



สารสังเขป
ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย
ด้านเศรษฐกิจ



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านเศรษฐกิจ

ปีที่พิมพ์	2557
จำนวนหน้า	582 หน้า
พิมพ์ครั้งที่ 1	จำนวน 500 เล่ม
จัดทำโดย	สำนักวิชาการ และสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300 โทรศัพท์ 0-2244-2065 โทรสาร 0-2244-2074 Website: http://www.parliament.go.th/library
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 โทรศัพท์ 0-2244-2123 สามารถดูเอกสารรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ http://www.parliament.go.th/library

หน้าว่าง

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้กำหนดให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้สำนักงานวิชาการ และสำนักกฎหมายร่วมกันจัดทำ **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านเศรษฐกิจ** ขึ้น ประกอบด้วย ประเด็นศึกษาต่าง ๆ ได้แก่ การปฏิรูปในด้านระบบภาษี การส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises : SMEs) เขตเศรษฐกิจพิเศษ การปฏิรูปการขนส่งระบบราง : รถไฟรางคู่ การพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนา ให้บริการโลจิสติกส์ของประเทศไทย การปฏิรูปขบวนการค้าสินค้าเกษตรตกต่ำ และการจัดสรรทรัพยากรน้ำ โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล สถิติ จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูป และความเห็นของนักวิชาการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนผู้สนใจทั่วไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหวังเป็นอย่างยิ่งว่า **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านเศรษฐกิจ** จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจทั่วไป เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

สำนักงานวิชาการ

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2557

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

การปฏิรูปในด้านระบบภาษี

การปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีก็เป็นประเด็นสำคัญและเร่งด่วน เนื่องจากโครงสร้างทางการคลังของประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนไปค่อนข้างมากนับจาก พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โครงสร้างทางการคลังของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากเหตุผล 2 ประการคือ ประการแรกเกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศในช่วง พ.ศ. 2540-2541 และที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาทางเศรษฐกิจตามมาอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ประการที่สองเป็นผลมาจากการดำเนินงานแบบรัฐสวัสดิการตามนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองต่าง ๆ ตลอดช่วงที่เข้ามาบริหารประเทศ ได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งก็ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมากจนมีภาระผูกพันที่จะต้องจ่ายภายใต้นโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่องเพิ่มขึ้นทุกปี ตามที่รัฐบาลได้จัดรูปแบบรัฐสวัสดิการให้แก่ประชาชนใช้ฟรีหรือด้วยต้นทุนที่ต่ำ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการคมนาคม และนโยบายเอื้ออาทรต่างๆ ในขณะที่นโยบายการคลังในระยะปานกลางมีเป้าหมายการบริหารรายได้และรายจ่ายเพื่อจัดทำงบประมาณแบบสมดุลภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 แต่เมื่อพิจารณาภาคเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นว่าการจะกลับมาสู่การทำงบประมาณแบบสมดุลภายในระยะเวลานั้นคงยาก จึงมีการนำเสนอแนวทางการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีทั้งระบบเพื่อให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยต้องดำเนินการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีใน 3 แนวทางหลัก คือ

1. การปรับปรุงโครงสร้างภาษีเดิม เช่น การเพิ่มหรือลดอัตราภาษีในแต่ละประเภท และการปรับฐานราคาในการคำนวณเพื่อเสียภาษี ให้มีความเหมาะสมในภาษีแต่ละประเภท ดังนี้

1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลของไทยควรให้อยู่ในอัตราเดียวกันและไม่สูงเกินไป เช่น สูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 และเรียกเก็บแบบขั้นบันไดจากร้อยละ 3, 5, 10, 15, 20 และร้อยละ 25 จากปัจจุบันที่ 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35 และให้ยกเลิกภาษีเงินปันผลหรือลดภาษีเงินปันผลลงเหลือที่ร้อยละ 5 และควรพิจารณาจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากกำไรการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ในอัตราไม่เกินร้อยละ 10

1.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มควรมีการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นตามลำดับแบบขั้นบันไดเป็นการเริ่มจากร้อยละ 8, 9, 10 ภายใน 3 ปี

1.3 ภาษีสรรพสามิตควรมีการเปลี่ยนฐานราคาในการคำนวณเก็บภาษีใหม่ในทุกสินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิต ให้มีความเป็นสากลมากขึ้นจากเดิมที่คิดจากราคา C.I.F. (ราคาต้นทุน+ค่าขนส่ง+ค่าประกันภัย) หรือถ้าเป็นสินค้าที่ผลิตภายในประเทศก็คิดจากราคาที่ออกจากโรงงาน ควรเปลี่ยนมาเป็นราคาขายปลีกขั้นสุดท้าย ซึ่งจะทำให้ราคาที่ใช้ในการคำนวณภาษีมีความมาตรฐานมากยิ่งขึ้น

1.4 ภาษีศุลกากร ควรปรับปรุงระบบกรมศุลกากรของไทยให้เป็นไปตามหลักองค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization : WCO) โดยมีแนวคิดที่จะปรับประเภทพิกัดให้เหลือ 5 พิกัด ในอัตราภาษีตั้งแต่ร้อยละ 0-20 ประกอบด้วยร้อยละ 0 เป็น ประเภทเครื่องจักร อัตราร้อยละ 1 เป็นวัตถุดิบ

อัตราร้อยละ 5 เป็นกิ่งวัดฤทธิบ อัตราร้อยละ 10 เป็นสำเร็จรูป และอัตราร้อยละ 20 เป็นสินค้าที่ประเทศไทยให้ความคุ้มครอง

2. การปิดช่องว่างในการเลี้ยงภาษีที่ทำให้การเก็บภาษีในแต่ละประเภทได้ไม่เต็มจำนวน เช่น เพิ่มมาตรการป้องกันการหลบหนีภาษี ปรับปรุงข้อยกเว้นต่าง ๆ หรือการหักลดหย่อนที่ไม่จำเป็นหรือไม่สมเหตุผล ในภาษีแต่ละประเภท ดังนี้

2.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ควรแก้ไขกฎหมายให้ทุกคนยื่นแบบเสียภาษี ไม่ว่าจะเป็นมีเงินได้ที่จะต้องเสียภาษีหรือไม่ หรือที่ได้รับการยกเว้นภาษี ทำให้ทุกคนเข้ามาอยู่ในระบบภาษี เพื่อการจัดเก็บได้เต็มที่ และออกประกาศให้มีการตรวจสอบและประเมินภาษีเงินได้ของบรรดาผู้ที่คาดว่าจะมีการหลบหนีภาษี คือมีรายได้แต่ไม่เคยยื่นเสียภาษีเงินได้หรือเสียแต่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น โดยใช้หลักการการกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิจากมูลค่าเพิ่มของสินทรัพย์สุทธิตามมาตรา 49 ของประมวลรัษฎากร เช่น บรรดาผู้ที่มีสินทรัพย์รถยนต์ราคา 10-30 ล้านบาท มีบ้านและที่ดิน ราคา 50-200 ล้านบาท เป็นต้น และควรกำหนดให้นิติบุคคลที่เสียภาษีเงินได้หรือที่มีกำไรเท่าไรเท่าไรที่จะได้รับสิทธิในการยื่นประมวลงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจได้ โดยขึ้นอยู่กับประเภทของงานและผลกำไรต่อรายรับในแต่ละปีอันจะส่งผลให้นิติบุคคลทางการเมืองที่ตรงไปตรงมาและโปร่งใส

2.2 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ควรมีมาตรการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน 20,000 บาท ต่อเดือน และควรปรับปรุงแก้ไขมาตรการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มจากการส่งออกของผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ใช้ใช้ภาษีร้อยละ 0 ป้องกันผู้ใช้ช่องทางนี้ให้จัดตั้งนิติบุคคลปลอมขึ้นมาสรางรายการซื้อสินค้าและทำการส่งออกผ่านพิธีศุลกากรอย่างถูกต้อง แล้วมาขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเป็นจำนวนมาก

2.3 ภาษีศุลกากร ควรพิจารณายกเลิกเงินสินบนและรางวัลเพราะปัจจุบันเป็นช่องทางการทุจริตไม่ชอบด้วยกฎหมายมีการข่มขู่ผู้ประกอบการที่สุจริต เงินสินบนรางวัลนำจับซึ่งจะตกเป็นของเจ้าหน้าที่ ถึงร้อยละ 55 แต่ปัจจุบันการจัดเก็บรายได้จากภาษีนำเข้าของกรมศุลกากรมีแนวโน้มลดลง เนื่องมาจากการปรับลดอัตราภาษี ตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีต่างๆ และต้องการปรับปรุงระเบียบศุลกากร เช่น พิกัดค่าปรับ แยกความผิดของความผิดพลาดจากการปฏิบัติออกจากความผิดเจตนาหนีภาษี หรือขนของเถื่อน โดยให้มีบทลงโทษที่เหมาะสม

2.4 ภาษีสรรพสามิตควรนำกฎหมายสรรพสามิตมารวมไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว เป็นประมวลรัษฎากรของกรมสรรพสามิต ทำให้มีความทันสมัยมากขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่ วิธีการลดขั้นตอนการดำเนินการเก็บภาษี เพิ่มบทลงโทษของผู้เสียภาษีไม่ถูกต้อง และการกำหนดฐานราคาการเก็บภาษี การเปลี่ยนแปลงที่ใหญ่ที่สุดคือการเปลี่ยนวิธีการคำนวณภาษี และฐานภาษีโดยทำให้มีความเป็นสากลมากขึ้น และแก้ไขปัญหา อุดช่องโหว่เรื่องภาษีในปัจจุบัน

3. การจัดเก็บภาษีชนิดใหม่เพิ่มขึ้น เพื่อให้มีรายได้เข้ารัฐและลดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น คือสมควรจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีภาษีทรัพย์สินคือภาษีการถือครองทรัพย์สินได้แก่ภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่ และมีภาษีที่เก็บในขณะที่มีการโอนเปลี่ยนมือทรัพย์สินได้แก่ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ แต่ยังไม่มีการจัดเก็บภาษีมรดก ซึ่งควรจะได้พิจารณาการจัดเก็บภาษีชนิดใหม่ ดังนี้

3.1 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ควรพิจารณายกเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งใช้มานานแล้ว และให้นำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทน เพราะปัจจุบันพบว่า การถือครองอสังหาริมทรัพย์ มีการกระจุกตัว อยู่ในกลุ่มคนที่ร่ำรวย ซึ่งถือครองไว้เป็นจำนวนมากขณะที่คนอีกจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินหรือบ้านเป็นของตนเอง นั้นแสดงว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ไม่อาจทำหน้าที่ในการเป็นภาษีการถือครองทรัพย์สินได้อย่างเพียงพอ ขณะเดียวกันภาษีทั้ง 2 ชนิดนี้ ก็ไม่อาจทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐอย่างเพียงพอ จึงขอเสนอให้กระทรวงการคลังได้มีการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งจะทำให้ระบบภาษีการถือครองทรัพย์สินดีขึ้น เนื่องจากปัจจุบันภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ไม่อาจทำหน้าที่ในการเป็นภาษีการถือครองที่ดีเพราะมีข้อยกเว้นลดหย่อนมาก แต่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งกำหนดโดยมีข้อยกเว้นลดหย่อนน้อยที่สุดจะมีภาระภาษีที่เป็นตัวบีบให้เจ้าของต้องหาทางทำประโยชน์ในทรัพย์สินที่ถือครองอยู่อย่างน้อยเท่ากับค่าภาษีที่เสีย หรือถ้ามีทรัพย์สินมากเป็นภาระไม่คุ้มกับการถือไว้เฉยๆเพื่อรอเก็งกำไรก็ต้องจำหน่ายถ่ายโอนออกไป จึงช่วยลดการกักตุนที่ดินเพื่อการเก็งกำไรอีกด้วย ฐานภาษีกว้างขึ้นเพราะกระจายภาระให้เจ้าของทรัพย์สินทุกคนต้องร่วมกันเสียภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทำให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น ภาระภาษีที่จะถูกผลักไปยังผู้เช่าทรัพย์สินและผู้ซื้อสินค้าและบริการจะลดลงเนื่องจากผู้เช่าและผู้ประกอบการมีภาระภาษีลดลง

3.2 ภาษีมรดก สมควรให้มีการจัดเก็บภาษีมรดกซึ่งเป็นภาษีทางตรงที่จะมีการผลกระทบได้ยาก ภาระทางภาษีจึงตกแก่บุคคลที่มีความสามารถในการเสียภาษีจริง ๆ จึงไม่กระทบต่อประชาชนที่ยากจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการรับมรดกนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการจัดเก็บภาษี โดยที่ทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดแก่ทายาทเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ทรัพย์สินจะเป็นทรัพย์สินมรดกไปโดยผลของกฎหมาย และทรัพย์สินที่ได้รับจากการให้โดยเสน่หา ในขณะที่ผู้ให้ทรัพย์สินยังมีชีวิตอยู่ โดยรูปแบบการจัดเก็บภาษีมรดกโดยทั่วไปการจัดเก็บภาษีมรดกประกอบด้วย 3 รูปแบบหลัก ดังนี้

1) ภาษีกองมรดก (Estate Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บเพียงครั้งเดียวจากมูลค่าของกองมรดกทั้งหมดของผู้ตายโดยไม่คำนึงถึงจำนวนผู้รับมรดก และความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับมรดกกับผู้ตาย ทรัพย์สินที่เป็นมรดกทั้งหมดของผู้ตายจะถูกเรียกเก็บภาษีก่อนส่วนที่เหลือจากการเก็บภาษีจึงตกเป็นของทายาท

2) ภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินมรดกที่ผู้รับมรดกแต่ละคนได้รับจากผู้ตาย อัตราภาษี ส่วนใหญ่เป็นอัตราก้าวหน้าตามมูลค่าทรัพย์สินมรดกที่ผู้รับมรดกได้รับโดยมิได้ขึ้นอยู่กับขนาดหรือมูลค่าของกองมรดกแต่อย่างใด ในบางประเทศกำหนดอัตราภาษี

แปรผันตามความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับมรดกกับเจ้ามรดก โดยหากผู้รับมรดกเป็นญาติสนิทของผู้ตายจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าผู้รับมรดกที่เป็นญาติที่ห่างออกไป

3) ภาษีการให้ (Gift Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้รับจากการให้โดยเสนหา ในขณะที่ผู้ให้ทรัพย์สินยังมีชีวิตอยู่ ส่วนภาษีการให้ มี 2 รูปแบบ คือ ภาษีการให้ที่จัดเก็บจากผู้ให้ (Donor's Tax) และภาษีการให้ที่จัดเก็บจากผู้รับ (Donee's Tax) ทั้งนี้ ภาษีการให้มักจัดเก็บควบคู่กับภาษีมรดก เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความครบถ้วนสมบูรณ์ และเพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี

สำหรับแนวทางการจัดเก็บภาษีมรดกในประเทศไทยนั้น จากที่ได้เคยศึกษากันไว้ว่าจะจัดเก็บภาษีจาก "กองมรดก" พร้อมกับภาษีการให้ แต่เมื่อพิจารณาอาจจะเปลี่ยนมาเป็นการจัดเก็บภาษีจากผู้รับมรดกแทน โดยเป็นการเก็บภาษีการรับมรดกที่เป็นทรัพย์สินต่อจากผู้ตายในกรณีที่มิได้โอนกันก่อนตาย และเก็บภาษีการให้ หรือที่ผู้ตายได้โอนทรัพย์สินให้กับผู้รับในช่วงเวลาสองปีก่อนตายเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีมรดก สำหรับอัตรากาสิโนั้น สมควรจัดเก็บในแบบอัตราก้าวหน้าคือถ้าทรัพย์สินมรดกสุทธิเฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 50 ล้านบาท จะไม่เรียกเก็บภาษี ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท จัดเก็บร้อยละ 10 และทรัพย์สินมรดกสุทธิตั้งแต่ 200 ล้านบาทขึ้นไป จัดเก็บร้อยละ 20 สำหรับภาษีการรับให้นั้นมูลค่าทรัพย์สินสุทธิเฉพาะส่วนที่เกิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 40 ล้านบาท จัดเก็บร้อยละ 10 และตั้งแต่ 40 ล้านบาทขึ้นไปจัดเก็บร้อยละ 20

ดังนั้นความสำเร็จในการปฏิรูประบบภาษีนี้นั้นเป็นเรื่องที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคธุรกิจและภาคประชาชนผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีโดยเฉพาะการกระจายรายได้เงินภาษีที่จะนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศอย่างโปร่งใส ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้มีการศึกษาเรื่องการปฏิรูปภาษีกันมานานแล้ว ถึงเวลาที่จะต้องนำเอาผลการศึกษาดังกล่าวมาพิจารณาและทำให้การปฏิรูประบบภาษีเป็นจริงได้โดยยึดหลักการเก็บภาษีที่ต้องโปร่งใส เป็นธรรม สร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนทุกภาคส่วนและสร้างจิตสำนึกให้กับผู้เสียภาษีและผู้ใช้เงินภาษีว่าการพัฒนาประเทศมาจากเงินภาษีต้องใช้อย่างคุ้มค่า ประหยัด และต้องไม่ให้มีการทุจริตในการใช้เงินภาษีในทุกระดับ

การส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI)

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ มีความสำคัญต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากกระตือรือร้นภายในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการลงทุนในประเทศ ดังนั้นจึงต้องอาศัยเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการลงทุนภายในประเทศด้วย ซึ่งการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนี้ไม่ได้มาในรูปของเม็ดเงินการลงทุนเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงความรู้ด้านเทคโนโลยีการจัดการ และทุนทางปัญญา ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจของไทย

ประเทศไทยนั้นมีนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนในภาพรวมที่ค่อนข้างเอื้อต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะภาครัฐมีนโยบายเปิดเสรี และไม่เลือกปฏิบัติต่อคนไทยและนักลงทุนต่างชาติแตกต่างกัน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนที่ชัดเจนโดยรัฐบาล ผ่านหน่วยงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบงานทางด้านนี้ก็คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมการลงทุนและอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนต่างชาติที่มีความต้องการที่จะลงทุนในประเทศไทย

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นสามารถช่วยกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศผู้รับการลงทุน ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระตุ้นการลงทุนภายในประเทศจากผู้ประกอบการท้องถิ่น ส่งเสริมการจ้างงาน ทำให้เกิดการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีและทักษะต่าง ๆ จากประเทศผู้มาลงทุน และกระตุ้นการแข่งขันในตลาด แต่ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติมากเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับศักยภาพของผู้ประกอบการชาวไทยด้วย ยกตัวอย่างเช่น ประโยชน์จากการรับการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีจะมากขึ้นน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการซึมซับเทคโนโลยีของผู้ประกอบการไทยด้วย ทั้งนี้ จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถและระดับเทคโนโลยีของไทยที่ไม่ด้อยกว่าของต่างชาติมากจึงจะสามารถรับการถ่ายทอดได้ เป็นต้น

เมื่อศึกษาจากบทความและงานวิจัย เกี่ยวกับปัจจัยที่ช่วยกระตุ้นการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ พบว่า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความพร้อมด้านสาธารณูปโภค และทรัพยากรมนุษย์หรือค่าจ้างแรงงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่นักลงทุนต่างชาติ ใช้ในการตัดสินใจเลือกมาลงทุนในประเทศไทย โดยนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลหากถูกใช้อย่างเหมาะสม จะสามารถช่วยลดข้อจำกัดของการพัฒนาประเทศในปัจจุบันได้ เช่น การให้สิทธิประโยชน์แก่การลงทุนขนาดใหญ่ที่มีเทคโนโลยีการผลิตที่ซับซ้อน เพื่อให้สามารถเกิดการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีมาสู่ผู้ประกอบการไทยได้ เป็นต้น

ในปัจจุบันยังคงมีปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน โดยกฎหมายดังกล่าวมีการจำกัดมากเกินไป เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 มีปัญหาในการจำกัดรูปแบบธุรกิจที่จะได้รับการส่งเสริมการลงทุน ทำให้มีธุรกิจไม่กี่รายเท่านั้นที่ได้รับการส่งเสริม โดยควรเพิ่มรูปแบบธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริม และปัญหาการเก็บอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อใช้ผลิตผลหรือประกอบในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทำให้ต้นทุนทางการผลิตแพงขึ้น ควรยกเว้นอากรขาเข้าดังกล่าว ก็จะทำให้ทั้งธุรกิจไทย และธุรกิจต่างชาติมีการลงทุนในประเทศมากขึ้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 ลักษณะ 22 หุ้นส่วนและบริษัท มีการจำกัดจำนวนชั้นต่ำใน การจัดตั้งบริษัทจำกัด การกำหนดมูลค่าหุ้น และการลดทุนเป็นปัญหาต่อการจัดการโครงสร้างของ ธุรกิจ การดำเนินกิจการ เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนในประเทศไทย เป็นเหตุให้ต่างชาติไม่ยอมเข้ามาลงทุน จึงควรมีการผ่อนคลายเป็นข้อจำกัดนั้น พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 ที่ให้ธุรกิจตามที่กำหนดต้องจัดทำ บัญชี ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำบัญชีให้กับธุรกิจดังกล่าว โดยธุรกิจ จะต้องไปจัดหาทำบัญชีกันเอง **จึงควรกำหนดให้มีหน่วยงานรัฐให้ความช่วยเหลือจัดทำบัญชีให้กับธุรกิจ** ส่งผลให้มีธุรกิจมีการลงทุนมากขึ้น และรัฐก็จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีมากขึ้น พระราชบัญญัติการ ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มีการจำกัดเงินทุนชั้นต่ำไม่ให้ธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งจาก ต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทย โดยเป็นการกีดกันธุรกิจค้าปลีกค้าส่งรายย่อยที่มีทุนไม่มากไม่ให้เข้า มาประกอบธุรกิจลงทุน ที่ประเทศไทย จึงควรมีการเปิดเสรีธุรกิจจากต่างประเทศก็จะมาลงทุนมากขึ้น ถ้ารัฐมี การแก้ไข มีการส่งเสริม และให้ความช่วยเหลือ ก็จะช่วยให้การลงทุนในประเทศไทยมีมากขึ้น และมีเงิน หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น เศรษฐกิจไทยจะมีการพัฒนา และประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs)

นับจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่กลางปี 2540 วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ล้วนประสบปัญหาขาดสภาพคล่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้อำนาจซื้อการบริโภคของประชาชน ลดน้อยลงเป็นผลให้กิจการ SMEs ต้องชะลอหรือลดการผลิต การจำหน่าย หรือถึงขั้นปิดกิจการไปในที่สุด จากข้อมูลของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs Bank พบว่ายอดสินเชื่อคงค้างของธุรกิจ SMEs ได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยในปี 2556 มีหนี้เสียสูงถึง 33.74% ทำให้มีการตื่นตัวในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยมีมากขึ้น โดยเฉพาะ SMEs ได้ถูกกล่าวถึงมากในแง่มุมที่จะเป็นกลไกในการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งในปี 2556 จำนวนวิสาหกิจรวมทั่วประเทศ 2,844,757 ราย จำแนกเป็น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำนวน 2,763,997 ราย คิดเป็นร้อยละ 97.16 ของวิสาหกิจทั้งหมด และ ก่อให้เกิดการจ้างงานสูงถึงร้อยละ 80.96 ของการจ้างงานทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังประสบปัญหาต่อการ พัฒนา อาทิ เงินลงทุน การตลาด การผลิต ระบบการจัดการ การพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการ การพัฒนา บุคลากร และด้านระบบสารสนเทศ ดังนั้น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทยจึงมีจำนวนไม่น้อยที่ ขาดความสามารถ ในการแข่งขัน และทำกำไรได้ไม่เท่าที่ควร หรือบางแห่งต้องปิดกิจการลงอันเนื่องมาจาก เหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว

ในต่างประเทศมีนโยบายสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุโรปที่ มุ่งเน้นปรัชญายุทธศาสตร์การส่งเสริมธุรกิจ SMEs โดยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้อยู่ใน ทุกนโยบายร่วมของสหภาพยุโรป และนโยบายของแต่ละประเทศสมาชิก โดยกิจกรรมเกี่ยวกับ SMEs เป็นส่วน หนึ่งของแผนการระดับชาติของแต่ละประเทศสมาชิก มีการคิดยุทธศาสตร์ใหม่ โดยมุ่งลดภาระด้านกฎหมาย ลดขั้นตอนระเบียบต่าง ๆ และการบริหารซึ่งเป็นปัญหาต่อ SMEs ซึ่งในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอิตาลี องค์การเอกชนสามารถมีบทบาทเป็นตัวแทนของ SMEs ได้ในระดับประเทศ โดยที่โครงสร้างด้านกฎหมายมีการ ยอมรับสถานะพิเศษ ขององค์การเอกชนที่เป็นตัวแทน SMEs ที่มีระบบการเจรจาทางสังคมและการมีส่วนร่วม กำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ยังให้ความสำคัญการจัดตั้งองค์การ เอกชนเพื่อเป็นตัวแทนนายจ้าง ในการเจรจาร่วมกันกับสหภาพแรงงานทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนมี นโยบายที่ช่วยส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ได้แก่ การที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับธุรกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม มีการเตรียมการปฏิรูปทั้งโครงสร้างและเศรษฐกิจส่งเสริมการส่งออกสินค้าสำคัญ ปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางธุรกิจเพื่อดึงดูดการลงทุน มีการลดขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ ให้มีความสะดวก รวดเร็วขึ้น มีแผนการปฏิรูประบบภาษีอากร และความร่วมมือกับภาคเอกชน รวมถึงมีการปรับปรุงแก้ไข กฎระเบียบทางการค้า และการลงทุนให้เกิดความคล่องตัวสอดคล้องกับมาตรฐานสากลเพื่อเตรียมพร้อมเข้า สู่ AEC

ในส่วนของประเทศไทยมียุทธศาสตร์ของแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ได้วางยุทธศาสตร์ของแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2555 – 2559) กำหนดทิศทางการส่งเสริมและพัฒนา SMEs ไว้เพื่อการสนับสนุนปัจจัยแวดล้อมให้อื้อต่อการดำเนินธุรกิจ SMEs โดยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยให้เติบโตอย่างสมดุลตามศักยภาพของพื้นที่ และเสริมสร้างศักยภาพของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่สร้างให้เกิดองค์การเอกชนตัวแทน SMEs อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุน SMEs หลายฉบับ ก็ไม่รับรองสถานะขององค์การเอกชนตัวแทน SMEs แต่มีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ซึ่งจัดว่าเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการพัฒนาส่งเสริมสนับสนุน SMEs ในประเทศไทย โดยกฎหมายดังกล่าวมีการรองรับการรวมกลุ่ม SMEs เนื่องจาก กำหนดให้มีกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และองค์การเอกชน ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาทัศนคติของกลุ่มผู้ประกอบการ SMEs ที่มีต่อการรวมกลุ่มและแสดงให้ความเข้มแข็งในเชิงการเจรจาต่อรอง และประโยชน์ต่าง ๆ จากบริการ หรือโครงการส่งเสริมจากภาครัฐที่ผู้ประกอบการพึงได้จากการรวมกลุ่ม ควรมีการพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างให้เกิดการรวมกลุ่มองค์การเอกชนที่เป็นตัวแทนของ SMEs

ในปัจจุบันประเทศไทยมีโครงการส่งเสริมช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ได้แก่ มาตรการส่งเสริมทางการเงินทั้งการส่งเสริมด้านเงินกู้และเงินลงทุน ซึ่งในเวลาที่ผ่านมาเงินที่ให้อื้อ และการช่วยเหลือด้านเงินทุนได้มีการขยายตัวมากแต่ในทางกลับกันขอบเขตการให้บริการของสถาบันการเงิน เมื่อพิจารณาโดยรวมยังถือว่ามีขอบเขตที่จำกัดมาก จึงควรจัดให้มีการช่วยเหลือด้านการเงินที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของ SMEs ทั้งนี้ ผู้ประกอบการวิสาหกิจในภาคเอกชนมักมีการกล่าวถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของตน ดังนั้นจึงควรมีแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ดังต่อไปนี้

- 1) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543
- 2) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542
- 3) พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545
- 4) พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534
- 5) พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ 530 พ.ศ. 2555 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ 564 พ.ศ. 2556
- 6) ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ.

เขตเศรษฐกิจพิเศษ

“เขตเศรษฐกิจพิเศษ” เป็นแนวทางการพัฒนาที่มีการศึกษากันมานานในประเทศไทย โดยมีแนวความคิดในการพัฒนาพื้นที่เพื่อจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้มีการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา อันเป็นการนำมาซึ่งการลงทุนและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เฉพาะและพื้นที่ใกล้เคียง คำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” จึงหมายถึงพื้นที่แห่งหนึ่งแห่งใดที่ได้รับการกำหนดและพัฒนาขึ้นมาภายใต้กฎหมายและการบริหารกิจการในลักษณะเฉพาะ โดยภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เกิดความพร้อมที่จะรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ และการบริการขั้นพื้นฐาน

ที่ผ่านมาภาครัฐได้มีความพยายามในการดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมาตามลำดับ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ดำเนินการและขับเคลื่อนภายใต้นโยบายของฝ่ายบริหาร ทั้งการศึกษาตัวอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการจัดตั้งในประเทศต่าง ๆ กรอบแนวคิด รูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยทั่วไป การสังเคราะห์บทเรียนจากต่างประเทศ พื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในเบื้องต้น ในส่วนของการพัฒนากฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 เห็นชอบ ในหลักการแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตาก ตามที่ สศช. เสนอ โดยให้ไปศึกษาความเหมาะสมเพิ่มเติม วันที่ 11 มกราคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติอนุมัติหลักการตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. เนื่องจากพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีเจตนารมณ์ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้น ดังนั้นรัฐจึงเห็นควรให้พัฒนาพื้นที่เฉพาะให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน เพื่อให้การพัฒนาระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ไม่ได้มีการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร กระทั่งรัฐบาลได้สิ้นสุดวาระลง ต่อมาใน พ.ศ. 2556 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556” ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 24 กรกฎาคม 2556 เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้น เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศโดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น รวมทั้งจากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน กอปรกับมีนโยบายในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระบบที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถให้บริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาและขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นรูปธรรม เริ่มมีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจนขึ้น เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามามีการบริหารประเทศ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นประธานที่ประชุม ได้ให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทย ใน 5 พื้นที่ชายแดน เพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 ได้อย่างสมบูรณ์ ได้แก่

1. อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (ติดกับประเทศเมียนมาร์)
2. อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว (ติดกับประเทศกัมพูชา)
3. พื้นที่ชายแดน จังหวัดตราด (ติดกับประเทศกัมพูชา)
4. พื้นที่ชายแดน จังหวัดมุกดาหาร (ติดกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว)
5. อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา (ด้านสะเดา ด้านปาดังเบซาร์) (ติดกับประเทศมาเลเซีย)

โดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 4 เรื่อง ได้แก่ 1) สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุน 2) การให้บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ 3) มาตรการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว และ 4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรในพื้นที่เพื่อให้สามารถรองรับกิจกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเชื่อมโยงในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกันนี้ได้กำหนดแผนการดำเนินงานและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ประกอบกับให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ทำการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 5 พื้นที่ ในเรื่องความก้าวหน้าการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง ความพึงพอใจของภาคส่วนต่าง ๆ ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปรับปรุงเพื่อการปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เพื่อนำมาใช้ประกอบในการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะต่อไปให้มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จในการดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำเป็นต้องผ่านการศึกษา การวางยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมไปถึงการพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งนับว่าเป็น อีกหนึ่งกุญแจสำคัญ เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องไปกับกฎระเบียบ ไม่ว่าจะเป็นการนำกฎหมายที่มีมาบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ หรือการลดอุปสรรคทางด้านกฎหมาย แต่ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่า ในการพัฒนานั้นแม้จะนำมาซึ่งโอกาสอันเป็นผลดีต่อภาคเศรษฐกิจ แต่ในทางกลับกันก็นำมาซึ่งผลกระทบในหลายมิติ โดยเฉพาะผลกระทบทางด้านสังคมที่จำต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาและวางแผนการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา รูปแบบเขตเศรษฐกิจในต่างประเทศ การศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมถึงการสร้าง ความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนในการพัฒนาพื้นที่และการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อรองรับการเข้าสู่ AEC ที่กำลังจะมาถึง

การปฏิรูปการขนส่งระบบราง : รถไฟรางคู่

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าของผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่พึ่งพาการขนส่งทางถนนมากที่สุด รองลงมา คือ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางรางและการขนส่งทางอากาศ ตามลำดับ ซึ่งการขนส่งทางถนนนั้นมีต้นทุนที่สูงมากเมื่อเทียบกับการขนส่งทางน้ำและทางราง นับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อศักยภาพทางการแข่งขันของไทย ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพและลดต้นทุนการขนส่ง การเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าจากทางถนนที่มีต้นทุนสูงมาสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า (Modal Shift & Multimodal) โดยการพัฒนา ปรับปรุง โครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรถไฟรางเดี่ยวให้เป็นรถไฟรางคู่ จึงนับเป็นแนวทางที่น่าสนใจ

ปัญหาหลักของการขนส่งระบบรางในปัจจุบัน คือ ความล่าช้าหรือการไม่ตรงต่อเวลาของการเดินทาง ซึ่งปัญหาดังกล่าว มีสาเหตุสำคัญมาจากระบบรางในปัจจุบันที่เป็นระบบรางเดี่ยว โดยคิดเป็น 93.5 % ของระยะทางทั้งหมด ส่งผลต่อความเร็วของรถไฟอยู่ที่ประมาณ 50-60 กิโลเมตร/ชั่วโมง จากความจำเป็นต้องสับรางรถไฟในแต่ละขบวน และปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่องของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) ทำให้ขาดเงินลงทุนสำหรับการพัฒนาระบบราง

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย ปีงบประมาณ 2558 – 2565 ขึ้น เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม เสริมสร้างความมั่นคง ความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง ตลอดจนการสร้างโอกาสสำหรับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากการเป็นประชาคมอาเซียน พร้อมทั้งกำหนดวงเงินงบประมาณจำนวน 2.4 ล้านล้านบาท สำหรับยุทธศาสตร์ดังกล่าว

สำหรับแหล่งเงินทุนที่สามารถนำมาใช้เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ได้แก่ งบลงทุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เงินกู้จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ และการลงทุนร่วมกับเอกชน (PPP) รายได้รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยรัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าจะใช้เงินทุนจากแหล่งใด เนื่องจากถ้าใช้จากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี อาจเกิดปัญหาในเรื่องความต่อเนื่องของโครงการ หรือเกิดการชะงักการก่อสร้างโครงการเนื่องจากการขาดงบประมาณ หรือถ้าจำเป็นต้องกู้เงินมาลงทุน ประเด็นเรื่องหนี้สาธารณะและกรอบวินัยทางการคลัง ก็เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเช่นกัน

ระบบรางคู่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ คือ

1. เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการเพิ่มความสามารถในการรองรับปริมาณการขนส่งสินค้าทั้งภายในประเทศ จากชายแดนหรือสินค้าผ่านแดน และผู้โดยสารหรือนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น ส่งผลต่อรายได้ของประเทศ
2. สามารถประหยัดพลังงานมากกว่าการขนส่งทางถนนหรือรถยนต์ ทำให้ลดต้นทุนการขนส่ง
3. การลงทุนก่อสร้างระบบรางคู่ เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ก่อให้เกิดการจ้างงาน เกิดรายได้ของประชากร เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

4. การเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมในอาเซียนเมื่อเสร็จสมบูรณ์ จะเป็นการเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ย่อมทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จากการลดต้นทุนการขนส่ง

สำหรับการเชื่อมโยงระบบรางกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น จำเป็นต้องพิจารณาว่าควรสร้างรางขนาดเท่าใดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ หากความกว้างของรางขนาด 1.435 เมตร ซึ่งเป็นระดับมาตรฐานโลก (One Standard Gauge) เพื่อสามารถเชื่อมต่อกับจีนได้ หรือ รางขนาด 1 เมตร (One Meter Gauge) ซึ่งเป็นขนาดรางในประเทศไทยปัจจุบัน โดยทั้งประเทศรวมระยะทางประมาณ 4,035 กิโลเมตร อีกทั้งประเทศที่มีพรมแดนติดกับไทยในอาเซียน เช่น มาเลเซีย ลาว เมียนมาร์ ต่างก็มีขนาดราง 1 เมตรเช่นกัน

ดังนั้น การพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศเพื่อมุ่งให้การขนส่งระบบรางเป็นระบบการขนส่งหลัก ที่สามารถเชื่อมโยงกับรูปแบบการขนส่งและเชื่อมต่อกับจุดเชื่อมต่ออื่นได้ จึงจำเป็นต้องพัฒนาและยกระดับการขนส่งทางรางให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ให้เกิดความตรงต่อเวลา สะดวกและปลอดภัย รวมถึงการสนับสนุนให้ใช้การขนส่งทางรางที่สามารถลดต้นทุน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงและพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมในครั้งนี้ ประสบผลสำเร็จและมีประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

การพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพและปริมณฑล

“ปัญหาเรื่องการจราจรติดขัด” ถือเป็นปัญหาหลักอย่างหนึ่งในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสาเหตุที่สำคัญมาจาก การใช้ที่ดินและการขยายตัวของชุมชนที่ไม่เป็นระเบียบ โครงข่ายถนนสายหลักและถนนสายรองยังเชื่อมกันไม่เป็นระบบ ปริมาณการจราจรที่คับคั่ง จุดตัดสี่แยกและจุดตัดรถไฟกับถนนสายหลัก เรื่องความรู้ ความเข้าใจระเบียบวินัยจราจรและมารยาทในการขับขี่และที่สำคัญ คือ “การขาดแคลนระบบขนส่งมวลชนที่เชื่อมต่อกับชานเมือง”

โดยทิศทางการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่องหรือเขตปริมณฑล จะมีการพัฒนาแบบกระจายความเจริญ (Decentralization) ออกจากพื้นที่ศูนย์ธุรกิจกลางเมืองไปสู่พื้นที่ต่อเนื่องพร้อมกำหนดให้ชุมชนชานเมืองเป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการพักอาศัย มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยจะมีระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่งที่สนับสนุนการเดินทางภายในพื้นที่ และเชื่อมโยงพื้นที่ศูนย์ธุรกิจกลางเมืองเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างแหล่งงานกับที่พักอาศัย (Jobs and Housing Balance) ลดการเดินทางโดยรถยนต์ส่วนบุคคล และส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนระบบราง

ดังนั้น การกำหนดให้มีโครงการพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพฯ และปริมณฑล จึงมีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางขึ้น อาทิ โครงการรถไฟฟ้า 10 สาย ซึ่งเป็นโครงการที่มีความสำคัญในการสนับสนุนการเดินทางของประชาชนจากชานเมืองเข้าสู่ศูนย์กลางเมืองโดยใช้ระบบรางแทนการใช้รถยนต์ ประกอบด้วยโครงการรถไฟฟ้าที่อยู่ระหว่างการก่อสร้าง โครงการที่เปิดประมูลได้ผู้รับเหมาก่อสร้างแล้ว โครงการที่เพิ่งจะเปิดประมูลและอยู่ในระหว่างพิจารณาคัดเลือกผู้รับเหมา และโครงการที่จะเปิดประมูล ซึ่งเมื่อโครงการดังกล่าวแล้วเสร็จก็จะช่วยลดปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ลดเวลาในการเดินทาง ลดปริมาณการใช้พลังงาน ลดมลภาวะที่เป็นพิษทั้งทางเสียงและอากาศ โครงการรถไฟฟ้า 10 สายประกอบด้วย

1. สายสีแดงเข้ม จากธรรมศาสตร์-มหาชัย ระยะทาง 80.8 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.)
2. สายสีแดงอ่อน ศาลายา-หัวหมาก ระยะทาง 58.5 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.)
3. แอร์พอร์ตลิงก์ บางซื่อ-พญาไท-สุรธรรมภูมิ ระยะทาง 36.4 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.)
4. สายสีม่วง บางใหญ่-ราษฎร์บูรณะ ระยะทาง 42.8 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)
5. สายสีเขียวเข้ม ลำลูกกา-สมุทรปราการ ระยะทาง 66.5 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)
6. สายสีน้ำเงิน บางซื่อ-หัวลำโพง-ท่าพระ-พุทธมณฑล สาย 4 ระยะทาง 55 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

7. สายสีส้ม ตลิ่งชัน-มีนบุรี ระยะทาง 37.5 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

8. สายสีชมพู แคราย-มีนบุรี ระยะทาง 36 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

9. สายสีเหลือง ลาดพร้าว-หัวลำโพง ระยะทาง 30.4 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

10. สีเขียวอ่อน ยศเส-บางหว้า ระยะทาง 15.5 กิโลเมตร ดำเนินการโดยกรุงเทพมหานคร (กทม.)

แนวนโยบายของภาครัฐในการลงทุนโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าจะถูกปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์แต่ละยุคสมัย ซึ่งทุกรัฐบาลล้วนต้องการจะสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสายตาประชาชน เพราะหากรัฐบาลใดสามารถผลักดันโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์และส่งผลกระทบในด้านบวกต่อทั้งเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการเดินทางมากขึ้น ช่วยแก้ไขปัญหาการจราจร รวมทั้งลดการนำเข้าน้ำมันตลอดจนสินค้าพลังงานอื่น ๆ โอกาสที่จะได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชนก็มีมากขึ้น อีกทั้งส่งผลต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลในอีกทางหนึ่ง

การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาให้บริการโลจิสติกส์ของประเทศไทย

การบริหารจัดการโลจิสติกส์ เป็นกระบวนการทำงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการดำเนินการ และการควบคุมการทำงานขององค์กร รวมทั้งการบริหารจัดการข้อมูลและธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องให้เกิดการเคลื่อนย้าย การจัดเก็บ การรวบรวม การกระจายสินค้า วัตถุดิบ ชิ้นส่วนประกอบ และการบริการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด โดยคำนึงถึงความต้องการและความพึงพอใจของลูกค้าเป็นสำคัญ ดังนั้น การบริหารจัดการโลจิสติกส์มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลตั้งแต่ผู้ผลิตวัตถุดิบ โรงงานแปรรูป ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก จนถึงผู้บริโภค ในขณะที่ทางด้านกิจกรรมนั้นมีหลากหลายทั้งที่เป็นกิจกรรมหลัก ได้แก่ การขนส่ง การบริหารสินค้าคงคลัง การสั่งซื้อ การบริหารข้อมูลและกิจกรรมการเงินที่เกี่ยวข้อง และกิจกรรมเสริม ได้แก่ การบริหารคลังสินค้า การดูแลสินค้า การจัดซื้อ การบรรจุหีบห่อ และรวมถึงการบริหารความต้องการของลูกค้า

ปัญหาในระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย

1. ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ปัจจุบันการทำธุรกรรมของหน่วยธุรกิจต่างๆ ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบของภาครัฐเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบโลจิสติกส์ด้วย ดังนั้น ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีความชัดเจนในการเร่งรัดปรับปรุงระบบกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องระบบโลจิสติกส์
2. ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน โครงสร้างพื้นฐานของไทยในปัจจุบันอาจถือได้ว่ามีความสมบูรณ์ที่สุดในภูมิภาคนี้ (เมื่อเทียบกับลาว กัมพูชา เวียดนามและพม่า) แต่ปัญหา คือ ไม่มีการปรับปรุงสภาพโครงสร้างพื้นฐานเดิมที่มีอยู่
3. ปัญหาการพัฒนาาระบบสารสนเทศและฐานข้อมูล
4. ปัญหาด้านบุคลากรและองค์ความรู้ด้านโลจิสติกส์ (HR)
5. ปัญหาการพัฒนาของผู้ให้บริการทางโลจิสติกส์ (LSP)

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโลจิสติกส์

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลบริการโลจิสติกส์โดยเฉพาะ แต่มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานประกอบด้วย

1. กฎหมายทั่วไป
2. กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับบริการขนส่งและโลจิสติกส์
 - 2.1 การขนส่งทางน้ำ (กระทรวงคมนาคม)
 - 2.2 การขนส่งทางอากาศ (กระทรวงคมนาคม)
 - 2.3 การขนส่งทางบก (กระทรวงคมนาคม)
 - 2.4 พระราชบัญญัติขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548 (กระทรวงคมนาคม)
 - 2.5 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจบริการโลจิสติกส์ พ.ศ. ...

แนวทางการแก้ไขและการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทย

1. การวางเป้าหมายแห่งความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 3 เป้าหมายแห่งความสำเร็จ หรือสามเหลี่ยมแห่งความสำเร็จ (Triangle of Achievements)
2. กำหนดภารกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์การพัฒนาให้ชัดเจน
 - ภารกิจที่ 1 การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ประกอบการไทยในการเก็บเกี่ยวมูลค่าเพิ่มจากโซ่อุปทาน (Supply Chain Enhancement)
 - ภารกิจที่ 2 การยกระดับประสิทธิภาพระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Enhancement)
 - ภารกิจที่ 3 การพัฒนาปัจจัยสนับสนุน (Capacity Building and Policy Driving Factors)

ข้อเสนอแนะการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ในประเทศไทย

1. ให้ผู้ประกอบการ Subcontractor และผู้ประกอบการ Logistics Provider ไม่ว่าจะอยู่โครงสร้างแบบใด สามารถสมัครเข้าร่วมโครงการพัฒนา **Logistics Provider**
2. ควรมีการรณรงค์ เน้นให้ใช้โลจิสติกส์ไทย เหมือนกับการรณรงค์ส่งเสริมสินค้าไทย และมีหน่วยงานของรัฐให้ส่งเสริมโลจิสติกส์ไทย
3. การสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
4. การสนับสนุนแหล่งเงินทุน รัฐจะต้องมีการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารการเงินของรัฐ มีการกำหนดเงื่อนไข การปล่อยสินเชื่อให้กับธุรกิจประเภท Logistics Provider
5. ต้องมีการส่งเสริม Logistics สำหรับคนไทยอย่างจริงจัง
6. ควรมีมาตรการให้กระทรวงต่างประเทศเข้ามามีส่วนให้ทูตพาณิชย์ทั่วโลก เป็น Logistics Information Base
7. การพัฒนา Logistics ปัจจุบัน มีการแข่งขันทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชนต่างคนต่างทำ ไปคนละทิศทาง การใช้บของรัฐบาล ควรจะมีการศึกษาผลและเป้าหมายให้ชัดเจน

ข้อเสนอแนะในประเด็นกฎหมาย

การกำหนดให้มีการพัฒนาธุรกิจโลจิสติกส์เพื่อเพิ่มศักยภาพของธุรกิจโลจิสติกส์ไทยให้สามารถแข่งขันได้ ซึ่งหนึ่งในการพัฒนา คือ กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการโลจิสติกส์ โดยสภาพัฒน์ฯ จะต้องเร่งผลักดันให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจการให้บริการโลจิสติกส์ โดยเฉพาะ คือ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ พ.ศ.

การปฏิรูปชาวนาไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม มีชาวนาเกือบสี่ล้านครัวเรือน เกษตรกรเกือบทั้งหมดเป็นชาวนา และหนึ่งในห้าของพื้นที่ประเทศไทยหรือ 70 ล้านไร่ คือพื้นที่นา ผลิตข้าวเปลือกเฉลี่ยปีละ 30 กว่าล้านตัน สร้างรายได้ให้กับประเทศปีละประมาณ 200,000 ล้านบาท ประเทศที่เป็นผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ของโลก คือ จีนและอินเดีย แต่ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวสู่ตลาดโลกมากที่สุด โดยคู่แข่งการส่งออกข้าวที่สำคัญคือ เวียดนาม

ที่ผ่านมาชาวนาส່ว่นใหญ่ยังมีฐานะยากจน และมีรายได้น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น ๆ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวนาไทย ได้แก่ ปัญหาระบบชลประทานในพื้นที่เพาะปลูกข้าวมีจำกัด ปัญหาการระบาดของศัตรูพืช ปัญหาชาวนาขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ล้วนส่งผลให้เกิดปัญหาด้านทุนการผลิตต่อไร่สูง แต่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ ประกอบกับในระบบเศรษฐกิจด้านราคาข้าว จึงเกิดปัญหาราคาข้าวตกต่ำตามมา ทำให้ชาวนามีปัญหาหนี้สินและปัญหาไร้ที่ดินทำกิน

แนวทางปฏิรูปชาวนา ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เสนอไว้ดังนี้

1. การจัดตั้งศูนย์ข้าวชุมชนระดับอำเภอ
2. การประกันรายได้เกษตรกรชาวนาเพื่อลดความเสี่ยงจากการผันผวนของราคา
3. การประกันภัยธรรมชาติเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ
4. การจัดสวัสดิการชาวนาเพื่อให้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ
5. ส่งเสริมการใช้ระบบสหกรณ์อย่างจริงจัง
6. การกำหนดระบบพื้นที่ปลูกข้าว (Zoning)
7. เพิ่มการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาข้าวไทย

คณะผู้ศึกษา ได้เสนอแนะแนวทางปฏิรูปชาวนา ด้วยการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชาวนาตามที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้เสนอไว้ ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา เพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชาวนา ที่เสนอโดยกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว และเห็นสมควรให้ทบทวนในหลักการ

2. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการคุ้มครองพื้นที่สำหรับทำการเกษตรไม่ให้ที่ดินถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

3. ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน เพื่อการจัดพื้นที่สาธารณะของรัฐที่เหมาะสมต่อการปลูกข้าว ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ ล้วนเป็นสิ่งที่ภาครัฐและเอกชน ได้ดำเนินการศึกษามาเป็นเบื้องต้นแล้ว หากได้นำมาปรับปรุงพิจารณาแก้ไขให้สอดคล้องเหมาะสม จะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปชาวนา และประเทศชาติสืบไป

ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ

การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ ในเรื่องการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ตั้งใจปฏิรูปเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน หากราคาสินค้าเกษตรในพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ยางพารา ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และอ้อย มีราคาความผันผวนหรือราคาตกต่ำ ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง

ยางพารา ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เป็นพืชเศรษฐกิจที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำกับดูแล ส่วนอ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำกับดูแล เพราะอ้อยมีลักษณะการผลิตและการตลาดเป็นระบบอุตสาหกรรม

สาเหตุของการผันผวนราคาสินค้าพืชเศรษฐกิจทั้ง 5 ชนิด มีผลสำคัญมาจาก สภาพปัญหาผลผลิตล้นตลาด ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาเกี่ยวเกี่ยวพืชเศรษฐกิจนั้น และสภาพปัญหาผลกระทบจากราคาผลผลิตอื่นๆ ในตลาดต่างประเทศตกต่ำ ส่วนสภาพปัญหาอื่นๆ ได้แก่ ผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำ ปัจจัยการผลิตมีราคาสูงและส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูง

1) ยางพารา มีพื้นที่ปลูกมากจึงเกิดสภาพปัญหาผลผลิตล้น และปัญหาต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ รวมถึงผลกระทบจากตลาดรับซื้อที่สำคัญคือประเทศจีนที่กำลังขยายพื้นที่การเพาะปลูก จึงทำให้ผลผลิตยางพาราจากประเทศไทยมีราคาตกต่ำ

2) ปาล์มน้ำมัน มีสภาพปัญหาต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาการนำเข้าผลผลิตจากประเทศมาเลเซีย

3) มันสำปะหลัง มีสภาพปัญหาผลผลิตล้นตลาด และปัญหาจากความผันแปรตามตลาดซื้อขายประเทศจีนเป็นสำคัญ

4) ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มีสภาพปัญหาผลผลิตล้นตลาด ผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำ ต้นทุนการผลิตสูง และสภาพความผันแปรในความต้องการวัตถุดิบของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์

5) อ้อย มีสภาพปัญหาผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำ และผลกระทบจากราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก

แนวทางการแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ จะพิจารณาตามลักษณะของพืชเศรษฐกิจแต่ละชนิด จึงมีแนวทางดำเนินการที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปเศรษฐกิจ ด้านระบบการเกษตรที่ยั่งยืน เพื่อการแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำนั้น ควรจะพิจารณาในสองแนวทาง ได้แก่

1) แนวทางการเพิ่มผลิตภาพผลผลิตให้สูงขึ้น เป็นยุทธศาสตร์หลักในการส่งเสริมการเกษตรของประเทศที่ได้ดำเนินการกันมาตลอด และจำเป็นต้องพัฒนาการดำเนินการกันต่อไป

2) แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) ประกอบด้วย **หนึ่ง** (Area) จัดพื้นที่ที่เหมาะสม **สอง** (Commodity) จัดสินค้าให้เหมาะสมกับพื้นที่ และ **สาม** (Farmer) เกษตรกรหรือคนเป็นผู้ผลิตสินค้าต้องสามารถทำได้ กลยุทธ์ของ Zoning คือ การขับเคลื่อนต้องเกิดขึ้นที่ระดับพื้นที่ และเกิดผลสำเร็จในภาพรวมของประเทศ

การจัดสรรทรัพยากรน้ำ

สภาพปัญหา

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน พบว่า มีปัญหาในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ

- มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน และมีบทบาทหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน
- มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ
- การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในปัจจุบันไม่เป็นเอกภาพ ขาดความต่อเนื่องและมีทิศทาง

ไม่แน่นอน

- ไม่มีแผนหลักในการบริหารและจัดการที่ชัดเจน
 - ขาดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดกรอบ ทั้งทางด้านการพัฒนา สิทธิการใช้น้ำและการอนุรักษ์อย่างชัดเจน
- ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ต้องมีการเสนอยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

เพื่อให้มีการกำหนดนโยบาย และแผนปฏิบัติการในการดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ในอนาคต

แนวทางแก้ไข

การแก้ไขปัญหาการจัดสรรทรัพยากรน้ำควรจะมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ โดยแบ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่

ระยะสั้น

- (1) การแก้ไขปัญหาการจัดสรรทรัพยากรน้ำในระยะสั้น ควรมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังนี้
 - 1.1 ด้านแหล่งน้ำต้นทุน
 - 1.2 การบริหารจัดการน้ำ
 - 1.3 ด้านองค์กรและกฎหมาย

ระยะยาว

- (2) การแก้ไขปัญหาการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบยั่งยืนกล่าวคือ
 - 2.1 การพัฒนาทรัพยากรน้ำ

การพัฒนาทรัพยากรน้ำจะต้องมีการพัฒนาทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน ประกอบด้วยการจัดการทางด้านอุปทานและการจัดการอุปสงค์
 - 2.2 การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ควรมีการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันทรัพยากรน้ำเป็น 3 กรณี คือ กรณีแรก การกำหนดเขตต้นน้ำ ลำธาร รวมทั้งมาตรการคุ้มครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและแหล่งน้ำในบริเวณนั้น กรณีที่สอง

การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ติดต่อ หรือมีผลกระทบต่อแหล่งน้ำ กรณีที่สาม การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อคุ้มครองแหล่งน้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

2.3 การจัดสรรทรัพยากรน้ำ

เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขภาวะการณ์ขาดแคลนน้ำ โดยให้มีการควบคุมดูแลการใช้สอยน้ำอย่างเป็นระบบ จึงกำหนดเป็นมาตรการการจัดสรรน้ำขึ้น โดยให้มีการกำหนดสัดส่วนการใช้น้ำโดยประมาณขึ้น เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติให้สอดคล้องกัน เพื่อเป็นการเฉลี่ยการใช้ประโยชน์จากน้ำให้เกิดความเป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุด

2.4 การควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ

เพื่อเป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำให้เหมาะสม ควรจะมีการจัดการด้านต่าง ๆ ด้านคุณภาพน้ำ ด้านป้องกันและแก้ไขน้ำท่วมด้านการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ และด้านน้ำใต้ดินที่มีปัญหาการใช้น้ำจนเกิดวิกฤตจากการทรุดตัวของพื้นที่ ต้องมีการวางแผนพัฒนาปรับปรุงและควบคุมการใช้น้ำใต้ดินอย่างเป็นระบบ

2.5 กฎหมายและองค์การบริหาร

ในการจัดทำด้านกฎหมายและองค์การบริหาร เพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบการจัดการน้ำ โดยการแก้ไขปรับปรุงและออกกฎหมายใหม่ เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินการจัดการสร้างความเข้มแข็งของระบบการจัดการ และองค์การบริหารจัดการน้ำให้เป็นเอกภาพในการบริหารอย่างเป็นระบบ มีความสอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงาน โดยมีการจัดระบบแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนและเหมาะสมในหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้เกิดการประสานสอดคล้องกันในทางปฏิบัติ

2.6 การวิจัยและพัฒนา

ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจะต้องมุ่งเน้นในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรภาครัฐ และเอกชน เพื่อให้ความเข้มแข็งในการจัดการ และมีมาตรฐานความรู้เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการน้ำเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนการลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม นอกจากนั้นควรมีการส่งเสริมให้มีการวิจัยในด้านต่าง ๆ เพื่อนำเทคโนโลยีที่เหมาะสม มาใช้ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลการพัฒนาขบวนการจัดการ และการพัฒนาด้านวิชาการต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการเพื่อให้มีการบริหารทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน
2. ผลักดันให้มีการจัดหาน้ำต้นทุนเพิ่มขึ้นให้เต็มตามศักยภาพและให้เหมาะสมกับคุณภาพของระบบนิเวศน์ โดยจะต้องดำเนินการก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางในแผน และขนาดเล็กในพื้นที่ต่าง ๆ กระจายอย่างเหมาะสมกับการใช้น้ำในลุ่มน้ำ
3. เสนอให้รัฐบาลตั้งคณะทำงาน พิจารณา ทบทวน และศึกษาชั้นคุณภาพลุ่มน้ำใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพเป็นจริงและไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา
4. ทบทวนและศึกษาตรวจสอบพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยในลุ่มน้ำหลัก 25 ลุ่มน้ำ ที่มีความไม่ถูกต้องของพื้นที่ลุ่มน้ำย่อย พื้นที่ลุ่มน้ำของสถานีตรวจวัดน้ำต่าง ๆ ให้ความถูกต้องและอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

5. เสนอให้มีการพิจารณาปฏิรูปองค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น

6. เสนอให้รัฐบาลพิจารณาใช้หลักเกณฑ์ผู้ใช้อย่างต้องรับภาระในการจ่ายค่าบริการ (User pay principle) เช่น เก็บค่าบริการจากผู้ใช้น้ำในพื้นที่โครงการชลประทานและการเก็บค่าคืนทุนจากโครงการที่รัฐลงทุน

7. เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนน้ำ (Water Fund) เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาเรื่องน้ำของรัฐ

8. จัดทำแผนแม่บทให้ครอบคลุมในด้านการพัฒนาจัดหาเงินทุน การจัดสรรน้ำ การควบคุมและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ด้านองค์กรในลุ่มน้ำต่าง ๆ เป็นแผนระยะยาวควบคู่กับการวางแผนการใช้ที่ดินและการขยายตัวของสังคมและเศรษฐกิจในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

ควรเสนอรัฐบาลตั้งคณะทำงานพิจารณาทบทวน แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ฉบับปรับปรุงของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างรีบด่วน

หน้าว่าง

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทสรุปผู้บริหาร	ก
- การปฏิรูปในด้านระบบภาษี	ก
- การส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI)	จ
- วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs)	ข
- เขตเศรษฐกิจพิเศษ	ฅ
- การปฏิรูปการขนส่งระบบราง : รถไฟรางคู่	ฎ
- การพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพและปริมณฑล	ฐ
- การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาให้บริการโลจิสติกส์ของประเทศไทย	ฒ
- การปฏิรูปชวนาไทย	ด
- ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ	ต
- การจัดสรรทรัพยากรน้ำ	ถ
1. การปฏิรูปในด้านระบบภาษี	1
บทสรุปผู้บริหาร	3
ความเป็นมาและสภาพปัญหา	7
การศึกษาภาระทางการคลังของประเทศ	8
ข้อเสนอการปฏิรูปภาษีในประเทศ	12
แนวทางการปฏิรูปภาษีแต่ละประเภท	14
- ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	20
- ภาษีมรดก	25
สรุปและข้อเสนอแนะ	28
บรรณานุกรม	32
2. การส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI)	33
บทสรุปผู้บริหาร	35
ความเป็นมาและสภาพปัญหา	37
ความสำคัญของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ	43

	หน้า
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	47
สรุปและข้อเสนอแนะ	49
บรรณานุกรม	60
3. วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs)	65
บทสรุปผู้บริหาร	67
ความเป็นมาและสภาพปัญหา	69
ความสำคัญของ SMEs ต่อเศรษฐกิจไทย	90
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อเสนอแนะ	105
ทิศทางการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทยและต่างประเทศ	110
แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยมาตรการทางกฎหมาย	130
บรรณานุกรม	137
4. เขตเศรษฐกิจพิเศษ	141
บทสรุปผู้บริหาร	143
ความเป็นมาและสภาพปัญหา	145
กรณีศึกษา : เขตเศรษฐกิจพิเศษกับทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทย	158
- เขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองจีนเจิ้น สาธารณรัฐประชาชนจีน	158
- เขตเศรษฐกิจพิเศษฮิกันดาร์ ประเทศมาเลเซีย	163
สถานการณ์ของการค้าชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและโอกาสทางธุรกิจ	170
ศักยภาพการค้าชายแดนไทยกับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระยะแรก (5 เขตนำร่อง)	184
แนวทางการพัฒนาและขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ	192
ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ	204
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	218
บรรณานุกรม	222
ภาคผนวก	229
5. การปฏิรูปการขนส่งระบบราง : รถไฟรางคู่	239
บทสรุปผู้บริหาร	241
สภาพทั่วไปและปัญหาของระบบรางในปัจจุบัน	243
แนวทางการปฏิรูประบบรางคู่	247

	หน้า
ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย ปีงบประมาณ 2558 - 2565	251
แหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม 2.4 ล้านล้านบาท	254
ประโยชน์และข้อสังเกตของรถไฟระบบรางคู่	262
การเชื่อมโยงระบบรางกับประเทศเพื่อนบ้าน	264
สรุปและข้อเสนอแนะ	272
บรรณานุกรม	275
6. การพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพและปริมณฑล	279
บทสรุปผู้บริหาร	281
ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร	283
การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจร	284
ทิศทางการพัฒนาเมืองกับระบบขนส่งมวลชนระบบราง	288
ข้อมูลโครงการรถไฟฟ้า 10 สาย	296
ปัญหา อุปสรรค และประโยชน์ของการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในปัจจุบัน	321
สรุปและข้อเสนอแนะ	324
บรรณานุกรม	326
7. การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาให้บริการโลจิสติกส์ของประเทศไทย	329
บทสรุปผู้บริหาร	331
ความเป็นมาและสภาพปัญหา	333
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการโลจิสติกส์	338
ปัญหาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย	345
แนวทางการแก้ไขและการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย	356
สรุปและข้อเสนอแนะ	363
บรรณานุกรม	365
ภาคผนวก	366
8. การปฏิรูปขบวนนาไทย	383
บทสรุปผู้บริหาร	385
สถานการณ์ขบวนนา	386

	หน้า
สภาพปัญหาชาวนา	392
แนวทางปฏิรูปเพื่อพัฒนาชาวนา	397
สรุปและข้อเสนอแนะ	407
บรรณานุกรม	411
9. ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ	415
บทสรุปผู้บริหาร	417
บทนำ	418
สภาพปัญหาสินค้าเกษตรและแนวทางปฏิรูป	419
- ยางพารา	419
- ปาล์มน้ำมัน	429
- มันสำปะหลัง	442
- ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	456
- อ้อย	470
สรุปและข้อเสนอแนะ	480
บรรณานุกรม	483
10. การจัดสรรทรัพยากรน้ำ	489
บทสรุปผู้บริหาร	491
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	494
แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องน้ำ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	496
สถานการณ์น้ำของประเทศไทย	501
สภาพปัญหาด้านการจัดสรรทรัพยากรน้ำและแนวทางแก้ไข	513
สรุปและข้อเสนอแนะ	535
บรรณานุกรม	546
คณะผู้จัดทำ	547

การปฏิรูปในด้านระบบภาษี

ภูมิพิชญ์ ยาสีห์

ฐิติวิชญ์ ศุภวรรณจิระโชติ

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

การปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีก็เป็นประเด็นสำคัญและเร่งด่วน เนื่องจากโครงสร้างทางการคลังของประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนไปค่อนข้างมากนับจาก พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โครงสร้างทางการคลังของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากเหตุผล 2 ประการคือ ประการแรกเกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2540-2541 และที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาทางเศรษฐกิจตามมาอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ประการที่สองเป็นผลมาจากการดำเนินงานแบบรัฐสวัสดิการตามนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองต่าง ๆ ตลอดช่วงที่เข้ามาบริหารประเทศ ได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งก็ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมากจนมีภาระผูกพันที่จะต้องจ่ายภายใต้นโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่องเพิ่มขึ้นทุกปี ตามที่รัฐบาลได้จัดรูปแบบรัฐสวัสดิการให้แก่ประชาชนใช้ฟรีหรือด้วยต้นทุนที่ต่ำ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการคมนาคม และนโยบายเอื้ออาทรต่างๆ ในขณะที่นโยบายการคลังในระยะปานกลางมีเป้าหมายการบริหารรายได้และรายจ่ายเพื่อจัดทำงบประมาณแบบสมดุลภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 แต่เมื่อพิจารณาภาคเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นว่าการจะกลับมาสู่การทำงบประมาณแบบสมดุลภายในระยะเวลานั้นคงยาก จึงมีการนำเสนอแนวทางการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีทั้งระบบเพื่อให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยต้องดำเนินการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีใน 3 แนวทางหลัก คือ

1. การปรับปรุงโครงสร้างภาษีเดิม เช่น การเพิ่มหรือลดอัตราภาษีในแต่ละประเภท และการปรับฐานราคาในการคำนวณเพื่อเสียภาษี ให้มีความเหมาะสมในภาษีแต่ละประเภท ดังนี้

1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลของไทยควรให้อยู่ในอัตราเดียวกันและไม่สูงเกินไป เช่น สูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 และเรียกเก็บแบบขั้นบันไดจากร้อยละ 3, 5, 10, 15, 20 และร้อยละ 25 จากปัจจุบันที่ 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35 และให้ยกเลิกภาษีเงินปันผลหรือลดภาษีเงินปันผลลงเหลือที่ร้อยละ 5 และควรพิจารณาจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากกำไรการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ในอัตราไม่เกินร้อยละ 10

1.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มควรมีการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นตามลำดับแบบขั้นบันไดเป็นการเริ่มจากร้อยละ 8, 9, 10 ภายใน 3 ปี

1.3 ภาษีสรรพสามิตควรมีการเปลี่ยนฐานราคาในการคำนวณเก็บภาษีใหม่ในทุกสินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิต ให้มีความเป็นสากลมากขึ้นจากเดิมที่คิดจากราคา C.I.F. (ราคาต้นทุน+ค่าขนส่ง+ค่าประกันภัย) หรือถ้าเป็นสินค้าที่ผลิตภายในประเทศก็คิดจากราคาที่ออกจากโรงงาน ควรเปลี่ยนมาเป็นราคาขายปลีกขั้นสุดท้าย ซึ่งจะทำให้ราคาที่ใช้ในการคำนวณภาษีมีความมาตรฐานมากยิ่งขึ้น

1.4 ภาษีศุลกากร ควรปรับปรุงระบบกรมศุลกากรของไทยให้เป็นไปตามหลักองค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization : WCO) โดยมีแนวคิดที่จะปรับประเภทพิกัดให้เหลือ 5 พิกัด ในอัตราภาษีตั้งแต่ร้อยละ 0-20 ประกอบด้วยร้อยละ 0 เป็น ประเภทเครื่องจักร อัตราร้อยละ 1 เป็นวัตถุดิบ อัตราร้อยละ 5 เป็นกึ่งวัตถุดิบ อัตราร้อยละ 10 เป็นสำเร็จรูป และอัตราร้อยละ 20 เป็นสินค้าที่ประเทศไทยให้ความคุ้มครอง

2. การปิดช่องว่างในการเลี้ยงภาษีที่ทำให้การเก็บภาษีในแต่ละประเภทได้ไม่เต็มจำนวน เช่น เพิ่มมาตรการป้องกันการหลบหนีภาษี ปรับปรุงข้อยกเว้นต่าง ๆ หรือการหักลดหย่อนที่ไม่จำเป็นหรือไม่สมเหตุผล ในภาษีแต่ละประเภท ดังนี้

2.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ควรแก้ไขกฎหมายให้ทุกคนยื่นแบบเสียภาษี ไม่ว่าจะ มีเงินได้ที่จะต้องเสียภาษีหรือไม่ หรือที่ได้รับการยกเว้นภาษี ทำให้ทุกคนเข้ามาอยู่ในระบบภาษี เพื่อการจัดเก็บได้เต็มที่ และออกประกาศให้มีการตรวจสอบและประเมินภาษีเงินได้ของบรรดาผู้ที่คาดว่าจะมีการหลบหนีภาษี คือมีรายได้แต่ไม่เคยยื่นเสียภาษีเงินได้หรือเสียแต่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น โดยใช้หลักการการกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิจากมูลค่าเพิ่มของสินทรัพย์สุทธิตามมาตรา 49 ของประมวลรัษฎากร เช่น บรรดาผู้ที่มีสินทรัพย์ถาวรราคา 10-30 ล้านบาท มีบ้านและที่ดิน ราคา 50-200 ล้านบาท เป็นต้น และควรกำหนดให้นิติบุคคลที่เสียภาษีเงินได้หรือที่มีกำไรเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิในการยื่นประมุลงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจได้ โดยขึ้นอยู่กับประเภทของงานและผลกำไรต่อรายรับในแต่ละปีอันจะส่งผลให้นิติบุคคลทางบการเงินที่ตรงไปตรงมาและโปร่งใส

2.2 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ควรมีมาตรการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยไม่เกิน 20,000 บาท ต่อเดือน และควรปรับปรุงแก้ไข มาตรการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มจากการส่งออกของผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ให้ใช้ภาษีร้อยละ 0 ป้องกันผู้ใช้ช่องทางนี้ให้จัดตั้งนิติบุคคลปลอมขึ้นมาสร้างรายการซื้อสินค้าและทำการส่งออกผ่านพิธีศุลกากรอย่างถูกต้อง แล้วมาขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเป็นจำนวนมาก

2.3 ภาษีศุลกากร ควรพิจารณายกเลิกเงินสินบนและรางวัลเพราะปัจจุบันเป็นช่องทางการทุจริต ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีการข่มขู่ผู้ประกอบการที่สุจริต เงินสินบนรางวัลน่าจับซึ่งจะตกเป็นของเจ้าหน้าที่ ถึงร้อยละ 55 แต่ปัจจุบันการจัดเก็บรายได้จากภาษีนำเข้าของกรมศุลกากรมีแนวโน้มลดลง เนื่องมาจากการปรับลดอัตราภาษี ตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีต่างๆ และต้องการปรับปรุงระเบียบศุลกากร เช่น พิกัดค่าปรับ แยกความผิดของความผิดพลาดจากการปฏิบัติออกจากความผิดเจตนาหนีภาษี หรือขนของเถื่อน โดยให้มีบทลงโทษที่เหมาะสม

2.4 ภาษีสรรพสามิตควรนำกฎหมายสรรพสามิตมารวมไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว เป็นประมวลรัษฎากรของกรมสรรพสามิต ทำให้มีความทันสมัยมากขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่ วิธีการลดขั้นตอนการดำเนินการเก็บภาษี เพิ่มบทลงโทษของผู้เสียภาษีไม่ถูกต้อง และการกำหนดฐานราคาการเก็บภาษี การเปลี่ยนแปลงที่ใหญ่ที่สุดคือการเปลี่ยนวิธีการคำนวณภาษี และฐานภาษีโดยทำให้มีความเป็นสากลมากขึ้น และแก้ไขปัญหา อุดช่องโหว่เรื่องภาษีในปัจจุบัน

3. การจัดเก็บภาษีชนิดใหม่เพิ่มขึ้น เพื่อให้มีรายได้เข้ารัฐและลดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น คือสมควรจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีภาษีทรัพย์สินคือภาษีการถือครองทรัพย์สินได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่ และมีภาษีที่เก็บในขณะที่มีการโอนเปลี่ยนมือทรัพย์สินได้แก่ ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ แต่ยังไม่มีการจัดเก็บภาษีมรดก ซึ่งควรจะได้พิจารณาการจัดเก็บภาษีชนิดใหม่ ดังนี้

3.1 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ควรพิจารณายกเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งใช้นานแล้ว และให้นำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทน เพราะปัจจุบันพบว่า การถือครองอสังหาริมทรัพย์ มีการกระจุกตัว อยู่ในกลุ่มคนที่ร่ำรวย ซึ่งถือครองไว้เป็นจำนวนมากขณะที่คนอีกจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินหรือบ้านเป็นของตนเอง นั้นแสดงว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ไม่อาจทำหน้าที่ในการเป็นภาษีการถือครองทรัพย์สินได้ตัวอย่างเพียงพอ ขณะเดียวกันภาษีทั้ง 2 ชนิดนี้ ก็ไม่อาจทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐอย่างเพียงพอ จึงขอเสนอให้กระทรวงการคลังได้มีการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งจะทำให้ระบบภาษีการถือครองทรัพย์สินดีขึ้น เนื่องจากปัจจุบันภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ไม่อาจทำหน้าที่ในการเป็นภาษีการถือครองที่ดีเพราะมีข้อยกเว้นลดหย่อนมาก แต่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งกำหนดโดยมีข้อยกเว้นลดหย่อนน้อยที่สุดจะมีภาระภาษีที่เป็นตัวบีบให้เจ้าของต้องหาทางทำประโยชน์ในทรัพย์สินที่ถือครองอยู่ อย่างน้อยเท่ากับค่าภาษีที่เสีย หรือถ้ามีทรัพย์สินมากเป็นภาระไม่คุ้มกับการถือไว้เฉยๆเพื่อรอเก็งกำไรก็ต้องจำหน่ายถ่ายโอนออกไป จึงช่วยลดการกักตุนที่ดินเพื่อการเก็งกำไรอีกด้วย ฐานภาษีกว้างขึ้นเพราะกระจายภาระให้เจ้าของทรัพย์สินทุกคนต้องร่วมกันเสียภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทำให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น ภาระภาษีที่จะถูกผลักไปยังผู้เช่าทรัพย์สินและผู้ซื้อสินค้าและบริการจะลดลง เนื่องจากผู้เช่าและผู้ประกอบการมีภาระภาษีลดลง

3.2 ภาษีมรดก สมควรให้มีการจัดเก็บภาษีมรดกซึ่งเป็นภาษีทางตรงที่จะมีการผลกระทบได้ยาก ภาระทางภาษีจึงตกแก่บุคคลที่มีความสามารถในการเสียภาษีจริง ๆ จึงไม่กระทบต่อประชาชนที่ยากจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการรับมรดกนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี การจัดเก็บภาษี โดยที่ทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดแก่ทายาทเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ทรัพย์สินจะเป็นทรัพย์สินมรดกไปโดยผลของกฎหมาย และทรัพย์สินที่ได้รับจากการให้โดยเสน่หา ในขณะที่ผู้ให้ทรัพย์สินยังมีชีวิตอยู่ โดยรูปแบบการจัดเก็บภาษีมรดกโดยทั่วไปการจัดเก็บภาษีมรดกประกอบด้วย 3 รูปแบบหลัก ดังนี้

1) ภาษีกองมรดก (Estate Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บเพียงครั้งเดียวจากมูลค่าของกองมรดกทั้งหมดของผู้ตายโดยไม่คำนึงถึงจำนวนผู้รับมรดก และความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับมรดกกับผู้ตาย ทรัพย์สินที่เป็นมรดกทั้งหมดของผู้ตายจะถูกเรียกเก็บภาษีก่อนส่วนที่เหลือจากการเก็บภาษีจึงตกเป็นของทายาท

2) ภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินมรดกที่ผู้รับมรดกแต่ละคนได้รับจากผู้ตาย อัตราภาษี ส่วนใหญ่เป็นอัตราก้าวหน้าตามมูลค่าทรัพย์สินมรดกที่ผู้รับมรดกได้รับโดยมิได้ขึ้นอยู่กับขนาดหรือมูลค่าของกองมรดกแต่อย่างใด ในบางประเทศกำหนดอัตราภาษีแปรผันตามความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับมรดกกับเจ้ามรดก โดยหากผู้รับมรดกเป็นญาติสนิทของผู้ตายจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าผู้รับมรดกที่เป็นญาติที่ห่างออกไป

3) ภาษีการให้ (Gift Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้รับจากการให้โดยเสน่หา ในขณะที่ผู้ให้ทรัพย์สินยังมีชีวิตอยู่ ส่วนภาษีการให้มี 2 รูปแบบ คือ ภาษีการให้ที่จัดเก็บจากผู้ให้ (Donor's Tax) และภาษีการให้ที่จัดเก็บจากผู้รับ (Donee's Tax) ทั้งนี้ ภาษีการให้มักจัดเก็บควบคู่กับภาษีมรดก เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความครบถ้วนสมบูรณ์ และเพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี

สำหรับแนวทางการจัดเก็บภาษีมรดกในประเทศไทยนั้น จากที่ได้เคยศึกษากันไว้ว่าจะจัดเก็บภาษีจาก "กองมรดก" พร้อมกับภาษีการให้ แต่เมื่อพิจารณาอาจจะเปลี่ยนมาเป็นการจัดเก็บภาษีจากผู้รับมรดกแทน โดยเป็นการเก็บภาษีการรับมรดกที่เป็นทรัพย์สินต่อจากผู้ตายในกรณีที่ไม่ได้โอนกันก่อนตาย และเก็บภาษีการให้ หรือที่ผู้ตายได้โอนทรัพย์สินให้กับผู้รับในช่วงเวลาสองปีก่อนตายเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีมรดกสำหรับอัตรากาสิโนั้น สมควรจัดเก็บในแบบอัตราก้าวหน้าคือถ้าทรัพย์สินมรดกสุทธิเฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 50 ล้านบาท จะไม่เรียกเก็บภาษี ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท จัดเก็บร้อยละ 10 และทรัพย์สินมรดกสุทธิตั้งแต่ 200 ล้านบาทขึ้นไป จัดเก็บร้อยละ 20 สำหรับภาษีการรับให้นั้นมูลค่าทรัพย์สินสุทธิเฉพาะส่วนที่เกิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 40 ล้านบาท จัดเก็บร้อยละ 10 และตั้งแต่ 40 ล้านบาทขึ้นไปจัดเก็บร้อยละ 20

ดังนั้นความสำเร็จในการปฏิรูประบบภาษีนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคธุรกิจและภาคประชาชนผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีโดยเฉพาะการกระจายรายได้เงินภาษีที่จะนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศอย่างโปร่งใส ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้มีการศึกษาเรื่องการปฏิรูปภาษีกันมานานแล้ว ถึงเวลาที่จะต้องนำเอาผลการศึกษาดังกล่าวมาพิจารณาและทำให้การปฏิรูประบบภาษีเป็นจริงได้โดยยึดหลักการเก็บภาษีที่ต้องโปร่งใส เป็นธรรม สร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนทุกภาคส่วนและสร้างจิตสำนึกให้กับผู้เสียภาษีและผู้ใช้เงินภาษีว่าการพัฒนาประเทศมาจากเงินภาษีต้องใช้อย่างคุ้มค่า ประหยัด และต้องไม่ให้มีการทุจริตในการใช้เงินภาษีในทุกระดับ

การปฏิรูปในด้านระบบภาษี

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การที่ประเทศไทยกำลังมุ่งสู่การปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ในหลาย ๆ ด้าน ในการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีก็เป็นประเด็นสำคัญและเร่งด่วน เนื่องจากโครงสร้างทางการคลังของประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนไปค่อนข้างมากนับจาก พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โครงสร้างทางการคลังของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากเหตุผล 2 ประการคือ ประการแรกที่เกิดจากวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วง พ.ศ. 2540 ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจทั้งในด้านการช่วยเหลือผู้ประกอบการและแก้ปัญหาสถาบันการเงิน และยังส่งผลกระทบจากปัญหาทางเศรษฐกิจตามมาอย่างต่อเนื่อง อย่างเช่นการเกิดวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ (Hamburger Crisis) ที่เกิดปัญหาทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างหนัก รัฐบาลก็ต้องใช้เงินงบประมาณในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไม่ให้เกิดวิกฤตตามไปด้วย จากกรณีนี้ส่งผลให้จำนวนหนี้สาธารณะของไทยเพิ่มสูงขึ้นหลายเท่าตัว ประการที่สองจากการดำเนินงานแบบรัฐสวัสดิการตามนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองต่าง ๆ ตลอดช่วงเวลาที่เข้ามาบริหารประเทศซึ่งได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นอย่างมาก (ถวิลนิไล, 2552, น.3) จนกลายเป็นบรรทัดฐานทำให้ทุกรัฐบาลเข้ามามีดำเนินนโยบายประชานิยมตามกัน ซึ่งก็ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมากในการดำเนินโครงการ ทำให้เกิดภาระหนี้สะสมมีภาระผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินภายใต้ต้นนโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่องทุกปีตามที่รัฐบาลได้จัดรูปแบบรัฐสวัสดิการให้แก่ประชาชนใช้ฟรีหรือด้วยราคาต้นทุนที่ต่ำมาก เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการคมนาคม และโครงการอาหารต่าง ๆ ที่สำคัญนโยบายประชานิยมในรูปรัฐสวัสดิการที่พรรคการเมืองต่างก็นำมาใช้เพื่อหาเสียงให้ได้รับคะแนนนิยมทางการเมือง จึงทำให้เกิดการแข่งขันของพรรคการเมืองในการนำเสนอนโยบายประชานิยมเพื่อชัยชนะ ในการส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งแต่ละครั้ง จนกลายเป็นความนิยมชมชอบและเลิกไม่ได้สุดท้ายก็กลายเป็นภาระทางการคลังที่รัฐต้องหารายได้มาสนับสนุนโครงการเพื่อให้ดำเนินโครงการต่อไป

การที่รัฐบาลให้สวัสดิการแก่คนจนและผู้ด้อยโอกาสนั้นจะเป็นทิศทางที่ถูกต้อง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเพิ่มรายได้และลดรายจ่าย แต่อย่างไรก็ตามควรที่จะสร้างระบบสวัสดิการอย่างมีคุณภาพและอย่างยั่งยืนที่มีรายได้เข้ามาสนับสนุนโครงการอย่างเพียงพอ มิฉะนั้นจะกลายเป็นรัฐสวัสดิการแบบไร้ประสิทธิภาพและจะสร้างปัญหาให้กับฐานะทางการคลังของรัฐบาลเองในอนาคต ทั้งนี้เพราะนโยบายประชานิยมเหล่านี้ เป็นนโยบายที่รัฐต้องใช้งบประมาณไปอุดหนุนค่อนข้างมากและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี เฉพาะ พ.ศ. 2554-2557 ที่มีการดำเนินโครงการประชานิยมเป็นจำนวนมากก็ส่งผลต่อภาระการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งพิจารณาในแปดโครงการสำคัญ ก็ต้องใช้เงินเป็นจำนวนถึง 827,178.85 ล้านบาท ในที่สุดก็จะเป็นภาระด้านงบประมาณแผ่นดินที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ ซึ่งเห็นได้จากการที่จะต้องทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลต่อเนื่องมาเป็นสิบปี และการหารายได้โดยวิธีกู้เงินอย่างเดียวมาอุดหนุนตามที่ได้นำการมานั้นอาจถึงทางตันและไม่เป็นธรรมสำหรับคนรุ่นหลังที่จะต้องมารับภาระหนี้สินจำนวนมาก ซึ่งหากรัฐบาลไม่มีนโยบายเพิ่มรายได้โดยเฉพาะเรื่องการจัดโครงสร้างในการจัดเก็บภาษี ในระยะยาวรัฐอาจต้องเผชิญกับปัญหาทางการคลัง อาจต้องเผชิญกับวิกฤตหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นจนทำให้ขาดความ

เชื่อมั่นต่อฐานการคลังของประเทศ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในประเทศต่าง ๆ ที่รัฐใช้วิธีการพึ่งพาการกู้เงินมาสนับสนุนรายจ่ายด้านสวัสดิการที่มากเกินไป โดยไม่มีการปรับปรุงวิธีการหารายได้เข้ารัฐให้เพียงพอ และที่สำคัญคือในอนาคตโครงสร้างทางสังคมที่ประชากรของประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงอายุของประชากร สังคมไทยกำลังเข้าสู่สังคมวัยชรา ประชากรที่อยู่ในวัยทำงานจะมีจำนวนลดลง ซึ่งจะส่งผลต่อฐานรายได้ หรือเงินได้จากการทำงานที่ใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีก็จะลดลง การที่จะขยายฐานรายได้ให้เพิ่มขึ้นก็ต้องเพิ่มศักยภาพในการทำงานของประชากรคนรุ่นใหม่ให้ทำงานมากขึ้น ซึ่งในอนาคตจะเป็นภาระหนักแก่ประชากรในวัยทำงานเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องวางแผนทางระบบภาษี ที่ต้องไปใช้ฐานอื่น ๆ ในการจัดเก็บภาษีให้มากขึ้นนั่นคือ จะต้องใช้ฐานการบริโภคในการจัดเก็บภาษี ผู้ที่บริโภคมากก็ต้องเสียภาษีมาก จากภาษีสรรพสามิต และภาษีมูลค่าเพิ่ม และต้องมีฐานภาษีจากการถือครองทรัพย์สินเป็นฐานการจัดเก็บภาษี นั่นคือใครถือครองทรัพย์สินมากก็ต้องมีภาระทางภาษีมาก จะต้องจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามหลักความสามารถ ความเสมอภาคและความยุติธรรมในสังคม ซึ่งจะเป็นแนวทางการหารายได้เข้ารัฐให้มากขึ้น เพราะรายได้ภาครัฐเกือบทั้งหมดประมาณร้อยละ 90 นั้นมาจากการจัดเก็บภาษีทั้งระบบ

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับโครงสร้างระบบการจัดเก็บภาษีของประเทศ เพื่อให้เพียงพอกับภาระทางการคลังของประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น และสอดคล้องกับแนวโน้มทางเศรษฐกิจและทิศทางของสังคมที่เปลี่ยนไป ถึงเวลาที่รัฐบาลไทยต้องปฏิรูประบบภาษีอากรอย่างจริงจัง ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.)ได้เร่งรัดให้มีการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้งระบบ โดยให้มีสภาพัฒนการด้านเศรษฐกิจจัดทำรายละเอียดและแนวทางการปฏิรูประบบโครงสร้างภาษีขึ้นเพื่อเสนอรัฐบาลให้ดำเนินการต่อไป

2. การศึกษาภาระทางการคลังของประเทศ

ความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาและประมาณการภาระทางการคลังของไทยให้มีความชัดเจน ที่จะสามารถวางกรอบโครงสร้างการจัดเก็บภาษีขึ้นในอนาคต ให้มีความเหมาะสมเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับภาระทางการคลัง¹ที่จะเกิดขึ้น ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินการคลังมากจนเกินขอบเขต และให้มีความสมดุลกับภาระและความสามารถที่ประชาชนต้องจ่ายภาษี ที่ผ่านมาจากการประเมินความเสี่ยงทางการคลังตามนโยบายการคลังในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลจำนวน 300,000 ล้านบาท ในขณะที่นโยบายการคลังในระยะปานกลางมีเป้าหมายการบริหารรายได้และรายจ่ายเพื่อจัดทำงบประมาณแบบสมดุลภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 แต่เมื่อพิจารณาภาคเศรษฐกิจไทยปัจจุบันสะท้อนให้เห็นว่าการจะกลับมาสู่การทางงบประมาณแบบสมดุลนั้นคงยาก ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรายงานตัวเลขทางเศรษฐกิจในไตรมาสสุดท้ายของ พ.ศ. 2556 (ตุลาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2556) ว่าได้ขยายตัวเพียงร้อยละ 0.6 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อน และ

¹ ภาระทางการคลัง หมายถึงข้อผูกมัดทางการเงินที่รัฐบาลต้องมีอยู่ทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยที่รัฐบาลต้องหารายได้เพื่อมารองรับภาระทางการเงินที่รัฐจะต้องจ่ายที่มีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นเรื่อยๆ

หากมองเอาภาพรวมของ พ.ศ. 2556 รายงานดังกล่าวได้ระบุว่า เศรษฐกิจของไทยในปีที่ผ่านมาเติบโตเพียงร้อยละ 2.9 จาก พ.ศ. 2555 และสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน พ.ศ. 2557 นี้ คงจะเป็นที่ทราบดีว่า วิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในของประเทศ ย่อมที่จะส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปีนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการท่องเที่ยวและการส่งออกที่หลายหน่วยงานประเมินว่าเป็นภาคเศรษฐกิจที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง หากเราจะหวังพึ่งพิงภาคการท่องเที่ยวและการส่งออกของประเทศจากแนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจภายนอกประเทศจะไม่เพียงพอที่จะทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้มากกว่าปีที่ผ่านมาที่ร้อยละ 2.9 ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ระดับศักยภาพของประเทศไทยที่ควรจะเป็น ที่นักเศรษฐศาสตร์หลายสำนักประเมินว่าควรจะต้องอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4.5 ต่อปี จึงจะสอดคล้องกับการประเมินผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังของประเทศในระยะปานกลาง ซึ่งหากว่าภาวะเศรษฐกิจที่แท้จริงขยายตัวที่ร้อยละ 4.5 และ 6.5 ดุลงบประมาณจะเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ใน พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2558 ตามลำดับ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2556, น.84) แต่หากภาวะเศรษฐกิจที่แท้จริงยังขยายตัวในระดับร้อยละ 2.5 ต่อปี รัฐบาลจะไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 อย่างแน่นอน ทั้งนี้ในทุกสถานการณ์ระดับหนี้สาธารณะจะต้องไม่สูงกว่าร้อยละ 60 ของ GDP ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

และเมื่อพิจารณาตามข้อมูลการประเมินความเสี่ยงทางการเงินจากการดำเนินงานของรัฐตามแผนงานในภาคสาธารณะอื่น ๆ พบว่า

1) กองทุนนอกงบประมาณ มีความเสี่ยงที่เกิดจากแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณไปสนับสนุนเพิ่มขึ้นในกองทุนนอกงบประมาณประเภทสวัสดิการสังคม ซึ่งคาดการณ์ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จะทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้กับกองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพิ่มขึ้น รวมถึงความเสี่ยงที่เกิดจากนโยบายแทรกแซงราคาพลังงานผ่านกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงของรัฐบาล ซึ่งทำให้กองทุนนอกงบประมาณ มีฐานะการเงินติดลบ และต้องก่อหนี้เพื่อมาเสริมสภาพคล่อง

2) ในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ส่วนใหญ่ความเสี่ยงจะอยู่ในรูปของการที่รัฐเข้าไปค้ำประกันเงินกู้ และการรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจในสาขาการขนส่งที่มีผลประกอบการขาดทุนสูง ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การรถไฟแห่งประเทศไทย และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

3) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีความเสี่ยงเกิดจากนโยบายรัฐบาลที่ก่อให้เกิดภาระงบประมาณในการอุดหนุน และชดเชยความเสียหายให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่เข้าดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร และโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อย

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเสี่ยงจากการพึ่งพารายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นสำคัญ ดูได้จากสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลใน พ.ศ. 2554 ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาได้เอง 38,746 ล้านบาท กับรายได้จากรัฐบาล 392,509 ล้านบาท สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นจัดหาเองเท่ากับร้อยละ 9.87 ของรายได้จากรัฐบาลจัดให้ ซึ่งอยู่ในระดับที่น้อยมาก และความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่ยังไม่เป็นระบบและไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง ทำให้การประเมินสถานการณ์คลังที่แท้จริงของท้องถิ่นทำได้อย่างไม่สมบูรณ์

5) ภาวการณ์เงิน จากการพิจารณาสัดส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (Net Interest Margin : NIM) ของสถาบันการเงินต่าง ๆ อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) เพียงพอที่จะรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้างอยู่ในระดับต่ำ จึงคาดว่าไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงของภาวการณ์เงินที่จะส่งผลกระทบต่อการเงินการคลังของประเทศในอนาคตอันใกล้

ความสำคัญอีกประการคือตลอดช่วงสิบปีที่ผ่านมา การที่รัฐพยายามดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ โดยผ่านการจัดสรรงบประมาณ จึงมีรายจ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก มีการจัดบริการสังคมที่เกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึงกัน(ปณณ อนันอภิบุตร และคณะ, 2557,น.6) โดยสวัสดิการสังคมนี้สามารถจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

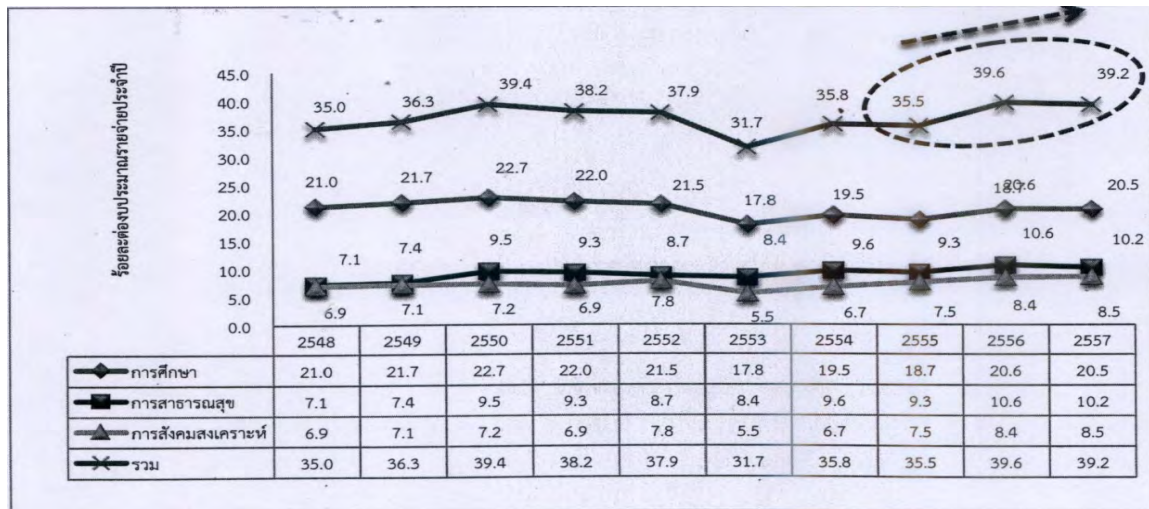
1) สวัสดิการแบบเจาะจงหรือกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Targeting) เช่น โครงการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา(กยศ.) โครงการรถยนต์คันแรก โครงการประกันราคาและจํานําผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น

2) สวัสดิการสังคมที่มีลักษณะถ้วนหน้า (Universal) ที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับโดยไม่เจาะจงว่าต้องเป็นผู้ด้อยโอกาส หรือผู้มีรายได้น้อย หรือกลุ่มอาชีพใด เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพคนชราแบบถ้วนหน้า โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น

ซึ่งจากลักษณะภาระทางด้านรายจ่ายข้างต้นรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อมาสนับสนุนเกี่ยวกับสวัสดิการด้านการศึกษา การเพิ่มรายได้ลดรายจ่ายต่าง ๆ โดยเมื่อพิจารณาประเภทการจัดสรรงบประมาณตามลักษณะงานที่รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับรายจ่ายด้านการศึกษา การสาธารณสุข และการสังคมสงเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ มีงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 36.7 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2557 สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 39.6 และ 39.2 ตามลำดับ (แผนภาพ 1) และหากรวมงบประมาณเพื่อสนับสนุนด้านการกระจายรายได้ การเข้าถึงแหล่งทุนรวมถึงการเพิ่มรายได้ลดรายจ่ายต่าง ๆ เข้าไปด้วย จะมีเม็ดเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายเพื่อการนี้มากกว่า 1 ล้านล้านบาท ในแต่ละปี

แผนภาพ 1 การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนเกี่ยวกับสวัสดิการด้านต่างๆ

หน่วย: ร้อยละ



ที่มา: Negative Income Tax. โดย ดร.ปณณ อนันอภิบุตร และคณะ

และเมื่อพิจารณาการใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการในลักษณะประชานิยม ที่เป็นนโยบายเร่งด่วนและเป็นที่สนใจของสังคม จำนวน 8 โครงการ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2554-2557 ซึ่งมีผลต่องบประมาณและการคลังของประเทศ ดังนี้

ตาราง 2 โครงการในลักษณะประชานิยม 8 โครงการ

หน่วย: ล้านบาท

ลำดับ	โครงการ	ปีดำเนินการ	ผลต่องบประมาณและการคลัง
1	โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย	2555-2558	35,257.850
2	โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร	2555-2557	15,420.660
3	โครงการรถยนต์คันแรก	2555-2558	67,434.000
4	โครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต)	2555-2558	3,276.071
5	โครงการรับจำนำข้าวเปลือก	2554-2559	443,076.911
6	โครงการออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ปัญหาอุทกภัยของประเทศ	2555-2557	19,750.000
7	การลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล	2554-2557	233,113.000
8	โครงการบ้าน รอส.เพื่อที่อยู่อาศัยหลังแรก	2555-2556	9,850.360
รวม			827,178.852

ที่มา: รายงานข้อมูลหนี้สาธารณะที่เกิดจากการดำเนินโครงการประชานิยมของรัฐบาล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์การคลังและการใช้งบประมาณที่ผ่านมาพบว่า จำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการด้านการเงินการคลังเพื่อการแสวงหารายได้เข้ารัฐให้เพียงพอ ควบคุมและจัดสรรการใช้จ่ายทรัพยากรการเงินของประเทศให้เป็นไปอย่างประหยัดและลดความฟุ่มเฟือยสูญเปล่า ส่วนเครื่องมือทางด้านรายจ่ายภาครัฐ (Government Expenditure) ในยุคปัจจุบันที่จะไปสนับสนุนเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจก็ยังไม่ชัดเจนพอที่จะช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนที่จะเข้ามาขยายการลงทุนในประเทศ สิ่งที่ควรมีในตอนนี้ คือการปรับปรุงโครงสร้างทางภาษีของประเทศไทย ทั้งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว ปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ปรับปรุงภาษีสรรพสามิต และการแสวงหาภาษีรูปแบบใหม่ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก เป็นต้น ในการที่จะหารายได้เข้ารัฐเพื่อนำมาเป็นรายจ่ายภาครัฐในโครงการต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอและวางแผนเศรษฐกิจของประเทศให้เติบโตได้อย่างยั่งยืน จะสามารถสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้อีกทางหนึ่ง จึงมีการนำเสนอแนวทางการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีทั้งระบบเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บเพิ่มขึ้น ตามข้อเสนอในการปฏิรูปภาษีดังต่อไปนี้

3. ข้อเสนอการปฏิรูปภาษีในประเทศไทย

1. ประเทศไทยไม่เคยมีการปฏิรูปภาษีใหม่เลยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2481 จนถึงปัจจุบัน 76 ปีผ่านมาแล้ว โดยเฉพาะในช่วงที่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (กิตติพงษ์ อรุณพัฒน์พงศ์, 2557, น.5) ด้วยเหตุผลที่ไม่เคยมีรัฐบาลใดกล้าที่จะทำการปฏิรูปภาษีโดยการตราเป็นกฎหมายที่อาจจะกระทบต่อฐานเสียงของตนเองและอาจกระทบต่อผลประโยชน์ในทรัพย์สินที่ถือครองของผู้มีอำนาจเสียเอง ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย แม้แต่การนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ใน พ.ศ. 2535 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีครั้งใหญ่ครั้งหนึ่งของประเทศ ก็เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนานนท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) หลังจากนั้น 20 กว่าปีที่ผ่านมา ก็ไม่เคยได้รับการปรับปรุงในด้านภาษีที่โดดเด่นแต่อย่างใด จึงยากที่จะรอให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามาทำการปฏิรูประบบภาษีของประเทศได้

2. ปัจจุบันความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยมีมากขึ้น จากการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติกับสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งต่างกันเกือบ 1 ล้านล้านบาท และความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง ของไทยอยู่เกือบอันดับสุดท้ายของโลก² ทั้งนี้จากผลการศึกษาข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่รายงานความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยใน พ.ศ. 2553 ปรากฏว่ากลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 10 เป็นเจ้าของรายได้ถึงประมาณร้อยละ 40 ของรายได้รวมของประเทศขณะที่กลุ่มคนจนที่สุดร้อยละ 10 เป็นเจ้าของรายได้เพียงร้อยละ 1.69 ของรายได้ ซึ่งสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของไทยถือว่า “ค่อนข้างรุนแรง” โดยการลดและแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทยที่ได้ทำมา น่าจะเป็นผลของการดำเนินมาตรการของภาครัฐที่ส่วนมากจะเป็นมาตรการที่มี

² อันดับที่ 162 ของโลก

ผลทั่วไป ไม่ได้มุ่งเน้นแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย จึงทำให้ผลที่เกิดขึ้นไม่ตรงวัตถุประสงค์เท่าไรนัก ดังนั้น การหามาตรการการปฏิรูปภาษีที่เหมาะสมจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะลดความเหลื่อมล้ำลงได้ เพื่อให้มี มาตรการภาษีที่สร้างความเป็นธรรม รวมถึงการลดช่องว่างโดยการเก็บภาษีเงินได้จากภาษีใหม่ ๆ เช่น ภาษี ทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม หรือภาษีอื่นให้มากขึ้น

3. สถานการณ์คลังของประเทศกำลังมีปัญหาในเรื่องรายได้ รัฐบาลจำเป็นต้องหารายได้เพิ่มเพราะ ปัจจุบันมีผู้เสียภาษีอยู่ในระบบน้อยมาก และยังมีผู้หลบเลี่ยงภาษีอยู่เป็นจำนวนมาก เราเก็บภาษีได้เพียง ร้อยละ 16-18 ของจีดีพี ทั้งที่ควรจะเป็นร้อยละ 20 จากข้อมูลทางสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารโลก ที่พบว่าระบบแรงงานไทยมีมากกว่า 35 ล้านคนจากประชากรกว่า 70 ล้านคน เป็นผู้ มีรายได้จากเงินเดือน 5.5 ล้านคน และอาชีพอิสระ หรือผู้ประกอบการค้ารายย่อย ๆ อีก 21 ล้านคน ซึ่ง ประเทศไทยน่าจะมีผู้เสียภาษีประมาณ 26.5 ล้านคน แต่มีผู้ยื่นเสียภาษีใน พ.ศ. 2556 ใน พ.ศ. 2557 ตาม แบบภงด. 90 และ 91 มีเพียง 10 ล้านคน มีผู้เสียภาษีเพิ่มขึ้นเพียง 2 ล้านคน และภาษีนิติบุคคลมีผู้เสีย ภาษีประมาณ 1 แสนราย ทั้งที่มีนิติบุคคลมากกว่า 3 แสนราย การที่จะเพิ่มจำนวนผู้เสียภาษีและทำให้ผู้ เสียภาษีรู้สึกว่าการจ่ายภาษีไม่สูงเกินไปและเป็นธรรม รัฐบาลก็ต้องไม่นำเงินภาษีไปใช้จ่ายในโครงการที่ ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างมากและต้องลดความฟุ่มเฟือยสูญเปล่าของการใช้งบประมาณ ที่ สำคัญคือ ประเทศไทยจะหามาตรการการเพิ่มจำนวนผู้เสียภาษีให้มากขึ้นได้อย่างไร จึงเห็นว่าประเทศไทย ควรต้องมีโครงสร้างทางภาษีที่เป็นธรรมและส่งเสริมสมรรถภาพในการแข่งขันของภาคเอกชนในประเทศ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยจะมีการเปิดตลาดเสรีในภาคีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่สมาชิก ประเทศในกลุ่มและผู้ประกอบการ สามารถทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุน แรงงาน สินค้า และบริการ ไปยัง ประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า ซึ่งอาจจะทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะสิงคโปร์ มาเลเซียที่มีอัตราภาษีที่ต่ำกว่า ดังนั้นการพิจารณาปรับอัตราภาษีในอัตราที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะทำให้มีผลต่อการค้าการลงทุนของประเทศ รวมทั้งมีกฎหมายภาษีที่ง่ายในการปฏิบัติและรัฐควรให้ สิทธิประโยชน์แก่ผู้เสียภาษีเป็นการตอบแทน กรณีมีการเสียภาษีในอัตราที่เหมาะสม และจะทำให้ผู้คิดจะ หนีภาษีไม่ยอมทำเพราะไม่คุ้มค่า

4. ในภาคธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม(SMEs) ของไทยซึ่งมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะในต่างจังหวัดที่ได้มีส่วนการขยายการจ้างงานขึ้นในพื้นที่ แต่มีปัญหาเรื่องของการหนีภาษีและทำ บัญชีการเงิน 2 เล่ม อันเป็นผลเนื่องมาจากที่ประเทศไทยมีอัตราภาษีที่สูง รวมทั้งการทุจริตร่วมกันของผู้เสีย ภาษีกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐทำให้รายได้จากการเก็บภาษีได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อมีการลดภาษีและทำการ ปฏิรูปภาษีแล้ว รัฐบาลควรจะออกกฎหมายยกเว้นไม่ตรวจสอบภาษีย้อนหลังกับผู้เสียภาษีครบถ้วนในแต่ละ ปี รวมทั้งขยายเวลาให้ผู้เสียภาษีที่เสียภาษีแล้วแต่ไม่ครบถ้วน โดยไม่มีการเสียค่าปรับเพิ่ม หากประเทศไทย มีอัตราภาษีเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายเป็นธรรมชัดเจน ก็จะทำให้มีบุคคลและนิติบุคคลเข้ามาในระบบ ภาษีมากขึ้น รวมทั้งบุคคลเหล่านี้ต่างก็ยินดีที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่ถูกตรวจสอบย้อนหลัง และหากธุรกิจSMEs เติบโตขึ้นได้ย่อมจะทำให้ผู้ประกอบการสามารถจะนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาด หลักทรัพย์เพื่อระดมทุนได้ เป็นการเพิ่มขนาดและมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะได้ประโยชน์จาก

ความอยู่รอดของ SMEs และนอกจากนั้นประชาชนที่เสียภาษีโดยถูกต้องก็ควรจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เมื่อมีการลดและขยายเวลาการปรับปรุงกระบวนการเสียภาษีแล้ว ควรจะมีบทลงโทษผู้หลบหนีภาษีอย่างเคร่งครัดและรุนแรงทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ด้วยเหตุผลทั้งหมดที่ต้องให้มีการปฏิรูประบบภาษี ซึ่งเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาใช้มาตรการแบบเร่งด่วนก่อนมาตรการอื่น เพราะว่าการปฏิรูปในเรื่องอื่น ๆ จะดำเนินการไปไม่ได้ถ้าหากรัฐบาลยังไม่มีรายได้ที่เพียงพอไปดำเนินการและมีรายได้มาพัฒนาประเทศให้มีความพร้อมเสียก่อน ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติและสถาปนาปฏิรูปแล้ว ควรเสนอแนวทางเพื่อให้สภาปฏิรูปและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเร่งพิจารณาการปฏิรูประบบภาษีที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

4. แนวทางการปฏิรูปภาษีแต่ละประเภท

1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

1.1 ควรแก้ไขอัตราภาษีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลของไทยให้อยู่ในอัตราเดียวกัน(กิตติพงศ์ อรุณพิพัฒน์พงศ์, 2557,น.3)และไม่สูงเกินไป เช่น ไม่เกินร้อยละ 25 และเรียกเก็บแบบขั้นบันไดจากร้อยละ 3, 5, 10, 15, 20 และร้อยละ 25 จากปัจจุบันที่ร้อยละ 5, 10, 15, 20,25,30,35 โดยให้ยกเลิกภาษีเงินปันผลหรือลดภาษีเงินปันผลลงเหลือที่ร้อยละ 5 จากเดิมที่เก็บร้อยละ 10 เพื่อบรรเทาภาระภาษีสำหรับผู้มีรายได้น้อยและเพิ่มจำนวนภาษีสำหรับผู้มีรายได้สูงและสมควรให้มีการหักค่าใช้จ่ายจากผู้มีเงินได้จากเดิมที่หักอยู่ 60,000 บาท สมควรให้หักเพิ่มที่ 100,000 หรือ 120,000 บาท ตามสถานะเศรษฐกิจที่มีอัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้น

1.2 ควรแก้ไข ปรับปรุงการหักค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าลดหย่อนตามความเป็นจริง โดยไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินได้ โดยเฉพาะในส่วนของผู้มีเงินได้หลายทางหรือเงินได้จากการประกอบกิจการ โดยอาจแบ่งเป็นร้อยละ 30 แรกให้มีสิทธิในการหักค่าใช้จ่าย โดยกำหนดให้ผู้เสียภาษีต้องหาใบเสร็จหรือใบกำกับภาษีมาใช้เพื่อที่กรมสรรพากรสามารถจะไปตรวจสอบกับผู้มีเงินได้อื่นได้อีก เช่น ค่าเช่า ค่าน้ำค่าไฟ ค่าพาหนะ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็น เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเดินทาง เป็นต้น และที่เหลืออีกร้อยละ 10 ของเงินได้ให้เป็นการส่งเสริมการออม โดยการซื้อประกันชีวิตและกองทุนรวม เงินได้ที่เหลือจึงนำมาเสียภาษี โดยสามารถลดประเภทค่าลดหย่อนลงให้เหลือน้อยลง ต้องยกเลิกการหักค่าลดหย่อนแบบเหมาสำหรับผู้มีเงินได้หลายทางหรือในการประกอบกิจการ โดยให้มาหักตามที่จ่ายจริง ลดอัตราค่าใช้จ่ายที่เป็นการเหมาจ่ายสำหรับกิจกรรมที่นำมาคิดเป็นต้นทุนก็ต้องมีหลักฐานการจ่ายเงิน ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้ผู้เสียภาษีทำหลักฐานและแสดงค่าใช้จ่ายจริงให้มากขึ้น

1.3 ควรแก้ไขกฎหมายให้ทุกคนยื่นแบบเสียภาษี ไม่ว่าจะจะมีเงินได้ที่ต้องเสียภาษีหรือไม่ หรือที่ได้รับการยกเว้นภาษี เพื่อให้ทุกคนเข้ามาอยู่ในระบบภาษี ไม่ว่าจะผู้มีรายได้จากทางใด จะเป็นค่าจ้าง ค่าเช่า ดอกเบี้ย เงินปันผล หรือเงินได้ที่เป็นกำไรจากการขายหุ้น โดยใช้เลขประจำตัวผู้เสียภาษี และเลขที่บัตรประชาชนเดียวกันในลักษณะการทำบัตรอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้มีข้อมูลอยู่ในบัตรใบเดียวกันมีข้อมูลอ้างอิงซึ่งกันและกันได้ ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้เหมาะสมในการตรวจสอบข้อมูล ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณการทำบัตร และระบบคอมพิวเตอร์ของแต่ละกระทรวงมารวมกัน ออกแบบให้ใช้เพียงบัตรเดียว

เพื่อแก้ปัญหาความยุ่งยาก เมื่อทุกคนอยู่ในระบบภาษีที่รัฐบาลมีฐานข้อมูลบุคคลที่ดี มีข้อมูลรายได้ของแต่ละบุคคล ซึ่งจะใช้เป็นฐานข้อมูลแก้ไขปัญหาความยากจนได้ด้วย โดยไม่ต้องไปขึ้นทะเบียนคนจนเหมือนที่ผ่านมาให้ยุ่งยากแต่อย่างใด ในการนี้หากมีการกำหนดให้หักภาษี ณ ที่จ่ายต่าง ๆ หรือการหักค่าลดหย่อนต่าง ๆ รัฐบาลก็สามารถนำไปสู่การตรวจสอบข้อมูลภาษีของผู้มีเงินได้ที่อยู่ในระบบทั้งหมด รวมทั้งการที่รัฐบาลจะให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่ผู้เสียภาษีได้ง่าย โดยมีข้อมูลการเสียภาษีของบุคคลที่ครบถ้วน

1.4 ออกประกาศให้มีการตรวจสอบและประเมินภาษีเงินได้ของบรรดาผู้ที่คาดว่าจะมีการหลบหนีภาษี คือมีรายได้แต่ไม่เคยยื่นเสียภาษีเงินได้หรือยื่นเสียภาษีแต่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น โดยใช้หลักการการกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิจากมูลค่าเพิ่มของสินทรัพย์สุทธิตามมาตรา 49 ของประมวลรัษฎากร ซึ่งหากมีการประเมินผลการถือครองทรัพย์สินที่ชัดเจน บุคคลเหล่านี้จะต้องพิสูจน์ว่าการได้มาซึ่งทรัพย์สินของตนเองนั้นมีเงินได้มาจากไหนแล้วได้เสียภาษีไปแล้วอย่างไร ในอดีตกรมสรรพากรเคยใช้กลไกมาตรการภาษีดังกล่าว ประเมินภาษีของนักการเมือง นักธุรกิจ จึงควรเสนอให้กรมสรรพากรใช้มาตรการประเมินภาษีนี้อย่างจริงจังกับผู้มีทรัพย์สินเป็นจำนวนมากแต่อยู่นอกระบบภาษี ซึ่งมาตรการการประเมินภาษีแบบนี้จะมีประโยชน์ 2 ทาง คือ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของนักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการที่ร่ำรวยผิดปกติ และสามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นผู้หนีภาษีหรือเสียภาษีน้อยไปหรือไม่ เช่น บรรดาผู้มีมรดกมรดก 10-30 ล้านบาท มีบ้านและที่ดิน ราคา 50-200 ล้านบาท แต่ยื่นเสียภาษีน้อยเกินไป รวมทั้งให้มีกฎหมายที่บังคับให้คนเหล่านี้ต้องมีหน้าที่พิสูจน์ว่าทรัพย์สินของตนเองดังกล่าวนี้มาจากไหน ไม่ได้ใช้วิธีการฟอกเงิน วิธีนี้จะทำให้รัฐจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น และยังสามารถป้องกันปราบปรามการทุจริตได้อีกทางหนึ่ง แต่ทั้งนี้ต้องสร้างกลไกป้องกันให้มั่นใจได้ว่าจะไม่เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองไปกลั่นแกล้งฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งอาจจะต้องมีคณะกรรมการอิสระไปกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ด้วย

1.5 ควรปรับปรุงค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาใหม่ ทั้งนี้โครงสร้างของการลดหย่อนภาษีส่วนใหญ่มีลักษณะของการให้ผู้ที่มีรายได้น้อยไปอุดหนุนผู้ที่มีรายได้สูง เพราะผู้มีรายได้น้อยจะได้อัตราส่วนในการลดหย่อนน้อยกว่ามาก เพราะผู้มีรายได้น้อยไม่อาจได้ใช้สิทธิในการลดหย่อน เช่น การใช้สิทธิในการซื้อกองทุนรวม หรือการซื้อประกันชีวิตที่ให้ใช้สิทธินำไปลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งผู้มีรายได้มากจะใช้สิทธิในส่วนนี้กันอย่างเต็มที่ ในขณะที่ผู้มีรายได้น้อยไม่ค่อยจะได้ใช้สิทธิ จึงทำให้โครงสร้างของอัตราภาษีไม่เป็นอัตราก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น ด้วยเหตุนี้จึงเสนอให้ทบทุนและจำกัดวงเงินค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

1.6 ควรพิจารณาจัดเก็บภาษีเงินได้จากกำไรการขายหุ้นของบุคคลธรรมดาในตลาดหลักทรัพย์ ในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 โดยให้ผู้ลงทุนสามารถหักผลการขาดทุนได้ก่อน ทั้งนี้ให้มีการยกเว้นภาษีสำหรับการลงทุนในระยะยาวที่ซื้อผ่านกองทุนรวมหรือผู้ซื้อหุ้นและถือไว้ยาวนานเกินกว่า 1 ปีขึ้นไป

2. การปรับโครงสร้างภาษีเงินได้นิติบุคคล

2.1. ปัจจุบันที่อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเหลือร้อยละ 20 สมควรคงอัตรานี้ไว้ต่อไป³ และยกเลิกการเก็บภาษีเงินปันผลกรณีบริษัทได้รับและผลได้จากทุน (Capital gain) สำหรับบริษัทถือหุ้นไว้เกิน 6 เดือนหรือ หรือ 1 ปี โดยเริ่มจากบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ก่อน รวมทั้งกรณีการลดสิทธิประโยชน์จากการยกเว้นภาษีเงินได้ในกรอบการส่งเสริมการลงทุน(BOI) โดยอาจเก็บในอัตราต่ำกว่าปกติ เช่น เริ่มจากร้อยละ 10 และปรับเป็นร้อยละ 15 จนถึงร้อยละ 20 ก่อน ก็จะทำให้รัฐเก็บภาษีได้เพิ่มมากขึ้นโดยเริ่มจากธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งไม่กระทบกับผู้ได้รับสิทธิของ BOI เดิม และหากจะให้สิทธิทางภาษีเงินได้ ก็ควรจะส่งเสริมเฉพาะกิจการที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

2.2 เสนอให้อัตราภาษีนิติบุคคลสูงสุดเหลือร้อยละ 20 และภาษีเงินปันผลอีกร้อยละ 10 (ภาษีสุทธรวมจึงน่าจะอยู่ที่ร้อยละ 28) จึงอยากเสนอว่าอัตราภาษีที่นิติบุคคลสมควรจ่ายควรจะเป็นร้อยละ 20 และเก็บภาษีเงินปันผลเพียงร้อยละ 5 จากเดิมร้อยละ 10 โดยยกเลิกการเครดิตภาษี จะทำให้อัตราภาษีเงินได้ของนิติบุคคลเป็นร้อยละ 25 แม้จะสูงกว่าสิงคโปร์ก็ไม่มากนัก ที่จะทำให้เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทย ทั้งนี้อาจกำหนดเป็นขั้นบันไดของภาษีเงินได้นิติบุคคลในธุรกิจ SMEs เช่น ถ้ามีกำไรที่ไม่เกิน 10 ล้านบาท ให้เรียกเก็บตามขั้นบันไดที่เริ่มจากร้อยละ 5-15 และปัจจุบันที่ระดับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอัตราสูงสุดร้อยละ 35 ควรปรับลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอัตราสูงสุดให้เหลือร้อยละ 25 เท่ากัน

2.3 เสนอให้มีการหักค่าใช้จ่ายเพิ่มจากการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเพื่อสังคม การหักค่าใช้จ่ายในการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาหรือความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงการที่บริษัทขนาดใหญ่เข้าไปลงทุนช่วยเหลือธุรกิจ SMEs ให้เข้มแข็งโดยลักษณะของการที่ให้เอกชนมีบทบาทส่งเสริมธุรกิจเพื่อสังคมและการศึกษา เช่น การหักค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีป้องกันภัยต่าง ๆ โดยปัจจุบันก็มีอยู่แต่ก็มีเงื่อนไขมาก หรือการนำค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาและสังคมให้ได้มากกว่าร้อยละ 2 ของรายรับมายกเว้นภาษี ทั้งนี้ เพื่อให้เอกชนมีบทบาทในการพัฒนาสังคม แข่งขัน แบ่งปันการเรียนรู้ และมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยตรง แต่ต้องกำหนดเงื่อนไขและวิธีการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เพราะปัจจุบันการให้รัฐบาลเข้าไปส่งเสริมธุรกิจเชิงลึกหรือลงทุนเพื่อยกระดับการศึกษาของประชาชนและผู้ด้อยโอกาสในสังคมก็ยิ่งขาดประสิทธิภาพ การให้เอกชนมีบทบาทในการส่งเสริมและมีความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดถึงการให้หักค่าใช้จ่าย ค่าเสื่อมราคาได้ในอัตราพิเศษสำหรับการขยายการลงทุนใหม่ในธุรกิจที่รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบาย เช่น เสนอให้บริษัทเอกชนรายใหญ่ลงทุนเพื่อไปช่วยเหลือธุรกิจ SMEs ในรูปการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การผลิต การบริหารในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล ส่วนที่ในต่างจังหวัดห่างไกล ให้หักค่าใช้จ่ายได้เป็น 2 เท่า

2.4 ควรกำหนดให้นิติบุคคลที่เสียภาษีเงินได้หรือที่มีกำไรเท่านั้น ที่จะได้รับสิทธิในการยื่นประมูลงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ โดยขึ้นอยู่กับประเภทของงานและผลกำไรต่อรายรับในแต่ละปี

³ อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลในปัจจุบันเท่ากับร้อยละ 20 แต่ใน พ.ศ. 2558 จะปรับขึ้นเป็นร้อยละ 25 สำหรับนิติบุคคลที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และร้อยละ 30 สำหรับนิติบุคคลทั่วไป ตามพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 564) พ.ศ. 2556

อันจะส่งผลให้นิติบุคคลทำงานการเงินที่ตรงไปตรงมาและโปร่งใส เพื่อใช้แสดงเข้ารับการประเมินงานจากหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้

3. การปรับโครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่ม

3.1 ควรมีการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นตามลำดับแบบขั้นบันไดเป็นเริ่มจากร้อยละ 8, 9, 10 ภายใน 3 ปี เพราะภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยขณะนี้อยู่ที่ร้อยละ 7 ซึ่งยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของต่างประเทศ โดยอาจเริ่มใน พ.ศ. 2558 เพื่อชดเชยกับรายได้ที่หายไปจากการลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และควรมีการปรับปรุงแก้ไขการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้รวดเร็วมากขึ้น

3.2 ควรมีมาตรการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคจำเป็นสำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้มีรายได้น้อยไม่เกิน 20,000 บาท ต่อเดือน หรือหากไม่ยกเว้นก็อาจมีการให้ออกเป็นบัตรการเสียภาษีของผู้มีรายได้น้อยหรือคูปองเท่ากับภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 8-10 ของรายได้แต่ไม่เกิน 15,000 บาทต่อคนต่อปี เพื่อนำไปใช้ในการชำระค่าน้ำค่าไฟที่จะบรรเทาภาระรายจ่ายในส่วนนี้ หรือจ่ายเป็นคูปองเงินสดเพื่อชดเชยการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

3.3 ควรปรับปรุงแก้ไขมาตรการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มจากการส่งออกของผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ให้ใช้ภาษีร้อยละ 0 ได้ง่ายขึ้น เพื่อสนับสนุนการส่งออกของประเทศ และที่ผ่านมามีการฉ้อโกงภาษีมูลค่าเพิ่มในช่องทางนี้ เนื่องจาก“ประมวลรัษฎากร”ได้กำหนดให้กิจการที่ส่งออกโดยผ่านพิธีศุลกากรจะได้รับสิทธิเสียภาษีในอัตราภาษีร้อยละ 0 ตามมาตรา 80/1 (1) และจะมีผู้ใช้ช่องทางนี้ให้จัดตั้งนิติบุคคลปลอมขึ้นมาสร้างรายการซื้อสินค้าและทำการส่งออกผ่านพิธีศุลกากรอย่างถูกต้อง แล้วมาขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 จากรายการซื้อสินค้าเพื่อการส่งออกนั้น ทำให้รัฐต้องเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก

4. การปรับโครงสร้างภาษีศุลกากร

4.1 พิจารณายกเลิกเงินสินบนและรางวัลนำจับเพราะปัจจุบันเป็นช่องทางการทุจริต โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้ในการข่มขู่ผู้ประกอบการที่สุจริต เงินสินบนรางวัลนำจับซึ่งจะตกเป็นของเจ้าหน้าที่ถึงร้อยละ 55 ของมูลค่าภาษีซึ่งสูงเกินไป และปัจจุบันการจัดเก็บรายได้จากภาษีนำเข้าของกรมศุลกากรมีแนวโน้มลดลง เนื่องมาจากการปรับลดอัตราภาษี ตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีต่างๆ ดังนั้น กรมศุลกากรจึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจจากหน่วยงานจัดเก็บภาษีไปเป็นหน่วยงานอำนวยความสะดวกทางด้านการค้าระหว่างประเทศ ขณะที่ยอดการเบิกจ่ายเงินสินบนรางวัลของกรมศุลกากรกลับไม่ลดลง แถมยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่ใช้ระบบการให้เงินสินบนและเงินรางวัลจากส่วนแบ่งค่าปรับในอัตราที่สูงมาก

4.2 การลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยบางประเภทเพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการค้าและท่องเที่ยว ในการที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวและการค้า และป้องกันเงินตราออกนอกประเทศจากผู้ที่ไปลงทุนและไปท่องเที่ยวจับจ่ายในต่างประเทศ จึงสมควรให้มีการพิจารณาลดอัตราภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยเพื่อให้เมืองไทยเป็นศูนย์กลางการค้าและการท่องเที่ยว เช่นเดียวกับฮ่องกงและสิงคโปร์ โดยการลดอัตราภาษีขาเข้าลงให้ใกล้เคียงกับต่างประเทศเพราะหากบริษัทที่นำเข้ามา

ขายมีกำไรก็ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเข้ารัฐอยู่ดี และถ้าหากสินค้าเหล่านี้มีขายในเมืองไทยก็จะขายได้ราคาถูกกว่าสิงคโปร์และฮ่องกงเพราะค่าเช่าและต้นทุนอื่น ๆ ถูกกว่ามาก และจะยังมีการจ้างแรงงาน การเช่าทรัพย์สิน จากเจ้าของศูนย์การค้าและอาคารพาณิชย์ได้มากขึ้น อันจะเป็นการส่งเสริมการค้าได้ในหลายมิติ สอดคล้องกับปัจจุบันที่เงินได้จากภาษีศุลกากรที่จัดเก็บได้น้อยลง และไม่ควรจะเป็นรายได้หลักของรัฐบาล แต่รัฐบาลควรคิดถึงผลกระทบอย่างอื่นในระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นผลพลอยได้จากเม็ดเงินจากการจ้างงาน การเพิ่มมูลค่าในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และรายได้จากการท่องเที่ยว แต่การกำหนดเงื่อนไขสินค้าฟุ่มเฟือย คงจะต้องดูถึงราคาสินค้าว่าเป็นของสินค้ามีชื่อเสียงเป็นที่นิยมเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยจริงหรือไม่ เพื่อคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศด้วย

4.3 ปรับปรุงระบบกรมศุลกากรของไทยให้เป็นไปตามหลักองค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization : WCO) โดยมีแนวคิดที่จะปรับปรุงประเภทพิกัดให้เหลือ 5 พิกัด ในอัตราภาษีตั้งแต่ร้อยละ 0-2 ประกอบด้วยร้อยละ 0 เป็น ประเภทเครื่องจักร อัตราร้อยละ 1 เป็นวัตถุดิบอัตราร้อยละ 5 เป็นกึ่งวัตถุดิบ อัตราร้อยละ 10 เป็นสำเร็จรูป และอัตราร้อยละ 20 เป็นสินค้าที่ประเทศให้ความคุ้มครองจากที่ในขณะนี้มืออยู่กว่า 20 พิกัด ที่อัตราภาษีตั้งแต่ร้อยละ 0-80 นอกจากนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อทบทวนคำวินิจฉัยของกรมศุลกากรได้ง่ายขึ้น โดยกฎหมายเดิมหากมีข้อพิพาทกับกรมศุลกากร เมื่อคดีเข้าสู่ศาลแล้วถูกตัดสินว่าผิด จะมีการกำหนดโทษที่ตายตัว และจะต้องเสียภาษีในอัตราสูงถึง 20-30 เท่า แต่แนวความคิดใหม่นี้การกำหนดโทษจะมีการยืดหยุ่นขึ้น และประเมินโทษตั้งแต่ 0.5-4 เท่าของมูลค่าสินค้า ทำให้มีการประเมินโทษของประชาชนมีความเสี่ยงน้อยลง และสร้างความเป็นธรรมในการถูกประเมินโทษได้ ให้มีการปรับปรุงระเบียบศุลกากรก็จะต้องมีการปฏิรูป เช่น พิกัด ค่าปรับ แยกความผิดของความผิดพลาดจากการปฏิบัติออกจากความผิดเจตนาหนีภาษี โดยให้มีบทลงโทษที่เหมาะสม

5. การปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิตถือเป็นรายได้สำคัญอีกแหล่งของรัฐบาล จากตัวเลขปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 รายได้จากภาษีสรรพสามิตสูงถึง 432,868 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.73 ของรายได้ของรัฐ สมควรปรับปรุงภาษีสรรพสามิตและการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การบริการและการจัดเก็บภาษีมมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

5.1 ปรับปรุงข้อปฏิบัติต่างๆ ที่ล้าสมัย หรือที่สร้างภาระทางกระบวนการจัดเก็บโดยไม่จำเป็น ถ้าได้ปรับวิธีการจะทำให้การบริหารการจัดเก็บภาษีมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ลดภาระทั้งเจ้าหน้าที่และผู้เสียภาษี เช่น การปิดแสดมป์ หรือ การทำเครื่องหมายต่างๆ ซึ่งน่าจะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ได้แทนยกเลิกภาระการรายงานเอกสารต่างๆ ที่ไม่จำเป็นและเขียนกฎหมายเพื่อรองรับสินค้าที่มีการปรับตัวเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพน้อยลงด้วยการใช้ภาษีจูงใจ รวมทั้งการลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เพื่อสร้างให้เกิดความโปร่งใสและป้องกันการคอร์รัปชันได้ด้วย

5.2 กรมสรรพสามิตควรเสนอแผนการปฏิรูปภาษีให้ กระทรวงการคลัง ได้พิจารณาที่จะมีการรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กรมสรรพสามิตรวม 7 ฉบับได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ใช้บริหารจัดการเก็บภาษีสินค้าสุรา
- 2) พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ใช้บริหารจัดการเก็บภาษีสินค้ายาสูบ
- 3) พระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. 2486 ใช้บริหารจัดการเก็บภาษีสินค้าไฟ
- 4) พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ใช้บริหารจัดการเก็บภาษีสินค้าและบริการ

ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527

5) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทสินค้าและบริการ และอัตราภาษี ที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ได้แก่ สินค้าน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องดื่ม เครื่องใช้ไฟฟ้า แก้วและเครื่องแก้ว รถยนต์ เรือ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง พรหมและสิ่งทอปูพื้นอื่น ๆ รถจักรยานยนต์ หินอ่อนและหินแกรนิตที่แปรรูปแล้ว แบตเตอรี่ ภาษีสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซนภาษีกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งสถานบริการอาบน้ำหรืออบตัวและนวด ไนต์คลับ สนามแข่งม้า และสนามกอล์ฟ

6) พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ใช้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต เพื่อส่งมอบให้แก่กระทรวงมหาดไทย นำไปจัดสรรให้กับท้องถิ่นต่าง ๆ

7) พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 ใช้จัดเก็บภาษีสุราเพิ่มขึ้นจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุรา เพื่อส่งมอบให้กระทรวงมหาดไทยนำไปจัดสรรให้กับท้องถิ่นต่าง ๆ

โดยจะทำการนำมารวมไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว เป็นประมวลรัษฎากรของกรมสรรพสามิต ทำให้มีความทันสมัยมากขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่ วิธีการลดขั้นตอนการดำเนินการเก็บภาษี เพิ่มบทลงโทษ ผู้ของผู้เสียภาษีไม่ถูกต้อง และการกำหนดฐานราคาการเก็บภาษี การเปลี่ยนแปลงที่ใหญ่ที่สุดคือการเปลี่ยนวิธีการคำนวณภาษี และฐานภาษีโดยทำให้มีความเป็นสากลมากขึ้น และแก้ไขปัญหา อดช่องโหว่เรื่องภาษีในปัจจุบัน โดยใช้ฐานราคาขายปลีกซึ่งมีความโปร่งใส ชัดเจน เป็นราคาที่ตรวจสอบได้ง่าย เป็นหลักในการเก็บภาษีต่อไป ซึ่งการใช้ฐานราคาขายปลีกขั้นสุดท้ายนั้น ก็ได้รับการปฏิบัติในหลายๆ ประเทศในหลายสินค้า เช่น ประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปกว่า 27 ประเทศ และอินเดีย เป็นต้น ซึ่งเชื่อว่าจะช่วยแก้ปัญหาที่สะสมมานานเกี่ยวกับฐานภาษีสรรพสามิตได้ อีกทั้งการปรับปรุงกฎหมายจะมีการเสนอให้การเก็บภาษีสรรพสามิตคิดจากราคาขายปลีกทั้งหมดทุกรายการ ซึ่งน่าจะส่งผลทำให้การเก็บภาษีของกรมสรรพสามิตเพิ่มขึ้น นอกจากนี้การเก็บภาษียังสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ผลิตสินค้าในประเทศ และผู้นำเข้า ที่ผ่านมามีปัญหาการสำแดงราคานำเข้าต่ำ ทำให้เสียภาษีน้อยลง ขายสินค้าได้ถูกกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศ และการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตควรจะเข้าไปดูถึงเรื่องวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีในแต่ละสินค้าแต่ละประเภทให้ชัดเจน เพื่อให้สังคมหายกังขาว่า การเก็บภาษีชนิดนั้นด้วยเหตุผลอะไรตามหลักภาษีสรรพสามิต เช่น จะเก็บภาษีเพียงเพื่อหารายได้เข้ารัฐหรือเพราะเหตุผลเรื่องผลกระทบภายนอก (Externality Cost) เช่น เรื่องสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และถ้าได้มีการทบทวนวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ จะทำให้การออกแบบโครงสร้างและอัตราภาษีให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการเก็บภาษีมากยิ่งขึ้น

6. การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินอื่น ๆ

ปัจจุบันประเทศไทยมีภาษีทรัพย์สินคือภาษีการถือครองทรัพย์สินได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับภาษีบำรุงท้องที่ และมีภาษีที่เก็บในขณะที่มีการโอนเปลี่ยนมือทรัพย์สินได้แก่ ภาษีเงินได้จากการขาย อสังหาริมทรัพย์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์(จรรยาพร ชาญฉลาด, 2553, น.3) ซึ่งภาษีทั้งสองกลุ่มนี้ นอกจากจะอำนวยความสะดวกให้แก่ทั้งรัฐแล้ว ภาษียังมีหน้าที่ของตัวมันเองด้วย โดย ภาษีที่เก็บขณะถือครองมีหน้าที่ในการบีบให้เจ้าของทรัพย์สินต้องหาทางใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของตนอย่างน้อยให้คุ้มกับค่าภาษีที่เสีย หรือบีบให้คนที่มียอดทรัพย์สินมากต้องกระจายการถือครองทรัพย์สินออกไป ไม่ใช่ถือไว้โดยไม่ทำประโยชน์อะไร หรือ รอเก้งก้างไว้ ส่วนภาษีที่เก็บขณะที่โอนเปลี่ยนมือ มีหน้าที่ในการเรียกคืน การลงทุนของทั้งรัฐและท้องถิ่นในโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่นการที่รัฐตัดถนนผ่านที่ดินทำให้ทรัพย์สินมีราคาสูงขึ้น และจะมีการเข้ามาลงทุนเพื่อพัฒนาที่ดิน ก็จะมีการซื้อขาย ถ้าย้ายโอน หรือให้เช่า รัฐก็จะได้ภาษีและค่าธรรมเนียมในส่วนนี้ เพื่อที่รัฐจะได้นำเงินไปใช้พัฒนาพื้นที่สร้างความเจริญในจุดอื่นต่อไป ซึ่งในส่วนของการถือครองทรัพย์สินได้แก่ภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่นั้นสมควรถูกยกเลิกและหันมาเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทน

6.1 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ควรพิจารณายกเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ที่กระทรวงการคลังได้มีการร่างไว้แล้วมา เสนอให้เป็นกฎหมาย เพราะปัจจุบันพบว่า การถือครองอสังหาริมทรัพย์ มีการกระจุกตัว อยู่ในกลุ่มคนที่ ร่ำรวย ซึ่งถือครองไว้เป็นจำนวนมากขณะที่คนอีกจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินหรือบ้านเป็นของตนเอง นั้นแสดงว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ไม่อาจทำหน้าที่ในการเป็นภาษีการถือครองทรัพย์สินได้อย่างเพียงพอ ขณะเดียวกันภาษีทั้ง 2 ชนิดนี้ ก็ไม่อาจทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐอย่างเพียงพอด้วย โดยยอดจัดเก็บภาษีทั้งสองชนิดนี้ ปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ 18,500 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 5 ของรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด เพราะว่าภาษีทั้งสองนี้มีปัญหาในตัวโครงสร้างอย่างมาก

เมื่อพูดถึงภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ เรามีข้อสังเกตในการแยกพิภพภาษีแบบง่ายๆ คือ ถ้าเป็นโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างที่ให้เช่า เป็นที่ไว้สินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม จะตกอยู่ในพิภพของภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ใช้เป็นบ้านที่เจ้าของอยู่อาศัยเองหรือที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรจะตกอยู่ในพิภพของภาษีบำรุงท้องที่

1. ปัญหาข้อบกพร่องของภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เก็บจาก มูลค่าผลตอบแทนที่ได้รับจากการให้เช่าหรือใช้สอยที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเหนือที่ดินนั้น โดยประโยชน์ของโรงเรือนและที่ดินที่เจ้าของได้รับเรียกว่า “ค่ารายปี” แต่เนื่องจากมีโรงเรือนและที่ดินจำนวนมากที่เจ้าของกิจการเป็นเจ้าของเอง(เบ๊จ้ง งามอรุณโชติ, 2554, น.13) และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ได้ยกเว้นภาษีให้แก่ โรงเรือนที่เจ้าของใช้เป็น ที่อยู่อาศัยและโรงเรือนที่ปิดว่างไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ จึงก่อให้เกิด ปัญหาอย่างน้อย 3 ประการดังนี้คือ

1) ฐานภาษี: ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีฐานภาษีคือค่าเช่ารายปี จึงชำระกับภาษีเงินได้ ที่จัดเก็บจากรายได้ค่าเช่าและในกรณีที่ไม่มีค่าเช่าการประเมินค่าเช่ารายปีจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการทุจริตประพฤติมิชอบได้ง่าย

2) อัตราภาษี: ภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดเก็บในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่าเช่ารายปี ซึ่งผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมเรียกร้องว่าจัดเก็บภาษีสูงไป ซึ่งโดยปกติผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจะผลักภาระ ไปยังผู้เช่า และถ้าผู้เช่าเป็นผู้ประกอบการก็จะผลักภาระไปในราคาสินค้าและบริการ

3) การยกเว้นหรือเสียภาษี: เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดินยกเว้นการจัดเก็บจาก โรงเรือนที่ใช้อยู่อาศัยเองและโรงเรือนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ทำให้เก็บภาษีได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

2. ปัญหาข้อพร่องของภาษีบำรุงท้องที่(จรรยาพร ชัยหาต, 2553, น.4) ภาษีบำรุงท้องที่มี จุดประสงค์เพื่อนำรายได้ไปบำรุงท้องที่ในท้องถื่นนั้นโดยตรง ฐานภาษี คือ ราคาปานกลางที่ดิน ซึ่งจะถูก กำหนดทุกๆ 4 ปี อัตราภาษีมีหลายอัตราขึ้นอยู่กับราคาปานกลางที่ประเมิน โดยแบ่งราคาปานกลาง ออกเป็น 34 ชั้น จากชั้นราคาไร่ละ 0-200 บาท คิดภาษีไร่ละ 0.5 บาทจนถึงชั้นสุดท้ายที่ราคามากกว่า 30,000 บาทต่อไร่ คิดภาษีไร่ละ 70 บาทและเพิ่มขึ้น 25 บาททุกๆ 10,000 บาทต่อไร่

ในแง่ฐานภาษี คือราคาปานกลางของที่ดินซึ่งปกติต้องมีการกำหนดทุกรอบ 4 ปี แต่ ปัจจุบันยังคงใช้ราคาปานกลางที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษี พ.ศ. 2521-2524 และมีการลดหย่อนเนื้อที่ดิน ที่เจ้าของใช้อยู่อาศัยและทำการเกษตรที่ไม่ต้องนำมาคำนวณภาษีตั้งแต่ 50 ตารางวา ถึง 5 ไร่ แล้วแต่ที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด ถ้าเป็นเขตเทศบาลเมืองให้ลดหย่อนเนื้อที่ดินได้ 50-100 ตารางวา ใน เขตเทศบาลตำบลให้ลดหย่อนได้ตั้งแต่ 200 ตารางวาถึง 1 ไร่ หรือในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลให้ ลดหย่อนได้ 3-5 ไร่ การลดหย่อนโดยเนื้อที่เช่นนี้ ทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หลายรายหลุดออกไปจากระบบ ภาษีเพราะมีเนื้อที่ดิน ต่ำกว่าเกณฑ์ได้รับการลดหย่อนตามที่ท้องถิ่นกำหนด

ในแง่ อัตราภาษี ภาษีบำรุงท้องที่มีโครงสร้างอัตราภาษีที่กำหนดตามชั้นของราคาปาน กลางที่ดิน ถึง 34 ชั้นและมีลักษณะถดถอย โดยชั้นราคาปานกลางที่ดินต่ำกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตรา ภาษีถัวเฉลี่ยร้อยละ 0.50 ส่วนราคาปานกลางที่ดินเกินกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีถัวเฉลี่ยร้อยละ 0.25 ของราคาปานกลาง ที่ดินที่ใช้ประกอบการกสิกรรมประเภทไม้ล้มลุกเสียภาษีกึ่งอัตรา แต่ถ้าเจ้าของ ประกอบการกสิกรรมประเภทไม้ล้มลุกนั้นด้วยตนเองเสียภาษีอย่างสูงไม่เกินไร่ละ 5 บาท ซึ่งตามกฎหมาย เจตนาจะช่วยเหลือชาวนา แต่กลายเป็นช่องโหว่ของกฎหมายในการเสียภาษีโดยการปลูกพืชล้มลุกซึ่งมีอายุ ไม่เกิน 3 ปี นอกจากนี้ กรณีที่ดินถูกทิ้งไว้ว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน กฎหมาย กำหนดให้เสียภาษีเพิ่มอีกหนึ่งเท่า แต่โดยข้อเท็จจริงในเรื่องของฐานภาษีที่ไม่เป็นปัจจุบัน ประกอบกับ อัตราภาษีที่ต่ำมาก จึงยังคงมีการทิ้งที่ดินไว้รกร้างว่างเปล่าอยู่เป็นจำนวนมาก และท้องถิ่นก็เก็บภาษีไม่ได้ เพราะเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นคนที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่แต่ซื้อที่ดินทิ้งไว้รอขายเก็งกำไร

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ โดยผลของโครงสร้างภาษีปัจจุบัน เราอาจแบ่ง ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 คือ ผู้ที่ไม่เสียภาษีบำรุงท้องที่ เพราะใช้ที่ดินปลูกบ้านอยู่อาศัยหรือทำการเกษตรด้วยตัวเองและมีเนื้อที่ต่ำกว่าเกณฑ์ซึ่งจะได้ลดหย่อนที่แต่ละท้องถิ่นกำหนด ตั้งแต่ 50 ตารางวา ถึง 5 ไร่

กลุ่มที่ 2 คือ ผู้ที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่เสียในส่วนของเนื้อที่ดินที่เกินกว่าเกณฑ์ลดหย่อน เช่นมีที่ดิน 100 ตารางวา แต่เทศบาลประกาศลดหย่อนที่ 75 ตารางวา เนื้อที่ที่นำมาคำนวณภาษีคือ 25 ตารางวา โดยใช้โครงสร้างอัตราภาษีที่ถดถอยคำนวณภาษีบนฐานราคาปานกลาง พ.ศ. 2521-2524 ซึ่งจากการสำรวจพบว่าราคาที่ดินปัจจุบันกับราคาปานกลาง พ.ศ. 2521-2524 นั้นมีความแตกต่างกันมาก บางแห่งต่างกันเป็นร้อยเป็นพันเท่าเพราะผลของการรัฐได้สร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา หรืออาจกล่าวได้ว่าเสียภาษีเท่าเดิมมา 30 ปีแล้ว

กลุ่มที่ 3 คือ ผู้ที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่ประเมินจากค่าเช่าต่อปีในอัตราภาษีที่สูงถึงร้อยละ 12.5 ของค่าเช่าต่อปีนั้น ซึ่งท้องถิ่นมีอำนาจประเมินค่ารายปีใหม่ได้ทุกปี แต่เจ้าของทรัพย์สินจะผลกระทบภาษีไปยังผู้เช่าโดยสัญญาเช่าหรือผลกระทบไปในราคาสินค้าและบริการ

เมื่อพิจารณาในแง่ความเป็นธรรมโดยเปรียบเทียบ ยกตัวอย่าง กรณีนาย ก.มีบ้าน 2 หลัง หลังหนึ่งอยู่อาศัยเอง ได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่เพราะมีเนื้อที่ดินต่ำกว่าเกณฑ์ลดหย่อน อีกหลังหนึ่งให้นาย ข.เช่าเดือนละ 1,000 บาท คุณ 12 เดือนเป็นค่ารายปี 12,000 บาท คุณอัตราภาษีร้อยละ 12.5 ได้ค่าภาษีโรงเรือนเท่ากับ 1,500 บาท ซึ่งมีค่าเท่ากับค่าเช่าเดือนครึ่ง แต่นาย ก.ผลกระทบให้นาย ข. เป็นผู้จ่ายภาษีแทนโดยระบุในสัญญาเช่า ดังนั้นนาย ข.นอกจากจะต้องเสียค่าเช่าให้นาย ก.ในแต่ละเดือนแล้ว ในเดือนเมษายนก็ยังต้องไปจ่ายภาษีโรงเรือนที่เทศบาลแทนนาย ก.ด้วย ทั้งที่นาย ข.อาจไม่มีแม้แต่บ้านเป็นของตนเอง

ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาความไม่ยุติธรรมของระบบภาษีทั้งสองชนิดข้างต้น ที่ภาระภาษีตกอยู่กับคนบางกลุ่ม ขณะที่คนบางกลุ่มไม่ต้องรับภาระภาษี หรือรับภาระภาษีน้อยกว่าที่ควร และจะเป็นการปฏิรูปกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว เพื่อลดปัญหาเกี่ยวกับฐานภาษี อัตราภาษี การยกเว้นเกินควร และปัญหาอื่นๆ จึงขอเสนอให้กระทรวงการคลังได้มีการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ที่กระทรวงการคลังได้มีการร่างกฎหมายไว้แล้ว ซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายดังนี้

หลักการของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

1. เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นธรรม ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นทุกรายควรมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของท้องถิ่น ตามหลักประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit principle) โดยทั่วถึงกันทั้ง 3 กลุ่ม ดังนั้นจึงต้องกำหนดให้มีช้อยยกเว้น ลดหย่อนน้อยที่สุด เช่น ลดหย่อนให้แต่เฉพาะบ้านที่อยู่อาศัยของคนยากจนและด้วยการลดหย่อนเป็นมูลค่า ไม่ใช่ลดหย่อนเป็นเนื้อที่ เพราะเนื้อที่ที่ดินเท่ากัน แต่มูลค่าที่ดินและบ้านแตกต่างกัน

2. เพื่อส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น เมื่อประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมรับภาระภาษี ก็จะทำให้เขาต้องการมีส่วนร่วมในการ แสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการกำกับการปฏิบัติงานของท้องถิ่นว่าจะนำเงินของเขาไปใช้จ่ายในทางที่เกิดประโยชน์แก่เขาอย่างไรหรือไม่

3. เพื่อช่วยให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยการกระจายการถือครองทรัพย์สิน ทำให้ราคาอสังหาริมทรัพย์ถูกลง จนคนยากคนจนมีโอกาสเป็นเจ้าของได้ เพราะคนที่มีมากเมื่อมีภาระภาษีมากขึ้นก็ต้องปล่อยทรัพย์สินออกสู่ตลาด

สาระสำคัญของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

1. ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง อันเป็นทรัพย์สินของรัฐ

2. อำนาจในการจัดเก็บภาษี ยังคงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ภาษีที่จัดเก็บในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังคงเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

3. ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษี ได้แก่

ที่ดิน ซึ่งหมายความรวมถึง พื้นที่เป็นภูเขา หรือที่เป็นน้ำด้วย

สิ่งปลูกสร้าง หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ตึก คลังสินค้า แพ และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

4. ฐานภาษี คือ มูลค่าทั้งหมดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง รวมกับมูลค่าทรัพย์สินอื่นอันติดกับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

5. การคำนวณฐานภาษี ให้นำบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอาคารชุด ซึ่งจะมีการประเมินใหม่ทุก 4 ปี มาใช้ในการประเมินฐานภาษี โดย

(1) ที่ดินที่ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน ซึ่งในกรุงเทพมหานคร และเทศบาลในจังหวัดใหญ่ๆบางแห่ง มีการประเมินราคาเป็นรายแปลงแล้ว นอกนั้นเป็นการประเมินราคาที่ดินรายบล็อก ซึ่งกรณีหลังนี้ราคาในบล็อกจะแตกต่างกันตามระยะห่างของที่ดินกับถนนที่เข้าถึงที่ดินนั้น ในเบื้องต้นจึงอาจต้องมีการอบรมเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตีราคาที่ดินแต่ละแปลงได้เหมือนเวลาที่เจ้าพนักงานที่ดินใช้บัญชีราคาประเมินดังกล่าวในการประเมินเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(2) ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินรวมกับราคาประเมินทุนทรัพย์สิ่งปลูกสร้าง ทั้งนี้ ไม่รวมเครื่องจักร เพราะมุ่งเก็บภาษีเฉพาะที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น ไม่เหมือนกรณีภาษีโรงเรือนฯปัจจุบันที่ให้คิดค่ารายปีเครื่องจักรรวมค่ารายปีโรงเรือนฯแล้วลดหย่อนค่ารายปีเหลือ 1 ใน 3 เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมแล้ว ภาระภาษีก็ยิ่งสูงมากไม่ส่งเสริมอุตสาหกรรมตามที่ตั้งใจ อนึ่งในการนำบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์สิ่งปลูกสร้างมาคำนวณเป็นฐานภาษีนี้นี้ เจ้าหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแยกลักษณะสิ่งปลูกสร้างให้เข้าตามประเภทสิ่งปลูกสร้างที่กำหนด ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 61 ประเภท เช่น

ประเภทบ้านไม้ชั้นเดียว ประเภทบ้านครึ่งตึกครึ่งไม้ ฯลฯ และนำราคาประเมินต่อตารางเมตรมาคำนวณฐานภาษี โดยหักค่าเสื่อมราคาส่งปลูกสร้างตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

(3) ห้องชุด ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุด ซึ่งมีการประเมินตามราคาตลาดเป็นรายอาคารชุดและรายห้องชุด

(4) ทรัพย์สินอื่น ประเมินมูลค่าตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

6. อัตราภาษี กำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งมี 3 อัตรา คือ

- (1) อัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั่วไป ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี
- (2) อัตราภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่อยู่อาศัยของตนเอง ไม่เกินร้อยละ 0.1 ของฐานภาษี
- (3) อัตราภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม ไม่เกินร้อยละ 0.05 ของฐานภาษี

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นจากอัตราที่คณะกรรมการฯ กำหนดได้ แต่ไม่เกินเพดานอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนด

กรณีที่ดินว่างเปล่า หรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดินใน 3 ปีแรก ให้เสียภาษีในอัตรา ไม่ต่ำกว่าอัตราภาษีทั่วไปที่คณะกรรมการฯ กำหนด แต่ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา และหากยังไม่ได้ทำประโยชน์อีก ให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าในทุก 3 ปี แต่ไม่เกินร้อยละ 2 ของฐานภาษี

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการนำการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้เป็นการปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สินให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้นคือ

1) ทำให้ระบบภาษีการถือครองทรัพย์สินดีขึ้น เนื่องจากปัจจุบันภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ไม่ว่าจะหน้าที่ในการเป็นภาษีการถือครองที่ดีเพราะมีข้อยกเว้นลดหย่อนมากดังได้กล่าวแล้ว แต่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งกำหนดโดยมีข้อยกเว้นลดหย่อนน้อยที่สุดจะมีภาระภาษีที่เป็นตัวบีบให้เจ้าของต้องหาทางทำประโยชน์ในทรัพย์สินที่ถือครองอยู่อย่างน้อยเท่ากับค่าภาษีที่เสีย หรือถ้ามีทรัพย์สินมากเป็นภาระไม่คุ้มกับการถือไว้เฉยๆ เพื่อรอเก็งกำไรก็ต้องจำหน่ายโอนออกไป จึงช่วยลดการกักตุนที่ดินเพื่อการเก็งกำไรอีกด้วย

2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยประชาชนทุกคนเมื่อมีส่วนร่วมกันเสียภาษีบำรุงท้องที่แล้วย่อมต้องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามความต้องการของเขาหรือไม่และการใช้จ่ายถูกต้องเพียงใด

3) ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีสูงกว่าอัตราที่คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีกำหนดได้ ในกรณี

ที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยออกเป็นข้อบัญญัติแต่ไม่เกินอัตราเพดานที่กำหนดในพระราชบัญญัติ

4) ฐานภาษีกว้างขึ้นเพราะกระจายภาระให้เจ้าของทรัพย์สินทุกคนต้องร่วมกันเสียภาษีบำรุงท้องถิ่น ทำให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น ภาระภาษีที่ผลักไปยังผู้เช่าทรัพย์สินและผู้ซื้อสินค้าและบริการลดลงเนื่องจากเจ้าของบ้านเช่าและผู้ประกอบการมีภาระภาษีลดลง

5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น เพียงพอต่อการใช้จ่าย ในการจัดบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็ง ลดภาระเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลสามารถนำเงินงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาด้านอื่นได้มากขึ้น

6.2 ภาษีมรดก เนื่องจากประเทศไทยยังคงมีปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจอยู่อีกมาก นั่นคือปัญหาช่องว่างระหว่างคนจนคนรวยมีความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม ปัญหาการกระจายรายได้ ปัญหาประชาชนขาดแคลนที่ดินทำกิน และระบบภาษีที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันเป็นภาษีทางอ้อมมากเกินไป(สุทธิดา ถนอมจิตร ,2554,น. 3) จึงสมควรให้มีการจัดเก็บภาษีมรดกซึ่งเป็นภาษีทางตรงที่จะมีการผลักระยะได้ยาก ภาระทางภาษีจึงตกแก่บุคคลที่มีความสามารถในการเสียภาษีจริง ๆ จึงไม่กระทบต่อประชาชนที่มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการรับมรดกนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการจัดเก็บภาษี โดยที่ทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดแก่ทายาทเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ทรัพย์สินจะเป็นทรัพย์สินมรดกไปโดยผลของกฎหมาย และทรัพย์สินที่ได้รับจากการให้กันโดยเสน่หา ในขณะที่ผู้ให้ทรัพย์สินยังมีชีวิตอยู่ ซึ่งในอนาคตก็น่าจะมีการจัดเก็บภาษีในส่วนนี้ด้วย

1. รูปแบบการจัดเก็บภาษีมรดก (นรินทร กลันทกพันธุ์, 2550) โดยทั่วไปการจัดเก็บภาษีมรดกประกอบด้วย 3 รูปแบบหลัก ดังนี้

1) ภาษีกองมรดก (Estate Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บเพียงครั้งเดียวจากมูลค่าของกองมรดกทั้งหมดของผู้ตายโดยไม่คำนึงถึงจำนวนผู้รับมรดก และความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับมรดกกับผู้ตาย ทรัพย์สินที่เป็นมรดกทั้งหมดของผู้ตายจะถูกเรียกเก็บภาษีก่อนส่วนที่เหลือจากการเก็บภาษีจึงตกเป็นของทายาทผู้ตาย

- ผู้เสียภาษี ได้แก่ ผู้จัดการกองมรดก ทายาท หรือผู้ครอบครองมรดก

- ฐานภาษี คือ กองมรดกทั้งหมด (Gross Estate) ของผู้ตายทั้งนี้ มีการกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษี รวมทั้งยอมให้หักหนี้สินและภาระผูกพัน ค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนออก ก่อนที่จะนำมาคิดคำนวณภาษีที่จะต้องเสียตามอัตราที่กำหนดไว้

- อัตราภาษี วนใหญ่กำหนดเป็นอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate)

2) ภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินมรดกที่ผู้รับมรดกแต่ละคนได้รับจากผู้ตาย

- ผู้เสียภาษี ได้แก่ ผู้รับมรดกแต่ละคน

- ฐานภาษี คือ มูลค่าของทรัพย์สินมรดกที่ผู้รับมรดกได้รับจากเจ้ามรดก โดยมีการกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษีเช่นเดียวกับภาษีกองมรดก

- อัตราภาษี ส่วนใหญ่เป็นอัตราก้าวหน้าตามมูลค่าทรัพย์สินมรดกที่ผู้รับมรดกได้รับ โดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดหรือมูลค่าของกองมรดกแต่อย่างใด ในบางประเทศกำหนดอัตราภาษีแปรผันตามความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับมรดกกับเจ้ามรดก โดยหากผู้รับมรดกเป็นญาติสนิทของผู้ตายจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าผู้รับมรดกที่เป็นญาติที่ห่างออกไป

3) ภาษีการให้ (Gift Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้รับจากการให้โดยเสน่หา ในขณะที่ผู้ให้ทรัพย์สินยังมีชีวิตอยู่

ภาษีการให้ มี 2 รูปแบบ คือ ภาษีการให้ที่จัดเก็บจากผู้ให้ (Donor's Tax) และภาษีการให้ที่จัดเก็บจากผู้รับ (Donee's Tax) ทั้งนี้ ภาษีการให้มักจัดเก็บควบคู่กับภาษีมรดก เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความครบถ้วนสมบูรณ์ และเพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี ซึ่งอัตราภาษี ส่วนใหญ่จะกำหนดเป็นอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate)

ตาราง 2 สรุปรูปแบบการจัดเก็บภาษีมรดก

รูปแบบการจัดเก็บภาษีมรดก	ผู้เสียภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี
ภาษีกองมรดก	ผู้จัดการกองมรดก	กองมรดกสุทธิ	ก้าวหน้า
ภาษีการรับมรดก	ผู้รับมรดก	ทรัพย์สินมรดกมรดกที่ได้รับ	ก้าวหน้า 1. ตามมูลค่าทรัพย์สินมรดกที่ได้รับ 2. ตามความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ามรดกและผู้รับมรดก
ภาษีการให้	ผู้ให้/ผู้รับ	ทรัพย์สินที่ให้/รับ ในระยะเวลา 1 ปี	ก้าวหน้า

ที่มา : นรินทร์ กลันทกพันธ์

2. การจัดเก็บภาษีมรดกในต่างประเทศ จากการศึกษาการจัดเก็บภาษีมรดกของต่างประเทศพบว่าปัจจุบันประเทศที่จัดเก็บภาษีมรดกมีจำนวนทั้งสิ้น 53 ประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งตามภูมิภาคได้ ดังนี้

- ทวีปเอเชีย ได้แก่ อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลี ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ จีน ไต้หวัน และนิวซีแลนด์
- ทวีปแอฟริกา ได้แก่ แอฟริกาใต้ แทนซาเนีย เซเนกัล โมซัมบิก โมร็อกโก คองโก และแคเมอรูน
- ทวีปยุโรปมีการจัดเก็บภาษีมรดกเกือบทุกประเทศ
- ทวีปอเมริกา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก บราซิล ชิลี โคลัมเบีย โดมินีกัน เอกวาดอร์ ฮอนดูรัส และเวเนซุเอลา

การจัดเก็บภาษีมรดกของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีการจัดเก็บในรูปแบบการจัดเก็บภาษีการรับมรดกควบคู่กับภาษีการให้ ซึ่งสามารถจำแนกรูปแบบการจัดเก็บภาษีมรดกได้ ดังนี้

1) การจัดเก็บภาษีกองมรดกและภาษีการให้ซึ่งเก็บจากผู้ให้ที่มีจำนวน 15 ประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ แอฟริกาใต้ ไต้หวัน เป็นต้น

2) การจัดเก็บภาษีการรับมรดกกับภาษีการให้ ซึ่งเก็บจากผู้รับมีจำนวน 36 ประเทศ เช่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และประเทศอื่น ๆ ในสหภาพยุโรป เป็นต้น(ปัจจุบันออสเตรเลียและแคนาดา เพื่อยกเลิกการจัดเก็บภาษีมรดก เนื่องจากรายได้จากการจัดเก็บภาษีมรดกไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดเก็บภาษี)

3) การจัดเก็บภาษีกองมรดก มีจำนวน 2 ประเทศ คือ สิงคโปร์และแทนซาเนีย

4) การจัดเก็บภาษีการให้ มีจำนวน 2 ประเทศ คือ อินเดียและเม็กซิโก

ตาราง 3 สรุปรูปแบบการจัดเก็บภาษีมรดกของประเทศตัวอย่าง

ประเทศ	รูปแบบการจัดเก็บภาษีมรดก			อัตราภาษี	มูลค่าทรัพย์สินมรดกที่ไม่ต้องเสียภาษี
	ภาษีกองมรดก	ภาษีการรับมรดก	ภาษีการให้		
สหรัฐฯ	/	/	/	ก้าวหน้า สูงสุด ร้อยละ 55	1 ล้านเหรียญ
สหราชอาณาจักร		/	/	คงที่ ร้อยละ 40	300,000 ปอนด์
ญี่ปุ่น		/	/	ก้าวหน้า ร้อยละ 10-70	50 ล้านเยน
ฝรั่งเศส		/	/	ก้าวหน้า ร้อยละ 5-10	275,000 ฟรังก์
สิงคโปร์	/			ก้าวหน้า ร้อยละ 5-10	10 ล้านเหรียญ สิงคโปร์
เกาหลีใต้		/	/	ก้าวหน้า ร้อยละ 10-50	200 ล้านวอน
ไต้หวัน	/		/	ก้าวหน้า ร้อยละ 2-50	4 ล้านดอลลาร์ ไต้หวัน

ที่มา : นรินทร์ กลันทกพันธ์

3. ข้อเสนอรูปแบบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีมรดกในประเทศไทย

- 1) จำเป็นต้องมีการจัดเก็บภาษีมรดกในประเทศไทยเนื่องจากหากมีการจัดเก็บภาษีมรดก จะทำให้มีการกระจายความมั่งคั่งจากผู้ที่มีความมั่งคั่งมากไปสู่ผู้ที่มีความมั่งคั่งน้อย ได้อย่างรวดเร็ว
- 2) ควรจัดเก็บภาษีมรดกจากผู้รับมรดกดีกว่าการจัดเก็บจากกองมรดก เพราะจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการกระจายทรัพย์สินมรดกมากขึ้น โดยหากมีการกระจายทรัพย์สินมรดกให้กับผู้รับมรดกหลายคน จะทำให้ทรัพย์สินมรดกมีมูลค่าไม่ถึงฐานที่จะต้องเสียภาษี
- 3) รูปแบบการจัดเก็บภาษีมรดกจะต้องมีการกำหนดอัตราที่เหมาะสมสอดคล้องกับหลักความสามารถในการเสียภาษี และมีบทยกเว้นสำหรับทรัพย์สินมรดกที่ยกให้กับองค์กรสาธารณประโยชน์ หรือองค์กรเพื่อสาธารณกุศล
- 4) ควรให้มีการจัดเก็บภาษีมรดกควบคู่ไปกับการจัดเก็บภาษีการให้ เพื่อป้องกันการหลบหลีกภาษีโดยการโอนทรัพย์สินให้แก่กันก่อนเจ้าของทรัพย์สินตาย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากแนวทางขับเคลื่อนการปฏิรูประบบภาษีของประเทศไทย ที่ประเทศไทยไม่เคยมีการปฏิรูปภาษีมานานแล้ว และระดับการจัดเก็บภาษีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็อาจจะเป็นระดับที่เหมาะสมกับโครงสร้างทางการคลังแบบเดิม ซึ่งมีการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐในระบบภาษีได้เพียงร้อยละ 16-18 ของจีดีพี ทั้งที่ควรจะเป็นร้อยละ 20 จึงจะมีความเหมาะสมกับศักยภาพของประเทศ และแนวโน้มในอนาคต มีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนการจัดเก็บภาษีเพื่อให้สอดคล้องกับภาระทางการคลังที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม สร้างความเสมอภาค และความยุติธรรม ตลอดจนการปฏิรูประบบภาษีเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในการที่จะนำพาประเทศเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการด้านการเงินการคลังเพื่อการหารายได้ภาค+รัฐให้เพียงพอ พร้อมทั้งควบคุมและจัดสรรการใช้จ่ายทรัพยากรการเงินของประเทศให้เป็นไปอย่างประหยัดและลดความฟุ่มเฟือยสูญเปล่า โดยต้องดำเนินการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีซึ่งมี 3 แนวทางหลัก คือ

1. การปรับปรุงโครงสร้างภาษีเดิม เช่น การเพิ่มหรือลดอัตราภาษี การปรับฐานราคาในการคำนวณเพื่อเสียภาษี ให้มีความเหมาะสมในภาษีแต่ละประเภท ดังนี้

1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลของไทยควรให้อยู่ในอัตราเดียวกันและไม่สูงเกินไป เช่น สูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 และเรียกเก็บแบบขั้นบันไดจากร้อยละ 3, 5, 10, 15, 20 และร้อยละ 25 จากปัจจุบันที่ 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35 และให้ยกเลิกภาษีเงินปันผลหรือลดภาษีเงินปันผลลงเหลือที่ร้อยละ 5 และควรพิจารณาจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากกำไรการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ในอัตราไม่เกินร้อยละ 10

1.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มควรมีการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นตามลำดับแบบขั้นบันไดเป็นการเริ่มจากร้อยละ 8, 9, 10 ภายใน 3 ปี

1.3 ภาษีสรรพสามิตควรมีการเปลี่ยนฐานราคาในการคำนวณเก็บภาษีใหม่ในทุกสินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิต ให้มีความเป็นสากลมากขึ้นจากเดิมที่คิดจากราคา C.I.F.(ราคาต้นทุน+ค่าขนส่ง+ค่าประกันภัย) หรือถ้าสินค้าที่ผลิตภายในประเทศก็คิดราคาจากที่ออกจากโรงงาน ควรเปลี่ยนมาเป็นราคาขายปลีกขั้นสุดท้าย ซึ่งจะทำให้ราคาที่ใช้ในการคำนวณภาษีมีความมาตรฐานมากยิ่งขึ้น

1.4 ภาษีศุลกากร ควรปรับปรุงระบบกรมศุลกากรของไทยให้เป็นไปตามหลักองค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization : WCO) โดยมีแนวคิดที่จะปรับประเภทพิกัดให้เหลือ 5 พิกัด ในอัตราภาษีตั้งแต่ร้อยละ 0-20 ประกอบด้วยร้อยละ 0 เป็น ประเภทเครื่องจักร อัตราร้อยละ 1 เป็นวัตถุดิบ อัตราร้อยละ 5 เป็นกึ่งวัตถุดิบ อัตราร้อยละ 10 เป็นสำเร็จรูป และอัตราร้อยละ 20 เป็นสินค้าที่ประเทศไทยให้ความคุ้มครอง

2. การปิดช่องว่างในการเสียภาษีที่ทำให้การเก็บภาษีในแต่ละประเภทได้ไม่เต็มจำนวน เช่น การหลบหนีภาษี ข้อยกเว้นต่าง ๆ หรือการหักลดหย่อนที่ไม่จำเป็นหรือไม่สมเหตุผล ในภาษีแต่ละประเภท ดังนี้

2.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ควรแก้ไขกฎหมายให้ทุกคนยื่นแบบเสียภาษี ไม่ว่าจะจะมีเงินได้ที่จะต้องเสียภาษีหรือไม่ หรือที่ได้รับการยกเว้นภาษี เพื่อให้ทุกคนเข้ามาอยู่ในระบบภาษี เพื่อการจัดเก็บได้เต็มที่ และออกประกาศให้มีการตรวจสอบและประเมินภาษีเงินได้ของบรรดาผู้ที่คาดว่าจะมีการหลบหนีภาษี คือมีรายได้แต่ไม่เคยยื่นเสียภาษีเงินได้หรือเสียแต่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น โดยใช้หลักการกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิจากมูลค่าเพิ่มของสินทรัพย์สุทธิตามมาตรา 49 ของประมวลรัษฎากร เช่น บรรดาผู้มีสินทรัพย์รถยนต์ราคา 10-30 ล้านบาท มีบ้านและที่ดิน ราคา 50-200 ล้านบาท เป็นต้น และควรกำหนดให้นิติบุคคลที่เสียภาษีเงินได้หรือที่มีกำไรเท่าไรก็จะได้รับสิทธิในการยื่นประมูลงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจได้ โดยขึ้นอยู่กับประเภทของงานและผลกำไรต่อรายรับในแต่ละปีอันจะส่งผลให้นิติบุคคลทำงานเงินที่ตรงไปตรงมาและโปร่งใส

2.2 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ควรมีมาตรการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน 20,000 บาท ต่อเดือน และควรปรับปรุงแก้ไขมาตรการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มจากการส่งออกของผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ผู้ใช้ภาษีร้อยละ 0 ป้องกันผู้ใช้ช่องทางนี้ให้จัดตั้งนิติบุคคลปลอมขึ้นมาสรางรายการซื้อสินค้าและทำการส่งออกผ่านพิธีศุลกากรอย่างถูกต้อง แล้วมาขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเป็นจำนวนมาก

2.3 ภาษีศุลกากร ควรพิจารณายกเลิกเงินสินบนและรางวัลเพราะปัจจุบันเป็นช่องทางการทุจริตไม่ชอบด้วยกฎหมายมีการข่มขู่ผู้ประกอบการที่สุจริต เงินสินบนรางวัลนำจับซึ่งจะตกเป็นของเจ้าหน้าที่ถึงร้อยละ 55 แต่ปัจจุบันการจัดเก็บรายได้จากภาษีนำเข้าของกรมศุลกากรมีแนวโน้มลดลงเนื่องมาจากการปรับลดอัตราภาษี ตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีต่างๆ และการปรับปรุงระเบียบศุลกากร เช่น พิกัด ค่าปรับ แยกความผิดของความผิดพลาดจากการปฏิบัติออกจากความผิดเจตนาหนีภาษี หรือขนของเถื่อน โดยให้มีบทลงโทษที่เหมาะสม

2.4 ภาษีสรรพสามิตควรมีการนำกฎหมายสรรพสามิตมารวมไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว เป็นประมวลรัษฎากรของกรมสรรพสามิต ทำให้มีความทันสมัยมากขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่ วิธีการลดขั้นตอนการ

ดำเนินการเก็บภาษี เพิ่มบทลงโทษของผู้เสียภาษีไม่ถูกต้อง และการกำหนดฐานราคาการเก็บภาษี การเปลี่ยนแปลงที่ใหญ่ที่สุดคือการเปลี่ยนวิธีการคำนวณภาษี และฐานภาษีโดยทำให้มีความเป็นสากลมากขึ้น และแก้ไขปัญหา อุดช่องโหว่เรื่องภาษีในปัจจุบัน

3. การจัดเก็บภาษีชนิดใหม่เพิ่มขึ้นเพื่อให้มีรายได้เข้ารัฐและลดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น นั่นคือการจัดเก็บภาษีการถือครองทรัพย์สิน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีภาษีทรัพย์สินคือภาษีการถือครองทรัพย์สินได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่ และมีภาษีที่เก็บในขณะที่มีการโอนเปลี่ยนมือทรัพย์สินได้แก่ ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ แต่ยังไม่มีการจัดเก็บภาษีมรดก ซึ่งควรจะได้พิจารณาการจัดเก็บภาษีชนิดใหม่ ดังนี้

3.1 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ควรพิจารณายกเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งใช้มานานแล้ว และให้นำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทน เพราะปัจจุบันพบว่า การถือครองอสังหาริมทรัพย์ มีการกระจุกตัว อยู่ในกลุ่มคนที่ร่ำรวย ซึ่งถือครองไว้เป็นจำนวนมากขณะที่คนอีกจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินหรือบ้านเป็นของตนเอง นั้นแสดงว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ไม่อาจทำหน้าที่ในการเป็นภาษีการถือครองทรัพย์สินได้อย่างเพียงพอ ขณะเดียวกันภาษีทั้ง 2 ชนิดนี้ ก็ไม่อาจทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐอย่างเพียงพอ จึงขอเสนอให้กระทรวงการคลังได้มีการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งจะทำให้ระบบภาษีการถือครองทรัพย์สินดีขึ้น เนื่องจากปัจจุบันภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ไม่อาจทำหน้าที่ในการเป็นภาษีการถือครองที่ดีเพราะมีข้อยกเว้นลดหย่อนมากดังได้กล่าวแล้ว แต่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งกำหนดโดยมีข้อยกเว้นลดหย่อนน้อยที่สุดจะมีภาระภาษีที่เป็นตัวบีบให้เจ้าของต้องหาทางทำประโยชน์ในทรัพย์สินที่ถือครองอยู่อย่างน้อยเท่ากับค่าภาษีที่เสีย หรือถ้ามีทรัพย์สินมากเป็นภาระไม่คุ้มกับการถือไว้เฉยๆเพื่อรอเก็งกำไรก็ต้องจำหน่ายจ่ายโอนออกไป จึงช่วยลดการกักตุนที่ดินเพื่อการเก็งกำไรอีกด้วย ฐานภาษีกว้างขึ้น เพราะกระจายภาระให้เจ้าของทรัพย์สินทุกคนต้องร่วมกันเสียภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทำให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น ภาระภาษีที่ผลักไปยังผู้เช่าทรัพย์สินและผู้ซื้อสินค้าและบริการลดลงเนื่องจากเจ้าของบ้านเช่าและผู้ประกอบการมีภาระภาษีน้อยลง

3.2 ภาษีมรดก สมควรให้มีการจัดเก็บภาษีมรดกซึ่งเป็นภาษีทางตรงที่จะมีการผลกระทบได้ยาก ภาระทางภาษีจึงตกแก่บุคคลที่มีความสามารถในการเสียภาษีจริง ๆ จึงไม่กระทบต่อประชาชนที่ยากจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการรับมรดกนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการจัดเก็บภาษี โดยที่ทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดแก่ทายาทเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ทรัพย์สินจะเป็นทรัพย์สินมรดกไปโดยผลของกฎหมาย และทรัพย์สินที่ได้รับจากการให้โดยเสน่หา ในขณะที่ผู้ให้ทรัพย์สินยังมีชีวิตอยู่ โดยรูปแบบการจัดเก็บภาษีมรดกโดยทั่วไปการจัดเก็บภาษีมรดกประกอบด้วย 3 รูปแบบหลัก ดังนี้

1) ภาษีกองมรดก (Estate Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บเพียงครั้งเดียวจากมูลค่าของกองมรดกทั้งหมดของผู้ตายโดยไม่คำนึงถึงจำนวนผู้รับมรดก และความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับมรดกกับผู้ตาย ทรัพย์สินที่เป็นมรดกทั้งหมดของผู้ตายจะถูกเรียกเก็บภาษีก่อนส่วนที่เหลือจากการเก็บภาษีจึงตกเป็นของทายาทผู้ตาย

- ผู้เสียภาษี ได้แก่ ผู้จัดการกองมรดก ทายาท หรือผู้ครอบครองมรดก
- ฐานภาษี คือ กองมรดกทั้งหมด (Gross Estate) ของผู้ตายทั้งนี้ มีการกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษี รวมทั้งยอมให้หักหนี้สินและภาระผูกพัน ค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนออกก่อนที่จะนำมาคิดคำนวณภาษีที่จะต้องเสียตามอัตราที่กำหนดไว้

- อัตราภาษี ส่วนใหญ่กำหนดเป็นอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate)

2) ภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินมรดกที่ผู้รับมรดกแต่ละคนได้รับจากผู้ตาย

- ผู้เสียภาษี ได้แก่ ผู้รับมรดกแต่ละคน
- ฐานภาษี คือ มูลค่าของทรัพย์สินมรดกที่ผู้รับมรดกได้รับจากเจ้ามรดก โดยมีการกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษีเช่นเดียวกับภาษีกองมรดก

- อัตราภาษี ส่วนใหญ่เป็นอัตราก้าวหน้าตามมูลค่าทรัพย์สินมรดกที่ผู้รับมรดกได้รับโดยมิได้ขึ้นอยู่กับขนาดหรือมูลค่าของกองมรดกแต่อย่างใด (บางประเทศกำหนดอัตราภาษีแปรผันตามความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับมรดกกับเจ้ามรดก โดยหากผู้รับมรดกเป็นญาติสนิทของผู้ตายจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าผู้รับมรดกที่เป็นญาติที่ห่างออกไป

3) ภาษีการให้ (Gift Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้รับจากการให้โดยเสนหา ในขณะที่ผู้ให้ทรัพย์สินยังมีชีวิตอยู่ ส่วนภาษีการให้มี 2 รูปแบบ คือ ภาษีการให้ที่จัดเก็บจากผู้ให้ (Donor's Tax) และภาษีการให้ที่จัดเก็บจากผู้รับ (Donee's Tax) ทั้งนี้ ภาษีการให้มักจัดเก็บควบคู่กับภาษีมรดก เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความครบถ้วนสมบูรณ์ และเพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี

สำหรับแนวความคิดการจัดเก็บภาษีมรดกในประเทศไทยนั้น จากแนวทางที่ได้เคยศึกษากันไว้ว่าจะจัดเก็บภาษีจาก "กองมรดก" พร้อมกับภาษีการให้ แต่อาจจะเปลี่ยนมาเป็นการจัดเก็บภาษีจากผู้รับมรดกแทน โดยเป็นการเก็บภาษีการรับมรดกที่เป็นทรัพย์สินต่อจากผู้ตายในกรณีที่มิได้โอนให้กันก่อนตาย และเก็บภาษีการให้ หรือที่ผู้ตายได้โอนทรัพย์สินให้กับผู้รับในช่วงเวลาสองปีก่อนตายเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีมรดกสำหรับอัตราภาษีนั้น สมควรจัดเก็บในแบบอัตราก้าวหน้าคือถ้าทรัพย์สินมรดกสุทธิเฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 50 ล้านบาทจะไม่เรียกเก็บภาษี ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท จัดเก็บร้อยละ 10 และทรัพย์สินมรดกสุทธิตั้งแต่ 200 ล้านบาทขึ้นไป จัดเก็บร้อยละ 20 สำหรับภาษีการรับให้นั้นมูลค่าทรัพย์สินสุทธิเฉพาะส่วนที่เกิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 40 ล้านบาท จัดเก็บร้อยละ 10 และตั้งแต่ 40 ล้านบาทขึ้นไปจัดเก็บร้อยละ 20

ดังนั้นตามกรอบแนวทางการปฏิรูประบบภาษีที่กล่าวมานั้น ความสำเร็จในการปฏิรูประบบภาษีจึงเป็นเรื่องที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคธุรกิจและภาคประชาชนผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีโดยเฉพาะการกระจายรายได้เงินภาษีที่จะนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศอย่างโปร่งใส ที่ผ่านมามีการศึกษาเรื่องการปฏิรูปภาษีกันมานานแล้ว ถึงเวลาที่จะต้องนำเอาผลการศึกษาดังกล่าวมาพิจารณาและทำการปฏิรูประบบภาษีให้เป็นจริงได้โดยยึดหลักการเก็บภาษีที่ต้องโปร่งใส เป็นธรรม สร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนทุกภาคส่วนและสร้างจิตสำนึกให้กับผู้เสียภาษีและผู้ใช้เงินภาษีว่าการพัฒนาประเทศมาจากเงินภาษีต้องใช้อย่างคุ้มค่า ประหยัด และต้องไม่ให้มีการทุจริตในการใช้เงินภาษีในทุกระดับ

บรรณานุกรม

- กิตติพงศ์ อรุณพัฒน์พงศ์. (2557). **แผนการปฏิรูปกฎหมายและภาษีแบบเร่งด่วน**. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1402310619
- จรูญศรี ชายหาต. (2553). **ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง: ภาษีเพื่อท้องถิ่น**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก
http://www.fpo.go.th/land_tax/document
- ถวิล นิลใบ.(2552). **การปฏิรูประบบภาษี: ทางรอดประเทศไทย**. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
 สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก http://www.eco.ru.ac.th/tawin/article/Tax_Reform.pdf
- นรินทร์ กลันทกพันธ์. (2550). **ภาษีมรดก: กระจายความมั่งคั่งในสังคมได้จริงหรือ**. ใน เอกสาร
 ประกอบการสัมมนาวิชาการสำนักงานสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2550. กรุงเทพฯ:
- แบงค์ งามอรุณโชติ. (2554). **แนวคิดภาษีที่ดินและทรัพย์สิน**. ในชุดหนังสือการสำรวจองค์ความรู้เพื่อ
 ปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป(สปร.)
- ปณณ อนันตภิบุตร, นายวิธีร์ พานิชวงศ์, สุมาพร ศรีสุนทร, ลลิตา ละสอน. (2557). **เงินโอนแก่จนคนขยัน**.
 ในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการสำนักงานสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2557. กรุงเทพฯ
- สุธิดา ฌนอมจิตร. (2554). **ภาษีมรดกและภาษีการให้ กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับ
 ประเทศสหรัฐอเมริกา**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.(2557). **รายงานการศึกษาข้อมูลหนี้สาธารณะที่เกิดจากการดำเนินโครงการ
 ประชานิยมของรัฐบาล**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.(2557). **รายงานประจำปี 2556**. กรุงเทพฯ: ศรีอนันต์การพิมพ์.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ. **เพิ่มประสิทธิภาพจัดเก็บมากขึ้น แนะนำ “ภาษีติดลบ” ลดเหลื่อมล้ำ**.
 สืบค้น 4 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.tdri.or.th/tdri-insight/bangkokbiz-2014-07-04-2/>>

การส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

(Foreign Direct Investment : FDI)

อมรรัตน์ รัตนกิจเจริญ

ดวงรัตน์ ประจักษ์ศิลป์ไทย

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ มีความสำคัญต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากกระด้างการออมภายในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการลงทุนในประเทศ ดังนั้นจึงต้องอาศัยเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการลงทุนภายในประเทศด้วย ซึ่งการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนี้ไม่ได้มาในรูปของเม็ดเงินการลงทุนเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงความรู้ด้านเทคโนโลยีการจัดการและทุนทางปัญญา ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจของไทย

ประเทศไทยนั้นมึนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนในภาพรวมที่ค่อนข้างเอื้อต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะภาครัฐมีนโยบายเปิดเสรี และไม่เลือกปฏิบัติต่อคนไทยและนักลงทุนต่างชาติแตกต่างกัน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนที่ชัดเจนโดยรัฐบาล ผ่านหน่วยงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบงานทางด้านนี้ก็คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมการลงทุนและอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนต่างชาติที่มีความต้องการที่จะลงทุนในประเทศไทย

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นสามารถช่วยกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศผู้รับการลงทุน ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระตุ้นการลงทุนภายในประเทศจากผู้ประกอบการท้องถิ่น ส่งเสริมการจ้างงาน ทำให้เกิดการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีและทักษะต่าง ๆ จากประเทศผู้มาลงทุน และกระตุ้นการแข่งขันในตลาด แต่ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติมากเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับศักยภาพของผู้ประกอบการชาวไทยด้วย ยกตัวอย่างเช่น ประโยชน์จากการรับการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีจะมากขึ้นน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการซึมซับเทคโนโลยีของผู้ประกอบการไทยด้วย ทั้งนี้ จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถและระดับเทคโนโลยีของไทยที่ไม่ด้อยกว่าของต่างชาติมากจึงจะสามารถรับการถ่ายทอดได้ เป็นต้น

เมื่อศึกษาจากบทความและงานวิจัย เกี่ยวกับปัจจัยที่ช่วยกระตุ้นการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศพบว่า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความพร้อมด้านสาธารณูปโภค และทรัพยากรมนุษย์หรือค่าจ้างแรงงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่นักลงทุนต่างชาติ ใช้ในการตัดสินใจเลือกมาลงทุนในประเทศไทย โดยนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลหากถูกใช้อย่างเหมาะสม จะสามารถช่วยลดข้อจำกัดของการพัฒนาประเทศในปัจจุบันได้ เช่น การให้สิทธิประโยชน์แก่การลงทุนขนาดใหญ่ที่มีเทคโนโลยีการผลิตที่ซับซ้อน เพื่อให้สามารถเกิดการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีมาสู่ผู้ประกอบการไทยได้ เป็นต้น

ในปัจจุบันยังคงมีปัญหาดังกล่าวที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน โดยกฎหมายดังกล่าวมีการจำกัดมากเกินไป เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 มีปัญหามีการจำกัดรูปแบบธุรกิจที่จะได้รับการส่งเสริมการลงทุน ทำให้มีธุรกิจไม่กี่รายเท่านั้นที่ได้รับการส่งเสริม โดยควรเพิ่มรูปแบบธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริม และปัญหาการเก็บอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อใช้ผลิตผสมหรือประกอบในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทำให้ต้นทุนทางการผลิตแพงขึ้น ควรยกเว้นอากรขาเข้าดังกล่าว ก็จะทำให้ทั้งธุรกิจไทย และธุรกิจต่างชาติมีการลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น

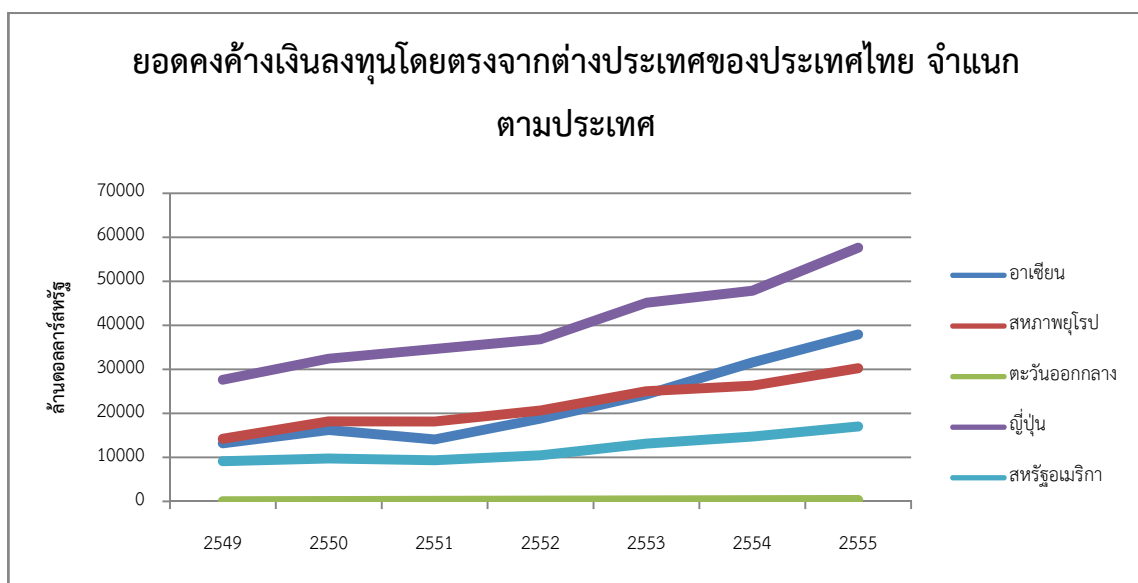
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 ลักษณะ 22 หุ้นส่วนและบริษัท มีการจำกัดจำนวนขั้นต่ำในการจัดตั้งบริษัทจำกัด การกำหนดมูลค่าหุ้น และการลดทุนเป็นปัญหาต่อการจัดการโครงสร้างของธุรกิจ การดำเนินกิจการ เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนในประเทศไทย เป็นเหตุให้ต่างชาติไม่ยอมเข้ามาลงทุน จึงควรมีการผ่อนคลายข้อจำกัดนั้น พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 ที่ให้ธุรกิจตามที่กำหนดต้องจัดทำบัญชี ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำบัญชีให้กับธุรกิจดังกล่าว โดยธุรกิจจะต้องไปจัดทำบัญชีกันเอง จึงควรกำหนดให้มีหน่วยงานรัฐให้ความช่วยเหลือจัดทำบัญชีให้กับธุรกิจ ส่งผลให้มีธุรกิจมีการลงทุนมากขึ้น และรัฐก็จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีมากขึ้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มีการจำกัดเงินทุนขั้นต่ำไม่ให้อธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งจากต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทย โดยเป็นการกีดกันธุรกิจค้าปลีกค้าส่งรายย่อยที่มีทุนไม่มากไม่ให้เข้ามาประกอบธุรกิจลงทุนในประเทศไทย จึงควรมีการเปิดเสรีธุรกิจจากต่างประเทศก็จะมาลงทุนมากขึ้น ถ้ารัฐมีการแก้ไข มีการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือ ก็จะช่วยให้การลงทุนในประเทศไทยมีมากขึ้น และมีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น เศรษฐกิจไทยจะมีการพัฒนา และประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีความสำคัญต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากกระด้างการออมภายในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการลงทุนในประเทศ ดังนั้นจึงต้องอาศัยเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เพื่อใช้ในการลงทุนภายในประเทศด้วย ซึ่งการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนี้ไม่ได้มาในรูปของเม็ดเงินการลงทุนเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงความรู้ด้านเทคโนโลยีการจัดการ และทุนทางปัญญา ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจของไทย อุตสาหกรรมที่ได้รับเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมากที่สุด ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรมการผลิตของไทย

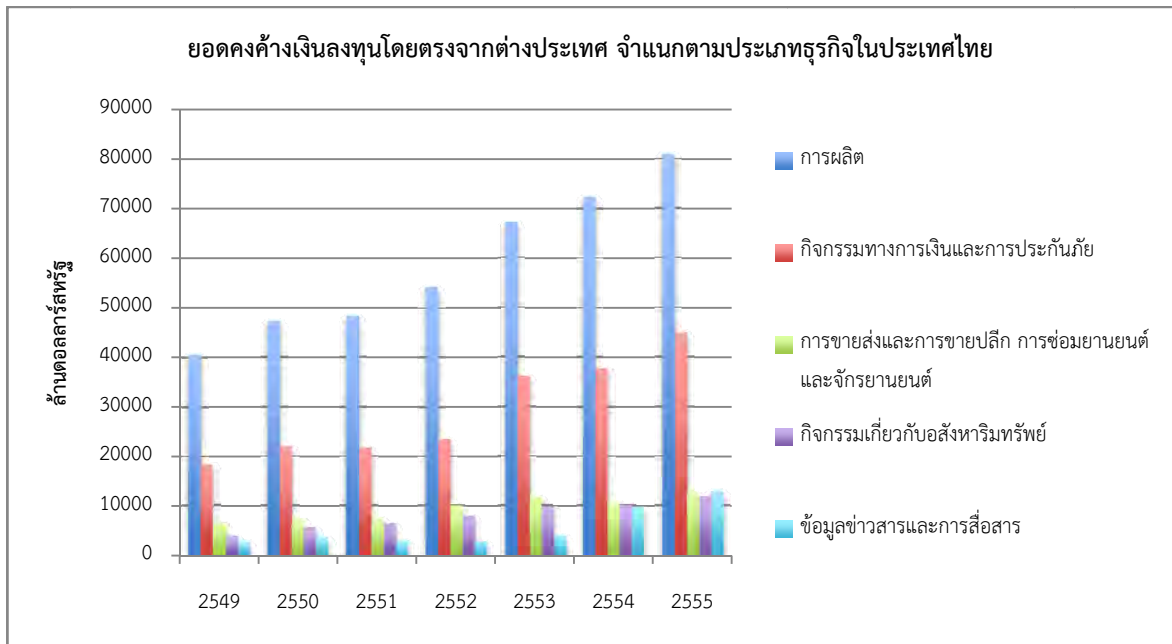
การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มำลงทุนโดยตรงในประเทศไทยมากที่สุด รองลงมาคือประเทศในอาเซียน ซึ่งการลงทุนจากประเทศในอาเซียนนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รองจากนั้นคือสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศในตะวันออกกลางตามลำดับ

แผนภาพ 1 ยอดคงค้างเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทย จำแนกตามประเทศ



ที่มา : ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย

แผนภาพ 2 ยอดคงค้างเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ จำแนกตามประเภทธุรกิจในประเทศไทย

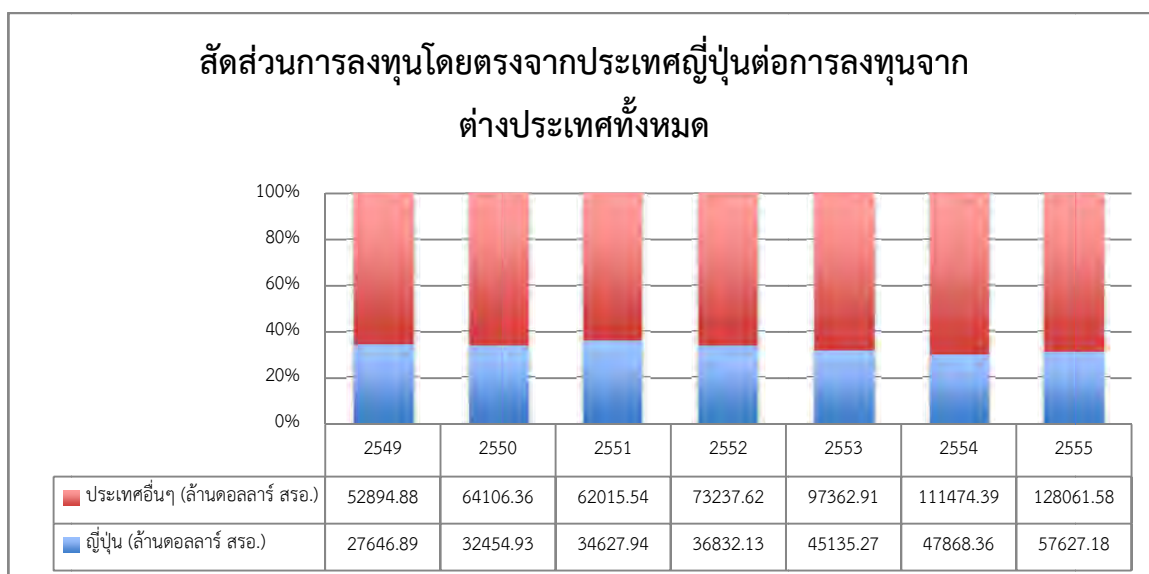


ที่มา : ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย

การลงทุนดังกล่าวจะเป็นการลงทุนในภาคการผลิตมากที่สุด รองลงมาคือกิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย การขายส่ง การขายปลีก และการซ่อมยานยนต์และจักรยายนต์ กิจกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารตามลำดับ

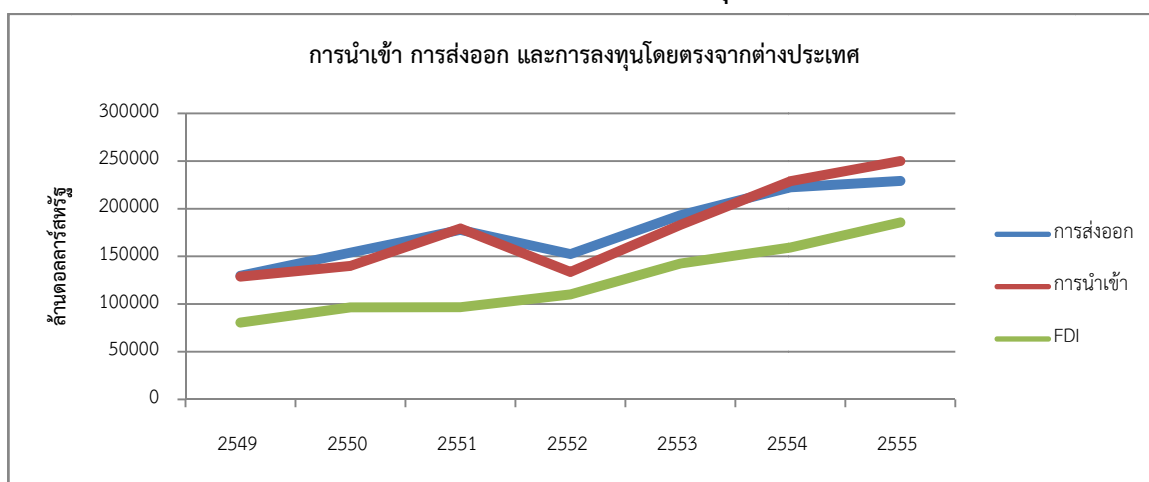
ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มาลงทุนในประเทศไทยมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศทั้งหมดมากกว่าร้อยละ ๓๐ โดยการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ ชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องจักรอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทยอีกด้วยโดยการนำเข้าส่วนใหญ่จะมาจากประเทศญี่ปุ่นในขณะที่การส่งออกส่วนใหญ่ของประเทศไทยนั้นส่งออกไปยังตลาดในอาเซียน

แผนภาพ 3 สัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากประเทศญี่ปุ่นต่อการลงทุนจากต่างประเทศทั้งหมด



ที่มา : ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย

แผนภาพ 4 การนำเข้า การส่งออก และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ



ที่มา : ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย

จากกราฟการนำเข้าการส่งออกและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจะเห็นว่ามูลค่าการส่งออก การนำเข้าและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศอาจมีผลต่อการส่งออกและการนำเข้าของประเทศไทย

ความหมายและประเภทของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) คือการที่บริษัทที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศหรือประเทศที่จะมาลงทุน (Source Countries) ต้องการมาลงทุนทำธุรกิจในประเทศไทยหรือประเทศที่รับการลงทุน (Host Countries) เพื่อสร้างผลกำไรส่งกลับไปยังบริษัทในประเทศของตน

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นสามารถแบ่งตามผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

1. การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในแนวนอน (Horizontal FDI)

การลงทุนประเภทนี้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศจะมาลงทุนในประเทศไทยเพื่อขายสินค้าของตนให้แก่คนไทย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์จากการลดลงของค่าขนส่ง การเพิ่มโอกาสของการเจาะตลาดและหลีกเลี่ยงมาตรการการกีดกันทางการค้า หรือหวังประโยชน์ที่ได้รับจากการส่งเสริมการลงทุนจากประเทศไทย แต่ผู้ลงทุนต้องเสียต้นทุนคงที่ (Fixed Cost) ที่จะใช้ตั้งฐานการผลิต ดังนั้นถ้าตลาดภายในประเทศเล็กมาก ประโยชน์ที่ได้รับจากการมาลงทุนอาจไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการตั้งฐานการผลิต การลงทุนประเภทนี้จะไม่ช่วยกระตุ้นการส่งออก แต่อาจทำให้การนำเข้าเพิ่มขึ้น เนื่องจากต้องมีการนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบบางชนิดจากต่างประเทศเพื่อใช้ในขั้นตอนการผลิต

2. การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในแนวตั้ง (Vertical FDI)

การลงทุนประเภทนี้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศจะมาลงทุนในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นฐานการผลิตและเพื่อส่งออกกลับไปยังประเทศของผู้ลงทุนเองหรือไปยังประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้ ต้นทุนการผลิตในประเทศไทยเมื่อรวมกับค่าธรรมเนียมการค้า (Trade Costs) เช่น ค่าขนส่งไปยังประเทศคู่ค้าแล้วจะต้องต่ำกว่าต้นทุนการผลิตภายในประเทศผู้ลงทุนเองเพื่อลดต้นทุนการผลิตให้ได้มากที่สุด ดังนั้นการลงทุนประเภทนี้จะกระตุ้นทั้งการนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบจากต่างประเทศ เพื่อใช้ในการผลิตและกระตุ้นการส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศได้เช่นกัน (Davis, et al., 2010)

ดังนั้น การศึกษาเพื่อระบุประเภทของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในประเทศไทยจึงมีความจำเป็น ซึ่งจะถูกกล่าวถึงในบทต่อไป

การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศของรัฐบาลไทย

เมื่อรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงนโยบายจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ส่งผลให้มีเงินลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีมาตรการในด้านต่าง ๆ เพื่อดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้น การพิจารณาการเข้ามาลงทุนในประเทศไทยนั้น นักลงทุนต่างชาติให้ความสนใจด้านการแสวงหาตลาดภายในประเทศเป็นอันดับแรก รองลงมาเป็นปัจจัยด้านแรงงานและระดับค่าจ้าง สิทธิพิเศษทางด้านภาษีและการคุ้มครองของรัฐ ทั้งนี้ เสถียรภาพทางการเมืองของไทยก็เป็นปัจจัยที่นักลงทุนต่างชาติให้ความสำคัญเช่นเดียวกัน ตามมาด้วยการเน้นการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกให้เป็นที่ตั้งอุตสาหกรรมต่าง ๆ และปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมโดยนำมาตรการทางภาษีและ

สิ่งจูงใจมาใช้เพื่อส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออกและการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค (สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, 2549)

จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยนั้นมีนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนในภาพรวมที่ค่อนข้างเอื้อต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะภาครัฐมีนโยบายเปิดเสรีและไม่เลือกปฏิบัติต่อคนไทยและนักลงทุนต่างชาติแตกต่างกัน เช่น มีการอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการได้เกือบทุกชนิด ยกเว้นโครงการลงทุนในกิจการเกษตรกรรม การเลี้ยงสัตว์ การประมง การสำรวจและการทำเหมืองแร่ที่จะต้องให้ผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของทุนจดทะเบียน* ในขณะที่โครงการการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม อนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นข้างมากหรือถือหุ้นทั้งหมดได้ไม่ว่าตั้งในเขตใด อีกทั้งผู้ลงทุนยังสามารถเคลื่อนย้ายผลตอบแทนได้อย่างเสรีอีกด้วย

นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนที่ชัดเจนโดยรัฐบาล ผ่านหน่วยงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบงานทางด้านนี้ก็คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมการลงทุนและอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนต่างชาติที่มีความต้องการที่จะลงทุนในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน : Board of Investment (BOI) คือ หน่วยงานที่ช่วยในการส่งเสริมการลงทุน โดยให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร เช่น การยกเว้น/ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้น/ลดหย่อนอากรขาเข้าเครื่องจักร และวัตถุดิบ/วัสดุจำเป็น และสิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร เช่น การบริการอำนวยความสะดวกในการนำช่างฝีมือ และผู้ชำนาญการชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม รวมทั้งการให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่นักลงทุนในการดำเนินการตามโครงการ (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, ม.ป.ป.)

