Education) ขึ้นในพื้นที่นั้นๆ วัตถุประสงค์

หลัก ๆ คือ การสอนเด็กในทักษะพื้นฐานที่จำเป็นในการมีชีวิตรอด โดยเฉพาะเรื่องของการรู้หนังสือ การคำนวณ ทักษะชีวิต เป็นต้น ส่วนระยะ 3 คือ การส่งเด็กกลับเข้าไปสู่ระบบการศึกษาแบบปกติ (Return to Formal Education) สำหรับในประเทศไทย จากงานวิจัยชี้ว่า มีทั้ง 3 ระยะผสมผสานกัน อย่างไรก็ตาม มีศูนย์จำนวนหนึ่งที่เริ่มขยายขอบเขตเพื่อส่งเด็กเข้าสู่ระบบการศึกษาปกติ อาทิ การเตรียมผู้เรียนไปสอบเทียบในระบบของพม่า สหรัฐอเมริกา อินเดีย เป็นต้น

ส่วนการศึกษาในรูปแบบที่ 2 นั้นได้เริ่มมาไม่นาน คือราว ๆ ปี พ.ศ. 2557 โดยการนำเข้าหลักสูตรการศึกษานอกระบบทั้งของไทยและเมียนมามาให้บริการแก่ผู้เรียน และก่อนหน้าที่ได้เข้าร่วมโครงการ School within School กับโรงเรียนรัฐในพื้นที่

เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของผู้เรียนสู่หลักสูตรและประเภทของการศึกษานั้น รวมทั้งการประเมินศักยภาพในการรองรับเด็กของเครือข่ายนั้น ปรากฏว่ามีเด็กอยู่ค่อนข้างมากทีเดียว เด็กที่อยู่ในศูนย์การเรียนซึ่งมีทั้งหมดราว ๆ 13,921 คนนั้น มากกว่า 90% เรียนอยู่ในระบบการศึกษาเพื่อเอาชีวิตรอดผ่านตัวหลักสูตรทั้งหมด 3 ประเภทด้วยกัน คือ

- 1) หลักสูตรขั้นพื้นฐานเมียนมา (Myanmar Basic Education Curriculum)
- 2) หลักสูตรการศึกษาเพื่อการพัฒนากระเหรี่ยง (Karen Education Development)
- 3) หลักสูตรย่อย ๆ อาทิ หลักสูตรด้านอาชีพศึกษา หลักสูตร Pre-GED และหลักสูตรสอนเฉพาะด้านภาษาต่าง ๆ เช่น ภาษาอังกฤษ กระเหรี่ยง และพม่า

โดยหลักสูตรทั้ง 3 ถือเป็นส่วนสำคัญที่ศูนย์การเรียนและภาคีในพื้นที่ให้ความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนหลักสูตรอื่น ๆ ที่มีนัยสำคัญต่อเด็กข้ามชาติ ทั้งทางด้านทักษะอาชีพ ภาษา และความรู้เพื่อ

การปรับตัวสู่โลกสมัยใหม่ เด็กที่เรียนในหลักสูตรข้างต้นนอกจากความรู้เรื่องทักษะการเอาตัวรอด และความรู้สมัยใหม่ อาทิ วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษแล้ว เด็กยังได้รับการส่งมอบวิชาประวัติศาสตร์ ขนบจารีตประเพณี และภาษาชาติพันธุ์ เช่น ภาษากะเหรี่ยง และภาษารัฐชาติ เช่น ภาษาพม่า ภาษาประเทศที่พำนักอาศัย คือ ภาษาไทย แม้จะมีข้อโต้แย้งมากมายถึงความอ่อนแอของระบบการสอนภาษาไทย ในศูนย์การเรียนก็ตาม นอกจากนี้ยังได้เรียนรู้วิชาสิทธิมนุษยชน เพศภาวะศึกษา (Gender studies) พัฒนาชุมชนและระบอบประชาธิปไตยในแผ่นดิน มาตุภูมิ เป็นต้น

ศูนย์การเรียนในเกือบทุกศูนย์มีนโยบายรับเด็กเข้าเรียนจากทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งว่าโลกชีวิตของผู้เรียนในทุกวัฒนธรรมได้นำเข้ามาผสมผสานเพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างเข้าอกเข้าใจ และเคารพในความแตกต่างหลากหลาย แม้ว่าสิ่งเหล่านี้ไม่ได้บรรจุอยู่ในบทเรียนและหลักสูตรทางการ ทว่าโลกชีวิตที่ซับซ้อนเหล่านี้ได้เรียนรู้ผ่านหลักสูตรแฝง และหลักสูตรในวิถีชีวิตจริง จากการจัดฝึกอบรมให้ครูในศูนย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมวิจัยครั้งนี้ สะท้อนว่าครูมิได้มีความแวดไว้ในเรื่องความหลากหลายอย่างเป็นระบบมากนัก จึงไม่ได้นำสู่บทเรียน มิได้ออกแบบสื่อการสอน และปรับหลักสูตรให้โน้มเข้าหาภูมิหลังผู้เรียนทุกกลุ่ม แต่เด็กได้เรียนรู้จากการใช้ชีวิตร่วมกันในชีวิตประจำวัน นอกจากนี้ครูมีความเกื้อกูลต่อเด็ก มองเห็นตัวเองในเด็ก ครูส่วนใหญ่อยู่ในสถานะคนพลัดถิ่นและเป็นแรงงานข้ามชาติด้วยเช่นกัน ซึ่งนับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่บ่มครูให้มีจิตใจทุ่มเทต่อการสอน ท่ามกลางความขาดแคลน นอกจากนี้ หลายศูนย์เผยว่าได้นำวิชาสิทธิมนุษยชนศึกษาเข้าสอนเพื่อให้เกิดจิตสำนึกเคารพความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียม มิไฉนกับประชาธิปไตย

ส่วนการศึกษาในลักษณะที่ 2 ที่เป็นการศึกษาที่ได้รับการรับรอง (Accrediation) นั้น เด็กเรียนผ่านหลักสูตร 1) หลักสูตร กศน.ไทย สำหรับ

เด็กไม่มีสัญชาติ (Thai Non-Formal Education Curriculum) 2) หลักสูตร
กศน.เมียนมา (Non-Formal Primary Education/ NFPE) และ 3) หลักสูตร
School within School ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้ค่อย ๆ ยุติลง เนื่องจากมีปัญหา
ในเรื่องการบริการจัดการ อย่างไรก็ตาม โรงเรียนไทยได้เข้ามาโอบอุ้มเด็ก
ข้ามชาติโดยตรงมากขึ้น

2. รูปแบบความร่วมมือของเครือข่ายการจัดการศึกษาเด็กข้ามชาติ ในพื้นที่แม่สอด

ซึ่งจัดแบ่งได้ทั้งหมด 3 เครือข่ายด้วยกัน คือ

1) กลุ่มศูนย์การเรียนรู้

ศูนย์การเรียนรู้ อาจจัดเป็นกลุ่มผู้มีบทบาทเป็นผู้ให้บริการ
(Educational Provider) แต่มีได้เป็นกลไกของรัฐได้รัฐหนึ่ง (State
Educational Provider) ซึ่งได้รับมอบอำนาจและรวมทั้งทรัพยากร กำลังคน
ศูนย์เป็นหน่วยงานของชุมชน หรืออีกนัยเป็นองค์กรชุมชน คนพลัดถิ่น
ข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

2) กลุ่มเครือข่ายผู้สนับสนุนจากภาคประชาสังคมไทยและ นานาชาติ

เครือข่ายผู้สนับสนุนการศึกษา ชี้ว่าการอยู่รอดของศูนย์ในพื้นที่
ชายแดนไทย โดยปราศจากสถานภาพเป็นโรงเรียนตามกฎหมายรัฐไทยนั้น
รวมทั้งบุคลากรครู และผู้บริหารโรงเรียนทั้งหมด นับพันคนนั้น ไม่มี
สถานภาพเป็นครูตามกฎหมายคนเข้าเมือง ความร่วมมือของนานาชาติส่วน
อาทิ องค์กรด้านศาสนา กลุ่มคนพลัดถิ่นที่เคลื่อนตัวไปอยู่ประเทศที่สาม
อาทิ เกาหลีใต้และญี่ปุ่น องค์กรพัฒนาเอกชนไทยและนานาชาติ รวมทั้ง
องค์กรของคนพลัดถิ่นเองที่ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ระยะแรก เช่น BMWEC, มูลนิธิ
HWF, มูลนิธิสุวรรณนิมิต-คลินิกแม่ตาว มูลนิธิ SAW และองค์กรจัดการ
ศึกษาอื่น ๆ หรือศูนย์การเรียนรู้จัดหาเอง และระดมทุนจากแหล่งทุน