สำหรับนโยบายส่งเสริมการลงทุนในภาคเอกชนของไทยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2497 โดยรัฐบาลในขณะนั้นประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้แสดงถึงเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในประเทศและการลงทุนจากต่างประเทศ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.) กฎหมายส่งเสริมการลงทุนได้รับการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้งเพื่อให้ทันสมัย สามารถกระตุ้นให้เกิดการลงทุนได้จริง การแก้ไขครั้งสำคัญมีขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2520 เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริม การลงทุน พ.ศ. 2520 มาบังคับใช้ กฎหมายฉบับนี้มีการปรับปรุงในด้านสิทธิประโยชน์ หลักประกัน และความคุ้มครองการลงทุนไว้อย่างละเอียด แต่ยังคงมีหลักการสำคัญ ๆ คือ ประการแรก การให้หลักประกันด้านการลงทุน เช่น รัฐบาลไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อแข่งขันและจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ ประการที่สอง การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร ได้แก่ การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้นและลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าวัตถุดิบ และในปี 2546 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นส่วนราชการ ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกรมตามนโยบายปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, ม.ป.ป.)

* จาก Thailand Board of Investment website

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเกิดขึ้นอีกครั้ง หลังจากมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ได้ออกประกาศฉบับที่ 55/2557 ลงวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมีจำนวน 18 คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการส่งเสริมการลงทุนเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. เป็นประธานกรรมการ จากนั้นได้มีการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนครั้งแรก ในกลางเดือนมิถุนายน 2557 โดยที่ประชุมได้อนุมัติโครงการส่งเสริมการลงทุน จำนวน 18 โครงการ รวมมูลค่าเงินลงทุน 122,837.7 ล้านบาท และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการ จำนวน 15 คน (รัฐบาลไทย, 2557ก)

จากนั้นได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 100/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ให้โอนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงอุตสาหกรรม ไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักนายกรัฐมนตรี โดยเป็นส่วนที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และในวันเดียวกัน ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 105/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพิ่มขึ้นจากองค์ประกอบของคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน โดยมีจำนวน 20 คน และมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. เป็นประธานกรรมการ โดยให้ยกเลิกประกาศฉบับที่ 55/2557 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2557 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (รัฐบาลไทย, 2557ข; รัฐบาลไทย, 2557ค)

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คือ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนการโฆษณาเผยแพร่บรรยากาศการลงทุน และชักจูงให้มีการลงทุนในกิจการที่สำคัญการจัดให้มีศูนย์บริการการลงทุนการอำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้สนใจลงทุนและผู้ลงทุน วิเคราะห์ตรวจสอบและควบคุม ตลอดจนประเมินผลโครงการขอรับการส่งเสริมการลงทุน ศึกษาค้นคว้าหาช่องทางในการลงทุน จัดทำรายงานความเหมาะสมของการลงทุน การวางแผนส่งเสริมการลงทุนและประสานการแก้ไขปัญหาการลงทุน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.)

ความสำคัญของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

1. กระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่รับการลงทุน เพราะหากต้องการให้เศรษฐกิจขยายตัวร้อยละ 7 - 8 ต่อปี ต้องมีการลงทุนภายในประเทศถึงร้อยละ 35 - 40 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ทั้งหมด (Nimal, 2011) ซึ่งระดับการออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอ จึงต้องใช้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมาเติมเต็มการลงทุนภายในประเทศในส่วนที่ขาดไป ซึ่งการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนอกจากจะเป็นทุนที่สำคัญและช่วยส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศแล้วยังช่วยส่งเสริมการสร้างงานและช่วยให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีใหม่ ๆ จากประเทศผู้มาลงทุนอีกด้วย แต่ทั้งนี้การขยายตัวของเศรษฐกิจก็ยังจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยในด้านอื่นๆของประเทศผู้รับการลงทุนด้วย เช่น ทรัพยากรมนุษย์ เสรีภาพทางเศรษฐกิจ นโยบายทางการค้า โครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศผู้รับการลงทุนจะได้ประโยชน์จากการเก็บภาษีเงินได้จากบริษัทที่มาลงทุนด้วย ซึ่งถือเป็นการเพิ่มรายได้ของรัฐ และสามารถนำไปใช้พัฒนาประเทศต่อไปได้

2. ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ได้แก่ การส่งออกและการนำเข้า

เพื่อวิเคราะห์ประเภทของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของประเทศไทย ทำได้จากสองวิธี คือ การใช้แบบจำลองถดถอย (Regression Model) ของแบบจำลองแรงโน้มถ่วง (Gravity Equation) และการวิเคราะห์ข้อมูลยอดขายทั้งหมด ทั้งทางด้านการส่งออก และนำเข้าของบริษัทในเครือที่ถูกควบคุมโดยชาวต่างชาติ (Foreign Affiliates) ซึ่งหมายถึง บริษัทในเครือที่ชาวต่างชาติมีอำนาจในการควบคุมกิจการหรือถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 และสามารถสรุปได้ว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในประเทศไทยนั้นมีทั้งประเภทแนวนอนและแนวตั้ง

การวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองถดถอยพบว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศส่งผลในทางบวกต่อการส่งออกและการนำเข้าของประเทศไทยจากประเทศผู้มาลงทุนอย่างไม่มีนัยยะสำคัญ ทั้งนี้ สามารถอธิบายได้จากการสร้างความชำนาญในเชิงลึก (Vertical specialization) (Ishii & Yi, 1997) นั่นคือบริษัทผู้ผลิตจะแบ่งขั้นตอนการผลิตสินค้าขึ้นหนึ่งออกเป็นชิ้นส่วนย่อย ๆ เพื่อมอบหมายให้แต่ละประเทศ ทำการผลิต สินค้าหนึ่งชิ้นจึงไม่ได้ถูกผลิตสำเร็จรูปตั้งแต่ต้นจนจบภายในประเทศเดียวกัน ดังนั้น การค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศผู้มาลงทุนจึงเพิ่มขึ้นอย่างไม่มีนัยยะสำคัญ ในขณะที่การค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ จะเพิ่มขึ้นอย่างมากเพราะต้องมีการนำเข้าและส่งออกชิ้นส่วนผลิตภัณฑ์ไปยังประเทศอื่นเพื่อทำการผลิตต่อไปตามที่บริษัทผู้ผลิตกำหนดไว้ ถึงแม้ว่าต้นทุนด้านแรงงานและค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยจะไม่ได้ต่ำเท่าประเทศอื่น ๆ เช่น ลาว กัมพูชา หรือเวียดนาม แต่ประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศที่มีกฎข้อบังคับที่เป็นมิตรต่อการทำธุรกิจมากกว่าประเทศอื่น อีกทั้งยังมีระบบการขนส่งที่ดีกว่าประเทศเหล่านั้นซึ่งสามารถเห็นได้จากสถิติของ พ.ศ. 2551 ดูตารางที่ 1

ตาราง 1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทำธุรกิจในประเทศ*

	ค่าแรง ขั้นต่ำ (PPP\$)	ความ หนาแน่นของ ถนน (กิโลเมตร)**	เวลาที่ใช้ใน การตั้งธุรกิจ (วัน)	ดัชนีวัด ประสิทธิภาพ ของการขนส่ง (1-5)***	ดัชนีวัด ความยากง่าย ของการทำธุรกิจ (1=ดีที่สุด)
กัมพูชา	156	22	85	2.56	133
จีน	204	42	33	3.52	91
อินเดีย	113	125	27	3.08	132
อินโดนีเซีย	142	25	47	2.94	128
ลาว	65	17	92	2.5	163
ฟิลิปปินส์	424	67	36	3.02	138
ไทย	304	35	29	3.18	18
เวียดนาม	120	48	34	3	99

อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์จากสถิติการส่งออกของบริษัทในเครื่องที่ถูกรควบคุมโดยชาวต่างชาติในประเทศไทยทั้งหมดพบว่า ใน พ.ศ. 2553 และ 2554 มีการส่งออกคิดเป็นร้อยละ 37.78 และ 38.7 จากยอดขายทั้งหมด นั่นหมายความว่าอีกกว่าร้อยละ 60 ที่เหลือนั้นถูกขายภายในประเทศ แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่มของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการผลิตมีการส่งออกคิดเป็นร้อยละ 83.2 ของการส่งออกโดยบริษัทในเครื่องที่ถูกรควบคุมโดยชาวต่างชาติทั้งหมด และมีการนำเข้าคิดเป็นร้อยละ 90 ของการนำเข้าโดยบริษัทในเครื่องที่ถูกรควบคุมโดยชาวต่างชาติทั้งหมด นั่นแสดงให้เห็นว่าในอุตสาหกรรมผลิตยังคงต้องมีการนำเข้าเครื่องจักร ชิ้นส่วนการผลิต และปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าภายในประเทศอยู่

ดังนั้น การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศอาจทำให้ดุลการค้าของประเทศไทยเกิดการขาดดุลเพิ่มขึ้น หากผู้ประกอบการเหล่านั้นยังต้องนำเข้าวัตถุดิบหรือเครื่องจักรเพื่อใช้ในการผลิตจากต่างประเทศอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังอาจเกิดการไหลออกของเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากผู้ที่มาลงทุนมักจะมีการส่งผลกำไรกลับไปยังบริษัทแม่ของตน

3. กระตุ้นการลงทุนภายในประเทศ

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสามารถช่วยกระตุ้นการลงทุนภายในประเทศได้เพราะช่วยเพิ่มโอกาสให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศเปิดกว้างขึ้น ซึ่งรวมถึงกรณีที่มีการผลิตของบริษัทจากต่างประเทศต้องการปัจจัยการผลิตทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้จากในประเทศไทย นอกจากนี้ยังช่วย

*ข้อมูลค่าแรงขั้นต่ำจากGlobal wage report 2008/09 โดย International Labor Office Geneva ข้อมูลตัวแปรอื่นๆจาก World Bank Data

**ความยาวถนน (กิโลเมตร) ในพื้นที่ 100 ตารางกิโลเมตร

***คะแนนเต็ม 5

เพิ่มการลงทุนทางด้านการวิจัยและพัฒนาในประเทศไทยอีกด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าการลงทุนจากต่างประเทศนั้นถูกนำไปลงทุนในโครงการชนิดใด หากลงทุนโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นั่นคือลงทุนในโครงการที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือลงทุนในโครงการที่ประเทศไทยทำอยู่แล้วและไม่ได้ลงทุนในโครงการใหม่ การลงทุนจากต่างประเทศก็อาจส่งผลให้การลงทุนภายในประเทศลดลง เนื่องจากผู้ลงทุนในประเทศอาจจะไม่มีความสามารถในการแข่งขันกับบริษัทใหญ่ ๆ จากต่างประเทศได้ (Sevil, Bilge, & Mahmut, 2012)

4. ส่งเสริมการจ้างงาน

นอกจากนี้การลงทุนจากต่างประเทศยังช่วยส่งเสริมการจ้างงานในประเทศไทยโดยมีการจ้างงานคนไทยกว่าหนึ่งแสนอัตราในโครงการของชาวต่างชาติที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ดังแสดงในตารางที่ 2 จึงนับว่าเป็นการเพิ่มรายได้ให้คนในชุมชนประการหนึ่งด้วย

ตาราง 2 การจ้างงานที่เกิดขึ้นในการลงทุนจากต่างประเทศที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

ปี	การจ้างงาน	
	คนไทย	คนต่างชาติ
2550	154,078	3,296
2551	120,294	2,957
2552	73,092	2,190
2553	158,864	2,558
2554	94,768	7,372
2555	192,120	3,845
2556	165,269	3,736

ที่มา : ข้อมูลจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Thai BOI)

5. ทำให้เกิดการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีและทักษะต่าง ๆ จากประเทศผู้มาลงทุน

การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศผู้มาลงทุนก็เป็นประโยชน์ที่สำคัญอีกข้อหนึ่งของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เพราะการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสามารถเพิ่มคลังแห่งความรู้ (Stock of Knowledge) ในระบบเศรษฐกิจไทยได้ เนื่องจากการนำสินค้าทุนหรือเทคโนโลยีใหม่และกระบวนการการผลิตรูปแบบใหม่มาใช้ และยังมีการเพิ่มความรู้ด้านการจัดการและการพัฒนาด้านทักษะ ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถถูกถ่ายทอดไปยังบริษัทภายในประเทศได้ การพัฒนาทางด้านทักษะนั้นอาจเกิดขึ้นจากการฝึกอบรมจากทางบริษัทโดยตรง หรือจากการเรียนรู้ด้วยการลงมือทำงานเอง ดังนั้นแรงงานในประเทศจะได้รับความรู้และทักษะต่าง ๆ จากการเรียนรู้ขั้นตอนการผลิตและการบริหารจัดการภายในบริษัทเหล่านี้ จึงช่วยเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ของตนเองให้มีคุณภาพและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ในอนาคต

แต่การถ่ายทอดทางเทคโนโลยีก็ยังมีข้อจำกัด เช่น การแพร่กระจายของเทคโนโลยียังอยู่ในวงจำกัดเฉพาะบริษัทสาขาหรือบริษัทที่ซื้อเทคโนโลยีนั้น ๆ มาเท่านั้น ไม่ได้เผยแพร่ไปถึงบริษัทอื่น ๆ ที่อาจมีขนาดเล็กกว่า จึงทำให้บริษัทเหล่านั้นต้องนำเข้าวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนจากต่างประเทศหรือจากบริษัทแม่เพื่อมาทำการผลิตต่อ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีปัญหาแรงงานไทยที่ยังไม่มีทักษะความรู้พอที่จะรับเทคโนโลยีขั้นสูงจากต่างประเทศได้นอกจากนี้ นักลงทุนชาวไทยยังขาดความรู้ ความสามารถในการจัดหา คัดเลือก และดูดซับเทคโนโลยีที่นำเข้าจากต่างประเทศ เมื่อผู้ประกอบการชาวไทยไม่สามารถรับการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีจากต่างประเทศได้ ทำให้ต้องพึ่งพาประเทศผู้ลงทุนและต้องพึ่งพาการนำเข้าไปตลอด ไม่สามารถพัฒนาสินค้าหรือเทคโนโลยีของตนเองได้

6. กระตุ้นการแข่งขันในตลาด

เมื่อตลาดมีผู้ผลิตจำนวนมากขึ้นจะมีการแข่งขันมากขึ้น ทำให้ราคาสินค้าลดลง ในขณะที่คุณภาพสินค้าสูงขึ้นเพื่อดึงดูดผู้บริโภค มีการผลิตสินค้าชนิดใหม่ ๆ หรือมีสินค้าให้เลือกหลากหลายขึ้น ดังนั้น ผู้บริโภคจะได้ประโยชน์จากการมีผู้ผลิตในตลาดเพิ่มขึ้นในขณะที่ผู้ผลิตไทยก็จะต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของตน ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ ทว่าผู้ผลิตไทยที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขันก็อาจล้มละลายและต้องออกจากตลาดไป รัฐบาลจึงควรให้ความช่วยเหลือในด้านการเพิ่มศักยภาพด้านการผลิตของผู้ผลิตไทยให้สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตชาวต่างชาติได้ โดยที่ไม่ควรบิดเบือนกลไกตลาดหรือปกป้องผู้ผลิตชาวไทยมากเกินไป

ถึงแม้ว่าการลงทุนจากต่างประเทศจะสามารถสร้างประโยชน์ให้กับประเทศไทยได้มาก แต่ก็อาจมีข้อเสียที่รัฐบาลควรให้ความตระหนักด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเพื่อระบุปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนักลงทุนต่างชาติในการตัดสินใจมาลงทุนในประเทศไทย โดยต้องคำนึงถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ของประโยชน์จากการลงทุนที่คาดว่าประเทศไทยจะได้รับด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีงานวิจัยหลายชิ้นที่ได้ทำการวิจัยเพื่อดูปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เนื่องจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ผู้รับการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศผู้รับการลงทุนมีทุนน้อย และต้องอาศัยเงินลงทุนจากต่างประเทศในการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศในอนาคต จากการศึกษาของศุภศิริ สุวรรณเกษร (2556) พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการลงทุนจากต่างประเทศของไทยคือจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานของไทย หมายความว่า เมื่อจำนวนแรงงานในประเทศเพิ่มขึ้นการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศก็จะเพิ่มขึ้นด้วย

จากดัชนีนิพนธ์ โดย Sarinthorn Sosukpaibul (2007) เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าเสรีและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ นโยบายภาครัฐ และกลยุทธ์การลงทุน โดยเป็นกรณีศึกษาเฉพาะในประเทศไทย พบว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของประเทศไทยนั้นถูกกระตุ้นจากขนาดของตลาดภายในประเทศ นโยบายภาครัฐ เสรีการค้าระหว่างประเทศ (Trade openness) ข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี (Bilateral Free Trade Agreement) และปัจจัยทางลบต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ได้แก่ ค่าแรงและความเสี่ยง นอกจากนี้ นโยบายเดียวกันก็มีผลกระทบต่อการลงทุนในภาคต่าง ๆ แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ผลของนโยบายภาครัฐต่อการลงทุนภาคการเกษตรนั้นค่อนข้างน้อย แต่มีผลต่อการลงทุนในภาคการผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ การผลิตสิ่งทอ และภาคอุตสาหกรรมยานยนต์ค่อนข้างมาก ในขณะที่ ข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีมีผลทางบวกต่อการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในทั้ง 5 ภาคการผลิต ดังนั้นนโยบายการสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศของภาครัฐจึงควรมีการใช้ต่อไป นอกจากนี้ ยังพบว่าแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญที่สุดในการดึงดูดการลงทุน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยโดย Sarinthorn Sosukpaibul (2007) ดังนั้น รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญในการแบ่งงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาการศึกษา หรือเพิ่มจำนวนแรงงานที่มีทักษะ (Skilled Labor) ซึ่งจะช่วยให้ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้

งานวิจัยบางชิ้นก็วิเคราะห์เจาะลงไปถึงการลงทุนโดยตรงจากประเทศญี่ปุ่น หรือ/และ ประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นประเทศที่มีการลงทุนโดยตรงในประเทศไทยคิดเป็นมูลค่ามากที่สุดจากประเทศผู้มาลงทุนทั้งหมด โดยในรายงานของ Boonlua and Suwan-Natada (2011) กล่าวว่า การลงทุนโดยตรงจากประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะได้ผลกระทบจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

- กฎระเบียบของรัฐบาล นโยบายทางด้านภาษี และปัจจัยทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การงดเว้นภาษีหรือมาตรการที่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้มาลงทุน
- ผลผลิตแรงงาน (Labor Productivity)
- ตลาดการเงิน ได้แก่ เสถียรภาพทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนและโครงสร้างทางการเงิน
- การเมือง ได้แก่ การมีเสถียรภาพของรัฐบาลและเสถียรภาพของกฎระเบียบของรัฐบาล
- เทคโนโลยีและสาธารณูปโภค คือประเทศไทยต้องมีสภาพแวดล้อมและมีระบบสาธารณูปโภคที่ดี

นอกจากนี้ ยิ่งไทยมีโอกาสนในการเข้าร่วมเครือข่ายการผลิตของโลก นักลงทุนชาวต่างชาติก็จะมีแนวโน้มสนใจในการมาลงทุนในประเทศไทย โดยปัจจุบันประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรการค้าระดับโลก เช่น WTO AFTA ASEM และ APEC และมีการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ มากมาย เช่น จีน สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ผลวิจัยยังพบว่าปัจจัยทางด้านแรงงานและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีความสำคัญสูงสุดต่อการดึงดูดการลงทุนจากสองประเทศดังกล่าว ดังนั้น รัฐบาลจึงควรให้การสนับสนุนทางด้านการพัฒนาฝีมือและความรู้ของแรงงานเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีโลก

ดัชนีนิพนธ์โดย Sangiam (2006) เรื่อง Japan's foreign direct investment in Thailand : Trends, patterns and determinants, 1970-2003 ที่วิจัยเฉพาะการลงทุนโดยตรงจากประเทศญี่ปุ่นพบว่า ขนาดตลาดของไทยซึ่งคำนวณจากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และค่าจ้างที่เป็นจริงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ การนำเข้าจากประเทศญี่ปุ่น และระดับภาษีอากร ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรสนับสนุนการลงทุนในโครงการที่จะทำให้มีการถ่ายทอดทางเทคโนโลยี มีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาด้านการศึกษา และการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานของไทย ซึ่งนโยบายการลงทุนควรเน้นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการทำธุรกิจสำหรับนักลงทุนชาวต่างชาติ

ผลการวิจัยเรื่อง The determinants of FDI inflows – Recent evidence from Thailand โดย Tosompark และ Daly (2010) ก็พบว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมและค่าจ้างจริงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่กระทบต่อการลงทุนจากต่างประเทศ

นอกจากนี้ บทความเรื่องการให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน ช่วยดึงดูด FDI เพียงใด? โดย ฌีฎิกันต์ วรสง่าศิลป์ (2011) กล่าวว่า ความคุ้มค่าของมาตรการที่ประเทศไทยใช้ดึงดูด FDI ยังอยู่ในระดับต่ำ เปรียบเทียบจาก Redundancy rate หรือ สัดส่วนของ FDI ที่ตัดสินใจเข้ามาลงทุนในประเทศไทยอยู่แล้ว แม้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน โดยสัดส่วนนี้ของประเทศไทยค่อนข้างสูงคิดเป็นร้อยละ 81 ใน ค.ศ. 1999 ทั้งนี้ เนื่องจากนักลงทุนต่างชาติให้ความสำคัญกับบรรยากาศการลงทุนเป็นหลัก เช่น การมีเสถียรภาพด้านราคา การมีธรรมาภิบาล นโยบายของรัฐมีเสถียรภาพ เป็นต้น ซึ่งแม้ประเทศไทยจะมีมาตรการให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน แต่หากไม่มีบรรยากาศในการลงทุนที่ดีแล้ว นักลงทุนต่างชาติก็จะไม่สนใจในการมาลงทุน ดังนั้น การให้สิทธิประโยชน์จึงควรพิจารณาในลักษณะเฉพาะเจาะจงมากกว่าการให้แบบเปิดกว้าง เพื่อดึงดูด FDI โดยใช้ต้นทุนที่ต่ำกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผลจากทุกบทความและงานวิจัยชี้ว่า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความพร้อมด้านสาธารณูปโภค และทรัพยากรมนุษย์หรือค่าจ้างแรงงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่นักลงทุนต่างชาติใช้ในการตัดสินใจเลือกมาลงทุนในประเทศไทย โดยนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลก็มีความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากนโยบายเดียวกันอาจมีผลกระทบต่อภาคการผลิตต่าง ๆ แตกต่างกัน และหากถูกใช้อย่างเหมาะสม มาตรการการดึงดูดการลงทุนดังกล่าว ยังสามารถช่วยลดข้อจำกัดของการพัฒนาประเทศในปัจจุบันได้ เช่น การให้สิทธิประโยชน์แก่การลงทุนขนาดใหญ่ ที่มีเทคโนโลยีการผลิตที่ซับซ้อน สามารถทำให้เกิดการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีมาสู่ผู้ประกอบการไทยได้ เป็นต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างมาก เนื่องจากการออมภายในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการลงทุน ซึ่งการลงทุนจากต่างประเทศนั้นให้ประโยชน์แก่ทั้งผู้มาลงทุนและผู้ได้รับเงินลงทุน เพราะการที่ผู้มาลงทุนขยายการลงทุนหรือย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศอื่นทำให้ผู้ประกอบการสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีในประเทศนั้น ๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันและผลกำไรของบริษัทตน ส่วนประเทศที่ได้รับเงินลงทุนก็ได้รับประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติจากการลงทุนใหม่ และได้รับการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีจากประเทศผู้มาลงทุนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ๆ ของประเทศต่อไป

ดังนั้นนโยบายที่ใช้เพื่อส่งเสริมการลงทุนจึงไม่ควรมุ่งเน้นเพื่อเพิ่มเงินลงทุนในอุตสาหกรรมนั้น ๆ เท่านั้น แต่ควรเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของอุตสาหกรรมนั้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการเกี่ยวกับการได้รับการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีจากผู้มาลงทุนชาวต่างชาติซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์ที่สำคัญที่สุดที่ประเทศผู้รับการลงทุนจะได้รับเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของตนในอนาคตจากงานวิจัยของ Holger Görg และ David Greenaway (2546) เรื่อง Much Ado About Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment? พบว่าโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคปัจจัยแวดล้อมในตลาดแรงงานโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและนโยบายการค้าของประเทศผู้รับการลงทุน มีความสำคัญกว่านโยบายที่ทำเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยเฉพาะ ดังนั้น ประเทศไทยควรรักษาเสถียรภาพทางด้านต่าง ๆ ของประเทศควบคู่ไปกับการดึงดูดการลงทุน พร้อมทั้งหามาตรการเกี่ยวกับการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากผู้มาลงทุนจึงจะทำให้การลงทุนจากต่างชาติเป็นประโยชน์ต่อคนไทยมากที่สุด

ในปัจจุบันยังคงมีปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน โดยกฎหมายดังกล่าวมีการจำกัดมากเกินไป ซึ่งถ้ารัฐมีการแก้ไข มีการส่งเสริม และให้ความช่วยเหลือ ก็จะช่วยให้การลงทุนในประเทศไทยมีมากขึ้น และมีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น เศรษฐกิจไทยจะมีการพัฒนา และประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนมีดังนี้

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3

1.1 มาตรา 17 วรรค 2 การจำกัดรูปแบบธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริม

มาตรา 17 ผู้ใดประสงค์จะเป็นผู้รับการส่งเสริมต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมต่อสำนักงานตามหลักเกณฑ์วิธีการและแบบที่เลขาธิการกำหนดพร้อมด้วยโครงการลงทุนที่ขอรับการส่งเสริมผู้ได้รับการส่งเสริมต้องเป็นบริษัทมูลนิธิหรือสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

การขอรับการส่งเสริมก่อนจัดตั้งเป็นบริษัท มูลนิธิ และสหกรณ์ตามวรรคสองให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและแบบที่เลขาธิการกำหนด

วิเคราะห์

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 มาตรา 17 วรรค 2 ได้กำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนนั้นจะต้องเป็นบริษัท มูลนิธิ หรือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เท่านั้น (เตือนใจ ศรีละมัย, 2553, น. 58) กฎหมายดังกล่าวเป็นการจำกัดกลุ่มธุรกิจที่ให้การส่งเสริม เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการลงทุน เป็นผลให้ธุรกิจอื่น ๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว จะไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน โดยทั่วไปแล้วธุรกิจนั้นสามารถจะจัดขึ้นได้หลายรูปแบบ ทั้งแบบเจ้าของคนเดียว แบบห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล แบบห้างหุ้นส่วนจำกัด องค์การเอกชน และวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น การที่กฎหมายจำกัดแต่บริษัทมูลนิธิหรือสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เท่านั้นเป็นผลให้ธุรกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมายดังกล่าวเท่านั้นจึงจะได้รับการส่งเสริม และถ้าธุรกิจไม่จัดตั้งเป็นรูปแบบดังกล่าวก็จะไม่ได้รับการส่งเสริม จึงเป็นการกีดกันไม่เป็นธรรม เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนซึ่งต่างประเทศไม่มีการจำกัดรูปแบบการลงทุน เช่น ประเทศสิงคโปร์มีทั้งหุ้นส่วน สำนักงานตัวแทน และกิจการรายเดียว (เตือนใจ ศรีละมัย, 2553, น.68) ดังนั้น ประเทศไทยควรที่จะมีการส่งเสริมการลงทุนโดยเพิ่มประเภทกิจการต่าง ๆ ให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่จำกัดแต่ บริษัทมูลนิธิหรือสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเท่านั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุนให้กับธุรกิจดังกล่าว ทำให้ธุรกิจต่าง ๆ มีการลงทุนมากขึ้น

1.2 มาตรา 30 การได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร

มาตรา 30 ในกรณีที่มิเหตุอันสมควรคณะกรรมการจะให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าไม่เกินร้อยละเก้าสิบของอัตราปกติสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ผลิตผลผสมหรือประกอบในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมมีกำหนดเวลาคราวละไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการกำหนดแต่วัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นนั้นต้องไม่เป็นสิ่งของที่ผลิตหรือมีกำเนิดในราชอาณาจักรซึ่งมีคุณภาพใกล้เคียงกันกับชนิดที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักรและมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้ ทั้งนี้ตามชนิดปริมาณระยะเวลาเงื่อนไขและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

วิเคราะห์

การลงทุนทางตรงจากต่างชาติก่อให้เกิดผลดีหลายประการแก่ประเทศไทย เช่น ทำให้รายได้ของคนในประเทศสูงขึ้น เพิ่มการจ้างงาน ช่วยถ่ายทอดเทคโนโลยี (สุพจน์ ชววิวรรณ, ม.ป.ป., น.9) แต่เมื่อมีการเข้ามาลงทุนจากต่างชาติ สิ่งที่สำคัญคือจะอย่างไรธุรกิจของไทยสามารถแข่งขันหรือร่วมมือกับธุรกิจจากต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยด้วยวิธีบริหารจัดการที่ทันสมัยได้มิใช่การไปปิดกั้นหรือต่อต้านธุรกิจจากต่างชาติเพราะกลัวสู้ไม่ได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียหายต่อประเทศไทยมากเมื่อมองในภาพรวมในระยะยาวแล้ว (ชนงกรณ์ กุณทลบุตร, ม.ป.ป.)

การลงทุนจากต่างชาติเป็นเรื่องดี แต่ถ้าประเทศไทยที่รับการลงทุนมีภาวะการณ์พึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศสูงเกินไปก็อาจก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจของต้นได้เช่นกัน (สุพจน์ ชววีวรรณ, ม.ป.ป., น. 9) การเปิดเสรีให้ประโยชน์ธุรกิจจากต่างชาตินั้นสิ่งสำคัญคือ ควรที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย และหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ที่จะทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์ หรือเสียประโยชน์ไม่มากแต่ได้ประโยชน์มากกว่า โดยธุรกิจภายในไทยนั้น รัฐควรเร่งส่งเสริม กำหนดกฎหมายต่าง ๆ ที่ช่วยให้ธุรกิจไทยพัฒนาขึ้น พัฒนาสินค้า เทคโนโลยี ความรู้ความสามารถ ช่วยจัดหาแหล่งวัตถุดิบ วัสดุที่จำเป็นต่าง ๆ ที่มีคุณภาพดี ราคาไม่แพง ทั้งจากในและต่างประเทศให้กับธุรกิจไทย ส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ให้การสนับสนุนเรื่องทุน มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ธุรกิจไทยเร่งพัฒนาศักยภาพธุรกิจไทยให้ทันกับการแข่งขันกับธุรกิจที่มาจากต่างชาติ และสามารถแข่งขันกับธุรกิจต่าง ๆ ในตลาดโลกต่อไปมากกว่าที่จะไปจำกัดการกีดกันทางการค้า

จากการสำรวจปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยมีปัญหาเรื่องวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลางยังมีคุณภาพที่ไม่สม่ำเสมอ และราคาวัตถุดิบทั่วไปมีราคาแพง (สุพจน์ ชววีวรรณ, ม.ป.ป., น. 155) ในการลงทุนถ้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่ใช้ในการผลิตนั้นถ้าจะซื้อที่ประเทศไทยก็อาจจะมีราคาแพงหรือขาดแคลนทำให้มีราคาแพง หรือถ้าจำเป็นต้องนำเข้าก็ต้องจ่ายอากรขาเข้าทำให้ต้นทุนการผลิตแพงขึ้นกว่าเดิม สินค้าที่ผลิตจำหน่ายก็มีราคาแพงตามไปด้วย และยากต่อการจำหน่ายเป็นเหตุให้สินค้าขายไม่ได้ และไม่มีคนสนใจมาลงทุน

ถ้ามีการเปิดเสรีโดยไม่เก็บอากรขาเข้า วัตถุดิบ หรือวัสดุที่จำเป็นนั้น ธุรกิจที่มาจากต่างประเทศอาจจะสามารถจัดหาแหล่งวัตถุดิบที่ถูกกว่า อาจจะมีคุณภาพดีกว่า ทำให้สินค้าที่จำหน่ายในประเทศมีคุณภาพดีขึ้น

ประเทศไทยมีมูลค่านำเข้า พ.ศ. 2553 รวม 5.8 ล้านล้านบาท โดยมีอัตราส่วนการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูป จำนวน 2.5 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 42.7 ของจำนวนมูลค่านำเข้าทั้งหมด มูลค่านำเข้า พ.ศ. 2554 รวม 6.9 ล้านล้านบาท โดยมีอัตราส่วนการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูป จำนวน 2.99 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 42.8 ของจำนวนนำเข้าทั้งหมด มูลค่านำเข้า พ.ศ. 2555 รวม 7.81 ล้านล้านบาท โดยมีอัตราส่วนการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูป จำนวน 2.96 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.9 ของจำนวนนำเข้าทั้งหมด มูลค่านำเข้า พ.ศ. 2556 รวม 7.66 ล้านล้านบาท โดยมีอัตราส่วนการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูปจำนวน 2.88 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.6 ของจำนวนนำเข้าทั้งหมด[†] จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นว่าโดยเฉลี่ยแล้วประเทศไทยมีมูลค่าการนำเข้าทั้งสิ้น 7.08 ล้านล้านบาท โดยมีอัตราส่วนการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูปเฉลี่ย จำนวน 2.83 ล้านล้านบาท คิดเป็น เฉลี่ยร้อยละ 40.25 ของจำนวนนำเข้าทั้งหมดซึ่งถ้าเราให้การส่งเสริมการลงทุนโดยการยกเว้นอากรนำเข้าวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็นเพื่อใช้ในการผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศเท่านั้น จำนวนการนำเข้าจะเพิ่มขึ้นสินค้าที่ผลิตในประเทศไทยก็จะมีราคาไม่แพงและอาจจะคุณภาพดีขึ้น ประชาชนได้รับประโยชน์ แต่ผู้ผลิตภายในประเทศจะต้องเผชิญ

[†]ที่มา กลุ่มพัฒนาและให้บริการสารสนเทศ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. : สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์.

กับการแข่งขันที่สูงขึ้นมาก รัฐจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาการผลิตสินค้าวัตถุดิบภายในประเทศ ให้สามารถปรับตัวและแข่งขันกับสินค้าวัตถุดิบที่นำเข้าจากต่างประเทศได้ ทั้งนี้ เมื่อการแข่งขันสูงขึ้น คุณภาพของสินค้าก็จะดีขึ้นหรือราคาถูกลงตามไปด้วย จึงเป็นผลดีต่อประเทศในระยะยาว ในขณะเดียวกัน เราควรพัฒนาเรื่องนี้ไปพร้อมกับการส่งเสริมการส่งออกด้วย ซึ่งปัจจุบันจากการสำรวจพบว่า ประเทศไทยยังมีปัญหานาขนาดของตลาดมีขนาดเล็ก และสินค้ามีคุณภาพไม่สม่ำเสมอ (สุพจน์ ขววิวรรณ, ม.ป.ป., น. 155) รัฐจึงควรเร่งกระจายสินค้า ออกสู่ตลาดนอกประเทศ และนำเข้าสินค้าที่มีราคาไม่แพงแต่คุณภาพดี และพัฒนาคุณภาพสินค้าให้ดีขึ้น อำนาจในการซื้อ (Purchasing Power) ของคนในประเทศก็จะเพิ่มขึ้น เนื่องจากสินค้านำเข้าถูกลง และประชาชน มีรายได้เพิ่มขึ้น ส่วนสินค้าส่งออกควรเป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูงเพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้แก่ประเทศ รัฐจึงต้องพัฒนาความรู้ความสามารถการผลิตของผู้ประกอบการไทย หรือพัฒนาธุรกิจให้เป็นการผลิตที่มีมูลค่าสินค้าสูงและสามารถขายสินค้าได้เป็นที่ยอมรับของตลาดโลก ดังนั้น การเข้ามาลงทุนจากต่างชาติเป็นสิ่งที่สำคัญแต่รัฐจะต้องช่วยให้ธุรกิจของไทยสามารถแข่งขันหรือร่วมมือกับธุรกิจจากต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยด้วยวิธีบริหารจัดการที่ทันสมัยได้ มิใช่การไปปิดกั้นหรือต่อต้านธุรกิจจากต่างชาติเพราะกลัวสู้ไม่ได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียหายต่อประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีการใช้ภาษีศุลกากรเป็นมาตรการชนิดหนึ่งที่ใช้ควบคุมปริมาณและมูลค่าของการค้าระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศของตน โดยการจัดเก็บภาษีศุลกากรโดยเฉพาะสินค้าขาเข้า มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ให้รัฐบาล เพื่อควบคุมดุลการชำระเงิน เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ทั้งที่เป็นอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้ว และเป็นอุตสาหกรรมเกิดใหม่ที่ยังต้องการความเข้มแข็งในด้านศักยภาพการผลิต โดยมีจุดมุ่งหมายให้อุตสาหกรรมภายในประเทศอยู่ในฐานะที่สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตต่างประเทศได้ ตลอดจนเพื่อไม่ให้สินค้าจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขันจนทำให้อุตสาหกรรมภายในขาดทุนจนไม่สามารถดำเนินการได้ รัฐจึงใช้นโยบายการจัดเก็บภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าชนิดที่ประเทศสามารถผลิตได้เองในประเทศและที่เกิดขึ้นใหม่ในอัตราที่สูงเพื่อที่จะทำให้อัตราค่าเข้ามีราคาสูงเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ ทำให้อุตสาหกรรมภายในประเทศสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ในการพิจารณาให้ความคุ้มครองแก่ผู้ผลิตหรืออุตสาหกรรมภายในประเทศจะต้องพิจารณาว่า สินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศนั้นได้ใช้ปัจจัยการผลิตอะไรบ้าง และปัจจัยการผลิตเหล่านั้นสามารถหาได้ภายในประเทศหรือต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ตลอดจนถ้านำเข้าจะต้องเสียภาษีขาเข้าในอัตราเท่าใด เพื่อคำนวณหาระดับการคุ้มครอง (อर्थ พิศาลวานิช, ม.ป.ป., น. 7-10) ซึ่งการให้ความคุ้มครองของรัฐนั้นอาจจะใช้มาตรการ ได้หลากหลาย ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการเก็บอากรนำเข้าวัตถุดิบหรือสินค้าที่จำเป็นที่ใช้ในการผลิตก็ได้ รัฐควรจะเน้นนโยบายเพื่อการส่งเสริมธุรกิจไทยให้สามารถพัฒนาศักยภาพให้แข่งขันกับต่างประเทศได้ เช่น ให้ทุนสนับสนุน ส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและเทคโนโลยี ส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า กำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ธุรกิจไทยเร่งพัฒนาให้สามารถแข่งขันกับธุรกิจต่างชาติได้

อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีโดยไม่เก็บอากรขาเข้า วัตถุดิบ หรือวัสดุที่จำเป็นนั้น ธุรกิจที่มาจากต่างประเทศอาจจะสามารถจัดหาแหล่งวัตถุดิบที่ถูกลงกว่า อาจจะมีคุณภาพดีกว่า ทำให้อัตราค่าที่จำหน่ายในประเทศมีคุณภาพดีขึ้น แต่ถ้าเปิดเสรีโดยไม่มียกเว้นนโยบายคุ้มกันเลยก็อาจจะเกิดเหตุให้เกิดการทุ่มตลาด

โดยการขายสินค้าถูกมาก ๆ จนกระทั่งธุรกิจไทยต้องล้มกิจการแล้วผู้ผลิตต่างชาติก็มาคุมตลาดได้ หรืออาจทำให้ผู้ผลิตชาวไทยที่เริ่มตั้งกิจการใหม่และยังไม่มีศักยภาพในการแข่งขันที่เพียงพอ ต้องล้มเลิกกิจการเนื่องจากไม่สามารถแข่งขันได้ รัฐจึงอาจจะมีการกำหนดยกเว้นอากรขาเข้า วัตถุดิบ หรือวัสดุที่จำเป็นในการผลิตทั้งหมด แต่ก็จำกัดปริมาณการนำเข้าสำหรับวัสดุสำหรับการผลิตสินค้าชนิดที่รัฐเห็นว่าจำเป็นและการผลิตที่ไทยอาจเสียเปรียบ ก็จะเป็นนโยบายคุ้มกันผู้ประกอบการในประเทศอย่างหนึ่ง

ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายมาตรา ๓๐ โดยมีการยกเว้นอากรขาเข้าทั้งหมดสำหรับ วัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นบางชนิดที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ผลิตผสมหรือประกอบในกิจการที่ผลิตและจำหน่ายที่ประเทศไทยเท่านั้น ไม่ว่าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นนั้นจะเป็นสิ่งของที่ผลิตหรือมีกำเนิดในราชอาณาจักร ซึ่งมีคุณภาพใกล้เคียงกันกับชนิดที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักรและมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้หรือไม่ก็ตาม แต่ถ้ากิจการนั้นนำเข้ามาผลิตเพื่อส่งออก จะไม่ได้ประโยชน์ตามกฎหมายฉบับนี้ และอาจจะมีการกำหนดมาตรการจำกัดสำหรับการผลิตสินค้าที่เห็นว่าจำเป็น โดยการดำเนินการดังกล่าวควรทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เวลาผู้ประกอบการชาวไทยได้ปรับตัวเมื่อต้องเผชิญกับการแข่งขันที่สูงขึ้น

ซึ่งในที่สุด หากธุรกิจได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ หรือวัสดุที่จำเป็นดังกล่าว จะส่งผลให้ต้นทุนการผลิตจะถูกลงสามารถผลิตและจำหน่ายในประเทศได้ในราคาไม่แพง มีคนสนใจซื้อมากขึ้น และคนไทยก็จะได้รับประโยชน์ที่จะซื้อสินค้าราคาไม่แพงมาใช้ที่ประเทศเราเอง ผู้ผลิตไทยมีศักยภาพในการแข่งขันสูงขึ้น ผู้ประกอบการจากต่างประเทศก็จะสนใจมาลงทุนที่ประเทศไทยมากขึ้น โดยมาตรการของรัฐควรมีความสม่ำเสมอ ไม่เปลี่ยนแปลงไปมา เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ที่มาลงทุนเพื่อตัดสินใจวางแผนการลงทุนในระยะยาวในประเทศไทย

ส่วนธุรกิจไทยรัฐก็ควรเร่งให้การส่งเสริมโดยมีการกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ที่ช่วยให้ธุรกิจไทยพัฒนาขึ้น พัฒนาสินค้า เทคโนโลยี ความรู้ความสามารถ ช่วยจัดหาเงินทุน แหล่งวัตถุดิบ วัสดุที่จำเป็นต่าง ๆ ที่คุณภาพดี ราคาไม่แพง ทั้งจากในและนอกประเทศให้กับธุรกิจไทย ส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า กำหนดมาตรการให้ธุรกิจไทยเร่งพัฒนาศักยภาพให้ทันกับการแข่งขันกับธุรกิจที่มาจากต่างประเทศและธุรกิจต่าง ๆ ในตลาดโลก

2. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 ลักษณะ 22 หุ่นส่วนและบริษัท

2.1 มาตรา 1097 เรื่องการจัดตั้งบริษัทจำกัด

มาตรา 1097 บุคคลใดๆตั้งแต่สามคนขึ้นไปจะเริ่มก่อการและตั้งเป็นบริษัทจำกัดก็ได้โดยเข้าชื่อกันทำหนังสือบริคณห์สนธิและกระทำการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

วิเคราะห์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 ลักษณะ 22 หุ้นส่วนและบริษัท มาตรา 1097 กำหนดให้ธุรกิจที่จะจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดจะต้องมีบุคคลร่วมกันจัดตั้ง ตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป กฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งตามปกติธุรกิจจะมีความหลากหลาย อาจจะเป็นธุรกิจที่มีเป็นบุคคลคนเดียวหรือบุคคลไม่กี่คนเป็นเจ้าของ การที่กฎหมายกำหนดว่าธุรกิจไม่ว่าขนาดเล็ก ขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ จะจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดนั้น จะต้องมีการเข้าร่วมไม่น้อยกว่า 3 คนขึ้นไปจึงจะสามารถจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดได้นั้น เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน เนื่องจากการที่ธุรกิจนั้นจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดจะส่งผลให้เกิดความน่าเชื่อถือ ความเชื่อมั่น สำหรับธุรกิจนั้น และเป็นฐานสำหรับพัฒนาต่อไปเป็นบริษัทขนาดใหญ่ได้ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียใหม่ให้บุคคลเพียงคนเดียวก็สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดได้ ไม่จำกัดจะต้องมีบุคคลตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพกิจการนั้น ๆ ซึ่งหลาย ๆ ประเทศมีการกำหนดจำนวนผู้ถือหุ้นไว้เพียงไม่กี่คน เช่น ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้มีจำนวนผู้ถือหุ้นขั้นต่ำในการจัดตั้งบริษัทไม่น้อยกว่า 1 คน ประเทศออสเตรเลีย กำหนดจำนวนผู้ถือหุ้นขั้นต่ำไว้ 1 คน (เตือนใจ ศรีละมัย, 2553, น. 69) เป็นต้น ซึ่งถ้ามีการกำหนดเงื่อนไขเสียใหม่ธุรกิจจากต่างประเทศที่จะมาลงทุนที่เมืองไทยที่มีบุคคลเพียงคนเดียว ก็จะสามารถมาลงทุนที่ประเทศไทย สามารถจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดได้

2.2 มาตรา 1117 เรื่องการกำหนดมูลค่าหุ้น

มาตรา 1117 อันมูลค่าของหุ้น ๆ หนึ่งนั้นมิให้ต่ำกว่าห้าบาท

วิเคราะห์

หุ้นคือเงินทุนที่ผู้ถือหุ้นเอามาให้บริษัทใช้ในการดำเนินกิจการของบริษัท นอกจากนั้นหุ้นยังเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ของบริษัท สำหรับตัวผู้ถือหุ้นเองนั้นหุ้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงส่วนได้เสียของผู้ถือหุ้นที่มีอยู่ในบริษัท ประการแรก เป็นสิ่งที่แสดงถึงการมีสิทธิต่าง ๆ ของผู้ถือหุ้นในบริษัท เช่น สิทธิที่จะได้รับเงินปันผล เข้าประชุมลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ หุ้นของบริษัทอาจได้มาโดยการซื้อจากบริษัทหรือซื้อต่อมาจากผู้ถือหุ้น เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งที่สามารถจำหน่ายโอน และเป็นมรดกตกทอดไปยังทายาทได้ หุ้นอาจชำระเต็มมูลค่าแล้วหรือชำระเพียงบางส่วน หุ้นที่ชำระราคาแล้วเพียงบางส่วน บริษัทอาจเรียกให้ผู้ถือหุ้นชำระส่วนที่ขาดอยู่จนครบเมื่อใดก็ได้ หากบริษัทมีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้ เจ้าหนี้ของบริษัทอาจเรียกให้ผู้ถือหุ้นชำระค่าหุ้นเพื่อนำมาชำระหนี้ของบริษัทได้ แต่หุ้นที่ชำระยังไม่ครบจะไม่ค่อยเป็นที่นิยมในการซื้อขาย และหุ้นชนิดนี้ไม่สามารถนำออกขายในตลาดหลักทรัพย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งหุ้นที่ออกขายในกรณีบริษัทเพิ่มทุนนั้น เป็นหุ้นที่ต้องชำระราคาเต็มมูลค่าในคราวเดียวเลย (คมสัน พิทยาภา, ม.ป.ป.) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไทยปัจจุบัน กำหนดว่าห้ามมิให้มูลค่าหุ้นต่ำกว่า 5 บาท การที่บริษัทจำกัดกำหนดหุ้นนั้นจะกำหนดให้มีจำนวนหุ้นเท่าไรก็ได้ แต่มูลค่าของแต่ละหุ้นนั้นจะต้องไม่ต่ำกว่า 5 บาท

โดยแต่เดิมกฎหมายกำหนดว่าหุ้นต้องมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 50 บาท ต่อมาได้มีการแก้ไขโดยให้ โดยลดมูลค่าหุ้นลงมาเหลือ 5 บาท เพื่อจะได้มีการออกหุ้นในมูลค่าที่ต่ำ ทำให้ซื้อขายกันได้สะดวก (คมสัน พิตยาภา, ม.ป.ป.) ถ้าบริษัทจำกัดมีการกำหนดหุ้นจำนวนมาก ๆ โดยราคาไม่สูงมาก ก็อาจจะสามารถขายหุ้นกระจายหุ้นได้สะดวกขึ้น และการที่กฎหมายกำหนดมูลค่าขั้นต่ำหุ้นห้ามต่ำกว่า 5 บาทนั้น ทำให้การลดทุนของบริษัทจำกัดจะลำบาก เนื่องจากบริษัทจำกัดแม้จะลดทุนให้เหลือไม่เกิน 1 ใน 4 ของทุนทั้งหมดได้ โดยอาจจะลดมูลค่าหุ้นหรือจะลดจำนวนหุ้นก็ได้ แต่จะลดทุนให้เหลือมูลค่าหุ้นน้อยกว่า 5 บาท ไม่ได้บริษัทจำกัดอาจจะต้องลดจำนวนหุ้นลงแทน ซึ่งเป็นอุปสรรคเรื่องการกำหนดโครงสร้างของบริษัท ซึ่งหากไม่มีการกำหนดเรื่องมูลค่าหุ้นเลยจะเป็นการดีกว่า ควรมีการกำหนดให้เหมือนหุ้นของบริษัทมหาชนจำกัดที่ไม่มีการกำหนดมูลค่าหุ้น (สุพจน์ ชววีวรรณ, ม.ป.ป., น. 170)

2.3 มาตรา 1225 เรื่องการลดทุนที่บริษัทจำกัดไม่สามารถลดทุนต่ำกว่า 1 ใน 4 ได้

มาตรา 1225 ทุนของบริษัทนั้นจะลดลงไปถึงต่ำกว่าจำนวนหนึ่งในสี่ของทุนทั้งหมดหาได้ไม่

วิเคราะห์

จากการสำรวจปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของประเทศไทย พบว่ามีปัญหาเรื่องการลดทุน (สุพจน์ ชววีวรรณ, ม.ป.ป., น. 160) ซึ่งกฎหมายปัจจุบันการลดทุนนั้นจะลดจนเหลือต่ำกว่า 1 ใน 4 ของทุนเดิมไม่ได้ จึงควรที่จะมีการกำหนดให้มีการลดทุนเกินกว่าจำนวน 1 ใน 4 ได้ (สุพจน์ ชววีวรรณ, ม.ป.ป., น. 170)

การลดทุน หมายถึง วิธีการบริหารเงินทุนของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนให้เกิดความเหมาะสม ซึ่งบริษัทอาจจะมีเงินทุนในการดำเนินงานมากเกินไปไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์จึงลดจำนวนทุนจดทะเบียนลงเพื่อคืนทุนให้กับผู้ถือหุ้นหรือบริษัทเกิดภาวะขาดทุนจนไม่สามารถปล้ำผลขาดทุนจะลดจำนวนทุนเพื่อปล้ำผลขาดทุนสะสมให้น้อยลงหรือล้างยอดทั้งหมดแล้วแต่กรณี ในการลดทุนมีวิธีการปฏิบัติได้ 2 วิธี คือ ลดมูลค่าหุ้นให้ต่ำลง และลดจำนวนหุ้นให้น้อยลง (เบญจมาศ ดีเจริญ, ม.ป.ป.)

การดำเนินธุรกิจบริษัทจำกัด อาจจะมีขาดทุนและมีความจำเป็นที่จะต้องลดทุนลง เพื่อให้บัญชีงบดุลของบริษัทนั้นสมดุล ไม่กลายเป็นขาดทุน สร้างความน่าเชื่อถือกับบุคคลภายนอก ทำให้ธุรกิจนั้นสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เพียงแต่มูลค่าหุ้นอาจจะมีมูลค่าต่ำลง หรือจำนวนหุ้นอาจจะน้อยลง หรือทั้งสองอย่างเลยก็ได้ แต่การดำเนินกิจการทางบัญชีก็ยังไม่ขาดทุน

ส่วนการลดทุนของธุรกิจนั้นอาจจะเป็นเหตุเพราะบัญชีงบดุลของบริษัทนั้นอาจจะมีเงินทุนมากเกินไปจนความจำเป็นไม่เหมาะสมกับสภาพบริษัทจำกัดที่ตนกำลังบริหารจัดการอยู่ การที่กฎหมายไทยกำหนดให้บริษัทจำกัด ไม่สามารถลดทุนต่ำกว่า 1 ใน 4 ได้ เนื่องจากกฎหมายต้องการให้บริษัทจำกัดนั้นมีทุนในการดำเนินการจำนวนหนึ่ง และเพื่อเป็นหลักประกันให้เจ้าหนี้ว่าบริษัทจำกัดนั้นมีทุนพอจะชำระได้ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2557) และการที่กฎหมายกำหนดการลดทุนขั้นต่ำไว้ไม่ให้บริษัทจำกัดสามารถลดทุนต่ำกว่า 1 ใน 4 ได้ จึงเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน เป็นปัญหาเรื่องโครงสร้างของบริษัทจำกัด ที่จำกัดมากเกินไป ซึ่งใน

การดำเนินธุรกิจนั้นถ้าธุรกิจมีทุนดำเนินการมาก ๆ การที่จะลดทุนต่ำกว่า 1 ใน 4 บริษัทจำกัดนั้นก็อาจจะยังมีทุนมากพออยู่ดีที่จะดำเนินการกิจการต่อไปได้ การที่กฎหมายจำกัดเรื่องการลดทุนมากเกินไปจึงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจ ควรที่จะมีการกำหนดให้มีการลดทุนน้อยกว่าจำนวน 1 ใน 4 ได้

3. พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543

มาตรา 8 เรื่องการกำหนดให้มีหน่วยงานจัดทำบัญชีให้กับธุรกิจขนาดย่อม

มาตรา ๘ ให้ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย กิจการร่วมค้าตามประมวลรัษฎากร เป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี และต้องจัดให้มีการทำบัญชีสำหรับการประกอบธุรกิจของตน โดยมีรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่ผู้ที่มีหน้าที่จัดทำบัญชีประกอบธุรกิจเป็นประจำในสถานที่หลายแห่งแยกจากกัน ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการธุรกิจในสถานที่นั้นเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี ในกรณีที่ผู้ที่มีหน้าที่จัดทำบัญชีเป็นกิจการร่วมค้าตามประมวลรัษฎากร ให้บุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของกิจการนั้นเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้บุคคลธรรมดาใดหรือห้างหุ้นส่วนที่ได้จดทะเบียนที่ประกอบธุรกิจใดในประเทศไทยตามเงื่อนไขใดเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกเดือนก่อนวันใช้บังคับ ในกรณีที่มิได้ประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคสี่ ให้อธิบดีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวันเริ่มทำบัญชีครั้งแรก และกำหนดวิธีการจัดทำบัญชีของบุคคลธรรมดาหรือห้างหุ้นส่วนที่ได้จดทะเบียนนั้น

วิเคราะห์

พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 มาตรา 8 กำหนดให้ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย กิจการร่วมค้าตามประมวลรัษฎากร เป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีและต้องจัดให้มีการทำบัญชีสำหรับการประกอบธุรกิจของตน โดยมีรายละเอียดหลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และหากรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีนั้นเห็นว่าบุคคลธรรมดาใด หรือห้างหุ้นส่วนที่ได้จดทะเบียนที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทยตามเงื่อนไข ต้องจัดทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ก็สามารถให้บุคคลธรรมดาหรือห้างหุ้นส่วนที่ได้จดทะเบียนที่ประกอบธุรกิจดังกล่าว ต้องจัดทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย กฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการลงทุน เนื่องจากโดยทั่วไป ๆ แล้วธุรกิจนั้นมีหลากหลาย อาจจะเป็นธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจขนาดกลาง และธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งจากธุรกิจ

ขนาดเล็กที่มีทุนมากหรือไม่มากก็ตาม ถ้าการประกอบกิจการสามารถดำเนินไปได้ด้วยดีมีกำไร ธุรกิจนั้นก็อาจจะสามารถพัฒนาเป็นธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่ต่อไปได้ รวมไปถึงธุรกิจจากต่างประเทศที่จะมาลงทุนที่เมืองไทย ไม่ว่าจะเข้ามาลงทุนในธุรกิจขนาดเล็ก ขนาดกลาง หรือขนาดใหญ่ ถ้าระบบการจัดทำบัญชีที่ต้องยื่นต่อหน่วยงานรัฐไม่มีความยุ่งยาก ก็จะเป็นสิ่งที่ทำให้ธุรกิจจากต่างประเทศอยากจะเข้ามาลงทุนที่เมืองไทย ปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้ธุรกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องจัดทำบัญชีด้วยแต่ละธุรกิจจะต้องจัดทำบัญชีของตนเอง ยังไม่มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจัดทำบัญชีให้กับธุรกิจขนาดเล็กโดยตรง (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2557)

ซึ่งหากเป็นธุรกิจที่บุคคลคนเดียว หรือบุคคลไม่กี่คนเป็นเจ้าของเป็นลักษณะการประกอบกิจการที่ไม่มีการบริหารจัดการที่ยุ่งยากเป็นทางการ ซึ่งผู้ประกอบการที่เป็นวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางส่วนใหญ่มักจะขาดความรู้ด้านการจัดการ หรือการบริหารงานที่มีระบบ (อภิญา วิเศษสิงห์, 2556, น. 6) การที่จะต้องจัดทำบัญชีจะทำให้ผู้ประกอบการอาจจะมองว่าจะเป็นความยุ่งยาก มีค่าใช้จ่ายสูง จึงเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการไม่ยอมลงทุน หรืออาจจะเป็นเหตุให้หลบเลี่ยงการจัดทำบัญชี ทำให้รัฐขาดรายได้จากกิจการนั้น และปัจจุบันก็ยังไม่มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือเรื่องจัดทำบัญชีให้กับธุรกิจขนาดเล็กโดยตรง แต่ละธุรกิจแต่ละธุรกิจจะต้องไปจัดหานักทำบัญชีของตนเองซึ่งเสียค่าใช้จ่ายสูง เพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุน หากมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือจัดทำบัญชีให้กับธุรกิจขนาดเล็ก หรือธุรกิจทั่ว ๆ ไปโดยตรง และไม่มีข้อยุ่งยากในการจัดทำบัญชี สามารถยื่นเอกสารผ่านหน่วยงานดังกล่าวเพื่อจัดทำบัญชีให้กับธุรกิจได้เลย ผู้ประกอบการหลายๆรายก็อาจจะมายื่นที่หน่วยงานนั้น และมีค่าใช้จ่ายก็ไม่แพง ง่ายสะดวก เป็นมาตรฐานน่าเชื่อถือ เช่นนี้ก็จะทำให้ผู้ประกอบการมองว่าไม่มีข้อยุ่งยากสามารถประกอบกิจการและขยายกิจการให้มีความมั่นคงได้ต่อไป ส่งผลให้มีการลงทุนธุรกิจมากขึ้นและรัฐก็จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีมากขึ้น

4. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

มาตรา 8 เรื่องการให้ธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งจากต่างประเทศมาลงทุนที่ประเทศไทย

มาตรา 8 ภายใต้บังคับมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 10 และมาตรา 12 (3) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าวตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสามวันแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

บัญชีสาม

ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว

(14) การค้าปลีกสินค้าทุกประเภทที่มีทุนขั้นต่ำรวมทั้งสิ้นน้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท หรือที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค้าน้อยกว่ายี่สิบล้านบาท

(15) การค้าส่งสินค้าทุกประเภทที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค้าน้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท

วิเคราะห์

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (3) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าวตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการโดยบัญชีสาม (14) ได้กำหนดห้ามมิให้ธุรกิจการค้าปลีกสินค้าทุกประเภทที่มีทุนขั้นต่ำรวมทั้งสิ้นน้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท หรือที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค้าน้อยกว่ายี่สิบล้านบาท เข้ามาประกอบกิจการที่เมืองไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และ (15) ได้กำหนดห้ามมิให้ธุรกิจการค้าส่งสินค้าทุกประเภทที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค้าน้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ซึ่งจาก (14) และ (15) ดังกล่าวจะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน ธุรกิจค้าปลีก รายย่อย และธุรกิจค้าส่งรายย่อยที่มีทุนไม่มากนักไม่ให้นำมาประกอบธุรกิจลงทุนที่เมืองไทย หรืออาจจะเข้ามาลงทุนได้แต่ก็มีขั้นตอนที่ยุ่งยากมากขึ้น คือจะต้องผ่านได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ เสียก่อน ส่งผลให้ธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งจากต่างประเทศที่มีทุนไม่ถึงเกณฑ์นั้น เห็นว่าการจะลงทุนที่ประเทศไทยนั้นมีข้อยุ่งยาก จะต้องมีการขออนุญาตเสียก่อน มีกระบวนการต่าง ๆ มากมาย และอาจจะไม่ได้รับอนุญาตก็ได้ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการติดต่อมากมาย ธุรกิจดังกล่าวจากต่างประเทศเลยไม่สนใจที่จะมาลงทุน ซึ่งธุรกิจค้าปลีกที่มีทุนขั้นต่ำรวมทั้งสิ้นมากกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท หรือที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค้ามากกว่ายี่สิบล้านบาท ก็จะสามารถเข้ามาลงทุนที่เมืองไทยได้โดยไม่มีข้อยุ่งยากประการใดธุรกิจเหล่านั้นโดยมากจะเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนมาก ๆ จึงจะสามารถมาขายสินค้าที่ประเทศไทยได้ แต่ขณะที่ธุรกิจที่มีทุนไม่ถึงเกณฑ์ อาจจะมียอดสินค้าที่ราคาถูกกว่า คุณภาพดีกว่า แต่ถูกกีดกันมีอุปสรรคมีขั้นตอนยุ่งยากในการที่จะมาลงทุนที่ประเทศไทยและไม่อยากที่จะมาลงทุน จึงมีแต่ธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนมากมาลงทุนเท่านั้น เกิดการผูกขาดกับกลุ่มคนไม่กี่กลุ่มที่จะสามารถจำหน่ายสินค้าได้เท่านั้น ประกอบกับธุรกิจนั้นมีเงินทุนมาก จึงสามารถที่จะใช้กลยุทธ์ทางการตลาดต่าง ๆ และอาจจะสามารถครองตลาดคุมตลาดนั้น ๆ ที่ประเทศไทยได้ โดยไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจที่มีทุนไม่มากนักจากต่างชาติรายอื่น ๆ เข้ามาเพื่อแข่งขัน รวมไปถึงธุรกิจนั้นอาจจะไปปิดกั้นธุรกิจที่มีทุนไม่มากนักที่ประเทศไทยไม่ให้ขายสินค้าแข่งกับตนด้วย จึงควรเปิดเสรีให้ธุรกิจมีความหลากหลาย มีมากมาย เพื่อแข่งขันทางการค้าให้เป็นไปตามกลไกการตลาด ซึ่งการแข่งขันทางการค้าถือเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ และเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มประเทศที่เปิดเสรีทางการค้าโดยยึดหลักให้ผู้ประกอบการหลายรายสามารถจำหน่ายสินค้าประเภทเดียวกันได้ในราคาและคุณภาพที่แตกต่างกันตามกลไกการตลาดอันเป็นวิธีการหนึ่งในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและในขณะเดียวกันก็เป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่เป็นผู้บริโภคซึ่งจะสามารถเลือกซื้อสินค้าได้อย่างมีคุณภาพและในราคาที่ถูกลง (สราวุธ เบญจกุล, 2555)

ที่ผ่านมาการแข่งขันทางธุรกิจของไทยยังห่างไกลจากการแข่งขันที่เสรี ธุรกิจแต่ละรายจะมีอำนาจทางการตลาดไม่เท่ากัน และธุรกิจรายใหญ่อาจจะกลั่นแกล้งและปิดกั้นไม่ให้ธุรกิจรายเล็กแข่งกับตน (พูนสิน วงศ์กลฐุต, 2554, น. 3) ธุรกิจไทยยังคงอยู่ในระบบการผูกขาดและใช้อิทธิพลทางการค้า เอารัดเอาเปรียบ

ธุรกิจรายย่อย ซึ่งสุดท้ายแล้วประชาชนผู้บริโภคและสังคมต้องรับสภาพ (ไทยพับลิก้า, 2555) โดยจากสถิติประเทศไทยมีปัญหาในเรื่องการผูกขาดการแข่งขันทางการค้า เห็นได้จากสถิติการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2542 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2555 พบว่ามีเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ ว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542ทั้งสิ้น 89 เรื่อง (สราวุธ เบญจกุล, 2555)

จากวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ส่งผลให้ธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ของไทยตกเป็นของคนต่างชาติ ซึ่งธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่เหล่านี้มีการแข่งขันกันเองค่อนข้างรุนแรง (พูนสิน วงศ์กลธูต, 2554, น. 9) การแข่งขันที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งในธุรกิจค้าปลีกประเภทเดียวกันและธุรกิจค้าปลีกคนละประเภทที่ดำเนินกลยุทธ์จำหน่ายสินค้าในราคาต่ำ และเร่งขยายสาขาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ธุรกิจรายอื่นต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สามารถแข่งขันได้และรักษฐานลูกค้า โดยเฉพาะร้านโชห่วย และห้างสรรพสินค้าที่ถูกแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาด ทำให้ยอดขายจำหน่ายตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ห้างสรรพสินค้าขนาดกลางและขนาดเล็กบางรายไม่สามารถแข่งขันได้ต้องปิดสาขา ลดสาขา หรือมีการลดขนาดพื้นที่ขายลง (สัญญาัตรา จดจำ, ม.ป.ป.)

ซึ่งจะเห็นว่ายังคงมีการผูกขาดทางการค้า มีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมอยู่ จึงควรยกเลิกบัญชีสาม (๑๔) และ (๑๕) เสีย ควรมีการเปิดเสรีให้มีธุรกิจหลายหลายเข้ามาลงทุน โดยไม่จำกัดเพียงธุรกิจที่มีเงินทุนมาก ๆ เท่านั้น ถ้ามีการเปิดเสรีธุรกิจจากต่างประเทศก็จะมาลงทุนมากขึ้นจะส่งผลให้มีการลงทุนที่หลากหลายขึ้น สินค้าที่นำมาขายอาจจะราคาไม่แพงและดีกว่า ประชาชนก็อาจจะกระจายการซื้อสินค้าไม่รวมซื้ออยู่แต่ผู้ประกอบการเพียงไม่กี่ราย ธุรกิจในประเทศไทยก็จะมีการเร่งพัฒนาให้สามารถแข่งขันกับธุรกิจที่หลากหลายได้ และรัฐก็ควรต้องบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมที่ช่วยเหลือต่าง ๆ เช่น ให้ทุนสนับสนุน สนับสนุนเทคโนโลยี ช่วยประชาสัมพันธ์ รับรองคุณภาพธุรกิจค้าปลีกค้าส่งของไทยที่มีทุนไม่มาก ให้สามารถพัฒนาและแข่งขันกับธุรกิจจากต่างชาติด้วย เพื่อธุรกิจค้าปลีกค้าส่งของไทยจะสามารถดำรงอยู่ได้ และประชาชนที่เป็นผู้บริโภคซึ่งจะสามารถเลือกซื้อสินค้าได้อย่างมีคุณภาพและในราคาที่ถูกลง ประเทศไทยก็จะได้รับประโยชน์

บรรณานุกรม

- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (26 สิงหาคม 2557). *สัมภาษณ์*.
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2557). *เตือนการเมืองวันข้ามปี 'ย้ายฐานลงทุน'*. สืบค้น 6 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/finance/finance/20140326/571240/เตือนการเมืองวันข้ามปี-ย้ายฐานลงทุน.html>
- คมสัน พิทยาภา. (ม.ป.ป.). *หุ้นในบริษัทจำกัด (ตอน 1)*. สืบค้น 26 สิงหาคม 2557 จาก http://www.fpmconsultant.com/htm/advocate_dtl.php?id=1297
- ชนงกรณ์ กุณฑบุตร. (ม.ป.ป.). *กลยุทธ์ในการเข้าสู่ธุรกิจระหว่างประเทศ*. สืบค้น 26 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.bus.rmutt.ac.th/thai/journal/chanongkorn/c3.html>
- ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์. (2011). *การให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนช่วยดึงดูด FDI เพียงใด?*. กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- เตือนใจ ศรีละมัย. (2553). อุปสรรคในกฎหมายการลงทุนของไทย ในการขอบัตรส่งเสริมสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและวิสาหกิจขนาดย่อม. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 3(1).
- เบญจมาศ ดีเจริญ. (ม.ป.ป.). *การลงทุน*. สืบค้น 26 สิงหาคม 2557 จาก <http://kruben.krutechnic.com/u4.html>
- ไทยพับลิก้า. (4 กุมภาพันธ์ 2555). *12 ปี พ.ร.บ.แข่งขันทางการค้าการบังคับใช้ล้มเหลว หวันเปิดเสรีอาเซียนไทยเสียเปรียบ-ต่างชาติแฮปปี้ นักกฎหมายเร่งรัฐทลายกำแพงผูกขาด*. สืบค้น 26 สิงหาคม 2557 จาก <http://thaipublica.org/2012/02/competition-act-12-enforcement-has-failed/>
- ไทยโพสต์. (2014). *2 แสนล้านไหลซบคู่แข่งไทยเงินทุนเอฟดีไอหนีการเมืองวัน-หุ้นปิดบวกต่อ 6 จุด*. สืบค้น 7 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thaipost.net/news/050314/86969>
- พูนสิน วงศ์กลฐุต. (2554). *พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 : ข้อจำกัดและการปฏิรูป*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ศุภศิริ สุวรรณเกสร. (2556). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของประเทศไทยในอาเซียน ด้วยแบบจำลองการถดถอยเชิงเส้นตรง. *บทความนำเสนอในงานการประชุมวิชาการระดับนานาชาติเรื่องผลงานวิจัยและงานสร้างสรรค์เพื่อการพัฒนา (2013 SPUC National Conference)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี.

สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. (2549). **นโยบายการค้าและการลงทุนของไทยในอดีตถึงปัจจุบัน : บทเรียนสู่อนาคต**. กรุงเทพฯ : สำนักยุทธศาสตร์การพาณิชย์กระทรวงพาณิชย์.

สรารุช เบญจกุล. (2555). **แข่งขันทางการค้า**. สืบค้น 27 สิงหาคม 2557
จาก <http://www.thaipost.net/news/271112/65777>

สัณญูตรา จดจำ. (ม.ป.ป.). **แนวโน้มธุรกิจค้าปลีกไทย**. สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก
<http://utaiacademy.wordpress.com/2013/05/09/%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B9%82%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%A1%E0%B8%98%E0%B8%B8%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%9B%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B8%81%E0%B9%84/>

สุพจน์ ชววีวรรณ. (ม.ป.ป.ก). **มาตรการส่งเสริมการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.ก). **กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ.2556**. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2557
จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c338/%c338-2b-2556-a0011.pdf>.

_____. (ม.ป.ป.ข). **พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520**. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2557
จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%ca07/%ca07-20-9999-update.pdf>.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (ม.ป.ป.ก). **การส่งเสริมการลงทุนคืออะไร**. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2557 จาก <http://boiadvisor.blogspot.com/2013/02/boiinvestment.html>

_____. (ม.ป.ป.ข). **ประวัติของบีโอไอ**. สืบค้น 16 กรกฎาคม 2557 จาก http://www.boi.go.th/index.php?page=our_history

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). **พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497**. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2557 จาก <http://drmlib.parliament.go.th/site.php?mod=document&op=preview&url=aHR0cDovL2RsLnBhcmxpYW1lbnQuZ28udG9vYml0c3RyZW50L2hhbmRsZS9saXJ0LzlxOTgyMy9TT1AtRELQX1BfNDE4NTU1XzAwMDEucGRmP3NlcXVlbmNlPTE=&handle=219823&email=&v=preview>.

รัฐบาลไทย. (2557ก). **ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 55/2557 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน**. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2557
จาก <http://www.thaigov.go.th/th/ncpo-annonncement/item/84490-id84490.html>.

- _____. (2557ข). *ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 100/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน*. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.thaigov.go.th/th/ncpo-announcment/item/84877-id84877.html>.
- _____. (2557ค). *ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 105/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน*. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.thaigov.go.th/th/ncpo-announcment/item/84883-id84883.html>.
- อภิญญา วิเศษสิงห์. (2556). *รายงานการวิจัยเรื่องการจัดทำบัญชีของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในเขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร ปี 2556*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- อัทธ์ พิศาลวานิช. (ม.ป.ป.). *ทฤษฎีและนโยบายการค้าระหว่างประเทศ*. สืบค้น 26 สิงหาคม 2557 จาก <http://elearning2.utcc.ac.th/officialtcu/econtent/EC341/lesson1.pdf>
- Boonlua, S., & Suwan-Natada, P. (2011). *Determinant factors of the US and Japan direct investment in Thailand: a survey analysis based on OLI Paradigm*. Russia: International Academy of Business and Economics.
- Davis, L. S., Glass, A. J., Rajan, R. S. & Reinert, K. A. (2010). *Vertical versus Horizontal FDI. In The Princeton Encyclopedia of the World Economy*. Princeton University Press.
- Holger, G., & David, G. (2546). *Much Ado About Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment?*. Retrieved 15 May 2014 from <http://ftp.iza.org/dp944.pdf>
- Ishii, J. & Yi, K.-M. (1997). *The Growth of World Trade*. Stanford University, and the Federal Reserve Bank of New York and Rice University.
- Nimal S. (2011). *The importance of Foreign Direct Investment* [online]. Retrieved 12 May 2014 from <http://www.sundaytimes.lk/110529/Columns/eco.html>
- Permporn Sangiam. (2006). *Japan's foreign direct investment in Thailand: Trends, patterns and determinants, 1970-2003*. (Doctoral Degree's thesis). Victoria Graduate School of Business Faculty of Business and Law Victoria University, Melbourne, Australia.

- Sarinthorn Sosukpaibul. (2007). *The Relationship among Foreign Direct Investment Flows, Government Policy and Investment Strategy: The Case of Thailand*. (Doctoral Degree's dissertation). Waseda University, Shinjuku, Tokyo, Japan.
- Sevil, A., Bilge, E., & Mahmut, T. (2012). *The Effect of Foreign Direct Investment on Domestic Investment: Evidence from MENA Countries*. Retrieved 13 May 2014 from <http://www.etsg.org/ETSG2012/Programme/Papers/143.pdf>
- Tosompark, C.A., & Daly, K. (2010). *The determinants of FDI inflows – Recent evidence from Thailand*. Retrieved 19 August 2014 from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1630642

หน้าว่าง

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(Small and Medium Enterprises : SMEs)

อานันท์ เกียรติสารพิภพ
ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์
ดิษฐ์ โอเจริญ
ดวงรัตน์ ประจักษ์ศิลป์ไทย

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

นับจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่กลางปี 2540 วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ล้วนประสบปัญหาขาดสภาพคล่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้อำนาจซื้อการบริโภคของประชาชนลดน้อยลง เป็นผลให้กิจการ SMEs ต้องชะลอหรือลดการผลิต การจำหน่าย หรือถึงขั้นปิดกิจการไปในที่สุด จากข้อมูลของธนาคาร พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs Bank พบว่ายอดสินเชื่อคงค้างของธุรกิจ SMEs ได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยในปี 2556 มีหนี้เสียสูงถึง 33.74% ทำให้มีการตื่นตัวในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย มีมากขึ้น โดยเฉพาะ SMEs ได้ถูกกล่าวถึงมากในแงุ่มุมที่จะเป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งในปี 2556 จำนวนวิสาหกิจรวมทั่วประเทศ 2,844,757 ราย จำแนกเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำนวน 2,763,997 ราย คิดเป็นร้อยละ 97.16 ของวิสาหกิจทั้งหมด และก่อให้เกิดการจ้างงานสูงถึงร้อยละ 80.96 ของการจ้างงานทั้งประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังประสบปัญหาต่อการพัฒนา อาทิ เงินลงทุน การตลาด การผลิต ระบบการจัดการ การพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการ การพัฒนาบุคลากร และด้านระบบสารสนเทศ ดังนั้น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทยจึงมีจำนวนไม่น้อยที่ขาดความสามารถในการแข่งขัน และทำกำไรได้ไม่เท่าที่ควร หรือบางแห่งต้องปิดกิจการลงอันเนื่องมาจากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว

ในต่างประเทศมีนโยบายสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุโรปที่มุ่งเน้นปรัชญาทศวรรษการส่งเสริมธุรกิจ SMEs โดยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้อยู่ในทุกนโยบายร่วมของสหภาพยุโรป และนโยบายของแต่ละประเทศสมาชิก โดยกิจกรรมเกี่ยวกับ SMEs เป็นส่วนหนึ่งของแผนการระดับชาติของแต่ละประเทศสมาชิก มีการคิดยุทธศาสตร์ใหม่ โดยมุ่งลดภาระด้านกฎหมาย ลดขั้นตอนระเบียบต่าง ๆ และการบริหารซึ่งเป็นปัญหาต่อ SMEs ซึ่งในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอิตาลี องค์กรเอกชนสามารถมีบทบาทเป็นตัวแทนของ SMEs ได้ในระดับประเทศ โดยที่โครงสร้างด้านกฎหมายมีการยอมรับสถานะพิเศษขององค์กรเอกชนที่เป็นตัวแทน SMEs ที่มีระบบการเจรจาทางสังคมและการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ยังให้ความสำคัญการจัดตั้งองค์กรเอกชนเพื่อเป็นตัวแทนนายจ้างในการเจรจาร่วมกันกับสหภาพแรงงานทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนมีนโยบายที่ช่วยส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ได้แก่ การที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีการเตรียมการปฏิรูปทั้งโครงสร้างและเศรษฐกิจส่งเสริมการส่งออกสินค้าสำคัญปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางธุรกิจเพื่อดึงดูดการลงทุน มีการลดขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ ให้มีความสะดวกรวดเร็วขึ้น มีแผนการปฏิรูประบบภาษีอากร และความร่วมมือกับภาคเอกชน รวมถึงมีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบทางการค้า และการลงทุนให้เกิดความคล่องตัวสอดคล้องกับมาตรฐานสากลเพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่ AEC

ในส่วนของประเทศไทยมียุทธศาสตร์ของแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ได้วางยุทธศาสตร์ของแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2555 – 2559) กำหนดทิศทางการส่งเสริมและพัฒนา SMEs ไว้เพื่อสนับสนุนปัจจัยแวดล้อมให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจ SMEs โดยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยให้เติบโตอย่างสมดุลตามศักยภาพของพื้นที่ และเสริมสร้างศักยภาพของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่สร้างให้เกิดองค์การเอกชนตัวแทน SMEs อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุน SMEs หลายฉบับก็ไม่รับรองสถานะขององค์การเอกชนตัวแทน SMEs แต่มีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ซึ่งจัดว่าเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการพัฒนาส่งเสริมสนับสนุน SMEs ในประเทศไทย โดยกฎหมายดังกล่าวมีการรองรับการรวมกลุ่ม SMEs เนื่องจาก กำหนดให้มีกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และองค์การเอกชน ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวของกลุ่มผู้ประกอบการ SMEs ที่มีต่อการรวมกลุ่มและแสดงถึงความเข้มแข็งในเชิงการเจรจาต่อรอง และประโยชน์ต่าง ๆ จากบริการ หรือโครงการส่งเสริมจากภาครัฐที่ผู้ประกอบการพึงได้จากการรวมกลุ่ม ควรมีการพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างให้เกิดการรวมกลุ่มองค์การเอกชนที่เป็นตัวแทนของ SMEs ในปัจจุบันประเทศไทยมีโครงการส่งเสริมช่วยเหลือทางการเงินด้านวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ได้แก่ มาตรการส่งเสริมทางการเงินทั้งการส่งเสริมด้านเงินกู้และเงินลงทุน ซึ่งในเวลาที่ผ่านมามีเงินที่ให้กู้ และการช่วยเหลือด้านเงินทุนได้มีการขยายตัวมากแต่ในทางกลับกันขอบเขตการให้บริการของสถาบันการเงินเมื่อพิจารณาโดยรวมยังถือว่ามีความจำกัดมาก จึงควรจัดให้มีการช่วยเหลือด้านการเงินที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของ SMEs ทั้งนี้ ผู้ประกอบการวิสาหกิจในภาคเอกชนมักมีการกล่าวถึง กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของตน ดังนั้นจึงควรมีแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ดังต่อไปนี้

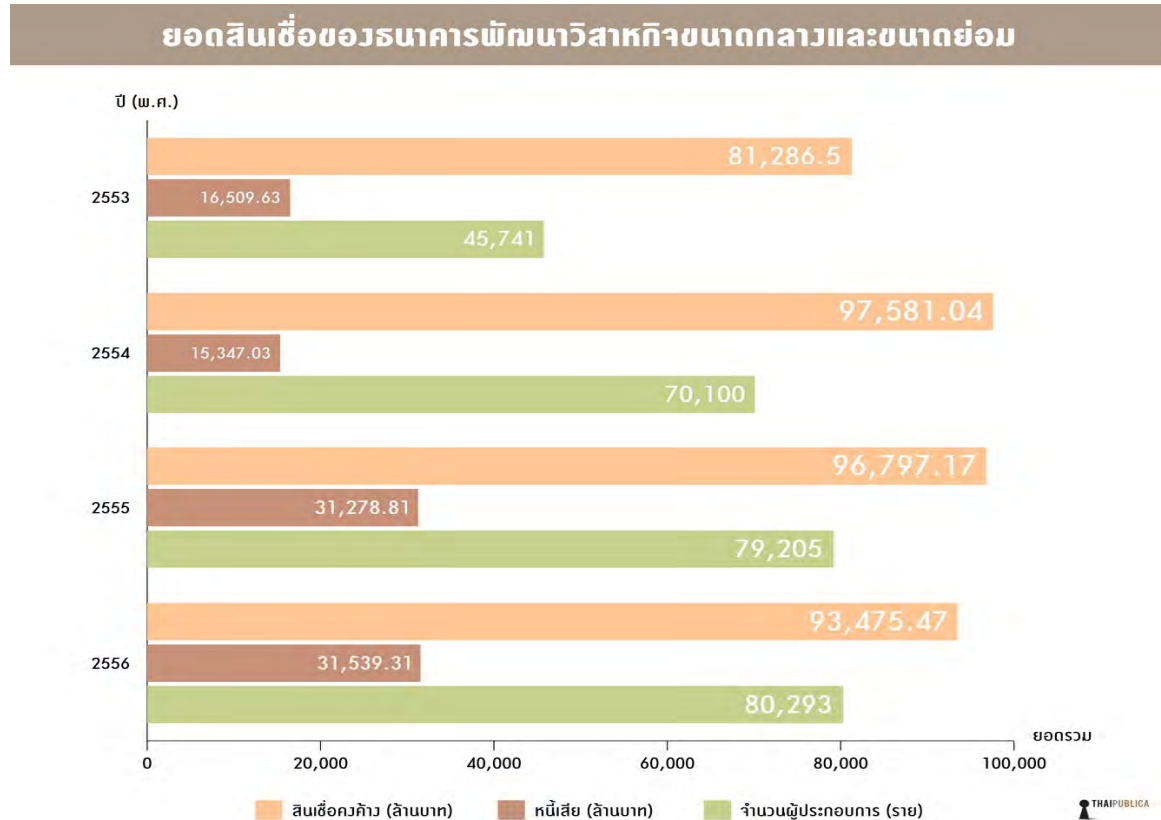
- 1) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543
- 2) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542
- 3) พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
- 4) พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534
- 5) พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ 530 พ.ศ. 2555 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ 564 พ.ศ. 2556
- 6) ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ.

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

นับจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่กลางปี 2540 ซึ่งเริ่มจากสถาบันการเงินก่อนจะลุกลามไปสู่ธุรกิจเกือบทุกสาขาทั้งกิจการขนาดใหญ่และขนาดเล็กล้วนได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นด้วยกันทั้งสิ้น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นภาคการผลิตที่แท้จริงก็ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน กลุ่ม SMEs ล้วนประสบปัญหาขาดสภาพคล่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้อำนาจซื้อการบริโภคของประชาชนลดน้อยลงเป็นผลให้กิจการ SMEs ต้องชะลอหรือลดการผลิต การจำหน่าย หรือถึงขั้นปิดกิจการไปในที่สุด โดยกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ กลุ่ม SMEs ที่เป็นการรับช่วงการผลิตจากกลุ่มอุตสาหกรรมสนับสนุน ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมขนาดกลางที่ใช้เทคโนโลยีพึ่งพาจากต่างประเทศ เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ เป็นต้น ส่วนกลุ่ม SMEs ที่พึ่งพาตนเองได้และมักจะใช้ภูมิปัญญาไทยเป็นพื้นฐานมาจากครอบครัวจะสามารถดำรงธุรกิจอยู่ได้ เนื่องจากกลุ่มนี้มีความคล่องตัวในเรื่องการจัดการ เทคนิคการผลิต การจำหน่าย ซึ่งมักจะมี ความยืดหยุ่นในการปรับตัว เพื่อรับมือกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจได้ดีกว่ากลุ่ม SMEs ที่รับช่วงการผลิตจากบริษัท อุตสาหกรรมขนาดใหญ่และขนาดกลาง แต่อย่างไรก็ตามกลุ่ม SMEs โดยทั่วไปก็ยังได้รับผลกระทบจากอำนาจซื้อ และการบริโภคที่น้อยลงของประชาชน และมีปัญหาคือสภาพคล่องทางการเงินที่กระจายไปทั่วระบบเศรษฐกิจ ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเงินทุน SMEs มักประสบปัญหาการขอกู้เงินจากสถาบันการเงิน เพื่อมาลงทุนหรือ ขยายกิจการลงทุนหรือเป็นเงินทุนหมุนเวียน ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีการทำบัญชีอย่างเป็นระบบและขาดหลักทรัพย์ ค้ำประกันเงินกู้ทำให้ต้องพึ่งพาเงินกู้ในระบบ และต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูง ซึ่งหากภาครัฐไม่ยื่นมือเข้าไป ช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs เหล่านี้ก็จะทยอยปิดกิจการไปเรื่อย ๆ กระทั่งกลายเป็นปัญหาระยะยาว ทางเศรษฐกิจและส่งผลกระทบต่อปัญหาสังคมในที่สุด

ทั้งนี้ จากข้อมูลของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs Bank พบว่ายอดสินเชื่อ คงค้างของธุรกิจ SMEs ได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยในปี 2553 มียอดสินเชื่อ 81,286.50 ล้านบาท ขณะที่ปี 2556 มียอดสินเชื่อคงค้าง 93,475.47 ล้านบาท เช่นเดียวกับจำนวนผู้ประกอบการที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากเดิม ปี 2553 มีเพียง 45,741 ราย จนใกล้จำนวน 80,293 ราย ในปี 2556 อย่างไรก็ดี หนี้เสียหรือ NPL กลับเพิ่มขึ้น อย่างต่อเนื่องจากปี 2553 มีหนี้เสีย 20.31% ของสินเชื่อคงค้าง ขณะที่ปี 2556 กลับมีหนี้เสียสูงถึง 33.74%

รูปที่ 1 ยอดสินเชื่อธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

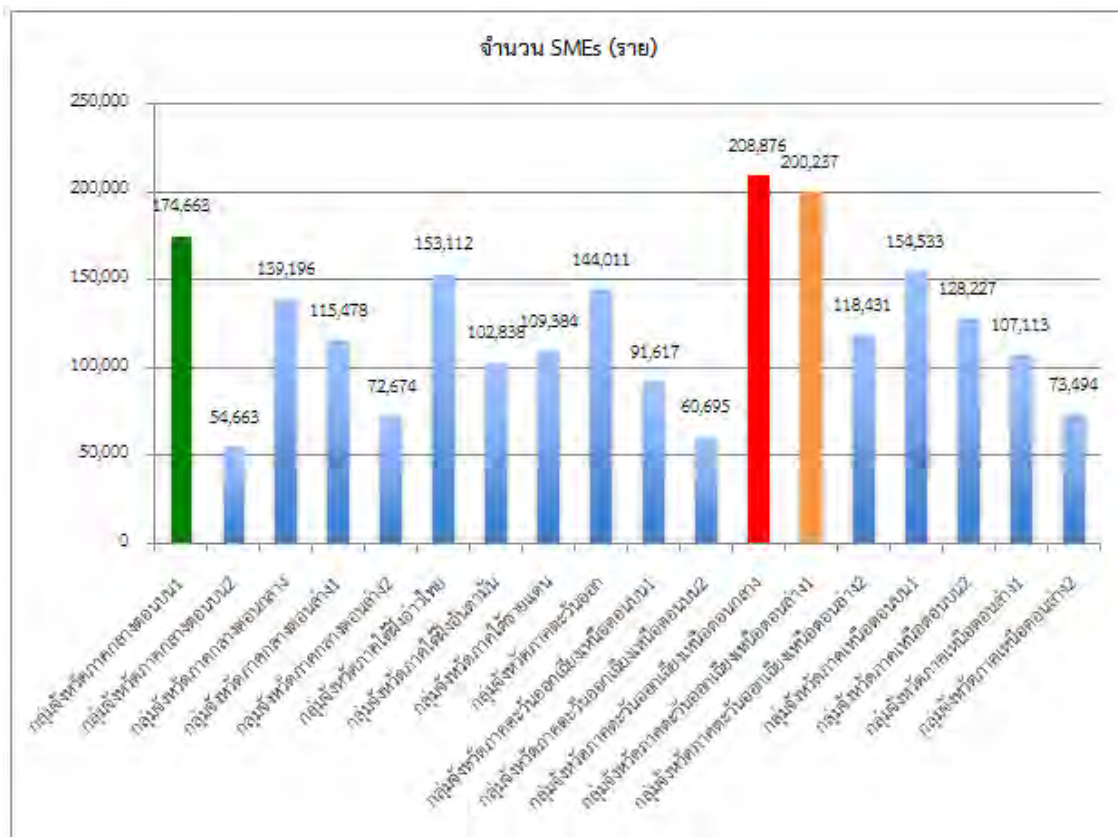


ที่มา: ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs Bank)

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเข้าไปช่วยส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อให้ SMEs สามารถแข่งขันได้ในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างยิ่ง ซึ่งนับตั้งแต่ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจจึงส่งผลให้เกิดการตื่นตัวในการพัฒนาเศรษฐกิจกันมากขึ้น โดยใช้ SMEs เป็นตัวขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจด้วยเหตุผลที่ว่า SMEs เป็นวิสาหกิจที่ก่อให้เกิดการจ้างงาน สามารถทำให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ เนื่องจากใช้เงินทุนไม่สูงและมีความเสี่ยงน้อยกว่าการลงทุนในภาคการผลิตหรืออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ SMEs ยังก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ในการจ้างงาน ซึ่งในปี 2556 จำนวนวิสาหกิจรวมทั้งประเทศ 2,844,757 ราย จำแนกเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำนวน 2,763,997 ราย คิดเป็นร้อยละ 97.16 ของวิสาหกิจทั้งหมด และก่อให้เกิดการจ้างงานสูงถึงร้อยละ 80.96 ของการจ้างงานทั้งประเทศ (สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2556, น.20)

สำหรับจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำแนกตามกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ในปี 2556 พบว่า กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางซึ่งประกอบไปด้วยจังหวัด กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม และ ร้อยเอ็ด มีจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสูงสุดมีจำนวน 208,876 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.56 ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมทั้งประเทศ รองลงมาคือกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1 (ประกอบด้วย จ.ชัยภูมิ จ.นครราชสีมา จ.บุรีรัมย์ และจ.สุรินทร์) มีจำนวน 200,237 ราย และกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 1 (ประกอบด้วย จ.นนทบุรี จ.พระนครศรีอยุธยา จ.ปทุมธานี และ จ.สระบุรี) มีจำนวน 174,663 ราย (สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2556, น. 27-29)

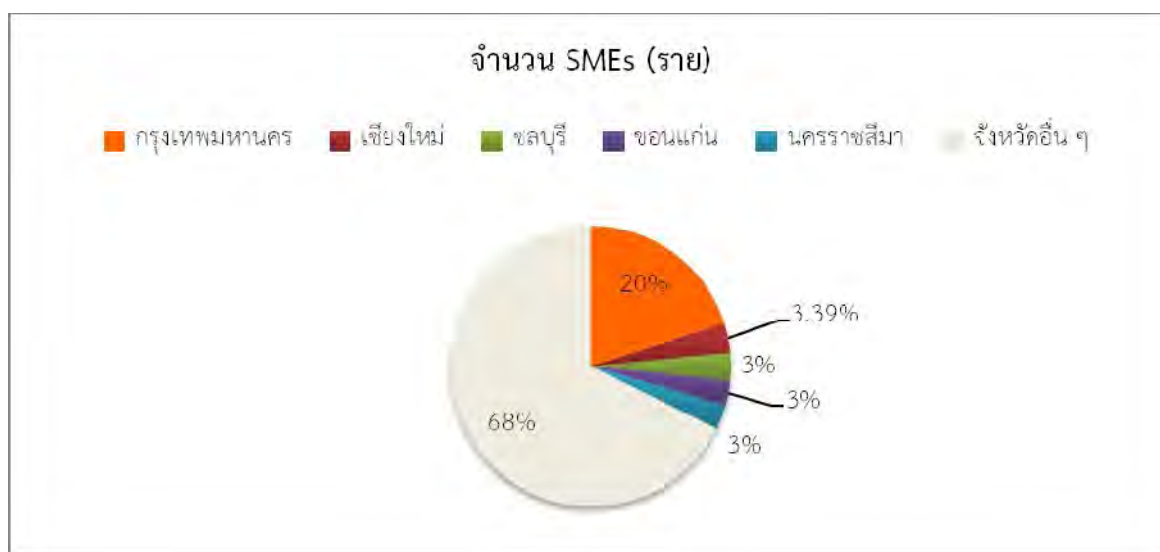
รูปที่ 2 จำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำแนกตามกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ในปี 2556



ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

สำหรับภาพรวมจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำแนกตามจังหวัด ในปี 2556 พบว่า กรุงเทพมหานคร มีจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสูงที่สุด โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 554,102 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20.05 ของ SMEs รวม รองลงมาอยู่ที่เชียงใหม่ จำนวน 93,785 ราย คิดเป็นร้อยละ 3.39 ของ SMEs รวม โดยจังหวัดที่มีจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมน้อยที่สุด คือ จังหวัดสมุทรสงคราม โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 5,370 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.19 ของ SMEs รวม

รูปที่ 3 ภาพรวมจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำแนกตามจังหวัด ปี 2556



ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

นอกจากนี้ ตามรายงานสถานการณ์ SMEs ปี 2556 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พบว่า ผลการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคาม พบว่าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีจุดแข็งด้านความคล่องตัว ยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์แวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความสามารถและความเชี่ยวชาญด้านงานทักษะฝีมือและงานบริการ (Craftsmanship & Hospitality) และด้านการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้บริโภคเป้าหมาย

ในขณะเดียวกันก็มีจุดอ่อนด้านการบริหารจัดการธุรกิจ ความสามารถในการพัฒนาสินค้าและบริการ โอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ความสามารถในการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ภาวะเปราะบาง ข้อบังคับในการดำเนินธุรกิจ และขาดโอกาสทางการตลาด และการเข้าถึงข้อมูลการตลาดเชิงลึก อย่างไรก็ตาม รูปแบบการดำเนินธุรกิจสมัยใหม่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทั้งการรับช่วงการผลิต (Outsource) และการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายทางธุรกิจ นอกจากนี้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังได้รับโอกาสจากนโยบายของรัฐที่ให้ความสำคัญและสนับสนุน สำหรับ

ภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่สำคัญ ได้แก่ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและการเปิดเสรีที่อาจก่อให้เกิดการแข่งขันทางธุรกิจสูงขึ้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกทั้งในมิติด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมยังเป็นปัจจัยสำคัญที่เพิ่มความเสี่ยงต่อการดำเนินธุรกิจ

ปัญหาและอุปสรรคของ SMEs

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ถือเป็นกลุ่มผู้ประกอบการที่มีจำนวนมากที่สุดและมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการจ้างงานไม่น้อยไปกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ ดังนั้น ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของ SMEs เป็นอย่างมาก ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะให้การสนับสนุนงบประมาณจำนวนมากตลอดจนแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อเอื้อต่อการดำเนินธุรกิจของ SMEs แล้วก็ตาม SMEs ในปัจจุบันจำนวนมากยังประสบปัญหาต่าง ๆ อยู่ ซึ่งพบว่า SMEs ประสบปัญหาอยู่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาที่สามารถสรุปปัญหาสำคัญ ๆ ที่ผู้ประกอบการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจและร่วมกันแก้ไขได้ ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้ (สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เครือข่ายมหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2548)

1. ปัญหาด้านเงินทุน

ปัญหาด้านเงินทุนเป็นปัญหาที่ดูเหมือน SMEs จำนวนมากจะประสบปัญหาในลักษณะคล้าย ๆ กัน เนื่องจากผู้ประกอบการ SMEs ส่วนใหญ่มักจะเริ่มจากผู้ที่มีประสบการณ์หรือมีความเชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่ง อันสืบเนื่องมาจากการทำงานในองค์กรของภาครัฐหรือภาคเอกชนนาน ๆ เมื่อมองเห็นโอกาส จึงออกมาทดลองทำธุรกิจของตนเอง หรือบางรายอาจเกิดจากปัญหาการทำงาน อาทิ ถูกนายจ้างเลิกจ้าง หรือไม่พอใจในงานที่ทำ จึงลาออกมาทำธุรกิจเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะมีเงินทุนน้อย ปัญหาด้านเงินทุนเป็นปัญหาใหญ่ที่แก้ไขได้ยากพอสมควร แม้รัฐบาลจะพยายามกระตุ้นให้ธนาคารสนับสนุนสินเชื่อแก่ SMEs แต่ก็จะได้รับเฉพาะรายที่มีความพร้อมและมีเงื่อนไขเข้าหลักเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อของธนาคารเท่านั้น สาเหตุใหญ่ที่ธนาคารไม่ยินยอมให้สินเชื่อเนื่องจากผู้ประกอบการไม่มีหลักประกัน ไม่มีผลงานที่น่าเชื่อถือมาก่อน เขียนแผนธุรกิจไม่ชัดเจน ไม่มีการวางระบบบัญชี การบริหารยังไม่เป็นมืออาชีพเท่าที่ควร ทำให้ธนาคารไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ ส่งผลให้ปัญหาด้านเงินทุนกลายเป็นปัญหาใหญ่ ทั้ง ๆ ที่มี SMEs จำนวนมากมีสินค้าน่าสนใจเป็นที่ต้องการของตลาด แต่ไม่สามารถผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดได้ เนื่องจากไม่มีเงินทุนพอที่จะขยายกำลังการผลิต ไม่สามารถซื้อเครื่องจักรเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพสินค้า หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องพยายามสนับสนุนด้านสินเชื่อ แต่ก็ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับจำนวนของ SMEs ประกอบกับการขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ทำให้ต้องพึ่งพาเงินกู้ยืมในระบบและต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูง

ดังนั้น ทางออกที่ดีสำหรับ SMEs คือ การสะสมทุน พยายามไม่ลงทุนให้สินทรัพย์ถาวรเกินความจำเป็น หากสามารถเช่าได้ก็ควรใช้วิธีเช่าไปก่อน เก็บเงินทุนไว้สำหรับเป็นเงินทุนหมุนเวียนก่อน เมื่อมีความพร้อมจึงค่อยลงทุนในทรัพย์สินถาวร ไม่ควรรีบร้อนลงทุนในสินทรัพย์ถาวรในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมด้านเงินทุน หากผู้ประกอบการ SMEs ที่ไม่มีความพร้อมด้านเงินทุน และสินค้าไม่เป็นที่รู้จัก ก็จำเป็นต้องใช้ลักษณะเด่นของตัวสินค้าและความสามารถของผู้ขายเป็นตัวช่วยกระตุ้นให้สินค้าสามารถจำหน่ายได้ มิเช่นนั้นจะมีปัญหาในที่สุด

2. ปัญหาด้านการตลาด

ปัญหาด้านการตลาด SMEs หลัก ๆ เกิดจากปัจจัยหลายด้าน อาทิ สินค้าไม่เป็นที่ต้องการของตลาด คุณภาพไม่ได้มาตรฐาน บรรจุภัณฑ์ไม่สวยงาม ตราสินค้าไม่เป็นที่รู้จัก ทำให้ไม่สามารถทำการตลาดได้เต็มที่เท่าที่ควร

นอกจากนี้ ปัญหาการขาดบุคลากรด้านการตลาดก็เป็นปัญหาสำคัญ กรณีเจ้าของไม่มีประสบการณ์มาก่อน และไม่สามารถหาบุคลากรที่เชี่ยวชาญด้านการขายและการตลาดได้ ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการทดลองดำเนินงาน ยกเว้นมีประสบการณ์หรือมีพรสวรรค์ ตลอดจนมีบุคลิกที่เหมาะสมกับด้านการขาย ก็จะช่วยแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง

ปัญหาด้านการตลาดของ SMEs ยังมีผลมาจากการมีช่องทางการจัดจำหน่ายที่จำกัด เนื่องจากสินค้ายังไม่เป็นที่รู้จักของผู้บริโภค ไม่มีงบประมาณในการโฆษณา การประชาสัมพันธ์ร้านค้าต่าง ๆ จึงไม่ให้ความสนใจในการเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าให้ ยกเว้นกรณีที่สินค้ามีคุณภาพสูงก็อาจได้โอกาสเข้าไปจำหน่ายในห้างสรรพสินค้าที่มีชื่อเสียง หรือร้านสะดวกซื้อ แต่ถ้าเป็นสินค้าที่ไม่มีความโดดเด่นด้านใดด้านหนึ่งแล้ว โอกาสที่จะได้ช่องทางจัดจำหน่ายที่ดีก็ยากพอสมควร ทั้งนี้ ผู้ประกอบการ SMEs มักไม่สามารถหาสถานที่ตั้งร้านค้าที่เหมาะสมได้ อาทิ หากผู้ประกอบการต้องการที่จะเปิดร้านอาหาร แต่ไม่มีเงินทุนพอที่จะซื้อหรือเช่าร้านค้าในที่ชุมชนหรือในห้างสรรพสินค้าที่มีชื่อเสียงได้ ก็จะส่งผลให้เสียโอกาสในด้านการขาย

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ SMEs มักจำหน่ายในท้องถิ่นหรือตลาดในประเทศ ไม่สามารถส่งออกไปขายต่างประเทศ เนื่องจากปัญหาด้านเงินทุน ปัญหาด้านบุคลากร และสินค้าไม่เป็นที่รู้จัก

ดังนั้น ผู้ประกอบการ SMEs จะต้องพยายามวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาด้านการตลาดว่ามาจากปัจจัยใด การแก้ปัญหาจะต้องแก้ไขให้ตรงจุด หากเกิดจากตัวสินค้า ก็ต้องพยายามหาความรู้ ปรึกษาผู้รู้ ขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมมีโครงการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสินค้าและบรรจุภัณฑ์จำนวนมาก SMEs จะต้องหาความรู้และความช่วยเหลือไม่ควรรอให้ภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือ เนื่องจากจะส่งผลให้เสียโอกาส

หากปัญหาเกิดจากการขาดความรู้ด้านการขายและการตลาด และไม่สามารถจ้างผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการตลาดมาช่วยเหลือได้ ก็จะต้องใช้วิธีการหาหนังสือด้านการขายและการตลาดมาศึกษา เข้าอบรมหลักสูตรด้านการตลาด หรือขอความรู้จากผู้เชี่ยวชาญผ่านโครงการของภาครัฐ ซึ่งกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมก็มีโครงการให้ความช่วยเหลือในลักษณะนี้ทุกปี

หากปัญหาเกิดจากสถานที่ตั้งไม่เหมาะสมและยังไม่มีเงินทุน ก็คงต้องสะสมทุนไปก่อน เมื่อมีความพร้อมจึงค่อยหาสถานที่ตั้งใหม่ หรือใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อที่ไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายมาก แต่สินค้าต้องมีความโดดเด่น มิฉะนั้น การประชาสัมพันธ์ก็ไม่เกิดประโยชน์

3. ปัญหาด้านแรงงาน

แรงงานที่ทำงานในวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมจะมีปัญหาการเข้าออกสูง กล่าวคือ เมื่อมีฝีมือและมีความชำนาญงานมากขึ้นก็มักจะนิยมย้ายหรือลาออกเพื่อไปทำงานในโรงงานขนาดใหญ่ที่มีระบบและผลตอบแทนที่ดีกว่า จึงทำให้คุณภาพของแรงงานไม่มีความสม่ำเสมอ ตลอดจนขาดโอกาสในการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพของสินค้า

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลในการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเป็น 300 บาท ทั้งประเทศ ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมขนาดเล็กหรืออุตสาหกรรมที่เพิ่งเริ่มต้นดำเนินการ เนื่องจากทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น กำไรลดลงทำให้อุตสาหกรรมขนาดเล็กไม่สามารถปรับตัวได้ทัน

4. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

จุดเริ่มต้นของธุรกิจ SMEs ส่วนใหญ่มีที่มาจากธุรกิจครอบครัว ซึ่งมักจะขาดความสามารถในการปรับเปลี่ยนและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการต่าง ๆ ของกิจการที่รวดเร็ว ดังเช่นกิจการที่มีพื้นฐานมาจากนักลงทุน

ผู้ประกอบการ SMEs ส่วนใหญ่มักขาดความรู้ในด้านการจัดการ หรือการบริหารงานที่มีระบบ ส่วนใหญ่จะเป็นการใช้ประสบการณ์จากการเรียนรู้เป็นหลัก อาศัยความช่วยเหลือจากบุคคลในครอบครัว การบริหารในลักษณะนี้แม้มีข้อดีในเรื่องการดูแลที่ทั่วถึง แต่เมื่อกิจการเริ่มขยายตัว หากไม่ปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีระบบ ก็จะทำให้เกิดปัญหาก็ได้

ในกรณีธุรกิจของครอบครัวที่ดำเนินธุรกิจก้าวมาถึงจุดที่ต้องการขยายตัวขึ้น ข้อจำกัดที่จะพบอยู่เสมอ ก็คือการปรับระบบการทำงานที่ไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่ขยายใหญ่และเติบโตขึ้นขององค์กร ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของการแข่งขันทางธุรกิจในยุคสมัยที่ต้องการการปรับตัวได้อย่างรวดเร็วและกระจายความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของการบริหารจัดการในธุรกิจ SMEs ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการแบบครอบครัว คือ ปัญหาการหมุนเวียนของแรงงานที่อยู่ในระดับสูง ทั้งนี้ เนื่องจากแรงงานที่มีฝีมือและมีความชำนาญสูงมักจะเคลื่อนย้ายไปสู่ธุรกิจและอุตสาหกรรมที่มีขนาดใหญ่กว่าด้วยเหตุผลในเรื่องของ

ค่าตอบแทนและโอกาสที่ดีกว่า ในแง่ความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ซึ่งส่งผลให้ SMEs จำเป็นต้องมีต้นทุนและความเสียหายอันเกิดจากการต้องเร่งพัฒนาฝีมือแรงงานใหม่เพื่อให้ทำงานได้ตามเกณฑ์มาตรฐานและมีความชำนาญพอเพียงพออยู่ตลอดเวลา

5. ปัญหาด้านเทคโนโลยีการผลิต

จุดเริ่มต้นของ SMEs ส่วนใหญ่อีกประการหนึ่ง คือ การเริ่มต้นธุรกิจมาจากการใช้เทคโนโลยีที่ไม่ซับซ้อน เนื่องจากการลงทุนต่ำ การผลิตรวมถึงการติดต่อสื่อสารกับลูกค้าและผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกิจจะอาศัยความชำนาญเฉพาะด้านและปัจจัยทางภูมิศาสตร์หรือสถานที่ตั้งกิจการที่ใกล้เคียงกับกลุ่มลูกค้าและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในธุรกิจเป็นจุดแข็งในการดำเนินงาน โดยทั่วไปธุรกิจ SMEs ส่วนใหญ่มักใช้เทคนิคการผลิตไม่ซับซ้อนเนื่องจากการลงทุนต่ำ ตลอดจนผู้ประกอบการและพนักงานขาดความรู้พื้นฐานที่รองรับเทคนิควิชาการที่ทันสมัย จึงทำให้ขาดการพัฒนาในรูปแบบผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานที่ดี

แต่ในสถานการณ์จริง การขยายตัวทางธุรกิจไม่สามารถหลีกเลี่ยงการขยายตัวในด้านการผลิต ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการกระบวนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ทันสมัยขึ้น โปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการควบคุมกระบวนการผลิตทั้งในภาพรวมและหน่วยการผลิตย่อยและอื่น ๆ ส่งผลให้คนงานที่มีความคุ้นเคยกับวิธีการทำงานแบบเดิม ๆ จำเป็นต้องยกระดับความรู้ความสามารถในการใช้งานเทคโนโลยีที่สูงขึ้นซึ่งก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวได้ของคนงานแต่ละคนและประสิทธิภาพของการส่งเสริมอบรมพัฒนาความรู้ของ SMEs

ในขณะเดียวกันกับที่มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิต จุดเด่นในเรื่องความแตกต่างของผลิตภัณฑ์อันเนื่องมาจากฝีมือและความชำนาญเฉพาะจากการผลิตในปริมาณในจำนวนไม่มากซึ่งเป็นจุดเด่นของ SMEs ก็อาจจะถูกลดทอนความเข้มข้นลงไปเนื่องจากการผลิตที่เข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมเต็มตัว

6. ปัญหาด้านการเข้าถึงการส่งเสริมของรัฐ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจำนวนมากมีลักษณะเป็นการจัดตั้งกิจการที่มีรูปแบบไม่เป็นการทาง อาทิ ผลิตตามบ้าน ผลิตในลักษณะโรงงานห้องแถว ไม่มีการจดทะเบียนโรงงานทะเบียนพาณิชย์หรือทะเบียนการค้า ดังนั้น กิจการหรือโรงงานเหล่านี้จึงค่อนข้างปิดตัวเองในการเข้ามาใช้บริการของรัฐ หรือแม้แต่กิจการหรือโรงงานที่มีการจดทะเบียนถูกต้องเองก็มักไม่ค่อยมีความประสงค์เข้ามาเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักดำเนินการไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการเสียภาษี การรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม หรือการรักษาความปลอดภัยที่กำหนดตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ในเรื่องการส่งเสริมการลงทุนก็เช่นเดียวกัน แม้ว่ารัฐบาลจะดำเนินการลดเงื่อนไขขนาดเงินลงทุนและการจ้างงาน หรือจูงใจให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเสนอโครงการขอรับการส่งเสริมการลงทุนให้มากขึ้น แต่จากข้อมูลการศึกษาวิจัยพบว่าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพียง 8.1% เท่านั้นที่มีโอกาสได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาล

7. ปัญหาด้านข้อจำกัดในการบริการส่งเสริมพัฒนาขององค์กรภาครัฐและเอกชน

ที่ผ่านมา การส่งเสริมพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมได้ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตลอดจนสมาคมการค้าและอุตสาหกรรมต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศ ประกอบกับข้อจำกัดของหน่วยงานดังกล่าว อาทิ บุคลากร งบประมาณ และจำนวนสำนักงานสาขาในภูมิภาค การให้บริการส่งเสริมสนับสนุนด้านต่าง ๆ จึงไม่อาจตอบสนองได้ทั่วถึงและเพียงพอ

8. ปัญหาด้านข้อจำกัดในการรับรู้ข่าวสารข้อมูล

จากปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ข้างต้น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยทั่วไปจึงค่อนข้างมีจุดอ่อนในการรับรู้ข่าวสารด้านต่าง ๆ อาทิ นโยบายและมาตรการของรัฐบาล ข้อมูลข่าวสารด้านการตลาด

แม้ว่าจะมีกลไกจากภาครัฐและภาคเอกชนหลาย ๆ แห่งที่เอื้อประโยชน์แก่กิจการประเภท SMEs แต่ผู้ประกอบการก็ยังไม่สามารถเข้าถึงหรือทำความเข้าใจได้มากพอที่จะนำมาใช้เป็นโอกาสในการสร้างจุดแข็งหรือข้อได้เปรียบที่สูงขึ้นทางธุรกิจ ในด้านแหล่งเงินทุน ปัจจุบัน แม้จะมีธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) เป็นหน่วยงานสนับสนุนทั้งในการกู้ยืมและค้ำประกัน ในด้านการการอบรมพัฒนาความรู้และการใช้สิทธิประโยชน์ อาทิ ด้านภาษีอากร มีศูนย์ให้คำปรึกษาทางการเงินสำหรับวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและประชาชน (ศงป.) และหน่วยงานอีกหลายแห่งที่ให้บริการข้อมูลความรู้ รวมทั้งในด้านการสนับสนุนประชาสัมพันธ์สินค้าและบริการทั้งในประเทศและต่างประเทศ และสถาบันประกาศรับรองมาตรฐานต่าง ๆ ที่จะสร้างจุดแข็งแก่ SMEs อาทิ สถาบันรับรองมาตรฐานไอเอสโอ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม การที่มีหน่วยงานสนับสนุนที่หลากหลายและแยกต่างหากจากกันในลักษณะนี้ ก็อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการ SMEs ที่เริ่มต้นธุรกิจใหม่ หรือแม้แต่ดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่องเข้าใจได้ว่าการขอรับการสนับสนุนเป็นเรื่องซับซ้อนและมีเงื่อนไขที่ค่อนข้างมากในทางปฏิบัติ

9. ปัญหาด้านความสามารถในการแข่งขันกับการรุกของธุรกิจขนาดใหญ่

ในระหว่างการพัฒนาตัวทางธุรกิจ SMEs ส่วนใหญ่จะเริ่มถอยห่างจากจุดแข็งพื้นฐานของธุรกิจที่มีอยู่ออกไปสู่สภาวะการแข่งขันที่เปิดกว้างและสลับซับซ้อน SMEs หลายแห่งประสบความสำเร็จในการขยายตัวด้วยการอาศัย “นวัตกรรมใหม่” ของสินค้าหรือบริการของตนเป็นตัวชี้ความสำเร็จที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อผ่านการพิสูจน์แล้วว่าธุรกิจที่ดำเนินอยู่เป็นธุรกิจที่ดี ให้ผลตอบแทนสูง คู่แข่งขนาดใหญ่ก็จะเข้ามาแข่งขันเพื่อยึดครองส่วนแบ่งตลาด กลายเป็นปัญหาใหญ่ที่รื้อให้ SMEs ที่ประสบความสำเร็จมาแล้วเตรียมแก้ปัญหาต่อไป

10. ปัญหาด้านความมั่นใจในสินค้าและบริการ

ลูกค้าไม่มั่นใจในสินค้าและบริการ ทำให้มีการไตร่ตรองและระมัดระวังในการซื้อ เนื่องจากเกรงว่าสินค้าไม่มีมาตรฐานที่ดีพอ

11. ปัญหาด้านความหลากหลายของสินค้าในตลาด

ความหลากหลายของสินค้าในตลาดที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่งผลทำให้ผู้บริโภคจดจำสินค้า SMEs ได้ยากกว่าสินค้าชนิดเดียวกันตราอื่น ๆ

12. ปัญหาและอุปสรรคของ SMEs ไทยในการเข้าสู่ตลาดอาเซียน

นอกเหนือไปจากปัญหาเฉพาะของแต่ละสาขาธุรกิจแล้ว ปัญหาพื้นฐานที่ SMEs ของไทยมีอยู่ร่วมกันประการหนึ่ง คือ การขาดข้อมูลและความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับอาเซียนโดยทั่วไป ทั้งนี้ ยังไม่กล่าวถึงผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งผู้ประกอบการไทยทั่วไปยังมีความรู้ความเข้าใจน้อยมากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีข้อจำกัดด้านเวลาที่ต้องใช้ในการพัฒนาศักยภาพ ดังนั้น ที่ผ่านมา แม้จะมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ และมีหลายหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน แต่ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการ SMEs ยังมีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับจำนวน SMEs ทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย

นอกจากปัญหาข้อจำกัดเรื่องเวลา SMEs กระจุกกระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งในเขตเมืองและชนบท และมีอยู่ไม่น้อยที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ข้อสำคัญ คือ หากไม่มีการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ผลกระทบในทางลบจะตามมาอย่างแน่นอน แต่หากมีการเตรียมความพร้อมอย่างเพียงพอ SMEs ไทยก็สามารถจะได้รับประโยชน์จากโอกาสด้านต่าง ๆ ที่เปิดกว้างมากขึ้น

ผลสำคัญอีกประการหนึ่งจากการเปิดเสรีด้านการค้าบริการและการเคลื่อนย้ายแรงงาน คือ สัดส่วนในการเป็นเจ้าของกิจการของนักลงทุนต่างชาติจะขยายสูงขึ้น ก่อนหน้านี้สัดส่วนการเป็นเจ้าของกิจการในมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียอยู่ที่ร้อยละ 30 40 และ 49 ตามลำดับ การที่สัดส่วนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นไปเป็นร้อยละ 70 ในประเทศอาเซียนทุกประเทศจะกระตุ้นความสนใจของนักลงทุนจากอาเซียนด้วยตนเองมากขึ้น ในการลงทุนในกิจการในประเทศอาเซียนอื่น ๆ เช่น กัมพูชา สิงคโปร์ และเวียดนาม เปิดกว้างในเรื่องนี้อยู่แล้ว แต่โอกาสที่เปิดใหม่นี้จะให้นักลงทุนในประเทศไทยสนใจที่จะลงทุนในประเทศอาเซียนอื่น ๆ มากขึ้นด้วยหรือไม่ขึ้นอยู่กับความพร้อมดังกล่าว

จากข้อมูลของ “Insight: Moving forward with the AEC”, Economic Intelligence Center SCB, Monthly/February 2011 ธุรกิจที่เป็นเป้าหมายสำคัญสำหรับการลงทุนในระยะแรก คือ ด้านบริการที่มีศักยภาพสูงและแสดงให้เห็นแล้วว่าให้ผลกำไรสูง เช่น ในประเทศสิงคโปร์ ธุรกิจประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเกี่ยวเนื่องกับการค้า ได้แก่ ธุรกิจห้างสรรพสินค้า ธุรกิจการเป็นตัวแทนจำหน่าย ธุรกิจค้าปลีกสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ และธุรกิจ

เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ส่วนในประเทศมาเลเซียนั้น กิจกรรมที่เป็นเป้าหมายสำหรับการลงทุนในอนาคตจะอยู่ที่ด้านไอทีและบริการด้านซอฟต์แวร์

อย่างไรก็ตาม การขยายเขตแดนสัดส่วนการลงทุนโดยต่างชาติออกไปเป็นร้อยละ 70 อาจจะยังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติอยู่มาก โดยเฉพาะกฎระเบียบต่าง ๆ ที่นักลงทุนต่างชาติจะต้องปฏิบัติ ยกตัวอย่างประเด็นที่มักกล่าวถึงกันมาก คือ สิทธิของชาวต่างชาติที่จะเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งยังคงทำไม่ได้ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งบางประเทศหาทางออกด้วยการให้เช่าระยะยาว นอกจากนั้น ยังมีกฎระเบียบอื่น ๆ อาทิ มูลค่าต่ำสุดในการลงทุนรูปแบบการลงทุน องค์กรประกอบคณะกรรมการบริหาร (ที่ต้องเป็นคนท้องถิ่น) การทดสอบความจำเป็นทางเศรษฐกิจ กิจกรรมร่วมและการถ่ายทอดเทคโนโลยี ธุรกิจที่มีผลกำไรสูงมีศักยภาพสำหรับการขยายการลงทุนและสามารถจะเป็นจุดเริ่มต้นในการแสวงหาธุรกิจบริการที่น่าสนใจในประเทศอาเซียน

ในเรื่องของผลกำไร พบว่ามาเลเซียและสิงคโปร์มีธุรกิจบริการหลายอย่างมีศักยภาพด้านอัตรากำไรก่อนดอกเบี้ยภาษีและค่าเสื่อมราคา (Earnings before Interest Tax Depreciation and Amortization: EBITDA margin) สูง โดยเฉพาะมาเลเซียและสิงคโปร์มี EBITDA margin โดยเฉลี่ยสูงสุดสำหรับ 7 สาขา และ 5 สาขาของธุรกิจบริการตามลำดับจากทั้งหมด 21 สาขาลาดที่มีศักยภาพใน AEC สำหรับธุรกิจไทยมีอยู่ 4 ด้านด้วยกัน คือ การท่องเที่ยวภายในกลุ่มอาเซียน ประชากรมุสลิมของอาเซียน ซึ่งเป็นประชากรมุสลิมกลุ่มใหญ่ที่สุดในโลก ชนชั้นที่มีรายได้ปานกลางที่กำลังขยายตัว และประชากรสูงอายุธุรกิจบริการจากศักยภาพที่มีอยู่เหล่านี้อาจเกิดจากการใช้ความเข้มแข็งที่ไทยมีอยู่แล้วเช่น การบริการด้านสุขภาพ สำหรับประชากรสูงอายุ ที่อาจขยายออกไปเป็นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์สำหรับผู้เกษียณอายุ การแปรรูปอาหารสำหรับประชากรมุสลิมที่จะทำให้ไทยเป็นศูนย์กลางอาหารฮาลาลที่สำคัญของโลก และธุรกิจโรงแรมที่พัฒนาไปเป็นการจัดการโรงแรมที่เป็นตราสินค้าของไทยโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับ SMEs นั้น ยังไม่มีการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งอย่างจริงจังถึงผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะในกรณีที่จะมีนักลงทุนจากชาติอาเซียนอื่น ๆ เข้ามาลงทุนในธุรกิจด้านนี้ในประเทศไทย โดยมีโอกาสที่ผู้ประกอบการ SMEs ไทยจะไปลงทุนในอาเซียนนั้นอย่างน้อยในระยะแรกน่าจะมีน้อยมาก

ดังนั้นหากไม่มีการเตรียมการที่ดีพอ ซึ่งรวมไปถึงการออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อปกป้องและส่งเสริมผู้ประกอบการ SMEs ไทยอย่างจริงจัง SMEs ไทยก็อาจจะเลิกการประกอบการไป เช่น ถูกซื้อกิจการโดยต่างชาติ พื้นที่อันสวยงามและแหล่งท่องเที่ยวที่ดีของไทยก็คงตกอยู่ในการครอบครองของต่างชาติในอนาคต (ดวงกมล บุรณสมภพ, 2555)

สรุปผลกระทบของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและการปรับตัวของอุตสาหกรรมไทย มีดังนี้

(สำนักเศรษฐกิจอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ, 2554)

ผลกระทบเชิงบวก

1) การลดและยกเลิกมาตรการทางภาษีในปี 2553 เป็นร้อยละ 0 ทั้งหมด ยกเว้นรายการสินค้าอ่อนไหวและอ่อนไหวมาก (Sensitive and Highly Sensitive) ของกลุ่มอาเซียน 6 รวมทั้งประเทศไทย และ ปี 2558 สำหรับกลุ่ม CLMV (กัมพูชา ลาว สหภาพเมียนมาร์ และเวียดนาม) เป็นการลดอุปสรรคทางการค้าและส่งเสริมให้อาเซียนเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่ เป็นการเพิ่มโอกาสร้อยละ 22.7 ของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศทั้งหมดของไทย (เพิ่มจากร้อยละ 20 ในปี 2552)

2) ต้นทุนในการผลิตของไทยต่ำลง สามารถนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลางที่ใช้ในการผลิตได้ในราคาที่ถูกลง

3) เป็นการสร้างเสริมโอกาสการลงทุนเมื่อประเทศอาเซียนมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนได้เสรีมากขึ้น

4) เพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการไทย เมื่อมีการใช้ทรัพยากรการผลิตร่วมกัน/เป็นพันธมิตรทางธุรกิจร่วมกับอาเซียนอื่นๆ

5) เพิ่มอำนาจการต่อรองของไทยในเวทีการค้าโลก

ผลกระทบเชิงลบ

1) สินค้าของประเทศอาเซียนอื่นเข้าสู่ตลาดไทยได้โดยไม่มีภาระภาษี ทำให้ผู้ประกอบการไทยต้องแข่งขันมากขึ้น แต่ที่ผ่านมาไทยกลับมีมูลค่าการส่งออกไปยังอาเซียนสูงกว่าการนำเข้าจากอาเซียน

2) ในด้านการลงทุน หากประเทศไทยไม่มีการพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน (Infrastructure) ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงาน (Labor productivity) และไม่มีการปรับปรุงกฎระเบียบกฎหมายให้มีความทันสมัยไม่เป็นอุปสรรคต่อนักการลงทุน อาจทำให้มีการโยกย้ายฐานการผลิตจากประเทศไทยไปยังประเทศอื่น ๆ ใน ASEAN ที่เหมาะสมกว่า

3) การเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรี อาจทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานมีฝีมือของไทยไปประเทศที่ให้ค่าตอบแทน สูงกว่า เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน และต้องจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศแรงงานถูกกว่าเข้ามา อาจก่อปัญหาด้านสังคม และเนื่องจากทิศทางนโยบายของไทยคือ การเป็น “รัฐสวัสดิการ” ทำให้งบประมาณของรัฐส่วนหนึ่งจะไปเป็นสวัสดิการของแรงงานต่างด้าว

4) ตลาดสินค้าในประเทศ (Domestic Market) หากตลาดภายในของไทยยังไม่มีกลไกในการป้องกันไม่ให้สินค้าคุณภาพต่ำกว่าที่ผลิตได้ในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นเข้ามาขายในประเทศมากขึ้น ก็จะทำให้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพสูงขึ้นอาจเกิดปัญหาอุปสรรคได้ เนื่องจากไม่มีตลาดภายในประเทศรองรับ รวมทั้งอาจส่งผลทางจิตวิทยาแก่ผู้ประกอบการไทยในการพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตได้

ภาคอุตสาหกรรมไทยจำเป็นต้องมีการปรับตัว ดังนี้

- 1) การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ทั้งในด้านแรงงาน เทคโนโลยี รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการในตลาดโลก เพื่อที่จะสามารถแข่งขันกันได้
- 2) การเตรียมความพร้อมด้านสาธารณูปโภคและระบบโลจิสติกส์เพื่อรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ
- 3) หาดตลาดส่งออก ปรับปรุงการผลิตให้สามารถปฏิบัติตามกฎถิ่นกำเนิดสินค้าของอาเซียนได้ รวมถึงการบริหารจัดการ การจัดหาวัตถุดิบราคาถูกและมีคุณภาพดีในภูมิภาค
- 4) การปรับปรุงโครงสร้างภาษีของไทยทั้งระบบเพื่อให้เอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการไทย
- 5) ส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการผลิต (Production Network) เพื่อให้สามารถสร้างการลดต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วย (Economy of Scale) ได้ ทำให้สามารถแข่งขันได้ในระดับโลก
- 6) ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการผลิตการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม
- 7) มีกลไกที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคในการเข้าสู่ตลาดภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

13. ปัญหาด้านกฎหมาย

กฎหมายของรัฐโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่จะช่วยให้การดำเนินการของธุรกิจมีความโปร่งใส รับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ในสังคม และมีพฤติกรรมสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ในทางตรงกันข้าม กฎหมายก็มีผลกระทบอย่างมากต่อการดำเนินธุรกิจ ทั้งวิสาหกิจขนาดใหญ่ และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) อย่างไรก็ตาม กฎหมายมักส่งผลกระทบในด้านลบต่อ SMEs มากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ เนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้ (อัลฟา อินโฟและคณะ, 2544)

ประการแรก ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายส่วนใหญ่เป็นต้นทุนคงที่ (Fixed cost) ซึ่งไม่ได้แปรผันไปตามขนาดของธุรกิจ เช่น เวลาและต้นทุนที่ใช้ไปกับงานเอกสารในการขออนุญาตหรือการจดทะเบียนต่าง ๆ จึงทำให้ SMEs มีต้นทุนโดยเปรียบเทียบ (relative cost) ในการปฏิบัติตามกฎหมายสูงกว่าธุรกิจขนาดใหญ่

ประการที่สอง SMEs มักได้รับผลกระทบจากกฎหมายซึ่งมุ่งควบคุมพฤติกรรมของธุรกิจมากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ และได้ประโยชน์จากกฎหมายซึ่งมุ่งส่งเสริมธุรกิจน้อยกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ เนื่องจาก SMEs มีทรัพยากรที่จำกัดในการปฏิบัติตามกฎหมาย

ประการที่สาม กฎหมายส่วนใหญ่ทำให้ธุรกิจขาดความคล่องตัว เพราะทำให้ผู้บริหาร SMEs ต้องใช้เวลามากในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อ SMEs มากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ เนื่องจากความคล่องตัวเป็นจุดเด่นของ SMEs

ด้วยเหตุนี้ การพัฒนากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ SMEs ทั้งกฎหมายที่มุ่งกำกับดูแลพฤติกรรม และกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมธุรกิจจึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของ SMEs ดังที่กล่าวมาข้างต้น

การศึกษาถึงผลกระทบของกฎหมายต่อ SMEs ที่มุ่งเน้นวิเคราะห์ปัญหาในประเทศไทยนั้นยังมีอยู่น้อย ซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมหรือลดภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายของ SMEs จากรายงานการวิจัยของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมระบุว่าได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ 162 ฉบับ (ไม่รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตร) โดยแบ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับธุรกิจทั่วไป 35 ฉบับ สำหรับอุตสาหกรรมการผลิต 41 ฉบับ การค้า 36 ฉบับ บริการ 59 ฉบับ และวิชาชีพอิสระ 15 ฉบับ โดยเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายเหล่านี้พบว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมธุรกิจถึงกว่าร้อยละ 70 ของกฎหมายทั้งหมด และครึ่งหนึ่งของกฎหมายที่ประกาศใช้จะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจต้องจดทะเบียนกับหน่วยงานรับผิดชอบ

นอกจากนี้ ในการศึกษาได้ทำการสำรวจผู้ประกอบการจำนวน 120 กิจการ โดยเป็นกิจการที่อยู่ในกรุงเทพฯและปริมณฑล 72 แห่ง และต่างจังหวัด 48 แห่ง ซึ่งตัวอย่างได้กระจายไปในภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 37 การค้าร้อยละ 22 ภาคบริการร้อยละ 41 ผลการสำรวจพบว่า

1. ในการจดทะเบียนธุรกิจ บริษัทประมาณร้อยละ 76 ที่ทำการสำรวจจะจ้างสำนักงานกฎหมายหรือสำนักงานบัญชีในการดำเนินการแทน
2. ภาระค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนประมาณ 5,000 – 10,000 บาทต่อกิจการ
3. เพื่อเป็นการส่งเสริม SMEs กิจการที่ทำการสำรวจต้องการให้มีแบบฟอร์มการติดต่อกับทางราชการที่ง่ายต่อความเข้าใจและต้องการระบบบัญชีสำหรับธุรกิจขนาดเล็กที่ผู้ประกอบการสามารถจัดทำได้เองโดยไม่ต้องจ้างนักบัญชี

สรุปได้ว่า กฎหมายสำคัญที่ทำให้เกิดภาระต่อ SMEs มากที่สุดมี 7 ฉบับ คือกฎหมายภาษีอากร กฎหมายการบัญชี กฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กฎหมายการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กฎหมายการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายสิทธิบัตร และกฎหมายการจัดสรรที่ดินใหม่

นอกจากภาระต่อ SMEs ที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ภาระดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. การให้คำตอบของรัฐแก่ธุรกิจที่ขาดความชัดเจน
2. การใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
3. ปัญหาที่เกี่ยวกับขอบเขตของการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่
4. การตีความกฎหมายขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ
5. การขาดการประสานงานของหน่วยงานของรัฐ
6. ปัญหาที่หน่วยงานของรัฐอ้างเรื่องความลับของข้อมูล
7. การขาดความชัดเจนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและระยะเวลาในการขออนุญาต

อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวยังไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในเชิงปริมาณของกฎหมายต่อ SMEs ได้อย่างชัดเจน

การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ช่วยเพิ่มความเข้าใจปัญหาผลกระทบของกฎหมายต่อ SMEs มากขึ้น การวิจัยดังกล่าวได้วิเคราะห์กฎหมาย 4 กลุ่ม คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตหรือจดทะเบียน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบัญชีและภาษีอากร กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลพฤติกรรมในการประกอบธุรกิจ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ จำนวนทั้งสิ้น 26 ฉบับ ในการวิจัยดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหาร SMEs จำนวน 43 แห่ง ในกรุงเทพมหานคร ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออก โดยธุรกิจเหล่านี้กระจายอยู่ในอุตสาหกรรม การผลิต บริการ และการพาณิชย์ ตลอดจนธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีสูงหรือมีแนวทางการประกอบธุรกิจที่ใช้นวัตกรรมในจำนวนนี้มีทั้งธุรกิจที่จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด และธุรกิจที่เป็นเจ้าของโดยบุคคลเดียว (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และเกรียงไกร วีระฤทธิพันธ์, 2545, น. 5 – 43)

การศึกษานี้ได้ประมาณการต้นทุนของ SMEs ในการปฏิบัติตามกฎหมายใน 5 ด้านคือ 1) เงินลงทุน เช่น การลงทุนในเครื่องจักรหรือเทคโนโลยีใหม่เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย การลงทุนติดตั้งเครื่องจักรใหม่ เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดขึ้น 2) ค่าธรรมเนียมหรือภาษีอากรที่จ่ายให้กับรัฐ 3) เวลาของผู้บริหารหรือพนักงานในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นค่าเสียโอกาสในการทำกิจกรรมอื่น 4) ค่าจ้างที่ปรึกษาภายนอก เช่น ทนายความ นักบัญชี ผู้สอบบัญชีอนุญาตหรือผู้ประกอบกรอื่น ๆ และ 5) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น เงินสินบน หรือของขวัญที่จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การวิจัยดังกล่าวชี้ว่า กฎหมายหลายฉบับก่อให้เกิดต้นทุนที่สูงแก่ SMEs เมื่อวัดจากดัชนีภาระทางกฎหมาย โดยในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียน กฎหมายที่สร้างภาระสูงต่อ SMEs ได้แก่ กฎหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กฎหมายสิทธิบัตร กฎหมายเครื่องหมายการค้า ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีและการบัญชี กฎหมายที่ก่อให้เกิดภาระสูงต่อ SMEs คือ ประมวลรัษฎากร กฎหมายการบัญชี กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายเงินทดแทน ในขณะที่กฎหมายที่มุ่งกำกับดูแลพฤติกรรมธุรกิจบางฉบับก็ไม่มีประสิทธิผลในทางที่เป็นประโยชน์แก่ SMEs เช่น กฎหมายแข่งขันทางการค้า และกฎหมายขายตรงและการตลาดแบบตรง ส่วนกฎหมายที่มุ่งส่งเสริม SMEs เช่น กฎหมายพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็ไม่มีประสิทธิผลในการส่งเสริม SMEs อย่างแท้จริง

การสนับสนุนจากภาครัฐในปัจจุบัน

ในส่วนของภาครัฐที่เข้ามาส่งเสริมและสนับสนุน SMEs โดยให้สิทธิประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ และส่งเสริม SMEs ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พ.ร.บ. จดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514 พ.ร.บ. ส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 โดยกฎหมายที่เป็นแม่บทเพื่อการส่งเสริม SMEs โดยตรงคือ พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และแผนการส่งเสริม SMEs กำหนดลักษณะกิจการที่เป็น SMEs และเสนอแนะมาตรการในด้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริม SMEs ตลอดจนเสนอให้มีกฎหมาย หรือให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม SMEs ต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ประเภท และขนาดของ SMEs จัดทำแผนการส่งเสริม SMEs จัดทำรายงานสถานการณ์ SMEs และบริหารกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามนโยบายและมติของคณะกรรมการ ในปัจจุบัน สสว. ได้จัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริม SMEs มาแล้ว 3 ฉบับ ซึ่งฉบับล่าสุดคือ แผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมฉบับที่ 3 (พ.ศ.2555-2559) ประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ 4 หลัก อันได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์สนับสนุนปัจจัยแวดล้อมให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทย (2) ยุทธศาสตร์เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทย (3) ยุทธศาสตร์ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยให้เติบโตอย่างสมดุลตามศักยภาพของพื้นที่ (4) ยุทธศาสตร์เสริมสร้างศักยภาพของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, ม.ป.ป., น.1,9)

สำหรับแนวทางการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้กำหนดไว้ในหลายด้านด้วยกัน ซึ่งด้านหนึ่งที่สำคัญคือการกำหนดแนวทางในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs อันเป็นประเด็นสำคัญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 (6) ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่อเป็นแนวทางในการให้ข้อมูลข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ หลังจากที่ประชุมคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (บอร์ดSMEs) ซึ่งมีพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผบ.ทบ.และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นประธานได้เห็นชอบกำหนดให้การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นวาระแห่งชาติ ด้วยการปรับโครงสร้างการบริหาร จัดการทั้งระบบโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริม

SMEs เพิ่ม และได้มอบนโยบายในที่ประชุมบอร์ด SMEs โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม SMEs เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ร่วมหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทำแผนการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพ SMEs ได้อย่างรอบด้าน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อเพิ่มสภาพคล่องและเงินหมุนเวียน การลงทุนเพื่อขยายกิจการ การตลาดเพื่อหาช่องทางใหม่ ๆ และการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุน โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ ภาคการผลิต ภาคการค้า ภาคบริการ และ ภาคเกษตร (ผู้จัดการออนไลน์, 2557)

ดังนั้นเพื่อเป็นแนวทางในการให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อสภาพัฒน์รูปแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงศึกษา รวบรวม ประเด็นที่สำคัญเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนา SMEs อันจะเป็นผลให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีความเข้มแข็ง สร้างงานกระจายรายได้ และเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รวมทั้งยังสามารถที่จะแก้ปัญหาความยากจนของประเทศได้อย่างยั่งยืนต่อไป

นิยามและการจำแนก SMEs

ความหมายและลักษณะ

“วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” หรือ SMEs ย่อมาจากภาษาอังกฤษว่า Small and Medium Enterprises สำหรับความหมายของวิสาหกิจ (Enterprises) ครอบคลุมกิจการ 3 กลุ่ม ดังนี้ (สถาบันวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2556)

1) กิจการการผลิต (Production Sector) ครอบคลุมการผลิตในภาคเกษตรกรรม (Agricultural Processing) ภาคอุตสาหกรรม (Manufacturing) และเหมืองแร่ (Mining)

1.1 ธุรกิจการผลิต เป็นธุรกิจที่เปลี่ยนรูปวัตถุดิบให้เป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป กระบวนการผลิตจึงเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต้องใช้วัตถุดิบในการแปรรูปให้เป็นสินค้าเพื่ออุตสาหกรรมและการบริโภค ซึ่งมีสินค้าจำนวนมากที่ผลิตขึ้นและจำหน่ายเองโดยใช้เครื่องจักรในการแปรรูป ใช้แรงงานและฝีมือในการแปรรูป ส่วนธุรกิจการผลิตภาคเกษตรกรรมก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

1.2 ธุรกิจเหมืองแร่ เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการขุดหาทรัพยากรธรรมชาติแหล่งแร่วัตถุดิบจากพื้นดิน ทั้งที่เป็นโลหะหรืออโลหะทุกชนิด ทุกประเภท เช่น เพชร พลอย อัญมณี ต่าง ๆ พลวง เงิน ทอง และแร่ธาตุอื่น ๆ ซึ่งแหล่งในการทำธุรกิจมักจะอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบชนิดนั้น ๆ โดยขึ้นอยู่กับพื้นที่ว่าแหล่งใดมีแร่ชนิดใดมาก คำนวณค่ากับการลงทุนที่จะไปตั้งเหมือง เช่น หินดินดาน หินปูน หินขอล็ก เป็นต้น

2) กิจการการค้า (Trading Sector) ครอบคลุมการค้าส่ง (Wholesale) และการค้าปลีก (Retail)

2.1 ธุรกิจค้าส่ง (Wholesaling) หมายถึง ธุรกิจที่คนกลางดำเนินการโดยขายสินค้าต่อให้แก่คนกลางอื่น ๆ และผู้ใช้ในอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม เป็นจำนวนครั้งละมาก ๆ แต่ไม่ขายให้กับผู้บริโภคคนสุดท้าย ธุรกิจค้าส่งจะมีประสิทธิภาพทางด้านการตลาดและมีช่องทางการจัดจำหน่ายให้แก่ร้านค้าปลีก โดยให้ผลตอบแทนที่เหมาะสม เช่น การค้าส่งอะไรเครื่องใช้ไฟฟ้า ค่าส่งยาหรือเวชภัณฑ์ บุหรี่ สุรา น้ำมัน เป็นต้น

2.2 ธุรกิจค้าปลีก (Retailing) เป็นธุรกิจที่ขายสินค้าเป็นจำนวนเล็กน้อยแก่ผู้บริโภคคนสุดท้ายโดยตรงและจะเป็นคนกลางระหว่างผู้ค้าส่งและผู้ผลิต กับผู้บริโภคคนสุดท้าย และกิจกรรมทั้งสิ้นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการขายสินค้าหรือบริการให้ผู้บริโภคคนสุดท้าย

3) กิจการบริการ (Service Sector) เป็นธุรกิจที่จำหน่ายสินค้าในรูปบริการให้แก่ผู้บริโภคหรือผู้ผลิต ธุรกิจบริการส่วนใหญ่จะมีตัวตน และมักจะถูกบริโภคในขณะเดียวกับที่ผลิตขึ้นมา เช่น โรงพยาบาล โรงแรม ธนาคาร สถานีบริการน้ำมัน เป็นต้น

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises = SMEs) เป็นธุรกิจที่มีจำนวนมากในประเทศไทย ผู้ประกอบการส่วนมากประกอบการในรูปของบุคคลธรรมดา คณะบุคคลหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่มีใช้นิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือกิจการร่วมค้า ซึ่งจะประกอบธุรกิจขายสินค้า ผลิตสินค้า หรือให้บริการ

หน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทยมักจะใช้กำหนดลักษณะตามกฎหมายกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545

สำหรับกรมสรรพากร ประมวลรัษฎากรไม่ได้มีคำนิยาม SMEs ไว้ว่ามีลักษณะอย่างไร แต่ได้อาศัยอำนาจตามประมวลรัษฎากรออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนส่งเสริมธุรกิจ SMEs เช่น ลดอัตราภาษีเงินได้ ยกเว้นภาษีเงินได้ การหักค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง เป็นต้น (กรมสรรพากร, ม.ป.ป., น.1-3)

ลักษณะ SMEs ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และตามประมวลรัษฎากร สรุปได้ดังนี้

1. กำหนดลักษณะธุรกิจ SMEs ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

ตามกฎหมายกระทรวงอุตสาหกรรม ได้กำหนดลักษณะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกกิจการของ SMEs ว่าจะเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม คือ

- 1) มูลค่าสินทรัพย์ถาวร
- 2) จำนวนการจ้างงาน

การจำแนกประเภทของ SMEs โดยใช้มูลค่าสินทรัพย์ถาวร สามารถจำแนกได้ดังนี้

- 1) กิจกรรมการผลิต : วิสาหกิจขนาดกลางไม่เกิน 200 ล้านบาท วิสาหกิจขนาดเล็กไม่เกิน 50 ล้านบาท
- 2) กิจกรรมการบริการ : วิสาหกิจขนาดกลางไม่เกิน 200 ล้านบาท วิสาหกิจขนาดเล็กไม่เกิน 50 ล้านบาท
- 3) กิจกรรมการค้า
 - 3.1 กิจกรรมค้าส่ง : วิสาหกิจขนาดกลางไม่เกิน 100 ล้านบาท วิสาหกิจขนาดเล็กไม่เกิน 50 ล้านบาท
 - 3.2 กิจกรรมค้าปลีก : วิสาหกิจขนาดกลางไม่เกิน 60 ล้านบาท วิสาหกิจขนาดเล็กไม่เกิน 30 ล้านบาท

การจำแนกประเภทของ SMEs โดยใช้เกณฑ์จากจำนวนการจ้างงาน สามารถจำแนกได้ดังนี้

- 1) กิจกรรมการผลิต : วิสาหกิจขนาดกลางไม่เกิน 200 คน วิสาหกิจขนาดเล็กไม่เกิน 50 คน
- 2) กิจกรรมการบริการ : วิสาหกิจขนาดกลางไม่เกิน 200 คน วิสาหกิจขนาดเล็กไม่เกิน 50 คน
- 3) กิจกรรมการค้า
 - 3.1 กิจกรรมค้าส่ง : วิสาหกิจขนาดกลางไม่เกิน 50 คน วิสาหกิจขนาดเล็กไม่เกิน 25 คน
 - 3.2 กิจกรรมค้าปลีก : วิสาหกิจขนาดกลางไม่เกิน 30 คน วิสาหกิจขนาดเล็กไม่เกิน 15 คน

ตาราง 1 แสดงลักษณะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามที่กฎกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด

ลักษณะวิสาหกิจ	จำนวนการจ้างงาน (คน)		จำนวนสินทรัพย์ถาวร (ล้านบาท)	
	ขนาดย่อม	ขนาดกลาง	ขนาดย่อม	ขนาดกลาง
กิจกรรมผลิตสินค้า	ไม่เกิน 50	51-200	ไม่เกิน 50	51-200
กิจกรรมค้าส่ง	ไม่เกิน 25	26-50	ไม่เกิน 50	51-100
กิจกรรมค้าปลีก	ไม่เกิน 15	16-30	ไม่เกิน 30	31-600
กิจกรรมให้บริการ	ไม่เกิน 50	51-200	ไม่เกิน 50	51-200

* * ในกรณีที่จำนวนการจ้างงานของกิจการใดเข้าลักษณะของวิสาหกิจขนาดย่อม แต่มูลค่าสินทรัพย์ถาวรเข้าลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางหรือมีจำนวนการจ้างงานเข้าลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลาง แต่มูลค่าสินทรัพย์ถาวรเข้าลักษณะของวิสาหกิจขนาดย่อม ให้ถือจำนวนการจ้างงานหรือมูลค่าสินทรัพย์ถาวรที่น้อยกว่าเป็นเกณฑ์การพิจารณา

ที่มา : สำนักประสานและบริหารโครงการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

2. ลักษณะ SMEs ที่กรมสรรพากรอาศัยอำนาจตามประมวลรัษฎากรออกกฎหมาย เพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยมีหลักเกณฑ์ลักษณะใด ลักษณะหนึ่ง ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงลักษณะ SMEs ตามประมวลรัษฎากร

ลำดับที่	ลักษณะ
1	เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนชำระแล้วในวันสุดท้ายของรอบระยะเวลาบัญชี ไม่เกิน 5 ล้านบาท และมีรายได้จากการขายสินค้าและบริการในรอบระยะเวลาบัญชีไม่เกิน 30 ล้านบาท
2	เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลมีสินทรัพย์ถาวรไม่รวมที่ดิน ไม่เกิน 200 ล้านบาท และจ้างแรงงานไม่เกิน 200 คน
3	เป็นกิจการขายสินค้าหรือให้บริการที่อยู่ในบังคับภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่มีรายรับไม่เกิน 1.8 ล้านบาทต่อปีหรือต่อรอบระยะเวลาบัญชีได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม

* การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจะกำหนดหลักเกณฑ์ธุรกิจ SMEs ลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ในการให้สิทธิประโยชน์นั้น ๆ เช่น บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนชำระแล้วในวันสุดท้ายของรอบระยะเวลาบัญชี ไม่เกิน 5 ล้านบาท และมีรายได้จากการขายสินค้าและให้บริการไม่เกิน 30 ล้านบาทต่อรอบระยะเวลาบัญชี จะได้สิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิ 300,000 บาทแรก หรือบริษัทฯ ที่มีแรงงาน ไม่เกิน 200 คน จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีหักค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคา ในอัตราเร่ง เป็นต้น

** รายได้จากการขายสินค้าและให้บริการไม่เกิน 30 ล้านบาทต่อรอบระยะเวลาบัญชี มีผลบังคับใช้ในรอบระยะเวลาบัญชี ปี 2555

ที่มา : กรมสรรพากร

รูปแบบธุรกิจ SMEs

การประกอบธุรกิจอาจจะกระทำตั้งแต่คนเดียวขึ้นไป หรือหากมีหุ้นส่วนร่วมกันหลายคน มักจัดตั้งในรูปแบบของนิติบุคคล โดยมีรูปแบบธุรกิจที่แตกต่างกัน ปรากฏดังตารางสรุป

ตาราง 3 สรุปรูปแบบ SMEs

ลำดับที่	รูปแบบ	ลักษณะ
1	บุคคลธรรมดา	บุคคลทั่วไปที่มีชีวิตอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 15 มาตรา (มาตรา 15)
2	คณะบุคคลที่มีใช้นิติบุคคล	บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ตกลงเข้ากันเพื่อการทำกิจการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์แบ่งปันกำไรที่ได้จากกิจการที่ทำ (หน่วยภาษีตามมาตรา 56 แห่งประมวลรัษฎากร)
3	ห้างหุ้นส่วนสามัญที่มีใช้นิติบุคคล	บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ตกลงเข้ากันเพื่อการทำกิจการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์แบ่งปันกำไรที่ได้จากกิจการที่ทำ (หน่วยภาษีตามมาตรา 56 แห่งประมวลรัษฎากร)
4	ห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนนิติบุคคล	บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มาลงทุนและเป็นเจ้าของกิจการร่วมกัน โดยหุ้นส่วนทุกคนไม่จำกัดความรับผิดและต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
5	ห้างหุ้นส่วนจำกัด	บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มาลงทุนและเป็นเจ้าของกิจการร่วมกัน หุ้นส่วนมีทั้งที่จำกัดความรับผิดและไม่จำกัดความรับผิดและต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
6	บริษัทจำกัด	บุคคลตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป มาลงทุนและเป็นเจ้าของกิจการ ผู้ถือหุ้นรับผิดในหนี้ต่าง ๆ ไม่เกินจำนวนเงินที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนลงทุน และต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
7	วิสาหกิจชุมชน	กิจการของชุมชนที่เกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่นที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวประกอบกิจการดังกล่าวเพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน โดยมีการยื่นขอจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนกับกรมส่งเสริมการเกษตร 2548

ที่มา : กรมสรรพากร

ความสำคัญของ SMEs ต่อเศรษฐกิจไทย

● ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ตาราง 4 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาประจำปี (ล้านบาท)

	2551	2552	2553	2554	2555	2556
ทั้งประเทศ	9,075,493.00	9,050,715.00	10,104,821.00	10,539,446.00	11,375,349.00	11,898,710.00
แบ่งตามภาค						
ภาคเกษตร	1,056,838.00	1,052,564.00	1,251,807.00	1,406,504.00	1,395,743.00	1,425,783.00
ภาคนอกเกษตร	8,018,655.00	7,998,151.00	8,853,014.00	9,132,942.00	9,979,606.00	10,472,927.00
แบ่งตามขนาดของวิสาหกิจ						
วิสาหกิจขนาดใหญ่	4,160,530.70	4,156,704.30	4,663,899.90	4,797,961.40	5,251,185.30	5,477,138.40
SMEs	3,457,685.30	3,417,860.70	3,747,694.10	3,859,587.60	4,211,262.70	4,454,939.60
- วิสาหกิจขนาดย่อม	2,318,671.20	2,300,195.70	2,491,158.20	2,583,873.40	2,824,898.20	3,014,096.30
- วิสาหกิจขนาดกลาง	1,139,014.10	1,117,665.00	1,256,535.90	1,275,714.30	1,386,364.50	1,440,843.30
วิสาหกิจอื่นๆ	400,439.00	423,586.00	441,420.00	475,393.00	517,158.00	540,849.00
อื่นๆ	1,056,838.00	1,052,564.00	1,251,807.00	1,406,504.00	1,395,743.00	1,425,783.00

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ตาราง 5 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาคงที่ (พ.ศ. 2531) ตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (ล้านบาท)

	2551	2552	2553	2554	2555	2556
ทั้งประเทศ	4,361,396.00	4,263,363.00	4,596,112.00	4,599,655.00	4,898,189.00	5,039,794.00
แบ่งตามภาค						
ภาคเกษตร	383,079.00	381,132.00	381,401.00	396,951.00	412,175.00	417,797.00
ภาคนอกเกษตร	3,978,317.00	3,882,231.00	4,214,711.00	4,202,704.00	4,486,014.00	4,621,997.00
แบ่งตามขนาดของวิสาหกิจ						
วิสาหกิจขนาดใหญ่	2,101,380.60	2,043,395.90	2,238,415.70	2,215,356.20	2,370,807.10	2,428,853.20
SMEs	1,756,260.40	1,713,378.10	1,849,203.30	1,860,165.80	1,983,403.90	2,059,297.80
- วิสาหกิจขนาดย่อม	1,151,047.60	1,128,664.40	1,208,815.00	1,229,337.60	1,309,848.80	1,369,551.80
- วิสาหกิจขนาดกลาง	605,212.80	584,713.70	640,388.30	630,828.30	673,555.10	689,746.00
วิสาหกิจอื่นๆ	120,676.00	125,457.00	127,092.00	127,182.00	131,803.00	133,846.00
อื่นๆ	383,079.00	381,132.00	381,401.00	396,951.00	412,175.00	417,797.00

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศส่วนใหญ่มาจากภาคนอกการเกษตร โดยในปี 2556 ภาคนอกการเกษตรสร้างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมได้สูงกว่าภาคเกษตรกว่า 7 เท่า นั้นหมายความว่าภาคการเกษตรของไทยยังมีโอกาสเติบโตอีกมาก การสนับสนุนที่เหมาะสมจากภาครัฐจึงมีส่วนสำคัญในการสร้างมูลค่าให้แก่ภาคการเกษตรของไทย

การสนับสนุน SMEs เป็นการเพิ่มการแข่งขัน เพราะการมีธุรกิจขนาดย่อมเข้ามาแข่งขันด้วยจะช่วยลดการแข่งขันด้านราคาลงตลอดจนมีการเพิ่มผลผลิตและเพิ่มมาตรฐานของสินค้าและการบริการ ซึ่งเป็นการเพิ่มมาตรฐานการครองชีพให้แก่ประชาชนได้ นอกจากนี้ SMEs ยังสามารถช่วยเหลือธุรกิจขนาดใหญ่ให้ผลิตสินค้าและบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากหน้าที่บางอย่างธุรกิจขนาดย่อมมักจะทำได้ดีกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ เพราะธุรกิจขนาดใหญ่นั้นไม่อาจทำหน้าที่ครบทุกประการ ในขณะที่ธุรกิจขนาดย่อมสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า เช่น การจัดจำหน่าย การขายปัจจัยการผลิต การบริการ เป็นต้น

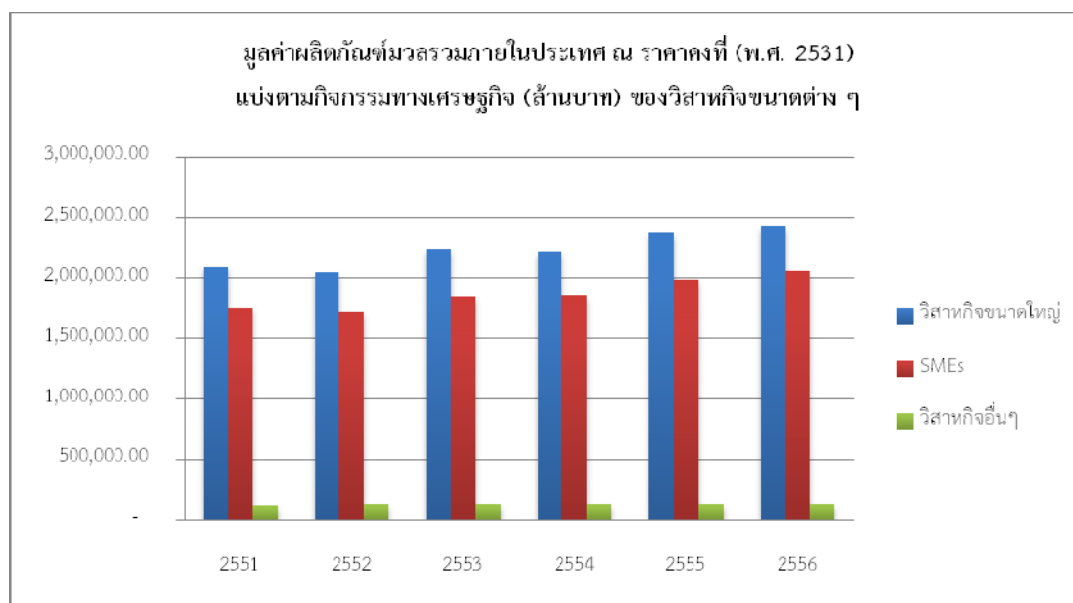
แผนภาพ 4 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาคงที่ (พ.ศ. 2531) ปี 2556



ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

เมื่อแบ่งตามขนาดวิสาหกิจแล้ว ผลิตภัณฑ์มวลรวมส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 48 มาจากวิสาหกิจขนาดใหญ่ ในขณะที่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรวมกันสามารถสร้างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม ได้ประมาณร้อยละ 41 โดยวิสาหกิจขนาดย่อมสามารถสร้างมูลค่าได้มากกว่าวิสาหกิจขนาดกลาง

แผนภาพ 5 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาคงที่ (พ.ศ. 2531) แบ่งตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ



ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในปี 2556 นั้นเพิ่มขึ้นจากปี 2555 ประมาณร้อยละ 4 ซึ่งลดลงจากปีก่อนที่มีอัตราการเติบโตร้อยละ 7 ทั้งนี้ เป็นเพราะผลกระทบจากความไม่สงบทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันอัตราการเติบโตของวิสาหกิจขนาดใหญ่ก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน คือ ลดลงจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 2 ในปี 2556

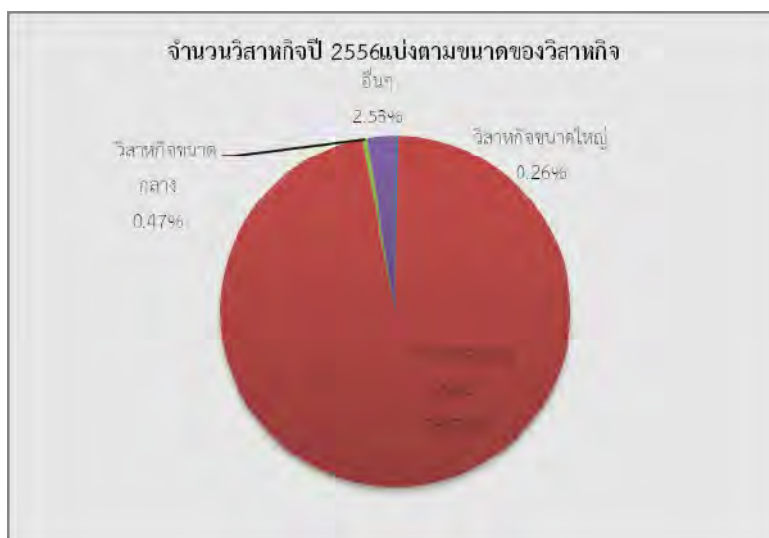
ถึงแม้ว่าวิสาหกิจขนาดใหญ่จะสามารถสร้างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศได้มากกว่าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม แต่หากดูจากจำนวนวิสาหกิจทั้งหมด วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีจำนวนมากกว่าวิสาหกิจขนาดใหญ่มาก โดยคิดเป็นร้อยละ 96.70 จากจำนวนวิสาหกิจทั้งหมด วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงเป็นแหล่งกระจายรายได้และเป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ

ตาราง 5 จำนวนวิสาหกิจขนาดต่างๆ

	2552	2553	2554	2555	2556
วิสาหกิจขนาดใหญ่	4,653	9,140	6,253	7,127	7,349
SMEs	2,896,106	2,913,167	2,646,549	2,730,591	2,763,997
วิสาหกิจขนาดย่อม	2,884,041	2,894,780	2,634,840	2,717,649	2,750,750
วิสาหกิจขนาดกลาง	12,065	18,387	11,709	12,942	13,247
อื่นๆ		2,605	52	71,396	73,411
ทั้งหมด	2,900,759	2,924,912	2,652,854	2,809,114	2,844,757

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

แผนภาพ 6 จำนวนวิสาหกิจปี 2556 แบ่งตามขนาดของวิสาหกิจ



ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

การจัดตั้งใหม่และการเลิกตั้งของกิจการนิติบุคคล

ตาราง 6 จำนวนวิสาหกิจ จำแนกตามประเภทการจัดตั้ง

	วิสาหกิจขนาดใหญ่		SMEs				อื่น ๆ		รวม	
			วิสาหกิจขนาดย่อม		วิสาหกิจขนาดกลาง					
	2555	2556	2555	2556	2555	2556	2555	2556	2555	2556
นิติบุคคล	6,494	6,716	640,693	673,794	10,631	10,936	367	561	658,185	692,007
ไม่ใช่นิติบุคคล	633	633	2,076,956	2,076,956	2,311	2,311	392	392	2,080,292	2,080,292
วิสาหกิจชุมชน	-	-	-	-	-	-	70,637	72,458	70,637	72,458
รวม	7,127	7,349	2,717,649	2,750,750	12,942	13,247	71,396	73,411	2,809,114	2,844,757

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

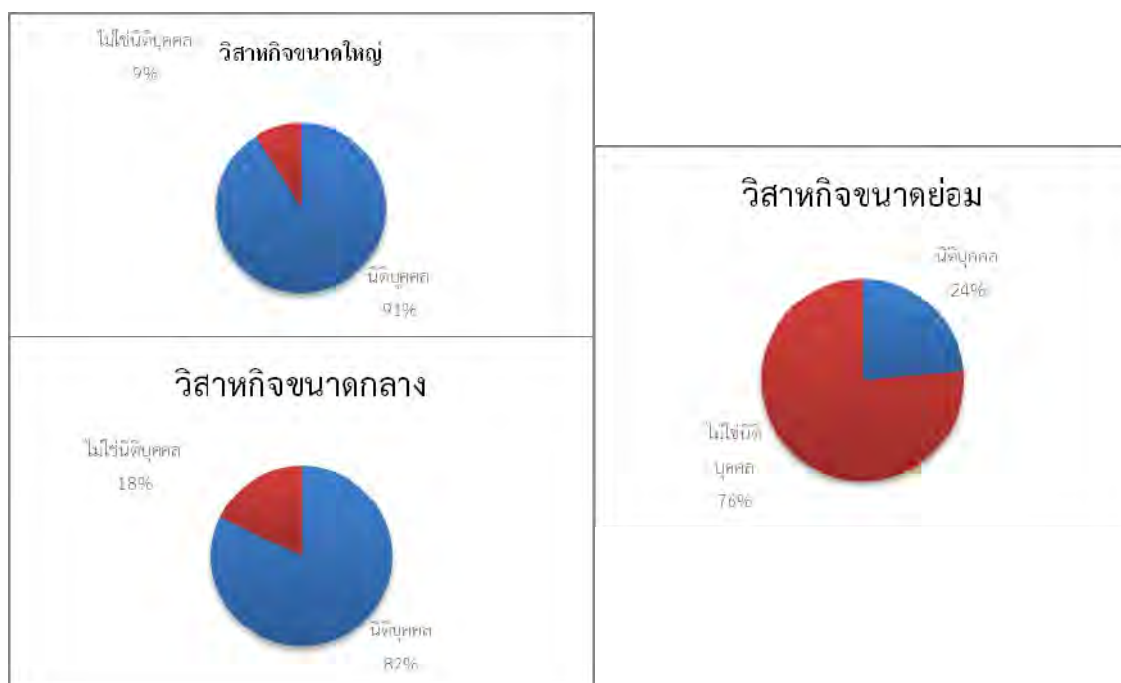
การจัดตั้งใหม่ของกิจการนิติบุคคลมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี 2555 ในวิสาหกิจทั้งสามขนาด แต่กิจการที่ไม่ใช่นิติบุคคลที่ตั้งตั้งแต่ ปี 2555 และวิสาหกิจชุมชนก็มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นด้วย โดยประเภทธุรกิจที่วิสาหกิจขนาดย่อมส่วนใหญ่กระจายตัวอยู่ ได้แก่ ภาคบริการ (คิดเป็นร้อยละ 38.65 ของจำนวนวิสาหกิจขนาดย่อมทั้งหมด) ภาคการขนส่ง ขยายปลีกที่ไม่รวมการซ่อมแซมยานยนต์ (คิดเป็นร้อยละ 30 ของจำนวนวิสาหกิจขนาดย่อมทั้งหมด) และภาคการผลิต ซึ่งมีจำนวนวิสาหกิจขนาดย่อมกระจายตัวน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 17.42

ตาราง 7 จำนวนวิสาหกิจขนาดย่อมแยกตามประเภทธุรกิจ

ประเภทธุรกิจ	2555	2556
ขยายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์	1,187,896	1,198,062
ภาคการขยายปลีก ยกเว้นซ่อมแซมยานยนต์	814,056	814,317
ภาคการขยายปลีก และซ่อมแซมยานยนต์	163,572	164,535
ภาคการขนส่ง ยกเว้นซ่อมแซมยานยนต์	210,268	219,210
ภาคการบริการ	1,050,530	1,075,546
ภาคการผลิต	473,638	477,142
อื่นๆ	5,585	-
รวม	2,717,649	2,750,750

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

แผนภาพ 7 จำนวนวิสาหกิจจำแนกตามประเภทการจัดตั้ง



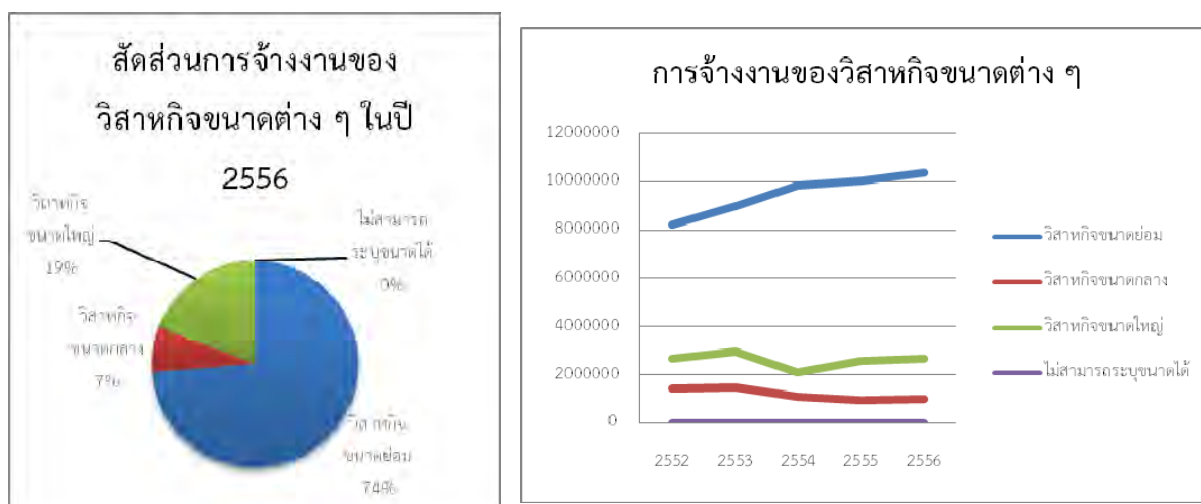
ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

เมื่อจำแนกออกเป็นกิจการนิติบุคคลและกิจการไม่ใช่นิติบุคคลแล้ว วิสาหกิจขนาดย่อมมีจำนวนกิจการที่ไม่ใช่นิติบุคคลเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าวิสาหกิจขนาดใหญ่และขนาดกลาง ซึ่งการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลจะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าและมีความยุ่งยากกว่าการจัดตั้งกิจการที่ไม่ใช่นิติบุคคล แต่จะได้รับประโยชน์ทางด้านภาษีมากกว่า ซึ่งกิจการขนาดเล็กที่มีรายได้ไม่มาก จะได้รับประโยชน์ทางด้านภาษีน้อยกว่า ข้อจำกัดดังกล่าวจึงทำให้การจัดตั้งกิจการเป็นนิติบุคคลไม่เป็นที่นิยมของกิจการขนาดเล็ก แต่ปัญหาที่สำคัญของการจัดตั้งกิจการที่ไม่ใช่นิติบุคคลของธุรกิจขนาดย่อมคือ การเข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยเฉพาะจากธนาคารพาณิชย์เนื่องจากจะถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงและมีความน่าเชื่อถือต่ำ อีกทั้งวงเงินที่ขอสินเชื่อก็นั่นค่อนข้างต่ำจึงไม่คุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556)

การจ้างงาน

การสนับสนุนผู้ที่ต้องการเริ่มต้นธุรกิจของตนเองในการลงทุนในธุรกิจใหม่ ๆ หรือการขยายธุรกิจเดิม ถือว่าเป็นโอกาสสำหรับตลาดแรงงาน เนื่องจากต้องใช้แรงงานเพิ่มขึ้น