โดยตรงเป็นราย ๆ ไป องค์กร World Education และหน่วยงาน MECC ที่เป็นกลไกเชื่อมพื้นที่การเจรจาพูดคุยระหว่างศูนย์ และระหว่างศูนย์กับหน่วยงานรัฐไทยในพื้นที่ อาทิ สพป.ตาก เขต 2 หน่วยงานความมั่นคง และอื่น ๆ ทั้งหมดนี้นับเป็นผู้ปฏิบัติการและองค์กรในภาคประชาสังคม และชุมชนคนพลัดถิ่นข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม มีความเปลี่ยนแปลงจุดสำคัญเกิดขึ้นในด้านของกลไกการประสานงานเนื่องจาก MECC ซึ่งที่ผ่านมาเป็นพื้นที่เปิดในการสร้างความร่วมมือหลายระดับนั้น กำลังหมดบทบาท แหล่งทุนที่สนับสนุนต่างได้ถอนตัวออกจากพื้นที่ ประกอบกับบุคลากรภาครัฐซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล MECC ได้หมดหน้าที่ลงและย้ายไปรับตำแหน่งที่สูงกว่าในพื้นที่อื่น แนวโน้ม MECC อาจยุติบทบาทนั้น มีค่อนข้างสูง

3) กลุ่มเครือข่ายหน่วยงานภาครัฐไทย-เมียนมา

กลุ่มเครือข่ายที่สามนั้นเป็นมากกว่าผู้สนับสนุน แต่เล่นบทบาทเป็นผู้ให้บริการทางการศึกษาร่วมกับศูนย์การเรียนรู้ ซึ่งเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมชัดเจนเมื่อศูนย์ขยายบทบาทส่งเด็กคืนสู่ระบบการศึกษาของรัฐ ประกอบด้วย หน่วยงานรัฐในประเทศไทย อาทิ ผู้บริหารและครูผู้สอนในศูนย์การเรียนรู้ต่าง ๆ สพป.ตาก เขต 2 ที่หนุนเรื่อง School within School สำนักงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอแม่สอด ที่เข้ามาร่วมเป็นภาคี หลักสูตร กศน.พิเศษ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีล้านนาตาก เป็นต้น ความร่วมมือในส่วนนี้เริ่มในปี พ.ศ.2556-2557 ในขณะเดียวกัน ศูนย์เริ่มสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐเมียนมา จนนำไปสู่ความร่วมมือจัดการศึกษาที่ได้รับการรับรองร่วมกัน ผ่านหลักสูตร กศน. หรือ NFPE ซึ่งมีความเป็นรูปเป็นร่างในปี 2558 ผ่านสำนักงานการศึกษาทางเลือก ที่พะออันและจังหวัดเมียวดี และเกิดหน่วยงานใหม่คือ Measot Township ในพื้นที่ประเทศไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ร่องรอยพบหุเครือข่ายทางการศึกษาชายแดน/ข้ามแดนที่กล่าวถึงยังไม่ได้อยู่ในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ และในกลุ่มประชาคมอาเซียน ทว่าเป็นผลจากการตื่นตัวของศูนย์การเรียนรู้หรือองค์กรคนย้ายถิ่นและแรงงานข้ามชาติ ภายใต้การสนับสนุนของเครือข่ายขนาดใหญ่ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการมากนัก นอกจากนี้ ศูนย์การเรียนรู้ยังเข้าไปแสวงหาความร่วมมือและทรัพยากรจากโรงเรียนไทย ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความรู้ อาทิ มีการแลกเปลี่ยนครูภาษาไทยกับภาษาอังกฤษและพม่า มีการใช้ห้องทดลองร่วมกันกับสถานศึกษาไทยในพื้นที่ เช่น เข้าไปใช้บริการ ความรู้และเครื่องมือด้านช่างจากวิทยาลัยสารพัดช่าง วิทยาลัยชุมชน และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีล้านนา เป็นต้น

ในการถอดบทเรียนพลังอำนาจในการกระทำการของคนเล็กคนน้อย และเครือข่าย การศึกษาข้ามแดนในพื้นที่แม่สอด-เมียวดีข้างต้นนั้น ชี้ให้เห็นว่ายังมีข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งในเรื่องกรอบความร่วมมือ กลไก ทรัพยากร เป็นต้น แม้ว่าจะมีความเป็นไปได้เช่นกัน จากการทบทวนเอกสารต่างๆ พบว่า ช่องว่างระหว่างแนวคิดในการจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคงและการจัดการศึกษาถ่วงหน้าได้มีการโต้ตอบต่อรองกันไปมา เป็นพื้นที่ปฏิบัติการของกลุ่มคนกลุ่มต่างๆ ทำให้ในการจัดการศึกษาในพื้นที่ชายแดนอำเภอแม่สอดเป็นการสร้างทางเลือกทางการศึกษาให้แก่เด็กกลุ่มต่างๆ ให้สามารถเข้าถึงและตรงตามความต้องการของเด็กทั้งช่วงวัย ภาษา และวัฒนธรรม ผู้คนที่มีความแตกต่างหลากหลายเข้ามาอยู่ร่วมกัน โดยเฉพาะในศูนย์การเรียนรู้ที่ได้สร้างช่องทางในการจัดการศึกษาที่หลากหลายมากขึ้น โดยรับเอาหลักสูตรที่เห็นว่าเอื้อประโยชน์ต่อเด็กมากที่สุดมาจัดการสอน

ว่าการศึกษาทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้เป็นการศึกษาเพื่อมีชีวิตรอด มีมูลค่าทางเศรษฐกิจจำกัด สิ่งนี้นำไปสู่กลไกความร่วมมือของภาคี

เครือข่ายในพื้นที่อำเภอแม่สอดและจังหวัดเมียวดีเพื่อจัดการศึกษาข้ามแดนให้แก่เด็กที่เป็นบุตรหลานของแรงงานอพยพจากประเทศเมียนมา ซึ่งมีเครือข่ายที่สำคัญประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรภาคประชาชน (NGOs) ร่วมมือกันในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาภายใต้ข้อจำกัดของนโยบายและกฎหมาย จากเงื่อนไขของความมั่นคงของทั้งสองประเทศ สิ่งเหล่านี้นำมาสู่การขยายทิศทางการศึกษาในภาวะวิกฤติ ผู้การศึกษาในระบบของรัฐชาติ

นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างศูนย์การเรียนรู้กับหน่วยงานภาครัฐผ่านหลักสูตร กศน.พิเศษ และ NFPE นั้นมีจุดอ่อนร่วมกันคือปัญหาด้านบุคลากร หลักสูตร กศน.พิเศษ ที่มีอุปสรรคในเรื่องการสนับสนุนค่าตอบแทน ครูมีจำนวนน้อย และการพัฒนาศักยภาพในการจัดการเรียนการสอน ส่งผลให้การเรียนของเด็กล่าช้า และตกหล่น ที่สำคัญยังไม่มีกลไกในการสร้างความร่วมมือที่เป็นพื้นที่เปิด ปรากฏจากอำนาจกดทับ และลดทอนความหวาดระแวง แต่คอยรับฟังความคิดเห็น คลี่คลายข้อจำกัด และสร้างความไว้วางใจร่วมกัน ส่วนหลักสูตร NFPE ไม่พบปัญหาดังกล่าว แต่มีอุปสรรคในเรื่องสถานภาพของครูผู้สอน ที่ถือเอกสารเข้าเมืองผิดกฎหมาย ครู 37 คนที่เดินทางมาจากเมียวดีนั้นถือเอกสารเข้าเมืองผิดประเภทการทำงาน เนื่องจากประเทศไทยกำหนดให้แรงงานจากประเทศเมียนมาทำงานประเภทรับจ้างในภาคเกษตร ก่อสร้าง ทำงานบ้าน และประมง ทว่าพวกเขาข้ามด่านแม่สอดมาเป็นครูสอนในหลักสูตร กศน.เมียนมา ในขณะที่ปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการ หลักสูตร กศน.พิเศษ มีอุปสรรคในระดับองค์กร หลักสูตร NFPE มีอุปสรรคที่ใหญ่กว่านั้นคือ ปัญหาระหว่างประเทศ แนวทางในการจัดการกับปัญหาของทั้งสองประเภทมีความคล้ายกันคือ ต้องการเวทีกลางในการพูดคุยเพื่อหาจุดสมดุลในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดต่าง ๆ และสร้างความร่วมมือในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กข้ามแดนที่ยั่งยืน