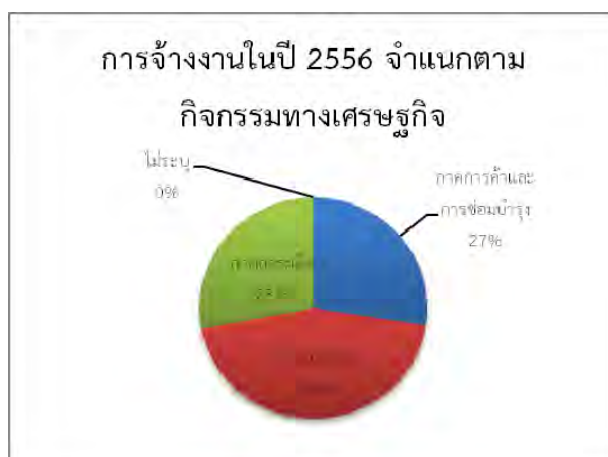
แผนภาพ 8 การจ้างงานของวิสาหกิจขนาดต่าง ๆ



ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

การจ้างงานส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 74 มาจากวิสาหกิจขนาดย่อม แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของ SMEs โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดย่อมในด้านการเป็นแหล่งการจ้างงานของประเทศ และจากกราฟจะเห็นว่าวิสาหกิจขนาดย่อมมีแนวโน้มการจ้างงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการจ้างงานในปี 2556 ประมาณร้อยละ 45 มาจากภาคบริการ

แผนภาพ 9 การจ้างงานในปี 2556 จำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ



ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ตาราง 8 การจ้างงานของ SMEs จำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	2552	2553	2554	2555	2556
ภาคการค้าและการซ่อมบำรุง	2,912,678	3,250,119	4,345,322	3,787,706	3,875,636
ภาคบริการ	3,467,763	3,764,118	4,109,199	5,994,273	6,281,311
ภาคการผลิต	3,320,409	3,493,270	4,649,101	3,862,740	3,940,584
ไม่ระบุ	504	85	3,641	1,032	1,032
รวม	9,701,354	10,507,592	13,107,263	13,645,751	14,098,563

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

การส่งออกและการนำเข้า

ตาราง 9 การส่งออก (มูลค่า ล้านบาท)

ประเภทวิสาหกิจ	2552	2553	2554	2555	2556
SMEs	1,563,699.42	1,669,181.67	1,971,249.93	2,065,462.27	1,761,818.87
วิสาหกิจขนาดย่อม	933,494.46	1,019,084.62	1,224,412.46	1,337,497.96	1,182,655.79
วิสาหกิจขนาดกลาง	630,204.96	650,097.05	746,837.47	727,964.31	579,163.08
วิสาหกิจขนาดใหญ่	3,442,839.71	4,359,986.02	4,643,899.82	4,886,792.54	5,026,072.71
ไม่ระบุ	188,057.61	84,035.97	92,700.90	130,078.42	120,371.21
รวม	5,194,596.74	6,113,203.66	6,707,850.65	7,082,333.23	6,908,262.79

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ตาราง 10 การนำเข้า (มูลค่า ล้านบาท)

ประเภทวิสาหกิจ	2552	2553	2554	2555	2556
SMEs	1,383,575.53	1,810,427.20	2,383,149.08	2,466,993.64	2,369,222.26
วิสาหกิจขนาดย่อม	860,195.56	1,124,266.63	1,464,889.95	1,525,831.75	1,589,133.71
วิสาหกิจขนาดกลาง	523,379.96	686,160.57	918,259.13	941,161.90	780,088.56
วิสาหกิจขนาดใหญ่	2,963,975.80	3,761,207.90	4,290,253.30	4,895,355.01	5,060,596.82
ไม่ระบุ	254,430.47	265,728.37	303,176.57	372,154.78	234,265.32
รวม	4,601,981.80	5,837,363.47	6,976,578.95	7,734,503.43	7,664,084.40

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

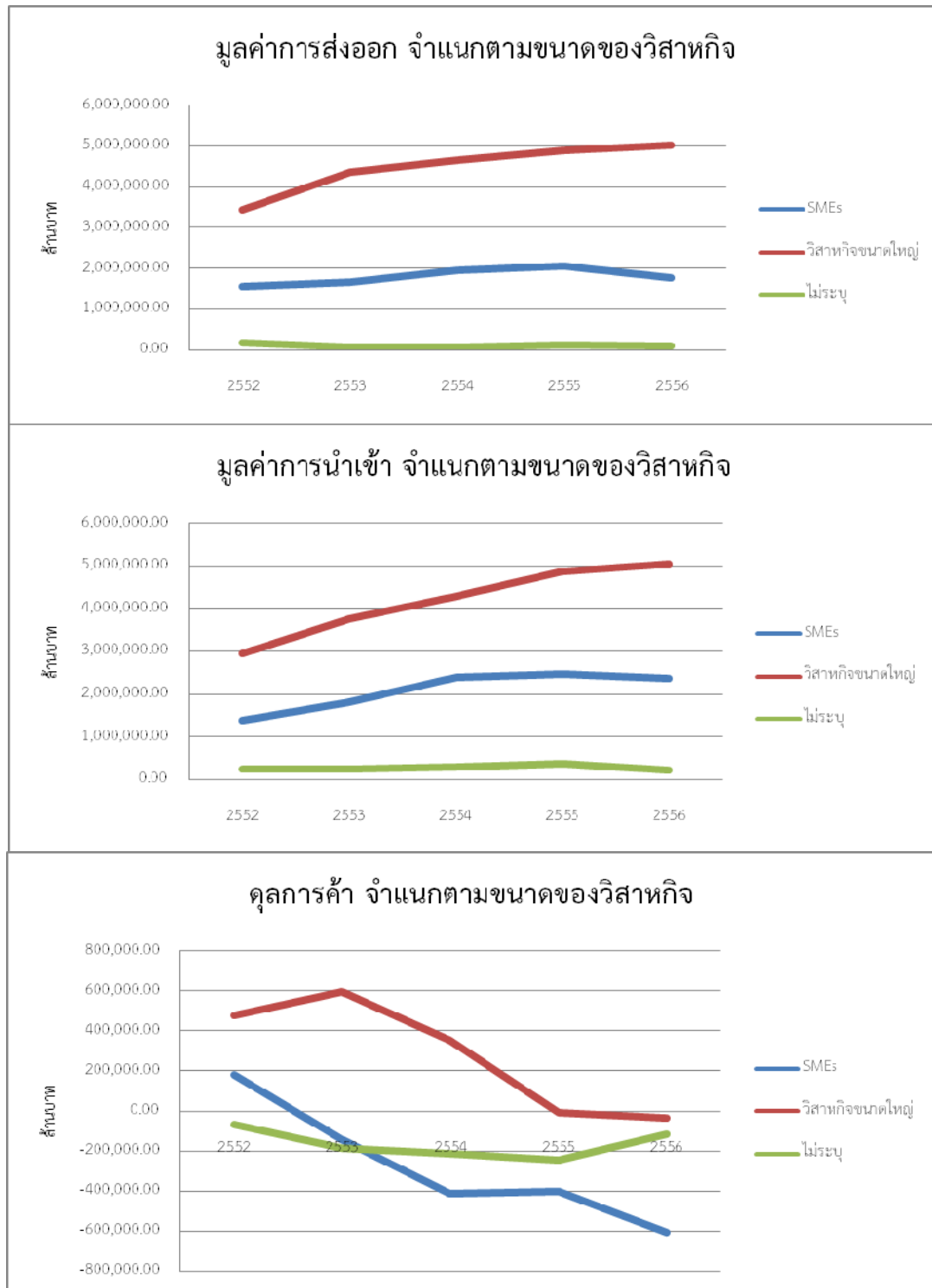
ดุลการค้า (มูลค่า ล้านบาท)

ประเภทวิสาหกิจ	2552	2553	2554	2555	2556
SMEs	180,123.89	-141,245.53	-411,899.15	-401,531.37	-607,403.39
วิสาหกิจขนาดย่อม	73,298.90	-105,182.01	-240,477.49	-188,333.79	-406,477.92
วิสาหกิจขนาดกลาง	106,825.00	-36,063.52	-171,421.66	-213,197.59	-200,925.48
วิสาหกิจขนาดใหญ่	478,863.91	598,778.12	353,646.52	-8,562.47	-34,524.11
ไม่ระบุ	-66,372.86	-181,692.40	-210,475.67	-242,076.36	-113,894.11
รวม	592,614.94	275,840.19	-268,728.30	-652,170.20	-755,821.61

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมถึงแม้จะมีการส่งออกค่อนข้างสูง แต่ก็มี การนำเข้าที่สูงกว่าและมีแนวโน้มว่าการนำเข้าจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้เกิดการขาดดุลทางการค้า โดยวิสาหกิจขนาดใหญ่จะมีการขาดดุลทางการค้าน้อยกว่าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สะท้อนให้เห็นถึงขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีการค้าระดับประเทศที่ลดลงของ SMEs ไทย ดังนั้นจึงเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ประกอบการ SMEs จะต้องปรับตัวเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันดังกล่าว

แผนภาพ 10 มูลค่าการส่งออก การนำเข้า และดุลการค้า จำแนกตามขนาดของวิสาหกิจ



ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

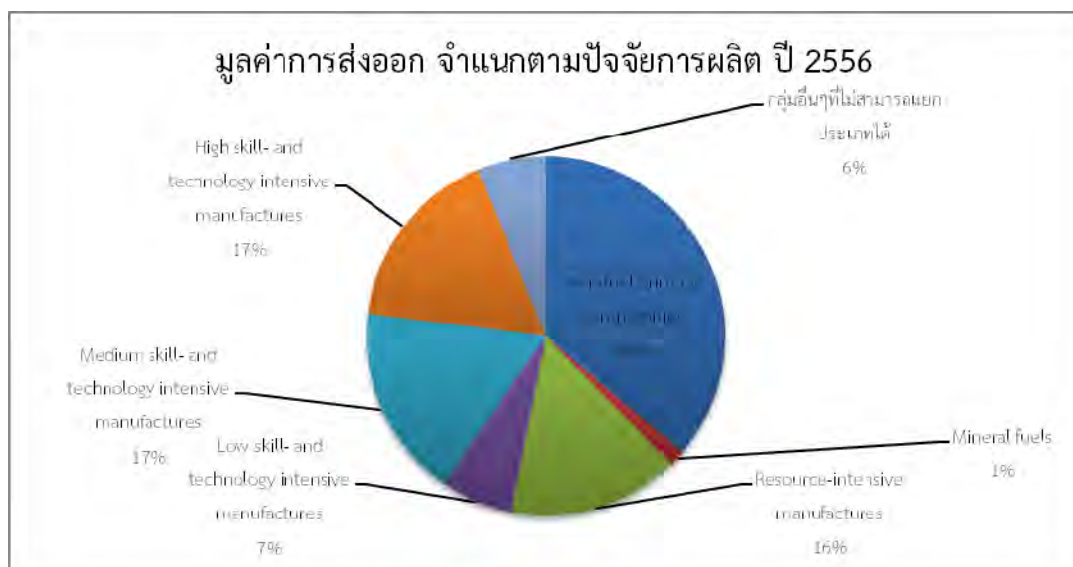
สินค้าที่ผู้ประกอบการนำเข้าส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 เป็นสินค้านำเข้าและวัตถุดิบเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ดังนั้น รัฐบาลควรให้การสนับสนุนการผลิตที่ใช้ทรัพยากรภายในประเทศให้มากขึ้น ทั้งนี้ ต้องมีการจัดการทรัพยากรเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนในอนาคตด้วย

ตาราง 12 มูลค่าการส่งออกจำแนกตามความเข้มข้นของปัจจัยการผลิต

	2554	2555	2556
Non-fuel primary commodities	825,782.31	844,830.18	637,990.86
Mineral fuels	46,857.92	44,831.6	24,888.34
Resource-intensive manufactures	297,086.57	298,797.97	271,851.06
Low skill- and technology intensive manufactures	100,368.21	144,984.74	116,404.92
Medium skill- and technology intensive manufactures	276,937.65	284,881.23	305,352.96
High skill- and technology intensive manufactures	320,999.37	336,614.57	297,064.91
กลุ่มอื่นๆที่ไม่สามารถแยกประเภทได้	103,217.88	110,521.97	108,265.82
รวม	1,971,249.93	2,065,462.27	1,761,818.87

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

แผนภาพ 11 มูลค่าการส่งออก จำแนกตามความเข้มข้นของปัจจัยการผลิต ปี 2556



ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ทางการส่งออกเมื่อจำแนกตามปัจจัยการผลิตสินค้าที่ส่งออกได้มาก ได้แก่ สินค้าโภคภัณฑ์ที่ไม่ใช่น้ำมัน (Non-fuel Primary Commodities) เช่น แป้ง ข้าว น้ำตาล น้ำยางธรรมชาติ ยางแผ่นรมควัน สัตว์น้ำแช่แข็ง มันสำปะหลัง เป็นต้น รองลงมา ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ทรัพยากรสูงในการผลิต (Resource-intensive Manufactures) เช่น ซีเมนต์ สิ่งทอ เฟอร์นิเจอร์ อัญมณีและเครื่องประดับ กระดาษ และ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นกลางและขั้นสูงในการผลิต (Medium and High Skill- and Technology-intensive) เช่น ยานยนต์ และ ชิ้นส่วน อุปกรณ์ไฟฟ้า มอเตอร์ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์จากพลาสติก ผลิตภัณฑ์จากยาง เม็ดพลาสติก เคมีภัณฑ์ ส่วนมูลค่าการส่งออกของ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ทักษะต่ำแต่ใช้เทคโนโลยีสูงในการผลิต (Low Skill- and Technology-intensive Manufactures) นั้น มีสัดส่วนน้อยมากเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่มูลค่าน้อย ดังนั้น รัฐบาลควรเน้นการให้ความรู้และฝึกทักษะของแรงงาน เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในอุตสาหกรรมที่สร้างมูลค่าการส่งออกมากกว่า

ตาราง 13 มูลค่าการส่งออกของSMEsไทยไปยังประเทศคู่ค้า 4 อันดับแรกทั่วโลก (ล้านบาท)

ประเทศคู่ค้า	2554	2555	2556
จีน	221,559.06	226,536.27	209,945.73
ญี่ปุ่น	207,311.20	204,082.19	170,374.73
สหรัฐอเมริกา	169,682.76	166,700.09	134,016.02
ฮ่องกง	114,241.83	129,611.26	132,683.12

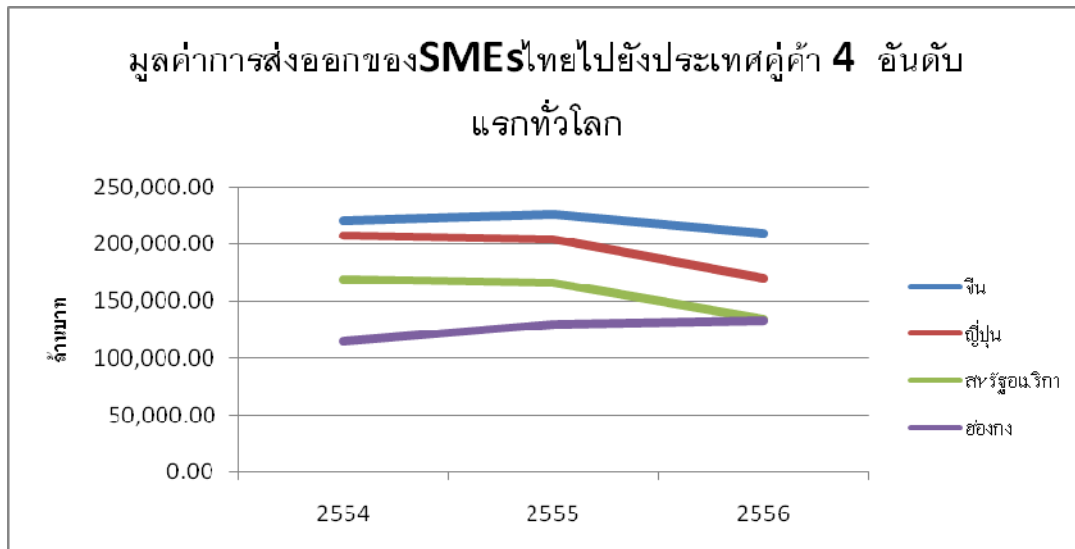
ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ตาราง 14 มูลค่าการนำเข้าของSMEsไทยจากประเทศคู่ค้า 4 อันดับแรกทั่วโลก (ล้านบาท)

ประเทศคู่ค้า	2554	2555	2556
จีน	452,108.11	547,182.20	556,770.94
ญี่ปุ่น	375,286.77	454,715.10	331,330.15
สวิตเซอร์แลนด์	222,999.57	220,105.53	256,691.37
สหรัฐอเมริกา	180,788.89	154,445.93	148,619.95

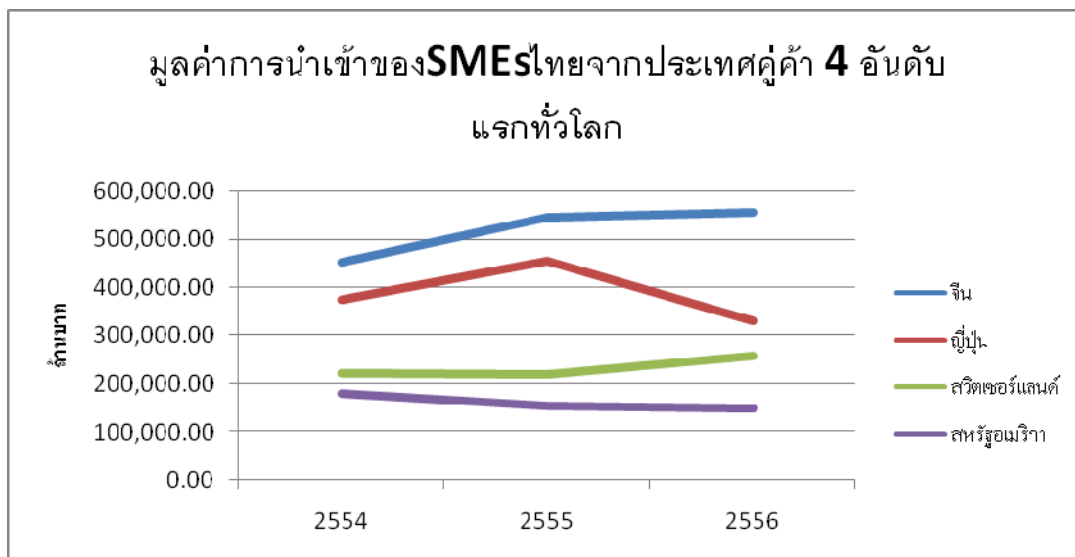
ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

แผนภาพ 12 มูลค่าการส่งออกของSMEsไทยไปยังประเทศคู่ค้า 4 อันดับแรกทั่วโลก



ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

แผนภาพ 13 มูลค่าการนำเข้าของSMEsไทยจากประเทศคู่ค้า 4 อันดับแรกทั่วโลก



ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ตาราง 15 มูลค่าการส่งออกและนำเข้าจากประเทศในอาเซียน 4 อันดับแรก (หน่วย: ล้านบาท)

ประเทศคู่ค้า	มูลค่าการส่งออกไปยังประเทศในอาเซียน			มูลค่าการนำเข้าจากประเทศในอาเซียน		
	2554	2555	2556	2554	2555	2556
มาเลเซีย	100,954.80	97,454.75	89,756.56	98,024.37	114,848.10	95,375.01
อินโดนีเซีย	87,452.75	100,464.31	86,932.04	77,558.78	85,572.64	65,066.30
สิงคโปร์	54,853.46	48,375.18	64,856.48	62,154.98	74,773.65	56,364.84
เวียดนาม	61,739.45	62,281.22	62,208.49	23,375.43	31,924.75	28,357.01

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ตาราง 16 มูลค่าการส่งออกสินค้าไปในกลุ่มประเทศอาเซียนจำแนกตามรายพิกัดสินค้า 4 อันดับแรก (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทสินค้า	2554	2555	2556
น้ำตาลและขนมทำจากน้ำตาล	50,591.98	58,634.50	42,984.66
พลาสติกและของที่ทำด้วยพลาสติก	42,197.11	42,960.57	41,899.52
อัญมณีและเครื่องประดับ	6,572.64	8,636.51	41,836.46
เครื่องจักรคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์	42,429.55	44,482.31	39,002.36
สัดส่วนต่อการส่งออกในกลุ่มอาเซียนทั้งหมด	30%	31%	34%

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

เมื่อจำแนกมูลค่าการส่งออกและนำเข้าตามรายประเทศแล้ว ประเทศคู่ค้าสำคัญของไทย ได้แก่ จีน และญี่ปุ่น โดยไทยมีการนำเข้ามากกว่าการส่งออกไปยังประเทศทั้งสองเกือบเท่าตัว เนื่องจากจีนและญี่ปุ่นเป็นแหล่งวัตถุดิบและแหล่งสินค้าทุนที่สำคัญของไทย แต่หากพิจารณาเพียงประเทศในอาเซียน มูลค่าการส่งออกของไทยยังมากกว่ามูลค่าการนำเข้าจากประเทศเหล่านั้น และมีแนวโน้มที่จะส่งออกได้เพิ่มขึ้น ยกเว้น ประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซีย ที่ไทยยังขาดดุลการค้าอยู่ โดยสินค้าที่ SMEs ไทย ส่งออกไปยังประเทศในอาเซียนมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ น้ำตาล และขนมจากน้ำตาล พลาสติก และของที่ทำด้วยพลาสติก อัญมณี และเครื่องประดับ และเครื่องจักร คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์ โดยสินค้าทั้ง 4 ชนิดนี้ คิดเป็นประมาณร้อยละ ๓๕ ของการส่งออกโดย SMEs ทั้งหมด

เนื่องจากธุรกิจขนาดย่อมมีการตั้งกระจุกกระจายกันไปตามชุมชนต่าง ๆ จึงมีบทบาทในการส่งเสริมการกระจายความเจริญเติบโตของท้องถิ่นช่วยพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า การเพิ่มการแข่งขันทางเศรษฐกิจเป็นสถานการณ์ซึ่งธุรกิจมีการแข่งขันด้านการขาย ถ้ามีผู้ผลิตที่เป็นบริษัทขนาดใหญ่เพียงไม่กี่บริษัท บริษัทขนาดใหญ่เหล่านั้นมีอำนาจการต่อรองสูง ผู้ขาดด้านราคา ไม่มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ แต่ถ้าหากมีธุรกิจขนาดย่อมเข้ามาแข่งขันด้วยจะทำให้การแข่งขันด้านราคาลดลง ตลอดจนมีการเพิ่มผลผลิตและเพิ่มมาตรฐาน

ของสินค้าการบริการ ซึ่งเป็นการเพิ่มมาตรฐานการครองชีพให้แก่ประชาชนได้ เพราะเมื่อมีการลงทุนเพื่อธุรกิจอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดรายได้แก่สังคมในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้น ซึ่งมีผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ และเมื่อธุรกิจได้ชำระภาษีให้กับรัฐ รัฐก็นำไปใช้ในการสร้างสาธารณูปโภคเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อเสนอแนะ

กรณีศึกษา : *Dieter Ernst (2000)* ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ของประเทศไต้หวันที่ประสบความสำเร็จได้โดยวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภายในประเทศ ในงานวิจัยชื่อ *Inter-organizational knowledge outsourcing: What permits small Taiwanese firms to compete in the computer industry?* โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ในอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์นั้นขนาดของบริษัทมีความสำคัญค่อนข้างมาก ในการที่จะทำให้ธุรกิจประสบความสำเร็จ เนื่องจากในอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง จำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากเพื่อทำการวิจัยและพัฒนาจึงต้องผลิตและขายให้ได้จำนวนมาก ๆ เพื่อให้ต้นทุนต่อหน่วยลดลงโดยอาศัยการประหยัดเนื่องจากขนาด (Economies of Scale) ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่บริษัทขนาดเล็กจากประเทศที่ไม่ได้มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากจะสามารถแข่งขันในอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ที่เน้นการใช้ความรู้ (Knowledge-intensive) และมีความเชื่อมโยงกันทั่วโลก (Highly globalized) แต่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไต้หวัน กลับสามารถทำให้อุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์พัฒนาอย่างรวดเร็วได้ และหลายบริษัทยังสามารถผลักดันตนเองจนขึ้นสู่การเป็นผู้ผลิตสินค้าและวัตถุดิบ (Supplier) ระดับโลกในอุตสาหกรรมสินค้าเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์และอุตสาหกรรมบริการที่เน้นการใช้ความรู้ (knowledge-intensive services) โดยผู้วิจัยได้สรุปปัจจัยหลักที่ทำให้ SMEs ในอุตสาหกรรมเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ของประเทศไต้หวันประสบความสำเร็จ ได้แก่

1. กระบวนการให้ความรู้ (Knowledge outsourcing) ผ่านการเชื่อมโยงระหว่างองค์กร (Inter-organizational linkages)
2. นโยบายของรัฐบาลในการอำนวยความสะดวกให้แก่บริษัทใหม่ ๆ ที่ต้องการเข้าสู่ตลาด และให้ความช่วยเหลือด้านการยกระดับความสามารถอยู่เรื่อย ๆ
3. การร่วมมือกันระหว่างบริษัทต่าง ๆ ทำให้เกิดการปรับปรุงด้านการทำงานร่วมกันเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ

ประเทศไต้หวันนับว่าเป็นผู้ผลิตวัตถุดิบเกี่ยวกับอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ระดับโลก โดยกว่าร้อยละ ๖๐ ของคอมพิวเตอร์ตั้งโต๊ะ (Desktop PC) จะถูกผลิตในประเทศไต้หวันหรือใช้เมนบอร์ด (Motherboard) ที่ผลิตในประเทศไต้หวัน และตั้งแต่ปี ๑๙๙๔ เป็นต้นมา ประเทศไต้หวันยังได้กลายเป็นผู้ผลิตคอมพิวเตอร์ขนาดพกพา (Notebook PC) อันดับหนึ่งของโลก โดยคอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่ถูกขายให้บริษัทของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เพื่อนำไปขายต่อภายใต้ยี่ห้อของตน โดยจะเรียกผู้ผลิตเหล่านี้ว่า ผู้รับจ้างผลิตสินค้าให้แก่บริษัทยี่ห้ออื่น (Original Equipment Manufacturer : OEM)

ลักษณะสำคัญที่ทำให้ธุรกิจคอมพิวเตอร์ของประเทศไต้หวันประสบความสำเร็จ ได้แก่

1. ความยืดหยุ่น

ความยืดหยุ่น หมายถึง ความสามารถในการปรับตัวเมื่อความต้องการซื้อของผู้บริโภคเกิดการเปลี่ยนแปลงและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็ว ซึ่งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะได้เปรียบในด้านความยืดหยุ่นดังกล่าว เนื่องจาก 2 เหตุผลสำคัญ คือ

1.1 แต่ละวิสาหกิจจะมีความชำนาญพิเศษเฉพาะเรื่อง (Specialization) ค่อนข้างสูง จะทำงานเพียงอย่างเดียว และผลิต ซื้อมา และขายทีละน้อย จึงมักหลีกเลี่ยงการใช้เครื่องจักรหนักที่ต้องลงทุนสูง

1.2 นวัตกรรมจัดการระหว่างองค์กรแบบใหม่ (Organizational Innovation) นั่นคือ มีความเชื่อมโยงที่แน่นหนาระหว่างวิสาหกิจในห่วงโซ่อุปทาน จึงเกิดการเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับการจัดการระหว่างวิสาหกิจ เช่น ระหว่างผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายและผู้ผลิตชิ้นส่วนสำหรับผลิตภัณฑ์นั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เครือข่ายผู้ผลิตภายในประเทศนี้จึงมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลง แต่มีอายุสั้นและย้ายฐานการผลิตได้ง่าย (Footloose)

2. การประหยัดเนื่องจากขนาดและการประหยัดจากขอบเขต (Economies of Scale and Scope) และความรวดเร็วในการตอบสนองต่อตลาด (Speed-to-Market)

นอกจากการประหยัดเนื่องจากขนาดและขอบเขตจะมีความสำคัญต่อการแข่งขันในตลาดแล้ว ความรวดเร็วในการตอบสนองต่อตลาดก็มีความสำคัญมากเช่นกัน โดยการแข่งขันได้เพิ่มระดับจากการแข่งขันในด้านการผลิต ไปเป็นการแข่งขันในด้านการวิจัยและพัฒนาและการลงทุนในสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Investment) แทน เพื่อที่จะส่งเสริมการแข่งขันในด้านการสร้างความแตกต่างให้ผลิตภัณฑ์ (Product differentiation) และการตอบสนองต่อตลาดอย่างรวดเร็ว เพื่อที่จะไม่ต้องแข่งขันทางด้านราคาเพียงอย่างเดียว นั่นหมายความว่า ความสามารถทางการแข่งขันของบริษัทที่ประสบความสำเร็จนั้นมาจากการยกระดับความสามารถทางเทคโนโลยีและการจัดการ

การเติบโตของ SMEs ในไต้หวัน นอกจากจะเกิดจากการแข่งขันของตลาดแล้วยังเป็นเพราะนโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐบาลด้วย โดยจะเน้นใน 4 ด้าน ได้แก่ การช่วยให้บริษัทใหม่เข้าสู่ตลาดได้ง่ายขึ้น การร่วมทุนและการขายสินค้าให้บริษัทต่างชาติ การเข้าร่วมเครือข่ายการผลิตของโลก (Global Production Network) และการเชื่อมโยงกันระหว่างบริษัทขนาดใหญ่ในไต้หวันกับกลุ่มวิสาหกิจ เพื่อให้วิสาหกิจขนาดเล็กสามารถเข้าร่วมในเครือข่ายของการเชื่อมโยงทางความรู้ระหว่างวิสาหกิจในประเทศและบริษัทต่างประเทศได้ โดยนโยบายดังกล่าวมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. ไม่มีการกำหนดจำนวนบริษัทในแต่ละอุตสาหกรรม ยกเว้น อุตสาหกรรมเหมืองแร่และอุตสาหกรรมผลิตไฟฟ้าและน้ำประปา ทำให้เกิดการแข่งขันภายในประเทศที่สูงมาก

2. รัฐบาลเป็นตัวการสำคัญในการช่วยสนับสนุนการพัฒนาและทำให้ SMEs ในไต้หวันทันสมัยขึ้น เช่น การช่วยขยายตลาด การให้กู้ การพัฒนาเทคโนโลยี และการฝึกทักษะแรงงาน เป็นต้น

3. ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อวิสาหกิจที่ถูกจัดเป็น SMEs ถึงแม้จะมีขนาดต่างกัน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเหล่านี้สามารถเข้าสู่ตลาดได้และได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลอย่างเท่าเทียมกัน นโยบายนี้ทำให้ได้หวั่นมี SMEs ที่หลากหลายและมีผู้ประกอบการที่มีความสามารถ

4. การปฏิบัติต่อบริษัทต่างชาติและบริษัทท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน ยกเว้นเพียงแค่ข้อบังคับเกี่ยวกับการถือครองหุ้นข้างมากของบริษัทต่างประเทศ และข้อบังคับของบริษัทท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยน

5. การให้กู้ยืมโดยตรง (Directed Credit) ได้รับความสำคัญน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ เห็นได้จากอัตราดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อที่มีหลักประกันที่บริษัทในไต้หวันต้องจ่ายนั้นค่อนข้างสูง ทำให้การกู้เงินเพื่อการผลิตจำนวนมาก (Large-Scale Volume Production) เป็นไปได้อย่างยาก วิสาหกิจเหล่านี้จึงหลีกเลี่ยงการผลิตสินค้าจำนวนมากที่ไม่มีความแตกต่างกัน และหันไปให้ความสำคัญกับการสร้างผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างและการเน้นการออกแบบผลิตภัณฑ์

รัฐบาลไต้หวันพยายามสนับสนุนบริษัทต่าง ๆ ในด้านการริเริ่มทางเทคโนโลยี โดยการให้บริษัทใหม่ ๆ หรือบริษัทที่มีเทคโนโลยีต่ำกว่าเข้าร่วมแข่งขันด้วย เพื่อสร้างแรงกดดันให้แก่บริษัทที่อยู่ในตลาดแล้ว

เมื่อมีการให้ SMEs ในไต้หวันต้องแข่งขันกับบริษัทต่างประเทศ ทำให้ต้องมีการเชื่อมโยงกับต่างประเทศมากขึ้น เช่น มีการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนที่สำคัญ มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น และมีการเข้าร่วมเครือข่ายการผลิตของโลก (Global Production Network) เป็นต้น รัฐบาลจึงต้องมีการใช้นโยบายที่ค่อนข้างซับซ้อน เพื่อให้ SMEs ได้รับผลกระทบภายนอกที่เป็นบวก (Positive Externalities) ที่จะทำให้พวกเขาเอาชนะความเสียเปรียบอันเนื่องมาจากขนาดของธุรกิจที่เล็ก

แนวทางที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างองค์ความรู้ เช่น มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการร่วมมือกันทางเทคนิค (Technical Cooperation) ในปี 2505 เพื่อดึงดูดเทคโนโลยีจากบริษัทต่างประเทศ หลังจากนั้นในปี 2516 รัฐบาลได้มีการตั้งสถาบันวิจัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม (Industrial Technology Research Institute: ITRI) โดยมีหน้าที่หลัก เช่น พัฒนาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมสำหรับชิ้นส่วนและอุปกรณ์ ดูแลการตรวจสอบและการรับเทคโนโลยี ดูแลการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีจากต่างประเทศมายัง SMEs ท้องถิ่น และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่วประเทศ เป็นต้น โดยจะมี 2 หน่วยงานในสถาบันนี้ที่ถือเป็นแหล่งกระจายความรู้ (Migratory Knowledge) ของอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เพราะมีการสนับสนุนให้นักวิจัยและวิศวกรในหน่วยงานออกไปตั้งบริษัทเอกชนของตนเอง ต่อมารัฐบาลได้จัดตั้ง Hsinchu Science-Based Industrial Park (HSIP) เพื่อการพัฒนาด้านการผลิตวงจรรวม (Integrated Circuit: IC) และการออกแบบคอมพิวเตอร์ โดย Hsinchu จะให้สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนที่มีคุณภาพ แต่มีข้อแม้ว่าบริษัทเหล่านั้นต้องมีค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาต่อระดับรายได้ และสัดส่วนนักวิทยาศาสตร์และนักวิจัยต่อพนักงานทั้งหมด มากกว่าหรือเท่ากับอัตราขั้นต่ำที่กำหนดไว้

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้แรงงานและผู้ประกอบการชาวไต้หวัน ได้รู้จักการใช้เทคนิคการจัดการใหม่ ๆ เนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติให้ได้มาตรฐานสากล ทำให้เกิดการ เรียนรู้ที่กว้างขึ้นและความรู้ก็ไหลออก (Spill Over) ไปยังบริษัทท้องถิ่น เนื่องจากอัตราการเปลี่ยนงานของ แรงงานมีฝีมือในไต้หวันค่อนข้างสูง นอกจากนี้ บริษัทต่างชาติยังมีการฝึกทักษะแรงงานที่เข้มข้น จึงกล่าวได้ว่า การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเป็นตัวกระจายและถ่ายทอดความรู้ในอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์

นอกจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศแล้ว การเข้าร่วมเครือข่ายการผลิตของโลก (Global Production Network) ก็เป็นส่วนหนึ่งในการกระจายความรู้ในอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ของไต้หวัน และ ทำให้บริษัทเหล่านี้สามารถเอาชนะข้อเสียเปรียบอันเนื่องมาจากขนาดเล็กของตนได้ นั้นเพราะการลงทุน โดยตรงจากต่างประเทศเป็นตัวเร่งให้เกิดการสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ และการพัฒนาความสามารถภายใน บริษัทคอมพิวเตอร์ของไต้หวัน พร้อมทั้งยังสนับสนุนให้เกิดการสร้างความรู้ร่วมกันระหว่างบริษัทต่างชาติและ บริษัทไต้หวัน ถึงแม้ว่าการถ่ายทอดความรู้จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนาโดยตรง แต่ก็ทำให้เกิดการ เรียนรู้และการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ จากนั้นจึงเป็นการพัฒนาผู้รับจ้างผลิตสินค้าให้กับบริษัทอื่น เพื่อนำไปขาย ภายใต้อี่ห้อของบริษัทนั้น ๆ (Original Equipment Manufacturer: OEM) การรับจ้างผลิตสินค้าแบบนี้ บริษัทลูกค้า จะให้พิมพ์เขียวและผู้ช่วยทางเทคนิคแก่ OEM ไต้หวัน รวมถึงการส่งวิศวกรเข้าไปช่วย ทั้งนี้เพื่อให้ OEM ไต้หวันสามารถผลิตสินค้าให้ได้ตรงตามคุณภาพที่ตนเองต้องการ กระบวนการดังกล่าว ทำให้เกิดการถ่ายทอด ความรู้ที่สำคัญที่อาจจะอธิบายได้ยากหรือเป็นความรู้โดยนัยให้แก่ OEM ไต้หวัน อย่างไรก็ตาม การเป็น OEM ก็มีข้อเสียเพราะจะทำให้การพัฒนาสินค้าภายใต้อี่ห้อของตนเอง (Own Brand-name Manufacturing) นั้น เป็นไปได้ยาก

การถ่ายทอดความรู้ ความสามารถ และการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ผ่านเครือข่ายของผู้เชี่ยวชาญ ในวิชาชีพ (Professional peer group network) ก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยเครือข่ายดังกล่าวได้มีการพัฒนา มาจากเครือข่ายทางสังคมนอกระบบ (Informal social sector) ที่ถ่ายทอดและทำให้การเข้าถึงแรงงาน ทุน และความรู้พื้นฐานเป็นไปได้ง่ายขึ้น ซึ่งเครือข่ายทางสังคมนอกระบบดังกล่าว ได้เปลี่ยนเป็นการถ่ายทอดความรู้ ทางด้านเทคโนโลยีและการสร้างชื่อเสียงของตนเองให้เป็นที่รู้จัก เครือข่ายของผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพ (Professional peer group network) มักจะมาในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น เพื่อนร่วมชั้นเรียนในอดีต หรือเพื่อนร่วมงาน ในอดีต เป็นต้น

การเชื่อมโยงกับบริษัทขนาดใหญ่ก็เป็นส่วนช่วยในการพัฒนาของ SMEs ในไต้หวันเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะการเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มที่มีมูลค่าเพิ่มน้อยไปเป็นอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่าจำเป็นต้องมีการลงทุนในสินทรัพย์ถาวรและการวิจัยและพัฒนาสูง จึงเกิดการรวมตัวกัน ทางธุรกิจของบริษัทต่าง ๆ (Cross-Sectorial Conglomerate) หรือที่เรียกว่า Conglomerate ซึ่งหมายถึง บริษัทขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยกลุ่มบริษัทขนาดเล็ก ที่มีความหลากหลายมารวมตัวกัน บ้างก็เป็นธุรกิจที่มี

ความเกี่ยวข้องกัน บ้างก็เป็นธุรกิจที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ในไต้หวันนั้นจะเป็นการรวมกลุ่มกันแบบหลวม ๆ ของบริษัทขนาดกลางที่ผลิตสินค้าหลากหลายชนิดสำหรับตลาดต่าง ๆ โดยมีบริษัทที่เป็นแกนคอยควบคุมเรื่องการเงิน การรวมตัวกันในรูปแบบนี้ทำให้บริษัทมีความรวดเร็วและความยืดหยุ่นเหมือนบริษัทขนาดเล็ก แต่ก็ได้ประโยชน์จากการประหยัดเนื่องจากขนาดของบริษัทใหญ่

กล่าวโดยสรุปคือ การพัฒนาการเชื่อมโยงทางความรู้ระหว่างบริษัททั้งในและต่างประเทศ ทำให้บริษัทขนาดเล็กสามารถแข่งขันในระดับโลกได้ แม้จะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงก็ตาม แต่ต้องมีการจัดการที่ดีเพื่อให้บริษัทเล็ก ๆ เหล่านี้ได้รับประโยชน์สูงสุดเพื่อชดเชยข้อเสียเปรียบทางด้านขนาดของตน โดยความรู้เหล่านี้ต้องมาจากทั้งภายนอก โดยการเชื่อมโยงติดต่อกับต่างประเทศ ได้แก่ การเชื่อมโยงผ่านทางการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการเข้าร่วมเครือข่ายการผลิตของโลก (Global Production Network) และภายในคือการสร้างความรู้ด้วยตนเองของบริษัทด้วย แต่ประโยชน์ที่จะได้จากการเชื่อมโยงกับต่างประเทศก็ต้องอาศัยนโยบายรัฐบาลที่สนับสนุนการสร้างองค์ความรู้ ทั้งนี้การเชื่อมโยงทางความรู้ระหว่างบริษัทภายในประเทศเช่น เครือข่ายของผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพ (Professional peer group network) ก็มีความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของ SMEs ในอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูงเช่นกัน

ทิศทางการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภายในประเทศไทยและต่างประเทศ

การพัฒนาวิสาหกิจของไทยที่ผ่านมาให้ความสำคัญมุ่งเน้นการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้เกิดการส่งเสริมวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งเน้นการส่งออก เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน อุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยอาศัยความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบจากการแข่งขันที่ใช้ทุน และฐานแรงงานต้นทุนต่ำเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม โอกาสที่จะได้เรียนรู้เทคโนโลยีหรือได้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้จากกระบวนการผลิตนั้นมีน้อยมาก นอกจากนี้ การมุ่งเน้นดังกล่าวยังส่งผลกระทบในเชิงสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาภาวะปัญหาแรงงานต่างด้าวและแรงงานนอกระบบ ปัญหาการย้ายถิ่นของประชากรและแรงงาน เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าทิศทางการส่งเสริมในระยะต่อไปต้องมุ่งเน้นการสร้างสมดุลเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว โดยการพัฒนาต้องสอดคล้องกับศักยภาพของประเทศทั้งในด้านวัตถุดิบและทรัพยากรภายในประเทศ คำนึงถึงมิติการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ มิติการสร้างคุณค่าทางสังคมวัฒนธรรม มิติการรักษาสิ่งแวดล้อม และมิติการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน

ดังนั้น ทิศทางการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้เติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งในด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับวิสาหกิจรายย่อย วิสาหกิจขนาดย่อมและวิสาหกิจขนาดกลาง ซึ่งต้องสร้างสมรรถนะเพื่อแข่งขันในเชิงคุณภาพทั้งในด้านประสิทธิภาพ การสร้างสรรค์และนวัตกรรม รวมทั้งมุ่งเน้นให้เกิดการรวมตัวและเชื่อมโยงกันทางธุรกิจเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางธุรกิจ ด้านการส่งเสริมบทบาทวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในแต่ละพื้นที่ซึ่งจะต้องคำนึงถึงสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล รวมทั้งสอดคล้องกับเอกลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ ด้านการเสริมสร้างศักยภาพเพื่อเตรียมพร้อมและสร้างโอกาสจากการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศโดยภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นพลังขับเคลื่อนหลักของเศรษฐกิจไทย จึงเห็นควรเสนอแนวทางการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ดังนี้ (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2554)

1. การสนับสนุนปัจจัยเกื้อหนุนที่จำเป็นและเหมาะสมต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทย ทั้งภาคการผลิตการค้าและบริการ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยทั่วไปยังขาดความรู้ ความสามารถ และเงินทุนที่เพียงพอในการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินธุรกิจ ภาครัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทสนับสนุนในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เช่น กฎหมาย

กฎระเบียบ การเงิน ข้อมูล วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม การตลาด เป็นต้น โดยปัจจัยแวดล้อมดังกล่าวจะต้องพร้อมให้บริการแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมทุกกลุ่ม นอกจากนี้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ไม่ปกติต่าง ๆ เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การชุมนุมทางการเมือง ความผันผวนทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ดังนั้น ในการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงต้องดำเนินการสนับสนุนปัจจัยแวดล้อมให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยมุ่งเน้นปัจจัยพื้นฐาน 2 ส่วนคือ

- การสร้างปัจจัยแวดล้อมเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในทุกระดับการเติบโตของธุรกิจให้มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล รวมทั้งพัฒนาเครือข่ายการทำงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของภาครัฐอย่างบูรณาการ

- การสร้างภูมิคุ้มกันจากปัจจัยเสี่ยงทั้งภายในและภายนอกประเทศ การฟื้นฟู และบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ฉุกเฉินและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2. การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยโดยใช้องค์ความรู้ ทักษะฝีมือ เทคโนโลยี นวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์และวัฒนธรรม

สถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคม และเทคโนโลยี ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยตรง โดยเฉพาะปัจจัยด้านการแข่งขันทางธุรกิจได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด จากในอดีตที่อาศัยความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและต้นทุนด้านแรงงานที่ทำให้สามารถผลิตสินค้าให้มีราคาที่ต่ำ แต่ปัจจุบันกลับกลายเป็นข้อจำกัดและทำให้ต้องเผชิญกับภาวะการถดถอยทางการแข่งขัน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติที่เริ่มลดน้อยลงและมีผู้แข่งขันที่มีต้นทุนแรงงานต่ำกว่าและมีทรัพยากรมากกว่าก้าวขึ้นมาเป็นคู่แข่งอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศที่เคยเป็นผู้ได้เปรียบด้านการค้าการผลิตต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการดำเนินธุรกิจของตนเองเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) หรือการสร้างขีดความสามารถและผลประกอบการของประเทศในการสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การประกอบกิจการ เพราะประเทศที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงจะมีระดับความสามารถในการผลิต (Productivity) ที่สูง และทำให้สามารถรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ได้อย่างยั่งยืน การที่ความสามารถดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จำเป็นต้องมีปัจจัยสนับสนุนหลายประการ ทั้งในแง่ของเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง เทคโนโลยี และทรัพยากรมนุษย์การแข่งขันในปัจจุบัน

ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศรวมถึงกลุ่มผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในปัจจุบัน มีบางปัจจัยที่ถือว่ายังมีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การบริหารจัดการและโครงสร้างพื้นฐานที่คุณภาพไม่ดีพอ การเสริมสร้างให้ปัจจัยเหล่านี้มีคุณภาพและเพียงพอเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและต้องทำให้เกิดขึ้นให้ได้เนื่องจากเป็นปัจจัยที่จะทำให้ภาคการผลิตมีความเข้มแข็งและสามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

ภาคอุตสาหกรรมการผลิตของกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในช่วงที่ผ่านมามีการปรับตัวที่ค่อนข้างช้าเมื่อเปรียบเทียบกับภาวะที่โลกปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่อาศัยฐานความรู้เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา เนื่องจากประสิทธิภาพการผลิตยังอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศคู่แข่ง มีต้นทุนในกระบวนการผลิตสูงเนื่องจากแรงงานขาดทักษะและไม่สามารถปรับใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพต่ำ ขาดการออกแบบที่ครอบคลุมทั้งระบบโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกไม่มีคุณภาพ นอกจากนี้ยังมีจุดอ่อนในด้านการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิต ขาดการพัฒนาอุตสาหกรรมสนับสนุนและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ทำให้อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมส่วนใหญ่ยังอ่อนแอและขาดกลไกที่จะประสานเชื่อมโยงธุรกิจข้ามชาติในการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน รวมทั้งผู้ประกอบการของไทยส่วนใหญ่ยังไม่สามารถปรับตัวเพื่อการแข่งขันในตลาดที่มีพลวัตและผันผวนสูงขึ้นได้

ส่วนในภาคบริการและการท่องเที่ยวแม้จะเป็นแหล่งทำรายได้และการจ้างงานที่สำคัญของประเทศในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่ก็ได้ส่งผลกระทบในเชิงลบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมหลายประการ เช่น ความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ รวมทั้งวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในภาพรวมของอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการที่ต่อเนื่องกับการท่องเที่ยวยังไม่ได้รับการพัฒนาให้เต็มศักยภาพ สำหรับด้านการค้าโดยเฉพาะภาคการส่งออกซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำและสินค้าเกษตรขั้นพื้นฐานทำให้ฐานสินค้าส่งออกค่อนข้างแคบ ขาดความหลากหลาย ขณะเดียวกันการส่งออกยังต้องพึ่งพิงตลาดหลัก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น จึงมีโอกาสดำเนินการได้รับผลกระทบจากภาวะผันแปรทางเศรษฐกิจในตลาดหลักเหล่านี้ได้ง่าย นอกจากนี้ผลการจัดอันดับความสามารถทางการแข่งขันแสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมของไทยยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในด้านผลิตภาพการผลิตที่แรงงานขาดทักษะและไม่สามารถปรับใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพต่ำ ขาดการพัฒนาผลิตภัณฑ์รวมทั้งระบบโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกไม่มีคุณภาพ นอกจากนี้ ยังมีจุดอ่อนในด้านการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิต

ดังนั้น การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงควรเน้นในเรื่องการส่งเสริมการเพิ่มผลิตภาพ การพัฒนาประสิทธิภาพและความรู้เบื้องต้นในการดำเนินธุรกิจแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและผู้ประกอบการชุมชนในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งพัฒนาการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายวิสาหกิจที่เข้มแข็ง ช่วยเหลือให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถอยู่รอดได้ในภาวะวิกฤติ โดยการสนับสนุนการลดต้นทุนการผลิต

เพิ่มผลผลิตและเพิ่มยอดขายให้กับสินค้าและบริการ นอกจากนี้ ยังต้องผลักดันการพัฒนาสินค้าและบริการ เพื่อให้เกิดมูลค่าและคุณค่าเพิ่มอันเนื่องมาจากการสร้างผลิตภัณฑ์ที่มีความแตกต่าง การปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตได้ตามต้องการของลูกค้า โดยการประยุกต์ใช้สินทรัพย์ทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ผสานกับเทคโนโลยี และนวัตกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้า รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงตามแนวโน้มของโลกและยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในตลาดโลกซึ่งจะเป็นการช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับผลิตภัณฑ์และบริการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตลอดจนให้ความสำคัญกับการสร้างผู้ประกอบการใหม่ซึ่งจะเป็นพลังขับเคลื่อนของเศรษฐกิจไทยที่สำคัญ

ที่สำคัญ ภาคเอกชนต้องเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ผ่านการฝึกอบรมเพิ่มทักษะแรงงาน สร้างนวัตกรรมลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D) ให้เพิ่มขึ้น ต้องสร้างมูลค่าเพิ่มให้สินค้าตัวเอง เพื่อให้สามารถขายสินค้าในราคาที่สูงขึ้น แต่เอกชนคงไม่สามารถทำสำเร็จได้โดยลำพัง ถ้าขาดกลไกสนับสนุนจากภาครัฐและวิชาการ โดยที่รัฐควรมีส่วนช่วยวางแผน นโยบาย และงบประมาณสำหรับงานวิจัย ส่วนภาควิชาการก็ควรทำหน้าที่ผลิตงานวิจัย และผลิตบุคลากรที่ตอบสนองความต้องการจากภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ในระยะสั้น และต้องอาศัยการวางแผนยุทธศาสตร์อย่างบูรณาการในระยะยาว ตัวอย่างแผนยุทธศาสตร์ที่บูรณาการ เช่น หากรัฐต้องการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันพร้อม ๆ กับการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน เริ่มจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อส่งเสริมระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพและมีต้นทุนที่ต่ำลงก่อน จากนั้น จึงค่อยออกนโยบายขึ้นค่าแรงที่ผ่านมารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมักออกนโยบายมาก่อน แล้วค่อยมาหาวิธีการเยียวยาภายหลัง ทำให้มีแต่มาตรการระยะสั้นที่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

นอกจากนี้ ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อจัดทำแผนและมาตรการเยียวยา ที่จะมีความแตกต่างกันตามอุตสาหกรรมและตามภูมิภาค เช่น การทยอยปรับขึ้นค่าแรงไม่ใช่ปรับค่าแรงแบบครั้งเดียวเป็น 300 บาท ดังที่ผ่านมา เนื่องจากส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมที่มีกำไรต่ำ รัฐควรทบทวนความจำเป็นที่จะต้องขึ้นค่าแรงเท่ากันหมดทั้งประเทศ สุดท้าย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ SMEs ทั้งหมดควรมีการบูรณาการร่วมกัน ไม่ใช่ต่างฝ่ายต่างทำ หรือทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน (เศรษฐกิจพอเพียง, 2556, น.2-5)

3. การส่งเสริมบทบาทวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแต่ละพื้นที่ในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงคุณค่าทางสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทยมีอยู่อย่างหนาแน่น ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประมาณ 110 ราย/ตารางกิโลเมตร ส่วนพื้นที่นอกเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีความหนาแน่นของจำนวนวิสาหกิจเพียง 4 ราย/ตารางกิโลเมตร ขณะที่การจ้างงานส่วนใหญ่ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลคิดเป็นร้อยละ 49.49 ของการจ้างงานทั้งหมดแสดงให้เห็นถึง

การกระจุกตัวของจำนวนและการจ้างงานของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทั้งที่พื้นที่อื่นนั้นมิได้มีศักยภาพด้อยไปกว่าพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ทั้งนี้ศักยภาพของพื้นที่ที่สามารถจำแนกได้เป็น 3 ด้านคือ 1) ด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งมีศักยภาพของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาที่เป็นเอกลักษณ์ สามารถสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Added) และสร้างสรรค์ความแตกต่างโดดเด่นให้แก่สินค้าและบริการ เช่น ตลาดวิถีไทยที่สืบทอดอัตลักษณ์วัฒนธรรมเฉพาะถิ่น งานศิลปหัตถกรรม และการผสมผสานของงานศิลปะร่วมสมัยที่ก่อให้เกิดงานดีไซน์รูปแบบใหม่ เป็นต้น 2) ด้านเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นศักยภาพพื้นที่ที่เหมาะสมกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบทางภูมิประเทศที่มีพื้นที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเอื้อต่อการดำเนินธุรกิจค้าชายแดน การมีสถานประกอบการอยู่ในแนวพื้นที่ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ เป็นต้น 3) ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นศักยภาพพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจบางประเภท เช่น บางพื้นที่เหมาะกับการดำเนินธุรกิจเกษตรแปรรูป ธุรกิจการท่องเที่ยว ธุรกิจประเภทอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถนำศักยภาพของพื้นที่ดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจ นอกจากนั้นภาครัฐยังได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่ในเชิงการบริหารและการปกครองด้วยการกระจายอำนาจและเพิ่มบทบาทให้แก่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวยังไม่สามารถตอบสนองหรือก่อให้เกิดกลไกที่เอื้อต่อการขยายตัวของธุรกิจในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและยังขาดซึ่งการบูรณาการและการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม

ดังนั้น การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงควรเน้นการพัฒนาให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ โดยส่งเสริมการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมมาใช้ในการสร้างมูลค่าให้กับสินค้าและบริการส่งเสริมการสร้างงาน สร้างอาชีพในพื้นที่ เพิ่มโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนโดยการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรการเงินระดับฐานราก บริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจชายแดนและพื้นที่ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจให้เอื้อต่อการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว อีกทั้งสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการการทำงานและสร้างเครือข่ายความร่วมมือในทุกภาคส่วน ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดนี้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สามารถเติบโตแข่งขัน และอยู่รอดภายใต้บริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งเกิดความสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม อัตลักษณ์วัฒนธรรม และวิถีชีวิต

4. การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยให้มีศักยภาพในทางการค้าและการลงทุน ทั้งในและต่างประเทศ

กระแสโลกาภิวัตน์เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตลอดจนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ที่มีระดับและรูปแบบความร่วมมือที่หลากหลาย ทั้งในระดับทวิภาคี พหุภาคี และภูมิภาค ส่งผลให้สถานการณ์การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไป การแข่งขันมีความซับซ้อนและเข้มข้นมากขึ้น มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Non Tariff Barriers: NTBs) เช่น มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม มาตรการความปลอดภัยถูกนำมาใช้มากขึ้น นอกจากนี้ บริบทของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงจากประเด็นสำคัญในเรื่องการเคลื่อนย้ายของข้อมูลทางเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ มีการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนมากขึ้น โดยปัจจัยต่าง ๆ นี้เป็นสิ่งที่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมควรจะต้องเรียนรู้และตระหนักถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

นอกจากนี้ ปัจจัยที่สำคัญมากประการหนึ่งคือ การที่ประเทศไทยก้าวไปสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในปี 2558 ซึ่งมีการเปิดเสรีทั้งด้านสินค้า บริการ เงินทุน การลงทุน และแรงงาน รวมถึงการที่ประเทศไทยและอาเซียนมีความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) กับประเทศหรือกลุ่มประเทศต่าง ๆ นั้น กรอบข้อตกลงต่าง ๆ ย่อมมีผลต่อการประกอบธุรกิจ และศักยภาพการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยโดยตรงทั้งภาคการผลิต การค้า และบริการ โดยผลกระทบไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่ดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าเท่านั้น แต่ผู้ที่ดำเนินธุรกิจภายในประเทศบางสาขาธุรกิจอาจได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน อีกทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้สามารถเป็นได้ทั้งการสร้างโอกาสทางธุรกิจที่เปิดกว้างขึ้นหรืออาจเป็นการนำมาซึ่งอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยซึ่งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมส่วนใหญ่ยังไม่รับทราบถึงบริบทการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

ทั้งนี้ การเชื่อมโยงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สามารถรองรับกับกระแสโลกาภิวัตน์นั้น เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก รายได้จากการส่งออกเป็นรายได้หลักของประเทศทั้งในส่วนภาพรวมของประเทศและในส่วนของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต ยังคงต้องพึ่งพิงความแข็งแกร่งและเสถียรภาพของภาคการค้าระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

ดังนั้น การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการค้าการลงทุนกับต่างประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องมุ่งเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์การค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องให้แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะข้อตกลงภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งมีผลต่อการประกอบธุรกิจในธุรกิจสาขาต่าง ๆ การสนับสนุนการปรับปรุงการประกอบธุรกิจให้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สามารถเตรียมพร้อมและรองรับการแข่งขันที่มีมากขึ้นทั้งในประเทศ

5. มาตรการด้านภาษีอากรเพื่อส่งเสริมธุรกิจ

มาตรการด้านภาษีสรรพากร มาตรการลดหย่อนภาษีรายได้นิติบุคคลมีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ มาตรการการหักค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินไม่มีข้อมูลจึงไม่สามารถประเมิน ส่วนมาตรการการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่กิจการร่วมทุนกับ SMEs ไม่มีการใช้ประโยชน์แต่อย่างใด จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2553, น.15-16)

- เนื่องจากฐานข้อมูลของกรมสรรพากรไม่ได้แยกกิจการ SMEs และกิจการที่มีใช้ SMEs ออกจากกัน จึงเสนอให้กรมสรรพากรปรับปรุงการจัดเก็บข้อมูลผู้เสียภาษีเพื่อสามารถแยกจำนวน SMEs ที่ใช้สิทธิประโยชน์จากพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 395) พ.ศ. 2545 การหักค่าเสื่อมราคาเบื้องต้นในอัตราพิเศษซึ่งสูงกว่ากรณีทั่วไป

- เนื่องจากไม่มี SMEs รายใดสามารถใช้ประโยชน์จากพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 396) พ.ศ. 2545 เรื่อง การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่กิจการร่วมทุนกับ SMEs จึงเสนอแนะให้พิจารณาผ่อนปรนเงื่อนไขต่าง ๆ ได้แก่

- (1) ยกเลิกข้อจำกัดที่กำหนดให้เฉพาะบริษัทหลักทรัพย์เท่านั้นที่จะได้สิทธิประโยชน์ในการร่วมทุน เพื่อเปิดกว้างให้ผู้ประกอบการที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในสาขาการผลิตต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการพัฒนาธุรกิจ SMEs

- (2) ลดขนาดของเงินทุนจดทะเบียนขั้นต่ำเพื่อให้บริษัทขนาดกลางสามารถใช้ประโยชน์จากมาตรการนี้

- (3) ผ่อนปรนสัดส่วนการลงทุนของบริษัทร่วมทุนในช่วงปีแรก เพื่อให้มีการจัดสรรเงินทุนอย่างรอบคอบ

- (4) ควรยึดคุณสมบัติของ SMEs ที่บริษัทเข้าร่วมทุน ณ วันที่จดทะเบียนร่วมทุนเท่านั้น เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เพิ่มจำนวนบริษัทร่วมทุนกับ SMEs

มาตรการด้านการส่งเสริมการลงทุน มาตรการส่งเสริมการลงทุนตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 7/2546 และ 1/2547 นับว่าบรรลุผลน่าพอใจ ตรงกันข้าม มาตรการประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 6/2546 ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากมีเงื่อนไขมาก ได้แก่ จำกัดการส่งเสริมธุรกิจเพียงสองสาขา ได้แก่ ผลิตภัณฑ์เกษตรแปรรูป และอุตสาหกรรมเชิงสร้างสรรค์โดยเน้นที่

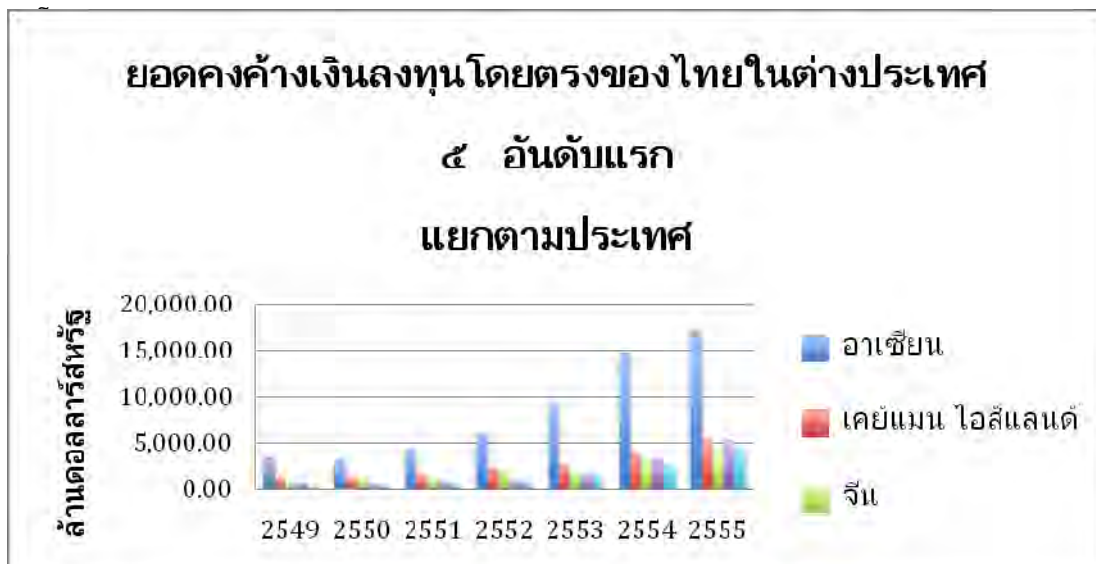
Lifestyle Product และผลิตภัณฑ์แนว Design รวมทั้งต้องได้รับการคัดเลือกเป็นสินค้า OTOP ได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

จึงเสนอแนะให้มีการปรับปรุงประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 6/2546 เรื่อง นโยบายส่งเสริม SMEs ของประเทศไทย โดยเพิ่มประเภทของกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าหัตถกรรม เช่น ดอกไม้ประดิษฐ์ เบญจรงค์ เซรามิค และเครื่องปั้นดินเผา ขนมห่อต่าง ๆ สุราแช่แข็ง แชมพู เครื่องสำอาง น้ำหอม และกระดาษ เป็นต้น และเปิดกว้างให้กับสินค้าที่ไม่ใช่ OTOP ด้วย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553, น. 15 – 16)

การส่งเสริมการลงทุนของ SMEs ไทยในต่างประเทศ

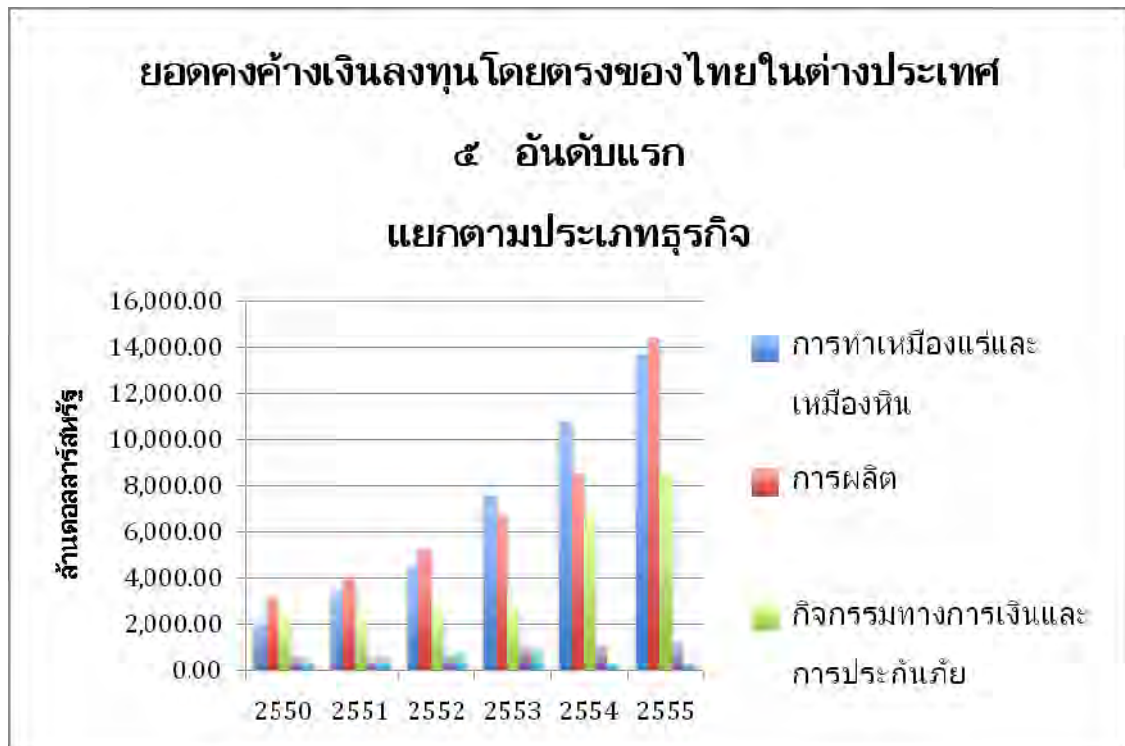
ภาคเอกชนของไทยมีการลงทุนในต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศในปี 2555 เพิ่มขึ้นกว่า 6 เท่าจากปี 2549 ซึ่งกว่าร้อยละ 31 ของการลงทุนทั้งหมดในปี 2555 เป็นการลงทุนในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนามที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากจะมีการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2015 ซึ่งการลงทุนของภาคเอกชนในต่างประเทศเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะสามารถช่วยเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของไทยในเวทีโลกได้

แผนภาพ 14 ยอดเงินคงค้างเงินลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ 5 อันดับแรก แยกตามประเทศ



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

แผนภาพ 15 ยอดเงินคงค้างเงินลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ 5 อันดับแรก แยกตามประเภทธุรกิจ



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

การที่ SMEs ไทยมีการส่งออกรวมมูลค่าน้อยกว่าการนำเข้าสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการแข่งขันระดับประเทศที่ลดลง ซึ่งทางเลือกหนึ่งที่สามารถช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของไทยได้ คือ การย้ายหรือขยายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ราคาปัจจัยการผลิต และช่องทางการค้าระหว่างประเทศ โดยประเทศที่มีความน่าสนใจไปลงทุน ได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม ซึ่งแรงจูงใจของนักลงทุนที่ไปลงทุนในต่างประเทศ ได้แก่

1. การแสวงหาตลาด (Market Seeking) คือ การออกไปลงทุนในตลาดใหม่ที่มีแนวโน้มการเติบโตสูง หรือมีขนาดใหญ่
2. การแสวงหาประสิทธิภาพ (Efficiency Seeking) คือ การไปลงทุนในประเทศที่มีความถนัดในด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของบริษัท
3. การแสวงหาทรัพยากร (Resources Seeking) คือ ไปลงทุนในประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติสมบูรณ์ เพื่อการได้มาซึ่งวัตถุดิบที่มีต้นทุนต่ำที่สุด (อลงกรณ์ ธนศรีธัญญากุล, 2554)

จากรายงานโครงการศึกษาสถานการณ์การการลงทุนของ SMEs ไทยในต่างประเทศ โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ม.ป.ป.) พบว่า รูปแบบการลงทุนที่เป็นที่นิยมมี 3 รูปแบบ ได้แก่ การลงทุนโดยตรงทั้งหมดซึ่งมักจะถูกใช้ในกรณีที่เป็นการกิจการขนาดใหญ่ การลงทุนร่วมกับคนท้องถิ่น และการ

ลงทุนโดยให้ผู้ร่วมดำเนินธุรกิจท้องถิ่นจดทะเบียนเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งสองวิธีสุดท้ายเป็นที่นิยมของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากกว่า SMEs ไทยส่วนใหญ่นิยมไปลงทุนในภาคการค้าส่งและการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค โดยจะเริ่มต้นจากการทดลองตลาดโดยการเข้าร่วมนิทรรศการและงานต่าง ๆ เพื่อดูกระแสตอบรับจากลูกค้า หากได้กระแสตอบรับที่ดีก็จะเริ่มหาผู้แทนจำหน่ายสินค้าในประเทศนั้น และหากดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วพบว่าตลาดมีศักยภาพสูง ก็จะขยายฐานการผลิตไปยังประเทศนั้น ๆ

ศักยภาพของกลุ่มประเทศเหล่านี้ที่งานวิจัยชิ้นนี้ได้สรุปไว้ คือ

ประเทศกัมพูชา ค่าแรงยังค่อนข้างต่ำ มีการเติบโตของตลาดการท่องเที่ยวสูง และยังได้รับสิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศค่อนข้างมาก เนื่องจากยังถือเป็นประเทศที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ นอกจากนี้ยังเป็นประเทศที่ขาดแคลนอุตสาหกรรมการผลิตทั้งภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม แต่ยังมีข้อจำกัดทางด้านความพร้อมทางด้านสาธารณูปโภคและตลาดภายในประเทศที่มีขนาดเล็ก

ประเทศลาว เป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีวัฒนธรรมและภาษาใกล้เคียงกับประเทศไทย ค่าแรงของแรงงานยังค่อนข้างต่ำ แต่ตลาดในประเทศค่อนข้างเล็กเนื่องจากจำนวนประชากรน้อย ระบบสาธารณูปโภคยังไม่ครบถ้วน และไม่มีพรมแดนติดทะเลจึงต้องขนส่งสินค้าระหว่างประเทศผ่านประเทศอื่น ๆ

ประเทศเมียนมาร์ มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ทั้งแร่ธาตุ น้ำมัน และที่ดินสำหรับการทำเกษตร การแข่งขันของตลาดภายในประเทศยังไม่สูง แต่ยังมีความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนทางการเมืองและปัญหาด้านความพร้อมด้านสาธารณูปโภค

ประเทศเวียดนาม เป็นประเทศที่มีศักยภาพสูงทั้งทางด้านคุณภาพแรงงานและค่าแรง การพัฒนาทางด้านสาธารณูปโภค มีตลาดภายในประเทศที่ใหญ่กว่าประเทศไทย และมีเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่เป็นประเทศที่ตลาดมีการแข่งขันค่อนข้างสูงทั้งจากนักลงทุนท้องถิ่นและนักลงทุนชาวต่างชาติที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว

ประเทศเหล่านี้ต่างมีการปรับนโยบายทางเศรษฐกิจของตนให้ตลาดมีความเสรีมากขึ้น เพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และยังมีนโยบายเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อช่วยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังได้เริ่มส่งเสริมการจัดตั้งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยคนท้องถิ่น เพื่อกระจายโอกาสในการประกอบอาชีพไปยังประชาชนอย่างทั่วถึงและลดปัญหาความยากจน

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานรัฐที่งานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอไว้เพื่อเป็นแนวทางส่งเสริมการลงทุนของ SMEs ไทยในประเทศเพื่อนบ้าน คือ

1. ภาครัฐควรมีการจัดระบบเพื่อส่งเสริมการลงทุนของไทยในประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าวและบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น

2. ผู้นำรัฐบาลควรเร่งสร้างความสัมพันธ์และแสดงความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและประเทศในกลุ่มนี้

3. หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และส่งเสริมธุรกิจ SMEs ควรเพิ่มช่องทางประชาสัมพันธ์ให้ SMEs ได้เห็นประโยชน์จากการไปลงทุนทำธุรกิจในประเทศเพื่อนบ้าน

4. เร่งสร้างและประชาสัมพันธ์ทางเลือกการเข้าถึงแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ที่ SMEs สามารถใช้เพื่อขยายการลงทุนไปยังประเทศเพื่อนบ้านได้

5. หน่วยงานภาครัฐควรจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลที่นักธุรกิจจำเป็นต้องใช้ในการวิเคราะห์เพื่อประเมินสภาพแวดล้อมทางธุรกิจเพื่อประกอบการตัดสินใจลงทุน

6. สร้างมาตรการส่งเสริมการลงทุนอย่างเป็นรูปธรรมในสาขาที่มีศักยภาพในประเทศเพื่อนบ้าน

7. ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันของผู้ประกอบการ SMEs ที่ไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลทางด้านธุรกิจได้อย่างรวดเร็ว

8. วางแผนแม่แบบเพื่อสนับสนุนการเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมในระดับอนุภูมิภาคให้แก่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งต้นน้ำและปลายน้ำ

9. สร้างความเข้าใจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศเห็นถึงความสำคัญของการลงทุนจาก SMEs ไทย

นอกจากนี้การให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องภาษีและสิทธิประโยชน์ในการไปลงทุน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและการทำธุรกิจต่าง ๆ อีกทั้งการพัฒนากระบวนการขนส่งให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มความเชื่อมโยงระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งการปรับปรุงเรื่องภาษีของไทยเช่น ภาษีเงินได้จากการต่างประเทศของไทยที่ยังมีความยุ่งยากซับซ้อนอยู่ก็เป็นเรื่องที่สำคัญเช่นกัน

ทั้งนี้ การที่ SMEs ไปลงทุนในต่างประเทศนั้น เจ้าของกิจการจำเป็นต้องศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ก่อนเข้าไปลงทุน เช่น รูปแบบการเข้าไปลงทุน ภาคอุตสาหกรรมที่เข้าไปลงทุน กฎระเบียบและขั้นตอนการเข้าไปลงทุน โอกาสและปัญหาอุปสรรค เป็นต้น ซึ่งผู้ประกอบการควรเดินทางไปสำรวจประเทศเหล่านั้นด้วยตนเองเพราะข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิอาจไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง และหากผู้ประกอบการยังไม่เคยมีประสบการณ์การลงทุนในประเทศนั้น ๆ มาก่อน ก็ควรค่อย ๆ ลงทุนเพราะการลงทุนในต่างประเทศมีปัจจัยเสี่ยงค่อนข้างสูง และหากร่วมหุ้นหรือหาตัวแทนเป็นคนในท้องถิ่นก็ต้องหาคนที่น่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ผู้ลงทุนต้องกำหนดจุดยืนผลิตภัณฑ์ของตนเองให้ชัดเจนและพัฒนาภาพลักษณ์ผลิตภัณฑ์ของตนอย่างต่อเนื่อง

สถานการณ์ในสังคมปัจจุบันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและนวัตกรรมได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้มีผลกระทบต่อการแข่งขันในภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ แต่เดิม SMEs ในประเทศไทยมีความได้เปรียบประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค ทั้งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานราคาถูก ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าของประเทศไทยมีราคาต่ำ แต่ปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศลดน้อยลง และประเทศต่าง ๆ

ในภูมิภาคเดียวกันมีต้นทุนแรงงานที่ต่ำกว่าและมีทรัพยากรธรรมชาติที่มากกว่าประเทศไทย ดังนั้น ประเทศไทย จึงต้องศึกษากฎหมายและนโยบายของต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้พัฒนาขีดความสามารถ SMEs ในประเทศไทย

นโยบายสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ของต่างประเทศ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) นับเป็นสັນหลังของเศรษฐกิจยุโรป นอกจากเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญและมีบทบาทในการพัฒนาการสร้างสรรค์นวัตกรรมและผลักดันเทคโนโลยีใหม่ๆ แล้วยังเป็นผู้สนับสนุนพัฒนาการทางสังคมแก่ชุมชนอีกด้วย ในการนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปมุ่งปรับยุทธศาสตร์การส่งเสริมธุรกิจ SMEs ยุโรปให้ประสบความสำเร็จและก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยเน้นการนำเอาองค์ประกอบต่างๆ ที่มีอยู่เดิมมาร้อยเรียงให้อยู่ในโครงร่างที่มีความต่อเนื่องมากขึ้น และพยายามนำหลักการเริ่มต้นจากเล็กหรือการส่งเสริม SMEs ให้อยู่ในทุกนโยบายร่วมของสหภาพยุโรปและนโยบายของแต่ละประเทศสมาชิก ทั้งนี้ เพื่อจุดมุ่งหมายหลักในการพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของเศรษฐกิจยุโรปโดยการเร่งเพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างงานท่ามกลางการแข่งขัน ดังนั้น การส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงรวมอยู่ในยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปเศรษฐกิจยุโรป โดยกิจกรรมเกี่ยวกับ SMEs เป็นส่วนหนึ่งของแผนการระดับชาติของแต่ละประเทศสมาชิก มีการคิดยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของธุรกิจขนาดย่อมในแต่ละประเทศ โดยมุ่งลดภาระด้านกฎหมายและการบริหารซึ่งเป็นปัญหาต่อ SMEs และเพื่อจัดการกับความไม่สมบูรณ์ของตลาด เช่น ข้อจำกัดของการได้รับเงินทุน และอุปสรรคที่ทำให้ไม่ได้รับการอุดหนุนทุนวิจัยเป็นต้น (ไทยยุโรป. เน็ต, 2549)

สหภาพยุโรปมุ่งเน้นความสำคัญในนโยบายเรื่องการลดขั้นตอนระเบียบต่างๆ ที่เชื่อว่าจะช่วยส่งเสริมนโยบาย SMEs ซึ่งคณะกรรมาธิการยุโรปได้จัดให้มีแผนเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎต่างๆ โดยที่การจัดกฎระเบียบต่างๆ ที่ซับซ้อนจะช่วย SMEs เป็นอย่างมากเนื่องจาก SMEs มีความจำกัดในทรัพยากรและความชำนาญ นอกจากนี้ ยังจะเพิ่มข้อกำหนดโดยเฉพาะเพื่อ SMEs เช่น อัตราค่าธรรมเนียมที่ลดลง การรายงานที่มีข้อกำหนดยุ่งยากน้อยลง จัดหาผู้ให้คำแนะนำ หรือการให้ช้อยกเว้น เป็นต้น ซึ่งแผนการที่ปรับปรุงใหม่จะช่วยลดความยุ่งยากของขั้นตอนต่างๆ ที่ธุรกิจขนาดเล็กจะเข้าร่วมกับโปรแกรมต่างๆ ของสหภาพยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการวิจัย ขณะเดียวกันก็มีแผนงานที่จะปรับปรุงกฎเพื่อเอื้อให้สาธารณะสนับสนุนทางการเงินแก่ SMEs เพื่อการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ที่เป็นประโยชน์

ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มมีโครงสร้างด้านกฎหมายที่มีการยอมรับสถานะพิเศษขององค์การเอกชนที่เป็นตัวแทน SMEs ในบางประเทศมีกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างสมาคมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี1949 (Small and Medium-Sized Enterprise Cooperatives Act (revisions of Act No. 75 of 2006 (Effective April 1, 2007) ของประเทศญี่ปุ่น หรือกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือในภาควิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี1961 (SME Cooperative Act'1961) ของประเทศเกาหลีใต้

หรือธรรมเนียมปฏิบัติที่ยอมรับบทบาทขององค์การเอกชนในการเป็นตัวแทนของสมาชิก ทั้งในแง่ของการเป็นตัวแทนสมาชิก เช่น สมาพันธ์หัตถกรรมแห่งอิตาลี (Confartigianato) ซึ่งมีสถานะเป็นตัวแทนผู้ประกอบการภาคหัตถกรรมในประเทศอิตาลี หรือในบางประเทศ เช่น ในกรณีของประเทศฟินแลนด์ หากองค์การเอกชนดังกล่าวสามารถมีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งในธุรกิจประเภทดังกล่าว องค์การเอกชนนั้นสามารถได้รับการยอมรับสถานะเป็นตัวแทนครอบคลุมถึงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่เป็นสมาชิกในการบรรลุข้อตกลงร่วมกันอีกด้วยตามมาตรการการบังคับใช้โดยทั่วไปของผลลัพธ์การร่วมเจรจา (Principle of general applicability of collective agreements) ซึ่งกำหนดให้ข้อตกลงระหว่างองค์การเอกชนตัวแทนภาคธุรกิจที่มีการตกลงร่วมกับสหภาพแรงงานมีผลบังคับใช้ต่อบริษัทที่ไม่ใช่สมาชิก ทราบว่าบริษัทดังกล่าวจัดอยู่ในกลุ่มธุรกิจประเภทที่องค์การเอกชนดังกล่าวมีสิทธิในการเป็นตัวแทนระบบการเจรจาทางสังคม และการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ (The System of Social Dialogue and Public Policy Making)

ประเทศที่ประสบความสำเร็จหลายประเทศมีระบบการเจรจาทางสังคมและการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ให้ความสำคัญการจัดตั้งองค์การเอกชนเพื่อเป็นตัวแทนนายจ้างในการเจรจาร่วมกันกับสหภาพแรงงาน ดังเช่นในประเทศอิตาลี เดนมาร์ก และฟินแลนด์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศฟินแลนด์ รัฐบาลประเทศฟินแลนด์มีนโยบายที่เปิดกว้างให้สิทธิแก่นายจ้างและภาคแรงงานในการร่วมกันกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ และแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาคการเมือง แรงงาน และนายจ้าง (Corporatism) ผ่านระบบไตรภาคี ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทุกฉบับต้องร่างโดยความร่วมมือแบบไตรภาคี (Tripartite cooperative effort) ระหว่างภาครัฐ นายจ้าง และสหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้บทบาทขององค์การเอกชนในฐานะเป็นตัวแทนในการเจรจากับภาคแรงงานมีความสำคัญน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเกาหลีใต้ที่ไม่มีระบบเจรจาไตรภาคีระหว่างภาครัฐ-ภาคแรงงาน-ภาคเอกชนตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 1997 โดยส่วนใหญ่มีการจัดตั้งองค์การเอกชนที่เป็นตัวแทนของ SMES ในประเทศดังกล่าวที่มีสถานะเป็นองค์กรสูงสุด และได้รับการยอมรับในระดับประเทศ เพื่อให้คำปรึกษาแก่ภาครัฐในระดับนโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์ธุรกิจ และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับ SMEs ซึ่งในกรณีของประเทศญี่ปุ่นสมาพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดย่อมระดับประเทศ (National Federation of Small Business Associations - NFSBA) มีบทบาทในการให้คำแนะนำและจัดทำข้อเสนอแก่รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดย่อมทั่วประเทศ และสำหรับกรณีของประเทศเกาหลีใต้ มีสมาพันธ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศเกาหลีใต้ (Korea Federation of Small and Medium Business - Kbiz) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดโครงสร้างนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ SMEs เพื่อนำเสนอแก่รัฐบาลประเทศเกาหลีใต้ รวมถึงมีหน้าที่ในการตรวจสอบ และเป็นตัวแทนของ SMEs เพื่อปกป้องธุรกิจที่สงวนไว้ให้กับสมาชิกตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 1975 (SME Systematization Promotion Act 1975) อีกด้วย

ในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอิตาลี องค์กรเอกชนสามารถมีบทบาทเป็นตัวแทนของ SMEs ได้ในระดับประเทศ สำหรับในประเทศญี่ปุ่น สมาพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดย่อมระดับประเทศ (NFSBA) มีสมาชิกจำนวนกว่า 3.05 ล้านราย ครอบคลุมทุกจังหวัดในประเทศ มีบทบาทหน้าที่ดำเนินการให้คำแนะนำ จัดทำข้อเสนอแก่รัฐบาล มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและดำเนินการมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดย่อมทั่วประเทศ รวมถึงดำเนินการด้านสหกรณ์ และเป็นศูนย์กลางในการสื่อสารระหว่างสมาคมวิสาหกิจขนาดย่อมและสหกรณ์ในทุกจังหวัดในประเทศเกาหลี มีสมาพันธ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Kbiz) ซึ่งครอบคลุมสมาชิกจากหลากหลายประเภทธุรกิจและอุตสาหกรรม มีจำนวนสมาชิกกว่า 2.7 ล้านราย มีหน้าที่กำหนดโครงสร้างนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ SMEs อย่างไรก็ดี ในต่างประเทศได้มีการสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยกำหนดนโยบายต่างๆ เช่น

ญี่ปุ่น โดยที่ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับการกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจและสนับสนุน SMEs โดยการดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานที่สำคัญในการส่งเสริม SMEs หลายองค์กร เช่น ธนาคาร Shoko Chukin Bank เพื่อสนับสนุนการบริการด้านการเงินแก่สหกรณ์ SMEs หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นองค์กร SMEs เป็นการเฉพาะสำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME Agency) เป็นองค์กรหลักในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม SMEs เป็นต้น

ปัจจุบันนโยบายของประเทศญี่ปุ่นในการส่งเสริม SMEs ได้ให้ความสำคัญเรื่องการส่งเสริมความร่วมมือและเครือข่าย SMEs เป็นพิเศษภายใต้ยุทธศาสตร์ที่สองซึ่งกำหนดให้มีการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนรวมกลุ่มและร่วมมือ (Promotion of Exchange, Tie-Ups and Cooperatives) (SME Information of Japan, 2012) โดยระบุว่าเพื่อส่งเสริมให้ SMEs ช่วยเหลือกันและกันอันเป็นการส่งเสริมทรัพยากรในการดำเนินธุรกิจรัฐควรสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนและรวมกลุ่มในภาค SMEs พัฒนางค์การเอกชนเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง SMEs สนับสนุนเงินทุนและความช่วยเหลือต่าง ๆ ให้กับโครงการที่ดำเนินการร่วมกันระหว่าง SMEs และดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เกาหลีใต้ องค์กรเอกชนในประเทศเกาหลีใต้ที่มีบทบาทเป็นตัวแทน SMEs ในระดับประเทศ ได้แก่ สมาพันธ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยเกาหลีใต้ (KBiz) ซึ่งได้รับการรับรองสถานะตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือในภาควิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปี 1961 (SME Cooperative Act' 1961) และจัดเป็นองค์กรเอกชนตัวแทน SMEs ในระดับสูงสุดของประเทศโดยมีองค์กรเอกชนที่เป็นตัวแทนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้าร่วมเป็นสมาชิกกว่า 1,618 องค์กร ทั้งนี้ การส่งเสริม SMEs ในประเทศเกาหลีใต้จากการศึกษาเรื่องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศเกาหลีใต้พบว่าสมาพันธ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยเกาหลีใต้ (KBiz) มีหน้าที่ในการศึกษาปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อ SMEs ในเกาหลีใต้และพัฒนานโยบายรวมถึงเสนอแนะต่อรัฐบาลทำการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลสถิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ SMEs เพื่อนำเสนอผลการวิจัยแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อิตาลี โดยที่ประเทศอิตาลีให้ความสำคัญกับ SMEs เป็นอย่างมากเนื่องจากลักษณะทางวัฒนธรรมภายในประเทศและโครงสร้างระบบเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อการส่งเสริมการจัดตั้ง SMEs ประกอบกับประเทศอิตาลีมีผู้ประกอบการ SMEs ในสัดส่วนที่สูงมาก (ร้อยละ 99.9) ซึ่งหากพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศอิตาลีจะพบเอกลักษณ์ที่น่าสนใจประการหนึ่งคืออิตาลีเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับ 8 ของโลก และเป็นประเทศที่ SMEs มีบทบาททางเศรษฐกิจสูงมากโดยที่ SMEs ในอิตาลีประสบความสำเร็จในการส่งออกสินค้าคุณภาพซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภค-บริโภคโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบและแฟชั่นเฟอร์นิเจอร์สินค้าเกษตรแปรรูปและอาหารคุณภาพสูงรวมทั้งเครื่องมือเครื่องจักรในอุตสาหกรรมนอกจากนี้ผู้ประกอบการ SMEs ในอิตาลียังมีประสบการณ์ความเชี่ยวชาญในสินค้าที่ใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสูงเช่น อุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคม (ICT) อุปกรณ์ไฟฟ้าขนาดเล็กแวนตาหรือเข็มทิศเป็นต้นความสำเร็จของ SMEs ในประเทศอิตาลีในอุตสาหกรรมดังกล่าวเกิดจากความยืดหยุ่นในระบบการผลิตอันเกิดจากความเชี่ยวชาญเฉพาะทางรวมถึงมีศักยภาพทางด้านการนวัตกรรมและคุณภาพการผลิต

อย่างไรก็ตามโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศอิตาลียังประสบปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อ SMEs ส่วนใหญ่ SMEs ดำเนินธุรกิจในลักษณะเป็นธุรกิจครอบครัวทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานและการจัดการด้านการเงินเนื่องจากการกำหนดแบ่งสินทรัพย์ระหว่างเจ้าของกิจการและสินทรัพย์ขององค์กรทำได้ยาก นอกจากนี้ระบบการเงินของประเทศอิตาลียังเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุน (Venture Capital) ส่งผลให้ SMEs จำเป็นต้องพึ่งพาสินเชื่อระยะสั้นจากธนาคารในสัดส่วนที่สูงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการขยายธุรกิจเนื่องจากต้นทุนในการลงทุนโดยอาศัยสินเชื่อระยะสั้นมีอัตราดอกเบี้ยสูงทำให้เป็นภาระต่อผู้ประกอบการ SMEs อีกทั้งผู้ประกอบการ SMEs ยังต้องพึ่งพาแรงงานในการผลิตในอัตราส่วนที่สูงมากและยังขาดการลงทุนในการวิจัยและพัฒนา (R&D) นอกจากนี้ระบบราชการของอิตาลียังมีปัญหาด้านประสิทธิภาพประกอบกับอัตราภาษีที่สูงตลาดแรงงานที่มีระเบียบข้อกำหนดมากและระบบบำนาญที่เป็นต้นทุนทางธุรกิจที่สูงมากซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นภาระต่อภาคธุรกิจทั้งสิ้นโครงสร้างของระบบสถาบันและกฎหมายของประเทศอิตาลียังมีปัญหาหลายด้านเช่นด้านการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาระบบการส่งเสริมพัฒนานวัตกรรมกฎหมายทางด้านบัญชีและการตรวจสอบทางการเงินประเทศอิตาลียังขาดระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการปกป้องนักลงทุนภายนอกและลดภาระความเสี่ยงของการลงทุนซึ่งปัญหาดังกล่าวผสมผสานกับปัญหาภาระด้านภาษีแม้ว่า SMEs สามารถได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีบางประการได้และอัตราดอกเบี้ยดังที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ SMEs ไม่สามารถเติบโตต่อไปได้ ข้อเท็จจริงและปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความแพร่หลายของ SMEs อันเห็นได้จากสัดส่วน SMEs ที่มีสัดส่วนสูงมากในประเทศนี้ความแพร่หลายของ SMEs ประกอบกับข้อจำกัดของระบบเศรษฐกิจโครงสร้างของระบบกฎหมายและความไม่สมบูรณ์ของภาคการเงินในประเทศอิตาลีทำให้มีการรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายของ SMEs ในหลายระดับทั้งในรูปแบบเครือข่าย SMEs ในเชิงย่านอุตสาหกรรมการจัดตั้งสหกรณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME cooperatives) รวมถึงสมาคมธุรกิจทั้งภาคการค้าและ

หัตถกรรมงานฝีมือนอกจากนั้นยังมีการรวมกลุ่มเป็นสมาคมนายจ้างในกลุ่ม SMEs(Employer Associations) เพื่อเป็นตัวแทน SMEs ในการเจรจาทางสังคมในระบบไตรภาคีกับภาครัฐและภาคแรงงานอีกด้วย

ฟินแลนด์ เศรษฐกิจของประเทศฟินแลนด์พึ่งพาการค้าระหว่างประเทศในระดับสูงโดยมูลค่าการส่งออกคิดเป็นกว่าร้อยละ 40 ของ GDP ซึ่งตลาดส่งออกสำคัญสำหรับประเทศฟินแลนด์คือสหภาพยุโรป (EU) โดยทั้งนี้ SMEs เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบเศรษฐกิจประเทศฟินแลนด์แต่ไม่มีการบังคับให้ SMEs ต้องเข้าเป็นสมาชิกองค์การเอกชนโดยรัฐธรรมนูญฟินแลนด์ส่วนที่ 13 (2)1 ได้ให้เสรีภาพแก่บุคคลทุกคนรวมถึงผู้ประกอบการ SMEs ในการจัดตั้งสมาคมโดยมิต้องขอรับใบอนุญาตจากภาครัฐทั้งนี้การที่องค์การเอกชนจะสามารถเป็นตัวแทนของ SMEs ในการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective bargaining) องค์การเอกชนดังกล่าวจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Agreements Act) และต้องดำเนินการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของนายจ้างในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานในทางปฏิบัติองค์การเอกชนที่เป็นตัวแทนของ SMEs มักเป็นองค์การเอกชนรายสาขาโดยเป็นตัวแทนภาคนายจ้างในธุรกิจประเภทใดประเภทหนึ่งทั้งนี้สมาชิกในองค์การเอกชนต้องให้อนุญาตแก่องค์การเอกชนในการเป็นตัวแทนในการเจรจาและเข้าร่วมหาข้อตกลงที่มีผลบังคับใช้กับสมาชิก

การส่งเสริม SMEs ในประเทศฟินแลนด์เป็นให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับผู้ประกอบการ SMEs ตั้งแต่การเริ่มต้นธุรกิจ (Start-Up) การพัฒนาให้ธุรกิจมีการเติบโตที่แข็งแกร่งและการขยายธุรกิจไปสู่ระดับนานาชาติ (Internationalization) โดยมีโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพของเจ้าของกิจการ (Entrepreneurship) การศึกษาอบรมการวิจัยและพัฒนา (R&D) การส่งเสริมธุรกิจที่มีศักยภาพในการเติบโต (Growth-inducing areas) นโยบายด้านภาษีการปฏิรูปนโยบายด้านแรงงานและการแก้ไขความขัดแย้งด้านค่าแรงซึ่งการดำเนินโครงการต่างๆ ที่ช่วยเหลือส่งเสริม SMEs มีการดำเนินการโดยร่วมกับภาคส่วนต่างๆ รวมถึงองค์การเอกชนที่เป็นตัวแทนของ SMEs (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2556, น. 51 - 102)

สำหรับประเทศในอาเซียน สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.), 2557) ได้สรุปนโยบายของประเทศประเทศสมาชิกอาเซียนที่ช่วยส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไว้ดังนี้

บรูไน รัฐบาลได้ประกาศแผนพัฒนาประเทศในระยะยาวฉบับแรก คือ วิสัยทัศน์บรูไน ปี 2578 (Vision Brunei 2035) ด้วยการนำพาเศรษฐกิจของประเทศที่พึ่งพาน้ำมันไปสู่โครงสร้างเศรษฐกิจที่มีความหลากหลายมากขึ้น โดยตั้งเป้าหมายให้บรูไนขึ้นติดอันดับ 1 ใน 10 ของประเทศที่มี GDP ต่อหัวสูงสุดในโลก ภายในปี 2478 โดยที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมการลงทุนเกี่ยวกับการผลิตปิโตรเคมีขั้นปลายน้ำและสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ไม่ใช้พลังงานของบรูไน

กัมพูชา รัฐบาลได้มีการปรับเปลี่ยนมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีโดยเตรียมการปฏิรูปทั้งโครงสร้างและเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งเศรษฐกิจส่วนใหญ่อยู่ในภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรม โดยรัฐบาลได้มุ่งขยายปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรม รวมทั้งข้อได้เปรียบในการแข่งขันกับทั้งในภูมิภาคและระดับนานาชาติ นอกจากนี้ยังมุ่งปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการลงทุน เพิ่มการถ่ายทอดเทคโนโลยี เพิ่มการฝึกฝนความเป็นมืออาชีพ รวมทั้งการสร้างเขตอุตสาหกรรมและเขตส่งออกที่มีโครงสร้างพื้นฐานและบริการที่มีประสิทธิภาพ และให้ความสำคัญกับนโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศควบคู่ไปกับการรับความช่วยเหลือจากนานาชาติ

อินโดนีเซีย รัฐบาลได้มีการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มโอกาสการจ้างงานและกระตุ้นการค้าการลงทุนภายในประเทศ โดยให้ความสำคัญในเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและส่งเสริมการส่งออกสินค้าสำคัญ รวมถึงปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางธุรกิจเพื่อดึงดูดการลงทุน

พม่า จากการที่รัฐบาลพม่าโดยดำเนินนโยบายในการเปิดประเทศมากขึ้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแห่งสหภาพพม่าให้ทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติโครงการลงทุนจากต่างชาติ โดยมีคณะกรรมการการลงทุนจากต่างประเทศเป็นผู้พิจารณาโครงการลงทุนในเบื้องต้น อย่างไรก็ตามสิ่งที่ยังคงเป็นอุปสรรคสำหรับการลงทุนในพม่าคือความไม่มั่นคงในด้านนโยบายและกฎระเบียบ ความเข้มงวดต่อการทำธุรกรรมทางการเงินของบริษัทต่างชาติ ระบบโครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอ ระบบการดำเนินธุรกิจยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาและขาดทักษะ แต่จากการที่ทุกภาคส่วนของพม่าตื่นตัวกับสัญญาณการพัฒนาเศรษฐกิจในครั้งนี้ รัฐบาลพม่าจึงได้ออกมาตรการและแผนงานต่างๆ เช่น แผนการปฏิรูประบบภาษีอากร ความร่วมมือกับภาคเอกชน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจภายใน 10 ปี รวมถึงการออกนโยบายส่งเสริม SMEs

ฟิลิปปินส์ แรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ คือการบริโภคในประเทศ การขยายตัวด้านการส่งออกและการลงทุน รวมถึงการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยมีแผนการพัฒนาสำหรับปี 2554 – 2559 ด้วยมาตรการการพัฒนาเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็วและยั่งยืน สร้างความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาทั้งด้านภูมิศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข การเข้าถึงแหล่งเงินทุน โครงสร้างพื้นฐานและที่ดิน นอกจากนี้รัฐบาลมีนโยบายเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อระดมทุนในการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ และเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนโดยการอำนวยความสะดวกและลดขั้นตอนการดำเนินธุรกิจให้มีความสะดวกรวดเร็วขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

สิงคโปร์ จากข้อจำกัดทั้งในด้านขนาดของพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติรัฐบาลสิงคโปร์จึงให้ความสำคัญกับภาคการค้าและบริการในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนและส่งเสริมการอำนวยความสะดวกทั้งด้านการค้า การลงทุน การเงิน ระบบสาธารณูปโภค ระบบการคมนาคมขนส่ง รวมทั้งมีท่าเรือน้ำลึกและการบริหารจัดการที่รวดเร็ว ส่งผลให้สิงคโปร์คงความเป็นตลาดเสรี เป็นศูนย์กลางของธุรกิจโลกทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเงิน

เวียดนาม รัฐบาลประกาศใช้นโยบายทางเศรษฐกิจ “โดย เหมย” โดยกำหนดยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ 6 ประการเพื่อยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การกระจายอำนาจบริหารแก่ภาคธุรกิจและท้องถิ่น ระบบเศรษฐกิจเสรี อัตราการแลกเปลี่ยนและดอกเบี้ยเป็นไปตามกลไกตลาด ให้สิทธิครอบครองที่ดินในระยะยาวและเสรี การซื้อขายสินค้าเกษตร เพิ่มบทบาทภาคเอกชน เปิดเสรีการลงทุน โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะเวลา 10 ปี (2554 – 2563) กำหนดเป้าหมายที่จะทำให้เวียดนามเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ทันสมัยภายในปี 2563 โดยมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรี ซึ่งในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเวียดนามประสบความสำเร็จในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ รัฐบาลมีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบทางการค้าและการลงทุนให้เกิดความคล่องตัว สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้น รวมถึงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ นอกจากนี้เวียดนามยังเตรียมการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอย่างจริงจังเพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่ AEC

ยุทธศาสตร์ของแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในประเทศไทย

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ได้วางยุทธศาสตร์ของแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2555-2559) กำหนดทิศทางการส่งเสริมและพัฒนา SMEs ไว้ดังนี้ (สำนักแผนยุทธศาสตร์และนโยบาย สสว, 2557)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 สนับสนุนปัจจัยแวดล้อมให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทย
 ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทย
 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยให้เติบโตอย่างสมดุลตามศักยภาพของพื้นที่

ยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างศักยภาพของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การพัฒนา SMEs ให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์และบรรลุเป้าหมายหลักที่ได้กำหนดไว้จะต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ทั้ง 4 รวมถึงพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ซึ่งจำเป็นที่ต้องเร่งดำเนินการ คือ

1. การพัฒนาผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการและสนับสนุน SMEs เพื่อให้มีหน่วยงานหลักในการยกระดับศักยภาพของผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนา SMEs ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนา SMEs เพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินธุรกิจ

2. การจัดทำฐานข้อมูล SMEs แห่งชาติ เพื่อให้มีศูนย์กลางข้อมูลกลางด้าน SMEs ของประเทศที่เป็นฐานเดียวกัน (Centralized SMEs Database) โดยรวมข้อมูลและองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับ SMEs ในแหล่งเดียว (One stop service) ซึ่งจะเป็นการเชื่อมโยงกันกับศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารสนเทศและบริการภาครัฐ

(e-Government Portal) การพัฒนาดังกล่าวจะคำนึงถึงความประหยัด ประสิทธิภาพ ความสะดวก รวดเร็วในการเข้าถึงและใช้งาน

3. การเตรียมความพร้อมและยกระดับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในด้านการค้าการลงทุนในต่างประเทศเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ SMEs เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) อย่างเป็นระบบ ครอบคลุมภาคการผลิต ภาคการค้าและบริการ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมุ่งเน้นธุรกิจสาขา (Sector) ที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบรุนแรง ซึ่งจะช่วยให้ SMEs มีความสามารถพร้อมรับการแข่งขัน ทั้งนี้ สำหรับธุรกิจสาขาที่มีศักยภาพในด้านการค้าการลงทุนในต่างประเทศจะสามารถใช้ประโยชน์จากความตกลงได้อย่างเต็มที่

นอกจากความเชื่อมโยงของทั้ง 4 ยุทธศาสตร์แล้วยังมีความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ด้วยกัน ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพ SMEs ในท้องถิ่นโดยคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับ SMEs ในท้องถิ่น (ยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 3)

การพัฒนาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย โดยการเตรียมความพร้อมให้แก่ SMEs ในพื้นที่ (ยุทธศาสตร์ที่ 3 และ 4)

การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับ SMEs ที่มีศักยภาพให้สามารถขยายการค้าและการลงทุนไปยังต่างประเทศได้ (ยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 4)

การส่งเสริม SMEs ให้สามารถบรรลุตามพันธกิจ วิสัยทัศน์และเป้าหมายของการส่งเสริมที่ได้กำหนดไว้นั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยสำคัญ ดังนี้

1. การพัฒนาปัจจัยแวดล้อมให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจของ SMEs จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำฐานข้อมูล SMEs ของประเทศให้มีข้อมูลที่สมบูรณ์ ครบถ้วน และสามารถใช้อ้างอิงจากฐานเดียวกันเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการส่งเสริม SMEs รวมทั้งสร้างองค์ความรู้อันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจของ SMEs รวมถึงจำเป็นต้องทบทวน ปรับปรุง และผลักดันกฎหมาย กฎระเบียบ และสิทธิประโยชน์ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเอื้อและลดอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

2. การส่งเสริมและพัฒนา SMEs จำเป็นต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ ต่อเนื่อง และสอดคล้องเชื่อมโยงกัน เพื่อสามารถพัฒนา SMEs ให้เกิดความเข้มแข็ง ยั่งยืนและเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

3. แผนการส่งเสริม SMEs จะสัมฤทธิ์ผลและเกิดประโยชน์สูงสุดได้นั้น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจะต้องนำแผนการส่งเสริม SMEs ไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดการบูรณาการและมีทิศทางส่งเสริมที่สอดคล้องกัน

4. บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม SMEs ของภาครัฐและภาคเอกชนในทุกระดับ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพ และมีความเข้าใจเกี่ยวกับ SMEs รวมทั้งเข้าใจถึงนโยบายและทิศทางการส่งเสริม SMEs ของประเทศ อันจะส่งผลให้การดำเนินงานส่งเสริม SMEs มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ ความเชื่อมโยง และเงื่อนไขปัจจัยความสำเร็จของแผนการส่งเสริมฯ ฉบับที่ 3 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) จะช่วยเร่งผลักดันการส่งเสริม SMEs ของไทยให้มีประสิทธิภาพ โดยบูรณาการความร่วมมือร่วมกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อให้ SMEs ของไทยมีศักยภาพและสามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืน

แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยมาตรการทางกฎหมาย

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่สร้างให้เกิดองค์การเอกชนตัวแทน SMEs อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุน SMEs หลายฉบับก็ไม่รับรองสถานะขององค์การเอกชนตัวแทน SMEs แต่มีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ซึ่งจัดว่าเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการพัฒนาส่งเสริมสนับสนุน SMEs ในประเทศไทย โดยกฎหมายดังกล่าวมีการรองรับการรวมกลุ่ม SMEs เนื่องจากกำหนดให้มีกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และองค์การเอกชน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ยังรับรองสิทธิของ SMEs ในการรวมกลุ่มกันในลักษณะต่าง ๆ และมีกฎหมายที่ส่งเสริมการจัดตั้งองค์การเอกชนโดยสะดวก เช่น ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคม การจัดตั้งสมาคม โดยการรวมกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลแล้วประเภทสภา หรือ สมาคม กฎหมายให้สิทธิในการเป็นตัวแทนของสมาชิกในการหาข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ และยังสามารถมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการดำเนินโครงการพิเศษต่าง ๆ เพื่อส่งเสริม SMEs ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ดังนั้น เพื่อแก้ไข ปัญหาทัศนคติของกลุ่มผู้ประกอบการ SMEs ที่มีต่อการรวมกลุ่ม และแสดงให้เห็นความเข้มแข็งในเชิงการเจรจาต่อรอง และประโยชน์ต่าง ๆ จากบริการ หรือ โครงการส่งเสริมจากภาครัฐที่ผู้ประกอบการพึงได้จากการรวมกลุ่ม ควรมีการพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างให้เกิดการรวมกลุ่มองค์การเอกชนที่เป็นตัวแทนของ SMEs ควบคู่ไปกับการดำเนินการประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนัก การให้ความรู้ข้อมูลด้านรูปแบบการรวมกลุ่ม SMEs ประเภทต่าง ๆ และบทบาทหน้าที่ขององค์การเอกชนดังกล่าว รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่องค์การเอกชน และสมาชิกขององค์การเอกชนเหล่านั้นพึงได้ ควรมีการยกตัวอย่างถึงกรณีศึกษาของการรวมกลุ่มที่ประสบความสำเร็จทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ ร่วมกับการดำเนินการส่งเสริมการจัดตั้งองค์การเอกชนในกลุ่ม SMEs ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยมีโครงการส่งเสริมช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ได้แก่ มาตรการส่งเสริมทางการเงินทั้งการส่งเสริมด้านเงินกู้และเงินลงทุนซึ่งในเวลาที่ผ่านมาเงินที่ให้กู้และการช่วยเหลือด้านเงินทุนได้มีการขยายตัวมากแต่ในทางกลับกันขอบเขตการให้บริการของสถาบันการเงินเมื่อพิจารณาโดยรวมยังถือว่ายังมีขอบเขตที่จำกัดมาก จึงควรจัดให้มีการช่วยเหลือด้านการเงินที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของ SMEs (ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551) ทั้งนี้ ผู้ประกอบการวิสาหกิจในภาคเอกชนมักมีการกล่าวถึง กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของตน แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีความพยายามปรับปรุงกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน

ข้อเสนอแนะ

แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีดังนี้

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดการจำแนกกลุ่มหรือประเภทวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไว้คือแบ่งในลักษณะของขนาดและในลักษณะของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2543) ซึ่งกฎกระทรวง กำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 ได้ให้ความหมายของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไว้ (กฎกระทรวง กำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2545) คือ

วิสาหกิจขนาดย่อม ได้แก่ กิจกรรมผลิตสินค้าและกิจการให้บริการที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกิน 50 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรไม่เกิน 50 ล้านบาท กิจกรรมค้าส่งที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกิน 25 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรไม่เกิน 50 ล้านบาท กิจกรรมค้าปลีกที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกิน 50 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรไม่เกิน 30 ล้านบาท

วิสาหกิจขนาดกลาง ได้แก่ กิจกรรมผลิตสินค้าและกิจการให้บริการ ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่า 50 คน แต่ไม่เกิน 200 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเกินกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท กิจกรรมค้าส่งที่มีจำนวนการจ้างงานเกิน 25 คน แต่ไม่เกิน 50 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเกินกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท กิจกรรมค้าปลีกมีจำนวนการจ้างงานเกินกว่า 15 คน แต่ไม่เกิน 30 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเกินกว่า 30 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 60 ล้านบาท

โดยที่การจัดแบ่งกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สามารถจัดได้หลายรูปแบบลักษณะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้ประโยชน์ ทั้งนี้การจัดกลุ่มของธุรกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อการวางยุทธศาสตร์และเพื่อการปฏิบัติงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ควรเป็นการแบ่งกลุ่มตามขอบเขตของปัญหาหรือศักยภาพเพื่อนำไปสู่การวางมาตรการของการพัฒนาส่งเสริมที่สอดคล้องกับกลุ่มต่าง ๆ (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2556) ซึ่งการแบ่งกลุ่มตามขนาดของธุรกิจหรือระดับของกิจการ ตามกฎกระทรวง ที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ.2543 ดังกล่าว มีข้อจำกัดในธุรกิจประเภทที่มีขนาดจิ๋วหรือวิสาหกิจรายย่อยนั้นมิได้มีการจำแนกรายละเอียดไว้ ดังนั้นวิสาหกิจที่มีการจ้างงานจำนวนน้อยเช่น 2 – 3 คน หรือไม่มีการจ้างงานเลยย่อมถูกจัดเป็นวิสาหกิจขนาดย่อมทั้งสิ้น โดยแท้จริงแล้วการแบ่งในระดับขนาดจิ๋วหรือขนาดย่อยนั้นมีความสำคัญต่อการส่งเสริม SMEs เป็นอย่างมากเนื่องจากเป็นวิสาหกิจที่มีจำนวนอยู่มากที่สุด และเป็นฐานรากของการพัฒนาประเทศโดยตรงรวมถึงมีส่วนสำคัญต่อการกระจายรายได้ของประเทศและการสร้างขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ ซึ่งวิสาหกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่

อยู่นอกระบบจึงควรมีการจำแนกวิสาหกิจขนาดจิ๋วหรือขนาดย่อมออกจากวิสาหกิจขนาดย่อมโดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือแนวปฏิบัติของภาครัฐที่ผ่านมา

การจัดกลุ่มวิสาหกิจตามขนาดของธุรกิจหรือขนาดของกิจการมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำโครงการเพื่อการส่งเสริมหรือสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเนื่องจากปัญหาของวิสาหกิจในแต่ละขนาดจะแตกต่างกัน ส่วนใหญ่จะสัมพันธ์กับขนาดธุรกิจ ปัญหาของธุรกิจยังมีความสัมพันธ์กับสาขาของธุรกิจ หรือสภาพพื้นที่ตั้งหรือดำเนินกิจการซึ่งจะได้มีการนำเสนอในการจัดกลุ่มในลักษณะอื่นๆ อีกต่อไป ตัวอย่างเช่น กรณีวิสาหกิจขนาดเล็กหรือขนาดจิ๋วส่วนใหญ่มีปัญหาคือโอกาสการเข้าถึงตลาด สถานที่ขายและการหาเงิน ทุน เพื่อขยายธุรกิจส่วนวิสาหกิจขนาดกลางส่วนใหญ่จะมีปัญหาเกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิตภาพ เช่นการปรับปรุงการบริหารจัดการ การพัฒนาปรับปรุงและยกระดับผลิตภัณฑ์ปัญหาคุณภาพและมาตรฐานและปัญหาทางด้านการเงินการตลาด แรงงาน เป็นต้น

2) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ประเทศไทยจะมีนโยบายทางเศรษฐกิจไปในทิศทางใดก็ขึ้นอยู่กับมาตรการของภาครัฐการส่งเสริมการแข่งขันของผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการที่ช่วยส่งเสริมธุรกิจ SMEs โดยที่รัฐควรตรากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองธุรกิจ SMEs ด้วยแม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่มุ่งเน้นคุ้มครองธุรกิจ SMEs แต่ในทางปฏิบัติ ยังมีพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันทางการค้าจากผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาดหรือที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่า (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557) ทั้งนี้ การตรากฎหมายการแข่งขันทางการค้ายังมีข้อบัญญัติบางประการที่ยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้ให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาดได้รวมถึงยังมีแนวทางที่ยังไม่ชัดเจน (พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า, 2542) ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้และสอดคล้องกับความตกลงการค้าเสรีที่ประเทศไทยได้ทำร่วมกับต่างชาติเพื่อส่งเสริม SMEs ของประเทศ

3) พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ได้มีการตราขึ้นโดยได้ปรับสถานะของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) เป็นธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยาย หรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อจำนองร่วมลงทุนให้คำปรึกษาแนะนำหรือให้บริการที่จำเป็นอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และเทียนสว่าง ธรรมวณิช, 2548) โดยที่การจัดตั้งธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการด้านการเงินแก่ SMEs ที่เป็นเป้าหมายของรัฐบาล ส่งเสริมและพัฒนา SMEs ให้เติบโตอย่างยั่งยืน ตลอดจนพัฒนาผู้ตลอดจนการ

พัฒนาผู้ประกอบการใหม่ให้เป็นรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นธนาคารที่ให้บริการทางการเงินอย่างครบวงจรรวมทั้งบริการอื่นนอกเหนือจากการกู้ยืมโดยตรงสำหรับSMEsดังนั้นจึงควรมีนโยบายสนับสนุนให้เงินทุน SMEsอย่างต่อเนื่องโดยให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจของประเทศ

4) พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534

โดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมสามารถค้าประกันได้เฉพาะ SMEs เป็นราย ๆ หรือ SMEs ที่จดทะเบียนในไทยเท่านั้น ซึ่งมีสภาพปัญหาดังนี้

- บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมไม่สามารถค้าประกันให้กับ SMEs ประเภทที่มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มธุรกิจ เช่น Cluster วิสาหกิจชุมชน
- บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมไม่สามารถค้าประกันให้กับ SMEs ไทยที่จดทะเบียนจัดตั้งในต่างประเทศ
- บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมไม่สามารถค้าประกันให้กับ SMEs ที่มีสินเชื่ออยู่กับบริษัทสินเชื่อที่มีใช้สถาบันการเงินประเภท Non-Bank ได้ เช่น การทำเช่าซื้อสิ่งซึ่ง แพงค่อริง
- บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมไม่สามารถค้าประกันให้กับ SMEs หนี้ที่มีรูปแบบนอกเหนือไปจากสินเชื่อได้ เช่น การออกตราสารหนี้การระดมทุนผ่านตลาดทุนโดยการออกหุ้นกู้

โดยที่แนวทางแก้ไขควรปรับปรุงพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้สามารถค้าประกัน SMEs ที่มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มธุรกิจ SMEs ไทยที่จดทะเบียนจัดตั้งในต่างประเทศสินเชื่อที่มีใช้สถาบันการเงิน ประเภท Non-Bank หนี้ที่มีรูปแบบนอกเหนือไปจากสินเชื่อได้

5) พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ 530 พ.ศ. 2555 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ 564 พ.ศ. 2556

พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ได้กำหนดเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากการลดอัตราและการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับ SMEs โดยกำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนชำระแล้วในวันสุดท้ายของรอบระยะเวลาบัญชีไม่เกิน 5 ล้านบาท และมีรายได้จากการขายสินค้าและให้บริการไม่เกิน 30 ล้านบาทต่อปี

- กำไรสุทธิ 1-300,000 บาทยกเว้นภาษี
- กำไรสุทธิ 300,001-1,000,000 บาทอัตราร้อยละ 15
- กำไรสุทธิ 1,000,001 ขึ้นไปอัตราร้อยละ 20

โดยที่การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวมีสภาพปัญหา คือ หากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลมีทุนจดทะเบียนชำระแล้วในวันสุดท้ายของรอบระยะเวลาบัญชีเกิน 5 ล้านบาทในปีใดปีหนึ่งจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้นิติบุคคลตลอดไป (ชำระเต็มร้อยละ 20) และหากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลมี

รายได้จากการขายสินค้าและให้บริการเกิน 30 ล้านบาท ในปีใดปีหนึ่ง จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้นิติบุคคลต่อไป (ชำระเต็มร้อยละ 20) ซึ่งควรมีการแก้ไขปรับปรุงเงื่อนไขการพิจารณาทุนจดทะเบียนชำระแล้วในวันสุดท้ายของรอบระยะเวลาบัญชีและรายได้จากการขายสินค้าและให้บริการเป็นปีต่อไป

6) ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ...

ที่ประชุมคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้เห็นชอบกำหนดให้การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นวาระแห่งชาติ ด้วยการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการทั้งระบบ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมเอสเอ็มอี โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ร่วมหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทำแผนการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้อย่างรอบด้าน

การส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ควรบูรณาการการให้ความช่วยเหลือให้รวดเร็วและตรงประเด็นที่ภาคเอกชนต้องการและเห็นผลลัพธ์เป็นรูปธรรมมากที่สุด เช่น การเข้าถึงแหล่งเงินทุน การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อเพิ่มสภาพคล่องและเงินหมุนเวียน การลงทุนเพื่อขยายกิจการ การตลาดเพื่อหาช่องทางใหม่ ๆ รวมถึงการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้แนวทาง การส่งเสริมและสนับสนุน จะแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ภาคการผลิต ภาคการค้า ภาคบริการ และ ภาคเกษตร ซึ่งแต่ละกลุ่มมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันไป โดยจะหารือทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกรอบส่งเสริมได้ถูกต้องเหมาะสม

เนื่องจากสภาพวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประสบปัญหาในเรื่องหลักประกัน เพราะสถาบันการเงินยังใช้หลักประกันเป็นอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน เช่น รถยนต์ หรือเงินฝาก ในสถาบันการเงินที่ขอสินเชื่อเป็นหลักประกัน นอกจากนี้ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ยังขาดประวัติทางการเงินหรือประวัติในการดำเนินธุรกิจ รวมถึงหลักฐานทางการเงินที่น่าเชื่อถือ เช่น การทำบัญชีที่ไม่เป็นระบบ หรือการทำงานบุคคลที่ไม่เป็นมาตรฐานของสถานประกอบการ

ดังนั้น แนวทางแก้ไขควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจเพื่อเพิ่มประเภทหลักประกันทางธุรกิจ เช่น สินค้าคงคลัง สัญญาเช่า สิทธิบัตร (บริษัทที่ปรึกษา เอชเอ็นพี จำกัด, 2555) ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไปในอนาคตเพราะจะทำให้ธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้สะดวกขึ้น รวมถึงยังทำให้ผู้ประกอบการมีหลักประกันที่หลากหลายขึ้นในการนำไปใช้ขอสินเชื่อจากทางธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจะช่วยให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีกองหลักที่แข็งแกร่งขึ้นเพราะมีหลักประกันมาทำให้ธนาคารมั่นใจที่จะปล่อยสินเชื่อให้และมีศักยภาพในการเติบโตให้มีเงินทุนเพิ่มขึ้น โดยที่การดำเนินการดังกล่าวต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคสถาบันการเงินด้วย ปัจจุบันจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีประมาณ 2.7 - 2.9 ล้านราย มีการจ้างงานรวม

กว่า 11 ล้านคน แต่พบว่าสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อจริงได้เพียง 7 - 9 แสนราย เท่านั้น ขณะที่วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมส่วนใหญ่เกือบ 2 ล้านรายยังเข้าถึงแหล่งสินเชื่อได้ยากเพราะติดปัญหาในเรื่องหลักประกัน ที่นำมาใช้ในการขอสินเชื่อ (สยามธุรกิจ, 2557)

แนวทางการเข้าถึงแหล่งทุนโดยอาศัยหลักประกันตามกฎหมายปัจจุบันมี 2 ทาง คือ จำนำและ จำนอง ซึ่งมีข้อจำกัดค่อนข้างมากและไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น การจำนำจะต้องส่งมอบสินทรัพย์ให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งบางครั้งเป็นสินทรัพย์ที่จำเป็นในการประกอบอาชีพทำให้ เจ้าของสินทรัพย์ไม่สามารถนำไปจำนำได้โดยปริยาย หรือการจำนองที่จะต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์คืออาคารและ ที่ดินเท่านั้น ขณะที่ในปัจจุบันมีสินทรัพย์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อีกมาก เช่น ทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิเรียกร้องต่าง ๆ สินค้าคงคลัง เป็นต้น สร้างความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจที่สูงกว่าความเป็นจริงและทำให้ ผู้ประกอบการเสียโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มักมีสายป่านสั้น และประสบปัญหาสภาพคล่อง การยกเว้นกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจจะช่วยแก้ปัญหาโดยให้หลักประกันต่าง ๆ ครอบคลุมสินทรัพย์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วย (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2557) อย่างไรก็ตาม กฎหมายหลักประกันทางธุรกิจโดยเพิ่มสินทรัพย์อื่น ๆ เช่น กระแสรายได้ จะมีส่วนช่วยลดจำนวนความเสี่ยงได้มาก นอกจากนี้ ปัจจุบันก็ยังมียุทธศาสตร์ประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ซึ่งจะเป็นแรงสนับสนุนอีกทางหนึ่ง ที่ทำให้นาการพาณิชย์มั่นใจและยอมปล่อยกู้ได้

อุปสรรคในการร่างกฎหมายมี 2 ประการ คือ

1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่สูง เนื่องจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมักมีเงินน้อยกว่า ธุรกิจขนาดใหญ่ ทำให้กำไรจากดอกเบี้ยไม่คุ้มค่างบค่าใช้จ่าย ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วธนาคารพาณิชย์จะอยากให้อีก มากกว่า 3 แสนบาทขึ้นไป

2) ความเสี่ยงทางสินเชื่อ กล่าวคือ โอกาสที่จะผิดชำระหนี้และจำนวนความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ถ้าโอกาสที่จะผิดชำระหนี้มากและจำนวนความเสียหายมาก ธนาคารพาณิชย์ก็มีแนวโน้มจะไม่ปล่อยกู้

ดังนั้น เพื่อให้ธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้าถึงเงินกู้ได้จึงควรต้องลดค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการและความเสี่ยงดังกล่าวโดยธนาคารแห่งประเทศไทยควรให้โอกาสธนาคารพาณิชย์เปิดสาขาโดยเสรี มากขึ้น ส่วนแนวทางการลดโอกาสเสี่ยงที่จะผิดชำระหนี้ ควรมีการสร้างฐานข้อมูลวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อมรวมถึงการนำระบบเครดิตบูโรมาใช้

ระบบหลักประกันทางธุรกิจเป็นระบบกฎหมายใหม่และมีความสำคัญสำหรับประเทศไทย ดังนั้น การยกเว้นพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจขึ้นจะเป็นการสร้างระบบหลักประกันขึ้นใหม่ นอกเหนือไปจาก การจำนอง จำนำและค้ำประกัน โดยมีหลักการสำคัญคือเพื่อปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกัน ให้สามารถนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นหลักประกันในลักษณะที่ผู้ให้หลักประกันไม่จำเป็นต้อง ส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันแก่ผู้รับหลักประกัน อันทำให้ผู้ประกอบการสามารถ

นำทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไปใช้ในการประกอบกิจการต่อไปได้ และทำให้ผู้ประกอบการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย นอกจากนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวยังได้สร้างระบบการบังคับหลักประกันที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและเป็นการลดภาระของศาลและเจ้าพนักงานบังคับคดีในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับหลักประกัน

นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการทำสัญญา รวมถึงการดำเนินการทางทะเบียนไว้ กล่าวคือ สัญญาหลักประกันทางธุรกิจต้องทำเป็นหนังสือและหลักประกันการชำระหนี้ กฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งจดทะเบียน รวมถึงการแก้ไข การเปลี่ยนแปลง การยกเลิก การเพิกถอน ต่อเจ้าพนักงานทะเบียน สำนักงานทะเบียนหลักประกันทางธุรกิจ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ซึ่งทำหน้าที่เป็นนายทะเบียน และระบบการจดทะเบียนยังเปิดให้บุคคลทั่วไปสามารถตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินที่จดทะเบียนได้ เพื่อป้องกันปัญหาการนำหลักประกันที่มีภาระไปค้ำประกันแก่เจ้าหนี้รายอื่น ทั้งนี้ กฎหมายยังได้กำหนดบทลงโทษหากผู้กรณีปกปิดข้อมูลหรือแจ้งข้อมูลเป็นเท็จไว้โดยจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสองเท่าของจำนวนหนี้ที่เป็นหลักประกันตามสัญญาหรือทั้งจำทั้งปรับ และยังได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา กระบวนการบังคับหลักประกัน รวมถึงการระงับไปของสัญญาไว้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อภาคธุรกิจ เพราะนอกจากจะช่วยลดข้อจำกัดในด้านหลักประกัน ทำให้ผู้ประกอบการมีทางเลือกในการใช้หลักประกันที่หลากหลายในการขอสินเชื่อกับสถาบันการเงินได้มากขึ้นรวมทั้งการมีกฎหมายรองรับจะช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่สถาบันการเงินในการให้สินเชื่อ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (กรวิทย์ ต้นศรี, 2557)

บรรณานุกรม

- “กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมพ.ศ. 2545”. (20 กันยายน 2545). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 119 ตอนที่ 93 ก, หน้า 17.
- กรมสรรพากร. **เกี่ยวกับธุรกิจ SMEs** (ออนไลน์). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.rd.go.th/publish/38056.0.html>
- กรมสรรพากร. **ธุรกิจ SMEs** (ออนไลน์). สืบค้น 16 สิงหาคม 2557 จาก www.rd.go.th/fileadmin/user_upload/porkor/taxused/SMEs.pdf.
- กรวิทย์ ตันศรี. (2557). **พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ...กับการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ SMEs** (ออนไลน์). สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Northeast/Research/Pages/ArticleResearch.aspx>
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (10 กรกฎาคม 2557). **คปก. เปิดตัวกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจส่งเสริม SMEs เข้าถึงแหล่งทุน – ปี’56 สิ้นเชื้อเอสเอ็มอีโตแซงสินเชื่อธุรกิจ**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.lrct.go.th/th/?p=11229>
- มหาวิทยาลัยรามคำแหง. คณะนิติศาสตร์. (2556). **รายงานกิจกรรมศึกษาเปรียบเทียบการส่งเสริมการสร้างเครือข่าย SMEs ในต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ดวงกมล บุณสมภพ. (2555). **โอกาสหรือทางรอดของ SMEs ไทยใน AEC** (ออนไลน์). สืบค้น 16 สิงหาคม 2557 จาก <http://th.aectourismthai.com/content1/124>.
- ไทยยุโรป.เน็ต. (17 มีนาคม 2549). **นโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ของสหภาพยุโรป** (ออนไลน์). สืบค้น 12 สิงหาคม 2557 จาก <http://www2.thaieurope.net/นโยบายส่งเสริมวิสาหกิจ/>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2556). **แนวทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ SMEs ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** (ออนไลน์). สืบค้น 1 สิงหาคม 2557 จาก http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Northeast/Research/DocLib_Research/SMEs_2556.pdf
- บริษัทที่ปรึกษาเอชเอ็นพีจำกัด. (2555). **รายงานการศึกษาผลกระทบของนโยบายและกฎหมายของประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีต่อ SMEs ไทย** (ออนไลน์). กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.

บริษัทอัลฟาอินโฟจำกัดและบริษัทคอมเมอร์เชียลเอนด์คอนซัลต์จำกัด. (2544). **กฎหมายและระเบียบ**

ข้อบังคับของไทยที่มีผลกระทบสำคัญต่อ SMEs. รายงานวิจัยนำเสนอต่อกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม.

**“ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 61/2557 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจ
ขนาดกลางและขนาดย่อม (เฉพาะกิจ)”.** (20 มิถุนายน 2557). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 131 ตอน
พิเศษ 114 ง, น. 1

ผู้จัดการออนไลน์. (7 กรกฎาคม 2557). คสช.ชู SMEs เป็นวาระแห่งชาติ ชี้พื้นฐานสำคัญต่อระบบศก.ใน
ประเทศ. สืบค้น 1 สิงหาคม 2557 จาก www.manager.co.th/politics/viewnews.aspx?newsID=9570000076603.

"พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542". (31 มีนาคม 2542). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่มที่ 116 ตอนที่ 22 ก.

“พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมพ.ศ. 2543” (11 กุมภาพันธ์ 2543). **ราชกิจจา
นุเบกษา.** เล่มที่ 117 ตอนที่ 9.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557. (2557). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2553). **การศึกษาผลกระทบของกฎหมายและระเบียบที่มีผลต่อ
ขีดความสามารถในการแข่งขันของ SMEs.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ. (2556). **ทางออก SME ไทยแก้ปม 300 บาท.** กรุงเทพฯ: สถาบันอนาคตไทยศึกษา.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์. (2551). **โครงการวิเคราะห์นโยบายและแผน
ภาครัฐและเอกชนในการส่งเสริม SMEs.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2545). **การปฏิรูประบบสนับสนุนการวิจัย-พัฒนาเชิงพาณิชย์และการสร้าง
นวัตกรรมในภาคเอกชน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และเกรียงไกร วีระฤทธิพันธ์. (2545). **ผลกระทบของระเบียบต่อวิสาหกิจขนาดกลาง
และขนาดย่อม.** กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และเทียนสว่าง ธรรมวณิช. (2548). **ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมกิจการวิสาหกิจ
ขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ.** กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อ
การพัฒนาประเทศไทย.

สยามธุรกิจ. (18 กรกฎาคม 2557). *เอาจริง! รื้อระบบขึ้น SMEs เปิดทางโล่งเข้าถึงแหล่งเงินทุน/ดิง.ม.ต้องเป็นธรรม*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก http://www.siamturakij.com/main/news_content.php?nt=3&nid=74

สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.(2556). *นิยาม SMEs* (ออนไลน์). สืบค้น 16 สิงหาคม 2557 จาก [www.ismed.or.th/นิยาม SMEs/](http://www.ismed.or.th/นิยาม%20SMEs/)

สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเครือข่ายมหาวิทยาลัยขอนแก่น. (2548). *ความรู้เกี่ยวกับ SMEsเบื้องต้น* (ออนไลน์). สืบค้น 16 สิงหาคม 2557 จาก <http://home.kku.ac.th/uac/sme/smebasic.htm>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). *การศึกษาผลกระทบของกฎหมายและระเบียบที่มีผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของ SMEs*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.tu.ac.th/org/socadm/news/2012/sar/documents/Attachments17.pdf>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2548). *การศึกษาผลกระทบและแนวทางการปรับตัวของ SMEs ไทยต่อการทำข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา*. สืบค้น 17 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.sme.go.th/SiteCollectionDocuments/วิจัยSMEs/FATและผลกระทบ/การทำข้อตกลงการค้าเสรีของไทย-สหรัฐอเมริกา/a082.pdf>

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2554). *แผนส่งเสริม SMEs ฉบับที่ 3 พัฒนาศักยภาพให้เติบโตอย่างสมดุลยั่งยืน*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก [http://www.sme.go.th/sitecollectiondocuments/แผนการส่งเสริม SMEs/03/แผนแม่บทฯ%ฉบับที่%203.pdf](http://www.sme.go.th/sitecollectiondocuments/แผนการส่งเสริม%20SMEs/03/แผนแม่บทฯ%20ฉบับที่%203.pdf)

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2556). *การนำข้อมูลจากฐานข้อมูลและข้อมูลชี้วัดภาวะเศรษฐกิจมาใช้ประโยชน์เชิงนโยบายและวิเคราะห์เตือนภัยประเด็น : แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลและการบูรณาการข้อมูล SMEs*. สืบค้น 17 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.sme.go.th/SiteCollectionDocuments4-การพัฒนาข้อมูล.pdf>

สำนักเศรษฐกิจอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ. (2554). *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีความสำคัญอย่างไร*. สืบค้น 17 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.logisticsdigest.com>

หน้าว่าง

เขตเศรษฐกิจพิเศษ

วันวิภา สุธาสวัสดิ์

รติมา คชนันทน์

ฐะปะนีย์ จุฬารมย์

นารี กิตติสมบูรณ์สุข

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

“เขตเศรษฐกิจพิเศษ” เป็นแนวทางการพัฒนาที่มีการศึกษากันมานานในประเทศไทย โดยมีแนวความคิดในการพัฒนาพื้นที่เพื่อจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้มีการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา อันเป็นการนำมาซึ่งการลงทุนและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เฉพาะและพื้นที่ใกล้เคียง คำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” จึงหมายถึงพื้นที่แห่งหนึ่งแห่งใดที่ได้รับการกำหนดและพัฒนาขึ้นมาภายใต้กฎหมายและการบริหารจัดการในลักษณะเฉพาะ โดยภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เกิดความพร้อมที่จะรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ และบริการขั้นพื้นฐาน

ที่ผ่านมาภาครัฐได้มีความพยายามในการดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมาตามลำดับ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ดำเนินการและขับเคลื่อนภายใต้นโยบายของฝ่ายบริหาร ทั้งการศึกษาตัวอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการจัดตั้งในประเทศต่าง ๆ กรอบแนวคิด รูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยทั่วไป การสังเคราะห์บทเรียนจากต่างประเทศ พื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในเบื้องต้น ในส่วนของการพัฒนากฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 เห็นชอบ ในหลักการแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตาก ตามที่ สศช. เสนอ โดยให้ไปศึกษาความเหมาะสมเพิ่มเติม วันที่ 11 มกราคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติอนุมัติหลักการตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. เนื่องจากพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีเจตนารมณ์ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้น ดังนั้นรัฐจึงเห็นควรให้พัฒนาพื้นที่เฉพาะให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน เพื่อให้การพัฒนาระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ไม่ได้มีการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร กระทั่งรัฐบาลได้สิ้นสุดวาระลง ต่อมาใน พ.ศ. 2556 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556” ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 24 กรกฎาคม 2556 เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้น เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศโดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น รวมทั้งจากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน กอปรกับมีนโยบายในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระบบที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถให้บริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาและขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นรูปธรรม เริ่มมีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจนขึ้น เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นประธานที่ประชุม ได้ให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทย ใน 5 พื้นที่ชายแดน เพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 ได้อย่างสมบูรณ์ ได้แก่

1. อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (ติดกับประเทศเมียนมาร์)
2. อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว (ติดกับประเทศกัมพูชา)
3. พื้นที่ชายแดน จังหวัดตราด (ติดกับประเทศกัมพูชา)
4. พื้นที่ชายแดน จังหวัดมุกดาหาร (ติดกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว)
5. อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา (ด้านสะเดา ด้านปาดังเบซาร์) (ติดกับประเทศมาเลเซีย)

โดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 4 เรื่อง ได้แก่ 1) สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุน 2) การให้บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ 3) มาตรการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว และ 4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรในพื้นที่เพื่อให้สามารถรองรับกิจกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเชื่อมโยงในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกันนี้ได้กำหนดแผนการดำเนินงานและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ประกอบกับให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ทำการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 5 พื้นที่ ในเรื่องความก้าวหน้าการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง ความพึงพอใจของภาคส่วนต่าง ๆ ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปรับปรุงเพื่อการปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เพื่อนำมาใช้ประกอบในการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะต่อไปให้มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จในการดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำเป็นต้องผ่านการศึกษา การวางยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมไปถึงการพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งนับว่าเป็นอีกหนึ่งกุญแจสำคัญ เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องไปกับกฎระเบียบ ไม่ว่าจะเป็นการนำกฎหมายที่มีมาบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ หรือการลดอุปสรรคทางด้านกฎหมาย แต่ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่า ในการพัฒนานั้น แม้จะนำมาซึ่งโอกาสอันเป็นผลดีต่อภาคเศรษฐกิจ แต่ในทางกลับกันก็นำมาซึ่งผลกระทบในหลายมิติ โดยเฉพาะผลกระทบทางด้านสังคมที่จำต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาและวางแผนการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษารูปแบบเขตเศรษฐกิจในต่างประเทศ การศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมถึงการสร้างความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนในการพัฒนาพื้นที่และการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อรองรับการเข้าสู่ AECที่กำลังจะมาถึง

เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ความเป็นมา

การพัฒนาประเทศโดยการส่งเสริมให้มีการค้าและการลงทุนที่เพิ่มขึ้น จะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัว แนวทางการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะของ “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” (Special Economic Zone) นับเป็นแนวทางการพัฒนาที่มีการศึกษาและกล่าวถึงกันมานานในประเทศไทย

คำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” เป็นที่รู้จักของคนไทยมานานพอสมควร แต่หากถามว่าลักษณะใดจึงเรียกว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะได้รับคำตอบที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไป สิ่งที่เราเรียกว่าพิเศษในที่นี้จะหมายถึงการได้รับสิทธิพิเศษทางด้านต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการลงทุน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิพิเศษทางภาษีอากร การส่งเสริมการลงทุน ความพร้อมของปัจจัยการผลิต การอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกรรมและบริการพื้นฐานต่าง ๆ ตั้งแต่ระบบขนส่งไฟฟ้า ประปา ฯลฯ และจะมีคำเรียกเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Processing Zone) คลังสินค้าทัณฑ์บน (Bonded Warehouse) และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าจะให้ความสำคัญกับการประกอบกิจกรรมประเภทใด หรือคำใดจะเป็นที่น่าดึงดูดนักลงทุนมากที่สุด (ดำรง แสงทวีเลิศ และนันธิกา ทั้งสุพานิช, 2545, น.42)

แนวคิดและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แนวความคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ เพื่อมิให้การพัฒนาระงกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา ซึ่งนอกจากจะช่วยกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่เฉพาะที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เฉพาะและพื้นที่ใกล้เคียงโดยตรงแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในเวทีการค้าโลกอีกด้วย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2548)

เขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง พื้นที่แห่งหนึ่งแห่งใดที่ได้รับการกำหนดและพัฒนาขึ้นมาภายใต้กฎหมายและการบริหารกิจการในลักษณะเฉพาะ ซึ่งภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวนี้ จะมีการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของสิ่งสาธารณูปโภค เพื่อให้เกิดความพร้อมที่จะรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจการและบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ตั้งแต่ระบบขนส่ง ระบบไฟฟ้า ระบบประปา นอกจากนี้ ยังจัดให้มีกิจการสนับสนุนและกิจการต่อเนื่อง ได้แก่ การจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย และพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชน เป็นต้น

ซึ่งการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวนี้ ถือเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมท้องถิ่นนั้น ให้มีความเจริญมากยิ่งขึ้น (รายงานของคณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา, 2551)

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นการสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุนภายในประเทศ โดยมีรูปแบบการบริหารและให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีกฎเกณฑ์แตกต่างไปจากกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับปกติ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้วยการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นประตูการค้า ในฐานการผลิต และระบายสินค้าของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ โดยอาศัยวัตถุดิบและแรงงานจากพื้นที่ โดยรอบทั้งภายในและประเทศเพื่อนบ้าน ผ่อนคลายกฎระเบียบที่กีดขวางทางการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ และปรับปรุงกฎหมายนโยบายสนับสนุนการลงทุนในประเทศ ทั้งด้านสิทธิประโยชน์ จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) การผ่อนปรนใช้แรงงานต่างด้าว และการทำธุรกรรมเงินตราต่างประเทศ ส่งเสริมชุมชน ในฐานรากให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จากการเพิ่มปริมาณการค้า การลงทุน การผลิต โดยเฉพาะการเชื่อมโยง อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมเข้าสู่ตลาดระดับภาคและประเทศ นำไปสู่การจ้างงาน ลดปัญหาการว่างงาน เพิ่มรายได้และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่าง ๆ จะช่วยให้ประชาชน มีคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อมชุมชนดีขึ้น (สิริวิชา สิทธิชัย, 2551, น.6)

สำหรับแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศนั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศ ในกลุ่มองค์กรความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่า OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) ไม่มีแนวคิดการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่จะเน้น “การพัฒนา ระบบการให้บริการทั้งระบบ” โดยการลดกฎระเบียบและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น มีการจัดเก็บข้อมูลด้านต่าง ๆ ในฐานข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์อย่างเป็นระบบและบูรณาการข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้บริการในลักษณะของ ศูนย์บริการร่วม (Service Center) รวมทั้งมีการนำระบบเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการให้บริการต่าง ๆ ซึ่งทำให้ผู้รับบริการใช้บริการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สำหรับกรณีสหภาพยุโรป (European Union) นั้น ถือหลัก Free Trans-bordering of goods, labor and capital ประเทศสมาชิกจึงไม่มีการพัฒนาพื้นที่พิเศษขึ้น เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่เน้นการพัฒนากระบวนการให้บริการทั้งระบบเช่นเดียวกับประเทศในกลุ่ม OECD หากประเทศ ที่จะเข้าเป็นสมาชิกใหม่มีการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่เดิมก็ต้องยกเลิก (ชาตริส สัมมะวัฒนา, 2557)

ประเทศที่นำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจมาปรับใช้นั้น ส่วนใหญ่ เป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งสิ้น เนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศเหล่านี้ไม่เอื้อต่อการ พัฒนาระบบการให้บริการทั้งระบบในคราวเดียวกัน หรือหากจะทำให้สำเร็จต้องใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างนาน ซึ่งไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งโลกในยุคไร้พรมแดน ประเทศเหล่านี้จึงให้ความสำคัญกับ การพัฒนาพื้นที่เฉพาะก่อน อันจะทำให้การพัฒนาระบบการให้บริการกระจายไปตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศใน ระยะเวลาต่อไป (สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศแรกที่พัฒนาและประยุกต์ใช้แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ) โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่รัฐจะลงทุนด้านการจัดทำผังเมืองที่เหมาะสม การจัดหาสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อ

การประกอบกิจการและที่อยู่อาศัยอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งนำระบบการให้บริการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพของประเทศตะวันตกมาประยุกต์ใช้ในพื้นที่เป้าหมาย โดยเน้นการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ ยังสร้างเงื่อนไขอื่นที่กระตุ้นให้นักลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนต่างประเทศได้เข้ามาลงทุนในพื้นที่เป้าหมายด้วย เช่น การให้สิทธิพิเศษด้านภาษีอากร การส่งเงินตราต่างประเทศเข้าออกในเขตเศรษฐกิจพิเศษ การให้สิทธิพิเศษในการเข้ามาทำงานของแรงงานผู้มีประสบการณ์เป็นต้น แม้ในปัจจุบันอินเดียและเกาหลีใต้ซึ่งเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยก็ได้นำแนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษไปประยุกต์ใช้แล้ว แต่อาจเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น Special Economic Zone, Free Economic Zone, Free Zone เป็นต้น (เรวดี แก้วมณี, 2556)

ตัวอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการจัดตั้งในประเทศต่าง ๆ ซึ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีก็มี เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น เขตเศรษฐกิจพิเศษชัวเถา ในมณฑลกว่างตุงของสาธารณรัฐประชาชนจีน เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจีน – เวียดนาม เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจีน – เมียนมาร์ เป็นต้น (ชรินทร์ หาญสืบสาย, 2556) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า การพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจนั้น มีทั้งการกำหนดพื้นที่เฉพาะให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น จะมีความได้เปรียบในเรื่องพื้นที่ที่ติดต่อกับอีกประเทศหนึ่งอันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งด้านการลงทุนและการจ้างแรงงาน ในต่างประเทศการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเริ่มดำเนินการครั้งแรกระหว่างประเทศเม็กซิโกและสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2508 ซึ่งโดยทั่วไปเรียกกันว่า มาควิลาดอรา (Maquiladora) หรือเขตการผลิตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างงานในเมืองชายแดน มาควิลาดอราส่วนใหญ่ตั้งอยู่บริเวณชายแดนด้านตะวันตกเฉียงเหนือที่รู้จักกันในชื่อ “Zona Libre” หรือเขตเสรีซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลา แคลิฟอเนียและบางเมืองในรัฐโซโนราที่มีบทบาทเป็นเมืองท่าเสรี ซึ่งการค้าและการลงทุนจากสหรัฐอเมริกาในเขตนี้เป็นไปอย่างเสรี อุตสาหกรรมหลักในเขตเศรษฐกิจชายแดนเหล่านี้ประกอบด้วยสิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์ไฟฟ้าและยานยนต์ (เชิญ ไกรนรา, 2555)

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย

หากพิจารณาในส่วนของแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย พบว่าแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ใช่เรื่องใหม่ในประเทศไทย ที่ผ่านมามีการพัฒนาในลักษณะนี้ภายใต้รูปแบบต่าง ๆ กัน ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรม (Industrial Estate: IE) เป็นรูปแบบการพัฒนาของพื้นที่เฉพาะ เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Processing Zone: EPZ) เป็นรูปแบบการพัฒนาของเมืองใกล้ท่าเรือหรือสนามบิน คลังสินค้าทัณฑ์บน (Bonded Warehouse: BW) หรือร้านค้าปลอดอากร (Duty Free Shop: DFS) และเขตการค้าเสรี (Free Trade Zone : FTZ) หรือเขตการค้าปลอดภาษี (Duty Free Port) เป็นรูปแบบการพัฒนาของเมืองท่า และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone: SBEZ) เป็นรูปแบบการพัฒนาของพื้นที่ตามแนวชายแดน

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ใกล้เคียงกับการพัฒนาในลักษณะของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ พื้นที่ในโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกหรืออีสต์เทิร์นซีบอร์ด (Eastern Seaboard Development Program) ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ครอบคลุมพื้นที่การพัฒนาระยะแรก 3 จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ที่รัฐบาลในสมัยนั้นมียุทธศาสตร์ให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจเฉพาะขึ้นมา เพื่อเร่งรัดการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า อุตสาหกรรม และเทคโนโลยี โดยเป้าหมายสูงสุด คือ ต้องการให้พื้นที่นี้เป็นแกนหลักของการพัฒนาประเทศที่เป็นประตูเปิดเชื่อมโยงการพัฒนา (Gateway) ไปสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ พร้อมกับเชื่อมเส้นทางการค้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์และเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่ทันสมัยที่สุดแห่งหนึ่งของโลก (เรวดี แก้วมณี, 2556)

การพัฒนาพื้นที่เฉพาะในประเทศไทยเริ่มจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 339 ในปี พ.ศ. 2515 ให้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายใต้การบริหารของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) นิคมอุตสาหกรรมแห่งแรกที่เกิดขึ้น คือ นิคมอุตสาหกรรมบางชัน ต่อมาจำนวนนิคมอุตสาหกรรมก็เพิ่มมากขึ้นโดยผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมจะได้สิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสิทธิประโยชน์ทั่วไปซึ่งใช้กับนิคมทุกแห่ง และสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมสำหรับผู้ประกอบการในเขตอุตสาหกรรมส่งออก แต่การดำเนินการของนิคมอุตสาหกรรมยังมีข้อจำกัดหลายด้าน ได้แก่

1. ขอบเขตของกิจกรรม ยังจำกัดอยู่เฉพาะการประกอบการด้านอุตสาหกรรม
2. ขาดอิสระด้านการเงิน บุคลากร และการบริหารจัดการ
3. ขาดความคล่องตัวในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งหรือขยายพื้นที่นิคม
4. ไม่มีอำนาจในการจดทะเบียน อนุมัติ และอนุญาตแทนหน่วยงานอื่น ๆ (บริษัท สำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด, 2547)

แม้นิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออกจะส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา แต่แนวคิดเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออกมีข้อจำกัดที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง นิคมอุตสาหกรรม และเขตอุตสาหกรรมส่งออกจำกัดประเภทธุรกิจไว้เฉพาะ “อุตสาหกรรม” “อุตสาหกรรมส่งออก” และธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการอุตสาหกรรมหรืออุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้น ทำให้นิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออกไม่สามารถรองรับธุรกิจอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจได้ เช่น การเกษตร การท่องเที่ยว การขนส่ง และการบริการ เป็นต้น

ประการที่สอง องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการนิคมอุตสาหกรรม และเขตอุตสาหกรรมส่งออกไม่มีอำนาจในการให้บริการแก่ผู้ประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรม และเขตอุตสาหกรรมส่งออกแบบเบ็ดเสร็จ ทำให้การให้บริการแก่ผู้ประกอบการล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพตามที่ควรจะเป็น

ข้อจำกัดทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดการพัฒนาแนวคิด “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” (Special Economic Zone) ขึ้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดทั้งสองประการดังกล่าว โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษมีสาระสำคัญ ๆ 3 ประการ คือ

1. เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่มีการจำกัดประเภทของธุรกิจ โดยนอกจากการอุตสาหกรรมแล้ว ผู้ประกอบการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษยังสามารถประกอบธุรกิจการเกษตร การปศุสัตว์ การประมง การท่องเที่ยว การขนส่ง การเคหะและการก่อสร้าง การวิจัยและการผลิตที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง ตลอดจนการค้าและการบริการด้วย
2. ผู้อาศัยและผู้ประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากร
3. องค์การบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องมีอำนาจอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ผู้ประกอบการและผู้อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษทุกเรื่อง เพื่อให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

สาระสำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในเวทีการค้าระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ รวมทั้งช่วยกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่เฉพาะที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ อันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรงในพื้นที่เฉพาะและพื้นที่ใกล้เคียงด้วย (สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2548)

เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องพัฒนาพื้นที่อื่น ๆ ที่มีศักยภาพพอที่จะพัฒนาเป็นฐานอุตสาหกรรมใหม่ของประเทศได้ โดยเฉพาะเมื่อประเทศเพื่อนบ้านของไทยได้เปิดประเทศและให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเจริญให้ประเทศ และให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดนจึงเริ่มได้รับความสนใจ ประกอบกับพื้นที่ชายแดนของไทยเองได้มีการพัฒนามาแล้วระยะหนึ่ง ทั้งทางด้านอุตสาหกรรม การค้า และบริการ โดยบางพื้นที่มีสภาพทางกายภาพและศักยภาพเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างมาก (ดำรง แสงทวีเลิศ และ นันทิกา ทังสุพานิช, 2545) การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนที่มีการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงมีความได้เปรียบและเหมาะสมที่จะพัฒนาให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษได้มากกว่าพื้นที่อื่น

การพัฒนาการค้าชายแดนสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประเทศไทยตั้งอยู่บนภูมิประเทศที่เป็นเหมือนศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบ ได้แก่ เมียนมาร์ สปป.ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย มีแนวชายแดนระยะทางประมาณ 5,656 กิโลเมตร มีด่านการค้าชายแดนจำนวน 91 จุด เป็นจุดผ่านแดนถาวร 38 จุด จุดผ่อนปรนการค้า 53 จุด นอกจากนี้การรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนส่งผลให้อาเซียนมีการเติบโตทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนมากขึ้น ประกอบกับเศรษฐกิจโลกที่ยังคงหดตัวประเทศมหาอำนาจหลายประเทศมีกำลังซื้อลดลง ดังนั้น ประเทศไทยจึงหันมาให้ความสำคัญกับการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มประเทศภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ ในภูมิภาค เช่น 1) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS เป็นความร่วมมือของ 6 ประเทศ คือ ไทย เมียนมาร์ สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) 2) ความร่วมมือระหว่างประเทศลุ่มแม่น้ำอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Aeyawadee – Chaopraya - Mekong Economic

Cooperation : ACMECS) เป็นข้อตกลงความร่วมมือด้านธุรกิจระหว่างประเทศไทย เมียนมาร์ สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม และ 3) โครงการความร่วมมือเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้การค้าชายแดนมีบทบาทสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาภูมิภาค และเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดประเทศเพื่อนบ้าน (ชาตริส สัมมะวัฒนา, 2557)

มูลค่าการค้าชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 4 ประเทศมีอัตราการเติบโตสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่ประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้มีการปรับเปลี่ยนมาดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและการค้าเสรีมากขึ้น รวมไปถึงพัฒนาการของกรอบความร่วมมือและความตกลงทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มอนุภูมิภาค ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีส่วนช่วยส่งเสริมให้มูลค่าการค้าระหว่างกันเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประโยชน์ที่เกิดจากการค้าชายแดนนั้นไม่เพียงแต่ส่งผลดีต่อผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อความใกล้ชิดและความร่วมมือระหว่างกันในด้านต่าง ๆ มากขึ้นอีกด้วย โดยประมาณ 80% ของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่ในรูปการค้าชายแดน (Border trade) ทั้งนี้ แม้ว่าการค้าชายแดนจะมีสัดส่วนเพียงแค่ราว 3-5% ของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศทั้งหมดของไทย แต่หากพิจารณาเฉพาะมูลค่าการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกับไทยทั้ง 4 ประเทศแล้วพบว่า มากถึงราว 80% ของธุรกรรมทางการค้าระหว่างประเทศทั้งหมดอยู่ในรูปของ Border trade ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันซึ่งมีมูลค่าไม่สูงมากนัก เช่น สินค้าอุปโภคบริโภค สินค้าเกษตรบางชนิด และสินค้าที่หาได้จากธรรมชาติ เป็นต้น โดยพบว่าปัจจุบันไทยมีจุดการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 4 ประเทศ ทั้งในส่วนของจุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว และจุดผ่อนปรนทางการค้า (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ, 2552)

ภาพรวมของ 31 จังหวัดชายแดนของไทย มีมูลค่า GPP รวมในปี 2555 เท่ากับ 1.83 ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15 ของ GDP รวมของประเทศ และมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยในช่วง 5 ปี (2550-2555) เท่ากับร้อยละ 2.9 การค้าชายแดน มีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 6 ปี (2551-2556) โดยในปี 2556 มีมูลค่าสูงถึง 9.24 แสนล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2551 ร้อยละ 28.5 คิดเป็นอัตราเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 5.08 ต่อปี รวมถึงมีสัดส่วนสำคัญในการค้าระหว่างประเทศของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมาโดยตลอดบทบาทของเมืองชายแดน ส่วนใหญ่เป็นด้านโลจิสติกส์และการค้าข้ามพรมแดนที่เชื่อมโยงกับฐานผลิตในภาคกลางของประเทศ แต่ยังไม่มีการผลิตหลักในพื้นที่เมืองชายแดนมีจุดที่ตั้งที่ได้เปรียบในการเชื่อมโยงกับภูมิภาค จึงควรส่งเสริมการพัฒนาในลักษณะของคลัสเตอร์เชื่อมโยงกับพื้นที่ตอนในหรือจังหวัดอื่น ๆ เพื่อสร้างกิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่ม เพื่อให้พื้นที่สามารถสร้างประโยชน์จากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้ โดยไม่เป็นเพียงทางผ่าน รวมถึงกระจายประโยชน์ในการพัฒนา และเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่า เมืองชายแดนก็ยังคงมีปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการขาดการจัดระเบียบพื้นที่และการลงทุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปัญหาความมั่นคงตามแนวเส้นเขตแดนยังไม่ชัดเจน ปัญหาด้านสังคมข้ามพรมแดน การขาดกลไกบูรณาการ การทำงานเรื่องชายแดนเป้าหมาย แนวคิด (Concept) และ

การพัฒนาพื้นที่ชายแดน ซึ่งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงภูมิภาค สร้างเครือข่ายระบบการผลิตร่วมที่สร้างสรรค์เพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง รวมถึงตั้งเป้าหมายการขยายตัวมูลค่าการค้าชายแดนของไทยให้เท่ากับร้อยละ 15 ต่อปีจึงเป็นที่น่าสนใจว่า พื้นที่เมืองชายแดนถือว่ามีสำคัญในเชิงการค้าการลงทุน การค้าบริเวณชายแดนจึงควรมีการพัฒนาให้เอื้อประโยชน์ต่อการลงทุน ซึ่งการพัฒนาเมืองชายแดนอย่างมีประสิทธิภาพต้องดำเนินการด้วยความร่วมมือจากหลายฝ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพพื้นที่ชายแดนของไทยและเพื่อนบ้านพร้อม ๆ กับการรักษาผลประโยชน์และการอยู่ดีกินดีของประชาชนในพื้นที่ (อาคม เดิมพิทยาไพสิฐ, 2557)

การพัฒนา “ความเป็นเมืองชายแดน” ไปสู่การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่ สร้างประโยชน์จากความเชื่อมโยงกับฐานการผลิตหลักของประเทศภาคและประเทศในภูมิภาค ดึงดูดการลงทุนจากในและต่างประเทศ และตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาประเทศในภาพรวม มีการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์พื้นที่และการส่งเสริมกิจกรรมในพื้นที่อย่างเป็นระบบ ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ คุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ดีขึ้น มีการจ้างงานและเพิ่มรายได้ให้ชุมชน รวมถึงมีกฎระเบียบและแนวทางการกำกับดูแลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่ได้มาตรฐานและมีการบังคับใช้ที่เข้มแข็ง มีการแก้ปัญหาข้อจำกัดเดิมในพื้นที่และการป้องกันผลกระทบเชิงลบต่าง ๆ เช่น ปัญหาขาดแคลนแรงงาน ไร้ทักษะ ปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือความแออัดของด่านพรมแดนเป็นพื้นที่ลำดับความสำคัญสูงที่ได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายและงบประมาณ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากภาครัฐสามารถเสริมสร้างศักยภาพความแข็งแกร่งของหน่วยงานภาคเอกชน และชุมชนในพื้นที่ตั้งแต่การวางแผน บริหารจัดการ และการติดตามประเมินผล (อาคม เดิมพิทยาไพสิฐ, 2557)

เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นพื้นที่พิเศษหรือบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการค้าสินค้าและบริการหรือการลงทุน เพื่อบริการขยายตัวทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการค้าบริเวณพรมแดนและการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน ซึ่งประโยชน์ของการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือจะเป็นพื้นที่ที่มีการผ่อนปรนในเรื่องกฎระเบียบการลงทุน และมีการให้สิทธิพิเศษหลายประการแก่นักลงทุน รวมไปถึงสิทธิประโยชน์ด้านภาษี เพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังมีการอำนวยความสะดวกให้แก่ นักลงทุนหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวกด้านข้อมูล การอำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมบริการพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

ซึ่งศักยภาพด้านการจัดการด่านพรมแดนไทยในการพัฒนา “ความเป็นเมืองชายแดน” ไปสู่การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ควรพิจารณาเป็น 2 ประเด็น คือ

(1) เมืองชายแดนต้องมีระบบการบริหารจัดการ ยกตัวอย่างกรณีเมืองชายแดนอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้มีการวางแนวทางการพัฒนาไปเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด มาตั้งแต่ปี 2547 แต่ความคืบหน้าก็เป็นไป

อย่างล่าช้า ซึ่งตรงข้ามกับเมืองเมียวดีของพม่าที่เปรียบเสมือนเมืองคู่แฝดกับแม่สอด ที่ขณะนี้ถูกยกระดับขึ้นเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี เพื่อเตรียมพร้อมรับการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติแล้วตั้งแต่ปี 2554

(2) เมืองชายแดนต้องมีระบบกระจายความรับผิดชอบ และทรัพยากรที่เพียงพอให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายแล้วจะทำให้องค์กรท้องถิ่นสามารถพัฒนาพื้นที่เองได้ สิ่งที่สำคัญคือ องค์กรท้องถิ่นนั้นจะต้องมีองค์ความรู้และนำองค์ความรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในพื้นที่ และเอื้อให้กับภาคเอกชนที่เขามีเงินทุนอยู่แล้วสามารถพัฒนาศักยภาพหรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เมืองได้

โอกาสและผลกระทบในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจะนำมาซึ่งการกระตุ้นทางเศรษฐกิจ ทั้งการค้า การลงทุน การจ้างแรงงาน ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จจะต้องผ่านการศึกษา การวางยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่ก็ต้องไม่ลืมว่าในการพัฒนานั้นเมื่อนำมาซึ่งโอกาสอันเป็นผลดีต่อภาคเศรษฐกิจ แต่ในทางกลับกันก็นำมาซึ่งผลกระทบในหลายมิติ โดยเฉพาะผลกระทบทางด้านสังคมที่จำต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาด้วย ดังนั้น จำต้องมีการศึกษาและวางแผนการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษารูปแบบเขตเศรษฐกิจในต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับของประเทศไทย การสร้างความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนในการพัฒนาพื้นที่และการเตรียมความพร้อมซึ่งการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนำมาซึ่งโอกาส ดังนี้

1. ทำให้ปริมาณและมูลค่าการค้าและบริการตามแนวชายแดนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเมื่อมีการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One - Stop Service) ที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window ซึ่งจะสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติให้เข้ามาลงทุนมากขึ้น

2. รายได้จากการท่องเที่ยวจะเพิ่มขึ้น และมีการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการท่องเที่ยวในภูมิภาคให้สามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว

3. รายได้จากการเก็บภาษีจะเพิ่มขึ้น ทั้งภาษีสศุลกากร ภาษีเงินได้ ภาษียานพาหนะรวมถึงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

4. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีงานทำ มีธุรกิจใหม่ ๆ เกิดขึ้น มีการพัฒนาตนเองทั้งทางด้านภาษา ทักษะ และองค์ความรู้อื่น ๆ เพื่อปรับตัวเองให้ทันกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น (ชรินทร์ หาญสืบสาย, 2556)

5. เมื่อมีโครงการใหญ่ ๆ เกิดขึ้นตามนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนา จะทำให้การพัฒนาทางด้านอื่น ๆ ตามมา

6. ได้ประโยชน์จากแรงงานของประเทศเพื่อนบ้าน และแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้าเมือง

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าโมเดลเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทยจะเลือกแบบใดก่อนหลัง ความละเอียดอ่อนผลกระทบด้านบวกและลบในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน นอกจากเรื่องผลดีต่อภาคเศรษฐกิจอันเป็นปัจจัยหลักแล้ว

จำเป็นที่จะต้องหารูปแบบที่เหมาะสมในระเบียบกฎหมาย การเห็นพ้องต้องกันของคนในพื้นที่ การรับรู้ที่เท่าเทียมกันในการเปลี่ยนแปลงในอนาคต (อาคม สุวรรณกันธา, ม.ป.ป.) เพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมา การพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงอาจนำมาซึ่งผลกระทบ ดังนี้

ผลกระทบ

1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติระหว่างชุมชนกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ใด ๆ อาจมีผลกระทบกับคนในท้องถิ่นในอำนาจและสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งนี้ด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดการทรัพยากรทั้งหมดในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จไม่ว่าจะเป็นการครอบครองที่ดินการจัดระบบชลประทานการจัดการป่าไม้และทะเล ซึ่งอาจมีผลให้เศรษฐกิจชุมชนและสังคมท้องถิ่นอ่อนแอลง

2. ระบบเศรษฐกิจชุมชนและวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น

ชุมชนดั้งเดิมที่อยู่อาศัยหรือทำมาหากินในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาจได้รับผลกระทบในการสูญเสียอาชีพพื้นฐานบ้านเกิดวิถีชีวิตการเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรมเนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษจะดำเนินการตามกฎหมายให้มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินของชุมชน เพื่อดำเนินการใช้พื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรมเกษตรกรรมการท่องเที่ยวหรือกิจกรรมอื่น ๆ

3. ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

การดำเนินการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถสร้างรายได้และผลกำไรจากสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่ได้รับไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยกเว้นภาษีการจ้างแรงงานราคาถูกและการได้รับการละเว้นข้อบังคับทางกฎหมาย รวมถึงการไหลลงทุนของนักลงทุนต่างชาติแต่รายได้เหล่านี้อาจกระจุกตัวอยู่กับคนไม่กี่กลุ่มขณะที่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรอาจมีรายได้จากเพียงค่าจ้างรายวันหรืออาจไม่ได้ผลประโยชน์จากส่วนนี้เลยหากเจ้าของกิจการเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งค่าแรงถูกกว่า

4. การจ้างงานและการกระจายรายได้

การประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ใด อาจนำมาซึ่งการย้ายถิ่นฐานอพยพแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้น มีความเป็นไปได้สูงที่จะมีการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแทนคนในท้องถิ่นเนื่องจากแรงงานต่างด้าวมียาค่าแรงถูกกว่า คนในท้องถิ่นอาจว่างงานและการเข้าไม่ถึงถึงทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิตของคนในท้องถิ่น (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2548)

การดำเนินการของภาครัฐ

“เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” และการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” เป็นเรื่องที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เห็นความสำคัญและได้ริเริ่มมาตั้งแต่ปี 2547 โดยทาง สศช. มีประสบการณ์เชิงพื้นที่จากการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และการฟื้นฟูพื้นที่เศรษฐกิจจากมหาอุทกภัยที่จำเป็นที่จะต้องกำหนดเขตการพัฒนาให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนภายในตัวเอง อันเป็นภารกิจที่ สศช. ดำเนินการและขับเคลื่อนภายใต้นโยบายของฝ่ายบริหาร โดยก่อนหน้านี้ ในปี 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 29 กรกฎาคม 2546 เรื่อง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายโดยให้ใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วของ 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กรมศุลกากร และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สท.) เพื่อจัดให้มีเขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป (กฎหมาย กนอ.) ที่ได้รับสิทธิประโยชน์แบบเขตปลอดอากร (กฎหมายกรมศุลกากร) พร้อมสิทธิประโยชน์ด้านภาษีเงินได้ (กฎหมาย สท.) ให้ดำเนินการในรูปแบบการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-Stop Services : OSS) โดยในระยะแรก กนอ. เป็นเจ้าภาพดำเนินการ ส่วนระยะยาวให้ กนอ. ศึกษาเพื่อจัดการบริหารในลักษณะพื้นที่เฉพาะแบบเบ็ดเสร็จมีความเป็นเอกภาพในการกำกับดูแล ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียว และการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ

ในส่วนการพัฒนากฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเห็นชอบในหลักการแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตาก ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 และให้ไปศึกษาความเหมาะสมเพิ่มเติมโดยให้ความเห็นของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน ควรต้องพิจารณาดำเนินการในลักษณะชุมชนที่ไร้พรมแดนระหว่างกัน (cross border community) เพื่อให้ประชาชนไทยและประเทศเพื่อนบ้านบริเวณชายแดนเดินทางไปมาหาสู่และติดต่อค้าขายกันได้อย่างสะดวกและคล่องตัว อันจะทำให้เกิดผลดีแก่ทั้งสองฝ่ายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการดำเนินชีวิตของประชาชน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2547) วันที่ 11 มกราคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรเพราะมีการให้ชะลอไว้ก่อน เนื่องจากได้รับการคัดค้านและต่อต้านจากภาคประชาชน ซึ่งต่อมาก็สิ้นสุดวาระของรัฐบาลลงก่อน (เรวดี แก้วมณี, 2556)

ในปี 2556 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นผู้ดำเนินการ สำหรับค่าใช้จ่ายในการศึกษาวิจัยความเหมาะสม จำนวน 50 ล้านบาท อนุมัติให้ สศช. ใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ที่กระทรวงการคลังอนุมัติให้กันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีแล้วภายในวงเงิน 50 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาฯ ทำการศึกษาวิจัยความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้ สศช. ทำความตกลงในรายละเอียดกับสำนักงานงบประมาณตามขั้นตอนต่อไป ตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ ประเด็นการนำเสนอในที่ประชุมเพื่อหารือเรื่องแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน วันศุกร์ที่ 29 มีนาคม 2556 มีสาระสำคัญดังนี้ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2556)

1. สศช. รายงานสรุปเกี่ยวกับกรอบแนวคิด รูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยทั่วไป การสังเคราะห์บทเรียนจากต่างประเทศ และพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2. เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีการายงานเกี่ยวกับความก้าวหน้าของการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. รวมทั้งกลไกและกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

3. ที่ประชุมมีมติ ดังนี้

3.1 ให้ สศช. เร่งรัดพิจารณาแนวทางการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อดำเนินโครงการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยควรเป็นบริษัทที่ปรึกษาซึ่งมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ เป็นผู้ทำการศึกษาวิจัยโอกาสศักยภาพและความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่เป้าหมายหลัก ภายในกรอบงบประมาณต่อกลุ่มพื้นที่กลุ่มพื้นที่ละ 10 ล้านบาท ระยะเวลาการศึกษาไม่เกิน 6 เดือน

3.2 สาระสำคัญของการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในเบื้องต้นให้ประกอบด้วย 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) ศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาของพื้นที่ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามขอบเขตและระดับของการเป็นพื้นที่พิเศษที่เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่เป้าหมาย

2) เครื่องมือในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3) กลไกการบริหารจัดการของรัฐ และแนวทางการปรับปรุงกระบวนการให้บริการภาครัฐ รวมทั้งสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมกับการพัฒนาศักยภาพของแต่ละพื้นที่

4) โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็น และเป็นปัจจัยต่อความสำเร็จในการพัฒนาพื้นที่ทั้งนี้ โดยระบุให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษครอบคลุมถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน การสำรวจความต้องการของประชาชนและผู้ประกอบการในพื้นที่ รวมทั้งการประมาณการอุปสงค์ของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม

3.3 กรอบการศึกษาด้านพื้นที่ในโครงการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในเบื้องต้น กำหนดให้เป็นการศึกษาใน 5 กลุ่มพื้นที่หลัก ดังนี้

- 1) ภาคเหนือ ประกอบด้วยพื้นที่ชายแดนอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสนอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย
- 2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วยพื้นที่ชายแดนจังหวัดมุกดาหารจังหวัดนครพนม และจังหวัดหนองคาย
- 3) ภาคตะวันออก ประกอบด้วยพื้นที่ชายแดนจังหวัดสระแก้ว
- 4) ภาคตะวันตก ประกอบด้วยพื้นที่ชายแดนจังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- 5) ภาคใต้ประกอบด้วยพื้นที่ชายแดนอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา และพื้นที่ชายแดนจังหวัดนราธิวาส

วันที่ 21 มกราคม 2556 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมจากร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอมา โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 ซึ่งเวลาดำเนินการจริงเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะครอบคลุมและคาบเกี่ยวกับเขตบริหารการปกครองด้วย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่ศึกษา กำหนดแนวนโยบาย หลักเกณฑ์ และคำจำกัดความของคำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” “นิคมอุตสาหกรรม” “เขตอุตสาหกรรม” รวมถึง “เขตพัฒนาพื้นที่เฉพาะ” ส่วนพื้นที่ใดจะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือไม่ ต้องดูความพร้อมของแต่ละพื้นที่ ซึ่งอาจจะเป็นบางส่วนของอำเภอ ทั้งอำเภอหรือทั้งจังหวัด ซึ่งการเห็นชอบให้พื้นที่ใดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นผู้พิจารณาศักยภาพและความพร้อมว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหน ส่วนบทบาทของ สศช. ในฐานะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ทำงานในเชิงวิชาการและประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย เช่น เรื่องมาตรการภาษี มาตรการทางการเงินและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยมีสำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ (สพท.) เป็นแกนประสานในเรื่องนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556)

เมื่อมีการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2557 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ 19 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศ ตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียน และข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการ ที่ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงในสายเศรษฐกิจ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณ ประธานกรรมการหอการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย มีเลขาธิการ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ ลำดับของการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงนับตั้งแต่การแต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” ที่มีภารกิจในการทำหน้าที่เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศ ตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

โดยในการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก (ผบ.ทบ.) ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นประธานที่ประชุมฯ ได้ให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดน เพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 ได้อย่างสมบูรณ์ ได้แก่

1. ด้านศุลกากรแม่สอด จังหวัดตาก ติดกับประเทศพม่า ซึ่งมีมูลค่าการค้า 46,309 ล้านบาท
2. ด้านศุลกากรอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ติดกับประเทศกัมพูชา มีมูลค่าการค้า 59,652 ล้านบาท
3. ด้านศุลกากรอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ติดกับประเทศกัมพูชา มีมูลค่าการค้า 26,826 ล้านบาท
4. ด้านศุลกากรมุกดาหาร ติดกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) มูลค่าการค้า 30,442 ล้านบาท และ
5. ด้านศุลกากรสะเดา และด่านปาดังเบซาร์ จังหวัดสงขลา ติดกับประเทศมาเลเซีย โดยด่านสะเดา มีมูลค่าการค้า 330,023 ล้านบาท และปาดังเบซาร์ มีมูลค่าการค้า 163,300 ล้านบาท (ไทยรัฐออนไลน์, 2557)

โดยเน้นการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มการจ้างงานและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ประชาชน แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามายังพื้นที่ตอนใน ปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาความแออัดบริเวณด้านชายแดน โดยให้ คสช. ทำการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 5 พื้นที่ (ตุลาคม 2557- ธันวาคม 2558) ในลักษณะก่อนและหลัง ในประเด็นเรื่อง ความก้าวหน้าการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง ความพึงพอใจของภาคส่วนต่าง ๆ ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปรับปรุงเพื่อการปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ และก่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพื่อใช้ประกอบในการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะต่อไปให้มีประสิทธิภาพ

กรณีศึกษา : เขตเศรษฐกิจพิเศษกับทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทย

ในที่นี้ จะขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาของ 2 ประเทศในแถบเอเชียที่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งนับได้ว่ามีความน่าสนใจและอาจนำมาเป็นแบบอย่างในการพัฒนาสำหรับประเทศไทยได้ ซึ่งก็คือ การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองเซินเจิ้น ประเทศจีน และ การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ ประเทศมาเลเซีย

1. เขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองเซินเจิ้น ประเทศจีน

ความเป็นมา

ภายหลังจาก เหมาเจอตุงถึงแก่อสัญกรรมในปี 1976 (2519) ได้มีการจับกุม Gangs of Four ในปี 1978 (2521) และสภาประชาชนได้เลือกตั้งเลี้ยวผิงกลับมาเป็นเป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ จีนจึงเริ่มผ่อนคลายหลักการพัฒนาประเทศแบบพึ่งตนเองลง ในการนี้ เติ้งเสี่ยวผิงได้ประกาศใช้ “นโยบายสี่ทันสมัย” (Four Modernization) โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาชะงักงันทางเศรษฐกิจของประเทศอันเนื่องมาจากการพัฒนาประเทศแบบพึ่งตนเองอย่างเคร่งครัดและจากการปฏิวัติวัฒนธรรม และเพื่อพัฒนาจีนให้ทัดเทียมกับประเทศตะวันตกภายในปี 1999 (2542) โดยมุ่งพัฒนา 4 ด้าน คือ การเกษตร อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการทหาร นอกจากนี้ รัฐบาลจีนตระหนักถึงความสำคัญของการลงทุนและการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากนักลงทุนต่างชาติ จึงเริ่มเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้าไปลงทุนในจีนได้ โดยในขั้นแรกมีการออกกฎหมาย Joint Ventures Law เพื่อให้ให้นักลงทุนต่างชาติสามารถร่วมลงทุนกับผู้ประกอบการชาวจีน และรัฐบาลจีนได้จัดทำแผนปฏิรูปเศรษฐกิจ (Readjustment Economy) ขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการผลักดันให้นโยบายสี่ทันสมัยประสบผลสำเร็จ สำคัญประการหนึ่งของแผนดังกล่าวคือการถ่ายโอนอำนาจด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น

เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรูปธรรม เติ้งเสี่ยวผิงเสนอให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) ขึ้นเพื่อเป็นต้นแบบในการดำเนินการ และให้รัฐบาลกลางมอบอำนาจในการจัดตั้งและกำกับดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษแก่รัฐบาลท้องถิ่น สำหรับท้องถิ่นที่เหมาะสมที่จะตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อนำร่องนั้น เติ้งเสี่ยวผิงเสนอให้ใช้เมืองที่อยู่ใกล้เกาะฮ่องกง เช่น เซินเจิ้น เป็นต้น เพื่อรองรับการที่อังกฤษต้องคืนเกาะฮ่องกงให้แก่จีนในปี ค.ศ. 1997 สำหรับเมืองที่ได้รับเลือกให้มีการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อนำร่องมี 4 เมือง คือ เซินเจิ้น (Shenzhen) ซูไห่ (Zhuhai) ชัวเถา (Shantou) ในมณฑลกว่างตุง (Guangdong) และเซี่ยเหมิน (Xiamen) ในมณฑลฝูเจี้ยน (Fujian) และต่อมา มณฑลกว่างตุงและมณฑลฝูเจี้ยน จึงได้ออกกฎหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546)

เซินเจิ้น (Shenzhen Special Economic Zone: SSEZ) นับได้ว่ามีขนาดใหญ่ที่สุดและมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศจีน จากเมืองหมู่บ้านชาวประมงที่มีประชากรเพียง 30,000 คน และมีพื้นที่ประมาณ 2,000 ตารางกิโลเมตร สามารถพัฒนามาเป็นเมืองที่ทันสมัย ก้าวหน้าอยู่ในระดับต้น ๆ ของเอเชีย และสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลกลางกว่า 200,000 ล้านหยวนต่อปี เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้นนับว่าเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งแรกของจีนตั้งขึ้นตามกฎหมายของมณฑลกว่างตุงโดยที่ดึงดูดสิ่งมีชีวิตมีความประสงค์ให้เป็นเศรษฐกิจพิเศษแม่แบบของจีนในการเปิดประเทศจีนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจทั้งนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้นมีการจัดการอุตสาหกรรมครบวงจรมีการแข่งขันกันสินค้าประเภทต่าง ๆ เช่น สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เหล็ก อาหาร เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546) เดิมเมืองเซินเจิ้นนั้น ประกอบด้วย 6 เขต มีพื้นที่ประมาณ 2,000 ตร.กม. ต่อมาในปี 2523 รัฐบาลจีนได้มีการทดลองระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้นขึ้น กำหนดให้ 4 เขตของเมืองเซินเจิ้นเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ หลัวหู ฝูเถียน หนานซานและเหยียนเถียน มีพื้นที่ประมาณ 400 ตร.กม. และอีก 2 เขต ได้แก่ เปาอัน และหลงก้งอยู่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ (เฉลิมพงศ์ ตั้งบริบูรณ์รัตน์ และ เจตนา เหล่ารักวงศ์, มปป.)

การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรกก่อตั้ง ระหว่าง 1980-1991 และระยะที่สอง ตั้งแต่ 1992-ปัจจุบัน ระยะแรกก่อตั้ง (1980-1991) เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้นเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกของประเทศจีน ตั้งขึ้นตามกฎหมายของมณฑลกว่างตุง (Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province) ซึ่งต่อมากฎหมายนี้ได้รับความเห็นชอบจากสภาประชาชนจีนซึ่งมาจากการเลือกตั้งครั้งที่ 5 (The Fifth National People's Congress) ในสมัยการประชุมที่ 15 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1980 และโดยที่ดึงดูดสิ่งมีชีวิตประสงค์ให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้นเป็นแม่แบบในการเปิดประเทศเพื่อการพัฒนา จึงมักถูกเรียกว่า “The Testing Bed of Deng Xiaoping's Reform and Opening Up”

ระยะที่สอง (1992-ปัจจุบัน) เมื่อการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้นเป็นระบบแล้ว ในปี 1992 (2535) คณะรัฐมนตรี (State Council) ได้มีมติให้เมืองเซินเจิ้น (Shenzhen Municipal) มีอำนาจตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้นแทน GPC ซึ่งเท่ากับถ่ายโอนอำนาจในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้นคืนให้แก่เมืองเซินเจิ้น (Shenzhen Municipal) มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้รับการรับรองจากสภาประชาชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งครั้งที่ 7 (The Seventh National People's Congress) เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ดังนั้น เมืองเซินเจิ้น (Shenzhen Municipal) จึงเป็นองค์กรบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้นในปัจจุบัน และองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ แหวง และหมู่บ้านภายในเขต 4 อำเภอที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ก็กลับมาขึ้นตรงต่อเมืองเซินเจิ้นเช่นเดิม (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546)

การพัฒนาของเมืองเซินเจิ้นภายหลังการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประสบการณ์การพัฒนาเมืองเซินเจิ้นนั้นได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความแตกต่างระหว่าง “เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special economic zone)” และ “เขตอุตสาหกรรม (Industrial/high-tech park)” โดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นจัดเป็นเขตเศรษฐกิจนำร่องสำหรับการใช้นโยบายการปฏิรูประบบเศรษฐกิจอย่างเต็มรูปแบบที่สามารถเป็นแบบอย่างสำหรับการพัฒนาพื้นที่อื่น ส่วนเขตอุตสาหกรรมคือส่วนประกอบหนึ่งที่สนับสนุนเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเขตอุตสาหกรรมจะเน้นฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก อีกทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในจีนนั้นต้องได้รับการอนุมัติโดยรัฐบาลกลาง แต่เขตอุตสาหกรรมสามารถได้รับการอนุมัติจากมณฑลหรือรัฐบาลท้องถิ่น โดยในปี 2550 ที่ผ่านมามีประเทศจีนมีเขตอุตสาหกรรมกว่า 1,500 แห่ง แต่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่เพียง 5 แห่งเท่านั้น อีกทั้งในปัจจุบันมีไม่กี่ประเทศที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งส่วนใหญ่จะมีเพียงเขตอุตสาหกรรม ซึ่งนโยบายรัฐบาลส่วนมากจะคาดหวังให้เขตอุตสาหกรรมเป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่สามารถก่อให้เกิดการพัฒนาการเติบโตของเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน ดังนั้นการให้ความสำคัญกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาการปฏิรูประบบเศรษฐกิจสู่ความสำเร็จในพื้นที่อื่น จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในขณะเดียวกันการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ นอกจากจะเป็นการชักจูงคนหนุ่มสาวที่มีฝีมือจากต่างประเทศให้มาทำงานในประเทศแล้ว ยังดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) เพื่อนำการพัฒนาหมู่บ้านชายทะเลสู่ศูนย์กลางทางการเงินและการลงทุน อีกทั้งยังช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตและลดความยากจนของประชาชนลงได้ โดยเฉพาะการเป็นเมืองตัวอย่างสำหรับการอยู่ร่วมกันระหว่างเขตอุตสาหกรรมและเขตชนบท ที่สามารถสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันจนนำไปสู่การพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน (เฉลิมพงศ์ ตั้งบริบูรณ์รัตน์ และ เจตนา เหล่ารักวงศ์, มปป.) ซึ่งจากการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้เซินเจิ้นได้รับการพัฒนาจากเมืองเศรษฐกิจแบบธรรมดา สู่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจทางภาคใต้ของประเทศไทย ที่มีความโดดเด่นทางด้านอุตสาหกรรมไฮเทคโนโลยี และเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยในปี 2550 อุตสาหกรรมโทรคมนาคม คอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์ คิดเป็นสัดส่วนทั้งหมดประมาณ 50% ของอุตสาหกรรมทั้งหมดในเมืองเซินเจิ้น โดยบริษัทและผู้ประกอบการในเซินเจิ้นมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เป็นของตัวเอง โดยเมื่อสิ้นปี 2548 มี อย่างน้อย 5 แบรนด์ (Brand) ของเซินเจิ้นที่มียอดขายรวมกันแล้วถึง 10,000 ล้านหยวนหรือประมาณ (1.25 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) ตัวอย่างบริษัทที่เป็นที่รู้จักเช่น Huawei และ Zhongxing ในธุรกิจอุปกรณ์สื่อสาร China International Marine Containers (Group) Ltd ที่ถือครองส่วนแบ่งตลาดโลกมากกว่า 30% รวมถึงหลายบริษัทในอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ ซอฟต์แวร์ เครื่องวิดีโอโทรทัศน์ระบบดิจิตอล ยารักษาโรค และเครื่องแต่งกาย เป็นต้น นอกจากนั้น เซินเจิ้นยังเป็นแหล่งลงทุน ที่น่าสนใจสำหรับนักลงทุนจากต่างประเทศ โดยในปี 2522 เซินเจิ้นได้รับเงินลงทุนจากต่างประเทศกว่า 153.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และปี 2549 เซินเจิ้นได้รับเงินลงทุนจากนักลงทุนจากต่างประเทศกว่า 3.27 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งจาก Ricoh, Toshiba, Epson, Copier และ Xerox รวมถึงการลงทุนจาก Wal-Mart,

Compaq, Sony, Intel, IBM และ Siemens ในเซินเจิ้น (เฉลิมพงศ์ ตั้งบริบูรณ์รัตน์ และ เจตนา เหล่ารักวงศ์, มปป.)

นโยบายที่สนับสนุนศักยภาพในการแข่งขันของเมืองเซินเจิ้น

1. การอนุญาตให้ลงทุนในกิจการที่ถือหุ้น 100% จากนักลงทุนจากต่างประเทศ
2. สามารถให้นักลงทุนเข้าถึงทุนทางที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานได้ด้วยการให้เช่า 99 ปี
3. การอนุญาตให้บริษัทต่างชาติสามารถส่งกำไรกลับประเทศได้
4. ส่งเสริมนโยบายการนำเข้าและส่งออก

ซึ่งการพัฒนาในช่วง 10 ปีแรกนั้น เงินทุนจากต่างประเทศที่ไหลเข้าจะเน้นการลงทุนไปที่ธุรกิจที่ใช้แรงงานและมีการดำเนินงานที่มีขนาดเล็ก ส่งผลให้ช่วงที่สองระหว่างปี 1993-2000 ของการพัฒนาเมืองเซินเจิ้น เป็นการพัฒนาโครงสร้างอุตสาหกรรมโดยรัฐบาลเมืองเซินเจิ้นใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่การเป็นระบบเศรษฐกิจจาก “headquarter” ด้วยการเชิญชวนบริษัทข้ามชาติย้ายบริษัทแม่ให้มาอยู่ในเซินเจิ้น โดยใช้การจูงใจ ภาษี และวิธีการต่าง ๆ เช่น

1. การออกแบบระบบการบริหารและดำเนินนโยบายสำหรับการดำเนินธุรกิจที่ให้ความมั่นใจแก่ Headquarter จากต่างประเทศ ทั้งมาตรการที่สนับสนุนการดำเนินงานของบริษัทข้ามชาติและพัฒนาระบบการบริหารและบริการภาครัฐที่เป็นพิเศษสำหรับบริษัทที่เลือกจะตั้ง headquarter ที่เมืองเซินเจิ้น เป็นต้น
2. การรวมเขตอุตสาหกรรม (Industrial Parks) ต่าง ๆ กว่า 100 แห่งที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองเซินเจิ้น (ซึ่งกว่า 90 % อยู่นอกตัวเมืองเซินเจิ้น) เข้าไว้ด้วยกัน
3. การส่งเสริมการรวมกลุ่ม clusters ของธุรกิจเพื่อให้เกิด economies of scale ตัวอย่างการรวมกลุ่ม cluster ในเมืองเซินเจิ้น เช่น อุตสาหกรรม garments รถจักรยาน เฟอร์นิเจอร์ อุปกรณ์ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น
4. เมื่อ 3 ปีที่ผ่านมาเซินเจิ้นมีการพัฒนาศักยภาพของอุตสาหกรรม โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจการนำกลับมาใช้ใหม่ เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการประหยัดทรัพยากร โดยเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2549 เซินเจิ้นได้ผ่านกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมการนำกลับมาใช้ใหม่ ที่มีมากกว่า 10 นโยบายสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมสิ่งแวดล้อมที่เป็นมิตรและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ
5. เมื่อปี 2549 รัฐบาลเมืองเซินเจิ้นได้ออกยุทธศาสตร์การส่งเสริมนวัตกรรม เพื่อพัฒนาเซินเจิ้นให้เป็นเมืองแห่งนวัตกรรม (National Innovation City) ของประเทศจีน ด้วยการลงทุนกับการวิจัยและพัฒนาที่มากกว่า 4% ของ GDP เมืองเซินเจิ้นและมีเป้าหมายที่จะมีการเติบโตของผลิตภัณฑ์ที่มีเทคโนโลยีระดับสูงปีละไม่ต่ำกว่า 20% ในอนาคตอันใกล้ (เฉลิมพงศ์ ตั้งบริบูรณ์รัตน์ และ เจตนา เหล่ารักวงศ์, มปป.)

ปัจจัยสู่ความสำเร็จของเขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น

1. ปัจจัยแรกและสำคัญที่สุด คือ รัฐบาลกลางจีนได้ให้สิทธิในการออกนโยบายพิเศษสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองเซินเจิ้น ที่ช่วยให้สามารถริเริ่มการสร้างสภาพแวดล้อมที่เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของเมือง

โดยเฉพาะการดึงดูดเงินลงทุนสำหรับการค้าการลงทุนจากต่างประเทศ ส่งผลให้ตั้งแต่ปี 2523 - 2550 เซินเจิ้นได้รับการเงินลงทุนที่เพิ่มขึ้นปีละมากกว่า 10% ทุกปี และมีมูลค่าการส่งออกในปี 2550 กว่า 168.49 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และยอดนำเข้ากว่า 119.04 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนั้น เซินเจิ้นเป็นเมืองแรกในการนำร่องการปฏิรูปในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การนำระบบภาษีนิติบุคคลที่แตกต่างกันมาใช้สำหรับผู้ประกอบการต่างประเทศและผู้ประกอบการจีน กล่าวคือบริษัทต่างประเทศจะเสียภาษีในอัตราเพียง 15% ในขณะที่ผู้ประกอบการจีนเสียภาษีถึง 33% (ตั้งแต่ปี 2551 อัตราภาษีนิติบุคคลของจีนได้ปรับเป็น 25% เท่ากัน สำหรับผู้ประกอบการทั้งจีนและจากต่างประเทศ แต่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมไฮเทคโนโลยีและบริษัทขนาดเล็กในเมืองจะได้รับสิทธิพิเศษเช่นเดิม)

2. เซินเจิ้นเปรียบเหมือนบ้านสำหรับชาวจีนจากมณฑลอื่น ๆ ชาวต่างประเทศ เป็นเมืองที่มีผู้อพยพจากต่างประเทศรวมถึงชาวจีนโพ้นทะเลทั่วโลกพักอาศัยอยู่ ซึ่งประชากรจากต่างถิ่นนี้คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 80% ของจำนวนประชากรทั้งหมดในเมืองเซินเจิ้น เพื่อเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจากทั่วโลกด้วยการให้สัญชาติจีน ปัจจุบันเมืองเซินเจิ้นมีประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี อยู่ประมาณ 21% อายุระหว่าง 17-24 ปีมีประมาณ 13% ผู้มีอายุระหว่าง 25-44 ปี มีประมาณ 49% และผู้มีอายุมากกว่า 60 ปี มีประมาณ 6% ของประชากรทั้งหมด

3. เซินเจิ้นสามารถสร้างสภาพแวดล้อมทางการเงินเพื่อสร้างความมั่นใจสำหรับสถาบันการเงินจากต่างประเทศ รวมถึงการลดความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน อีกทั้งยังเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขัน

4. โครงสร้างพื้นฐานในเมืองเซินเจิ้นที่พร้อมรองรับการพัฒนา โดยท่าเรือเมืองเซินเจิ้นจัดเป็นท่าเรืออันดับ 4 ในการเป็นเมืองท่าที่สำคัญของโลก สนามบินเซินเจิ้นที่จัดอยู่ในอันดับ 4 ของสนามบินภายในประเทศจีนที่มีผู้โดยสารทั้งปี 2550 มากถึง 20 ล้านคน รวมถึงความพร้อมของถนน ระบบโทรคมนาคม และระบบสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา ที่สร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการขนส่งในระบบต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของเมือง

5. เซินเจิ้นมีทำเลที่มีศักยภาพ เช่น มีสถานที่ตั้งติดทะเลบริเวณจินตงใต้และอยู่ตรงข้ามเกาะฮ่องกง ซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาของเกาะฮ่องกงอีกด้วย ซึ่งการลงทุนจากต่างประเทศในช่วงแรกจะมาจากเกาะฮ่องกงเป็นส่วนใหญ่

6. การบริหารงานโดยรัฐบาลของเซินเจิ้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาและปฏิรูปการดำเนินงานอยู่เสมอ เพื่อจะสนับสนุนส่งเสริมผู้ประกอบการให้เป็น “one stop service” สำหรับผู้ประกอบการต่าง ๆ ในเมืองเซินเจิ้น เน้นความโปร่งใสของการบริหารงาน เช่น แผนพัฒนาเมืองเซินเจิ้นที่ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลกลาง ควบคู่กับการเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่น ในประเด็นต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการทำธุรกิจในเซินเจิ้นที่ไม่ซับซ้อนและปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลาอย่างรวดเร็ว

กระบวนการขั้นตอนการขออนุมัติอยู่ภายใต้การสอบทานและตรวจสอบเพื่อให้เป็นมิตรต่อการดำเนินธุรกิจ (business-friendly)

7. ความยืดหยุ่นของกฎหมายแรงงาน
8. มีการเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษกับเศรษฐกิจในประเทศ
9. มีการมุ่งเน้นนโยบายทางการคลังในเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของธุรกิจ อุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ (เฉลิมพงศ์ ตั้งบริบูรณ์รัตน์ และ เจตนา เหล่ารักวงศ์, มปป)

2. การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ประเทศมาเลเซีย

ความเป็นมา

เขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ อาจเรียกได้ไม่เต็มปากว่าเป็นเขตเศรษฐกิจใหม่ เนื่องจากจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2549 แต่ปัจจุบันถือเป็นเขตเศรษฐกิจสำคัญและมีแนวโน้มเติบโตอย่างรวดเร็ว ตั้งอยู่ในรัฐยะโฮร์ ทางตอนใต้ฝั่งมาเลเซียตะวันตกติดกับประเทศสิงคโปร์ มีพื้นที่กว่า 2,000 ตารางกิโลเมตร (เทียบกับสิงคโปร์ที่มีพื้นที่ราว 700 ตารางกิโลเมตร) (ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, 2556) โดยจัดตั้งเป็นพื้นที่แรกในระบียงเศรษฐกิจ 5 แห่ง เน้นการพัฒนาการบริการที่ใช้แรงงานวิชาชีพ ได้แก่ ด้านความคิดสร้างสรรค์ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ ด้านโลจิสติกส์ ด้านการท่องเที่ยวและสันทนาการและด้านธุรกรรมทางการเงิน และอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมีทักษะ ได้แก่ ปิโตรเคมีและไบโอดีเซล อิเล็กทรอนิกส์ และการแปรรูปอาหารและวัตถุดิบทางการเกษตร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557)

ความน่าสนใจของอิสกันดาร์ คือรัฐบาลมาเลเซียตั้งเป้าหมายให้เขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งนี้เป็นสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับสิงคโปร์ ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการค้าการลงทุนในภูมิภาคอาเซียน โดยใช้โอกาสจากที่ตั้งที่อยู่ติดกับสิงคโปร์ อีกทั้งเล็งเห็นข้อจำกัดด้านกายภาพของสิงคโปร์ที่ไม่สามารถขยายพื้นที่อุตสาหกรรมในประเทศได้มากนัก ล่าสุดผู้ประกอบการสิงคโปร์ที่ต้องเผชิญกับปัญหาค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น ต่างวางแผนย้ายฐานการผลิตไปยังอิสกันดาร์ ซึ่งมีค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าสิงคโปร์กว่าเท่าตัว ดังนั้น จึงเริ่มเกิดเป็นโมเดลธุรกิจใหม่ของผู้ประกอบการสิงคโปร์ โดยมีโรงงานผลิตอยู่ในอิสกันดาร์ ส่วนสำนักงานตั้งอยู่ในสิงคโปร์ ปัจจุบันมีโครงการลงทุนของสิงคโปร์ในอิสกันดาร์กว่า 300 โครงการ มูลค่าลงทุนไม่ต่ำกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ จะเห็นได้ว่าแนวทางการพัฒนาอิสกันดาร์เป็นไปอย่างครบวงจร ทั้งการเชื่อมโยงระบบขนส่งและโลจิสติกส์ในหลายรูปแบบ และกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการดึงดูดการลงทุนใหม่ ๆ จากต่างประเทศ รวมถึงรองรับโอกาสการลงทุนของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนหรือ AEC ในปี 2558 อีกด้วย (ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, 2556)

นโยบายการพัฒนาของเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์

ที่ตั้ง เขตเศรษฐกิจพิเศษ Iskandar มีเนื้อที่ 2,217 ตารางกิโลเมตร (ใหญ่กว่าประเทศสิงคโปร์ประมาณ 3 เท่า) มีประชากรอาศัยอยู่ 1.4 ล้านคน ตั้งอยู่ในรัฐยะโฮร์ทางตอนใต้ของมาเลเซียซึ่งอยู่ตอนใต้สุดของคาบสมุทรอินโดจีนติดกับประเทศสิงคโปร์ ปัจจุบันถือว่าเป็นเขตเศรษฐกิจสำคัญและมีแนวโน้มเติบโตอย่างรวดเร็ว

การวางแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์

เกิดจากการวางนโยบายการพัฒนากายภาพในระดับประเทศ (National Physical Plan: NPP) โดยในปี พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2006) กฎหมายการวางผังเมืองและผังประเทศของมาเลเซีย กำหนดให้มีการวางผังเมืองรวม ปี พ.ศ. 2568 (Comprehensive Development 2025) ให้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนามาเลเซียให้เป็นประเทศรายได้สูง (High-income Developed Nation) ภายในปี 2563 ผังกายภาพดังกล่าวได้ครอบคลุมพื้นที่อิสกันดาร์ โดยระบุถึงวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ในการพัฒนา ต่อมารัฐบาลท้องถิ่นของรัฐยะโฮร์ได้แปลงแผนดังกล่าวสู่ผังโครงสร้างของรัฐยะโฮร์และพิมพ์เขียวการพัฒนาพื้นที่อิสกันดาร์ ซึ่งนำมาสู่กรอบการวางผังพัฒนาเฉพาะพื้นที่ (Special Area Plan: SAP) ของเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ โดยมีรายละเอียดของแผนดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557)

การแบ่งช่วงเวลาการพัฒนา (Development Phases) เขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์แบ่งช่วงการพัฒนาเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2550-2553) เป็นช่วงวางแผนและสร้างรากฐานการพัฒนาตลอดจนกำหนดกลุ่มเป้าหมายการลงทุนหลักช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2554-2558) เป็นช่วงเสริมความแข็งแกร่งและสร้างการเติบโตของเขตเศรษฐกิจตลอดจนกำหนดกลุ่มเป้าหมายการลงทุนที่มีความยั่งยืนและช่วงที่ 3 (พ.ศ. 2559-2568) เป็นช่วงสร้างความยั่งยืนและคิดค้นนวัตกรรม

วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนา วิสัยทัศน์เขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ คือ **“การเป็นมหานครระดับโลกอย่างยั่งยืน”** (Strong Sustainable Metropolis of International Standing) และได้แปลงวิสัยทัศน์มาสู่ยุทธศาสตร์หลัก 5 ประการ ได้แก่ 1) การเป็นพื้นที่ชายแดนระดับนานาชาติ 2) การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจและโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจ 3) การสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม 4) โครงสร้างกลไกการขับเคลื่อน และ 5) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ประเภทกิจกรรมเศรษฐกิจ เน้นด้านการบริการที่ต้องใช้แรงงานวิชาชีพ (ได้แก่ ด้านความคิดสร้างสรรค์ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ ด้านโลจิสติกส์ ด้านการท่องเที่ยว และสันตินาการ และด้านธุรกรรมการเงิน) และอุตสาหกรรมที่อาศัยแรงงานมีทักษะ (ได้แก่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และไบโอดีเซล อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร/วัตถุดิบทางการเกษตร) เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศรายได้สูง

ทั้งนี้ เขตเศรษฐกิจอิสกันดาร์แบ่งพื้นที่การพัฒนาออกเป็น 5 เขต (โซน A, B, C, D, และ E) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557) ดังนี้

1) โชน A (Johor Bahru City Centre) มีบทบาทเป็น**ประตูเศรษฐกิจทางใต้ของมาเลเซีย** โดยมีเป้าหมายเป็นศูนย์กลางธุรกิจและการเงิน วัฒนธรรมและการท่องเที่ยวรองรับการกระจายและเชื่อมโยงเส้นทางธุรกิจกับสิงคโปร์ ปัจจุบันมีบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่เข้ามาตั้งสำนักงานเป็นจำนวนมาก อาทิ Citigroup, HSBC, Kuwait Finance House, YKK, Lion Group, Sumitomo นอกจากนี้ยังมีแผนก่อสร้างรถไฟฟ้าเพื่อเชื่อมโยงกับส่วนอื่น ๆ ในอิสกันดาร์อีกด้วย (ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, 2556) โครงการ Flagship ที่สำคัญในโซนนี้ ได้แก่ (1) Danga Bay เมืองริมน้ำและศูนย์กลางธุรกิจขนาด 1.82 ตร.กม. (2) Bangunan Sultan Ibrahim CIQ Complex ศูนย์ CIQ ที่ใหญ่ที่สุดและทันสมัยที่สุดของมาเลเซียขนาด 0.23 ตร.กม. (3) Johor – Singapore Causeway เส้นทางพิเศษเชื่อมสู่สิงคโปร์ความยาว 1 กม. ซึ่งจะพัฒนาให้มีทั้งถนนรถไฟฟ้าและทางเท้ารวมทั้งระบบท่อน้ำประปาสู่สิงคโปร์

2) โชน B (Nusajaya) มีบทบาทเป็น**แหล่งรวมการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้** โดยมีเป้าหมายเป็นศูนย์ราชการ ศูนย์การแพทย์ แหล่งท่องเที่ยวและโลจิสติกส์ฮับ ประกอบด้วย การพัฒนาที่อยู่อาศัย สถานที่ท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ แหล่งสนันทนาการ หน่วยงานราชการ แหล่งธุรกรรมการเงิน ศูนย์เทคโนโลยีชีวภาพและอุตสาหกรรม (ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย โครงการ, 2556) Flagship ที่สำคัญในโซนนี้ ได้แก่ (1) ศูนย์กลางธุรกิจและที่อยู่อาศัย Medini (2) ศูนย์รวมหน่วยราชการรัฐยะโฮร์ (Kotalskandar) (3) ศูนย์การศึกษา EduCity ซึ่งจะมีโรงเรียนนานาชาติมหาวิทยาลัยและศูนย์วิจัยต่าง ๆ (4) แหล่งท่องเที่ยวและสวนสนุก (5) พื้นที่สนับสนุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เช่น โรงถ่ายภาพยนตร์ระดับโลก Pinewood Iskandar Studio (6) นิคมอุตสาหกรรมพื้นที่ 5.26 ตร.กม. ภายใต้การบริหารจัดการของกลุ่มบริษัท UEM Sunrise Berhad ซึ่งเป็น Government-Linked Company

3) โชน C (Western Gate Development) มีบทบาทเป็น**ท่าเรือสินค้าระดับโลก** มีเป้าหมายเป็นประตูการค้ารองรับทั้งสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม รวมถึงการขนส่งน้ำมัน นอกจากนี้พื้นที่นี้ยังเป็นที่ตั้งของโรงงานปิโตรเคมีและโรงไฟฟ้าสำคัญอีกหลายแห่ง (ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, 2556) ประกอบด้วย คลังน้ำมันนิคมอุตสาหกรรมปลอดภาษีและกิจกรรมโลจิสติกส์ โครงการ Flagship ที่สำคัญในโซนนี้ ได้แก่ (1) ท่าเรือTanjungPelepas (PTP) ที่จะสามารถรองรับตู้สินค้าได้ 12 ล้านที.อี.ยู. (2) โรงไฟฟ้าถ่านหินTanjung Bin ที่จะพัฒนาให้มีกำลังการผลิตไฟฟ้าขนาด 2,100 เมกาวัดต์

4) โชน D (Eastern Gate Development) มีบทบาทเป็น**ศูนย์กลางนิคมอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ของมาเลเซียตอนใต้** โดยอุตสาหกรรมที่สนับสนุนให้พัฒนาในพื้นที่ ได้แก่ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ปิโตรเคมี และพลังงานไบโอดีเซลโครงการ Flagship ที่สำคัญในโซนนี้ ได้แก่ (1) TanjungLangsat Industrial Complex ในพื้นที่ 17 ตร.กม. สำหรับอุตสาหกรรมขนาดกลางและอุตสาหกรรมหนัก (2) สวนอุตสาหกรรม PasirGudang ขนาด 15 ตร.กม. สำหรับอุตสาหกรรมการผลิต และ (3) Asia Pacific Trade & Expo City (APTEC) ซึ่งจะเป็นศูนย์แสดงสินค้า ศูนย์กระจายสินค้า และศูนย์การค้าปลีก-ส่ง

5) โซน E (Senai-Skudai Development) มีบทบาทเป็นเมืองผ่าน (Transit Town) ที่เชื่อมต่อมาเลเซียกับประเทศอื่น ๆ เนื่องจากเป็นที่ตั้งของสนามบินนานาชาติ Senai โดยมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ บริการโลจิสติกส์ เขตปลอดภาษี การท่องเที่ยวสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่มีรายได้สูง และอุตสาหกรรมการบินและอวกาศโครงการ Flagship ที่สำคัญในโซนนี้ ได้แก่ (1) Senai Aviation and Airport City และ (2) MSC Cyberport Johor (Cybercity) สำหรับธุรกิจอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง

กลไกการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์

อาศัยกลไกในลักษณะคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลกลางรัฐบาลท้องถิ่นรวมถึงภาคเอกชนโดยได้รับมอบอำนาจให้รับผิดชอบการบูรณาการแผนแม่บทการพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวนโยบายระดับชาติและได้มาตรฐานระดับโลกภายใต้กฎหมายเฉพาะ (IRDA Act) เพื่ออำนวยความสะดวกส่งเสริมการลงทุนวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานพัฒนาระบบบริการเบ็ดเสร็จและจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเป็นศูนย์กลางประสานและอำนวยความสะดวกระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยเน้นการลงทุนของภาคเอกชนเป็นหลัก เขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์บริหารจัดการโดย Iskandar Regional Development Authority หรือ IRDA เป็นกลไกกำกับดูแลลักษณะพิเศษ มีนายกรัฐมนตรีมาเลเซียและผู้ว่าการรัฐยะโฮร์ เป็นประธานกรรมการร่วมและมีคณะกรรมการ (Members of IRDA Authority) รวม 10 คนประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นของรัฐยะโฮร์ ตลอดจนผู้แทนภาคเอกชน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงาน IRDA เป็นเลขานุการปัจจุบันสำนักงาน IRDA มีเจ้าหน้าที่รวมประมาณ 250 คน ทั้งนี้ IRDA จะบริหารงานโดยประสานควบคู่กับคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) คณะกรรมการอนุมัติและดำเนินการ (Approval and Implementation Committee) และสภาที่ปรึกษา (Advisory Council) อันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีและ/หรือผู้ว่าการรัฐยะโฮร์ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของ IRDA ภายใต้กฎหมายเฉพาะเมื่อปี พ.ศ. 2550 (IRDA Act 2007) คือ การอำนวยความสะดวกส่งเสริมวางแผนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ โดยมีบทบาทสำคัญในการบูรณาการแผนแม่บทการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การดำเนินงานในมาตรฐานระดับโลก ดังนี้

1) การวางแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่โดยออกแบบผังเมืองและการคมนาคมขนส่ง แผนการพัฒนาทางสังคม การวางคลัสเตอร์กิจกรรมทางเศรษฐกิจตลอดจนให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ

2) การส่งเสริมการลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในอิสกันดาร์โดยเสนอมาตรการจูงใจการลงทุนเป็นกรณีพิเศษในโครงการสำคัญ ๆ ให้รัฐบาลกลางพิจารณาอนุมัติและเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ต่อนักลงทุน

3) การอำนวยความสะดวกและประเมินผลการพัฒนาซึ่งครอบคลุมในแต่ละภาคอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ IRDA ยังพัฒนาระบบการให้บริการธุรกิจแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One-Stop Centre: OSC) พร้อมขับเคลื่อนงานโดยจัดตั้งศูนย์ข้อมูลอิสกันดาร์ (Iskandar Service Centre: ISC) ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่ทำ

หน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานและอำนวยความสะดวกระหว่างนักลงทุนกับหน่วยงานภาครัฐได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพทั้งกระบวนการขออนุมัติใบอนุญาตต่าง ๆ และกระบวนการจ้างงานในพื้นที่

เป้าหมายการพัฒนา

กำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ช่วยเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของรัฐยะโฮร์ให้สูงขึ้น 4.5 เท่า และตั้งเป้าการก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์และเริ่มดำเนินการเต็มรูปแบบภายในปี 2568 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจสำคัญที่จะสนับสนุนให้มาเลเซียยกระดับขึ้นเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ที่มีรายได้สูง

สิทธิประโยชน์ในการลงทุนตามที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง (Federal State)

1. สิทธิประโยชน์สนับสนุนการลงทุนจำเพาะในแต่ละพื้นที่เพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาพัฒนาพื้นที่ Greenfield เช่น ย่านธุรกิจ Medini ในโซน B เป็นต้น

2. มาตรการลดภาษีเงินได้สำหรับแรงงานมีภูมิรู้ (Knowledge Workers) เพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในพื้นที่

3. การพัฒนาโครงการ Flagship เพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนแบบรวมกลุ่มคลัสเตอร์ของธุรกิจและอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับแต่ละพื้นที่โดยธุรกิจอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมาเลเซียสนับสนุนให้มีการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ ได้แก่ เศรษฐกิจสร้างสรรค์ (การผลิตภาพยนตร์) บริการโลจิสติกส์ ธุรกิจการเงิน การท่องเที่ยว การบริการสุขภาพ (ศูนย์การแพทย์) การศึกษา (สถาบันการศึกษานานาชาติ) อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร

นอกจากนี้การให้สิทธิลงทุนและชาวต่างชาติสามารถถือครองที่ดินได้ (Freehold) ยังเป็นสิทธิพิเศษสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับผู้ลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์มาเลเซียซึ่งไม่อาจกระทำได้ในสิงคโปร์ ขณะที่แนวทางการพิจารณามาตรการสนับสนุนการลงทุนในการพิจารณาอนุมัติธุรกิจที่มีสิทธิได้รับมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐขึ้นอยู่กับผลการพิจารณาของ IRDA ถึงประโยชน์จากการกระตุ้นเศรษฐกิจและสังคม (catalytic value) ของธุรกิจนั้นต่อท้องถิ่น และความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมสะอาด ผลประโยชน์ต่อประชาชนในวงกว้าง (inclusiveness) และการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนเป็นหลัก

ผลการดำเนินงาน

การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) มีมูลค่ารวมทั้งสิ้นประมาณ 133 พันล้านริงกิต (ประมาณ 1.3 หมื่นล้านบาท) โดยเป็นการลงทุนโดยตรงของภาครัฐเพียงร้อยละ 6 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมด ขณะที่พบว่าภาคอุตสาหกรรมมีการลงทุนสะสมสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 36 รองมาคือภาคอสังหาริมทรัพย์ร้อยละ 25 และภาคอื่น ๆ ได้แก่การท่องเที่ยวการบริการการศึกษาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และโลจิสติกส์มีการลงทุนสะสมรวมร้อยละ 33 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมดหากพิจารณาเฉพาะในปีพ.ศ. 2556 มีรายงานการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์รวม 25.3 ล้านริงกิต (ประมาณ 248 ล้านบาท) โดยพบว่าส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ร้อยละ 32 รองลงมาเป็นภาคการผลิตร้อยละ 24 ของมูลค่าการ

ลงทุนรวมในปี 2556 สำหรับนักลงทุนที่เข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ Iskandar ส่วนใหญ่เป็นนักลงทุนในประเทศคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 60 ที่เหลือเป็นนักลงทุนต่างประเทศโดยเป็นการลงทุนจากสิงคโปร์ เป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาได้แก่ สเปน ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ออสเตรเลีย เลบานอน ฝรั่งเศส จีน และเยอรมนี ตามลำดับ

ปัจจัยความสำเร็จของเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์

1. ท่าเลที่ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ที่ดี โดยมีพื้นที่ติดกับประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก จึงได้รับโอกาสในการพัฒนาอันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางด้านพื้นที่และค่าครองชีพที่สูงของประเทศสิงคโปร์ส่งผลให้อิสกันดาร์ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากสิงคโปร์สู่มาเลเซีย

2. การมีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ค่อนข้างสมบูรณ์โดยการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งระบบน้ำ ระบบไฟฟ้า ถนน และสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้พร้อมรองรับการพัฒนาไว้ล่วงหน้าอีกทั้งยังมีแผนความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมโยงพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์กับสิงคโปร์ให้สามารถรองรับการขนส่งมวลชนได้สูงสุดถึงวันละ 4 แสนคน

3. ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ของ IRDA จากการดำเนินการตามนโยบายอย่างเคร่งครัดในการพิจารณาอนุมัติให้สิทธิประโยชน์เฉพาะแก่ธุรกิจที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเท่านั้น ดังนั้นธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จึงไม่มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ใด ๆ เป็นการป้องกันปัญหาการเก็งกำไรที่ดิน ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรม (Real Industrial sector) ในอนาคต

4. ความสามารถในการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ได้อย่างสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวของนโยบายระดับสูง (รัฐบาลกลาง) ระดับรัฐยะโฮร์และระดับพื้นที่ (รัฐบาลท้องถิ่น) ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปตามเป้าหมายในการกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นและยกระดับการพัฒนาประเทศมาเลเซียสู่การเป็นประเทศรายได้สูง (High-income Developed Nation) โดยดำเนินการตามแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่อย่างเคร่งครัดรวมทั้งมีการจัดทำผังรัฐยะโฮร์และการวางผังเฉพาะพื้นที่เขตเศรษฐกิจอิสกันดาร์ (Special Area Plan: SAP) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่มีความชัดเจนและสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ระดับประเทศภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด

5. มาตรการให้สิทธิประโยชน์ในพื้นที่โซนต่าง ๆ สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเพื่อกำหนดธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น การศึกษาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรคของเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์

1. การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคตต้องใช้เงินลงทุนสูง ต้องอาศัยการวิเคราะห์ประมาณการความต้องการในอนาคตที่แม่นยำและมีการพัฒนาที่เป็นไปตามเป้าหมาย ดังนั้น หากขาดการลงทุนจริงจากภาคเอกชนตามคาดการณ์อาจก่อให้เกิดความเสียหายในลักษณะหนี้สาธารณะของรัฐหรือ

หากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอต่อความต้องการอาจกลายเป็นข้อจำกัดต่อการขยายฐานเศรษฐกิจในอนาคตได้

2. การจราจรในระบบการขนส่งสินค้าข้ามแดนทางบกและการผ่านแดนสำหรับผู้เดินทางไป-กลับระหว่างประเทศมาเลเซีย-สิงคโปร์ต้องใช้เส้นทางเดียวกับรถบรรทุกสินค้าส่งผลให้เกิดปัญหาการจราจรด้วยข้อจำกัดของเส้นทางถนนจำนวนสะพานด้านศุลกากรและด่านตรวจคนเข้าเมือง ทำให้ใช้เวลาค่อนข้างนานในการผ่านแดน จึงอาจลดความน่าสนใจในการข้ามมาพักอาศัยในฝั่งมาเลเซียของผู้ที่ต้องเดินทางไปทำงานในสิงคโปร์

3. ปัญหาด้านความปลอดภัยของมาเลเซีย เนื่องจากมาเลเซียมีระบบการตรวจคนเข้าเมืองที่ไม่เข้มงวดและยังเป็นระบบน้อยกว่าฝั่งสิงคโปร์ อีกทั้งอัตราการเกิดอาชญากรรมของมาเลเซียยังสูงกว่าสิงคโปร์หลายเท่าตัว จึงอาจไม่น่าสนใจสำหรับชาวต่างชาติ (Expatriate) หรือนักลงทุนที่ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านความปลอดภัยสูง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557)

ปัจจัยและประสบการณ์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่ประสบความสำเร็จ

1. การพัฒนาบริการ ขั้นตอนและการควบคุมโดยภาครัฐในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นส่วนใหญ่
2. นโยบายที่ไม่สามารถแข่งขันได้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น
3. การขาดการพัฒนาการเชื่อมโยงการพัฒนาระหว่างเมือง
4. ท่าเรือที่ตั้งที่ไม่เหมาะสม เช่น Bataan EPZ (Export Processing Zone) ในประเทศฟิลิปปินส์
5. ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง – African countries EPZs
6. การมีอัตราการก่ออาชญากรรม ปัญหาคอร์รัปชัน และการบริหารงานที่ไม่มีอิสระและยากต่อการเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อสถานการณ์
7. การไม่สนใจหรือไม่สามารถเข้าถึงทุนทางที่ดินอย่างพอเพียง
8. การขาดความน่าเชื่อถือของระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคทั้งไฟฟ้า ประปา ถนน ระบบราง เป็นต้น
9. การพัฒนาที่ช้า ไม่เหมาะสมและไม่ทันต่อการดำเนินธุรกิจ
10. การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างๆที่บ่อยเกินไป (เฉลิมพงศ์ ตั้งบริบูรณ์รัตน์ และ เจตนา เหล่ารักวงศ์, มปป.)

สถานการณ์ของการค้าชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและโอกาสทางธุรกิจ

ภาพรวมการค้าชายแดนไทย

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2552 – 2556) มูลค่าการค้าชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 4 ประเทศ (มาเลเซีย เมียนมาร์ สปป.ลาว และกัมพูชา) มีการเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอัตราที่ลดลง โดยเฉลี่ยเติบโตที่ 10.23% ต่อปีในปี 2556 มีมูลค่า 924,241.79 ล้านบาทเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2555 เพิ่มขึ้น 1.51% คิดเป็นสัดส่วน 69.38% และ 6.34% ของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศของไทย-ประเทศเพื่อนบ้านและไทย-โลกตามลำดับ (กรมการค้าต่างประเทศ, 2557) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่ประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้มีการปรับเปลี่ยนมาดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและการค้าเสรีมากขึ้น รวมไปถึงพัฒนาการของกรอบความร่วมมือและความตกลงทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มอนุภูมิภาค ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีส่วนช่วยส่งเสริมให้มูลค่าการค้าระหว่างกันเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ที่เกิดจากการค้าชายแดนนั้นไม่เพียงแต่ส่งผลดีต่อผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อความใกล้ชิดและความร่วมมือระหว่างกันในด้านต่าง ๆ มากขึ้นด้วย

สำหรับปี 2557 (ม.ค.-พ.ค.) การค้าชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีมูลค่าการค้ารวม 405,255.29 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 5.71% โดยเป็นการส่งออก 249,503.45 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 5.83% และเป็นการนำเข้า 155,751.84 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 5.52% ไทยยังคงเกินดุลการค้าอย่างต่อเนื่องที่ 93,751.61 ล้านบาท โดยมาเลเซียเป็นตลาดสำคัญมีมูลค่าการค้าชายแดนกับไทยสูงสุดคิดเป็นสัดส่วน 53% ของมูลค่าการค้าชายแดนรวมรองลงมา ได้แก่ เมียนมาร์ (20%) สปป.ลาว (15%) และกัมพูชา (12%) ตามลำดับ (กรมการค้าต่างประเทศ, 2557)

หน่วย: ล้านบาท

การค้าชายแดน รวม 4 ประเทศ	2556	ปี 2556	ปี 2557	△% 57/56
		(มกราคม-พฤษภาคม)		
การค้ารวม	924,241.79	383,356.54	405,255.29	↑ 5.71
การส่งออก	560,196.46	235,757.56	249,503.45	↑ 5.83
การนำเข้า	364,045.33	147,598.98	155,751.84	↑ 5.52
ดุลการค้า	196,151.13	88,158.58	93,751.61	

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

การค้าขายแดนไทยกับประเทศต่าง ๆ

ภาวะการค้าขายแดนไทย-มาเลเซีย

ในปี 2557 (มกราคม-เมษายน) ไทยมีมูลค่าการค้าขายแดนกับมาเลเซีย 171,020.45 ล้านบาทเพิ่มขึ้นจากปี 2556 ร้อยละ 1.42 โดยการส่งออกมีมูลค่า 94,036.53 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 3.57 และด้านการนำเข้ามีมูลค่า 76,983.92 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.26 ไทยได้ดุลการค้า 17,052.61 ล้านบาท โดยมีรายละเอียดสินค้าและด้านสำคัญ 5 ลำดับแรก ตามตารางการส่งออก-นำเข้า (กรมการค้าต่างประเทศ, 2557)

❖ การส่งออก

การส่งออกของไทย-มาเลเซีย ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายสินค้า

หน่วย : ล้านบาท

ที่	สินค้า	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	ยางพารา	46,041.24	35,600.07	-22.68	37.86
2	เครื่องคอมพิวเตอร์ฯ	8,034.37	8,876.35	10.48	9.44
3	ผลิตภัณฑ์ยางอื่น ๆ	6,815.10	6,141.50	-9.88	6.53
4	ไม้แปรรูป	4,592.84	4,421.25	-3.74	4.70
5	รถยนต์ อุปกรณ์	2,628.60	4,131.73	57.18	4.39
	อื่น ๆ	29,409.17	34,865.63	18.55	37.08
	มูลค่ารวม	97,521.33	94,036.53	-3.57	100.00

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

การส่งออกของไทย-มาเลเซีย ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายด้าน

หน่วย : ล้านบาท

ที่	ด้าน	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	ด้านสะเดา จ.สงขลา	47,756.19	49,204.83	3.03	52.33
2	ด้านปาดังเบซาร์ จ.สงขลา	47,928.98	43,066.66	-10.14	45.80
3	ด้านเบตง จ.ยะลา	1,471.31	1,382.76	-6.02	1.47
4	ด้านสุโงโกลก จ.นราธิวาส	256.96	216.90	-15.59	0.23
5	ด้านสตูล	36.33	22.58	-37.85	0.02
	อื่น ๆ	71.56	142.80	99.55	0.15
	มูลค่ารวม	97,521.33	94,036.53	-3.57	100.00

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

❖ การนำเข้า

การนำเข้าของไทย-มาเลเซีย ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายสินค้า

หน่วย : ล้านบาท

ที่	สินค้า	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	เครื่องคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์	10,613.69	8,783.18	-17.25	11.41
2	สื่อบันทึกข้อมูล ภาพ เสียง	5,714.75	7,502.62	31.29	9.75
3	แท็บเล็ต	6,274.04	6,935.90	10.55	9.01
4	ส่วนประกอบคอมพิวเตอร์	5,750.64	5,983.92	4.06	7.77
5	เครื่องจักรที่ใช้ในอุตสาหกรรมฯ	3,623.64	5,401.44	49.06	7.02
	อื่น ๆ	39,134.86	42,376.87	8.28	55.05
	มูลค่ารวม	71,111.62	76,983.92	8.26	100.00

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

การนำเข้าของไทย-มาเลเซีย ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายด้าน

หน่วย : ล้านบาท

ที่	ด้าน	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	ด้านสะเดา จ.สงขลา	60,244.78	65,404.78	8.57	84.96
2	ด้านปาดังเบซาร์ จ.สงขลา	9,969.94	10,815.18	8.48	14.05
3	ด้านเบตง จยะลา	763.49	650.58	-14.79	0.85
4	ด้านสุโงโก-ลก จ.นราธิวาส	60.18	65.94	9.55	0.09
5	ด้านวังประจัน จ.สตูล	38.47	23.72	-38.33	0.03
	อื่น ๆ	34.76	23.72	-31.76	0.03
	มูลค่ารวม	71,111.62	76,983.92	8.26	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

ขณะที่ มูลค่าการค้าชายแดนไทย – มาเลเซียปี 2556 มีมูลค่ารวม 501,401.99 ล้านบาท เป็นการส่งออก 288,051.23 ล้านบาท สินค้าส่งออกสำคัญ ได้แก่ ยางพารา เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบและผลิตภัณฑ์ อื่น ๆ เป็นต้น ส่วนการนำเข้ามีมูลค่า 213,350.76 ล้านบาท สินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์สื่อสารบันทึกข้อมูลภาพ/เสียงเทป แม่เหล็ก จานแม่เหล็กสำหรับคอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ คอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ทั้งนี้ คาดการณ์ว่าหลังที่มีการเปิด AEC ในปี 2558 การค้าชายแดนไทย – มาเลเซียผ่านด่านศุลกากร สะเดา และปาดังเบซาร์ จะเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 60 พบว่าในบรรดาประเทศเพื่อนบ้านทั้งหมด “มาเลเซีย” คือประเทศ คู่ค้าที่สำคัญที่สุดของไทยโดยมีสัดส่วนการค้ามากถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าการค้าชายแดนรวม (ปี 2556) ซึ่งอาจ กล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นเพราะมาเลเซียเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในบรรดาประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งหมดและมีการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและการค้าที่เสรีมากกว่าประเทศอื่น ๆ โดยพบว่าการค้าชายแดนเกือบ ทั้งหมดคือมากถึงราว 98% เป็นการค้าผ่านด่านศุลกากรสะเดาและปาดังเบซาร์ในจังหวัดสงขลาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด่านสะเดาหรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ด่านนอก” โดยในปัจจุบันได้กลายเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่มีความน่าสนใจมาก ที่สุดแห่งหนึ่งของภาคใต้ รวมทั้งยังเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการธุรกิจหลายประเภท ปัจจุบันรัฐบาลไทยกำลัง พัฒนาด่านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่และปรับปรุงด่านสะเดาเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาให้เป็นด่านต้นแบบในการให้บริการ ด้านเศรษฐกิจการค้าชายแดนอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งมีความทันสมัยรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะ ทำให้มีปริมาณการค้าที่เพิ่มสูงขึ้นมากทั้งนี้ กลุ่มธุรกิจที่มีโอกาสในมาเลเซีย ได้แก่

- **ธุรกิจอาหาร** วิถีชีวิตของชาวมาเลเซียในปัจจุบันมีการใช้ชีวิตแบบรีบเร่งมากขึ้นจึงต้องการสินค้าอาหาร ที่ง่ายในการรับประทาน อาทิ อาหารบรรจุอยู่ในภาชนะที่เข้าไมโครเวฟได้หรือบรรจุภัณฑ์ที่เปิดมารับประทาน ได้ทันทีส่งผลให้อาหารพร้อมรับประทานเป็นที่ต้องการมากขึ้นซึ่งอาหารพร้อมรับประทานที่นิยมในมาเลเซีย คือ อาหารพร้อมรับประทานบรรจุกระป๋อง (Canned/Preserved Ready Meals) สำหรับช่องทางจำหน่ายอาหารพร้อม รับประทาน ที่สำคัญคือซูเปอร์มาร์เก็ต และไฮเปอร์มาร์เก็ต รองลงมาคือร้านค้าปลีกขนาดเล็กและร้านสะดวกซื้อ ซึ่งสินค้าอาหารไทยมีโอกาสนในการขยายการตลาดสู่มาเลเซียมากขึ้นโดยเฉพาะสินค้าอาหารฮาลาล แม้ว่ามาเลเซีย จะมีเทคโนโลยีและเศรษฐกิจดีกว่าไทยแต่ในด้านทรัพยากรและวัตถุดิบของไทยยังคงสมบูรณ์กว่า ดังนั้น เพื่อขยาย โอกาสสินค้าอาหารในมาเลเซียผู้ประกอบการควรพัฒนาสินค้าให้สอดคล้องกับแนวโน้มวิถีชีวิตของชาวมาเลเซียคือ ควรให้ความสำคัญกับเครื่องหมายฮาลาลเนื่องจากชาวมาเลเซียกว่าร้อยละ 60 นับถือศาสนาอิสลามซึ่งความสำคัญมาก กับเครื่องหมายฮาลาลบนผลิตภัณฑ์สำหรับสินค้าอาหารฮาลาลของไทยที่มีศักยภาพในการส่งออก ได้แก่ อาหารทะเล แช่แข็ง และแปรรูปผลิตภัณฑ์สัตว์ปีกแช่แข็ง และแปรรูป รวมถึงผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูปอื่น ๆ และเครื่องปรุงรส

- **ธุรกิจบริการ** ซึ่งธุรกิจบริการที่โดดเด่นทั้งสำหรับไทยและมาเลเซียเองประกอบด้วยธุรกิจท่องเที่ยว และธุรกิจด้านการแพทย์และสุขภาพซึ่งด้านการท่องเที่ยว มาเลเซียมองตัวเองเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวมุสลิม ในขณะที่ไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่โดดเด่นทำให้มีความชำนาญในด้านการบริหาร

จัดการกิจการที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวแต่เนื่องจากไทยกับมาเลเซียมีพรมแดนติดกันทำให้ชาวมาเลเซียนิยมเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยโดยเฉพาะจังหวัดทางภาคใต้ จนทำให้ชาวมาเลเซียเป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ไทยกับมาเลเซียจึงน่าจะร่วมมือทางธุรกิจท่องเที่ยวร่วมกันได้ส่วนธุรกิจด้านการแพทย์และสุขภาพโดยที่ทั้งประเทศไทยและมาเลเซียต่างก็มีความก้าวหน้าทางด้านการแพทย์ในระดับที่สูง แต่ในมาเลเซียบุคลากรทางการแพทย์โดยเฉพาะพยาบาลหรือผู้ดูแลผู้ป่วยค่อนข้างขาดแคลน เพราะมาเลเซียมีปัญหาเรื่องอัตราการทำงานของผู้หญิงที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ อาเซียนจึงทำให้โอกาสในการร่วมมือด้านธุรกิจการแพทย์และสุขภาพค่อนข้างจะเปิดกว้างสำหรับประเทศไทย (ชาตีส สัมมะวัฒนา, 2557)

ภาวะการค้าชายแดนไทย-เมียนมาร์

ในปี 2557 (มกราคม-เมษายน) ไทยมีมูลค่าการค้าชายแดนกับเมียนมาร์มูลค่า 63,431.28 ล้านบาท ลดลงจากปี 2556 ร้อยละ 2.98 แยกเป็นการส่งออกมีมูลค่า 30,943.50 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 18.35 การนำเข้ามีมูลค่า 32,487.78 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 17.20 ไทยขาดดุลการค้า 1,544.28 ล้านบาท (กรมการค้าต่างประเทศ, 2557)

❖ การส่งออก

การส่งออกของไทย-เมียนมาร์ ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายสินค้า

หน่วย : ล้านบาท

ที่	สินค้า	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	น้ำมันดีเซล	2,628.75	2,958.07	12.53	9.56
2	เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์	2,024.02	2,752.78	36.01	8.90
3	น้ำมันเบนซิน	1,577.35	1,846.68	17.07	5.97
4	เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์	1,316.19	1,584.90	20.42	5.12
5	ผ้าผืนและด้าย	1,096.11	1,427.40	30.22	4.61
	อื่น ๆ	17,503.91	20,373.67	16.39	65.84
	มูลค่ารวม	26,146.34	30,943.50	18.35	100.00

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

การส่งออกของไทย-เมียนมาร์ ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายด่าน

หน่วย : ล้านบาท

ที่	ด่าน	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	ด่านแม่สอด จ.ตาก	13,454.54	18,330.00	36.24	59.24
2	ด่านระนอง	7,402.40	6,402.78	-13.50	20.69
3	ด่านแม่สาย จ.เชียงราย	3,654.56	4,529.73	14.54	14.64
4	ด่านสังขละบุรี จ.กาญจนบุรี	618.72	663.16	7.18	2.14
5	ด่านเชียงแสน จ.เชียงราย	591.91	886.47	49.76	2.86
	อื่น ๆ	124.21	131.36	5.76	0.42
	มูลค่ารวม	26,146.34	30,943.50	18.35	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

❖ การนำเข้า

การนำเข้าของไทย-เมียนมาร์ ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายสินค้า

หน่วย : ล้านบาท

ที่	สินค้า	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	ก๊าซธรรมชาติ	37,414.00	30,228.42	-19.21	93.05
2	โค กระบือ สุกร แพะ แกะ	263.01	647.08	146.03	1.99
3	สัตว์น้ำ	318.74	298.58	-6.32	0.92
4	ผักและของปรุงแต่ง จากผัก	46.44	248.08	434.19	0.76
5	พืชน้ำมันและ ผลิตภัณฑ์	450.20	214.23	-52.41	0.66
	อื่น ๆ	742.18	851.39	14.71	2.62
	มูลค่ารวม	39,234.57	32,487.78	-17.20	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

การนำเข้าของไทย-เมียนมาร์ ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายด่าน

หน่วย : ล้านบาท

ที่	ด่าน	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	ด่านสังขละบุรี จ.กาญจนบุรี	37,486.72	30,275.86	-19.24	93.19
2	ด่านแม่สอด จ.ตาก	1,032.11	1,251.94	21.30	3.85
3	ด่านระนอง	552.84	489.69	-11.42	1.51
4	ด่านแม่สาย จ.เชียงราย	113.99	258.20	126.51	0.79
5	ด่านแม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน	19.86	157.18	691.44	0.48
	อื่น ๆ	29.05	54.91	89.02	0.17
	มูลค่ารวม	39,234.57	32,487.78	-17.20	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

ขณะที่ มูลค่าการค้าชายแดนไทย - เมียนมาร์ ปี 2556 มีมูลค่ารวม 196,866.33 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.08 เทียบกับปีก่อนเป็นการส่งออก 79,451.95 ล้านบาท สินค้าส่งออกสำคัญ ได้แก่ น้ำมันดีเซล เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ น้ำมันเบนซิน ผ้าผืน และด้าย เป็นต้น การนำเข้ามีมูลค่า 117,414.38 ล้านบาทสินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ ก๊าซธรรมชาติ โค กระบือ สุกร แพะ แกะ พืชน้ำมัน และผลิตภัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งสัดส่วนการค้าชายแดนไทยกับเมียนมาร์ปี 2556 มีมากถึงร้อยละ 82.64 ของการค้าระหว่างสองประเทศ 3 ซึ่งเป็นผลมาจากที่ประเทศไทยมีการนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากเมียนมาร์ทางด่านศุลกากรสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี เมียนมาร์เป็นตลาดค้าชายแดนที่มีคู่ทางสะดวกและมีศักยภาพในการเติบโตสูงสุดโดยพบว่าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาการค้าชายแดนระหว่างไทยกับเมียนมาร์ปี 2556 มีมูลค่า 196,866.33 ล้านบาทเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้ากว่าร้อยละ 9 นับว่ามากที่สุดในกลุ่ม CLM ส่วนหนึ่งเป็นผลจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่มีพรมแดนติดต่อกันยาวถึง 2,400 กิโลเมตรที่ช่วยเอื้อให้เกิดการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประชาชนตามแนวชายแดนทั้ง 2 ประเทศได้ค่อนข้างสะดวกและไทยมีการนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากเมียนมาร์มูลค่ากว่าแสนล้านบาทต่อปี สำหรับช่องทางการค้าที่สำคัญคือด่านแม่สอด จังหวัดตากซึ่งมีการค้าขายสินค้าอุปโภคบริโภคและด่านสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งสินค้าที่สำคัญ คือ ไทยมีการนำเข้าก๊าซธรรมชาติทางด่านสังขละบุรี โดยการนำเข้าชายแดนไทยกับเมียนมาร์มีอัตราการเติบโตขึ้นทุกปีส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตด้านเศรษฐกิจของเมียนมาร์ที่เริ่มส่งสัญญาณชัดเจนมากขึ้นโดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีและเปิดรับกับโลกภายนอกมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงในเมียนมาร์ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจนับเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายสำหรับผู้ประกอบการไทยในการขยายช่องทางการค้าไปยังตลาดผู้บริโภคขนาดใหญ่ที่มีประชากรมากถึงประมาณ 60 กว่าล้านคน สินค้าที่น่าจะมีโอกาสเติบโตในเมียนมาร์ ได้แก่

- **สินค้าอุปโภคบริโภค** จากไทยที่จำเป็นในชีวิตประจำวันซึ่งเป็นที่ต้องการและได้รับความนิยมอย่างมาก เช่น เครื่องดื่ม อาหาร เสื้อผ้า รวมถึงสินค้าอุปโภคบริโภคอื่น ๆ เป็นต้น เนื่องจากปัจจุบันเมียนมาร์ยังไม่สามารถผลิตสินค้าเหล่านี้ได้มากเพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศและผู้บริโภคมีความเชื่อมั่นในตราสัญลักษณ์และคุณภาพของสินค้าไทยเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

- **สินค้าในกลุ่มวัสดุก่อสร้าง** ปัจจุบันมีการขยายตัวอย่างโดดเด่น ซึ่งเป็นผลจากการเปิดประเทศและเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคภายในประเทศของเมียนมาร์ในปี 2556 มีมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า 3,170.45 ล้านบาท ขยายตัวถึงร้อยละ 135 เทียบกับปีก่อนหน้าซึ่งเป็นสิ่งที่จะช่วยเกื้อหนุนให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมียนมาร์มีความคึกคักมากขึ้นหรือแม้กระทั่งความต้องการสินค้าฟุ่มเฟือยและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน เช่น โทรศัพท์มือถือ เครื่องใช้ไฟฟ้า และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพอร์เนเจอร์ และเครื่องใช้ภายในบ้านอาหารสำเร็จรูป

- **ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับความสวยงามการดูแลสุขภาพและธุรกิจบริการ** ที่มีแนวโน้มเติบโตดีตามพฤติกรรมการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปและกำลังซื้อของชาวเมียนมาร์ที่สูงขึ้นซึ่งถือเป็นโอกาสทองสำหรับผู้ประกอบการไทยในการขยายช่องทางการค้าขายแดน เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความต้องการในตลาดเมียนมาร์ที่กำลังเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน นอกจากนี้ด่านบ้านพุน้ำร้อนและด่านระนอง – เกาสอง ก็เป็นอีกเส้นทางการค้าที่น่าจับตามองเพราะในอนาคตพื้นที่ชายแดนบริเวณนี้จะมีบทบาทและความสำคัญทางเศรษฐกิจมากขึ้น ในฐานะประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจที่สำคัญระหว่างไทยกับเมียนมาร์และประเทศอื่น ๆ ในอ่าวเบงกอล โดยเฉพาะช่องทางบ้านพุน้ำร้อนกาญจนบุรีซึ่งถือเป็นจุดผ่านแดนที่น่าสนใจที่สุดในขณะนี้ เนื่องจากมีชายแดนที่อยู่ใกล้ท่าเรือน้ำลึกหลายแห่งมากที่สุด และปัจจุบันรัฐบาลไทยยังกำลังอยู่ระหว่างการผลักดันให้กาญจนบุรีเป็นศูนย์กลางภาคตะวันตกและพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดชายแดนเพื่อเชื่อมโยงกับโครงการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึกหลายแห่งรองรับการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ชาตริส สัมมะวัฒนา, 2557)

ภาวะการค้าชายแดนไทย-สปป. ลาว

ในปี 2557 (มกราคม-เมษายน) มีมูลค่าการค้ารวม 49,413.67 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2556 ร้อยละ 8.50 แบ่งเป็นการส่งออก 41,576.50 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.07 และการนำเข้า 7,837.17 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.88 ไทยได้ดุลการค้า 33,739.33 ล้านบาท (กรมการค้าต่างประเทศ, 2557)

❖ การส่งออก

การส่งออกของไทย-ลาว ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายสินค้า

หน่วย : ล้านบาท

ที่	สินค้า	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	น้ำมันดีเซล	6,672.31	7,938.92	18.98	19.09
2	รถยนต์ อุปกรณ์ฯ	5,085.57	4,949.41	-2.68	11.90
3	เหล็กและเหล็กกล้า	1,715.46	2,340.28	36.42	5.63
4	น้ำมันเบนซิน	2,158.50	2,238.46	3.70	5.38
5	ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า	1,097.90	1,762.42	60.53	4.24
	อื่น ๆ	21,043.08	22,347.01	6.20	53.75
	มูลค่ารวม	37,772.82	41,576.50	10.07	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

การส่งออกของไทย-ลาว ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายด่าน

หน่วย : ล้านบาท

ที่	ด่าน	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. – เม.ย.)			
1	ด่านหนองคาย	19,193.93	20,638.99	7.53	49.64
2	ด่านมุกดาหาร	4,331.71	4,932.96	13.88	11.86
3	ด่านพืชมังสาหาร จ.อุบลราชธานี	3,732.41	4,622.46	23.85	11.12
4	ด่านเชียงแสน จ.เชียงราย	2,149.63	2,267.35	5.48	5.45
5	ด่านทุ่งช้าง จ.น่าน	1,608.64	1,669.73	3.80	4.02
	อื่น ๆ	6,756.50	7,445.01	10.19	17.91
	มูลค่ารวม	37,772.82	41,576.50	10.07	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

❖ การนำเข้า

การนำเข้าของไทย-ลาว ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายสินค้า

หน่วย : ล้านบาท

ที่	สินค้า	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	ทองแดงและผลิตภัณฑ์	5,664.09	5,596.47	-1.19	71.41
2	เครื่องรับ-ส่งสัญญาณ	11.21	702.83	6,169.67	8.97
3	ผัก	224.05	348.50	55.55	4.45
4	ไม้แปรรูป	573.54	262.19	-54.29	3.35
5	ผลไม้	210.84	117.97	-44.05	1.51
	อื่น ๆ	1,085.10	809.22	-25.42	10.33
	มูลค่ารวม	7,768.84	7,837.17	0.88	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

การนำเข้าของไทย-ลาว ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายด่าน

หน่วย : ล้านบาท

ที่	ด่าน	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	ด่านมุกดาหาร	5,927.52	6,546.35	10.44	83.53
2	ด่านพืชมังสาหาร จ.อุบลราชธานี	433.44	420.62	-2.96	5.37
3	ด่านหนองคาย	416.26	343.03	-17.59	4.38
4	ด่านนครพนม	243.77	61.64	-74.71	0.79
5	ด่านเชียงของ จ.เชียงราย	208.18	43.04	-79.33	0.55
	อื่น ๆ	539.67	422.49	-21.71	5.39
	มูลค่ารวม	7,768.84	7,837.17	0.88	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

ขณะที่มูลค่าการค้าชายแดนไทย - สปป.ลาว ปี 2556 มีมูลค่ารวม 132,137.16 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 0.09 เทียบกับปีก่อนหน้าเป็นการส่งออก 108,605.38 ล้านบาท สินค้าส่งออกสำคัญ ได้แก่ น้ำมันดีเซลรถยนต์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบน้ำมันเบนซิน เหล็ก และเหล็กกล้า เป็นต้น การนำเข้ามีมูลค่า 23,531.78 ล้านบาท สินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ ทองแดง และผลิตภัณฑ์ไม้แปรรูป ผัก และของปรุงแต่งจากผักธัญพืช เป็นต้น 2 การค้าชายแดนไทยกับสปป.ลาว ยังคงมีการเติบโตได้ดีแม้ว่าการค้าชายแดนระหว่างไทย-สปป.ลาว จะยังมีมูลค่าไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ แต่ไทยถือเป็นประเทศคู่ค้าอันดับ 1 ของสปป.ลาว และมีส่วนแบ่ง

ตลาดมากถึง 45% เพราะชาวลาวส่วนใหญ่นิยมใช้สินค้าไทยและมีความเชื่อมั่นในตราสินค้าของไทยค่อนข้างสูง เนื่องจากมองว่าเป็นสินค้าที่มีคุณภาพดีโดยพบว่าร้อยละ 50 เป็นการค้าผ่านด่านศุลกากรจังหวัดหนองคายซึ่งถือเป็นด่านที่มีความเชื่อมโยงและเข้าถึงพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของสปป.ลาว คือ นครหลวงเวียงจันทน์ และร้อยละ 20-30 ผ่านด่านศุลกากรมุกดาหาร ซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับเมืองสำคัญของสปป.ลาว อย่างสะหวันนะเขต และยังเป็นเส้นทางเชื่อมโยงการค้าผ่านแดนไทยเวียดนามอีกด้วยปัจจุบันมีผู้ประกอบการไทยหลายรายที่เริ่มเข้าไปบุกตลาดและขยายธุรกิจในสปป.ลาว แล้ว เพื่อตอบสนองการใช้จ่ายและวิถีชีวิตของคนลาวที่เริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัยและมีความเป็นสังคมเมืองมากขึ้นทั้งการนิยมรับประทานอาหารนอกบ้านการซื้ออาหารสำเร็จรูปแทนอาหารสดสินค้าแฟชั่นรวมทั้งอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่นรถยนต์โทรศัพท์มือถือเครื่องใช้ไฟฟ้าต่าง ๆ เป็นต้น และคงปฏิเสธไม่ได้ว่าส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากการรับรู้ข่าวสารต่าง ๆ ผ่านสื่อของไทยทั้งโทรทัศน์วิทยุและสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะตามเมืองใหญ่ที่ใกล้กับชายแดนไทย อาทิ นครหลวงเวียงจันทน์ สะหวันนะเขต และปากเซ เป็นต้น จึงส่งผลให้ชาวลาวมีค่านิยมในการบริโภคสินค้าและบริการที่คล้ายคลึงกับคนไทยและช่วยให้ผู้ประกอบการไทยสามารถทำการตลาดในสปป.ลาว ได้ง่ายมากขึ้นขณะเดียวกันสินค้าที่น่าจะเป็นที่ต้องการของตลาดลาวอย่างต่อเนื่องในอนาคตตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและกำลังซื้อของคนลาวที่เพิ่มสูงขึ้นคือสินค้าฟุ่มเฟือยประเภท เช่น รถยนต์ โทรศัพท์มือถือ บุหรี่ และเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ จึงถือเป็นอีกหนึ่งโอกาสสำหรับผู้ประกอบการไทยในการหาช่องทางการค้าเพื่อเพิ่มมูลค่าส่งออกในตลาดลาวต่อไปธุรกิจที่น่าจะมีโอกาสเติบโตในสปป.ลาว อาทิ

- **สินค้าอุปโภคบริโภค** เป็นการนำเข้าจากไทยที่จำเป็นต้องใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น สบู่ ยาสระผม อาหารแห้ง เครื่องปรุงรส เป็นต้น ซึ่งได้รับความนิยมอย่างมากเนื่องจากปัจจุบันสปป.ลาว เองยังไม่สามารถผลิตสินค้าเหล่านี้ได้มากเพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศและผู้บริโภคมีความเชื่อมั่นในตราสัญลักษณ์และคุณภาพของสินค้าไทยเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

ธุรกิจบริการ ซึ่งมีโอกาสสูงในสปป.ลาว ตัวอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัดคือการเปิดสถานบริการด้านความงามและการดูแลสุขภาพผิวพรรณอย่างวุฒิสกัต์คลินิกซึ่งได้เข้าไปเปิดสาขาแรกในสปป.ลาว เมื่อช่วงต้นปี 2556 และมีการตอบรับเป็นอย่างดีจากกลุ่มลูกค้าระดับกลางในลาวที่กำลังมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นจนทำให้วุฒิสกัต์คลินิกมีสาขาในสปป.ลาว รวมทั้งสิ้น 3 สาขา คือ ที่เวียงจันทน์ ปากเซ และหลวงพระบาง นอกจากนี้กลุ่มธุรกิจบริการอื่น ๆ ยังมีโอกาสเติบโต อาทิ กลุ่มธุรกิจสปา และความงาม ร้านอาหาร การบริการด้านการแพทย์ ซึ่งผู้มีรายได้ชาวลาวระดับกลางถึงสูงต่างเข้ามาใช้บริการทางการแพทย์ของไทยทั้งโรงพยาบาลรัฐและเอกชน โดยเฉพาะพื้นที่ใกล้เมืองใหญ่ของสปป.ลาว ได้แก่ หนองคาย อุดรธานี มุกดาหาร และอุบลราชธานี เป็นต้น สะท้อนให้เห็นว่าธุรกิจที่มีโอกาสประสบความสำเร็จสูงในสปป.ลาว นั้น จะต้องมีความน่าเชื่อถือมีคุณภาพและแบรนด์ที่เป็นที่รู้จักรวมทั้งมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจและกลุ่มลูกค้าเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมด้วย (ชาตีส สัมมะวัฒนา, 2557)

ภาวะการค้าชายแดนไทย-กัมพูชา

ในปี 2557 (มกราคม-เมษายน) ไทยมีมูลค่าการค้าชายแดนกับกัมพูชา 36,420.05 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2556 ร้อยละ 17.82 แบ่งเป็นการส่งออกมีมูลค่า 31,357.40 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 13.63 การนำเข้ามีมูลค่า 5,062.65 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 52.65 ไทยได้ดุลการค้า 26,294.75 ล้านบาท (กรมการค้าต่างประเทศ, 2557)

❖ การส่งออก

การส่งออกของไทย-กัมพูชา ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายสินค้า

หน่วย : ล้านบาท					
ที่	สินค้า	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์	1,284.30	1,611.37	25.47	5.14
2	ยานพาหนะอื่น ๆ	1,042.89	1,506.14	44.42	4.80
3	เครื่องยนต์สันดาปภายใน	1,397.88	1,500.25	7.32	4.78
4	รถยนต์	1,071.79	1,230.53	14.81	3.92
5	รถจักรยานยนต์	929.54	1,137.10	22.33	3.63
	อื่น ๆ	21,868.72	24,372.00	11.45	77.72
	มูลค่ารวม	27,595.12	31,357.40	13.63	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

การส่งออกของไทย-กัมพูชา ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายจังหวัด

หน่วย : ล้านบาท					
ที่	ด้าน	2556	2557	△%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	ด้านอรัญประเทศ จ.สระแก้ว	16,968.92	19,682.92	15.99	62.77
2	ด้านคลองใหญ่ จ.ตราด	8,420.15	8,788.58	4.38	28.03
3	ด้านจันทบุรี	1,319.04	1,871.79	41.91	5.97
4	ด้านช่องจอม จ.สุรินทร์	697.61	886.76	27.11	2.83
5	ด้านพืชมังสาหาร จ.อุบลราชธานี	189.41	127.36	-32.76	0.41
	มูลค่ารวม	27,595.12	31,357.40	13.63	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

❖ การนำเข้า

การส่งออกของไทย-กัมพูชา ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายสินค้า

หน่วย : ล้านบาท					
ที่	สินค้า	2556	2557	Δ%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	ผักและของปรุงแต่งจากผัก	1,556.25	1,441.12	-7.40	28.47
2	เครื่องจักรกลอื่น ๆ	3.32	903.66	27,118.67	17.85
3	เครื่องรับ-ส่งสัญญาณฯ	159.56	789.47	394.78	15.59
4	ขวดและสายเคเบิลฯ	285.40	618.58	116.74	12.22
5	อะลูมิเนียม	239.45	292.25	22.05	5.77
	อื่น ๆ	1,072.57	1,017.57	-5.13	20.10
	มูลค่ารวม	3,316.55	5,062.65	52.65	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

การส่งออกของไทย-กัมพูชา ปี 2557 (ม.ค.-เม.ย.) รายจังหวัด

หน่วย : ล้านบาท					
ที่	ด้าน	2556	2557	△%	สัดส่วน %
		(ม.ค. - เม.ย.)			
1	ด้านอรัญประเทศ จ.สระแก้ว	2,616.03	4,186.49	60.03	82.69
2	ด้านคลองใหญ่ จ.ตราด	415.58	646.75	55.63	12.77
3	ด้านจันทบุรี	172.66	33.36	-80.68	0.66
4	ด้านส่วนกลาง จังหวัดอื่น ๆ	1.79	0.00	- 100.00	0.00
5	ด้านช่องจอม จ.สุรินทร์	110.48	196.05	77.44	3.87
	มูลค่ารวม	3,316.55	5,062.65	52.65	100

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมการค้าต่างประเทศ
โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

ขณะที่มูลค่าการค้าชายแดนไทย - กัมพูชาปี 2556 มีมูลค่ารวม 93,836.31 ล้านบาท เป็นการส่งออก 84,087.90 ล้านบาท สินค้าส่งออกสำคัญ ได้แก่ เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องสำอางค์ เครื่องหอม และสบู่ เป็นต้น ส่วนการนำเข้ามีมูลค่า 9,748.41 ล้านบาท สินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ ผัก และของปรุงแต่งจากผัก เครื่องจักรกลอื่น และส่วนประกอบ เป็นต้น การค้าชายแดนระหว่างไทย-กัมพูชา ที่มีแนวโน้มเติบโตโดยได้รับปัจจัยหนุนจากความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศที่เริ่มคลี่คลายหลังจากที่มีการถอนทหารทั้งสองฝ่ายออกจากพื้นที่พิพาทบริเวณปราสาทเขาพระวิหาร ซึ่งคาดว่าจะช่วยหนุนภาวะการค้าตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาให้ขยายตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยพบว่าช่องทางการค้าที่สำคัญที่สุดและมีสัดส่วนของมูลค่าการค้าชายแดนสูงสุดคือ “ตลาดโรงเกลือ” ที่อำเภออรัญประเทศจังหวัดสระแก้วที่เชื่อมต่อกับด่านปอยเปต จังหวัดบันเตีย เมียนเจย ของกัมพูชา ซึ่งถือเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของกัมพูชาและนอกจากตลาดโรงเกลือจะเป็นจุดการค้าสำคัญและเป็นแหล่งรวบรวมสินค้านานาชนิดทั้งจากไทยและกัมพูชาแล้วยังเป็นแหล่งเพิ่มพูนรายได้และสร้างงานให้กับคนในท้องถิ่นรวมทั้งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดสระแก้วอีกด้วยนอกจากรัฐบาลทั้งสองประเทศยังมีการขยายกรอบความร่วมมือและเร่งพัฒนาโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศให้มีความสะดวกมากยิ่งขึ้นรวมทั้งความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจบริเวณแนวชายแดนไทย-กัมพูชาเพื่อส่งเสริมการค้าชายแดนระหว่างกันซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มโอกาสและความน่าสนใจให้แก่ผู้ประกอบการที่สนใจทำธุรกิจค้าชายแดน โดยพื้นที่เป้าหมายในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทย-กัมพูชาทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้พิจารณาจังหวัดสระแก้วเป็นพื้นที่เป้าหมายและอยู่ในระหว่างการพิจารณาถึงความเหมาะสมของพื้นที่ซึ่งธุรกิจที่คาดว่าจะมีโอกาสเติบโตในกัมพูชา ได้แก่

- **การลงทุนด้านการเกษตร** ในกัมพูชาที่เริ่มเป็นที่สนใจของนักลงทุนต่างชาติไม่ว่าจะเป็นไทย จีน เวียดนาม เป็นต้น โดยเฉพาะการลงทุนปลูกยางพารา รวมถึงอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง อาทิ โรงงานผลิตยางแท่ง โดยในกัมพูชาพื้นที่ที่เริ่มมีการปลูกยางพารามากขึ้น ได้แก่ จังหวัดกำปงจาม และจังหวัดสะเต็ตรง เป็นต้น ซึ่งในปี 2555 รัฐบาลกัมพูชาได้ให้นักลงทุนเข้าสัมปทานเนื้อที่ราว 7.5 ล้านไร่เพื่อการผลิตยางส่งออก คาดว่าในอีก 5-6 ปีข้างหน้าอุตสาหกรรมนี้จะสร้างงานให้ชาวกัมพูชากว่า 1 ล้านคน อย่างไรก็ตาม นักธุรกิจหรือผู้ประกอบการไทยยังต้องคำนึงถึงข้อจำกัดและอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนไม่ว่าจะเป็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความไม่สงบตามแนวชายแดน ซึ่งอาจนำไปสู่การปิดจุดผ่านแดนบ่อยครั้ง หรือแม้แต่อุปสรรคที่เกิดจากกฎระเบียบและขั้นตอนการชำระเงิน และปัญหาด้านการขนส่งสินค้า ซึ่งเหล่านี้ถือเป็นความเสี่ยงและความท้าทายที่ผู้ประกอบการต้องเผชิญ และเตรียมพร้อมรับมือ แต่อย่างไรก็ตาม ไทยควรใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านในการขยายธุรกิจและรุกตลาดที่กำลังเติบโตก่อนที่คู่แข่งจากชาติอื่น ๆ นอกอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาติตะวันตกจะเข้ามาแย่งชิงส่วนแบ่งการตลาดในประเทศอาเซียน ซึ่งเราเชื่อว่าการรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้น จะเป็นตัวแปรสำคัญที่มีส่วนช่วยลดอุปสรรคทางการค้า และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือด้านต่าง ๆ ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น (ชาติريس สัมมะวัฒนา, 2557)

สถานการณ์สำคัญในปัจจุบันของการค้าชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (รายประเทศ)

มาเลเซีย

สถานการณ์	ข้อเสนอแนะ/การดำเนินงาน
✓ โครงสร้างพื้นฐานของด่านศุลกากรหลายแห่ง เช่น ตากใบสุโขทัย-โกลกบูเก้ตตา ไม่ได้มาตรฐานสากล และไม่สามารถรองรับปริมาณการค้าจำนวนมากได้	✓ มีการเจรจากับมาเลเซียผ่านเวทีการประชุม คกก.ว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือที่ ชายแดนไทย-มาเลเซีย (JDS) และ IMT-GT เร่งพัฒนาด่านอื่น ๆ ร่วมกันเพื่อบรรเทา ความแออัดด้านการค้าหลัก
✓ ข้อจำกัดในการขยายด่านสะเดาซึ่งมีความแออัด มากแต่ยังไม่สามารถเจรจาขอเวนคืนที่ดินเพื่อ สร้างด่านสะเดาแห่งใหม่ได้	✓ ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจต่อ ประชาชนในพื้นที่ให้เห็นถึงความจำเป็น เร่งด่วนและประโยชน์ต่อประเทศในการ ก่อสร้างด่านสะเดาแห่งใหม่
✓ การจำกัดปริมาณการขนส่งสินค้าเน่าเสียง่าย ไม่เกิน 30,000 ตัน ผ่านมาเลเซียไปยังสิงคโปร์	✓ เสร็จผ่านเวที JTC ให้มาเลเซียยกเลิกการ จำกัดปริมาณการขนส่งดังกล่าว
✓ ผู้ประกอบการ SME ของไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจ ในกระบวนการผลิตสินค้าฮาลาล ให้ตรงความ ต้องการของตลาดมาเลเซีย	✓ สนับสนุนการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่ อ.สะเดา จ.สงขลา และเมืองบูกิตกา ยูอิติัมรัฐเคดาห์ เพื่อเชื่อมโยงฐานการผลิต สินค้าฮาลาล ยาง และอิเล็กทรอนิกส์ ✓ ส่งเสริมความร่วมมือผลิตสินค้าฮาลาล ระหว่างไทยกับมาเลเซียเพื่อส่งออกไปยัง ประเทศมุสลิมทั่วโลก

สถานการณ์	ข้อเสนอแนะ/การดำเนินงาน
✓ การจัดประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจด้าน Customs, Immigration และ Quarantine (CIQ Task Force) ภายใต้คณะทำงานสาขาการค้าและการลงทุนตามแผนงาน IMT-GT ครั้งที่ 4 ณ เมืองอะลอร์สตาร์ รัฐเคดาห์ ประเทศมาเลเซีย วันที่ 2-4 ธันวาคม 2556	✓ ผลการประชุมหารือระดับเจ้าหน้าที่เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางความร่วมมือในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา/อุปสรรคด้าน CIQ ของทั้งสามประเทศสรุปผลการประชุมได้ดังนี้ - เห็นชอบร่าง TOR สำหรับจัดตั้ง CIQ Task Force - กำหนดด้านท่าเรือกันตัง – ท่าเรือปีนัง - ท่าเรือเบลาวัน ให้เป็นด่านศุลกากรนำร่องตามโครงการ Entry/Exit Points - รับทราบข้อเสนอของภาคเอกชนหลายโครงการที่สำคัญได้แก่ Special Border Economic Zone, Border Economic Transformation Program, Rubber city

เมียนมาร์

สถานการณ์	ข้อเสนอแนะ/การดำเนินงาน
✓ เมียนมาร์มีมาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย ได้แก่ สินค้า 8 รายการจากไทย คือ หมากฝรั่ง ขนมหัก ขนมหวีเพอร์ซ็อกโกแลต เหล้าเปียร์ บุหรี่ และสินค้าควบคุมการนำเข้าโดยกฎหมายอื่น ๆ	✓ การเจรจากับรัฐบาลเมียนมาร์ผ่านทางเวทีการประชุมต่าง ๆ เช่น JTC ขอยกเลิกมาตรการนำเข้าสินค้าอีก 8 รายการ
✓ ปัญหาความแออัดของด่านการค้าหลัก เช่น ด่านแม่สอด และด่านแม่สาย ที่ปัจจุบันมีมูลค่าการส่งออกที่ด่านทั้งสองรวมมากถึงร้อยละ 74 ของมูลค่าการส่งออกชายแดนไทย- เมียนมาร์	✓ อยู่ระหว่างการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ✓ การนำร่องด่านแม่สอดให้มีความเป็นสากล เช่น การทำ One Stop Service ✓ ผลักดันการเปิดด่านการค้าสิขร จ.ประจวบคีรีขันธ์ เพื่อเชื่อมกับด่านมอต่อ และเมืองมะริดซึ่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรมประมงของเมียนมาร์

สปป.ลาว

สถานการณ์	ข้อเสนอแนะ/การดำเนินงาน
✓ ด้านศุลกากรหนองคายมีการจราจรแออัดส่งผลให้การตรวจปล่อยล่าช้า	✓ เร่งรัดการขยายสะพานสำหรับการขนส่งสินค้าและให้มีพื้นที่ในการบริหารจัดการด้านการขนส่งสินค้า เช่น ลานจอดรถ คลังสินค้า Container Yard เป็นต้น ✓ สนับสนุนการย้ายด่านให้อยู่ในท่าเลที่กว้างขวางขึ้นและเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจปล่อยสินค้า
✓ การส่งออกผ่านเส้นทาง R8 และ R12 มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางของสปป.ลาวในอัตราร้อยละ 2-6 ของมูลค่าสินค้า ในขณะที่ลาวไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวกับจีน และเวียดนามทำให้สินค้าไทยมีต้นทุนสูงขึ้น	✓ เจริญผ่อนปรนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเช่นเดียวกับจีนและเวียดนามผ่านเวที JC/JTC ✓ ผลักดันเส้นทาง R8 และ R12 ให้อยู่ในข้อกำหนด CBTA ในกรอบ GMS ซึ่งจะ ทำให้ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการขนส่งสินค้านี้ระหว่างประเทศสมาชิก
✓ มีโอกาสทางการตลาดของธุรกิจบริการในสปป.ลาว อีกมากมาย ✓ มีการกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทนำเข้าของสปป.ลาวต้องมีสัดส่วนการนำเข้าต่อการส่งออกเท่ากับ 60:40 ทำให้ผู้นำเข้าของสปป.ลาว บางรายนำเข้าสินค้าจากไทยลดลงเนื่องจากไม่สามารถหาสินค้าส่งออกได้ครบตามสัดส่วนที่รัฐบาลกำหนด	✓ เร่งรัดการขยายธุรกิจบริการสุขภาพ โรงพยาบาลการศึกษาและนันทนาการ เข้าไปลงทุนในสปป.ลาว เพิ่มมากขึ้น ✓ พัฒนาส่งเสริมศักยภาพของผู้ประกอบการให้มีความรู้ประสบการณ์และสมรรถนะ เพื่อให้สามารถแข่งขันในเวทีการค้าต่าง ๆ ได้ ✓ เจริญกับรัฐบาลสปป.ลาว ผ่านเวที JC/JTC ขอยกเลิก/ผ่อนปรนข้อกำหนดสัดส่วนการนำเข้าต่อการส่งออกของสปป.ลาว เพื่อขยายการค้าระหว่างกัน

กัมพูชา

สถานการณ์	ข้อเสนอแนะ/การดำเนินงาน
✓ ด้านศุลกากรอรัญประเทศจังหวัดสระแก้ว ซึ่งมีสัดส่วนการส่งออกร้อยละ 63 ของมูลค่าการส่งออกชายแดนไทย-กัมพูชามีความแออัดคับคั่งทำให้ใช้เวลานานในการผ่านพิธีการศุลกากร	✓ เร่งรัดโครงการก่อสร้างด้านศุลกากรหนองเอี่ยน-สตริงบทให้แล้วเสร็จโดยเร็วภายในปี 2557 เพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าแยกกับด้านอรัญประเทศที่ควรใช้เพื่อการท่องเที่ยว
✓ มีการใช้สิทธิรถบรรทุก/รถโดยสารวิ่งผ่านแดนไม่ครบโควตา 40 คัน ตาม MOU เนื่องจากผู้ประกอบการที่ได้รับการจัดสรรโควต้าไม่มีศักยภาพในการบริหารจัดการเพียงพอและการขนส่งเข้าไม่มีสินค้าจึงไม่พอใจผู้ได้รับสิทธิในการประชุมหารือระหว่างภาครัฐ ราชอาณาจักรกัมพูชา เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2557 กัมพูชาได้เสนอปรับเพิ่มโควตารถเป็น 500 คันเนื่องจากมูลค่าการค้าที่เพิ่มขึ้น	✓ อยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการของกรมการขนส่งทางบก
✓ ภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นของไทย (เครื่องนุ่งห่ม รองเท้า) กำลังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานและไทยมีแนวโน้มถูกตัดสิทธิ GSP ในสหรัฐอเมริกาและ EU	✓ สนับสนุนผู้ประกอบการไทยที่สนใจเข้าไปลงทุนอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น รองเท้า เครื่องนุ่งห่ม เพื่อใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร GSP ในการส่งออกสินค้าไปสหรัฐอเมริกา / EU

ที่มา : กองความร่วมมือการค้าและการลงทุนกรมการค้าต่างประเทศ 26 มิถุนายน 2557

ศักยภาพการค้าชายแดนไทยกับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระยะแรก (5 เขตนำร่อง)

ปัจจุบัน การค้าชายแดนมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากประเทศไทยมีความได้เปรียบด้านภูมิศาสตร์ที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทำให้มีต้นทุนค่าขนส่งต่ำและยังเป็นแหล่งระบายสินค้าที่ล้นตลาดของไทย ตลอดจนยังเป็นช่องทางในการหาวัตถุดิบที่มีราคาถูกเพื่อป้อนเข้าสู่โรงงานผลิตสินค้าภายในประเทศ ซึ่งเป็นการลดต้นทุนการผลิตทำให้สินค้าดังกล่าวมีราคาต่ำลงอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคภายในประเทศของไทย และสามารถส่งออกสินค้าที่มีราคาต้นทุนต่ำลงเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางด้านราคาในตลาดโลกเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ ประเทศไทยตั้งอยู่บนภูมิประเทศที่เป็นเหมือนศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบ ได้แก่ เมียนมาร์ สปป.ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย มีแนวชายแดนระยะทางประมาณ 5,656 กิโลเมตร มีด้านการค้าชายแดนจำนวน 91 จุด เป็นจุดผ่านแดนถาวร 38 จุด จุดผ่อนปรนการค้า 53 จุด โดยช่องทางการค้าชายแดนที่กระจายอยู่ตามจังหวัดชายแดนต่าง ๆ ก็มีกิจกรรมการค้าการลงทุนแตกต่างกันไป (ชาติรส สัมมะวัฒนา, 2557) อย่างไรก็ตาม ด้านที่มีศักยภาพและมีมูลค่าการค้ามากที่สุดมี 5 ด้านคือ ด้านสะเดา ด้านปาดังเบซาร์ จ.สงขลา ด้านแม่สอด จ.ตาก ด้านปอยเปต จ.สระแก้ว และด่านผ่านแดนหัดเล็ก คลองใหญ่ จ.ตราด ซึ่งด่านสะเดา จ.สงขลา ในเวลานี้ถือว่ามีมูลค่าการค้าชายแดนมากที่สุด ขณะที่ด่านปาดังฯ นั้น เป็นด่านที่เตรียมพร้อมรองรับการเป็นศูนย์กลางกระจายสินค้า โดยเชื่อมต่อเส้นทางรถไฟ กับประเทศมาเลเซียไปยังประเทศอาเซียน ส่วนด่านแม่สอด จ.ตาก เป็นด่านที่มีมูลค่าการค้าเป็นอันดับ 2 กับประเทศเมียนมาร์ หากไม่นับด่านสังขละบุรี จ.กาญจนบุรี ที่มีการซื้อขายก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น (เดลินิวส์, 2557) ทั้งนี้ การรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนส่งผลให้อาเซียนมีการเติบโตทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนมากขึ้น ประกอบการเศรษฐกิจโลกที่ยังคงหดตัวประเทศมหาอำนาจหลายประเทศมีกำลังซื้อลดลง ดังนั้น ไทยจึงหันมาให้ความสำคัญกับการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มประเทศภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ ในภูมิภาค ซึ่งส่งผลให้การค้าชายแดนมีบทบาทสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาภูมิภาค และเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดประเทศเพื่อนบ้าน

โดยล่าสุดไตรมาส 1 ปี 2557 (มกราคม-มีนาคม) มีมูลค่าการค้ารวม 241,821 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.69 จากช่วงเดียวกันของปีที่ผ่านมา แยกเป็นไทย-มาเลเซียมีมูลค่าเป็นอันดับหนึ่ง 130,017 ล้านบาท รองลงมาได้แก่ ไทย-พม่า 46,215 ล้านบาท ไทย-สปป.ลาว 37,629 ล้านบาท และไทย-กัมพูชา 27,958 ล้านบาท ทั้งนี้ เป็นมูลค่าสินค้าส่งออก 151,021 ล้านบาท นำเข้า 90,800 ล้านบาท โดยเมื่อแยกดูรายด้านสำคัญ (ไตรมาส 1) พบว่า ด้านศุลกากรสะเดา จ.สงขลา มีมูลค่าส่งออก 37,809 ล้านบาท ด้านปาดังเบซาร์ จ.สงขลา 32,822 ล้านบาท ด้านแม่สอด จ.ตาก 14,011 ล้านบาท ด้านหนองคาย จ.หนองคาย 15,789 ล้านบาท ด้านอรัญประเทศ จ.สระแก้ว 15,039 ล้านบาท ด้านแม่สาย จ.เชียงราย 3,481 ล้านบาท ฯลฯ ทั้งนี้ ศูนย์วิจัยกสิกรไทยคาดว่าในปี 2557 มูลค่าการค้าชายแดน

จะขยายตัวเพิ่มขึ้นแต่ละระดับ 9.5 แสนล้านบาท และน่าจะเติบโตได้ถึง 1 ล้านล้านบาทในปี 2559 โดยมีปัจจัยสนับสนุนการส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ การก้าวเข้าสู่ความเป็นสังคมเมืองมากขึ้น หรือการเติบโตของชนชั้นกลางในประเทศกลุ่ม CLMV ที่ยังคงมีความเชื่อมั่นในคุณภาพของสินค้าไทยเป็นทุนเดิม (ประชาชาติธุรกิจ, 2557)

ซึ่งจากแนวโน้มที่ให้ความสำคัญกับตลาดอาเซียนเพิ่มขึ้นทำให้ไทยหันมาให้ความสำคัญกับการค้าชายแดนมากขึ้นโดยเฉพาะได้เล็งเห็นศักยภาพของเมืองใหญ่ที่อยู่บริเวณชายแดน โดยเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2557 คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2557 ณ กองบัญชาการกองทัพบก โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) เป็นประธานการประชุม ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดน เพื่อให้สามารถก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างสมบูรณ์ในปี 2558 ได้แก่ (1) แม่สอด (2) อรัญประเทศ (3) ตราด (4) มุกดาหาร (5) สะเดา (ด่านศุลกากรสะเดา และปาดังเบซาร์) โดยเน้นการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มการจ้างงาน และสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ประชาชน แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามายังพื้นที่ตอนใน ปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาความแออัดบริเวณด้านชายแดน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557) ซึ่งทั้ง 5 พื้นที่เป้าหมายนี้ถือได้ว่าเป็นประตูการค้าหลักที่มีมูลค่าการค้าชายแดนและผ่านแดนสูงสุดของไทย และเป็นเมืองหน้าด่านรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (เออีซี) และยังเป็นพื้นที่การพัฒนาสำคัญในแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor : EWEC) เชื่อมโยงเวียดนาม-ลาว-ไทย-พม่า

ทั้งนี้ เป้าหมายระยะแรก 5 แห่งดังกล่าวได้กำหนดจุดที่ตั้งแล้ว ได้แก่ (ประชาชาติธุรกิจ, 2557)

1. ด่านศุลกากรแม่สอด จังหวัดตาก ติดประเทศพม่า การพัฒนาน้ำมันโลจิสติกส์และอุตสาหกรรม เช่น สิ่งทอ เกษตร เฟอร์นิเจอร์
2. ด่านศุลกากร อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ติดประเทศกัมพูชา การพัฒนาน้ำมันอุตสาหกรรมแปรรูป สินค้าเกษตร การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบพื้นที่ค้าส่งระหว่างประเทศ และการค้าปลีก เพราะเป็นพื้นที่เชื่อมโยง 3 ประเทศ คือ ไทย กัมพูชา เวียดนาม การขนส่งสะดวก อยู่ใกล้ท่าเรือส่งออกแหลมฉบัง
3. ด่านศุลกากรบ้านหาดเล็ก อำเภอกลองใหญ่ จังหวัดตราด ติดประเทศกัมพูชาพัฒนาเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบทางบกและทางทะเล การค้าชายแดนแบบปลอดภาษี
4. ด่านศุลกากรมุกดาหาร ติด สปป.ลาว การพัฒนาน้ำมันค้าส่ง การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และคลังสินค้า
5. ด่านศุลกากรสะเดา และด่านปาดังเบซาร์ จังหวัดสงขลา ติดประเทศมาเลเซียเน้นพัฒนาโลจิสติกส์และบริการต่อเนื่อง อุตสาหกรรมอาหาร ฮาลาล ยางพารา และพัฒนาพื้นที่ส่วนต่อขยายจากนิคมอุตสาหกรรมฉลุงเพื่อเชื่อมโยงไปยังท่าเรือปีนัง

ทั้ง 5 จุดนี้ถือเป็นประตูการค้าหลักที่มีมูลค่าการค้าชายแดนและผ่านแดนสูงสุดของไทยและเป็นเมืองหน้าด่านรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (เออีซี)

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรก 5 พื้นที่

มูลค่าการค้า (ล้านบาท)

ด้านศุลกากร	ปีงบประมาณ 2555	ปีงบประมาณ 2556	ปีงบประมาณ 2557 ต.ค. 56 - มิ.ย. 57
อ.แม่สอด จ.ตาก	33,968	41,465	4,736
อ.มุกดาหาร	89,855	67,304	47,725
อ.อรัญประเทศจ.สระแก้ว	47,715	59,430	53,954
อ.คลองใหญ่ จ.ตราด	23,375	26,720	16,060
อ.สะเตา จ.สงขลา	291,723	330,023	196,315

ที่มา : ประชาชาติธุรกิจออนไลน์ วันที่ 21 กรกฎาคม 2557

ทั้งนี้ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรก 5 พื้นที่ (จำนวน 6 ด้าน) ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปเป็นศักยภาพ ปัญหา และแนวทางเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาได้ดังรูปภาพและตารางต่อไปนี้



ที่มา : ประชาชาติธุรกิจ 2557

ศักยภาพ ปัญหาและแนวทางพัฒนาของแต่ละพื้นที่เป้าหมาย

พื้นที่เป้าหมาย	ศักยภาพ	ปัญหา ข้อจำกัด	แนวทางการพัฒนา
ภาคตะวันออก พื้นที่ชายแดน จังหวัดตราด ติดประเทศกัมพูชา	1. พื้นที่ชายแดนจังหวัดตราดตั้งอยู่ในตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ที่เอื้อต่อการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับกัมพูชาและเวียดนาม จึงเหมาะที่จะเป็นฮับหรือประตูการค้าด้วยการส่งออกสินค้าทางทะเล 2. มีมูลค่าการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง 3. มีความสะดวกในการเดินทางทั้งทางบกทางน้ำและทางอากาศโดยการขนส่งทางน้ำของตราดมีบทบาทสูงถึงร้อยละ 85 มีท่าเรือเอกชนหลายแห่งและอยู่ระหว่างก่อสร้างท่าเทียบเรือใหม่ 4. มีฐานการท่องเที่ยวในพื้นที่	1. สภาพพื้นที่ที่มีข้อจำกัดในแง่ที่ไม่สามารถรวบรวมพื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อจัดทำโรงงานอุตสาหกรรม 2. แนวเขตแดนระหว่างไทย-กัมพูชายังไม่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องมีการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อสรุปแนวทางการกำหนดเสนอเขตแดนร่วมกันระหว่างไทย-กัมพูชาอย่างเหมาะสม 3. เศรษฐกิจมีขนาดเล็ก 4. ขาดแคลนแรงงานในพื้นที่	1. พัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวให้ไปสู่การเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศ 2. พัฒนาการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบทั้งทางบกและทางทะเลเพื่อให้กลายเป็นคลัสต์สินค้าศูนย์โลจิสติกส์ 3. พัฒนาการค้าชายแดนให้กลายเป็นพื้นที่การค้าชายแดนปลอดภาษี
ตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่ชายแดน มุกดาหาร ติด สปป.ลาว	1. มุกดาหารมีศักยภาพในการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับ สปป.ลาว และเวียดนามตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก East West	1. ขาดแคลนแรงงาน มีฝีมือศักยภาพบุคลากรยังไม่พอเพียง 2. โครงสร้างพื้นฐานและเส้นทางคมนาคมยังไม่ได้มาตรฐาน อีกทั้งขาดการ	1. พัฒนาไปสู่การเป็นประตูการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนไปยังเวียดนามและจีนตอนใต้ โดยเฉพาะการขนส่งสินค้าจำพวกชิ้นส่วนประกอบ

พื้นที่เป้าหมาย	ศักยภาพ	ปัญหา ข้อจำกัด	แนวทางการพัฒนา
	Economic Corridor และเป็นประตูการค้าที่สำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีมูลค่าการค้าสูงเป็นอันดับสองรองจากหนองคาย 2. มีโรงงานอุตสาหกรรมรองรับปัจจัยการผลิตทางการเกษตร ทั้งนี้ อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหารแปรรูป อุตสาหกรรมแปรรูปปศุสัตว์ 3. เป็นแหล่งที่รู้จักของนักท่องเที่ยว โดยข้อมูลจากการท่องเที่ยว 3 ปี ย้อนหลังของจังหวัดมุกดาหาร (2552-2554) พบว่า มีสัดส่วนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะการท่องเที่ยวข้ามพรมแดนในเชิงประวัติศาสตร์และธรรมชาติ	พัฒนาและปรับปรุงให้ทันสมัยและครอบคลุมทุกพื้นที่ 3. อุตสาหกรรมต่อเนื่อง ที่รองรับการผลิตระดับต้นมีน้อย และขาดการรวมกลุ่มเพื่อเชื่อมโยงในด้านการผลิต การแปรรูปและการตลาด 4. ปัญหาการค้ำอกระบบ	ในฮาร์ดดิสก์ คอมพิวเตอร์ รวมถึงชิ้นส่วนประกอบ กล้องดิจิทัล 2. การพัฒนาเส้นทางเพื่อนำไปสู่การท่องเที่ยวข้ามพรมแดนในเชิงประวัติศาสตร์และธรรมชาติ 3. การพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเชื่อมโยงการผลิตร่วมที่เริ่มก่อตัวขึ้นโดยใช้ประโยชน์แนวระเบียงเศรษฐกิจ
อ. อนุรักษ์ประเทศ จังหวัดสระแก้ว ติดประเทศกัมพูชา	1. มีพื้นที่ติดชายแดนไทย-กัมพูชาและตั้งอยู่ในแนวเส้นทางเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) โดยเป็นประตูเชื่อมโยงระหว่างประเทศไทย	1. ขาดแคลนแรงงานด้านการเกษตร และแรงงานมีฝีมือ 2. ปัญหาความมั่นคง เช่น การแบ่งเขตพรมแดน 3. การจราจรบริเวณด่าน	1. ปรับปรุงและพัฒนาระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเสริมสร้างและขยายโอกาสทางการค้าการ

พื้นที่เป้าหมาย	ศักยภาพ	ปัญหา ข้อจำกัด	แนวทางการพัฒนา
	กับกลุ่มประเทศในภูมิภาคอินโดจีนในด้านการค้าการลงทุน และการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นจุดผ่านแดนที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ และบริเวณทล โดยอยู่ห่างจากท่าเรือแหลมฉบังประมาณ 200 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 300 กิโลเมตร 2. มีศักยภาพสูงด้านการค้าชายแดนเนื่องจากเป็นจุดพักสินค้า ตลาดค้าส่ง และค้าปลีกสินค้าทุกชนิดสู่กลุ่มประเทศอินโดจีน โดยมีย่านการค้าชายแดนที่สำคัญ คือ ตลาดโรงเกลือ ซึ่งเป็นตลาดสินค้ามือสองที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย 3. เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร	พรมแดนแออัด 4. โครงข่ายเส้นทางคมนาคมในประเทศเพื่อนบ้านไม่สะดวก	ลงทุนและการท่องเที่ยวร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน 2. จัดเตรียมระบบโครงสร้างบริการพื้นฐานบริเวณเขตเศรษฐกิจชายแดนให้ได้มาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การท่องเที่ยวการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน และอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนในการทำธุรกรรมทางการค้า 3. การพัฒนาด่านชายแดนควรพิจารณาสนับสนุนเครื่องมือในการตรวจสอบให้มี ความทันสมัยเพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ 4. สนับสนุนให้เกิดเขตอุตสาหกรรมใน อ.อรัญประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร

พื้นที่เป้าหมาย	ศักยภาพ	ปัญหา ข้อจำกัด	แนวทางการพัฒนา
			5. พัฒนาการขนส่งต่อเนื่อง ค้าส่งและปลีกระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นพื้นที่เชื่อมโยง 3 ประเทศ คือ ไทย กัมพูชา เวียดนามเพื่อให้กลายเป็นคลังสินค้าระหว่างประเทศ
ภาคตะวันตก อ.แม่สอด จังหวัดตาก ติดประเทศพม่า	1. อำเภอแม่สอดเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงไทย-เมียนมาร์บนแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก East West Economic Corridor (EWEC) ที่สามารถเชื่อมโยงไปยังเมืองสำคัญของรัฐกะเหรี่ยงและรัฐมอญ อาทิ พะอั่น และเมะละแหม่ง รวมถึงเชื่อมโยงไปถึงกรุงย่างกุ้ง 2. การค้าชายแดนผ่านด่านศุลกากรแม่สอดมีมูลค่าสูงที่สุดในภาคเหนือ และมีมูลค่าสูงเป็นอันดับสองของด้านการค้าชายแดนไทย-เมียนมาร์รองจากด่านสังขละบุรี 3. ความพร้อมของทรัพยากรธรรมชาติและผลิตผลเกษตรที่เป็นวัตถุดิบ	1. โครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอในการรองรับความเจริญ อาทิ เส้นทางถนนสายรองเชื่อมโยงต่อกับสายหลักเข้าสู่พื้นที่แหล่งท่องเที่ยว ระบบประปา ไฟฟ้าการจัดขยะและของเสีย เป็นต้น อีกทั้งการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทั้งในไทยและเมียนมาร์ยังไม่ได้มาตรฐาน และบางจุดไม่ปลอดภัย 2. ข้อจำกัดทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพในการพัฒนาบุคลากรด้านอุตสาหกรรมของอำเภอแม่สอด เนื่องจากขาดการสนับสนุนจากภาครัฐในการเปลี่ยนแปลงสถานภาพแรงงานจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม และสภาพเศรษฐกิจของอำเภอแม่สอดยังมีความเกี่ยวพันกับการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งมีความ	1. การพัฒนาการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ เพื่อเสริมสร้างและขยายโอกาสทางการค้า การลงทุน ร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน 2. พัฒนาอุตสาหกรรมและแรงงานให้มีความเข้มข้นมากขึ้น 3. การพัฒนาบริหารจัดการด้านพรมแดนและการอำนวยความสะดวกกิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดน

พื้นที่เป้าหมาย	ศักยภาพ	ปัญหา ข้อจำกัด	แนวทางการพัฒนา
	สำหรับอุตสาหกรรม 4. ความพร้อมด้านทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเชื่อมโยงภายในพื้นที่และกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวพัฒนาหลัก 5. มีฐานการผลิตอุตสาหกรรมดั้งเดิมหลายชนิด รวมถึงแรงงานที่สามารถพัฒนาเป็นฐานการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเชื่อมโยงการผลิตข้ามพรมแดน โดยในพื้นที่อำเภอแม่สอด มีการลงทุนของโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อใช้ประโยชน์จากแรงงานในพื้นที่	ไม่แน่นอนสูง 3. ขาดการกำหนดทิศทางการและการวางแผนพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ 4. การมีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตอนุรักษ์/ป่าสงวนแห่งชาติทำให้ยากต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่างๆ 5. การจราจรแออัดบริเวณพรมแดน 6. การลักลอบขนสินค้าข้ามแดนผิดกฎหมาย	
ภาคใต้ อ.สะเตาะ จังหวัดสงขลา (ด้านสะเตาะและ ด้านปาดังเบซาร์) ติดประเทศมาเลเซีย	1. เป็นแหล่งปลูก แปรรูปยางพารา และไม้ยางพาราที่สำคัญของประเทศ รวมถึงปาล์มน้ำมัน 2. มีการทำการค้ากับประเทศมาเลเซีย โดยมีมูลค่าการค้าชายแดนสูงสุดของประเทศ โดยในปี 2556 มีมูลค่ารวม 501,401.99 ล้านบาท	1. อุตสาหกรรมต่อเนื่องที่รองรับการผลิตระดับต้นมีน้อย และขาดการรวมกลุ่มเพื่อเชื่อมโยงในด้านการผลิต การแปรรูป และการตลาด โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมยางพาราและปาล์มน้ำมัน 2. ปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนใต้	1. พัฒนาโลจิสติกส์ 2. พัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล อาหารทะเล และยางพารา 3. พัฒนาพื้นที่ส่วนต่อขยายจากนิคมอุตสาหกรรมฉลุง เพื่อเชื่อมโยงไปยังท่าเรือปีนัง 4. พัฒนาด้านการท่องเที่ยวและบริการ

พื้นที่เป้าหมาย	ศักยภาพ	ปัญหา ข้อจำกัด	แนวทางการพัฒนา
	คิดเป็นร้อยละ 54.25 ของการค้าขายแดนทั้งหมด 3. สามารถเป็นแหล่งผลิต อาหารฮาลาล 4. มีพื้นที่ติดทะเลทั้ง ฝั่งอ่าวไทยและอันดามัน มีท่าเรือสำหรับขนส่งสินค้า และเส้นทางคมนาคมขนส่ง 5. มีปริมาณนักท่องเที่ยว ผ่านเข้าออกในแต่ละปี เป็นจำนวนมาก	3. มีความแตกต่างของ วัฒนธรรมท้องถิ่นสูง เนื่องจาก ประชาชนในพื้นที่ มีทั้งพุทธ มุสลิม จีน 4. ปัญหาระบบขนส่งภายใน ทำให้เกิดปัญหาจราจรแออัด 5. ขาดการวางแผน พัฒนาเมือง 6. ขาดการบริหารจัดการ สินค้าเกษตรแบบครบวงจร 7. สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม	ให้ชัดเจน 5. พัฒนาความพร้อม ระบบสาธารณูปโภค ปรับปรุงถนนเชื่อมด่าน และถนนจากชายแดน ถึงถนนใหญ่

(ชาตริส สัมมะวัฒนา, 2557; เรวดี แก้วมณี, 2554; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557; กระทรวงพาณิชย์, 2557; สมชาย ศักดาเวศิธร, 2557; งานเสวนาเพื่อนคู่คิด มิตรคู่ AEC, 2557; คมชัดลึก, 2557; เดลินิวส์, 2557; กรุงเทพธุรกิจ, 2557; ประชาชาติธุรกิจ, 2557)

แนวทางการพัฒนาและขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นับเป็นความเคลื่อนไหวที่เริ่มเห็นความชัดเจนมากขึ้นตามยุทธศาสตร์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ประกาศสนับสนุนให้มีการขับเคลื่อนการพิจารณาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นรูปธรรม โดยลำดับความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินการ เริ่มตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การจัดตั้ง “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” ระยะแรกใน 5 พื้นที่เป้าหมาย และการดำเนินการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หรือ กนพ. ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2557 ลงวันที่ 19 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศ ตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้ประโยชน์จากเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียน และข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หรือ กนพ. ที่มีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธาน ซึ่งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. องค์ประกอบ

หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ รองหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ กรรมการปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ประธานกรรมการหอการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย ในส่วนของฝ่ายเลขานุการ มีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

2. อำนาจหน้าที่

2.1 พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้ง และดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อพิจารณาอนุมัติ

2.2 กำหนดแนวทางให้หน่วยงานถือปฏิบัติเพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการส่งเสริมการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน หรือข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนประเทศไทย กับประเทศเพื่อนบ้านเป็นไปโดยเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

2.3 กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บท ตลอดจนให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรค ในการดำเนินการตามแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการ และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

2.4 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้ตามความเหมาะสม

2.5 เชิญเจ้าหน้าที่ บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือเรียกเอกสารจากบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมา เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

2.6 ออกระเบียบประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามคำสั่งนี้

2.7 เสนอแนะต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อให้มีกฎระเบียบ หรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่จำเป็นต่อการจัดตั้ง และดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

2.8 ปฏิบัติการอื่นใด เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ หรือตามที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ หรือหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจ สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานเฉพาะกิจ ให้เบิกจ่ายตามระเบียบทางราชการ โดยให้เบิกจ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557)

การจัดตั้ง “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” ระยะแรกใน 5 พื้นที่เป้าหมาย

วันที่ 15 กรกฎาคม 2557 ได้มีการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก (ผบ.ทบ.) ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นประธาน โดยที่ประชุมฯ เห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดน รองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 โดยนายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แถลงผลการประชุมฯ (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2557) สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ที่ประชุม กนพ. รับทราบความก้าวหน้าการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (คสช.) ในช่วงปีที่ผ่านมา ได้แก่

- (1) ศึกษาเพื่อวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในระดับประเทศและระดับพื้นที่
- (2) ทหารร่วมกับหน่วยงานในเรื่องการให้สิทธิประโยชน์ การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ มาตรการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว
- (3) เตรียมความพร้อม สร้างความเข้าใจและการรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน
- (4) ศึกษาตัวอย่างรูปแบบการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ
- (5) สำรวจพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพและโอกาสการเชื่อมโยงไปยังประเทศในภูมิภาค
- (6) ประสานความร่วมมือในระดับทวิภาคีกับประเทศกัมพูชาและประเทศมาเลเซียในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษร่วมกัน

ที่ประชุมฯ กนพ. ยังได้ให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดน เพื่อให้สามารถก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างสมบูรณ์ในปี 2558 ได้แก่ 1) แม่สอด 2) อร์ญประเทศ 3) ตราด 4) มุกดาหาร 5) สะเดา (ด่านศุลกากรสะเดา และปาดังเบซาร์) โดยเน้นการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มการจ้างงานและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ประชาชน แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว

ลักลอบเข้ามายังพื้นที่ตอนใน ปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาความแออัดบริเวณด้านชายแดน

อีกทั้ง ที่ประชุม กนพ. ได้เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 4 เรื่อง ได้แก่

- 1) สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุน
- 2) การให้บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ
- 3) มาตรการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว
- 4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านบุคลากรในพื้นที่เพื่อให้สามารถรองรับกิจกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และเชื่อมโยงในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พร้อมกันนี้ ที่ประชุม กนพ. ได้กำหนดแผนการดำเนินงานและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

1. อนุมัติให้ตั้งคณะกรรมการ 3 ชุด เพื่อเสนอแนวทางการดำเนินงานในส่วนที่ได้รับมอบหมายให้ กนพ. พิจารณาภายในเดือนสิงหาคม 2557 ได้แก่

(1) คณะอนุกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ ขอบเขตพื้นที่ และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน เสนอขอบเขตและจัดหาพื้นที่ สิทธิประโยชน์ และแผนพัฒนาระบบบริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน โดยมีปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สกท.) และสศช. เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

(2) คณะอนุกรรมการศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง เสนอแนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว การพัฒนาฝีมือแรงงาน และแผนการจัดตั้ง One Stop Service แรงงานต่างด้าว โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และกระทรวงแรงงานเป็นฝ่ายเลขานุการ สศช.เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

(3) คณะอนุกรรมการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านบุคลากรเสนอแผนและลำดับความสำคัญ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน แผนปรับปรุงด้านบุคลากรด้านชายแดน และแผนพัฒนานิคมอุตสาหกรรม โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) เป็นเลขานุการ กรมศุลกากร และสศช. เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

2. ให้ สศช. ทำการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 5 พื้นที่ (ตุลาคม 2557-ธันวาคม 2558) ในลักษณะ ก่อน-หลัง ในประเด็นดังนี้

- (1) ความก้าวหน้าการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (2) ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ
- (3) ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง
- (4) ความพึงพอใจของภาคส่วนต่าง ๆ

(5) ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปรับปรุงเพื่อการปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ และก่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้ประกอบในการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะต่อไปให้มีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557)

การจัดตั้ง “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” ระยะแรก ใน 5 พื้นที่เป้าหมาย คือ อ.แม่สอด จังหวัดตาก อ.อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว อ.คลองใหญ่ จังหวัดตราด อ.เมือง จังหวัดมุกดาหาร และอ.สะเดา จังหวัดสงขลา แนวทางนี้ถือเป็นการขับเคลื่อนเพื่อเพิ่มมูลค่าการค้าชายแดน ที่ปัจจุบันมีอยู่กว่า 1 ล้านล้านบาท หรือกว่า 15% ของปริมาณการค้ารวมของทั้งประเทศให้ขยายตัวยิ่งขึ้น เป็นการสนับสนุนให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างยั่งยืน รองรับการค้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (เออีซี) ในปี 2558 และการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนำร่องทั้ง 5 พื้นที่ดังกล่าว จึงครอบคลุมการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจทุกมิติกล่าวคือในแง่ของการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มการจ้างงาน ที่สำคัญคือแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามายังพื้นที่ขึ้นใน สกตการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรผิดกฎหมายจากเพื่อนบ้าน อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง

ส่วนกลไกที่จะนำมาใช้เพื่อสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ประกอบด้วย เรื่องสิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนที่จะเป็นไปตามกฎหมายการส่งเสริมลงทุน (บีโอไอ) และเขตปลอดภาษีของกรมศุลกากรให้บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และด่านศุลกากรในพื้นที่เพื่อรองรับกิจกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาไปที่การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จะเห็นว่า 5 พื้นที่เป้าหมาย ในระยะแรก ล้วนมีบทบาทต่อการเป็นประตูการค้าชายแดนที่มีบทบาทสูง อ.แม่สอด จังหวัดตาก เชื่อมเมียนมาร์ อ.อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เชื่อมกัมพูชาบ้านหาดเล็ก อ.คลองใหญ่ จังหวัดตราด เชื่อมกัมพูชามุกดาหาร เชื่อมลาว และ อ.สะเดา จังหวัดสงขลา เชื่อมมาเลเซีย

นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กล่าวว่า “การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะดำเนินการใน 5 พื้นที่ 6 ด่าน กล่าวคือ สงขลา จะรวมด่านศุลกากร ปาดังเบซาร์ ใน อ.สะเดา เข้าไปด้วย ถือเป็นการรองรับการค้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2558 ซึ่งทั้ง 6 ด่านดังกล่าว มีมูลค่าการค้าชายแดน รวม 6.5 แสนล้านบาท หรือ 70% ของมูลค่าการค้ารวมทั้งหมด แนวทางที่วางไว้คือ การที่จะเข้าไปจัดระบบเพื่อสนับสนุนการค้าชายแดน ผ่านด่านศุลกากรเหล่านี้ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จะเห็นว่าที่ผ่านมา ด่านศุลกากรแต่ละแห่ง ต่างมีข้อจำกัดของตัวเองที่ไม่สอดคล้องต่อการขยายตัว อาทิ ด่านศุลกากร อ.อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ที่ใช้ช่องทางเดียวกัน ทั้งการค้า และการเข้า-ออกของประชาชน และนักท่องเที่ยว หรือด่านศุลกากร อ.สะเดา จังหวัดสงขลา ที่มีปัญหาในเรื่องของระบบขนส่งภายใน จนเกิดปัญหาความแออัดของยวดยาน

กระทั่งที่ อ.แม่สอด จังหวัดตาก ก็จะต้องสนับสนุนให้มีการจัดสร้างสะพานเชื่อมพื้นที่ไทย-พม่า เพิ่มเติมเพื่อให้เป็นประตูในทางการค้าที่สมบูรณ์แบบทั้ง 5 พื้นที่ 6 ด้าน ล้วนอยู่ในแผนงานลงทุนประจำปีงบประมาณ 2558 ที่จะเริ่มดำเนินการตั้งแต่ตุลาคมนี้นี้ แนวทางที่วางเอาไว้ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ยังครอบคลุมไปถึงการสนับสนุนให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมทางด้านการเกษตร ที่สามารถนำเข้าวัตถุดิบจากฝั่งเพื่อนบ้าน หรือวัตถุดิบในประเทศ มาแปรรูปเพื่อส่งออก โดยจะใช้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีจูงใจให้เกิดการลงทุน ในระดับที่ใกล้เคียงกับการลงทุนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้”

นายสมิตร เขียวขจี ประธานหอการค้าจังหวัดตราด กล่าวว่า “ขณะนี้ภาคเอกชน กำลังติดตามถึงรูปแบบเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่จะเกิดขึ้น ซึ่ง อ.คลองใหญ่ จังหวัดตราด ซึ่งถูกกำหนดให้อยู่ในโครงการระยะแรกที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ 2558 เพราะขณะนี้เองก็มีการตีความกันไปหลายรูปแบบถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับพื้นที่ เพราะด้วยตัวโครงสร้างของ อ.คลองใหญ่ ที่เป็นประตูการค้า ด้วยการส่งออกสินค้าทางทะเล ซึ่งอยู่ระหว่างการจัดทำเรืออเนกประสงค์ และการพัฒนาด้านศุลกากรที่มีอยู่แล้ว สิ่งที่จะเกิดขึ้นกับพื้นที่น่าจะเป็นการพัฒนาในภาคการค้าชายแดนให้เกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นจากโครงการนี้ ขณะที่การลงทุนในภาคอุตสาหกรรม หากจะเกิดขึ้นในเขต อ.คลองใหญ่ ไม่มั่นใจว่าจะเป็นไปในลักษณะใด เพราะสภาพพื้นที่เองก็มีข้อจำกัด ในแง่ที่ไม่สามารถรวบรวมพื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อจัดทำโรงงานอุตสาหกรรมได้ในแง่ของภาคเอกชน เราสนับสนุนให้โครงการนี้เกิดขึ้น เพราะเชื่อว่าเป็นมิติใหม่ของการพัฒนาเศรษฐกิจ สร้างโอกาสของการเป็นฮับ (Hub) หรือประตูการส่งออกสินค้าทางทะเลจากตราดออกไปสู่กัมพูชา และเวียดนามได้ ถือเป็นการผลักดันให้จังหวัด เข้ามามีบทบาทต่อภาคการค้าอย่างสมบูรณ์แบบ

สำหรับด้านพรมแดนคลองลึก อ.อรัญประเทศ จ.สระแก้ว ที่เชื่อมต่อกับด่านปอยเปต อ.โอโงรว จังหวัดบันเตียเมียนเจย ประเทศกัมพูชา ด้านการค้าของไทยแห่งนี้ มีตัวเลขของมูลค่าการค้าโดยรวมในปี 2556 อยู่ที่ 6.1 หมื่นล้านบาท แบ่งเป็นส่งออก 5.2 หมื่นล้านบาท จากสินค้าในกลุ่มเครื่องยนต์ รถจักรยานยนต์ อะไหล่ รวมทั้งสินค้าเกษตร ส่วนนำเข้ามีตัวเลขรวมอยู่ที่ 9,200 ล้านบาท จากสินค้าในหมวดอุปกรณ์ถ่ายภาพ และมันสำปะหลัง

ตามแผนงานของ คสช. ต่อการที่จะให้พื้นที่คลองลึก อ.อรัญประเทศ ได้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนำร่อง 5 จังหวัดทั่วประเทศ เท่ากับว่าจะมีการสนับสนุนกลยุทธ์ในด้านต่าง ๆ ให้แก่พื้นที่ และแนวทางส่วนหนึ่งที่หน่วยงานรัฐจะนำมาใช้เพื่อสนับสนุนในภาคการค้าก็คือการจัดสร้างด่านพรมแดนอรัญประเทศแห่งที่ 2 เพื่อลดความแออัดบริเวณด่านพรมแดนอรัญประเทศเดิม และการสนับสนุนให้เกิดเขตอุตสาหกรรมในตัว อ.อรัญประเทศ สำหรับด่านพรมแดนแห่งใหม่ จะสร้างที่บ้านหนองเอี่ยน หมู่ 7 ต.ท่าข้าม อ.อรัญประเทศ เชื่อมกับบ้านสะติงบพ จังหวัดบันเตียเมียนเจย โดยที่จะเป็นการแบ่งการใช้ประโยชน์พื้นที่ ระหว่างการข้ามแดนของประชากร กับการขนส่งสินค้าให้ใช้คนละช่องทาง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในแต่ละกิจกรรม”

นางสาวจันทร์เพ็ญ สอนสมสุข หัวหน้าสำนักงานพาณิชย์จังหวัดสระแก้ว กล่าวว่า “การเกิดขึ้นของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สิ่งที่ จังหวัดสระแก้ว มีความพร้อมก็คือการใช้เป็นพื้นที่ลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตร สำหรับความเคลื่อนไหวที่จะเกิดขึ้นของทางจังหวัด นับจากนี้ไปคือการตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดพื้นที่ ซึ่งจะเป็นเขตการลงทุนของจังหวัด” (คมชัดลึก, 2557)

นายธวัชชัย เฮงประเสริฐ รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) งานส่งเสริมการค้าชายแดน กล่าวว่า “สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) จะนำข้อเร่งด่วนในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเสนอให้ คสช. หรือผ่านไปยังคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรับทราบ จากที่ผ่านมาได้มีการหารือจนใกล้ได้ข้อยุติแล้ว โดยมีเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นอิสระ ที่จะสามารถเข้ามาดูแลการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างครบวงจร และไม่ได้มองเฉพาะบริเวณชายแดนอย่างเดียว เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) หรือของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) ทำให้เกิดความยุ่งยากในการส่งเสริมนอกจากนี้ จะเสนอให้มีการพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน ของผู้ที่ไปลงทุนในโซน 3 หรือในถิ่นทุรกันดารเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการดึงดูดนักลงทุน อีกทั้งการออกกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ติดชายแดนได้อย่างเต็มที่”

สิทธิประโยชน์ทางภาษี

นายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์ ปลัดกระทรวงการคลัง กล่าวว่า “กระทรวงการคลังได้เร่งพิจารณาสิทธิประโยชน์ทางภาษีในเขตเศรษฐกิจพิเศษ 5 แห่ง ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อนุมัติให้จัดตั้งขึ้น ประกอบด้วย อ.แม่สอด จังหวัดตาก อ.อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว อ.คลองใหญ่ จังหวัดตราด จังหวัดมุกดาหาร และอ.สะเดา จังหวัดสงขลา เบื้องต้นพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเหมือนกับเขตพื้นที่ 3 ที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) ที่ได้รับการเว้นภาษี 8 ปี แต่จะมีการบวกเพิ่มให้อีก 2-3 ปี เป็น 10-11 ปี เพื่อให้เกิดแรงจูงใจมากขึ้นอย่างไรก็ตาม ทางบีโอไอต้องไปปรับเกณฑ์สิทธิประโยชน์ เพื่อให้การจัดตั้งเขตพื้นที่เศรษฐกิจได้รับสิทธิประโยชน์ที่กำหนดขึ้นมาใหม่สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษมีการพิจารณาแล้วว่าควรจะให้ประกาศพื้นที่เป็นอำเภอ เพื่อให้สะดวกในการกำกับดูแล

นายรังสรรค์กล่าวอีกว่า ผู้ประกอบการที่จะมาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษยังต้องขออนุญาตเหมือนกับกรณีปกติ เช่น ต้องขออนุญาตจากกรมโรงงาน ต้องผ่านการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยฟื้นตัวได้เร็วขึ้น เพราะการค้าชายแดนมีส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง” (ไทยโพสต์, 2557)

การจัดทำผังเมืองรวม

กรมโยธาธิการและผังเมือง เร่งรัดให้ทางจังหวัดยกเครื่องผังเมืองรวม จัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน หนุนการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการลงทุนที่อยู่อาศัย นิคมอุตสาหกรรม คลังสินค้า ศูนย์ค้าส่ง ท่องเที่ยว ผลักดันการค้าชายแดนไทย 4 ภูมิภาคเชื่อมตลาดโลก

นายมนทล สุตประเสริฐ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง กล่าวว่า กรมโยธาธิการและผังเมือง เร่งดำเนินการออกแบบผังเมืองรวมบริเวณชุมชนที่จะรองรับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 12 พื้นที่ จำนวน 10 จังหวัด สำหรับพื้นที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเริ่มดำเนินการระยะแรก 5 จังหวัด ครอบคลุม 4 ภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด และสงขลา ตามนโยบายของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

จังหวัดต้องปรับปรุงผังเมืองรวมใหม่เพื่อเป็นการรองรับเช่นกัน ทั้งผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวมเมือง และผังเมืองรวมชุมชนให้ทันกับสถานการณ์ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนหรือเออีซีโดยจะมี 3 รูปแบบคือ

1. ในการวางผังพัฒนาพื้นที่ประตูการค้าเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน จะวางผังด้านกายภาพพื้นที่ยุทธศาสตร์ประตูการค้าระดับจังหวัด เพื่อกำหนดพื้นที่ที่มีศักยภาพและเตรียมความพร้อมในการพัฒนาเป็นประตูการค้าและเขตเศรษฐกิจพิเศษ จัดทำแผนงานโครงการอย่างบูรณาการเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจ

2. การวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวมเมือง และผังเมืองรวมชุมชน เพื่อจัดระเบียบใช้ประโยชน์ที่ดิน คมนาคมขนส่งและโครงสร้างพื้นฐาน พร้อมข้อกำหนดและมาตรการทางผังเมืองให้สอดคล้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ และส่งเสริมการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ

3. วางผังพื้นที่เฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วยการออกแบบรายละเอียดสถาปัตยกรรมผังเมืองและกำหนดโซนนิ่งพื้นที่ พร้อมวางระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการให้เป็นระเบียบ สวยงาม ปลอดภัย มีความสอดคล้องกับผังเมืองรวมทั้งระบบ

“เป็นนโยบายเร่งด่วนต้องปรับใหม่หมดทั้ง 5 พื้นที่ ทางคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องกำหนดมาว่าพัฒนาโครงการอะไรบ้าง เช่น นิคมอุตสาหกรรม คลังสินค้าเกษตร การค้าชายแดน เมื่อมีโครงการขึ้นมาและทำให้เมืองเปลี่ยนแปลง มีชุมชนเกิดขึ้นก็ต้องทำพื้นที่รองรับ แนวคิดจะออกแบบเมืองเป็นมาสเตอร์แพลนของการพัฒนา เช่น สวนสาธารณะ พร้อมกำหนดสีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เรียกว่าซีดีแพลนนิ่ง

นายมนทลกล่าวว่า “เป้าหมายระยะแรก 5 แห่ง กำหนดจุดที่ตั้งแล้ว รวมพื้นที่ 24,450 ไร่ ได้แก่ 1. จังหวัดตาก (ด่านแม่สอด) ตั้งอยู่ระหว่าง ต.แม่ปะกับ ต.ท่าสายลวด อ.แม่สอด ริมแม่น้ำเมย พื้นที่ 6,000 ไร่ การพัฒนาเน้นโลจิสติกส์และอุตสาหกรรม เช่น สิ่งทอ เกษตร เฟอร์นิเจอร์การวางผังต้องเลือกตำแหน่งที่ตั้งสำหรับนิคมอุตสาหกรรม ขนาดพื้นที่ จำนวนแรงงาน และการสร้างที่อยู่อาศัยรองรับ ส่วนตัวเมืองแม่สอดจะให้เป็นเมืองกระชับ มีสาธารณูปโภคพร้อม และที่ราบลุ่มรอบเมืองให้รักษาไว้เป็นพื้นที่เกษตรชลประทาน พื้นที่รับน้ำลดการเกิดอุทกภัย เพราะในเขตเมือง มีน้ำท่วมต่อเนื่อง

2. จังหวัดมุกดาหาร ตั้งอยู่ที่ ต.บางทรายใหญ่ อ.เมืองมุกดาหาร (ใกล้ด่านมุกดาหาร) พื้นที่ 2,000 ไร่ การพัฒนาจะเน้นค้าส่ง การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และคลังสินค้า

3. จังหวัดสระแก้ว (ด่านอรัญประเทศ) ตั้งอยู่ที่ ต.บ้านไร่ อ.อรัญประเทศ ใกล้ถนนสาย 33 พื้นที่ 8,750 ไร่ การพัฒนาเน้นอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พื้นที่ค้าส่งระหว่างประเทศ และการค้าปลีก เพราะเป็นพื้นที่เชื่อมโยง 3 ประเทศ คือ ไทย กัมพูชา เวียดนาม การขนส่งสะดวก อยู่ใกล้ท่าเรือส่งออกแหลมฉบัง ด้านการวางผัง จะเลือกตำแหน่งที่ตั้งสำหรับนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในแนวเชื่อมโยงคมนาคมขนส่งโครงสร้างพื้นฐานและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม

4. จังหวัดตราด (ด่านคลองใหญ่) ตั้งอยู่ที่ ต.แสนตอ อ.เขาสมิง ด้านหน้าติด อ.สุขุมวิท ห่างชายฝั่งทะเล 20 กม. พื้นที่ 5,000 ไร่ พัฒนาเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบทางบกและทางทะเล การค้าชายแดนแบบปลอดภาษี ในการวางผังจะกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการกำหนดโซนนิ่งของพื้นที่

5. จังหวัดสงขลา (ด่านสะเดา) ตั้งอยู่ที่ ต.ฉลุง อ.หาดใหญ่ พื้นที่เชื่อมต่อกับ อ.เพชรเกษม และ อ.หอกการค้ากาญจนารักษ์ เชื่อมต่อกับถนนสาย 43 พื้นที่ 2,700 ไร่ เน้นพัฒนาโลจิสติกส์และบริการต่อเนื่อง อุตสาหกรรมอาหารฮาลาล ยางพารา และพัฒนาพื้นที่ส่วนต่อขยายจากนิคมอุตสาหกรรมฉลุง เพื่อเชื่อมโยงท่าเรือปีนัง ในการวางผัง จะครอบคลุมพื้นที่ อ.สะเดา กับ อ.นาทวี จะเชื่อมโยงระบบเมือง กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ระบบคมนาคมขนส่งทั้งพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและชายแดนไทย-มาเลเซีย เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม อาหาร ประมง ยางพารา และการขนส่งสินค้า โดยจัดโซนนิ่งพื้นที่เกษตร อุตสาหกรรม ท่องเที่ยวและบริการให้ชัดเจน รวมถึงพัฒนาความพร้อมระบบสาธารณูปโภค ปรับปรุงถนนเชื่อมด่านและถนนจากชายแดนถึงถนนใหญ่ ที่เหลืออีก 7 จังหวัดที่จะดำเนินการระยะต่อไป กรมโยธาธิการและผังเมือง เตรียมการจัดวางผังเช่นกัน ได้แก่

1. จังหวัดกาญจนบุรี ตั้งอยู่ที่ ต.บ้านหนองสองตากับบ้านหนองจอก พื้นที่ 2,000 ไร่

2. จังหวัดเชียงราย ตั้งอยู่ที่ ต.สถาน อ.เชียงของ อยู่ติดกับถนนเชื่อมกับสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย พื้นที่ 500 ไร่

3. จังหวัดเชียงราย ตั้งอยู่ที่ ต.บ้านแซว อ.เชียงแสน บริเวณท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2 ติดแม่น้ำโขงและถนนสาย 1129 พื้นที่ 752 ไร่

4. จังหวัดเชียงราย อยู่พื้นที่ อ.แม่สาย มีข้อจำกัดด้านตะวันตกของเมืองแม่สายเป็นภูเขา จึงเหลือพื้นที่ให้พัฒนาบริเวณด้านตะวันออกของเมือง พื้นที่ 500 ไร่

5. จังหวัดหนองคาย ตั้งอยู่ที่พื้นที่บริเวณ อ.เมือง กับ อ.สระใคร ทางตอนใต้ของเมืองหนองคาย พื้นที่ 3,300 ไร่

6. จังหวัดนครพนม ตั้งอยู่บริเวณบ้านสำราญเหนือ ต.อาจสามารถ กับตอนบน อ.เมืองนครพนม ใกล้ด่านชายแดนนครพนม ติดถนนสาย 212 พื้นที่ 2,200 ไร่ และ

7. จังหวัดนราธิวาส ตั้งอยู่ที่ ต.นาค อ.ตากใบ อยู่บนถนนสาย 4057 ห่าง อ.ตากใบ 15 กิโลเมตร พื้นที่ 2,500 ไร่” (ประชาชาติธุรกิจ, 2557)

การจัดการด้านแรงงาน

นายจิรศักดิ์ สุคนธชาติ ปลัดกระทรวงแรงงานเปิดเผยว่า หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ประธานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้เห็นชอบและแต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 3 คณะ โดยจะเริ่มดำเนินการในเขตพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ มุกดาหาร สงขลา สระแก้ว ตรัง และ ตาก ซึ่งปลัดกระทรวงแรงงานได้รับมอบหมายภารกิจในคณะกรรมการศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณา กำหนดแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ พิจารณาจัดทำแผนการจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จด้านแรงงานต่างด้าว โดยครอบคลุมงานสาธารณสุขและตรวจคนเข้าเมืองในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และพิจารณาแนวทางการฝึกอบรมฝีมือแรงงานไทยบริเวณชายแดนและแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พร้อมทั้งแต่งตั้งให้ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานคณะกรรมการ และมีหัวหน้าและผู้แทนส่วนราชการและภาคเอกชนอีกจำนวน 14 คน ร่วมเป็นอนุกรรมการ

ทั้งนี้ ในส่วนของกระทรวงแรงงานได้มีการประชุมหารือระหว่างหน่วยงาน เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม ที่ผ่านมา เพื่อพิจารณาแนวทางการรวบรวมข้อมูลจากทั้ง 5 จังหวัดที่ได้รับการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเสนอปัญหาอุปสรรค ผลกระทบ และความเห็นข้อเสนอแนะ สำหรับการกำหนดแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จด้านแรงงานต่างด้าว โดยครอบคลุมงานสาธารณสุขและตรวจคนเข้าเมือง และแนวทางการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยบริเวณชายแดนและแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และจะได้นำข้อมูลดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง โดยมีกำหนดจะจัดประชุมครั้งที่ 1/2557 ในวันที่ 19 สิงหาคม 2557 สำหรับผลการประชุม กระทรวงแรงงานจะได้รายงานต่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เพื่อทราบความคืบหน้าต่อไป

นายธวัชชัย เสงประเสริฐ รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) งานส่งเสริมการค้าชายแดนกล่าวว่า ในเรื่องของแรงงานควรแก้ไขกฎระเบียบให้แรงงานประเทศเพื่อนบ้านเดินทางข้ามแดนเข้ามาทำงานแบบเข้าไปเย็นกลับได้โดยง่ายขึ้น โดยใช้บัตรประชาชนใบเดียว เพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในไทย และลดการไหลบ่าแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ตัวเมืองรวมถึงการยกเว้นห้ามแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมจากบีโอไอเพื่อให้โรงงานที่จำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีจากบีโอไอได้ ที่สำคัญจะต้องมีการจัดตั้งศูนย์กระจายสินค้า และเขตฟรีโซน เพื่อให้สามารถนำเข้าวัตถุดิบเข้ามาผลิตเพื่อการส่งออกได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงภาษี ซึ่งจะช่วยลดภาระของผู้ประกอบการ และจะช่วยดึงดูดให้ผู้ส่งออกเข้ามาตั้งฐานการผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ได้มากขึ้นด้วย ส.อ.ท. จะนำข้อเร่งด่วนในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เสนอให้ คสช. หรือผ่านไปยัง

คณะกรรมการนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรับทราบ จากที่ผ่านมาได้มีการหารือจนใกล้ได้ข้อยุติแล้ว โดยมีเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นอิสระ ที่จะสามารถเข้ามาดูแลการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างครบวงจร และไม่ได้มองเฉพาะบริเวณชายแดนอย่างเดียว เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) หรือของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) ทำให้เกิดความยุ่งยากในการส่งเสริมนอกจากนี้ จะเสนอให้มีการพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนของผู้ที่จะไปลงทุนในโซน 3 หรือในถิ่นทุรกันดารเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการดึงดูดนักลงทุน อีกทั้งการออกกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ติดชายแดนได้อย่างเต็มที่ (ฐานเศรษฐกิจ, 2557)

การคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน

กระทรวงคมนาคมเตรียมเสนอโครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคมเชื่อมด้านการค้าชายแดน 6 แห่ง ตามนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ต้องการเร่งการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน และเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 2.4 ล้านล้านบาท โดยคาดว่าจะเสร็จภายใน 2 ปี

นางสร้อยทิพย์ ไตรสุทธิ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม กล่าวว่า “กระทรวงคมนาคมเตรียมเสนอคณะกรรมการด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร ภายใต้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) โดยจะเร่งผลักดันโครงการในพื้นที่ 6 ด้านแรกให้เสร็จในปี 2557-2558 จากนั้นจะพัฒนาอีก 12 โครงการในปีต่อไป โดยทางกระทรวงคมนาคมเตรียมแผนไว้แล้ว รอแต่งงบประมาณ แต่หากโครงการใดมีความเร่งด่วน ก็คงต้องทยอยใส่งบประมาณลงไป กรมทางหลวงต้องเตรียมการถนนที่ด้านชายแดนให้พร้อมและจัดการให้ถนนสายหลักในเมืองไม่เป็นคอขวด ขณะที่กรมเจ้าท่ากำลังพัฒนาท่าเรือคลองใหญ่ จังหวัดตราดให้เสร็จปี 2558 และเตรียมความพร้อมท่าเรือใหญ่ ๆ เพื่อให้เชื่อมโยงกับจังหวัดตราด เช่น ท่าเรือสงขลาแห่งที่ 2 ท่าเรือปากบารา แม้จะเกลี่ยงบประมาณมาใช้ปีนี้ไม่ทัน แต่ต้องมีการยึดโยงเพื่อรองรับด้านทางภาคใต้”

ขณะที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) จะต้องพัฒนาให้ด้านอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ให้มีความพร้อมมากขึ้น โดยพัฒนาเส้นทางรถไฟจากจังหวัดฉะเชิงเทรา-อรัญประเทศ-คลองลึก-ปอยเปต ส่วนกรมทางหลวงชนบทจะมีการพัฒนาถนนจากด่านคลองลึกเข้าไปสู่ถนนสายใหญ่ของกรมทางหลวง และกรมการbinพลเรือนต้องไปวางแผนพัฒนาสนามบินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับพื้นที่ 6 ด้านที่ต้องพัฒนาในปี 2557-2558 คือ

1. ด้านแม่สอด จังหวัดตาก กรมการbinพลเรือนวางแผนพัฒนาสนามบินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะแม้จะยังไม่เปิดเป็นเขตเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสิ่งทอเข้าไปลงทุนในพื้นที่จำนวนมาก

ขณะที่ถนนสายเชิงเขาตะนาวศรี-กอกะเร็ก ในพม่าระยะทาง 46.6 กิโลเมตร จะแล้วเสร็จในปีหน้า ปัจจุบันก่อสร้างเร็วกว่าแผน 9.21% และขยายช่องจราจรทางหลวงหมายเลข 12 เส้นทางตาก-แม่สอด ตอนที่ 2 ให้เป็น 4 เลน ระยะทาง 13.23 กิโลเมตร ปัจจุบันล่าช้ากว่าแผน 13.67%

ปีงบประมาณ 2558 จะมีการขยายช่องจราจรเส้นทางตาก-แม่สอด ตอนที่ 3 ให้เป็น 4 เลน ส่วนโครงการในอนาคต ได้แก่ โครงการขยายเส้นทางตาก-แม่สอด ตอนที่ 4 ให้เป็น 4 เลน ระยะทาง 25.5 กิโลเมตรเสร็จในปี 2560 และโครงการสะพานข้ามสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 ระยะทาง 22.4 กิโลเมตร ความกว้าง 4 เลน มูลค่า 2,200 ล้านบาท ตามแผนจะดำเนินการระหว่างปี 2559-2560 โดยมีพื้นที่เหมาะสมจะคัดเลือกเป็นศูนย์บริการพักรถบรรทุก 3 แห่ง และจุดจอดพักรถบรรทุก 6 จุด ในภาคเหนือ

นางสร้อยทิพย์กล่าวอีกว่า “กรมทางหลวงออกแบบสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 ใกล้เสร็จแล้ว ซึ่งต้องเสนอว่าโครงการนี้มีความสำคัญ ควรมีการเตรียมตัวไว้ให้เห็นภาพชัดเจนว่ายังงี้ก็ต้องเกิด นอกจากนี้จะปรับปรุงความยาวทางวิ่งของท่าอากาศยานแม่สอดเป็น 2,100 เมตร สามารถจอดเครื่องบินโบอิง 737 ได้จำนวน 3 ลำ และก่อสร้างอาคารที่พักผู้โดยสารพร้อมอาคารประกอบ โดยปัจจุบันกรมการบินพลเรือน กำลังอยู่ระหว่างดำเนินการจัดซื้อที่ดิน”

2. พื้นที่จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 12 ตอนกาฬสินธุ์-บรรจบทางหลวงหมายเลข 12 ตอนที่ 1 ระยะทาง 8 กิโลเมตร จะแล้วเสร็จในปีนี้ ขณะเดียวกันจะมีการก่อสร้างรถไฟรางคู่สายบ้านไผ่-มหาสารคาม-ร้อยเอ็ด-มุกดาหาร-นครพนม ระยะทาง 336 เพื่อสนับสนุนด้านมุกดาหารขณะนี้ อยู่ระหว่างการศึกษาระยะและออกแบบรายละเอียดคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2557

ส่วนโครงการในอนาคต ได้แก่ โครงการทางหลวงหมายเลข 12 เส้นทางกาฬสินธุ์-อ.สมเด็จ ตอน 2 ระยะทาง 19 กิโลเมตร มูลค่า 760 ล้านบาท เส้นทางกาฬสินธุ์-นาโคก-อ.คำชะอี ระยะทาง 107 กิโลเมตร มูลค่า 5,400 ล้านบาท และทางหลวงหมายเลข 212 เส้นทางห้วยใหญ่-ธาตุพนม ระยะทาง 23 กิโลเมตร มูลค่า 1,050 ล้านบาท ทั้งหมดแล้วเสร็จปี 2561 โดยมีพื้นที่ทางเลือกจะเป็นศูนย์บริการพักรถบรรทุกที่เหมาะสม 3 แห่ง และจุดจอดพักรถบรรทุก 9 แห่ง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. ด้านอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการขยายทางแยกทางหลวงหมายเลข 304 (อำเภอสарคาม) บรรจบทางหลวงหมายเลข 33 (สระแก้ว) ตอนที่ 3 ให้เป็น 4 เลน ระยะทาง 27.7 กิโลเมตร วงเงิน 419.5 ล้านบาท ขณะนี้คืบหน้ากว่าแผน 0.53%

ส่วนโครงการในอนาคต คือ ขยายเส้นทางอรัญประเทศ-ชายแดนไทย/กัมพูชาเป็น 4 เลน ระยะทาง 22 กิโลเมตร มูลค่า 1,340 ล้านบาท และขยายแยกทางหลวงหมายเลข 33 (ท่าข้าม) บรรจบทางหลวงหมายเลข 3511 (หนองเอี่ยน) เป็น 4 เลน ระยะทาง 12 กิโลเมตร มูลค่า 370 ล้านบาท ทั้ง 2 โครงการทำระหว่างปี 2559-2561

4. ด้านคลองลึก จังหวัดตราด มีโครงการที่ได้รับงบประมาณในปี 2558 ได้แก่ โครงการขยายทางหลวงหมายเลข 3 เส้นทางตราด-หาดเล็กตอน 1 เป็น 4 เลน ระยะทาง 35 ล้านบาท มูลค่า 1,400 ล้านบาท กำหนดดำเนินงานปี 2558-2560 รวมถึงพัฒนารถไฟเส้นทางแหลมฉบัง-มาบตาพุด

5. ด้านหาดเล็ก ท่าเรือคลองใหญ่ จังหวัดตราด ปัจจุบันมีการสร้างท่าเทียบเรือคลองใหญ่กำหนดแล้วเสร็จปี 2558 และทางหลวงหมายเลข 3 เส้นทางตราด-หาดเล็ก ตอน 1 ให้เป็น 4 เลน ระยะทาง 35 กิโลเมตร มูลค่า 1,400 ล้านบาท

6. ด้านสะเดาและด่านปาดังเบซาร์ จังหวัดสงขลา โครงการในอนาคต ได้แก่ โครงการถนนมอเตอร์เวย์สายหาดใหญ่-ชายแดนไทย/มาเลเซีย ระยะทาง 64 กิโลเมตร มูลค่า 23,900 ล้านบาท ปัจจุบันกำลังศึกษาความเหมาะสม และรถไฟรางคู่เส้นทางหาดใหญ่-ปาดังเบซาร์ รวมถึงการก่อสร้างท่าเรือปากบาราและท่าเรือสงขลา 2 รวมถึงท่าอากาศยานจังหวัดยะลา

สำหรับ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กำลังวางแผนว่าเขตเศรษฐกิจรองรับอุตสาหกรรมโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เห็นว่าควรกำหนดนโยบายให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมนำสินค้าหรือวัตถุดิบที่มาผลิตหรือแปรรูปที่ด่านชายแดน เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ การจ้างงาน และทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านหรือแรงงานในท้องถิ่นได้ทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2557)

ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แต่เดิมพื้นที่ต่าง ๆ ที่กำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจมีศักยภาพในการพัฒนาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงด้านเกษตรกรรม แหล่งอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว แต่ภายหลังพบว่า การพัฒนาในแต่ละพื้นที่มีปัญหาและอุปสรรคแตกต่างกัน และแต่เดิมประเทศไทยมีเพียงเฉพาะมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการลงทุนในประเทศเท่านั้น ดังนั้น แนวคิดที่จะกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นวิธีแก้ปัญหาและอุปสรรคที่เฉพาะเจาะจง โดยไม่กระทบกระเทือนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องได้ตรงประเด็นและสามารถดำเนินการให้มีมาตรการกฎหมายรองรับทั้งในการกำหนดแหล่งที่ตั้ง ขอบเขตพื้นที่จำนวนของกิจการและประชากรในพื้นที่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริการพื้นฐานและปัจจัยต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์และความต้องการของแต่ละเขตอย่างชัดเจน (นราพจน์ ทิวถนอม, 2551)

การกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นแบบบูรณาการ อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมศักยภาพของผู้ประกอบการต่างๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้รัฐสามารถเลือกใช้นโยบายมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆในด้านการส่งเสริมการผลิตสินค้าและให้บริการในตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง มีดังต่อไปนี้ (ศรินทิพย์ ประเสริฐฐานนท์, 2552)

1. กฎหมายด้านอุตสาหกรรมและการลงทุนต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

2. กฎหมายเกี่ยวกับคนต่างด้าว เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

3. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดินพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ต่อมา แนวความคิดในการกำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยคือแนวคิดใหม่ในการจัดระบบพื้นที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นสำคัญ โดยฝ่ายรัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดทำและพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละพื้นที่มีศักยภาพในการพัฒนาที่แตกต่างกัน ดังนั้น การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงต้องส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับมิติด้านสังคม การเมือง สิ่งแวดล้อมจารีตประเพณี และความต้องการ ของประชาชนในแต่ละพื้นที่ โดยคำนึงถึงการรักษาคุณภาพระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และมิติอื่น ๆ ไปพร้อม ๆ กัน และศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีการค้าระหว่างประเทศกับนานาประเทศ

1. แนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีวัตถุประสงค์หลักในการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ เพื่อมิให้การพัฒนากระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา ซึ่งนอกจากจะช่วยกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ เฉพาะที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เฉพาะ และพื้นที่ใกล้เคียงโดยตรงแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในเวทีการค้าโลกอีกด้วย การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงมีขึ้นเพื่อเป็นหลักการปฏิบัติสำหรับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ศิริเพ็ญ แตปรเมศมัย, 2549)

โดยหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ควรประกอบด้วย หลักการรักษาอธิปไตยของชาติ หลักความเสมอภาค และรักษาประโยชน์ซึ่งกันและกัน หลักการดูแลและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายของนักลงทุน และหลักความสอดคล้องกับระเบียบประเพณีการค้าระหว่างประเทศ โดยรัฐจะต้องมีมาตรการจูงใจมาตรการอำนวยความสะดวก และมาตรการหลักประกันและคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการที่จะเข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (เรวดี แก้วมณี, 2556) เช่น

1. มาตรการจูงใจ

1.1 สิทธิประโยชน์ด้านภาษีเงินได้นิติบุคคล

(1) ผู้ประกอบการจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน มีกำหนดระยะเวลา 8 ปีนับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากการประกอบกิจการนั้น และให้ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 ของอัตราปกติ เป็นระยะเวลา 5 ปีนับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

(2) ผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการขาดทุนในระหว่างที่ได้รับสิทธิยกเว้นภาษีเงินได้ สามารถนำผลขาดทุนประจำปีที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นไปหักออกจากกำไรสุทธิที่เกิดขึ้น ภายหลังระยะเวลาที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลมีกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปีนับแต่พ้นกำหนดเวลานั้นโดยจะเลือกหักกำไรสุทธิของปีหนึ่งหรือหลายปีก็ได้

(3) เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลายกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล หากผู้ประกอบการนำผลกำไรเป็นส่วนเพิ่มทุน หรือขยายกิจการเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนของกิจการเดิม หรือหากผู้ประกอบการมียอดส่งออกผลิตภัณฑ์เกินกว่าร้อยละ 80 ของผลผลิตทั้งหมด สามารถขอรับสิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลอีกร้อยละ 25 ของภาษีเงินได้นิติบุคคล

(4) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคล หัก ณ ที่จ่าย มีกำหนดระยะเวลาและอัตรา ตามที่คณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนด

(5) ผู้ประกอบการต่างด้าวที่นำเงินเข้ามาลงทุนในกิจการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะได้รับยกเว้นเงินปันผลจากกิจการที่ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อมีการส่งเงินปันผลดังกล่าวนอกประเทศไทย

(6) ผู้ประกอบการที่รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี เกี่ยวกับการส่งเสริมรักษาสิ่งแวดล้อมเข้ามาใช้ในกิจการที่ประกอบในเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีสิทธิขอรับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีหัก ณ ที่จ่ายสำหรับการโอนค่าตอบแทนสิทธิในการรับโอนเทคโนโลยีจากต่างประเทศ จากคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษได้

(7) สถาบันการเงินการประกันภัยที่ประกอบกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลประเภทกำไรจากอุตสาหกรรมที่ประกอบในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อมีการส่งกำไรดังกล่าวออกนอกประเทศไทย

1.2 สิทธิพิเศษด้านค่าธรรมเนียมภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต

(1) ผู้ประกอบการจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมอากรขาเข้าภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต สำหรับเครื่องจักรอุปกรณ์เครื่องมือและเครื่องใช้รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าวที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้าและของที่ต้องใช้สำหรับการก่อสร้างประกอบหรือติดตั้งเป็นโรงงานหรืออาคารในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(2) ผู้ประกอบการจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมอากรขาเข้าภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต สำหรับวัตถุดิบหรือของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและนำเข้าในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออกผลิตภัณฑ์ไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

(3) ผู้ประกอบการจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมอากรขาออกภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับผลิตภัณฑ์สิ่งพลอยได้หรือสิ่งอันใดที่ได้จากการผลิต โดยใช้วัตถุดิบและได้ทำการผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษเมื่อมีการส่งออกซึ่งผลิตภัณฑ์หรือสิ่งพลอยได้หรือสิ่งอันใดนั้นออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

(4) ผู้ประกอบการจะได้รับการลดหย่อนค่าธรรมเนียมอากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต จำนวนร้อยละ 50 สำหรับวัตถุดิบหรือของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและนำไปในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อใช้ในการผลิตและจำหน่ายในราชอาณาจักรไทย

1.3 สิทธิพิเศษด้านภาษีบำรุงท้องที่หรือภาษีท้องถิ่น

ผู้ประกอบการมีสิทธิที่จะได้รับการยกเว้น หรือลดหย่อนภาษีต่าง ๆ ที่เรียกเก็บโดยองค์กรท้องถิ่น เมื่อประกอบการตามประเภทหรือตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนกำหนดไว้ สำหรับมาตรการจูงใจด้านภาษีอากร ในส่วนนี้เป็นมาตรการจูงใจพื้นฐานโดยทั่วไป ที่มีการเสนอให้แก่กันลงทุนในประเทศไทย

1.4 สิทธิพิเศษและประโยชน์ด้านอื่นได้แก่

(1) ผู้ประกอบการที่เป็นคนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนด หรือมีสิทธิทำการเช่า หรือเช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 50 ปีจากคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(2) ผู้ประกอบการต่างด้าวหรือคนต่างด้าวที่เป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการสามารถทำงานและพำนักอยู่ในประเทศไทยได้

(3) คู่สมรสหรือบุตรหรือผู้อยู่ในความอุปการะของคนต่างด้าวตามข้อ (2) สามารถพำนักอยู่ในประเทศไทยได้เช่นเดียวกับคนต่างด้าวนั้น

(4) คนงานต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้เป็นการชั่วคราวแต่ไม่มีสิทธิพำนักในประเทศไทยเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกรณีพิเศษ

(5) ผู้ประกอบการต่างด้าวสามารถประกอบกิจการตามบัญชี ก. ข. และ ค. ท้ายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

(6) ผู้ประกอบการสามารถนำค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า ค่าประปา ค่าบำรุงรักษาระบบกำจัดน้ำเสีย หรืออากาศเสีย หรือของเสีย จำนวน 2 เท่าของจำนวนเงินที่ผู้ประกอบการได้เสียไป หักเป็นค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์ในการคำนวณภาษีได้

(7) ผู้ประกอบการสามารถหักเงินที่ผู้ประกอบการได้ลงทุนในการติดตั้ง หรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในการประกอบกิจการ ออกจากกำไรสุทธิ รวมทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของเงินได้ลงทุน ในการนั้นโดยจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่ง หรือหลายปีก็ได้ภายใน ๑๐ ปีนับแต่วันที่มีรายได้จากการลงทุน ทั้งนี้ นอกเหนือจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

(8) ผู้ประกอบการสามารถนำเข้าหรือส่งออกเงินตราต่างประเทศอย่างเสรี

2. มาตรการอำนวยความสะดวก

- (1) รัฐจะอำนวยความสะดวกให้มีการรวมศูนย์อำนาจ เกี่ยวกับการรับจดทะเบียน การออกใบอนุญาต การตรวจสอบมาตรฐาน หรือการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้อยู่ในองค์กรเดียวและสถานที่เดียวกัน ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- (2) รัฐจะอำนวยความสะดวกให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อลดขั้นตอนและร่นระยะเวลาสำหรับการจดทะเบียน หรือการขออนุญาตต่าง ๆ รวมถึงการพิจารณาหรืออนุมัติด้วย
- (3) รัฐจะอำนวยความสะดวกให้มีหน่วยงานที่จะให้บริการคำปรึกษาด้านกฎหมาย ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ข้อมูลสถิติ ข่าวสาร สารสนเทศที่ทันสมัยรอบด้านอย่างทันที แก่ผู้ประกอบการโดยไม่คิดมูลค่า
- (4) รัฐจะอำนวยความสะดวกให้มีการจัดตั้งสถาบันการเงิน เพื่ออำนวยความสะดวกด้านเงินทุน สินเชื่อ การให้คำปรึกษาการลงทุน การบริการโอนเงินระหว่างประเทศ หรือการออกหนังสือค้ำประกัน แก่ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยรัฐจะยกเว้น หรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมภาษีต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินดังกล่าว พึงต้องชำระตามกฎหมาย
- (5) รัฐจะอำนวยความสะดวกให้มีการจัดตั้งสถานพยาบาล สถาบันการศึกษา ถึงระดับอุดมศึกษาขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- (6) รัฐจะจัดให้มีระบบการกำจัดน้ำเสีย และของเสีย ในรูปแบบรวมโดยคิดค่าบริการในอัตราต่ำเพื่อการรักษาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ
- (7) รัฐจะจัดสรรเงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำให้แก่ผู้ประกอบการกู้ยืม เพื่อใช้เป็นทุนในการประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กิจการสถานพยาบาล กิจการสถานศึกษา ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

3. มาตรการให้หลักประกันและคุ้มครอง

- (1) รัฐจะไม่โอนกิจการของผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นของรัฐ
- (2) รัฐจะไม่ประกอบกิจการเองในเขตเศรษฐกิจพิเศษอันเป็นการแข่งขันกับผู้ประกอบการ
- (3) รัฐจะไม่ผูกขาดการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันกับผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- (4) รัฐจะไม่ควบคุมราคาผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- (5) รัฐจะไม่ออกคำสั่ง หรือกฎระเบียบ ขู่ห้าม หรือข้อจำกัด การส่งผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ
- (6) รัฐจะไม่อนุญาตให้ส่วนราชการองค์กรของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ นำเข้าผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันกับที่ผู้ประกอบการได้ทำการผลิตในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เข้ามาจำหน่ายภายในประเทศโดยได้รับยกเว้นอากรขาเข้า
- (7) รัฐจะต้องมีนโยบายห้ามการนำเข้าผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันกับผู้ประกอบการผลิตได้ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยมากกว่าผู้ประกอบการพึงได้รับในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นอกจากนี้ รัฐจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรของรัฐต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ โดยทำความเข้าใจกับรัฐต่างประเทศ เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ผู้ประกอบการภายในประเทศ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย เช่น ข้อตกลงการค้าชายแดนกับประเทศที่มีเขตดินแดนติดต่อกัน ข้อตกลงกับรัฐภาคีหลายฝ่ายที่เอื้ออำนวยต่อผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษ สนธิสัญญาทวิภาคี และพหุภาคีกับประเทศต่าง ๆ ข้อตกลงขององค์การการค้าระหว่างประเทศ ประมวลกฎหมายระเบียบประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน รัฐจะต้องวางกติกาด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการแข่งขันกันอย่างเสรี (Fair Competition) บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ แต่รัฐจะต้องมีองค์กร และกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการ โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายป้องกันไม่ให้เกิดสภาพการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Competition) การป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practice) เพื่อเป็นการจูงใจและสร้างหลักประกันให้แก่ผู้ประกอบการที่จะเข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษมากขึ้น และยังเป็นการสกัดผู้ประกอบการที่ไม่สุจริตเข้ามาในเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค รัฐจะต้องมีมาตรการด้านป้องกันการผูกขาด (Antitrust) เพื่อมิให้ผู้ประกอบการใช้สถานภาพทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าเอาเปรียบลูกค้าหรือผู้บริโภคที่อ่อนแอกว่า ด้วยการจำกัดทางการค้า (Restraint of Trade) หรือปฏิบัติทางการค้าที่เป็นการจำกัดสิทธิ (Restrictive Trade Practice) เพื่อเป็นการป้องกันการเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ อันเป็นต้นเหตุของการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม และทำให้ระบบเศรษฐกิจภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนสามารถเติบโตได้บนสังคมที่เป็นธรรม เมื่อสังคมที่มีระบบเศรษฐกิจที่เป็นระเบียบและเป็นธรรม ก็จะก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ได้เต็มประสิทธิภาพ

2. แนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. (สมาคมสันนิบาติเทศบาลแห่งประเทศไทย การวิเคราะห์ตามร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.)

การที่รัฐมีหน้าที่ต้องพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ จัดทำระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ และต้องพัฒนาการให้บริการของภาครัฐให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และโดยที่แต่ละพื้นที่มีศักยภาพในการพัฒนาแตกต่างกัน ดังนั้นการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ จึงต้องสอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วย แต่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่เฉพาะ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีเจตนารมณ์ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้เป็นเขตอุตสาหกรรม หรือเขตอุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้น อีกทั้งบทบัญญัติบางประการของกฎหมายดังกล่าว

ไม่เอื้อต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐจึงเห็นสมควรยกเลิกกฎหมายดังกล่าว และเห็นควรให้มีกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เฉพาะสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน และเพื่อให้การพัฒนาระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้น

ต่อมา ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงได้นำแนวคิดของเขตเศรษฐกิจพิเศษมาร่างเป็นกฎหมายใหม่ เพื่อให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวนมาก ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้อำนาจเฉพาะและการผ่อนปรนกฎระเบียบจำนวนมาก เช่น กฎระเบียบเกี่ยวกับเคลื่อนย้ายเงินทุน หรือกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าว เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นต้น โดยโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประกอบด้วย 110 มาตรา แบ่งออกเป็น 5 หมวด และบทเฉพาะกาล (การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย)

บทนิยามคำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” หมายความว่า เขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การบริการ หรือการอื่นใด รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการที่ดี หรือเพื่อประกอบการเสรี” (มาตรา 4) เป็นการกำหนดคำนิยามที่กว้าง เพื่อให้ครอบคลุมกิจกรรมหลายด้าน ซึ่งจะทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ทุกประเภท และเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมมากกว่าการจำกัดประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจไว้ เช่นแต่เดิมที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมโดยกำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 16) ซึ่งได้รับเงินงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนจากราชการ (มาตรา 20) เขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดขึ้นจากพื้นที่ราชการ พื้นที่สาธารณะประโยชน์ พื้นที่เอกชนหรือพื้นที่อื่น ๆ โดยอาจมีพื้นที่ไม่ใหญ่นัก หรือ อาจมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือ อาจครอบคลุมหลายจังหวัดก็ได้

โครงสร้างการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1. ระดับชาติ จะมีคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษทำหน้าที่ดูแลบริหารจัดการ และมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษทำหน้าที่ดูแลนโยบายในภาพรวม

2. ระดับพื้นที่ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารและผู้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษ

สำหรับที่มาของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละพื้นที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหาร โดยการทำเป็นสัญญาจ้าง “ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ” เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษตามนโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้กำหนดอัตราค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทน ของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษตามความเหมาะสม ซึ่งจ้างได้ไม่เกินคราวละ 4 ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งได้อีก โดยให้ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ การออกระเบียบในการบริการกิจการของเขตพิเศษ รวมทั้ง

ระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานของพนักงาน หรือ ลูกจ้างหรือลูกจ้างของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ หรือข้อบังคับของคณะกรรมการบริหารและการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด และตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่พนักงาน และลูกจ้าง ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

อำนาจหน้าที่ของเขตพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีจำนวนมากหลายประการ เพื่อให้การดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปตามรัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้ เช่น

1. การให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา เพียงแต่แจ้งรัฐสภาเพื่อทราบก่อนให้ความเห็นชอบในพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น (มาตรา 16) และมีได้มีการกำหนดขั้นตอน และกระบวนการในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษรวมถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. กำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องจัดบริการการขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค ระบบสื่อสารโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล การศึกษา การกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ ด้านต่าง ๆ (มาตรา 19) นอกจากนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจจัดทำหรือจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ โดยอาจจะดำเนินการอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการจัดหาที่ดินเพื่อตั้งหรือขยายเขตเศรษฐกิจพิเศษ การถมทะเล การจัดทำผังเมือง การจัดระบบชลประทาน การจัดสรรที่ดิน การจัดให้มีไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 50) ทั้งนี้ ให้ถือว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจดำเนินการได้ เช่นเดียวกับหน่วยงานรัฐ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐ

3. ผู้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจตามกฎหมายในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ หรือ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้งต่าง ๆ แทนส่วนราชการ หรือคณะกรรมการตามกฎหมาย

4. เขตเศรษฐกิจพิเศษยังสามารถที่จะจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยการกำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมทั่วไป (Industrial Zone) หรือเขตประกอบการเสรี (Free Zone) ก็ได้ ทั้งนี้เขตเศรษฐกิจพิเศษจะดำเนินการจัดตั้งและบริหารจัดการเองก็ได้ หรืออนุญาตให้บุคคลอื่นดำเนินการหรือบริหารจัดการภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกำหนดของคณะกรรมการบริหาร

5. นอกจากนี้ สิทธิพิเศษของผู้ประกอบการ หรือผู้อาศัยในที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีดังต่อไปนี้คือ สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นของคนต่างด้าวสิทธิในการนำคนต่างด้าวเข้ามาและอยู่อาศัยในราชอาณาจักรสิทธิในการนำหรือส่งเงินออกไปนอกราชอาณาจักรสิทธิในการได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนสิทธิในการถือครองหรือเปิดบัญชีเงินฝากเป็นเงินตราต่างประเทศกับสถาบันการเงินและสิทธิที่จะได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร(มาตรา 62) ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ดังนั้น ในการได้รับสิทธิ

ประโยชน์ของผู้ประกอบการ หรือ ผู้อาศัยจึงอาจจะแตกต่างกันได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

6. การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษให้จัดทำงบประมาณประจำปี โดยแยกเป็นงบลงทุน และงบทำการสำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะกรรมการนโยบาย เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการนั้นให้เขตเศรษฐกิจพิเศษนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อทราบ (มาตรา 79) และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระสอบบัญชีและตรวจบัญชี รวมทั้งการเงินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยทำเป็นรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้ประชาสัมพันธ์เผยแพร่รายงานประจำปีของปีนั้น ๆ ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบนับแต่วันสิ้นปีบัญชี (มาตรา 81)

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่สามารถสั่งให้สำนักงานหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความเห็นทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำหน้าที่ที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจในการสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของสำนักงานหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษได้

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์การร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อช่วยในการส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวก และให้สิทธิประโยชน์ในการดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพราะหากมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวจะทำให้ท้องถิ่นสามารถมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่น ๆ เพื่อนำมาพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสาธารณะประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ผู้ประกอบการ และเป็นประโยชน์ทางอ้อมแก่ประชาชนในท้องถิ่น แต่ทว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้ผ่านรัฐสภาจึงยังไม่มีผลใช้บังคับ

3. การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 (ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 130 ตอนพิเศษ 87 ง 24 กรกฎาคม 2556)

การพัฒนากฎหมายเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรงในพื้นที่เฉพาะ และกระจายไปสู่พื้นที่ใกล้เคียงด้วย ซึ่งการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวก และให้สิทธิประโยชน์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการและพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการที่ดี หรือเพื่อประกอบการค้าเสรี เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศ โดยให้หน่วยงานที่ประสงค์จะพัฒนาและรับผิดชอบ กำกับดูแลเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นผู้จัดทำ “ร่างแผนแม่แบบ” และ“แผนปฏิบัติการ” แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้การจัดทำร่างแผนแม่แบบ และแผนปฏิบัติการมีความรวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ ตลอดจนมีสาระของงานถูกต้องครบถ้วนตรงตามวัตถุประสงค์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง และเพื่อความคล่องตัวในการทำงานและเพื่อบูรณาการการทำงานกับภาคส่วนต่าง ๆ

(จดหมายจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ นร. 1112/7067 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2554 ถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.)

สืบเนื่องจากการประชุม ในวันที่ 19 มีนาคม 2545 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดน และให้ดำเนินการใน 3 เมือง ได้แก่ เชียงแสน แม่สาย และสะเดา เป็นโครงการนำร่องและ 15 มีนาคม 2555 มีการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ ณ จังหวัดเชียงใหม่ และเร่งรัดให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน อ.แม่สาย จ.เชียงราย (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2548)

“วันที่ 21 มกราคม 2556 โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้แถลงว่า คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดตั้งระเบียบดังกล่าวพร้อมมีความเห็นชอบให้อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นพื้นที่นำร่องเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่แรกโดยก่อนหน้านี้ที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้เพียงหนึ่งวัน นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ลงพื้นที่แม่สอดเพื่อตรวจสอบสภาพพื้นที่แม่สอด ตรวจเยี่ยมสภาพสะพานมิตรภาพไทย-พม่า รวมไปถึงฟังบรรยายสรุปเรื่องเขตเศรษฐกิจแม่สอด และสถานการณ์ภาพรวมของสภาพเศรษฐกิจของจังหวัดตาก ว่าจังหวัดตากมีรายได้เฉลี่ยปีละ 4 หมื่นล้านบาท นอกจากนี้เทศบาลนครแม่สอดยังเสนอให้รัฐบาลเข้ามาสนับสนุนด้านการคมนาคม เพิ่มระบบโลจิสติกส์ อุโมงค์รถไฟเชื่อมต่อกับเส้นทางรถไฟไป ตาก - แม่สอด รวมถึงการที่จังหวัดได้เตรียมพื้นที่กว่า 500 ไร่เพื่อสร้างศูนย์กระจายสินค้ารองรับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ทั้งยังเป็นจุดที่สามารถเชื่อมต่อกับประเทศจีนและอินเดียได้ด้วย ซึ่งคณะรัฐบาลแสดงท่าทีที่เห็นด้วยกับการยกระดับแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและการให้ความสำคัญกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับการเข้าสู่การเป็น AEC นั้นเอง”

เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556 คณะรัฐมนตรี เห็นชอบในหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. และปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา และมีการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2556

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นการออกกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้น เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศโดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียน ตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน และข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น และจากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประกอบกับมีนโยบายในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระบบที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถให้บริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องออกระเบียบคํากฎหมาย เพื่อกำหนดให้มีกลไกขับเคลื่อนการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีศักยภาพสามารถพัฒนาพื้นที่ของตนขึ้นเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีระบบสาธารณูปโภค บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและจำเป็นต่อการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (เอกสารประกอบการประชุมเพื่อตรวจพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุมเดือนบุนนาค ชั้น 2 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยังคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งมีกลไกที่ช่วยให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนการดำเนินงานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยจัดให้มีการมอบอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่นให้สามารถสั่ง อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นใดที่หน่วยราชการจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน ข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ นั้น

ดังจะเห็นได้จากบทนิยาม คำว่า “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” หมายถึง พื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง หรือหลายแห่งที่ได้รับสนับสนุนจากรัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการค้าสินค้าหรือบริการ หรือการลงทุนเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการค้าบริเวณพรมแดนและการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน รวมทั้งการพัฒนากระบวนการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window และบทนิยามอื่น ๆ ได้แก่ “การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ” “การค้าบริเวณพรมแดน” “แผนแม่บท” “การพัฒนาพื้นที่” และ “หน่วยงาน” เป็นต้น (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ข้อ 3)

ในการนี้ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอแผนแม่บทต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการที่สำนักงานเสนอให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน หรือโครงการของหน่วยงานตามที่สำนักงานร้องขอ กำหนดแนวทางเพื่อให้การส่งเสริมและพัฒนาการค้าบริเวณพรมแดน และการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บท รวมทั้งเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีกฎหมาย ปรับปรุงแก้ไขหรือ

ยกเลิกกฎหมาย กฎระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่จำเป็นต่อการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ข้อ 7)

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นหน่วยงานภายใน สศช. ซึ่งรับผิดชอบงานด้านวิชาการและธุรการ และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างหลักเกณฑ์ และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการที่หน่วยงานเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย และติดตามและประสานงานการปฏิบัติตามแผนแม่บท รวมถึงการตรวจสอบและวิเคราะห์แผนงานหรือโครงการและแผนปฏิบัติของหน่วยงาน ศึกษาวิจัยปัญหาในการจัดตั้งและการดำเนินการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายและสนับสนุนและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดงบประมาณค่าใช้จ่ายให้ดำเนินการต่าง ๆ ของสำนักงาน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ข้อ 10 และข้อ 13)

ส่วนการจัดทำแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการ ให้หน่วยงานที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ยื่นข้อเสนอพร้อมกับร่างแผนแม่บทต่อคณะกรรมการนโยบาย เพื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเจ้าสังกัดก่อน และต้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ต่อมาเมื่อหน่วยงานได้รับมอบหมายแล้ว ให้ดำเนินการตามแผนแม่บท จัดทำแผนงานหรือโครงการ และส่งให้หน่วยงานรับผิดชอบเขตพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อรวบรวมตรวจสอบ และวิเคราะห์แล้วจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการฯ และจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่นั้นด้วย (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ข้อ 14 และข้อ 18)

ต่อมา เมื่อคณะกรรมการนโยบายเห็นชอบแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการแล้วให้เสนอกับคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วก็ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบ และติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงาน และส่งรายงานความก้าวหน้าต่อสำนักงาน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย กรณีที่มีปัญหาการดำเนินงานให้หน่วยงานที่รับผิดชอบประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย และคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามลำดับ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ข้อ 19 และข้อ 21)

ตามแนวคิดของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ว่าไม่ควรจำกัดประเภทของธุรกิจ และต้องให้สิทธิพิเศษแก่ผู้อาศัยและผู้ประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งควรกำหนดให้มีองค์กรบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้มีอำนาจอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ผู้ประกอบการและผู้อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษทุกเรื่อง เพื่อให้การประกอบธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพนอกจากนี้ การพัฒนาพื้นที่

เขตเศรษฐกิจพิเศษ จะต้องให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเชื่อมโยงกับวิถีชีวิต จารีตวัฒนธรรม ภูมิปัญญา การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างเกื้อกูลอย่างยั่งยืน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการร่วมรับรู้ข้อมูล การตัดสินใจ และการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งอาจจะมีการรับฟังความคิดเห็น หรือปรึกษาหารือกับประชาชนในพื้นที่ที่จะต้องได้รับผลกระทบนั้นได้ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอ ข้อเท็จจริง อันจะนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาให้เกิดความเหมาะสมที่สุด

เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ พยายามที่จะให้กฎหมายมีทุกมิติเพื่อครอบคลุมในทุก ๆ ด้านดังเห็นได้จากความหมายของเขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่ทั้งหมด หรือบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งที่ได้รับสนับสนุนจากรัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ต่อการค้าสินค้าหรือบริการ หรือการลงทุนเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการค้าบริเวณพรมแดน และการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน รวมทั้งการพัฒนาระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าการเน้นเฉพาะด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม และเขตอุตสาหกรรมในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากประเทศไทยตั้งอยู่บนภูมิประเทศที่เป็นเหมือนศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบการรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนส่งผลให้อาเซียนมีการเติบโตทั้งด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้การค้าชายแดนมีบทบาทสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาภูมิภาค และเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดประเทศเพื่อนบ้าน

จะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นเครื่องมือใหม่ทางกฎหมายของรัฐบาลที่จะนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ซึ่งมีข้อบัญญัติในการกำหนดวัตถุประสงค์ให้อำนาจเฉพาะของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรับผิดชอบงาน และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งสามารถออกกฎหมาย กฎ และระเบียบ มาภายหลังเพื่อใช้ในการผ่อนปรนกฎระเบียบด้านต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น กฎระเบียบเกี่ยวกับเคลื่อนย้ายเงินทุน เพื่ออำนวยความสะดวกตั้งแต่การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โรงงานและการลงทุนต่าง ๆ ในการส่งเสริมการลงทุน การส่งออกสินค้า ไปนอกประเทศ และการนำเข้ามาในราชอาณาจักร รวมทั้งกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และการทำงานของคนต่างด้าว และการจัดสรรที่ดิน และการผังเมืองเพื่อประชาชน และรักษาคุณภาพป่าไม้ และสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรการทางกฎหมายปัจจุบันที่ใช้บังคับกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้กระจายการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ไปสู่พื้นที่บริเวณชายแดนเป็นจำนวนมาก โดยมีให้การพัฒนากระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ และเพื่อให้เขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละแห่งที่อาจจะเกิดขึ้นเพิ่มในอนาคต ได้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องไปเนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับแต่เดิมค่อนข้างล้าสมัย และไม่ครอบคลุมกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมทั้ง

ขั้นตอน และกระบวนการยกร่าง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย มีจำนวนมากและซับซ้อน ซึ่งไม่เอื้อต่อการพัฒนา ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจจึงมิใช่เพียงแผนการพัฒนา สำหรับแต่ละพื้นที่เท่านั้น หากแต่ยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญ หรือกลไกครอบจักรวาลของรัฐบาลในการดำเนินการ ตามนโยบายแผนและกำหนดการดำเนินงานที่รัฐบาลได้วางไว้ให้สัมฤทธิ์ผล

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

แนวความคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น เป็นแนวความคิดที่จะช่วยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ และสร้างความเจริญให้กับประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน ซึ่งพื้นที่ชายแดนของไทยเองนั้น นับได้ว่าการพัฒนามาแล้วระยะหนึ่งทั้งทางด้านอุตสาหกรรม การค้า และบริการ โดยบางพื้นที่มีสภาพทางกายภาพและศักยภาพที่เหมาะสมที่จะพัฒนาไปสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ การมีเขตเศรษฐกิจพิเศษจะช่วยกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ เพื่อมิให้การพัฒนากระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ และพื้นที่ใกล้เคียงมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ก่อให้เกิดยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ ยังจะช่วยส่งเสริมให้มีการลงทุน โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างชาติ อีกทั้ง ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในเวทีการค้าโลกอีกด้วย

ลักษณะของเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ปัจจุบันเป็นรูปแบบเขตพื้นที่ที่มีการบริหารจัดการจากเขตทั่ว ๆ ไปของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ใช้เป็นพื้นที่ทางการค้าที่มีเงื่อนไขและสิทธิพิเศษบางประการจากธุรกิจทั่วไป เพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว ดังที่ได้ศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศต่าง ๆ ที่มีระบบจัดการบริหารเบ็ดเสร็จภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แล้วนำมาใช้บังคับตามภายในประเทศ เช่น การจัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยได้มีการประสานความร่วมมือในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านภาษีอากร การตรวจคนเข้าเมือง และการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งอาจจะมีการวางระบบการบริหารจัดการพิเศษในการพัฒนาอุตสาหกรรม เทคโนโลยี ระบบสาธารณูปโภค และระบบขนส่งทางบก เครือข่ายระบบน้ำ เครือข่ายระบบป้องกันน้ำท่วม เครือข่ายพลังงาน เครือข่ายและระบบการสื่อสาร เป็นต้น เพื่อให้มีนักลงทุนจำนวนมากมาลงทุนธุรกิจประเภทต่าง ๆ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ และจะทำให้เป็นเมืองนานาชาติที่ชื่อเสียงมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

ปัญหาหรืออุปสรรคของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่พบปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานยังไม่ได้มาตรฐานสากล เนื่องจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในอนาคตต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก และจะต้องพัฒนาให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นหากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในสังคมและอาจจะกลายเป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวของฐานเศรษฐกิจของประเทศในอนาคตได้
2. ระบบการจราจรทุกด้านและการขนส่งสินค้าข้ามแดนระหว่างประเทศยังไม่เป็นระบบที่เชื่อมโยงกัน รวมทั้งปัญหาการผ่านด่านศุลกากร และด่านคนตรวจคนเข้าเมืองซึ่งใช้ระยะเวลาดำเนินการในการผ่านแดนแต่ละแห่ง

ข้อเสนอแนะ

แนวทางแก้ปัญหาการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยควรจะดำเนินการปรับปรุงกฎระเบียบในประเทศทั้งหมดที่มีอยู่และเกี่ยวข้องกับการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ทันสมัยควรจำแนกเป็น 2 ระยะใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

1. มาตรการระยะสั้น

ประเทศไทยควรนำแนวคิดเฉพาะส่วนของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศกำลังพัฒนาที่เน้นการพัฒนาพื้นที่เฉพาะมาใช้ เพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศโดยเร็ว เนื่องจากโครงสร้างทั่วไปของประเทศไม่เอื้อต่อการพัฒนาระบบการให้บริการทั้งระบบในคราวเดียวกัน หรือจะต้องใช้เวลาดำเนินการค่อนข้างนานซึ่งอาจจะไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่งประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะก่อน เพื่อให้กระจายเขตเศรษฐกิจพิเศษไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ภายในประเทศในระยะเวลารวดเร็ว ดังนั้นการพัฒนาระบบเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงควรรีบดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1.1 ควรคำนึงถึงแนวทางการกำหนดสิทธิประโยชน์ในทุก ๆ ด้าน โดยพิจารณามาตรการหลาย ๆ เรื่องมาประกอบกันเพื่อออกเป็นกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ภายในพื้นที่โดยเฉพาะซึ่งจะตอบสนองตรงกับความต้องการของประชาชนในสังคมเขตเศรษฐกิจพิเศษมากที่สุด โดยแต่ละพื้นที่อาจจะมีกฎหมายใช้บังคับเฉพาะภายในเขตเขตเศรษฐกิจพิเศษของตนโดยกำหนดมาตรการให้สิทธิประโยชน์ในพื้นที่เช่นต่าง ๆ สอดคล้องกับการพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรมเทคโนโลยีระดับสูง ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาการลงทุนในธุรกิจของประชาชนเป็นจำนวนมาก

1.2 ควรกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดให้มีการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ กล่าวคือต้องมีการพัฒนาระบบการให้บริการในเขตเศรษฐกิจพิเศษแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่ได้มาตรฐานและสอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window ซึ่งต้องอาศัยการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน ตลอดจนภาคีพัฒนาในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องรวมทั้งให้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ เพื่อให้การดำเนินการด้านต่าง ๆ สะดวก รวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ควรพัฒนามาตรการการให้บริการในบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษแบบ One Stop Services ในการตรวจและปล่อยสินค้านำเข้าและส่งออกให้เป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว และการเดินทางเข้าและออกของแรงงานต่างด้าว นักท่องเที่ยว และประชาชนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้มีการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการร่วมกันรวมทั้งอาจจะกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขระยะเวลาการอนุญาตให้เข้าเมือง พื้นที่อยู่อาศัยและอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำและมาตรการควบคุมดูแลการใช้แรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสอดคล้องนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศและความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาตินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

1.3 ควรดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ด้านบุคลากร และด้านคนตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งให้สามารถรองรับกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและเชื่อมโยงกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางด้านอุตสาหกรรม เทคโนโลยี ระบบสาธารณูปโภค และระบบขนส่ง ถนนหนทาง เครือข่ายระบบน้ำ ระบบป้องกันน้ำท่วม ระบบไฟฟ้าพลังงานและระบบการสื่อสารต่าง ๆ ในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. มาตรการระยะยาว

ประเทศไทยควรนำแนวคิดในของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศที่พัฒนาแล้วมาใช้ในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเฉพาะ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศไทยได้บูรณาการทั้งระบบ การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐภาคเอกชน ภาคประชาชน ตลอดจนภาคีพัฒนาที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นอย่างแท้จริงและโดยเร็ว ดังนั้น การพัฒนาระบบเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงควรดำเนินการในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 ควรศึกษารูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศในกลุ่มองค์กรความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) จะเน้นการพัฒนาการให้บริการทั้งระบบ โดยการลดกฎระเบียบและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น มีการจัดเก็บข้อมูลด้านต่าง ๆ ในฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อย่างเป็นระบบและบูรณาการข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้บริการในลักษณะของศูนย์บริการร่วม (Service Center) และนำระบบเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการให้บริการต่าง ๆ ซึ่งทำให้ผู้รับบริการใช้บริการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีสหภาพยุโรป (European Union) ใช้หลัก Free Trans-bordering of goods, labor and capital เน้นการพัฒนาการให้บริการทั้งระบบเช่นเดียวกับประเทศในกลุ่ม OECD แต่ไม่เน้นการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ

ส่วนกรณีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ของประเทศมาเลเซีย พัฒนาทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นอย่างสอดคล้องกัน โดยอาศัยการวางนโยบายแผนงาน และโครงการแบบลดหลั่นตามลำดับ (Cascading Policy) ร่วมกับการการตั้งหน่วยงานใหม่ที่มีประสิทธิภาพรับผิดชอบ และจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมหาศาลตามที่แผนกำหนด

2.2 ควรมีระบบการทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้และมีความยืดหยุ่น โดยเน้นบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อันจะส่งผลให้เกิดการใช้ประโยชน์ทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ ในเขตได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน ซึ่งได้ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น

2.3 ควรมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการวางผังเมืองต่อสาธารณะ โดยประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่ายและรวดเร็ว ดังเช่นของประเทศสิงคโปร์ทั้งทางอินเทอร์เน็ตและระบบบริการข้อมูล เพื่อให้ประชาชน

สามารถตรวจสอบได้อย่างโปร่งใสได้ ดังนั้นประเทศไทยจึงควรต้องเร่งปรับปรุงและพัฒนาระบบการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ข้อมูลดังกล่าว รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสื่อสารและประชาสัมพันธ์อย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องผังเมือง และร่วมกันปฏิบัติตามผังเมืองที่กำหนดขึ้นอย่างจริงจังเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองซึ่งได้เตรียมพื้นที่สำหรับการพัฒนาในอนาคตไว้อย่างเป็นระบบในระยะยาว และจะต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัย เพื่อให้ใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง

สำหรับประเทศไทยสามารถประยุกต์ใช้แนวความคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจากประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างทางการพัฒนาทั้งภายในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาค อันจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงบทบาทของเมืองชายแดนของไทยในปัจจุบัน ให้กลายเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจแห่งใหม่บริเวณชายแดนโดยการผลักดันให้เกิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแบบบูรณาการกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ควรคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของที่ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ตามศักยภาพทางเศรษฐกิจ รวมทั้งควรมีการออกแบบการให้สิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการลงทุนที่เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจไทย ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นอย่างรอบด้าน ในกระบวนการวางแผนและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยต้องไม่ลืมนำถึงวิถีชีวิตของชุมชน และสิ่งแวดล้อมความเป็นอยู่ที่อยู่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง สิ่งสำคัญที่สุดอีกประการคือ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นต้องให้ข้อมูลที่เป็นจริงในทุกกรณี มีความโปร่งใส และ “สามารถตอบทุกข้อสงสัย” ของประชาชนในพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียงได้

บรรณานุกรม

- กรมการค้าต่างประเทศ. (2557). สถิติการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนของประเทศไทย. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก www.dft.moc.go.th
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2554). *เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอีกหนทางสู่เออีซีไทย*. สืบค้น 17 สิงหาคม 2557 จาก http://www.dtn.go.th/vtl_upload_file//1268363579421/Mexico-Internet-Feb2010.pdf
- กระทรวงพาณิชย์. (ม.ป.ป.). *ข้อมูลการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนมุกดาหาร*. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557 จาก www.moc.go.th/opscenter/md/.../mukdahan-Special-Economic-Zone.pdf
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (8 สิงหาคม 2557). *คมนาคมดันโครงสร้างพื้นฐานเชื่อม 6 เขตเศรษฐกิจพิเศษ*. สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.bangkokbiznews.com>
- ขวัญใจ เตชเสนสกุล. (กรกฎาคม 2556). *Iskandar กระจุกสะท้อนการพัฒนาของมาเลเซีย*. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.exim.go.th/doc/newsCenter/42859.pdf>
- คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (2557). *เขตเศรษฐกิจพิเศษ*. สืบค้น 6 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thaigov.go.th/th/news1/item/84757.html>
- คมชัดลึก. (14 สิงหาคม 2557). *ปั้นเขตพัฒนาเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ คลข. รับเออีซี*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.komchadluek.net/detail/20140814/190109.html>
- คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. 27 มิถุนายน 2557. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 120 ง หน้า 11,
- จดหมายจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ นร. 1112/7067 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2554 ถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.

- เฉลิมพงศ์ ตั้งบริบูรณ์รัตน์ และ นายเจตนา เหล่ารักวงศ์. (ม.ป.ป.). *กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองจีน*. สืบค้น 6 สิงหาคม 2557 จาก http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/articles/detail.php?IBLOCK_ID=70&SECTION_ID=507&ELEMENT_ID=567
- ชรินทร์ หาญสืบสาย. (2557). *เรื่องเล่าจากส.ว.เขตเศรษฐกิจพิเศษ“แม่สอด”*. สืบค้น 20 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/warasarn/feb.pdf>
- ชาตรี สัมมะวัฒนา. (กุมภาพันธ์ 2557). *แต่ต่อการค้าชายแดนไทย : เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก bts.dft.go.th/btsc/files/Documentanalysiselse/4.pdf
- เชิญ ไกรนรา. (2556). *การศึกษาการพัฒนาและการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในต่างประเทศ*. สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก http://www.researchgate.net/publication/259450775_A_Study_on_Development_and_Management_Practices_of_Special_Boarder_Economic_Zones_in_Foreign_Countries
- ฐานเศรษฐกิจ.(2556). *เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเชียงราย:แต่ต่อสู่ AEC จริงหรือ?* AEC world ปีที่ 33(1) ฉบับที่ 2.
- ฐานเศรษฐกิจ. (2557). *เอกชนรับลูกคสข.ต้นเขตเศรษฐกิจพิเศษเกิด*. สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=11846>
- เดลินิวส์. (7 กรกฎาคม 2557). *สั่งทำแผนพัฒนาชายแดนทั่วประเทศ*. สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/economic/>
- ดำรง แสงทวีเลิศ และนันทิกา ทังสุพานิช. (2545). *เขตเศรษฐกิจพิเศษ : แนวคิดใหม่ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ*. วารสารเศรษฐกิจและสังคม, ปีที่ 39 (2) 42-43.
- ไทยโพสต์. (8 สิงหาคม 2557). *คลังไฟเขียว เว้นเก็บภาษีเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thaipost.net/news/080814/94342>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2557). *คสช.ยกมุกดาหารเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ*. สืบค้น 20 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thairath.co.th/content/437804>
- ธานินทร์ ณะอม. (2556). *เมืองชายแดน ประตูเชื่อมสู่การค้าระดับอาเซียน*. *ประชาคมวิจัย*. ปีที่ (108), หน้า... ฉบับ 108.

นราพจน์ ทิพนอม. (2551). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยการยุติธรรม.