ในส่วนของการสร้างกระบวนการในการเสริมพลังให้กับเครือข่ายการจัดการศึกษาข้ามแดนที่นอกเหนือจากร่างความร่วมมือทั้งสองรูปแบบข้างต้นแล้ว ได้มีข้อเสนอแนวทางพัฒนาครู ด้านการศึกษาพหุวัฒนธรรม การวัดและประเมินผลตามสภาพจริง การผลิตสื่อที่แวดไวต่อความหลากหลาย ครูเป็นพลังสำคัญในการจัดการเรียนการสอนในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม และเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาข้ามแดนในพื้นที่อำเภอแม่สอด-เมียวดี ทว่าต้องอยู่อย่างหลบ ๆ ซ่อน ๆ ขาดเสรีภาพในการเดินทางและอื่น ๆ กล่าวโดยสรุปการจัดการศึกษาชายแดนผ่านมิติการศึกษาพหุวัฒนธรรม คือการตระหนักถึงความหลากหลายของผู้คน และความเป็นพหุภาษา ที่เป็นทุนทางสังคมของคนชายแดนกลุ่มต่าง ๆ อยู่แล้ว โดยการเชื่อมประสานการทำงานผ่านการสร้างกระบวนการคิดและเรียนรู้ความเป็นพหุวัฒนธรรมให้แก่ครูและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างความตระหนักถึงความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และเคารพความเป็นมนุษย์ของคนอื่น โดยสามารถนำการศึกษาเช่นนี้ไปเป็นต้นแบบของการศึกษาในพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

3. กรอบแนวคิดและกลไกการจัดการการศึกษาข้ามแดนไทยและเมียนมาในพื้นที่แม่สอด

ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) ใช้กรอบแนวคิดสิทธิมนุษยชน และพหุวัฒนธรรม เป็นแนวคิดหลักในการจัดการศึกษาพื้นที่ชายแดนแม่สอด และอาจนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นต่อไป

2) มีกลไกระดับจังหวัด ซึ่งคณะทำงานนั้นต้องเป็นความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งศูนย์การเรียนรู้ ภาครัฐของสองประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ไทยและนานาชาติ องค์กรครู ประชาคมในพื้นที่ภาคธุรกิจ รวมทั้งกลุ่มเด็กและเครือข่ายผู้ปกครอง

3) ในส่วนของภาครัฐท้องถิ่น อาทิ สพป.ตาก เขต 2 และสำนักงาน การศึกษานอกกระบวนและตามอัธยาศัย อำเภอแม่สอด ควรขยับกลไกของ MECC เป็นหน่วยงานใหม่หรือกลุ่มทำงานใหม่ที่มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาเด็กข้ามชาติ (Migrant Education Department/Migrant Education working group)

4) กระบวนการทำงานของกลไกระดับจังหวัด เป็นพื้นที่ที่มีความ สัมพันธ์แบบยืดหยุ่น มีระบบอำนาจแบบอ่อนตัว เป็นพื้นที่ปลอดภัย สำหรับการถกเถียงเห็นแย้ง และมีความศรัทธา ไว้วางใจ รวมทั้งมี เป้าหมายและแผนงาน

5) กลไกระดับจังหวัด มีศักยภาพและมีกลไกเอื้อในการนำเข้า ความรู้ ประเด็นปัญหา และข้อหารือต่าง ๆ เพื่อเคลื่อนงาน สร้างพื้นที่ เสวนาและสร้างต้นนโยบายระดับพื้นที่ ระหว่างหน่วยงาน และระหว่างรัฐ ในสองประเทศ





IV๓๓ศรชงูกิจพิเศษ
กับความมั่นคง
ชายแดน





.....

องค์กรตีดอาวุธกะเหรี่ยง:
การสร้างสันติภาพและการพัฒนา
เศรษฐกิจชายแดนไทย-เมียนมา

.....

ขวัญชีวัน บัวแดง
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

โครงการวิจัยนี้มีจุดเน้นเพื่อทำความเข้าใจสถานการณ์ภาพของกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยง ในความพยายามที่จะสร้างสันติภาพชายแดน ที่มีการลงนามในสัญญาการหยุดยิงทั่วประเทศ หรือ Nation-wide Ceasefire Agreement-NCA ในปี พ.ศ.2558 และในบริบทของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตอำเภอชายแดนของจังหวัดตาก และในเขตรัฐกะเหรี่ยงของประเทศเมียนมา โดยพยายามตอบคำถามที่ว่ากระบวนการสันติภาพเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในอาณาบริเวณชายแดนมากน้อยเพียงใด และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการลงทุนด้านเศรษฐกิจของกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยงจะนำไปสู่ความมั่นคงของประชาชนรากหญ้าและกระบวนการสันติภาพที่มั่นคงเพียงไร

วิธีการศึกษา

ใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นการติดตามข้อมูลข่าวสารจากสำนักข่าวและหนังสือพิมพ์ออนไลน์ การสังเกตการณ์กิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่และการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องในเรื่องขององค์การติดอาวุธกะเหรี่ยงและการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งตัวแทนชุมชนที่ได้รับผลกระทบหรือคาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ โดยพื้นที่ศึกษาครอบคลุมอำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด และอำเภอบพพระ จังหวัดตาก ซึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในปี พ.ศ.2558 และพื้นที่ในเขตรัฐกะเหรี่ยงของประเทศเมียนมา นอกจากนี้ยังเก็บข้อมูลในพื้นที่อำเภอท่าสองยาง ซึ่งเป็นที่ตั้งของค่ายผู้ลี้ภัยหรือที่เรียกว่าที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบแม่หละ และการสำรวจพื้นที่ที่มีการสร้างเมืองใหม่ ที่มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ อุตสาหกรรม

และการค้า และพื้นที่ของกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยงที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น ในเขตจังหวัดเมียวดี รัฐกะเหรี่ยงของประเทศเมียนมา

ผลการศึกษา

ข้อค้นพบของโครงการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย การวิเคราะห์ผลในเชิงแนวคิดและข้อเสนอแนะต่อกลไกการพัฒนาพื้นที่อาณาบริเวณชายแดนมีดังต่อไปนี้

1. แนวคิด ข้อตกลง และกลไกการดำเนินการสร้างสันติภาพในพื้นที่ชายแดนขององค์กรติดอาวุธกะเหรี่ยง

กระบวนการสันติภาพมีความสัมพันธ์กับแนวทางทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างมีนัยที่สำคัญ ในส่วนของรัฐบาลเมียนมา การริเริ่มเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์มีขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากระบบเผด็จการทหารเป็นระบบประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์ปี พ.ศ.2531 (8-8-88) ที่เมียนมาเริ่มเปิดประเทศ พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ เข้าร่วมกับประชาคมอาเซียนและสร้างความสัมพันธ์กับนานาชาติ สำหรับรัฐบาลแล้วการสู้รบกับกลุ่มชาติพันธุ์บริเวณชายแดนถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอาณาบริเวณชายแดนทางเหนือและตะวันออกที่สมบูรณไปด้วยทรัพยากรป่าไม้และแร่ธาตุ อีกทั้งเป็นจุดยุทธศาสตร์ของการค้าที่เชื่อมโยงกันในหลายประเทศตามแนวทางหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลเมียนมาได้เริ่มการเจรจาสันติภาพตั้งแต่ปี พ.ศ.2532 โดยมีกองกำลังชาติพันธุ์หลายกองกำลังเข้าร่วมทำข้อตกลง

การหยุดยิง แต่สำหรับกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยงภายใต้การนำของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงหรือ Karen National Union-KNU แล้ว ในขณะนั้นยังไม่มีแนวคิดที่จะเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลเมียนมา เนื่องจากมีความเข้มแข็งทั้งในทางการเมือง การทหารและเศรษฐกิจ เมื่อ KNU เริ่มสูญเสียพื้นที่สำคัญให้กับกองทัพกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตย (Democratic Karen Buddhist Army-DKBA) ที่ก่อตั้งขึ้นจากทหารกลุ่มหนึ่งที่แยกตัวจาก KNU เมื่อปี พ.ศ.2537 และร่วมมือกับกองทัพพม่าบุกยึดค่ายสำคัญและฐานที่มั่น ก่อให้เกิดผู้ลี้ภัยที่ข้ามแดนมาอยู่ในเขตประเทศไทยจำนวนหลักแสน และผู้พลัดถิ่นภายในประเทศอีกจำนวนมาก ผู้นำ KNU จึงตัดสินใจนำคณะไปเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นการหยุดยิงที่ไม่ได้ผลอย่างจริงจัง การเจรจาหยุดยิงระหว่าง KNU กับรัฐบาลเมียนมามีอีกครั้งในปี พ.ศ.2555 ซึ่งเป็นช่วงหลังการเลือกตั้งรัฐบาลเมียนมาในปี พ.ศ.2553 และสุดท้ายได้ลงนามในข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (Nation-wide Ceasefire Agreement-NCA) ในปี พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เป็นทางการ มีการทำรายละเอียดเป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดกฎเกณฑ์และกลไกการทำงาน ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้มีการเจรจาทางการเมืองและการจัดประชุมปางโหลงในศตวรรษที่ 21 ที่จะได้ข้อสรุปถึงรูปแบบการเมืองการปกครองที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เห็นชอบ ทั้งนี้กลุ่มที่ลงนามใน NCA มี 8 องค์กรจาก 23 องค์กรติดอาวุธชาติพันธุ์ และใน 8 องค์กรนี้เป็นองค์กรติดอาวุธกะเหรี่ยง 3 องค์กร ได้แก่ KNU, DKBA และ KNU/KNLA-PC