ประชาชาติธุรกิจ. (29 พฤษภาคม 2557). *ค้าขายแดนไทยบูม “ ล้นมูลค่าปี ” 59 ทะลุ 1 ล้านล้าน*. สืบค้น 10 สิงหาคม 2557 จาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1401342528

ประชาชาติธุรกิจ. (21กรกฎาคม 2557). *คสช.ลุย 5 เขตเศรษฐกิจพิเศษ “เอกชน-ท้องถิ่น”*. สืบค้น 10 สิงหาคม 2557 จาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1405933657

ประชาชาติธุรกิจ. (16 กันยายน 2553). *อินโดจีนแข่งเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ ชิงเค้กลงบทุนต่างชาติ-ใช้สิทธิจีเอสพี*. สืบค้น 10 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thaishipper.com/content/content.asp?Archives=true&ID=34630>

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (14 สิงหาคม 2557). *ล็อก2.4หมื่นไร่พัฒนา 5 เขตเศรษฐกิจพิเศษ เร่งยกเครื่องผังเมืองเปิดประตูค้าขายแดนทั่วไทย*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1408013234

ผู้จัดการออนไลน์. (11 สิงหาคม 2557). *กระทรวงแรงงานแจงความคืบหน้าศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงานตั้งอนุกรรมการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดูแล 5 จังหวัด*. สืบค้น 11 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/QOL/viewnews.aspx?NewsID=9570000091294>

เรวดี แก้วมณี. (4 กุมภาพันธ์ 2554). *สรุปผลเสวนา Morning Talk เรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด : โอกาสและศักยภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรมชายแดน*. สืบค้น 7 สิงหาคม 2557 จาก http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/article/Maesot_SpecialEconomicZone_220254.doc

วุฒิสภา. (2548). *รายงานของคณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรมวุฒิสภา เรื่องร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ศรินทร์พย์ ประเสริฐนันท์. (2552). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, บัณฑิตวิทยาลัย, นิติศาสตร์.

ศิริเพ็ญ แตปรมะคามัย. (2549). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ* กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ (EIC Economic Intelligence Center). (2555). **ค้าชายแดน...โอกาสใกล้ตัวที่ไม่ควรมองข้าม**” สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://www.scbeic.com/THA/document/topic_border_trade/SCB Biz Circle 3/2012.

สิริวิชา สิทธิชัย. (2551). **สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ**. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (กุมภาพันธ์ 2548). **รู้ทันร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ**. สืบค้น 25 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.sea-cr.com/Data%20for%20website/E2%20tsunami%20sec/Tsunami2.pdf>

สมชาย ศักดาเวคีศรี. (2557). **เขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน. ในงานเสวนาเพื่อนคู่คิด มิตรคู่ AEC ครั้งที่ 2/2557**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). **การวิเคราะห์ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก www.nakhonmaesotcity.go.th

สำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์. (2547). **รายงานฉบับย่อสำหรับผู้บริหารโครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ**. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก www.nakhonmaesotcity.go.th

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2557). **ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ**. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ธันวาคม 2546). **สรุป Special Economic Zone Laws ของต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (4 เมษายน 2548). **เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone.)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). **เอกสารประกอบการประชุมเพื่อตรวจพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, (19 ตุลาคม 2547). **การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดตาก**. สืบค้น 20 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.cabinet.soc.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). **แถลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557**. สืบค้น 15 กรกฎาคม 2557

จาก http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/research/14/data_0501220714.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). **เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การากีที่ สคช. ริเริ่ม**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.nesdb.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (15 กรกฎาคม 2557ก). **แถลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557**. สืบค้น 6 สิงหาคม 2557
จาก <http://www.nesdb.go.th/>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557ข). **รายงานสรุปผลการสำรวจพื้นที่ชายแดนและโอกาสการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษไทย-กัมพูชา ณ สระแก้ว-บันเตียเมียนเจย และตราด-เกาะกง ระหว่างวันที่ 9-12 มกราคม 2557**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557ค). **รายงานการสำรวจศักยภาพพื้นที่ชายแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษไทย-เมียนมาร์ ณ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก-เมืองเมียวดี เมืองพะอัน และกรุงย่างกุ้ง ระหว่างวันที่ 15-18 พฤษภาคม 2557**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557ง). **รายงานสรุปผลการสำรวจศักยภาพพื้นที่ชายแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษไทย-ลาว-เวียดนาม ณ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต-แดนสะหวัน-ลาวบาว-เว้-ดานังและนครพนม-คำม่วน ระหว่างวันที่ 20-23 มีนาคม 2557**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557จ). **รายงานการศึกษาดูงานการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ ประเทศมาเลเซียและการวางผังเมืองประเทศสิงคโปร์ ระหว่างวันที่ 26-28 มีนาคม 2557**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2556). **การประชุมคณะรัฐมนตรี ประจำวันที่ 31 มีนาคม 2556**. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครซิดนีย์. (ธันวาคม 2554). **สรุป Special Economic Zone Laws ของต่างประเทศโดยฝ่ายพัฒนากฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**.

อาคม เติมพิทยาไพสิฐ. (มิถุนายน 2557). ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเศรษฐกิจชายแดนเพื่อเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน.
**เอกสารโครงการประชุมสัมมนาพัฒนาเมืองเศรษฐกิจชายแดน กรณีบริหารจัดการเมืองใหม่ ชื่องาน
 อำเภอลี้.**

อาคม สุวรรณกันธา. (ม.ป.ป.). **เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนภาคเหนือ**. สืบค้น 6 สิงหาคม 2557
 จาก [http://www.goldenworld-inter.com/index.php?option=com_content&view=](http://www.goldenworld-inter.com/index.php?option=com_content&view=article&id=410:2012-01-19-01-20-06&catid=4:2011-05-05-07-25-46&Itemid=5)
[article&id=410:2012-01-19-01-20-06&catid=4:2011-05-05-07-25-46&Itemid=5](http://www.goldenworld-inter.com/index.php?option=com_content&view=article&id=410:2012-01-19-01-20-06&catid=4:2011-05-05-07-25-46&Itemid=5)

หน้าว่าง

ภาคผนวก

หน้าว่าง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

พ.ศ. ๒๕๕๖

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศโดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่นและจากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับมีนโยบายในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระบบที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถให้บริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นต้องมีกลไกขับเคลื่อนการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสามารถพัฒนาพื้นที่ของตนขึ้นเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีระบบสาธารณูปโภค บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและจำเป็นต่อการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งมีกลไกที่ช่วยให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนการดำเนินงานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยจัดให้มีการมอบอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่นให้สามารถสั่ง อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นใดที่หน่วยราชการจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน ข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๖”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” หมายความว่า บริเวณพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งรัฐจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

“การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ” หมายความว่า การที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมอบอำนาจในการสั่ง อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติราชการหรือดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนหรือข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถสั่ง อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการนั้นรวมอยู่ ณ จุดเดียวในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง

“การค้าบริเวณพรมแดน” หมายความว่า ความรวมถึงการลงทุน การให้บริการ และการเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าวบริเวณพรมแดนและพื้นที่ต่อเนื่องกับพื้นที่ดังกล่าว

“ประเทศเพื่อนบ้าน” หมายความว่า ประเทศที่มีพรมแดนติดกับราชอาณาจักรไทย

“แผนแม่บท” หมายความว่า แผนแม่บทการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง

“แผนงานหรือโครงการ” หมายความว่า แผนงานหรือโครงการที่จำเป็นต่อการพัฒนา และจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่หน่วยงานจัดทำขึ้นเพื่อจัดตั้ง และดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งขึ้นตามแผนแม่บท

“แผนปฏิบัติการ” หมายความว่า แผนปฏิบัติการเพื่อจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง

“การพัฒนาพื้นที่” หมายความว่า การปรับปรุงและใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ทั้งของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งการจัดให้มีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาม หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่คณะกรรมการนโยบาย กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“หน่วยงาน” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ข้อ ๔ ในกรณีที่มีความจำเป็นที่ไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ สั่งให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ตามที่เห็นสมควร รวมทั้งให้มีอำนาจดำเนินการใดตามควร แก่กรณี เพื่อให้การค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนหรือข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณ พรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

ข้อ ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด ๑

คณะกรรมการนโยบาย

ข้อ ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
 (๒) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย จำนวนสองคน เป็นรองประธานกรรมการ
 (๓) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ

(๔) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ

(๕) ประธานกรรมการหอการค้าไทย ประธานผู้แทนการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ

(๖) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ
 ให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ และเลขานุการ และให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตาม (๖) ให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(๒) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการของหน่วยงานตามที่ได้รับการร้องขอ

(๓) กำหนดแนวทางให้หน่วยงานถือปฏิบัติเพื่อให้การส่งเสริมการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน หรือข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นไปโดยเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(๔) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บท ตลอดจนให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการ และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี

(๕) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้ตามความเหมาะสม

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนและประชาชนให้มีความรู้และมีส่วนร่วมในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการ

(๗) เชิญเจ้าหน้าที่ บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือเรียกเอกสารจากบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

(๘) ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

(๙) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีกฎหมาย ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่จำเป็นต่อการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี มอบหมาย

ให้คณะกรรมการนโยบายรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นระยะ

ข้อ ๘ การประชุมคณะกรรมการนโยบายต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธาน กรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมายตามลำดับเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการ และรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ ๙ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยในการดำเนินงานของ คณะกรรมการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการที่ต้องมี การดำเนินงานในพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือ แผนปฏิบัติการนั้นเป็นอนุกรรมการหรือคณะทำงานในคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานนั้น แล้วแต่กรณี ด้วย

การประชุมคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ให้นำข้อ ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๒

สำนักงาน

ข้อ ๑๐ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นหน่วยงานภายใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับผิดชอบงานด้านวิชาการและธุรการ ของคณะกรรมการนโยบาย และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

(๒) เสนอความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้และความเหมาะสมของร่างแผนแม่บท แผนงาน หรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการที่หน่วยงานเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

(๓) ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการ

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามแผนแม่บท

(๕) อำนาจการ ติดตามผล และประสานงานการบริหารและการปฏิบัติตามแผนแม่บท รวมทั้งสนับสนุนและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนแม่บท

(๖) ศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบาย

(๗) ขอยืมตัวบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ รวมทั้งการขอใช้ทรัพย์สินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสำนักงานได้ตามความจำเป็น

(๘) ปฏิบัติงานหรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายหรือประธานกรรมการมอบหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาม (๑) อย่างน้อยต้องประกอบด้วยแนวทางการให้การสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มาตรฐานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ ตลอดจนกรอบเวลาดำเนินการแล้วเสร็จให้ชัดเจน รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานดังกล่าว

ข้อ ๑๑ ให้สำนักงานรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อทราบตามระยะเวลาที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ข้อ ๑๒ ให้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้อำนวยการสำนักงาน ทำหน้าที่บริหารงานและเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโดยขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข้อ ๑๓ ค่าใช้จ่ายสำหรับคณะกรรมการนโยบาย คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้ง หรือบุคคลใดซึ่งมาช่วยปฏิบัติงานของสำนักงาน ค่าใช้จ่ายของสำนักงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอย่างอื่น ให้จ่ายจากงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จัดไว้สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบาย

หมวด ๓

การดำเนินงาน

ส่วนที่ ๑

การจัดทำแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการ

ข้อ ๑๔ ให้หน่วยงานที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยื่นข้อเสนอพร้อมกับร่างแผนแม่บทต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเจ้าสังกัดก่อน

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หน่วยงานที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

ข้อ ๑๕ ร่างแผนแม่บทต้องมีรายละเอียดตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) เหตุผลความจำเป็นในการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(๒) บริเวณพื้นที่ที่สมควรกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(๓) วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(๔) แนวทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งต้องสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(๕) สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่สมควรจัดให้แก่ผู้อยู่อาศัยและผู้ประกอบการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(๖) แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค การขนส่ง การสื่อสาร โทรคมนาคม และด้านพลังงาน ที่จำเป็นต่อการส่งเสริมการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนหรือข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และกรอบเวลาดำเนินการ

(๗) รูปแบบ วิธีการ มาตรฐาน และแนวทางในการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ รวมทั้งการประเมินผลและการเปิดเผยผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการให้บริการ

(๘) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยของประชาชน และสังคม ที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนแนวทางและงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาผลกระทบนั้น

ร่างแผนแม่บทตามวรรคหนึ่งต้องสอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ข้อ ๑๖ ในการพิจารณาร่างแผนแม่บท หากคณะกรรมการนโยบายเห็นสมควรมอบหมายให้หน่วยงานใดดำเนินการในเรื่องใดเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งหรือดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ให้คณะกรรมการนโยบายกำหนดรายชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้ชัดเจน รวมทั้งกรอบเวลาในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ข้อ ๑๗ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนแม่บทแล้ว ให้คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนแม่บทดังกล่าว

ข้อ ๑๘ ให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายตามแผนแม่บทจัดทำแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการโดยมีรายละเอียดตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่นั้นประกอบด้วย

ส่วนที่ ๒

การบริหารและการควบคุมโครงการ

ข้อ ๑๙ เมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการนั้น และให้ถือว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานดังกล่าวด้วย

ข้อ ๒๐ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบและติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการและแผนปฏิบัติการ และส่งรายงานความก้าวหน้าของแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการต่อสำนักงานเพื่อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายทราบ โดยให้สำนักงานกำหนดรูปแบบและระยะเวลาการรายงานความก้าวหน้าของแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการให้หน่วยงานถือปฏิบัติ

ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการ ให้องค์กรที่รับผิดชอบประสานงานกับสำนักงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ไมอาจ แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ให้สำนักงานรายงานต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาหาข้อยุติต่อไป

ข้อ ๒๑ ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องใดไม่เป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่สอดคล้องกับแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการ หรือวิธีการดำเนินการที่กำหนดตามระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการ นโยบายพิจารณาแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น

ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อวินิจฉัยหรือมีมติตามที่เห็นสมควรต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

การปฏิรูปการขนส่งระบบราง : รถไฟรางคู่

อารียา สุขโต
ณัฐพงศ์ พันธุ์ไชย

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าของผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่พึ่งพาการขนส่งทางถนนมากที่สุด รองลงมา คือ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางรางและการขนส่งทางอากาศ ตามลำดับ ซึ่งการขนส่งทางถนนนั้นมีต้นทุนที่สูงมากเมื่อเทียบกับการขนส่งทางน้ำและทางราง นับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อศักยภาพทางการแข่งขันของไทย ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพและลดต้นทุนการขนส่ง การเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าจากทางถนนที่มีต้นทุนสูงมาสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า (Modal Shift & Multimodal) โดยการพัฒนา ปรับปรุง โครงข่าย ทางรถไฟที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรถไฟรางเดี่ยวให้เป็นรถไฟรางคู่ จึงนับเป็นแนวทางที่น่าสนใจ

ปัญหาหลักของการขนส่งระบบรางในปัจจุบัน คือ ความล่าช้าหรือการไม่ตรงต่อเวลาของการเดินทาง ซึ่งปัญหาดังกล่าว มีสาเหตุสำคัญมาจากระบบรางในปัจจุบันที่เป็นระบบรางเดี่ยว โดยคิดเป็น 93.5 % ของระยะทางทั้งหมด ส่งผลต่อความเร็วของรถไฟอยู่ที่ประมาณ 50-60 กิโลเมตร/ชั่วโมง จากความจำเป็นต้อง สับรางรถไฟในแต่ละขบวน และปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่องของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) ทำให้ขาดเงินลงทุนสำหรับการพัฒนาระบบราง

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย ปีงบประมาณ 2558 – 2565 ขึ้น เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม เสริมสร้างความมั่นคง ความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง ตลอดจนการสร้างโอกาสสำหรับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากการเป็นประชาคมอาเซียน พร้อมทั้งกำหนดวงเงินงบประมาณจำนวน 2.4 ล้านล้านบาท สำหรับยุทธศาสตร์ดังกล่าว

สำหรับแหล่งเงินทุนที่สามารถนำมาใช้เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ได้แก่ งบลงทุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เงินกู้จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ และการลงทุนร่วมกับเอกชน (PPP) รายได้รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยรัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าจะใช้เงินทุนจากแหล่งใด เนื่องจากถ้าใช้จากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี อาจเกิดปัญหาในเรื่องความต่อเนื่องของโครงการ หรือเกิดการชะงักการก่อสร้างโครงการเนื่องจากการขาดงบประมาณ หรือถ้าจำเป็นต้องกู้เงินมาลงทุน ประเด็นเรื่องหนี้สาธารณะและกรอบวินัยทางการคลัง ก็เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเช่นกัน

ระบบรางคู่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ คือ

1. เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการเพิ่มความสามารถในการรองรับปริมาณการขนส่งสินค้าทั้งภายในประเทศ จากชายแดนหรือสินค้าผ่านแดน และผู้โดยสารหรือนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น ส่งผลต่อรายได้ของประเทศ
2. สามารถประหยัดพลังงานมากกว่าการขนส่งทางถนนหรือรถยนต์ ทำให้ลดต้นทุนการขนส่ง
3. การลงทุนก่อสร้างระบบรางคู่ เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ก่อให้เกิดการจ้างงาน เกิดรายได้ของประชากร เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

4. การเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมในอาเซียนเมื่อเสร็จสมบูรณ์ จะเป็นการเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ย่อมทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จากการลดต้นทุนการขนส่ง

สำหรับการเชื่อมโยงระบบรางกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น จำเป็นต้องพิจารณาว่าควรสร้างรางขนาดเท่าใดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ หากความกว้างของรางขนาด 1.435 เมตร ซึ่งเป็นระดับมาตรฐานโลก (One Standard Gauge) เพื่อสามารถเชื่อมต่อกับจีนได้ หรือ รางขนาด 1 เมตร (One Meter Gauge) ซึ่งเป็นขนาดรางในประเทศปัจจุบัน โดยทั้งประเทศรวมระยะทางประมาณ 4,035 กิโลเมตร อีกทั้งประเทศที่มีพรมแดนติดกับไทยในอาเซียน เช่น มาเลเซีย ลาว เมียนมาร์ ต่างก็มีขนาดราง 1 เมตรเช่นกัน

ดังนั้น การพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศเพื่อมุ่งให้การขนส่งระบบรางเป็นระบบการขนส่งหลักที่สามารถเชื่อมโยงกับรูปแบบการขนส่งและเชื่อมต่อกับจุดเชื่อมต่ออื่นได้ จึงจำเป็นต้องพัฒนาและยกระดับการขนส่งทางรางให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ให้เกิดความตรงต่อเวลา สะดวกและปลอดภัย รวมถึงการสนับสนุนให้ใช้การขนส่งทางรางที่สามารถลดต้นทุน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงและพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมในครั้งนี้ ประสบผลสำเร็จและมีประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

การปฏิรูปการขนส่งระบบราง : รถไฟรางคู่

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทยโดยเฉพาะรถไฟรางคู่ ถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะช่วยกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ การปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งจากทางถนนซึ่งมีต้นทุนสูงมาสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า (Modal Shift & Multimodal) โดยการนำแนวทางการพัฒนา ปรับปรุง โครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรถไฟรางเดี่ยวให้เป็นรถไฟรางคู่ถือได้ว่าเป็นแนวทางหนึ่งที่น่าสนใจ ประกอบกับการที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 ที่จะถึงนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและการขนส่งจากเมืองศูนย์กลางของภูมิภาค ให้สามารถเชื่อมโยงโครงข่ายด้านคมนาคมกับประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมกับผลักดันให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่การเป็นประตูการค้าหลักและประตูการค้าชายแดน ดังนั้น ไทยควรมีแนวคิดในการเพิ่มขีดความสามารถในการรองรับความต้องการด้านการขนส่งที่เพิ่มขึ้น รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพและความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง (การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2552) เพื่อสร้างความได้เปรียบด้านการค้าและเตรียมความพร้อมเพื่อพัฒนาสู่การเป็นศูนย์กลางด้านการขนส่งของภูมิภาคในอนาคต

สภาพทั่วไปและปัญหาของระบบรางในปัจจุบัน

ปัจจุบันเส้นทางรถไฟซึ่งรับผิดชอบโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) มีโครงข่ายหรือเส้นทางระบบรางกระจายสู่ภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ เป็นระยะทางทั้งสิ้นประมาณ 4,035 กิโลเมตร โดยเส้นทางดังกล่าว จำแนกได้ดังนี้

- ระบบรางเดี่ยว ระยะทาง 3,755 กิโลเมตร (คิดเป็นประมาณ 93.5 % ของระยะทางทั้งหมด)
- ระบบรางคู่ ระยะทาง 173 กิโลเมตร (คิดเป็นประมาณ 4 % ของระยะทางทั้งหมด)
- ระบบรางสาม ระยะทาง 107 กิโลเมตร (คิดเป็นประมาณ 2.5 % ของระยะทางทั้งหมด)

ตารางแสดงเส้นทางโครงข่ายรถไฟในปัจจุบัน

เส้นทาง	ระยะทาง (กิโลเมตร)
ทางสายเหนือ	781
ทางสายตะวันออกเฉียงเหนือ	1,093
ทางสายตะวันออก	527
ทางสายใต้	1,569
สายแม่กลอง	65
รวม	4,035

ตารางแสดงภาพรวมโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม

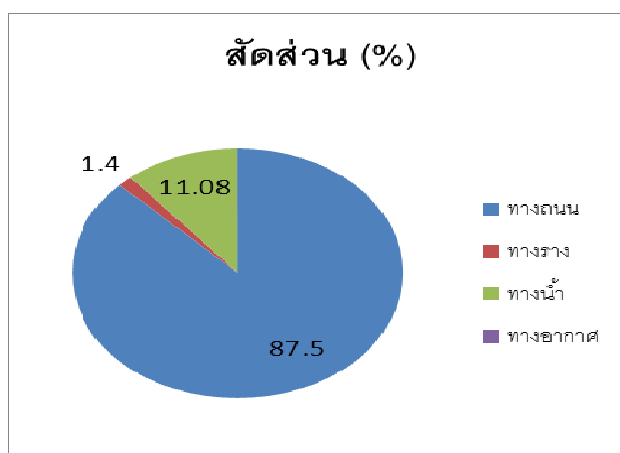
รายการ	เส้นทาง	ระยะทาง (กิโลเมตร)
ทางหลวง	ทางหลวง (คิดต่อสองเลน)	61,747
	มอเตอร์เวย์	313
ทางหลวงท้องถิ่น	เส้นทางหลัก	42,500
	เส้นทางรอง	107,500
ทางน้ำ	ชายฝั่ง	2,614
	แม่น้ำ	1,750
	คลอง	883
ทางรถไฟ	ทางเดี่ยว	3,755
	ทางคู่/ทางสาม	280
ท่าอากาศยาน	ท่าอากาศยานของ ทอท. และ บพ.	(28+6) 34 แห่ง
	บางกอกแอร์เวย์ส์	3 แห่ง
	ท่าอากาศยานทหารเรือ	1 แห่ง

ที่มา : แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศด้านการขนส่ง.

ปริมาณและต้นทุนการขนส่งสินค้าภายในประเทศ

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าภายในประเทศนั้น มีการขนส่งทางรางเพียง 1.4 % จากการขนส่งทั้งหมด การขนส่งทางถนน 87.50 % การขนส่งทางน้ำ 11.08 % และการขนส่งทางอากาศ 0.02 %

แผนภูมิแสดงสัดส่วนปริมาณการขนส่ง



ที่มา : กรุงเทพมหานคร.วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2557

ตารางแสดงภาพรวมรูปแบบและปริมาณการขนส่งสินค้า

รูปแบบการขนส่ง	ปริมาณการขนส่งสินค้า (ล้านตัน-กิโลเมตร)					
	2548	2549	2550	2551	2552	2553
ทางถนน	176,751	184,006	186,174	181,452	183,429	185,883
ทางราง	3,002	2,904	2,688	2,857	2,533	2,585
ทางน้ำ	5,555	5,885	5,765	5,674	5,611	5,538
ทางอากาศ	34	31	31	31	33	33
รวม	185,342	192,826	194,658	190,014	191,606	194,039

ที่มา : แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศด้านการขนส่ง.

ตารางแสดงต้นทุนการขนส่งสินค้า

ต้นทุนเฉลี่ยในการขนส่ง	
ทางถนน	1.72 บาท/ ตัน-กม.
ทางราง	0.93 บาท/ ตัน-กม.
ทางน้ำ	0.64 บาท/ ตัน-กม.
ทางอากาศ	10 บาท/ตัน-กม.

ที่มา : 1. แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศด้านการขนส่ง.

2. นະ ร.พ.ท. รื้อใหญ่บริการจัดการท่าเรือท่าเรือกรุงเทพ. 11 สิงหาคม พ.ศ. 2557

จากแผนภูมิแสดงสัดส่วนปริมาณการขนส่ง ตารางแสดงภาพรวมรูปแบบและปริมาณการขนส่งสินค้า และตารางแสดงต้นทุนการขนส่งสินค้า จะเห็นว่าปริมาณการขนส่งสินค้าในปัจจุบันของไทยพึ่งพาการขนส่งทางถนนมากที่สุด รองลงมา คือ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางรางและการขนส่งทางอากาศตามลำดับ

เมื่อมาพิจารณาในส่วนของต้นทุนนั้น ถึงแม้การขนส่งทางอากาศจะมีต้นทุนเมื่อคิดต่อหน่วยแล้วจะสูงที่สุด แต่ยังมีปริมาณที่น้อยมาก อีกทั้งในปัจจุบันผู้ประกอบการไทยหรือผู้ผลิตของไทย ส่วนใหญ่นิยมใช้การขนส่งทางถนนซึ่งส่งผลต่อต้นทุนในการขนส่งสินค้าของผู้ประกอบการ เนื่องจากต้นทุนในการขนส่งสินค้าทางถนนนั้นมีต้นทุนที่สูงมากเมื่อเทียบกับการขนส่งทางน้ำและทางราง นับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อศักยภาพทางการแข่งขันของไทยในอนาคต

สภาพปัญหาการขนส่งระบบราง

1. ปัญหาความล่าช้าในการเดินทาง

จากข้อมูลพบว่า การรถไฟของไทยมีมาเกือบร้อยกว่าปี เรียกได้ว่าเริ่มมีเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ แต่รถไฟไทยกลับมีการพัฒนาที่น้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่นที่เริ่มมีรถไฟในระยะเวลาไล่เลี่ยกับประเทศไทย แต่ปัจจุบันญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบราง ระบบรถไฟที่ทันสมัยที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ยิ่งตอกย้ำว่ารถไฟไทยถูกละเลยมานาน

ปัจจุบันการเดินทางโดยรถไฟจากกรุงเทพมหานครไปอยุธยาจะต้องใช้เวลาเดินทางถึง 2 ชั่วโมง เพราะวิ่งด้วยความเร็วแค่ 70 กิโลเมตร/ชั่วโมง ทั้ง ๆ ที่ควรจะวิ่งได้เร็วกว่านี้ โดยพัฒนาจากระบบรถไฟรางเดี่ยวเป็นรางคู่ เป็นรถไฟฟ้าหรือเป็นรถไฟความเร็วสูง ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจะต้องยกเครื่องระบบราง (ไทยรัฐออนไลน์, 2557) กันอย่างจริงจัง เพื่อพร้อมรับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค

ปัญหาหลักของการขนส่งระบบราง คือ ความล่าช้าหรือการไม่ตรงต่อเวลาของการเดินทาง ซึ่งปัญหาดังกล่าว มีสาเหตุสำคัญมาจากระบบรางในปัจจุบันที่เป็นระบบรางเดี่ยว และมีอายุการใช้งานของรางรถไฟที่ใช้มานาน อีกทั้งจากการสำรวจพบว่า ระยะทางทั้งหมดของรถไฟที่เชื่อมโยงภายในประเทศในปัจจุบันมีระยะทางทั้งสิ้น 4,035 กิโลเมตร แต่กลับมีระบบรางคู่และรางสามรวมกันเพียง 280 กิโลเมตร เท่านั้นหรือประมาณ 6.5% ของระยะทางทั้งหมด (การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2552) ทำให้เป็นอุปสรรคในเรื่องของความเร็วของรถไฟที่ปัจจุบันมีความเร็วอยู่ที่ประมาณ 50-60 กิโลเมตร/ชั่วโมง (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2553) จากการที่จำเป็นต้องสับรางรถไฟในแต่ละขบวน ซึ่งความเร็วดังกล่าวนี้ถือว่าต่ำมาก อีกทั้งเครือข่ายระบบรางไม่ได้รับการซ่อมแซมบูรณะ หรือพัฒนามาเป็นเวลานานทั้งเรื่องของหัวรถจักรและเรื่องอื่น ๆ นับเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข

2. ปัญหาการขาดทุนต่อเนื่อง

การขนส่งทางรถไฟถือเป็นกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐานประเภทหนึ่ง ที่รัฐมีภาระหน้าที่ต้องดำเนินการหรือจัดหาบริการให้แก่ประชาชนอย่างเพียงพอโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยในสังคม แม้ว่าในการดำเนินการนั้นจะไม่เกิดผลกำไรก็ตาม ซึ่งรัฐบาลในหลายประเทศทั่วโลกต่างถือเป็นนโยบายหลักที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยไม่คิดจะแสวงหาผลกำไร ดังจะเห็นได้ว่ากิจการรถไฟทั่วโลกมักประสบปัญหาที่คล้ายๆกัน คือ การขาดทุนจากการดำเนินกิจการ โดยรถไฟเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจหรือถ้าหากไม่ได้เป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลก็จะให้การอุดหนุนทางการเงินจนกลายเป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องจัดสรรเงินจากงบประมาณแผ่นดินเข้าไปให้การอุดหนุนกิจการรถไฟตลอดมา เพื่อให้กิจการรถไฟนั้นสามารถให้บริการเชิงสังคมและสนับสนุนนโยบายในด้านบริการสังคมของรัฐต่อไปได้

3. ปัญหาเรื่องการกระจายสินค้าและผู้โดยสาร

จากข้อจำกัดบางประการของระบบราง การขนส่งสินค้าสามารถเข้าถึงเฉพาะพื้นที่ที่มีรถไฟผ่าน สินค้าไม่สามารถส่งถึงจุดหมายได้ในครั้งเดียว ต้องมีการขนส่งทางบกหรือช่วงต่อ (ธีรพัฒน์, 2555) และความเร็วในการขนส่งจะช้ากว่าการขนส่งทางถนน

แนวทางการปฏิรูประบบรางคู่

1. ด้านการบริหาร

แนวทางปฏิรูป

1) **บุคลากร** ขณะนี้หน่วยงานเริ่มขาดแคลนและขาดการเรียนรู้เพิ่มเติม โดยเมื่อปี พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้ ร.ฟ.ท. รับพนักงานได้ไม่เกิน 5% ของจำนวนที่เกษียณ ส่งผลให้พนักงานขาดแคลน เช่น กลุ่มวิศวกร เป็นต้น แต่ปริมาณงานยังเป็นปกติ ซึ่งการขาดแคลนพนักงานดังกล่าวปัจจุบันยังไม่สามารถจ้างพนักงานเพิ่มเติมอย่างเป็นระบบได้เพราะไม่มีอัตรากำลังรองรับ (ปัจจุบันเหลือพนักงานประมาณ 11,000 คน) (กรุงเทพธุรกิจ, 2557)

2) **โครงสร้างการบริหารงาน** ต้องปรับปรุงใหม่โดยเน้นบริหารจัดการแบบภาคเอกชน ที่จะต้องสามารถสร้างการเดินรถที่มีประสิทธิภาพ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและมีผลประโยชน์ที่มีค่ามากกว่าการแบกรับสภาพการขาดทุนอย่างที่เป็นอยู่

ซึ่งรายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ ได้เสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการขนส่งทางรถไฟเชิงโครงสร้าง โดยมุ่งการปฏิรูปในกิจกรรมหลักของระบบราง 3 ด้าน คือ

(1) การพัฒนาระบบโครงข่าย (Network Development)

(2) การบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและจัดการเดินรถ (Infrastructure Maintenance and Operation : IMO) และ

(3) การเดินรถ

(สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2552, น.10)

3) **การนำที่ดินของ ร.ฟ.ท. มาใช้ให้เกิดประโยชน์** รวมถึงความชัดเจนของสัญญาเช่าที่ดินที่หมดอายุไปแล้ว หรือสัญญาที่ยังไม่จ่ายเงินตามกำหนด เพื่อนำรายได้จากทรัพย์สินเหล่านี้มาชดเชยการขาดทุน เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการรายได้จากการบริหารที่ดิน ซึ่งมีอยู่กว่า 233,860 ไร่ และใช้ในการเดินรถเพียง 198,674 ไร่ เป็นที่ดินที่สามารถหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จำนวน 36,302 ไร่ โดยปัจจุบัน ร.ฟ.ท. มีรายได้จากการบริหารที่ดินเพียง 2,000 ล้านบาท/ปี ซึ่งถือว่าต่ำมาก (กรุงเทพธุรกิจ , 2557)

4) **การลงทุนเพื่อจัดทำระบบรางคู่** ปัจจุบันไทยสามารถลงทุนระบบรางคู่ได้ โดยมีภาคเอกชนพร้อมลงทุน โดยรูปแบบการลงทุนและการดำเนินการโครงการสามารถทำได้หลายรูปแบบ อาทิ

(1) หน่วยงานรัฐดำเนินการเองเบ็ดเสร็จ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) ที่ได้จัดตั้งบริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด ขึ้นมาโดยให้ลงทุนและบริหารรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตลิงก์และรถไฟฟ้าชานเมือง

(2) รูปแบบ PPP Net Cost การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) มีโครงการรถไฟฟ้าทั้งที่ รฟม. ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบรางและสถานีให้ (80%) ก่อนให้เอกชนเข้ามาลงทุนในระบบรถไฟฟ้าพร้อมรับสัมปทาน เช่น รถไฟฟ้าใต้ดินสายเฉลิมรัชมงคล (หัวลำโพง-บางซื่อ) ที่ให้สัมปทานแก่บริษัทรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ BMCL

นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการลงทุนที่ต่างออกไปจากแนวทางข้างต้น โดยมีทั้งที่รัฐดำเนินการลงทุนในส่วนของการก่อสร้างพื้นฐานเอง และให้เอกชนบริหารโครงการให้ (PPP Gross Cost) และที่รัฐให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนดำเนินการลงทุนทั้งหมด (Build Operate to Transfer : BOT)

5) การพัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยีเป็นของตนเอง ซึ่งปัญหานี้ส่งผลในระยะยาวเพราะประเทศไทยจะขาดการพัฒนาเทคโนโลยีในการสร้างสรรค์และดูแลซ่อมบำรุงเป็นของตนเอง ทำให้ต้องพึ่งพาการจัดซื้อหัวรถจักร นำเข้าอะไหล่จากประเทศต้นแบบซึ่งเป็นงบประมาณที่สูง ดังนั้น การส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาระบบราง จำเป็นที่ภาครัฐจะต้องตั้งศูนย์ความเป็นเลิศในการวิจัยและพัฒนาด้านหัวรถจักร อะไหล่ชิ้นส่วนและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับรถไฟ และจัดตั้งศูนย์หรือสถาบันเพื่อการพัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับรถไฟ ดังเช่นในสาธารณรัฐประชาชนจีนที่จัดตั้ง China Academy of Railway Sciences และมาเลเซียได้จัดตั้ง Malaysia Railway Academy (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2552, น.9)

2. ด้านโครงสร้างระบบขนส่ง

จากปัญหาหลักในปัจจุบันของระบบรางที่เป็นรางเดี่ยว ก่อให้เกิดความล่าช้าหรือการไม่ตรงต่อเวลาของการขนส่งสินค้าและการเดินทาง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงมีแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างระบบการขนส่งทางรางขึ้น ดังนี้

แนวทางปฏิรูป

แผนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 เมษายน 2553 คณะรัฐมนตรีรับทราบผลการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ครั้งที่ 5/53 และเห็นชอบแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ระยะเร่งด่วน (พ.ศ. 2553-2557) วงเงิน 1.7 แสนล้านบาท (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2553) โดยแบ่งแผนเป็น 3 ระยะ ดังนี้

แผนแม่บทการพัฒนาทางคู 15 ปี

ระยะที่	ช่วงเส้นทาง	ระยะทาง (กม.)	หมายเหตุ
1. (พ.ศ. 2553-2557) ระยะเร่งด่วน	ลพบุรี-นครสวรรค์-ปากน้ำโพ	118	คสช.ได้นำมาบรรจุใน แผนงานที่ 1 ของยุทธศาสตร์ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของไทย ปีงบประมาณ 2558 – 2565
	มาบกะเบา-ชุมทางถนนจิระ	132	
	นครปฐม-หนองปลาตุก-หัวหิน	165	
	ชุมทางถนนจิระ-ขอนแก่น	185	
	ประจวบคีรีขันธ์-ชุมพร	167	
	รวม	787	
2. (พ.ศ. 2558-2562)	แก่งคอย-บัวใหญ่	220	
	ชุมทางถนนจิระ-อุบลราชธานี	309	
	ขอนแก่น-หนองคาย	172	
	ปากน้ำโพ-ตะพานหิน	69	
	หัวหิน-ประจวบคีรีขันธ์	89	
	ชุมพร-สุราษฎร์ธานี	166	
	รวม	1,025	
3. (พ.ศ. 2563-2567)	ตะพานหิน-เชียงใหม่	427	
	สุราษฎร์ธานี-ปาดังเบซาร์	339	
	คลองสิบก้า-กบินทร์บุรี	76	
	หาดใหญ่-สุโขทัย	214	
	ทุ่งสง-กันตัง	93	
	กบินทร์บุรี-คลองลี้	98	
	รวม	1,247	
	รวมทั้งหมด	3,039	

ที่มา : สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

หลักเกณฑ์ในการออกแบบระบบรถไฟรางคู่

ประเด็น	กรอบปัจจัยและหลักเกณฑ์
ข้อกำหนดของรูปแบบเส้นทาง	ช่วงเส้นทางก่อสร้างรางคู่จะทำการออกแบบก่อสร้างเพิ่มอีก 1 ทางและปรับปรุงแนวเส้นทางของรางเดิมให้รองรับความเร็วที่ 160 กม./ชม. สำหรับพื้นที่ทั่วไปและความเร็วสูงสุด 10 กม./ชม. ในพื้นที่เขตเมืองและปรับปรุงย่านสถานีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อกำหนดในการออกแบบ
ความกว้างระหว่างราง	ความกว้างของรางรถไฟ คือ 1 เมตร สำหรับบูรณาการการเดินทางในระบบใหม่ที่เป็นรถไฟไฟฟ้าและระบบเก่า โดยให้ขบวนรถเก่าสามารถวิ่งผ่านเข้าสู่เส้นทางสู่ระบบใหม่ได้และกลับเข้าสู่ระบบเส้นทางเดิมได้
การเดินทางเบื้องต้นในระยะแรก	ทำการวิ่งทั้งขบวนรถโดยสารและสินค้าทั้งหมดด้วยหัวรถจักรดีเซลพ่วงด้วยขบวนรถโดยสารและขบวนสินค้า หรือใช้ขบวนรถดีเซลราง (ความเร็วสูงสุด 120 กม./ชม.)
การเดินทางในอนาคต	สามารถปรับเป็นรถไฟไฟฟ้าทั้งหมด (ความเร็วสูงสุด 160 กม./ชม.) และมีระบบป้องกันความปลอดภัยด้วยระบบหยุดรถอัตโนมัติและมีระบบอาณัติสัญญาณที่ห้องคนขับ (CAB SIGNAL)
จุดตัดรถไฟ	จุดตัดที่รถไฟทางคู่ตัดผ่านทางรถยนต์จะปรับปรุงให้มีลักษณะทางต่างระดับ
การติดตั้งรั้วข้างทาง	ออกแบบก่อสร้างรั้วทั้ง 2 ด้าน เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนใช้เดินข้ามบนทางรถไฟ โดยจัดให้ประชาชนข้ามด้วยทางต่างระดับด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ทำทางเดินลอด หรือ ทำสะพานทางเดินข้ามระหว่างชานชาลาที่สถานี
ความยาวสูงสุดของขบวนรถ	≤ 580 ม.สำหรับขบวนรถสินค้า ≤ 450 ม.สำหรับขบวนรถทางไกล ≤ 200 ม.สำหรับขบวนรถชานเมือง/ขบวนรถท้องถิ่น ≤ 300 ม.สำหรับขบวนรถไฟฟ้าความเร็วสูงสุด 160 กม./ชม.
ระยะห่าง (ต่ำสุด) ระหว่างขบวนรถที่วิ่งตามกัน	รางคู่ใหม่จะออกแบบให้ขบวนรถด่วนและรถเร็วมีช่วงวิ่งตามกันได้ 10 นาที สำหรับขบวนรถที่วิ่งช้าจะวิ่งตามกันได้ 20-25 นาที ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระยะทางระหว่างสถานี
พื้นที่เขตทางสงวนเพื่อการสร้างทางคู่เพิ่มเติม	การออกแบบต้องสามารถปรับเส้นทางคู่ที่จะทำการก่อสร้างให้อยู่ในบริเวณพื้นที่ส่วนกลางเขตทาง ทั้งนี้เพื่อสงวนพื้นที่สองข้างทาง (ซ้ายและขวาของทางคู่) ให้สามารถทำการก่อสร้างรางคู่ใหม่ได้อีก 2 ทางคู่ซ้าย ขวา เพื่อการเสริมเครือข่ายและรองรับปริมาณการโดยสารและสินค้าในอนาคต

ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร.

ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย ปีงบประมาณ 2558 – 2565
โดยสามารถสรุปยุทธศาสตร์ดังกล่าว ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ มี 4 ด้าน ประกอบด้วย

- 1.1 การสร้างรากฐานความมั่นคงทางสังคม
- 1.2 การสร้างมาตรฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
- 1.3 การสร้างโอกาสสำหรับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากการเป็นประชาคมอาเซียน
- 1.4 การเสริมสร้างความมั่นคง ความปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง

2. แผนงาน 5 แผน ประกอบด้วย

2.1 แผนงานที่ 1 การพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง ประกอบด้วย

2.1.1 การสร้างรางรถไฟทางคู่ขนานกับสายเดิม (สร้างทางรถไฟเพิ่มขึ้นอีก 1 ราง จากเดิมที่มีอยู่แล้ว 1 ราง) โดยมีขนาดราง 1 เมตร เชื่อมต่อกับโครงข่ายทางรถไฟเดิมของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) รวมทั้งสิ้น 6 เส้นทาง วงเงิน 127,472 ล้านบาท

ตารางแสดงการสร้างรางรถไฟทางคู่ขนานกับสายเดิม

เส้นทาง	ระยะทาง (กิโลเมตร)	งบประมาณ (ล้านบาท)	ระยะเวลาดำเนินการ
ชุมทางถนนจิระ (โคราช) - ขอนแก่น	185	26,007.20	ปี 2558-2561
ประจวบคีรีขันธ์ - ชุมพร	167	17,292.53	
นครปฐม - หัวหิน	165	20,038.43	
ลพบุรี - ปากน้ำโพ	148	24,842.44	ปี 2559-2563 (อยู่ในขั้นตอนเตรียม เปิดประกวดราคา)
มาบกะเบา - ชุมทางถนนจิระ (โคราช)	132	29,855.08	
หัวหิน - ประจวบคีรีขันธ์	89	9,436.51	
รวม	886	127,472.19	

ที่มา: 1. สปริงนิวส์. อดีต ส.ส.ปป.จับทบทวนวงเงินก่อสร้างรถไฟทางคู่ใหม่.

2. ไทยโพสต์. กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 8 ปี ตั้งแต่ปี 2558-2565.

หากสามารถขยายทางคู่ 6 เส้นทางได้ตามแผน จะทำให้ขบวนรถไฟที่ให้บริการวันละ 288 เที่ยวต่อวัน
เพิ่มเป็น 800 เที่ยวต่อวัน (ไทยโพสต์, 2557)

2.1.2 การสร้างรางรถไฟทางคู่สายใหม่ เป็นการก่อสร้างรถไฟรางคู่โดยใช้รางกว้างขนาด 1.435 เมตร ซึ่งเท่ากับรางของรถไฟความเร็วสูง ขับเคลื่อนด้วยพลังงานไฟฟ้า มีความเร็วสูงสุด 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งน้อยกว่ารถไฟความเร็วสูงที่มีความเร็วสูงสุด 250 – 300 กิโลเมตรต่อชั่วโมง โดยจะสร้างจำนวน 2 เส้นทาง เพื่อไว้เชื่อมต่อกับประเทศจีนตอนใต้ ขึ้นตอนในช่วงแรกจะมีการว่าจ้างศึกษาเพื่อปรับแบบและกำหนดแผนการก่อสร้างจากเดิมที่มีการศึกษาก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง

ตารางแสดงการสร้างทางรถไฟรางคู่สายใหม่

เส้นทาง	ระยะทาง (กิโลเมตร)	งบประมาณ (ล้านบาท)	ระยะเวลาดำเนินการ
หนองคาย-โคราช-สระบุรี- แหลมฉบัง-มาบตาพุด	737	392,570	ปี 2558-2564
เชียงใหม่-เด่นชัย-บ้านภาชี- แหลมฉบัง	655	348,890	
รวม	1,392	741,460	

ที่มา : หนังสือพิมพ์ข่าวสด. อภิสิทธิ์พรเจ็ด"คสช." กับ"2ล้านล้านบาท"รัฐบาลปู.วันที่ 30 สิงหาคม 2557.

2.2 แผนงานที่ 2 การพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพฯ และปริมณฑล วงเงิน 1.2 ล้านล้านบาท ได้แก่

2.2.1 โครงการจัดซื้อประจำทางเชื้อเพลิงเอ็นจีวีจำนวน 3,185 คัน ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)

2.2.2 โครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าจำนวน 10 สายทาง

- รถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเข้ม (ธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต-มหาชัย)
- รถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงอ่อน (ศาลายา-หัวหมาก)
- ส่วนต่อขยายแอร์พอร์ต เรลลิงก์ (พญาไท-บางซื่อ-ดอนเมือง)
- สายสีม่วง ส่วนเหนือ-ใต้ (บางใหญ่-บางซื่อราษฎร์บูรณะ) ในส่วนด้านเหนือ คือ บางใหญ่-บางซื่อ

- สายสีเขียว (หมอชิต-สะพานใหม่-คูคต และบางรี-สมุทรปราการ-บางปู)
- สายสีน้ำเงิน ส่วนต่อขยาย (หัวลำโพง-บางแค และบางซื่อ-ท่าพระ-พุทธมณฑล สาย 4)
- สายสีส้ม (ตลิ่งชัน-ศูนย์วัฒนธรรม-มีนบุรี)
- สายสีชมพู (แคราย-ปากเกร็ด-มีนบุรี)
- สายสีเหลือง (ลาดพร้าว-พัฒนาการ-สำโรง)
- สายสีเขียวอ่อน (ยศเส-สนามกีฬา-สะพานตากสิน-บางหว้า)

2.2.3 โครงการก่อสร้างโครงข่ายถนนและสะพานในกทม.และปริมณฑล

2.3 แผนงานที่ 3 โครงข่ายทางหลวงเพื่อเชื่อมโยง ฐานการผลิตของประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน วงเงิน 6.4 แสนล้านบาท ได้แก่

2.3.1 โครงการสร้างถนนให้สามารถเข้าถึงพื้นที่การเกษตรและท่องเที่ยว เชื่อมโยงถนนระหว่างเมืองหลักและระหว่างฐานการผลิตหลักของประเทศ เชื่อมโยงประตูการขนส่งระหว่างประเทศและการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งทางถนนและองค์ประกอบต่อเนื่องเพื่อให้เกิดระบบขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ เป็นต้น

2.4 แผนงานที่ 4 โครงข่ายการขนส่งทางน้ำวงเงิน 1 แสนล้านบาท ได้แก่

2.4.1 โครงการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง เฟส 2

2.4.2 โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา จ.สตูล และท่าเรือในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำป่าสัก

2.5 แผนงานที่ 5 โครงข่ายเพิ่มขีดความสามารถการขนส่งทางอากาศ วงเงิน 8.9 หมื่นล้านบาท ได้แก่

2.5.1 โครงการขยายการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ ดอนเมือง ภูเก็ต และอุตะเถา

2.5.2 โครงการเพิ่มขีดความสามารถระบบการจัดจราจรทางอากาศให้ได้มาตรฐาน

2.5.3 การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอากาศยาน

แผนพัฒนาระยะเร่งด่วน เริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2557-2558

วงเงินรวม 1.08 แสนล้านบาท ประกอบด้วย

1. การก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง จ.ระยอง และท่าเรือปากบารา จ.สตูล
2. โครงการขยายการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ ดอนเมือง เชียงใหม่ ภูเก็ต และอุตะเถา
3. โครงการรถไฟฟ้า 4 เส้นทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

(ร.ฟ.ม.) คือ

- สายสีเขียว ช่วงสะพานใหม่-คูคต 7 กิโลเมตร และหมอชิต-สะพานใหม่ 11.4 กิโลเมตร อยู่ระหว่างรอประกวดราคา

- สายสีส้ม ช่วงศูนย์วัฒนธรรม-มีนบุรี 20 กิโลเมตร อยู่ระหว่างเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

- สายสีชมพู ช่วงแคราย-มีนบุรี 36 กิโลเมตร

- สายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว-พัฒนาการ 30.4 กิโลเมตร อยู่ระหว่างรอให้ คสช.อนุมัติโครงการ

4. รถไฟฟ้า 3 เส้นทาง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) คือ

- บางซื่อ-พญาไท-มักกะสัน 25.5 กิโลเมตร

- ส่วนต่อขยายแอร์พอร์ตลิงก์ พญาไท-ดอนเมือง 21.8 กิโลเมตร ขณะนี้เตรียมพร้อมประกวดราคา

- ส่วนต่อขยายสายสีแดง ช่วงรังสิต-มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 10.3 กิโลเมตร อยู่ระหว่างเตรียมเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ให้พิจารณาแผนการลงทุน

5. โครงการรถไฟรางคู่จำนวน 3 เส้นทางนำร่อง คือ

- สายชุมทางจิระ-ขอนแก่น
- สายประจวบคีรีขันธ์-ชุมพร และ
- สายนครปฐม-หัวหิน (ข่าวสด,2557)

แหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม 2.4 ล้านล้านบาท

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมโดยเฉพาะรถไฟระบบรางคู่ นับว่ามีความสำคัญก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ แต่การลงทุนพัฒนาในแต่ละครั้งนั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณมหาศาล แหล่งเงินที่จะนำมาใช้จึงมีความสำคัญ เนื่องจากจะส่งผลต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีถัดไปและหนี้สาธารณะของประเทศที่จะสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แหล่งเงินที่สามารถนำมาใช้ได้ ประกอบด้วย

1. งบลงทุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
2. เงินกู้จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ
3. การลงทุนร่วมกับเอกชน (PPP) (ประชาชาติธุรกิจ, 2557)
4. รายได้นำส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจ

1. งบลงทุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 มีวงเงิน 2,575,000 ล้านบาท โดยเป็นงบประมาณขาดดุล 250,000 ล้านบาท ทั้งนี้จะเป็นรายจ่ายลงทุน 450,158.6 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 17.5 % ของงบประมาณรายจ่าย (งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558, น.3-4)

กระทรวงคมนาคมได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 วงเงิน 112,382,160,200 บาท ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าว ได้ตั้งเป็นงบประมาณที่ใช้สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558, น.19-21) ดังนี้

ตารางแสดงงบประมาณที่ใช้สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พ.ศ. 2558

หน่วยงาน	แผนงาน	งบประมาณ (บาท)
สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม	แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์	418,437,900
กรมเจ้าท่า	แผนงานขับเคลื่อนการวาง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อ รองรับการพัฒนาสู่อนาคต	812,604,800
	แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์	3,945,605,500
กรมการขนส่งทางบก	แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์	2,911,054,400
กรมการขนส่งทางเรือ	แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์	1,708,718,000
กรมทางหลวง	แผนงานขับเคลื่อนการวาง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อ รองรับการพัฒนาสู่อนาคต	31,982,285,800
	แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์	29,303,589,000
กรมทางหลวงชนบท	แผนงานขับเคลื่อนการวาง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อ รองรับการพัฒนาสู่อนาคต	17,358,542,600
	แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์	22,121,538,700
สำนักงานนโยบายและแผนการ ขนส่งและจราจร	แผนงานขับเคลื่อนการวาง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อ รองรับการพัฒนาสู่อนาคต	48,001,000
	แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์	465,933,100
รวม		111,076,310,800

จะเห็นได้ว่า งบประมาณที่ใช้ในการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น มีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด จำนวน 2.4 ล้านล้านบาท การแบ่งงบประมาณรายจ่ายมาใช้ในแต่ละปีอาจเกิดปัญหาในเรื่องความต่อเนื่องของโครงการ หรือเกิดการชะงักการก่อสร้างโครงการเนื่องจากการขาดงบประมาณ อีกทั้งประเทศไทยยังต้องมีการพัฒนาด้านอื่นๆ อีกหลายด้าน ทำให้ไม่สามารถนำเงินงบประมาณมามุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมเพียงอย่างเดียวได้

2. เงินกู้จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ

การกู้ยืมเงินจากทั้งภายในและภายนอกประเทศของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาประเทศ เป็นวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งตามหลักการก่อหนี้สาธารณะ เมื่อรัฐบาลมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ซึ่งการก่อหนี้สามารถแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ตามเกณฑ์ในการจำแนกประเภท เช่น การแบ่งตามแหล่งที่มาของเงินกู้ การแบ่งตามระยะเวลาของการกู้ การแบ่งตามลักษณะหนี้ การแบ่งตามวิธีการก่อหนี้ เป็นต้น

การแบ่งหนี้สาธารณะตามแหล่งที่มาของเงินกู้ มี 2 ประเภท คือ

1) หนี้ภายในประเทศ (Internal Debt) เป็นหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาลกู้เงินมาจากแหล่งเงินต่าง ๆ ภายในประเทศ ได้แก่ ภาคเอกชน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลาง และสถาบันการเงินอื่น เป็นต้น ซึ่งเงินที่กู้ยืมนั้น อาจเป็นเงินตราของประเทศหรือต่างประเทศก็ได้ ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้มีการกู้ยืมเงินจากแหล่งภายในประเทศ ได้แก่ การกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้น การกู้จากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น และประชาชนทั่วไป โดยการเสนอขายพันธบัตรและหลักทรัพย์รัฐบาลประเภทอื่น ๆ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว เป็นต้น

2) หนี้ภายนอกประเทศ (External Debt) เป็นหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาลกู้เงินมาจากแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ ซึ่งอาจกู้จากบุคคลหรือรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น การกู้ยืมจากธนาคารโลก เป็นต้น

ความแตกต่างระหว่างหนี้ภายในประเทศและหนี้ภายนอกประเทศ

1) เงินตราที่ใช้ชำระหนี้ การกู้เงินภายในประเทศเมื่อถึงกำหนดชำระเงินก็จะชำระด้วยเงินตราของประเทศนั้น เช่น รัฐบาลไทยชำระหนี้เป็นเงินบาทให้กับธนาคารพาณิชย์ของไทย เป็นต้น แต่การกู้เงินจากต่างประเทศ รัฐบาลต้องชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศตามสกุลเงินที่ได้ตกลงกันไว้

2) การเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงิน การกู้เงินภายในประเทศ ปริมาณเงินหรือสภาพคล่องของภาคเอกชนจะลดลงแต่ปริมาณเงินของภาครัฐบาลจะเพิ่มขึ้น (ถ้าหากมีการกู้เงินภายในประเทศมากเกินไปเมื่อสภาพคล่องของภาคเอกชนลดลงมาก จะส่งผลต่อการลงทุนของภาคเอกชนได้ แต่ปริมาณเงินของภาครัฐบาลจะเพิ่มขึ้น ส่งผลต่อสภาพคล่องและความสามารถในการลงทุนของภาครัฐที่มากขึ้นเช่นกัน) และเมื่อรัฐบาลชำระคืนเงินให้ภาคเอกชน ปริมาณเงินจะไม่เปลี่ยนแปลง

หากเป็นการกู้เงินจากต่างประเทศ ประเทศจะมีเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น ปริมาณเงินหมุนเวียนจะเพิ่มสูงขึ้นและอำนาจซื้อของประเทศจะสูงขึ้นแต่อาจจะส่งผลกระทบต่อค่าเงินของประเทศได้

3) การเสี่ยงต่ออัตราแลกเปลี่ยน การกู้เงินภายในประเทศ รัฐบาลไม่ต้องเสี่ยงต่ออัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่เปลี่ยนแปลง เช่น รัฐบาลกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ 100 ล้านบาท เมื่อถึงกำหนดชำระคืน 100 ล้านบาทพร้อมดอกเบี้ย เป็นต้น แต่ถ้าเป็นการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ รัฐบาลจะต้องคาดคะเนด้วยว่าในอนาคตอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจะเป็นอย่างไร

4) เงื่อนไขข้อผูกพันในการกู้ การกู้เงินภายในประเทศมักไม่มีข้อผูกพันหรือเงื่อนไขที่จะบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติ แต่ถ้าเป็นเงินกู้จากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศมักมีเงื่อนไขที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติ เช่น มีข้อตกลงว่ารัฐบาลจะต้องซื้อสินค้าหรือว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากประเทศผู้ให้กู้ ซึ่งเป็นผลให้ต้องซื้อของในราคาแพง เป็นต้น หรือกรณีกู้เงินจากธนาคารโลก ธนาคารโลกมักจะเข้าควบคุมการดำเนินงานตามโครงการเงินกู้อย่างใกล้ชิด เพื่อให้การจ่ายเงินตามโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุน เอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน), ม.ป.ป.)

3. การลงทุนร่วมกับเอกชน (PPP)

การถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชนนั้นเป็นจุดประสงค์หลักของ PPP ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่าภาคเอกชนนั้นสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้มีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ ความเสี่ยงด้านการก่อสร้าง และความเสี่ยงเชิงพาณิชย์บางชนิด ซึ่งรูปแบบ PPP แต่ละรูปแบบนั้น ก็จะมีกลไกการจัดสรรความเสี่ยง (Risk allocation) และระดับความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องแบกรับที่ต่างกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเลือกรูปแบบ PPP ที่เหมาะสมกับสภาพการณ์และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่

รูปแบบการลงทุนและการดำเนินการโครงการในปัจจุบัน ที่ใช้ดำเนินการบริหารจัดการโครงการแบบรัฐบาลและเอกชน เช่น รูปแบบ PPP Net Cost ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) มีโครงการรถไฟฟ้าทั้งที่ รฟม.ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบรางและสถานีให้ (80 %) ก่อนให้เอกชนเข้ามาลงทุนในระบบรถไฟฟ้าพร้อมรับสัมปทาน เช่น รถไฟฟ้าใต้ดินสายเฉลิมรัชมงคล (หัวลำโพง-บางซื่อ) ที่ให้สัมปทานแก่บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ BMCL แล้วก็ยังมียุทธูปแบบการลงทุนของกรุงเทพมหานคร (กทม.) ที่ต่างออกไปจากแนวทางข้างต้น โดยมีทั้งที่ กทม.ดำเนินการลงทุนในส่วนองงานโครงสร้างพื้นฐานเอง และให้เอกชนบริหารโครงการให้ (PPP Gross Cost) (แนวหน้าออนไลน์, 2557)

4. รายได้นำส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลร่วมถือหุ้น มีหน้าที่ประการหนึ่ง คือ การนำรายได้ส่งรัฐ ซึ่งรายได้ดังกล่าว ภาครัฐสามารถนำมาใช้ลงทุนได้

**ตารางแสดงเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจและกิจการที่กระทรวงการคลัง
ถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 ประจำปีงบประมาณ 2551 - 2556**

หน่วย : ล้านบาท

สาขาวิสาหกิจ	2551	2552	2553	2554	2555	2556
สาขาพลังงาน	46,394.32	28,469.32	34,926.18	45,944.89	49,946.34	33,542.08
สาขาขนส่ง	4,519.52	5,100.82	2,886.01	6,957.75	4,888.27	6,259.06
สาขาสื่อสาร	15,055.58	10,564.29	13,307.42	6,324.61	19,056.70	18,721.16
สาขาสาธารณูปการ	2,045.37	4,059.76	4,935.61	5,301.21	5,435.52	2,936.33
สาขาอุตสาหกรรมและ พาณิชย์กรรม	20,096.03	24,686.69	19,568.57	17,619.53	23,442.03	18,584.69
สาขาเกษตร	51.70	26.12	110.00	457.59	315.62	207.00
สาขาทรัพยากรธรรมชาติ	-	14.33	-	-	-	-
สาขาสังคมและเทคโนโลยี	424.93	445.29	977.34	545.98	581.55	465.58
สาขาสถาบันการเงิน	9,620.58	9,984.09	12,662.89	13,175.72	17,320.11	18,736.41
รวมรายได้นำส่งของ รัฐวิสาหกิจ	98,208.03	83,350.71	89,374.02	96,327.28	120,986.14	99,452.33
รายได้จากกิจการที่ กระทรวงการคลังถือหุ้น ต่ำกว่าร้อยละ 50	3,222.11	3,290.03	2,179.00	2,467.72	1,762.60	1,995.75
รวมรายได้นำส่งประจำปี	101,430.14	86,640.74	91,553.02	98,795.00	122,748.74	101,448.08

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ความท้าทายทางการคลังสำหรับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม 2.4 ล้านล้านบาท

ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์ ได้วิเคราะห์ การลงทุนตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย ปีงบประมาณ 2558 – 2565 ซึ่งมีวงเงินจำนวน 2.4 ล้านล้านบาท จะสร้างความท้าทายทางการคลังที่สำคัญต่อประเทศไทยในอนาคต ดังนี้

1. ฐานะการคลังของรัฐบาล แผนการลงทุน 2.4 ล้านล้านบาท หากแหล่งเงินทุนของรัฐบาล คือ “เงินกู้” ซึ่งอาจจะเป็นการกู้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ การกู้เงินดังกล่าวจะเป็นภาระผูกพันที่ภาครัฐจะต้องมีการกู้เงินจำนวนมากตลอดระยะเวลาของการลงทุน ซึ่งจะส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะปรับตัวสูงขึ้น และเกิดเป็นคำถามว่าภาครัฐจะสามารถรักษาวินัยทางการคลังไม่ให้หนี้สาธารณะสูงเกิน 60 % ของ GDP ซึ่งเป็นกรอบความยั่งยืนทางการคลังได้หรือไม่

ในประเด็นนี้ หากภาครัฐสามารถลดขนาดการขาดดุลการคลังลง จัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพและจัดทำงบประมาณสมดุลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นไปตามแผนที่วางไว้ พร้อมกับทยอยระดมเงินสำหรับการลงทุนแล้วนั้น หนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นแต่จะไม่ถึงระดับ 60 % ของ GDP เนื่องจาก การขยายตัวของ GDP จะมีส่วนช่วยลดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ภาครัฐยัง

สามารถปรับเปลี่ยนระยะเวลาของการลงทุนให้ยาวขึ้นเพื่อช่วยชะลอการเร่งตัวขึ้นของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งอาจมีความจำเป็นในกรณีที่การขยายตัวของ GDP ต่ำกว่าที่ประเมินไว้

2. สภาพคล่องในระบบการเงินในประเทศ การระดมเงินเพื่อมาใช้จ่ายสำหรับแผนการลงทุน 2.4 ล้านล้านบาทในช่วง 8 ปีข้างหน้า จะกลายเป็นจุดประสงค์หลักของการกู้เงินของภาครัฐแทนการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งในเบื้องต้น ความต้องการในการระดมเงินของภาครัฐโดยรวมในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีขนาดประมาณ 4-5 % ของ GDP โดยมีสมมุติฐานสำคัญว่า ภาครัฐสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้ในปี พ.ศ. 2560 ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการระดมเงินของภาครัฐจะไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นแบบก้าวกระโดด แต่อาจมีปัจจัยเกี่ยวเนื่องที่ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องในประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่จะเป็นสภาพคล่องสำหรับการระดมทุนของภาคเอกชน เช่น หากการปรับลดวงเงินการทำ QE ของประเทศสหรัฐฯ ทำให้นักลงทุนต่างประเทศลดการถือครองพันธบัตรรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมถึงประเทศไทยลงแล้วนั้น การระดมเงินของรัฐจำเป็นต้องพึ่งพานักลงทุนในประเทศมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ปริมาณสภาพคล่องสำหรับภาคเอกชนลดลง เป็นต้น ทั้งนี้ภาครัฐสามารถปรับยืดระยะเวลาการลงทุนให้ยาวขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณสภาพคล่องในประเทศได้

ทั้งนี้ หากรัฐบาลสามารถระดมเงินทุนในรูปแบบอื่นๆ นอกเหนือจากการกู้ยืมเงิน เพื่อบรรเทาภาระงบประมาณและหนี้สาธารณะ รวมทั้งความเสี่ยงด้านสภาพคล่องในระบบการเงินในประเทศที่อาจมีไม่เพียงพอ โดยช่องทางการลงทุนที่เหมาะสม คือ การสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนกับรัฐบาล (Public Private Partnership: PPP) โดยรูปแบบของ PPP ที่เป็นไปได้สำหรับโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน 2.4 ล้านล้านบาท อาจมีได้ 2 รูปแบบ คือ

1) การให้ภาคเอกชนเข้ามาประมูลในสัญญาการเช่าใช้เพื่อบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน (Lease Contract) โดยเอกชนมีส่วนได้เสียในกระแสรายได้ของโครงการ และรัฐบาลจัดเก็บรายได้จากค่าประมูลเพื่อเช่าใช้จากเอกชน และได้รับส่วนแบ่งจากรายได้ต่างๆ หรือ

2) การโอนกิจการของภาครัฐให้เป็นของภาคเอกชน (Privatization) เพื่อให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการ และลงทุนเพิ่มเติมด้านอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้รูปแบบการลงทุนแบบ PPP นั้นมีจุดประสงค์เพื่อหาแหล่งทุนเพิ่มเติมในการลงทุน เพื่อลดภาระหนี้สาธารณะของประเทศลง และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเพิ่มปริมาณผู้ใช้งานของระบบโดยรวม (Traffic and Ridership) ซึ่งจะส่งผลให้มีการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นและโครงการสามารถคืนทุนได้รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ สำหรับโครงการลงทุนอื่นๆ ในอนาคตนั้น รัฐบาลอาจระดมเงินลงทุนผ่านช่องทางพิเศษอื่นๆ เช่น การร่วมลงทุนโครงการโดยกองทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Infrastructure Fund: AIF) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ทั้งนี้ การเข้ามาร่วมลงทุนจากภาคเอกชนหรือกองทุนที่เน้นลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่โครงการจะต้องมีความเป็นไปได้ในด้านการเงินและความคุ้มค่า นอกจากนี้ ต้องมีการสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ และมีระบบตรวจสอบเพื่อให้โครงการมีระดับการบริการที่ดี รวมทั้งควรมีการสร้าง

การแข่งขันให้เกิดขึ้นระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพโดยรวมของระบบอีกด้วย (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์, 2556, น. 63)

3. แหล่งเงินที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าจะใช้จากแหล่งใด เนื่องจากส่งผลต่อหนี้สาธารณะของประเทศ โดยประเด็นหนี้สาธารณะและกรอบวินัยทางการคลังเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง เนื่องจากหนี้สาธารณะ คือ หนี้ซึ่งเกิดจากการกู้ยืมเงินของรัฐบาลเมื่อรัฐบาลมีรายได้ไม่เพียงพอจ่าย ซึ่งการมีหนี้สาธารณะเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับประเทศที่ยังมีฐานภาษีต่ำและต้องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และการลงทุนในระบบความคุ้มครองทางสังคม ระบบสวัสดิการ แต่สิ่งที่รัฐบาลต้องคำนึงถึงมาก คือ การบริหารหนี้สาธารณะให้มี “พื้นที่การคลัง (Fiscal Space)” มากพอเพื่อที่จะรองรับความจำเป็นในอนาคตหากมีการขาดดุลเมื่อจำเป็น โดยแนวทางการบริหารหนี้สาธารณะควรมีแนวทาง ดังนี้

- เพิ่มรายได้รัฐ (อย่างเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ) เช่น การจัดระบบภาษีให้มีลักษณะอัตราก้าวหน้า (Progressive) และตรงตามหลักความเสมอภาคทางภาษี และมีการเพิ่มภาษีใหม่ ๆ โดยเฉพาะจากฐานทรัพย์สิน

- วางแผนการใช้จ่ายอย่างระมัดระวัง
- ใช้จ่ายเพื่อสร้างฐานทางสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริงในสังคม
- การบริหารหนี้สาธารณะอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้
- ควรมีการวางแผนระยะปานกลางถึงระยะยาว (5 ปีเป็นอย่างน้อย) เพื่อให้สามารถบริหารภาระทางการคลังอย่างเหมาะสม

จากตัวเลขหนี้สาธารณะของไทยในปัจจุบัน มีแนวโน้มว่าในระยะปานกลาง (พ.ศ.2556-2560) หนี้สาธารณะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะในภาวะเศรษฐกิจ ‘ปกติ’ การคลังไทยมีโครงสร้างขาดดุลโดยพื้นฐาน เนื่องจากรายได้รัฐบาลมีเพียงพอสำหรับรายจ่ายประจำเท่านั้น อีกทั้งการมีโครงการพิเศษต่าง ๆ ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ด้วยตัวเลขหนี้สาธารณะที่ค่อนข้างสูงในระยะปานกลาง ในขณะที่ยังมีความไม่แน่นอนของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคต การบริหารจัดการโอกาสและความเสี่ยงจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นมาก ทั้งนี้ จึงขอเสนอแนะการบริหารโอกาสและความเสี่ยง ดังนี้

3.1 การบริหารโอกาส

- รัฐบาลควรลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัว อย่างไรก็ตาม การจัดการใช้จ่ายในส่วนนี้ควรทำให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด มีการรั่วไหลน้อย และมีการดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

- รัฐบาลควรส่งเสริมมาตรการอื่น ๆ เช่น การพัฒนาคน (การศึกษา แรงงาน) การพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาสถาบันหลักของเศรษฐกิจ (ทั้งภาคการเมือง ราชการ เอกชน) เพื่อให้การขยายตัวระดับสูงมีความยั่งยืน ไม่เพียงหวังพึ่งการอัดฉีดลงทุนเท่านั้น อีกทั้งจะทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลางได้อย่างแท้จริง

3.2 การบริหารความเสี่ยง

ปัจจัยเสี่ยงระยะสั้น

- ในกรณีที่เศรษฐกิจขยายตัวช้าต่ำกว่าร้อยละ 4 – 5 (ด้วยปัจจัยการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกที่ซบเซา) จะส่งผลให้หนี้สาธารณะของไทยพุ่งสูงขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดมาจากระบบภาษีของไทยที่มีความอ่อนไหวต่อสถานะเศรษฐกิจสูง โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจมีปัญหา

- อัตราดอกเบี้ยแท้จริงอาจปรับตัวขึ้นในระยะ 2 ปีข้างหน้าตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาและยุโรป ซึ่งอาจจะส่งผลให้ภาระหนี้และยอดหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ปัจจัยเสี่ยงระยะยาว

- ยังมีความไม่แน่ชัดว่า ไทยจะหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลางได้หรือไม่ เนื่องจากปัจจัยการผลิตและทรัพยากรมนุษย์และแรงงานรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานของไทย ไม่เอื้อต่อการหลุดพ้นออกจากกับดักดังกล่าว

- รัฐบาลยังไม่มีแผนการปรับระบบภาษีอย่างสมควรเป็น ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ รัฐยังไม่สามารถเพิ่มรายได้ภาษีจากภาษีบางประเภทได้ เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษี VAT เป็นต้น

ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงในระยะสั้นควรเป็นการปรับลดการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นลง ส่งผลต่อการเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง สามารถช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับรัฐบาลไทยอย่างมีนัยสำคัญยิ่ง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2556)

4. การขาดแคลนแรงงานภาค SMEs การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่จำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมาก ผู้รับเหมาของโครงการซึ่งส่วนใหญ่จะมีอำนาจทางการเงินสูงอาจดึงแรงงานมาจาก SMEs โดยให้ค่าจ้างที่สูงกว่า อาจส่งผลต่อการขาดแรงงานในอุตสาหกรรม SMEs ได้

สถานการณ์หนี้สาธารณะในปัจจุบัน

ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2557 มีจำนวน 5,642,430.04 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 46.60 ของ GDP โดยเป็นหนี้ของรัฐบาล 3,933,234.30 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน 1,084,682.35 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) 620,861.22 ล้านบาท และหนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ 3,652.17 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับเดือนก่อนหน้าหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นสุทธิ 109,415.89 ล้านบาท โดยหนี้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้น 25,385.15 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน ลดลง 4,871.50 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) เพิ่มขึ้น 88,902.24 ล้านบาท หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐไม่มีการเปลี่ยนแปลง ส่วนหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นั้นไม่มีหนี้คงค้าง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2557)

ตารางรายงานหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2557

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ณ 31 พ.ค. 57 (1)	% GDP (2)	ณ 30 มิ.ย. 57 (3)	% GDP (4)	เพิ่ม/(ลด) (3)-(1)
1. หนี้ของรัฐบาล (1.1+1.2+1.3)	3,907,849.15	32.43	3,933,234.30	32.48	25,385.15
1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	2,816,497.08	23.37	2,813,223.61	23.23	(3,273.47)
1.2 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหาย ให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	1,091,352.07	9.06	1,094,210.69	9.04	2,858.62
2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (2.1 + 2.2)	1,089,553.85	9.04	1,084,682.35	8.96	(4,871.50)
2.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	431,281.94	3.58	428,053.63	3.54	(3,228.31)
2.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	658,271.91	5.46	656,628.72	5.42	(1,643.19)
3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	531,958.98	4.41	620,861.22	5.13	88,902.24
4. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	-	-	-	-	-
5. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ (5.1+5.2)	3,652.17	0.03	3,652.17	0.03	-
5.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	-	-	-	-	-
5.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	3,652.17		3,652.17		
รวม (1+2+3+4+5)	5,533,014.15	45.91	5,642,430.04	46.60	109,415.89

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ประโยชน์และข้อสังเกตของรถไฟระบบรางคู่

ประโยชน์

1. การพัฒนาระบบรางจากรางเดี่ยวเป็นรางคู่จะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการเพิ่มความสามารถในการรองรับปริมาณการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารได้มากขึ้น
2. การขนส่งสินค้าทางรางหรือรถไฟจะใช้พลังงานประหยัดกว่าการขนส่งทางถนนหรือรถยนต์ ทำให้ลดต้นทุนการขนส่ง (ปัจจุบันต้นทุนโลจิสติกส์อยู่ที่ 15.20 % ต่อ GDP) เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการค้าของผู้ประกอบการ
3. การดำเนินการพัฒนาระบบรางคู่จะส่งเสริมความน่าเชื่อถือเรื่องภาพรวมของระบบโลจิสติกส์ไทย และการให้บริการของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น โดยจะใช้เวลาการขนส่งทางรางลดลงตรงต่อเวลาและมีความเร็วของรถไฟคงที่ เพราะไม่ต้องรอสับรางและไม่ต้องชะลอบริเวณจุดตัดของทางรถไฟกับทางรถยนต์ เนื่องจากจะทำทางข้ามหรือทางลอด
4. การพัฒนารถไฟรางคู่จะกระตุ้นการท่องเที่ยว เพิ่มโอกาสในการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้สูงเพื่อช่วยเพิ่มทางเลือกและลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางของประชาชนได้

5. การขนส่งระบบรางเหมาะสมสำหรับการขนส่งในระยะทางปานกลางหรือระยะไกลๆ เพราะค่าส่งสินค้าต่อหน่วยจะต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับ การขนส่งทางรถยนต์เมื่อคิดตามระยะทาง โดยสามารถขนส่งสินค้าได้คราวละมากๆ

6. การลงทุนก่อสร้างระบบรางคู่ เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ก่อให้เกิดการจ้างงาน เกิดรายได้ของประชากร ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

7. ลดการสูญเสียการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงไม่น้อยกว่า 100,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งไทยมีการนำเข้าพลังงาน 2.6 ล้านล้านบาทต่อปี ถูกลำบากใช้กับภาคขนส่งถึง 700,000 ล้านบาทต่อปี

8. การขนส่งสินค้าทั้งนำเข้าและส่งออกสามารถขนส่งได้รวดเร็วขึ้น ก่อให้เกิดรายได้ของประเทศ ทั้งจากค่าขนส่งและรายได้จากการค้าขายด้วย นอกจากนี้ยังสร้างความสะดวกและความรวดเร็วให้แก่ นักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้อีก ส่งผลต่อจำนวนนักท่องเที่ยวและปริมาณเงินตราต่างประเทศที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

9. การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม 2.4 ล้านล้านบาท จะก่อให้เกิดโอกาสทางธุรกิจมากมาย โดยเฉพาะธุรกิจก่อสร้างและวัสดุก่อสร้างที่จะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการก่อสร้างโครงการต่างๆ ในการลงทุนครั้งนี้ และคาดว่าจะเป็ภาคธุรกิจที่เติบโตสูงสุดในระยะ 1-4 ปีแรกของการลงทุน ทั้งนี้ ธุรกิจที่คาดว่าจะเติบโตได้ดีในระยะถัดมาหรือระยะกลาง ได้แก่ ธุรกิจท่องเที่ยวและอสังหาริมทรัพย์ โดยผู้ประกอบการในธุรกิจท่องเที่ยวจะได้รับประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของปริมาณนักท่องเที่ยว เนื่องจากการเดินทางมีความสะดวกและรวดเร็วขึ้น ส่วนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จะได้รับประโยชน์จากความต้องการที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์ที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ภาคธุรกิจอื่นๆ อาทิ ธุรกิจค้าส่ง ค้าปลีก อาหารแปรรูป และเกษตร คาดว่าจะเป็นภาคธุรกิจที่สามารถเติบโตได้ดีในระยะยาว โดยภาคธุรกิจเหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากรายได้ประชากรที่เพิ่มขึ้น การขยายตัวของสังคมเมือง รวมทั้งการขนส่งสินค้าที่สะดวก รวดเร็วขึ้น และยังมีต้นทุนด้านการขนส่งที่ต่ำลงอีกด้วย (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์, 2556, น. 62)

ข้อสังเกต

1. ส่งสินค้าได้จำกัดเพียงสถานที่ที่มีสถานีรถไฟถึงเท่านั้น
2. การขนถ่ายสินค้าไม่สะดวกเพราะหากต้องการกระจายสินค้าไปยังสถานที่ที่ไม่มีสถานีรถไฟต้องทำการเปลี่ยนการเดินทาง
3. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการ
4. ความล่าช้าในการจัดสร้างทำให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจ

การเชื่อมโยงระบบรางกับประเทศเพื่อนบ้าน

ในเรื่องของการเชื่อมโยงระบบรางกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น (โดยเฉพาะประเทศจีนและอาเซียน) ขนาดความกว้างของรางเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าควรมีขนาดรางกว้าง 1.435 เมตร ซึ่งเป็นระดับมาตรฐานโลก (One Standard Gauge) หรือ ขนาดเดิมที่มี คือ 1 เมตร (One Meter Gauge) ซึ่งทั้งประเทศ รวมระยะทางประมาณ 4,035 กิโลเมตร ว่าควรใช้รางขนาดเท่าไรจึงจะเหมาะสม และโครงการ ส่วนใหญ่ จะต้องมีการศึกษาที่เน้นเรื่องความคุ้มค่าการลงทุนที่มากจนเกินไป ทำให้ปัจจุบันกว่า 60 ปี ของรถไฟไทย มีการสร้างหรือขยายเส้นทางรถไฟเพิ่มไม่กี่สายและขาดการเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมักจะยกปัญหาขนาดของรางมาเป็นเงื่อนไข (ไทยรัฐออนไลน์, 2557) เนื่องจากหากไทยต้องการ ปรับปรุงโดยคำนึงถึงการเชื่อมต่อกับระบบรางของประเทศจีนเป็นหลัก จะต้องมีการปรับขนาดรางกว้าง 1.435 เมตร ให้เหมือนกับของประเทศจีนจะต้องใช้งบประมาณมหาศาล โดยความจริงแล้วเส้นทางรถไฟ ในอาเซียนส่วนใหญ่จะขนาดเดียวกัน เช่น ไทย มาเลเซีย ลาว กัมพูชา พม่า ขนาด 1 เมตร ยกเว้น เวียดนาม 1.435 เมตร อินโดนีเซีย 1.067 เมตร หากประเทศไทยเปลี่ยนความกว้างรางเป็น 1.435 เมตร จะมีปัญหา เรื่องการเชื่อมต่อโดยเฉพาะกับประเทศมาเลเซีย ซึ่งปัจจุบันมีการเดินรถไฟเชื่อมโยงถึงกันอยู่แล้วและ ขณะนี้รัฐบาลของมาเลเซียกำลังสร้างรถไฟรางคู่ พร้อมติดตั้งระบบการเดินรถไฟฟ้ายานทางรถไฟ สายประธานด้านตะวันตกตั้งแต่ประเทศสิงคโปร์ถึงชายแดนของประเทศไทย โดยเส้นทางดังกล่าวเป็น รางกว้างขนาด 1.000 เมตร (นคร จันทพร, 2546, น.23-24) มีเพียงประเทศจีนเท่านั้นที่ใช้รางขนาด 1.435 เมตร เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสามารถทำให้รถไฟวิ่งได้สูงถึง 300 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่การขนส่งสินค้าของ ไทยในปัจจุบัน รถไฟไม่จำเป็นต้องใช้ความเร็วขนาดนั้น หากไทยสร้างทางรถไฟจากอำเภอเด่นชัย จังหวัดแพร่ ไปอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย รอเชื่อมกับรถไฟจากจีนที่จะผ่านประเทศลาวมาบรรจบกับไทย ที่เมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ก็จะทำให้ระบบโลจิสติกส์มีความคล่องตัวมากขึ้น

ปัจจุบันรถไฟรางคู่ที่ขยายจากเส้นทางเดิมและสร้างเส้นทางใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถไฟรางคู่เส้นใหม่ เชื่อมโยงพื้นที่ตอนในของประเทศกับพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน ด้านการค้าที่สำคัญของประเทศ เช่น เส้นทาง สายเด่นชัย-เชียงราย-เชียงของ สายบ้านไผ่-มหาสารคาม-มุกดาหาร และเส้นทางภาชี-นครหลวง ในระดับ อาเซียน หากการเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมในอาเซียนเสร็จสมบูรณ์ มีการเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน ย่อมทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งจะเป็น การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จากการลดต้นทุนจากการขนส่ง ทั้งนี้ โดยปกติปริมาณ การขนส่งสินค้าเข้า-ออก ณ ด้านการค้าชายแดนที่สำคัญ มีมูลค่าเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยต่อปีไม่น้อยกว่า 5 % และ ในปี 2555 มูลค่าการส่งออกของไทยไปอาเซียนอยู่ที่ 45,900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้น 4.9 % จากปี 2554 ที่ 43,745 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (แอดมิน, 2556)

ระบบรางคู่ในประเทศเพื่อนบ้าน

มาเลเซีย

มาเลเซียในอดีตใช้ทางรถไฟรางเดี่ยว แต่พัฒนาเป็นรางคู่และรวดเร็วกว่าประเทศไทย ในยุคที่ มหาเธร์ โมฮัมหมัด ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาเลเซียต่อเนื่องนานเกือบ 20 ปี ทำให้ปัจจุบันมาเลเซีย มีระบบขนส่งมวลชนที่ทันสมัยและมีรถไฟฟ้ามหานครสายสีน้ำตาล ที่สร้างในแนวคิดเดียวกับสายสีแดง ของไทย มีการก่อสร้างสถานีกลางขึ้นใหม่ให้เป็นศูนย์กลางของระบบขนส่งและต่อเชื่อมกับรถไฟทางไกล ทั่วประเทศ เพราะมาเลเซียไม่มุ่งเน้นกำไรจากการพัฒนาระบบขนส่ง ยอมทุ่มงบประมาณพัฒนา อย่างต่อเนื่อง ไม่มองความคุ้มค่าจากการก่อสร้างแต่มองอนาคต โดยมาเลเซียประเมินการเดินทางด้วย ระบบไฟฟ้าจะมีต้นทุนต่ำกว่าน้ำมันดีเซลถึง 30 % และคำนวณภายใต้ราคาน้ำมันที่ซื้อขายเพียงลิตรละ 15 บาท เนื่องจากมาเลเซียเองเป็นหนึ่งในประเทศผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของอาเซียน

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ประเทศที่เป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของอาเซียนอย่างมาเลเซีย ยังเลือก ระบบการคมนาคมด้วยระบบราง มุ่งพัฒนาระบบรางเพื่อให้เป็นระบบขนส่งหลักของเมือง เพื่อลดต้นทุน จากน้ำมันเชื้อเพลิง หากเปรียบเทียบระยะทางของทางรถไฟที่ปัจจุบันประเทศไทยมีอยู่ประมาณ 4,035 กิโลเมตร ซึ่งยาวกว่าทางรถไฟในมาเลเซียเท่าตัวที่มีเพียง 1,658 กิโลเมตร แต่ขณะเดียวกันรถไฟของ มาเลเซียกลับมีการพัฒนาที่รวดเร็วกว่า

ระบบรถไฟในมาเลเซีย แบ่งออกเป็น รถไฟชานเมืองซึ่งใช้ระบบดีเซลรางและไฟฟ้า และรถไฟฟ้ามหานครในเมืองแบ่งเป็นระบบรางคู่และแบบโมโนเรล หรือ รางเดี่ยว (สุจิต เมืองสุข, 2550, 8) ตัวอย่างที่เห็นได้ อย่างชัดเจน ประเทศมาเลเซียมีการเร่งพัฒนารถไฟรางคู่ โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการก่อสร้างระยะทาง 329 กิโลเมตร จากเมืองอีโปห์-ปาดังเบซาร์ ที่อยู่บริเวณชายแดนไทย-มาเลเซีย จะก่อสร้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ ในปี 2556 การพัฒนาระบบรางของประเทศไทยมีแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับโครงการพัฒนา โครงข่ายระบบรถไฟรางคู่สายใต้ของประเทศไทยเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เพื่อให้ การพัฒนาระบบโครงข่ายรถไฟรางคู่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไทยจึงได้มีการพัฒนาเส้นทางในช่วงที่มีความ จำเป็นมากที่สุดก่อน โดยเฉพาะโครงข่ายรถไฟรางคู่ทั้งภาคใต้ โดยแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะแรก เส้นทางช่วงประจวบคีรีขันธ์-ชุมพร ซึ่งเป็นจุดที่เกิดปัญหาคอขวด จัดอยู่ในระยะเร่งด่วน ที่ต้องเร่งดำเนินการ และช่วงนครปฐม-หัวหิน ซึ่งมีแผนการก่อสร้างให้แล้วเสร็จในปี 2558

ระยะที่สอง ดำเนินโครงการช่วงหัวหิน-ประจวบคีรีขันธ์ เพื่อเติมเต็มช่วงที่ยังขาดไป และดำเนินการ พัฒนาเส้นทางช่วงชุมพร-สุราษฎร์ธานี เพื่อขยายเส้นทางรถไฟทางคู่ต่อไปถึงสุราษฎร์ธานี ซึ่งโครงการใน ระยะที่ 2 นี้มีแผนการก่อสร้างให้แล้วเสร็จในปี 2562

ระยะที่สาม โครงข่ายช่วงสุราษฎร์ธานี- ปาดังเบซาร์ ช่วงหาดใหญ่-ปาดังเบซาร์ และช่วงหาดใหญ่- สุโขทัย-ลก จะเป็นการขยายแนวเส้นทางต่อไป เพื่อเชื่อมต่อกับประเทศมาเลเซียบริเวณปาดังเบซาร์ โดยแผนการก่อสร้างแล้วเสร็จในปี 2575

นอกจากนี้ ในแผนการพัฒนายังมีโครงการทางรถไฟสายใหม่ สายสงขลา-ปากบารา ที่พัฒนาขึ้นเพื่อรองรับท่าเรือปากบารา ซึ่งเป็นการเชื่อมต่อการขนส่งระบบรางเข้ากับท่าเรือน้ำลึกฝั่งตะวันตก เพื่อเพิ่มศักยภาพการขนส่งสินค้าจากอาเซียนตอนบนผ่านประเทศไทย ส่งออกสู่ตลาดแถบประเทศตะวันตก

ขณะที่การเชื่อมต่อระหว่างระบบรางคู่ไทยกับมาเลเซียนั้น มองว่าการพัฒนารถไฟรางคู่ของไทยเป็นระบบที่พร้อมใช้งานร่วมกับระบบของทางมาเลเซียได้อยู่แล้ว โดยเมื่อปี 2553 ที่ผ่านมามีการเปิดใช้รถไฟระหว่างเมือง ETS (Electric Train Services) ที่สามารถใช้ความเร็วได้สูงสุด 140 กิโลเมตร/ชั่วโมง ซึ่งรถไฟ ETS เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถของระบบรางขนาดความกว้าง 1 เมตร ซึ่งเท่ากับขนาดของรางรถไฟของไทยในปัจจุบันและสามารถพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการใช้งานที่สูงได้ ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนใหม่ทั้งหมด

ดังนั้น หากการก่อสร้างแล้วเสร็จก็สามารถเชื่อมต่อบริเวณเดิมได้ทันที และพร้อมรองรับการพัฒนาในอนาคต อีกทั้งยังสามารถเชื่อมต่อกับโครงการรถไฟทางคู่โอโห่-ปาดังเบซาร์ ของประเทศมาเลเซีย ประสานโครงข่ายการคมนาคมระบบรางของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะเพิ่มขีดความพร้อมในการแข่งขันทางการค้าในฐานะสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ให้แก่ประเทศไทยได้ในอนาคต (สุภาวดี แกล่งศรี, 2555)

ลาว

แขวงสะหวันนะเขตจากเมืองเล็ก ๆ สงบเงียบริมแม่น้ำโขง ถูกพัฒนาให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ หลังจากมีการเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 2 ตั้งแต่เดือนมกราคม 2550 เป็นต้นมา พร้อมทั้งมีการพัฒนาให้สอดคล้องไปกับเส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) นอกจากนี้ ลาวยังเตรียมสร้างทางรถไฟผ่านจังหวัดสะหวันนะเขต ติดพรมแดนไทย ไปยังแขวงลาวบาว ติดพรมแดนเวียดนาม เส้นทางรถไฟดังกล่าวมีความยาว 220 กิโลเมตร จะสร้างจากแขวงสะหวันนะเขต ประเทศลาว ซึ่งติดกับชายแดนประเทศไทย ไปบรรจบที่แขวงลาวบาว ทางตะวันออกของประเทศ ซึ่งติดกับชายแดนเวียดนาม ก่อนที่จะขยายเส้นทางเข้าสู่เมืองดานัง เมืองท่าสำคัญของเวียดนาม โดยทางรถไฟนี้เป็นระบบรางคู่ สร้างโดยบริษัท ไซแอนท์ คอนโซลิเดท ของมาเลเซีย ในโครงการเมกะโปรเจกต์มูลค่า 5,000 ล้านดอลลาร์ (ราว 1.6 แสนล้านบาท)

ทั้งนี้ สำหรับทางรถไฟนี้เป็นรางคู่ปกติ เพื่อรับนิคมอุตสาหกรรมที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน สะหวันนะเขต ตรงข้ามจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งรถไฟจะใช้เวลาด้วยความเร็ว 120 กิโลเมตรต่อชั่วโมง จะใช้เวลาสร้าง 4 ปีจนแล้วเสร็จ และถูกออกแบบให้ทนต่อแผ่นดินไหวด้วย รถไฟขบวนนี้มีทั้งหมด 11 สถานี โดยจำนวนนี้ 4 สถานี จะกลายเป็นศูนย์กลางด้านการพัฒนาทางพาณิชย์และอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งตลาดต่างๆ โรงพยาบาล โรงเรียนและโรงแรม (มติชนออนไลน์, 2557)

เมียนมาร์

เมียนมาร์มีการขนส่งระบบรางใช้งานมานานกว่า 130 ปี ปัจจุบันมีระยะทางรวมกันกว่า 4,300 กิโลเมตร ครอบคลุมทุกภูมิภาคของประเทศ หากแต่รางขาดการซ่อมบำรุงทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง การรถไฟเมียนมาร์เปิดใช้รถไฟรางคู่วิ่งเชื่อมระหว่างสองเมืองหลวงเก่ากับเมืองหลวงใหม่กรุงย่างกุ้ง - กรุงปิ่นมามา - กรุงมันตะเลย์ ระยะทางยาว 620 กิโลเมตร นอกจากเมียนมาร์จะมีรถไฟระบบรางคู่แล้ว

วิศวกรรถไฟเมียนมาร์สามารถที่จะประกอบหัวรถจักรดีเซลใช้เองได้ โดยได้รับความช่วยเหลือจากรถไฟจีน โดยการนำเข้าชิ้นส่วนหัวรถจักรจากจีนและสอนวิธีประกอบรถไฟ การเปิดใช้ระบบรางคู่ทำให้สามารถสวนทางกันได้ตลอดระยะทาง 620 กิโลเมตร ช่วยย่นระยะเวลาการเดินทางระหว่างสองเมืองได้อย่างมาก (ลม เปลี่ยนทิศ, 2550, น.5) นอกจากความช่วยเหลือจากรัฐบาลจีนแล้ว ทางรถไฟเมียนมาร์เริ่มปรับปรุงเส้นทางรถไฟครั้งใหญ่โดยได้รับความร่วมมือและช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่น ในเส้นทางสายตะวันออก ย่างกุ้ง-พะโค (เมืองหงสาวดีเดิม) เพื่อพัฒนาเป็นชุมทางรถไฟที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ถัดจากสถานีรถไฟกลางในย่างกุ้งเป็นจุดแยกของทางรถไฟสายเหนือกับสายใต้ ปัจจุบันเส้นทางเดินรถสายย่างกุ้ง-พะโค หรือระหว่างเขตย่างกุ้งกับเขตพะโค (ซึ่งเป็นทางรถไฟรางคู่) มีรถไฟให้บริการ 22 ขบวนต่อวัน เนื่องด้วยตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา ทางรถไฟเมียนมาร์ได้เข้มงวดในการนำเข้ารถยนต์ และเร่งปรับปรุงรถเมลล์ขนส่งมวลชนในย่างกุ้งเพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศ และลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง ขณะเดียวกันก็จัดรถไฟสายรอบเมืองอำนวยความสะดวกอีกทางหนึ่ง (ผู้จัดการออนไลน์, 2556)

คณะกรรมการเพื่อโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (คสท.) หอการค้า 10 จังหวัดภาคเหนือ มีมติให้ผลักดันการเปิดเส้นทางการค้าการลงทุนและการเชื่อมโยงระหว่างประเทศเส้นทางใหม่ ระหว่างจังหวัดแม่ฮ่องสอนกับเมืองลอยก้อซึ่งเป็นศูนย์กลางการรถไฟที่สำคัญของเมียนมาร์ โดยมีรถไฟรางคู่กระจายไปทั่วประเทศและเชื่อมโยงไปยังชายแดนประเทศบังกลาเทศและจีน จากบังกลาเทศเชื่อมต่อไปยังอินเดีย ซึ่งมีรถไฟรางคู่จากอินเดียมาถึงเมืองตองอู และการเชื่อมต่อกับจีนด้วยรถไฟรางคู่จากยูนนาน นอกจากนี้เส้นทางดังกล่าวยังจะเชื่อมต่อไปยังเมืองเนปิดอว์ เมืองหลวงใหม่ของเมียนมาร์ในระยะทางเพียง 200 กิโลเมตรและต่อไปยังเมืองทันเวย์ เมืองท่าใหญ่ของเมียนมาร์ริมฝั่งมหาสมุทรอินเดีย ในระยะทางเพียง 450 กิโลเมตร ทำให้เป็นประตูบานใหม่ของไทยที่เชื่อมโยงกับเมียนมาร์ จากปัจจุบันมีที่ อ.แม่สอด จ.ตาก อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี และ อ.แม่สาย จ.เชียงราย นอกจากนั้นยังจะเป็นเส้นทางสำคัญเชื่อมโยงไทยกับประเทศในกลุ่ม BIMSTEC คือ อินเดีย บังกลาเทศ เนปาล ภูฏาน และศรีลังกา (ประชาชาติธุรกิจ, 2553, น.24)

ทิศทางการพัฒนาระบบขนส่งทางรถไฟของอาเซียน

ตามแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงกันระหว่างอาเซียน (Master Plan of ASEAN Connectivity : MPC) ในด้านการขนส่งโครงข่ายด้านคมนาคมที่เชื่อมโยงประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศนอกภูมิภาคเข้าด้วยกันนั้น จะมีโครงการที่สำคัญคือ “โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง” (Singapore Kunming Rail Link: SKRL) ซึ่งถือเป็นรถไฟสายประวัติศาสตร์ที่สำคัญ ซึ่งจะเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมของกลุ่มประเทศอาเซียนและเอเชียเข้าด้วยกัน โดยเชื่อมโยง 8 ประเทศ แบ่งเป็นเส้นทางหลักผ่าน 6 ประเทศ คือ สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย กัมพูชา เวียดนาม และจีน และมีเส้นทางแยกอีก 2 สาย คือ ไทย - สปป.ลาว และ ไทย - เมียนมาร์ โครงการนี้เป็นระบบรางคู่ ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้เตรียมขยายเส้นทางรถไฟสายใต้เพื่อรองรับโครงการดังกล่าว ขณะเดียวกันเวลานี้ทางมาเลเซียเองก็มีการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ที่พร้อมจะเชื่อมต่อทางรถไฟกับไทยได้ทันที ในปี 2558

สำหรับโครงการที่มีความสำคัญลำดับต้น ๆ (Flagship Project) ของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขง คือ โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (Singapore-Kunming Rail Link: SKRL) ซึ่งได้เสนอเส้นทางรถไฟในโครงการนี้ไว้สองแนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 จากสิงคโปร์ผ่านมาเลเซีย ไทย กัมพูชา (มีจุดขาดช่วง (Missing Link) ที่ปอยเปตถึงศรีโสภณระยะทาง 48 กิโลเมตร) เวียดนาม (มีจุดขาดช่วงที่พนมเปญถึงล้อคินิน ระยะทาง 254 กิโลเมตร) คุนหมิง

แนวทางที่ 2 จากสิงคโปร์ผ่านมาเลเซีย ไทย เมียนมาร์ (มีจุดขาดช่วงที่สถานีรถไฟน้ำตก จังหวัดกาญจนบุรี ถึงตันยิบูชาýt ระยะทาง 263 กิโลเมตร) และมีจุดขาดช่วงระหว่างลำเลี้ยวในเมียนมาร์ถึงคุนหมิง ในสาธารณรัฐประชาชนจีนระยะทาง 864 กิโลเมตร

การประชุมรัฐมนตรีด้านการขนส่งของกลุ่มประเทศอาเซียนครั้งที่ 6 ที่ประเทศบรูไน เมื่อเดือนตุลาคม 2543 มีมติเลือกเส้นทางหลักซึ่งผ่านสิงคโปร์-มาเลเซีย-ไทย-กัมพูชา-เวียดนาม-สาธารณรัฐประชาชนจีน ระยะทางรวม 5,382 กิโลเมตร และมีเส้นทางเชื่อม (Spur Lines) จากลาวไปยังเส้นทางหลักในเวียดนาม และสร้างทางรถไฟเชื่อมในจุดที่ขาดช่วงจากกรุงย่างกุ้งถึงกรุงเทพฯ ซึ่งจะเชื่อมต่อระบบรถไฟของหลายประเทศเข้าด้วยกัน

โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง ตามแผนการพัฒนาโครงข่ายรถไฟในระยะกลางและระยะยาว (Middle and Long-term Railway Network) ของสาธารณรัฐประชาชนจีน มี 3 เส้นทาง คือ เส้นทางฝั่งตะวันออก (Eastern Route) เส้นทางสายกลาง (Middle Route) และเส้นทางฝั่งตะวันตก (Western Route) ซึ่งทั้ง 3 เส้นทางเป็นเส้นทางที่เริ่มต้นจากคุนหมิงในมณฑลยูนนาน ซึ่งเป็นพื้นที่ฝั่งตะวันตกของสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีนโยบายสนับสนุนยกระดับการพัฒนาฝั่งตะวันตก (Go West Policy) เป็นพิเศษ เพราะระดับรายได้ต่อหัว (per capita GDP) ของฝั่งตะวันออกของสาธารณรัฐประชาชนจีนสูงกว่าฝั่งตะวันตก 2.5 เท่า สาธารณรัฐประชาชนจีนจึงมีนโยบายจะพัฒนามณฑลฝั่งตะวันตกให้มีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้น ดังนั้น ในเชิงยุทธศาสตร์เส้นทางที่ประเทศไทยอาจพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาเส้นทางรถไฟเชื่อมโยงกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อให้มีเส้นทางรถไฟจากคุนหมิงในมณฑลยูนนานผ่านไทยเพิ่มเติมจากสองแนวทางปัจจุบันที่กำหนดไว้แล้วในโครงการ SKRL มีสองเส้นทาง คือ

1) เส้นทางรถไฟเด่นชัย-เชียงราย-คุนหมิง

2) เส้นทางรถไฟหนองคาย-ท่านาแล้ง-เวียงจันทน์ (ซึ่งสามารถเชื่อมต่อไปถึงคุนหมิงได้) เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายสนับสนุนยกระดับการพัฒนาฝั่งตะวันตกของสาธารณรัฐประชาชนจีน

ที่ผ่านมามีประเทศไทยมักเอ่ยถึงการสร้างทางรถไฟเด่นชัย-เชียงราย-คุนหมิง อย่างไรก็ตาม เส้นทางรถไฟสายนี้ยังมีเส้นทางที่ขาดช่วงยาวมาก กล่าวคือ ระยะทางจากคุนหมิงถึงชายแดนไทยประมาณ 1,100 กิโลเมตร ส่วนที่อยู่ในประเทศลาว 433 กิโลเมตร และจากชายแดนไทยถึงเด่นชัยระยะทาง 326 กิโลเมตร ทำให้ต้องสร้างทางรถไฟอีกเป็นระยะทางกว่า 1,339 กิโลเมตร

เมื่อพิจารณาในด้านผลประโยชน์กับประเทศลาวแล้ว เส้นทางนี้ส่วนใหญ่อยู่ในเขตประเทศลาว และผ่านแหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ทั้งยังเป็นเส้นทางที่ช่วยให้ประเทศลาวมีเส้นทางออกสู่ทะเลได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ หากมีการพัฒนาเส้นทางรถไฟสายดังกล่าวก็ยังสามารถเชื่อมโยงเข้ากับเส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ตามกรอบ GMS ได้อีกด้วย เส้นทางนี้จึงน่าจะได้รับการสนับสนุนจากลาว โดยไทยและสาธารณรัฐประชาชนจีนอาจร่วมกันให้ความช่วยเหลือเงินกู้ผ่อนปรน(สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ,2552)

ประเด็นการพิจารณาทิศทางการพัฒนาระบบขนส่งทางรถไฟของอาเซียน

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปประเด็นที่น่าสนใจและความสำคัญของการพัฒนารถไฟรางคู่ ดังนี้

1. ด้านภูมิศาสตร์ ประเทศไทยมีศักยภาพเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวในภูมิภาค เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่สามารถเป็นทางออกทะเลให้กับลาวและจีนตอนใต้ ดังนั้น การพัฒนารถไฟรางคู่เชื่อมต่อระหว่างกรุงเทพฯกับเมืองใหญ่อื่นๆของประเทศเพื่อนบ้าน จะทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางบกของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้

2. การเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ประเด็นการพิจารณาที่สำคัญ ได้แก่ สถานการณ์การค้าระหว่างประเทศและการค้าระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งการเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียน ได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับการเชื่อมโยงระบบการคมนาคมและขนส่งของอาเซียน ประกอบด้วยข้อตกลงเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และข้อตกลงเกี่ยวกับกฎระเบียบและกฎหมายเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงในภาคการขนส่ง อีกทั้งยังมีกรอบความตกลงอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งมีข้อตกลงด้านการขนส่งข้ามแดน ทำให้การขนส่งสินค้าข้ามแดนมีความสะดวก ประหยัดทั้งระยะเวลาและค่าใช้จ่าย

3. สถานการณ์การค้าระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศ ASEAN ได้พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าโดยการลดและยกเลิกการเก็บภาษีศุลกากร ตามลำดับ อีกทั้งยังมีโครงการความร่วมมือแบบต่างๆ รวมถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ทำให้กลุ่มประเทศอาเซียนจะเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยในอนาคตเมื่อมีการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่ผ่านมาประเทศไทยพึ่งพาการนำเข้าและส่งออกกับญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและประเทศในสหภาพยุโรป แต่ปัจจุบันการพึ่งพาดังกล่าวมีสัดส่วนลดน้อยลงทั้งการนำเข้าและส่งออก ในขณะเดียวกันการค้าของไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียนทั้งการนำเข้าและส่งออกมีสัดส่วนที่สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ประเทศจีนก็เป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย มีมูลค่าการค้าเพิ่มขึ้นมาก ดังนั้น การเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจภายในภูมิภาคอาเซียนรวมทั้งกับประเทศจีนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

4. การค้าระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน การค้าระหว่างประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญ คือ ประเทศจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) ลาว เวียดนาม และกัมพูชา พบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้นทั้งทางด้านการนำเข้าและการส่งออก

ไทย-จีน

สินค้าส่งออกไทยไปยังประเทศจีน ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ยาง น้ำมันเชื้อเพลิง พลาสติกผักและผลไม้
สินค้านำเข้าของไทย ได้แก่ ผักและผลไม้ เสื้อผ้า และเคมีภัณฑ์

ไทย-ลาว

สินค้าส่งออกไทยไปยังลาวได้แก่ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและน้ำมัน อาหาร เครื่องจักรกลและยานพาหนะ เคมีภัณฑ์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า

สินค้านำเข้าของไทย ได้แก่ ทองแดง ผลิตภัณฑ์ไม้ ยานพาหนะ (นำเข้ากลับ) และผักและผลไม้

ไทย-เวียดนาม

สินค้าส่งออกไทยไปยังเวียดนามได้แก่ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ อาหาร ผักและผลไม้ ผลิตภัณฑ์ยาง และเครื่องจักร

สินค้านำเข้าของไทย ได้แก่ เครื่องจักรและสินค้าอิเล็กทรอนิกส์

ไทย-กัมพูชา

สินค้าส่งออกไทยไปยังกัมพูชา ได้แก่ ยานพาหนะและส่วนประกอบผลิตภัณฑ์สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม

สินค้านำเข้าไทย ได้แก่ เศรษฐโลหะ เสื้อผ้าเก่า และพืชสวน

5. ความต้องการในการเดินทางในประเทศและระหว่างประเทศ การเดินทางระหว่างภูมิภาคอาเซียนและประเทศจีน

1) จำนวนผู้โดยสารและการเดินทางทางอากาศของกลุ่มประเทศอาเซียนและประเทศจีน จากข้อมูลพบว่า จำนวนนักท่องเที่ยวของสิงคโปร์ กัมพูชา และมาเลเซีย มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้น แต่อัตราการขยายตัวของจำนวนผู้โดยสารเครื่องบินกลับลดลง แสดงว่านักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งเดินทางเข้ามาไทยทางถนนและรถไฟ เนื่องจากประเทศดังกล่าวมีเขตแดนเชื่อมต่อกับประเทศไทย ส่วนประเทศจีนมีอัตราการขยายตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการที่จีนมีจำนวนผู้โดยสารเครื่องบินเพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากจีนมีระยะทางห่างไกลจากไทยมาก การเดินทางโดยเครื่องบินจึงเป็นวิธีการที่สะดวกและรวดเร็วที่สุด

2) การเดินทางผ่านแดนตามด่านทางบกต่างๆ ของนักท่องเที่ยว พบว่าด่านสำคัญในทุกภาคมีการเดินทางผ่านแดนเพิ่มมากขึ้น โดยอนุมานได้ว่ารูปแบบการเดินทางของนักท่องเที่ยวทางบกมีความสำคัญต่อประเทศในภูมิภาคอาเซียนอย่างมาก ยกเว้นนักท่องเที่ยวจากจีนซึ่งเดินทางทางเครื่องบินเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่สามารถเดินทางทางบกได้สะดวกและรวดเร็ว

6. ลักษณะทางเศรษฐกิจและปริมาณการขนส่งระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน การรวมตัวเป็นกลุ่มประเทศตามกรอบความร่วมมือต่างๆ ดังได้ระบุไปแล้วข้างต้น พบว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงมีความสัมพันธ์ค่อนข้างมากกับปริมาณการขนส่งสินค้าที่เพิ่มขึ้น และเมื่อพิจารณาการเติบโตทางเศรษฐกิจในเขตการค้าอาเซียน-จีน พบว่าอยู่ในอัตราที่สูง คือ เพิ่มขึ้นจาก 3.4 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2550 เป็นประมาณ 8.1 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2555 อนึ่ง การศึกษาการขยายตัว

ทางเศรษฐกิจเพื่อเชื่อมโยงกับนโยบายการก่อสร้างเส้นทางรถไฟของเอเชียอาคเนย์ จะต้องนำปัจจัยการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนมาพิจารณาด้วยเพราะมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กัน

7. แนวทางการเชื่อมโยงการขนส่งทางรถไฟกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อแสดงให้เห็นถึงศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาการเชื่อมโยงการขนส่งทางรถไฟกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยต้องอาศัยยุทธศาสตร์การพัฒนาในการทำหน้าที่เป็น

- 1) ประตูการค้า ศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้าของภูมิภาค
- 2) เส้นทางเชื่อมโยงทะเลฝั่งอันดามันและฝั่งอ่าวไทย และ
- 3) เส้นทางท่องเที่ยวทางรถไฟ

โดยแบ่งแนวทางการพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงการขนส่งทางรถไฟกับประเทศเพื่อนบ้านออกเป็น 3 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 เส้นทางขนส่งสินค้าทางรถไฟกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อสนับสนุนให้ไทยเป็นประตูการค้า ศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้าของภูมิภาค จีนเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย และการค้าระหว่างไทยกับจีนเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ในปี 2553 จีนได้กลายมาเป็นตลาดส่งออกอันดับ 1 ของไทย นอกจากนี้รัฐบาลจีนกำหนดให้มณฑลยูนนานเป็นศูนย์กลางและเป็นสะพานสำคัญเชื่อมสู่ประเทศเพื่อนบ้านทางภาคตะวันตกเฉียงใต้ของจีน รวมถึงการสร้างเส้นทางรถไฟเพื่อเชื่อมต่อกับประเทศเวียดนาม ลาว และเมียนมาร์ แสดงว่าจีนมีเป้าหมายหาประตูการค้าและช่องทางออกสู่ทะเลได้แก่ ไทย เมียนมาร์ และสิงคโปร์

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรเตรียมความพร้อมและพัฒนาาระบบขนส่งทางรถไฟเพื่อรองรับปริมาณการขนส่งที่อาจเกิดขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยทำหน้าที่เป็นประตูการค้าให้กับจีนเพื่อส่งออกและนำเข้าสินค้า (ท่าเรือแหลมฉบัง) รวมถึงเป็นศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้าระหว่างจีนกับสิงคโปร์ และประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง โดยอาศัยความได้เปรียบในเชิงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของภูมิภาคทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้น การพัฒนาเส้นทางรถไฟสายใหม่ภายใต้โครงการพัฒนารailway ทางคู่ของประเทศไทยถือว่าเป็นการสนับสนุนแนวโน้มการเกิดเป็นเส้นทางขนส่งทางรถไฟใหม่ขึ้นได้

แนวทางที่ 2 เส้นทางขนส่งสินค้าทางรถไฟเชื่อมโยงทะเลฝั่งอันดามันและฝั่งอ่าวไทย การพัฒนาท่าเรือน้ำลึกทวายของประเทศพม่าเพื่อเปิดประตูการค้าฝั่งทะเลอันดามันซึ่งมีศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณท่าเรือ และในระยะยาวยังสามารถรองรับการขยายฐานอุตสาหกรรมของไทยได้ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นจะต้องพัฒนาเส้นทางขนส่งสินค้าเชื่อมโยงระหว่างท่าเรือน้ำลึกทวายท่าเรือแหลมฉบัง และประเทศอื่นในภูมิภาค เพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางการขนส่งและโลจิสติกส์ของภูมิภาค

ทั้งนี้ ในส่วนของการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกปากบาราของไทรบุรีนั้น ควรพิจารณาปรับรูปแบบการพัฒนาให้เป็นท่าเรือเอนกประสงค์รองรับการขนส่งสินค้าในพื้นที่ภาคใต้ เพื่อลดการพึ่งพาการขนส่งสินค้าผ่านท่าเรือของประเทศเพื่อนบ้านและสนับสนุนการท่องเที่ยวในพื้นที่ภาคใต้ โดยต้องให้ความสำคัญลำดับสูงในการป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและการยอมรับของประชาชนในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม ความเป็นไปได้ของโครงการและประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจะขึ้นอยู่กับท่าทีของรัฐบาลประเทศเมียนมาร์ ซึ่งประเทศไทยควรต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับสิ่งต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมการพัฒนาเชิงพื้นที่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และในระยะยาวควรมีการวางนโยบายและมาตรการรองรับด้านแรงงานต่างด้าว ซึ่งหากโครงการทำเรื่อน้ำลึกลงของเมียนมาร์เกิดขึ้นจะมีการใช้แรงงานจากฝั่งประเทศเมียนมาร์มากขึ้น อันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมตามมา

สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับปัจจุบัน คือ การพัฒนาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมาร์เพื่อให้ทำเรื่อน้ำลึกลงที่กำลังจะเกิดขึ้นเป็นสะพานเชื่อมโอกาสและนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันระหว่างสองประเทศในอนาคต

แนวทางที่ 3 เส้นทางสร้างเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวทางรถไฟ นักท่องเที่ยวต่างประเทศที่เดินทางเข้าประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.63 ต่อปี โดยนักท่องเที่ยวจากจีนได้ก้าวขึ้นมาเป็นอันดับ 1 ในภูมิภาคด้วยจำนวนนักท่องเที่ยวสูงกว่า 1,000,000 คนต่อปี มีอัตราการขยายตัวที่สูงเกือบร้อยละ 45 รองลงมาเป็นนักท่องเที่ยวจากกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งส่วนใหญ่เดินทางมาท่องเที่ยว โดยใช้เส้นทางถนนและรถไฟ อีกทั้งยังมีโครงการก่อสร้างรถไฟเพื่อเชื่อมโยงระหว่างประเทศจีนลาว และไทย ดังนั้น จึงเป็นโอกาสที่จะมีการเดินทางมาท่องเที่ยวภายในไทยโดยทางรถไฟเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนยังสามารถเชื่อมต่อการท่องเที่ยวโดยรถไฟระหว่างประเทศเส้นทางกรุงเทพฯ-มาเลเซีย-สิงคโปร์ (Oriental Express Luxury Train)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการรถไฟเพื่อเชื่อมโยงระหว่างประเทศภูมิภาคในกลุ่มอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดด้านขีดความสามารถในการลงทุนของภาครัฐ และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพิจารณาถึงจำนวนประชากรเมือง (Urban Population) ที่สูงมากพอ หรือกล่าวได้ว่าอาจต้องมีจำนวนผู้โดยสารมากพอที่จะสามารถประกอบกิจการเดินรถได้อย่างยั่งยืน

สรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับนโยบายเพื่อให้ไทยได้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากการพัฒนารถไฟและการเชื่อมต่อทางรถไฟกับประเทศเพื่อนบ้าน มีดังนี้

การพัฒนาการเชื่อมต่อทางด้านการรถไฟกับประเทศเพื่อนบ้านให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการขนส่งของประเทศไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ที่ต้องการให้มีการขนส่งที่ยั่งยืนและส่งเสริมความสมดุลใน 3 ด้านหลัก คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ประกอบกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ ที่ต้องการให้การขนส่งระบบรางเป็นระบบการขนส่งหลักที่สามารถเชื่อมโยงกับรูปแบบการขนส่งและเชื่อมต่อกับจุดเชื่อมต่ออื่นได้ จำเป็นต้องพัฒนาและยกระดับการขนส่งทางรางให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ให้เกิดความตรงต่อเวลา

สะดวกและปลอดภัย รวมถึงการสนับสนุนให้ใช้การขนส่งทางรางเพิ่มขึ้น เนื่องจากเป็นรูปแบบที่สามารถลดต้นทุนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สามารถกำหนดแนวนโยบายได้ ดังนี้

1. การพัฒนาการเชื่อมโยงโครงข่ายการขนส่งทางรถไฟระหว่างประเทศ เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์ โดยการขยายและปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟภายในประเทศให้เชื่อมโยงกับเส้นทางรถไฟของประเทศเพื่อนบ้าน การพัฒนาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในขณะเดินทางด้วยรถไฟ พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับศูนย์โลจิสติกส์ ตลอดจนการปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการขนส่งทางระบบราง ทั้งด้านมาตรฐาน ลักษณะ ขนาด ความสูงของแคร่ ระบบห้ามล้อ พิธีการศุลกากร บุคลากร และระบบการจัดเก็บข้อมูลการผ่านแดนและการตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้สามารถรองรับการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารได้อย่างสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2. การส่งเสริมให้มีการปรับเปลี่ยนมาใช้รูปแบบการขนส่งทางรถไฟเพิ่มขึ้น เพื่อลดปริมาณการขนส่งทางถนน เพื่อลดต้นทุนการขนส่งและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยมีแนวทางการพัฒนาและดำเนินการ ได้แก่

- 1) การสนับสนุนให้ระบบรางเป็นระบบหลักสำหรับการขนส่งสินค้าเพื่อสนับสนุนการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ
- 2) การปรับปรุงและจัดการจราจรให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอกับการใช้งาน
- 3) การส่งเสริมการเดินทางโดยใช้ระบบขนส่งทางรถไฟเพื่อประหยัดพลังงาน และ
- 4) การส่งเสริมโครงการระบบการขนส่งทางรางโดยยึดแนวลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

3. การพัฒนาย่านสถานีและความสะดวกในการเข้าถึงระบบการขนส่งทางรถไฟเพื่อส่งเสริมให้ระบบขนส่งทางรถไฟเป็นรูปแบบการขนส่งหลักและเป็นการขนส่งที่ยั่งยืน(Sustainable transport) โดยการพัฒนาจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับการพัฒนาเมือง (Urban development) ทั้งในส่วนของระบบกิจกรรมลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน และระบบการขนส่ง ตลอดจนการสร้างมูลค่าเพิ่มจากพื้นที่บริเวณสถานีและระหว่างเส้นทางรถไฟ

4. การพัฒนาเทคโนโลยีด้านการรถไฟและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องในประเทศไทยเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการพัฒนาการขนส่งทางรถไฟ จะต้องพัฒนาอุตสาหกรรมการขนส่งระบบรางและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องในประเทศขึ้น โดยมีแนวทางดังนี้

- 1) การสนับสนุนและพัฒนาเทคโนโลยีระบบรางและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การผลิตชิ้นส่วนตู้รถไฟ/รถไฟฟ้า ระบบไฟฟ้า ระบบควบคุมและระบบอาณัติสัญญาณ งานโยธางานระบบราง
- 2) การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อรองรับการพัฒนาเทคโนโลยีระบบราง โดยร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา และภาคอุตสาหกรรม และ
- 3) การส่งเสริมให้เกิดการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีระบบรางของประเทศ โดยสร้างพันธมิตรระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี

5. การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการกิจการการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้มีบริการที่มีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ เพื่อให้การประกอบการเดินรถไฟของประเทศไทยมีประสิทธิภาพ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งเป็นรูปแบบการขนส่งที่ให้บริการประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,2556)

บรรณานุกรม

- กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2553). **“รัฐบาลเร่งพัฒนา
รถไฟรางคู่เพิ่มความเร็ว 100-120 กม./ชม.”**. สืบค้น 28 เมษายน 2557
จาก <http://www.thaigov.go.th/governmental/item/46988-.html>.
- การรถไฟแห่งประเทศไทย. (2552). **ความเป็นมาโครงการก่อสร้างทางคู่**. สืบค้น 2 พฤษภาคม 2557
จาก http://www.railway.co.th/resultproject/project_doubletrack.asp?result=11
- “เกาะติดยุทธศาสตร์ระบบรางประเทศ อัปเดตรถไฟฟ้าเมืองกรุง 10 สาย”**. (3 มิถุนายน 2556). สืบค้น
29 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- แก้.ม.เวนคืน-ก.ม.ร่วมทุน"รายงานวันจันทร์"-ยกเครื่องระบบรางไทย-ทุนไม่ใช่เรื่องใหญ่**.
(30 มิถุนายน 2557). สืบค้น 5 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thairath.co.th/content/433004>
- จุฬา สุขมานพ. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (13 กรกฎาคม 2556).
รถไฟฟ้าความเร็วสูง กับ รถไฟรางคู่ แบบไหนคุ้มค่ากว่ากัน. **สัมภาษณ์**.
- ชัชชาติ สิทธิพันธุ์. 21 มกราคม 2556. **แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศด้านการขนส่ง**.
- ธีรพัฒน์ อังศุवाल. (2555). **รัฐวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย : ปัญหาด้านรายได้ แนวนโยบายของรัฐ
และแนวทางปฏิรูป**. สืบค้น 23 กรกฎาคม 2557 จาก [http://www.pub-law.net/
publaw/view.aspx?id=1783](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1783)
- ธนิต โสรัตน์. (2 กุมภาพันธ์ 2555). **“ภาคประชาชนจะได้อะไรกับการพัฒนาระบบราง”**.
สืบค้น 30 พฤษภาคม 2557 จาก www.tanitsorat.com.
- นคร จันทศร. (2546, ตุลาคม-พฤศจิกายน). “ขนาดความกว้างของรางรถไฟ (Railway Gauge)”
วารสารรถไฟสัมพันธ์, (23), 23-24.
- แนะรฟท.รื้อใหญ่บริการจัดการทุ่ลงทุนรางคู่'ไม่เพียงพอ'**. (วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2557).
สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>
- “บทสรุปเงินกู้ 2 ล้านล้าน ได้รับงบประมาณปี'58.”** (15 เมษายน 2557). สืบค้น 29 สิงหาคม 2557
จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน เอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน). **ประเภทของหนี้สาธารณะ**. สืบค้น 3 กันยายน 2557 จาก [http://www.mfcfund.com/mfc/images/vocabulary/Public-Debt2 - suwanna.pdf](http://www.mfcfund.com/mfc/images/vocabulary/Public-Debt2-suwanna.pdf)

"ประวัตร" เติมน้ำรถไฟฟ้าวุ่ ชัซชาติโยนรัฐบาลใหม่คั่นลงทุน". (19 มีนาคม 2557). สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

ปรีดิยาธร เทวกุล. (17 สิงหาคม 2552). **"รถไฟฟ้าวุ่ การลงทุนที่คั่นค่า"**. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

เปิดประมูลรถไฟฟ้าวุ่ 6 สาย ต.ค.นี้ ทางคั่นจ่อคิว'คั่น-สคช.'คั่นพื้นเศรษฐกิจ. (วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2557). สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

ผู้จัดการออนไลน์. (12 กันยายน 2556). **"พม่าเริ่มปรับปรุงทางรถไฟครั้งใหญ่"**. สืบค้น 21 พฤษภาคม 2557. จาก <http://www.manager.co.th/around/ViewNews.aspx?NewsID=9560000115356>)

มติชนออนไลน์. (9 มกราคม 2557). **"เพื่อนบ้านอายุ ลาวเริ่มสร้างทางรถไฟฟ้าวุ่เชื่อมไทย-เวียตนาม วงเงิน 1.6 แสนล้าน คั่น 4 ปีสร้างเสร็จ"**. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1389251182

รายงานพิเศษ: พ่วโครงการ 2.4 ล้านล้าน อภิมหาโปรเจกต์'คั่น'กับ'2ล้านล้าน'รัฐบาลป. (วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2557). สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

ลม เปลี่ยนทิศ. (27 กรกฎาคม 2550). **"หมายเหตุประเทศไทย"**. สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

วรพจน์ แสนประเสริฐ. (11 เมษายน 2557). **"คอลัมน์: ไม่น้ำสาม:หมั่นสถาบัน กับ สำนัก...นั่งดอกไม้"**. สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์. (25 กรกฎาคม 2556). **ลงทุน 2 ล้านล้าน นัยต่อเศรษฐกิจไทย**. สืบค้น 2 กันยายน 2557 จาก https://www.scbeic.com/THA/document/infographic_outlook_3q2013_3.

สุจิต เมืองสุข. (11 พฤศจิกายน 2550). **"ร.ฟ.ท.ท่วรมาเลเซีย คั่นแบบรถไฟฟ้าวุ่"**. สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2552). **รายงานที่ตีอาร์ไอ เรื่อง ความพร้อมของรถไฟไทยกับการก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ฉบับที่ 74**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2552). **รายงานที่ตีอาร์ไอ เรื่อง การใช้ประโยชน์จากระบบรถไฟที่เชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ฉบับที่ 96**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (3 พฤศจิกายน 2556). **การบริหารหนี้สาธารณะ: สิ่งที่รัฐบาลและประชาชนควรเข้าใจ**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/public-debt-management/>

สำนักงานประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (2557). **งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558**. กรุงเทพฯ: บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด.

สำนักงานประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (2557). **ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558**. กรุงเทพฯ : สำนักงานประมาณ.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2556). **ข้อมูลนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ ประจำปี 2551-2556**. สืบค้น 2 กันยายน 2557 จาก <http://www.sepo.go.th/design/category/356-2556.htm>.

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (ม.ป.ป.). **โครงการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบระบบรถไฟทางคู่ เพื่อการขนส่งและจัดการโลจิสติกส์ระยะเร่งด่วน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร.

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (2553). **การศึกษาความเหมาะสมและออกแบบเบื้องต้นระบบรถไฟรางคู่เพื่อการขนส่งและการจัดการโลจิสติกส์ (ระยะที่ 1)**. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการ ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร.

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (2555). **เอกสารประกอบการประชุมใหญ่การมีส่วนร่วมของประชาชน ครั้งที่ 2 (สรุปผลการศึกษา) งานออกแบบรายละเอียดของโครงการก่อสร้างทางคู่ช่วงมาบะเปา-ชุมทางถนนจิระ**. หน้า 5 .กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร.

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2557). **รายงานและข้อมูลหนี้สาธารณะ**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก http://www.pdmo.go.th/popup_money_data.php?m=money&ts2_id=1

สุภาวดี แกล่งศรี. (1 กรกฎาคม 2555). “คอลัมน์รายงานพิเศษ : สนข.ดันสุดลิม “รถไฟรางคู่” ไทย-มาเลย์ พร้อมรับมือเศรษฐกิจอาเซียนในอนาคต.” สืบค้น 29 สิงหาคม 2557

จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

สุวิดา จิระประเสริฐกุลและณัฐธิดา ดำริห์. (2556). *ย้อนรอยแอร์พอร์ตลิงค์ (Airport Link) : บทเรียนสำคัญสำหรับโครงการ 2 ล้านล้าน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา.

สหภาพฯ รฟท.ขงตั้งบริษัทลูกหารายได้. (วันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2557). สืบค้น 21 สิงหาคม 2557

จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

“หอเหนือขงเปิดเส้นทางเชื่อมพม่า-เอเชียได้” (29 พฤศจิกายน-1 ธันวาคม 2553). สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

“อดีต ส.ส.ปป.จับทบทวนวงเงินก่อสร้างรถไฟทางคู่ใหม่”. (31 กรกฎาคม พ.ศ. 2557). สืบค้น

3 กันยายน 2557 จาก <http://www.springnewstv.tv>

อนาคตระบบราง. (วันที่ 7 สิงหาคม 2557). สืบค้น 8 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

อนุมัติลงทุนยักษ์ 8 ปีเดินหน้ารถไฟรางคู่. (วันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2557). สืบค้น 3 สิงหาคม 2557

จาก <http://www.iqnewsclip.com/>

อนุสรณ์ ธรรมใจ. (ธันวาคม 2556). “ไทยต้องการรถไฟรางคู่มากกว่ารถไฟความเร็วสูง.” สืบค้น

23 พฤษภาคม 2557 จาก <http://www.jrrsu.net/article/870#sthash.UD4XXc1z.dpuf>.

แอดมิน. (2556). “สำรวจแผนสาธารณูปโภค เชื่อมไทย-เชื่อมอาเซียน”. สืบค้น 10 พฤษภาคม 2557

จาก <http://hunt-magazine.com>

การพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไข
ปัญหาจราจรในกรุงเทพและปริมณฑล

อารียา สุขโต
ณัฐพงศ์ พันธุ์ไชย

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

“ปัญหาเรื่องการจราจรติดขัด” ถือเป็นปัญหาหลักอย่างหนึ่งในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสาเหตุที่สำคัญมาจาก การใช้ที่ดินและการขยายตัวของชุมชนที่ไม่เป็นระเบียบ โครงข่ายถนนสายหลักและถนนสายรองยังเชื่อมกันไม่เป็นระบบ ปริมาณการจราจรที่คับคั่ง จุดตัดสี่แยกและจุดตัดรถไฟกับถนนสายหลัก เรื่องความรู้ ความเข้าใจระเบียบวินัยจราจรและมารยาทในการขับขี่และที่สำคัญ คือ “การขาดแคลนระบบขนส่งมวลชนที่เชื่อมต่อกับชุมชนเมือง”

โดยทิศทางการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่องหรือเขตปริมณฑล จะมีการพัฒนาแบบกระจายความเจริญ (Decentralization) ออกจากพื้นที่ศูนย์ธุรกิจกลางเมืองไปสู่พื้นที่ต่อเนื่องพร้อมกำหนดให้ชุมชนชนเมืองเป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการพักอาศัย มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยจะมีระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่งที่สนับสนุนการเดินทางภายในพื้นที่ และเชื่อมโยงพื้นที่ศูนย์ธุรกิจกลางเมืองเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างแหล่งงานกับที่พักอาศัย (Jobs and Housing Balance) ลดการเดินทางโดยรถยนต์ส่วนบุคคล และส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนระบบราง

ดังนั้น การกำหนดให้มีโครงการพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพฯ และปริมณฑล จึงมีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางขึ้น อาทิ โครงการรถไฟฟ้า 10 สาย ซึ่งเป็นโครงการที่มีความสำคัญในการสนับสนุนการเดินทางของประชาชนจากชานเมืองเข้าสู่ศูนย์กลางเมืองโดยใช้ระบบรางแทนการใช้รถยนต์ ประกอบด้วยโครงการรถไฟฟ้าที่อยู่ระหว่างการก่อสร้าง โครงการที่เปิดประมูลได้ผู้รับเหมาก่อสร้างแล้ว โครงการที่เพิ่งจะเปิดประมูลและอยู่ในระหว่างพิจารณาคัดเลือกผู้รับเหมา และโครงการที่จะเปิดประมูล ซึ่งเมื่อโครงการดังกล่าวแล้วเสร็จก็จะช่วยลดปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ลดเวลาในการเดินทาง ลดปริมาณการใช้พลังงาน ลดมลภาวะที่เป็นพิษทั้งทางเสียงและอากาศ โครงการรถไฟฟ้า 10 สายประกอบด้วย

1. สายสีแดงเข้ม จากธรรมศาสตร์-มหาชัย ระยะทาง 80.8 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.)
2. สายสีแดงอ่อน ศาลายา-หัวหมาก ระยะทาง 58.5 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.)
3. แอร์พอร์ตลิงก์ บางซื่อ-พญาไท-สุววรรณภูมิ ระยะทาง 36.4 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.)
4. สายสีม่วง บางใหญ่-ราษฎร์บูรณะ ระยะทาง 42.8 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้ามหานครขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)
5. สายสีเขียวเข้ม ลำลูกกา-สมุทรปราการ ระยะทาง 66.5 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้ามหานครขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)
6. สายสีน้ำเงิน บางซื่อ-หัวลำโพง-ท่าพระ-พุทธมณฑล สาย 4 ระยะทาง 55 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้ามหานครขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

7. สายสีส้ม ตลิ่งชัน-มีนบุรี ระยะทาง 37.5 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

8. สายสีชมพู แคราย-มีนบุรี ระยะทาง 36 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

9. สายสีเหลือง ลาดพร้าว-หัวลำโพง ระยะทาง 30.4 กิโลเมตร ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

10. สีเขียวอ่อน ยศเส-บางหว้า ระยะทาง 15.5 กิโลเมตร ดำเนินการโดยกรุงเทพมหานคร (กทม.)

แนวนโยบายของภาครัฐในการลงทุนโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าจะถูกปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์แต่ละยุคสมัย ซึ่งทุกรัฐบาลล้วนต้องการจะสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสายตาประชาชน เพราะหากรัฐบาลใดสามารถผลักดันโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์และส่งผลกระทบในด้านบวกต่อทั้งเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการเดินทางมากขึ้น ช่วยแก้ไขปัญหาการจราจร รวมทั้งลดการนำเข้าน้ำมันตลอดจนสินค้าพลังงานอื่น ๆ โอกาสที่จะได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชนก็มีมากขึ้น อีกทั้งส่งผลต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลในอีกทางหนึ่ง

การพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพและปริมณฑล

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครถือได้ว่าเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ที่มีประชากรอาศัยอยู่รวมกันอย่างหนาแน่น เป็นเมืองหลักที่มีผลต่อเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจได้ส่งผลต่อการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้ปัจจุบันมีการหลั่งไหลของประชากรจากต่างจังหวัดเข้ามาสู่กรุงเทพฯ อย่างมาก ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ เข้ามาเพื่อศึกษาต่อ เพื่อทำงาน ทำให้เกิดการกระจุกตัวของประชากรในชุมชนเมือง ซึ่งการกระจุกตัวดังกล่าว ก่อให้เกิดสภาพปัญหาหลายอย่าง เช่น ปัญหาสาธารณสุขที่มีความจำเป็นแทบทุกด้าน ปัญหามลพิษทั้งทาง น้ำ เสียง อากาศ ปัญหาความยากจน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาชุมชนแออัด เป็นต้น แต่เห็นได้ชัดว่า “ปัญหาเรื่องการจราจรติดขัด” เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในชุมชนเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

1. ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร

ปัญหาเรื่องการจราจรติดขัด มักจะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งกรุงเทพฯ ก็เช่นกัน จากการศึกษาพบว่าสาเหตุหลายประการ ดังนี้

(1) **ปัญหาการใช้ที่ดินและการขยายตัวของชุมชนที่ไม่เป็นระเบียบ** การขยายตัวของชุมชนในกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการก่อสร้างถนนสายหลักและสายรอง เพื่อขยายเส้นทางให้ไกลออกจากศูนย์กลางเมือง ส่งผลต่อการขยายตัวของชุมชนเป็นไปในแนวราบตามถนนสายหลัก แต่ในขณะเดียวกัน การพัฒนาถนนสายรองเพื่อเชื่อมโยงกับถนนสายหลักให้เป็นไปอย่างมีระบบนั้น กลับยังไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพมากเท่าใดนัก

(2) **ปัญหาโครงข่ายถนนและปริมาณการจราจร** จากปัญหาการวางผังเมือง การขยายตัวของชุมชนที่เป็นไปในแนวราบตามถนนสายหลัก และการพัฒนาถนนสายรองให้เชื่อมต่อกับถนนสายหลัก ที่ยังไม่เป็นระบบดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้ระบบโครงข่ายถนนยังไม่สมบูรณ์ เกิดการแออัดบนถนนสายหลักโดยทั่วไป

(3) **ปัญหาจุดตัดสี่แยกและจุดตัดรถไฟกับถนนสายหลัก** ปัญหานี้ส่งผลต่อการจราจรเป็นอย่างมาก เพราะถนนสายหลักที่สำคัญ มักมีปริมาณรถยนต์และขบวนรถไฟวิ่งผ่านเป็นจำนวนมาก

(4) **ปัญหาการขาดแคลนระบบขนส่งมวลชนที่เชื่อมต่อกับชานเมือง** โดยประชากรพื้นที่ชานเมืองรอบนอกที่มีความจำเป็นต้องเดินทางเข้าสู่ใจกลางเมือง นิยมใช้การขับขีรถยนต์ส่วนตัว เนื่องจากสะดวกและการบริการในเรื่องการขนส่ง เช่น รถประจำทาง รถแท็กซี่ ยังไม่ทั่วถึง

(5) **ปัญหาเรื่องความรู้ ความเข้าใจระเบียบวินัยจราจรและมารยาทในการขับขี่** ปัญหาการจราจรส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้ขับขี่ไม่เคารพกฎหมาย ขาดสามัญสำนึกในเรื่องระเบียบวินัยจราจรและมารยาทในการขับขี่ อาทิ มีการจอดรถในบริเวณห้ามจอด การฝ่าไฟแดง การเบียดเลนบริเวณเชิงสะพาน การเบียดเลนอย่างกะทันหันจนเกิดอุบัติเหตุ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ส่งผลก่อให้เกิดปัญหาการจราจรที่ติดขัดอย่างมาก (วิริยา วิชา, 2542, น. 46-53)

แนวทางแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร

(1) ควรปรับปรุงยกระดับคุณภาพบริการขนส่งสาธารณะ โดยเฉพาะรถโดยสารประจำทางให้มีผู้นิยมใช้มากขึ้น โดยเพิ่มรถใหม่ทดแทนของเดิม จัดทางวิ่งโดยเฉพาะสำหรับรถโดยสารสาธารณะในรูปแบบ巴士เลนในเส้นทางสายหลัก พิจารณาลดขนาดของ ขสมก. ลง และเพิ่มบทบาทให้สัมปทานเอกชนมาร่วมประกอบกิจการขนส่งสาธารณะให้เกิดมีการแข่งขันกันขึ้น

(2) ปรับปรุงขยายโครงข่ายถนนสายหลักและสายรองเพิ่มขึ้นในแถบชานเมือง ให้เชื่อมโยงกับถนนสายประธานและถนนท้องถิ่นและระบบขนส่งมวลชน เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาใช้ที่ดินแถบชานเมืองให้แผ่กระจายในพื้นที่ว่างเปล่า และเป็นการยับยั้งการพัฒนาชุมชนตามแนวของถนนสายประธานยาวออกไปด้วย

(3) ศึกษาความเป็นไปได้เพื่อวางแผนขยายการจัดเก็บค่าผ่านเข้าไปในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกับค่าผ่านทางด่วน เพื่อนำรายได้มาเสริมแผนการปรับปรุงระบบจราจรและระบบขนส่ง และจะเป็นการเร่งเสริมให้มีการใช้ระบบขนส่งสาธารณะเข้ามาในเขตชั้นในมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการลดปริมาณความคับคั่งของการจราจรลงไปได้และเพิ่มอัตราความเร็วของพาหนะได้มากขึ้น

(4) ลงทุนก่อสร้างถนนท้องถิ่นบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานครให้มากขึ้น เพื่อชักนำการพัฒนาไปยังพื้นที่ที่มีแนวการพัฒนาในอนาคต (กองบัญชาการตำรวจนครบาล, 2557, น. 8-9)

(5) ควรพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบอื่นแบบบูรณาการ ที่สามารถเกิดการเชื่อมโยงระหว่างระบบหลักและระบบรอง และการเชื่อมโยงระหว่างกรุงเทพมหานครกับปริมณฑล โดยมีเป้าหมายให้ระบบขนส่งสาธารณะบนรางเป็นระบบการเดินทางหลัก และมีระบบล้ออย่างทำหน้าที่เป็นระบบรองและพัฒนาให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างระบบหลักกับระบบรองอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อมาเสริมระบบรถโดยสารประจำทางภายใต้ข้อจำกัดทางการเงินของประเทศ (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร, 2553, น.2-3)

2. การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบรางเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจร

จากปัญหาการจราจรดังที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลจึงมีแนวคิดในการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชนระบบรางขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาการจราจรติดขัด ให้ประชาชนสามารถเดินทางได้สะดวก ลดเวลาในการเดินทาง ส่งผลดีต่อทั้งเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งแนวคิดในการพัฒนาดังกล่าวนั้นสามารถลำดับเหตุการณ์หรือแผนการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชน ได้ดังนี้

แผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร (Mass Rapid Transit Systems Master Plan ; MTMP) ปี พ.ศ. 2537

เป็นแผนแม่บท ที่ได้รับการเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2537 โดยในแผนดังกล่าวได้เสนอแนวโครงข่ายรถไฟฟ้า แบ่งลำดับความสำคัญของโครงการออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) โครงการในลำดับความสำคัญที่ 1 (ปี พ.ศ. 2538 - พ.ศ. 2544) ประกอบด้วยโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ส่วนต่อขยายทางตะวันตกเฉียงเหนือและส่วนต่อขยายทางตะวันตก โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายทางเหนือ ส่วนต่อขยายทางตะวันตกเฉียงใต้ และส่วนต่อขยายทางตะวันออกและโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงตะวันออก-ตะวันตก และช่วงเหนือ-ใต้

2) โครงการในลำดับความสำคัญที่ 2 (ปี พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2554) ประกอบด้วยโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ตอนที่ 1 และตอนที่ 2 โครงการรถไฟฟ้าสายสีแดง ส่วนต่อขยายทางตะวันออกส่วนต่อขยายทางตะวันออก-ตะวันตก และส่วนต่อขยายทางตะวันตก และโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มส่วนต่อขยายทางตะวันออก และส่วนต่อขยายทางตะวันออกเฉียงใต้

การศึกษาเชิงหลักการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ (CMIP) ปี พ.ศ. 2539

การศึกษาเชิงหลักการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ (CMIP) เป็นโครงการศึกษาที่สำนักงานนโยบาย และแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) (สจร.เดิม) ได้ทำการศึกษาเพื่อนำแผนแม่บทไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งโครงการ (CMIP) ได้เสนอแก้ไขแนวเส้นทางจากแผนแม่บทเดิมเล็กน้อย

แผนการศึกษาระบบขนส่งมวลชนขนาดรองเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงระบบในแผนหลัก ปี พ.ศ. 2541

แผนการศึกษาระบบขนส่งมวลชนขนาดรองเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงระบบในแผนหลัก เป็นโครงการศึกษาที่ สนข. (สจร.เดิม) ได้ทำการศึกษาเพื่อศึกษาระบบขนส่งมวลชนขนาดรองให้เป็นระบบเสริมป้อนผู้โดยสารให้การขนส่งระบบอื่น ๆ จากโครงการนี้ได้เสนอระบบขนส่งมวลชนขนาดรองจำนวน 11 โครงการ

แผนแม่บทการขนส่งมวลชนระบบรางในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่อง Urban Rail Transportation Master Plan in Bangkok and Surrounding Areas ; URMAP) ปี พ.ศ. 2543

แผนแม่บทการขนส่งมวลชนระบบรางในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่อง ที่ได้จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2543 เป็นแผนหลักที่จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดการพัฒนาขนส่งมวลชนระบบรางที่ สนข. ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการวางนโยบายของระบบขนส่งต่าง ๆ ภายในประเทศจัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการจราจรภายในกรุงเทพมหานคร และส่งเสริมความเชื่อมโยงของระบบคมนาคมขนส่งมวลชนต่าง ๆ ภายในกรุงเทพมหานคร ให้มีความสะดวกและเข้าถึงประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกัน

จากเป้าหมายในการกระจายความเจริญจากพื้นที่ส่วนกลางไปสู่ศูนย์ความเจริญย่อย รอบ ๆ กรุงเทพมหานคร ในขณะเดียวกับการควบคุมความหนาแน่นของพื้นที่ชั้นใน โดยให้การเจริญเติบโตขยายตัวเป็นพื้นที่กว้างขึ้นตามแนวถนนสายหลัก แนวคิดในการพัฒนาแผนแม่บทการขนส่งมวลชนระบบรางตามโครงการ URMAP จึงมีพื้นฐานที่จะเป็นการชี้นำการพัฒนาพื้นที่โดยให้รูปแบบเส้นทางรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนตามแผนแม่บทมีลักษณะเป็นเส้นรัศมีและเส้นรอบวง (Radial-Circumferential Pattern)

การขยายแนวเส้นทางตามแนวเส้นรัศมี มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความหนาแน่นของกิจกรรมในเมืองออกสู่พื้นที่ชานเมือง โดยเน้นไปที่การสร้างศูนย์ย่อยใหม่ 5 แห่ง บริเวณเขตลาดกระบัง ดุสิต บางขุนเทียน มินบุรี และลำลูกกา สำหรับเส้นทางตามแนวเส้นรอบวงมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความหนาแน่นของกิจกรรมเมืองในศูนย์กลางย่านธุรกิจ เช่นเดียวกับพื้นที่ธุรกิจและการพาณิชย์ตามถนนสายหลัก เช่น เพชรบุรี

อโศก รัชดาภิเษก พระราม 1 พระราม 4 สุขุมวิท และพหลโยธิน และรวมถึงสถานีมักกะสันและหัวลำโพง พร้อมกับเชื่อมโยงการเดินทางระหว่างสายเส้นรัศมี

จากแนวคิดในการใช้ระบบการขนส่งมวลชนระบบรางขึ้นนำการพัฒนาเมืองดังกล่าวข้างต้น โดยพิจารณาควบคู่ไปกับปัจจัยอื่น ๆ ดังเช่น สถานการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ สภาพทางการเงินและหนี้สาธารณะของประเทศ ความยากง่ายในการเวนคืนที่ดินเพื่อการก่อสร้างและความพร้อมที่จะดำเนินการก่อสร้าง รวมไปถึงโครงการทั้งที่ได้ดำเนินการไปแล้วและได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการ และความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรม การเงิน เศรษฐกิจ-สังคม และสิ่งแวดล้อม จึงสามารถได้แนวทางในการเตรียมแผนแม่บทโครงข่ายขนส่งมวลชนระบบราง สรุปได้ดังนี้

- 1) กำหนดให้การขนส่งมวลชนชานเมืองสายสีแดง เป็นโครงร่างของโครงข่ายทั้งหมด
- 2) จัดให้มีการขนส่งมวลชนสายต่าง ๆ เพื่อกระจายผู้โดยสาร เช่น ระบบ Urban Mass Rapid Transit (MRT) และ Bangkok Transit System (BTS) ในพื้นที่หนาแน่นในพื้นที่ กทม. และปริมณฑล
- 3) จัดให้มีสายวงแหวนเพื่อเชื่อมการขนส่งมวลชนชานเมืองสายสีแดง และระบบขนส่งมวลชนสายต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่กระจายผู้โดยสารในเมือง
- 4) จัดให้มีระบบเสริมโดยระบบขนส่งมวลชนขนาดรอง เพื่อป้อนผู้โดยสารให้แก่การขนส่งมวลชนชานเมืองสายสีแดง และระบบขนส่งมวลชนสายต่าง ๆ ในเมือง

โครงการแปลงแผนแม่บทการขนส่งระบบรางในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่องไปสู่การปฏิบัติ ปี พ.ศ. 2547 (Bangkok Mass Transit Master Plan ; BMT)

เป็นการทบทวนและแปลงแผน URMAT โดยยึดแนวเส้นทางจากการศึกษาโครงการ URMAT เดิม ไปสู่แผนปฏิบัติบนพื้นฐานของนโยบายภาครัฐที่กำหนดให้การขนส่งมวลชนระบบรางระยะที่ 1 ต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 6 ปี (2547-2552)

แนวความคิดหลักในการกำหนดพื้นที่ให้บริการของการแปลงแผนแม่บทนี้ ได้พิจารณาการใช้ที่ดินในปัจจุบันและอนาคต โดยเน้นให้โครงข่ายครอบคลุมในพื้นที่ที่มีการใช้ที่ดินหนาแน่น โดยเฉพาะในพื้นที่ชั้นในภายในวงแหวนรัชดาภิเษกช่วงบน และให้มีแนวสายทางเชื่อมต่อไปยังพื้นที่อยู่ระหว่างวงแหวนชั้นในและวงแหวนรอบนอกในแนวเส้นทางที่มีการใช้ที่ดินหนาแน่นเพียงพอ โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งในช่วงแรกจะจัดให้มีโครงข่ายการขนส่งระบบรางเฉพาะในแนวที่มีความต้องการการเดินทางสูงเท่านั้น ส่วนการต่อขยายโครงข่ายเพื่อขึ้นนำการพัฒนาเมืองจะเป็นโครงข่ายที่อยู่ในระยะถัดไป

ในส่วนระบบโครงข่ายยังคงยึดแนวความคิดหลักของแผนแม่บทเดิม คือ การวางเส้นทางในรูปแบบ “เส้นรัศมีและเส้นวงแหวน (Radial and Circumferential Pattern)” ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางการขึ้นนำและการจัดการการขยายตัวของเมืองในพื้นที่กรุงเทพฯ และพื้นที่ต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ โดยมีศูนย์กลางการคมนาคมแยกออกเป็น 3 แห่ง ได้แก่ ศูนย์พหลโยธินทางทิศเหนือ ศูนย์มักกะสันทางทิศตะวันออก ศูนย์ตากสินทางทิศใต้ โดยให้รถไฟฟ้าทางไกลส่วนใหญ่จอดที่ศูนย์กลางคมนาคมทั้ง 3 แห่งแล้วมีระบบรถไฟฟ้าชานเมือง และรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนเชื่อมต่อศูนย์กลางการคมนาคมทั้ง 3 แห่งเข้าด้วยกัน โดยแบ่งระบบขนส่งมวลชนออกเป็นเส้นทางหลักและเส้นทางเสริม (Trunk route and Feeder route)

ด้วยการกำหนดให้การขนส่งมวลชนระบบรางทำหน้าที่เป็นเส้นทางหลักบนแนวเส้นทางที่มีปริมาณการเดินทางมากเพียงพอ และระบบรถประจำทางเป็นระบบสำหรับเส้นทางเสริมและเส้นทางหลักที่มีปริมาณการเดินทางไม่เพียงพอที่จะใช้ระบบราง

โดยสรุปโครงข่ายทั้งหมดที่นำเสนอในโครงการประกอบด้วยแนวเส้นทางรถไฟฟ้า รวมทั้งหมด 7 เส้นทาง ระยะทางรวม 291.2 กิโลเมตร สามารถแบ่งกลุ่มตามลักษณะแนวเส้นทางได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ประกอบด้วย

- 1) เส้นทางวงแหวน มี 1 เส้นทาง ได้แก่ สายสีน้ำเงิน (วงแหวน รัชดา-จรัญสนิทวงศ์)
- 2) เส้นแนวทางรัศมีทิศเหนือ-ใต้ มี 3 เส้นทาง ได้แก่ สายสีแดงเข้ม (รังสิต-มหาชัย) สายสีเขียวเข้ม(สะพานใหม่-บางหว้า) และสายสีม่วง (บางใหญ่-ราษฎร์บูรณะ)
- 3) เส้นทางแนวรัศมีทิศตะวันออก-ตะวันตก มี 3 เส้นทาง ได้แก่ สายสีแดงอ่อน (ตลิ่งชัน-สุวรรณภูมิ) สายสีเขียวอ่อน (พารานก-สมุทรปราการ) และสายสีส้ม (บางบำหรุ-บางกะปิ)

โครงข่ายรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน 10 เส้นทาง ปี พ.ศ. 2549

ในช่วงปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงโครงข่ายรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนภายในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น โดยในการปรับปรุงได้นำโครงข่ายรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนระยะที่ 1 ซึ่งเสนอโดยโครงการแปลงแผนแม่บทการขนส่งระบบรางในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่องไปสู่การปฏิบัติ (BMT) มาเป็นโครงข่ายพื้นฐานแล้วทำการเพิ่มแนวเส้นทางรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนลงในโครงข่ายจำนวน 3 เส้นทาง ได้แก่

สายสีเหลือง (ลาดพร้าว-ศรีนครินทร์-สำโรง) ระยะทางประมาณ 32 กิโลเมตร

สายสีชมพู (แคราย-สุวินทวงศ์) ระยะทางประมาณ 33 กิโลเมตร

สายสีน้ำตาล (บางกะปิ-มีนบุรี) ระยะทางประมาณ 9.5 กิโลเมตร

แผนเร่งรัดการก่อสร้างรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน 5 เส้นทางของทางรัฐบาล ปี พ.ศ. 2550

ถึงแม้ว่าโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนจะเป็นโครงการที่มีผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมค่อนข้างสูง แต่เนื่องจากการที่โครงการเหล่านี้เป็นโครงการขนาดใหญ่มีค่าลงทุนสำหรับการพัฒนาเส้นทางที่สูง จึงทำให้การพัฒนาโครงการนั้นไม่เป็นที่ดึงดูดของภาคเอกชนเท่าใดนัก ภาครัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้การสนับสนุนในการพัฒนาเส้นทาง ซึ่งนโยบายต่าง ๆ ของทางภาครัฐที่ผ่านมามีการพิจารณาปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดตามความเหมาะสมในแต่ละยุคสมัย ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องทำการทบทวนถึงแนวนโยบายในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนของรัฐบาลในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตเพื่อกำหนดรูปแบบในการออกแบบส่วนต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเส้นทางของรัฐบาลที่จะกำหนดขึ้น มีนโยบายที่จะผลักดันเส้นทางระบบรางที่มีความสำคัญในการพัฒนาอย่างเร่งด่วน 5 เส้นทาง โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2549 ประกอบไปด้วย

1. รถไฟฟ้าสายสีแดง ช่วงรังสิต-บางซื่อ-ตลิ่งชัน
2. รถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงบางซื่อ-ท่าพระ และหัวลำโพง-บางแค
3. รถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางซื่อ-บางใหญ่

4. รถไฟฟ้าสายสีเขียวเข้ม ช่วงหมอชิต-สะพานใหม่
5. รถไฟฟ้าสายสีเขียวอ่อน ช่วงแบริ่ง-สมุทรปราการ

แนวคิดโครงข่ายรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ปี พ.ศ. 2551

ในปี พ.ศ. 2551 ทางรัฐบาลได้ทำการปรับปรุงโครงข่ายรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนภายในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจากโครงข่ายรถไฟฟ้าเดิม ตามมติ ครม. วันที่ 18 มีนาคม 2551 โดยเพิ่มเติมและปรับปรุงแนวเส้นทางให้ขยายไปถึงบริเวณพื้นที่ชานเมือง ซึ่งในปัจจุบันมีการพัฒนาพื้นที่อย่างรวดเร็ว โดยแนวเส้นทางที่ทำการขยายเพิ่มจากแผนโครงข่ายรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนเดิม ได้แก่ สายสีเขียวเข้ม ช่วงสะพานใหม่-ลำลูกกา สายสีเขียวอ่อน ช่วงสมุทรปราการ-บางปู สายสีม่วง ช่วงราษฎร์บูรณะ-ป้อมพระจุล สายสีน้ำเงิน ช่วงบางแค-พุทธมณฑล สาย 4 และสายสีเหลือง ช่วงวงแหวนรอบนอก รวมเป็นโครงข่าย 9 เส้นทาง รวมระยะทาง 311 กิโลเมตร (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร, 2553, น. 3-5 - 3-13)

3. ทิศทางการพัฒนาเมืองกับระบบขนส่งมวลชนระบบราง

สรุปทิศทางการพัฒนาเมือง

จากการศึกษาพบว่าทิศทางการพัฒนาเมืองในอนาคตของกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่องหรือเขตปริมณฑล จะมีการพัฒนาแบบกระจายความเจริญ (Decentralization) ออกจากพื้นที่ศูนย์ธุรกิจกลางเมือง Central Business District ; CBD) ไปสู่พื้นที่ต่อเนื่อง เพื่อลดความแออัดของการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณศูนย์ธุรกิจกลางเมืองเดิม โดยกำหนดขอบเขตการพัฒนา ดังนี้

- 1) กำหนดพื้นที่อนุรักษ์อยู่ในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์และพื้นที่ต่อเนื่อง
- 2) กำหนดพื้นที่ศูนย์ธุรกิจกลางเมือง (CBD) ให้อยู่ในบริเวณถนนสีลม ถนนสาทร ถนนราชดำริ ถนนเพลินจิต ถนนสุขุมวิท และถนนอโศก ซึ่งเป็นพื้นที่เพื่อการประกอบกิจกรรมประเภทธุรกิจโดยเฉพาะ
- 3) กำหนดพื้นที่ภายในแนววงแหวนรัชดาภิเษก ยกเว้นบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์และศูนย์ธุรกิจกลางเมืองเดิมเป็นย่านธุรกิจรอง และย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
- 4) กำหนดพื้นที่ภายในแนววงแหวนรัชดาภิเษกและวงแหวนกาญจนาภิเษกเป็นย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางและหนาแน่นน้อย
- 5) กำหนดพื้นที่ฉนวน (Buffer Zone) เพื่อป้องกันการขยายตัวของเมืองและอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวให้กับเมือง ซึ่งจะอยู่ในบริเวณถัดจากแนววงแหวนรอบนอก

โดยพื้นที่ในข้อ 3) และ 4) เป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของศูนย์ธุรกิจกลางเมืองเดิม (CBD) เพื่อป้องกันการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ปัญหาที่ดินตาบอด (Blind Land) ตามมา จึงกำหนดตำแหน่งศูนย์ธุรกิจรอง และศูนย์ชุมชนชานเมืองต่าง ๆ (Sub Centers) ให้กระจายอยู่ในบริเวณดังกล่าว

ทั้งนี้ ศูนย์ธุรกิจรองจะเป็นย่านที่มีรูปแบบของกิจกรรมเช่นเดียวกับศูนย์ธุรกิจกลางเมือง แต่ได้กระจายตัวออกสู่บริเวณพื้นที่โดยรอบเนื่องจากปัญหาความแออัด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ชุมชนเดิม มีระบบโครงข่ายทั้งระบบรางและระบบล้อรางเชื่อมโยงภายในพื้นที่และพื้นที่ศูนย์ธุรกิจกลางเมือง (CBD) ในโครงการนี้ได้กำหนดตำแหน่งศูนย์ธุรกิจรองในกรุงเทพมหานครทั้งหมด 7 แห่ง ได้แก่ บริเวณศูนย์คมนาคมพหลโยธิน ศูนย์คมนาคมมักกะสัน ดากสิน บางบำหรุ ราชบุรีบูรณะ บางกะปิ สะพานใหม่ รวมทั้งในจังหวัดต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร 2 แห่ง ได้แก่ ตัวเมืองจังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ

ด้านศูนย์ชุมชนชานเมือง จะเป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการพักอาศัย มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่งที่สนับสนุนการเดินทางภายในพื้นที่ และเชื่อมโยงพื้นที่ศูนย์ธุรกิจกลางเมืองเดิมเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างแหล่งงานกับที่พักอาศัย (Jobs and Housing Balance) ลดการเดินทางโดยรถยนต์ส่วนบุคคล และส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนระบบราง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ชุมชนเดิมที่ยังคงมีพื้นที่โล่งว่างสำหรับรองรับการขยายตัวของเมือง ในโครงการนี้ได้กำหนดตำแหน่งศูนย์ชุมชนชานเมือง ในกรุงเทพมหานครทั้งหมด 7 แห่ง ได้แก่ บริเวณมีนบุรี ประเวศ หนองจอก ลาดกระบัง สุวรรณภูมิ บางขุนเทียน ตลิ่งชัน รวมทั้งในจังหวัดนนทบุรี 1 แห่ง ได้แก่ บริเวณปากเกร็ด

จากแนวทางการพัฒนาเมืองข้างต้น สอดคล้องกับพฤติกรรมการเดินทางที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ประชาชนกลุ่มหนึ่งย้ายไปตั้งถิ่นฐานชานเมืองมากขึ้น ทำให้เกิดการเดินทางระหว่างชานเมืองกับกรุงเทพฯ ขึ้นในเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ด้านตะวันออกเฉียงเหนือและฝั่งตะวันตกของกรุงเทพฯ ขณะที่ประชาชนอีกส่วนหนึ่งย้ายมาอยู่ในเขตใจกลางเมืองใกล้ที่ทำงาน ทำให้เกิดการเดินทางภายในพื้นที่กลุ่มเดียวกันเพิ่มขึ้น การวางโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนหลักจึงต้องสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเมืองในอนาคต โดยโครงข่ายส่วนมากจะผ่านพื้นที่ชั้นในหรือพื้นที่ศูนย์ธุรกิจและขยายแนวเส้นทางเชื่อมต่อไปยังพื้นที่อยู่อาศัยชานเมือง โดยผ่านศูนย์ธุรกิจรองและปลายทางจะสิ้นสุดที่ศูนย์ชุมชนชานเมือง สำหรับพื้นที่ชานเมืองที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่อยู่อาศัยความหนาแน่นน้อยจะจัดให้มีศูนย์อำนวยความสะดวกในการเชื่อมต่อการเดินทางและระบบขนส่งมวลชนเสริม (Feeder) เข้าไปให้บริการเพื่อนำมาส่งให้ระบบหลักต่อไป

นอกจากการกำหนดตำแหน่งศูนย์ธุรกิจเดิม (CBD) ศูนย์ธุรกิจรอง และศูนย์ชุมชนชานเมืองต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่องแล้ว เพื่อให้เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันปัญหาการเติบโตของเมืองอย่างไร้ทิศทาง จึงควรมาตรการทางผังเมือง ได้แก่ การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ การจัดรูปที่ดิน มาใช้กับพื้นที่บริเวณแนวเส้นทางในบริเวณโดยรอบศูนย์ธุรกิจรองและศูนย์ชุมชนชานเมือง รวมทั้งการปรับปรุงพื้นที่ฟู หรือการบูรณะ หรือการพัฒนาศูนย์ธุรกิจเดิม (CBD) เข้ามาควบคุมและส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร, 2553ก, น. 2-11 – 2-12)

แนวคิดการวางโครงข่าย

ภาพรวมโครงข่าย (Network)

โครงข่ายในการให้บริการระบบขนส่งมวลชนจะประกอบด้วยเส้นทางระบบขนส่งมวลชนหลัก ระบบขนส่งมวลชนรอง และระบบเสริม เชื่อมโยงสอดประสานกัน โดยมีความครอบคลุมพื้นที่ให้บริการและสอดคล้องกับความต้องการและรูปแบบในการเดินทางของประชาชน รูปแบบของระบบขนส่งมวลชนสามารถเป็นได้ทั้งระบบรางและระบบถนน เช่น ระบบรถไฟฟ้า ระบบรถประจำทางด่วนพิเศษ และระบบรถประจำทางทั่วไป เป็นต้น การกำหนดโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนทางรางซึ่งเป็นระบบขนส่งมวลชนหลักจะพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต โดยจะเน้นการรองรับความต้องการเดินทางในปัจจุบันเป็นหลักและสนับสนุนขึ้นากการพัฒนาพื้นที่เป็นปัจจัยเสริม

นอกจากนั้นเพื่อให้โครงการระบบขนส่งมวลชนมีความเป็นไปได้ทางการเงินและการลงทุน และตอบสนองความต้องการเดินทางอย่างแท้จริง โครงข่ายจึงควรมีความครอบคลุมพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินเพียงพอ ซึ่งจะทำให้มีรายได้จากการให้บริการคุ้มค่างกับการลงทุน และยังมีความสอดคล้องกับการพัฒนาเมืองและระบบสาธารณูปโภคอื่น ๆ อีกด้วย โดยแนวคิดการพัฒนา กำหนดให้การบริการในเขตเมืองมีขอบเขตอยู่ในวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร โดยจะเน้นให้โครงข่ายครอบคลุมพื้นที่ชั้นในภายในวงแหวนรัชดาภิเษก และมีแนวสายทางเชื่อมโยงต่อไปยังพื้นที่ที่อยู่ระหว่างวงแหวนรอบใน และวงแหวนรอบนอกในแนวเส้นทางที่มีการใช้ที่ดินหนาแน่นโดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการวางผังเมืองของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ศูนย์ชุมชน และศูนย์ธุรกิจรอง

ระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะประกอบด้วยรูปแบบการให้บริการระหว่างเมือง (Intercity) และในเขตเมือง (Urban) ที่มีความหนาแน่นของการเดินทางในระดับต่าง ๆ โดยเส้นทางการให้บริการ (Route) ประกอบด้วยการเป็นเส้นทางระบบขนส่งมวลชนหลัก เส้นทางระบบขนส่งมวลชนรอง และเส้นทางของระบบเสริมที่มีรูปแบบของระบบ (System) และรูปแบบยานพาหนะ (Vehicle Type) ที่ใช้ในการขนส่งมวลชนที่เหมาะสมแตกต่างกันออกไป

ตาราง 1 รูปแบบการให้บริการระบบขนส่งมวลชน

เส้นทาง (Route)	ระบบ (System)	การให้บริการ (Service)	รูปแบบยานพาหนะ (Vehicle Type)
สายหลัก (Major Trunk Route)	รถไฟฟ้าชานเมือง ¹ (Commuter Train, CT)	ระหว่างเมือง (Intercity)	รถไฟฟ้าขนาดใหญ่ (Heavy Rail)
	รถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ² (Mass Rapid Transit, MRT)	เขตเมือง – หนาแน่นสูง (Urban – High Density)	
สายรอง (Minor Trunk Route)	ระบบขนส่งมวลชนอื่น ๆ (Light Rail, Urban Bus, Feeder Bus)	เขตเมือง – หนาแน่นปานกลาง (Urban – Medium Density)	รถไฟฟ้าขนาดเบา, รถโดยสารประจำทาง ด่วนพิเศษ (LRT , BRT)
สายเสริม (Feeder Route)		ในพื้นที่ – หนาแน่นต่ำ (Local – Low Density)	รถเมล์ , รถตู้ (Bus , Van)

นอกจากนี้ยังมีระบบขนส่งมวลชนอื่น ๆ ที่ให้บริการการเดินทางในเขตเมืองที่มีความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินปานกลางและต่ำ (Medium & Low Density) ซึ่งมักมีหน้าที่เป็นเส้นทางระบบขนส่งมวลชนรองและเสริม โดยจะขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางรองเพื่อไปเชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชนหลัก มักใช้ระบบขนส่งมวลชนที่มีขนาดความจุรองลงมาตามความเหมาะสมของปริมาณการเดินทาง เช่น ระบบขนส่งมวลชนทางรางขนาดเบา (Light Rail Transit , LRT) รถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit , BRT) รถโดยสารประจำทาง และรถตู้ เป็นต้น

ความครอบคลุมพื้นที่ (Coverage Area) และการเข้าถึง (Accessibility)

เนื่องจากระบบขนส่งมวลชนทางรางเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก การที่จะจัดให้มีระบบขนส่งมวลชนหลักเข้าไปให้บริการประชาชนในทุกพื้นที่ย่อมเป็นไปได้ยาก รูปแบบการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน สำหรับการให้บริการในพื้นที่ชุมชนเมืองนั้นโดยทั่วไปสามารถแบ่งตามลักษณะการให้บริการออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบเส้นทางสายหลัก – สายเสริม (Trunk and Feeder) และรูปแบบส่งตรงถึงปลายทาง (Direct Service or Point to Point)

¹ ระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (Commuter Train , CT) เป็นระบบที่ให้บริการการเดินทางระหว่างเมืองหรือระหว่างเมืองกับชานเมือง (Intercity) มีหน้าที่เป็นเส้นทางระบบขนส่งมวลชนหลัก (Trunk Route) ขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองหลักและศูนย์ชุมชนต่าง ๆ รอบกรุงเทพมหานครในรัศมี 50 – 100 กิโลเมตรจากศูนย์กลางเมืองเพื่อเชื่อมโยงกับระบบขนส่งภายในเขตเมืองชั้นใน ใช้ระบบขนส่งมวลชนทางรางขนาดใหญ่ (Heavy Rail Transit) ที่มีความเร็วในการเดินทางสูง โดยมีความเร็วเฉลี่ยประมาณ 50 – 80 กม./ชม. มีระยะห่างระหว่างสถานีประมาณ 3 – 5 กิโลเมตร สามารถใช้ได้ทั้งระบบไฟฟ้าและน้ำมันเชื้อเพลิง

² ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน (Mass Rapid Transit , MRT) เป็นระบบที่ให้บริการการเดินทางในเขตเมืองที่มีความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินสูง (High Density) มีหน้าที่เป็นเส้นทางระบบขนส่งมวลชนหลัก (Trunk Route) และใช้ระบบขนส่งมวลชนทางรางขนาดใหญ่ (Heavy Rail Transit) เช่นเดียวกับระบบรถไฟฟ้าชานเมือง แต่ทำหน้าที่ขนส่งผู้โดยสารเพียงภายในรัศมี 15 – 20 กิโลเมตรจากศูนย์กลางเมืองหรืออาจขยายเส้นทางไปถึงรัศมีประมาณ 30 กิโลเมตร ในพื้นที่สำคัญ มีระยะห่างระหว่างสถานีประมาณ 1 กิโลเมตร มีความเร็วเฉลี่ยประมาณ 35 กม./ชม. ซึ่งทำให้สามารถควบคุมการใช้เวลาเดินทางในขอบเขตพื้นที่ทั้งหมดไม่เกิน 1 ชม.