ผลที่เป็นรูปธรรมของ NCA ที่เกิดขึ้นประการแรกคือ การลดลงของจำนวนการสู้รบระหว่างกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยงกับกองทัพพม่า และลักษณะของการสู้รบจะเป็นการปะทะกันเนื่องจากการรุกล้ำเขตแดนมากกว่าการยกกองกำลังเข้าไปบุกยึดพื้นที่เช่นในอดีต ประการที่สอง กองกำลังต่าง ๆ แม้จะยังคงอาวุธไว้ แต่เปลี่ยนสถานภาพเป็นองค์กร

ที่ได้รับการรับรองถูกต้องตามกฎหมาย เอื้อต่อการเคลื่อนไหวขององค์กร
 ประการที่สาม มีการร่วมมือกันมากขึ้นระหว่างกองกำลังติดอาวุธกับ
 รัฐกะเหรี่ยง ภายใต้การสนับสนุนของทุนต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 จากญี่ปุ่น ในการสร้างพื้นที่รองรับผู้พิการและผู้หนีภัยจากการสู้รบ
 รวมทั้งการพัฒนาทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม ปัญหา
 ที่เกิดขึ้นคือความขัดแย้งในองค์กร KNU ที่มีความเห็นต่างในแนวทางของ
 ผู้นำของตนเอง และความขัดแย้งจากการละเมิดข้อตกลง NCA โดยการ
 ที่รัฐบาลและกองทัพพม่าเข้าไปดำเนินการในเขตกำลังติดอาวุธของ
 ชาติพันธุ์ภายใต้ข้ออ้างของการพัฒนา

2. กิจกรรมทางเศรษฐกิจขององค์กรติดอาวุธกะเหรี่ยงและความ สัมพันธ์ต่อการสร้างสันติภาพ

ปัจจุบันกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยงทุกกลุ่มใช้ประโยชน์จากการ
 พัฒนาเศรษฐกิจชายแดนที่เติบโตอย่างมากในการดำเนินธุรกิจที่อยู่บน
 ฐานทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การทำป่าไม้ เหมืองแร่ เกษตรกรรมเชิง
 พาณิชยกรรม ฯลฯ กลุ่ม BGF ที่เคยเป็น DKBA และเปลี่ยนมาอยู่ภายใต้
 การกำกับดูแลของกองทัพพม่า คุมด้านการค้าที่สำคัญและบริเวณที่
 ใกล้กับเครือข่ายการขนส่งและโทรคมนาคม ทำให้ BGF ขยายฐาน
 เศรษฐกิจขนาดใหญ่ จากการลงทุนกิจการหลายอย่างในเมืองเมียวดี
 ร่วมกับนายทุนจากประเทศไทย จีน และประเทศอื่นๆ เช่น ทำธุรกิจ
 คาสโน เปิดด่านไม่เป็นทางการเพื่อเก็บภาษีการขนส่งสินค้า และที่สำคัญ
 ก็คือการสร้างเมืองใหม่ยาไต-ช่วยโกะโกะ ซึ่งเป็นการระดมทุนจากคนจีน
 ทั้งจากแผ่นดินใหญ่และโพ้นทะเล ที่มีแผนการลงทุนในระดับมากกว่า
 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ ในพื้นที่ดินหลายแสนไร่ ทำให้ BGF เป็น
 กองกำลังติดอาวุธที่มีอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างมาก

การลงทุนในกิจการต่างๆ ของกองกำลังติดอาวุธ ทำให้ประชาชนบริเวณชายแดนบางส่วนเริ่มมีช่องทางอาชีพมากขึ้น มีรายได้มากขึ้น และมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น แต่ยังมีปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อันเกิดจากการปะทะกันระลอกใหม่ และความขัดแย้งอันเกิดจากผลกระทบด้านลบของการลงทุนทำโครงการใหญ่ที่แย่งยึดทรัพยากรธรรมชาติจากประชาชน การไม่ได้ใช้หลักธรรมาภิบาลในการจัดการ ซึ่งมักจะไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบ ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเกิดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

3. บทสรุปวิเคราะห์

ปัญหาความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ทั้งภายในแต่ละกองกำลังติดอาวุธ กะเหรี่ยง ระหว่างกองกำลังติดอาวุธ และระหว่างกองกำลังติดอาวุธกับ BGF และกองทัพพม่า นั้น มีรากเหง้าที่ลึกซึ้งและซับซ้อนอันเนื่องมาจากความไม่ฝันที่จะได้มาซึ่งอำนาจรัฐในการปกครองตนเองของกลุ่มกะเหรี่ยง โดยความคิดแบบชาตินิยมชาติพันธุ์นั้นถูกถ่ายทอดและต่อยอดผ่านระบบการศึกษาที่จัดขึ้นโดย KNU ผ่านสื่อ และพิธีกรรมที่จัดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน การสู้รบที่ยืดเยื้อกว่า 60 ปีก่อให้เกิดการบาดเจ็บล้มตาย และการพลัดถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการเพิ่มความเกลียดชังและไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทำให้กระบวนการสันติภาพที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ภัยคุกคามความมั่นคงทางชาติพันธุ์ก็ยังคงดำรงอยู่

การเจรจาทางการเมืองไม่อาจแยกออกจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้นำกองกำลังติดอาวุธหรือการทำเพื่อผลประโยชน์ต่อประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่น ผู้พิการ เด็กกำพร้า ฯลฯ ที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบ ตามแนวคิดเรื่อง ทุนนิยมการหยุดยิง ที่พัฒนาขึ้นจากการสรุปบทเรียนกรณีการหยุดยิงของคะฉิ่นที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลพม่าเข้ามา

ลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ในพื้นที่ ร่วมกับนายทุนต่างชาติและผู้นำบางคนของกองกำลังคะฉิ่นอิสระ ก่อให้เกิดความขัดแย้งและปะทุขึ้นเป็นการสู้รบขนาดใหญ่อีกครั้งหนึ่งในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ามีส่วนที่สอดคล้องกับกรณีของกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยง ที่เริ่มมีการลงทุนขนาดใหญ่ที่เป็นการร่วมมือกันระหว่างผู้นำกองกำลัง BGF ที่เป็นส่วนหนึ่งของกองทัพและรัฐบาลพม่ากับนายทุนจีนและนายทุนสัญชาติอื่น อย่างไรก็ตาม มีความแตกต่างจากกรณีของกองทัพคะฉิ่นอิสระ ในกรณีของกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยงที่มีหลายกลุ่ม และมีความสัมพันธ์และการร่วมมือกับรัฐบาลพม่าในระดับที่แตกต่างกัน ผู้นำกองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยงใช้โอกาสของการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนที่เจริญเติบโตในบริบทของการพัฒนาเขตทำการลงทุนในธุรกิจประเภทต่าง ๆ โดยยังไม่ปรากฏกิจการขนาดใหญ่ที่เป็นความร่วมมือกับรัฐบาลพม่าดังที่เห็นได้ชัดในกรณีของคะฉิ่น

กล่าวโดยสรุป กระบวนการสันติภาพที่เกิดขึ้นเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจในอาณาบริเวณชายแดนได้อย่างมั่นคงมากขึ้น ขณะเดียวกันความขัดแย้งระลอกใหม่จากโครงการการพัฒนาเศรษฐกิจก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาความรุนแรงในรูปแบบใหม่ที่บั่นทอนกระบวนการสันติภาพ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

โครงการวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะในด้านการปรับปรุงกลไกความสัมพันธ์และร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในบริเวณชายแดนทั้งเขตประเทศไทยและเมียนมา เพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ดังนี้

ประการแรก ในส่วนของกลไกท้องถิ่น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และกลุ่มประชาสังคมทั้งสองฝั่งแม่น้ำเมย

ที่มีอยู่อย่างไม่เป็นทางการและเป็นไปเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ ควรได้รับการเสริมพลังให้มีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนไปในทิศทางที่จะเกิดการพัฒนอย่างยั่งยืน ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระจายผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม ส่งเสริมให้มีการติดตามและกำกับการพัฒนาในพื้นที่ โดยการพัฒนาบุคลากรในกลไกที่มีอยู่ทั้งในด้านความรู้ ทักษะ และเทคนิคในการวางแผน ติดตามและแก้ไขผลกระทบของการพัฒนา รวมทั้งการมีพื้นที่สาธารณะซึ่งรวมถึงพื้นที่ในทางการสื่อสารเพื่อการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนและวางแผนทางป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

ประการที่สอง สำหรับกลไกระดับชาตินั้น มีคณะกรรมการหลายชุดที่ตั้งขึ้นมาเพื่อมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติในแต่ละประเด็น เช่น เรื่องเขตแดน การค้า ยาเสพติด ฯลฯ แต่เป็นลักษณะของการจัดประชุมและการดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาและเป็นเฉพาะประเด็น ควรพัฒนากลไกระดับชาติที่มุ่งเน้นการวางวิสัยทัศน์ นโยบาย และแผนการพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ เช่น พื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา ที่มีกองกำลังติดอาวุธหลายกลุ่มยึดครองพื้นที่อยู่ มีปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นภายในที่เคลื่อนย้ายไปมาจำนวนมาก เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการวางนโยบายและแผนระยะยาว ติดตาม และแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านลบ โดยร่วมมือและสนับสนุนกลไกในระดับท้องถิ่นให้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการพัฒนาอย่างรอบด้านทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ประการที่สาม กลไกในระดับนานาชาติ ปัจจุบันมีองค์การความร่วมมือนานาชาติ รัฐบาลต่างประเทศและองค์กรเอกชนนานาชาติเข้ามาให้ทุนและดำเนินการพัฒนาบริเวณชายแดนจำนวนมาก ทั้งในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษา สาธารณสุข การเกษตร เป็นต้น

ควรพัฒนากลไกที่จะบูรณาการความช่วยเหลือและแผนงานของแต่ละองค์กร โดยมีการวางแผนการดำเนินการร่วมกันทั้งในระยะยาวและระยะสั้น ในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งภาครัฐ เอกชน รวมทั้งผู้นำ กอองกำลังติดอาวุธกะเหรี่ยงแต่ละฝ่ายเพื่อให้การสนับสนุนทุนและการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



A faint, light-colored map of Southeast Asia is visible in the background, showing the outlines of Thailand, Laos, and parts of Vietnam and Cambodia. The map is centered on the region of interest.

.....

ชาติพันธุ์สัมพันธ์กับความมั่นคง
ในพื้นที่ชายแดนภาคเหนือ
ของไทยและลาว

.....

ประสิทธิ์ ลีปรีชา
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

โครงการวิจัยนี้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงของชาติกับความมั่นคงในชีวิตของมนุษย์ที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ บริเวณพื้นที่ชายแดนทางภาคเหนือของไทยและลาว หรือฝั่งตะวันออกของภาคเหนือตอนบน พื้นที่วิจัยคือพื้นที่ชายแดนบ้านฮวกและพื้นที่เชื่อมโยงในอำเภอภูซางและเชียงคำ จังหวัดพะเยา กับพื้นที่ชายแดนบ้านน้ำตวง อำเภอแม่จิม ในจังหวัดน่านกับพื้นที่เชื่อมโยงที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีคำถามหลักคือ พัฒนาการด้านความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนทางภาคเหนือของไทยและลาว ในแต่ละยุคเป็นอย่างไร และส่งผลต่อความมั่นคงในชีวิตและความสัมพันธ์ของกกลุ่มชาติพันธุ์อย่างไร มีคำถามย่อยคือ 1) ความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนทางภาคเหนือของไทยและลาวในแต่ละยุคที่ผ่านมาเป็นอย่างไร และสัมพันธ์กับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ ภูมิภาคและนานาชาติอย่างไร 2) ความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนทางภาคเหนือของไทยและลาวในแต่ละด้านและแต่ละยุคส่งผลต่อความมั่นคงในชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์อย่างไร 3) ในยุคปัจจุบันที่รัฐไทยและลาวเปิดการค้าเสรีข้ามชายแดนมากขึ้น ผ่านจุดผ่อนปรนชายแดนและด่านถาวร กลุ่มชาติพันธุ์และผู้คนในชุมชนการค้าชายแดนได้รับประโยชน์หรือไม่ อย่างไร

พลการศึกษา

จากการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและการเก็บข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน พ่อค้าแม่ค้าท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้าชายแดน รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐบริเวณจุดผ่านแดนระหว่างเดือนกรกฎาคม 2560 ถึงสิงหาคม 2561 พบว่า ประการแรก

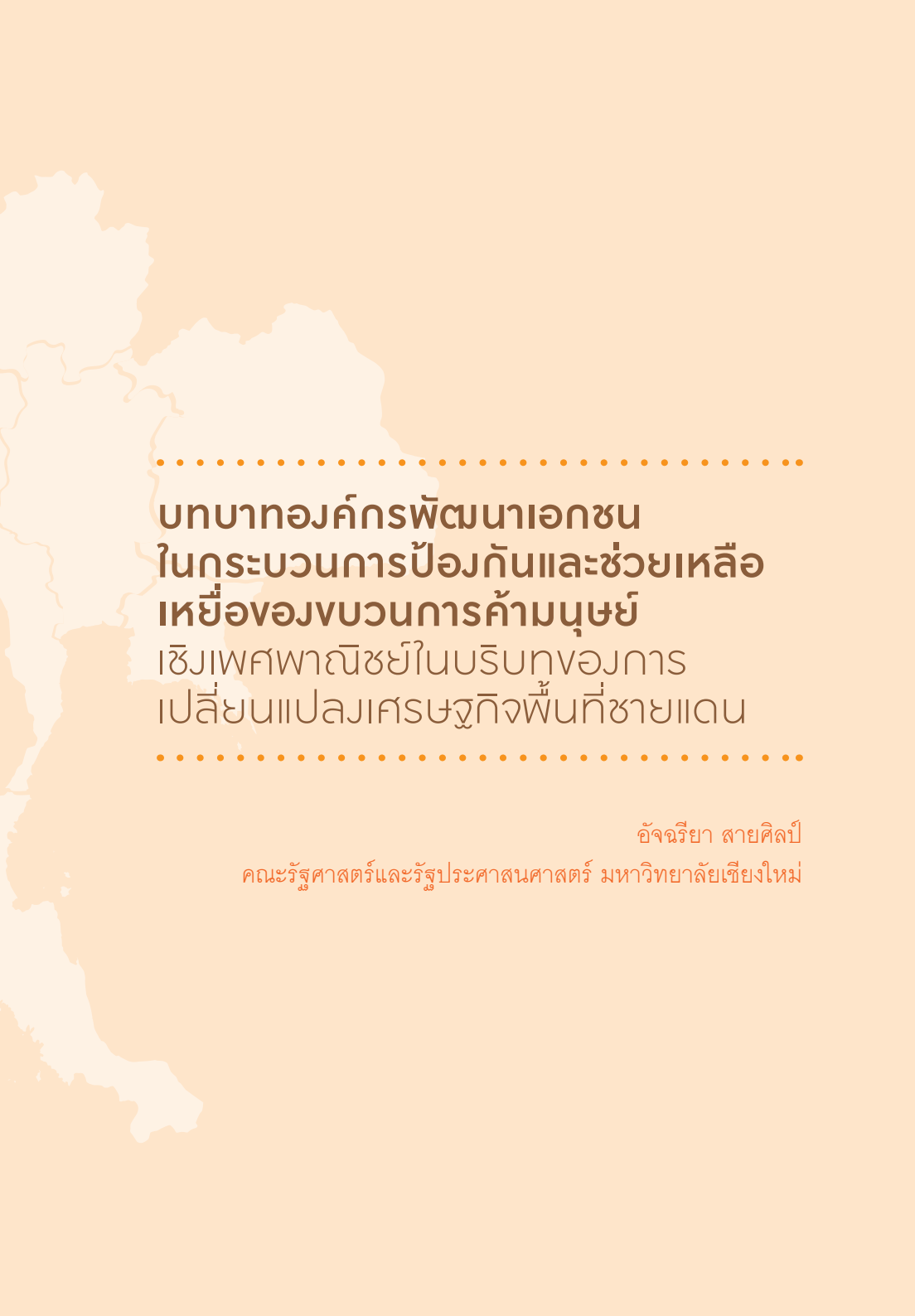
ความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนทางภาคเหนือของไทยและลาวปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัยที่สัมพันธ์กับบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจของภูมิภาคและของโลก กล่าวคือ ในยุคอาณานิคม รัฐทั้งสองยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนนัก แต่เมื่อเข้าสู่ยุคสงครามเย็น ชายแดนถูกเปิดอย่างเป็นทางการ และเมื่อเข้าสู่ยุค “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนเริ่มอ่อนคลายเพื่อการค้าและการเดินทางข้ามชายแดนมากขึ้น ประการที่สอง ความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนในแต่ละยุคข้างต้น กระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของผู้คนที่เป็นชนชายแดนซึ่งหลากหลายชาติพันธุ์และท้องถิ่นแตกต่างกันไป ยิ่งอำนาจรัฐจากส่วนกลางเข้ามาควบคุมถึงพื้นที่ชายแดนมากเท่าไร ยิ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในชีวิตของผู้คนในพื้นที่ชายแดนมากเท่านั้น โดยเฉพาะในยุคสงครามเย็นและยุคเปิดพรมแดนเพื่อการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน ในปัจจุบันที่หน่วยงานด้านความมั่นคงเข้ามามีอำนาจเหนือหน่วยงานด้านเศรษฐกิจและการปกครองในพื้นที่ชายแดน ประการสุดท้าย การเปิดชายแดนเพื่อการค้าในยุคปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นจุดผ่อนปรนชายแดนหรือด่านถาวรก็ตาม กลุ่มนายทุนจากนอกพื้นที่ชุมชนชายแดน คือกลุ่มที่ได้รับความมั่นคงแก่ประเทศชาติเป็นลำดับแรก แทนที่จะมุ่งเน้นให้เกิดการ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายที่ผู้วิจัยต้องการเน้นคือ ประการแรก สำหรับพื้นที่ชายแดนแล้ว การวางนโยบายและกรอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับความมั่นคงในชีวิตของมนุษย์ โดยเฉพาะชนชายแดนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มานานและเคยมีคุณูปการต่อการสร้างความมั่นคงแก่ประเทศชาติเป็นลำดับแรก แทนที่จะมุ่งเน้นให้เกิดการ