รูปแบบเส้นทางสายหลัก – สายเสริม (Trunk and Feeder) เป็นรูปแบบที่ประกอบด้วยเส้นทางระบบขนส่งมวลชนสองรูปแบบ คือ เส้นทางระบบขนส่งมวลชนหลัก (Trunk Route) และเส้นทางระบบขนส่งมวลชนเสริม (Feeder Route) โดยเส้นทางระบบขนส่งมวลชนหลักจะทำหน้าที่รับ – ส่งผู้เดินทางจากพื้นที่ต่าง ๆ เข้าสู่ศูนย์กลางเมือง ส่วนเส้นทางระบบขนส่งมวลชนเสริมจะทำหน้าที่รับและกระจายผู้โดยสารจากพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อเข้าสู่และออกจากเส้นทางระบบขนส่งมวลชนหลัก รูปแบบเส้นทางสายหลัก – สายเสริมนี้เป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ให้บริการ ที่มีขนาดใหญ่ มีทิศทางการเดินทางหลากหลาย เช่น เมืองสำคัญต่าง ๆ เพราะจะมีต้นทุนในการพัฒนาและดำเนินการต่ำกว่า แต่ผู้เดินทางจะต้องเปลี่ยนถ่ายระบบบ่อยครั้ง (เป็นแนวคิดของการสร้างรถไฟฟ้าในปัจจุบัน)

รูปแบบส่งตรงถึงปลายทาง (Direct Service or Point to Point) เป็นรูปแบบที่มีการให้บริการในลักษณะรับ-ส่งผู้โดยสารจากจุดต้นทางถึงจุดปลายทางโดยตรง โดยผู้โดยสารไม่จำเป็นต้องทำการเปลี่ยนถ่ายระบบระหว่างเดินทาง เป็นระบบขนส่งมวลชนที่มีความเหมาะสมกับเมืองขนาดเล็กหรือเมืองท่องเที่ยว

รูปแบบโครงข่าย (Pattern)

รูปแบบการขนส่งมวลชนระบบรางที่เสนอแนะนั้นสอดคล้องกับแนวความคิดหลักของแผนแม่บทการขนส่งมวลชนระบบรางเดิม คือ รูปแบบรัศมีและวงแหวน (Radial and Circumferential Pattern) ซึ่งมีความเหมาะสมกับแนวทางการพัฒนาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่ปัจจุบันมีจุดศูนย์กลางเดียว (Monocentric) และมีแผนที่จะพัฒนาศูนย์พาณิชยกรรม ศูนย์ชุมชนเมืองขึ้นรอบ ๆ โดยเส้นทางในแนวรัศมีจะทำหน้าที่ขนส่งผู้โดยสารจากพื้นที่อยู่อาศัยบริเวณชานเมืองเข้าสู่พื้นที่ธุรกิจและพาณิชยกรรมบริเวณศูนย์กลางของเมือง ขณะที่แนวเส้นทางแบบวงแหวนภายในเขตเมืองชั้นในจะช่วยให้การเดินทางเชื่อมต่อระหว่างเส้นรัศมีต่าง ๆ ทำได้ง่ายขึ้น มีจำนวนสถานีเชื่อมต่อมากขึ้นซึ่งลดความแออัดของการเดินทางเปลี่ยนถ่ายภายในสถานีและยังเสริมการเดินทางภายในพื้นที่เมืองชั้นในให้มีความสะดวกยิ่งขึ้น

โครงข่ายหลักจะประกอบด้วยโครงข่ายรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงซึ่งจะทำหน้าที่เป็นแกนหลักในแนวเหนือ - ใต้ (สายสีแดงเข้ม) และตะวันออก-ตะวันตก (สายสีแดงอ่อน) เชื่อมต่อการเดินทางระหว่างเมืองหลักและศูนย์ชุมชนต่าง ๆ กับระบบขนส่งภายในตัวเมืองชั้นในด้วยความเร็วสูง และเมื่อเส้นทางผ่านมาในเขตเมืองชั้นในจะปรับให้มีความถี่ของสถานีมากขึ้นเพื่อให้สายสีแดงสามารถทำหน้าที่เป็นระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนและสามารถเชื่อมต่อกับโครงข่ายอื่น ๆ นอกจากนั้นโครงข่ายหลักจะประกอบด้วยรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขนาดใหญ่สายสีเขียวเข้ม สายสีเขียวอ่อน รองรับการเดินทางในแนวรัศมีตามแนวถนนสายหลักได้แก่ ถนนสุขุมวิท ถนนพหลโยธิน ถนนสาทร สายสีม่วงรองรับการเดินทางในแนวรัศมีผ่านใจกลางเมืองในแนวเหนือ-ใต้ สายสีส้มรองรับการเดินทางในแนวรัศมีผ่านใจกลางเมืองในแนวตะวันออก-ตะวันตก และสายสีน้ำเงินทำหน้าที่เป็นวงแหวนเพื่อเชื่อมต่อและกระจายการเดินทางระหว่างเส้นทางต่าง ๆ และเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างพื้นที่พาณิชยกรรมในเขตเมืองชั้นในเข้าด้วยกัน นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เป็นเส้นรัศมีรองรับพื้นที่ฝั่งตะวันตกของกรุงเทพฯ ตามแนวถนนเพชรเกษมอีกด้วย

ในส่วนของโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนรอง จะทำหน้าที่ให้บริการประชาชนในพื้นที่ที่มีความต้องการเดินทางสูงแต่ยังไม่คุ้มค่าในการลงทุนเป็นระบบขนส่งมวลชนหลัก โดยจะทำหน้าที่รวบรวมและกระจาย (Collection and Distribution) ผู้โดยสารจากพื้นที่อยู่อาศัยมาส่งต่อให้กับระบบขนส่งมวลชนหลักต่อไป (สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2553ข, น.4-1 – 4-7)

ตาราง 2 ความเหมาะสมของระบบขนส่งมวลชนประเภทต่าง ๆ

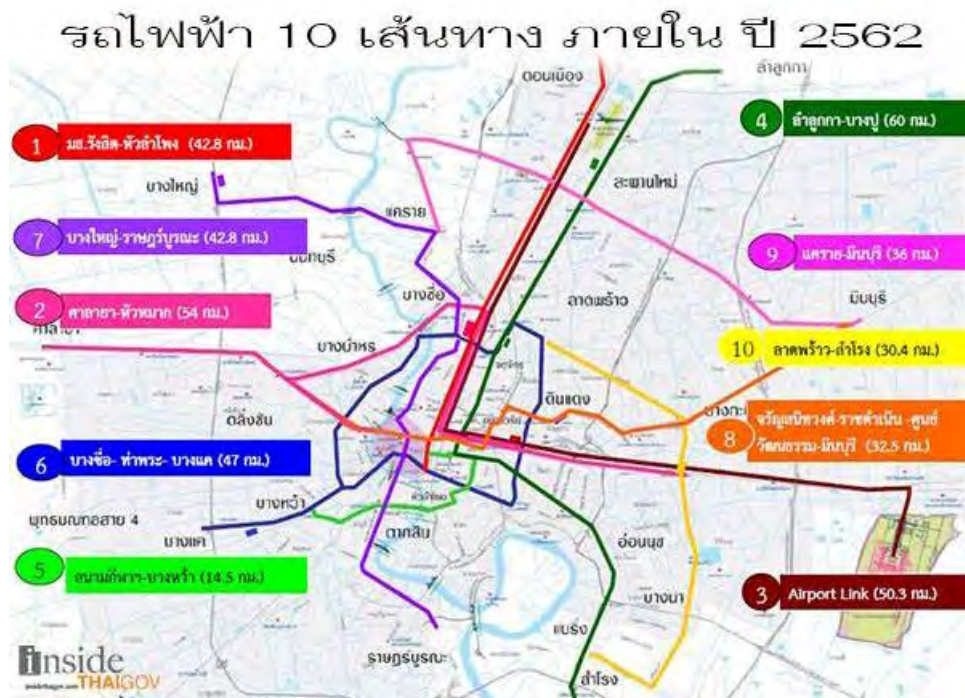
รายการ	Underground MRT	Elevated MRT	Elevated LRT	Monorail	At Grade LRT	Elevated BRT	At Grade BRT
ปัจจัยหลัก							
- ความจุของระบบ (Capacity) คน/ชม./ทิศทาง	40,000-50,000	40,000-50,000	15,000-30,000	15,000-25,000	10,000-15,000	5,000-15,000	3,000-8,000
- ต้นทุนค่าก่อสร้าง (Investment Cost) ล้านบาท	3,500-4,500	1,800-2,500	1,300-2,000	1,200-1,600	800-1,500	600-900	200-300
- ต้นทุนค่าดำเนินการ (Operating Cost)	สูง	ปานกลาง-สูง	ปานกลาง	ปานกลาง-สูง	ปานกลาง	ต่ำ	ต่ำ
- ต้นทุนทางอ้อมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Externalities)	ต่ำ	ปานกลาง-ต่ำ	ปานกลาง-ต่ำ	ต่ำ	สูง	ต่ำ	สูง
ปัจจัยรอง							
- ความยากง่ายในการก่อสร้าง	ยาก	ปานกลาง-ยาก	ปานกลาง	ปานกลาง	ง่าย	ปานกลาง-ง่าย	ง่าย
- ความยุ่งยากในการย้ายสาธารณูปโภค	ยาก	ปานกลาง-ยาก	ปานกลาง	ปานกลาง-ง่าย	ง่าย	ปานกลาง	ง่าย
- ความสามารถในการเชื่อมต่อระบบ	สูง	สูง	สูง	ต่ำ	สูง	สูง	สูง
- ความสามารถทดแทนชิ้นส่วนอุปกรณ์ระหว่างผู้ผลิต	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ค่อนข้างยาก	ปานกลาง	ง่าย	ง่าย
- ความเป็นเอกสิทธิ์ของระบบ (Proprietary)	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	สูง	ปานกลาง	ต่ำ	ต่ำ
- การอพยพผู้โดยสารเมื่อเกิดเพลิงไหม้	ยาก	ปานกลาง	ปานกลาง-ยาก	ยาก	ง่าย	ง่าย	ง่าย
- ผลกระทบทางทัศนียภาพและเสียง	ต่ำ	สูง	ปานกลาง-สูง	ปานกลาง	ต่ำ	ปานกลาง	ต่ำ
- ผลกระทบต่อวิถีชีวิตเดิมของมนุษย์	ต่ำ	ปานกลาง-ต่ำ	ปานกลาง-ต่ำ	ปานกลาง-ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง-ต่ำ	ปานกลาง

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า หากต้องการระบบขนส่งมวลชนที่มีความจุสูง สามารถรองรับปริมาณผู้โดยสารได้มาก รูปแบบทางวิศวกรรมของระบบควรที่จะเป็นระบบขนส่งมวลชนทางรางขนาดใหญ่ (MRT) แบบใต้ดินหรือยกระดับ ซึ่งแบบใต้ดินมีข้อดีในเรื่องของการไม่มีโครงสร้างที่บดบังทัศนียภาพ การก่อสร้างไม่รบกวนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งเดิม เช่น ถนน สะพานหรืออุโมงค์บริเวณทางแยก ทำให้ลดปัญหาเรื่องการจัดการจราจรระหว่างการก่อสร้าง มีการเวนคืนที่ดินน้อย แต่อย่างไรก็ดีแบบใต้ดินต้องอาศัยเทคนิคที่ยุ่งยากในการก่อสร้างทำให้ต้นทุนค่าก่อสร้างสูง รวมทั้งการที่เป็นอุโมงค์ใต้ดินจึงทำให้การบำรุงรักษารวมทั้งการอพยพผู้โดยสารในกรณีฉุกเฉินยากกว่า สำหรับแบบยกระดับถึงแม้ว่าโครงสร้างจะทำให้เกิดการบดบังทัศนียภาพของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างรอบข้าง การก่อสร้างจำเป็นต้องมีการโยกย้ายสาธารณูปโภคและมีการเวนคืนที่ดินมากกว่า แต่ก็เป็นรูปแบบที่ก่อสร้างไม่ยุ่งยากนัก มีต้นทุนค่าก่อสร้างต่ำกว่าแบบใต้ดิน 2-3 เท่า รวมทั้งการบำรุงรักษาและการอพยพผู้โดยสารก็ทำได้โดยง่าย

สำหรับระบบขนส่งมวลชนที่มีความจุรองลงมาซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง-สูง รูปแบบทางวิศวกรรมยังคงต้องเป็นระบบที่มีเขตทางของตนเองซึ่งมักจะเป็นแบบยกระดับ ได้แก่ รถไฟฟ้าขนาดเบายกระดับ (Elevated LRT) และรถไฟฟ้ารางเดี่ยว (Monorail) ซึ่งทั้งสองแบบมีคุณลักษณะทั้งทางด้านวิศวกรรมและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ใกล้เคียงกัน โดยโครงสร้างยกระดับจะมีขนาดเล็กกว่าระบบ MRT และมีการบดบังทัศนียภาพน้อยกว่า แต่อย่างไรก็ดีข้อเสียที่เห็นได้ชัดของโมโนเรล คือการที่ผู้ผลิตมีน้อยรายและมีเทคนิคการผลิตของตนเอง ซึ่งในอนาคตอาจทำให้เกิดปัญหาการผูกขาดการผลิต และปัญหาการทดแทนชิ้นส่วนอะไหล่ในการบำรุงรักษาได้ นอกจากนี้เฉพาะในส่วนของโมโนเรลยังต้องคำนึงถึงเรื่องความปลอดภัย โดยเฉพาะการอพยพผู้โดยสารกรณีที่เกิดเพลิงไหม้

ส่วนระบบขนส่งมวลชนที่มีความจุระดับปานกลาง สามารถเป็นได้ทั้งระบบรถไฟฟ้าและรถโดยสารอันได้แก่ รถไฟฟ้าขนาดเบาระดับพื้น (At Grade LRT) และรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษยกระดับ (Elevated BRT) หรือ Sky Bus สำหรับระบบ LRT ระดับพื้นจะต้องเสียพื้นผิวจราจรบางส่วนเพื่อที่จะวางราง นอกจากนั้นขณะให้บริการยังต้องผ่านจุดตัดทางแยกระดับเดียวกับถนนซึ่งเป็นเหตุให้ความจุของระบบต่ำลง ซึ่งสามารถแก้ปัญหาได้โดยการจัดการสัญญาณไฟบริเวณทางแยกให้ระบบรางได้สิทธิ์ก่อน ส่วนระบบ BRT ยกระดับ หรือ Sky Bus จะเป็นการก่อสร้างทางยกระดับให้รถประจำทางวิ่งแยกจากกระแสจราจรปกติ ทำให้สามารถควบคุมความถี่และเวลาในการเดินรถได้ นอกจากนี้ยังสามารถปรับเปลี่ยนไปเป็นระบบ MRT ยกระดับได้ในอนาคต

5. ข้อมูลโครงการรถไฟฟ้า 10 สาย



ตามโครงการ 2 ล้านล้านบาทของรัฐบาลชุดที่ผ่านมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้พิจารณาและบรรจุลงในแผนงานที่ 2 ด้านการพัฒนาโครงข่ายขนส่งสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพฯ และปริมณฑล วงเงิน 1.2 ล้านล้านบาท ซึ่งหนึ่งในโครงการนี้ได้บรรจุโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าจำนวน 10 สายทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ ในส่วนของโครงการรถไฟฟ้าสายต่าง ๆ ที่มีแผนโครงการอยู่แล้วนั้นก็จะเร่งดำเนินการสานต่อให้แล้วเสร็จ ส่วนการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ม.) ได้เตรียมพร้อมโครงการรถไฟฟ้าในเส้นทางสายสีส้ม ช่วงศูนย์วัฒนธรรม-มีนบุรี สายสีชมพู ช่วงแคราย-ปากเกร็ด-มีนบุรี และสายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว-สำโรง นำเสนอต่อ คสช. ไว้แล้ว ขณะที่สายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย (บางซื่อ-ท่าพระ/หัวลำโพง-บางแค) มีความคืบหน้าในการก่อสร้างไปมากแล้ว ส่วนสายสีม่วง ช่วงบางซื่อ-บางใหญ่ คาดว่าปลายปี 2558 จะเริ่มทดลองวิ่ง 6 เดือน จากนั้นจึงจะให้บริการได้ (ไทยรัฐ, 2557) และมีการคาดการณ์ของที่มาของแหล่งเงินทุนที่จะนำมาก่อสร้างรถไฟฟ้านั้น เบื้องต้นจะพิจารณาจาก 5 แหล่ง คือ 1. เงินงบประมาณ 2. รายได้จากรัฐวิสาหกิจ 3. เงินกู้ตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 4. จากการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนตาม พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และ 5. แหล่งอื่น ๆ เช่น กองทุนอินฟราสตรัคเจอร์ฟันด์ เป็นต้น ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างหารือกับกระทรวงการคลังว่าจะนำมาจากไหน คาดว่าในเร็วนี้จะสรุปความชัดเจนได้ ณ ปัจจุบัน ความคืบหน้าและรายละเอียดโดยสังเขปแต่ละโครงการ มีดังนี้



ความคืบหน้ารถไฟฟ้า

10 สาย

- 

1.สายสีแดงเข้ม(มธ.รังสิต-มหาชัย)
 อยู่ระหว่างรื้อต่อม่อไฮโปเวลส์ เปิดประกวดราคาปลายปีนี้
- 

2.สายสีแดงอ่อน (ศาลายา-หัวหมาก)
 อยู่ในช่วงระยะที่1 บางซื่อ-ตลิ่งชัน ทดลองให้บริการ3สถานี (ตลิ่งชัน-บางบำหรุ-บางซื่อ)
- 

3.ต่อขยายแอร์พอร์ต ลิงค์ (พญาไท-ดอนเมือง)
 คาดเปิดประมูลปี 2557
- 

4.สายสีม่วง - ส่วนเหนือ (บางใหญ่- บางซื่อ)
 ก่อสร้างแล้วคืบหน้า75% - ส่วนใต้ (บางซื่อ-ราษฎร์บูรณะ) เปิดประมูลปี57-58
- 

5.สายสีเขียว - เส้นหมอชิต-สะพานใหม่-คูคต
 เริ่มประมูลปี57-58 ส่วนเส้นแมริ่ง-สมุทรปราการ-บางปู ก่อสร้างแล้ว 20 %
- 

6.สายสีน้ำเงิน ช่วงบางซื่อ-ท่าพระ
 สร้างคืบหน้า 40 % ส่วนเส้นบางซื่อ-พุทธมณฑลสาย 4 เริ่มปี 2562
- 

7.สายสีส้ม (ตลิ่งชัน-ศูนย์วัฒนธรรม-มีนบุรี)
 ติดปัญหาเวนคืนพื้นที่ คาดเปิดประมูล ปี57-58
- 

8.สายสีชมพู (แคราย-ปากเกร็ด-มีนบุรี)
 อยู่ระหว่างทบทวนความเหมาะสมโครงการ
- 

9.สายสีเหลือง(ลาดพร้าว-พัฒนาการ-สำโรง)
 ออกแบบเรียบร้อยแล้ว คาดเปิดประมูล ปี57-58
- 

10.สายสีเขียวอ่อน ช่วงยศเส-สนามกีฬาฯ
 ดำเนินการหลังปี 62 ส่วนส.ตากสิน-บางหว้า อยู่ระหว่างก่อสร้าง

ความคืบหน้าของโครงการรถไฟฟ้า 10 สาย

(1) รถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเข้ม (ธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต-มหาชัย) ระยะที่ 1 ธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต-บางซื่อ

รถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเข้ม (ธรรมศาสตร์-มหาชัย) เป็นส่วนหนึ่งของโครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) โดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ซึ่งเป็นเส้นทางรถไฟที่เป็นแกนหลักของแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางราง ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) มีแนวเส้นทางตามแกนหลักทิศเหนือ-ทิศใต้/ตะวันตกเฉียงใต้ พื้นที่โครงการส่วนใหญ่อยู่ในเขตทางของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ประชาชาติ, 2557)



ที่มา: Inside ThaiGov เดือนสิงหาคม 2556

รถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเข้ม มีระยะทางรวม 80.8 กิโลเมตร 36 สถานี เป็นเส้นทางหลักในแนวเหนือ-ใต้ ตามแนวทางรถไฟเดิมของการรถไฟแห่งประเทศไทย เชื่อมต่อพื้นที่ชานเมืองด้านทิศเหนือ (พื้นที่ดอนเมือง รังสิต ปทุมธานี) และพื้นที่ชานเมืองด้านทิศใต้ (พื้นที่บางบอน มหาชัย) เข้าสู่ใจกลางเมือง

(หัวลำโพง) โดยบูรณาการการเดินทางร่วมกันกับระบบรถไฟฟ้าทางไกลที่สามารถเชื่อมโยงการเดินทางไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ โครงข่ายสนับสนุนให้เกิดการกระจายตัวของพื้นที่อยู่อาศัยไปยังพื้นที่รอบนอก ตามแนวคิดผังเมืองรองรับศูนย์ราชการกรุงเทพมหานครแห่งใหม่ พื้นที่ชุมชนบริเวณถนนแจ้งวัฒนะ และรามอินทราที่กำลังมีการเติบโตในอัตราสูง เชื่อมต่อกับท่าอากาศยานดอนเมือง รองรับประชาชนบริเวณรังสิต ปทุมธานี เชื่อมโยงไปยังเมืองมหาวิทยาลัยบริเวณรังสิต ในอนาคตสามารถเชื่อมโยงกับสถานีขนส่งผู้โดยสารสายเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือแห่งใหม่อีกด้วย โครงการสามารถแก้ปัญหาจุดตัดระหว่างถนนและรถไฟในเขตเมือง ทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการเดินทางของระบบราง และลดความล่าช้าในการเดินทางบนโครงข่ายถนนได้

เส้นทางของรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเข้ม

- ช่วงบางซื่อ-รังสิต-ธรรมศาสตร์ ตามแนวเส้นทางรถไฟสายเหนือ/ตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะทาง 36.3 กิโลเมตร

- ช่วงบางซื่อ-หัวลำโพง ตามแนวเส้นทางรถไฟสายเหนือ/ตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะทาง 11.0 กิโลเมตร

- ช่วงหัวลำโพง-บางบอน-มหาชัย ตามแนวเส้นทางรถไฟสายแม่กลอง ระยะทาง 39.0 กิโลเมตร

โดยปัจจุบันอยู่ใน ระยะที่ 1 ธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต-บางซื่อ มีการประมูลงานโยธาแล้ว อยู่ระหว่างดำเนินการรื้อย้ายต่อม่อโฮปเวลล์ เพื่อเปิดทางก่อสร้าง ระยะที่ 2 บางซื่อ-หัวลำโพง กำหนดเปิดประกวดราคาในปี 2556 ส่วนระยะที่ 3 หัวลำโพง-บางบอน และระยะที่ 4 บางบอน-มหาชัย คาดว่าจะเริ่มดำเนินโครงการหลังปี 2562

(2) รถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงอ่อน หรือ รถไฟฟ้าชานเมืองสายตะวันออก-ตะวันตก

รถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงอ่อน (ศาลายา-หัวหมาก) เป็นโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเป็นส่วนหนึ่งของโครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) โดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) มีแนวเส้นทางตามแกนหลักทิศตะวันตก-ตะวันออก โดยตามแผนแม่บท พื้นที่โครงการจะมีระยะทาง 127.5 กิโลเมตร (การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2553) จากนครปฐม ถึงชุมทางฉะเชิงเทรา ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตทางของการรถไฟแห่งประเทศไทย ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการก่อสร้าง ช่วงชุมทางตลิ่งชัน-สถานีกลางบางซื่อ ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว 96.80 % (การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2555)

ช่วงตลิ่งชัน-บางซื่อ

โครงสร้างทางวิ่งช่วงตลิ่งชัน-บางซื่อ ระยะทาง 15 กิโลเมตร เริ่มต้นเป็นทางรถไฟระดับดินจุดเริ่มต้น (กิโลเมตรที่ 0.00 ของโครงการ) อยู่ระหว่างที่หยุดรถไฟบ้านฉิมพลีกับสถานีรถไฟชุมทางตลิ่งชัน ตรงกับช่วงปลายด้านทิศเหนือของถนนพุทธมณฑล สาย 1 จากนั้นแนวสายทางตรงไปทางทิศตะวันออกตามแนวทางรถไฟสายใต้ ผ่านสถานีรถไฟชุมทางตลิ่งชัน สถานีรถไฟบางบำหรุ จนถึงกิโลเมตรที่ 7+250 โครงสร้างเปลี่ยนเป็นทางยกระดับชนิดไม่มีหินรองทาง ผ่านสถานีบางกวย-กฟผ. ข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา ผ่านสถานีรถไฟบางซื่อ และเข้าสู่สถานีกลางบางซื่อ

ส่วนต่อขยายบางซื่อ-มักกะสัน

ส่วนต่อขยายบางซื่อ-มักกะสัน มีระยะทาง 9 กิโลเมตร เป็นโครงการต่อขยายภายในปี พ.ศ. 2559 โครงสร้างทางวิ่งเป็นทางยกระดับออกจากสถานีกลางบางซื่อ จากนั้นลดระดับลงเป็นทางรถไฟต่ำกว่าระดับพื้นดิน (คลองแห้ง) ผ่านด้านตะวันตกของสถานีรถไฟสามเสน จากนั้นลดระดับลงเป็นทางรถไฟอุโมงค์ใต้ดินระดับล่าง ซ้อนอยู่ด้านล่างของเส้นทางบางซื่อ-หัวลำโพง แล้วจึงเข้าสถานีราชวิถี มุ่งหน้าลงใต้ เมื่อผ่านสถานีรถไฟจิตรลดา จึงไต่ระดับขึ้นมาเป็นคลองแห้งอีกครั้ง เลี้ยวไปตามแนวทางรถไฟสายแม่น้ำที่สามเหลี่ยมจิตรลดา ผ่านสถานีพญาไท จากนั้นเมื่อลอดผ่านทางพิเศษเฉลิมมหานคร จึงไต่ระดับขึ้นเป็นทางรถไฟยกระดับอยู่ทางทิศใต้ของโครงการรถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยาน และเข้าสู่สถานีมักกะสัน ซึ่งใช้ขบวนขบวนแยกต่างหากกับรถไฟไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยาน

ส่วนต่อขยายอื่น ๆ

อ้างอิงตามแผนแม่บทโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่อง โครงสร้างทางวิ่งของรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ช่วงศิริราช-ตลิ่งชัน-ศาลายา ยังอยู่ในระดับแผนงาน ยังไม่มีการออกแบบรายละเอียด แต่มีการกำหนดคร่าว ๆ ดังนี้



ที่มา: Inside ThaiGov เดือนสิงหาคม 2556

- ส่วนต่อขยายนครปฐม-ศาลายา 29 กิโลเมตร เป็นทางรถไฟระดับดิน ยังเป็นเพียงแผนแม่บท
 - ส่วนต่อขยายศาลายา-ตลิ่งชัน 12 กิโลเมตร เป็นทางรถไฟระดับดิน อยู่ในระหว่างศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและออกแบบรายละเอียดโครงการก่อสร้าง
 - ส่วนต่อขยายโครงสร้างในเมือง บางบำหรุ-มักกะสัน 10.5 กิโลเมตร เป็นทางรถไฟใต้ดิน โครงการภายในปี พ.ศ. 2572
 - ส่วนต่อขยายมักกะสัน-หัวหมาก 10 กิโลเมตร เป็นทางรถไฟยกระดับ โครงการภายในปี พ.ศ. 2559
 - ส่วนต่อขยายหัวหมาก-ชุมทางฉะเชิงเทรา 40 กิโลเมตร เป็นทางรถไฟยกระดับ แล้วจึงลดระดับเป็นทางระดับดิน ยังเป็นเพียงแผนแม่บท
 - ส่วนต่อขยายศิริราช-ตลิ่งชัน 6.5 กิโลเมตร เป็นโครงการเพิ่มเติมจากแผนแม่บท (พ.ศ. 2554) อยู่ในระหว่างออกแบบรายละเอียดและจัดทำเอกสารประกวดราคา เปิดให้บริการในปี 2558
- ปัจจุบันระยะที่ 1 บางซื่อ-ตลิ่งชัน อยู่ระหว่างเปิดทดลองให้บริการ 3 สถานี (ตลิ่งชัน-บางบำหรุ-บางซื่อ) ส่วนระยะที่ 2 คาดว่าจะเริ่มเปิดประมูลภายในปี 2557

(3) ส่วนต่อขยายแอร์พอร์ต เรล ลิงค์ (พญาไท-บางซื่อ-ดอนเมือง)



รูปแบบการให้บริการและส่วนบริการ

สำนักบริหารโครงการระบบรถไฟฟ้า การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง เพื่อเชื่อมเส้นทางระหว่างเมืองหลวงไปยังท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ระยะทาง 28.6 กิโลเมตร (17.77 ไมล์) โดยใช้รถไฟฟ้าความเร็วสูงแบบทางคู่ ยกระดับขนานไปตามแนวเส้นทางทางรถไฟสายตะวันออก เพื่อให้บริการแก่ผู้โดยสารท้องถิ่นตลอดเส้นทาง รวมทั้งผู้โดยสารอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยมีรูปแบบการให้บริการและส่วนบริการเสริมเป็น 3 ลักษณะ

- **รถไฟฟ้าด่วนท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ** ให้บริการผู้โดยสารด้วยรถไฟฟ้าปรับอากาศความเร็วสูงวิ่งตรงระหว่างสถานีมักกะสัน ถึง สถานีสุวรรณภูมิ ภายในเวลา 15 นาที
- **รถไฟฟ้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ** ให้บริการผู้โดยสาร วิ่งรับ-ส่งระหว่างทางเริ่มต้นที่สถานีพญาไท ราชปรารภ มักกะสัน รามคำแหง หัวหมาก บ้านทับช้าง ลาดกระบัง ผ่าน 7 สถานี สู่ปลายทางที่สถานีสุวรรณภูมิ ภายในเวลา 30 นาที
- **สถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง** สถานีแห่งเดียวที่ผู้โดยสารสามารถนำสัมภาระมาเช็คอินเข้าสู่บริการขนถ่ายสัมภาระไปยังสนามบินสุวรรณภูมิ ได้โดยสะดวก

ขบวนรถไฟฟ้า

ความเร็วของตัวรถไฟฟ้า

รถไฟฟ้าที่ใช้ในโครงการทั้งหมดเป็นรถไฟฟ้าประเภทความเร็วสูง ซึ่งมีความเร็วปกติอยู่ที่ 160-200 กิโลเมตร/ชั่วโมง แต่มีความเร็วขณะเข้าประแจที่ 40 - 60 กิโลเมตร/ชั่วโมง และมีความเร็วขณะเข้าประแจลงศูนย์ซ่อมบำรุงที่ยานคลองตันที่ 125 กิโลเมตร/ชั่วโมง

ลักษณะขบวนรถ

โครงการรถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้น ใช้ขบวนรถ Desiro UK Class 360 ซึ่งเป็นแบบเดียวกับรถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยานฮีทโธรว์ ผลิตโดยบริษัทซีเมนส์ มีความเร็วสูงสุด 160 กิโลเมตร/ชั่วโมง ภายในขบวนรถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (คาน้ำเงิน) จะมีเก้าอี้แบบแข็งสองแถวตั้งตามความยาวของตัวรถเหมือนกับรถไฟฟ้าบีทีเอสและรถไฟฟ้ามหานคร ส่วนขบวนรถไฟฟ้าด่วนสุวรรณภูมิ (คาน้ำแดง) จะเป็นเบาะกำมะหยี่ตั้งตำแหน่งตามความกว้างของรถ แบ่งเป็นสองแถว แถวละสองที่นั่ง โดยทั้งสองแบบล้วนปรับอากาศทั้งสิ้น

ส่วนต่อขยาย

โครงการรถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิตามแผนแม่บทนั้น จะมีการเพิ่มส่วนต่อขยายของ City Line และ Express Line เพิ่มอีกทั้งหมด 2 ระยะ ดังนี้

พญาไท - บางซื่อ

- **พื้นที่ที่เส้นทางผ่าน** เขตพญาไท, เขตดุสิต และเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร
- **เส้นทาง** หลังจากผ่านสถานีพญาไทเส้นทางรถไฟฟ้าจะค่อย ๆ ลดระดับมาอยู่ในระดับต่ำกว่าดินแล้วเลี้ยวขวาวิ่งเลียบพระตำหนักจิตรลดารโหฐาน, คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี ตรงบริเวณถนน

กำแพงเพชร 5 ผ่านสถานีรถไฟหลวงจิตรลดา และเข้าสู่สถานีราชวิถี ผ่านสถานีรถไฟสามเสน แล้วจะยกระดับกลับไปอยู่ในระดับที่ 4 เพื่อเข้าสู่ชานชาลาที่สถานีกลางบางซื่อ

- **สถานี** สถานีระดับต่ำกว่าดิน 1 สถานี (เนื่องจากแนวเส้นทางอยู่ในเขตพระราชฐาน จึงต้องทำการย้ายโครงการลงใต้ดินทั้งหมด)

- **ขบวนรถ** ให้บริการ City Line ตลอดทั้งสาย

สำหรับส่วนต่อขยายส่วนนี้มีแผนที่จะรองรับผู้โดยสารจากทางสถานีกลางบางซื่อ ให้สามารถไปยังสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง และทำอากาศยานสุวรรณภูมิต่อไปได้ และผู้โดยสารจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิก็สามารถไปยังสถานีกลางบางซื่อได้เช่นเดียวกัน

บางซื่อ - ท่าอากาศยานดอนเมือง

- **พื้นที่ที่เส้นทางผ่าน** เขตบางซื่อ เขตจตุจักร เขตบางเขน เขตหลักสี่ และเขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร

- **เส้นทาง** หลังจากออกจากสถานีกลางบางซื่อ รถไฟฟ้าจะวิ่งเลียบถนนวิภาวดีรังสิต (ใช้โครงสร้างต่อม่อของโครงการโฮปเวลล์) ผ่านเขตหลักสี่ ตัดกับแนวเส้นทางรถไฟฟ้าโมโนเรล สายสีชมพู และสิ้นสุดโครงการที่สถานีท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งสามารถเชื่อมต่อรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเข้มเพื่อไปยังสถานีปลายทางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้

- **สถานี** ยังไม่ทราบจำนวนสถานีแน่ชัด

- **ขบวนรถ** ให้บริการทั้ง City Line และ Express Line จากสถานีกลางบางซื่อ จนถึงสถานีดอนเมือง

สำหรับเส้นทางนี้ ปัจจุบันอยู่ในการดูแลนโยบายการใช้ท่าอากาศยานดอนเมืองว่าต่อไปจะเป็นอย่างไร เพราะปัจจุบันท่าอากาศยานดอนเมือง เปิดใช้ทำการสำหรับสายการบินในประเทศบางสายการบิน และบางส่วนของสนามบิน อยู่ในความดูแลของกองทัพอากาศไทยเรียบร้อยแล้ว และมีแผนว่าจะยุบรวมโครงการกับรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเข้ม (บางซื่อ - รังสิต)

สุวรรณภูมิ - อุตะเภา

- **พื้นที่ที่เส้นทางผ่าน** จังหวัดฉะเชิงเทรา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

- **เส้นทาง** สายสุวรรณภูมิมีโครงการก่อสร้างส่วนต่อขยายทั้งเส้นทางใต้ดินแบบคลองแห้งและยกระดับ จากทางด้านทิศตะวันออก ไปยังเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และเดินทางไปถึงท่าอากาศยานอุตะเภา และเมืองพัทยาได้ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในระหว่างการออกแบบโครงการส่วนต่อขยายใหม่ทั้งหมด โดยจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างส่วนต่อขยายทางด้านทิศตะวันตกพร้อมๆ กับการก่อสร้างสถานีกลางบางซื่อก่อน เนื่องจากอยู่ในแผนเร่งรัด 4 ปีของรัฐบาล

- **สถานี** ยังไม่ทราบจำนวนสถานีแน่ชัด

- **ขบวนรถ** ให้บริการทั้ง City Line และ Express Line

ทั้งนี้ส่วนแรก พญาไท-มักกะสัน-สุวรรณภูมิ เปิดให้บริการแล้วตั้งแต่ปี 2551 ส่วนต่อขยายนี้ได้รับการเห็นชอบด้าน EIA แล้ว คาดว่าจะเปิดประมูลภายในปี 2557

(4) รถไฟฟ้ามหานคร สายสีม่วง (บางบัวทอง-เตาปูน-ราษฎร์บูรณะ-ครุין)

(อังกฤษ : Metropolitan Rapid Transit Purple Line, MRT Purple Line) เป็นหนึ่งในโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟฟ้าในระบบรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

เส้นทางรถไฟฟ้าสายนี้เกิดขึ้นจากการปรับแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางราง พ.ศ. 2538 ที่นำเอาเส้นทางรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล (สายสีน้ำเงิน) ส่วนต่อขยายเดิมช่วงเตาปูน-บางใหญ่ สายสีม่วงเดิมช่วงหอสมุดแห่งชาติ-เตาปูน และสายสีส้มเดิม ช่วงสามเสน (หอสมุดแห่งชาติ) - ราษฎร์บูรณะ มาเชื่อมต่อเข้าด้วยกัน กลายเป็นรถไฟฟ้าเส้นทางใหม่ที่กำหนดให้เป็นสายสีม่วง บรรจุในแผนแม่บทฯ ของสำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2547

ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ

ลักษณะโครงการ

โครงสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ มีระยะทางประมาณ 23 กิโลเมตร เป็นระยะทางยกระดับทั้งหมด โดยมีสถานียกระดับ 16 สถานี (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2557ก)

รายละเอียดแนวเส้นทาง

แนวเส้นทางโครงสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ เริ่มจากบริเวณคลองบางไผ่ซึ่งเป็นที่ตั้งของศูนย์ซ่อมบำรุงรถไฟฟ้า ถนนวงแหวนรอบนอก (ตะวันตก) กาญจนาภิเษก เลี้ยวซ้ายเข้าสู่ถนนรัตนธิเบศร์ข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาใกล้สะพานพระนั่งเกล้า ก่อนถึงสี่แยกแครายจะเลี้ยวขวาไปตามถนนติวานนท์ เลี้ยวซ้ายเข้าสู่ถนนกรุงเทพ - นนทบุรี ถึงบริเวณแยกเตาปูน มีสถานีเตาปูนเป็นสถานีเชื่อมต่อกับสถานีบางซื่อของรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล (รถไฟฟ้าใต้ดิน MRT) และในอนาคตจะเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงบางซื่อ - ท่าพระ และรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ



ที่มา: Inside ThaiGov เดือนสิงหาคม 2556

ตาราง 3 วงเงินลงทุนรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ – บางซื่อ

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	เงินลงทุน
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	9,209.0
ค่าก่อสร้างงานโยธา	35,925.4
ค่างานระบบและตัวรถไฟฟ้า	13,243.0
ค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ (PC) งานโยธา	1,210.1
ค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ (PC) งานระบบรถไฟฟ้า	355.4
รวม	59,942.9

ช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ

ลักษณะโครงการ

โครงสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน-ราษฎร์บูรณะ มีระยะทางทั้งสิ้น 23.6 กิโลเมตร เป็นโครงสร้างทางวิ่งใต้ดิน 12.6 กิโลเมตร และโครงสร้างทางยกระดับ 11 กิโลเมตร และมีสถานีทั้งสิ้น 17 สถานี เป็นสถานีใต้ดิน 10 สถานี และสถานียกระดับ 7 สถานี

รายละเอียดแนวเส้นทาง

แนวเส้นทางโครงสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน-ราษฎร์บูรณะ เริ่มจากจุดเชื่อมต่อโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ ที่บริเวณสถานีเตาปูน โดยเปลี่ยนเป็นเส้นทางใต้ดินแล้วเปี่ยงเข้าสู่ถนนสามเสนบริเวณคลองบางซื่อ ผ่านรัฐสภาแห่งใหม่ (โรงเรียนโยธินบูรณะเดิม) โรงเรียนราชินีบน กรมชลประทาน โรงพยาบาลวชิรพยาบาล หอสมุดแห่งชาติ คลองบางลำพู เลี้ยวซ้ายเข้าถนนพระสุเมรุ ผ่านวัดบวรนิเวศราชวรวิหาร แยกผ่านฟ้า ถนนราชดำเนินกลาง เข้าสู่ถนนมหาไชย ผ่านวัดราชชนิตดารามวรวิหาร เข้าสู่ถนนจักรเพชร ลอดใต้แม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณสะพานพระปกเกล้า เข้าสู่ถนนประชาธิปไตย ผ่านสี่แยกบ้านแขก ลอดใต้วงเวียนใหญ่ เข้าสู่ถนนสมเด็จพระเจ้าตากสิน ลอดแยกมไหสวรรย์ จากนั้นเปลี่ยนเส้นทางยกระดับผ่านแยกถนนจอมทองเข้าสู่ถนนสุขสวัสดิ์ ผ่านแยกถนนประชาอุทิศ ข้ามทางด่วนเฉลิมมหานคร เข้าสู่ราษฎร์บูรณะข้ามคลองแจรงร้อน ผ่านสามแยกพระประแดง และสิ้นสุดเส้นทางบริเวณครุใน (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2557)

ตาราง 4 วงเงินลงทุนรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงเตาปูน – ราษฎร์บูรณะ

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	เงินลงทุน
ค่าจ้างที่ปรึกษาทบทวน FS ออกแบบและจัดเตรียมเอกสาร	167.61
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	4,178.00
ค่าก่อสร้างงานโยธา	65,150.54
ค่างานระบบและตัวรถไฟฟ้า	20,425.09
ค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ (PC)	1,795.15
รวม	91,716.39

ที่มา : เว็บไซต์โครงการ : www.mrta-purpleline.com

ในส่วนด้านเหนือ คือ บางใหญ่-บางซื่อ อยู่ระหว่างการก่อสร้าง คืบหน้าไปราว 75% แต่ในส่วนใต้ บางซื่อ-ราษฎร์บูรณะ คาดว่าจะเปิดประมูลได้ในปี 2557-2558

(5) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว

ช่วงแบริง - สมุทรปราการ

ความเป็นมาของโครงการ

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2551 ได้มีมติเห็นชอบให้ รฟม. ดำเนินการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงหมอชิต - สะพานใหม่ และช่วงแบริง - สมุทรปราการ รวมเป็นระยะทางประมาณ 25 กิโลเมตร และอนุมัติให้กระทรวงการคลังจัดหาแหล่งเงินกู้ที่เหมาะสมและค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าว และให้สำนักงานประมาณจัดหางบประมาณตามความจำเป็น และเหมาะสมตามแผนการใช้จ่ายจริง โดยรัฐบาลรับภาระด้านการลงทุนงานโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2557ข)



ที่มา: Inside ThaiGov เดือนสิงหาคม 2556

ลักษณะโครงการ

แนวเส้นทาง

แนวเส้นทางโครงการระบบขนส่งกรุงเทพมหานคร ช่วงแบร์ริง – สมุทรปราการ มีโครงสร้างรถไฟฟ้าแบบยกระดับตลอดเส้นทาง ระยะทาง 13 กิโลเมตร เป็นระบบรถไฟฟ้าขนาดใหญ่ (Heavy Rail Transit System) แนวเส้นทางเริ่มต้นเนื่องจากแนวเส้นทางของโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (BTS) ส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท ตอนที่ 1 ช่วงอ่อนนุช - แบร์ริง บริเวณซอยสุขุมวิท 107 (แบร์ริง) ไปตามแนวเกาะกลางของถนนสุขุมวิท ผ่านคลองสำโรง ผ่านแยกเทพารักษ์ แยกปู่เจ้าสมิงพราย เมื่อถึงบริเวณจุดตัดกับโครงการถนนวงแหวนรอบนอกด้านใต้แนวจะเบี่ยงจากเกาะกลางไปทางทิศตะวันตกของถนนสุขุมวิท เพื่อข้ามทางต่างระดับสุขุมวิท จากนั้นจึงเบี่ยงกลับมาอยู่ในแนวเกาะกลางถนนสุขุมวิท ผ่านแยกศาลากลาง แยกการไฟฟ้า แยกแพรงษา แยกสายลวด จนถึงจุดสิ้นสุดโครงการบริเวณหน้าสถานีไฟฟ้าย่อยบางปิ้ง โดยแนวเส้นทางจะเบี่ยงออกทางด้านทิศตะวันตกและลดระดับเพื่อเข้าสู่ศูนย์ซ่อมบำรุง

โครงสร้าง

รูปแบบโครงสร้างที่เหมาะสมที่สุดสำหรับรูปตัดและมิติของโครงสร้างทางวิ่งยกระดับรถไฟฟ้าจะมี 3 รูปแบบ คือ ระบบรางเดี่ยว ระบบรางคู่ และระบบสามราง

สถานี

สถานีรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงแบร์ริง – สมุทรปราการประกอบด้วยสถานีทั้งหมด 9 สถานี โครงสร้างสถานียกระดับมีข้อจำกัดด้านพื้นที่ตั้งสถานีที่ยาวตามแนวเกาะกลางถนน จึงจัดวางเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ชั้น 1 ระดับพื้นดิน ชั้น 2 ระดับจำหน่ายตั๋ว และชั้น 3 ระดับชานชาลา โดยบางสถานีจะเชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชนสายอื่น ๆ เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถเดินทางได้อย่างสะดวก นอกจากนี้ยังมีบันไดเลื่อน ลิฟท์ ห้องน้ำ ป้ายประชาสัมพันธ์และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อผู้พิการอีกด้วย

ศูนย์ซ่อมบำรุงและอาคารจอดรถ

ตั้งอยู่บนพื้นที่ประมาณ 123 ไร่ และบริเวณจุดสิ้นสุดโครงการหลังสถานีไฟฟ้าย่อยบางปิ้ง ประกอบด้วยอาคารบริหาร และศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการเดินรถ อาคารซ่อมบำรุงหลัก อาคารจอดรถไฟฟ้า รางทดสอบและอาคารประกอบอื่น ๆ นอกจากนี้ รฟม. ได้จัดให้มีอาคารจอดรถแล้วจร 1 แห่งที่บริเวณสถานีเคหะสมุทรปราการริมถนนสุขุมวิท เนื้อที่ประมาณ 18 ไร่ สามารถจอดรถรวมได้ทั้งหมดประมาณ 1,200 คัน

ราง

ความกว้างขนาดทางรถไฟตามโครงการนี้ใช้ความกว้างมาตรฐาน (Standard Gauge) ขนาด 1,435 มิลลิเมตร วัดจากริมรางในของทางรถไฟ ห่างจากระดับหัวราง 14 มิลลิเมตร

ขบวนรถไฟฟ้า

รถไฟฟ้าใช้กระแสไฟฟ้ากระแสตรง 750 โวลต์ โดยรถไฟฟ้าจะเป็นแบบ 3 ถึง 6 ตู้ต่อหนึ่งขบวนซึ่งสามารถรองรับผู้โดยสารได้มากกว่า 50,000 คน ต่อชั่วโมงต่อทิศทาง (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2557)

ระบบโดยรวมและระบบเก็บค่าโดยสาร

ระบบอาณัติสัญญาณ ระบบสื่อสาร ระบบไฟฟ้ากำลังและการเก็บค่าโดยสารของรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงแบบริ้ง – สมุทรปราการ จะเหมือนกับสายเฉลิมรัชมงคล

ตาราง 5 วงเงินลงทุนรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงแบบริ้ง – สมุทรปราการ (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งจราจร, 2550)

ประมาณการค่าลงทุนด้านงานโยธาและระบบเดินรถไฟฟ้า 24,549.00 ล้านบาท ราคาปี 2550

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	เงินลงทุน
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	1,746.25
ค่างานโยธา	10,337.78
ค่างานระบบราง	1,633.55
ค่างานไฟฟ้าและเครื่องกล	4,430.42
ค่าขบวนรถไฟฟ้า	2,645.00
ค่าออกแบบและค่าที่ปรึกษา	686.17
ค่า Overhead & Profit	1,578.63
ค่าภาษี	1,491.80
รวม	24,549.00

ที่มา : รายงานการศึกษาวเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ งานออกแบบรายละเอียดโครงการระบบขนส่งกรุงเทพมหานคร

ช่วงแบบริ้ง – สมุทรปราการ จัดทำโดย สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งจราจร เดือนธันวาคม 2550

ช่วงหมอชิต – สะพานใหม่– คูคต

ความเป็นมาของโครงการ

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ได้มีมติเห็นชอบให้ รฟม. ดำเนินการก่อสร้างงานโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ และช่วงแบบริ้ง – สมุทรปราการ รวมเป็นระยะทางประมาณ 25 กิโลเมตร และอนุมัติให้กระทรวงการคลังจัดหาแหล่งเงินกู้ที่เหมาะสม และค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าว และให้สำนักงบประมาณจัดหางบประมาณตามความจำเป็น และเหมาะสมตามแผนการใช้จ่ายจริง โดยรัฐบาลรับภาระด้านการลงทุนงาน โครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ต่อมาคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2553 ได้รับทราบผลการประชุมคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ในคราวประชุมครั้งที่ 1/2553 เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 ที่มีมติเห็นชอบในหลักการของการต่อขยายโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว จากช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ เป็นหมอชิต – สะพานใหม่ – คูคต และยกเลิกศูนย์ซ่อมบำรุงบริเวณด้านทิศใต้ของสนามบินดอนเมือง โดยให้มีศูนย์ซ่อมบำรุงบริเวณตำบลคูคตแทน และมอบหมายให้ รฟม. รับผิดชอบดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ลักษณะโครงการ

แนวเส้นทาง

โครงการมีระยะทางประมาณ 19 กิโลเมตร ลักษณะเป็นโครงสร้างทางวิ่งยกระดับตลอดเส้นทางมีสถานียกระดับจำนวน 16 สถานี แนวเส้นทางเริ่มต้น ต่อเนื่องจากแนวเส้นทางของโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (BTS) ที่สถานีหมอชิต ข้ามทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์บริเวณห้าแยก ลาดพร้าว ผ่านแยกรัชโยธิน แยกมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ไปจนถึงบริเวณแยกหลักสี่และเบี่ยงออกด้านขวาเลียบไปตามขอบอุโมงค์ลอดแยกหลักสี่ และเบี่ยงเข้าสู่เกาะกลางดั้งเดิม ไปจนถึงบริเวณสะพานใหม่หน้าตลาดยิ่งเจริญ โดยเมื่อถึงประมาณกิโลเมตรที่ 25 ของถนนพหลโยธิน แนวเส้นทางจะเบี่ยงไปทางด้านทิศตะวันออก (ด้านเหนือของพื้นที่ประตูกรุงเทพฯ) ข้ามคลองสอง ผ่านบริเวณด้านข้างของสถานีตำรวจภูธรคูคต เข้าสู่บริเวณเกาะกลางของถนนลำลูกกา และสิ้นสุดที่บริเวณคลองสอง (บริเวณสถานีคูคต) ซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารจอดรถ มีสถานียกระดับ 16 สถานี

โครงสร้าง

โครงสร้างทางยกระดับรองรับรถไฟฟ้า 2 ทาง โครงสร้างคันที่ใช้ในการรองรับทางวิ่งจะเป็นโครงสร้างที่ใช้วิธีการก่อสร้างแบบขึ้นส่วนหล่อสำเร็จในโรงงานแล้วนำมาประกอบติดตั้ง เพื่อให้งานก่อสร้างสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว

สถานี

สถานีรถไฟฟ้าสายสีเขียวช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ – คูคต ประกอบด้วยสถานีทั้งหมด 16 สถานี โดยบางสถานีจะเชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชนสายอื่นๆ เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถเดินทางได้อย่างสะดวก นอกจากนี้ยังมีบันไดเลื่อน ลิฟท์ ห้องน้ำ ป้ายประชาสัมพันธ์และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อผู้พิการอีกด้วย

ศูนย์ซ่อมบำรุง

ศูนย์ซ่อมบำรุงสำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ – คูคต มีพื้นที่ประมาณ 120 ไร่ ตั้งอยู่ใกล้บริเวณสถานีคูคต บริเวณคลองสองติดกับคลองหกวา ประกอบด้วย โรงจอดขบวนรถไฟฟ้า โรงซ่อมบำรุงหลัก โรงล้างขบวนรถไฟฟ้า สถานีรถไฟฟ้าย่อย รางทดสอบ อาคารบริหารและศูนย์ควบคุมกลางการเดินทาง และอาคารประกอบอื่น ๆ

อาคารจอดแล้วจร

อาคารจอดแล้วจรตั้งอยู่ 2 แห่ง ได้แก่ บริเวณถนนพหลโยธิน กิโลเมตรที่ 25 สามารถจอดรถได้ประมาณ 1,042 คัน และบริเวณใกล้กับสถานีตำรวจภูธรคูคต สามารถจอดรถได้ประมาณ 713 คัน

ราง

ความกว้างขนาดทางรถไฟตามโครงการนี้ใช้ความกว้างมาตรฐาน (Standard Gauge) ขนาด 1,435 มิลลิเมตร วัดจากริมรางในของทางวิ่ง ห่างจากระดับหัวราง 14 มิลลิเมตร

ขบวนรถไฟฟ้า

รถไฟฟ้าใช้กระแสไฟฟ้ากระแสตรง 750 โวลต์ โดยรถไฟฟ้าจะเป็นแบบ 4 ถึง 6 ตู้ต่อหนึ่งขบวน ซึ่งสามารถรองรับผู้โดยสารได้มากกว่า 50,000 คนต่อชั่วโมงต่อทิศทาง

ระบบโดยรวมและระบบเก็บค่าโดยสาร

ระบบอาณัติสัญญาณ ระบบสื่อสาร ระบบไฟฟ้ากำลังและการเก็บค่าโดยสารของรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ – คูคต จะเหมือนกับสายเฉลิมรัชมงคล

ตาราง 6 วงเงินลงทุนรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ – คูคต

ประมาณการค่าลงทุนด้านงานโยธาและระบบเดินรถไฟฟ้า 58,862 ล้านบาท

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	เงินลงทุน
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	73.00
ค่าก่อสร้างงานโยธา	8,708.31
ค่างานระบบและตัวรถไฟฟ้า	2,753.26
ค่าจ้างที่ปรึกษา (PC)	454.76
รวม	11,989.33

ที่มา : กรอบวงเงินตาม ร่าง พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง

ของประเทศไทย พ.ศ.

รถไฟฟ้าสายสีเขียว (หมอชิต-สะพานใหม่-คูคต และแบริ่ง-สมุทรปราการ-บางปู) เป็นรถไฟฟ้าที่ต่อเชื่อมจากโครงการรถไฟฟ้าบีทีเอสสายสุขุมวิท (หมอชิต-อ่อนนุช) ที่เปิดให้บริการตั้งแต่ปี 2542 ทั้งนี้ ช่วงแบริ่ง-สมุทรปราการ เริ่มก่อสร้างแล้ว 20% ช่วงสมุทรปราการ-บางปู คาดว่าจะเริ่มก่อสร้างไปแล้วประมาณ 10% สำหรับช่วงหมอชิต-สะพานใหม่-คูคต คาดว่าจะเริ่มเปิดประมูลได้ภายในปี 2557-2558

(6) รถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (พุทธมณฑล-หลักสอง-หัวลำโพง-บางซื่อ-ท่าพระ) หรือ โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน



ที่มา: Inside ThaiGov เดือนสิงหาคม 2556

รถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (พุทธมณฑล-หลักสอง-หัวลำโพง-บางซื่อ-ท่าพระ) (อังกฤษ : Metropolitan Rapid Transit Chaloem Ratchamongkhon Line, MRT Blue Line) หรือ **รถไฟฟ้ามหานคร สายสีน้ำเงิน** ซึ่งเรียกตามสีที่กำหนดในแผนแม่บทโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และประชาชนนิยมเรียกว่า **รถไฟฟ้าใต้ดิน** เป็นระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร และเป็นระบบใต้ดินแห่งแรกของประเทศไทย ดำเนินการโดยบริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BMCL) โดยได้รับสัมปทานจากการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เริ่มก่อสร้างในปี พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) และหลังจากที่เกิดความล่าช้าขึ้นหลายครั้ง ในที่สุดได้เปิดให้สาธารณชนทดลองใช้งานในวงจำกัด เมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) และมีพิธีเปิดอย่างเป็นทางการในวันที่ 3 กรกฎาคม ปีเดียวกัน ปัจจุบันมีระยะทางรวม 21 กิโลเมตร เส้นทางเริ่มต้นจากสถานีหัวลำโพง ถึงสถานีบางซื่อ มีสถานี 18 สถานี สามารถเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้าบีทีเอสได้ที่สถานีสีลม/ศาลาแดง, สุขุมวิท/อโศก และสวนจตุจักร/หมอชิต และเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ที่สถานีเพชรบุรี/มักกะสัน สามารถรองรับผู้ให้บริการได้ 80,000 คนต่อทิศทางต่อชั่วโมง

ลักษณะโครงการ

โครงสร้างรถไฟฟ้าแบบยกระดับระยะทาง 21.5 กิโลเมตร สถานียกระดับ 15 สถานี และโครงสร้างรถไฟฟ้าแบบใต้ดินระยะทาง 5.4 กิโลเมตร สถานีใต้ดิน 4 สถานี

ช่วงบางซื่อ - ท่าพระ

รายละเอียดแนวเส้นทาง (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2557ค)

ระยะทาง 13 กิโลเมตร เป็นเส้นทางยกระดับทั้งหมดมี 10 สถานี มีลักษณะเป็นทางวิ่งรางคู่บนเสาตอม่อบริเวณเกาะกลางถนน โครงการจะเริ่มต้นโดยการต่อเชื่อมกับรถไฟฟ้าฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล บริเวณสถานีบางซื่อ ผ่านสถานีเตาปูนซึ่งเป็นสถานีร่วมกับโครงการฯ สายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ เข้าสู่ถนนประชาราษฎร์สาย 2 ผ่านสี่แยกบางโพ ข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา เลี้ยวซ้ายเข้าถนนจรัญสนิทวงศ์บริเวณโรงเรียนเทคโนโลยีพระราม 6 ผ่านแยกบางพลัด แยกบรมราชชนนี แยกไฟฉาย และสิ้นสุดที่แยกท่าพระ โดยเชื่อมต่อกับโครงการฯ สายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง - บางแค

ช่วงหัวลำโพง - บางแค

รายละเอียดแนวเส้นทาง

ระยะทาง 14 กิโลเมตร เป็นโครงสร้างทางวิ่งใต้ดินมีลักษณะทางวิ่งอุโมงค์รางเดี่ยว ในช่วงหัวลำโพง - ท่าพระ ระยะทาง 5 กิโลเมตร มีสถานีใต้ดินจำนวน 4 สถานี และทางวิ่งยกระดับในช่วงท่าพระ - บางแค ระยะทาง 9 กิโลเมตร มีสถานียกระดับจำนวน 7 สถานี โครงการจะเริ่มต้นที่บริเวณสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินหัวลำโพง เป็นเส้นทางใต้ดินตามแนวถนนพระราม 4 ผ่านถนนเจริญกรุง วัชรบุรพา ถนนสนามไชย ลอดใต้แม่น้ำเจ้าพระยาที่บริเวณปากคลองตลาด ลอดใต้คลองบางกอกใหญ่ ถนนอิสรภาพ แล้วเปลี่ยนเป็นเส้นทางยกระดับมีลักษณะเป็นทางวิ่งรางคู่บนเสาตอม่อบริเวณบนเกาะกลางถนนเข้าสู่สี่แยกท่าพระ ซึ่งจะมีสถานีร่วมกับโครงการฯ สายสีน้ำเงิน ช่วงบางซื่อ - ท่าพระ ไปตามแนวถนนเพชรเกษม ผ่านบางไผ่ บางหว้า บางแค และสิ้นสุดสายทางที่บริเวณวงแหวนรอบนอกถนนกาญจนาภิเษก

ตาราง 7 วงเงินลงทุนรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงบางซื่อ - ท่าพระ และช่วงหัวลำโพง - บางแค

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	เงินลงทุน
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน(บางซื่อ - ท่าพระ)	548.0
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน(หัวลำโพง - บางแค)	5,352.0
ค่าก่อสร้างงานโยธา	51,670.6
ค่างานระบบและตัวรถไฟฟ้า	22,141.0
ค่าจ้างที่ปรึกษา PMC (งานโยธา)	726.1
ค่าจ้างที่ปรึกษา CSC	1,210.0
ค่าจ้างที่ปรึกษา PMC (งานระบบรถไฟฟ้า)	244.4
ค่าจ้างที่ปรึกษา MESC	418.0
รวม	82,310.1

ปัจจุบันอยู่ในส่วนต่อขยาย (หัวลำโพง-บางแค และ บางซื่อ-ท่าพระ-พุทธมณฑล สาย 4) เป็นเส้นทางต่อขยายจากรถไฟฟ้าใต้ดิน สายเฉลิมรัชมงคล ทั้งนี้ช่วงบางซื่อ-ท่าพระ อยู่ระหว่างการก่อสร้าง คืบหน้าประมาณ 40% ช่วงหัวลำโพง-บางแค อยู่ระหว่างการก่อสร้าง ส่วนช่วงบางแค-พุทธมณฑล สาย 4 จะเริ่มดำเนินโครงการหลังปี 2562

(7) โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม

ลักษณะโครงการ

โครงสร้างรถไฟฟ้าแบบยกระดับระยะทาง 9.2 กิโลเมตร สถานียกระดับ 7 สถานี และโครงสร้างรถไฟฟ้าแบบใต้ดินระยะทาง 29.9 กิโลเมตร สถานีใต้ดิน 23 สถานี

ช่วงตลิ่งชัน – มินบุรี



รายละเอียดแนว

เส้นทาง

ระยะทางรวม 38.9 กิโลเมตร เป็นสถานีใต้ดิน 23 สถานี และสถานียกระดับ 7 สถานี โดยโครงการเริ่มต้นจากสถานีรถไฟตลิ่งชัน จากนั้นใช้แนวเขตรถไฟสายบางกอกน้อย ผ่านโรงพยาบาลศิริราช ลอดใต้แม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณเชิงสะพานพระปิ่นเกล้า ผ่านใต้ถนนราชดำเนินแล้วเบี่ยงใช้แนวถนนหลานหลวง ผ่านยมราช แล้วเข้าสู่แนวถนนเพชรบุรี เลี้ยวเข้าถนนราชปรารภถึงดินแดงแล้วเลี้ยวไปตามถนนวิภาวดีรังสิต ผ่านศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร 2 (ดินแดง) ตัดตรงไปเชื่อมกับโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล ที่สถานีศูนย์

วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย แล้วเบี่ยงเข้าแนวถนนพระรามเก้า ตัดผ่านถนนประดิษฐ์ธรรมบุญ เลี้ยวซ้ายเข้าถนนรามคำแหง ผ่านแยกลำสาละ แยกถนนกาญจนาภิเษก ไปสิ้นสุดที่สถานีสุวินทวงศ์บริเวณมีนบุรี

ตาราง 8 วงเงินลงทุนรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงศูนย์วัฒนธรรมฯ - มีนบุรี

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	เงินลงทุน
ค่าจ้างที่ปรึกษาทบทวน FS ออกแบบและจัดเตรียมเอกสาร	208.90
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	9,625.00
ค่าก่อสร้างงานโยธา	82,608.00
ค่างานระบบและตัวรถไฟฟ้า	14,613.52
ค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ	3,270.34
รวม	110,325.76

ทั้งนี้ ช่วงจรัญสนิทวงศ์-ศูนย์วัฒนธรรม ยังมีปัญหาเรื่องการจัดสรรพื้นที่เวนคืนในบางช่วง และยังไม่สามารถประเมินงบประมาณได้ ส่วนช่วงศูนย์วัฒนธรรม-บางกะปิ และช่วงบางกะปิ-มีนบุรี อยู่ระหว่างการศึกษาคความเหมาะสม คาดว่าจะเปิดประมูลได้ในปี 2557-58

(8) โครงการรถไฟฟ้า สายสีชมพู สายปากเกร็ด-หลักสี่-มีนบุรี-สุวินทวงศ์

เป็นโครงการศึกษาเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งถูกกำหนดให้ใช้ระบบ รถไฟฟ้ารางเดี่ยว หรือ รถไฟฟ้าขนาดเบา หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า โมโนเรล (Monorail) มีระยะทางทั้งสิ้น 27 กิโลเมตร และในภายหลังได้มีการศึกษาเพื่อต่อขยายเส้นทางจากปากเกร็ดมายังแคราย เพื่อเชื่อมกับโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีม่วง ที่กำลังก่อสร้าง ใช้เส้นทางศูนย์ราชการจังหวัดนนทบุรี-มีนบุรี ระยะทาง 34.5 กิโลเมตร (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2557)

รูปแบบของระบบขนส่งมวลชน

ในเบื้องต้นมีการพิจารณาระบบที่จะนำมาใช้หลายรูปแบบ เช่น รถประจำทางด่วนพิเศษแบบราบกับพื้นและยกระดับ หรือเป็นรถไฟฟ้าขนาดเบาราบกับพื้นและยกระดับ หรืออาจเป็นรถไฟฟ้ารางเดี่ยวหรือขนาดหนัก เป็นต้น แต่ล่าสุด (พฤษภาคม พ.ศ. 2555) เป็นไปได้ว่าจะจัดสร้างเป็นรถไฟฟ้ารางเดี่ยวแบบยกระดับหรือโมโนเรล (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2557)

ช่วงแคราย - มีนบุรี

ความเป็นมาของโครงการ

โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ช่วงแคราย - มีนบุรี เป็นโครงการหนึ่งในแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางรางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (Mass Rapid Transit Master Plan in Bangkok Metropolitan Region: M-MAP) เพื่อรองรับการเดินทางของประชาชนในพื้นที่ด้านเหนือของกรุงเทพมหานคร ภายใต้แผน

แม่บทฯ ดังกล่าว จากการศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ได้กำหนดให้โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู เป็นระบบขนส่งมวลชนสายรองประเภทรถไฟฟ้ารางเดี่ยว (Straddle Monorail) ที่เป็นทางยกระดับตลอดเส้นทาง รวมระยะทางให้บริการ 34.5 กิโลเมตร

ลักษณะโครงการ

แนวเส้นทาง

ระบบขนส่งมวลชนสายสีชมพู เป็นระบบขนส่งมวลชนสายรองประเภทรถไฟฟ้ารางเดี่ยว (Straddle Monorail) มีลักษณะเป็นโครงสร้างยกระดับตลอดแนวเส้นทาง มีจุดประสงค์เพื่อเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างเขตมีนบุรีและจังหวัดนนทบุรี โดยแนวเส้นทางเริ่มต้นบนถนนรัตนาธิเบศร์ บริเวณระหว่างศูนย์ราชการนนทบุรีและแยกแคราย ซึ่งสามารถเชื่อมต่อกับแนวเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีม่วง (บางใหญ่ – บางซื่อ) บริเวณสถานีศูนย์ราชการนนทบุรี จากนั้นจะวิ่งเลี้ยวซ้ายบริเวณแยกแครายเข้าถนนติวานนท์ วิ่งตามถนนติวานนท์ จนถึงแยกปากเกร็ด เลี้ยวขวาเข้าถนนแจ้งวัฒนะผ่านเมืองทองธานี ผ่านศูนย์ราชการ ผ่านทางแยกหลักสี่ เชื่อมต่อระบบรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงที่สถานีหลักสี่ ลอดใต้ทางยกระดับอุตราภิมุข (ดอนเมืองโทลเวย์) และผ่านวงเวียนอนุสาวรีย์พิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยมีสถานีวัดพระศรีมหาธาตุเป็นสถานีเชื่อมต่อ (Interchange Station) เพื่อเปลี่ยนถ่ายผู้โดยสารระหว่างรถไฟฟ้าสาย สีเขียว ช่วงหมอชิต - สะพานใหม่ จากนั้นแนวเส้นทางจะวิ่งตามถนนรามอินทรา ยกกระดับข้ามทางพิเศษคลองรัชบริเวนแยกวัชรพล จนถึงแยกมีนบุรีแล้ววิ่งเข้าเมืองมีนบุรีตามถนนสีหบุรานุกิจ จากนั้นจะข้ามคลองสามวาและเลี้ยวขวาคrossคลองแสนแสบผ่านพื้นที่ว่างและข้ามเข้าถนนรามคำแหง (สุขาภิบาล 3) จนถึงสุดบริเวณทางแยกร่มเกล้า ซึ่งสามารถเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้าสายสีส้มช่วงตลิ่งชัน – มีนบุรี ที่สถานีมีนบุรี มีความยาวของแนวเส้นทางทั้งสิ้นประมาณ 34.5 กิโลเมตร

โครงสร้าง

ระบบคานคอนกรีตรูปตัวโอหล่อสำเร็จรูปจากโรงงาน เป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมสำหรับโครงสร้างทางวิ่งยกระดับมากที่สุด เนื่องจากโครงการเป็นทางยกระดับที่สร้างบนเกาะกลางถนน โครงสร้างทางวิ่งรูปแบบทั่วไปที่ใช้ในเส้นทางส่วนใหญ่เป็นโครงสร้างเสาเดี่ยวสองทางวิ่ง คานทางวิ่งที่ยาวไม่เกิน 25 เมตร ควรใช้เป็นคอนกรีตอัดแรง สำหรับคานทางวิ่งที่ยาวกว่า 25 เมตร ควรเป็นคานเหล็ก โครงสร้างเสาที่รองรับทางวิ่งยกระดับรถไฟฟ้า นั้น แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ แบบเสาเดี่ยวและแบบ Portal โดยมีระยะห่างช่วงเสา (Span Length) ประมาณ 20-30 เมตร เสาตั้งบนฐานราก (Pile Cap) โดยมีเสาเข็มเจาะขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 1.5 - 1.8 เมตร หรือเสาเข็มเหลี่ยม (Barrette Pile) โดยระยะห่างระหว่างศูนย์กลางของทางวิ่ง สำหรับบริเวณทางตรง ควรมีระยะที่ 3.7 เมตร ในขณะที่บริเวณทางโค้งระยะห่างของ Track Beam ควรเพิ่มขึ้นตามรัศมีความโค้ง

สถานี

ประกอบด้วยสถานีทั้งหมด 30 แห่ง โครงสร้างสถานีเป็นลักษณะโครงสร้างยกระดับเหนือพื้นผิวถนน ขานชาลาของสถานีจะอยู่ในรูปแบบของขานชาลาด้านข้างหรืออยู่ตรงกลางขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละสถานี โดยบางสถานีจะเชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชนสายอื่นๆ เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถเดินทางได้อย่างสะดวก นอกจากนี้ยังมีบันไดเลื่อน ลิฟท์ ห้องน้ำ ป้ายประชาสัมพันธ์และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อผู้พิการอีกด้วย

ศูนย์ซ่อมบำรุง

ศูนย์ซ่อมบำรุงมีนบุรีตั้งอยู่บนพื้นที่ว่างริมถนนรามคำแหง ระหว่างซอยรามคำแหง 192 และ คลองสองต้นนุ่น ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินขนาดประมาณ 229 ไร่ โดยมีพื้นที่สำหรับซ่อมบำรุงรถไฟฟ้า ทั้งการตรวจสอบ ประจำ (Inspection) และการซ่อมบำรุง (Maintenance and Repair) พื้นที่สำหรับจอดรถไฟฟ้าและ สำนักงานรถไฟฟ้าสายสีชมพู ซึ่งบริเวณนี้เป็นสถานีปลายทางทำให้การให้บริการเดินรถไฟฟ้าในช่วงเช้าเป็นไปได้ อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ ในบริเวณศูนย์ซ่อมบำรุงยังเตรียมพื้นที่สำหรับจอดรถและอาคารจอดรถแล้ว ซึ่งสามารถให้บริการสำหรับผู้โดยสารทั้งของรถไฟฟ้าสายสีชมพูและสายสีส้มได้ โดยบริเวณด้านหน้ามีสถานี รถไฟฟ้าสายสีส้ม เป็นจุดที่สามารถเชื่อมต่อการเดินทางได้ระหว่างรถไฟฟ้าทั้งสองสาย

อาคารจอดแล้วจร

อาคารจอดแล้วจรมี 1 แห่ง คือ สถานีมีนบุรี ซึ่งสามารถจอดรถได้ 3,000 คัน

ราง

Track gauge มาตรฐานมีขนาด 1,435 มิลลิเมตร โดยวัด 14 มิลลิเมตร จากด้านล่างของราง ระหว่างด้านในของทั้งสองรางวิ่ง

ขบวนรถไฟฟ้า

รถไฟฟ้าใช้กระแสไฟฟ้ากระแสตรง 750 โวลต์ โดยรถไฟฟ้าจะเป็นแบบ 3 ถึง 4 ตู้ต่อหนึ่งขบวน ซึ่งสามารถรองรับผู้โดยสารได้มากกว่า 30,000 คนต่อชั่วโมงต่อทิศทาง

ระบบโดยรวมและระบบเก็บค่าโดยสาร

ระบบอัตโนมัติสัญญาณ ระบบสื่อสาร ระบบไฟฟ้ากำลังและการเก็บค่าโดยสารของรถไฟฟ้าสายสีชมพู ช่วงแคราย – มีนบุรี จะเหมือนกับสายเฉลิมรัชมงคล

ตาราง 9 วงเงินลงทุนรถไฟฟ้าสายสีชมพู ปากเกร็ด – หลักสี่ – มีนบุรี – สุวินทวงศ์

ประมาณการค่าลงทุนด้านงานโยธาและงานระบบเดินรถไฟฟ้า 58,303.50 ล้านบาท

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	เงินลงทุน
ค่าที่ปรึกษาทบทวน FS ปรับปรุงแบบและจัดเตรียมเอกสาร	34.0
ค่าที่ปรึกษาศึกษาความเหมาะสมแนวเส้นทาง	5.50
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	6,847.0
ค่างานระบบและตัวรถไฟฟ้า	21,846.0
ค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ	1,865.00
ค่า Provisional Sum	6,617.00
ค่าก่อสร้างงานโยธา	21,089.00
รวม	58,303.50

ที่มา : 1. รายงานการศึกษาเปรียบเทียบบริเวณสถานีปลายทางมีนบุรี เดือนพฤศจิกายน 2555

2. รายงานการศึกษาทบทวนความเหมาะสมโครงการ (Feasibility Study Review Report) โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ช่วงแคราย – มีนบุรี เดือน กันยายน 2555

3. คณะกรรมการ รฟม. ได้เห็นชอบกรอบวงเงินลงทุนโครงการเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2555

สถานะปัจจุบันอยู่ระหว่างทบทวนรายละเอียดความเหมาะสม คาดว่าจะเปิดประมูลภายในปี 2557 - 2558 (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2557)

(9) โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง (ลาดพร้าว-บางกะปิ-ลำโพง)

เป็นโครงการระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงคมนาคมโดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรได้เร่งรัดแผนงานจากกำหนดการเดิมในปี พ.ศ. 2572 มาอยู่ในช่วงแผนงานปัจจุบันคือ พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการจราจรบนถนนลาดพร้าว โดยจะเป็นระบบรถไฟฟ้ายกระดับแบบโมโนเรล มีแนวเส้นทางอยู่ด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานครและสิ้นสุดเส้นทางในจังหวัดสมุทรปราการ เริ่มต้นจากปากทางถนนลาดพร้าว แล้ววิ่งไปจนถึงด้านหน้าของแอสปี้แลนด์ จากนั้นก็จะวิ่งไปต่อบนถนนศรีนครินทร์จนถึงปลายทางย่านลำโพงในจังหวัดสมุทรปราการ ระยะทางรวมทั้งหมด 30.4 กิโลเมตร

เดิมทีรถไฟฟ้าสายสีเหลืองได้มีการพิจารณาออกเป็นหลายระบบด้วยกัน คือ เป็นโครงสร้างใต้ดินแล้วยกระดับ หรือเป็นรถไฟฟ้าขนาดเบาทั้งสาย หรือเป็นรถไฟฟ้ารางเดี่ยวทั้งสาย แต่จากการเสนอที่ผ่านมาผลปรากฏว่าเป็นการออกแบบในส่วนของการรถไฟฟ้ารางเดี่ยว



ที่มา: Inside ThaiGov เดือน สิงหาคม 2556

ความเป็นมาของโครงการ

ตามผลการศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการออกแบบเบื้องต้น โครงการระบบขนส่งมวลชนสายสีเหลือง ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2554 ได้แบ่งเส้นทางโครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลืองฯ ออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงรัชดา/ลาดพร้าว – พัฒนาการ และช่วงพัฒนาการ – สำโรง หรือโครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว – สำโรงในปัจจุบัน

ลักษณะโครงการ

โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว-สำโรง เป็นระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้ารางเดี่ยว (Straddle Monorail) มีลักษณะเป็นโครงสร้างยกระดับตลอดแนวเส้นทาง มีระยะทางทั้งสิ้น 30 กิโลเมตร รวม 23 สถานี มีจุดประสงค์เพื่อเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างสายสีน้ำเงินที่สถานีรัชดา (สถานีลาดพร้าวของสายสีน้ำเงิน) กับระบบขนส่งมวลชน 3 สาย คือ สายสีส้มบริเวณทางแยกลำสาละวาท รถไฟเชื่อมต่อท่าอากาศยาน (Airport Rail Link) บริเวณทางแยกต่างระดับพระราม 9 และสายสีเขียว ช่วงแบริ่ง-สมุทรปราการ ที่สถานีสำโรง

รายละเอียดแนวเส้นทาง

โดยแนวเส้นทางเริ่มต้นที่จุดเชื่อมต่อกับระบบรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (สายสีน้ำเงินระยะแรก) ที่แยกราชดา-ลาดพร้าว ไปตามแนวถนนลาดพร้าว ยกยกระดับข้ามทางด่วนฉลองรัชจนถึงทางแยกบางกะปิ จากนั้นแนวเส้นทางจะเลี้ยวขวาไปทางทิศใต้ตามถนนศรีนครินทร์ เชื่อมต่อกับโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้มที่ทางแยกลำสาละวาท ต่อจากนั้นแนวเส้นทางจะยกระดับข้ามทางแยกต่างระดับพระราม 9 โดยเชื่อมต่อกับโครงการรถไฟฟ้าเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link) และผ่านแยกพัฒนาการ แยกศรีนุช แยกศรีอุดมสุข แยกศรีเอี่ยม จนถึงแยกศรีเทพา จากนั้นแนวเส้นทางจะเลี้ยวขวาอีกครั้งไปทางทิศตะวันตกตามแนวถนนเทพารักษ์ ผ่านจุดเชื่อมต่อกับโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวช่วงแบริ่ง-สมุทรปราการ ที่สถานีสำโรง และสิ้นสุดแนวเส้นทางบริเวณถนนปู่เจ้าสมิงพราย รวมระยะทางทั้งสิ้นประมาณ 30 กิโลเมตร ประกอบด้วยสถานีทั้งหมด 23 แห่ง โรงจอดรถศูนย์ซ่อมบำรุง 1 แห่ง บริเวณทิศตะวันออกของทางแยกต่างระดับศรีเอี่ยม อาคารและลานจอดรถแล้วเสร็จ 1 แห่ง บริเวณพื้นที่ว่างของทางแยกต่างระดับศรีเอี่ยม (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2557จ)

ตาราง 10 วงเงินลงทุนรถไฟฟ้าสายสีเหลือง ลาดพร้าว – บางกะปิ – สำโรง

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	เงินลงทุน
ค่าจ้างที่ปรึกษาทบทวน FS ออกแบบและจัดเตรียมเอกสาร	124.45
ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	6,013.00
ค่าก่อสร้างงานโยธา	22,315.00
ค่างานระบบและตัวรถไฟฟ้า	19,729.00
ค่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ	1,765.00
ค่า Provisional Sum	6,164.00
รวม	56,110.45

สถานะปัจจุบันปรากฏว่าช่วงลาดพร้าว-บางกะปิ (แฮปปี้แลนด์) ออกแบบเบื้องต้นเรียบร้อยแล้ว อยู่ระหว่างศึกษาความเหมาะสม คาดว่าจะเปิดประมูลได้ภายในปี 2557-58 (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2557)

(10) รถไฟฟ้าบีทีเอส สายสุขุมวิท หรือ รถไฟฟ้ามหานคร สายสีเขียวอ่อน

เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางราง ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยจะครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปทุมธานีและสมุทรปราการ มีระยะทาง 17 กิโลเมตร เมื่อแรกเปิดให้บริการ และอีก 5.25 กิโลเมตร สำหรับส่วนต่อขยาย เชื่อมต่อกับสายสีลม ที่สถานีสยาม

สายสีลมส่วนต่อขยายบางหว้า - คลิ่งชัน

- **หน่วยงานที่รับผิดชอบ :** กรุงเทพมหานคร
- **ชื่อโครงการอย่างเป็นทางการ :** โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสีลม
- **พื้นที่ที่เส้นทางผ่าน :** กรุงเทพมหานคร
- **เส้นทาง :** หลังจากผ่านสถานีบางหว้าไปแล้วนั้น รถไฟฟ้าจะวิ่งบนถนนราชพฤกษ์ไปสิ้นสุดที่สถานีรถไฟชุมทางคลองจั่น แต่ปัญหาของส่วนต่อขยายนี้คือที่ตั้งของสถานีบรมราชชนนี ที่อาจต้องสร้างสถานีสูง 24 เมตร ซึ่งเท่ากับตึก 7 ชั้น จึงอาจต้องเปลี่ยนเป็นทางใต้ดินแทน

- **สถานี :** สถานี 6 สถานี ระยะทาง 7 กิโลเมตร
- **เปิดให้บริการ :** ภายในปี 2562

ส่วนต่อขยายสนามกีฬาแห่งชาติ - ยศเส

สถานีสนามกีฬาแห่งชาติ สถานีปลายทางฝั่งตะวันตกในปัจจุบัน

- **หน่วยงานที่รับผิดชอบ :** กรุงเทพมหานคร
- **พื้นที่ที่เส้นทางผ่าน :** เขตปทุมวัน และเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร
- **เส้นทาง :** หลังจากผ่านสถานีสนามกีฬาแห่งชาติแล้วนั้น รถไฟฟ้าจะวิ่งเข้าสู่สถานียศเสซึ่งเป็นสถานีปลายทาง และกลายเป็นสถานีเดียวของส่วนต่อขยายฝั่งตะวันตก จากเดิมที่จะลดระดับลงไปเป็นรถไฟฟ้าใต้ดิน โดยมีจุดหมายเพื่อเชื่อมต่อรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเข้มที่สถานียศเสเท่านั้น ทั้งนี้เป็นการปรับปรุงจากแผน BMT ของกรุงเทพมหานครจากใต้ดินเป็นยกระดับ เนื่องจากแนวเส้นทางส่วนใหญ่ทับซ้อนกับสายสีส้มของรถไฟฟ้ามหานคร

- **สถานี :** สถานียกระดับ 1 สถานี
- **เปิดให้บริการ :** ประมาณปี พ.ศ. 2572

ตาราง 11 รายชื่อสถานีรถไฟฟ้ายาสีเขียวอ่อน ส่วนต่อขยายบางหว้า – ตลิ่งชัน
และสนามกีฬาแห่งชาติ – ยศเส

รหัส สถานี	ชื่อสถานี	จุดเปลี่ยนเส้นทาง
บางหว้า - ตลิ่งชัน		
S13	สถานีบางแวก (Bang Waek)	
S14	สถานีกระโจมทอง (Krachom Thong)	
S15	สถานีบางพรหม (Bang Phrom)	
S16	สถานีอินทราวาส (Intharawat)	
S17	สถานีบรมราชชนนี (Borommaratchachonnani)	
S18	สถานีตลิ่งชัน (Taling Chan)	รถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงอ่อน: สถานีตลิ่งชัน
สนามกีฬาแห่งชาติ - ยศเส		
W1	สถานีสนามกีฬาแห่งชาติ (National Stadium)	
W2	สถานียศเส (Yot se)	รถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเข้ม: สถานียศเส

สถานะล่าสุด : ระยะที่ 1 ช่วงถนนตากสิน-บางหว้า ระยะทาง 5.3 กิโลเมตร เป็นเส้นทางเชื่อมต่อมาจากโครงการรถไฟฟ้าบีทีเอส สายสีลม (สนามกีฬาแห่งชาติ-สะพานตากสิน) โดยช่วงตากสิน-บางหว้า ดำเนินการโดยกรุงเทพมหานครและเปิดให้บริการได้ในปี 2556 นี้ ส่วนช่วงสนามกีฬา-ยศเส ระยะทาง 1 กิโลเมตรนั้น คาดจะดำเนินการในระยะต่อไปหลังปี 2562 (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2557)

5. ปัญหา อุปสรรคและประโยชน์ของการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในปัจจุบัน

การบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนทางรางจำเป็นต้องดำเนินการในเชิงบูรณาการ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนแทนการเดินทางด้วยพาหนะส่วนบุคคล ปัจจุบันหน่วยงานที่ดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนประกอบไปด้วยหน่วยงานซึ่งดูแลระบบขนส่งมวลชนทางราง 3 หน่วยงาน ได้แก่ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) และหน่วยงานที่ให้บริการระบบขนส่งมวลชน โดยรถโดยสารประจำทาง คือ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ซึ่งแม้ว่าการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชน จะดำเนินการภายใต้นโยบายและแผนงานโดย สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) แต่ยังคงขาดการประสานงานระหว่างกัน ทำให้ขาดการเชื่อมต่อของระบบต่าง ๆ ทั้งในเชิงกายภาพและการบริหารจัดการ เช่น การเชื่อมต่อของเส้นทาง การเชื่อมต่อจุดเปลี่ยนถ่ายผู้โดยสาร และการเชื่อมต่อของระบบจัดเก็บค่าโดยสาร นอกจากนี้ยังมีคุณภาพในการให้บริการที่เหลื่อมล้ำกัน ดังนั้น การบริหารจัดการระบบ

ขนส่งมวลชนควรเป็นการบูรณาการวิธีการทำงานและโครงสร้างองค์กรเพื่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้ดังนี้

(1) ขาดการกำกับดูแลและความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน

ปัจจุบันไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางที่ชัดเจน ทำให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่พัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางถึงสามหน่วยงาน คือ รฟม. กทม. และ รฟท. ซึ่งทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ เช่นที่ผ่านมา กรณีการดำเนินโครงการส่วนต่อขยายสายสีเขียวว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้ดำเนินการรถไฟฟ้าสายสีเขียวต่อขยายระหว่าง รฟม. และ กทม. เป็นต้น

(2) อุปสรรคในการจัดทำระบบจัดเก็บค่าโดยสารและบัตรโดยสารร่วม

การจัดทำระบบจัดเก็บค่าโดยสารร่วมและบัตรโดยสารร่วมมุ่งหวังให้เกิดความสะดวกสบายในการเดินทาง โดยผู้โดยสารไม่จำเป็นต้องพกบัตรโดยสารหลายใบสำหรับการเดินทางในระบบที่ประกอบด้วยผู้ให้บริการหลายราย อีกทั้งหากมีการกำหนดอัตราค่าโดยสารร่วม (Common Fare) จะช่วยให้ผู้โดยสารไม่ต้องเสียค่าโดยสารแรกเข้าซ้ำซ้อน ซึ่งล้วนจะส่งเสริมให้ประชาชนหันมาเดินทางด้วยโครงการระบบขนส่งมวลชนแทนการใช้พาหนะส่วนตัวมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีความพยายามระยะหนึ่งแล้วในการจัดทำระบบบัตรโดยสารร่วมระหว่างรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคลที่ดำเนินการโดย รฟม. และรถไฟฟ้าสายสีเขียวที่ดำเนินการโดยบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ (BTSC) ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของกรุงเทพมหานครแต่ปัจจุบันการดำเนินการดังกล่าวก็ยังไม่แล้วเสร็จ

(3) อุปสรรคในการเชื่อมต่อการให้บริการระหว่างผู้ให้บริการต่างราย

การดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในเส้นทางต่าง ๆ อาจแบ่งการก่อสร้างออกเป็นระยะ ตามงบประมาณและความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและการเงิน การแบ่งการก่อสร้างดังกล่าวจำเป็นต้องมีการเชื่อมต่อของแนวเส้นทาง และก็มีความเป็นไปได้ว่าระบบไฟฟ้าเครื่องกล (M&E) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบอาณัติสัญญาณ (Signaling) จะมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในการเดินทางเชื่อมต่อกันได้ ทำให้ผู้โดยสารได้รับความไม่สะดวกในการเดินทาง แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการลงทุนเพิ่มเติมทำให้เสียเวลาและมิดันทุนที่ซ้ำซ้อน

(4) รูปแบบการบริหารจัดการเดินรถและการร่วมดำเนินงานกับเอกชนที่ไม่มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน

การดำเนินการโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางโดยสามหน่วยงาน คือ รฟม. กทม. และ รฟท. มีรูปแบบการดำเนินงานที่แตกต่างกัน เนื่องจากขึ้นอยู่กับสภาพการพิจารณาของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งหากมีการกำหนดรูปแบบการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินงานที่เป็นมาตรฐาน ผ่านการดำเนินการตามขั้นตอนที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 รูปแบบมาตรฐานดังกล่าวจะทำให้ขั้นตอนการดำเนินโครงการในเส้นทางต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ภายใต้อำนาจการพิจารณาที่ครบถ้วน

(5) การไม่สามารถกำหนดแผนแม่บทที่แน่นอน รวมทั้งดำเนินการตามแผนได้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แม้ว่าจะได้มีการจัดทำแผนแม่บทฯ ระบบขนส่งมวลชนทางราง แต่การดำเนินโครงการให้เป็นไปตามแผนทั้งเส้นทางและกำหนดเวลายังเป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ยาก เนื่องจาก

หน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินการ คือ รฟม. กทม. และ รฟท. กับหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่วางแผนและกำหนดนโยบาย คือ สนข. ยังไม่มีปฏิสัมพันธ์กันในระดับลึกเพียงพอที่จะร่วมกันดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนแม่บทรถไฟฟ้าได้ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุจากการขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในภาพใหญ่ ดังนั้นแม้ว่าจะมีการวางแผนระยะยาวซึ่งมีข้อดีอันจะทำให้เกิดการบูรณาการและส่งเสริมกันของเครือข่ายในเส้นทางต่าง ๆ ก็ตาม แต่การปฏิบัติตามแผนดังกล่าวก็ยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจากการไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการตามแผนอย่างแท้จริง

(6) การไม่บูรณาการแผนงานในระยะต่าง ๆ ทำให้ขาดอำนาจต่อรองในการจัดซื้อจัดจ้าง

หากมีการจัดทำแผนแม่บทรถไฟฟ้าและมีการควบคุมให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามแผนแม่บทที่ได้วางไว้ จะทำให้สามารถวางแผนทางการเงินได้ชัดเจนในระยะยาว และรัฐจะมีอำนาจต่อรองในการจัดซื้อจัดจ้างสูง ซึ่งหมายรวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนที่ภาครัฐต้องเป็นผู้ลงทุน การที่ต้องเจรจากับภาคเอกชนเพื่อร่วมดำเนินโครงการกับภาครัฐ และหาแหล่งเงินทุน การกำหนดแผนงานให้บริการโครงการระบบรถไฟฟ้าที่ชัดเจน จะเป็นปัจจัยสำคัญของการมีรายได้เพื่อชำระคืนหนี้เงินกู้ ซึ่งทั้งหมดนี้จะช่วยสร้างอำนาจต่อรองในทุกเรื่อง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่รัฐได้ประโยชน์ การเจรจากับเอกชนในการร่วมดำเนินงาน หรือรับจ้างเดินรถด้วยเงื่อนไขที่ดี (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2553, น. 12-1 – 12-3)

ประโยชน์ของระบบรถไฟฟ้า

สามารถช่วยทำให้การเดินทางในกรุงเทพฯ มีความคล่องตัวและสะดวกสบายมากขึ้น การติดขัดของการจราจรใน กทม. เป็นสาเหตุให้รถยนต์ประเภทต่างๆ บนท้องถนนต้องเลือกใช้เส้นทางอ้อมอื่น ๆ ทำให้ระยะทางในการเดินทางมากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น คิดเป็นระยะทาง 1,713 ล้านกิโลเมตรต่อปี รวมทั้งต้องใช้ปริมาณน้ำมันเพิ่มขึ้นจากการเดินทางด้วยความเร็วต่ำอีกประมาณ 2,500 ล้านลิตรต่อปี (ประมาณ 45% ของการใช้น้ำมันประจำวัน) โดยความสูญเสียน้ำมันทั้งหมดจากการติดขัดของการจราจรจะคิดเป็นมูลค่ารวมประมาณ 12,000 ล้านบาทต่อปี ดังนั้น หากมีการสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนให้ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล จะสามารถลดความสูญเสียดังกล่าวได้

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบขนส่งอื่น ๆ พบว่าระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนเป็นระบบที่ประหยัดน้ำมันที่สุด คือ หากมีการใช้รถยนต์ส่วนตัวจะใช้น้ำมันวันละประมาณ 44 บาท รถโดยสารประจำทางใช้น้ำมันวันละ 32 บาท และรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนใช้น้ำมันเพียงวันละ 16 บาท เท่านั้น โดยสามารถขนถ่ายผู้โดยสารได้เป็นจำนวนมาก อย่างน้อย 40,000 คน ต่อชั่วโมงต่อทิศทาง (มากกว่าการโดยสารรถประจำทางรถแท็กซี่ หรือรถส่วนตัวหลายเท่า) จากการศึกษาพบว่ากรณีที่ก่อสร้างและเปิดบริการโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล ระยะทางเพียง 20 กิโลเมตร โครงการนี้จะให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในรูปของการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าน้ำมันตลอดอายุสัมปทานประมาณ 428,457 ล้านบาท แบ่งเป็นการประหยัดเวลาในการเดินทาง 386,766 ล้านบาท ประหยัดค่าใช้จ่ายของยวดยานและน้ำมัน 41,691 ล้านบาท

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

(1) ควรเร่งรัดพิจารณาแนวทางการบริหารจัดการและการให้บริการเดินรถไฟฟ้า ส่วนต่อขยายและสายใหม่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ในขั้นตอนการพิจารณา ควรกำหนดรูปแบบการลงทุนและการจัดหาระบบรถไฟฟ้าที่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อฐานะการเงินของประเทศในระยะยาว รวมทั้งไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการมาตรการต่างๆ ที่จะช่วยส่งเสริมประชาชนให้หันมาเดินทางโดยระบบขนส่งมวลชนทางรางเพิ่มขึ้นในอนาคต

(2) ในการดำเนินงานก่อสร้างในส่วนต่อขยายของโครงการต่าง ๆ นั้น ควรจะต้องสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่บุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและจริงจัง เพื่อเตรียมความพร้อมในระยะยาว

(3) ควรคำนึงมาตรการทางด้านความปลอดภัยและปลอดภัยจากเหตุอาชญากรรม 100%

(4) ควรกำหนดแนวคิดในการพัฒนาสถานีรถไฟฟ้าในส่วนต่อขยายและรถไฟฟ้าสายใหม่ในลักษณะเป็นศูนย์กลาง (Transit Oriented Development) ที่ประกอบไปด้วยสิ่งอำนวยความสะดวก กระตุ้นการเดินทาง การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่บริเวณโดยรอบสถานี (อาคม เติมพิทยาไพสิฐ, 2557)

(5) ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับกำกับการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางที่ชัดเจน โดยทำหน้าที่พัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางเพื่อลดข้อขัดแย้ง อุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินการ

(6) เร่งการจัดทำบัตรโดยสารร่วมที่สามารถใช้เดินทางร่วมกันได้อย่างครอบคลุม ระหว่างเส้นทางรถไฟฟ้า BTS , MRT และ MRTA (รถไฟฟ้าสายสีต่าง ๆ) สามารถโดยสารต่อรถได้ตามจุดต่อรถที่มีเส้นทางร่วมกันได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในการประหยัดค่าธรรมเนียมแรกเข้าในการทำบัตรและเป็นการเชิญชวนให้ประชาชนหันมาใช้บริการของรถไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น

ระบบตั๋วร่วม

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดทำระบบตั๋วร่วมหรือบัตรใบเดียวใช้ได้กับทุกระบบ เช่น รถเมล์ รถไฟฟ้า ทางด่วน และเรือโดยสารซึ่ง กระทรวงคมนาคมเตรียมเสนอคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (ไทยรัฐ, 2557)

คุณสมบัติเบื้องต้นของบริษัทที่จะมาดำเนินการนั้นจะต้องเป็นบริษัทที่มีรัฐถือหุ้น เช่น บริษัทรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ บีเอ็มซีแอล ผู้ให้บริการรถไฟฟ้าใต้ดิน หรือ ธนาคารทหารไทย เป็นต้น เพื่อความคล่องตัว เพราะไม่ได้เข้ามาบริหารจัดการระบบตั๋วร่วมเท่านั้น แต่จะต้องทำการตลาดเพื่อให้เกิดการใช้ตั๋วร่วมมากที่สุด ขณะเดียวกันจะเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปร่วมดำเนินงานด้วย เพราะเป็นเรื่องให้บริการประชาชน และคาดว่าจะไม่มีเอกชนสนใจมากนักเนื่องจากบริการนี้ไม่สามารถสร้างผลกำไรได้ และต้องปฏิบัติตามระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เพื่อความเชื่อมั่น เพราะจะต้องดูแลเงินเข้าออกระบบเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจตั้งบริษัทลูกขึ้นมาบริหารจัดการระบบตั๋วร่วมโดยเฉพาะ ทั้งนี้ สนข. เตรียมจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อรองรับการบริหารจัดการและบำรุงรักษาระบบตั๋วร่วม โดยมีคณะกรรมการขนส่งแห่งชาติ ขึ้นมาดูแลโครงสร้างราคาและการเชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชนอื่น และการออกแบบผู้มารับผิดชอบในระบบตั๋วร่วม (VoiceTV, 2557)

ระบบตัวร่วม คาดว่าจะใช้ในโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง บางใหญ่-บางซื่อ ที่จะแล้วเสร็จในปลายปี 2558 ส่วนการดำเนินการตัวร่วมเริ่มต้นระหว่างรถไฟฟ้ากับทางพิเศษ จะเริ่มขั้นตอนการออกแบบตั้งแต่ตุลาคม 2557 เป็นเวลา 6 เดือน และหลังจากนั้นใช้เวลาติดตั้งระบบ และทำโครงการนำร่อง โดยจะเลือกสายรถไฟฟ้า 1 สาย และทางพิเศษ 1 สาย และใช้เวลาทดสอบ รวมทั้งหมด 18 เดือน ก็สามารถใช้ระบบตัวร่วมได้

(7) ควรมีการกำหนดแผนโครงการที่ชัดเจน กรอบระยะเวลา ซึ่งสามารถปฏิบัติตามแผนงานได้จริง

(8) โครงข่ายในการให้บริการระบบขนส่งมวลชนจะประกอบด้วย เส้นทางระบบขนส่งมวลชนหลัก ระบบขนส่งมวลชนรอง และระบบเสริม เชื่อมโยงสอดประสานกัน โดยมีความครอบคลุมพื้นที่ให้บริการและสอดคล้องกับความต้องการ และรูปแบบในการเดินทางของประชาชน รูปแบบของระบบขนส่งมวลชนสามารถเป็นได้ทั้งระบบรางและระบบถนน เช่น ระบบรถไฟฟ้า ระบบรถประจำทางด่วนพิเศษ และระบบรถประจำทางทั่วไป เป็นต้น การกำหนดโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนทางรางซึ่งเป็นระบบขนส่งมวลชนหลักจะพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต โดยจะเน้นการรองรับความต้องการเดินทางในปัจจุบันเป็นหลักและสนับสนุนขึ้นนำการพัฒนาพื้นที่เป็นปัจจัยเสริม

บรรณานุกรม

- กองบัญชาการตำรวจนครบาล. (2557). *แผนงานการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2557*. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.trafficpolice.go.th/download/plantraffic.pdf>
- การรถไฟแห่งประเทศไทย. (2553). *ความคืบหน้าโครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ – คลิ่งชัน*. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก http://www.railway.co.th/resultproject/project_redline.asp?redline=2
- การรถไฟแห่งประเทศไทย. (2555). *ความคืบหน้าโครงการระบบรถไฟฟ้าชานเมือง (สายสีแดง) ช่วงบางซื่อ – คลิ่งชัน*. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก http://www.railway.co.th/resultproject/project_redline.asp?redline=5504201
- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย. (2557ก). *โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง*. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.mrta-purpleline.com>
- _____. (2557ข). *โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว*. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.mrta-greenline.net>
- _____. (2557ค). *โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน*. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.mrta-blueline.com>
- _____. (2557ง). *โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู*. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.mrta.co.th/pinkline/index.html>
- _____. (2557จ). *โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง*. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.mrta-yellowline.com>
- คมนาคมชง "คสช." *ปลูกฝักระบบตัวร่วม*. (27 มิถุนายน 2557). สืบค้น 4 กันยายน 2557 จาก <http://www.thairath.co.th/content/432418>
- ประชาชาติ. (2557). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.prachatai.com/journal/2014/06/54108>
- รายงานพิเศษ “คสช.อนุมัติแผนโครงสร้างพื้นฐานใช้งบในประเทศ เพิ่มรถไฟฟ้าทางคู่ 2 เส้น”*
 สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thairath.co.th/content/439772>

วีรียา วิชา. (มกราคม 2542). **ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร : สภาพปัญหา สาเหตุ การแก้ไขและอนาคต**. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557 จาก http://library1.nida.ac.th/ejourndf/fcjin/fcjin-v04n01/fcjin-v04n01_c05.pdf

สร้อยทิพย์ ไตรสุทธิ์. ปลัดกระทรวงคมนาคม. **สัมภาษณ์**. สืบค้น 4 กันยายน 2557 จาก <http://www.engineeringtoday.net>

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร. (2553ก). **โครงการศึกษาปรับแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล**. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557 จาก http://km.mrta.co.th/MRTA_KM/public/statFile.do?ts=1408680225081

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร. (2553ข). **โครงการศึกษาปรับแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล**. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557 จาก http://km.mrta.co.th/MRTA_KM/public/statFile.do?ts=1408680225081

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร. (2550). **รายงานการศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการงานออกแบบรายละเอียดโครงการระบบขนส่งกรุงเทพมหานคร ช่วงบางรี – สมุทรปราการ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร.

อาคม เติมพิทยาไพสิฐ. 13 กรกฎาคม 2557. **แนรiform.พัฒนาจุดเชื่อมต่อกระตุ้นผู้ใช้**. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/xhtml/news/detail/03/582127/>

หน้าว่าง

การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนา
ให้บริการโลจิสติกส์ของประเทศไทย

จารุวรรณ สุขุมลพวงศ์
สนธิกาญจน์ เพื่อนสงคราม
ดวงพร เพชรคง
กานต์ ราชนา

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

การบริหารจัดการโลจิสติกส์ เป็นกระบวนการทำงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการดำเนินการ และการควบคุมการทำงานขององค์กร รวมทั้งการบริหารจัดการข้อมูลและธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องให้เกิดการเคลื่อนย้าย การจัดเก็บ การรวบรวม การกระจายสินค้า วัตถุดิบ ชิ้นส่วนประกอบ และการบริการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด โดยคำนึงถึงความต้องการและความพึงพอใจของลูกค้าเป็นสำคัญ ดังนั้น การบริหารจัดการโลจิสติกส์มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลตั้งแต่ผู้ผลิตวัตถุดิบ โรงงานแปรรูป ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก จนถึงผู้บริโภค ในขณะที่ทางด้านกิจกรรมนั้นมีหลากหลายทั้งที่เป็นกิจกรรมหลัก ได้แก่ การขนส่ง การบริหารสินค้าคงคลัง การสั่งซื้อ การบริหารข้อมูลและกิจกรรมการเงินที่เกี่ยวข้อง และกิจกรรมเสริม ได้แก่ การบริหารคลังสินค้า การดูแลสินค้า การจัดซื้อ การบรรจุหีบห่อ และรวมถึงการบริหารความต้องการของลูกค้า

ปัญหาในระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย

1. ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ปัจจุบันการทำธุรกรรมของหน่วยธุรกิจต่างๆ ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบของภาครัฐเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบโลจิสติกส์ด้วย ดังนั้น ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีความชัดเจนในการเร่งรัดปรับปรุงระบบกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องระบบโลจิสติกส์
2. ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน โครงสร้างพื้นฐานของไทยในปัจจุบันอาจถือว่ามีความสมบูรณ์ที่สุดในภูมิภาคนี้ (เมื่อเทียบกับลาว กัมพูชา เวียดนามและพม่า) แต่ปัญหา คือ ไม่มีการปรับปรุงสภาพโครงสร้างพื้นฐานเดิมที่มีอยู่
3. ปัญหาการพัฒนาาระบบสารสนเทศและฐานข้อมูล
4. ปัญหาด้านบุคลากรและองค์ความรู้ด้านโลจิสติกส์ (HR)
5. ปัญหาการพัฒนาของผู้ให้บริการทางโลจิสติกส์ (LSP)

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลบริการโลจิสติกส์โดยเฉพาะ แต่มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานประกอบด้วย

1. กฎหมายทั่วไป
2. กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งและโลจิสติกส์
 - 2.1 การขนส่งทางน้ำ (กระทรวงคมนาคม)
 - 2.2 การขนส่งทางอากาศ (กระทรวงคมนาคม)
 - 2.3 การขนส่งทางบก (กระทรวงคมนาคม)
 - 2.4 พระราชบัญญัติขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548 (กระทรวงคมนาคม)

2.5 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจบริการโลจิสติกส์ พ.ศ. ...

แนวทางการแก้ไขและการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทย

1. การวางเป้าหมายแห่งความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 3 เป้าหมายแห่งความสำเร็จ หรือสามเหลี่ยมแห่งความสำเร็จ (Triangle of Achievements)
2. กำหนดภารกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์การพัฒนาให้ชัดเจน
 - ภารกิจที่ 1 การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ประกอบการไทยในการเก็บเกี่ยวมูลค่าเพิ่มจากโซ่อุปทาน (Supply Chain Enhancement)
 - ภารกิจที่ 2 การยกระดับประสิทธิภาพระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Enhancement)
 - ภารกิจที่ 3 การพัฒนาปัจจัยสนับสนุน (Capacity Building and Policy Driving Factors)

ข้อเสนอแนะการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ในประเทศไทย

1. ให้ผู้ประกอบการ Subcontractor และผู้ประกอบการ Logistics Provider ไม่ว่าจะอยู่โครงสร้างแบบใด สามารถสมัครเข้าร่วมโครงการพัฒนา **Logistics Provider**
2. ควรมีการรณรงค์ เน้นให้ใช้โลจิสติกส์ไทย เหมือนกับการรณรงค์ส่งเสริมสินค้าไทย และมีหน่วยงานของรัฐให้ส่งเสริมโลจิสติกส์ไทย
3. การสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
4. การสนับสนุนแหล่งเงินทุน รัฐจะต้องมีการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารการเงินของรัฐ มีการกำหนดเงื่อนไข การปล่อยสินเชื่อให้กับธุรกิจประเภท Logistics Provider
5. ต้องมีการส่งเสริม Logistics สำหรับคนไทยอย่างจริงจัง
6. ควรมีมาตรการให้กระทรวงต่างประเทศเข้ามามีส่วนให้ทูตพาณิชย์ทั่วโลก เป็น Logistics Information Base
7. การพัฒนา Logistics ปัจจุบัน มีการแข่งขันทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชนต่างคนต่างทำ ไปคนละทิศทาง การใช้บของรัฐ ควรจะมีการศึกษาผลและเป้าหมายให้ชัดเจน

ข้อเสนอแนะในประเด็นกฎหมาย

การกำหนดให้มีการพัฒนาธุรกิจโลจิสติกส์เพื่อเพิ่มศักยภาพของธุรกิจโลจิสติกส์ไทยให้สามารถแข่งขันได้ ซึ่งหนึ่งในการพัฒนา คือ กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการโลจิสติกส์ โดยสภาพัฒน์รูปแห่งชาติจะต้องเร่งผลักดันให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจการให้บริการโลจิสติกส์ โดยเฉพาะ คือ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ พ.ศ.

การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาให้บริการโลจิสติกส์ของประเทศไทย

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

1.1 นิยามความหมายและองค์ประกอบ

สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ (สวค.) ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (สพข.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่เป็นแกนกลางในการประสานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ได้กล่าวไว้ในเอกสารการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทย เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบแผนแม่บทการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศเมื่อปี 2548 ระบุว่า คำว่าระบบโลจิสติกส์ (Logistics) และการบริหารจัดการโลจิสติกส์ (Logistics Management) เป็นประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ค่อนข้างใหม่ จึงเสนอนิยามเพื่อให้มีความเข้าใจในความหมายและขอบเขตของเนื้อหา ดังนี้

นิยาม

การให้ความหมายของคำว่า โลจิสติกส์ คืออะไร หรือการบริหารจัดการโลจิสติกส์คืออะไร ในวงวิชาการยังมีการให้ความหมายอยู่หลายแนว แต่ที่เป็นที่ยอมรับมากที่สุดในระดับสากล คือ การให้นิยามของ Council of Logistics Management ซึ่งนิยามว่า “การบริหารจัดการโลจิสติกส์ เป็นกระบวนการทำงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การดำเนินการ และการควบคุมการทำงานขององค์กร รวมทั้งการบริหารจัดการข้อมูลและธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดการเคลื่อนย้าย การจัดเก็บ การรวบรวม การกระจายสินค้า วัตถุดิบ ชิ้นส่วนประกอบ และการบริการ ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด โดยคำนึงถึงความต้องการและความพึงพอใจของลูกค้าเป็นสำคัญ”

องค์ประกอบ

จากนิยามดังกล่าว อาจขยายความได้ว่า การบริหารจัดการโลจิสติกส์มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลตั้งแต่ผู้ผลิตวัตถุดิบ โรงงานแปรรูป ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก จนถึงผู้บริโภค ในขณะที่ทางด้านกิจกรรมนั้นมีหลากหลายทั้งที่เป็นกิจกรรมหลัก ได้แก่ การขนส่ง การบริหารสินค้าคงคลัง การสั่งซื้อ การบริหารข้อมูล และกิจกรรมการเงินที่เกี่ยวข้อง และกิจกรรมเสริม ได้แก่ การบริหารคลังสินค้า การดูแลสินค้า การจัดซื้อ การบรรจุหีบห่อ และรวมถึงการบริหารความต้องการของลูกค้า

นอกเหนือจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการโลจิสติกส์ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระบวนการของระบบโลจิสติกส์ เกิดขึ้นผ่านธุรกิจให้บริการนำส่งสินค้า/บริการผ่านรูปแบบขนส่งต่างๆ โดยมีผู้ให้บริการธุรกิจเฉพาะด้าน (Service provider) ของแต่ละกิจกรรมเป็นกลไกขับเคลื่อน มีโครงสร้างพื้นฐานของระบบ คือ เครือข่ายการขนส่ง การคมนาคมสื่อสารข้อมูลและการเงิน มีปัจจัยกำกับและสนับสนุน คือ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และขอบเขตมีความครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน และทั้งระดับท้องถิ่นในประเทศจนถึงระดับโลก ทั้งหมดนี้เพื่อนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยสูงสุดกับลูกค้าโดยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

1.2 ความสำคัญของระบบโลจิสติกส์

ปัจจุบันแนวโน้มการแข่งขันที่เข้มข้นขึ้นอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่มีการเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น ผลักดันให้ภาคธุรกิจต้องยกระดับความสามารถในการดำเนินธุรกิจในทุกวิถีทางที่เป็นไปได้ ธุรกิจในปัจจุบันจึงต้องแข่งขันกันด้วยความเร็ว (Speed Economy) ดังนั้น การเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์จึงเป็นทางออกของประเทศไทยในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ทั้งในแง่ของการลดต้นทุน การสร้างมูลค่าเพิ่ม การประหยัดพลังงาน และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้น การบริหารจัดการกระบวนการนำส่งสินค้าจากผู้ผลิตถึงผู้บริโภคตลอดห่วงโซ่อุปทาน หรือโลจิสติกส์ จึงเป็นเป้าหมายสำคัญที่ผู้ประกอบการสามารถใช้เป็นแห่งที่มาของความสำคัญ (สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ และคณะ, 2548)

1.3 ลำดับขั้นการพัฒนาโลจิสติกส์

ธนิศ โสรัตน์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Transport Logistics HUB เมื่อประเทศไทยอยากเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาคอินโดจีนและจีนตอนใต้ เมื่อปี 2549 ระบุว่า โลจิสติกส์จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยการเคลื่อนย้ายสินค้าหรือการขนส่งจะเป็นภารกิจที่สำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับต้นทุน ซึ่งจะมีต่อระยะทางและเวลา โดยพลวัตรของการขนส่งจะขับเคลื่อนบน Platform ของระบบโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่ง ซึ่งเป็น External Cost หรือต้นทุนภายนอกของภาคเอกชน คือ ในส่วนเกี่ยวข้องกับถนน สะพาน ทางรถไฟ ฯลฯ เป็นสินค้าสาธารณะไม่สามารถปิดกั้นการใช้งานจากบุคคลภายนอก ไม่มีเอกชนใดเป็นเจ้าของ จึงเป็นภาระหน้าที่ของภาครัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างหรือให้สัมปทานเอกชนไปก่อสร้าง เช่น ทางด่วน หรือ Toll way การพัฒนาโลจิสติกส์จะเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (public Policy) ของภาครัฐ เนื่องจากผลประโยชน์ของเอกชนในที่สุดก็จะเป็นผลประโยชน์แห่งรัฐ ลำดับขั้นของสภาพภาพการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ซึ่งธนาคารโลก (World Bank) ได้แบ่งระดับการพัฒนาโลจิสติกส์ได้เป็น 4 ขั้น ดังนี้

1) Physical Distribution เป็นลำดับขั้นเริ่มต้นของประเทศซึ่งเริ่มพัฒนาระบบโลจิสติกส์ โดยให้ความสำคัญกับการขนส่งสินค้าไปยังผู้บริโภค อาจมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในแต่ละกิจกรรม เช่น การขนส่ง การเก็บสินค้า การจัดการวัสดุ และการบรรจุหีบห่อเพื่อป้องกันความสูญเสียระหว่างการขนส่ง อาจมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในแต่ละกิจกรรม และมีความเข้าใจการจัดการสินค้าเฉพาะส่วนเท่านั้น พัฒนาการในระดับนี้ ยังไม่มุ่งเน้นการลดต้นทุนในส่วนที่เป็นสินค้าคงคลังที่เป็นวัตถุดิบ และสินค้านำเข้าระหว่างการผลิต (ประเทศไทย อยู่ในลำดับขั้นนี้)

2) Internally Integrated Logistics โลจิสติกส์แบบบูรณาการภายในองค์กร เป็นลำดับขั้นการพัฒนาโลจิสติกส์ เหนือขั้นขึ้นมาโดยประเทศที่อยู่ในลำดับขั้นนี้ธุรกิจต่างๆ จะมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจนถึงขั้น Data Base Association ที่จะนำข้อมูลข่าวสารมาใช้ในการบริหารสินค้าคงเหลือและการจัดซื้อ เพื่อการผลิตและการผลิตเพื่อส่งมอบ ที่เรียกว่า Just in Time ระดับการพัฒนานี้ มีการเชื่อมโยงการจัดการภายในบริษัทตั้งแต่การจัดซื้อวัตถุดิบจนจัดส่งถึงผู้บริโภค ประสิทธิภาพและ

ต้นทุนการขนส่งในแต่ละ Mode เป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาในขั้นนี้และต้องมีการใช้ IT/Software จัดการกิจกรรมทั้งระบบ เช่น ERP (Enterprise Resource Planning) และเข้าใจการจัดการสินค้าภายในบริษัททั้งระบบ

3) External Integrated Logistics โลจิสติกส์แบบบูรณาการองค์รวม เป็นลำดับขั้นที่มีการพัฒนาโลจิสติกส์จนไปสู่กระบวนการ Supply Chain โดยมีการพัฒนาไปสู่คู่ค้าภายนอก ซึ่งจะต้องมีการบูรณาการด้านข้อมูลข่าวสาร การขนส่ง การผลิต และการส่งมอบโดยนำกิจกรรม ทั้งภายในองค์กรและภายนอกมาไว้เป็นเครือข่ายเดียวกัน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการผลิตที่เป็น Lean Production ซึ่งจะต้องมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในกระบวนการจัดการ (โดยประเทศออสเตรเลีย เกาหลี ไต้หวัน ล้วนอยู่ในลำดับขั้นนี้)

4) Global Logistics Management การจัดการโลจิสติกส์เชื่อมโยงระดับโลก เป็นการพัฒนาโลจิสติกส์ไปสู่ Supply chain ซึ่งเน้นด้านการจัดการโซ่แห่งคุณค่า (Value Creation) โดยการสร้างเครือข่าย Supply Chain Network ลักษณะของพัฒนาการขั้นนี้ คือ การจัดซื้อวัตถุดิบและจัดส่งสินค้าครอบคลุมแหล่งวัตถุดิบทั่วโลก ด้านการขนส่ง การเชื่อมต่อระหว่าง Mode การขนส่งระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพ ขั้นตอนการให้ความสำคัญกับผลกระทบของการขนส่งต่อสิ่งแวดล้อม และ Security ด้านการขนส่งด้าน IT มีระบบเชื่อมโยงเครือข่ายภายในและระหว่างประเทศ และมีการพึ่งพาผู้ให้บริการโลจิสติกส์ระหว่างประเทศและครบวงจร เช่น 4PL (Forth Party Logistics Provider) (โดยประเทศสหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตก ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฮองกง อยู่ในลำดับขั้นนี้)

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าโลจิสติกส์จะเกี่ยวกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้า (Physical Flow) การเคลื่อนย้ายข้อมูล ข่าวสาร (Information Flow) และการเคลื่อนย้ายทุน (Fund Flow) ซึ่งมีนักวิชาการบางท่านไปให้ความหมายว่าเป็นเรื่องของกระแสเงินหรือ Cash Flow ซึ่งเป็นคนละเรื่อง ซึ่ง Fund Flow ตามความหมายทางโลจิสติกส์ คือ เป็นการเคลื่อนย้ายการลงทุน (Relocation) ซึ่งทั้งหมดจะเกี่ยวข้องกับการขนส่งและกระจายสินค้า ซึ่งต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่ง เช่น ถนน สนามบิน ท่าเรือ รางรถไฟ สะพาน ฯลฯ ซึ่งเป็นเรื่องของโลจิสติกส์มหภาค และตรงนี้ทำให้ภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโลจิสติกส์ แต่โดยเนื้อแท้แล้วโลจิสติกส์เป็นเรื่องของเอกชน เพราะโลจิสติกส์จะช่วยส่งเสริมขีดความสามารถของภาคธุรกิจให้มีความเข้มแข็งในการแข่งขันทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค ซึ่งปัจจุบันทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจกำลังสับสนเกี่ยวกับบทบาทของตนเอง การพัฒนาโลจิสติกส์ของไทยที่ผ่านมา จึงลุ่มๆ ดอนๆ ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้ หากภาครัฐต้องการส่งเสริมความเจริญเติบโตของประเทศ โดยใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุกเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค โดยการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของภูมิภาค จำเป็นที่จะต้องอาศัยการจัดการโลจิสติกส์มหภาคมาขับเคลื่อนเพื่อให้ไทยมีความพร้อมสู่การเป็น Logistics Hub ของภูมิภาค และต้องเร่งพัฒนาระบบโลจิสติกส์ให้เกิดในภาคธุรกิจ เพราะหากเอกชนเข้มแข็งประเทศก็เข้มแข็ง โดยทิศทางการพัฒนาจะต้องปรับเปลี่ยนจากระดับ Physical Distribution ที่ไทยอยู่ในลำดับขั้นที่ต่ำระดับที่สูงขึ้น จนสามารถมีพัฒนาการในระดับ Global Logistics Management นั่นคือ ประเทศไทยจะต้องให้ความสำคัญของประสิทธิภาพการเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่งระหว่างประเทศและระบบการรักษาความปลอดภัยการขนส่ง

ตลอดจนการบริหารจัดการที่คำนึงถึงผลกระทบของการขนส่งต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีระบบการเชื่อมโยงเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศที่ครบวงจรทั้งภายในและระหว่างประเทศ ประเด็นการพัฒนาโลจิสติกส์ของไทยอยู่ตรงที่ภาคธุรกิจของคนไทย ยังไม่เข้าใจว่า โลจิสติกส์จะเข้าไปมีส่วนทำให้เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) โดยมองโลจิสติกส์เป็นเพียงวิชาการ

1.4 พัฒนาการของระบบโลจิสติกส์ของไทย

(ธนิต โสรัตน์, 2549, น. 47-51) โลจิสติกส์นับเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยแต่เป็นหัวข้อที่ได้รับความสนใจอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับธุรกิจและระดับประเทศ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบด้านโลจิสติกส์ของประเทศไทย พบว่าระดับพัฒนาการโลจิสติกส์ของไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น คือ อยู่ในขั้นระหว่างการพัฒนาจากช่วง Physical Distribution ไปสู่ขั้น Internally Integrated Logistics โดยมีรายละเอียดในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านการขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานมีความเพียงพอในระดับหนึ่ง เนื่องจากภาครัฐมีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง เช่น การวางเครือข่ายถนนทั่วประเทศ (ดังจะเห็นได้ว่าช่วงปี 2530 – 2545 ความยาวของถนนในประเทศไทยมีการเพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 302) การสร้างสนามบินใหม่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การขนส่งยังมีการกระจุกตัวอยู่ที่การใช้รถบรรทุก ขณะที่การขนส่งทางน้ำ และระบบรางยังไม่ได้ใช้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เป็นผลสืบเนื่องจากการบริหารงาน และขาดระบบการเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่ง (Intermodal Connection) ที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับขั้นตอนการส่งออกและนำเข้าสินค้ายังซับซ้อนทำให้เกิดความล่าช้า และไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบของการขนส่งต่อสิ่งแวดล้อม

ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ภาคธุรกิจในระดับ SMEs ยังไม่มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการบริหารระบบโลจิสติกส์ภายในองค์กรมากนัก ส่วนใหญ่ยังเป็นการใช้ซอฟต์แวร์ เฉพาะกิจกรรม เช่น ระบบบัญชี ระบบการผลิต เป็นต้น ในขณะที่ผู้ประกอบการรายใหญ่เริ่มมีการลงทุนในระบบซอฟต์แวร์ เช่น SAP หรือ Oracle เป็นต้น เพื่อจัดการระบบโลจิสติกส์ภายในองค์กร อย่างไรก็ตาม การใช้เทคโนโลยีเชื่อมต่อระหว่างองค์กรยังมีอยู่อย่างจำกัด ส่วนใหญ่เป็นบริษัทข้ามชาติ (MNCs) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น พบว่า การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของไทยในกระบวนการนำเข้าส่งออกยังมีอยู่อย่างจำกัดและระบบ EDI เพื่อเชื่อมข้อมูลในกระบวนการศุลกากรที่เริ่มมีการใช้นั้นยังไม่มีที่แพร่หลายมากนัก เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง

ด้านความรู้ แม้ว่าภาครัฐและเอกชนจะมีความตื่นตัวถึงความสำคัญของการจัดการระบบแต่บุคลากรโดยทั่วไปยังขาดความเข้าใจที่แท้จริง โดยยังมองโลจิสติกส์เป็นเรื่องของการขนส่งเพียงอย่างเดียว ผู้ประกอบการยังขาดข้อมูลและความรู้ในการประยุกต์การจัดการโลจิสติกส์ให้เกิดประโยชน์กับการทำงาน ในปัจจุบัน ผู้ให้บริการ Value Added โลจิสติกส์ เช่น TPL ยังมีจำกัด ส่วนใหญ่เป็นบริษัทข้ามชาติ ซึ่งเป็นผู้นำ know-how การบริหารจัดการเข้ามา แต่ผู้ประกอบการไทยยังไม่นิยมใช้บริการมากนัก

ด้านปัจจัยพื้นฐาน กฎระเบียบขาดความชัดเจน ข้ำซ้อน และล่าช้า เช่น ไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการขนส่งภายในประเทศ ทั้งทางบก ทางอากาศ และทางน้ำ จึงต้องใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายเฉพาะของหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

1.5 โลจิสติกส์ไทยในสายตานาการโลก

ธนาคารโลกได้ทำการศึกษาและจัดทำดัชนีโลจิสติกส์และตัวชี้วัด (Logistics Performance Index : LSP) เพื่อวัดประสิทธิภาพระบบโลจิสติกส์ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยนำปัจจัยที่นำมาเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่ พืชการศุลกากร โครงสร้างพื้นฐาน การส่งสินค้าระหว่างประเทศ ชีตความสามารถให้บริการโลจิสติกส์ การติดตามสถานการณ์ส่งสินค้า (Tracking & Tracing) ต้นทุนโลจิสติกส์ภายในประเทศและการส่งมอบตรงเวลา (Timeliness)

เมื่อทำการวิเคราะห์ศักยภาพเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียน ในปี 2553 พบว่า สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีศักยภาพทางด้านโลจิสติกส์สูงที่สุด โดยคะแนน LPI คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 99.2 เนื่องจากสิงคโปร์มีศักยภาพทางด้านพืชการศุลกากรเป็นอันดับ 2 ของโลก มีศักยภาพทางด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการค้าและการขนส่งเป็นอันดับที่ 4 ของโลก มีศักยภาพทางด้านต้นทุนค่าขนส่งที่สามารถแข่งขันได้ เป็นอันดับ 1 ของโลก มีศักยภาพทางด้านชีตความสามารถและคุณภาพของบริการโลจิสติกส์เป็นอันดับ 6 ของโลก มีศักยภาพทางด้านความสามารถในการตรวจสอบและค้นหาสินค้าต่างๆ เป็นอันดับ 6 ของโลก และมีศักยภาพทางด้านความสามารถในการขนส่งให้ถึงจุดหมายภายใต้เวลาที่กำหนด เป็นอันดับ 14 ของโลก

จากการสำรวจข้างต้น ส่งผลให้สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีศักยภาพทางการค้าระหว่างประเทศอันดับต้นๆ ของโลก ในขณะที่ประเทศมาเลเซียและไทยนั้น ถือว่ามีศักยภาพในระดับใกล้เคียงกัน คือ เป็นอันดับที่ 29 และ 35 ของโลกตามลำดับ โดยจุดที่ทำให้ไทยเสียเปรียบทางด้านโลจิสติกส์ต่อมาเลเซีย คือ การกำหนดต้นทุนที่แข่งขันได้ กล่าวคือ ไทยมีความสามารถในการกำหนดต้นทุนที่แข่งขันได้เพียงอันดับที่ 30 ของโลก ในขณะที่มาเลเซียมีศักยภาพเป็นอันดับที่ 13 ของโลก ทั้งนี้ เนื่องมาจากมาเลเซียมีระบบเส้นทางการคมนาคมขนส่งที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพเป็นอันดับต้นของโลก ทั้งการก่อสร้างถนนขนส่งทางบก ระบบการขนส่งทางราง ทางน้ำและทางอากาศ

ดังนั้น หากจะมองลำดับเฉพาะภายในอาเซียน ไทยถือว่าอยู่ในอันดับกลางๆ แต่หากมองไปถึงด้านต้นทุน เราพบว่าต้นทุนด้านโลจิสติกส์ของไทยสูงถึงร้อยละ 15.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ซึ่งยังห่างไกลจากสิงคโปร์และมาเลเซียที่มีต้นทุนในระดับเพียงร้อยละ 8 และร้อยละ 13 ตามลำดับ ความแตกต่างดังกล่าวจะมีผลต่อชีตความสามารถในการแข่งขันของไทยและความพร้อมของไทยในการเปิดการค้าเสรีภายใต้การเปิดเสรีภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558 เป็นอย่างมาก (วารสารส่งเสริมการลงทุน, สิงหาคม 2555, น. 29-30)

1.6 บทบาทการส่งเสริมของภาครัฐเพื่อช่วยยกระดับโลจิสติกส์ไทย

หลังจากที่เราได้เห็นถึงผลการศึกษาของธนาคารโลก เรื่อง ดัชนีโลจิสติกส์และตัวชี้วัดแล้ว พบว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายหรือการสนับสนุนของภาครัฐแต่ละประเทศด้วย สำหรับประเทศไทย ภาครัฐมีแผนการขยายและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการคมนาคมทั่วประเทศ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ให้มีความสะดวกสบาย รวดเร็ว และรองรับปริมาณขนส่งระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านที่น่าจะขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น จากการรวมเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558

การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวจะช่วยเสริมโอกาสในการขยายตลาดของธุรกิจไทย รวมทั้งกระตุ้นการลงทุนในพื้นที่ที่มีเส้นทางคมนาคมตัดผ่านด้วย ดังนั้น โอกาสของธุรกิจโลจิสติกส์ที่จะได้รับผลต่อเนื่องจากการพัฒนาเครือข่ายระบบขนส่งสาธารณะ โดยการพัฒนาระบบเส้นทางคมนาคมในประเทศได้นำพาความเจริญและส่งเสริมเศรษฐกิจในภาคต่างๆ ของไทย อีกทั้งประเทศไทยต้องการผลักดันบทบาทในการเป็นศูนย์กลาง (Hub) ด้านโลจิสติกส์ในอาเซียน จากจุดแข็งในด้านทำเลที่ตั้ง ซึ่งเป็นเส้นทางผ่านที่เชื่อมถึงเกือบทุกประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการโลจิสติกส์

2.1 พัฒนาการของการจัดการโลจิสติกส์

สุพัตรา ยังทอง ได้กล่าวไว้ในงานวิจัย เรื่อง การจัดการโลจิสติกส์ (การคลังสินค้า) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของบริษัทยูนิโกร อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด. (LOGISTICS MANAGEMENT (WAREHOUSING) FOR INCREASING COMPETITIVENESS OF UNIGRO INTERNATIONAL COMPANY LIMITED) เมื่อปี 2555 ไว้ว่า ประวัติความเป็นมาของโลจิสติกส์จากยุคเริ่มต้นจนถึงยุคปัจจุบันมีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง โดยแบ่งเป็นช่วงเวลาดังต่อไปนี้

ช่วง ค.ศ.1950-1964 ได้เริ่มมีการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ใช้ในกิจกรรมทหาร เป็นยุคของการผลิตสินค้าเป็นหลัก เป็นการจัดการโลจิสติกส์ที่ต่างคนต่างทำ ทั้งฝ่ายคลังสินค้า ฝ่ายขนส่ง ต้นทุนในกระบวนการกระจายสินค้าจึงสูง ในช่วงปลายค.ศ.1964 เริ่มมีการประสานงานในกระบวนการกระจายสินค้า แต่ยังขาดผู้รับผิดชอบด้านสินค้าคงคลังและเริ่มมีการหาทางเลือกในกิจกรรมด้านโลจิสติกส์มากขึ้น

ช่วง ค.ศ.1965-1979 เป็นช่วงของการเข้าสู่ระบบโลจิสติกส์ มีการพัฒนาการจัดการวัสดุเข้ามาเกี่ยวข้องในการกระจายสินค้า ลูกค้าเริ่มมีความต้องการในการบริการสูงขึ้น เริ่มมีการหากลยุทธ์ทางการตลาด มีการหาทางเลือกในเชิงต้นทุนและการวิเคราะห์รายได้ เริ่มมีการมองทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพในการให้บริการ จึงมีกระบวนการจัดซื้อเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นยุคที่เริ่มมีการพิจารณาเรื่องของการลดต้นทุน การสื่อสารจากผู้บริหารระดับสูงเกี่ยวกับผลตอบแทนของการลงทุน โดยมุ่งให้ความสนใจต่อการลงทุนในสินทรัพย์และการจัดการมากขึ้น

ช่วง ค.ศ.1980-1990 เป็นยุคที่เศรษฐกิจถดถอย เริ่มมีผลกระทบต่อการลงทุน ขาดเงินทุน เพราะความผิดพลาดจากการจัดการการกระจายสินค้าและการจัดการวัสดุในกระบวนการจัดการของบริษัท เริ่มมีการขยายธุรกิจเป็นแบบธุรกิจข้ามชาติมากขึ้น ด้านของพลังงานมีความขาดแคลนและไม่มี ความแน่นอน การจัดการโลจิสติกส์ต้องใช้พลังงานในการเคลื่อนย้าย เริ่มมีระบบสหภาพแรงงาน พนักงานมีการเจรจาต่อรองอย่างรุนแรง การปฏิบัติการแบบกิจกรรมร่วมค้ำมีส่วนสำคัญ เพราะการจัดการต่างๆ ทั้งในด้านการตลาด การผลิต การกระจายสินค้าต้องปรับไปสู่ยุคโลจิสติกส์ จากเหตุผลดังกล่าวทุกองค์กรพยายามหาแนวทางในการลองใช้ทุกปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายสินค้าและผลิตภัณฑ์ ซึ่งทำให้ผู้บริหารเริ่มให้ความสนใจการจัดการโลจิสติกส์เป็นการควบคุมผู้ขายปัจจัยการผลิต ผู้กระจายสินค้าและลูกค้า เพื่อให้

ระดับการจัดซื้อจัดหาพอดีกับความต้องการของลูกค้า โดยการลดสินค้าคงคลัง รอบเวลาการสั่งซื้อและเวลาในแต่ละช่วงของกระบวนการและการลดต้นทุนโลจิสติกส์ทั้งระบบ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคนี้นี้ก็คือ ไม่มีใครสามารถมองภาพของความต้องการสินค้าของลูกค้า รวมถึงระดับสินค้าคงคลังได้ชัดเจน แรงผลักดันจากการแข่งขันทางตลาด ทำให้แต่ละฝ่ายต้องมีการตัดสินใจที่จะเป็นพันธมิตรทางธุรกิจและเกิดความร่วมมือมากขึ้น

ช่วง ค.ศ.1990-ปัจจุบัน เป็นยุคของเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงมีการนำเอาระบบสารสนเทศเข้ามาเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กร เช่น มีการนำเอาระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลจากหลายฝ่ายที่นำเข้ามารวมกัน โดยผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ลดความผิดพลาดในด้านข้อมูลนำเข้า ลดความซ้ำซ้อนของงาน ทำให้มีการไหลของสารสนเทศเร็วขึ้น ลดระยะเวลาในแต่ละกิจกรรม ซึ่งในปัจจุบันมีการดำเนินงานผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตด้วยความรวดเร็วจึงทำให้การตัดสินใจทางการบริหารรวดเร็วขึ้น สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น

2.2 ประเภทของธุรกิจโลจิสติกส์

กิจกรรมโลจิสติกส์นั้นประกอบไปด้วยหลายส่วน ตั้งแต่การเริ่มวางแผนการผลิตสินค้าจนกระทั่งสินค้าไปอยู่ในมือผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศ (กบส.) ได้จัดแบ่งโครงสร้างของโลจิสติกส์ไทย เป็น 5 ประเภท (วารสารส่งเสริมการลงทุน, สิงหาคม 2555, น. 19-20) ได้แก่

- 1) การขนส่งสินค้า (Freight Transportation and Forwarding) ที่เกี่ยวกับการให้บริการด้านการขนส่งสินค้า ทั้งภายในและส่งออกต่างประเทศ ทั้งทางถนน รถไฟ ทะเล และอากาศ
- 2) การจัดเก็บ ดูแล บริหารสินค้าคงคลัง และกระจายสินค้า
- 3) การให้บริการทางพิธีการนำเข้าและส่งออก (รวมการให้บริการด้านพิธีการศุลกากร)
- 4) การให้บริการเสริมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานโลจิสติกส์ เช่น ด้านสารสนเทศหรืองานที่ปรึกษาด้านโลจิสติกส์
- 5) การให้บริการด้านพัสดุภัณฑ์และประโยชน์ รวมการให้บริการจัดส่งทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

2.3 ผู้ให้บริการโลจิสติกส์ 5 ระดับ

ผู้ให้บริการโลจิสติกส์นั้นมีหลายระดับ แบ่งตามความสามารถและความซับซ้อนของการให้บริการ โดยแบ่งออกเป็น 5 ระดับ (เรื่องเดียวกัน, น. 20-21) คือ

- 1) ผู้จัดการบริการด้านโลจิสติกส์ (Logistics Service Provider : LSP) หรือ (Asset Based Logistics : 2 PL) คือ การจัดการด้านการปฏิบัติงานโลจิสติกส์แบบดั้งเดิมง่ายๆ ที่ยังไม่มีระบบเทคโนโลยีหรือบริการอื่นมาสนับสนุนมากนัก และมีขอบข่ายการให้บริการอย่างจำกัด ส่วนใหญ่ผู้ให้บริการด้านนี้จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่นำมาให้เช่าหรือให้บริการ ผู้ให้บริการกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นคนไทย เช่น เจ้าของคลังสินค้าแบ่งคลังสินค้าให้เช่า เจ้าของรถบรรทุกให้เช่ารถบรรทุก รถเทรลเลอร์ เป็นต้น

2) ผู้ให้บริการโลจิสติกส์ลำดับที่ 3 (Third Party Logistics : 3 PL/TPL หรือ Forwarding Logistics หรือ Contract Logistics) มีความสามารถในการบริหารซัพพลายเชนให้แก่ลูกค้า เช่น การบริหารคลังสินค้า การจัดเก็บ การทำบรรจุภัณฑ์ การจัดส่งสินค้าไปยังมือลูกค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ

3) ผู้ให้บริการประเภท LLP (Lead Logistics Provider : LLP) ผู้ให้บริการโลจิสติกส์ประเภท LLP จะเน้นในการให้บริการแบบเป็นศูนย์กลาง ในการดำเนินงานและติดต่อประสานงานกับผู้ให้บริการโลจิสติกส์ อื่นๆ (Single Point Contact) ให้กับผู้ให้บริการโลจิสติกส์อื่นๆ (Single Point Contact) ให้กับผู้ให้บริการซึ่งผู้ให้บริการไม่จำเป็นต้องประสานงานกับผู้ขนส่งหรือผู้ให้บริการหลายรอบ

โดยผู้ให้บริการที่เป็น LLP จะทำหน้าที่ในการประสานงานให้เกิดกิจกรรมโลจิสติกส์ตามความต้องการของผู้ใช้บริการ ทำให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการ LLP โดยส่วนใหญ่จะมีเครือข่ายการขนส่งที่กว้างและครอบคลุมทั้งระดับภูมิภาคของโลก หรืออาจขยายขอบเขตให้ครอบคลุมทั่วโลกได้

4) ผู้ให้บริการโลจิสติกส์ลำดับที่ 4 (Fourth Party Logistics : 4 PL) หมายถึง ผู้ให้บริการที่มีการพัฒนารูปแบบการให้บริการด้านโลจิสติกส์จาก LSP และ 3 PL โดยมีลักษณะคล้ายกับผู้ให้บริการประเภท LLP แต่มีการเพิ่มการให้บริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น การเปิดให้บริการแบบออนไลน์ โดยให้ลูกค้าเข้าไปตรวจสอบความเคลื่อนไหวได้พร้อมๆ กัน รวมถึงการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบโลจิสติกส์และพัฒนาเครือข่ายการจัดการภายในห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ให้กับผู้ให้บริการ ประสานงานระหว่างลูกค้าและ 3 PL หลายราย

ดังนั้น การดำเนินงานของ 4 PL จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับซัพพลายเชนทั้งระบบของลูกค้าทั้งภายในและนอกองค์กรของลูกค้าตั้งแต่จัดหาวัตถุดิบในการผลิต ผู้ผลิตที่มีคุณภาพ ผู้ให้บริการด้านขนส่งและประกันภัย ผู้ให้บริการด้านบรรจุภัณฑ์ โกดังสินค้า ผู้แทนจำหน่าย ผู้ค้าปลีกและผู้บริโภค

5) รูปแบบการจัดการแบบร่วมกัน (Joint Service Company : JSC) จะเป็นการร่วมมือและร่วมบริหารงานของบริษัทผู้ให้บริการด้านซัพพลายเชนและเป็นรูปแบบองค์กรที่มี “นวัตกรรม” ใหม่ๆ อยู่เสมอ โดยองค์กรนี้จะให้บริการด้านซัพพลายเชนที่เป็นแบบ One Stop Shop สำหรับลูกค้า เป็นการรวมตัวกันของผู้ให้บริการในด้านต่างๆ เช่น ผู้ให้บริการด้านเทคโนโลยี สถาบันการเงิน และผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ รวมตัวกันเป็นองค์กรแบบ JSC หัวใจของความสำเร็จในส่วนนี้ คือ เทคโนโลยีทางด้านข่าวสาร ข้อมูลและระบบ (ที่มา : กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม)

2.4 กรณีศึกษาเปรียบเทียบพัฒนาการของระบบโลจิสติกส์ในประเทศต่างๆ

ระดับพัฒนาการด้านโลจิสติกส์ในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ, 2548) มีรายละเอียดดังนี้

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีความก้าวหน้าในการพัฒนาโลจิสติกส์เป็นอย่างมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการขับเคลื่อนโดยภาคเอกชนเป็นหลัก เนื่องจากมีการแข่งขันอย่างรุนแรงในการลดต้นทุน โดยเฉพาะการพัฒนาและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น การลดต้นทุนขนส่งโดยใช้ Transportation Management Software (TMS) หรือการใช้ Vendor Information Management (VIM) ของ Wal-Mart และมี

การสร้างความร่วมมือกันในห่วงโซ่อุปทานโดยใช้ระบบบริหาร Collaborative Planning, Forecasting, and Replenishment (CPFR) นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังมีความตื่นตัวในการจัดระบบฐานข้อมูลโลจิสติกส์เพื่อการวิเคราะห์ต้นทุนแท้จริง ดังนั้น ที่ผ่านมามาตรัฐจึงทำหน้าที่เพียงส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี เช่น การเปิดเสรีการคมนาคมขนส่งทางอากาศ ทางบก การเปิดเสรีโทรคมนาคม และมีการกำกับดูแลด้านกฎหมายอย่างใกล้ชิด เช่น การออกกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายรองรับพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology: IT) ที่มีประสิทธิภาพ การผ่อนปรนยกเลิกกฎหมายรบบราชการซึ่งทำให้บริษัทขนส่งสามารถพัฒนาประสิทธิภาพมากขึ้น

องค์ประกอบด้านโลจิสติกส์ของสหรัฐอเมริกา สรุปได้ว่า สหรัฐอเมริกามีการพัฒนาที่ก้าวหน้าถึงระดับ Global Logistics Management โดยมีรายละเอียดดังนี้

- **ด้านการขนส่ง** การเชื่อมต่อระหว่าง Mode การขนส่งระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพ และมีระบบรักษาความปลอดภัยในการขนส่งภายในและระหว่างประเทศ
- **ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ** มีการใช้อินเทอร์เน็ต เพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายภายในและระหว่างประเทศ และยังเป็นผู้นำในการใช้นวัตกรรมเพื่อพัฒนาระบบโลจิสติกส์
- **ด้านความรู้** สถาบันการศึกษาและเอกชนตื่นตัวในการศึกษา วิจัย และพัฒนาระบบโลจิสติกส์ มีวัฒนธรรมในการ Outsource กิจกรรมด้านโลจิสติกส์โดยเฉพาะ อีกทั้งมีแนวโน้มในการขยายตัวของผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ประมาณร้อยละ 16 ตลอดห้าปีที่ผ่านมา ผู้นำด้านโลจิสติกส์ในภาคเอกชนได้พัฒนาระบบ Global Supply Chain Management มาใช้ตั้งแต่ปี 2535
- **ปัจจัยพื้นฐาน** มีกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายรองรับพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ

2) สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่ภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง และกลุ่มประเทศสมาชิกมีการค้าระหว่างกันมาก เนื่องจากแต่ละประเทศสมาชิกมีแนวทางการดำเนินการที่แตกต่างกัน ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลมุ่งเน้น คือ การวางกฎระเบียบและมาตรฐานการขนส่งให้เหมือนกัน (Standardization) ในทุกประเทศสมาชิก เพื่อให้สามารถเชื่อมต่อการขนส่งในแต่ละรูปแบบอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการขนส่ง (EU Commission) โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่ง และรักษาสมดุลการใช้รูปแบบการขนส่ง

องค์ประกอบด้านโลจิสติกส์ของสหภาพยุโรป สรุปได้ว่า ระดับการพัฒนาโลจิสติกส์ของสหภาพยุโรปอยู่ในขั้น Global Logistics Management โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- **ด้านการขนส่ง** มีการใช้ทุกระบบการขนส่งอย่างมีประสิทธิภาพในบางประเทศสมาชิก แต่ยังต้องการการพัฒนาในบางประเทศ และมีการตั้งมาตรฐาน Loading Unit เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่ง รวมทั้งมีการศึกษาและเผยแพร่ Green Paper เพื่อลดผลกระทบของการเติบโตด้านการขนส่งต่อสิ่งแวดล้อม

- **ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ** มีการเชื่อมโยงเทคโนโลยีสารสนเทศโดยระบบ Electronic Data Interchange :EDI ระหว่างบริษัท โดยการนำของบริษัทผู้นำในอุตสาหกรรมต่างๆ และเริ่มใช้ระบบนำร่องด้วยดาวเทียมเพื่อการจัดการโลจิสติกส์ระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบ

- **ด้านความรู้** มีการพัฒนาผู้เชี่ยวชาญด้านโลจิสติกส์โดยเฉพาะ และบริษัทข้ามชาติของสหภาพยุโรปได้นำการจัดการโลจิสติกส์ไปใช้ในประเทศที่ไปตั้งสาขา

- **ด้านปัจจัยพื้นฐาน** ให้ความสำคัญในการออกกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขัน และทบทวนกฎหมายที่ล้าหลัง

3) ประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโลจิสติกส์เป็นอย่างมาก และได้กำหนดให้อุตสาหกรรมโลจิสติกส์เป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายในภาพรวมของประเทศที่ต้องการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ขับเคลื่อนโดยฐานความรู้ (Knowledge Driven Industries) ปัจจุบันอุตสาหกรรมโลจิสติกส์สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับประเทศได้สูงถึงร้อยละ 8 ซึ่งเป็นผลจากการขับเคลื่อนนโยบายที่อาศัยความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ พัฒนาประเทศให้เป็นจุดเปลี่ยนถ่ายการขนส่งสินค้า (Transition Port) ระหว่างประเทศ โดยใช้ท่าเรือ และท่าอากาศยานที่ทันสมัยเป็นตัวสนับสนุน

นโยบายโลจิสติกส์ของสิงคโปร์กำหนดโดย Economic Development Board of Singapore: EDB ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่วางแผนและส่งเสริมการลงทุน ภายใต้หลักการสำคัญคือ CORE ซึ่งหมายถึง Connectivity, Openness, Reliability และ Enterprise โดย EDB มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบอุตสาหกรรมโลจิสติกส์โดยตรง และเป็นแกนหลักในการรับฟังอุปสรรคและช่วยแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์ของภาคเอกชน

เมื่อพิจารณาระดับการพัฒนาของสิงคโปร์ พบว่า อยู่ในระดับ Externally Integrated Logistics โดยมีรายละเอียดดังนี้

- **ด้านการขนส่ง** มีระบบท่าเรือและท่าอากาศยานที่ทันสมัยและเป็นศูนย์กลางการขนส่งของภูมิภาค มีระบบการตรวจสอบสินค้าที่ขนส่งเข้าออกอย่างมีประสิทธิภาพ

- **ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ** การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของผู้ประกอบการในระดับ SMEs อยู่ในระดับดี มีการเชื่อมโยงทั้งห่วงโซ่อุปทาน ภาครัฐอยู่ในระหว่างการพัฒนาบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ให้เป็น Seamless Flow คือให้ข้อมูลมีการไหลผ่านอย่างไม่มีอุปสรรคระหว่างหน่วยงาน และประสบความสำเร็จอย่างมากในการทำระบบ TradeNet เพื่ออำนวยความสะดวกในพิธีการศุลกากร

- **ด้านความรู้** เพื่อการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของเอเชีย รัฐบาลมีความพยายามที่จะส่งเสริมให้บริษัทใช้ประเทศสิงคโปร์เป็นที่ทดลองแนวคิดใหม่ๆ ด้านโลจิสติกส์ และได้ร่วมมือกับ Georgia Institute of Technology ในการเปิดหลักสูตรเพื่อพัฒนาบุคลากรด้านโลจิสติกส์โดยเฉพาะ

- **ด้านปัจจัยพื้นฐาน** ระบบกฎหมายเอื้อต่อภาคธุรกิจ โดยเปิดกว้างให้กับบริษัทต่างชาติในการทำธุรกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการด้านโลจิสติกส์

4) ประเทศฮ่องกง

ฮ่องกงมีความตื่นตัวด้านโลจิสติกส์เป็นอย่างมาก เนื่องจากได้รับแรงกดดันจากการพัฒนาอย่างรวดเร็วของท่าเรือสำคัญในแถบจีนตอนใต้ เช่น ท่าเรือกว่างโจว เป็นต้น ภาครัฐจึงได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านโลจิสติกส์อย่างชัดเจน โดยมีเป้าหมายการพัฒนาตนเองให้เป็นประตูสู่ประเทศจีนตอนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณ Pearl River Delta เพื่อให้การพัฒนาระบบโลจิสติกส์เป็นไปอย่างมีระบบและตรงกับเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ ฮ่องกงได้ตั้งหน่วยงานพิเศษในปลายปี 2544 คือ Logistics Committee (LOGSCOM) และ Logistics Council (LOGSCOUNCIL) ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน และเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อน

ระดับการพัฒนาด้านโลจิสติกส์จากองค์ประกอบต่างๆ สรุปได้ว่า การพัฒนาของฮ่องกงอยู่ในขั้น Externally Integrated Logistics โดยมีสาระดังนี้

- **ด้านการขนส่ง** มีระบบท่าเรือที่ทันสมัยและเป็นศูนย์กลางการขนส่งในภูมิภาค การขนส่งสินค้าชายแดนประเทศจีนยังมีปัญหาอยู่บ้างซึ่งอยู่ในระหว่างการแก้ไข นอกจากนี้ฮ่องกงยังอยู่ในระหว่างการสร้าง Value-added Logistics Park ซึ่งเป็นศูนย์รวมการบริการกิจกรรมด้านโลจิสติกส์ (One-stop Integrated Services) และสะพานเชื่อมกับประเทศจีนเพื่ออำนวยความสะดวกในการเชื่อมต่อการขนส่งระหว่างประเทศ

- **ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ** การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของผู้ประกอบการในระดับ SMEs ยังมีจำกัด และอยู่ในระหว่างการพัฒนาเครือข่ายดิจิทัลเพื่อเชื่อมการค้าการขนส่ง (Digital Trade and Transport Network: DTTN) ภายในและระหว่างประเทศ

- **ด้านความรู้** มีความตื่นตัวในการใช้ Logistic Service Providers ซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็น SMEs โดยมีการจัดสัมมนาอย่างต่อเนื่อง

- **ด้านปัจจัยพื้นฐาน** ระบบกฎหมายขึ้นอยู่กับประเทศจีน โดยมีศักยภาพและความได้เปรียบในการเป็นช่องทางขนส่งสินค้าจากจีนออกสู่ภูมิภาค

5) ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบโลจิสติกส์อย่างเป็นระบบ โดยมองว่าระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพนั้นจะสามารถช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากรัฐบาลออสเตรเลียตระหนักว่าต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศยังอยู่ในระดับสูง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงตั้งหน่วยงานเฉพาะ ที่มีลักษณะคล้ายกับหน่วยงานของฮ่องกงเพื่อผลักดันนโยบายด้านโลจิสติกส์ ให้เป็นกลไกในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ระดับการพัฒนาโลจิสติกส์ของออสเตรเลีย พบว่า ออสเตรเลียยังไม่ได้ก้าวไปสู่การเชื่อมโยงระหว่างองค์กรมากนักเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ จึงจัดอยู่ในชั้น Internally Integrated Logistics แต่มีแนวโน้มในการพัฒนาไปสู่ขั้นต่อไปอย่างรวดเร็ว โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- **ด้านการขนส่ง** มีการมองภาพรวมการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อประโยชน์โดยรวม พร้อมตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการขนส่ง แต่ยังไม่ได้มีการคำนึงถึงการเชื่อมต่อระหว่าง Mode มากนัก หากแต่มุ่งพัฒนาประสิทธิภาพโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละรูปแบบการขนส่ง

- **ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ** มีการใช้ระบบ EAN เพื่อสร้างมาตรฐานอุตสาหกรรม แต่ยังไม่มีการเชื่อมต่อระบบ EDI ระหว่างองค์กรอย่างทั่วถึง และมีการวางแผนศึกษาระบบ tracking ที่สามารถนำมาใช้ในอนาคตได้

- **ด้านความรู้** มีการทำแผนที่บุคลากร (HR Mapping) ในอุตสาหกรรมโลจิสติกส์เพื่อศึกษาความต้องการบุคลากรในส่วนต่างๆ และมีความพยายามให้ความรู้ความเข้าใจด้านการบริหารด้านโลจิสติกส์โดยภาครัฐ

- **ด้านปัจจัยพื้นฐาน** ยังไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด

6) ประเทศไทย

โลจิสติกส์นับเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่เป็นหัวข้อที่ได้รับความสนใจอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับธุรกิจและระดับประเทศ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบด้านโลจิสติกส์ของประเทศไทยพบว่า ระดับพัฒนาการโลจิสติกส์ของไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น คือ อยู่ในขั้นระหว่างการพัฒนาจากช่วง Physical Distribution ไปสู่ชั้น Internally Integrated Logistics โดยมีรายละเอียดในแต่ละด้านดังนี้

- **ด้านการขนส่ง** โครงสร้างพื้นฐานมีความเพียงพอในระดับหนึ่ง เนื่องจากภาครัฐมีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง เช่น การวางเครือข่ายถนนทั่วประเทศ การสร้างสนามบินใหม่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การขนส่งยังมีการกระจุกตัวอยู่ที่การใช้รถบรรทุก ขณะที่การขนส่งทางน้ำ และระบบรางยังไม่ได้ใช้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เป็นผลสืบเนื่องจากการบริหารงาน และขาดระบบการเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่ง (Intermodal Connection) ที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับขั้นตอนการส่งออกและนำเข้าสินค้ายังซับซ้อนทำให้เกิดความล่าช้า และไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบของการขนส่งต่อสิ่งแวดล้อม

- **ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ** ภาคธุรกิจในระดับ SMEs ยังไม่มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการบริหารระบบโลจิสติกส์ภายในองค์กรมากนัก ส่วนใหญ่ยังเป็นการใช้ซอฟต์แวร์ เฉพาะกิจกรรม เช่น ระบบบัญชี ระบบการผลิต เป็นต้น ในขณะที่ผู้ประกอบการรายใหญ่เริ่มมีการลงทุนในระบบซอฟต์แวร์ เช่น SAP หรือ Oracle เป็นต้น เพื่อจัดการระบบโลจิสติกส์ภายในองค์กร อย่างไรก็ตาม การใช้เทคโนโลยีเชื่อมต่อระหว่างองค์กรยังมีอยู่อย่างจำกัด ส่วนใหญ่เป็นบริษัทข้ามชาติ (MNCs) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น พบว่า การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของไทยในกระบวนการนำเข้าส่งออกยังมีอยู่

อย่างจำกัด และระบบ EDI เพื่อเชื่อมข้อมูลในกระบวนการศุลกากรที่เริ่มมีการใช้นั้น ยังไม่เป็นที่แพร่หลายมากนัก เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง

- **ด้านความรู้** แม้ว่าภาครัฐและเอกชนจะมีความตื่นตัวถึงความสำคัญของการจัดการระบบแต่บุคลากรโดยทั่วไปยังขาดความเข้าใจที่แท้จริง โดยยังมองโลจิสติกส์เป็นเรื่องของการขนส่งเพียงอย่างเดียว ผู้ประกอบการยังขาดข้อมูลและความรู้ในการประยุกต์การจัดการโลจิสติกส์ให้เกิดประโยชน์กับการทำงานในปัจจุบัน ผู้ให้บริการ Value Added โลจิสติกส์ เช่น TPL ยังมีจำกัด ส่วนใหญ่เป็นบริษัทข้ามชาติ ซึ่งเป็นผู้นำ know-how การบริหารจัดการเข้ามา แต่ผู้ประกอบการไทยยังไม่นิยมใช้บริการมากนัก

- **ด้านปัจจัยพื้นฐาน** กฎระเบียบขาดความชัดเจน ข้ำซ้อน และล่าช้า เช่น ไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการขนส่งภายในประเทศ ทั้งทางบก ทางอากาศ และทางน้ำ จึงต้องใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายเฉพาะของหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

3. ปัญหาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย

คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (กพข.) ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เมื่อ วันที่ 10 กันยายน 2547 ร่วมกับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาพันธ์ขนส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันศึกษาปัญหาโลจิสติกส์ โดยรับฟังปัญหาและความเห็นผู้ประกอบการเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาให้ได้ข้อยุติโดยเร็วในการนี้ เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสรุปประเด็นปัญหาในด้านต่างๆ ได้ดังนี้ (สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ และคณะ, 2548)

3.1 ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

ปัจจุบันการทำธุรกรรมของหน่วยธุรกิจต่างๆ ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎระเบียบของภาครัฐ เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบโลจิสติกส์ด้วย ดังนั้น การที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ไม่เกื้อหนุนต่อการพัฒนาระบบการค้าและโลจิสติกส์ของประเทศ ย่อมส่งผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นอย่างมาก ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีความชัดเจนในการเร่งรัดปรับปรุงระบบกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ให้เอื้อต่อสภาวะการแข่งขันในปัจจุบัน ซึ่งผลจากการประชุมกลุ่มย่อย สรุปประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

- 1) กฎหมายเกี่ยวกับน้ำหนักบรรทุกและความสูงของรถบรรทุกไม่เอื้ออำนวยต่อการขนส่งอย่างมีประสิทธิภาพของผู้ประกอบการ

- 2) กฎหมายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับพิธีการศุลกากรยังไม่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ ที่สำคัญคือ

- 2.1) วิธีการเก็บภาษี Re-export เสียเวลาและยุ่งยากมากเกินไป

- 2.2) Freight Forwarder ยังไม่มีฐานะทางกฎหมายที่จะทำนิติกรรม
- 2.3) กฎหมายศุลกากรไม่เอื้อต่อระบบขนถ่ายคอนเทนเนอร์
- 2.4) กฎหมายศุลกากรควรมีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมระหว่าง Courier Express Cargo กับ Air Cargo Agent
- 3) ขาดองค์กรกลางรับผิดชอบด้านโลจิสติกส์ แต่ยังไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่
- 4) ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบที่ไม่มีเรือเดินทะเลใช้ในกิจการของตนเอง ไม่ได้รับประโยชน์จากอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ 0
- 5) ขาดกฎหมายกำกับและส่งเสริมธุรกิจ Logistics Service Provider
- 6) กฎหมาย/ ระเบียบ/ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า ส่งออก ของหน่วยงานต่างๆ ยังไม่สนับสนุนการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์
- 7) กฎหมายเฉพาะด้านการขนส่งลำสมัย คือ พ.ร.บ. การจัดวางรางรถไฟ และขาดกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ
- 8) ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา ควรปรับหรือออกกฎหมายโดยอิงมาตรฐานสากล เช่น อนุสัญญาการขนส่งทางรถไฟระหว่างประเทศ (COTIF) และ พ.ร.บ.การขนส่งรถบรรทุกระหว่างประเทศ (CMR) เป็นต้น

3.2 ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

โครงสร้างพื้นฐานของไทยในปัจจุบัน อาจถือได้ว่ามีความสมบูรณ์ที่สุดในภูมิภาคนี้ (เมื่อเทียบกับลาว กัมพูชา เวียดนามและพม่า) แต่ปัญหา คือ ไม่มีการปรับปรุงสภาพโครงสร้างพื้นฐานเดิมที่มีอยู่

1) จุดกระจายสินค้า (ICD) ไม่เพียงพอ และบางแห่งอยู่ในจุดที่ไม่เหมาะสม ไม่สามารถรองรับการเชื่อมต่อระหว่าง Mode เนื่องจากไม่ได้อยู่ในจุดที่สามารถเชื่อมต่อการขนส่งได้ ปัจจุบันจุดกระจายสินค้าลาดกระบังมีความหนาแน่นของตู้ขนส่งสินค้ามาก แต่เชื่อว่า การขยายพื้นที่ให้บริการของจุดกระจายสินค้าที่ลาดกระบังนั้นไม่ใช่การแก้ปัญหา การแก้ปัญหาที่แท้จริง คือ การกระจาย จุดกระจายสินค้าออกไปตามจุดต่างๆ ที่เหมาะสม เนื่องจากในปัจจุบัน จุดกระจายสินค้านั้นไม่เพียงพอ จึงควรมีจุดกระจายสินค้าในพื้นที่เหมาะสมหลายๆ แห่งไม่ใช่แค่เพียงแห่งเดียว และควรเป็นจุดที่มีกลุ่มอุตสาหกรรมตั้งอยู่เพื่อรองรับการใช้บริการในบริเวณดังกล่าว จุดกระจายสินค้าทางบกจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่แหลมฉบัง

นอกจากนี้ ปัญหาจุดกระจายสินค้านี้ยังก่อให้เกิดปัญหาต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการขนส่งตู้คอนเทนเนอร์เปล่าสูง เนื่องจากผู้ขนส่งสินค้าที่ต้องการใช้ตู้คอนเทนเนอร์ จะต้องรับตู้ที่จุดกระจายสินค้า เช่น จุดกระจายสินค้า ลาดกระบัง และเมื่อใช้เสร็จจะต้องนำตู้คอนเทนเนอร์ไปคืนที่จุดกระจายสินค้าเช่นกัน ดังนั้น จึงเกิดการขนส่งตู้คอนเทนเนอร์เปล่าอยู่เสมอ ทำให้การขนส่งไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและปัจจุบันยังไม่มีแนวทางส่งเสริมให้ผู้ให้บริการสามารถจัดการการใช้ตู้คอนเทนเนอร์ร่วมกันได้ แม้แต่โรงงานที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมเดียวกัน ก็ไม่สามารถจัดการการใช้ตู้คอนเทนเนอร์ร่วมกันได้ เนื่องจากแต่ละบริษัทใช้บริการจากบริษัทเรือต่างกัน ซึ่งบริษัทเรือแต่ละรายไม่ยินยอมให้ดำเนินการดังกล่าว

2) การขนส่งทางน้ำถือเป็นขนส่งหลักของประเทศ ประมาณร้อยละ 95 ของการขนส่งสินค้าส่งออก อย่างไรก็ตาม การขนส่งทางน้ำยังขาดการส่งเสริมและพัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่งและท่าเรือตามริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้การขนส่งทางน้ำมีต้นทุนสูง ไม่เกิดประสิทธิภาพ ท่าเรือเอกชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากภาครัฐ และภาครัฐไม่มีการทำถนนหรือเส้นทางที่ผู้ใช้บริการจะสามารถเข้าสู่ท่าเรือเอกชนได้อย่างสะดวก นอกจากนี้ยังควรให้มีจุดกระจายสินค้าทางน้ำได้แก่ จุดกระจายสินค้าชายฝั่งและตามเส้นทางขนส่งของแม่น้ำเจ้าพระยาในหลายๆ จุดที่เหมาะสม เช่น ที่มหาชัย เป็นต้น ในปัจจุบันภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนในการก่อสร้างท่าเรือ เนื่องจากเป็นเขตที่มีปริมาณสินค้าเข้าออกจำนวนมาก อย่างไรก็ตามท่าเรือดังกล่าวยังขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ และยังขาดจุดกระจายสินค้า ทำให้ต้องมีระยะทางระหว่างมหาชัย-ลาดกระบังเป็นจำนวนมาก

3) รถไฟยังขาดโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม เช่น ไม่มีรางคู่ เป็นต้น ทำให้การขนส่งทางรถไฟในปัจจุบันมีรางไม่เพียงพอ ตารางการขนส่งสินค้าทางรถไฟมีความไม่แน่นอน และการขนส่งล่าช้า อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐได้อนุมัติงบประมาณ 6 พันล้านบาท เพื่อก่อสร้างรางคู่เข้าแหลมฉบังแล้ว (ส่วนประเด็นการสร้างรถไฟ 2 ชั้น นั้น ไม่สามารถทำได้ในเมืองไทย เนื่องจากความสูงของรถไฟจะมีปัญหากับสะพาน โดยเฉพาะในเขตแปดริ้ว)

4) การขนส่งทางรถไฟยังไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ (Utility) เนื่องจากปัญหาเรื่องเครื่องมือในการจัดการสินค้า ไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่งในเรื่องของการขนถ่ายสินค้า ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญของการขนส่งทางรถไฟอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้ต้นทุนการขนส่งสินค้าของผู้ส่งออกเพิ่มขึ้น เช่น ในกรณีที่ขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ 40 ฟุต ทางรถไฟจากกรุงเทพฯ - เชียงใหม่ ค่าระวางอยู่ที่ประมาณ 12,000 บาท แต่เมื่อตู้คอนเทนเนอร์ส่งถึงปลายทางแล้ว ผู้ขนส่งจะต้องเสียค่ารถยกตู้สินค้าอีก 20,000 บาท เป็นต้น นอกจากนี้ จุดกระจายสินค้ารถไฟ ยังมีไม่เพียงพอต่อการรองรับการขนส่งสินค้าทางรถไฟ จุดเร่งด่วนที่ควรมีการจัดตั้งจุดกระจายสินค้าของรถไฟ คือ แหลมฉบัง (การรถไฟแห่งประเทศไทย ควรนำที่ดินบริเวณแหลมฉบังที่เคยได้รับจากรัฐ มาทำเป็นจุดกระจายสินค้า) อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งจุดกระจายสินค้ารถไฟในต่างจังหวัดนั้น ทำได้ยาก เนื่องจากปัญหาผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าของกิจการการขนส่งทางรถไฟ ความพยายามผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งจากรถไปสู่อากาศจึงทำได้ยากการแก้ปัญหาและการพัฒนาการขนส่งทางรถไฟของไทย ควรให้เอกชนเข้ามาจัดการ โดยรัฐอาจให้การส่งเสริม สนับสนุน โดยการให้เงินทุนก้อนแรกก่อน เนื่องจากรถไฟมีต้นทุนที่สูง การพัฒนาการขนส่งทางรถไฟ จะเป็นตัวช่วยในเรื่องการประหยัดทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะน้ำมันปัจจุบันในประเทศมีการใช้รถขนส่งตู้คอนเทนเนอร์เปล่าเป็นจำนวนมาก ในกรณีนี้อาจใช้การขนส่งทางรถไฟแทนได้

5) ช่องทางถนนเข้าแหลมฉบังมีความแออัด เนื่องจากมีรถลากตู้คอนเทนเนอร์เข้าไปที่ท่าเรือแหลมฉบังมากขึ้น โดยเฉพาะเส้นทางกรุงเทพฯ-แหลมฉบัง ดังนั้น การขยายเส้นทางเพื่อรองรับการขยายตัวของการขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ ซึ่งมีอัตราการเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 14-15 ต่อปี และเพื่อรองรับการขยายตัวของท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 2 จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อป้องกันปัญหาการจราจรที่อาจจะ

เกิดขึ้นตามมา ซึ่งภาครัฐอาจแก้ปัญหาโดยการจัดให้มีการพัฒนาระบบโครงข่ายถนนภาคตะวันออกและเส้นทางในการเดินทางทั่วภาคคอนเทนเนอร์โดยเฉพาะ เป็น Corridor ของรถคอนเทนเนอร์ เป็นต้น

6) สภาพเส้นทางจราจรหรือถนนหน้าทางเข้าจุดกระจายสินค้าลาดกระบังขรุขระและชำรุด ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่กล่าวถึงกันมา 2-3 ปีแล้ว แต่ยังไม่มีการบำรุงรักษาสภาพเส้นทาง การจราจร ถนนมีสภาพชำรุดเสียหาย เป็นผลให้การจราจรติดขัด เนื่องจากไม่สามารถสัญจรได้อย่างสะดวก และอาจทำให้รถบรรทุกตู้คอนเทนเนอร์เพื่อการส่งออกเดินทางไปไม่ทันเวลาและตกเรือได้ นอกจากนี้ยังทำให้สินค้าที่ขนส่งในตู้คอนเทนเนอร์ซึ่งผ่านเส้นทางหน้าจุดกระจายสินค้าลาดกระบังเสียหายจากการที่ตู้โคลงเคลงไปมา โดยเฉพาะสินค้าที่ต้องระมัดระวังในการขนส่ง ปัจจุบันพบว่าผู้ส่งออกของไทยหลายรายเกิดปัญหาสินค้าเสียหายที่ปลายทางแจ้ง Claim กลับมาที่เมืองไทย ซึ่งนอกจากจะทำให้ผู้ส่งออกของไทยต้องเสียเงินชดเชยค่าเสียหายแล้ว ยังทำให้ชื่อเสียงของสินค้าไทยเสียไปด้วย

ประเด็นเพิ่มเติม

1) การขนส่งทางน้ำ

1.1) ปัญหาต้นทุนในการขนส่งสินค้า ค่าธรรมเนียมต่างๆ ของรัฐ ไม่เอื้อต่อการลดต้นทุนของภาคเอกชน ปัจจุบันแม้ว่าค่าใช้จ่ายในการขนส่งทางน้ำในประเทศจะไม่สูงมากแต่เมื่อรวมค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการขนส่งทางน้ำแล้ว ทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นมาก เช่น

- ค่าสัมปทานท่าเรือแพงเกินไป (ร้อยละ 33 ของรายรับ)
- ค่าผ่านร่องน้ำ ปัจจุบันการทำเรือแห่งประเทศไทย เก็บจากสินค้าขาเข้าที่ผ่านท่าเรือเอกชน ในอัตรา 17.50 บาทต่อตัน
- ค่าธรรมเนียมจาก “สิ่งตอบแทนล่วงล้ำน้ำ” ซึ่งในปัจจุบันเก็บในอัตราที่เท่ากันในทุกธุรกิจทุกประเภท เช่น การสร้างท่าเทียบเรือ หรือการสร้างคอนโดมิเนียมริมน้ำ จะเสียค่าธรรมเนียมในอัตราที่เท่ากัน เป็นต้น
- ภาษีโรงเรือนที่ทำเรือแหลมฉบัง ปัจจุบันวิธีการคำนวณภาษีแบบใหม่ทำให้ภาระค่าภาษีเพิ่มขึ้นมากถึง 10 เท่า

- ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เช่น ค่าบำรุงรักษาที่เก็บโดยเทศบาล และท้องถิ่น เป็นต้น

ดังนั้น รัฐควรพิจารณาค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งเป็นของรัฐ เช่น การลดค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นการส่งเสริมการขนส่งทางน้ำ เป็นต้น

1.2) ขาดแคลนตู้คอนเทนเนอร์ เช่น ต้นทุนที่เกิดจากการนำเข้าตู้คอนเทนเนอร์เปล่าเข้ามาในประเทศ เป็นต้น เนื่องจากประเทศไทยมีปริมาณการส่งออกมากกว่าการนำเข้า ดังนั้น ตู้คอนเทนเนอร์ในเมืองไทยประมาณร้อยละ 30 เป็นตู้ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งทำให้ต้นทุนในการขนส่งเพิ่มมากขึ้นด้วย ในกรณีนี้ผู้ขนส่งอาจแก้ไขโดยการเปลี่ยนลักษณะการขนส่ง เช่น การนำสินค้าเข้ามาในรูปของคอนเทนเนอร์และส่งออกในรูปของสินค้า Chamber

1.3) ผู้ขนส่งทางน้ำขาดอำนาจในการต่อรองกับบริษัทเรือ และรัฐไม่ได้มีส่วนช่วยในการกำหนดค่าระวางภายในประเทศให้เป็นมาตรฐาน ทำให้ผู้ขนส่งทางน้ำต้องเสียค่าขนส่งสินค้าระหว่างท่าภายในประเทศในอัตราที่สูง และโดยส่วนใหญ่ไม่สามารถต่อรองได้ (ยกเว้นผู้ส่งสินค้ารายใหญ่) ดังนั้น จึงเป็นปัญหาสำคัญสำหรับผู้ส่งสินค้ารายย่อย และ SMEs รวมทั้งสินค้า OTOP ที่จะส่งออกด้วย

2) การขนส่งทางอากาศ

2.1) สายการบินในประเทศเน้นการขนส่งผู้โดยสารมากกว่าสินค้า ในขณะที่รัฐพยายามผลักดันยุทธศาสตร์ให้ไทยเป็นศูนย์กลาง (Hub) ทางด้านโลจิสติกส์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่สายการบินในประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเอื้อประโยชน์ให้เกิดการกระจายสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพ แม้แต่สายการบินไทยซึ่งเป็นสายการบินแห่งชาติ ก็ยังเน้นการขนส่งผู้โดยสารมากกว่าการขนส่งสินค้า เนื่องจากการขนส่งผู้โดยสารสร้างกำไรให้องค์กรมากกว่า ดังนั้น การขนส่งสินค้าจึงถือเป็นเรื่องรองของสายการบิน

2.2) ค่าระวางสินค้าเพิ่มสูงขึ้น เป็นผลจากการที่ปริมาณอุปทานในการให้บริการการขนส่งทางอากาศมีน้อยกว่าอุปสงค์ต่อการบริการขนส่งดังกล่าว โดยเฉพาะในช่วง Peak Season เช่น ค่าระวางทางอากาศจากกรุงเทพฯ ถึงยุโรป จะอยู่ที่ 100 บาทต่อกิโลกรัมในขณะที่ค่าระวางจากมาเลเซียถึงยุโรปจะอยู่ที่ 70-80 บาทต่อกิโลกรัมเท่านั้น

3) การขนส่งหลายรูปแบบ ยังขาดการเชื่อมต่อระหว่าง Mode พบว่า โครงสร้างพื้นฐานของท่าเรือและท่าอากาศยาน ไม่มีปัญหาในการให้บริการการขนส่งแต่อย่างใด แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การเชื่อมต่อการขนส่งแต่ละแบบ โดยเฉพาะท่าเรือเอกชนที่มีอยู่ทั่วไป ซึ่งรัฐไม่ได้เข้าไปช่วยในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยในการเชื่อมต่อ เช่น การสร้างถนนเข้าไปยังท่าเรือ เป็นต้น

4) ปัญหาราคาน้ำมันที่สูงขึ้น ปัจจุบันราคาน้ำมันดีเซลอยู่ที่ประมาณลิตรละ 14.59 บาท และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีการคาดการณ์กันว่า ทุกๆ 1 บาทของราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้น จะทำให้ค่าขนส่งสินค้าเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 6 ขณะนี้หลายฝ่ายกำลังมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการการขนส่งหันไปใช้ “น้ำมันเขียว” กันมากขึ้น

5) ปัญหาความล้าหลังของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง เช่น พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ.2469 ซึ่งมีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับสินค้า Transit ซึ่งเป็นสินค้าที่แวะแต่ไม่ได้เข้ามาในประเทศ ศุลกากรมีคำสั่งให้ทำการแจ้งรายละเอียดสินค้าเหมือนกับสินค้าที่นำเข้ามาในประเทศ จึงทำให้การขนส่งมีความล่าช้า ต่างกับประเทศสิงคโปร์ที่พยายามลดพิธีการที่ไม่จำเป็นออกไปเพื่อให้การขนส่งมีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

กฎหมายอื่นๆ เช่น ผู้ขนส่งไม่สามารถบรรจุสินค้าใส่คอนเทนเนอร์ เพื่อทำการขนส่งในประเทศได้ หรือการ Repacking สินค้าที่ทำซึ่งเพิ่งมีการนำเข้า เป็นต้น

3.3 การพัฒนาระบบสารสนเทศและฐานข้อมูล

1) ผู้ประกอบการขาดความรู้ ความเข้าใจและไม่ตระหนักถึงผลประโยชน์ในเชิงกลยุทธ์ (Strategic Benefits) ในการนำระบบสารสนเทศ (Information Technology: IT) มาใช้ในงานโลจิสติกส์ เช่น ขาดความรู้ในเรื่องชนิด/ประเภทของซอฟต์แวร์ที่สามารถนำมาใช้และช่วยในการดำเนินงานโลจิสติกส์ และกิจกรรมในห่วงโซ่อุปทาน นอกจากนี้ ผู้มีความต้องการใช้ซอฟต์แวร์ และผู้ผลิตซอฟต์แวร์ยังไม่สามารถ

ส่งผ่านข้อมูลรูปแบบของความต้องการใช้และ/หรือไม่มีการชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับของซอฟต์แวร์อีกด้วย ผู้ประกอบการในระดับ SMEs จะเป็นกลุ่มที่ขาดความรู้ ความเข้าใจและการตระหนักถึงประโยชน์ของเทคโนโลยีสารสนเทศในงานโลจิสติกส์มากที่สุด นอกจากนี้ หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนยังไม่มี ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึง Strategic Benefits ของเทคโนโลยีสารสนเทศอีกด้วย

2) รัฐบาลไม่มีนโยบายและการสนับสนุน IT Service Provider ของเอกชนไทยให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ รวมทั้งขาดการสนับสนุนในเรื่องการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้ใน SMEs อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

3) ขาดหน่วยงานกลางระดับชาติซึ่งประกอบด้วยทั้งภาครัฐและเอกชนที่รับผิดชอบในภาพรวมของเรื่อง Standardization และฐานข้อมูลด้านโลจิสติกส์ โดยที่ Standardization ต้องครอบคลุมในเรื่องที่สำคัญ เช่น Definition, Product ID, Document and Process เป็นต้น

4) ขาดข้อมูลเพื่อการวางแผน วิเคราะห์และปฏิบัติการด้านโลจิสติกส์ โดยขาดข้อมูลทั้งในระดับ มหภาคและจุลภาคของประเทศ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน (ตลอดจนในอุตสาหกรรมรายสาขา SMEs ระดับรากหญ้า/ชุมชน) รวมทั้งข้อมูลในระดับนานาชาติ/สากล นอกจากนี้ ยังไม่มี Standardization ของข้อมูล ระบบ และเอกสารที่จะสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในงานด้านโลจิสติกส์ ดังนั้น จึงควรจัดให้มีมาตรฐานในการสร้างข้อมูลและฐานข้อมูลระดับชาติที่มีมาตรฐานสากลเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงกันได้ ในทุกระดับ สำหรับปัญหาสืบเนื่องของการที่ข้อมูลอยู่บนมาตรฐานที่แตกต่างกันนี้ ทำให้หน่วยราชการไม่มีความพร้อมในการจัดการ Reverse Logistics ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

นอกจากการขาดข้อมูลแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐ และขาด Back-up System ของข้อมูลอีกด้วย

5) IT Infrastructures & Networking มีประสิทธิภาพไม่เพียงพอในด้านความเร็วและมีต้นทุนสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด

6) ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและโลจิสติกส์ ในทุกระดับทั้งใน ภาครัฐบาลและเอกชน รวมทั้งจำนวนของ IT Service Provider ที่เพียงพอที่จะสนับสนุนงานโลจิสติกส์ของ SMEs อีกด้วย

7) ขาดซอฟต์แวร์ที่มีมาตรฐานและเหมาะสมสำหรับ SMEs และรากหญ้าเพื่อใช้ด้านโลจิสติกส์และห่วงโซ่อุปทาน นอกจากนี้ ซอฟต์แวร์ยังมีราคาแพง ซึ่งในประเด็นเรื่องราคานี้ รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายในการสร้างประโยชน์ให้กับทั้งผู้ผลิตและผู้ใช้ซอฟต์แวร์ โดยการอุดหนุนอาจเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาซอฟต์แวร์ราคาแพงได้

ประเด็นเพิ่มเติม

1) การพัฒนาด้านซอฟต์แวร์และเทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศไทย ไม่มีทิศทางและไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง

2) Software House ของกรมศุลกากร มีถึง 5 ซอฟต์แวร์ ทั้งนี้ควรทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3) ปัญหาในเรื่องความมั่นคงที่จะมากระทบด้านโลจิสติกส์ ซึ่งแนวทางหนึ่งที่จะแก้ไขได้ คือ ให้ซอฟต์แวร์และเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทในการติดตามและค้นหา (Track & Trace) โดยให้มี ID ของประเภทสินค้า ผู้ผลิต/ผู้ขนส่ง เพื่อให้รู้ที่มาและการเข้าสู่ Processing Process จนถึงผู้บริโภคคนสุดท้าย

4) ปัญหาการใช้เงินสนับสนุนด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศที่กรมศุลกากรเรียกเก็บจากภาคเอกชนผิดวัตถุประสงค์และไม่ใช่เพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างแท้จริง

3.4 ปัญหาด้านบุคลากรและองค์ความรู้ด้านโลจิสติกส์ (HR)

1) การขาดแคลนบุคลากรด้านโลจิสติกส์ เพื่อสนับสนุนการเป็น Hub และลดต้นทุน เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีข้อมูลด้านกำลังคนที่สมบูรณ์ในรายละเอียดทั้งระดับภาพรวมและรายสาขา ทำให้ไม่สามารถทราบความต้องการบุคลากรในแต่ละระดับ โดยทราบแต่เพียงว่ากำลังแรงงานมีไม่เพียงพอ

2) ปัญหาของบุคลากรในตลาดแรงงาน ประกอบด้วย

2.1) ระดับผู้บริหาร ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารโลจิสติกส์แบบองค์รวม (Synchronization and Integration) คือจะต้องมีความเข้าใจถึงกระบวนการบริหารตั้งแต่การจัดหาวัตถุดิบจนถึงมือผู้บริโภค

2.2) ระดับปฏิบัติ ขาดหลักสูตรอบรมวิชาชีพที่เป็นมาตรฐานกลาง/มีมาตรฐานเดียวกัน

2.3) ขาดระบบรับรองคุณภาพ (Certification System) ทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติ อาทิ ควรมีการออกใบรับรองความเชี่ยวชาญในการขับรถ Fork lift หรือรถยกตู้คอนเทนเนอร์ เป็นต้น เนื่องจากอุปกรณ์ต่างๆ ของระบบโลจิสติกส์มีราคาแพง หากบุคลากรไม่มีความชำนาญเพียงพอ อาจก่อให้เกิดอันตรายและความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินได้ นอกจากนี้ การออกใบรับรองคุณภาพดังกล่าวยังช่วยให้การจัดทำระบบอัตราผลตอบแทนเป็นไปด้วยความยุติธรรม

3) สำหรับด้านบุคลากรผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ ขณะนี้มีปัญหาที่จำนวนอาจารย์และวิทยากรอบรม (Trainer) มีไม่เพียงพอ จำเป็นต้องเร่งส่งเสริมและพัฒนา

4) ปัญหาด้านข้อมูล คือขาดข้อมูลกำลังคนที่สมบูรณ์ทั้งระดับภาพรวมและรายสาขาอุตสาหกรรม

5) ปัญหาของบุคลากรต่อตลาดแรงงาน ประกอบด้วย

5.1) ไม่มีการกำหนดให้การเรียนการสอนเรื่องโลจิสติกส์เป็นหลักสูตรภาคบังคับ เนื่องจากยังไม่เห็นความสำคัญ

5.2) บุคลากรไม่สนใจที่จะศึกษาในสาขาโลจิสติกส์ เพราะไม่เห็นความก้าวหน้าหรือโอกาสที่จะเติบโตในสายงานดังกล่าว/ไม่มี Career Path ที่ชัดเจน

5.3) ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานของผู้เข้าเรียนรวมทั้งไม่มีการสร้างศักยภาพเฉพาะด้าน (Competency) ให้กับผู้เรียนในสาขาโลจิสติกส์ ซึ่งมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานภายหลังจากสำเร็จการศึกษา

6) ปัญหาด้านผู้ให้บริการโลจิสติกส์ (Logistics Service Provider) ได้แก่

6.1) ผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ของไทยยังขาดศักยภาพในการแข่งขันกับผู้ให้บริการของต่างประเทศในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเครือข่ายความร่วมมือ ทักษะ องค์ความรู้และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน

6.2) รวมทั้งจำนวนผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ที่เป็นคนไทยมีไม่เพียงพอ ส่งผลต่อการพัฒนาความเป็นศูนย์กลางด้านระบบโลจิสติกส์ของภูมิภาคของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

3.5 การพัฒนาของผู้ให้บริการทางโลจิสติกส์ (LSP)

เนื่องจากการแข่งขันที่รุนแรงในปัจจุบัน ส่งผลให้ธุรกิจต่างๆ ต้องปรับตัวมาแข่งขันด้วยความเร็วและต้องเร่งพัฒนาในด้านความสามารถหลัก (Core Competency) ของกิจการให้สูงขึ้น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ดังนั้นในการเร่งรัดการพัฒนาระบบโลจิสติกส์โดยรวมของประเทศ การพัฒนาผู้ให้บริการทางโลจิสติกส์ จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าด้านอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เนื่องจากการที่มีหน่วยธุรกิจมารองรับกิจกรรมด้านโลจิสติกส์ของหน่วยธุรกิจต่างๆ (Outsourcing) โดยเฉพาะ จะสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการลดต้นทุนและช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้แก่หน่วยธุรกิจอื่นๆ โดยได้พิจารณาปัญหาและเงื่อนไขของการพัฒนาผู้ให้บริการทางด้านโลจิสติกส์ (Logistic Service Provider) ได้แก่ วัตถุประสงค์รวมถึงองค์ประกอบของการพัฒนา และปัญหาของการพัฒนารายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การกำหนดวัตถุประสงค์และองค์ประกอบของการพัฒนา การกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาผู้ประกอบการที่ให้บริการด้านโลจิสติกส์ จำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนเสียก่อน ซึ่งวัตถุประสงค์ที่กำหนดร่วมกัน คือ การพัฒนา ส่งเสริม สนับสนุน ให้ผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ของไทยที่เป็น Domestic Service Provider ก้าวไปสู่มาตรฐานระดับสากลโลก (International Logistics Service Provider) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินกิจการด้านโลจิสติกส์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- (1) VMI : Vendor Management Inventory
- (2) การเลือกรูปแบบการขนส่งที่เหมาะสม
- (3) การจัดการ Warehouse
- (4) การบริหาร Distribution Center
- (5) การจัดการ Cross Border Logistics
- (6) การรับ Outsource Logistics
- (7) การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (8) การสร้างความชำนาญในการจัดการระบบโลจิสติกส์

ปัจจัยดังกล่าวข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรัดพัฒนาให้แก่ผู้ประกอบการด้านโลจิสติกส์เพื่อการบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการพัฒนาผู้ประกอบการไทยก้าวสู่การเป็น International Logistics Service Provider

2) ปัญหาด้านการพัฒนาของผู้ให้บริการทางด้านโลจิสติกส์ของไทย

สรุปประเด็นปัญหาของการพัฒนาผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ โดยเรียงลำดับตามความสำคัญของปัญหาจากมากไปน้อย ดังนี้

(2.1) ขาดกฎหมายที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจโลจิสติกส์ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการดำเนินกิจการเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก

(2.2) ขาดการส่งเสริมทางด้านสิทธิพิเศษเพื่อช่วยเหลือและจูงใจ ในการส่งเสริมให้เกิดผู้ให้บริการเพิ่มมากขึ้น

(2.3) ขาดความรู้ ความชำนาญ รวมถึงทักษะ ที่จำเป็นในการดำเนินงาน

(2.4) ผู้ประกอบการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากธนาคาร เนื่องจากหลักทรัพย์ที่ใช้ในการค้ำประกัน ประกอบกับธนาคารยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจด้านโลจิสติกส์ที่ดีพอ จึงเป็นอุปสรรคต่อการอนุมัติสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการ

(2.5) ซอฟต์แวร์เฉพาะด้านที่ใช้ในการดำเนินธุรกิจมีราคาสูงมาก และมีคุณสมบัติไม่สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการใช้งานของผู้ประกอบการ

(2.6) Facilities ต่างๆ ของภาครัฐไม่สนับสนุนการทำธุรกิจ

(2.7) ขาด Best Practice และ KPI ในการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้ให้บริการ

(2.8) ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ไทย ขาดเครือข่ายในการเชื่อมต่อกับต่างประเทศ เนื่องจากไม่มีพันธมิตรในการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ ส่งผลให้มีเครือข่ายการจัดการด้านโลจิสติกส์ที่แคบกว่าผู้ประกอบการจากต่างประเทศ

(2.9) ลูกค้านขาดความรู้ความเข้าใจ และไม่เห็นประโยชน์ในการใช้บริการด้านโลจิสติกส์จากผู้ให้บริการเฉพาะด้านโลจิสติกส์ ซึ่งจะส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว

(2.10) ภาครัฐขาดการกำหนดมาตรฐาน ในการพัฒนาส่งเสริมระดับการให้บริการด้านโลจิสติกส์

อนึ่ง แนวทางในการพัฒนาจำเป็นต้องแยกพิจารณาระหว่างผู้ประกอบการไทยกับต่างประเทศ เนื่องจากปัจจุบันผู้ประกอบการไทยยังไม่สามารถที่จะแข่งกับผู้ประกอบการจากต่างประเทศได้ด้วยปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ภาครัฐจะต้องเร่งยกระดับ การพัฒนาให้ผู้ประกอบการไทยสามารถที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้โดยเร็ว

3.6 ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโลจิสติกส์

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ ธุรกิจบริการ : โลจิสติกส์ เมื่อปี 2555 ไว้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลบริการโลจิสติกส์โดยเฉพาะแต่มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานของธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานประกอบด้วย

1) กฎหมายทั่วไป

- พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 (กระทรวงพาณิชย์)
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน)
- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 (กระทรวงแรงงาน)

ห้ามต่างชาติทำงานขับซีดานยนต์ หรืองานขับซีดานพาหนะที่ไม่ใช่เครื่องจักรหรือเครื่องกล
ยกเว้นงานขับซีเครืองบินระหว่างประเทศ

2) กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับบริการขนส่งและโลจิสติกส์

2.1) การขนส่งทางน้ำ (กระทรวงคมนาคม)

- พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เรือจดทะเบียนเป็นเรือไทย ที่ทำการค้าใน
น่านน้ำไทยต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย หรือเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียนที่ผู้เป็นหุ้นส่วน
ทั้งหมดเป็นบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย

- พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 กำหนดให้รัฐสามารถกำหนด
มาตรการและให้สิทธิและประโยชน์เกี่ยวกับการขนส่งของทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ เช่น
สัดส่วนการใช้เรือไทยในการขนส่ง การได้รับยกเว้นหรือลดอัตราภาษีเงินได้สำหรับเงินปันผลที่ได้รับจาก
นิติบุคคลที่ประกอบการขนส่งทางทะเล เป็นต้น

2.2) การขนส่งทางอากาศ (กระทรวงคมนาคม)

- พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 31 กำหนดว่าผู้จดทะเบียน
อากาศยานไม่ว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลต้องมีสัญชาติไทย ถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดหรือ
บริษัทมหาชนจำกัดต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในไทย และกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ
ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย กรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกัน
โดยไม่จำกัดจำนวน ต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของบุคคล
ธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และกรณีที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทนั้นต้องมีหุ้นชนิด
ออกให้แก่ผู้ถือ กรรมการข้างมากต้องมีสัญชาติไทย และถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด

2.3) การขนส่งทางบก (กระทรวงคมนาคม)

- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 กำหนดว่า ผู้ขอรับใบอนุญาต
ประกอบการขนส่งต้องมีสัญชาติไทย กรณีเป็นห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด
ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในประเทศไทย และกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ
จดทะเบียน ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย กรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่
จำกัดความรับผิดชอบทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย และ ทุนของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด
ต้องเป็นของผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย กรณีที่เป็นบริษัทจำกัด กรรมการบริษัท
จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็น
ของผู้ถือหุ้นสัญชาติไทย

- พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 49 ผู้ขอใบอนุญาตขับรถยนต์สาธารณะ
ตามมาตรา 43 (4) ต้องมีสัญชาติไทย

- พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 กำหนดว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยบริษัทดังกล่าวจะมีคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียนไม่ได้

- พระราชบัญญัติการรถไฟขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 กำหนดว่าผู้รับสัมปทานจาก ร.ฟ.ม. ต้องเป็นนิติบุคคลไทย

2.4) พระราชบัญญัติขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548 (กระทรวงคมนาคม)

มาตรา 39 กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ เว้นแต่จะเป็นผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องจดทะเบียน ดังต่อไปนี้

1) ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 41 โดยต้องเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร และมีทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่น้อยกว่าแปดหมื่นหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน

2) เป็นผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องที่ได้จดทะเบียนในต่างประเทศที่ประเทศไทยรับรองโดยสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่ได้จดทะเบียนต่อนายทะเบียนและตั้งตัวแทนหรือสำนักงานสาขาในไทยตามที่กฎหมายกำหนด

3) เป็นผู้ประกอบการขนส่งหรือขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบในต่างประเทศที่ได้จดทะเบียนต่อนายทะเบียนและตั้งตัวแทนตามที่กฎหมายกำหนด

2.5) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนารัฐกิจบริการโลจิสติกส์ พ.ศ. ...