เอื้อประโยชน์ต่อรัฐและนายทุนขนาดใหญ่จากนอกพื้นที่ ประการที่สอง การเปิดประเทศเพื่อการค้าและการลงทุน โดยเฉพาะการจะเปลี่ยนจาก จุดผ่อนปรนชายแดนไปเป็นด่านสากล หรือจากชายแดนที่ปิดไปเป็น จุดผ่อนปรนก็ตาม ต้องให้ความสำคัญกับความคิดเห็นและประโยชน์ที่จะ เกิดกับกลุ่มคนในระดับรากหญ้าหรือชาวบ้านในท้องถิ่นด้วย แทนที่จะ เน้นเพียงกลุ่มที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐและนักธุรกิจจากภายนอก ดังที่ผ่านมา เท่านั้น ประการสุดท้าย การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน แม้ไม่ได้เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนจังหวัดพะเยาและจังหวัดน่านที่ทำการ ศึกษาในครั้งนี้ แต่ชาวบ้านนำเสนอว่ารัฐควรให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ ทางชาติพันธุ์และความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรที่อาจเกิดตามมา จากการเปิดพื้นที่ชายแดน มากกว่าความมั่นคงของรัฐและความมั่นคง ทางเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งไม่เห็นภาพของความขัดแย้งในระดับรากหญ้า แต่อย่างใด





.....

**บทบาทองค์กรพัฒนาเอกชน
ในกระบวนการป้องกันและช่วยเหลือ
เหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์
เชิงเพศพาณิชย์ในบริบทของการ
เปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจพื้นที่ชายแดน**

.....

อัจฉริยา สายศิลป์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งทำความเข้าใจถึงกระบวนการทำงาน และการประสานงานของหน่วยราชการไทย องค์กรท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการร่วมแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศในบริเวณชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ โดยเน้นศึกษาการดำเนินงานและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงพหุภาคีในพื้นที่ชายแดนเชียงใหม่ ตลอดจนศึกษาถึงจุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุง พัฒนาการทำงานร่วมกันของภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการเก็บข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ การสังเกตการณ์ทั้งแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์เชิงลึกโดยผู้ให้ข้อมูลหลักคือเจ้าหน้าที่และผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชน เจ้าหน้าที่องค์กรภาครัฐ องค์กรให้ทุน และภาคประชาสังคมอื่นที่เกี่ยวข้อง พื้นที่วิจัยหลักคือจังหวัดเชียงใหม่ อำเภอเชียงของ อำเภอเวียงแก่น ชายแดนติดกับประเทศลาว และอำเภอแม่สายชายแดนติดกับเมืองท่าขี้เหล็กของประเทศเมียนมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจผ่านการเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคมระหว่างประเทศและภูมิภาคทำให้การก่อสร้างสะพานมิตรภาพเกิดขึ้นในหลายอาณาบริเวณชายแดนของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงสะพานมิตรภาพสองแห่งที่จังหวัดเชียงใหม่ อันได้แก่ สะพานมิตรภาพไทย-ลาวในพื้นที่อำเภอเชียงของ เชื่อมสู่เมือง

ห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาในพื้นที่อำเภอแม่สาย เชื่อมสู่จังหวัดท่าขี้เหล็ก รัฐฉาน สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ตลอดระยะเวลาการพัฒนาทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความร่วมมือในประเทศอนุภูมิภาคนี้ช่วยลดเศรษฐกิจ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ฯลฯ พื้นที่ชายแดนของจังหวัดเชียงราย จึงเป็นแหล่งพาณิชย์และการลงทุนในหลายด้าน ทั้งยังเชื่อมโยงการเดินทาง การย้ายถิ่นข้ามแดนและข้ามชาติของผู้คนจำนวนมากในอนุภาครุ่มน้ำโขง ไม่เพียงมิติเศรษฐกิจและการคมนาคมที่อำนวยความสะดวกขนส่งสินค้า บริการ และผู้คน รวมถึงพัฒนาสาธารณูปโภคในพื้นที่และโดยรอบบริเวณ

นอกจากนั้นจังหวัดเชียงรายที่กำลังอยู่ในกระบวนการจัดตั้งเป็น เขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ยังเป็นจุดหมายสำคัญของเส้นทางท่องเที่ยว ระหว่างประเทศ ด้วยองค์ประกอบของการเป็นเมืองท่องเที่ยวและจุดเชื่อมต่อการเดินทางทำให้เชียงรายได้รับการเอ่ยถึงในหลายมิติ เป็นต้นว่า ศูนย์การค้าชายแดน แหล่งท่องเที่ยวของนักเดินทาง ฯลฯ ซึ่งสองประเด็นตัวอย่างนี้ยังเกี่ยวข้องกับ ‘บริการทางเพศ’ ที่ยกระดับวาทกรรมจากการค้าประเวณีของเด็กสาวและผู้หญิง ผู้การค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาด้วย

การทำงานในเรื่องการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงรายขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นมีหลายระดับทั้งในด้านพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย และประกอบด้วยองค์การทำงานในหลายลักษณะ ทั้งนี้ จุดร่วมในแต่ละพื้นที่ก็คือการมีกลไกการทำงานในรูปแบบของ “ทีมสหวิชาชีพ” ในอำเภอแม่สายการทำงานข้ามแดนมีความเข้มข้นมากขึ้นจากการประสานงานร่วมกันของทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกับเมืองท่าขี้เหล็กของเมียนมาที่การทำงานของภาครัฐมีความก้าวหน้าขึ้นจากการจัดตั้งคณะทำงานอย่างชัดเจน แต่ในพื้นที่อำเภอเชียงของซึ่งเป็น

ชายแดนติดกับลาว ตั้งแต่ปี พ.ศ.2560 เริ่มมีความพยายามให้เกิดกลไก ข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างเมืองชายแดน คือเมืองห้วยทรายและ อำเภอเชียงของ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาและการผลักดันความร่วมมือ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานประเด็นต่อการค้ามนุษย์

ผลการศึกษา

1. เครือข่ายชุมชนและการทำงานข้ามพรมแดนในเชียงราย

องค์กรที่ทำงานเรื่องการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงรายนั้นมีมากกว่า 10 เครือข่าย แต่เนื่องจากปัญหาในการจดทะเบียนขององค์กร ทำให้หลาย องค์กรยังไม่มีสถานะที่ชัดเจนตามกฎหมายไทย นอกจากนี้บางกลุ่ม ก็อยู่ในรูปแบบของเครือข่ายภาคประชาสังคมในท้องถิ่น ที่ร่วมกันทำงาน ตามวาระเท่านั้น การทำงานเรื่องนี้ในเชียงรามีรูปแบบที่ค่อนข้างชัดเจน และมีความร่วมมือกันอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะในเรื่องการป้องกันและ ช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ แต่ก็มีความ แตกต่างกันตามทิศทางของแต่ละองค์กร ซึ่งบางองค์กรก็มีที่มาและได้รับ การสนับสนุนจากองค์กรศาสนา บางองค์กรก็เน้นที่การทำงานกับกลุ่ม ชาติพันธุ์