กรมพัฒนารัฐกิจการค้าอยู่ระหว่างจัดทำร่างพระราชบัญญัติ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมธุรกิจบริการด้านโลจิสติกส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพการแข่งขันธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ของไทย เช่น การจัดการส่งสินค้า การขนส่ง (ไม่รวมถึงการขนส่งผู้โดยสาร) การรวบรวมการกระจายสินค้าหรือบริการ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยมิใช่ข้อกำหนดเกี่ยวกับธุรกิจที่ขอรับการส่งเสริมคุณสมบัติของผู้ยื่นขอรับการส่งเสริม และสิทธิประโยชน์และมาตรการส่งเสริมที่ให้กับผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริม

การกำกับดูแลและการออกใบอนุญาต

- ยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลบริการโลจิสติกส์โดยตรงแต่มีกฎหมายกำกับดูแลด้านการขนส่งหลายฉบับ

- ประเด็นเรื่องการถือกรรมสิทธิ์เรือไทย โดยเรือไทยที่ใช้ทำการค้าในน่านน้ำไทยเจ้าของเรือต้องเป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งมีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย โดยมีทุนไทยไม่น้อยกว่า 70 และหุ้นส่วนผู้จัดการหรือกรรมการฝ่ายข้างมากแล้วแต่กรณี ต้องมีสัญชาติไทย

- สำหรับเรือที่ให้บริการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศอย่างเดียว โดยไม่ทำการค้าในน่านน้ำไทย เจ้าของต้องเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย มีทุนไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 และกรรมการฝ่ายข้างมากต้องมีสัญชาติไทย

การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542

- ธุรกิจบริการด้านการขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศในประเทศรวมถึงกิจการการบินในประเทศ จัดอยู่ภายใต้บัญชี 2 (ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ) ทำโดยพระราชบัญญัติ กำหนดให้ต่างด้าวที่จะประกอบธุรกิจได้ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยการอนุมัติจากกรม. ทั้งนี้ มาตรา 15 กำหนดว่าต้องมีคนไทยหรือนิติบุคคลที่มีเชื้อต่างด้าวถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของทุนของคนต่างด้าวที่เป็นนิติบุคคลนั้นและรัฐมนตรีโดยการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอาจพิจารณาผ่อนผันสัดส่วนให้ลดลงได้แต่ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และต้องมีกรรมการที่เป็นคนไทยไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

- บริการยกขนสินค้า บริการจัดส่งพัสดุ บริการคลังสินค้า บริการให้คำปรึกษาด้านโลจิสติกส์ จัดเป็นธุรกิจบริการในบัญชี 3 (ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว) ทั้งนี้ คนต่างด้าวจะประกอบกิจการได้ต้องได้รับอนุญาต

การทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 กำหนดประเภทงาน 39 รายการ ที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อเป็นการค้าหรือหารายได้โดยเด็ดขาด โดยอาชีพที่เกี่ยวข้องกับบริการโลจิสติกส์ ได้แก่ งานขั้วขีเยียนยนต์ หรืองานขั้วขีเยียนพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือเครื่องกล (ยกเว้นขั้วขีเครื่องบินระหว่างประเทศ) งานนายหน้า หรืองานตัวแทน (ยกเว้นงานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ)

4. แนวทางการแก้ไขและการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย

แนวทางการแก้ไขและการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทย นั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กล่าวไว้ในเอกสารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทย ฉบับที่ 2 (2556-2560) ปี 2556 ไว้ว่าแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560) “การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการจัดการโซ่อุปทานเพื่อความสามารถในการแข่งขัน” มีองค์ประกอบหลัก คือ

- 3 เป้าหมายแห่งความสำเร็จ หรือ สามเหลี่ยมแห่งความสำเร็จ (Triangle of Achievements)
- 3 ภารกิจ คือ การสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ประกอบการไทยในโซ่อุปทาน (Supply Chain Enhancement) การยกระดับประสิทธิภาพระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Enhancement) และการพัฒนาปัจจัยสนับสนุน (Capacity Building and Policy Driving Mechanism)
- 7 ประเด็นยุทธศาสตร์และ 21 กลยุทธ์

การวางเป้าหมายแห่งความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 3 เป้าหมายแห่งความสำเร็จหรือสามเหลี่ยมแห่งความสำเร็จ (Triangle of Achievements) ดังนี้

1) ตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ (Strategic Position) ประเทศไทยควรวางบทบาทตนเองเป็น ศูนย์กลางธุรกรรมการค้าและบริการของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงและเป็นประตูการค้าสู่ตลาดเอเชีย (Trade and Service Hub of GMS, and Gateway to Asia) เพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพและหลัก ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative advantage) และนำไปสู่ความร่วมมือและการเติบโตที่ ยั่งยืนร่วมกันในภูมิภาค

2) เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Objectives) ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ (1) การเพิ่ม ประสิทธิภาพและความสามารถในการตอบสนองลูกค้าของระบบโลจิสติกส์ (Logistics Efficiency and Responsiveness) ทั้งในระดับสถานประกอบการระดับกลไกและกระบวนการอำนวยความสะดวกทาง การค้าของประเทศ (2) การสร้างความเข้มแข็งและมูลค่าเพิ่มให้กับธุรกิจไทยในโซ่อุปทาน (Value Creation) และ (3) การเติบโตที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค (Regional Inclusive Growth)

3) ผลสัมฤทธิ์สุดท้าย (Ultimate Goal) การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภาค ธุรกิจและการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจร่วมกันบนพื้นฐานของการมีภาคธุรกิจที่เข้มแข็งมีการกระจาย โอกาสทางเศรษฐกิจ รวมถึงการคำนึงถึงคุณค่าที่สังคมต้องการทั้งเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และพลังงาน การมีชีวิตอย่างมีคุณภาพ และการให้คุณค่าความเป็นมนุษย์กับคนทุกระดับ ที่ท้ายที่สุดจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่บูรณาการไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนร่วมกันอย่างยั่งยืนใน ภูมิภาค (Competitiveness, Co-prosperity, Sustainability, and Quality of Life)

4.1 ภารกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์การพัฒนา

ภารกิจที่ 1 การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ประกอบการไทยในการเก็บเกี่ยวมูลค่าเพิ่ม จากโซ่อุปทาน (Supply Chain Enhancement)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการโซ่อุปทาน เพื่อเพิ่มโอกาสและ ศักยภาพในการเก็บเกี่ยวมูลค่าเพิ่มจากโซ่อุปทานมีกลยุทธ์หลัก ประกอบด้วย

กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริมบทบาทของเกษตรกรและผู้ประกอบการเกษตรในโซ่อุปทาน สินค้าเกษตรและอาหารจากต้นน้ำถึงปลายน้ำ (From Farms to Forks) ด้วยการ

1. พัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการโลจิสติกส์ในระดับฟาร์มให้กับกลุ่มและสถาบัน เกษตรกร เพื่อลดต้นทุนในกระบวนการและเพิ่มศักยภาพให้เกษตรกรในการเข้าร่วมจัดการและเก็บเกี่ยว มูลค่าเพิ่มจากโซ่อุปทานของตนเองมากขึ้น

2. ส่งเสริมการพัฒนาสถาบันเกษตรกรให้ทำหน้าที่เป็นกลไกการจัดการธุรกิจ (Business Arm) ให้กับเกษตรกร เพื่อสนับสนุนกิจการจัดหาวัตถุดิบ/ปัจจัยการผลิต การใช้ทรัพยากรการผลิตร่วม การเพิ่มขีดความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุน การควบคุมคุณภาพผลผลิตการรวบรวม การจัดการด้าน ตลาด การซื้อขาย และการกระจายหรือจัดส่งผลผลิตให้ถึงมือผู้ซื้อปลายทาง ตลอดจนร่วมมือระหว่าง สถาบันเกษตรกรและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในโซ่อุปทานเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตรของ ผู้ประกอบการไทยตลอดโซ่อุปทาน

กลยุทธ์ที่ 2 เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการโซ่อุปทานให้กับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไทยและธุรกิจบริการที่มีศักยภาพสูง ด้วยการใช้

1. สร้างความเป็นมืออาชีพด้านการจัดการโลจิสติกส์ให้กับภาค อุตสาหกรรมโดยการส่งเสริม "Best Practices" การใช้เครื่องมือประเมินและพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับโซ่อุปทานสำหรับสถานประกอบการในแต่ละอุตสาหกรรมรายสาขาพัฒนาบุคลากรทั้งในด้านความรู้และทักษะทั้งระดับบริหารจัดการและระดับปฏิบัติการให้ได้มาตรฐานสากล สนับสนุนการพัฒนาระบบงานมาตรฐาน และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและนวัตกรรมในการปรับปรุงประสิทธิภาพกระบวนการทำงาน รวมทั้งสนับสนุนการใช้บริการจากผู้ให้บริการบุคคลที่สาม (LSPs) ที่ได้มาตรฐานมืออาชีพ

2. ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยธุรกิจโซ่อุปทานของสินค้าอุตสาหกรรมตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงผู้บริโภคเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันร่วมกันตลอดโซ่อุปทาน เช่นการรณรงค์ให้ประชาชนและผู้ประกอบการมีความตื่นตัวต่อการบังคับใช้ “พ.ร.บ.ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551” เพื่อให้เป็นแรงกระตุ้นกลับไปสู่ผู้ประกอบการผลิตทั้งปลายน้ำ กลางน้ำ และต้นน้ำให้มีความร่วมมือกันปรับปรุงและควบคุมคุณภาพสินค้าให้ดียิ่งขึ้นการส่งเสริม Best Practice Guidelines สำหรับการสร้างความร่วมมือในโซ่อุปทาน เพื่อผู้ประกอบการไทยจะได้เรียนรู้และเข้าใจบทเรียนจากผู้ประกอบการอื่นและแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากล

3. สนับสนุนการสร้างปัจจัยเอื้อเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคีในโซ่อุปทาน

4. ส่งเสริมการประยุกต์ใช้วิธีการบริหารจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทานที่มีประสิทธิภาพในสาขาบริการที่มีศักยภาพสูงโดยเฉพาะสาขาบริการท่องเที่ยวและบริการสุขภาพ เพื่อรองรับการเติบโตของนักท่องเที่ยวและการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและสร้างมูลค่าเพิ่มจากบริการสุขภาพได้มาตรฐานระดับโลก

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมธุรกิจการค้าและบริการในพื้นที่เมืองชายแดน

ประเภทธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่เมืองชายแดนที่มีการติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นกลไกสำคัญทำให้การเชื่อมโยงทางการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านมีการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม (win-win) ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Inclusive Growth) ระหว่างกลุ่มประเทศใน GMS (Greater Mekong Sub region) และเอเชีย โดยมีกลยุทธ์หลัก 4 ประการ คือ

กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริมการลงทุนพัฒนาพื้นที่การค้าและบริการในเขตเมืองที่ห่างจากพื้นที่ชายแดนประมาณ 30-50 กิโลเมตร เพื่อรองรับการขยายตัวทางการค้าบริเวณชายแดน โดยพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีคุณภาพดี บริการโลจิสติกส์บริการสุขภาพ บริการฝึกอบรม และบริการการศึกษาขั้นสูง

กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนาจุดผ่านแดนถาวร/ชั่วคราว/จุดผ่อนปรนที่มีศักยภาพทางการค้าให้เป็นด่านถาวรที่ได้มาตรฐานสากล (Standardize CIQ) แยกจุดตรวจการผ่านแดนของคนและสินค้าออกจากกันเพื่อสร้างช่องทางการค้าที่ถูกกฎหมายบริเวณชายแดน กระตุ้นให้เกิดการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางการค้า

ในโซ่อุปทานของภูมิภาคที่ยั่งยืน โดยอาศัยหลักการพื้นฐานความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ทำให้เกิดผลลัพธ์การพัฒนาที่ได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน (Co-prosperity) รวมทั้งจัดตั้ง "หน่วยงานส่งเสริมการค้าและโลจิสติกส์" ที่จุดผ่านแดน ทำหน้าที่รวบรวมองค์ความรู้ จัดทำคู่มือส่งเสริมการค้าและระเบียบพิธีการและกระบวนการค้าการขนส่งที่ด้านชายแดนกับแต่ละประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม การเปิดด่านถาวรดังกล่าวยังจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับความพร้อมของสถานการณ์ในพื้นที่ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาด่านถาวรของประเทศเพื่อนบ้านให้ได้มาตรฐานสากลเช่นเดียวกัน

กลยุทธ์ที่ 3 สนับสนุนการขยายฐานการผลิตและโซ่อุปทานของธุรกิจไปยังเมืองชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ อาชีพ และยกระดับกำลังซื้อของประเทศเพื่อนบ้านและใช้ประโยชน์จากต้นทุนของโซ่อุปทานที่ลดลงเนื่องจากค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าและได้รับสิทธิประโยชน์ GSP

กลยุทธ์ที่ 4 สนับสนุนการพัฒนาท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรมทวาย เพื่อขยายฐานการผลิตของไทยเข้าไปเป็นส่วนประกอบหลักของโซ่อุปทานของภูมิภาคและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมปลายน้ำในประเทศ โดยภาครัฐเข้าไปมีบทบาทในการร่วมวางแผนการพัฒนาและจัดตั้งองค์กรร่วม (Consortium) เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา และสนับสนุนภาคเอกชนไทยเป็นผู้ลงทุนหรือร่วมลงทุนในการผลิตหรือให้บริการใน นิคมอุตสาหกรรมทวาย ในขณะเดียวกันเห็นควรสนับสนุนการพัฒนาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงเส้นทางสู่ทวายอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อให้สอดคล้องกับแนวโน้มการลงทุนการค้าที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ภารกิจที่ 2 การยกระดับประสิทธิภาพระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Enhancement)

ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาบริการขนส่งและเครือข่ายโลจิสติกส์ตามเส้นทาง

โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพบริการขนส่งหรือเครือข่ายโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยงตลอดทั้ง ต้นทางและปลายทางของเส้นทางโลจิสติกส์ที่มีการขนส่งสินค้าและจราจรหนาแน่น โดยปรับลดเส้นทางที่ขาดหาย (Missing Link) หรือคอขวด (Bottle neck) ในเส้นทางขนส่งหลัก และเส้นทางสำรองรองรับการหยุดชะงักของ โซ่อุปทานจากปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ในการขนส่งสินค้าความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกในระหว่างกระบวนการขนส่ง รวมทั้งสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งไปสู่รูปแบบการขนส่งที่ประหยัดพลังงาน เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ โดยมีกลยุทธ์หลัก 4 ประการคือ

กลยุทธ์ที่ 1 เพิ่มขีดความสามารถและความปลอดภัยของการขนส่งสินค้าทางบกสู่ประตูการค้าหลัก โดยการพัฒนารถไฟทางคู่บนเส้นทางขนส่งหนาแน่น การพัฒนาระบบให้บริการขนส่งทางรางบริการยกขนตู้ในบริเวณท่าเรือแหลมฉบัง และปรับปรุงประสิทธิภาพบริการขนส่งทางรถไฟด้วยการจัดหาหัวรถจักร/แคร่ให้เพียงพอกับความต้องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการให้บริการตลอดจนการปรับปรุงถนนสายหลักที่เชื่อมโยงแหล่งผลิตไปสู่ประตูการค้าและการพัฒนาคนขับรถบรรทุกให้ได้มาตรฐานประสิทธิภาพและความปลอดภัย

กลยุทธ์ที่ 2 ส่งเสริมการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งไปสู่ทางลำน้ำ (Inland Waterway) และพัฒนาระบบท่าเรือหลักและบริการเรือชายฝั่งเพื่อการประหยัดพลังงาน ด้วยการศึกษาวเคราะห์ความเหมาะสมการพัฒนาเขื่อนยกระดับในแม่น้ำเจ้าพระยา และสนับสนุนการพัฒนาลำน้ำสาขาเชื่อมโยงเส้นทางหลัก รวมทั้งปรับปรุงท่าเรือเดิมหรือพัฒนาท่าเรือใหม่เพื่อเป็นท่าเรือเฉพาะสำหรับเรือชายฝั่งและกำหนดอัตราค่าบริการหน้าท่าให้จูงใจให้เอกชนมาใช้บริการ ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาท่าเรือชายฝั่งทะเลตะวันตก (Feeder Port) เพื่อเป็นทางเลือกในการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าที่ออกจากภาคใต้ไปสู่ท่าเรือสิงคโปร์

กลยุทธ์ที่ 3 ขยายความสามารถและพัฒนาบทบาทของสนามบินสุวรรณภูมิให้เป็นประตูการค้าที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Creation Facility) ให้กับธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ส่งเสริมแผนการลงทุนในระยะ 2 ระยะ 3 และ ปรับปรุงบริการอำนวยความสะดวก และธุรกิจให้บริการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมโลจิสติกส์ในบริเวณสนามบินโดยเฉพาะบริการเขตปลอดอากร (Cargo Free Zone: CFZ) ให้มีกระบวนการที่ง่ายเป็นอัตโนมัติ รวมทั้งสร้างมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงให้กับธุรกิจ

กลยุทธ์ที่ 4 ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเครือข่ายและเขตอุตสาหกรรมบริการเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าหลายรูปแบบและอุตสาหกรรมให้บริการโลจิสติกส์ (Freight Village and Logistics Park) เพื่อให้การก่อสร้างบริการพื้นฐานตรงกับความต้องการของภาคเอกชนและธรรมชาติของการดำเนินธุรกิจนั้นๆ อาทิ การให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนศูนย์กระจายสินค้า (DC) จุดพักรถบรรทุก ลานตู้เปล่า ลานบรรจุสินค้า การให้ผู้ประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและออกแบบการก่อสร้างท่าเรือหรือบริการอื่นๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาศูนย์บริการเปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน และส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเส้นทางสำหรับการขนส่งสินค้ารองรับการหยุดชะงักของโซ่อุปทานจากปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ในกรณีฉุกเฉิน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า

โดยเร่งรัดดำเนินการพัฒนาระบบ National Single Window (NSW) อย่างต่อเนื่องจนได้ระบบสมบูรณ์และมีระบบการบริหารจัดการที่ชัดเจนรองรับโดยมีกลยุทธ์หลัก 3 ประการ คือ

กลยุทธ์ที่ 1 เร่งรัดการพัฒนาและขยายการเชื่อมโยง NSW ที่เกี่ยวกับธุรกรรมเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐ (Regulatory NSW) ไปสู่กลุ่มผู้ประกอบการขนส่งผ่านท่า (Port Community System) และส่งเสริมพัฒนาระบบ NSW และ e-Logistics ในประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งท่าเรือท่าอากาศยาน และด่านชายแดนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งระหว่างประเทศด้วยการเชื่อมโยงระบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในกลุ่มการขนส่ง (e-Freight) ทั้งที่เกี่ยวข้องกับสินค้าและบุคลากรผู้ให้บริการ ผ่านแดนกับระบบ NSW รวมถึงการผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐที่ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า-ส่งออก มีการปรับปรุงกระบวนการทำงาน (Back-office Reprocess) ให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการอย่างบูรณาการ ทั้ง G2G B2G และ B2B ตลอดจนเพื่อเตรียมความพร้อมการเชื่อมโยงเป็นระบบ ASEAN Single Window โดยการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

กลยุทธ์ที่ 2 ดำเนินการจัดตั้งองค์กรกำกับบริหารการจัดการระบบ NSW (Business Model) ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ระบบ NSW มีรูปแบบการบริหารธุรกิจ (Business Model) ที่เหมาะสมและสามารถอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออกและมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

กลยุทธ์ที่ 3 ผลักดันการออกกฎหมาย อาทิ พระราชกฤษฎีกาการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ NSW และพระราชบัญญัติสิ่งอำนวยความสะดวกข้ามแดน เพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้า-ส่งออกและการขนส่งสินค้าข้ามแดนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ส่งเสริมการพัฒนาบริการและขยายเครือข่ายของผู้ให้บริการโลจิสติกส์

การขยายเครือข่ายของผู้ให้บริการโลจิสติกส์เข้าไปในตลาดที่มีศักยภาพ โดยมีกลยุทธ์หลัก 3 ประการคือ

กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริม Best Practice และการยกระดับผู้ให้บริการโลจิสติกส์แบบต่างๆ ให้ได้รับการรับรองคุณภาพระดับมาตรฐานสากล (International Certificates) เช่น การได้รับการรับรอง AEO (Authorized Economic Operators) สำหรับ Customs Brokers เป็นต้น เพื่อพัฒนาความเป็นมืออาชีพให้กับบุคลากรและผู้ประกอบการธุรกิจ ผู้ให้บริการโลจิสติกส์

กลยุทธ์ที่ 2 สนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษานักลงทุนไทย (Business Consulting Unit) ในประเทศภูมิภาคอาเซียน เพื่อให้คำแนะนำนักลงทุน โดยส่งเสริมและพัฒนาบทบาทบุคลากรและหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศให้ทำหน้าที่เป็น Intelligence Unit เพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมาย จัดทำฐานข้อมูลรายชื่อนักธุรกิจและบริษัทในต่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อทำธุรกิจในประเทศนั้นๆ (Approved List) รวมทั้งรวบรวมข้อมูลสถิติต่างๆที่จะเป็นประโยชน์ของการทำธุรกิจกับประเทศต่างๆ

กลยุทธ์ที่ 3 ส่งเสริมกิจกรรมสนับสนุนการขยายเครือข่ายของผู้ให้บริการโลจิสติกส์ไทย (LSPs) โดยการสร้างพันธมิตรทางการค้าระหว่าง LSPs ด้วยกัน และระหว่าง LSPs กับเจ้าของสินค้าหรือผู้ส่งออก รวมทั้งจัดหาบริการสนับสนุนโดยเฉพาะบริการประกันภัยสำหรับการขนส่งสินค้าข้ามแดน

ภารกิจที่ 3 การพัฒนาปัจจัยสนับสนุน (Capacity Building and Policy Driving Factors)

ยุทธศาสตร์ที่ 6 ปรับปรุงระบบการพัฒนาและจัดการกำลังคน (Human Resource Development System)

เพื่อสนับสนุนการสร้างความเป็นมืออาชีพโดยมีกลยุทธ์หลัก 3 ประการ คือ

กลยุทธ์ที่ 1 สนับสนุนการปรับปรุงการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของ ภาคธุรกิจและแนวโน้มการบริหารจัดการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุนระบบการเรียนการสอนแบบกรณีศึกษา สหกิจศึกษา และทวิภาคี รวมทั้งส่งเสริมงานวิจัยเชิงประยุกต์เพื่อการจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทาน

กลยุทธ์ที่ 2 การพัฒนาบุคลากรทางธุรกิจสำหรับการค้าชายแดน เพื่อให้มีความรู้ และทักษะในการดำเนินธุรกิจและการค้าที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการค้าชายแดนในอนุภูมิภาค กลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และอาเซียน

กลยุทธ์ที่ 3 ผลักดันให้มีการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานวิชาชีพให้กับบุคลากร ในสาขา โลจิสติกส์ โดยเฉพาะเร่งพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานและเส้นทางอาชีพของพนักงานขับรถบรรทุก และพนักงานระดับปฏิบัติการของสาขาโลจิสติกส์อื่นๆ เพื่อจูงใจให้แรงงานไหลเข้ามาทำงานในอาชีพนี้ และมี แรงจูงใจในการยกระดับการปฏิบัติงานให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีศักดิ์ศรีใน อาชีพและคุณภาพชีวิตและสุขภาวะที่ดี

ยุทธศาสตร์ที่ 7 พัฒนาระบบติดตามและประเมินผลเพื่อการปรับปรุงตนเอง (Monitoring System for Self Improvement) และสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร/เครือข่ายขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

กลยุทธ์ที่ 1 พัฒนาระบบตัวชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Strategic KPI) การให้บริการของหน่วยงานภาครัฐและระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานตามแผนอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง โดยให้ภาคเอกชนในฐานะผู้ให้บริการหรือผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ระบบ และกลไกการให้บริการของภาครัฐมีการปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับความต้องการของ ภาคธุรกิจ และกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กลยุทธ์ที่ 2 สร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร/เครือข่ายขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Center for Continuity) ประกอบด้วย

1. จัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานภายใต้ สศช. ในฐานะหน่วยงานกลาง ที่ดูแลรับผิดชอบ โดยตรงในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์และรับผิดชอบหลักในการพัฒนาระบบ ติดตามประเมินผลสนับสนุนให้มี การรวมกลุ่มหรือจัดตั้งกลุ่มวิชาชีพของภาคเอกชน เพื่อเป็นตัวแทน ภาคเอกชนกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบโลจิสติกส์และ โซ่อุปทานของ ประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

2. สนับสนุนให้มีการถ่ายโอนภารกิจการนำและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบโลจิสติกส์และโซ่อุปทานของประเทศจากองค์กรภาครัฐไปสู่องค์กรภาคเอกชนใน 10 ปี โดยดำเนินการ วางแผนและกำหนดแนวทางการถ่ายโอนภารกิจร่วมกับภาคีภาคเอกชนเพื่อให้แนวทางการพัฒนาสามารถ ตอบสนองความต้องการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนได้ทันกับสถานการณ์และ อย่างมีประสิทธิภาพ

- 3) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบขนส่งทุกรูปแบบอย่างบูรณาการ ให้มี การแบ่งส่วนงานระดับนโยบาย การกำกับดูแล และการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ด้วยการเร่งผลักดันการออก พระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ... ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว พัฒนากลไกบริหาร/จัดการที่ทำหน้าที่ บูรณาการงานและแผนลงทุนที่คาบเกี่ยวหลายหน่วยงานเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการของสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญ เช่น สถานีขนส่ง ไซบีเรีย เขตปลอดอากร เป็นต้น

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดการโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ นอกจากจะสามารถสร้างกำไร ลดต้นทุนการผลิต และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของบริษัทและของประเทศโดยรวมให้ดีขึ้นแล้ว ยังเป็นกิจกรรมที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับประเทศได้อีกด้วย โลจิสติกส์จึงมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างมาก แต่แนวคิดเรื่องการจัดการโลจิสติกส์ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทกับการบริหารจัดการของสถานประกอบการและหน่วยงานต่างๆ ในประเทศไทยเมื่อไม่นานมานี้ ดังนั้นประเทศไทยจึงได้เผชิญกับปัญหาการสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศคู่แข่ง การจัดการโลจิสติกส์ที่ไม่มีประสิทธิภาพจะทำให้ระบบโลจิสติกส์ในประเทศไม่ได้รับการพัฒนาเทียบเท่ากับประเทศต่างๆ ได้ จากผลการศึกษาจึงมีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 ข้อเสนอแนะการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ในประเทศไทย

1) ให้ผู้ประกอบการ Subcontractor และผู้ประกอบการ Logistics Provider ไม่ว่าจะอยู่โครงสร้างแบบใด สามารถสมัครเข้าร่วมโครงการพัฒนา **Logistics Provider** ซึ่งอาจจะเป็นการขึ้นทะเบียน License Logistics Provider โดยอาจกำหนดทุนจดทะเบียนขั้นต่ำไว้ เช่น ไม่เกิน 10 ล้าน หรือข้อจำกัดพนักงานไม่เกิน 300 คน เป็นเกณฑ์ โดยให้การอบรมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารโลจิสติกส์

2) ควรมีการรณรงค์ เน้นให้ใช้โลจิสติกส์ไทยเหมือนกับการรณรงค์ส่งเสริมสินค้าไทย และมีหน่วยงานของรัฐให้ส่งเสริมโลจิสติกส์ไทยเหมือนกรมส่งเสริมการส่งออก กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมด้านการเกษตร หรืออื่นๆ เพื่อเป็นการกระตุ้น ด้านการตลาดให้กับผู้ประกอบการไทยที่เข้าโครงการ

3) การสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึง Software ทั้งเพื่อการจัดการและซอฟต์แวร์ที่ให้บริการเช่น Inventory Management ในราคาถูก โดยรัฐเป็นผู้จัดทำและจำหน่ายให้ผู้ประกอบการไทย

4) การสนับสนุนแหล่งเงินทุน รัฐจะต้องมีการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารการเงินของรัฐมีการกำหนดเงื่อนไข การปล่อยสินเชื่อให้กับธุรกิจประเภท Logistics Provider โดยหากยังใช้เกณฑ์เดียวกับภาคอุตสาหกรรม ก็ไม่สามารถที่จะให้ผู้ประกอบการไทยเข้าถึงแหล่งเงินทุน (SME Bank ในทางปฏิบัติก็ใช้วิธีเดียวกับธนาคารพาณิชย์)

5) ต้องมีการส่งเสริม Logistics สำหรับคนไทยอย่างจริงจัง มาตรการของ BOI ไม่ได้สนับสนุน Logistics Provider ไทย เพราะเน้นที่เทคโนโลยีขั้นสูงและโครงการขนาดใหญ่ ทั้งนี้ ภาครัฐได้มีการสนับสนุนส่งเสริม Logistics ในระดับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม (User) แต่ไม่ได้เน้นว่าผู้ประกอบการ Logistics Provider ที่เป็นคนไทยจะมีมาตรการสนับสนุนอย่างไร

6) ปัญหาใหญ่ของการพัฒนาผู้ประกอบการไทย อยู่ที่ขาดเครือข่ายธุรกิจ (Business Network) ควรมีมาตรการให้กระทรวงต่างประเทศเข้ามามีส่วนให้ทูตพาณิชย์ทั่วโลก เป็น Logistics Information Base และมีงบสนับสนุน ผู้ประกอบการไทย (Logistics) ให้ไปดูงานและหาพันธมิตรต่างประเทศ (คล้ายวิธีการตลาดของกรมส่งเสริมการส่งออก)

7) การพัฒนา Logistics ปัจจุบัน มีการแข่งขันทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชนต่างคนต่างทำ ไปคนละทิศทาง การใช้บของรัฐบาล ควรจะมีการศึกษาผลและเป้าหมายให้ชัดเจน

5.2 ข้อเสนอแนะในประเด็นกฎหมาย

การกำหนดให้มีการพัฒนาธุรกิจโลจิสติกส์เพื่อเพิ่มศักยภาพของธุรกิจโลจิสติกส์ไทยให้สามารถแข่งขันได้ ซึ่งหนึ่งในการพัฒนา คือ กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการให้บริการโลจิสติกส์ โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติจะต้องเร่งผลักดันให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจการให้บริการโลจิสติกส์ โดยเฉพาะ คือ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ พ.ศ. ซึ่งได้มีการยกร่างไว้แล้ว (ผนวก) โดยมีสาระสำคัญ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2554) ดังนี้

1) หมวด 1 ว่าด้วยเรื่อง คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไข และประเภทของธุรกิจโลจิสติกส์ที่จะได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ ผู้ประกอบการจะต้องเป็นไทย (ถือหุ้นเกินร้อยละ 70)

2) หมวด 2 ว่าด้วยเรื่อง สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ ตั้งอยู่ในกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

3) หมวด 3 ว่าด้วยเรื่อง การพัฒนามาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์มีอำนาจหน้าที่รับรองมาตรฐานธุรกิจโลจิสติกส์และเมื่อธุรกิจได้รับการรับรองมาตรฐานแล้วจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

4) หมวด 4 ว่าด้วยเรื่อง การส่งเสริมธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์จะเป็นผู้กำหนดประเภทธุรกิจที่จะให้การส่งเสริม และธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมพร้อมทั้งได้รับการรับรองมาตรฐานการให้บริการตามกฎหมายนี้จะได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่าธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมอย่างเดียว เช่น ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ได้รับยกเว้นอากรขาเข้า เป็นต้น

5) หมวด 5 ว่าด้วยเรื่อง กองทุนส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ เป็นผู้บริหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจด้านเทคโนโลยี ด้านบุคลากร ด้านการวิจัย เป็นต้น

6) หมวด 6 บทกำหนดโทษ สำหรับกรณีไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกของพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีสัญชาติไทยยื่นขอรับการส่งเสริมแทนคนต่างด้าว

บรรณานุกรม

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2555). **ธุรกิจบริการ : โลจิสติกส์**. สืบค้น 25 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dtn.go.th/filesupload/aec/images/logis29-05-55.pdf>
- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2554). **หนังสือที่ พณ 0803/1110 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2554 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ พ.ศ.**
- ณภัทร ทัพพันธุ์. (สิงหาคม 2555). โลจิสติกส์เชื่อมโยงอาเซียน : เปิดโลกโลจิสติกส์. **วารสารส่งเสริมการลงทุน**. 23(8)
- ธนิต โสรัตน์. (2549). **Transport Logistics HUB เมื่อประเทศไทยอยากเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาคอินโดจีนและจีนตอนใต้**. กรุงเทพฯ: บริษัท พราวเพรส (2002) จำกัด
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบโลจิสติกส์ของไทย ฉบับที่ 2 (2556-2560)**. สืบค้น 25 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.nesdb.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ. (2548). **การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทย เอกสารประกอบแผนแม่บทการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทย**. สืบค้น 25 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.nesdb.go.th>
- สุทธิเกตุดี ทัดพิทักษ์กุล. (สิงหาคม 2555). โลจิสติกส์เชื่อมโยงอาเซียน : โอกาสโลจิสติกส์ไทยใน AEC. **วารสารส่งเสริมการลงทุน**. 23(8)
- สุพัตรา ยังทอง. (2555). **การจัดการโลจิสติกส์ (การคลังสินค้า) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของ บริษัทยูนิโกร อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด. (LOGISTICS MANAGEMENT (WAREHOUSING) FOR INCREASING COMPETITIVENESS OF UNIGRO INTERNATIONAL COMPANY LIMITED)**. สืบค้น 25 สิงหาคม 2557 จาก http://www.ex-mba.buu.ac.th/Research%202556/index_Research_Bkk.html

(ผนวก)

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์

พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่ง
มาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัย
อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราช
กิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“โลจิสติกส์” หมายความว่า กระบวนการดำเนินการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับการ
ขนส่ง การเคลื่อนย้าย การจัดเก็บ การรวบรวม หรือการกระจายสินค้าหรือบริการ

“ธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์” หมายความว่า กิจการซึ่งให้บริการจัดการขนส่ง การขนถ่ายการเคลื่อนย้าย
การรับขน ตัวแทนขนส่ง การบริการสนับสนุนการขนส่ง การบริการศุลกากรการบริหารสินค้าคงคลัง

การจัดซื้อ จัดหา การจัดการคลังสินค้า สถานีตู้สินค้า การรับฝาก การเก็บรักษา การรวบรวม การบรรจุภัณฑ์และหีบห่อ หรือการกระจาย ซึ่งสินค้าหรือบริการ เว้นแต่เป็นการบริการขนส่งผู้โดยสาร ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงกิจการให้บริการโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้องอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“ผู้ประกอบการโลจิสติกส์” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์แก่บุคคลอื่นเป็นการทั่วไปเป็นทางการค้าปกติ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น

“ผู้ได้รับการส่งเสริม” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์แก่บุคคลอื่นเป็นการทั่วไปเป็นทางการค้าปกติ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น

“มาตรฐาน” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์แก่บุคคลอื่นเป็นการทั่วไปเป็นทางการค้าปกติ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้กับกำหนดกิจการอื่นและออกประกาศตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์คณะหนึ่งประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นรองประธาน

(3) กรรมการ จากส่วนราชการ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(4) กรรมการผู้แทนสถาบันหรือองค์กรเอกชน ได้แก่ ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย และผู้แทนสมาคมหรือองค์กรผู้ให้บริการโลจิสติกส์ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสามคน

(5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการให้บริการโลจิสติกส์ ด้านการค้าระหว่างประเทศ ด้านกฎหมาย ด้านการขนส่ง และผู้แทนสมาคมหรือองค์กรเกี่ยวกับการให้บริการโลจิสติกส์

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์ และวิธีการในการเสนอแต่งตั้งกรรมการผู้แทนสมาคมหรือองค์กรซึ่งเป็นผู้ให้บริการโลจิสติกส์และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไป ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 6 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนสถาบันหรือองค์กรเอกชนตามมาตรา 5 (4) และ (5) ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง

มาตรา 7 กรรมการผู้แทนสมาคมหรือองค์กรซึ่งเป็นผู้ให้บริการโลจิสติกส์ตามมาตรา 6 (4) และ กรรมการตามมาตรา 5 (5) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ให้ กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา 8 นอกจากพ้นตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 7 กรรมการตามมาตรา 5 (4) และ (5) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้ว่าจะมีการรอการลงโทษเว้นแต่โทษที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท
- (7) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6

(8) พ้นจากการเป็นผู้แทนสมาคม องค์กร หรือสถาบันเกี่ยวกับการขนส่ง หรือผู้แทนองค์กรหรือสถาบันเกี่ยวกับการให้บริการโลจิสติกส์

มาตรา 9 เมื่อกรรมการผู้แทนสมาคมหรือองค์กรผู้ให้บริการโลจิสติกส์ตามมาตรา 5 (4) และกรรมการตามมาตรา 5 (5) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้แทนอื่นของสถาบันหรือองค์กรเอกชนเป็นกรรมการแทน เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการเหลือไม่ถึงหกสิบวัน และให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่งให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ และให้ถือว่าคณะกรรมการ ประกอบด้วย กรรมการเท่าที่เหลืออยู่

มาตรา 10 คณะกรรมการมีอำนาจ และหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์
- (2) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการเพื่อสนับสนุนส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์
- (3) แต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ตามมาตรา 17
- (4) ประกาศกำหนดกิจการให้บริการโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้องตามคำนิยามในมาตรา 3
- (5) ประกาศกำหนดประเภทธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ และคุณสมบัติของผู้ประกอบการโลจิสติกส์ที่ได้รับการส่งเสริมตามมาตรา 23
- (6) กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องปฏิบัติไว้ในบัตรส่งเสริมตามมาตรา 27
- (7) พิจารณาให้การส่งเสริมแก่ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ที่ยื่นขอรับการส่งเสริม รวมทั้งสิทธิประโยชน์พึงได้รับตามมาตรา 23
- (8) กำหนดมาตรการและสิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ตามมาตรา 29
- (9) กำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษตามมาตรา 30 และมาตรา 31
- (10) พิจารณาเพิกถอนสิทธิประโยชน์ที่ได้ให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริมทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 32
- (11) แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการบริหารกองทุนตามมาตรา 38
- (12) เสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชนทั้งในและต่างประเทศในการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์
- (13) เสนอให้กฎหมายหรือให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การประกอบธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
- (14) เชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น
- (15) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา 11 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้คณะกรรมการจะมอบอำนาจ ให้สำนักงาน
กระทำการใดๆ แทน หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็น หรือปฏิบัติการอย่าง
หนึ่งอย่างใดตามที่ได้รับมอบหมาย

ให้นำความในมาตรา 6 มาบังคับใช้กับลักษณะต้องห้ามของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา 12 ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการพิจารณาทาง
ปกครอง การประชุม และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ โดยอนุโลม

หมวด 2

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์

มาตรา 13 ให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ
คณะกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะกรรมการมาตรฐานการ
ให้บริการโลจิสติกส์
- (2) ศึกษาและจัดทำรายงานสถานการณ์ และสภาพปัญหาของธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ของไทย
และต่างประเทศ เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการ รวมทั้งเสนอแนะมาตรการในการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจ
ให้บริการโลจิสติกส์
- (3) ศึกษา วิจัย และประสานงานในทางวิชาการเกี่ยวกับธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ และรวบรวม
ข้อมูลทางวิชาการเพื่อเผยแพร่ รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวกับสถาบันทางวิชาการอื่น
- (4) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (5) ปฏิบัติการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 14 ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจของผู้ได้รับการส่งเสริมในระหว่างเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบให้
เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานอื่นตาม
ความจำเป็น
- (2) มีหนังสือเรียกผู้ได้รับการส่งเสริมหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำ
ชี้แจงเป็นหนังสือ รวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา

มาตรา 15 ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 16 ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการ มาตรฐาน การให้บริการโลจิสติกส์ และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 3

การพัฒนามาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์

มาตรา 17 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ คณะหนึ่ง ประกอบด้วย กรรมการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับ มาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ จำนวนไม่เกิน สิบห้าคน ทั้งนี้ต้องมีกรรมการภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

การแต่งตั้งคณะกรรมการภาคเอกชนตามวรรคหนึ่งให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขา การให้บริการโลจิสติกส์ เช่น การบริการจัดการขนส่ง การบริการพิธีการศุลกากร การบริการจัดการสินค้าคง คลัง การบริการคลังสินค้า การบริการคลังสินค้า การบริการบรรจุภัณฑ์และหีบห่อการบริการระบบ สารสนเทศสำหรับโลจิสติกส์

มาตรา 18 ให้คณะกรรมการมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ประกาศกำหนดประเภทและมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการตรวจสอบ การให้การรับรองมาตรฐานการ ให้บริการโลจิสติกส์ อายุการรับรอง และการเพิกถอนการให้การรับรองมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการกำกับดูแลและตรวจสอบผู้ประกอบการโลจิสติกส์ที่ได้รับความรับรองมาตรฐานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด
- (4) ให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะแก่ผู้ยื่นขอรับการรับรองมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานกำหนด
- (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 19 ในกรณีที่ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ได้รับการรับรองมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ตามกฎหมายอื่นหรือมาตรฐานการให้บริการที่ส่วนราชการกำหนดให้ถือว่าได้รับการรับรองมาตรฐานการ ให้บริการโลจิสติกส์ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาให้การรับรองมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ รัฐมนตรีอาจขอให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบัน หรือองค์กรเอกชน ตรวจสอบและให้การรับรองมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ได้ รวมทั้งกำหนดอัตราค่าบริการตรวจสอบให้การรับรองได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ประกาศกำหนด

มาตรา 21 ในกรณีที่การตรวจสอบเพื่อให้การรับรองมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ ต้องกระทำนอกสถานที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ผู้ขอรับการรับรองมาตรฐานยื่นคำขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบนอกสถานที่ทำการตามแบบที่คณะกรรมการกำหนดโดยจ่ายค่าใช้จ่ายให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตามอัตราที่อธิบดีประกาศกำหนด และจ่ายค่าพาหนะเดินทางให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เท่าที่จำเป็นและใช้จ่ายจริง

มาตรา 22 ให้นำความในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 11 และมาตรา 12 มาใช้บังคับกับคณะกรรมการมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์โดยอนุโลม

หมวด 4

การส่งเสริมธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์

ส่วนที่ 1

การขอและการให้การส่งเสริม

มาตรา 23 ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ และคุณสมบัติของผู้ประกอบการโลจิสติกส์ที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้การส่งเสริม ทั้งนี้กำหนดเงื่อนไขในการให้การส่งเสริมไว้ด้วยก็ได้และจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวในเวลาใดก็ได้ โดยการพิจารณาให้คำนึงถึงประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ การพัฒนาการค้าระหว่างประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขนาดของกิจการ และการพัฒนาศักยภาพของธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ขนาดกลางและขนาดย่อม

การกำหนดประเภทธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ ตามวรรคหนึ่งให้ระบุรายละเอียดของสิทธิแก่ผู้ประกอบการรายใดแล้ว สำนักงานต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ขอรับการส่งเสริมรายนั้นทราบมติของคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ พร้อมทั้งหลักเกณฑ์ เงื่อนไข สิทธิประโยชน์ ตามมติที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 24 ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ที่ยื่นขอรับการส่งเสริม ต้องเป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักรไทย และต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย

(2) ในกรณีที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ต้องเป็นของผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย

(3) ในกรณีที่บริษัทจำกัด กรรมการบริษัทจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ต้องมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ต้องเป็นของผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย หรือต้องเป็นของห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือต้องเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และบริษัทจำกัดนั้นต้องไม่มีข้อบังคับอนุญาตให้มีการออกหุ้นชนิดออกให้แก่ ผู้ถือ

(4) ในกรณีที่บริษัทมหาชนจำกัด กรรมการบริษัทจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ต้องมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทมหาชนจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมดต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย

(5) ลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลดังกล่าวจะต้องมีลักษณะตาม (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี

กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจบริหารจัดการของนิติบุคคล ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย

มาตรา 25 ห้ามมิให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลตามมาตรา 24 กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นห้างหุ้นส่วนแทนคนต่างด้าวในห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียนหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ขอรับการส่งเสริม

(2) ถือหุ้นแทนคนต่างด้าวในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ขอรับการส่งเสริม

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ คำว่า “คนต่างด้าว” ให้ความหมายรวมถึงบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลซึ่งไม่จดทะเบียนในประเทศไทยหรือนิติบุคคลซึ่งไม่มีลักษณะตามมาตรา 24

มาตรา 26 ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ที่ประสงค์จะขอรับการส่งเสริมให้ยื่นคำขอพร้อมโครงการที่ขอรับการส่งเสริมต่อสำนักงานตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 27 ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาให้การส่งเสริมแก่ผู้ประกอบการโลจิสติกส์รายใดแล้ว คณะกรรมการอาจกำหนดเงื่อนไขในบัตรส่งเสริม เพื่อให้ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (1) สัญชาติ และจำนวนผู้ถือหุ้น
- (2) การจำหน่าย โอน ให้เช่าหรือจำนองซึ่งเครื่องจักร วัสดุ อุปกรณ์ที่ได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีตามพระราชบัญญัตินี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด
- (3) จำนวนคนงาน ช่างฝีมือ และผู้ชำนาญการ
- (4) การฝึกและการใช้กำลังคนในการปฏิบัติงาน
- (5) การป้องกันและควบคุมมิให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (6) ระยะเวลาที่จะต้องส่งเครื่องจักร วัสดุ หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์
- (7) ระยะเวลาที่ต้องเริ่มปฏิบัติตามโครงการที่ได้รับส่งเสริม
- (8) การขยายระยะเวลาตาม (6) และ (7)
- (9) การรายงานผลการปฏิบัติงานตามโครงการและการดำเนินงาน
- (10) กำหนดให้ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ที่ได้รับการส่งเสริมให้บริการโลจิสติกส์โดยได้รับคำรับรองมาตรฐานการให้บริการตามพระราชบัญญัตินี้
- (11) เรื่องอื่นเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ การให้ การใช้ หรือการควบคุม การใช้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้
- (12) เรื่องอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 28 เมื่อคณะกรรมการมีมติให้การส่งเสริมแก่ผู้ขอรับการส่งเสริมรายใดแล้วสำนักงานต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ขอรับการส่งเสริมรายนั้นทราบมติของคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันมีมติพร้อมด้วยเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าผู้ขอรับการส่งเสริมยอมรับการส่งเสริมตามวรรคหนึ่ง ต้องมีหนังสือตอบให้สำนักงานทราบภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่รับหนังสือ กรณีมีเหตุอันควร อธิบดีมีอำนาจขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งเดือน

บัตรส่งเสริมให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีกำหนด

ให้อธิบดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อในบัตรส่งเสริม

ส่วนที่ 2

สิทธิประโยชน์และมาตรการส่งเสริม

มาตรา 29 ในการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนด มาตรการและสิทธิประโยชน์ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมและได้รับการรับรองมาตรฐานการให้บริการตามพระราชบัญญัตินี้ ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

(2) กำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริม ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้า สำหรับเครื่องจักร ยานพาหนะที่เดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล วัสดุ อุปกรณ์ ชิ้นส่วนอะไหล่ที่ใช้ในการประกอบธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ โดยออกประกาศตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร

(3) บรรดาเครื่องจักร ยานพาหนะที่เดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล วัสดุ อุปกรณ์ ชิ้นส่วน อะไหล่ ซึ่งเป็นของที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรและเป็นของที่พึงได้รับยกเว้นอากรขาเข้าตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งกรมศุลกากรส่งมอบของนั้นให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริม โดยถือเอาการค้ำประกันของ ธนาคารพาณิชย์ในราชอาณาจักรแทนการวางเงินเป็นประกัน การชำระอากรขาเข้าได้

(4) ค่าแห่งกู้ดวิลล์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่นจากผู้ได้รับการส่งเสริมตามสัญญาที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเมื่อเสียภาษีเงินได้มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน ห้าปี นับแต่วันที่ได้รับการส่งเสริม โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

(5) เงินปันผลจากธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริม ซึ่งได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตาม (1) ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ตลอดระยะเวลาที่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

(6) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการโลจิสติกส์

(7) ดำเนินการเสนอแนะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สนับสนุน และช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อปรับปรุงและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ ให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

(8) กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมให้หน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจมาใช้บริการโลจิสติกส์ที่ได้รับการส่งเสริม การอำนวยความสะดวกในการใช้โครงสร้างพื้นฐานโลจิสติกส์ที่เป็นของรัฐ และการจัดกิจกรรมด้านการส่งเสริมด้านการตลาด

(9) กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการโลจิสติกส์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือเพื่อดำเนินธุรกิจร่วมกัน

(10) กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการโลจิสติกส์กับผู้ใช้บริการ

(11) กำหนดมาตรการส่งเสริม หรือสิทธิประโยชน์อื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กรณีที่ผู้ขอรับการส่งเสริมได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนแล้ว ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนี้เพิ่มเติมหรือไม่ก็ได้

พระราชกฤษฎีกาตาม (1) (4) (5) และประกาศตาม (2) จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ด้วยก็ได้

มาตรา 30 เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ และส่งเสริมให้มีการให้บริการโลจิสติกส์แบบเบ็ดเสร็จให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขให้ผู้ได้รับการส่งเสริมที่ได้รับการรับรองมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งให้บริการ โลจิสติกส์ตั้งแต่สองประเภทธุรกิจในสัญญาฉบับเดียวได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษเพิ่มเติม นอกจากสิทธิประโยชน์ตามมาตราอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(1) การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ที่ได้รับการส่งเสริมไม่เกินร้อยละห้าสิบของอัตราปกติ มีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปี โดยนับแต่วันที่ได้รับการส่งเสริมเฉพาะผู้ได้รับการส่งเสริมที่ยังไม่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

(2) การอนุญาตให้หักค่าเชื้อเพลิง ค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปาไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้เสียไปเป็นค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริม เพื่อประโยชน์ในการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล ทั้งนี้ตามเงื่อนไข วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

(3) การอนุญาตให้หักเงินที่ผู้ได้รับการส่งเสริมในการติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดจากกำไรสุทธิ รวมทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของเงินที่ลงทุนแล้วในการนั้น โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่ง หรือหลายปีก็ได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

สิทธิประโยชน์พิเศษตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

มาตรา 31 ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขให้ผู้ได้รับการส่งเสริมและได้รับการรับรองมาตรฐานการให้บริการโลจิสติกส์ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมในเขตส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือเขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษ โดยให้นำมาตรา 30 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ส่วนที่ 3

การเพิกถอนสิทธิประโยชน์

มาตรา 32 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับการส่งเสริมไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การได้รับการส่งเสริม ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิประโยชน์ที่ได้ให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริม ทั้งหมดหรือบางส่วนโดยกำหนดระยะเวลาไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้

กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าการที่ผู้ได้รับการส่งเสริมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เงื่อนไขนั้นมีได้กระทำโดยจงใจ จะสั่งให้สำนักงานเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับการส่งเสริมแก้ไขหรือปฏิบัติให้ ถูกต้องตามเงื่อนไขภายในเวลาที่กำหนดก่อนก็ได้ แต่เมื่อพ้นกำหนดเวลานั้นแล้ว ผู้ได้รับการส่งเสริมยังมีได้ แก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้อบังคับ

มาตรา 33 ในกรณีที่คณะกรรมการสั่งเพิกถอนสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับภาษีอากร สำหรับของที่ นำเข้าทั้งหมด ให้ถือว่าผู้ได้รับการส่งเสริมไม่เคยได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรมาแต่ต้นและให้ผู้รับ การส่งเสริมเสียภาษีอากร โดยถือสภาพของราคาและอัตราภาษีอากรที่เป็นอยู่ในวันนำเข้าเป็นเกณฑ์ในการ คำนวณภาษีอากร สำหรับกรณีที่ได้รับลดหย่อนภาษีอากรให้เสียภาษีอากรเพิ่มจากที่ได้เสียไว้แล้วให้ ครบถ้วนตามจำนวนเงินภาษีอากรที่จะพึงต้องเสียทั้งหมดเมื่อได้คำนวณตามเกณฑ์เช่นว่านั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการสั่งเพิกถอนสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับภาษีอากร สำหรับของที่นำเข้า บางส่วน ให้ถือว่าผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรมาตั้งแต่เพียงเท่าที่ตนยังคง ได้รับสิทธิประโยชน์อยู่ และให้เสียภาษีอากรตามส่วนที่ได้เพิกถอนจนครบถ้วน โดยถือสภาพของราคาและ อัตราภาษีอากรที่เป็นอยู่ในวันนำเข้าเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีอากร

ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องแจ้งขอชำระภาษีอากร หรือภาษีอากรเพิ่มต่อกรมศุลกากร หรือ ด่านศุลกากรที่ได้นำของนั้นเข้ามาหรือส่งของนั้นออกไปภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันทราบคำสั่งเพิกถอนสิทธิ ประโยชน์เกี่ยวกับภาษีอากร และต้องชำระ ณ ที่ทำการศุลกากรซึ่งกรมศุลกากรกำหนดให้เสร็จสิ้นภายใน หนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจำนวนเงินภาษีอากรหรือภาษีอากรเพิ่มอันจะพึงต้องชำระ ถ้าผู้ได้รับการ ส่งเสริมได้แจ้งหรือชำระภาษีอากรหรือภาษีอากรเพิ่มภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เสียเงินเพิ่มในอัตราร้อย ละหนึ่งต่อเดือนของค่าภาษีอากรที่ต้องชำระโดยไม่คิดทบต้นนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาแจ้งหรือชำระ แล้วแต่กรณี จนถึงวันที่นำเงินภาษีอากรหรือภาษีอากรเพิ่มและเงินเพิ่มมาชำระซึ่งต้องไม่เกินสามเดือนนับ แต่วันที่พ้นกำหนดเวลาแจ้งหรือชำระดังกล่าว ถ้ามิได้มีการปฏิบัติเช่นว่านั้น ให้ถือว่าของนั้นได้นำเข้ามาหรือ ส่งออกไปโดยหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรและให้นำกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ในการคำนวณ เงินเพิ่มดังกล่าว ถ้ามีเศษของเดือนให้นับเป็นหนึ่งเดือน

ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของสำนักงานตามมาตรา 32 วรรค สอง คณะกรรมการจะให้ผู้ได้รับการส่งเสริมเสียเงินเพิ่มภาษีอากรให้แก่รัฐ โดยชำระแก่กรมศุลกากรพร้อม

กับเงินภาษีอากรหรือภาษีอากรเพิ่มที่ต้องนำไปชำระตามวรรคสามในอัตราร้อยละหนึ่งต่อเดือนของเงินภาษีอากรหรือเงินภาษีอากรเพิ่มอันจะพึงต้องชำระ นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 32 วรรคสองอีกด้วยก็ได้ แต่เงินเพิ่มภาษีอากรตามมาตรานี้มีให้เกิดจำนวนเงินภาษีอากรหรือภาษีอากรเพิ่มอันจะพึงต้องชำระ และเพื่อให้ได้รับชำระเงินเพิ่มนี้ให้ถือว่าเงินเพิ่มเป็นเสมือนเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี การนับอายุความตามมาตรา นี้ ให้เริ่มนับเมื่อพ้นหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

มาตรา 34 ในกรณีที่คณะกรรมการสั่งเพิกถอนสิทธิและประโยชน์เกี่ยวกับภาษีเงินได้นิติบุคคล ให้ถือว่าผู้ได้รับการส่งเสริมหมดสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีที่ถูกเพิกถอนสิทธิประโยชน์นั้น และให้นำประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับ

คณะกรรมการอาจสั่งเพิกถอนสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงระยะเวลาบัญชีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้ ในกรณีนี้ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องแจ้งขอชำระภาษีอากรที่ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนต่อกรมสรรพากร สำนักงานภาษีสรรพากรพื้นที่ หรือสำนักงานสรรพากรจังหวัดที่ผู้ได้รับการส่งเสริมมีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ และชำระ ณ สถานที่ดังกล่าว ให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันทราบคำสั่งเพิกถอนสิทธิประโยชน์นั้น โดยถืออัตราภาษีที่เป็นอยู่ของรอบระยะเวลาบัญชีที่ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนเป็นเกณฑ์คำนวณ ถ้าผู้ได้รับการส่งเสริมมิได้แจ้งและชำระภาษีอากรหรือภาษีอากรเพิ่มภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เสียเงินเพิ่มตามประมวลรัษฎากรนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาแจ้งและชำระจนถึงวันที่นำเงินภาษีอากรหรือภาษีอากรเพิ่มและเงินเพิ่มมาชำระ ถ้ามิได้มีการปฏิบัติเช่นนั้น ให้นำประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับ

มาตรา 35 ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมเลิกกิจการ หรือโอนกิจการให้แก่ผู้อื่นให้บัตรส่งเสริมนั้นใช้ได้ต่อไปอีกไม่เกินสามเดือนนับแต่วันเลิก รวม หรือโอนกิจการ

ในกรณีที่ผู้รับโอนกิจการประสงค์จะขอรับช่วงดำเนินการที่ได้รับการส่งเสริมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบัตรส่งเสริมต่อไป ให้ยื่นคำขอรับการส่งเสริมภายในเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้การส่งเสริม ให้ออก บัตรส่งเสริมโดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้เพียงเท่าที่ผู้ได้รับการส่งเสริมเดิมยังเหลืออยู่ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าไม่สมควรให้การส่งเสริม ให้สั่งเพิกถอนสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้เพียงเท่าที่ผู้ได้รับการส่งเสริมเดิมยังเหลืออยู่ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าไม่สมควรให้การส่งเสริม ให้สั่งเพิกถอนสิทธิประโยชน์ทั้งหมด

หมวด 5

กองทุนส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์

มาตรา 36 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์” สำหรับเป็นทุนหมุนเวียนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินอื่น ดังต่อไปนี้

- (1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (2) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (3) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือแหล่งต่างๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือบุคคลอื่น
- (4) ดอกผลของเงินกองทุน
- (5) เงินค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้

เงินและทรัพย์สินอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ให้อธิบดีมีอำนาจนำเงินกองทุนไปหาดอกผลได้โดยฝากเงินออมทรัพย์หรือฝากประจำกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล

มาตรา 37 กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ ในด้านการวิจัยและการพัฒนาบุคลากรด้านโลจิสติกส์ การส่งเสริมการให้บริการโลจิสติกส์ในต่างประเทศ การให้การช่วยเหลือและสนับสนุนด้านเทคโนโลยีและสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการให้บริการโลจิสติกส์ รวมถึงการให้บริการส่งเสริมและพัฒนาด้านอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 38 ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน และกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งอีกไม่เกินเก้าคน โดยให้แต่งตั้งจากบุคคลในคณะกรรมการ จำนวนห้าคน ซึ่งในจำนวนนี้อย่างน้อยจะต้องเป็นผู้แทนสมาคมหรือองค์กร ผู้ให้บริการโลจิสติกส์จำนวนสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาการให้บริการโลจิสติกส์ การบริหาร การลงทุน เศรษฐกิจ การค้าระหว่างประเทศ การเงินหรือการธนาคาร และให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 39 ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายแผนการเงินและงบประมาณประจำปีของกองทุน

(2) พิจารณานุมัติ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมและงบประมาณรายจ่ายของกองทุนเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(3) พิจารณานุมัติการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การบริหารเงินกองทุน การใช้จ่ายเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(5) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุน

(6) ควบคุมและติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงาน งาน โครงการหรือกิจกรรมและงบประมาณรายจ่ายของกองทุน รวมทั้งประเมินผลการบริหารกองทุน

(7) รายงานผลดำเนินการของกองทุนต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจให้บริการโลจิสติกส์

มาตรา 40 ให้นำความในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 11 และมาตรา 12 มาใช้บังคับกับคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยอนุโลม

หมวด 6

บทกำหนดโทษ

มาตรา 41 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือไม่ยอมให้ข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานตามมาตรา 14 (2) โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควรต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

มาตรา 42 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 24 หรือมาตรา 25 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 43 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคลให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอม ในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

มาตรา 44 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษปรับสถานเดียวหรือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ ในการใช้อำนาจ ดังกล่าว คณะกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำการแทนได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา 45 บรรดาประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ ซึ่งออกตามความในมาตรา 10 ให้คณะกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหากไม่สามารถดำเนินการได้ให้คณะกรรมการรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา 46 บรรดาประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ซึ่งออกตามความในมาตรา 18 ให้คณะกรรมการมาตรฐานให้บริการโลจิสติกส์ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รับแต่งตั้ง

.....

.....

หน้าว่าง

การปฏิรูปชาวนาไทย

สวีนา พลพีชน์

วิริยะ คล้ายแดง

สุภัทร คำมุงคุณ

เกียรติศักดิ์ ภามะรินทร์

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม มีอาณาเกือบสี่ล้านครัวเรือน เกษตรกรเกือบทั้งหมดเป็นชาวนา และหนึ่งในห้าของพื้นที่ประเทศไทยหรือ 70 ล้านไร่ คือพื้นที่นา ผลิตข้าวเปลือกเฉลี่ยปีละ 30 กว่าล้านตัน สร้างรายได้ให้กับประเทศปีละประมาณ 200,000 ล้านบาท ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ของโลก คือ จีน และอินเดีย แต่ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวสู่ตลาดโลกมากที่สุด โดยคู่แข่งการส่งออกข้าวที่สำคัญคือ เวียดนาม

ที่ผ่านมาชาวนาส່ว่นใหญ่ยังมีฐานะยากจน และมีรายได้น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น ๆ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวนาไทย ได้แก่ ปัญหาระบบชลประทานในพื้นที่เพาะปลูกข้าวมีจำกัด ปัญหาการระบาดของศัตรูพืช ปัญหาชาวนาขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ล้วนส่งผลให้เกิดปัญหาด้านทุนการผลิตต่อไร่สูง แต่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ ประกอบกับในระบบเศรษฐกิจด้านราคาข้าว จึงเกิดปัญหาราคาข้าวตกต่ำตามมา ทำให้ชาวนามีปัญหาหนี้สินและปัญหาไร้ที่ดินทำกิน

แนวทางปฏิรูปชาวนา ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เสนอไว้ดังนี้

1. การจัดตั้งศูนย์ข้าวชุมชนระดับอำเภอ
2. การประกันรายได้เกษตรกรชาวนาเพื่อลดความเสี่ยงจากการผันผวนของราคา
3. การประกันภัยธรรมชาติเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ
4. การจัดสวัสดิการชาวนาเพื่อให้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ
5. ส่งเสริมการใช้ระบบสหกรณ์อย่างจริงจัง
6. การกำหนดระบบพื้นที่ปลูกข้าว (Zoning)
7. เพิ่มการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาข้าวไทย

คณะผู้ศึกษา ได้เสนอแนะแนวทางปฏิรูปชาวนา ด้วยการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชาวนาตามที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้เสนอไว้ ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา เพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชาวนา ที่เสนอโดยกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว และเห็นสมควรให้ทบทวนในหลักการ
 2. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการคุ้มครองพื้นที่สำหรับทำการเกษตร ไม่ให้ที่ดินถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น
 3. ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน เพื่อการจัดพื้นที่สาธารณะของรัฐที่เหมาะสมต่อการปลูกข้าว
- ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ ล้วนเป็นสิ่งที่ภาครัฐและเอกชน ได้ดำเนินการศึกษามาเป็นเบื้องต้นแล้ว หากได้นำมาปรับปรุงพิจารณาแก้ไขให้สอดคล้องเหมาะสม จะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปชาวนา และประเทศชาติสืบไป

การปฏิรูปชาวนาไทย

สถานการณ์ชาวนา

ภาคเกษตรมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เป็นฐานการผลิตที่สำคัญในการสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มเพื่อการค้าและการส่งออก และเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้กับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยการผลิตในภาคการเกษตร ขำวนับเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศ เนื่องจากการเพาะปลูกข้าวเพื่อบริโภคในประเทศแล้ว ข้าวยังเป็นสินค้าส่งออกที่มีความสำคัญต่อประเทศ ประเทศไทยมีพื้นที่การเพาะปลูกข้าวครอบคลุมทั้งประเทศ และมีความเกี่ยวข้องกับชาวนาซึ่งเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศด้วย ภาครัฐจึงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อให้ชาวนามีคุณภาพชีวิตที่ดี มีอาชีพมั่นคง และมีรายได้เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ควบคู่ไปกับการให้ความสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถในการผลิต เพื่อสร้างฐานการผลิตภาคเกษตรให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน โดยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับชาวนาไทยในปัจจุบัน มีดังนี้

1. การใช้ที่ดินและขนาดถือครองที่ดิน

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ การใช้ที่ดินใน พ.ศ. 2555 เป็นพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร 149.24 ล้านไร่ โดยเป็นพื้นที่นอกเขตชลประทาน 119.46 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 80.04 และในเขตพื้นที่ชลประทาน 29.78 ล้านไร่ หรือคิดร้อยละ 19.95 ของพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร การจำแนกเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรใน พ.ศ. 2555 พบว่ามีพื้นที่ปลูกข้าวกระจายทั่วประเทศ มีจำนวน 69.96 ล้านไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 46.88 ของพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร แบ่งออกเป็นพื้นที่ปลูกข้าวภาคเหนือ 15.79 ล้านไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 42.75 ล้านไร่ ภาคกลาง 10.20 ล้านไร่ และภาคใต้ 1.22 ล้านไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557, น.4) และใน พ.ศ. 2556/57 มีพื้นที่ปลูกข้าวกว่า 80.85 ล้านไร่

การปลูกข้าวของชาวนาส่วนใหญ่อยู่พื้นที่นอกเขตชลประทาน โดยใน พ.ศ. 2554/55 2555/56 และ 2556/57 มีพื้นที่ปลูกข้าวนอกเขตชลประทาน 56.11 54.18 และ 54.06 ล้านไร่ ตามลำดับ สำหรับพื้นที่ปลูกข้าวในเขตชลประทานมีจำนวน 27.29 26.86 และ 26.79 ล้านไร่ ตามลำดับ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557, น. 9)

ตาราง 1 พื้นที่ปลูกข้าวในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทาน พ.ศ. 2554/55 -2556/57

พื้นที่ปลูกข้าว	2554/55	2555/56	2556/57
ในเขตชลประทาน	27.29	26.86	26.79
นอกเขตชลประทาน	56.11	54.18	54.06

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดเฉลี่ย 4 ปี (2552-2556) ประมาณ 25.45 ไร่/ครัวเรือน โดยใน พ.ศ. 2552/23 2553/54 2554/55 2556/2557 มีขนาดเนื้อที่ถือครอง 25.43 25.42 25.25 และ 25.71 ไร่/ครัวเรือนตามลำดับ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557, น. 4)

โดยจากการสำรวจขนาดเนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกรยากจนในระดับประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2544/45 – 2551/52 พบว่าขนาดเนื้อที่ถือครองของครัวเรือนเกษตรกรยากจนลดลงจาก 19.77 ไร่ต่อครัวเรือน เป็น 17.80 ไร่ต่อครัวเรือน หรือมีแนวโน้มลดลง ร้อยละ 0.89 ต่อปี และลักษณะการใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่นาแต่มีแนวโน้มลดลงจาก 12.61 ไร่/ครัวเรือน เป็น 10.91 ไร่/ครัวเรือน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2555, น. 39) เมื่อพิจารณาเนื้อที่ถือครองที่ดินของชาวนาแยกตามลักษณะที่นา พบว่าเนื้อที่ถือครองที่น่าน้ำขึ้นมีแนวโน้มลดลงร้อยละ 4.25 ที่นาลุ่มปานกลาง มีแนวโน้มลดลงร้อยละ 1.65 และที่นาดอน แนวโน้มลดลงร้อยละ 0.31

ตาราง 2 การใช้ที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรยากจนระดับประเทศ พ.ศ. 2544/45 - 2551/52
จำแนกตามประเภทที่นา

รายการ	2544/45	2547/48	2549/50	2550/51	2551/52	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี
เนื้อที่ถือครอง (ไร่/ครัวเรือน)	19.77	19.66	19.62	19.96	17.80	-0.89
-ที่น่าน้ำขึ้น	0.31	0.56	0.29	0.49	0.19	-4.25
-ที่นา ลุ่ม ปานกลาง	7.62	5.91	7.52	6.58	6.28	-1.65
-ที่นาดอน	4.68	4.67	4.78	4.75	4.44	-0.31

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2. ผลผลิต

การปลูกข้าวของชาวนาในพื้นที่นาปรังและนาปี พบว่าผลผลิตข้าวนาปรังสูงกว่าข้าวนาปี โดยใน พ.ศ. 2554/55 2555/56 2556/57 ข้าวนาปรังมีผลผลิตเท่ากับ 676 669 645 กก./ไร่ และผลผลิตข้าวนาปีเท่ากับ 396 419 431 กก./ไร่ ตามลำดับ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557, น. 9) และเมื่อแยกตามเขตพื้นที่ชลประทาน ชาวนาที่ปลูกข้าวในเขตพื้นที่ชลประทาน จะได้ผลผลิตข้าวนาปีและข้าวนาปรังสูงกว่าการปลูกข้าวนอกพื้นที่เขตชลประทาน น้ำจึงเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อผลผลิตข้าวของชาวนา หากมีระบบชลประทานและการจัดการไร่นาที่เหมาะสม คาดว่าจะมีผลผลิตต่อไร่ของชาวนาเพิ่มขึ้นด้วย

ตาราง 3 ผลผลิตข้าวนาปีและนาปรังความชื้นร้อยละ 15 พ.ศ. 2554/55 – 2556/57

หน่วย: กิโลกรัม

รายการ	2554/55	2555/56	2556/57
ข้าวนาปี	396	419	431
- ในเขตชลประทาน	494	533	588
- นอกเขตชลประทาน	364	382	378
ข้าวนาปรัง	676	669	645
- ในเขตชลประทาน	700	691	668
- นอกเขตชลประทาน	637	627	603

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

3. ต้นทุน-ผลตอบแทนสุทธิ

ต้นทุนการผลิตของข้าวของชาวนาใน พ.ศ. 2557 มีต้นทุนประมาณ 4,323 -5,968 บาท/ไร่ โดยการผลิข้าวแต่ละประเภทมีแนวโน้มต้นทุนเพิ่มขึ้น ในขณะที่ผลตอบแทนสุทธิของชาวนา (บาท/ไร่) มีแนวโน้มลดลง (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557)

ตาราง 4 ต้นทุน-ผลตอบแทนสุทธิ พ.ศ. 2555 - 2557

ชื่อพืช	ต้นทุนการผลิต (บาท/ไร่)			ผลตอบแทนสุทธิ (บาท/ไร่)		
	2555	2556	2557	2555	2556	2557
1. ข้าวนาปี	4,423.67	4,674.62	4,787.10	278.54	-209.96	-1,500.83
2. ข้าวเจ้านาปี	4,923.63	5,163.91	5,331.38	330.40	-484.42	-767.61
3. ข้าวเจ้าหอมมะลิ	4,368.28	4,622.07	4,705.80	1,014.37	503.62	422.76
4. ข้าวเหนียนาปี	3,987.51	4,233.76	4,323.37	438.06	558.34	126.99
5. ข้าวนาปรัง	5,539.03	5,844.58	5,967.64	1,306.73	687.54	-1,364.24

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

4. ทรัพยากรสิน – หนี้สิน

ทรัพยากรสินเกษตรกรรมต้นปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2552/53 – 2555/56 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเมื่อ พ.ศ. 2552/53 เกษตรกรโดยรวมมีทรัพยากรสิน 961,878 บาท/ครัวเรือน และใน พ.ศ. 2555/56 เกษตรกรมีทรัพยากรสิน 1,029,218 บาท/ครัวเรือน ในขณะเดียวกันเกษตรกรก็มีแนวโน้มขนาดหนี้สินมีเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดย พ.ศ. 2552/53 เกษตรกรมีขนาดหนี้สิน 54,409 บาท/ครัวเรือน และ พ.ศ. 2555/56 เกษตรกรมีขนาดหนี้สิน 76,697 บาท/ครัวเรือน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557, น. 4)

ตาราง 5 ทรัพยากรสิน – หนี้สิน ของครัวเรือนเกษตรกร พ.ศ. 2552/53 – 2555/56

ทรัพยากรสิน – หนี้สิน	2552/53	2553/54	2554/55	2555/56
ทรัพยากรสินเกษตรกร ต่อปี (บาท/ครัวเรือน)	961,878	1,019,088	1,007,005	1,029,218
ขนาดหนี้สิน (บาท/ครัวเรือน)	54,409	54,061	59,808	76,697

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

จากการสำรวจหนี้สินปลายปีของครัวเรือนเกษตรกรยากจนระดับประเทศ พ.ศ. 2544/45-2551/52 พบว่าครัวเรือนเกษตรกรที่ยากจนมีแนวโน้มหนี้สินเพิ่มขึ้น โดยมีอัตราเฉลี่ยต่อปี 2.98 เมื่อแยกตามแหล่งเงินทุน พบว่าครัวเรือนเกษตรกรยากจนส่วนใหญ่กู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) มากที่สุด โดยส่วนใหญ่จะใช้หลักทรัพย์มาค้ำประกันเงินกู้ และนำเงินไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ ในขณะเดียวกันนำไปใช้หนี้เก่าและอื่น ๆ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2555, น. 43-45.)

ตาราง 6 ขนาดหนี้สินปลายปีของครัวเรือนเกษตรกรยากจนระดับประเทศ พ.ศ. 2544/45-2551/52

รายการ	2544/45	2547/48	2549/50	2550/51	2551/52	อัตราเฉลี่ย ต่อปี
หนี้สินปลายปี (บาท/ครัวเรือน)	35,652	48,651	21,677	46,099	57,997	2.98

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

5. จำนวนครัวเรือน

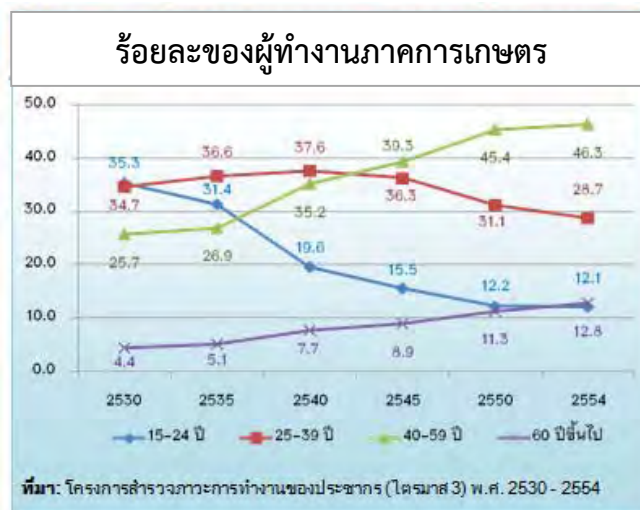
จำนวนครัวเรือนเกษตรกรปลูกข้าวนาปีและนาปรังใน พ.ศ. 2555/56 จำนวน 4,366,367 ครัวเรือน ประกอบด้วยครัวเรือนเกษตรกรปลูกข้าวนาปี 3,728,542 ครัวเรือน และครัวเรือนเกษตรกรปลูกข้าวนาปรัง 637,825 ครัวเรือน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557, น. 9) เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนครัวเรือน

เกษตรกรทั้งหมด 5.713 ล้านครัวเรือน มีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวคิดเป็นร้อยละ 76.42 ซึ่งถือว่าเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ และจากข้อมูลจำนวนผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรในปี 2557 มีจำนวนเกษตรกรขึ้นทะเบียน 7,105,336 ครัวเรือน (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2557ก) โดยมีจำนวนเกษตรกรปลูกข้าวนาปีมาขึ้นทะเบียน 2,598,592 ราย และเกษตรกรปลูกข้าวนาปรัง ขึ้นทะเบียนจำนวน 725,405 ราย ทั้งนี้ มีจำนวนเกษตรกรที่ปลูกข้าว นาปีมาขึ้นทะเบียนมากถึง 74 จังหวัด และมีเกษตรกรที่ปลูกข้าวนาปรังมาขึ้นทะเบียน 72 จังหวัด (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2557ข) ซึ่งชี้ให้เห็นว่ามีจำนวนครัวเรือนชาวนาครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร และอยู่กระจ่ายกันในภูมิภาคต่าง ๆ

6. แรงงานภาคการเกษตร

การเปลี่ยนแปลงของแรงงานในภาคการเกษตรใน พ.ศ. 2530- 2554 เมื่อจำแนกตามอายุจะพบว่า ประชากรกลุ่มอายุ 15-24 ปี (วัยรุ่น) มีแนวโน้มที่จะทำงานภาคการเกษตรลดน้อยลงเกือบ 3 เท่าตัว ส่วนในกลุ่มอายุ 25-39 ปี พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในขณะที่ในกลุ่มอายุ 40-59 ปี มีสัดส่วนคนทำงานในภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และสำหรับผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) พบว่ามีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันแรงงานไทยหันไปประกอบอาชีพด้านการผลิต และการบริการเป็นจำนวนมาก และทำงานด้านการเกษตรลดลงอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในกลุ่มวัยรุ่น(อายุ 15-24 ปี) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ม.ป.ป.)กล่าวได้ว่า แรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคเกษตรน้อยลง ส่งผลให้อายุเฉลี่ยของแรงงานภาคเกษตรสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตในอนาคตอาจลดลงเนื่องจากปัญหาสุขภาพของแรงงานและข้อจำกัดในการที่จะเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ เพื่อนามาประยุกต์ใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (กรวิทย์ ต้นศรี, ม.ป.ป.)

แผนภาพ 1 ร้อยละของผู้ทำงานภาคการเกษตร

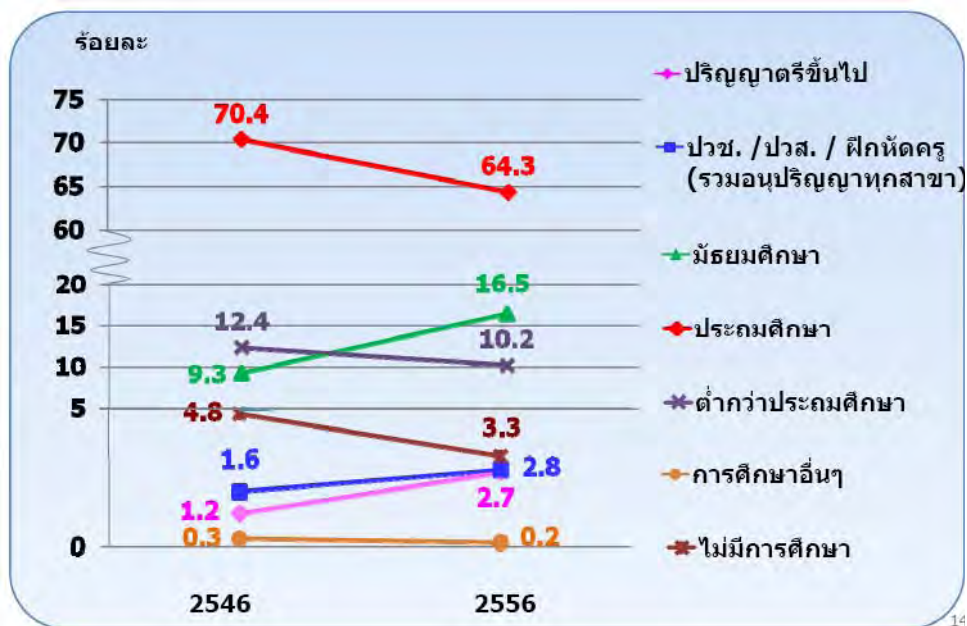


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

7. การศึกษา

จากสำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2556 สำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าผู้ถือครองการทำเกษตรมีการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับประถมศึกษาร้อยละ 64.3 เมื่อพิจารณาในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ผู้ถือครองการเกษตรมีแนวโน้มการศึกษาเพิ่มขึ้น ทั้งในระดับมัธยมศึกษา ระดับปวช. ปวส. อนุปริญญา และระดับปริญญาตรี (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2556, น. 14)

แผนภาพ 2 การศึกษาของผู้ถือครองการทำเกษตร พ.ศ. 2546-2556



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ชาวนามีพื้นที่ปลูกข้าวกระจายทั่วประเทศมีจำนวนครัวเรือนกว่า 3.7 ล้านครัวเรือน โดยพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่นอกเขตชลประทาน จากการสำรวจพบว่าขนาดการถือครองที่ดินของชาวนามีแนวโน้มลดลง ต้นทุนการผลิตข้าวมีต้นทุนเพิ่มขึ้น และเกษตรกรมีขนาดหนี้สิน (บาท/ครัวเรือน) เพิ่มขึ้น ในด้านแรงงานพบว่าแรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคเกษตรน้อยลง ส่งผลให้อายุเฉลี่ยของแรงงานภาคเกษตรสูงขึ้น และในด้านการศึกษาพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีแนวโน้มการศึกษาเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับดัชนีความผาสุกของเกษตรกรใน พ.ศ. 2553 พบว่าดัชนีด้านเศรษฐกิจจัดอยู่ในระดับต้องปรับปรุง องค์ประกอบตัวชี้วัดที่ยังอยู่ในระดับต่ำได้แก่ รายได้ของครัวเรือน การออมของครัวเรือน และสัดส่วนหนี้สินต่อทรัพย์สินของครัวเรือน และดัชนีด้านการศึกษาที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่จัดอยู่ในระดับต้องแก้ไข เกษตรกรควรได้รับความรู้ เทคโนโลยี และทักษะในการประกอบอาชีพมากขึ้น รวมทั้งสนับสนุนให้สมาชิกครัวเรือนเกษตรมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น เพื่อให้ครัวเรือนมีภูมิคุ้มกันในตัวเองเพิ่มขึ้น สำหรับดัชนีด้านสุขอนามัยและด้านสังคมจัดอยู่ในระดับที่ดีมาก ในขณะที่ดัชนีด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับต้องปรับปรุง ตัวชี้วัดที่สำคัญคือ สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมดยังอยู่ในระดับต้องปรับปรุง รวมทั้งการ

ฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรดินยังดำเนินการได้น้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่เสื่อมโทรมทั้งหมดของประเทศ โดยรวมแล้วดัชนีความผาสุกของเกษตรกรส่วนใหญ่มีแนวโน้มสูงขึ้น อย่างไรก็ตามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดการดำเนินงานเพื่อยกระดับความผาสุกของเกษตรกร ได้แก่ (1) ยกระดับรายได้ครัวเรือนเกษตรกร (2) เพิ่มการออมของครัวเรือนเกษตรกร (3) ลดสัดส่วนหนี้ต่อทรัพย์สินครัวเรือนเกษตรกร (4) สนับสนุนให้สมาชิกครัวเรือนเกษตรกรได้รับการศึกษาสูงกว่าภาคบังคับมากขึ้น (5) ส่งเสริมเกษตรกรให้ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและฝึกอบรมมากขึ้น (6) สนับสนุนการดำเนินงานให้เกษตรกรมีความภูมิใจมากขึ้น (7) สนับสนุนให้มีการปลูกป่าเพิ่มขึ้น และ (8) สนับสนุนการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรดิน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2553, น. 1-3) ซึ่งจะเป็นการสร้างความผาสุกของเกษตรกรต่อไป

สภาพปัญหาชาวนา

ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศไทย โดยประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ ใน พ.ศ. 2553 ประเทศไทยส่งออกข้าวมีมูลค่าสูงถึง 5,399 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นส่วนแบ่งในตลาดโลก ร้อยละ 47.41 เป็นอันดับ 1 ของโลก ข้าวมีสัดส่วนการส่งออกร้อยละ 30.8 ของมูลค่าส่งออกสินค้าเกษตร และคิดเป็นร้อยละ 3.3 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด และข้าวยังเป็นอาหารหลักของคนไทย รวมทั้งเป็นแหล่งรายได้ให้กับชาวนาไทย ปัจจุบันประเทศไทยมีชาวนาประมาณ 3.72 ล้านครัวเรือน หรือประมาณ 17 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 43 ของภาคแรงงาน ปลูกข้าวเฉลี่ยปีละ 72.20 ล้านไร่ ผลิตข้าวเปลือกเฉลี่ยปีละ 32.28 ล้านตัน ข้าวเปลือก สร้างรายได้ให้กับประเทศปีละประมาณ 200,000 ล้านบาท รวมทั้งใช้บริโภคภายในประเทศคิดเป็นมูลค่าอีกปีละ 230,000 ล้านบาท รวมมูลค่าของข้าวปีละประมาณ 430,000 ล้านบาท (“เร่งปรับปรุง พ.ร.บ. กองทุนพัฒนาข้าวฯ,” 2557)

แต่ที่ผ่านมาชาวนาส่วนใหญ่ยังมิฐานะยากจน และมีรายได้น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น ๆ เนื่องจากอาชีพชาวนาเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงสูงจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ ฝนแล้ง น้ำท่วม ฯลฯ อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาความเสี่ยงทางด้านภัยธรรมชาติแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่ทำให้ชาวนาไทยไม่สามารถยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ โดยสรุปสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวนาไทย ดังนี้

1. ปัญหาระบบชลประทานในพื้นที่เพาะปลูกข้าวมีจำกัด ข้อมูลจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ระบุว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ มีศักยภาพในระบบชลประทาน 60 ล้านไร่ ซึ่งมีระบบชลประทานแล้วเพียง 29.6 ล้านไร่ และมีพื้นที่ที่สามารถพัฒนาระบบชลประทานได้อีก 30.4 ล้านไร่ พื้นที่เกษตรน้ำฝน 109 ล้านไร่สามารถพัฒนาระบบชลประทานได้อีก 9.1 ล้านไร่ โดยร้อยละ 70 ของพื้นที่ปลูกข้าวอยู่นอกเขตชลประทาน ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูก 149 ล้านไร่ มีพื้นที่ปลูกข้าว 70 ล้านไร่ แยกเป็นพื้นที่ปลูกข้าวในเขตเหมาะสมและเหมาะสมปานกลาง ประมาณ 43 ล้านไร่ และมีพื้นที่ปลูกข้าวที่เหมาะสมน้อยและไม่เหมาะสมประมาณ 27 ล้านไร่ ซึ่งสามารถเปลี่ยนไปปลูกพืชเกษตรอื่นที่เหมาะสมและให้ผลตอบแทนสูงกว่า

การเพาะปลูกข้าวของไทยมีการผลิตแบ่งอย่างกว้าง ๆ ได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่ พื้นที่นาชลประทาน และพื้นที่น่าน้ำฝน โดยพื้นที่เพาะปลูกข้าวส่วนใหญ่ของประเทศประมาณสามในสี่อยู่ในพื้นที่น่าน้ำฝนและมีพื้นที่

เพาะปลูกข้าวในที่นาชลประทานประมาณหนึ่งในสี่ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปี อย่างไรก็ตามในพื้นที่น่าน้ำฝนจะมีผลผลิตต่ำประมาณครึ่งหนึ่งของผลผลิตข้าวในพื้นที่ชลประทาน ทั้งนี้เพราะเป็นข้าวพันธุ์ไวแสงโดยเฉพาะพันธุ์ขาวดอกมะลิ 105 และ กข 15 แต่เป็นข้าวคุณภาพชั้นดีของไทย ปริมาณผลผลิตข้าวหอมมะลิไทย(ข้าวขาวดอกมะลิ 105 และ กข. 15) มีประมาณ 9.11 ล้านตันข้าวเปลือกใน พ.ศ. 2556 หรือคิดเป็นร้อยละ 24.72 ของผลผลิตข้าวทั้งประเทศ มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวพันธุ์ดังกล่าวประมาณ 29.79 ล้านไร่ การปลูกข้าวพันธุ์ดังกล่าวจะมีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เพราะขาดน้ำ และไม่สามารถทำนาปรังได้ แต่เป็นข้าวที่ผู้มียาได้สูงต้องการทั้งตลาดในประเทศและตลาดต่างประเทศ ส่วนข้าวที่ปลูกในพื้นที่ชลประทานจะมีผลผลิตที่สูงกว่าผลผลิตข้าวในที่น่าน้ำฝน ส่วนมากเป็นข้าวที่มีการผลิตในลักษณะ Mass production (การผลิตขนาดใหญ่ การผลิตสินค้าโดยใช้เครื่องจักรที่ได้มาตรฐานเดียวกันเป็นจำนวนมากเพื่อประสิทธิภาพหรือความประหยัด) ข้าวในกลุ่มนี้มีการแข่งขันสูงในตลาดต่างประเทศ

นอกจากนี้ระบบการจัดการน้ำแม้จะอยู่ในเขตชลประทาน แต่ก็มีปัญหาน้ำไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่เกษตรกรโดยเฉพาะชาวนาในพื้นที่ต้องประสบมาตลอด เนื่องจากการจัดระบบชลประทานไม่สอดคล้องกับสภาพจริง (วงเสวนาชี้ปัญหากรมเจ้ากระทรวงไทย, 2557) นอกจากนี้พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การทำนาจะปลูกข้าวแค่เพียงปีละครั้ง หรืออย่างมากไม่เกิน 2 ครั้งต่อปี เพราะมีพื้นที่ชลประทานเพียงร้อยละ 10 ของพื้นที่ทำนาทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากภาคกลางและภาคเหนือตอนล่างที่มีระบบชลประทานสมบูรณ์ ทำให้มีการปลูกข้าว ปีละ 3 ครั้ง หรือ 5 ครั้งภายใน 2 ปี แต่อย่างไรก็ดีการปลูกข้าวในภาคอีสานซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าวหอมมะลิ ซึ่งสร้างชื่อเสียงให้กับประเทศไทย ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องเข้าไปจัดระบบ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (“จัดระบบปลูกข้าวขยายสู่ภาคอีสาน”, 2557)

และจากการศึกษาข้อมูลของกรมชลประทาน พบว่า ภาคอีสานสามารถที่จะเพิ่มพื้นที่เขตชลประทานได้ถึงร้อยละ 31 โดยการผันน้ำโขงลงแม่น้ำชีและแม่น้ำมูล เพื่อนำน้ำส่วนนี้มาเสริมในระบบ รวมถึงสามารถพัฒนาและดึงลุ่มน้ำต่าง ๆ ในพื้นที่จำนวน 19 แห่งมาใช้ได้ นอกจากนี้ ยังสามารถนำน้ำบาดาลมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตรได้อีกประมาณ 10 ล้านไร่อีกด้วย ปัญหาดังกล่าวหากแก้ไขได้สำเร็จ ผลผลิตข้าวหอมมะลิในภาคอีสานจะเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิมอย่างน้อยร้อยละ 25 ซึ่งหากมีการเพิ่มน้ำเข้าไปในพื้นที่ ความอุดมสมบูรณ์ก็จะกลับมา ปัญหาความยากจนของเกษตรกรก็จะหมดไป (“แนะเพิ่มพื้นที่ชลประทานภาคอีสาน”, 2556)

2. ปัญหาการระบาดของศัตรูพืช ชาวนาส่วนใหญ่ประมาณ 600,000 ครัวเรือนต้องเช่าที่นาเพื่อให้มีรายได้เพียงพอ และต้องเร่งเพาะปลูกข้าวให้ได้มากกว่าปีละ 1 ครั้ง ทำให้เกิดการระบาดของศัตรูพืชได้ง่าย ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูง เมื่อเผชิญกับความผันผวนของราคาข้าวเปลือก ชาวนาจึงต้องเผชิญกับภาวะหนี้สินขาดความมั่นคงทางอาชีพ ขาดสวัสดิการที่เหมาะสมในวัยชราภาพ โดยชาวนาส่วนใหญ่มีอายุมากเฉลี่ย 55 ปี และมีอายุเกินกว่า 60 ปี ประมาณร้อยละ 30 ด้วยปัญหาต่างๆ ที่ยังคงรอการแก้ไขเช่นนี้ เยาวชนรุ่นใหม่เป็นจำนวนมากจึงขาดแรงจูงใจ และละทิ้งไร่นาหันไปประกอบอาชีพอื่นแทน (“เร่งปรับปรุง พ.ร.บ.กองทุนพัฒนาข้าวฯ”, 2557)

3. ปัญหาขบวนการขาดแคลนเมล็ดพันธุ์คุณภาพ เนื่องจากเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ผลิตโดยศูนย์ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวมียังไม่เพียงพอในการจำหน่ายให้กับเกษตรกร โดยในแต่ละปีขบวนการมีความต้องการเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อการเพาะปลูกประมาณ 1 ล้านตัน ขณะที่กรมการข้าวสามารถผลิตได้ปีละไม่เกิน 1 แสนตัน (“หมู่บ้านผลิตพันธุ์ข้าวต้นแบบ”, 2555) ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ข้าว และไม่เพียงพอกับความ ต้องการ ทำให้ขบวนการแก้ปัญหาด้วยการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เอง โดยขบวนการบางส่วนไม่มีความรู้ในเรื่องการเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ให้ถูกวิธี และมีคุณภาพ ไม่ทราบวิธีการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ ทำให้ได้เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ไม่บริสุทธิ์ พันธุ์ไม่แท้ คุณภาพไม่ดี มีเปอร์เซ็นต์การงอกน้อย ส่งผลให้ได้ผลผลิตข้าวต่อไร่ต่ำ

4. ปัญหาต้นทุนการผลิตต่อไร่สูง สถานภาพของภาคเศรษฐกิจการผลิตข้าวของไทยในวันนี้ ได้เข้าสู่ภาวะที่ถดถอยและกำลังแข่งขันไม่ได้ ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยเสี่ยงทั้งที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในมีเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งปัจจัยเสี่ยงจากภายนอกที่สำคัญ ได้แก่ สภาพความแปรปรวนของภูมิอากาศโลกมีเพิ่มสูงขึ้น ทั้งจากความแปรปรวนของอุณหภูมิ ฤดูกาล ปริมาณของฝน และความแห้งแล้ง ทำให้เพิ่มความเสี่ยงต่อความเสียหายในผลผลิตแก่เกษตรกรชาวนาเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งประเด็นด้านการแข่งขันทางการค้าที่มีความรุนแรงและเป็นพลวัตที่สูงขึ้น เนื่องจากประเทศได้ก้าวไปสู่การค้าเสรีทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างภูมิภาค ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับประชาคมการค้าต่าง ๆ และกับองค์การการค้าโลก สถานการณ์ดังกล่าวจะทำให้ภาคการผลิตข้าวของไทยไม่สามารถแข่งขันได้ เพราะการมีต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตที่สูงกว่าประเทศที่เป็นคู่แข่งทางการค้าสินค้าข้าวในภูมิภาคเอเชีย เช่น เวียดนาม อินเดีย เป็นต้น ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยที่สูงย่อมส่งผลต่อการแข่งขันในตลาดการค้าที่ถดถอยลดลง และจะสร้างผลกระทบต่ออาชีพการทำนาตามหากไม่มีการปรับตัวและแก้ไขต่อสถานภาพของปัญหาที่เป็นอยู่

โดยการปลูกข้าวของชาวนานั้น ชาวนาต้องอาศัยปัจจัยการผลิตที่สำคัญหลายปัจจัย ได้แก่ ได้แก่ เครื่องจักรกลทางการเกษตร น้ำมันเชื้อเพลิง ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืช เป็นต้น เพื่อการผลิตและให้ได้ผลผลิตหรือผลตอบแทนมากขึ้น แต่ปัจจัยการผลิตดังกล่าวมีราคาค่อนข้างแพง เนื่องจากส่วนใหญ่ต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศ และใช้ในปริมาณที่มาก นอกจากนี้การใช้ปุ๋ยเคมีเป็นเวลานาน ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของดิน ทำให้ดินเสื่อมสภาพหรือไม่มีคุณภาพ ส่งผลให้ผลผลิตข้าวที่ได้แทนที่จะมีปริมาณเพิ่มขึ้นกลับมีปริมาณที่ลดลง ทำให้รายได้ที่จะได้รับลดลงตามไปด้วย และไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่ได้ลงทุนไป ชาวนาจึงเกิดภาวะขาดทุนและเกิดหนี้สินตามมา ซึ่งได้มีการศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตข้าวของศูนย์ศึกษาการค้ำระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย โดยได้วิเคราะห์เกี่ยวกับข้าวไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่าชาวนาไทยมีกำไรสุทธิจากการขายข้าว ต่ำที่สุดในภูมิภาคเอเชีย เนื่องจากมีต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศอื่น โดยไทยมีต้นทุนการผลิตที่ 9,763.40 บาท/ตัน ได้ผลผลิตที่ 450 กก./ไร่ ราคาข้าวโดยเฉลี่ยที่ขายได้ 11,319.37 บาท/ตัน ส่งผลให้มีเงินเหลือในการทำนาประมาณ 1,555.97 บาท/ตัน หรือ 28,035.50 บาท/ปี ในขณะที่เวียดนามที่มีต้นทุนการผลิตที่ 4,070.76 บาท/ไร่ ได้ผลผลิต 900 กก./ไร่ ราคาข้าวโดยเฉลี่ยที่ขายได้ 7,215.50 บาท ส่งผลให้มีเงินเหลือจากการทำนาประมาณ 3,180.74 บาท/ตัน หรือมีรายได้ประมาณ 54,217.23 บาท/ปี

ขณะที่ชาวนาพม่า มีต้นทุนปลูกข้าวเฉลี่ยที่ 7,121.76 บาท สามารถขายข้าวได้ 10,605.86 บาท มีเงินเหลือเก็บ 3,484.1 บาท (“ม.หอการค้าเผยชาวนาไทยรายได้ต่ำสุด”, 2557)

5. ปัญหาราคาข้าว เนื่องจากที่ผ่านมาชาวนาไทยอยู่ในสภาพที่ถูกกำหนดให้เข้าสู่ระบบทุนหรือระบบตลาด โดยที่ชาวนาไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปกำหนดทิศทาง เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ชาวนาขาดอำนาจในการต่อรอง ถูกกดขี่ ขูดรีดจากพ่อค้าคนกลาง เนื่องจากกลไกการตลาดเป็นของพ่อค้าคนกลาง ซึ่งซับซ้อนมากขึ้นจากพ่อค้าในประเทศ เพิ่มเป็นพ่อค้าต่างประเทศในระบบตลาดโลก ชาวนาเป็นผู้ผลิต แต่ไม่ได้จัดการผลผลิตโดยตนเอง การจัดการการตลาดตั้งแต่ยุคเริ่มต้นต้องมีคนกลางในการจัดการการตลาด ไม่มีอำนาจในการต่อรองซึ่งกันและกัน แตกต่างจากผลผลิตของบริษัทเอกชนทั่วไปที่สามารถกำหนดราคาขายได้ เวลาขายข้าวชาวนาจะถามราคาจากโรงสี ถ้าชาวนาจะซื้อไร่ ปลายข้าวต้องไปถามเจ้าแก่ สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทเรื่องการจัดการตลาดไม่ได้อยู่ในมือชาวนา (ข้าว : นโยบายการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน, 2552) ท่ามกลางกระแสเศรษฐกิจปัจจุบัน ปัญหาภูมิธรรมสำคัญที่ปรากฏมาตลอดคือปัญหาราคาข้าวตกต่ำ ทำให้ชาวนาขายข้าวได้ในราคาต่ำกว่าต้นทุน

การพัฒนาตลาดข้าว ให้มีความเข้มแข็งเพื่อใช้เป็นฐานในการรองรับตลาดข้าวเสรีก็ถูกทำลายด้วยนโยบายประกันรายได้ขั้นต่ำ และนโยบายการรับจำนำข้าวซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้อยู่ในรัฐบาลปัจจุบัน โดยการรับจำนำข้าวขึ้นใช้วิธีรับซื้อข้าวจากเกษตรกรโดยให้ราคาข้าวขาวตันละ 15,000 บาท ข้าวหอมมะลิ 20,000 บาท และข้าวเหนียว 18,000 บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงมากและแพงกว่าราคาตลาดเกือบเท่าตัว ทำให้ราคาส่งออกข้าวของประเทศไทยแพงกว่าประเทศอื่น ๆ อีกทั้งราคารับจำนำข้าวที่แพงยังนำไปสู่การลักลอบนำเข้าข้าวเปลือกซึ่งด้อยคุณภาพเพื่อมาสวมสิทธิทำให้เกิดความเสียหาย นอกจากนั้นนโยบายดังกล่าวยังทำร้ายชาวนาไทยและโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว กล่าวคือนโยบายรับจำนำข้าวก็มีช่องว่างที่ทำให้โรงสีบางโรงโกฐรัฐบาล ด้านนโยบายประกันรายได้ ชาวนาบางคนก็โกฐรัฐบาล นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างนิสัยให้กับชาวนาทำให้ไม่สนใจที่จะพัฒนาอาชีพของตนเอง ปลูกพืชแล้วปล่อยตามยถากรรม ไม่ดูแลรักษาผลผลิต ในขณะที่ประเทศเวียดนาม กัมพูชา พม่า และลาว ไม่มีนโยบายด้านราคา แต่มีมาตรการส่งเสริมให้ต่างชาติเข้ามาเช่าพื้นที่ทำนาในประเทศของตน (“AEC : จากความถดถอยของข้าวไทย”, 2557)

6. ปัญหาหนี้สิน เป็นปัญหาที่สร้างความทุกข์ยากให้กับชาวนาเป็นอย่างมาก มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ชาวนาจึงต้องปรับเปลี่ยนวิธีการปลูกข้าว เพื่อให้สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยใช้ปัจจัยการผลิตจากภายนอกที่ต้องมีการลงทุนเพิ่มขึ้น และที่สำคัญเนื่องจากราคาข้าวตกต่ำ ชาวนาจึงมีรายได้ที่ไม่พอกับค่าใช้จ่ายจำเป็น ต้องกู้หนี้ยืมสิน เพื่อใช้จ่ายในครอบครัว และใช้เป็นค่าลงทุนครั้งต่อไป จากข้อมูลตัวเลขหนี้สินของเกษตรกร (รวมถึงชาวนา) ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2554/55 พบว่าสถานะหนี้สินของชาวนาปัจจุบัน ชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนภาคการเกษตรทั้งหมดมีหนี้สินเพิ่มขึ้นจาก 204,117 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2542 เป็น 456,339 ล้านบาท ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน (กลุ่มโลโคลแอค) ที่พบว่าชาวนาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

หนี้สินเฉลี่ยถึง 401,679 บาทต่อครอบครัว และชาวนาในจังหวัดเพชรบุรี มีหนี้สินเฉลี่ยถึง 371,091 บาทต่อครอบครัว (“ชาวนายุธยา อ่วมแบกหนี้”, 2557)

7. ปัญหาไร่ที่ดินทำกิน ชาวนาส่วนใหญ่อยู่ในสภาพไร่ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือต้องเช่าที่ดินเพื่อปลูกข้าว การไร่ที่ดินทำกินเกิดจากหลายสาเหตุที่สำคัญ คือ ชาวนาต้องขายที่ดินให้กับนายทุน อันเนื่องมาจากเป็นหนี้สิน จึงต้องขายที่นาเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ และการที่นายทุนเข้ามาซื้อที่ดินเพื่อแสวงหาผลกำไร นอกจากนี้ยังมีกรณีการถูกเวนคืน และจากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2554 พบว่ามีเกษตรกรที่เช่าที่ดินผู้อื่นเป็นพื้นที่ร้อยละ 19.6 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมด 149.25 ล้านไร่ พบในภาคกลางสูงที่สุดประมาณร้อยละ 36 ถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ โดยพบสูงที่สุดที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีการเช่าที่ดินมากถึงร้อยละ 72 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (กลุ่มโลโคลแอค) ที่พบว่ามีเกษตรกรเช่านาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาใน พ.ศ. 2555 สูงถึงร้อยละ 85 นอกจากนี้เกษตรกรภาคกลางต้องจ่ายค่าเช่าที่ดินสูงถึงไร่ละ 1,500-2,500 บาทต่อไร่ต่อรอบการผลิต คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20-25 ของต้นทุนการผลิตทั้งหมด ในขณะที่ต้นทุนการผลิตรวมทั้งเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี มีสัดส่วนรวมกันร้อยละ 30-45 ของต้นทุนการผลิต นอกจากนี้มีการกว้านซื้อที่ดินแปลงใหญ่ของนายทุนในพื้นที่ภาคกลาง ทำให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดินและมีชาวนาไร่ที่ดินเพิ่มมากขึ้น (“สัมภาษณ์: 1 ปีประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ รับบทท้าวใจมือชาวนา-รัฐบาล”, 2557)

8. ปัญหางบประมาณการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการผลิตข้าวน้อยเกินไป ปัจจุบันรัฐบาลไทย ไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรกับการวิจัยและพัฒนา ในเรื่องการปรับปรุงพันธุ์ข้าว รวมไปถึงเทคโนโลยีในการเพาะปลูก การพัฒนาความรู้ความสามารถให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว สังเกตได้จากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะเน้นด้านราคาข้าวมากกว่าที่จะสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนา ในขณะที่ประเทศเวียดนามซึ่งเป็นประเทศคู่แข่งข้าวที่สำคัญ ให้ความสำคัญกับเรื่องการวิจัยและการพัฒนาเป็นอย่างมาก โดยทุ่มงบประมาณหลายพันล้านบาทต่อปี ในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการเพิ่มผลผลิต สนับสนุนการขยายพันธุ์ข้าวใหม่ ๆ ที่ให้ผลผลิตสูงและใช้เวลาสั้นลงในการเพาะปลูก อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่เพาะปลูกให้มีศักยภาพมากขึ้น ให้เอื้อต่อการปลูกข้าวเพื่อการส่งออกเป็นการเฉพาะ ทำให้เวียดนามสามารถพัฒนาด้านการผลิตข้าวได้อย่างรวดเร็ว รัฐจึงจำเป็นต้องสนับสนุนการวิจัย และมองหาตลาดใหม่ ๆ ไปพร้อม ๆ กัน ประเทศไทยจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณด้านการวิจัยพันธุ์ข้าว แล้วกำหนดทิศทางให้ชัดเจนว่าจะพัฒนาไปทางไหนบ้าง จะมีวิธีการเพิ่มคุณภาพของข้าวได้อย่างไร เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ นำเทคโนโลยีชีวภาพมาใช้เพิ่มวิตามินเข้าไปข้าว (Golden rice) ทำให้ข้าว มีคุณสมบัติที่ดีขึ้น หรือการพิจารณาเทคโนโลยีใหม่ การตัดแต่งยีนส์ที่ช่วยแก้ปัญหาภาวะแล้ง หรือเพื่อช่วยลดการใช้ยาปราบศัตรูพืช หรือแม้แต่การใช้ปุ๋ยเคมี (สารสิน วีรผล, 2554) นำเทคโนโลยีระดับโลกและการจัดการ ที่ทันสมัยมาใช้ ควรมีการพัฒนาองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ พัฒนาระบบชลประทาน เพราะข้าวถือเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญมาก การดำเนินงานจึงต้องทำในลักษณะคล้าย ๆ กับการจัดนิคมอุตสาหกรรม เพื่อพัฒนา

ข้าวไทยสู่เกษตรอุตสาหกรรม ทั้งเรื่องของเมล็ดพันธุ์ การแปรรูป การตลาดใหม่ ๆ ส่งเสริมการแปรรูปผลผลิตข้าวเป็นมูลค่าเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นประเทศไทยอาจถึงเวลาแล้วที่จะต้องผลิตข้าวคุณภาพสูงอย่างข้าวอินทรีย์ ลดการใช้สารเคมี เช่น ข้าวเบอร์รี่ ที่สามารถจำหน่ายได้ในราคาที่สูงขึ้น

งบประมาณในการวิจัยของไทยอยู่ในระดับต่ำโดยคิดเป็นร้อยละ 0.25 ต่อ GDP เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย โดยใน พ.ศ. 2554 งบประมาณด้านการการวิจัยของญี่ปุ่นอยู่ที่ร้อยละ 3.3 เกาหลีใต้ อยู่ที่ร้อยละ 3.0 สิงคโปร์อยู่ที่ร้อยละ 2.2 จีนอยู่ที่ร้อยละ 1.4 อินเดียอยู่ที่ร้อยละ 0.9 และ มาเลเซียอยู่ที่ร้อยละ 0.69 ต่อ GDP จากตัวเลขกรมการข้าวใน พ.ศ. 2553 ปรากฏว่างบวิจัยของไทยอยู่ที่ 175,194,200 บาท และหากรวมงบประมาณวิจัยจากแหล่งอื่น ๆ อีกรวมแล้วไม่เกิน 200 ล้านบาท หากเทียบกับเวียดนามใน พ.ศ. 2553 รัฐบาลเวียดนามประกาศเพิ่มงบประมาณวิจัยข้าวทุกๆด้านเป็นเงินถึง 100 ล้านบาท หรือ 100,000 ล้านบาท เพื่อแย่งชิงโอกาสในการเปิดตลาดข้าวเสรีให้เป็นของเวียดนาม (“AEC : จากความถดถอยของข้าวไทย”, 2557)

แนวทางปฏิรูปเพื่อพัฒนาชาวนา

ภาครัฐ

1. กรมการข้าว

กรมการข้าวได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชาวนาให้มีความรู้ความสามารถในการผลิต และมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้ เพื่อให้มีความมั่นคงในอาชีพและมีความยั่งยืน ภาครัฐจึงมีกลยุทธ์ในการพัฒนาชาวนา ดังต่อไปนี้ (กรมการข้าว, ม.ป.ป.)

(1) การจัดตั้งศูนย์ข้าวชุมชน

การจัดตั้ง “ศูนย์ข้าวชุมชน” เพื่อให้ชาวนามีเมล็ดพันธุ์ดีคุณภาพใช้อย่างเพียงพอและทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรม โดยให้ชาวนาเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เอง บริหารจัดการเมล็ดพันธุ์ด้วยตนเอง (กลุ่ม) ภาครัฐเป็นผู้จัดหาเมล็ดพันธุ์ ขั้นพันธุ์ขยาย (จำหน่ายในราคาที่เป็นธรรม) ให้ชาวนาในศูนย์ข้าวชุมชนใช้เป็นหัวเชื้อนำไปขยายพันธุ์เป็นขั้นพันธุ์จำหน่าย (พันธุ์ที่ใช้ปลูก) เพื่อจำหน่ายจ่ายแจกให้ชาวนาในชุมชน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้การผลิตเมล็ดพันธุ์ และให้บริการในการตรวจสอบรับรองคุณภาพเมล็ดพันธุ์ให้เกษตรกรในศูนย์ข้าวชุมชน ซึ่งจะทำให้ชาวนาผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์มีรายได้สูงกว่าการขายข้าวปกติและชาวนาในชุมชนมีเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีใช้ในราคาที่เป็นธรรม ทั้งนี้มีเป้าหมายจะจัดตั้งให้ได้ประมาณ 3,000 - 4,000 ศูนย์ทั่วประเทศ โดยมีศูนย์หลักระดับอำเภอประมาณ 600 ศูนย์

(2) การจัดตั้งศูนย์บริการชาวนา

การจัดตั้งศูนย์บริการชาวนา เพื่อให้ชาวนาได้รับบริการด้านเทคโนโลยีการผลิตข้าวจากภาครัฐอย่างทั่วถึง และให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารและให้คำปรึกษาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งบริการด้านอื่น ๆ แก่ชาวนา นอกเหนือจากการได้รับการบริการจากเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรในจังหวัดและอำเภอที่มีอยู่แล้ว

(3) การประกันรายได้เกษตรกร

รัฐบาลได้มีโครงการประกันรายได้เกษตรกร เพื่อลดความเสี่ยงจากการผันผวนของราคา ซึ่งเริ่มกับพืช 3 ชนิดก่อน คือ ข้าว (นาปี/นาปรัง) ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลัง โดยมีการกำหนดราคาประกันขั้นต่ำ และราคาอ้างอิงในแต่ละสัปดาห์ หากราคาอ้างอิงในวันที่ชาวนาขอใช้สิทธิต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ ชาวนาก็จะได้รับส่วนต่างของราคาในปริมาณที่เป็นจริง แต่ไม่เกินโควตาที่กำหนดสำหรับพืชแต่ละชนิด ทั้งนี้ชาวนา (เกษตรกร) จะต้องขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตรก่อนจึงจะเข้าร่วมโครงการได้

(4) การประกันภัยธรรมชาติ

รัฐบาลจึงได้มีโครงการนำร่องประกันภัยแล้ง เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ สำหรับข้าวโพด และข้าว หากประสบผลสำเร็จก็จะขยายให้ครอบคลุมภัยธรรมชาติอื่น ๆ เช่น อุทกภัย และพืชอื่น ๆ เพราะเป็นนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตามในขณะที่ยังไม่มีระบบประกันภัยที่ดำเนินการอย่างจริงจัง รัฐบาลก็ได้เข้าไปดูแล บรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ประสบภัย โดยการจ่ายเงินสดชดเชยจำนวนหนึ่ง ถ้าหากมีระบบประกันภัยแล้วชาวนาจะได้รับการชดเชยที่คุ้มทุน ทั้งนี้ชาวนาต้องมีส่วนร่วมในการจ่ายเบี้ยประกัน และรัฐบาลจะช่วยจ่ายเบี้ยประกันสมทบด้วย

(5) การจัดสวัสดิการชาวนา

เพื่อให้เกษตรกรมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ จึงมีแนวคิดที่จะให้เกษตรกรมีบำเหน็จบำนาญ หลังจากเลิกประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่นเดียวกับข้าราชการและลูกจ้างของเอกชนซึ่งจะเริ่มที่ชาวนาก่อน เพราะเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยชาวนาต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนสวัสดิการชาวนา ส่วนหนึ่งและรัฐบาลจ่ายเงินสมทบอีกส่วนหนึ่ง และได้ดำเนินการยกฐานะพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา และออกไปรับฟังความคิดเห็นของชาวนา และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเรียบร้อยแล้ว

(6) การพัฒนาชาวนาและองค์กรชาวนา

เพื่อให้เป็นชาวนาชั้นนำ (Smart farmers) ที่มีความรู้ความสามารถในการผลิตข้าว และสามารถช่วยเหลือภาครัฐในการเป็นวิทยากรถ่ายทอดเทคโนโลยี และให้คำปรึกษาแก่ชาวนาในชุมชนเพื่อพัฒนาชาวนาให้เป็นชาวนามืออาชีพ (Professional farmers) โดยมีเป้าหมายในการสร้างชาวนาชั้นนำในศูนย์ข้าวชุมชนทั่วประเทศ และพัฒนาองค์กรชาวนา (ศูนย์ข้าวชุมชน) ให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นแกนกลางในการประสานงานกับภาครัฐ และสามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

(7) การพัฒนาเยาวชนชาวนา

กรมการข้าวได้จัดกิจกรรมร่วมกับโรงเรียนเพื่อนำเด็กนักเรียนไปร่วมสร้างประสบการณ์การทำงานในท้องนาจริง ๆ ในศูนย์วิจัยข้าวหรือในโรงเรียน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้เยาวชนได้เห็นความสำคัญและร่วมกันสืบทอดอาชีพการทำนา หรืออย่างน้อยก็ตระหนักในคุณค่าของอาชีพการทำนา

(8) การอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมภูมิปัญญาข้าว

กำหนดนโยบายที่จะอนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่เป็นของชาวนามาแต่โบราณ และเป็นรากเหง้าวัฒนธรรมอารยธรรมของชนชาติไทย เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้กับชาวนา ซึ่งเป็นอีกส่วนหนึ่งในการสร้างความภาคภูมิใจในอาชีพการงาน กิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปแล้ว คือ การจัดให้มีการเฉลิมฉลองในวันข้าวและชาวนาแห่งชาติ ในวันที่ 5 มิถุนายน ของทุกปีตามที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ ยังมีการจัดงานรณรงค์ประเพณีวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับข้าวขึ้นในภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ เช่น ภาคกลาง ได้แก่ งานแม่โพสพคืนนา เป็นต้น

(9) สภาเกษตรกรแห่งชาติ

เกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่คือชาวนา ได้มีเวทีระดับชาติเป็นของตนเอง มีสิทธิ์มีเสียงในการเข้าไปกำหนดแนวทางและมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพด้วยตนเองตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติฉบับนี้จะเกิดประโยชน์กับชาวนา เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่ชาวนาประสบอยู่จะได้รับการพิจารณาและเสนอไปยังรัฐบาลโดยตรง

(10) การผลักดันพระราชบัญญัติคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกร

เพื่อให้ชาวนามีที่นาเป็นของตนเอง เนื่องจากปัจจุบันพบว่าพื้นที่นาข้าวลดลงไปเรื่อย ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีการพัฒนาระบบชลประทานและที่มีการจัดรูปที่ดินแล้ว เนื่องจากได้มีการแปรสภาพที่ดินเหล่านี้เป็นโรงงานอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ หรือที่อยู่อาศัย นับเป็นสิ่งที่น่าเสียดายที่ดินนาที่มีศักยภาพและรัฐได้ลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานไปมากแล้ว กลับถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจปัจจุบันทำให้ชาวนาต้องกลายเป็นผู้เช่าคนอื่นเพื่อประกอบอาชีพทำนา หรือแม้แต่ปัญหาตามที่ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์คือการที่คนต่างด้าวเข้ามากว้านซื้อหรือมาเช่าที่ดินในประเทศไทย ดังนั้น รัฐจึงมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดให้มีการสำรวจศึกษาพื้นที่การเกษตรโดยเฉพาะพื้นที่นาในปัจจุบัน เพื่อศึกษาสภาพการใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดิน รวมทั้งยกร่าง พระราชบัญญัติคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อให้ผืนนาอันมีค่าเป็นของชาวนา เพื่อการทำนาปลูกข้าวหล่อเลี้ยงชีวิตคนไทยต่อไปอย่างยั่งยืน

(11) การแก้ไขปัญหาการเช่านา

รัฐบาลได้รับการร้องเรียนจากชาวนาในช่วงมีโครงการประกันรายได้ว่าผู้ให้เช่านาเพิ่มค่าเช่านาหรือขอส่วนแบ่งรายได้จากโครงการประกันรายได้ ซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้เช่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งได้มีการดำเนินการประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยเพื่อแก้ไขปัญหา

2. สภาเกษตรกรแห่งชาติ

สภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการส่งเสริมพัฒนาการทำการเกษตร เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปชาวนาและการปลูกข้าวขึ้น สภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอว่า ควรมีแผนการวางรากฐานของชาวนาและข้าวไทยอย่างเป็นรูปธรรม (ฐานเศรษฐกิจ, 2557, น. 6) ทั้งแผนระยะสั้น กลาง ยาว แบบบูรณาการ เพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนหรือ AEC ที่จะ

เกิดขึ้นในปี 2558 ทั้งในการเตรียมความพร้อมเรื่องพันธุ์ข้าวที่ดี ไม่ใช่เมล็ดพันธุ์ข้าแล้วข้าอีก เพิ่มการให้ความรู้ทางการตลาด ไม่ใช่เน้นการผลิตอย่างเดียว แต่ต้องเน้นคุณภาพ และมีตลาดรองรับ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาข้าวรอโครงการรับจำนำ ที่ชาวนาส่วนใหญ่รอแต่รัฐบาลช่วยอย่างเดียว โดยสภาเกษตรกรแห่งชาติ จะเป็นตัวกลางในการเจรจาเพื่อหาทางออกเพื่อให้ชาวนาได้รับสิทธิประโยชน์ให้มากที่สุด บนพื้นฐานของกฎหมาย

3. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ยุพิน หงส์ทอง, 2556 อ้างในสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ได้รายงานการพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องข้าวอย่างยั่งยืน โดยระบุว่าที่ผ่านมาทุกรัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาเรื่องข้าว ในลักษณะเฉพาะหน้าตามสถานการณ์ โดยใช้มาตรการพยุงราคาหรือรักษาเสถียรภาพระดับราคาข้าว เช่น โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการรับจำนำข้าว ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในภาพรวมทั้งกระบวนการได้ จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาค้าว ดังนี้

- (1) รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับนโยบายลดต้นทุนการผลิต
- (2) ส่งเสริมกลไกตลาดให้ดำเนินไปได้อย่างเหมาะสม มีศักยภาพสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้
- (3) ต้องมีโครงสร้างการแบ่งปันรายได้ที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ตั้งแต่เกษตรกร พ่อค้า โรงสี ผู้ส่งออกและผู้บริโภค
- (4) รัฐต้องจัดพื้นที่ทำนาให้เพียงพอ โดยเร่งออก พระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โฉนดที่ดินทำกินผืนแรก จัดหาที่ดินให้เกษตรกรตามรายภูมิภาค
- (5) รัฐต้องเร่งผลักดันออก พระราชบัญญัติโฉนดชุมชน ในการจัดพื้นที่สาธารณะของรัฐที่เหมาะสมต่อการปลูกข้าว
- (6) การจัดโซนนิ่ง
- (7) การวิจัยและพัฒนาปัจจัยการผลิตทั้งพันธุ์ ปริมาณน้ำ คุณภาพดิน น้ำ และระบบชลประทาน
- (8) ต้องส่งเสริมการใช้ระบบสหกรณ์อย่างจริงจัง เพื่อให้เกษตรกรมีความเข้มแข็ง
- (9) มีการจัดเก็บข้อมูลชนิดพันธุ์ข้าว ปริมาณความต้องการของผู้บริโภคในประเทศและต่างประเทศ เพื่อใช้วางแผนการผลิตและยกระดับคุณภาพข้าวของไทยให้ตรงกับความต้องการของตลาด
- (10) รัฐควรตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องข้าว เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมและรักษาผลประโยชน์ของทุกฝ่าย โดยจัดตั้งกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบ ช่วยลดภาระการอุดหนุนของรัฐบาล และรายได้จากการจำหน่ายผลผลิตสู่ต่างประเทศ ต้องมีองค์กรทำหน้าที่กำหนดราคากลางในการคำนวณผลตอบแทนให้กับเกษตรกร และโรงสีตามสัดส่วน เช่น เกษตรกรร้อยละ 80 ของรายได้ทั้งหมด และปันส่วนให้โรงสีซึ่งเป็นผู้รวบรวมร้อยละ 20

หน่วยงานเอกชนและนักวิชาการ

1. ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้ให้ความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาชาวนาทั้งระบบครบวงจร โดยจะต้องปฏิรูปการปกครองโดยคณาอำนาจให้ประชาชนปกครองตัวเองในรูปชุมชนจัดการตนเอง ท้องถิ่นจัดการตนเอง

จังหวัดจัดการตนเอง เมื่อชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดการพัฒนาอย่างบูรณาการ และจัดการพัฒนานโยบาย สังคมชนบทหรือสังคมชานาจึงจะมั่นคง ยั่งยืน และได้เสนอ 5 แนวทางในการที่จะทำให้ชีวิตชานาดีขึ้น (ประเวศ วะสี, 2557) คือ

(1) **สังคมชานาเข้มแข็ง** ชานาต้องรวมตัว ร่วมคิดร่วมทำ เป็นสังคมเข้มแข็ง มีการจัดการ มีพลังร่วม มีปัญหาร่วม ในแต่ละหมู่บ้านทั้ง 81,000 หมู่บ้านทั่วประเทศ มีสภาผู้นำชุมชน และสภาประชาชน เป็นเครื่องมือรวมตัวร่วมคิดร่วมทำ เพื่อพัฒนาอย่างบูรณาการและเจรจาต่อรองนโยบาย ระหว่างหมู่บ้านมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายที่ใหญ่ขึ้น เครือข่ายชานาที่มีข้อมูล คิดเป็นทำเป็น จัดการเป็น มีอำนาจต่อรองทางการเมืองจะเป็นพลังสำคัญที่สุดที่จะปฏิรูปชีวิตชานาและปฏิรูปประเทศไทย

(2) **ใช้แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง-เกษตรยั่งยืน-การพัฒนาอย่างยั่งยืน** ปรับวิถีการเกษตรจากการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งทำให้เสียสมดุลหมดทุกมิติ ทั้งทางเศรษฐกิจทำให้เป็นหนี้สิน สิ่งแวดล้อมเสียสมดุล ชีวิตเสียสมดุล ไปเป็นเกษตรผสมผสาน หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ หรือเกษตรยั่งยืน ที่ทำให้ชีวิต เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม คืนกลับสู่สมดุลและเติบโตขึ้นบนความสมดุล

(3) **การจัดสรรการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน** ทรัพยากร เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับชีวิต ประชาชนมีสิทธิที่จะมีชีวิต จึงมีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน รัฐได้รับเอาสิทธิในการจัดการทรัพยากรไปเป็นของรัฐ แต่ไม่สามารถจัดการการใช้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ต้องคืนอำนาจการจัดการการใช้ทรัพยากรไปให้ชุมชนจัดการเอง ชุมชนสามารถจัดการให้ทุกคนรอบครัวมีที่ทำกิน เมื่อทุกคนรอบครัวมีที่ทำกิน และทำเกษตรยั่งยืนตามข้อ (2) จะหายจนอย่างถาวรและมีความมั่นคงในชีวิต ทุกคนรอบครัวสามารถมีสระน้ำประจำครอบครัว ทั่วประเทศจะเก็บน้ำได้มหาศาล ป้องกันน้ำท่วม ไม่ต้องสร้างเขื่อน เป็นประโยชน์ต่อการเกษตรอย่างทั่วถึงทุกคนรอบครัวมากกว่าระบบชลประทานมหภาค เมื่อทุกคนรอบครัวมีที่ดิน มีสระน้ำก็จะปลูกต้นไม้ ความเป็นป่าก็จะกลับคืนมา ความสมดุลทางธรรมชาติก็จะกลับคืนมา ป้องกันน้ำท่วม และป้องกันความแห้งแล้ง

(4) **มีสถาบันการเงินของชุมชนระดับตำบลทุกตำบล** นอกเหนือไปจากกองทุนขนาดเล็กต่าง ๆ ในชุมชน ควรมีสถาบันการเงินของชุมชนระดับตำบลที่ชุมชนจัดการเองเพื่อการออม การนำไปลงทุนเพื่อสวัสดิการชุมชน ถ้าจัดการได้ดีแต่ละสถาบันอาจมีเงินถึง 100 กว่าล้านบาท และเป็นเครื่องมือการจัดการ การเรียนรู้และอาชีพ ที่ทรงพลังของชุมชน คือ ธนาคารของชุมชน โดยชุมชนและเพื่อชุมชน เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของชุมชนจัดการตนเอง

(5) **จัดการความสัมพันธ์กับภายนอกให้สมดุล** ชุมชนต้องสามารถจัดการแสวงหาความสนับสนุนที่เหมาะสม ที่จะทำให้ชุมชนแข็งแรงขึ้นไม่ใช่อ่อนแอหลง เช่น ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ เทคโนโลยี นโยบาย การเงิน การศึกษา การจัดการ การสื่อสาร การตลาด ฯลฯ และป้องกันปัจจัยต่าง ๆ จากภายนอกที่จะเข้ามาทำลายบูรณาภาพและคุณภาพของชุมชน

2. หอการค้าไทย

หอการค้าไทย ได้เสนอมาตรการการปฏิรูป ทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และในระยะยาว เพื่อพัฒนาข้าวและชาวนาไทย ดังนี้ (นิติธร ธนัญญา, 2557)

(1) **การพัฒนาข้าวและชาวนาไทย ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง** โดยการยึดชาวนาและชุมชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งจะต้องมีการจัดสร้างศูนย์การเรียนรู้ชุมชน โดยยึดแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อเป็นกลไกการผลิตและการค้าข้าวภายในชุมชน ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนไปสู่การผลิตข้าวคุณภาพและเพิ่มคุณค่า (Smart Farmer) หรือ สร้างความจำเพาะในตัวสินค้า (Niche Product) เช่น การปลูกข้าวพันธุ์พิเศษ หรือ ข้าวอินทรีย์ปลอดสาร พร้อมกับการสนับสนุนให้เกิดการเชื่อมต่อในห่วงโซ่อุปทานและห่วงโซ่คุณค่าให้เข้มแข็ง และเป็นทางเลือกใหม่เพื่อให้สินค้าข้าวจากชุมชนสู่ตลาดจำเพาะ (Niche Market) สร้างความเชื่อมโยงชาวนารายย่อยของหน่วยการผลิตต้นน้ำเข้ากับผู้ประกอบการและกิจกรรมการตลาดกลางน้ำ และรวมถึงผู้บริโภคปลายน้ำในรูปแบบของการจัดการห่วงโซ่อุปทานร่วมกัน และมีการจัดแบ่งผลประโยชน์ในแต่ละฝ่ายที่เป็นธรรม (Fair trade) เพื่อสร้างต้นแบบในการพัฒนาข้าวไทย โดยกระจายในทุกภูมิภาค โดยรัฐบาลสนับสนุนด้านงบประมาณ

(2) **เกษตรสมัยใหม่ (Modern Farming) เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต** เป็นความสำคัญเร่งด่วนที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญ มีรายงานว่าใน พ.ศ. 2555 ต้นทุนการผลิตข้าวเปลือกในพื้นที่ชลประทานของไทยอยู่ประมาณไร่ละ 9,266 บาทต่อตัน ขณะที่เวียดนามและพม่ามีต้นทุนการผลิตในพื้นที่ชลประทานอยู่ที่ 5,615 บาท และ 4,353 บาทต่อตัน ตามลำดับ ต้นทุนการผลิตข้าวของไทยสูงกว่าต้นทุนการผลิตข้าวของเวียดนามและพม่าประมาณถึงหนึ่งเท่าตัว ปัญหาดังกล่าวทำให้การผลิตข้าวไทยแข่งขันในตลาดการค้าไม่ได้ การเร่งยกระดับความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทย จึงควรต้องพิจารณาทั้งการเร่งพัฒนาด้านคุณค่าและคุณภาพ และด้านการลดต้นทุนการผลิตให้เกิดขึ้นไปพร้อม ๆ กัน

ทั้งนี้ ให้มุ่งส่งเสริมการรวมกลุ่มของชาวนา เป็นศูนย์เรียนรู้ ศูนย์เมล็ดพันธุ์ วิสาหกิจชุมชน สหกรณ์การเกษตร หรือ กลุ่มเกษตรกร โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อความเข้มแข็งของชุมชนในการผลักดันการเกษตรที่มุ่งลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต จากการรวมแปลงที่นาอย่างสมัครใจ และมีการวางแผนการเพาะปลูกที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจนจากการรวมพลังและทรัพยากรของชุมชนร่วมกัน เนื่องจากการรวมกลุ่มชาวนาให้เป็นพื้นที่เพาะปลูกขนาดใหญ่ (การรวมแปลง) จะทำให้มีการใช้เครื่องจักร (Mechanization) การเกษตรได้สะดวก ทำให้เพิ่มประสิทธิภาพและผลผลิต เพราะจะเป็นทางเลือกที่สำคัญในการทำให้เศรษฐกิจข้าวไทย มีความเข้มแข็งยั่งยืนต่อไปได้

(3) **การจัดเขตเกษตรเศรษฐกิจทางเลือก (Alternative Crops Zoning)** ประเทศไทยมีพื้นที่การเพาะปลูกข้าว ประมาณ 70 ล้านไร่ แต่ละพื้นที่มีความเหมาะสมในการปลูกพืชแตกต่างกัน จึงต้องมีการจัดเขตเกษตรเศรษฐกิจ (Zoning) โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้กำหนดเขตพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) และให้ภาคเอกชน เป็นผู้บริหารจัดการพื้นที่เกษตร (Zoning) ให้มีการปรับเปลี่ยนพืชเศรษฐกิจอื่นที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ ทั้งนี้ รัฐบาลลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบชลประทาน ระบบการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ การพัฒนาแหล่งน้ำ การปรับปรุงคุณภาพของดิน ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรอื่นๆ

(4) การวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าว การส่งเสริมนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ในการผลิตและการต่อยอดการวิจัยและพัฒนา (R&D) เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับข้าวไทย การจัดทำแผนแม่บทข้าวและชาวนาไทย การจัดตั้งธนาคารที่ดิน การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาข้าวและชาวนาไทย เพื่อส่งเสริมและพัฒนาข้าวไทย โดยเงินสนับสนุนอาจได้มาจาก

1) แหล่งของกระทรวงการคลัง ที่เรียกเก็บภาษี หัก ณ ที่จ่ายร้อยละ 0.75 ที่เรียกเก็บจากโรงสี

2) เงินโคเวตาสหภาพยุโรป ที่กระทรวงพาณิชย์เรียกเก็บจากผู้ส่งออก นำมาเป็นกองทุนบริหาร โดย Rice Board และพัฒนาระบบการประกันภัยการผลิตข้าวและพืชผลการเกษตร เพื่อประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยให้การรับประกันภัยเอกชนเข้ามามีบทบาท ในการป้องกันความเสี่ยงให้กับชาวนาทั้งในด้านผลผลิตและราคาได้ครอบคลุมในวงกว้างมากขึ้น

พร้อมทั้ง จัดตั้งคณะกรรมการ Rice Board โดยมีผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เข้ามาเป็นคณะกรรมการ อาทิ ผู้แทนชาวนา โรงสี ผู้ส่งออกข้าว ภาครัฐการ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น โดยบทบาทของ Rice Board จะทำหน้าที่ในการที่กำหนดทิศทางอนาคตของข้าวไทย ตามยุทธศาสตร์ (Road Map) ข้าวไทย

(5) การตลาดข้าวไทย ให้ส่งเสริมกลไกการตลาด ไม่นำสินค้าข้าวไปเป็นสินค้าการเมือง และ ในระยะยาว รัฐควรส่งเสริมการแข่งขันเสรีอย่างแท้จริง โดยรัฐเป็นผู้รักษาระเบียบผ่านคณะกรรมการนโยบายบริหารข้าว (นบข.) ในเวลาเดียวกันรัฐควรเปิดให้มีเวทีของการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและอนาคตของข้าว โดยผู้มีส่วนได้เสียตลอดต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ โดยมุ่งเน้นสร้างความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการทุกขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน

นอกจากนี้ควรปรับปรุงตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ให้สามารถเป็นตลาดที่สะท้อนราคาสินค้าเกษตรได้จริง โดยการส่งเสริมให้ตลาดเติบโตจากการมีผู้ลงทุนมากขึ้น โดยอาจจะนำตลาดสินค้าล่วงหน้าออกจากการดูแลของกระทรวงพาณิชย์ ไปไว้ใน การดูแลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีศักยภาพและความเชี่ยวชาญในการสร้างเสริมตลาดเฉพาะทางประเภทต่างๆ

ส่วนมาตรการระยะสั้น ต้องมีการแก้ไขระเบียบที่เป็นอุปสรรคในระบบการตลาดข้าว และสร้างความโปร่งใส ในการเปิดเผยข้อมูลตัวเลขการค้าการส่งออก ให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสังคม ในระหว่างการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาอนาคตข้าวและชาวนาไทย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความยั่งยืนนั้น จะต้องใช้เวลาในการพัฒนาทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และการปฏิรูปในระยะยาว ดังนั้นจำเป็นจะต้องมีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวนา และในขณะเดียวกันจะต้องมีการพัฒนาชาวนาให้มีความเข้มแข็ง และมีรายได้พึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

3. ดร.สารสิน วีรผล

ดร.สารสิน วีรผล ได้เสนอว่าในมุมมองซี.พี.เห็นว่าข้าวเป็นสินค้าที่สำคัญ สามารถนำเงินเข้าประเทศได้ปีละมากกว่าแสนล้านบาท ซึ่งปัจจุบันส่วนใหญ่จะพิจารณาว่าราคาข้าวจะเป็นเท่าใด รัฐบาลจะสนับสนุน

งบประมาณลักษณะไหน จะประกันราคาข้าวหรือจำนำข้าว แต่ไม่ได้มีการพิจารณาในเรื่องอื่นที่สำคัญ และได้เสนอแนวทางการปฏิรูป ดังนี้ (สารสิน วีรพล, 2557)

(1) การพัฒนาการผลิตข้าว

เนื่องจากปัจจุบันการผลิตข้าวของหลายประเทศไม่ได้ตามหลังประเทศไทยอีกต่อไปแล้ว ดังเช่นประเทศพม่าที่ดูเหมือนว่ากำลังพัฒนาขึ้นมา มีบทบาทเรื่องการผลิตข้าวอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากพม่ามีที่ดินอยู่มากกว่า 4 แสนไร่ที่พร้อมให้ต่างชาติเข้าไปลงทุน และช่วยฟื้นฟูการปลูกข้าวในประเทศ ซึ่งถ้าหากพม่าจับมือกับเวียดนามหรือจีนปลูกข้าว พม่าจะกลายเป็นคู่แข่งที่น่ากลัวสำหรับประเทศไทย เพราะในอดีตที่ผ่านมาพม่าเคยเป็นประเทศที่ส่งออกข้าวสูงกว่าประเทศไทย

ดังนั้นจึงขอเสนอแนวทางว่า รัฐบาลต้องปรับอุตสาหกรรมข้าวให้มีการทำงานในลักษณะบูรณาการ เพื่อรักษาฐานความเป็นผู้นำธุรกิจข้าวในตลาดโลกไว้ให้ได้ มีการวางแผนพัฒนาข้าวไทยอย่างเป็นระบบ ทั้งในแง่การค้า ความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท รวมถึงภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำนา รัฐต้องไม่คิดถึงเรื่องการส่งออกอย่างเดียว ไม่มองการประกันราคาข้าวหรือกลไกด้านเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่ต้องคิดถึงบริบทในกระบวนการผลิตข้าวทั้งหมด ซึ่งรวมถึงคุณภาพชีวิตของชาวนา คนที่เกี่ยวข้องกับการปลูกข้าวไปพร้อม ๆ กันด้วย

ข้าวเป็นพืชที่ชอบน้ำ การจะเพิ่มผลผลิตข้าวให้ได้ปริมาณมาก คุณภาพดีขึ้นนั้น พื้นที่ภาคกลางเหมาะสมกับการทำนาข้าวมากที่สุด เพราะมีระบบชลประทานที่สามารถทำนาได้ปีละหลายครั้ง ส่งผลให้ผลผลิตสูงกว่าการทำนาในภาคอื่น ส่วนภาคอีสานที่มีสิ่งแวดล้อมที่เอื้อในการปลูกข้าวหอมมะลิ ดังนั้นต้องพยายามรักษาความได้เปรียบและพัฒนาจุดเด่นตรงนี้ให้ดีขึ้น เพื่อให้คนปลูกข้าวหอมมะลิ มีกำลังใจอยากปลูกข้าวหอมมะลิต่อไป

(2) การสนับสนุนการวิจัย

รัฐจำเป็นต้องสนับสนุนการวิจัย และมองหาตลาดใหม่ ประเทศไทยจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณด้านการวิจัยพันธุ์ข้าว และกำหนดทิศทางการพัฒนาให้ชัดเจน เพิ่มคุณภาพของข้าว เช่น นำเอาเทคโนโลยีชีวภาพมาใช้เหมือนกับประเทศสวีเดนแลนด์ ที่ทำเรื่อง Golden rice เพิ่มวิตามินเข้าไปข้าว ทำให้ข้าวมีคุณสมบัติที่ดีขึ้น หรือแม้แต่การพิจารณาเทคโนโลยีใหม่ การตัดแต่งยีนส์ที่ช่วยแก้ปัญหาภาวะแล้งก็ดีหรือการลดการใช้ยาปราบศัตรูพืช หรือแม้แต่การใช้ปุ๋ยเคมี

(3) การแปรรูปข้าว

ควรแปรรูปข้าวให้มีมูลค่าสูงขึ้น ทำให้คุณภาพข้าวดีขึ้น แทนที่จะขายข้าวในรูปแบบเดิม

(4) การจัดการข้าวแบบบูรณาการ

รัฐจำเป็นต้องมีทั้งการพัฒนาองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ และข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับเรื่องข้าวทั้งหมด ทั้งเรื่องเมล็ดพันธุ์ ดินฟ้าอากาศ กระบวนการผลิต เพราะตรงนี้เป็นหัวใจของการทำนาที่ชาวนาต้องรู้ เพื่อที่จะสามารถผลิตข้าวได้อย่างมีคุณภาพและปริมาณเพียงพอกับความต้องการของตลาดภายนอก โดยเฉพาะการพัฒนาตลาดของจีน เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาจีนมีการเปลี่ยนแปลงที่สูง ทำให้อุปสงค์เพิ่มขึ้น

อย่างรวดเร็วและจีนก็เป็นตลาดใหญ่ของข้าวไทยในเรื่องข้าวคุณภาพดี ควรมีการนำเทคโนโลยีระดับโลก และการจัดการที่ทันสมัยมาใช้ ควรพัฒนาระบบชลประทาน เพราะข้าวถือเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญมาก การดำเนินงานจึงต้องทำในลักษณะคล้ายๆกับการจัดนิคมอุตสาหกรรม เพื่อพัฒนาข้าวไทยสู่เกษตรอุตสาหกรรม ทั้งเรื่องของเมล็ดพันธุ์ การแปรรูป และการตลาดใหม่ ๆ

4. สหกรณ์ฯ กองทุนข้าว เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก จ.สุรินทร์ เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก จ.ยโสธร และเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคอีสาน (ชำนโยบายการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน, 2552)

สหกรณ์ฯ กองทุนข้าว เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก จ.สุรินทร์ เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก จ.ยโสธร และเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคอีสาน ได้ร่วมกันจัดทำข้อเสนอแนวทางนโยบายเพื่อปฏิรูปข้าว ดังนี้

(1) สนับสนุนให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนแนวคิดและระบบการผลิตสู่การพึ่งตนเอง

มาตรการ

1. สร้างระบบการผลิตที่หลากหลายสอดคล้องกับมิติวัฒนธรรม วิถีชีวิต และสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารทั้งในระดับครัวเรือน ชุมชน และประเทศ
2. สนับสนุนให้องค์กรชาวบ้านสามารถจัดการพันธกรรมข้าวทั้งการรวบรวมพันธุ์ขยายพันธุ์ และเป็นเจ้าของพันธุ์
3. พัฒนาประสิทธิภาพผลผลิตทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยเน้นศักยภาพของเกษตรกรเป็นผู้จัดการด้วยตนเอง

(2) สร้างการค้าที่เป็นธรรมและตลาดทางเลือกโดยเกษตรกร

มาตรการ

1. สนับสนุนให้เกษตรกร/กลุ่มเกษตรกรเป็นหน่วยจัดการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกโดยตรง
2. ยกระดับให้เกษตรกรสามารถจัดการผลผลิตทั้งระบบด้วยตนเอง (กลุ่มเกษตรกร/สหกรณ์)
3. รณรงค์จุดประกาย “ตลาดการค้าที่เป็นธรรม” เพื่อเกษตรกรและผู้บริโภค

(3) สร้างและขยายรูปธรรมเกษตรกรรมยั่งยืน

มาตรการ พัฒนาและยกระดับรูปธรรมต้นแบบให้เป็นแหล่งเรียนรู้ สามารถถ่ายทอดประสบการณ์และขยายผลให้เกษตรกรที่สนใจ

(4) สนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ขบวนการชาวนา

มาตรการ

1. ให้เกษตรกรร่วมรับรู้ข้อมูล ร่วมวิเคราะห์ปัญหา และร่วมหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา
2. สร้างความร่วมมือกับองค์กรและหน่วยงานทุกภาคส่วน ในการสนับสนุนการค้าที่เป็นธรรม และตลาดทางเลือกในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน

(5) ผลักดันให้เกิดกฎหมายและนโยบายด้านเกษตรกรรมยั่งยืนร่วมกับหน่วยงานทุกภาคส่วน มาตรการ

1. ประสานกับหน่วยงาน/องค์กร เพื่อให้มีนโยบายด้านเกษตรกรรมยั่งยืน
2. ผลักดันให้มีโครงการอุดหนุนชาวนาโดยตรง เน้นการจัดการในระดับท้องถิ่นโดยเกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรในท้องถิ่น
3. ประสานความร่วมมือกับสื่อมวลชน ในการรณรงค์ประเด็นปัญหาและทางเลือกที่ควรถูกคำนึงถึงในระยะสั้นและระยะยาว

5. นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ

จากงานวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยและพัฒนาข้าวไทยและการมอบหมายไปข้างหน้า มีข้อเสนอแนะทางเลือกของเกษตรกรในอนาคต 3 แนวทาง ดังนี้ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2556, น. 8-10 – 8-13)

(1) การลดต้นทุนการผลิตและหรือการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ (Yield) นโยบายของรัฐส่วนใหญ่ในอดีตเน้นการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ โดยเฉพาะการชลประทาน การลงทุนวิจัย การไม่เก็บภาษีนำเข้าปุ๋ยและสารเคมี ซึ่งพบว่าการลงทุนชลประทานและการวิจัยมีอิทธิพลต่อการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของนาปีและนาปรัง

(2) การเพิ่มผลผลิตต่อเกษตรกร (Labor productivity) โดยวิธีการเพิ่มขนาดฟาร์มให้ใหญ่ขึ้นพร้อมกับการใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร หากเกษตรกรเพิ่มเครื่องจักรกลการเกษตรและขนาดฟาร์ม ผลผลิตภาพแรงงานจะสูงขึ้น อนาคตข้าวไทยจึงขึ้นกับการขยายขนาดฟาร์ม โดยการเพิ่มผลผลิตภาพแรงงานจะช่วยให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลดลงด้วย การเพิ่มขนาดฟาร์มจะสำเร็จก็ต่อเมื่อมีการย้ายแรงงานเกษตรส่วนเกินออกไปทำงานนอกภาคเกษตร

(3) การผลิตข้าวคุณภาพ (หรือข้าวที่มีราคาสูงขึ้น) การที่เกษตรกรปลูกข้าวที่มีคุณภาพและราคาสูงขึ้น เช่น การผลิตข้าวหอมมะลิให้มีคุณภาพดีขึ้น หรือการสนับสนุนการส่งออกข้าวหนึ่งที่สามารถขายได้ในราคาสูงกว่าข้าวขาว รวมทั้งการสนับสนุนการผลิตและส่งออกผลิตภัณฑ์ข้าว หรือเทคโนโลยีทางเวชภัณฑ์ เช่น ผลิตภัณฑ์ยาจากข้าว สารต้านมะเร็ง เป็นต้น

งานวิจัยนี้ชี้ว่าชาวนาไทยเริ่มปรับตัวใน 2 ทางเลือกแรกตามการเปลี่ยนแปลงของตลาดแต่อาจไม่เพียงพอต่อการสร้างความอยู่ดีกินดีและดำรงการแข่งขันในอนาคต รัฐควรมีบทบาทในการชี้นำแนวทางการปรับตัวพัฒนาเศรษฐกิจข้าว โดยมีนโยบาย (1) นโยบายลดจำนวนชาวนา โดยการย้ายแรงงานส่วนเกินออกจากภาคเกษตร ให้ชาวนามีรายได้ต่อหัวใกล้เคียงกับผู้มีงานทำนอกภาคเกษตร ภายใต้เงื่อนไขรัฐสร้างงานนอกภาคเกษตรในชนบท ยกกระดานการศึกษาและความรู้ในการประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร เอื้ออำนวยให้เกษตรกรทำนาในพื้นที่ไม่เหมาะสมปรับตัวไปสู่พืชอื่น (2) นโยบายเพิ่มขนาดฟาร์ม (3) นโยบายเพิ่มคุณภาพข้าว และ (4) นโยบายการปฏิรูประบบวิจัยสนับสนุนยุทธศาสตร์ข้าวไทย (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2556, น.vi)

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

หนึ่งในห้าของพื้นที่ประเทศไทย คือพื้นที่นา (70 ล้านไร่) มีชาวนาเกือบสี่ล้านครัวเรือน ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และมีการทำนามากที่สุด กว่าร้อยละ 80 ของเกษตรกรชาวไทย คือ ชาวนา หรือกล่าวได้ว่า ชาวนาไทยมีประมาณ 17 ล้านคน เป็นกลุ่มประชากรส่วนมากของเกษตรกร และอาจเป็นกลุ่มประชากรที่มากที่สุดของประเทศไทย

ประเทศไทยปลูกข้าวเฉลี่ยปีละประมาณ 70 ล้านไร่ ผลิตข้าวเปลือกเฉลี่ยปีละ 30 กว่าล้านตันข้าวเปลือกสร้างรายได้ให้กับประเทศปีละประมาณ 200,000 ล้านบาท ผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ของโลกคือประเทศไทย แต่ประเทศที่เป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของโลก คือ จีน อินเดีย ประเทศไทยผลิตได้แค่ร้อยละ 4 แต่จีนกับอินเดียผลิตรวมกันประมาณร้อยละ 50 ของข้าวทั่วโลก แต่ประชากรทั้งสองประเทศมีจำนวนมากทำให้ไม่สามารถส่งออกสำหรับประเทศเวียดนามผลิตข้าวมากกว่าประเทศไทยและเป็นประเทศที่กำลังเริ่มมีอัตราการส่งออกที่สูงมาก ดังนั้นจึงเป็นความภาคภูมิใจว่าประเทศไทยแม้ไม่ได้ผลิตรายใหญ่ของโลก แต่เป็นผู้ส่งออกข้าวมากที่สุดในตลาดโลก

ที่ผ่านมาชาวนาส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน และมีรายได้น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น ๆ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวนาไทย ได้แก่ ปัญหาระบบชลประทานในพื้นที่เพาะปลูกข้าวมีจำกัด ปัญหาการระบาดของศัตรูพืช ปัญหาชาวนาขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ล้วนส่งผลให้เกิดปัญหาต้นทุนการผลิตต่อไร่สูง แต่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ ประกอบกับในระบบเศรษฐกิจด้านราคาข้าว จึงเกิดปัญหาราคาข้าวตกต่ำตามมา ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของชาวนา คือเกิดปัญหาหนี้สิน และปัญหาไร้ที่ดินทำกิน นอกจากนี้ในส่วนของหน่วยงานวิชาการและภาครัฐ ยังมีปัญหางบประมาณการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการผลิตข้าวที่น้อยเกินไป

แนวทางปฏิรูปเพื่อพัฒนาชาวนา ทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งนักวิชาการอิสระ ได้มีแนวคิดและแนวทางหลากหลายที่ล้วนแล้วมีประโยชน์ เหมาะสมสอดคล้องกันตามเหตุปัจจัยแตกต่างกัน โดยกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความสำคัญโดยตรงในการพัฒนาชาวนา มีแนวทางการพัฒนาในหลายประเด็น ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์ข้าวชุมชนที่มีเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีใช้ในราคาที่เป็นธรรมโดยมีศูนย์หลักระดับอำเภอประมาณ 600 ศูนย์ การจัดตั้งศูนย์บริการชาวนาทั่วทุกอำเภอ การประกันรายได้เกษตรกรชาวนา เพื่อลดความเสี่ยงจากการผันผวนของราคา การประกันภัยธรรมชาติเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ การจัดสวัสดิการชาวนาเพื่อให้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ โดยมีแนวคิดการเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา การพัฒนาชาวนาและองค์กรชาวนาเพื่อให้เป็นชาวนาชั้นนำ การพัฒนาเยาวชนชาวนาเพื่อให้มีชาวนารุ่นใหม่ที่มีคุณภาพ การอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมภูมิปัญญาข้าว และประเด็นสุดท้าย คือ การผลักดันกฎหมายคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาด้านที่ทำกินของชาวนา รวมถึงการแก้ไขปัญหาการเช่านาด้วย

ในส่วนภาครัฐ นอกจากกรมการข้าวแล้ว ยังมีสภาเกษตรกรแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาชาวนาร่วมด้วย โดยสภาเกษตรกรแห่งชาติ เสนอความคิดในการพัฒนาด้านเมล็ดพันธุ์สำหรับชาวนา และด้านการตลาดข้าวเปลือก สำหรับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอแนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับนโยบายลดต้นทุนการผลิต การส่งเสริมกลไกตลาดให้ดำเนินไปได้ อย่างเหมาะสม มีศักยภาพสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยส่งเสริมการใช้ระบบสหกรณ์อย่างจริงจัง มีการกำหนดระบบพื้นที่ปลูกข้าว และเพิ่มการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาข้าวไทย รวมทั้ง เสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมายโฉนดชุมชน เพื่อการจัดพื้นที่สาธารณะของรัฐที่เหมาะสมต่อการปลูกข้าว และกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องข้าว เพื่อรักษาผลประโยชน์ของทุกฝ่าย

สำหรับหน่วยงานเอกชน หอการค้าไทย ได้เสนอมาตรการการปฏิรูป คือ การพัฒนาข้าวและชาวนาไทย ที่ยึดชาวนาและชุมชนเป็นศูนย์กลาง ให้เป็นเกษตรสมัยใหม่ (Modern Farming) เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต การจัดเขตเกษตรเศรษฐกิจทางเลือก (Alternative Crops Zoning) การวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าว การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาข้าวและชาวนาไทย การส่งเสริมกลไกการตลาด โดยไม่นำสินค้าข้าวไปเป็นสินค้า การเมือง และควรปรับปรุงตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ให้สามารถเป็นตลาดที่สะท้อนราคาสินค้าเกษตรได้จริง

ทางด้านนักวิชาการนั้น ศ.นพ.ประเวศ วะสี เสนอแนวทางการพัฒนาชาวนาด้วยการปฏิรูปการปกครองคืนอำนาจให้ประชาชนปกครองตัวเองในรูปชุมชนและท้องถิ่นจัดการตนเอง สร้างสังคมชาวนาเข้มแข็งโดยใช้แนวทางเศรษฐกิจพอเพียงเกษตรยั่งยืน สำหรับ ดร.สารสิน วีรผล ได้เสนอว่า รัฐบาลต้องปรับอุตสาหกรรมข้าว ให้มีการทำงานในลักษณะบูรณาการ ไม่มองการประกันราคาข้าวหรือกลไกด้านเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่ต้องคิดถึงบริบทในกระบวนการผลิตข้าวทั้งหมด ซึ่งรวมถึงคุณภาพชีวิตของชาวนา บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปลูกข้าว ไปพร้อม ๆ กันด้วย รัฐต้องสนับสนุนการวิจัย ส่งเสริมการแปรรูปข้าวให้มีมูลค่าสูงขึ้น สนับสนุนสหกรณ์ฯ กองทุนข้าวให้เป็นระบบการผลิตสู่การพึ่งตนเอง

ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนาสู่การปฏิรูปทั้งขององค์กรภาครัฐและเอกชน ล้วนให้ความสำคัญแก่ชาวนาในทุกๆ มิติ ตั้งแต่การพัฒนาการผลิต เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิต ซึ่งเป็นการพัฒนาชาวนาด้านเศรษฐกิจ ไปจนถึงชีวิตความเป็นอยู่ด้านสังคมของชาวนาในเรื่องสวัสดิการต่างๆ นั้น คณะผู้ศึกษามีแนวคิดที่แนวทางการพัฒนาต่างๆ จำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำไปปฏิบัติ กำหนดเป็นนโยบายและแผนปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงตามลำดับความเหมาะสม แต่สำหรับการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ด้านนิติบัญญัตินั้น เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สภาปฏิรูปแห่งชาติสามารถดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 31 วรรคสอง เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

คณะผู้ศึกษา ขอเสนอแนะแนวทางปฏิรูปชานา ด้วยการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชานาตามที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้เสนอไว้ ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชานา พ.ศ. เพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชานา โดยหลักการของกองทุนนี้จะมีเงินสนับสนุนช่วยเหลือค่าปัจจัยการผลิตไม่เกินร้อยละ 20 ของปัจจัยการผลิตต่อไร่ให้กับชานาทุกรายต่อปี และให้เงินหมุนเวียนสำหรับจัดหาพันธุ์ข้าว เป็นเงินยืมปลอดดอกเบี้ย 3 ปี และที่สำคัญ กองทุนดังกล่าวจะมีเงินสวัสดิการให้กับชานาหลังเกษียณอายุจากการทำนา หรืออายุ 65 ปี โดยชานาไทยจำนวน 3.7 ล้านครัวเรือน สามารถสมัครเข้ากองทุนนี้ ซึ่งจะใช้หลักการเดียวกันกับกองทุนประกันสังคม คือจัดเก็บเงินจากชานาร้อยละ 3 ของรายได้ และรัฐบาลจะสมทบเงินให้อีก 1 เท่า โดยหลังจาก 15 ปี หรือเมื่อชานาอายุ 65 ปี กองทุนจะจ่ายเงินคืนให้เป็นรายเดือน เบื้องต้นคาดว่าจะจ่ายได้ 4,000 บาทต่อเดือน กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชานา พ.ศ. ... และในปี 2554 คณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชานา พ.ศ. ... อาจซ้ำซ้อนกับร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ... จึงควรให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เห็นสมควรทบทวนในหลักการ โดยให้เหตุผลว่าโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชานา พ.ศ. ... ยังขาดความชัดเจนในหลายเรื่องทั้งในด้านหลักการและเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชานา การบริหารจัดการ ภาระงบประมาณของรัฐ ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุน รวมทั้งความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นตลอดจนยังมีปัญหาในด้านความยั่งยืนของกองทุน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, น. 2-3)

ดังนั้น หากมีการนำร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชานา มาปรับปรุงแก้ไขตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแนะ ก็จะเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาชานาได้ นอกจากนี้ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือนายสรชาติ สุจิตต์ กับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชานา พ.ศ. โดยสถานภาพของร่างพระราชบัญญัติอยู่ระหว่างนายกรัฐมนตรียังพิจารณาในคำรับรอง ในขณะเดียวกัน ในปี 2555 นายภานุพงศ์ ภัทรคนงาม กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,319 คน ได้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติข้าวชานาไทย พ.ศ. ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่วมด้วย ซึ่งสถานภาพของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรียังไม่ได้พิจารณา ทางคณะผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรนำร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชานา พ.ศ. เสนอโดยนายสรชาติ สุจิตต์ กับคณะ และร่างพระราชบัญญัติข้าวชานาไทย พ.ศ. เสนอโดย นายภานุพงศ์ ภัทรคนงาม กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 12,319 คน มาร่วมกันพิจารณากับร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชานาของกรมการข้าวให้สอดคล้องตามความเห็นของสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปชานาต่อไป

2. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. โดยสาระสำคัญของร่างดังกล่าวคือการคุ้มครองพื้นที่สำหรับการเกษตร เพื่อไม่ให้ที่ดินถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ เช่น พาณิชยกรรมหรือ

อุตสาหกรรม เป็นต้น เพื่อให้ชาวนามีที่นาเป็นของตนเอง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบที่ดินในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขออนุญาตขายที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และหากพบว่าผู้ใดสนับสนุนให้ต่างชาติสามารถถือครองที่ดินตามที่กล่าวมา จะมีบทลงโทษระบุไว้ชัดเจนอีกด้วย

3. ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน พ.ศ. ในการจัดพื้นที่สาธารณะของรัฐที่เหมาะสมต่อการปลูกข้าว เนื่องด้วยมีประชาชนจำนวนมากได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมาเป็นเวลายาวนาน มีสาเหตุมาจากนโยบายของรัฐในอดีต ความไม่ชัดเจนของเขตที่ดินของรัฐ ความยากจน และการไร้ที่ทำกินของประชาชน โดยที่ทางการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด หรืออพยพประชาชนเหล่านั้นออกจากที่ดินของรัฐได้ การปล่อยให้มีการครอบครองที่ดินของรัฐต่อไปก็จะยิ่งทำให้ปัญหาลุกลามมากขึ้น การจัดที่ดินตามกฎหมายที่มีอยู่ก็มิได้มีหลักประกันว่าจะไม่เกิดการขยายการครอบครองที่ดินของรัฐอีก จึงควรนำหลักการสิทธิชุมชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาใช้ร่วมกับการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้รัฐสามารถรักษาที่ดินของรัฐไว้ได้และส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข และระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต โดยควบคุมกันเอง เป็นการลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน อีกทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ ล้วนเป็นสิ่งที่ภาครัฐและภาคประชาชน ได้ดำเนินการศึกษามาเป็นเบื้องต้นแล้ว หากได้นำมาปรับปรุงพิจารณาแก้ไขให้สอดคล้องเหมาะสม จะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปชาวนาและประเทศชาติสืบไป

บรรณานุกรม

- กรมการข้าว. (ม.ป.ป.). **นโยบายรัฐกับชาวนา**. สืบค้น 4 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thairice.org/html/riceforum/rice2010/Policyfm.php>
- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2557ก). **จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกร**. สืบค้น 4 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.agriinfo.doae.go.th/year57/general/population/rfs57.pdf>
- _____. (2557ข). **จำนวนเกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนพืชเศรษฐกิจ(ทพศ.)**. สืบค้น 4 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.agriinfo.doae.go.th/year57/general/population/crfs57.pdf>
- กรวิทย์ ตันศรี. (ม.ป.ป.). **แรงงานกับการเปลี่ยนแปลงของภาคการเกษตรไทย**. สืบค้น 4 สิงหาคม 2557 จาก http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Northeast/Research/DocLib_Research/04-Labor%20with%20Agri%20Changing.pdf
- ข่าวนโยบายการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน**. (16 ธันวาคม 2552). สืบค้น 20 สิงหาคม 2557 จาก <http://aanesan.wordpress.com>
- เครือข่ายเกษตรกรรวมทางเลือกภาคอีสาน (16 ธันวาคม 2552). **ข่าว: นโยบายการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน**. สืบค้น 16 สิงหาคม 2557 จาก <http://aanesan.wordpress.com>
- จัดระบบปลูกข้าว ขยายสู่ภาคอีสาน**. (27 มีนาคม 2557). สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/agriculture/21856>
- ชาวนาอยุธยา่วมแบกหนี้เฉลี่ยกว่า 4 แสน – เช่าที่ดินทำกินมากที่สุด**. (17 มิถุนายน 2557). สืบค้น 10 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.isranews.org/thaireform-news-labor-quality/item/30481-local-act.html>
- นิติธร ธนธัญญา. (2557). **อนาคตข้าว และชาวนาไทย ข้อเสนอของหอการค้าไทย ในการลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความยั่งยืนให้กับชาวนาไทย**. สืบค้น 20 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.reform.or.th/2014/?p=2115>
- นิพนธ์ พัวพงศกร, บุญจิต ฐิตาภิวัฒน์กุล, เรืองโร โตกฤษณะ, ประพนวดี ศิริสุภลักษณ์, อีสริยา นิตินันท์ ประภาศ, อรชส นภสินธุวงศ์, ...วาริรัตน์ เพชรสีช่วง. (2556). **ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า**. สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/07/A149.pdf>

แนะเพิ่มพื้นที่ชลประทานภาคอีสาน แก้ปัญหาภัยแล้งซ้ำซาก. (31 พฤษภาคม 2557). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.ryt9.com/s/tpd/1661460>

ประเวศ วะสี. (2557). **แก้ปัญหาชาวนาทั้งระบบครบวงจรกับการปฏิรูปประเทศไทย.** สืบค้น 20 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.reform.or.th/2014/?p=1992>

ม.หอการค้าเผยชาวนาไทยรายได้ต่ำสุดในเอเชีย เหตุต้นทุนผลิตสูง. (22 กรกฎาคม 2557) สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thairath.co.th/content/438049>

ยุพิน พงษ์ทอง. (2556). **สภาพที่ปรึกษาจีลัดต้นทุนผลิต แก้ปัญหา'ข้าว'.** สืบค้น 20 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.bangkokbiznews.com>

เร่งปรับปรุงพรบ. กองทุนพัฒนาข้าวฯ ชงคสช.คืนความสุขให้เกษตรกร. (23 กรกฎาคม 2557) สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.naewna.com/view/breakingnews/113856>

วงเสวนาชี้ปัญหากรมเจ้ากระทรวงไทย ทั้งหนี้สิน-ระบบชลประทาน. (23 กุมภาพันธ์ 2557) สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1393131222

สัมภาษณ์ : 1 ปี ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ รับทดวงใจมอบชาวนา-รัฐบาล. (2-5 กุมภาพันธ์ 2557). **ฐานเศรษฐกิจ, น. 6**

สารสิน วีรพล. (2557). **อนาคตข้าวไทยในตลาดโลก ต้องออกจากวังวนปัญหา จำนำ-ประกัน พัฒนาสู่เกษตรอุตสาหกรรม ผลักดันให้เกิดปฎิวัติเขียวรอบสอง.** สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.cpthailand.com/enews/ รวมคอลมนtabid/129/articleType/ArticleView/articleId/122/-----.aspx>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2554). **บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา พ.ศ.** [เอกสารอัดสำเนา].

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2553). **ดัชนีความผาสุกของเกษตรกรปี 2553.** สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก http://www.oac.go.th/downloads/download_journal/welfare_document.pdf

_____. (2555). **การศึกษาสภาพครัวเรือนเกษตรกรยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง.** สืบค้น 4 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.oae.go.th/download/resech/2556/2.56researchNortheast05072556.pdf>

_____. (2557). **ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตรปี 2556**. นนทบุรี: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์สารสนเทศการเกษตร. (2557). **ต้นทุน ณ ไร่นา**. สืบค้น 4 สิงหาคม 2557 จาก <http://infoservice.oae.go.th/index.php/alternative-plan-menu>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2556). **สรุปผลข้อมูลสำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2556**. สืบค้น 4 สิงหาคม 2557 จาก <http://popcensus.nso.go.th/web/kaset/file/news-26-09-2556.pdf>

_____. (ม.ป.ป.). **ทิศทางการทำงานของแรงงานไทย**. สืบค้น 4 สิงหาคม 2557 จาก http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/news/news_lfsdirect.jsp

หมู่บ้านผลิตพันธุ์ข้าวต้นแบบ แก้ปัญหาเมล็ดพันธุ์ดีขาดแคลน เกษตรทั่วไทย. (13 กุมภาพันธ์ 2555) สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/agriculture/82755>

AEC : จากความถดถอยของข้าวไทย สู่นาคนีที่สดใสของข้าวเวียดนาม. (ม.ป.ป). สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.siamintelligence.com/aec-thai-rice-vietnam-rice/>

หน้าว่าง

ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ

สวิตา พลพีชน์

วิริยะ คล้ายแดง

สุภัทร คำมุงคุณ

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ ในเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้าผลผลิตการเกษตรตกต่ำ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ตั้งใจปฏิรูปเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน หากราคาสินค้าเกษตรในพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ยางพารา ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และอ้อย มีราคาความผันผวนหรือราคาตกต่ำ ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง

ยางพารา ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เป็นพืชเศรษฐกิจที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำกับดูแล ส่วนอ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำกับดูแล เพราะอ้อยมีลักษณะการผลิตและการตลาดเป็นระบบอุตสาหกรรม

สาเหตุของการผันผวนราคาสินค้าพืชเศรษฐกิจทั้ง 5 ชนิด มีผลสำคัญมาจาก สภาพปัญหาผลผลิตล้นตลาด ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาเก็บเกี่ยวพืชเศรษฐกิจนั้น และสภาพปัญหาผลกระทบจากราคาผลผลิตนั้นๆ ในตลาดต่างประเทศตกต่ำ ส่วนสภาพปัญหาอื่นๆ ได้แก่ ผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำ ปัจจัยการผลิต มีราคาสูงและส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูง

1) ยางพารา มีพื้นที่ปลูกมากจึงเกิดสภาพปัญหาผลผลิตล้น และปัญหาต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ รวมถึงผลกระทบจากตลาดรับซื้อที่สำคัญคือประเทศจีนที่กำลังขยายพื้นที่การเพาะปลูก จึงทำให้ผลผลิตยางพาราจากประเทศไทยมีราคาตกต่ำ

2) ปาล์มน้ำมัน มีสภาพปัญหาต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาการนำเข้าผลผลิตจากประเทศมาเลเซีย

3) มันสำปะหลัง มีสภาพปัญหาผลผลิตล้นตลาด และปัญหาจากความผันแปรตามตลาดซื้อขายประเทศจีนเป็นสำคัญ

4) ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มีสภาพปัญหาผลผลิตล้นตลาด ผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำ ต้นทุนการผลิตสูง และสภาพความผันแปรในความต้องการวัตถุดิบของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์

5) อ้อย มีสภาพปัญหาผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำ และผลกระทบจากราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก

แนวทางการแก้ปัญหาการค้าผลผลิตตกต่ำ จะพิจารณาตามลักษณะของพืชเศรษฐกิจแต่ละชนิด จึงมีแนวทางดำเนินการที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปเศรษฐกิจ ด้านระบบการเกษตรที่ยั่งยืน เพื่อการแก้ปัญหาการค้าผลผลิตพืชเศรษฐกิจตกต่ำนั้น ควรจะพิจารณาในสองแนวทาง ได้แก่

1) แนวทางการเพิ่มผลิตภาพผลผลิตให้สูงขึ้น เป็นยุทธศาสตร์หลักในการส่งเสริมการเกษตรของประเทศที่ได้ดำเนินการกันมาตลอด และจำเป็นต้องพัฒนาการดำเนินการกันต่อไป

2) แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) ประกอบด้วย **หนึ่ง** (Area) จัดพื้นที่ที่เหมาะสม **สอง** (Commodity) จัดสินค้าให้เหมาะสมกับพื้นที่ และ **สาม** (Farmer) เกษตรกรหรือคนเป็นผู้ผลิตสินค้าต้องสามารถทำได้ กลยุทธ์ของ Zoning คือ การขับเคลื่อนต้องเกิดขึ้นที่ระดับพื้นที่ และเกิดผลสำเร็จในภาพรวมของประเทศ

ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ

บทนำ

ความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร นับเป็นอีกสาเหตุหลักของความเสี่ยงในภาคการเกษตร โดยผลผลิตการเกษตรมักออกสู่ตลาดพร้อมกัน จึงทำให้สินค้าเกษตรล้นตลาด ส่งผลให้มีราคาตกต่ำ เนื่องจากอุปทานมีมากเกินไป ประกอบกับมีปัจจัยต่างหลายประการ ที่มีผลต่อราคาสินค้าเกษตร ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ สหกรณ์สินค้าเกษตรโลกที่ลดลง ความผันผวนของราคาพลังงานและอัตราการแลกเปลี่ยน การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ต่อสินค้าเกษตรและยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงทางอาหารของหลายประเทศ รวมทั้งข้อจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะดินและน้ำ การมีข้อจำกัดกีดกันทางการค้า การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ และกติกาทางการค้าใหม่ ล้วนส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าเกษตร (สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป., น. 6)

ทั้งนี้ เมื่อราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ หรือเกิดความผันผวนด้านราคา ภาครัฐจะดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกร และผู้ที่เกี่ยวข้องกับภาคสินค้าเกษตร เพื่อดูแลสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพด้านราคา และส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสม สร้างรายได้ให้กับเกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ราคาที่สูงขึ้น โดยกำหนดมาตรการในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร (กรมการค้าภายใน, ม.ป.ป.) ได้แก่

1. การติดตามประเมินสถานการณ์ สร้างระบบเตือนภัย รวมทั้งเสนอมาตรการในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้า
2. ศึกษาวิเคราะห์ภาวะการผลิตและการค้า และผลกระทบของข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อการค้าสินค้าเกษตรในประเทศ จัดหาช่องทางจำหน่ายสินค้าเพื่อระบายสินค้า รวมกลุ่มเกษตรกรจำหน่ายผลผลิตในท้องถิ่น เพื่อช่วยลดภาระค่าขนส่งแก่เกษตรกร
3. ศึกษาวิเคราะห์ภาวะการผลิตและการค้า และผลกระทบของข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อการค้าสินค้าเกษตรในประเทศ
4. แก้ไขปัญหาหรือประสานการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำในช่วงต้นฤดูด้วยการจัดหาช่องทางจำหน่ายสินค้าเพื่อระบายสินค้าด้วยการจัดตลาดนัด ประสานผู้ผลิตให้เข้ารับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรโดยตรง และจัดงานจำหน่ายสินค้า เป็นต้น
5. รวมกลุ่มเกษตรกรจำหน่ายผลผลิตในท้องถิ่น เพื่อช่วยลดภาระค่าขนส่งแก่เกษตรกร
6. ใช้กลไกกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมของสินค้าแต่ละชนิด เช่น การรับจำนำ การซื้อเก็บสต็อกช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยว หรือช่วงที่ผลผลิตล้นตลาดการจ่ายชดเชยราคา เพื่อให้เกษตรกรได้รับราคาตามเป้าหมายหรือการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายทางการตลาด เป็นต้น
7. จัดระบบสินค้าเกษตรกลุ่มที่มีโครงสร้างราคาเกี่ยวโยงกัน โดยใช้กลไกต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า การกำหนดโควตาและอัตราภาษีนำเข้า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง กำกับและ

ตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการค้าข้าวและกฎหมายว่าด้วยการสำรวจกำกับและตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการค้าข้าวและกฎหมายว่าด้วยการสำรวจและห้ามกักกันข้าว

8. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาระบบและรูปแบบของตลาดสินค้าเกษตร

9. ส่งเสริมภาคเอกชนในการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตรประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ตลาดกลางข้าวและพืชไร่ ผักและผลไม้ ปศุสัตว์และสัตว์น้ำ ให้กระจายตัวไปในแหล่งผลิตรวมทั้งพัฒนาตลาดกลางในความส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น ด้วยการส่งเสริมให้มีระบบการซื้อขายแบบประมูลจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการตลาดที่สมบูรณ์ เป็นต้น

10. จัดตั้งตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนการผลิต จัดความเสี่ยงและความผันผวนในด้านราคาสินค้า รวมทั้งการวางระบบ และติดตามดูแลการซื้อขายสินค้าเกษตรในตลาดซื้อขายล่วงหน้าเป็นไปอย่างเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

11. ส่งเสริมการแปรรูปสินค้าเกษตรเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้า ด้วยการสนับสนุนให้มีการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรระดับโรงงาน ประสานและสร้างความเข้มแข็งของระบบการผลิตวัตถุดิบแบบมีสัญญาข้อตกลงระหว่างเกษตรกรและโรงงาน และดูแลสัญญาให้เป็นไปอย่างเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

12. สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด รวมทั้งการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าเกษตร โดยจัดประกวดคุณภาพสินค้าเกษตร และส่งเสริมให้ผู้ประกอบการและสถาบันเกษตรกรจัดหาอุปกรณ์ในการพัฒนาคุณภาพสินค้า รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพด้านการตลาดแก่เกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ต่าง ๆ และสามารถปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลง

สภาพปัญหาสินค้าเกษตรและแนวทางปฏิรูป

ความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรในพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น ยางพารา ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และอ้อย ยังคงมีสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่ ปัจจัยการผลิตมีราคาสูง ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ต้นทุนการผลิตสูง ผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อมกัน และนโยบายการค้าต่างประเทศ อันส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและผู้ที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนการเกษตร ทำให้เกิดข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล เพื่อช่วยเหลือความเดือดร้อนต่อปัญหาราคาสินค้าเกษตรผันผวนที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงได้ทบทวนสถานการณ์การผลิต สถานการณ์การค้า นโยบายการดำเนินงานและแนวทางการพัฒนาให้เกิดความยั่งยืน ดังนี้

1. ยางพารา

1.1 สถานการณ์ทั่วไป

ยางพาราเป็นพืชที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นสินค้าที่อยู่ใน 10 อันดับแรกของการส่งออก โดยใน พ.ศ. 2556 มีการผลิตยางพาราประมาณ 4.0 ล้านตัน มีการส่งออogyยางพาราประเภทต่าง ๆ รวมทั้งหมดประมาณ 3.7 เมตริกตัน คิดเป็นมูลค่าการส่งออกรวมกว่า 4.7 แสนล้านบาท

1.2 การผลิต

พ.ศ. 2555 ประเทศไทยมีเนื้อที่ปลูกยางพาราประมาณ 22 ล้านไร่ คิดเป็นเนื้อที่ที่กรีดยางได้ประมาณ 14 ล้านไร่ ได้ผลผลิตรวมทั้งประเทศประมาณ 3.7 ล้านตัน ในขณะที่ พ.ศ. 2556 มีเนื้อที่ปลูกยางพาราประมาณ 22.1 ล้านไร่ คิดเป็นเนื้อที่ที่กรีดยางได้ประมาณ 15 ล้านไร่ ได้ผลผลิตรวมทั้งประเทศประมาณ 3.9 ล้านตัน โดยเนื้อที่ปลูกส่วนใหญ่อยู่ในภาคใต้ ในขณะที่ภาคเหนือมีเนื้อที่ปลูกน้อยที่สุด

ตาราง 1 ยางพารา : เนื้อที่ยืนต้น เนื้อที่กรีดยางได้ ผลผลิต พ.ศ. 2555-2557 (พ.ศ. 2557 พยากรณ์ไตรมาสที่ 2 เดือนมิถุนายน 2557)

จังหวัด	เนื้อที่ยืนต้น (ไร่)			เนื้อที่กรีดยางได้ (ไร่)			ผลผลิต (ตัน)			ผลผลิตต่อเนื้อที่กรีดยาง (กก.)		
	2555	2556	2557	2555	2556	2557	2555	2556	2557	2555	2556	2557
รวมทั้งประเทศ	21,958,349	22,176,714	-	13,806,363	15,130,363	15,841,979	3,625,295	3,862,996	4,027,076	263	255	254
ภาคเหนือ	1,145,933	1,229,615	-	355,410	558,777	726,551	59,558	80,951	98,137	168	145	135
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,171,696	4,395,849	-	2,044,633	2,673,385	2,949,902	430,451	521,768	562,023	211	195	191
ภาคกลาง	2,615,885	2,613,771	-	1,503,082	1,762,610	1,868,441	436,219	487,969	512,498	290	277	274
ภาคใต้	14,024,835	13,937,479	-	9,903,696	10,135,591	10,297,085	2,699,067	2,772,308	2,854,418	273	274	277

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

1.3 การส่งออก

การส่งออกยางพาราจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2556 โดยใน พ.ศ. 2553 มีปริมาณรวมประมาณ 2.9 เมตริกตัน ในขณะที่ พ.ศ. 2554 2555 และ 2556 มีประมาณ 3.0 3.1 และ 3.7 เมตริกตัน ตามลำดับ

ตาราง 2 ปริมาณการส่งออกยางพารา (แยกประเภท) พ.ศ. 2553 – 2556

หน่วย : เมตริกตัน						
ปี	ยางแผ่นรมควัน	ยางแท่ง	น้ำยางข้น	ยางผสม	อื่น ๆ	รวม
2553	719,442	1,106,412	556,050	427,661	56,879	2,866,447
2554	747,284	1,300,814	519,628	339,942	44,713	2,952,381
2555	642,241	1,318,417	554,862	565,229	40,583	3,121,332
2556	793,613	1,392,262	681,970	713,299	83,797	3,664,941

ที่มา : สถาบันวิจัยยาง, กรมวิชาการเกษตร, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

ตาราง 3 มูลค่าการส่งออกแยกตามประเภท พ.ศ. 2551 – 2556

รายการ	มูลค่า (หน่วย : ล้านบาท)					
	2551	2552	2553	2554	2555	2556
ยางแปรรูปมาตรฐาน						
ยางแผ่นรมควัน	69,173.38	42,995.55	67,700.47	115,400.12	68,898.07	69,090.77
ยางแท่ง	87,500.02	50,146.11	97,737.08	171,762.30	129,912.47	118,513.28
น้ำยางข้น	46,110.52	40,638.64	35,143.69	76,632.76	61,506.47	53,886.43
อื่น ๆ	20,844.33	12,483.30	48,681.26	19,523.42	9,836.84	7,798.49
รวม	223,628.25	146,263.60	249,262.50	383,318.60	270,153.85	249,288.97
ยางผสมสารเคมี	11,865.31	17,685.55	28,795.91	47,117.53	57,571.44	66,150.00
ผลิตภัณฑ์ยาง						
ยางยานพาหนะ	66,591.44	68,726.08	82,285.75	111,659.04	104,650.20	103,926.30
ยางยืด	6,513.54	7,645.66	9,746.07	11,056.31	10,733.20	9,776.60
ถุงมือยาง	28,017.27	28,623.33	30,445.53	34,382.14	36,456.70	32,494.30
อื่น ๆ	31,100.83	19,009.07	33,833.71	38,315.83	107,979.66	16,582.00
รวม	132,223.08	124,004.14	156,311.06	195,413.32	259,819.76	162,779.20
รวมทั้งหมด	373,536.88	299,063.65	452,691.09	636,303.36	596,123.61	477,930.87

ที่มา : สถาบันวิจัยยาง, กรมวิชาการเกษตร, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

การส่งออกยางพาราส่วนใหญ่อยู่ในรูปวัตถุดิบแปรรูปขั้นต้น ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มต่ำ เช่น ยางแผ่นรมควัน ยางแท่ง และน้ำยางข้น ทำให้มีผลต่อการสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศและการยกระดับรายได้ของเกษตรกรไม่มากเท่าที่ควร ยางพาราเป็นพืชที่มีความสำคัญต่อประเทศไทย สรุปได้ดังนี้ (สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร, 2557)

1.3.1 การปลูกยางพาราเป็นการกระจายรายได้ของเกษตรกรชาวสวนยางที่มีอาชีพทำสวนยางพารา ซึ่งมีมากกว่า 6 ล้านคนทั่วประเทศ ยางพาราจึงเป็นพืชที่ทำให้มีการกระจายรายได้ให้เกษตรกรเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.3.2 เกษตรกรมีรายได้แน่นอนและเพิ่มขึ้น เมื่อพิจารณาจากสถิติยางพาราตั้งแต่ พ.ศ. 2509 ซึ่งผลผลิตเฉลี่ย 60 กก. ต่อไร่ต่อปี เมื่อมีการปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดีจนถึง พ.ศ. 2543 ผลผลิตเฉลี่ยเพิ่มขึ้นถึง 268 กก. ต่อไร่ต่อปีเพิ่มขึ้น 4 เท่าตัว ในช่วง 35 ปี ทำให้เกษตรกรชาวสวนยางมีรายได้จากการทำสวนยางเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นพืชที่ปลูกแล้วมีรายได้สม่ำเสมอเกือบตลอดทั้งปี ราคาผันผวนไม่มากนัก จึงสร้างรายได้ที่แน่นอนให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกยางมากกว่าปลูกพืชชนิดอื่น ๆ

1.3.3 ยางพาราเป็นพืชที่ทำให้เกิดการสร้างงานและอาชีพในชนบท ซึ่งสามารถช่วยลดและแก้ปัญหาการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากชนบทสู่สังคมเมือง และส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนให้ครอบครัวมีความอบอุ่นมากขึ้น

1.3.4 ยางพาราเป็นพืชที่อายุมากกว่า 20 ปี มีพื้นที่ปลูกทั่วประเทศมากกว่า 12.3 ล้านไร่ กระจายอยู่ทุกจังหวัดในภาคใต้ ยางพาราจึงเป็นพืชทดแทนป่าไม้ที่มีจำนวนลดลง และเป็นการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของประเทศ

ให้มีมากขึ้น อีกทั้งภายในสวนยางพารายังมีพืชชนิดอื่นๆ ที่สามารถปลูกร่วมได้ จึงทำให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพมากขึ้น รวมทั้งเป็นที่ยาอาศัยของสัตว์ต่างๆ ตามธรรมชาติ

1.3.5 อุตสาหกรรมไม้ยางพาราเป็นอุตสาหกรรมที่เป็นอนาคตของประเทศไทย เนื่องจากประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกมีการปิดป่า ทำให้เกิดการขาดแคลนไม้ในการบริโภค จึงส่งผลให้ไม้ยางพาราเป็นที่ยึดต้องการมากขึ้น นอกจากนี้จะทำรายได้ให้เกษตรกรชาวสวนยางทางหนึ่งแล้ว ยังทำให้เกิดรายได้เข้าประเทศมากขึ้น

1.3.6 ผลผลิตของยางพาราสามารถพัฒนาต่อไปในอนาคตได้ เนื่องจากผลิตภัณฑ์ยางพารามีหลายประเภทได้นำมาใช้ในชีวิตประจำวันของคนทั่วโลก เช่น ยางรถยนต์ และเครื่องมือแพทย์ เป็นต้น หากมีการผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เช่น เชื้อยาง หรือใช้ยางพาราทำถนน ก็จะทำให้มีการใช้ยางพารามากขึ้น ซึ่งจะทำให้ยางพารามีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นโอกาสในการพัฒนาของประเทศไทยในฐานะผู้ผลิตยางพารามากเป็นอันดับหนึ่งของโลกด้วย

1.3.7 อุตสาหกรรมถุงมือยาง มีการขยายตัวได้ดีจากความต้องการถุงมือยางในตลาดโลกที่มีอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากกระแสความวิตกกังวลต่อการรักษาสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค

1.4 การตลาด

สวนยางขนาดเล็กของประเทศไทยมีจำนวนมากกว่า 1 ล้านราย โดยกระจายอยู่ในภาคใต้ประมาณร้อยละ 90 ที่เหลือร้อยละ 10 อยู่ในภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ สวนยางขนาดเล็กมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 95 ของสวนยางทั้งหมดของประเทศ สวนยางขนาดเล็กส่วนใหญ่ผลิตยางในรูปยางแผ่นดิบ และยังมีสวนยางในบางจังหวัดนิยมผลิตยางกันถ้วย (Cup Lump) หรือเศษยาง ซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตยางแท่งชั้น 20 และประมาณร้อยละ 83 ของสวนยางทั้งหมดผลิตยางในรูปยางแท่ง (ยางแผ่นรมควัน ยางแผ่นดิบ ยางก้อนถ้วย เศษยาง ขี้ยาง) ที่เหลือร้อยละ 17 ของสวนยางทั้งหมดขายยางในรูปของน้ำยางสด (“ระบบการตลาดยางพารา,” 2553)

ระบบตลาดยางของประเทศไทย มี 3 ระบบ คือระบบตลาดท้องถิ่น ระบบตลาดกลางยางพารา และระบบตลาดยางซื้อขายล่วงหน้า (“ระบบการตลาดยางพารา,” 2553)

1.4.1 ระบบตลาดยางท้องถิ่น เป็นระบบตลาดที่ซื้อขายภายในประเทศโดยมีการส่งมอบยางจริงเป็นระบบตลาดที่ชาวสวนยางส่วนใหญ่ขายยางผ่านระบบนี้ประมาณร้อยละ 94 ของปริมาณยางทั้งประเทศ ประกอบด้วยร้านค้ายาง ซึ่งมีกระจายอยู่ใน 46 จังหวัดทั่วประเทศ มีพ่อค้ารับซื้อยางหลายระดับ เริ่มตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน/ตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด เพื่อส่งวัตถุดิบไปยังโรงงานแปรรูปยาง และผู้ส่งออก ปัจจุบันชาวสวนยางหลายจังหวัดมีการรวมกลุ่มขายยางกันมากขึ้น และมีการผลิตยางแผ่นรมควันในรูปของสหกรณ์กองทุนสวนยาง อย่างไรก็ตามก็ชาวสวนยางส่วนใหญ่ยังคงผลิตและจำหน่ายยางของตนเองโดยลำพัง นอกจากเกษตรกรจะขายยางโดยลำพังด้วยตนเองแล้ว ในบางจังหวัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการรวมกลุ่มขายยางอยู่เป็นจำนวนมาก และมีการผลิตยางแผ่นรมควันในรูปของสหกรณ์กองทุนสวนยางในบางจังหวัดทางภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.4.2 ระบบตลาดกลางยางพารา เกิดขึ้นในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2534 ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นระบบตลาดที่ซื้อขายโดยมีการส่งมอบอย่างจริงเช่นเดียวกับระบบตลาดยางท้องถิ่น ให้บริการซื้อขายยางประเภทต่างๆโดยวิธีการประมูล เช่น ยางแผ่นดิบ (Unsmoked Sheet) ยางแผ่นรมควัน (Ribbed Smoked Sheet) ยางแผ่นผึ่งแห้ง (Air Dried Sheet) ให้บริการซื้อขายยางผ่านห้องค้ายาง และยังให้บริการสนเทศข้อมูลด้านยาง มีการซื้อขายยางผ่านระบบนี้ประมาณร้อยละ 6 ของปริมาณยางทั้งประเทศ

1.4.3 ระบบตลาดซื้อขายล่วงหน้า จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 เป็นตลาดซื้อขายที่นอกจากมีการส่งมอบอย่างจริงแล้ว ยังมีการซื้อขายล่วงหน้า ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (The Agricultural Future Exchange of Thailand : AFET หรือ ต.ล.ส.) ได้เปิดดำเนินการซื้อขายยางแผ่นรมควันชั้น 3 (RSS 3) ครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2547 ซื้อขายสัญญาล่วงหน้า ระยะ 2-6 เดือน เป็นการซื้อขายสัญญาล่วงหน้า ปัจจุบันมีการนำยางแท่งชั้น 20 เข้าทำการซื้อขายในตลาดด้วย

1.5 สาเหตุปัญหาราคายางพาราดตกต่ำ

สถานการณ์ราคายางพาราที่ตกต่ำของประเทศไทย ได้ส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรชาวสวนยาง และนำไปสู่ความเดือดร้อนต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของเกษตรกรชาวสวนยาง จึงได้มีการวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาราคายางพาราดตกต่ำ สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

1.5.1 รองศาสตราจารย์ ดร.อาชีชัน แกสमान ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนานวัตกรรมยางพารา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ม.อ.) วิทยาเขตปัตตานี ได้รายงานจากสถานการณ์ความต้องการใช้ยางพาราของไทยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่า เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในนโยบายการเพิ่มมูลค่ายางพาราของภาครัฐ เนื่องจากที่ผ่านมาความพยายามที่จะลดต้นทุนการผลิตโดยการช่วยเหลือในปัจจัยการผลิต ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาระยะสั้นและไม่ตรงจุด เพราะโครงสร้างต้นทุนปัจจัยการผลิตมีเพียง 15-20% (“แนวทางแก้ไขปัญหาราคายางพาราดตกต่ำ,” 2556) และจากการประเมินต้นทุนยางพาราแผ่นดิบของเกษตรกรชาวสวนยางทั่วประเทศใน พ.ศ. 2555 พบว่ามีต้นทุนการผลิตยางแผ่นดิบเฉลี่ย 65.74 บาท/กิโลกรัม โดยมีสัดส่วนของต้นทุนค่าแรงงานผลิตตลอดช่วงอายุยาง 25 ปี คิดเป็นร้อยละ 65 โดยประมาณของต้นทุนทั้งหมด สัดส่วนต้นทุนปุ๋ยบำรุงประมาณร้อยละ 15 สัดส่วนของต้นทุนค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าที่ดิน และอื่น ๆ อีกประมาณร้อยละ 20 ของต้นทุนทั้งหมด นอกจากนี้ต้นทุนการกรีดยางพารา เก็บน้ำยาง และทำยางแผ่นดิบมีสัดส่วนสูงที่สุดร้อยละ 60.45 ซึ่งจะเห็นว่าต้นทุนการผลิตยางพาราแผ่นดิบส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานชาวสวนยางพารา ถ้าลดต้นทุนในส่วนนี้ได้จะสามารถลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรได้อย่างถูกจุด (บัญชา สมบูรณ์สุข, ประวัติ เวทย์ประสิทธิ์, ทวีศักดิ์ นิยมบัณฑิต, อาชีชัน แกสमान, และ พิระพงศ์ ทัพสกุณ, 2556)

นอกจากนี้ การโค่นต้นยางอายุเกิน 25 ปี เพื่อแก้ปัญหาการขาดทุนนั้น ไม่สามารถบังคับให้เกษตรกรปฏิบัติตามได้ เนื่องจากไม่ยังมีราคาถูกซึ่งย่อมส่งผลให้ปริมาณยางพาราล้นตลาด เนื่องจากใน พ.ศ. 2557

จะเป็นปีที่ประเทศไทยมีผลผลิตยางเพิ่มจากผลผลิตยางในโครงการ 1 ล้านไร่ และอีก 2 ล้านไร่ ที่อยู่นอกโครงการ ซึ่งคาดว่าจะส่งผลกระทบต่อราคายางพาราแน่นอน (“แนวทางแก้ไขปัญหาราคายางพาราทกต่ำ,” 2556) หากดูตัวเลขย้อนหลัง 20 ปีที่แล้ว ประเทศไทยเป็น 1 ใน 3 ของประเทศที่ส่งออกยางมากที่สุดในโลก เคยผลิตรายได้ต่อปีประมาณ 1,500,000 ตันต่อปี กว่าร้อยละ 80-90 ส่งออก ส่วนใหญ่ปลุกในพื้นที่ภาคใต้ แต่เมื่อเศรษฐกิจโลกเติบโต ความต้องการใช้ยางเพิ่มขึ้น หลายคนหันมาลงทุนปลูกยางกันเกือบทั่วประเทศ จนถึง พ.ศ. 2556 ไทยผลิตได้ต่อปีประมาณ 4,100,000 ตัน เพิ่มขึ้นเกือบๆ 4 เท่า โดยไม่มีการจัดโซนนิ่งและควบคุมปริมาณให้เหมาะสม (“สาเหตุปัญหาราคายางพาราทกต่ำ,” 2557)

1.5.2 นโยบายประเทศจีนที่เข้มงวดทางการเงินและการลดการให้สินเชื่อกับบริษัทจีนที่รับซื้อยางจากประเทศผู้ผลิตยางทั่วโลก และหันมาใช้ยางในสต็อกของตนเอง (บัญชา สมบูรณ์สุข และคณะ, 2556) นอกจากนี้ประเทศจีนได้ลดการนำเข้ายางและเปลี่ยนบทบาทจากผู้ซื้อมาเป็นผู้ผลิต โดยประเทศจีนเป็นผู้ใช้ยางพารามากที่สุดในโลก ข้อมูล พ.ศ. 2556 ประเทศจีนใช้ยางประมาณ 4,000,000 ตันต่อปี ส่วนใหญ่นำเข้าจากต่างประเทศ แต่ขณะนี้ประเทศจีนกำลังลดการนำเข้ายางเพราะเศรษฐกิจโลกชะลอตัว เศรษฐกิจประเทศจีนยังไม่ฟื้นตัวอุตสาหกรรมรถยนต์กำลังการผลิต ปัจจุบันประเทศจีนเริ่มปลูกยางเองและเข้าไปลงทุนในเวียดนาม ลาว กัมพูชา ตอนนี้ครบอายุกรีดยางแล้ว ยางจะถูกส่งกลับไปจีน ขณะนี้จีนมียางอยู่ในสต็อกราวๆ 900,000 ตัน ขณะที่ไทยมีสต็อกราวๆ 200,000 ตัน หลายปัจจัยจึงกดดันราคายางให้ตกต่ำอยู่ในขณะนี้ (“สาเหตุปัญหาราคายางพาราทกต่ำ,” 2557)

1.5.3 เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตยางพาราส่งออกรายใหญ่ของโลก และมีผลเชิงตลาดยางพาราของโลกด้วย แต่ที่ผ่านมาประเทศไทยส่งออกยางดิบเป็นหลัก ไม่มีการทำให้ยางพาราเป็นกำลังเศรษฐกิจของประเทศเลย นอกจากนี้ที่ผ่านมาประเทศไทยส่งออกยางไปต่างประเทศ โดยผ่านประเทศนายหน้าหลายประเทศเพื่อส่งไปยังผู้ซื้อหลายประเทศ แต่ปัจจุบันยางพาราดิบกำลังกลายเป็นของผูกขาด และผู้ที่ผูกขาดรายใหญ่ของโลกก็คือนักธุรกิจจีน มีการตั้งธุรกิจยางขนาดใหญ่ระดับโลกขึ้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศจีน และดำเนินการผูกขาดการซื้อยางพาราจากหลายประเทศ เพื่อคุมตลาดยางของโลกไว้ในกำมือ ยางที่ซื้อมาก็นำไปจำหน่ายขายไปและแปรรูป ทั้งในประเทศจีนและในประเทศอื่นๆ ที่ต้องการกิจการค้ายางดังกล่าวได้ตั้งตัวแทนหรือพยายามเข้ามาตั้งหน่วยงานรับซื้อในประเทศไทยในพื้นที่หลายจังหวัด ใช้ศักยภาพที่เหนือกว่าเอาชนะคู่แข่ง ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่กิจการค้ายางดังกล่าวสามารถผูกขาดการซื้อยางพาราทั้งหมดของประเทศไทย กิจการยาง ชาวสวนยาง และราคายางของประเทศไทยก็จะตกอยู่ในกำมือของกิจการค้ายางจากจีนรายนี้ ดังนั้นจำเป็นต้องหยุดยั้งการผูกขาด หยุดยั้งการปล่อยให้กิจการยางพาราและชาวสวนยางพาราตลอดจนราคายางพาราของประเทศอยู่ในอุ้งมือของกิจการยางพารารายนี้ และต้องทำก่อนที่การผูกขาดจะสัมฤทธิ์ผลทั้งประเทศ (“การแก้ไขปัญหายางพาราไทยอย่างถึงราก,” 2557)