องค์กรที่ทำงานในแต่ละอำเภอของจังหวัดเชียงราย แม้จะมีการ ประสานงานกัน แต่ก็มีจุดเน้นต่างกัน เนื่องจากบริบทของแต่ละอำเภอ พื้นที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย มีชายแดนติดต่อกับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว มีด่านข้ามแดนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็น ทางการหลายจุดริมแม่น้ำโขง ทำให้มีการข้ามแดนกันไปมาของประชาชน ทั้งสองฝั่งตลอด รวมทั้งแรงงานชาวลาวที่ต้องการมาทำงานในประเทศไทย เนื่องจากการทำงานในประเด็นทางสังคม โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ที่

เชื่อมโยงกับแรงงานอพยพและการย้ายถิ่น ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วน จึงจะทำให้การทำงานมีความต่อเนื่องและมีประเด็นที่สำเร็จลุล่วงไปได้ อย่างในเชิงของมีปัจจัยเอื้ออำนวยหลายอย่าง ทั้งองค์กรที่มีภูมิหลังในการเก็บข้อมูลและติดตามประเด็นทางด้านเพศพาณิชย์ต่อเนื่อง รวมทั้งได้รับการเสริมสร้างความเข้มแข็ง (capacity building) อยู่สม่ำเสมอ จากทั้งภาคีในจังหวัดเชียงราย ทั้งจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน และจากส่วนกลาง เจ้าหน้าที่รัฐที่มีบทบาทรับผิดชอบในเรื่องนี้ก็มีความเข้าใจและทำงานสอดคล้องกัน รวมถึงปัจจัยของกลุ่มประชาสังคมที่อยู่เดิมในพื้นที่ก็เป็นส่วนสำคัญของการทำงานร่วมกันในชุมชนได้อย่างราบรื่น ทำให้การทำงานเครือข่ายที่อาศัยความร่วมมือ การแลกเปลี่ยน และเข้าถึงข้อมูลผ่านทาง/จากชุมชนเป็นแนวทางการทำงานหลักของในพื้นที่นี้ และนำไปต่อยอดหรือปรับใช้กับการทำงานประเด็นทางสังคมต่างๆ ไม่เฉพาะแต่การค้ามนุษย์

นอกจากนี้ยังได้มีการขยายความร่วมมือสู่ผู้ประกอบการที่พักร้านอาหาร ในการทำงานด้านการป้องกันและเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้าสู่ธุรกิจเพศพาณิชย์ ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี เป็นอีกบทบาทของการพัฒนางานเครือข่ายที่ดำเนินมานานพอสมควร

การทำงานเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่เชิงของนี้มาโดยศูนย์เพื่อน้องหญิง ซึ่งเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์แต่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิ โดยรับการสนับสนุนหลักจากหน่วยงานให้ทุนจากต่างประเทศ และผ่านทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงราย นอกจากนี้ยังทำงานในประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานซึ่งเน้นการสร้างแกนนำชาติพันธุ์เพื่อเข้าถึงข้อมูลและนำไปสู่การเฝ้าระวัง โดยมีสำนักงานอีกแห่งที่อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย และร่วมทำงานกับมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก (FOCUS) ที่มีเครือข่ายการทำงานในภาคเหนือตอนบน

ในพื้นที่ที่มีกรณีที่หลากหลายไม่เฉพาะการค้ามนุษย์ อาทิ ความรุนแรงทางเพศผ่านสื่อออนไลน์ การล่องละเมิดทางเพศ ความรุนแรงในครอบครัว เด็กถูกล่อลวงผ่าน Facebook ในพื้นที่อำเภอเวียงแก่น (ขอบเขตความรับผิดชอบของอำเภอเวียงแก่น โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเชียงราย) ฯลฯ นอกจากนี้ยังเป็นกรณีค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เช่น เด็กที่ทำงานโรงงานขนมปังในตัวเมืองเชียงราย ภายหลังได้รับการช่วยเหลือและส่งกลับไปที่เชียงใหม่ ผู้ปกครองหลายคนเสนอให้เด็กมาทำงานเกษตรโดยเฉพาะในไร่พริกโดยไม่คำนึงว่าเป็น “เด็ก” ซึ่งกรณีแรงงานเด็กที่เกิดขึ้นก็สามารถตกลงและได้รับการชดเชยจากนายจ้าง สำหรับกรณีที่เป็นชาติพันธุ์ม้งและลาหู่จะพบมากที่สุดในการตีความรุนแรงทางเพศและการตั้งครรภ์เมื่อไม่พร้อม

ส่วนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ พบว่าผู้หญิงจากฝั่งลาวโดยมากไม่ได้คิดจะมาทำงานในธุรกิจทางเพศแต่แรก แต่ก็มีค่านิยมของครอบครัวที่บอกให้หญิงสาวตอบแทนและทำงานอย่างไม่มีทางเลือก หรือเด็กบางคนอายุ 12 ปีที่ถูกบังคับให้แต่งงานเพราะมีเพศสัมพันธ์กับผู้ชายไปแล้วซึ่งอยู่ในกลุ่มของเด็กชาติพันธุ์ที่ไม่ได้รับการศึกษาหรือวุฒิใด ๆ แล้วมาทำงาน กลุ่มคนเหล่านี้เป็นแรงงานที่ข้ามแดนมาเชียงใหม่เป็นที่แวะพักก่อนเดินทางไปยังพื้นที่อื่น แล้วถูกชักชวนมาทำงานในร้านอาหาร บางแห่งที่มีงานจำพวกโข่ววาบหิวหรือนั่งดริงค์ ธุรกิจราตรีที่ว่านี้ยังคงมีในพื้นที่แต่ก็อยู่ภายใต้อิทธิพลของท้องถิ่น และซบเซาลงหลังจากการเปิดใช้สะพานมิตรภาพแห่งใหม่ที่ทำให้นักท่องเที่ยวสามารถข้ามประเทศได้จนถึงเวลา 22.00 น. และเป็นสะพานที่รถยนต์ประเภทต่าง ๆ วิ่งข้ามได้ (เดิมใช้การข้ามทางเรือที่ท่าเรือบักซึ่งปิดทำการเวลา 18.00 น. นักท่องเที่ยวจึงต้องแวะค้างคืนที่เชียงใหม่) และมีนักท่องเที่ยวชาวจีนจำนวนมาก ในจำนวนนี้นักท่องเที่ยวต่างชาติบางส่วนก็มาท่องเที่ยวเพราะต้องการมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก ความเป็นไปของพื้นที่ชายแดนแห่งนี้ได้รับอิทธิพล

อันเนื่องมาจากนโยบายทางเศรษฐกิจด้วยส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตามบริบทของพื้นที่ชายแดนแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันซึ่งเป็นเงื่อนไขต่อการทำงานด้วย

2. การดำเนินงานข้ามพรมแดนกับประเทศเมียนมาและลาว

การดำเนินงานข้ามพรมแดนในเรื่องการค้ามนุษย์ที่มีความสำคัญมากขึ้นด้วยสถานการณ์ที่พรมแดนมีความเปลี่ยนแปลงไปดังที่กล่าวมาแต่ก็มีความแตกต่างกันระหว่างกับประเทศเมียนมาและลาว โดยจะยกมากล่าวเนื่องจากในเชียงรายนั้นมีพื้นที่ติดกับทั้งสองประเทศ ในประเทศเมียนมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์มาตั้งแต่ปี 2004 โดยรัฐบาลเมียนมาเองก็ได้มีการตั้งหน่วย Anti-Trafficking in Persons Division Tachilek ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่ชายแดนกับอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

คณะทำงานร่วมที่สำคัญในพื้นที่ชายแดนเมียนมาและไทยก็คือ Border Cooperation Against Trafficking in Persons (BCATIP) ซึ่งเป็นคณะทำงานที่นำโดยหน่วยงานภาครัฐจากทั้งสองประเทศ และมีการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานแต่ละครั้ง โดยเฉพาะเมื่อทำงานกับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เช่น ในกลุ่มชนเผ่าที่ต้องมีการใช้ภาษาเฉพาะ ซึ่งในพื้นที่ทำขีเหล็กนั้นมีการใช้ภาษาของกลุ่มชนเผ่าอยู่หลายกลุ่ม เช่น อาข่า ลahu ไทใหญ่ เมียน เช่นเดียวกับที่เชียงของเป็นพื้นที่ที่ถูกเลือกในการฟอรัมที่มสหวิชาซีของสองเมืองชายแดนอย่างเป็นทางการ ที่ประกอบด้วยผู้ทำงานจากหลายภาคส่วน มีการปรับพื้นฐานความรู้และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรสองประเทศให้ใกล้ชิด และสามารถเชื่อมต่อกันมากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานค้ามนุษย์ซึ่งเป็นประเด็นข้ามพรมแดน และมีพลวัต

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีการประชุมความร่วมมือในระดับพหุภาคีในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศต้นทางในกระบวนการค้ามนุษย์ที่พบในประเทศไทยเป็นประจำทุกปี เพื่อวางแผนในการพัฒนาผู้บังคับใช้กฎหมาย การจัดการข้อมูล และการส่งกลับโดยปลอดภัย รวมถึงพัฒนาความร่วมมือในระดับทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการส่งกลับผู้เสียหายไปยังประเทศต้นทาง ได้แก่ การหารือด้านการประสานการต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างจังหวัดที่เป็นคู่แฝดตามแนวชายแดนลาวไทย (Twin City) ซึ่งจังหวัดคู่แรกคือ แขวงสะหวันนะเขตกับจังหวัดมุกดาหาร คู่ที่สองคือ แขวงจำปาสักกับจังหวัดอุบลราชธานี และมีความร่วมมือตามแนวชายแดนกับประเทศเมียนมา Border Cooperation on Anti trafficking in Persons (BCATIP) จังหวัดเกาะสอง สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา เพื่อแลกเปลี่ยนแนวทางการส่งต่อข้อมูลของคดีแต่ละรูปแบบที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ ระบุความต้องการในการพัฒนาแนวทางการสืบสวนสอบสวนคดี เปิดโอกาสให้ทีมสหวิชาชีพในทั้งสองพื้นที่ได้แลกเปลี่ยนข้อมูลแนวปฏิบัติงานในพื้นที่ระบุมตรการป้องกันการค้ามนุษย์ ส่งเสริมการส่งกลับผู้เสียหายที่ปลอดภัยและรวดเร็ว พัฒนาการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ส่งเสริมความร่วมมือในการส่งต่อคดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงาน ให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

อย่างไรก็ตามในเมียนมานั้นมีการประสานงานที่เป็นรูปธรรมโดยภาครัฐเป็นผู้นำ โดยเฉพาะในเรื่องการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และในด้านการปราบปรามผู้กระทำผิด ส่วนในลาวนั้นแม้จะมีการประสานงานในระดับนโยบายของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติแล้วในระดับพื้นที่ก็ยังคงอาศัยความร่วมมือจากทั้งรัฐและเครือข่าย

ภาคประชาชน อันรวมความถึงองค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชนในพื้นที่ เพื่อร่วมกันแก้ปัญหา

3. บทบาทในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเรื่องการคุ้มครองผู้เสียหาย

ในเรื่องบทบาทการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในปัจจุบัน มีการปรับเปลี่ยนไปตามบริบทที่มีกลุ่มเสี่ยงต่างกัน ไม่เฉพาะแรงงานข้ามแดนแต่รวมถึงเยาวชนในพื้นที่ โดยกิจกรรมหลักๆ ได้แก่ การเข้าไปให้ความรู้ในชุมชนและจัดตั้งศูนย์สำรวจและเฝ้าระวัง การจัดทำสื่อรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพ และยังมีบทบาทด้านการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยมีการร่วมรับแจ้งเหตุและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะในพื้นที่องค์กรทำงานใกล้ชิด การรับแจ้งเหตุผ่านโทรศัพท์ตลอด 24 ชั่วโมง

จุดแข็งของการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานด้านการคุ้มครอง ได้แก่ ความคล่องตัวในการทำงาน ความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่อย่างใกล้ชิด มีระบบการทำงานที่ยืดหยุ่น ทำให้สามารถตัดสินใจในเรื่องที่เร่งด่วนได้รวดเร็ว โดยเฉพาะในเรื่องการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ต้องการความฉับไวในการดำเนินการ และความเข้าใจต่อเงื่อนไขและพลวัตของรูปแบบการค้ามนุษย์อันเนื่องมาจากการทำงานในประเด็นนี้มานานพอสมควร บางองค์กรทำงานครอบคลุมหลายพื้นที่ และสามารถเชื่อมโยงบริบทของปัญหานี้ในภาพรวมได้ ส่วนจุดอ่อนที่สำคัญมากขององค์กรพัฒนาเอกชนก็คือการที่ต้องพึ่งพิงทุนดำเนินงานจากภายนอก ทำให้การทำงานในหลายโครงการไม่ต่อเนื่อง นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาในเรื่องการประสานงานและการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องจากทั้งทุกระดับต่างๆ และการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละพื้นที่

โอกาสทางสภาพแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนก็คือการที่ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับสากล ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งผู้ให้ทุนต้องกรำให้ปัญหานี้ได้รับการแก้ไข จึงสนับสนุนงานด้านนี้ ส่วนในเรื่องอุปสรรคทางสภาพแวดล้อม ได้แก่ ความรุนแรง และความขัดแย้งโดยเฉพาะประเทศต้นทาง มีผลทำให้ประชาชนย้ายถิ่นฐานก็มีส่วนทวีความรุนแรงของปัญหา อีกเรื่องคือเงินทุนงบประมาณ ซึ่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในด้านมนุษยธรรมในพื้นที่อื่น ๆ ของโลก ก็มีผลต่อการตัดสินใจให้ทุนสนับสนุนของแหล่งทุน

จากการศึกษา นี้ แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างจริงจังโดยเฉพาะในช่วงหลังจากมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การค้ามนุษย์ ปีพ.ศ.2551 อย่างไรก็ตามการทำงานของภาครัฐก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนที่มีความกว้างขวางทั้งในแง่พื้นที่และกลุ่มประชากรที่หลากหลาย และมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมที่รวดเร็ว ทำให้ยากแก่การเข้าถึงหากองค์กรภาครัฐทำงานเพียงลำพัง การส่งเสริมการประสานงาน และศักยภาพในการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมในท้องถิ่น เป็นทางออกหนึ่งในการที่จะส่งเสริมบรรยากาศการทำงานให้ราบรื่นและเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ที่เรื้อรังและนับวันมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นทั้งด้วยปัจจัยทางเทคโนโลยีและวิธีการของขบวนการนักค้ามนุษย์

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในส่วนข้อเสนอแนะนั้น ผู้วิจัยเสนอให้ในส่วนของภาครัฐมีการผลักดันกลไกด้านข้อตกลงที่เป็นทางการร่วมกันในระดับพื้นที่ระหว่างประเทศ

ในบริเวณชายแดนที่พบปัญหานี้ เพื่อเป็นเครื่องมือที่ดีในการอำนวยความสะดวกและรับรองความปลอดภัยและการตัดสินใจดำเนินการแก่ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น รวมถึงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่ครอบคลุมไปยังระดับท้องถิ่นโดยประสานกับองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมของชุมชนหมู่บ้านต่าง ๆ อันจะเป็นวิธีการส่งเสริมให้การทำงานร่วมกันในประเด็นทางสังคมอย่างการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นี้ราบรื่น มีความยั่งยืนและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในเรื่องของการสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถที่จะขับเคลื่อนตามนโยบายของภาครัฐในการทำงานด้านนี้ ควรปรับระบบให้องค์กรเหล่านี้สามารถเข้าถึงกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้มากขึ้น

สำหรับในบริเวณชายแดนหลายพื้นที่มักมีสถานที่ที่มีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ที่มักกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ที่พักสถานบริการต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งยากต่อการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน อย่างไรก็ตาม การรณรงค์ให้ความรู้และขอความร่วมมือในการประสานงานกับสถานประกอบการในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันปัญหาและเฝ้าระวังหากเกิดกรณีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ขึ้น

ในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนเอง การทำงานในลักษณะโครงการระยะสั้นและระยะกลางขององค์กรที่เกี่ยวข้องในประเด็นการค้ามนุษย์ควรมีการวางแผนเพื่อความยั่งยืนมากขึ้น หรือใช้แนวทางเรื่อง “Exit Strategy” หรือการวางกลยุทธ์เมื่อโครงการสิ้นสุด เพื่อให้ชุมชนได้มีการเตรียมพร้อมในการจัดการกับปัญหาในพื้นที่ หรือประสานงานกับหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบให้ดำเนินการในโครงการนั้นต่อโดยอาจใช้ผลจากการประเมินโครงการ (monitoring and evaluation) เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไป

นอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งคือการก่อสร้างและพัฒนาโครงการขนาดใหญ่อย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษและโครงการเสริมอื่น ๆ ย่อมจะส่งอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อพื้นที่ จึงควรให้มีการประเมินชี้วัดผลกระทบในมิติต่าง ๆ ไม่เฉพาะแต่ผลดีทางด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่อย่างทั่วถึง จริงใจ โดยเฉพาะในประเด็นทางสังคมเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และควรมีการประเมินเป็นระยะเพื่อให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงและสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบันมากที่สุด