1.6 แนวทางการปฏิรูป/แก้ไขปัญหา

1.6.1 ส่วนใหญ่ประเทศไทยส่งออกยางในรูปแบบวัตถุดิบทั้งยางแท่ง ยางแผ่นรมควัน น้ำยางข้น และยางแปรรูปอื่น ๆ ประมาณ 3.12 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 86 ของผลผลิตทั้งหมด สร้างรายได้เข้าประเทศ 3.3 แสนล้านบาท และใช้แปรรูปภายในประเทศเพียง 0.5 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 14 แต่สร้างรายได้ 2.6 แสนล้านบาท เมื่อเทียบการเพิ่มมูลค่าเพิ่ม พบว่า การใช้ยางพาราผลิตเป็นผลิตภัณฑ์สามารถเพิ่มมูลค่าได้ประมาณ 4.8 เท่าของราคาราวัตถุดิบ

ดังนั้น การผลักดันให้เกิดการแปรรูปยางพาราสู่ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ จะช่วยแก้ปัญหายางพาราได้ดีที่สุด ทั้งนี้ อุตสาหกรรมที่มีการใช้ยางพารามากที่สุด ได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิตล้อรถยนต์ คิดเป็นร้อยละ 70 รองลงมาได้แก่ ถุงมือยาง เส้นด้ายยางยืด ถุงยางอนามัย ยางพองน้ำ หากนำยางพาราไปใช้เป็นถนนยางมะตอย ผสมยางพารา หรือนำไปใช้ในการผลิตแผ่นยางปูพื้นสำหรับสนามเด็กเล่น สนามกีฬา โดยถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตให้กับภาคเอกชนเพื่อนำไปผลิตสินค้า ก็จะสามารถเพิ่มความต้องการใช้ยางพาราในประเทศให้สูงขึ้นได้ (“แนวทางแก้ไขปัญหาราคายางพาราทกต่ำ,” 2556)

1.6.2 แนวทางการแก้ปัญหาต้นทุนการผลิตที่นำไปสู่การแก้ปัญหาราคายางนั้น ควรเป็น ดังนี้

- มาตรการเร่งด่วน คือ ควรมีการเจรจากับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการประกันราคายาง
- มาตรการระยะกลาง คือ ภาครัฐต้องมีนโยบายเร่งรัดการใช้ยางในประเทศ แทนที่จะพึ่งพาการส่งออกเพียงอย่างเดียว จากเดิมที่มีการใช้ในประเทศร้อยละ 10-15 ควรเปลี่ยนเป็นร้อยละ 20-30 (“ปธ.อุตสาหกรรมฯ ภาครัฐได้หวั่นราคายางตก,” 2557) การสนับสนุนปัจจัยการผลิต การสนับสนุนถ่ายทอดเทคโนโลยี ผลิตภัณฑ์ยางพาราให้ภาคเอกชน และสนับสนุนการลดหย่อนภาษีในระยะแรกของการลงทุนที่ชัดเจน (“แนวทางแก้ไขปัญหาราคายางพาราทกต่ำ,” 2556)

- มาตรการระยะยาว คือ กำหนดนโยบายควบคุมการขยายพื้นที่ปลูกและมุ่งเน้นการเพิ่มผลิตภาพการผลิตให้สูงขึ้น กำหนดนโยบายบริหารจัดการแรงงาน และสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมจากยางพาราให้มูลค่าเพิ่ม โดยรัฐต้องสนับสนุนระยะยาวทั้งโครงสร้างพื้นฐาน อุปกรณ์ และการพัฒนาคน มีการกำหนดเป้าหมายผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เป็นระยะ รวมทั้งสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนอย่างเต็มที่ (“แนวทางแก้ไขปัญหาราคายางพาราทกต่ำ,” 2556)

1.6.3 ในการแก้ไขปัญหาราคายางพาราระยะยาวนั้น มีความจำเป็นต้องทำให้ราคายางเสถียรมากที่สุด โดยการที่สามารถกำหนดราคาเองได้ วิธีที่สามารถทำได้คือ การสร้างนวัตกรรมจากยางพาราเพื่อเพิ่มมูลค่า โดยการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา ระหว่างสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัยกับภาคอุตสาหกรรม ที่มุ่งหวังผลลัพธ์ที่ชัดเจน รัฐจะต้องสนับสนุนระยะยาวทั้งโครงสร้างพื้นฐาน อุปกรณ์ และการพัฒนาคน มีการกำหนดเป้าหมายผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เป็นระยะ รวมทั้งสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนอย่างเต็มที่ เนื่องจากมีความเสี่ยงและต้นทุนการตลาดสูง แต่จะได้ผลในระยะยาว ซึ่งมีตัวอย่างนวัตกรรมจากยางพาราที่คิดค้นจากงานวิจัยที่สำเร็จแล้ว เช่น สารออกฤทธิ์จากส่วนที่ไม่ใช่เนื้อยางในน้ำยางที่สามารถนำมาทำเป็นผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางครีม

หน้าใสที่สามารถเพิ่มมูลค่าเพิ่มได้อีกมาก การผลักดันในส่วนโครงสร้างพื้นฐาน ควรเร่งรัดการจัดสรรงบประมาณให้อุทยานวิทยาศาสตร์ภาคใต้ ที่ออกแบบให้สนับสนุนภาคเอกชน เพื่อพัฒนานวัตกรรมและนำไปสู่เชิงพาณิชย์โดยเน้นผลิตภัณฑ์จากยางพาราเป็นหลัก (บัญชา สมบูรณ์สุข และคณะ, 2556)

1.6.4 ควรกำหนดนโยบายที่เข้มงวดในการควบคุมการขยายพื้นที่ปลูก เพื่อไม่ให้มีการขยายพื้นที่ปลูกแต่มุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่แทน (บัญชา สมบูรณ์สุข และคณะ, 2556) รวมทั้งการจัดโซนนิ่งยางพาราเนื่องจากในปัจจุบันมีการปลูกยางพาราทั้งภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้ นอกจากนี้ยังมีการขยายพื้นที่ปลูกเพิ่มขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านด้วย ทำให้ยางพารามีปริมาณล้นตลาด หรือมากกว่าความต้องการ (“ปธ.อุตฯ ภาคใต้หวั่นราคายางตก,” 2557) และควรมีการบริหารจัดการแรงงานโดยเพิ่มศักยภาพความสามารถของแรงงานครัวเรือนเพื่อลดการจ้างแรงงาน นำไปสู่การลดต้นทุนการผลิต รัฐต้องสนับสนุนระยะยาวเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา เพื่อสร้างนวัตกรรมจากยางพาราให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่ชัดเจน รวมทั้งรัฐต้องสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน อุปกรณ์ คน และการลงทุนของภาคเอกชนอย่างเต็มที่ เนื่องจากมีความเสี่ยงและมีต้นทุนการตลาดสูง รวมทั้งควรเร่งรัดการจัดสรรงบประมาณให้อุทยานวิทยาศาสตร์ภาคใต้ ที่ออกแบบให้สนับสนุนภาคเอกชน เพื่อพัฒนานวัตกรรมผลิตภัณฑ์จากยางพาราและนำไปสู่เชิงพาณิชย์ (บัญชา สมบูรณ์สุข และคณะ, 2556)

1.6.5 จากระคายางพาราที่ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง ชุมชนสหกรณ์ชาวสวนยางได้เสนอว่าเกษตรกรชาวสวนยางควรงดการกรีดยาง เนื่องจากไม่คุ้มค่างับราคาผลผลิตที่ได้รับ เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ต้องว่าจ้างคนงาน ทั้งนี้ราคายางตกต่ำถึง 3 ปีแล้วและยังไม่มีแนวโน้มว่าราคาจะสูงขึ้น ดังนั้นจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น (“เสนอทางออกแก้ราคายาง,” 2557) ดังนี้

1) รัฐบาลควรออกประกาศให้ชาวสวนยางทั่วประเทศหยุดกรีดยาง 6 เดือน เพื่อให้มีปริมาณยางในท้องตลาดลดลง เมื่อปริมาณยางลดลง ราคายางจะสูงขึ้นตามกลไกตลาด ซึ่งในการหยุดกรีดยาง 1 วัน ปริมาณยางจะหายไปจากตลาด 400,000 ตัน หากหยุดกรีดยาง 6 เดือน ยางจะขาดแคลนในตลาดโลกอย่างมหาศาล

2) ในช่วงที่มีการหยุดกรีดยางให้รัฐบาลดำเนินการดูแลเรื่องรายได้ของชาวสวนยาง เชื่อว่าแนวทางนี้จะดีกว่าการนำเงินไปแก้ไขปัญหาราคายาง

3) ภายหลังการหยุดกรีดยาง ให้รัฐไปเจรจากับประเทศอินโดนีเซีย และมาเลเซีย ให้ร่วมกันหยุดกรีดยางกับไทย เพื่อให้ปริมาณยางในตลาดโลกลดลง แก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ

1.6.6 จากปัญหายางพาราล้นความต้องการของตลาดโลก มีแนวทางการแก้ไข 2 แนวทาง (“ยางพาราไม่ลดต้นทุน ก็ต้องเลิกปลูกไปเลย,” 2557) คือ

1) ลดต้นทุนการผลิตยางโดยการปล่อยให้ยางเติบโตตามธรรมชาติ โดยไม่ต้องใส่ปุ๋ยไม่ใช้สารเคมี เหมือนกับประเทศอินโดนีเซีย ผลิตได้เท่าไรก็เท่านั้น เมื่อปล่อยให้เติบโตแบบนี้ย่อมทำให้ผลผลิตลดลง

2) รัฐต้องมีเป้าหมายอย่างชัดเจนว่าจะลดการผลิตจากที่ผลิตอยู่ครึ่งหนึ่งภายในระยะเวลา 10 ปีข้างหน้า และสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้ชาวสวนยางประกอบอาชีพ SMEs เป็นการเสริมและทดแทนอาชีพชาวสวนยางเดิม โดยให้ความรู้ด้านวิชาชีพใหม่ ๆ ที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมกิจกรรมทางการตลาดเพื่อให้ผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ที่ออกมาได้แพร่กระจายในท้องตลาดทั่วประเทศอย่างทั่วถึง

1.6.7 แนวทางการแก้ไขปัญหาราคายางพาราตกต่ำ (“การแก้ไขปัญหายางพาราไทยอย่างถึงราก,” 2557)

1) ต้องจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมยางพาราระดับชาติขึ้นในประเทศไทย โดยให้มีศูนย์กลางใหญ่อยู่ที่ภาคตะวันออกและอาจมีสาขาย่อยอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ เหตุผลที่จัดตั้งขึ้นในภาคตะวันออกก็เพื่อความสะดวกและเพื่อลดต้นทุนในการระดมยางพาราดิบจากภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออก รวมทั้งภาคใต้บางส่วนเข้ามายังนิคมอุตสาหกรรมระดับชาตินี้ และต้องกระทำในรูปแบบรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทมหาชนที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่

2) นิคมอุตสาหกรรมยางพาราจำเป็นต้องใช้พื้นที่ระหว่าง 5,000-10,000 ไร่ เป็นนิคมอุตสาหกรรมไฮเทคและทันสมัยในเรื่องยางพาราของโลก ในนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวจะต้องมีธุรกิจเกี่ยวกับยางพาราระดับชาติ 3 ประเภทดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ธุรกิจจัดซื้อยางพาราจากผู้ค้าและชาวสวนยางทั่วประเทศ ซึ่งรัฐจะต้องมีบทบาทในการขึ้นเกี่ยวกับราคาที่สอดคล้องกับตลาดและที่จะทำให้ชาวสวนยางพาราและผู้ค้ายางพารามีกำไร ธุรกิจนี้ก็ต้องทำเป็นบริษัทมหาชนขนาดใหญ่ที่รัฐถือหุ้นเกินครึ่งหนึ่ง

ประเภทที่สอง ธุรกิจแปรรูปยางพาราเบื้องต้น เป็นธุรกิจที่จะรับซื้อยางพาราจากบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามประเภทที่หนึ่ง เพื่อทำการแปรรูปยางพาราให้เป็นการแปรรูปขั้นต้น ซึ่งอาจต้องตั้ง 3-5 บริษัท เพื่อให้รองรับกับปริมาณยางพาราที่เพิ่มขึ้นทั่วประเทศ และอาจขยายไปถึงการรับซื้อยางพาราจากพม่า ลาว และกัมพูชาอีกด้วย

ประเภทที่สาม ธุรกิจแปรรูปยางพาราปลายน้ำ คือธุรกิจที่แปรรูปยางพาราเป็นผลิตภัณฑ์ โดยนำเอาผลิตภัณฑ์ยางพาราแปรรูปจากประเภทที่สองไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ ซึ่งควรมุ่งเน้นธุรกิจที่สำคัญและเป็นยุคสมัยของโลกดังนี้ คือ

(1) บรรดาธุรกิจแปรรูปยางพารา เป็นล้อเครื่องบิน เป็นอุปกรณ์สำหรับเครื่องบิน ยานอวกาศ และดาวเทียม

(2) บรรดาธุรกิจแปรรูปยางพารา ที่ใช้สำหรับเรือทุกชนิด รวมทั้งเรือรบ และเรือดำน้ำ และยานดำน้ำทุกชนิดด้วย

(3) บรรดาธุรกิจแปรรูปยางพารา ที่ใช้สำหรับรถ อุปกรณ์ตกแต่งรถ รวมทั้งรถถัง และยานรบทางบกทุกประเภทด้วย

(4) บรรดาธุรกิจแปรรูปยางพารา เพื่อใช้กับอุปกรณ์ไฮเทค ไฟฟ้าแม่เหล็กของโลก รวมทั้งที่ใช้กับการแพทย์ขั้นสูง รวมทั้งการใช้เป็นสิ่งเทียมอวัยวะต่างๆ ของร่างกาย

(5) ประเพณีทางรถยนต์

ทั้งนี้ รัฐควรให้การส่งเสริมการลงทุนอย่างเต็มที่ เพื่อชักชวนผู้ประกอบการจากทั่วโลก เข้ามาตั้งสถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะมีผลทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในโลกที่ผลิต ยางพาราครบวงจร อันจะก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มต่อประเทศไทยต่อไป (“จี “นายกฯ ตู” แก้ปัญหาราคายาง,” 2557)

1.7 สรุปแนวทางปฏิรูป/แก้ไขปัญหา

1.7.1 ควรมีการผลักดันให้เกิดการแปรรูปยางพาราสู่ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ

1.7.2 ควรมีการเจรจากับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการประกันราคายาง

1.7.3 ภาครัฐต้องมีนโยบายเร่งรัดการใช้ยางในประเทศ แทนที่จะพึ่งพาการส่งออกเพียงอย่างเดียว

1.7.4 กำหนดนโยบายควบคุมการขยายพื้นที่ปลูกและมุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตให้สูงขึ้น กำหนดนโยบายบริหารจัดการแรงงาน และสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมจากยางพาราให้มีมูลค่าเพิ่ม มีการกำหนดเป้าหมายผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ รวมทั้งสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนอย่างเต็มที่

1.7.5 การจัดโซนนิ่งยางพารา

1.7.6 ควรเร่งรัดการจัดสรรงบประมาณให้อุทยานวิทยาศาสตร์ภาคใต้ ที่ออกแบบให้สนับสนุน ภาคเอกชน เพื่อพัฒนานวัตกรรมผลิตภัณฑ์จากยางพาราและนำไปสู่เชิงพาณิชย์

1.7.7 ควรออกประกาศให้ชาวสวนยางทั่วประเทศหยุดกรีดยาง 6 เดือน เพื่อให้มีปริมาณยางในท้องตลาดลดลง เมื่อปริมาณยางลดลง ราคาจะสูงขึ้นตามกลไกตลาด และในช่วงที่มีการหยุดกรีดยาง ให้รัฐบาลดำเนินการดูแลเรื่องรายได้ของชาวสวนยางหลังจากนั้นให้รัฐไปเจรจากับประเทศอินโดนีเซีย และ มาเลเซีย ให้ร่วมกันหยุดกรีดยางกับไทย เพื่อให้ปริมาณยางในตลาดโลกลดลง แก้ไขปัญหาราคายางตกต่ำ

1.7.8 การปล่อยให้อย่างเติบโตตามธรรมชาติ เป็นการลดต้นทุนการผลิตและผลผลิตลดลง

1.7.9 รัฐต้องมีเป้าหมายอย่างชัดเจนในการลดการผลิตยางที่ผลิตอยู่ครึ่งหนึ่งภายในระยะเวลา 10 ปีข้างหน้า และสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้ชาวสวนยางประกอบอาชีพ SMEs เป็นการเสริมและทดแทนอาชีพชาวสวนยางเดิม

1.7.10 จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมยางพาราระดับชาติขึ้นในประเทศไทย โดยในนิคมอุตสาหกรรมจะต้องมีธุรกิจเกี่ยวกับยางพาราระดับชาติ 3 ประเภทดังนี้ ธุรกิจจัดซื้อยางพาราจากผู้ค้าและชาวสวนยางทั่วประเทศ ธุรกิจแปรรูปยางพาราเบื้องต้น และธุรกิจแปรรูปยางพาราปลายน้ำ

2. ปาล์มน้ำมัน

2.1 สถานการณ์ทั่วไป

ปาล์มน้ำมันเป็นพืชที่มีความสำคัญต่อประเทศ ทั้งในแง่เศรษฐกิจ รวมถึงการช่วยสร้างความมั่นคงทางด้านอาหาร และด้านพลังงานของประเทศ เนื่องจากการนำปาล์มน้ำมันมาใช้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญทางด้านการบริโภคและการอุปโภค ซึ่งส่วนประกอบทางด้านการบริโภค ได้แก่ การนำปาล์มน้ำมันมาใช้ในอุตสาหกรรมน้ำมันพืช อุตสาหกรรมเบเกอรี่สำเร็จรูป เป็นต้น สำหรับทางด้านอุปโภคมีการนำปาล์มน้ำมันมาใช้ในอุตสาหกรรมพลาสติก อุตสาหกรรมสบู่ อุตสาหกรรมนมข้นหวาน อุตสาหกรรมเครื่องสำอาง อุตสาหกรรมน้ำมันหล่อลื่น และอุตสาหกรรมยางรถยนต์ เป็นต้น รวมทั้งยังสามารถใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อผสมเป็นเชื้อเพลิงพลังงานสะอาดไบโอดีเซล

ปัจจุบัน แม้ว่าไทยจะสามารถผลิตน้ำมันปาล์มได้เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศในด้านต่างๆ แต่จากโครงสร้างการผลิตที่ส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อย ทำให้การผลิตน้ำมันปาล์มของไทยมีต้นทุนที่สูงกว่าประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ อย่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย ซึ่งนับว่าเป็นจุดอ่อนสำคัญที่จะมีผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มไทย หากไทยก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ใน พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตามแม้ว่าอัตราภาษีนำเข้าน้ำมันปาล์มของไทยจะลดลงเหลือร้อยละ 0 ตั้งแต่ พ.ศ. 2553 แต่ปัจจุบันไทยยังคงมีมาตรการควบคุมการนำเข้าน้ำมันปาล์มโดยกำหนดให้น้ำมันปาล์มเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้า เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันในประเทศ ซึ่งจะช่วยชะลอผลกระทบ และยังคงมีระยะเวลาให้ผู้ประกอบการไทยปรับตัวเพื่อลดต้นทุน เพิ่มศักยภาพในการผลิตน้ำมันปาล์มให้สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตรายใหญ่ในอาเซียนได้ภายหลังจากที่ก้าวเข้าสู่ AEC ใน พ.ศ. 2558 (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2555)

2.2 การผลิต

พ.ศ. 2555 ประเทศไทยมีเนื้อที่ปลูกปาล์มน้ำมันประมาณ 4.4 ล้านไร่ คิดเป็นเนื้อที่ให้ผลประมาณ 3.7 ล้านไร่ ได้ผลผลิตรวมทั้งประเทศประมาณ 11 ล้านตัน ในขณะที่ พ.ศ. 2556 มีเนื้อที่ปลูกปาล์มน้ำมันประมาณ 4.5 ล้านไร่คิดเป็นเนื้อที่ให้ผลประมาณ 3.9 ล้านไร่ ได้ผลผลิตรวมทั้งประเทศประมาณ 13 ล้านตัน และผลการพยากรณ์ใน พ.ศ. 2557 พบว่ามีเนื้อที่ให้ผลประมาณ 4 ล้านไร่ ให้ผลผลิตได้ประมาณ 13.2 ล้านตัน ในขณะที่ผลผลิตต่อเนื้อที่ให้ผลของ พ.ศ. 2555 2556 และ 2557 ให้ผลผลิต 3,056, 3,273 และ 3,223 กิโลกรัมต่อไร่ โดยเนื้อที่ปลูกส่วนใหญ่อยู่ในภาคใต้ ในขณะที่ภาคเหนือมีเนื้อที่ปลูกน้อยที่สุด

ตาราง 4 ปาล์มน้ำมัน : เนื้อที่ยืนต้น เนื้อที่กรี๊ดได้ ผลผลิต พ.ศ. 2555-2557 (พ.ศ. 2557 พยากรณ์ ไตรมาสที่ 2 เดือนมิถุนายน 2557)

จังหวัด	เนื้อที่ยืนต้น (ไร่)			เนื้อที่ให้ผล (ไร่)			ผลผลิต (ตัน)			ผลผลิตต่อเนื้อที่ให้ผล (กก.)		
	2555	2556	2557	2555	2556	2557	2555	2556	2557	2555	2556	2557
รวมทั้งประเทศ	4,406,110	4,503,946	-	3,714,967	3,914,560	4,095,866	11,353,067	12,812,061	13,200,896	3,056	3,273	3,223
ภาคเหนือ	44,047	49,744	-	8,945	16,730	40,981	9,134	12,751	23,490	1,021	762	573
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	101,337	112,796	-	36,628	59,507	82,810	58,516	64,693	72,128	1,598	1,087	871
ภาคกลาง	423,939	442,932	-	321,523	358,204	407,431	809,563	925,854	995,425	2,518	2,585	2,443
ภาคใต้	3,836,787	3,898,474	-	3,347,871	3,480,119	3,564,644	10,475,854	11,808,763	12,109,853	3,129	3,393	3,397

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2.3 การส่งออก

การส่งออกน้ำมันปาล์มใน พ.ศ. 2554 มีปริมาณส่งออกประมาณ 488 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 16,272 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2555 มีปริมาณส่งออกประมาณ 412 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 13,957 ล้านบาท ในขณะที่ พ.ศ. 2556 มีปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้น โดยมีการส่งออกประมาณ 725 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 17,646 ล้านบาท สำหรับ พ.ศ. 2557 ตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงเดือนกรกฎาคม มีปริมาณการส่งออกประมาณ 291 ล้านตัน และคิดเป็นมูลค่าประมาณ 9,369 ล้านบาท

ตาราง 5 สถิติการส่งออก (Export) – น้ำมันปาล์ม(รวม) : ปริมาณและมูลค่าการส่งออกรายเดือน

ปริมาณ : กิโลกรัม

มูลค่า : บาท

เดือน	2554		2555		2556		2557	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
มกราคม	2,894,551	134,947,309	56,498,367	1,903,810,982	38,851,517	1,004,885,277	14,533,669	545,111,500
กุมภาพันธ์	1,919,282	99,418,756	70,175,846	2,342,035,188	51,188,480	1,220,994,862	11,189,272	443,039,940
มีนาคม	7,203,247	372,762,651	17,728,391	721,370,385	72,654,016	1,727,208,153	21,532,271	865,233,901
เมษายน	22,344,902	826,794,383	30,670,456	1,083,573,439	57,726,527	1,356,115,753	64,946,833	2,087,048,006
พฤษภาคม	22,368,434	990,770,900	55,607,127	2,032,506,262	82,325,194	1,863,758,656	81,198,522	2,512,413,725
มิถุนายน	21,960,418	899,421,961	13,324,903	553,941,248	57,540,892	1,350,842,298	54,947,760	1,657,466,685
กรกฎาคม	62,840,046	2,106,735,577	32,617,931	1,214,045,214	51,677,641	1,263,512,761	43,082,440	1,258,744,120
สิงหาคม	81,893,945	2,627,642,307	13,616,675	565,252,018	97,431,427	2,325,636,768	0	0
กันยายน	82,760,719	2,710,755,179	16,493,769	622,030,655	62,609,082	1,574,331,108	0	0
ตุลาคม	72,794,744	2,166,742,967	42,923,796	1,252,553,616	74,107,222	1,792,166,646	0	0
พฤศจิกายน	69,755,385	2,029,746,275	27,828,760	776,901,183	45,863,034	1,192,011,765	0	0
ธันวาคม	39,206,387	1,306,127,226	34,414,572	889,460,844	33,241,767	974,554,995	0	0
รวม	487,942,060	16,271,865,491	411,900,593	13,957,481,034	725,216,799	17,646,019,042	291,430,767	9,369,057,877

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

2.4 การตลาด

จากตารางราคาผลปาล์มน้ำมันทั้งทะเลายน้ำหนักมากกว่า 15 กิโลกรัมขึ้นไป พบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2554 ราคาผลปาล์มมีแนวโน้มราคาที่ลดลง จาก 5.34 บาท/กิโลกรัม เป็น 3.36 บาท/กิโลกรัม ใน พ.ศ. 2556 และมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นใน พ.ศ. 2557 โดยเกษตรกรขายได้ในราคา 4.31 บาท/กิโลกรัม

ตาราง 6 ราคาผลปาล์มน้ำมันทั้งทะลาย น้ำหนัก มากกว่า 15 กิโลกรัมขึ้นไป รายเดือนที่เกษตรกรขายได้
ที่สวนทั่วประเทศ พ.ศ. 2540-2557

หน่วย บาท : กิโลกรัม

พ.ศ.	ราคาที่เกษตรกรขายได้
2540	2.17
2541	3.37
2542	2.21
2543	1.66
2544	1.19
2545	2.30
2546	2.34
2547	3.11
2548	2.76
2549	2.39
2550	4.07
2551	4.23
2552	3.64
2553	4.26
2554	5.34
2555	4.91
2556	3.54
2557 (มค.-สค.)	4.31

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2.5 การใช้ประโยชน์

ปริมาณผลผลิตน้ำมันปาล์มในประเทศ ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 ผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการใช้ภายในประเทศ โดยการใช้ไขมันปาล์มสามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลักๆ (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2555) คือ

2.5.1 ใช้เพื่อการบริโภค (ร้อยละ 60) ทั้งในรูปแบบของน้ำมันพืชที่ใช้ในการประกอบอาหาร และใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมอาหารต่างๆ เช่น ขนมขบเคี้ยว บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป นมข้นหวาน ครีมและเนยเทียม ทั้งนี้ น้ำมันปาล์มนับว่าเป็นน้ำมันพืชที่มีการใช้บริโภคมากที่สุดในประเทศ คิดเป็นร้อยละ 65 ของมูลค่าตลาด

น้ำมันพืชทั้งหมด เนื่องจากน้ำมันปาล์มมีราคาที่ย่อมเยาถูกกว่าน้ำมันพืชประเภทอื่น ประกอบกับคุณสมบัติที่เหมาะสมในการประกอบอาหารประเภททอด และไม่ทำให้อาหารมีกลิ่นหืน จึงทำให้คนส่วนใหญ่นิยมเลือกบริโภคน้ำมันปาล์ม

2.5.2 ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตพลังงานทดแทน ที่เรียกว่าไบโอดีเซล (ร้อยละ 28) เพื่อช่วยลดการใช้ น้ำมันดีเซล เพิ่มความมั่นคงทางด้านพลังงานให้กับประเทศ อีกทั้งยังช่วยลดปัญหาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา สัดส่วนการใช้ น้ำมันปาล์มในภาคพลังงานมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น จากร้อยละ 21 ใน พ.ศ. 2551 เพิ่มขึ้นร้อยละ 28 ใน พ.ศ. 2554

2.5.3 ใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ (ร้อยละ 13) เช่น สบู่ ผงซักฟอก เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์เคมีภัณฑ์ต่างๆ และอาหารสัตว์

2.6 ปาล์มน้ำมันในอาเซียน

ปาล์มน้ำมันปลูกได้เพียงประมาณ 42 ประเทศทั่วโลกเท่านั้น เนื่องจากพื้นที่ที่เหมาะสมปลูกปาล์มน้ำมันจะอยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 10 เหนือ-ใต้เส้นศูนย์สูตร หรือไม่เกินเส้นรุ้งที่ 20 เหนือ-ใต้เส้นศูนย์สูตร จึงทำให้ประเทศในอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาเลเซียและอินโดนีเซีย เป็นแหล่งผลิตปาล์มน้ำมันหลักของโลก โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่อยู่บริเวณที่เหมาะสมสำหรับปลูกปาล์มน้ำมัน อยู่ตรงจุดที่ได้เปรียบและสามารถปลูกได้ดีเช่นกัน นอกจากนี้เมื่อพิจารณาประเทศที่สามารถผลิตปาล์มน้ำมันแยกตามศักยภาพในการผลิตน้ำมันพืชแล้วจะสามารถแยกได้ 3 กลุ่ม (“การผลิตปาล์มน้ำมันไทยภายใต้กรอบ AEC,” 2557) ได้แก่

กลุ่ม 1 ประเทศที่ผลิตน้ำมันเกินความต้องการใช้ในประเทศ มีจำนวน 11 ประเทศ แต่มีเพียง 4 ประเทศที่มีศักยภาพในการส่งออกน้ำมันพืช คือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย สหรัฐอเมริกา และบราซิล

กลุ่ม 2 ประเทศที่ผลิตน้ำมันพืชเพียงพอกับความต้องการใช้ในประเทศ มีจำนวน 18 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้

กลุ่ม 3 ประเทศที่ผลิตน้ำมันพืชไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ในประเทศ มีจำนวน 47 ประเทศ ประเทศที่เป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ ได้แก่ รัสเซีย จีน เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ อินเดีย ปากีสถาน รวมถึง เวียดนาม และกัมพูชา

อาเซียนเป็นแหล่งผลิตน้ำมันปาล์มหลักของโลก ซึ่งมีประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย เป็นประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ โดยผลผลิตน้ำมันปาล์มดิบที่ผลิตได้ใน พ.ศ. 2555 มีประมาณ 27 ล้านตัน และ 18 ล้านตัน หรือมีปริมาณผลผลิตรวมกันกว่าร้อยละ 87 ของปริมาณผลผลิตน้ำมันปาล์มทั้งหมด ส่วนประเทศไทยเป็นผู้ผลิตที่สำคัญอันดับสาม แต่ปริมาณน้ำมันปาล์มดิบที่ผลิตได้น้อยมากหากเทียบกับประเทศอินโดนีเซีย และมาเลเซีย โดยที่ไทยผลิตน้ำมันปาล์มดิบได้ประมาณ 1.9 ล้านตัน หรือคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 3.3 ของปริมาณผลผลิตน้ำมันปาล์มดิบทั้งหมด ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมาปริมาณน้ำมันปาล์มดิบที่ไทยผลิตได้ส่วนใหญ่มีปริมาณเพียงพอต่อ

การบริโภค และการใช้เพื่อการผลิตพลังงานทดแทน ยกเว้น บางปีที่เผชิญกับปัจจัยเสี่ยงจากสภาพอากาศ จนทำให้ไทยต้องนำเข้าน้ำมันปาล์มเพื่อใช้ในการบริโภค (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2555)

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การผลิตปาล์มน้ำมันของประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย มีศักยภาพการผลิตที่สูงกว่าไทย มาจากทั้งสองมีพื้นที่การเพาะปลูกปาล์มที่มีขนาดใหญ่ มีการปลูกปาล์มน้ำมันแบบครบวงจร ทำให้สามารถวางแผนการผลิตและควบคุมต้นทุนการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาเลเซีย ซึ่งมีศักยภาพการผลิตสูงสุด การเพาะปลูกปาล์มน้ำมันส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ของเกษตรกรรายใหญ่ ประมาณร้อยละ 60 และผู้ผลิตปาล์มในรูปแบบสหกรณ์หรือนิคมประมาณร้อยละ 30.5 ส่วนที่เหลือเพียงร้อยละ 9.5 เป็นเกษตรกรรายย่อย ที่มีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 250 ไร่ต่อราย ซึ่งแตกต่างกับเกษตรกรรายย่อยของไทยที่มีจำนวนมากถึงร้อยละ 60 และมีพื้นที่เพาะปลูกไม่เกินรายละ 25 ไร่ นอกจากนี้ โรงสกัดและบีบน้ำมันของมาเลเซียและอินโดนีเซีย เป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่มีกำลังการผลิตมาก และยังมีการสกัดน้ำมันแยกระหว่างเนื้อปาล์มและเนื้อในเมล็ดปาล์ม (Palm Kernel) ซึ่งจะช่วยให้อัตราการให้น้ำมันมีมากขึ้นกว่าการสกัดรวมผลปาล์มน้ำมันทั้งผล (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2555)

จุดอ่อนทางด้านศักยภาพการผลิตปาล์มน้ำมันของไทย ส่งผลให้ไทยมีต้นทุนการผลิตน้ำมันปาล์ม และราคาน้ำมันปาล์มสูงกว่า หากเทียบกับราคาของมาเลเซียที่เป็นทั้งผู้ผลิตและผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลก โดยราคาเฉลี่ยในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2553 – 2555) น้ำมันปาล์มดิบของไทยสูงกว่าราคาของมาเลเซียประมาณร้อยละ 8 และราคาน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ของไทยสูงกว่ามาเลเซียถึงร้อยละ 14.3 ดังนั้น หากในอนาคตภายหลังจากที่ไทยก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และจำเป็นต้องลด/ยกเลิกข้อจำกัดที่ไม่ใช่ภาษี ในเรื่องของการขออนุญาตนำเข้าน้ำมันปาล์ม อาจส่งผลให้น้ำมันปาล์มจากมาเลเซียและอินโดนีเซีย ที่มีข้อได้เปรียบทางด้านราคา มีการนำเข้ามาในประเทศ และมาแข่งขันกับน้ำมันปาล์มในประเทศมากขึ้น ถ้าหากเป็นเช่นนี้ อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ อาจจะได้รับผลกระทบ (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2555)

2.6.1 มาเลเซีย

อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม ถือว่าเป็นอุตสาหกรรมที่ใหญ่เป็นลำดับที่ 4 ของประเทศมาเลเซีย และมีสัดส่วนการสร้างรายได้ประชาชาติ (Gross National Income) ประมาณร้อยละ 8 โดยอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม มีศักยภาพในการสร้างผลิตภาพสูง ประเทศมาเลเซียมีพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันราวร้อยละ 1.7 เมื่อเทียบกับพื้นที่ปลูกพืชเมล็ดน้ำมัน (Oilseed) ทั่วโลกกว่า 254 ล้านเฮกเตอร์ทั่วโลก (หรือราว 1,590 ล้านไร่) แต่สามารถสร้างผลผลิตได้ราวร้อยละ 14 ของผลผลิตน้ำมันจากพืชทั่วโลก แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของประเทศมาเลเซียในการพัฒนาการเกษตรให้ได้ผลิตผลต่อไร่สูง นอกจากนี้ มาเลเซียซึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำมันปาล์มรายใหญ่อันดับที่ 2 ของโลก ยังมีสองบริษัทยักษ์ใหญ่ที่อยู่ในธุรกิจปาล์มน้ำมัน ได้แก่ Sime Darby และ FELDA ซึ่งเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจด้านปาล์มที่ใหญ่ที่สุดสองรายแรกของโลกด้วย (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2555)

FELDA เป็นของรัฐบาล และแรกเริ่มจัดตั้งในช่วงทศวรรษ 1960 โดยมีรูปแบบการดำเนินงานเป็นการจัดสรรเนื้อที่ทำกินให้แก่เกษตรกรที่มีรายได้น้อยและอาศัยอยู่ในชนบท จะได้มีเนื้อที่ปลูกปาล์มน้ำมัน หรือพืชยางพารา ใช้เนื้อที่ราวร้อยละ 80 สำหรับปลูกปาล์มน้ำมัน และร้อยละ 10 สำหรับปลูกพืชยางพารา โดยเกษตรกรราว 400 - 450 ครอบครัว จะได้รับการจัดสรรให้อยู่ในแหล่งทำกินหนึ่งๆ (Estate) โดยแต่ละครอบครัว จะได้รับเนื้อที่ราว 25 - 35 ไร่ เพื่อใช้เป็นพื้นที่เพาะปลูก และได้รับเนื้อที่ราว 1.5 ไร่เพื่อให้อยู่อาศัย ซึ่งบ้านได้ถูกสร้างโดย FELDA ไว้แล้ว โดยชุมชนที่อยู่อาศัย ได้มีการจัดวางระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ระบบชลประทาน รวมถึงโรงเรียนและโรงพยาบาลไว้พร้อม ส่วนการดำเนินงานของชุมชนนั้นอยู่ในรูปแบบของสหกรณ์ที่มีเกษตรกรมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ และเกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้เมื่อผ่านไประยะเวลาหนึ่ง โดยต้นทุนในการพัฒนาที่ดินและแปลงการเกษตรราวครึ่งหนึ่ง จะถูกจัดเก็บจากเกษตรกรเป็นระยะเวลา 15 ปี นับตั้งแต่จัดตั้ง (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2555)

FELDA สนับสนุนให้เกษตรกรทำการเพาะปลูก และรับซื้อผลผลิตทั้งหมดไปแปรรูปในโรงงานของ FELDA เพื่อสกัดทำน้ำมันปาล์ม หรือผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มอื่นๆ ด้วย โดยการรับซื้อผลผลิตดังกล่าวสร้างกระแสรายได้ที่ต่อเนื่องให้แก่เกษตรกร นอกจากนี้ FELDA ยังให้การสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนา เพื่อช่วยเกษตรกรในการเพิ่มคุณภาพของผลผลิต และมีการใช้เครื่องมือทางการเกษตรต่างๆ เพื่อเพิ่มผลผลิต โดยเครื่องมือต่างๆ สามารถหาซื้อและใช้ร่วมกันในแหล่งทำกินได้ เนื่องจากแปลงเพาะปลูกมีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะลงทุนในการซื้อเครื่องมือทางการเกษตรต่างๆ ทำให้แปลงเพาะปลูกของ FELDA สามารถสร้างผลิตผลปาล์มต่อไร่ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงได้ (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2555)

การจัดรูปแบบการทำการเกษตรของ FELDA มีความแตกต่างจากการเกษตรในประเทศไทย ซึ่งเกษตรกรอาจไม่ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่พอ เพื่อลงทุนด้านเครื่องจักรกล และพัฒนาองค์ความรู้ด้านการเกษตรร่วมกัน ทำให้ผลิตผลปาล์มน้ำมันเฉลี่ยของ FELDA อยู่ในระดับที่สูงกว่าประเทศไทยราวร้อยละ 11 ใน พ.ศ. 2554 โดยผลผลิตไทยอยู่ที่ 2,876 กิโลกรัมต่อไร่ ในขณะที่ FELDA สามารถสร้างผลผลิตได้ที่ 3,184 กิโลกรัมต่อไร่ (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2555)

2.6.2 อินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีพื้นที่บนบกถึง 2,027,087 ตารางกิโลเมตร สภาพภูมิประเทศมีแม่น้ำทั้งสายใหญ่สายย่อยจำนวนมาก และสภาพภูมิอากาศที่มีฝนตกชุก อินโดนีเซียจึงเป็นสวรรค์ของอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันที่ต้องปลูกในพื้นที่ขนาดใหญ่ เพื่อความคุ้มค่าในการลงทุน และยังต้องมีปริมาณน้ำมากเพียงพอถึงวันละ 8 ลิตร (กฤษฎา ศุภวรรณกุล, 2555) พ.ศ. 2555 อินโดนีเซียผลิตน้ำมันปาล์มได้ร้อยละ 52 ของโลก รองลงมามีมาเลเซียผลิตได้ร้อยละ 35 ขณะที่ไทยผลิตได้ร้อยละ 3.3 ของโลก (ทิศทางอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มโลก, 2556) พื้นที่ปลูกปาล์มของประเทศอินโดนีเซีย น่าจะอยู่ต่อไปอีก 12 ปี เนื่องจากยังมีพื้นที่อีกประมาณ 16-17 ล้านเฮกตาร์ ที่สามารถใช้เพาะปลูกต้นปาล์มได้ ในขณะที่อินโดนีเซียมี

ปาล์มที่โตเต็มที่เพียงร้อยละ 17 เท่านั้น บ่งบอกได้ถึงศักยภาพการผลิตของประเทศในอนาคต รัฐบาลอินโดนีเซียได้กำหนดนโยบายที่จะเพิ่มพื้นที่ปลูกปาล์มจากเดิมอีก 4 ล้านเฮกตาร์ หรือ 25 ล้านไร่ ภายใน พ.ศ. 2558 โดยภายใน พ.ศ. 2563 อินโดนีเซียจะผลิตน้ำมันปาล์มดิบให้ได้ 50 ล้านตัน ซึ่งเป็นการเพิ่มมากกว่า 400 เปอร์เซ็นต์ เมื่อเปรียบเทียบกับยอดการผลิต 11.8 ล้านตันใน พ.ศ. 2550 (กฤษฎา ศุภวรรณกุล, 2555)

ผู้ผลิตปาล์มน้ำมันของอินโดนีเซียแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ รัฐบาล บริษัทเอกชนขนาดใหญ่และผู้ผลิตรายย่อย จากข้อมูล พ.ศ. 2551 พบว่าประมาณร้อยละ 47.95 ของพื้นที่เพาะปลูกปาล์มน้ำมันของอินโดนีเซียเป็นของบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ ร้อยละ 43.72 เป็นของผู้ผลิตรายย่อย และร้อยละ 8.33 เป็นของรัฐ โดยผลผลิตต่อเฮกเตอร์ของบริษัทเอกชนขนาดใหญ่มีอัตราใกล้เคียงกับการผลิตของรัฐ อยู่ที่ประมาณ 4.0-4.2 ตันต่อเฮกเตอร์ ทั้งนี้บริษัทเอกชนขนาดใหญ่มีอัตราการสกัดน้ำมัน หรือ Oil Extraction Rate (OER) สูงถึงร้อยละ 24 ขณะที่เกษตรกรรายย่อยและบริษัทขนาดเล็กมีผลผลิตต่อเฮกเตอร์ต่ำกว่าและสกัดน้ำมันได้เพียงร้อยละ 18-19 อย่างไรก็ตามเนื่องจากระเบียบของรัฐบาลท้องถิ่นได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร ดังนั้นการปลูกปาล์มน้ำมันจึงสร้างรายได้ที่มั่นคงให้กับชุมชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2543-2553) พื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรรายย่อย มีอัตราขยายตัวสูงถึงร้อยละ 10 ต่อปี ในขณะที่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่มีอัตราขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6 ต่อปี ทำให้เกษตรกรรายย่อยมีพื้นที่รวมใกล้เคียงกับบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ ดังนั้นสิ่งที่ท้าทายคือการจัดการการเพาะปลูกที่มีประสิทธิภาพ เพราะยังพบว่าการเพาะปลูกแบบดั้งเดิมอยู่ในหลายพื้นที่ (“อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มของอินโดนีเซีย,” 2554)

ใน พ.ศ. 2551 อินโดนีเซียมีจำนวนเกษตรกรรายย่อยผู้ปลูกปาล์มมากถึง 1.5 ล้านครัวเรือน โดยมีพื้นที่เพาะปลูกเฉลี่ย 12 ไร่ต่อราย ส่วนของรัฐมี 10 ราย บริหารพื้นที่เพาะปลูก 176 แปลง มีขนาดพื้นที่เฉลี่ยประมาณ 25,000 ไร่ต่อราย และบริษัทเอกชนมีจำนวน 814 ราย เป็นเจ้าของพื้นที่เพาะปลูก 1,006 แปลง มีขนาดพื้นที่เฉลี่ยประมาณ 22,000 ไร่ต่อราย ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2544-2554) น้ำมันปาล์มส่วนใหญ่ในประเทศอินโดนีเซียจะถูกใช้บริโภคเป็นอาหาร แต่จากข้อมูลพบว่ามีแนวโน้มการใช้แปรรูปเป็นอาหารลดลง ในขณะที่มีความต้องการใช้ในอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมโพลิโอเคมีคอลและไบโอดีเซล โดยใน พ.ศ. 2554 พบว่าร้อยละ 66.43 ของปริมาณการบริโภคน้ำมันปาล์มทั้งหมดถูกใช้เป็นอาหาร ร้อยละ 31.14 ถูกใช้เป็นวัตถุดิบในภาคอุตสาหกรรม และส่วนที่เหลือใช้เป็นอาหารสัตว์ (“อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มของอินโดนีเซีย,” 2554)

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2544-2554) การส่งออกน้ำมันปาล์มของอินโดนีเซียมีทิศทางเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยใน พ.ศ. 2544 อินโดนีเซียส่งออกน้ำมันปาล์มจำนวน 5.98 ล้านตัน มูลค่า 1,227 ล้านเหรียญสหรัฐ และปรับเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ประมาณ 17.95 ล้านตัน มูลค่า 19,375 ล้านเหรียญสหรัฐ ใน พ.ศ. 2554 หรือคิดเป็นอัตราขยายตัวร้อยละ 200.17 ในเชิงปริมาณ และร้อยละ 1,479.05 ในเชิงมูลค่า โดยคาดว่า การส่งออกน้ำมันปาล์มของอินโดนีเซียจะขยายตัวเพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความต้องการบริโภคน้ำมันพืชที่เพิ่มขึ้นในจีน

และอินเดีย ประกอบกับอุปทานน้ำมันพืชที่ทดแทนกันได้เป็นอย่างดีน้ำมันถั่วเหลืองในตลาดโลกมีปริมาณลดลง (“อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มของอินโดนีเซีย,” 2554)

2.7 ทิศทางอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันไทย

อาเซียนเป็นผู้ผลิตน้ำมันปาล์มที่สำคัญของโลกด้วยสัดส่วนรวมกันราวร้อยละ 90 ของปริมาณการผลิตน้ำมันปาล์มของโลก โดยอินโดนีเซียและมาเลเซียครองแชมป์การผลิตและส่งออก อย่างไรก็ตามทิศทางราคายังคงมีความผันผวนจากปัจจัยภายนอกภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ ประเทศผู้ผลิตน้ำมันปาล์มหลักจากอาเซียนต้องเตรียมพร้อมปรับตัวในระยะยาว โดยยกระดับคุณภาพผลผลิตให้ตรงตามมาตรฐานโลก RSPO เพื่อรักษาและเพิ่มระดับการค่าน้ำมันปาล์ม รวมทั้งหาโอกาสเพิ่มมูลค่าปาล์มน้ำมันผ่านการส่งเสริมการขยายอุตสาหกรรมปลายน้ำที่มีมูลค่าสูงในประเทศ สำหรับผู้ประกอบการปาล์มน้ำมันไทยเองก็ควรเร่งพัฒนาศักยภาพการผลิต โดยเฉพาะในด้านต้นทุน และการวิจัยและพัฒนา ให้แข่งขันได้ในภูมิภาค (“ทิศทางอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มโลก,” 2556)

ราคาน้ำมันปาล์มในตลาดโลกนั้นถูกกำหนดให้เป็นไปตามทิศทางของตลาดมาเลเซีย โดยปัจจัยสำคัญที่มีส่วนกำหนดความเคลื่อนไหวของราคาน้ำมันปาล์มโลก ได้แก่ 1) การเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจ 2) ความต้องการบริโภค 3) สภาพภูมิอากาศ 4) ปริมาณน้ำมันปาล์มค้างสต็อกและ 5) ราคาน้ำมันชนิดอื่นๆเช่น น้ำมันถั่วเหลืองและน้ำมันดิบ ทั้งนี้ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของน้ำมันปาล์มจะเป็นไปในทิศทางเดียวกับราคาน้ำมันถั่วเหลืองและน้ำมันดิบ ทั้งนี้ อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มเป็นอุตสาหกรรมค่อนข้างอ่อนไหวต่อความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยโดยรอบทั้งความผันผวนของราคาน้ำมันปาล์มซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณสต็อกน้ำมันและปริมาณผลผลิต รวมถึงอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barrier) (“ทิศทางอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มโลก,” 2556)

ในช่วงสองปีที่ผ่านมาถือว่าเป็นปีที่ตลาดน้ำมันปาล์มโลกมีความผันผวนทั้งด้านราคาและปริมาณ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลายปัจจัยทั้งด้านภัยธรรมชาติและภาวะเศรษฐกิจโลก โดยในช่วงปลาย พ.ศ. 2555 ราคาน้ำมันปาล์มดิ่งลงสู่ระดับต่ำสุดในรอบ 2 ปี สืบเนื่องจากสต็อกน้ำมันปาล์มที่มีระดับสูงเป็นประวัติการณ์ ในขณะที่ความต้องการน้ำมันปาล์มในประเทศผู้บริโภคหลักมีแนวโน้มชะลอตัว เป็นผลให้ราคาน้ำมันปาล์มเฉลี่ยในช่วงเดือนมกราคม-มีนาคมลดลงจาก 3,389 ริงกิตต่อตันใน พ.ศ. 2555 มาที่ 2,314 ริงกิตต่อตันใน พ.ศ. 2556 (ลดลงร้อยละ 31.72) (“ทิศทางอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มโลก,” 2556)

เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มการค้าน้ำมันปาล์มในตลาดโลก ทำให้คาดการณ์ว่าในอนาคตน้ำมันปาล์มของไทยจะเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากความเป็นไปได้ 2 ปัจจัยที่ผู้ประกอบการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรจะพึงระวังและเตรียมรับมือ (“ทิศทางอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มโลก,” 2556)

ประการแรก คือ บริบทของการเปิดการค้าเสรีในกรอบต่างๆ อาจเป็นปัจจัยเร่งให้อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันไทย ต้องเร่งพัฒนาศักยภาพหรือผลิตภาพให้มากขึ้น เนื่องจากการใช้นโยบายปกป้อง

อุตสาหกรรมบางประเภทให้กับผู้ประกอบการในประเทศ อาจทำได้อย่างจำกัด เนื่องมาจากแนวโน้มการค้าระหว่างประเทศ มีความเกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีทางการค้าในกรอบของรายการสินค้าที่กว้างกว่าเดิม

ประการที่สอง คือ จุดมุ่งหมายในการสนับสนุนอุตสาหกรรมกลางน้ำและปลายน้ำ ปาล์มน้ำมันของไทยอาจต้องเผชิญอุปสรรคด้านต้นทุนวัตถุดิบน้ำมันปาล์มที่สูง เนื่องจากต้นทุนการผลิตน้ำมันปาล์มของไทยนั้นสูงกว่าอินโดนีเซียและมาเลเซีย (ต้นทุนการผลิตในไทยสูงกว่ามาเลเซีย 4 เท่า) ซึ่งเป็นผลให้ผลิตภัณฑ์จากน้ำมันปาล์มของไทยเสียเปรียบทางการแข่งขันในตลาดโลกได้ และหากไทยก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ใน พ.ศ. 2558 แม้ว่าอัตราภาษีนำเข้าน้ำมันปาล์มของไทยจะลดลงเหลือร้อยละ 0 ตั้งแต่ พ.ศ. 2553 แต่ปัจจุบันไทยยังคงมีมาตรการควบคุมการนำเข้าน้ำมันปาล์ม โดยกำหนดให้น้ำมันปาล์มเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้า เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันในประเทศ ซึ่งจะช่วยเหลือผลกระทบ และยังคงมีระยะเวลาให้ผู้ประกอบการไทยปรับตัวเพื่อลดต้นทุน เพิ่มศักยภาพในการผลิตน้ำมันปาล์มให้สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตรายใหญ่ในอาเซียนได้ภายหลังจากที่ไทยก้าวเข้าสู่ AEC ใน พ.ศ. 2558 ประเทศสมาชิกอาเซียนรวมทั้งไทย ต้องทยอยปรับลด/เลิกมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีต่างๆ เพื่อให้สินค้าและบริการมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี ซึ่งข้อผูกพันดังกล่าว สร้างความกังวลอย่างมากต่อเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมัน และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจน้ำมันปาล์ม เนื่องจากการผลิตน้ำมันปาล์มของไทยยังมีจุดอ่อนทางด้านศักยภาพการผลิต ส่งผลให้ไทยมีต้นทุนการผลิตน้ำมันปาล์ม และราคาน้ำมันปาล์มสูงกว่ามาเลเซียและอินโดนีเซีย หากเทียบกับราคาของมาเลเซียที่เป็นทั้งผู้ผลิตและผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลก โดยราคาเฉลี่ยในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2553 – 2555) น้ำมันปาล์มดิบของไทยสูงกว่าราคาของมาเลเซียประมาณร้อยละ 8 และราคาน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ของไทยสูงกว่ามาเลเซียถึงร้อยละ 14.3 ดังนั้น หากในอนาคตภายหลังจากที่ไทยก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และจำเป็นต้องลด/ยกเลิกข้อจำกัดที่ไม่ใช่ภาษี ในเรื่องของการขออนุญาตนำเข้าน้ำมันปาล์ม อาจส่งผลให้น้ำมันปาล์มจากมาเลเซียและอินโดนีเซีย ที่มีข้อได้เปรียบทางด้านราคา มีการนำเข้ามาในประเทศ และมาแข่งขันกับน้ำมันปาล์มในประเทศมากขึ้น ถ้าหากเป็นเช่นนี้ อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ อาจจะได้รับผลกระทบ (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2555)

แนวทางการปรับตัวของผู้ประกอบการ เพื่อรองรับผลกระทบจาก AEC จากผลกระทบดังกล่าว ทำให้เกษตรกรและผู้ประกอบการในธุรกิจน้ำมันปาล์ม จำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตน้ำมันปาล์มของไทยทั้งระบบ ตั้งแต่ในระดับเกษตรกรผู้ปลูก โรงสกัดและโรงกลั่นน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ โดยเน้นการลดต้นทุน และเพิ่มปริมาณผลผลิตที่ได้จากการผลิต เพื่อให้ราคาจำหน่ายสามารถแข่งขันได้กับน้ำมันปาล์มนำเข้า ดังนี้

กรณีที่ 1 เกษตรกรผู้ปลูกปาล์ม ควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการเพาะปลูก เพื่อให้ได้ผลผลิตต่อไร่สูง เช่น การเลือกพื้นที่เพาะปลูกที่เหมาะสมทั้งทางด้านภูมิประเทศ (ใกล้แหล่งน้ำ สภาพดินร่วนปนดินเหนียว) และสภาพภูมิอากาศ (อากาศชุ่มชื้น มีฝนตกชุก มีช่วงฤดูแล้งสั้น มีอุณหภูมิประมาณ 25-30 องศาเซลเซียส) รวมถึงการคัดเลือกพันธุ์ ในการเพาะปลูกที่มีอัตราการให้น้ำมันสูง การศึกษาระยะเวลาในการใส่ปุ๋ย

และประเภทของปุ๋ยที่ใช้ในแต่ละช่วงอายุของต้นปาล์ม การตัดแต่งทางใบ ตลอดจน การวางแผนเพาะปลูกปาล์ม น้ำมันทดแทนต้นเก่าที่มีอายุมากซึ่งจะให้ปริมาณผลผลิตลดลง

กรณีที่ 2 โรงสกัดน้ำมันปาล์มดิบ ควรเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการรวบรวมวัตถุดิบ (ผลปาล์ม น้ำมัน) และการสกัดน้ำมันปาล์มเพื่อให้อัตราการให้น้ำมันเพิ่มขึ้น โดยอาจพัฒนาการสกัดน้ำมันแยกระหว่าง เนื้อในเมล็ดปาล์มและเนื้อปาล์ม สำหรับโรงสกัดที่มีขนาดใหญ่อาจหาแนวทางในการลดต้นทุนการผลิต โดยการนำของเศษปาล์มที่เหลือจากกระบวนการสกัด (By product) เช่น กะลาปาล์ม ทะลายปาล์ม เส้นใยปาล์ม ไปผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อใช้ในโรงงาน อีกทั้งยังเป็นการลดต้นทุนในการกำจัดเศษวัสดุเหลือใช้ของปาล์มอีกด้วย

กรณีที่ 3 โรงกลั่นน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ นอกจากที่ผู้ประกอบการควรที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการกลั่น น้ำมันปาล์มบริสุทธิ์แล้ว ควรเน้นการบริหารจัดการด้านการขนส่งสินค้า (น้ำมันปาล์ม) ไปยังคลังสินค้าของผู้ค้าปลีก รายใหญ่และโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำมันปาล์มในการผลิต เพื่อลดต้นทุนในการขนส่ง ซึ่งปัจจุบันนับว่ามี ต้นทุนในส่วนนี้สูงถึงประมาณร้อยละ 20

นอกจากนี้ กลุ่มผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องทั้งโรงกลั่น โรงสกัด รวมถึงสมาคมและสหกรณ์ การเกษตรในระดับท้องถิ่นต่างๆ ควรติดตามสถานการณ์การผลิต การจำหน่ายและราคา และความต้องการ น้ำมันปาล์มในตลาดโลกอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนการผลิต การตั้งราคา และการ กระจายสินค้าไปสู่ตลาด รวมถึงการศึกษา และทำความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการที่สามารถช่วยบรรเทา/ลด ผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีการค้าสินค้าเกษตร คือ มาตรการป้องกันการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น (Safeguard Measure: SG) ตามข้อผูกพันไว้กับ WTO ซึ่งเปิดโอกาสให้ประเทศผู้นำเข้า (ที่ได้รับผลกระทบ) สามารถใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ได้รับความเสียหายหรือมีแนวโน้มที่จะ ได้รับความเสียหายจากการนำเข้าที่เพิ่มมากขึ้นมากกว่าปกติ

น้ำมันปาล์มเป็นหนึ่งในสินค้าเกษตรที่ไทยยังคงใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี เพื่อปกป้องอุตสาหกรรม ในประเทศ โดยระบุให้การนำเข้าน้ำมันปาล์มจะต้องมีการขออนุญาตนำเข้า (Import License) ตามความ เหมาะสมของสถานการณ์ โดยในการที่ไทยจะก้าวเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) หนึ่งใน ข้อผูกพัน จะต้องลด/ขจัดมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีที่ใช้ในประเทศ ซึ่งหากไทยจำเป็นต้องยกเลิกมาตรการ ขออนุญาตนำเข้า จะส่งผลต่ออุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มไทยค่อนข้างมาก โดยเฉพาะทางด้านของผู้ผลิต ได้แก่ เกษตรกร โรงสกัดและโรงกลั่นน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ เนื่องจากการผลิตน้ำมันปาล์มของไทยในปัจจุบัน ยังมี จุดอ่อนทางด้านต้นทุนการผลิต ทำให้ราคาน้ำมันปาล์มในประเทศสูง กว่าประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ อย่างเช่น มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ซึ่งอาจส่งผลให้น้ำมันปาล์มจากประเทศดังกล่าวเข้ามาแข่งขันกับน้ำมันปาล์มใน ประเทศมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคจะเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการแข่งขันของผู้ผลิต ที่จะส่งผลให้ราคา น้ำมันปาล์ม รวมถึงสินค้าที่ใช้ น้ำมันปาล์มเป็นวัตถุดิบราคามีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม การเตรียมรับมือกับ การก้าวเข้าสู่การเป็น AEC ในอนาคตเป็นสิ่งสำคัญสำหรับกลุ่มผู้ที่อาจได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ เกษตรกรและ

ผู้ประกอบการควรเร่งแนวทางเพื่อลดต้นทุนการผลิต ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เพื่อให้น้ำมันปาล์มไทยสามารถแข่งขันได้ในอาเซียน

ศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้ทำการศึกษาพบว่าส่วนแบ่งตลาดน้ำมันปาล์มในอาเซียนและตลาดโลกของไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง หรือมีส่วนแบ่งในอาเซียนเพียงร้อยละ 2.2 และร้อยละ 0.4 ในตลาดโลก ขณะที่ส่วนแบ่งตลาดสำคัญยังเป็นของอินโดนีเซียและมาเลเซีย ซึ่งปัจจุบันมีต้นทุนการเพาะปลูกถูกกว่าไทยเกือบ 4 เท่า โดยไทยมีต้นทุนไร่ละ 9,895 บาท แต่มาเลเซียมีต้นทุนผลิตเพียงไร่ละ 2,560 บาท เนื่องจากปัญหาของการพัฒนาปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มของไทย เกิดจากพันธุ์ปาล์มไม่มีคุณภาพ เกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรอง พื้นที่เพาะปลูกไม่เหมาะสมและต้นทุนการผลิตสูง รวมถึงไม่มีหน่วยงานหลักในการดูแล ขาดความรู้ ข้อมูล บริหารสต็อกไม่มีประสิทธิภาพและที่สำคัญยุทธศาสตร์ล้มเหลว โดยเฉพาะแผนการขยายพื้นที่เพาะปลูกและการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ซึ่งจะต้องเร่งแก้ไขอย่างเร่งด่วน ไมเช่นนั้นหลังการเปิดอาเซียนจะมีการนำเข้าน้ำมันปาล์มจำนวนมากมาใช้ในภาคอุตสาหกรรมและพลังงาน เนื่องจากราคาถูกกว่า ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในประเทศ (“หอการค้าฯ ชี้ รัฐควรปฏิรูปอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน,” 2554)

2.8 แนวทางการแก้ไข/ปฏิรูป

ศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย (“หอการค้าฯ แนะนำปฏิรูปปาล์มน้ำมันทั้งระบบ,” 2554) เสนอแนะให้ประเทศไทยเร่งปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ เพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนใน พ.ศ. 2558 เพราะเมื่อเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อุตสาหกรรมปาล์มไทยจะประสบปัญหาทันที เนื่องจากการไหลเข้าของปาล์มน้ำมันราคาถูกจากอินโดนีเซียและมาเลเซีย จากการลดภาษีนำเข้าปาล์มน้ำมัน ย่อมจะทำให้เกษตรกรและอุตสาหกรรมปาล์มในประเทศประสบปัญหา และกลายเป็นการพึ่งพาการนำเข้า แทนการผลิตในประเทศ เป็นผลจากต้นทุนการผลิตปาล์มน้ำมันของไทยอยู่ในระดับที่สูงมาก ไม่สามารถแข่งขันได้

แนวทางการแก้ไขปัญหา/ปฏิรูปในระยะสั้นต้องเน้นเรื่องลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ แทนการขยายพื้นที่ปลูก ประเทศไทยควรเร่งปฏิรูปปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม ทั้งระบบ ตั้งแต่การพัฒนาสายพันธุ์ใช้พันธุ์ปาล์มที่ให้ผลผลิตสูง เช่น พันธุ์เทนเนอราเหมือนที่มาเลเซียใช้อยู่ ซึ่งให้เปอร์เซ็นต์การสกัดเป็นน้ำมันปาล์มสูงถึงร้อยละ 20.45 ขณะที่ปาล์มน้ำมันของไทยหนึ่งทะลาย สามารถสกัดเป็นน้ำมันปาล์มได้ร้อยละ 17 เท่านั้น ควบคุมการขยายพื้นที่ให้เหมาะสม พร้อมทั้งเห็นควรให้มีการยกเลิกคณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติ (กนป.) และตั้งสถาบันนโยบายและพัฒนาปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มแห่งชาติ (สนป.) ในรูปแบบขององค์กรมหาชนขึ้นมาแทนที่ กนป. อย่างเร่งด่วน ทำหน้าที่ออกกฎหมายการพัฒนาปาล์มน้ำมันของชาติ กำหนดแผนปฏิรูป บริหารจัดการ พัฒนาการผลิต และเป้าหมายการผลิต เพื่อให้เกิดการใช้น้ำมันที่เป็นระบบ โดยโครงสร้างของ สนป. ควรประกอบด้วย ภาคเกษตรกรรายใหญ่และรายย่อยร้อยละ 33 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องร้อยละ 33

และนักวิชาการร้อยละ 33 แต่บทบาทหลักร้อยละ 70 ควรอยู่ที่ภาคเกษตรกร รวมถึงต้องบริหารจัดการสต็อกน้ำมันปาล์มให้มีประสิทธิภาพทั้งการบริโภคและพลังงานทดแทน

นอกจากนี้ **ควรจัดทำร่างกฎหมายการพัฒนาปาล์มน้ำมันของชาติ** ควบคุมการขยายพื้นที่เพาะปลูกในพื้นที่ที่เหมาะสม และเน้นการเพิ่มเปอร์เซ็นต์การสกัดน้ำมันปาล์ม บริหารสต็อกน้ำมันปาล์มให้มีประสิทธิภาพทั้งการบริโภคและพลังงานทดแทน เพื่อไม่ให้เกิดสถานการณ์วิกฤติน้ำมันปาล์มเหมือนช่วงที่ผ่านมา

สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหา/ปฏิรูป

- 1) การพัฒนา การผลิตน้ำมันปาล์ม การใช้ปาล์มที่มีผลผลิตสูงเหมือนมาเลเซียใช้อยู่
- 2) ปฏิรูปการบริหารจัดการปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ โดยการตั้งสถาบันนโยบายและพัฒนาปาล์ม น้ำมันและน้ำมันปาล์มแห่งชาติ (สนป.) แทน คณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติ (กนป.) เดิม
- 3) การจัดทำร่างกฎหมายการพัฒนาปาล์มน้ำมันของชาติ
- 4) การจัดการบริหารสต็อกน้ำมันปาล์มให้มีประสิทธิภาพ
- 5) การปฏิรูปข้อมูลปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ

2.9 ข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มไทย ภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

ศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้สรุปข้อเสนอแนะสำหรับยุทธศาสตร์ปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มไทย ภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) (“การผลิตปาล์มน้ำมันไทยภายใต้กรอบ AEC,” 2555) ดังนี้

2.9.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาการผลิตปาล์มน้ำมัน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาการผลิตปาล์มน้ำมันของไทย เป็นยุทธศาสตร์ที่ต้องการเสริมสร้างรากฐานการผลิตของปาล์มน้ำมันไทยให้มีประสิทธิภาพ เช่น ต้นทุนการผลิตต่ำ ผลผลิตต่อไร่สูง ผลผลิตมีคุณภาพ และปริมาณผลผลิตสม่ำเสมอ เป็นต้น โดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วยในการ วิจัยและพัฒนาพันธุ์ปาล์มที่ให้ผลผลิตเป็นปริมาณน้ำมันที่เทียบเท่ากับการผลิตของผู้ผลิตรายใหญ่ และเผยแพร่ สนับสนุนให้เกษตรกรสามารถผลิตได้จริง

2.9.2 ยุทธศาสตร์การขยายพื้นที่เพาะปลูกในพื้นที่ที่เหมาะสม

แม้ว่าปัจจุบันไทยจะเป็นผู้ผลิตปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มเป็นอันดับสามของโลก และเพียงพอต่อการบริโภคในประเทศแล้ว แต่การขยายพื้นที่เพาะปลูกในพื้นที่ที่เหมาะสมยังเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องผลักดันให้เป็นรูปธรรมมากที่สุด เพื่อตอบสนองต่อการบริโภคและเพื่อใช้เป็นพลังงานทดแทนในอนาคต รวมถึงอาจมีการขยายการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่มีพื้นที่ที่มีศักยภาพที่เหมาะสม

2.9.3 ยุทธศาสตร์การรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มความแข็งแกร่ง

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มกันของเกษตรกรชาวสวนปาล์ม โรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพื่อเสริมสร้างอำนาจต่อรองให้เกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย รวมถึงสร้างเสถียรภาพด้านราคา ต้นทุนการผลิต ความมั่นคงและคุณภาพของวัตถุดิบ อันจะส่งผลให้เพิ่มความสามารถในการแข่งขันได้

2.9.4 ยุทธศาสตร์การสร้างมูลค่าเพิ่ม

ปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีประโยชน์มากมาย สามารถนำไปใช้ได้ ในอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้หลากหลาย ทั้งอุตสาหกรรมอาหาร อาหารแปรรูป อุตสาหกรรมพลังงานทดแทน และ อุตสาหกรรมโอเลโอเคมี ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานที่กำกับดูแลนโยบายเกี่ยวกับปาล์มน้ำมัน ต้องส่งเสริมและเร่งผลักดันให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

2.9.5 ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการ

ยุทธศาสตร์นี้เป็นยุทธศาสตร์ที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม อย่างเป็นระบบมากที่สุด เช่นเดียวกับ Malaysian Palm Oil Board (MPOB) ซึ่งแม้ว่าจะมีหลายหน่วยงานหรือ คณะกรรมการหลายชุด รวมถึงคณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติ แต่ทั้งนี้การดำเนินงานยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีคณะกรรมการระดับชาติเพื่อบริหารจัดการพัฒนาปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม ตั้งแต่การผลิตของเกษตรกร จนถึงผลผลิตขั้นสุดท้าย เพื่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันในการพัฒนาปาล์มน้ำมันของไทย ให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศทั้งด้านอาหารและด้านพลังงาน

3. มันสำปะหลัง

3.1 สถานการณ์ทั่วไป

มันสำปะหลังมันเป็นพืชสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศไทย มีปริมาณการผลิตมากกว่า 20 ล้านตันในแต่ละปี โดยใช้ภายในประเทศคิดเป็นประมาณร้อยละ 30 ส่วนที่เหลือส่งออกไปยังตลาดโลก ซึ่งไทยเองเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์อยู่ในอันดับที่หนึ่งในตลาดโลกอย่างต่อเนื่อง (สุจิต สุนาสวน, ยรรยง สมบัติวิชาวร, สิริมา ธนพงศ์พิพัฒน์, คณางค์ ดวงมณี, และ เสาวณิต วรดิษฐ์, 2554) และสร้างรายได้เข้าประเทศได้ปีละมากกว่า 3 หมื่นล้านบาท มันสำปะหลังเป็นพืชที่ปลูกง่าย ทนต่อสภาพความแห้งแล้งได้ดี ไม่ต้องเอาใจใส่ดูแลมาก ให้ผลตอบแทนต่อไร่สูง และมีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าพืชอื่นๆ แหล่งปลูกส่วนใหญ่อยู่ในแถบทวีปแอฟริกาใต้ อเมริกาใต้ เอเชีย และอเมริกาเหนือ สำหรับประเทศไทยมีการนำมันสำปะหลังเข้ามาปลูกที่ภาคใต้เป็นครั้งแรก เพื่อใช้ทำแป้งและสา쿠 ต่อมาได้ขยายพื้นที่ปลูกไปยังภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี ระยอง และจังหวัดใกล้เคียง เนื่องจากมีสภาพดิน ฟ้า อากาศ และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการปลูกและ

การแปรรูปมันสำปะหลัง ดังนั้น จึงมีการขยายพื้นที่ปลูกอย่างรวดเร็วไปสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งในปัจจุบันเป็นแหล่งปลูกที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย (“มันสำปะหลัง,” 2550)

3.1.1 ชนิดของมันสำปะหลัง สามารถแบ่งออกเป็น 2 ชนิด (“มันสำปะหลัง,” 2550) ดังนี้

1) **ชนิดหวาน** เป็นมันสำปะหลังที่ใช้เพื่อการบริโภคมีปริมาณกรดไฮโดรไซยานิคต่ำ ไม่มีรสขม สามารถใช้หั่นสดทำอาหารได้โดยตรง เช่น นำไปนึ่ง เชื่อม หรือทอด ซึ่งได้แก่ พันธุ์ห่านาที่ พันธุ์ระยอง 2 เป็นต้น

2) **ชนิดขม** เป็นมันสำปะหลังที่มีรสขม ไม่เหมาะสำหรับการบริโภคของมนุษย์หรือใช้หั่นสดเลี้ยงสัตว์โดยตรง เนื่องจากมีปริมาณกรดไฮโดรไซยานิคสูง มีความเป็นพิษต่อร่างกาย ต้องนำไปแปรรูปเป็นมันอัดเม็ดหรือมันเส้นแล้วจึงนำไปเลี้ยงสัตว์ได้ ซึ่งมันสำปะหลังที่ปลูกในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นชนิดขมเพื่อใช้ในอุตสาหกรรม

3.1.2 การผลิต

พ.ศ. 2556 ประเทศไทยมีเนื้อที่ปลูกมันสำปะหลังประมาณ 9 ล้านไร่ คิดเป็นเนื้อที่เก็บเกี่ยวได้ประมาณ 8.7 ล้านไร่ ได้ผลผลิตรวมทั้งประเทศประมาณ 30 ล้านตัน ในขณะที่ พ.ศ. 2557 มีเนื้อที่ปลูกมันสำปะหลังประมาณ 8.7 ล้านไร่ คิดเป็นเนื้อที่เก็บเกี่ยวได้ประมาณ 8.3 ล้านไร่ ได้ผลผลิตรวมทั้งประเทศประมาณ 29 ล้านตัน โดยเนื้อที่ปลูกส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะที่ภาคใต้ไม่มีการปลูกมันสำปะหลัง

ตาราง 7 มันสำปะหลัง : เนื้อที่ปลูก เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิตต่อไร่ พ.ศ. 2556-2558 (พ.ศ. 2557-2558 พยากรณ์ ไตรมาสที่ 2 เดือนมิถุนายน 2557)

จังหวัด	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)			เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)			ผลผลิต (ตัน)			ผลผลิตต่อเนื้อที่เก็บเกี่ยว (กก.)		
	2556	2557	2558	2556	2557	2558	2556	2557	2558	2556	2557	2558
รวมทั้งประเทศ	9,037,273	8,702,764	-	8,656,942	8,315,582	8,424,186	30,227,542	29,199,491	29,927,554	3,492	3,511	3,553
ภาคเหนือ	1,947,213	1,908,441	-	1,876,311	1,826,461	1,862,736	6,714,546	6,588,293	6,776,709	3,579	3,607	3,638
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,714,713	4,541,560	-	4,493,264	4,306,775	4,388,630	15,387,256	14,850,800	15,338,166	3,425	3,448	3,495
ภาคกลาง	2,375,347	2,252,763	-	2,287,367	2,182,346	2,172,820	8,125,740	7,760,398	7,812,679	3,552	3,556	3,596

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

3.1.3 การส่งออก

การส่งออกมันสำปะหลังจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2554 ถึง พ.ศ. 2557 โดยใน พ.ศ. 2554 มีปริมาณส่งออกรวมประมาณ 2.7 เมตริกตัน มีมูลค่าการส่งออกรวม 58,450 ล้านบาท ในขณะที่ พ.ศ. 2555, 2556 และ 2557 (เดือนมกราคม-กรกฎาคม) มีประมาณ 6.9 8.3 และ 5.7 เมตริกตัน ตามลำดับ โดยมีมูลค่าการส่งออกรวม 65,194 75,448 และ 50,991 ล้านบาท

ตาราง 8 ปริมาณการส่งออกมันสำปะหลัง (แยกประเภท) พ.ศ. 2554 – 2557

ปริมาณ : กก.

มูลค่า : บาท

(พ.ศ. 2557 ตั้งแต่เดือน มกราคม-กรกฎาคม)

พ.ศ.	มันสำปะหลังอัดเม็ด		มันเส้น		แป้งมันสำปะหลัง		สา쿠		รวม	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
2554	36,694,212	283,896,823	3,693,513,567	29,252,129,247	1,891,343,338	28,238,057,017	30,892,520	675,798,225	2,652,443,637	58,449,881,312
2555	84,215,172	577,399,406	4,611,976,073	33,239,252,493	2,235,574,108	30,796,449,031	23,539,803	580,830,483	6,955,305,156	65,193,931,413
2556	59,082,280	416,360,004	5,755,375,740	39,515,496,065	2,445,612,175	34,879,571,055	27,005,314	636,095,742	8,287,075,509	75,447,522,866
2557	9,632,247	75,936,712	4,059,924,659	28,989,626,834	1,569,749,388	21,467,289,386	17,836,009	458,097,958	5,657,142,303	50,990,950,890

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

3.1.4 ราคา

จากตารางราคาหัวมันสำปะหลังสดคละที่เกษตรกรขายได้รายปี พบว่า ใน พ.ศ. 2554 เกษตรกรขายหัวมันสำปะหลังสดคละได้ราคาสูงที่สุด คือ 2.53 บาท/กก. และราคาเริ่มตกลงใน พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556 โดยเกษตรกรขายหัวมันสำปะหลังสดคละได้ 2.07 และ 2.10 บาท/กก. หลังจากนั้น พ.ศ. 2557 ช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนสิงหาคม ราคาเริ่มดีขึ้น คือ เกษตรกรขายได้ 2.16 บาท/กก.

ตาราง 9 ราคาหัวมันสำปะหลังสดคละ เฉลี่ยรายปีที่เกษตรกรขายได้ที่ไร่นา ทั้งประเทศ พ.ศ. 2540 -2557

พ.ศ.	ราคาที่เกษตรกรขายได้ (บาท/กก.)
2540	0.71
2541	1.30
2542	0.83
2543	0.61
2544	0.77
2545	1.04
2546	0.89
2547	0.88
2548	1.37
2549	1.21
2550	1.38
2551	1.73
2552	1.32
2553	2.25
2554	2.53
2555	2.07
2556	2.10
2557 (มค.-สค.)	2.16

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3.2 ปัญหาราคามันสำปะหลังตกต่ำ

การเคลื่อนไหวของราคามันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์ในตลาดโลก จะถูกกำหนดด้วยปัจจัยด้านอุปสงค์และอุปทานของตลาด ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันตัวแปรสำคัญด้านอุปสงค์ คือความต้องการใช้มันสำปะหลังของประเทศจีน ซึ่งเป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ มีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นจากความต้องการใช้ในการผลิตแอลกอฮอล์สำหรับใช้เป็นเครื่องดื่มและใช้เป็นพลังงานทดแทน รวมถึงใช้เป็นอาหารสัตว์ ส่วนตัวแปรด้านอุปทาน คือปริมาณผลผลิตของประเทศไทยที่มีแนวโน้มลดลง จากปัญหาสภาพอากาศเปลี่ยนแปลงและโรคแมลงระบาด ประกอบกับมีความต้องการใช้ในอุตสาหกรรมเอทานอลเพิ่มขึ้น และจากปัจจัยดังกล่าวหากไม่มีปัจจัยอื่นเข้ามากระทบทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลให้แนวโน้มอุปสงค์เพิ่มขึ้น ขณะที่อุปทานมีแนวโน้มลดลง ซึ่งจะส่งผลให้ราคามันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์ในตลาดโลกมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น ทั้งนี้จากปัจจัยข้างต้นอาจส่งผลกระทบให้ราคามันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์นั้นมีความผันผวนมากขึ้นกว่าในอดีต (สุดใจ สุนาสวน และคณะ, 2554)

ความต้องการใช้มันสำปะหลังของประเทศผู้ผลิต ทั้งในทวีปแอฟริกา เอเชีย และละตินอเมริกา ใช้บริโภคภายในประเทศเป็นหลักประมาณร้อยละ 90 ของผลผลิตทั้งหมด โดยอยู่ในรูปหัวมันสดและในรูปผลิตภัณฑ์ เช่น Gari Foufou เป็นต้น ยกเว้นประเทศไทยที่มีการใช้ในประเทศร้อยละ 20-25 ของปริมาณผลผลิตที่ผลิตได้ พ.ศ. 2556 ความต้องการใช้มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา ซึ่งเพิ่มขึ้นในส่วนที่ใช้เพื่อเป็นอาหารและพลังงาน โดยความต้องการใช้มันสำปะหลังสำหรับอุตสาหกรรมเอทานอลในทวีปเอเชีย เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ความต้องการใช้มันสำปะหลังของโลกขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยจีน คาดว่ามีความต้องการใช้เอทานอลประมาณ 1,000 ล้านลิตร สำหรับเวียดนาม รัฐบาลมีมาตรการบังคับใช้ส่วนผสมเอทานอลร้อยละ 5 ในน้ำมันเบนซินใน พ.ศ. 2557 สำหรับในกลุ่มประเทศแอฟริกาและละตินอเมริกา มีมาตรการส่งเสริมให้ใช้แป้งมันสำปะหลังทดแทนธัญพืชนำเข้า โดยบราซิล มีมาตรการให้ผสมแป้งมันสำปะหลังร้อยละ 10 ในแป้งสาลี ทำให้การบริโภคแป้งมันสำปะหลังสูงขึ้น ส่วนไนจีเรีย ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 มีกฎหมายบังคับให้ผสมแป้งมันสำปะหลังในแป้งสาลีร้อยละ 10 แต่สามารถปฏิบัติได้เพียงร้อยละ 5 เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแป้งมันสำปะหลัง อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการนำเข้าแป้งสาลี ทำให้ต้องเสียภาษีรวมร้อยละ 100 เพื่อสร้างส่วนต่างราคาและจูงใจให้มีการเพิ่มการผลิตในประเทศ นอกจากนี้หลายประเทศในกลุ่มประเทศแคริบเบียนและแอฟริกาตะวันออก มีการใช้มันสำปะหลังในอุตสาหกรรมการผลิตเบียร์ เช่น เคนยา มีนโยบายลดภาษีสรรพสามิตในการผลิตเบียร์จากมันสำปะหลัง และโมซัมบิก อุตสาหกรรมการผลิตเบียร์ใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบสูงถึงร้อยละ 70 สำหรับความต้องการใช้มันเส้นและมันอัดเม็ด เพื่อเป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์มีมากในละตินอเมริกาและแคริบเบียน สำหรับยุโรป ความต้องการใช้มันสำปะหลังในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับธัญพืชของยุโรปได้ ส่วนเอเชีย ความต้องการใช้เพื่อเป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ลดลงเนื่องจากผลตอบแทนที่ได้น้อยกว่าการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อื่น ยกเว้นไทย คาดว่าความต้องการใช้เพื่อเป็น

วัตถุดิบอาหารสัตว์เพิ่มขึ้นตามการผลิตสัตว์ปีกที่เพิ่มขึ้น (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น. 33-34)

3.2.1 ประเทศจีน เป็นผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทั้งแป้งมันสำปะหลัง มันเส้นหรืออัดเม็ด รายใหญ่ที่สำคัญในตลาดโลก ซึ่งองค์ประกอบปัจจัยด้านอุปทานและอุปสงค์มันสำปะหลังของประเทศจีน จะมีผลกระทบต่อปริมาณอุปสงค์ในตลาดโลก (สุดใจ สุนาสวน และคณะ, 2554) กล่าวคือ

1) ปริมาณการผลิตมันสำปะหลังตั้งแต่ พ.ศ. 2546–2552 ประมาณ 4 ล้านตันต่อปี อย่างไรก็ตามจีนก็ยังต้องนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เนื่องจากผลผลิตที่ผลิตได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศ

2) ปริมาณการบริโภคแอลกอฮอล์อยู่ที่ประมาณ 5-6 ล้านตันต่อปี โดยมีสัดส่วนวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตแบ่งเป็นข้าวโพดร้อยละ 60 มันเส้นร้อยละ 36 และอื่นๆ อีกร้อยละ 4 ดังนั้น ผลผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของจีน 1 ใน 3 ผลิตด้วยมันสำปะหลัง

3) การใช้เอทานอลในรถยนต์ประมาณ 2 ล้านตันและมีเป้าหมาย 10 ล้านตันใน พ.ศ. 2563 ประกอบกับจีนมีการยกเลิกการให้อนุญาตจัดตั้งโรงงานเอทานอลที่ใช้ธัญพืชเป็นวัตถุดิบในการผลิต เนื่องจากความกังวลเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร โดยมีการส่งเสริมให้มีการผลิตเอทานอลจากสินค้าเกษตรชนิดอื่น และมีเป้าหมายใช้มันสำปะหลังในการผลิตที่ 5 ล้านตันต่อปี

4) นโยบายแทรกแซงตลาดข้าวโพดภายในประเทศส่งผลให้ราคาอยู่ในระดับสูงกว่าราคาตลาดโลก ซึ่งตั้งแต่กลาง พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา ราคาข้าวโพดของจีนอยู่ในระดับสูงกว่าราคาข้าวโพดของสหรัฐอเมริกาอย่างต่อเนื่อง โดยใน พ.ศ. 2553 ราคาข้าวโพดจีนอยู่ที่ระดับ 300 เหรียญสหรัฐต่อตัน ขณะที่ราคาข้าวโพดสหรัฐฯ อยู่ที่ 225 เหรียญสหรัฐต่อตัน หรือมีราคาสูงกว่าคิดเป็นร้อยละ 30 ส่งผลให้จีนมีต้นทุนการใช้ข้าวโพดเป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์เพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้การใช้มันสำปะหลังเป็นส่วนผสมในอาหารสัตว์ มีต้นทุนต่ำกว่าข้าวโพดและจากปัจจัยดังกล่าวอาจทำให้จีนมีการนำเข้ามันสำปะหลังเพื่อใช้ทดแทนข้าวโพดในอาหารสัตว์เพิ่มขึ้น

สรุป จีนมีแนวโน้มความต้องการใช้มันสำปะหลังเพิ่มขึ้น ทั้งในการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และเอทานอลสำหรับใช้เป็นพลังงานทดแทน ประกอบกับความต้องการใช้เป็นส่วนผสมอาหารสัตว์เพื่อทดแทนธัญพืชอื่นที่ราคามีแนวโน้มสูงขึ้น โดยมีราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นตัวแปรสำคัญ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะมีผลให้ปริมาณอุปสงค์ในตลาดโลกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

3.2.2 ประเทศไทย มีพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังประมาณ 50 จังหวัด มีพื้นที่ในการเพาะปลูกประมาณ 9 ล้านไร่ มีจำนวนผลผลิตประมาณ 30 ล้านตัน มีเกษตรกรทั้งหมดเกือบ 5 แสนครัวเรือน ผลผลิตมันสำปะหลังส่วนใหญ่เข้าสู่กระบวนการแปรรูปทั้งหมด โดยแปรรูปเป็น มันเส้น มันอัดเม็ด แป้งมันสำปะหลัง และเอทานอล เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น อาหารสัตว์ อุตสาหกรรมอาหาร สารความหวาน ผงชูรส กระจกใส สิ่งทอ เป็นต้น โดยความต้องการใช้ภายในประเทศในแต่ละปีประมาณร้อยละ 20-25 ที่เหลือร้อยละ 75-80 ส่งออก (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น. 34)

พ.ศ. 2552-2556 ความต้องการใช้มันสำปะหลังในประเทศลดลงร้อยละ 2.45 ต่อปี เนื่องจากราคามันสำปะหลังปรับตัวสูงขึ้น ทำให้ความต้องการใช้มันเส้นเพื่อเป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ลดลง โดยหันไปใช้กากมันสำปะหลังทดแทน ส่วนแป้งมันสำปะหลัง ความต้องการใช้ในแต่ละปีใกล้เคียงกัน สำหรับความต้องการใช้เพื่อผลิตเอทานอลมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น. 34)

พ.ศ. 2556 คาดว่าความต้องการใช้ในประเทศเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา เนื่องจากความต้องการใช้เพื่อผลิตเอทานอลเพิ่มสูงขึ้น โดยภาครัฐมีการส่งเสริมการใช้เอทานอลจากมันสำปะหลัง โดยกำหนดให้ผู้ซื้อเอทานอลจากมันสำปะหลังในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น ปัจจุบันมีโรงงานที่ใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบ 6 แห่ง (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น. 34)

พ.ศ. 2557 คาดว่าความต้องการใช้ในประเทศจะเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา เนื่องจากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังสามารถใช้ในอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้หลากหลาย เช่น อาหารสัตว์ อุตสาหกรรมอาหาร สารความหวาน ผงชูรส กระจก สิ่งทอ เป็นต้น รวมถึงอุตสาหกรรมเอทานอล ซึ่งภาครัฐกำหนดให้ใช้เอทานอลจากมันสำปะหลังและจากกากน้ำตาลในสัดส่วนร้อยละ 38 และร้อยละ 62 ตามลำดับ ทำให้คาดว่าจะใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบในการผลิตเพิ่มขึ้นจาก 1.60 ล้านตันหัวมันสด ใน พ.ศ. 2556 เป็น 3.00 ล้านตันหัวมันสด ใน พ.ศ. 2557 (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น. 36)

ตลาดหลักที่สำคัญของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่วนใหญ่อยู่ในทวีปเอเชีย มันเส้น ได้แก่ จีน มันอัดเม็ด ได้แก่ จีน และญี่ปุ่น แป้งมันสำปะหลังดิบ ได้แก่ จีน อินโดนีเซีย ใต้หวัน มาเลเซีย และญี่ปุ่น แป้งมันสำปะหลังดัดแปร ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน และอินโดนีเซีย ตลาดหลักที่สำคัญของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังส่วนใหญ่อยู่ในทวีปเอเชีย ปัจจุบันจีนเป็นประเทศผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังรายใหญ่ที่สุดของไทย เนื่องจากมีความต้องการมันเส้นเพื่อนำไปผลิตแอลกอฮอล์ และแป้งมันสำปะหลังเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมกระดาษและสิ่งทอ (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น. 35)

ไทยส่งออกมันเส้นไปจีนกว่าร้อยละ 99 ของการส่งออกมันเส้นทั้งหมด ดังนั้นมาตรการและนโยบายของจีน จึงส่งผลกระทบต่อส่งออกมันเส้นของไทย ซึ่งมาตรการและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อการส่งออกมันเส้นไทย คือ นโยบายห้ามการผลิตเอทานอลจากธัญพืช และนโยบายส่งเสริมการผลิตเอทานอลให้เป็นอุตสาหกรรมใหญ่ ซึ่งมาตรการดังกล่าวส่งผลให้ความต้องการมันเส้นจากไทยสูงขึ้น ส่วนมาตรการและนโยบายของจีนที่ส่งผลกระทบต่อส่งออกมันเส้นของไทย คือ ใน พ.ศ. 2555 จีนชะลอการนำเข้ามันเส้นจากไทย เนื่องจากมีปัญหาฝุ่นในมันเส้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนจีนในบริเวณท่าเรือ โดยเฉพาะที่ท่าเรือเหลียนหยุนกัง ซึ่งเป็นท่าเรือหลักในการขนถ่ายมันเส้นของไทย แต่ปัจจุบันไทยสามารถส่งออกได้โดยไม่ต้องขนถ่ายมันเส้นออกจากท่าเรือทันที ซึ่งจีนกำหนดให้ผู้ประกอบการนำรถบรรทุกมารับมันเส้นจากท่าเรือไปยังโกดังของผู้ประกอบการโดยไม่ให้เทกอง ณ ท่าเรือ เพื่อลดปัญหาการฟุ้งกระจายของฝุ่นมันเส้น นอกจากนี้ปัญหาด้านราคาส่งออกมันเส้นของประเทศ

คู่แข่ง คือ เวียดนาม ซึ่งต่ำกว่าไทย ก็ส่งผลกระทบต่อการส่งออกมันเส้นไทยไปจีน เนื่องจากจีนจะนำเข้ามันเส้นจากเวียดนามก่อนไทย ดังนั้นไทยต้องปรับปรุงคุณภาพมันเส้นให้มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของจีน ต้องเจรจาเพื่อให้จีนผ่อนปรนการขนถ่ายมันเส้นไทย ณ ท่าเรือที่ท่าंगไกลุมซุน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาและความขัดแย้งในชุมชน รวมถึงต้องลดต้นทุนการปลูกมันสำปะหลัง เพื่อให้สามารถแข่งขันด้านราคาส่งออกกับเวียดนามซึ่งมีต้นทุนการปลูกมันสำปะหลังที่ต่ำกว่าไทย (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น. 36)

ตาราง 10 ปริมาณและมูลค่าส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของโลก พ.ศ. 2550-2554

ปริมาณ : ล้านตัน มูลค่า : ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ประเทศ	2550		2551		2552		2553		2554	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
ไทย	5.96	961	4.12	975	6.16	1,088	6.01	1,605	5.62	1,886
เวียดนาม	1.32	166	0.75	134	3.30	574	1.70	564	2.68	960
อินโดนีเซีย	0.23	39	0.17	36	0.18	30	0.17	45	0.20	79
คอซตาริกา	0.09	41	0.08	65	0.08	48	0.09	51	0.09	64
เนเธอร์แลนด์	0.15	56	0.24	75	0.02	24	0.01	16	0.02	26
อื่นๆ	0.30	66	0.13	1	0.04	40	0.11	33	0.14	91
โลก	8.05	1,329	5.48	1,283	9.78	1,804	8.10	2,314	8.74	3,106

หมายเหตุ : ข้อมูลจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ที่มา : องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) (ไม่รวมแบ่งแปรรูปและสาคุ)

ตาราง 11 ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง พ.ศ. 2552-2556

หน่วย : บาท/กก.

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556*	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)
ราคาหัวมันสดที่เกษตรกรขายได้ 1/	1.32	2.25	2.53	2.07	2.11	8.92
ราคาส่งออกมันอัดเม็ด 2/	4.89	5.86	7.81	7.09	7.25	10.28
ราคาส่งออกมันเส้น 2/	4.51	6.29	7.92	7.2	6.90	10.36
ราคาส่งออกแป้งมันสำปะหลัง 2/	9.20	14.44	15.27	13.85	14.25	8.69

หมายเหตุ : * ประเมินการ ณ ตุลาคม 2556

ที่มา : 1/ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2/ กรมศุลกากร

3.2.3 ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ได้ทำการศึกษาและรายงานว่าการส่งออกมันสำปะหลังของไทยใน พ.ศ. 2556 มีโอกาสขยายตัวสดใสขึ้น จากปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2556, น. 2-3)

1) ความต้องการใช้มันสำปะหลังของจีนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งในอุตสาหกรรมอาหารและพลังงาน ด้วยปัจจัยหนุนต่างๆ ดังนี้

1.1) การฟื้นตัวของเศรษฐกิจจีน จากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจเอเชีย ทำให้การส่งออกของจีนปรับตัวดีขึ้น ประกอบกับการใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของจีน โดยผ่านการบริโภคภายในประเทศ ทำให้คาดว่าใน พ.ศ. 2556 จะมีสัญญาณการฟื้นตัวของเศรษฐกิจจีน ซึ่งส่งผลต่อความต้องการนำเข้ามันสำปะหลังไทยที่เพิ่มขึ้น

1.2) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานทดแทนของจีน ตามแผนการพัฒนาประจำปี พ.ศ. 2554-2559 ของจีน กำหนดให้มันสำปะหลังเป็นสินค้าสำคัญในแผนและเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญอันดับแรก เนื่องด้วยมันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบหลักของการผลิตเอทานอล และผลจากการที่ภาครัฐของจีนประกาศปรับโครงสร้างราคาพลังงาน เพื่อให้ราคาขายสะท้อนใกล้เคียงกับราคาต้นทุน ทั้งในส่วนของราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติเหลวสำหรับรถยนต์ (เอ็นจีวี) และก๊าซหุงต้ม (แอลพีจี) ทำให้ความต้องการใช้มันสำปะหลังเพื่อนำไปผลิตเอทานอลเป็นพลังงานทดแทนมีมากขึ้นตามการเติบโตของเศรษฐกิจจีน ตลอดจนมีความต้องการใช้มันสำปะหลัง เพื่อนำไปผลิตสินค้าแอลกอฮอล์ในจีนจำนวนมากทั้งนี้อุตสาหกรรมแอลกอฮอล์ในจีนทั้งสำหรับคน (แอลกอฮอล์ ร้อยละ 95) และสำหรับพลังงานทดแทน (แอลกอฮอล์ ร้อยละ 99.6) ยังคงเป็นตลาดใหญ่ของมันสำปะหลังไทยที่มีแนวโน้มการส่งออกขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามปัจจุบันในบางพื้นที่ของจีนได้มีการขยายพื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง เช่น ในแถบกวางสีเพื่อรองรับความต้องการใช้มันสำปะหลังที่เพิ่มขึ้นบางส่วนแล้ว

1.3) อุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ จีนยังนำมันสำปะหลังไปใช้ในอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมแป้งและการผลิตบะหมี่โดยเฉพาะที่มณฑลหูเป่ย์ (นครเทียนจิน) ซึ่งเป็นฐานการผลิตบะหมี่ใหญ่ที่สุดในจีน ทั้งนี้ ยอดการใช้มันสำปะหลังของมณฑลหูเป่ย์ราว 8 แสนตัน ขณะที่นำเข้าจากไทยเพียง 5-6 หมื่นตันต่อปี จึงถือเป็นโอกาสทางการค้ามันสำปะหลังช่องทางใหม่ที่สำคัญของไทย

2) ประเด็นเสริมอื่นๆ ที่ช่วยผลักดันความต้องการใช้มันสำปะหลังในจีน ดังนี้

2.1) การปรับปรุงคุณภาพมันสำปะหลังของไทย โดยไทยได้มีการปรับปรุงคุณภาพมันเส้นให้มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อลดปัญหาฝุ่นในขณะเทกอง หลังจากในช่วงต้น พ.ศ. 2555 ที่ผ่านมา จีนได้ชะลอการนำเข้าจากไทยเนื่องด้วยปัญหาฝุ่นในมันเส้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนจีนในบริเวณนั้น โดยเฉพาะที่ทำเรือเหลียนหยุนก่าง มณฑลเจียงซู (ซึ่งเป็นท่าเรือสำคัญของจีนที่ไทยใช้เป็นช่องทางในการลำเลียงมันสำปะหลังส่งออกของไทยราวร้อยละ 70 ของการส่งออกมันสำปะหลังไทยไปจีน และมณฑลเจียงซูนี้มีโรงงานผลิตแอลกอฮอล์และเอทานอลมากที่สุดในจีน)

2.2) การเปิดเส้นทางขนส่งทางเรือใหม่ๆ เช่น ท่าเรือจื่อหวางก่าง (Zhi Wang Gang) ซึ่งเป็นท่าเรือแห่งใหม่อยู่ห่างจากท่าเรือเหลียนหยุนก่างประมาณ 40-50 กิโลเมตร เป็นท่าเรือน้ำลึกที่สามารถ

รองรับเรือบรรทุกสินค้าขนาด 40,000-50,000 ตันได้ นอกจากนี้ยังมีท่าเรือเทียนจิน (Tianjin) ที่ด่านตงเจียง นครเทียนจิน ทางตอนเหนือของจีน ซึ่งเป็นช่องทางการค้าสินค้าเกษตรแห่งใหม่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษปิ่นไห่ โดยเฉพาะตลาดการค้ามันสำปะหลัง ทั้งนี้ แม้จะมีการพัฒนาเส้นทางขนส่งทางบกเชื่อมไทย-จีนขึ้นมาหลายสาย แต่การขนส่งทางเรือก็ยังได้รับความนิยม เนื่องจากมีต้นทุนการขนส่งที่ต่ำกว่า 2-3 เท่า เมื่อเทียบกับการขนส่งทางถนน และถ้านับถึงมูลค่าและปริมาณที่ขนส่งได้ รวมถึงความปลอดภัยในตัวสินค้าที่ไม่ต้องย้ายจากรถบรรทุกไปคันอื่นบ่อยๆ

3) ปัจจัยหนุนภายในประเทศไทยที่สำคัญ

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร คาดว่าใน พ.ศ. 2556 ผลผลิตมันสำปะหลังของไทยเท่ากับ 27.6 ล้านตัน ขยายตัวร้อยละ 3.6 (YoY) เนื่องจากราคามันสำปะหลังอยู่ในเกณฑ์ดีในปีที่ผ่านมา จึงดึงดูดให้เกษตรกรขยายเนื้อที่เพาะปลูก ประกอบกับสภาพดินฟ้าอากาศที่เอื้ออำนวย ทำให้มันสำปะหลังเจริญเติบโตได้ดี นอกจากนี้ เกษตรกรมีการรักษาดูแลผลผลิตเป็นอย่างดี ทำให้มีการระบาดของเพลี้ยแป้งลดลง ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว จึงทำให้คาดว่าปริมาณมันสำปะหลังส่งออกมีโอกาสดำเนินการเพิ่มขึ้นร้อยละ 11-15 จาก 4.7 ล้านตันใน พ.ศ. 2555 มาที่ประมาณ 5.2-5.4 ล้านตันในปี 2556 ขณะที่คาดว่าราคาส่งออกมันสำปะหลังของไทย น่าจะทรงตัวในระดับใกล้เคียงกับ พ.ศ. 2555 (ที่มีค่าเฉลี่ยราว 240.1 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อตัน สำหรับมันเส้น และราว 436.8 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อตัน สำหรับแป้งมัน) และอาจมีโอกาสดำเนินการได้บ้างบางจังหวะ

3.3 แนวทางแก้ไขปัญหา/ปฏิรูป

3.3.1 ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย ได้ทำการศึกษาและรายงานไว้ แม้ว่าภาพรวมการส่งออกมันสำปะหลังของไทยใน พ.ศ. 2556 จะมีแนวโน้มขยายตัวตามการนำเข้าจากประเทศจีนเป็นหลัก แต่อุตสาหกรรมมันสำปะหลังของไทยยังเผชิญกับความท้าทายและจำเป็นต้องปรับตัว ซึ่งแนวทางที่จะสามารถดำเนินการได้ (ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย, 2556 น. 4-5) มีดังนี้

1) ส่งออกไทยควรกระจายตลาดเพื่อลดการพึ่งพิงการส่งออกไปจีน ซึ่งสามารถผลักดันการส่งออกไปยังตลาดที่ยังมีแนวโน้มเติบโตได้ดี เช่น เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น หลังจากที่จีนเริ่มกระจายแหล่งนำเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง โดยหันไปนำเข้ามันเส้นเพิ่มขึ้นจากเวียดนาม พม่า ลาว กัมพูชา และไนจีเรีย ทำให้ผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยอาจต้องเผชิญการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้นในระยะต่อไป ขณะเดียวกันนโยบายของประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคู่แข่งในการส่งเสริมอุตสาหกรรม มันสำปะหลัง โดยเฉพาะเวียดนาม มีการพัฒนาในเรื่องของคุณภาพด้าน “มันเส้นสะอาด” มากกว่ามันเส้นไทย และกลายเป็นประเด็นสำคัญในช่วง 1-2 ปีนี้ ถึงแม้ว่าประเทศคู่แข่งอย่างเวียดนามยังไม่สามารถผลิตมันเส้นเพียงพอต่อความต้องการใช้ในตลาดจีนได้ นอกจากนี้ กัมพูชาก็เป็นประเทศคู่แข่งหน้าใหม่ในตลาดจีนที่น่าจับตามอง

2) มาตรการการนำเข้าของจีน เป็นสิ่งที่ไทยควรให้ความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากในระยะหลังจีนเริ่มนำมาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อปกป้องการผลิตในประเทศ และควบคุมปริมาณการนำเข้า อาทิ

มาตรฐานสิ่งแวดล้อม (ฝุ่น สิ่งปลอมปน การลดโลกร้อน) มาตรฐานสุขอนามัย เป็นต้น ดังนั้น ในระยะต่อไป ภาครัฐและเอกชนของทั้งสองประเทศควรวางแนวทางร่วมกัน เพื่อพัฒนากระบวนการผลิตมันสำปะหลังเส้นให้มี คุณภาพดี ขนาดขึ้นของมันเส้นใหญ่ขึ้น และพัฒนาบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ในการส่งออกมันสำปะหลังเส้น เพื่อลดปัญหา ฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นระหว่างการขนถ่ายสินค้า อันจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยอยู่ โดยรอบท่าเรือ

3) การวิจัยและพัฒนาเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการ ผลิตภัณฑ์มูลค่าเพิ่มจากมันสำปะหลังที่เพิ่มขึ้น จากเดิมที่รูปแบบการใช้ประโยชน์จากมันสำปะหลังในปัจจุบันยังเป็นผลิตภัณฑ์แปรรูปเบื้องต้น โดยผลิตภัณฑ์ใหม่ดังกล่าว เช่น ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์ยา เคมีภัณฑ์ทำความสะอาดที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลิตพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ พอลิเมอร์ ที่มีสมบัติดูดซึมของเหลวสำหรับใช้งานด้านอนามัยทางการแพทย์ เป็นต้น อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับ มันสำปะหลังได้ ซึ่งน่าจะช่วยบรรเทาผลกระทบจากการปรับตัวของเงินบาทที่มีแนวโน้มผันผวนในทิศทางแข็งค่า ได้ในระดับหนึ่ง

3.3.2 รศ. ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร, ดร. เณศรา สุขพานิช และนางสาวนิภา ศรีอนันต์ ได้ทำการศึกษา วิจัย เรื่อง อุตสาหกรรมมันสำปะหลัง : แนวโน้มตลาดและการแทรกแซงของรัฐ ซึ่งได้สรุปและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมมันสำปะหลัง (นิพนธ์ พัวพงศกร, เณศรา สุขพานิช, และ นิภา ศรีอนันต์, 2550) ดังนี้

1) โครงสร้างการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทย สะท้อนความเสี่ยงบางประการ คือ ความเสี่ยงที่ไทยต้องพึ่งตลาดจีนเป็นตลาดส่งออกหลัก และความเสี่ยงที่เกิดจากการส่งออกส่วนใหญ่อยู่ในรูปมันเส้นที่มีมูลค่าเพิ่มค่อนข้างต่ำ ถึงแม้ตลาดมันเส้นในจีนถือว่ามีอนาคตมากในระยะสั้นนี้ แต่ไทยจำเป็นต้องหาทางมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพในระยะยาวภายในประเทศเอง เนื่องจากพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังค่อนข้างคงที่ การขยายพื้นที่ปลูกทำได้ยาก ผลผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นมาจากผลผลิตต่อไร่ที่สูงขึ้น ฟาร์มส่วนใหญ่มีผลผลิตต่อไร่สูงกว่า 3 ตันเล็กน้อย แต่ฟาร์มที่มีเกษตรกรมืออาชีพจะมีผลผลิตต่อไร่สูงถึง 5-8 ตันต่อไร่

ดังนั้น นโยบายเชิงนโยบาย คือ การสนับสนุนให้มีการใช้มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นในการเลี้ยงสัตว์ และในอุตสาหกรรมอาหารที่มีอัตราการเติบโตสูง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่อุปสงค์มีความยืดหยุ่นต่อรายได้สูง (กล่าวคือ เมื่อรายได้ประชากรเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ความต้องการสินค้าของอุตสาหกรรมดังกล่าวเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 1) ด้านการส่งออกควรเจรจาตลาดใหม่ เจรจา FTA ในเรื่องลดการกีดกันในอุตสาหกรรมแป้ง เพื่อลดความเสี่ยงจากการพึ่งตลาดจีน และการส่งออกมันเส้นจะก่อปัญหามลภาวะที่ทำร้ายทั้งในประเทศและจีน รัฐบาลควรมหามาตรการแก้ไขก่อนจะถูกจีนจำกัดการนำเข้า

1.1) ในด้านการเพิ่มอุปสงค์ในประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพ คือ

(1) ส่งเสริมให้มีการใช้หัวมันสำปะหลังเป็นส่วนผสมในการเลี้ยงสัตว์มากขึ้น เพราะมีต้นทุนถูกกว่าการใช้ธัญพืช และหากใช้ส่วนผสมที่ดีก็จะทำให้สัตว์ได้สารอาหารตามความต้องการ

ซึ่งอาจทำได้โดยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจเกี่ยวกับคุณสมบัติและวิธีการใช้มันสำปะหลังเป็นส่วนผสมของอาหารสัตว์ โดยจัดทำวีดีโอ และมีฟาร์มสาธิตทุกภาค

(2) ควรส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการนำมันสำปะหลังและแป้งมันไปใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงและมีแนวโน้มเติบโต เช่น อุตสาหกรรมสารความหวาน อุตสาหกรรมผงชูรส อุตสาหกรรมผลิตเอทานอล หรือ การใช้แป้งมันผลิตภาชนะย่อยสลายได้ โดยเพิ่มเงินทุนวิจัย ส่งเสริมบริษัททำวิจัยร่วมกับนักวิจัยมหาวิทยาลัย

(3) รัฐควรมีนโยบายด้านพลังงานทดแทนที่ชัดเจนมากขึ้น เช่น นโยบายเกี่ยวกับ E10 และ การลดหย่อนเงินอุดหนุนเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมัน รวมทั้งการยกเว้นภาษีสรรพสามิตในกรณีของแก๊สโซฮอล์ ว่าจะมีการดำเนินการอย่างไร และภายใต้กรอบระยะเวลาเท่าใด

(4) ปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายเอทานอลภายในประเทศและการส่งออกเอทานอล โดยเฉพาะการส่งออกควรปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการส่งออกเอทานอล 95 ดีกรี

1.2) ในด้านการส่งเสริมการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นในช่วง 1-4 ปี ข้างหน้าด้วยการหามาตรการลดความผันผวนของราคาหัวมันสด เช่น

(1) ส่งเสริมและแนะนำการปลูกมันสำปะหลังเพื่อให้เก็บเกี่ยวได้ในช่วงหลังเดือนมีนาคมแต่หัวมันยังมีเชื้อแป้งสูง

(2) สร้างตลาดซื้อขายหัวมันสดล่วงหน้า

(3) สนับสนุนให้มีความต้องการใช้หัวมันสดตลอดปี โดยเฉพาะการส่งเสริมอุตสาหกรรมสารความหวาน ผงชูรสที่มีมูลค่าเพิ่มสูง

(4) มาตรการการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และเพิ่มพื้นที่ปลูก โดยจัดทำวีดีโอสาธิตวิธีการเพาะปลูกแบบใหม่ ส่งเสริมนวัตกรรมลดต้นทุนการผลิต เช่น การส่งเสริมการประดิษฐ์อุปกรณ์และเครื่องมือจักรกลในการขุดหัวมัน เพื่อประหยัดการใช้แรงงานในการขุดและขนถ่ายหัวมันสดขึ้นลงจากรถบรรทุก เป็นต้น อย่างไรก็ตามรัฐจะต้องระมัดระวังไม่ใช้นโยบายส่งเสริมจนเกิดการผลิตล้นตลาด การเพิ่มผลผลิตการผลิตของเกษตรกรส่วนใหญ่จะช่วยยกระดับรายได้ของเกษตรกรที่ยากจนจำนวนนับล้านคน

(5) ปรับปรุงสถิติการผลิต พื้นที่เพาะปลูก และราคาให้ดีขึ้น เพราะเมื่อต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือมีปัญหาที่ต้องการการแก้ไข แต่ข้อมูลที่มีไม่ดีหรือกรรมวิธีการจัดเก็บอาจไม่ถูกต้องจะส่งผลถึงการกำหนดนโยบายหรือแก้ไขปัญหาอาจผิดพลาด

2) นโยบายแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ ได้ข้อสรุปว่าโครงการรับจำนำหัวมันสำปะหลังในปี 2548/49 และ 2549/50 ไม่ได้สร้างต้นทุนทางเศรษฐกิจ หรือความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อตลาดมันสำปะหลัง โดยมีเหตุผล 2 ประการ คือ ราคารับจำนำใกล้เคียงหรือต่ำกว่าราคาตลาด และตลาดมีความต้องการมันสำปะหลังมาก

ขณะที่ผลผลิตยังมีไม่พอรองรับความต้องการ แต่โครงการรับจำนำมันสำปะหลังก็ยังมีารั่วไหล และการทุจริตอยู่บ้าง ทำให้เงินรับจำนำบางส่วนตกไปอยู่ในมือของพ่อค้าและข้าราชการบางคนที่ฉ้อฉล ไม่ได้ตกกับเกษตรกร อย่างไรก็ตามระดับการรั่วไหลคงจะน้อยกว่าโครงการรับจำนำข้าว และลำไยนโยบาย คือ การมีโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง โดยให้ราคารับจำนำไม่สูงกว่าราคาตลาด น่าจะเป็นประโยชน์ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดความขัดแย้งและความเดือดร้อนของเกษตรกรบางกลุ่ม โดยโครงการนี้ ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อตลาดและธุรกิจมันสำปะหลัง อย่างไรก็ตามรัฐต้องปรับปรุงกระบวนการในการดำเนินโครงการเพื่อลดการรั่วไหลและการฉ้อฉล มีบทลงโทษพ่อค้า เกษตรกรและข้าราชการที่คดโกงอย่างจริงจัง

3) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

3.1) สร้างตลาดการซื้อขายหัวมันสดล่วงหน้า 5-10 วัน ในท้องถิ่น โดยสนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรร่วมกับโรงงานแปรรูปก่อตั้งตลาดซื้อขายล่วงหน้า เป็นโครงการนำร่องในบางจังหวัด ตลาดซื้อขายมันสดนี้จะลดปัญหาการขาดหัวมันมาเร่ขาย ทำให้เกษตรกรได้ราคาดีขึ้น และแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานขาดหัวมันสด

3.2) สร้างระบบข้อมูลภูมิอากาศ และเผยแพร่วิธีการเลื่อนการเพาะปลูกในพื้นที่ ซึ่งมีปัญหาน้ำท่วม วิธีนี้จะลดปัญหาเกษตรกรต้องรับขาดหัวมันในพื้นที่น้ำท่วมออกจำหน่าย

3.3) สนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกร และ ธกส. ร่วมมือกันทดลองสร้างระบบจำนำหัวมันในดิน โดยทำเป็นกลุ่ม มาตรการนี้จะช่วยลดการขาดหัวมันในช่วงต้นฤดูที่ราคาหัวมันค่อนข้างต่ำ และประหยัดต้นทุนการสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในโกดัง อย่างไรก็ตามรัฐอาจจะต้องพิจารณาสร้างแรงจูงใจบางประการให้แก่กลุ่มเกษตรกรที่เข้าโครงการทดลองจำนำหัวมันในดิน

3.4) ปรับปรุงระบบข้อมูลมันสำปะหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรให้ความช่วยเหลือด้านสถิติแก่มูลนิธิสถาบันพัฒนามันสำปะหลังแห่งประเทศไทย ในการจัดทำข้อมูลหัวมันที่มีเชื้อแป้งในระดับต่างๆ เช่น เชื้อแป้ง 25% เพิ่มเติมจากราคาหัวมันเกรดคละ ให้สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรปรับปรุงสถิติราคาหัวมันรายสัปดาห์ โดยอาศัยกรรมวิธีทางสถิติที่เคร่งครัดในทุกจังหวัด รวมทั้งการปรับปรุงสถิติ 15 พื้นที่เพาะปลูก ปริมาณผลผลิตรายจังหวัด และปริมาณการขาดหัวมันรายเดือน

3.3.3 การจัดเสวนา เรื่องมัน...มัน...ปัญหาและทางออกของมันสำปะหลัง เมื่อวันอังคารที่ 15 ตุลาคม 2556 เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและทางออกของมันสำปะหลัง มุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาแต่ละด้านโดยภาพรวม โดยไม่ยึดติดกับการเมือง ซึ่งหลังจากได้มีการเสวนา ที่ประชุมได้สรุปแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ ควรมีการขับเคลื่อนให้มีการเสนอพระราชบัญญัติกองทุนมันสำปะหลังแห่งชาติขึ้น เนื่องจากสินค้าการเกษตรที่สำคัญทางเศรษฐกิจอื่นๆ มีกฎหมายรองรับ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอ้อยและน้ำตาล ยางพารา แต่มันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจที่นำรายได้เข้าประเทศ กลับไม่มีกฎหมายหมายรองรับ (“เรื่อง มัน....มัน ปัญหาและทางออกของมันสำปะหลัง,” 2557)

3.3.4 สรุปแนวทางปฏิรูป/แก้ไขปัญหา

- 1) ลดการพึ่งพิงการส่งออกปอเงิน ซึ่งสามารถผลักดันการส่งออกไปยังตลาดที่ยังมีแนวโน้มเติบโตได้ดี เช่น เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น
- 2) ควรให้ความสำคัญกับมาตรการการการนำเข้าของเงินให้มากขึ้น โดยภาครัฐและเอกชนของทั้งสองประเทศควรวางแนวทางร่วมกัน เพื่อพัฒนากระบวนการผลิตมันสำปะหลังเส้นให้มีคุณภาพดี ขนาดขึ้นของมันเส้นใหญ่ขึ้น และพัฒนาบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ในการส่งออกมันสำปะหลังเส้น เพื่อลดปัญหาฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นระหว่างการขนถ่ายสินค้า อันจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบท่าเรือ
- 3) ควรส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา เพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการผลิตภัณฑ์มูลค่าเพิ่มจากมันสำปะหลังที่เพิ่มขึ้น
- 4) ควรสนับสนุนให้มีการใช้มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นในการเลี้ยงสัตว์ และในอุตสาหกรรมอาหารที่มีอัตราการเติบโตสูง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่อุปสงค์มีความยืดหยุ่นต่อรายได้สูง เพื่อลดความเสี่ยงที่ไทยต้องพึ่งตลาดจีนเป็นตลาดส่งออกหลัก
- 5) รัฐควรมีนโยบายด้านพลังงานทดแทนที่ชัดเจนมากขึ้น
- 6) ปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายเอทานอลภายในประเทศ และการส่งออกเอทานอล โดยเฉพาะการส่งออกควรปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการส่งออกเอทานอล 95 ดีกรี
- 7) ส่งเสริมและแนะนำการปลูกมันสำปะหลังเพื่อให้เก็บเกี่ยวได้ในช่วงหลังเดือนมีนาคมแต่หัวมันยังมีเชื้อแป้งสูง
- 8) สร้างตลาดซื้อขายหัวมันสดล่วงหน้า
- 9) สนับสนุนให้มีความต้องการใช้หัวมันสดตลอดปี โดยเฉพาะการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรม
- 10) มาตรการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และเพิ่มพื้นที่ปลูก และส่งเสริมนวัตกรรมลดต้นทุนการผลิต
- 11) รัฐต้องปรับปรุงกระบวนการในการดำเนินโครงการรับจำนำมันสำปะหลังเพื่อลดการรั่วไหลและการฉ้อฉล มีบทลงโทษพ้อค่า เกษตรกรและข้าราชการที่คดโกงอย่างจริงจัง
- 12) สร้างตลาดการซื้อขายหัวมันสดล่วงหน้า 5-10 วัน ในท้องถิ่น โดยสนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรร่วมกับโรงงานแปรรูปก่อตั้งตลาดซื้อขายล่วงหน้า เป็นโครงการนำร่องในบางจังหวัด
- 13) สร้างระบบข้อมูลภูมิอากาศ และเผยแพร่วิธีการเลื่อนการเพาะปลูกในพื้นที่ ซึ่งมีปัญหาน้ำท่วม วิธีนี้จะลดปัญหาเกษตรกรต้องรับชุดหัวมันในพื้นที่น้ำท่วมออกจำหน่าย
- 14) สนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรและ ธ.ก.ส. ร่วมมือกันทดลองสร้างระบบจำนำหัวมันในดิน โดยทำเป็นกลุ่ม มาตรการนี้จะช่วยชะลอการขุดหัวมันในช่วงต้นฤดูที่ราคาหัวมันค่อนข้างต่ำ และประหยัดต้นทุนการสต็อกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในโกดัง
- 15) ควรมีการขับเคลื่อนให้มีการเสนอพระราชบัญญัติกองทุนมันสำปะหลังแห่งชาติ

4. ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

4.1 สถานการณ์ทั่วไป

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญต่ออุตสาหกรรมอาหารสัตว์ โดยประมาณร้อยละ 90 ของผลผลิตข้าวโพดใช้ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประเทศ และมีความต้องการเพิ่มขึ้นทุกปี ตามการขยายตัวของการเลี้ยงสัตว์เพื่อบริโภค (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2556) โดยมีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่เกี่ยวข้อง 401,921 ครัวเรือน แหล่งผลิตที่สำคัญอยู่ที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และกลุ่มเนื้อที่เพาะปลูก 7,541,447 ไร่ จังหวัดที่ปลูกมาก ได้แก่ เพชรบูรณ์ น่าน นครราชสีมา เลย ตาก จากสถิติ พ.ศ. 2554 -2556 เนื้อที่เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากราคาที่เกษตรกรขายได้ใน พ.ศ. 2555 มีราคาสูง จูงใจให้เกษตรกรขยายพื้นที่การเพาะปลูกมากขึ้นใน พ.ศ. 2556 (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557, น. 10-11) เมื่อปริมาณผลผลิตออกสู่ตลาดพร้อมกันจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงสิงหาคม-ธันวาคม (ร้อยละ 85) และเป็นการเก็บเกี่ยวช่วงฤดูฝน ข้าวโพดมีความชื้นสูง ส่งผลให้ราคาโน้มต่ำลง (สำนักส่งเสริมการค้าข้าวและพืชไร่ กรมการค้าภายใน, 2556, น. 2) จนเป็นเหตุให้เกษตรกรเกิดการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาเรื่องราคาผลผลิตตกต่ำ ทั้งนี้ สถานการณ์การผลิต และสถานการณ์การค้าของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ผ่านมา มีดังนี้

ตาราง 12 สถานการณ์การผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ พ.ศ. 2554-2556

รายการ	2554	2555	2556
เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	7,401,479	7,529,151	7,541,447
ผลผลิต (ตัน)	4,972,952	4,947,530	5,062,828
ผลผลิตต่อไร่ (กก.)	672	657	671
ต้นทุนการผลิต (บาท/กก.)	5.95	6.35	6.71
ราคา : บาท/กก. เกษตรกรขายได้ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 14	7.63	9.34	7.07
จำนวนครัวเรือน	412,891	400,227	401,921
ความต้องการใช้ในประเทศ (ล้านตัน)	4.36	4.67	4.72
มาตรฐาน	มาตรฐานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 - พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 - ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดชื่อ ประเภท ชนิด หรือลักษณะของอาหารสัตว์ คุณภาพ หรือมาตรฐานอาหารสัตว์ ตามชื่อ ประเภท ชนิด หรืออายุของสัตว์ คุณภาพ หรือมาตรฐาน ของภาชนะบรรจุ และการใช้ภาชนะบรรจุ พ.ศ. 2545 มาตรฐานกระทรวงพาณิชย์ - ประกาศกรมการค้าภายใน เรื่องการกำหนดมาตรฐานการหักกลั่นน้ำหนักเมล็ดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่มี ความชื้น ลงวันที่ 4 กันยายน 2540		

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร , กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

ตาราง 13 สถานการณ์การค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ พ.ศ. 2554-2556

รายการ	2554	2555	2556
การนำเข้า			
ปริมาณ (ตัน)	195,552	196,861	182,174
มูลค่า (ล้านบาท)	739.50	724.62	751.42
การส่งออก			
ปริมาณ (ตัน)	318,961	122,355	561,133
มูลค่า (ล้านบาท)	2,975.86	1,181.72	4,138.61
คู่ค้าที่สำคัญ	ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย เวียดนาม		
คู่แข่งที่สำคัญ	สหรัฐอเมริกา บราซิล ยูเครน อาร์เจนตินา		

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

4.2 การเปิดตลาดภายใต้ FTA ต่าง ๆ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2556)

4.2.1 การเปิดตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของไทย

- FTA ที่มีการลดภาษีนำเข้าเป็น 0 ได้แก่ AFTA และไทย-นิวซีแลนด์
- FTA ที่จัดสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นสินค้าอ่อนไหว โดยลดภาษีเฉพาะภาษีในโควตาหรือไม่นำมาลดภาษี ได้แก่ ไทย-ออสเตรเลีย อาเซียน-CER ไทย-ญี่ปุ่น อาเซียน-ญี่ปุ่น อาเซียน-จีน อาเซียน-อินเดีย อาเซียน-เกาหลี ไทย-เปรู
- สำหรับ FTA ไทย-ญี่ปุ่น และอาเซียน-ญี่ปุ่น บางรายการลดเหลือ 0 และบางรายการยังไม่เจรจาลดภาษี

4.2.2 การเปิดตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของประเทศคู่เจรจาของไทย

- FTA ที่มีการลดภาษีเป็น 0 ได้แก่ AFTA (ยกเว้นฟิลิปปินส์) ไทย-ออสเตรเลีย ไทย-นิวซีแลนด์ อาเซียน-CER
- FTA ที่ประเทศคู่เจรจาของไทยจัดสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นสินค้าอ่อนไหว โดยลดภาษีเฉพาะภาษีในโควตาหรือไม่นำมาลดภาษี ได้แก่ อาเซียน-จีน อาเซียน-อินเดีย อาเซียน-เกาหลี
- FTA ที่มีบางรายการลดภาษีเหลือ 0 บางรายการไม่เจรจาลดภาษี ได้แก่ ไทย-ญี่ปุ่น อาเซียน-ญี่ปุ่น

4.3 มาตรการนำเข้าและมาตรการส่งออก (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2556)

4.3.1 มาตรการนำเข้า

1) การนำเข้าภายใต้ WTO

- ในโควตา ปริมาณนำเข้า 54,700 ตัน ภาษีในโควตาร้อยละ 20 ให้องค์การคลังสินค้านำเข้า ต้องขอหนังสือรับรองและรายงานการนำเข้าภายใน 1 เดือนนับแต่วันนำเข้า
- นอกโควตา ไม่จำกัดผู้นำเข้า ปริมาณและช่วงเวลานำเข้า ภาษีนอกโควตาร้อยละ 73 ค่าธรรมเนียมพิเศษ ตันละ 180 บาท ต้องขอหนังสือรับรองและรายงานการนำเข้า (ผูกพันค่าธรรมเนียมพิเศษ ตันละ 380 บาท)

2) การนำเข้าภายใต้ AFTA

- ต้องขึ้นทะเบียน และขอหนังสือรับรองแสดงการยกเว้นภาษี หนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า Form D และขอหนังสือรับรองแสดงความปลอดภัยต่อชีวิต มนุษย์ สัตว์ หรือพืช โดยให้องค์การคลังสินค้านำเข้าระหว่าง 1 มกราคม – 31 ธันวาคม 2556 และ ผู้นำเข้าทั่วไป นำเข้าระหว่าง 1 มีนาคม – 31 สิงหาคม 2556 โดยนำเข้าทางด่านตรวจพืชและกักสัตว์ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556 กำหนดนโยบายและมาตรการการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ พ.ศ. 2556/2557 โดยให้องค์การคลังสินค้า

นำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากลาวในอัตราภาษีนำเข้า 0 ช่วงเดือน มกราคม – กุมภาพันธ์ 2556 เพื่อส่งออกต่อไปยังประเทศที่ 3 ประมาณ 2 แสนตัน และให้องค์การคลังสินค้า นำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากกัมพูชาในอัตราภาษีนำเข้า 0 เพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ในประเทศ ช่วงเดือน สิงหาคม 2556 ประมาณ 1 แสนตัน และเดือน พฤศจิกายน 2556 – มกราคม 2557 ประมาณ 1.5 แสนตัน เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ในประเทศ

การนำเข้าข้าวโพดที่ใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์เข้ามาในราชอาณาจักร ตามความตกลงภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนใน พ.ศ. 2557 โดยการนำเข้าผ่านองค์การคลังสินค้า มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม - 31 ธันวาคม 2557 และผู้นำเข้าทั่วไป มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม - 31 สิงหาคม 2557 อัตราค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับนำเข้าข้าวโพดที่ใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ ในอัตราน้ำหนักสุทธิตันละ 0 บาท (ประกาศกระทรวงพาณิชย์, 2557, น.2-3) และใน พ.ศ. 2558 – 2560 การนำเข้าข้าวโพดที่ใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์โดยองค์การคลังสินค้า ต้องนำเข้าระหว่างวันที่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคมของแต่ละปี กรณีผู้นำเข้าทั่วไป ต้องนำเข้าระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 31 สิงหาคม ของแต่ละปี โดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับนำเข้าข้าวโพดที่ใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ ในอัตราน้ำหนักสุทธิตันละ 0 บาท ทั้งนี้การปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด (ประกาศกระทรวงพาณิชย์, 2557, น. 4-5)

4.3.2 มาตรการส่งออก

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เป็นสินค้ามาตรฐาน ผู้ส่งออกต้องจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออกซึ่งสินค้ามาตรฐาน และมีหนังสือรับรองมาตรฐานประกอบพิธีการตรวจปล่อยหากส่งออกทางด่านท่าเรือกรุงเทพ แหลมฉบัง และมาบตาพุด

4.4 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปริมาณการผลิตและการตลาด (สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น. 21)

4.4.1 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปริมาณการผลิต

- 1) พื้นที่เพาะปลูกมีความเสี่ยงต่อความเสียหายจากภัยแล้ง เพราะพื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ร้อยละ 95 อยู่นอกเขตชลประทาน และอาศัยน้ำฝนในการเพาะปลูกเพียงอย่างเดียว
- 2) ราคาของฤดูการผลิตที่ผ่านมา หากราคาดีจะจูงใจให้เกษตรกรเพาะปลูกเพิ่มขึ้น
- 3) ความต้องการใช้อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ เนื่องจากประมาณผลผลิตร้อยละ 97 ของผลผลิตทั้งหมด ถูกใช้ในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์เป็นหลัก การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของความต้องการใช้จึงส่งผลต่อราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศ
- 4) การนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน อาจส่งผลกระทบต่อราคาภายในประเทศ โดยเฉพาะในช่วงที่ผลผลิตภายในประเทศออกสู่ตลาดมากในเดือนสิงหาคม ถึง ธันวาคม

5) การนำเข้าพืชทดแทน เช่น การนำเข้าข้าวสาลีคุณภาพต่ำ ราคาถูกมาใช้ทดแทนข้าวโพดเลี้ยงสัตว์บางส่วนในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ อาจส่งผลกระทบต่อราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่เกษตรกรขายได้ลดลง

4.5 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการส่งออก

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการส่งออก ได้แก่ ปริมาณผลผลิตภายในประเทศ ความต้องการใช้ และราคาผลผลิตภายในประเทศ รวมถึงราคาธัญพืชทดแทนและปริมาณการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

4.6 ศักยภาพในการแข่งขันสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

ศักยภาพในการแข่งขันสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ทั้งในตลาดอาเซียน และตลาดโลก โดยจากการวิเคราะห์ สรุปดังนี้ (คณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมภาคการเกษตรสู่ประชาคมอาเซียน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น. 9)

4.6.1 ตลาดอาเซียน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นสินค้าที่มีการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมีเทคโนโลยีการผลิตและมาตรฐานสินค้าดี สินค้าเป็นที่ยอมรับของตลาด ภาครัฐยังให้การสนับสนุน แต่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำและต้นทุนสูง ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรยังแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านไม่ได้ เช่น ลาว

4.6.2 ตลาดโลก ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นสินค้าที่มีความสามารถด้านเทคโนโลยีและศักยภาพด้านการผลิต รวมถึงนโยบายของรัฐดีกว่าคู่แข่ง ต้นทุนโลจิสติกส์สูงกว่าคู่แข่ง แต่มีการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ดั้งเดิม และมีค่าจ้างต่ำกว่าคู่แข่ง ได้รับการยอมรับปลอดภัยจากการติดต่อทางพันธุกรรม (GMOs) และความปลอดภัยด้านอาหารสูง

4.7 มาตรการในการแก้ไขปัญหาและแนวทางการพัฒนา

การผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในของไทยในช่วง พ.ศ. 2552-2556 อยู่ในเกณฑ์ใกล้เคียงกันทั้งด้านเนื้อที่เพาะปลูก ผลผลิต และผลผลิตเฉลี่ย ในขณะที่ราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ความชื้นร้อยละ 14 ที่เกษตรกรขายได้ พบว่ามีราคามีขึ้นลง (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2557) เกิดความผันผวนด้านราคาและส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและผู้ซื้อข้าวโพดเป็นวัตถุดิบ ดังนั้น ภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจึงกำหนดมาตรการและเสนอแนวทางการพัฒนา ดังนี้

4.7.1 กรณการค้ำภายใน

การแก้ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพด และผู้ซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นวัตถุดิบ ภาครัฐมีมาตรการดำเนินการโดยรวม จำแนกเป็น 2 กรณีตามปริมาณผลผลิต กล่าวคือ ในกรณีปริมาณผลผลิตมีมาก รัฐบาลใช้นโยบายช่วยเหลือเกษตรกร โดยการแทรกแซงตลาดด้วยวิธีการรับจำนำ และกรณีที่ปริมาณผลผลิตมีน้อยขาดแคลน รัฐบาลจะช่วยเหลือผู้เกี่ยวข้องซึ่งใช้ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นวัตถุดิบ โดยใช้มาตรการการนำเข้าข้าวโพดจากต่างประเทศ ทั้งนี้ ใน พ.ศ. 2548-2557 รัฐบาลมีมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดและผู้ซื้อข้าวโพดเป็นวัตถุดิบ ดังนี้ (สำนักส่งเสริมการค้าข้าวและพืชไร่ กรมการค้าภายใน, 2556)

- 1) มาตรการแทรกแซงตลาด พ.ศ. 2548/49

- 2) มาตรการแทรกแซงตลาด พ.ศ. 2551/52
- 3) มาตรการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ พ.ศ. 2552/53
- 4) มาตรการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ พ.ศ. 2553/54
- 5) นโยบายและมาตรการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ พ.ศ. 2555/56
- 6) นโยบายและมาตรการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ พ.ศ. 2556/57

4.7.2 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

จากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง โอกาสสินค้าเกษตรไทยสู่ประชาคมอาเซียน ได้เสนอแนวทางการพัฒนาสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนี้ (คณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมภาคการเกษตรสู่ประชาคมอาเซียน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น.10-12)

1) แนวทางพัฒนา

1.1) ด้านต้นทุนการผลิต

- 1.1.1 ส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตเมล็ดพันธุ์ใช้เอง หรือใช้เมล็ดพันธุ์ของทางราชการ
- 1.1.2 ใช้ปุ๋ยตามค่าวิเคราะห์ดิน หรือปุ๋ยสั่งตัด
- 1.1.3 สนับสนุนชุดตรวจสอบดินแบบง่าย
- 1.1.4 พัฒนาเทคนิคการคุมหญ้า เพื่อลดการใช้สารเคมี เช่น การเตรียมดิน
- 1.1.5 ใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช/วัชพืช อย่างถูกต้องเหมาะสม
- 1.1.6 พัฒนาเครื่องเก็บเกี่ยวให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และแนะนำให้เกษตรกรใช้

เครื่องเก็บเกี่ยว

- 1.1.7 พัฒนาเครื่องหยอดให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และแนะนำให้เกษตรกรใช้

เครื่องหยอด

1.2) ด้านผลิตภาพการผลิต/ปริมาณ/คุณภาพ

- 1.2.1 พัฒนาพันธุ์ที่เกิดเชื้อราน้อย เปลือกหุ้มฝักมิด และฝักแก่กลับหัวลง
- 1.2.2 ควรเก็บเกี่ยวตามอายุ หรือชะลอการเก็บเกี่ยวออกไปประมาณ 5 วัน
- 1.2.3 ควรมีระบบชลประทาน รวมถึงกำหนดนโยบายสนับสนุนการเพาะปลูก
- 1.2.3 สนับสนุนค่าชดเชยส่วนต่างในกรณีผลผลิตลดลงจากการเพาะปลูกล่าช้า

1.3) ด้านมาตรฐาน

- 1.3.1 พัฒนาความรู้ความเข้าใจแก่เกษตรกร ตั้งแต่การผลิตจนถึงการเก็บเกี่ยว
- 1.3.2 ส่งเสริมการทำเกษตรที่ดีและเหมาะสม (GAP)
- 1.3.3 จัดทำบัญชีต้นทุนการผลิต (บัญชีฟาร์ม)
- 1.3.4 พัฒนาระบบชลประทานสร้างบ่อน้ำต้นและบ่อบาดาลตามสภาพพื้นที่

1.3.5) ปรับระบบปลูกพืช ให้เป็นการปลูกพืชควบคู่กัน เช่น ข้าวและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ถั่วเขียว และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

1.3.6 จัดโซนนิ่งการปลูกโดยมีหน่วยงานเจ้าภาพในการดำเนินการกำหนดเวลาและพื้นที่ปลูกมีจังหวัดหรือกลุ่มนำร่อง

1.3.7 เกษตรกรควรมีสถานที่เก็บรักษาผลผลิตในระหว่างที่ผลผลิตออกสู่ตลาด เพื่อชะลอการขาย

1.4) ด้านการวิจัยและพัฒนา

1.4.1 ควรมีการถ่ายทอดความรู้แก่เกษตรกร

1.4.2 ควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างกรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร และเกษตรจังหวัด เพื่อให้ความรู้แก่เกษตรกร

1.4.3 พัฒนาพันธุ์ให้มีผลผลิตสูง และอายุสั้น เพื่อให้สามารถปลูกพืชตามได้

1.4.4 พัฒนาพันธุ์ให้มีความต้านทานเชื้อราที่เกิดจากความชื้นโดยการตัดต่อพันธุกรรม

1.4.5 ควรศึกษาต้นทุนการผลิต

1.4.6 ควรพัฒนางานวิจัยและส่งเสริมให้มีการแปรรูปข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ซึ่งมีส่วนช่วยเพิ่มมูลค่าให้กับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

โดยมีมาตรการ/แผนงาน/โครงการ ดังนี้

1. การจัดการเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินอย่างถูกต้อง
2. ควบคุมการรับซื้อผลผลิตภายในประเทศ
3. ควบคุมการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้ถูกต้องและเข้มงวด
4. ขึ้นทะเบียนเกษตรกรและประกันราคาซื้อ
5. กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
 - ปรับปรุงขึ้นทะเบียนเกษตรกรให้สิทธิ์ตามข้อเท็จจริง
 - ปรับปรุงการขึ้นทะเบียนการผลิตเมล็ดพันธุ์ การเข้าถึงตลาดและ

การจำหน่ายเมล็ดพันธุ์

2) การบริหารจัดการภาครัฐ

2.1) การจัดทำข้อมูลสินค้าตลอดห่วงโซ่อุปทาน

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดทำข้อมูลเศรษฐกิจการเกษตรของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

- กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินงานรวบรวมเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ควรมีการศึกษาด้านการตลาดในทุกระดับของผู้ประกอบการ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการกำหนดแนวทาง เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจการผลิตและการตลาดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

- กระทรวงพาณิชย์ ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อจัดทำฐานข้อมูลตลอดห่วงโซ่อุปทานของสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เพื่อสามารถวางแผนการบริหารจัดการด้านการผลิต การใช้ การตลาด และการบริหารจัดการสินค้าคงคลังให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งติดตามการใช้มาตรการทางการค้าทั้งทางด้านภาษีและมีใช้ภาษี (NTB) ของประเทศคู่ค้าที่สำคัญ เพื่อติดตามปัญหาและอุปสรรคทางการค้าพร้อมทั้งหาแนวทางแก้ไขปัญหา

2.2) การจัดการอุปทานสินค้าเกษตร

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการบริหารจัดการอุปทานสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับการใช้ จัดตั้งคณะทำงานบริหารจัดการข้อมูลข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ภายใต้คณะอนุกรรมการบริหารการผลิตกลุ่มสินค้าอ้อย สับปะรด และพืชไร่อื่น ๆ ซึ่งคณะทำงานมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ข้อมูล ให้ครอบคลุมในมิติต่าง ๆ ในด้านการผลิต ความต้องการใช้ เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการเขตเกษตรเศรษฐกิจการผลิตสินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

2.3) การจัดการด้านตลาด

- เชื่อมโยงข้อมูลด้านการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับการตลาดของกระทรวงพาณิชย์ และใช้ประโยชน์จากตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า รวมทั้งการสร้างเครือข่ายทางการค้าระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้ เพื่อให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ส่งผลกระทบต่อราคาและภาระงบประมาณในการเข้าไปแทรกแซงตลาด

2.4) การบริหารสินค้าคงคลัง

- ตั้งคณะทำงานฯ ร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการบริหารสินค้าคงคลังเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างผลผลิตกับความต้องการใช้

4.7.3 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

จากงานวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ปี 2575 ได้มีการคาดการณ์ปริมาณความต้องการวัตถุดิบอาหารสัตว์ปี 2575 โดยจากการศึกษาคาดการณ์ว่าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จะมีแนวโน้มความต้องการเพิ่มขึ้น (มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2557, น. 12) พร้อมทั้งได้กำหนดยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ปี 2575 เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผน บริหารจัดการอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ดังนี้ (มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2557, น. 17-39)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การผลิตอาหารสัตว์ที่มีความปลอดภัย (Feed Safety)

กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชอาหารสัตว์ และการจำหน่ายให้มีมาตรฐาน

กลยุทธ์ที่ 2 ส่งเสริมการผลิตวัตถุดิบอาหารสัตว์ให้มีคุณภาพ ปลอดภัยตามมาตรฐาน

กลยุทธ์ที่ 3 ส่งเสริมการผลิตอาหารสัตว์ให้มีคุณภาพ และปลอดภัยตามมาตรฐาน

กลยุทธ์ที่ 4 สร้างความตระหนักถึงคุณภาพสินค้าและความปลอดภัยของการผลิตสินค้าเกษตร

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การผลิตอาหารสัตว์เพื่อตอบสนองความมั่นคงของห่วงโซ่อาหาร (Feed Security)

กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริมการผลิตวัตถุดิบอาหารสัตว์ในปริมาณที่เพียงพอกับความต้องการของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์

กลยุทธ์ที่ 2 ให้ธุรกิจอาหารสัตว์สามารถเข้าถึงวัตถุดิบอาหารสัตว์ได้อย่างสะดวกและมีราคาเหมาะสม

กลยุทธ์ที่ 3 ส่งเสริมการผลิตวัตถุดิบอาหารสัตว์คุณภาพดี ลดการสูญเสียและมีการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม

กลยุทธ์ที่ 4 รักษาเสถียรภาพการผลิตวัตถุดิบอาหารสัตว์

กลยุทธ์ที่ 5 การจัดการซื้อวัตถุดิบที่มีประสิทธิภาพ

กลยุทธ์ที่ 6 การให้ความสำคัญกับพืชวัตถุดิบอาหารสัตว์

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การผลิตอาหารสัตว์อย่างยั่งยืน (Feed Sustainability)

กลยุทธ์ที่ 1 การใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ตลอดห่วงโซ่อาหาร

กลยุทธ์ที่ 2 การพัฒนาการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

กลยุทธ์ที่ 3 สร้างเครือข่ายผู้ผลิตในห่วงโซ่อาหารระดับประเทศ และเครือข่ายผู้ผลิตอาหารสัตว์ระดับภูมิภาค

กลยุทธ์ที่ 4 การเป็นผู้นำด้านการผลิตตลอดห่วงโซ่อาหารอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในอาเซียน

ทั้งนี้ ในยุทธศาสตร์กำหนดการพัฒนาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ตามโครงการ/กิจกรรม มีดังนี้

(1) แนะนำเกษตรกรปรับเปลี่ยนฤดูกาลเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เพื่อเก็บเกี่ยวในฤดูแล้งมากขึ้น

(2) แนะนำเกษตรกรใช้เครื่องมือและวิธีการที่เหมาะสมในการเก็บเกี่ยวและเก็บรักษาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์หลังเก็บเกี่ยว

(3) ส่งเสริมการผลิตและคัดเกรดข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จำหน่ายผ่านระบบการทำเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming)

(4) ส่งเสริมการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าวโพดป่น ต้นข้าวโพดหมัก ต้นข้าวโพดฝักอ่อนหมัก ให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

(5) ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

(6) สนับสนุนและติดตามการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในเขตพื้นที่เหมาะสมสำหรับการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (Zoning) 43 จังหวัด และได้มาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practices : GAP

(7) ส่งเสริมการปลูก การเก็บเกี่ยวและการเก็บรักษาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ถูกต้องในพื้นที่เหมาะสมในกลุ่มประเทศ AEC ตามมาตรฐานของประเทศไทย

(8) การนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากประเทศเพื่อนบ้าน ในช่วงเวลาเหมาะสมกับความต้องการของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์

4.7.4 สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ได้ศึกษาสถานการณ์และแนวโน้มการผลิตข้าวโพดกับความมั่นคงด้านอาหารสัตว์ เสนอนโยบายในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้ตอบสนองกับความต้องการอุตสาหกรรมเลี้ยงสัตว์ในประเทศ โดยการเพิ่มบทบาทของรัฐและสนับสนุนการพัฒนาพัฒนาจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง สรุปสาระสำคัญ ดังนี้ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2555, น. 13-38)

1) แนวนโยบายการผลิต

1.1) รัฐควรผลักดันให้เกิดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงด้านอาหารสัตว์และพืชพลังงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารของประเทศในอนาคตให้เป็นวาระแห่งชาติที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม

1.2) รัฐควรมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการผลิต และการค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้ชัดเจน โดยการกำหนดปริมาณที่ต้องผลิตภายในประเทศและปริมาณการนำเข้าให้เหมาะสม ก่อให้เกิดประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสายโซ่อุปทานข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายอุปสงค์และอุปทาน และสามารถตอบสนองกับความต้องการของประเทศ รวมถึงการรองรับเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

1.3) รัฐควรผลักดันการสนับสนุนการวิจัยทางการเกษตรให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนเพิ่มขึ้นในทุกมิติ โดยเฉพาะการพัฒนาพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้มีลักษณะดีเด่น ทั้งด้านให้ผลผลิตสูง การพัฒนาคุณภาพผลผลิต และการลดต้นทุนการผลิต

1.4) รัฐควรมีนโยบายส่งเสริม และเอื้ออำนวยต่อการนำเข้าเชื้อพันธุกรรม เพื่อการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

1.5) รัฐควรมีการตัดสินใจให้มีการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดลูกผสมดัดแปลงพันธุกรรม เพื่อใช้ในไร่นาเกษตรกร

1.6) รัฐควรลงทุนเพื่อพัฒนาและขยายระบบชลประทาน เพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตในทุกพื้นที่ ให้ครอบคลุมกว้างขวางมากยิ่งขึ้น อนึ่ง การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์หลังนาในฤดูแล้ง เป็นการส่งเสริมการผลิต และการเก็บเกี่ยว เพื่อหลีกเลี่ยงความชื้น และเชื้อราปะปนหลังการเก็บเกี่ยวในฤดูฝน ทำให้เกษตรกรได้ผลผลิตที่มีคุณภาพส่งเข้าสู่อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ของประเทศได้อย่างเพียงพอ และเกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น จัดเป็นแรงจูงใจในการผลิต นอกจากนี้ ยังสามารถลดการนำเข้าจากต่างประเทศได้เป็นอย่างดี

1.7) รัฐควรมีนโยบายชัดเจน ในการกำหนดเขตการผลิตที่เหมาะสมโดยเฉพาะ (Zoning) โดยเน้นพื้นที่ผลิตหลักในเขตชลประทาน เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้ มีผลผลิตสูงและคุณภาพดี ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้บุกรุกพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ควรมีมาตรการในการคุ้มครอง โดยอาจมีมาตรการจูงใจในรูปค่าตอบแทนของการดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้ และ/หรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันจากพื้นที่ป่าไม้ในชุมชน ตามเงื่อนไขที่สามารถตกลงกันได้

1.8) รัฐควรกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ เพื่อการขับเคลื่อนให้เกษตรกรในแหล่งผลิตที่สำคัญของประเทศ มีการจัดการการเพาะปลูก ภายใต้ระบบเกษตรที่ดีที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ทั้งด้านปริมาณ ผลผลิตต่อไร่ และคุณภาพของผลผลิต รวมถึงการลดต้นทุนการผลิต ดังนี้

- ส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์หลังนาในช่วงฤดูแล้ง ในเขตพื้นที่ชลประทาน ซึ่งจัดเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการผลิต

- ส่งเสริมให้เกษตรกรมีการตรวจสอบความอุดมสมบูรณ์ของดิน โดยการวิเคราะห์ดินทางเคมี เพื่อประกอบการพิจารณา ก่อนเลือกใช้ปุ๋ยเคมีที่เหมาะสม ทั้งชนิดและปริมาณ รวมถึงการให้ความรู้แก่เกษตรกรในการใช้ปุ๋ยเคมีให้ถูกต้อง

- ส่งเสริมให้เกษตรกรตระหนักถึงความสำคัญของความอุดมสมบูรณ์ของดิน และมีการปรับปรุงบำรุงดิน ภายหลังเก็บเกี่ยว

- หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ควรรวบรวมองค์ความรู้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

- หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ควรผลักดันให้เกษตรกรรายย่อยในเขตพื้นที่ผลิตหลัก มีการรวมกลุ่มกันซื้อปัจจัยการผลิตเพื่อลดต้นทุน และการจัดการการผลิตที่ใช้ทรัพยากรที่เกื้อกูลกัน

- ควรมีการกำหนดมาตรการลงโทษอย่างรุนแรง กรณีการจำหน่ายปุ๋ยปลอมในท้องตลาด

1.9) รัฐควรสนับสนุนสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำ/ปลอดดอกเบี้ย ให้กับเกษตรกรรายย่อยเพื่อจูงใจในการผลิต โดยดำเนินการให้ครอบคลุมทุกแหล่งผลิตที่สำคัญของประเทศ โดยที่ผ่านมาทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ได้ดำเนินการมาแล้วบางส่วน เช่น นโยบายสนับสนุนสินเชื่อเพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิต นอกจากนี้ ยังได้มีมาตรการในการขยายเกณฑ์พิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อและการขยาย/ลดหย่อน การประกันพืชผล เป็นต้น

2) แนวนโยบายการตลาด

2.1) รัฐบาลควรกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ ในการสร้างระบบการตลาดการค้าเมล็ดพืช (Grain) ทั้งตลาดกลาง และตลาดล่วงหน้า รวมถึงการส่งเสริมให้มีการผลิตในระบบข้อตกลงล่วงหน้า (Contract grower) จนกระทั่งประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการซื้อขายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของเอเชีย

2.2) รัฐควรมีนโยบายในการสร้างความร่วมมือ ระหว่างทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน เกษตรกร และสถาบันการศึกษา เพื่อการวิจัยในสายโซ่อุปทาน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ที่มุ่งพัฒนาการเพิ่มมูลค่าตลอดห่วงโซ่ สามารถแบ่งปันผลประโยชน์กลับมาสู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.3) รัฐควรมีเกณฑ์ราคาซื้อขายที่เหมาะสม ซึ่งเกณฑ์ราคาดังกล่าวต้องได้มาจากผลการวิจัย และเป็นที่ยอมรับได้กับทุกภาคส่วน

2.4) รัฐไม่ควรมีนโยบายแทรกแซงราคา เช่น การประกันราคา และการรับจำนำ เป็นต้น เนื่องจากการบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้ต้นทุนการซื้อสูงกว่าความเป็นจริง ส่งผลให้ไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ อนึ่ง เนื่องจากการรับซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อเข้าสู่อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ เป็นการรับซื้อตามคุณภาพ ดังนั้น หากไม่มีการแทรกแซงราคาจากรัฐ จะทำให้เกษตรกรตระหนักถึงการพัฒนาผลผลิตให้ได้คุณภาพ

2.5) รัฐควรรักษาเสถียรภาพราคา โดยยังคงให้มีมาตรการส่งออกนำเข้าอย่างเสรีเหมือนในปัจจุบัน เนื่องจากการมีมาตรการอนุญาตให้ส่งออกจะเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองในระบบตลาด และเพิ่มความต้องการในประเทศ ทำให้ราคาภายในประเทศไม่ตกต่ำจนเกินไป

2.6) เกษตรกรผู้ผลิต และผู้ใช้ต้องร่วมมือกันเป็นเครือข่ายมากขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่ายทั้งนี้ ผู้ใช้วัตถุดิบอาหารสัตว์ ควรติดต่อโดยตรงกับผู้ปลูกที่รวมกันเป็นกลุ่มเกษตรกร หรือผ่านสหกรณ์การเกษตร ภายใต้การร่วมกันกำหนดปริมาณความต้องการ คุณภาพ และราคาที่เหมาะสม ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งฝ่ายอุปสงค์ และอุปทาน โดยเฉพาะการเพิ่มบทบาทของสถาบันเกษตรกร โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตร และ ธ.ก.ส. ซึ่งมีอยู่แล้วในภูมิภาค ในการกำหนดราคาที่เหมาะสม และเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรรายย่อย

2.7) รัฐควรมีมาตรการอย่างเคร่งครัด ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการรับซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะในแหล่งรับซื้อของภาคเอกชน และพ่อค้า ในแหล่งผลิตที่สำคัญของประเทศ รัฐควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานเครื่องวัดความชื้น และสิ่งเจือปน เพื่อไม่ให้เกษตรกรผู้ผลิตถูกเอาเปรียบ

2.8) รัฐควรผลักดันให้มีการจัดตั้งสมาคมเกษตรกรผู้ผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แห่งประเทศไทย เพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองด้านราคาแก่เกษตรกรรายย่อย และเพื่อเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ผลักดัน พัฒนาการผลิตให้มีคุณภาพ

3) แนวนโยบายสิ่งแวดล้อม

3.1) รัฐควรกำหนดเป็นวาระแห่งชาติเชิงนโยบาย ในการใช้พื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในพื้นที่ป่าสงวนของประเทศ ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ดังนี้

- กำหนดข้อห้ามไม่ให้มีการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1) ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าธรรมชาติอย่างเด็ดขาด

- รัฐควรอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เฉพาะพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 2 และชั้น 3 ภายใต้การส่งเสริมมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ ในกรณีที่เกิดความเสี่ยงการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ของเกษตรกรได้ยาก หรือเกษตรกรได้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อยู่แล้ว

- การซื้อผลผลิตในเขตพื้นที่ป่าไม้/พื้นที่เชิงเขา หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการกำกับดูแลว่า การใช้พื้นที่ดินของเกษตรกร สอดคล้องกับมาตรการการใช้ที่ดินในเชิงอนุรักษ์ตามที่กำหนดไว้แล้วหรือไม่ หรือมีเอกสารสิทธิในที่ดินที่ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร หากเกษตรกรใช้พื้นที่ไม่ถูกต้อง ไม่ควรอนุญาตให้ใช้พื้นที่ดังกล่าว โดยอาจมีการจ่ายค่าชดเชยคืนให้กับเกษตรกรจากส่วนต่างที่เสียประโยชน์ (Payment for Ecological Sources: PES)

3.2) รัฐควรให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการเพิ่มผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- การพัฒนาพันธุ์ที่ทนทานต่อสภาพแวดล้อมซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

- การใช้ประโยชน์จากผลผลิตส่วนที่เหลือ เพื่อเพิ่มมูลค่า และรายได้ของเกษตรกร

- การสร้างระบบฐานข้อมูลด้านอุตุนิยมิวิทยาเกษตร เพื่อสนับสนุนการปลูก และการเก็บเกี่ยวที่เหมาะสมในแหล่งผลิตที่สำคัญ แต่ละภูมิภาค

3.3) รัฐควรทบทวนนโยบายการใช้ปุ๋ยให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อลดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ปุ๋ยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม

4) แนวนโยบายการเข้าสู่การค้าเสรีในเวทีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

4.1) รัฐต้องมีนโยบายที่เร่งด่วนและชัดเจนในส่วนของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพาณิชย์ ในเรื่องของการนำเข้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จากประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากแนวโน้มการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศจะลดลง ในขณะที่การผลิตของประเทศเพื่อนบ้านมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อนึ่ง หากมีความจำเป็นในการนำเข้าจากต่างประเทศ รัฐควรเอื้ออำนวยในเรื่องความสะดวก และมีความชัดเจนเชิงนโยบายเพื่อลดปัญหาการลักลอบนำเข้า

4.2) รัฐควรกำหนดเป็นวาระแห่งชาติในการวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันการผลิตในประเทศ และรักษาความเป็นฐานการผลิตเมล็ดพันธุ์ในภูมิภาคนี้ โดยการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง ดังนี้

- การพัฒนาพันธุ์ที่มีคุณภาพ ทั้งด้านการเพิ่มปริมาณผลผลิตและคุณภาพผลผลิต รวมทั้งคุณค่าทางอาหารสัตว์ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่ง และทำให้ต้นทุนลดลงเพื่อแข่งขันได้

- การศึกษาโอกาสและความเสี่ยงในการค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอาเซียน (ผู้ผลิต ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า) และควรมีผลการวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลด้านการค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

- การลดข้อกำหนดที่ไม่ใช่ภาษี (non tariff barriers: NTB) เช่น ปริมาณการปนเปื้อนเชื้อรา

- การศึกษาถึงมาตรการในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการนำเข้า-ส่งออก ในกรณีที่จะมีมาตรการปลอดภาษีนำเข้าระหว่างประเทศสมาชิก ใน พ.ศ. 2558

4.3) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา และการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของบริษัทผู้ประกอบการไทย เพื่อช่วยสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของบริษัทผู้ประกอบการไทยให้สามารถเป็นผู้นำอาเซียนได้

4.4) สร้างและผลิตนักวิจัยด้านการปรับปรุงพันธุ์อย่างเร่งด่วน เพื่อรองรับกับสภาพปัญหา และความต้องการของประเทศ และรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

5) แนวนโยบายการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ของประชาคมอาเซียน

5.1) รัฐควรกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีอาหารสัตว์อย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ดังนี้

- การพัฒนาการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ในลักษณะที่ผู้ใช้วัตถุดิบสามารถจัดหาซื้อได้อย่างต่อเนื่องและเพียงพอกับความต้องการ ราคาไม่เสถียรภาพ และคุณภาพดี เพื่อรองรับกับความต้องการภายในประเทศ และรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

- การวิจัยและพัฒนา เพื่อเพิ่มมูลค่าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (Value Added) ด้านคุณค่าทางโภชนาการปศุสัตว์

5.2) รัฐควรมีนโยบายที่เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อการสนับสนุนการพัฒนาความรู้และทักษะของบุคลากรด้านการปรับปรุงพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และการพัฒนาคุณค่าด้านอาหารสัตว์อย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับการพัฒนาสู่การเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ของประชาคมอาเซียน

4.8 สรุป

สถานการณ์การผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในของไทยในช่วง ปี 5 ปีที่ผ่านมา อยู่ในเกณฑ์ใกล้เคียงกัน ทั้งด้านเนื้อที่เพาะปลูก ผลผลิต และผลผลิตเฉลี่ย ในขณะที่ราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มีราคามีขึ้นลง โดยมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามามีผลกระทบ เช่น ราคาของฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา ความเสี่ยงจากภัยแล้ง ความต้องการของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ และการนำเข้า เป็นต้น อันเกิดความไม่มีความเสถียรภาพด้านราคา ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและผู้ใช้ข้าวโพดเป็นวัตถุดิบ ดังนั้น ภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจึงกำหนดมาตรการและเสนอแนวทางการพัฒนา ได้แก่ การสนับสนุนการลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิต การพัฒนาสินค้าให้ได้มาตรฐานและตรงตาม

ความต้องการของตลาด การพัฒนาระบบรับรองคุณภาพสินค้าอย่างมีมาตรฐาน และการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาสินค้าอย่างต่อเนื่อง สำหรับแนวทางการพัฒนาในภาพรวม ได้แก่ การสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของผู้ผลิตในประเทศ การสร้างอัตลักษณ์สินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบังคับใช้มาตรฐานกลางสินค้าเกษตรที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการอุปทานและอุปสงค์สินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการบริโภค การจัดทำเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น (คณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมภาคการเกษตรสู่ประชาคมอาเซียน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556, น. ก-ข ; สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป., น. 27) ซึ่งสอดคล้องกับ ทิศทางการพัฒนาภาคการเกษตรอย่างยั่งยืน โดยเสนอการเปลี่ยนแปลงใน 4 ประเด็นหลัก (Major Shifts) ได้แก่ 1) การเปลี่ยนจากการเพิ่มมูลค่า (Value Added) ให้เป็นการสร้างสรรค์มูลค่า (Value Creation Shift) เพื่อลดความเสี่ยงจากการผันผวนของราคาให้กับผู้ประกอบการและเกษตรกร และเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง 2) การเปลี่ยนจากการแยกส่วนระหว่างการผลิตและการตลาด เป็นการบูรณาการการผลิตและการตลาด (Production – Market Disintegration Shift) เพื่อบริหารจัดการอุปทานและอุปสงค์ให้มีความสอดคล้องกัน ลดการเกิดภาวะสินค้าล้นตลาดหรือขาดตลาด 3) การเปลี่ยนจากการอุดหนุนหรือแทรกแซงโดยภาครัฐ เป็นการใช้กลไกตลาด (Market Mechanism Shift) เพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และ 4) การสนับสนุนการใช้เครื่องมือบริหารจัดการความเสี่ยงให้กับเกษตรกร ทั้งความเสี่ยงในด้านผลผลิตและราคาสินค้าเกษตร (Risk Management Shift) โดยการเปลี่ยนแปลงทั้ง 4 ประการต้องมีการบูรณาการ จึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้เป้าหมายในระยะยาวควรมุ่งไปสู่การเพิ่มอำนาจให้กับเกษตรกร และภาคการเกษตรส่วนต่าง ๆ ในการพึ่งพาตนเองได้ สามารถสร้างสรรค์มูลค่าสินค้าเกษตรให้มีมูลค่าสูงขึ้น ผลิตสินค้าตรงตามความต้องการของตลาด และสามารถใช้เครื่องมือบริหารจัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ภาครัฐลดการแทรกแซงตลาด และให้ความช่วยเหลือในด้านของการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐาน กฎระเบียบที่เหมาะสมและเพียงพอในการปรับโครงสร้างภาคเกษตรของไทย (สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป., น. 7-8)

5. อ้อย

5.1 ความเป็นมาและความสำคัญของอ้อย

พื้นที่ประเทศไทย มีการปลูกอ้อยมาเนิ่นนานนับหลายร้อยปี หรือกล่าวได้ว่า มีการปลูกอ้อยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย (อวิช ดินนังวัฒนะ และทิพาดี ดินนังวัฒนะ, 2543) ทั้งเพื่อการบริโภคน้ำอ้อยและการทำน้ำตาลทรายแดง คาดว่าคงเป็นการผลิตเพื่อใช้ภายในครัวเรือนหรือแลกเปลี่ยนภายในชุมชนเท่านั้น จนถึงสมัยอยุธยา ได้มีปรากฏหลักฐานการส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก และเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ในสมัยรัชกาลที่ 3 น้ำตาลเป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทย และพัฒนาสู่ระบบอุตสาหกรรมมาจนถึงปัจจุบัน

อ้อย แบ่งออกเป็นอ้อยบริโภคสดหรือบริโภคโดยตรง และอ้อยโรงงาน ซึ่งหมายถึงอ้อยที่ปลูกเพื่อป้อนโรงงานผลิตน้ำตาล อ้อยที่ปลูกเป็นการค้าในปัจจุบัน มีชื่อทางวิทยาศาสตร์ว่า *Saccharum Officinatum* L. ชื่อสามัญว่า Sugarcane อยู่ในตระกูล Gramineae พืชจำพวกอ้อยมีหลายชนิด เรียกว่ามีหลายเผ่าพันธุ์และชาติตระกูล แบ่งเป็นชนิด อ้อยป่า อ้อยจีน อ้อยอินเดีย อ้อยแซมของไทย และสุดท้ายอ้อยมีตระกูล (Noble cane) อ้อยมีตระกูลนี้มีความหวานสูง และมีไฟเบอร์ต่ำจึงถูกคัดเลือกให้ใช้ในการผลิตน้ำตาลซึ่งก็คืออ้อยที่ใช้ปลูกในปัจจุบัน (กรณีการ จันบุญมี, เฉลิมพล ไทยรุ่งเรือง และธนิต โสภโณตร, 2546, น. 14)

การปลูกอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นขบวนการที่มีความสัมพันธ์กัน การผลิตน้ำตาลทรายใช้วัตถุดิบจากอ้อย การที่จะได้น้ำตาลทราย ที่มีคุณภาพจึงขึ้นอยู่กับพันธุ์อ้อย วิธีการปลูก และขบวนการแปรรูปเพื่อผลิตน้ำตาล จนกระทั่งได้ผลิตภัณฑ์เป็นน้ำตาลทราย เพื่อบริโภคในประเทศ และส่งออก นอกจากการบริโภคและการส่งออกน้ำตาลทรายแล้ว อุตสาหกรรมน้ำตาลยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับ อุตสาหกรรมขนม อุตสาหกรรมเครื่องดื่มต่างๆ ผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาล ได้แก่ กากน้ำตาล นำไปผลิต เอทานอล เหล้า ผงชูรส ปุ๋ย ฯลฯ การใช้กากอ้อยในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ทำเยื่อกระดาษ ทำให้เกิดรายได้ เกิดการจ้างงาน ประมาณกันว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย สร้างเงินทุนหมุนเวียน ในระบบเศรษฐกิจไม่ต่ำกว่า 150,000 ล้านบาท

5.2 สถานการณ์การผลิต

การปลูกอ้อยในปัจจุบันสามารถแบ่งตามฤดูปลูกได้เป็น 2 ประเภท อ้อยต้นฝน ซึ่งยังแบ่งเป็น 2 เขต คือในเขตชลประทาน ส่วนใหญ่จะปลูกในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-เมษายน และในเขตอาศัยน้ำฝน ส่วนใหญ่จะปลูกในช่วงเดือน เมษายนถึงมิถุนายน อ้อยปลายฝน (การปลูกอ้อยข้ามแล้ง) ทำได้เฉพาะพื้นที่ที่มีปริมาณและการกระจายของฝนดี การปลูกอ้อยประเภทนี้จะปลูกประมาณกลางเดือนตุลาคมถึงธันวาคม พื้นที่เพาะปลูกอ้อยของไทยส่วนใหญ่อยู่นอกเขตชลประทานต้องอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ส่งผลให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำเพียง 8-9 ตัน/ไร่ ในขณะที่ชาวไร่อ้อยที่ลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำเช่น ขุดบ่อกักเก็บน้ำ สามารถเพิ่มผลผลิตได้เป็น 15 ตัน/ไร่ (นรชัย ลือกุลวิฒนชัย, 2555)

พื้นที่ปลูกอ้อยโรงงานคิดเป็นร้อยละ 92 ของพื้นที่ปลูกอ้อยทั่วประเทศ (พ.ศ. 2554/55) ที่เหลือเป็นพื้นที่ปลูกอ้อยบริโภคโดยตรง พื้นที่อ้อยส่งโรงงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่สำคัญ ได้แก่ นครราชสีมา ขอนแก่น อุดรธานี ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ บุรีรัมย์ สุรินทร์ มุกดาหาร ส่วนภาคเหนืออยู่ในจังหวัดกำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ ลำปาง สุโขทัย อุดรดิตถ์ อุทัยธานี และแพร่ ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี ลพบุรี ราชบุรี อุทัยธานี สระบุรี นครปฐม และภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี สระแก้ว ฉะเชิงเทรา ระยอง จันทบุรี

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2557ก, น. 8) รายงานว่า ใน พ.ศ.2556/2557 นี้ มีพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยเพิ่มมากขึ้นจาก พ.ศ. 2555/2556 และ พ.ศ. 2554/2555 ตามลำดับ เนื่องจากมาตรการโซนนิ่ง (Zoning) ของรัฐบาลที่สนับสนุนให้ปรับเปลี่ยนพื้นที่เพาะปลูกข้าวที่ไม่เหมาะสม มาปลูกอ้อยโรงงานทดแทน

ประกอบกับพืชอื่นๆ เช่น ข้าว และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลัง ให้ผลตอบแทนที่ต่ำกว่า เกษตรกรจึงเปลี่ยนมาปลูกอ้อยโรงงานเพิ่มขึ้น จึงทำให้มีผลผลิตเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน ในขณะที่ผลผลิตต่อเนื้อที่เก็บเกี่ยว มีอัตราเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย กล่าวโดยสรุป คือ มีผลผลิตอ้อยเพิ่มมากขึ้น เพราะมีพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มมากขึ้น แต่อัตราผลผลิตต่อไร่คงเดิม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตาราง 14 เนื้อที่เก็บเกี่ยวและผลผลิต พ.ศ. 2554-2556

พ.ศ.	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิตต่อเนื้อที่เก็บเกี่ยว (กก.)
2554/2555	8,013,011	98,400,465	12,280
2555/2556	8,259,969	100,095,580	12,118
2556/2557	8,372,916	102,979,233	12,299

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

โรคที่สำคัญในอ้อย ได้แก่ โรคที่เกิดจากเชื้อแบคทีเรีย อาทิ โรคใบขีดแดง โรคที่เกิดจากเชื้อรา ได้แก่ โรคใบจุดวงแหวน โรคราสนิม โรคลำต้นเน่าแดง โรคที่เกิดจากเชื้อไวรัสเช่น โรคใบด่าง โรคพิจิ และโรคที่เกิดจากเชื้อไฟโตพลาสมาเช่น โรคใบขาว เป็นต้น แมลงศัตรูพืชที่สำคัญของอ้อยซึ่งส่งผลกระทบต่อผลผลิตอ้อยที่ลดลง ได้แก่ หนอนกออ้อย ซึ่งเป็นแมลงศัตรูอ้อยที่สำคัญที่สุด มีอยู่ 5 ชนิดคือ หนอนกอลายจุดเล็ก หนอนกอสีชมพู หนอนกอสีขาว หนอนกอลายใหญ่ หนอนกอลายจุดใหญ่ นอกจากนี้ยังมีด้วงหนวดยาวและปลวกที่เป็นแมลงศัตรูของอ้อย (นรชัย ลีกุลวัฒน์ชัย, 2555)

5.3 การคิดราคาอ้อยตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์

เนื่องจากอ้อยเป็นพืชอุตสาหกรรม และมีการกำหนดราคาตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจในเรื่องการคิดราคาอ้อยและระบบแบ่งปันผลประโยชน์เสียก่อน เพื่อจะได้ทราบกลไกการตลาด อันนำไปสู่ความเข้าใจสภาพปัญหาาราคาอ้อยตกต่ำ ธวัช ดินนังวัฒนะ และทิพาวดี ดินนังวัฒนะ (2543) กล่าวถึงการคิดราคาอ้อยไว้ว่า ในช่วงก่อนปีการผลิต 2525/26 การกำหนดราคาอ้อยเป็นไปโดยเสรี ตามกลไกของตลาด ราคาซื้อขายอ้อยขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ในแต่ละปีปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลไม่สามารถตกลงราคากันได้ เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกผันผวนอยู่ตลอดเวลา เกษตรกรชาวไร่อ้อย ได้รับความเดือดร้อนเพราะรายได้ที่ได้รับไม่แน่นอนและเกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในอาชีพการปลูกอ้อย รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นทุกปี ซึ่งในบางปีต้องชดเชยรายได้ให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อย ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดระเบียบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีแบบแผนที่ดีได้

จากปัญหาดังกล่าวนั้น ทำให้เกิดแนวความคิดที่จะจัดทำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ มากำหนดราคารับซื้ออ้อย โดยศึกษาจากรูปแบบระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว

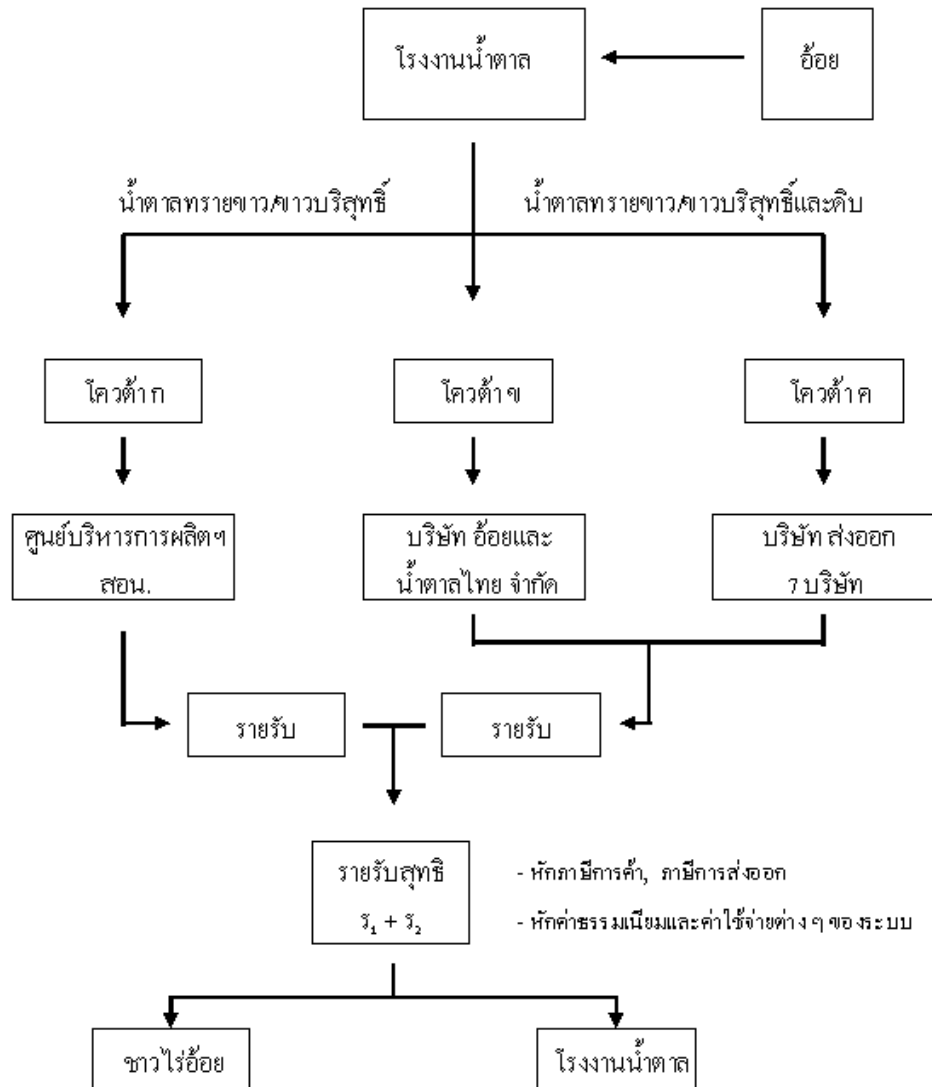
เช่น ออสเตรเลีย และแอฟริกาใต้ นำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย โดยกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้เสนอโยบายนี้อ่อนคณะรัฐมนตรี และได้รับการอนุมัติให้นำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2525/26 ซึ่งทำให้ปัญหาต่าง ๆ ลดลงมาก

ในระบบแบ่งปันผลประโยชน์มีการแบ่งน้ำตาลออกเป็น 3 ส่วน คือ น้ำตาลโคเวต้า ก เป็น น้ำตาลทรายที่ผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศ น้ำตาลทรายโคเวต้า ข และ ค เป็นน้ำตาลทรายที่ผลิตเพื่อการส่งออก โดยที่น้ำตาลทรายโคเวต้า ข คือปริมาณน้ำตาลทรายดิบที่โรงงานน้ำตาลต้องส่งมอบให้แก่บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทร่วมของเกษตรกรชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และ ราชการเพื่อนำไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่จะให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยเข้าใจระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายในตลาดโลก และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการตลาด โดยให้ถือว่าราคาน้ำตาลทรายดิบโคเวต้า ข ในแต่ละฤดูการผลิตเป็นราคาน้ำตาลมาตรฐานที่ส่งออกและใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาน้ำตาลโคเวต้า ค เพื่อใช้ในการคำนวณรายได้ด้วย

รายได้ทั้งหมดจากการขายน้ำตาลทรายทั้ง 3 ส่วน หักด้วยค่าใช้จ่ายที่ยินยอมตกลงกันจะถือเป็นรายได้สุทธิของระบบ ซึ่งจะนำมาแบ่งปันรายได้กันระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล โดยแบ่งให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยในอัตราส่วนร้อยละ 70 และโรงงานน้ำตาลในอัตราส่วนร้อยละ 30

ข้อมูลทั้งหมดยกเว้นส่วนแบ่ง 70/30 เป็นตัวเลขคาดคะเน ทำให้ราคาอ้อยที่ได้ยังไม่แน่นอน จึงเรียกว่าราคาอ้อยขั้นต้น ซึ่งกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของราคาคำนวณ เมื่อได้ตัวเลขที่แท้จริงหลังปิดหีบแล้วจึงคำนวณราคาใหม่อีกครั้ง ราคายกหลังนี้เป็นราคาอ้อยที่แท้จริงเรียกว่า ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ซึ่งจะประกาศหลังจากปิดบัญชีในวันที่ 30 กันยายน แล้ว ถ้าราคาอ้อยขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้น ชาวไร่ก็จะได้ราคาอ้อยเพิ่มอีก แต่ถ้าราคาขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาขั้นต้น ราคาอ้อยก็จะถูกหักตามส่วนในปีต่อมาซึ่งเกิดขึ้นน้อยมาก

แผนภาพ 1 ระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก



ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การคิดราคาอ้อยภายใต้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าว ทำให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย มีความมั่นคง และเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งพิจารณาได้จากผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ

ในอดีตการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศเป็นไปอย่างเสรี รัฐบาลเป็นแค่เพียงผู้กำหนดปริมาณน้ำตาลทรายขาวไว้ให้โรงงานทำการผลิต เพื่อการบริโภคอย่างเพียงพอเท่านั้น ต่อเมื่อได้นำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2525/26 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 56 กำหนดว่า ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยให้แก่

โรงงานเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว แต่ชาวไร่อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน และกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อยเพื่อให้การกำกับดูแลการผลิตอ้อยและน้ำตาลมีประสิทธิภาพโดยกำหนดจดทะเบียนปีละ 2 ครั้งคือในเดือนพฤษภาคมและเดือนพฤศจิกายนของทุกปี

ระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นระบบที่มีการควบคุม โดยได้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลาง และต่อมาได้เปลี่ยนมาเป็นศูนย์บริหารการผลิตการจำหน่าย และการขนย้ายน้ำตาลทราย (1 ตุลาคม 2537) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ตามระบบใหม่นี้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้เข้าควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายทุกขั้นตอนรวมถึงการตลาดด้วย เพื่อที่จะนำรายได้สุทธิจากการขายน้ำตาลทรายมาจ่ายเป็นราคาอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อย และนำผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่โรงงานรัฐบาล จึงมีมาตรการในการควบคุมด้านผลผลิตน้ำตาล (ยกเว้นผลพลอยได้จากการผลิต คือ กากน้ำตาล) และการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ผลิตขึ้นได้ทั้งหมด

การบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 33 ของปริมาณผลผลิตน้ำตาลที่ผลิตได้ เหลือจากนั้นเป็นการส่งออกขายยังต่างประเทศ เมื่อสัดส่วนการส่งออกน้ำตาลมากกว่าการบริโภคภายในประเทศ ดังนั้น ราคาน้ำตาลและราคาอ้อยส่งเข้าโรงงานจึงได้รับผลกระทบจากราคาน้ำตาลในระดับโลก การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำตาลในตลาดต่างประเทศจึงมีผลต่อราคาน้ำตาลในประเทศด้วย

5.4 สถิติราคาอ้อยและผลตอบแทนผลิตภัณฑ์น้ำตาลทราย

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้เริ่มนำระบบการซื้อขายอ้อยตามคุณภาพความหวาน (C.C.S.) มาใช้แทนการซื้อขายตามน้ำหนักตั้งแต่ พ.ศ. 2535/2536 และได้เปลี่ยนการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายเป็นรายเขตตั้งแต่ พ.ศ. 2539/2540 เพื่อจูงใจให้ชาวไร่อ้อยแต่ละเขตปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อยในเขตที่สามารถผลิตอ้อยได้รับความหวานมากกว่าเขตอื่น (นรชัย ลือกุลวัฒน์ชัย, 2555)

ราคาอ้อยในรอบสิบกว่าปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มสูงขึ้นตลอด (ตามตาราง) จนถึง พ.ศ. 2554/2555 กลับลดลงจนถึงปัจจุบัน ซึ่งใน พ.ศ. 2556/2557 ราคาขั้นต่ำกำหนดไว้ 900 บาทต่อตัน และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ที่ 385.71 บาทต่อกระสอบ

การประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เห็นชอบการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้าย พ.ศ. 2555/2556 เฉลี่ยทั่วประเทศในอัตราตันอ้อยละ 999.20 บาท และผลตอบแทน การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เท่ากับ 428.23 บาทต่อตันอ้อย และเห็นชอบการให้ความช่วยเหลือเพิ่มค่าอ้อยใน พ.ศ. 2556/2557 แก่เกษตรกรในอัตราตันละ 160 บาท วงเงินช่วยเหลือประมาณ 16,592 ล้านบาท (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2557ข)

ตาราง 15 แสดงราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย พ.ศ. 2539/40 - ปัจจุบัน

พ.ศ.	ราคาอ้อย (บาท/ตัน)		ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย (บาท/กระสอบ)	
	ขั้นต้น	ขั้นสุดท้าย	ขั้นต้น	ขั้นสุดท้าย
2539/40	500	561.67	220.92	292.45
2540/41	600	689.82	273.47	363.88
2541/42	500	485.39	227.97	224.34
2542/43	450	478.37	211.66	218.08
2543/44	600	688.90	305.44	317.27
2544/45	530	530.39	250.79	253.18
2545/46	500	530.74	227.92	248.34
2546/47	465	503.94	214.25	243.63
2547/48	620	657.65	292.18	319.96
2548/49	800	846.50	342.86	362.70
2549/50	800	702.19	342.86	300.94
2550/51	600	672.43	257.14	288.19
2551/52	830	917.87	355.71	393.37
2552/53	965	999.71	413.57	428.45
2553/54	1,050 (945+105*)	1,036.14	404.97	445.35
2554/55	1,154 (1,000+154*)	1,074.54	428.57	460.52
2555/56	1,110 (950+160*)	999.20	407.14	428.23
2556/57	1,060 (900+160*)	-	385.71	-

ที่มา : สำนักนโยบายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.)

หมายเหตุ : (1) พ.ศ. 2546/47 ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เป็นบาทต่อตันอ้อย

(2) ตั้งแต่ พ.ศ. 2547/48 ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นและขั้นสุดท้ายเป็นบาทต่อตันอ้อย

(3) * คือ มติคณะรัฐมนตรีที่มอบหมายให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

5.5 สภาพปัญหาและข้อมูลวิเคราะห์

5.5.1 ปัญหาราคาส่งผลผลิตอ้อยตกต่ำ

เป็นเพราะว่าน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ในประเทศนั้น ส่งไปขายต่างประเทศถึง 2 ใน 3 ส่วน ใช้ในประเทศเพียง 1 ส่วน ดังนั้น ราคาน้ำตาลทรายจึงต้องอิงราคาตลาดโลก ปีใดราคาน้ำตาลขึ้นรายได้ อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทยก็สูงขึ้นด้วย ชาวไร่ก็ได้ราคาขายอ้อยดีขึ้นไปด้วย แต่ถ้าปีใดน้ำตาลทรายในตลาดโลกราคาลด รายได้อุตสาหกรรมน้ำตาลก็ตก แล้วไปกระทบกับราคาอ้อยที่เกษตรกรขายได้ ถ้าราคาอ้อยสูงกว่าต้นทุนการผลิตก็ไม่ใช่ไร แต่ถ้าน้ำตาลต่ำกว่าต้นทุน เกษตรกรก็ขาดทุนและเดือดร้อน (กรณีการ จันบุญมี, 2546. น. 16-17) ในขณะเดียวกัน การแข็งค่าและอ่อนตัวของเงินบาทของไทยมีผลกระทบต่อราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับเป็นอย่างมาก เนื่องจากไทยต้องพึ่งพาการส่งออกน้ำตาล ดังนั้นราคาน้ำตาลในตลาดโลก รวมทั้งค่าเงินบาทจึงเป็นปัจจัยกำหนดรายได้ที่จะนำมาแบ่งปันกันระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล ซึ่งเมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ รวมทั้งเงินบาทมีทิศทางแข็งค่าจึงส่งผลกระทบต่อรายได้จากการส่งออกน้ำตาลร่วมด้วย ส่งผลให้รัฐบาลต้องยอมให้พ่อค้าขึ้นราคาน้ำตาลที่ขายในประเทศ เพื่อนำรายได้จากภาษีมาชดเชยการขาดทุนให้เกษตรกร เป็นผลให้ผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศต้องแบกรับภาระกินน้ำตาลแพงกว่าผู้บริโภคน้ำตาลในต่างประเทศ

แม้ว่าอ้อยจะเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้สูง ชาวไร่อ้อยผู้ผลิตวัตถุดิบให้กับอุตสาหกรรมนี้ต้องประสบกับปัญหาผลผลิตต่ำ ต้นทุนสูง ชาวไร่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ต้องเป็นหนี้โรงงาน เป็นหนี้ธนาคาร ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากพื้นฐานการผลิตอ้อยของไทย ยังไม่ได้รับการพัฒนา ตั้งแต่ตัวชาวไร่อ้อย เครื่องจักรกลการเกษตร แหล่งน้ำ การชลประทาน ระบบการเก็บเกี่ยวขนส่ง ชาวไร่จำนวนมากกว่าร้อยละ 90 ปลูกอ้อยโดยอาศัยน้ำฝน ผลผลิตอ้อยในแต่ละปี จะแปรตามปริมาณน้ำฝน กล่าวคือ ปีใดฝนตกมากและสม่ำเสมอ ผลผลิตจะสูง ปีใดฝนน้อย ทั้งช่วงยาวนาน ผลผลิตอ้อยก็จะลดลงอย่างมาก ทำให้ต้นทุนการผลิตของชาวไร่สูงมาก ดังนั้นปัญหาจึงมาลงที่การผลิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยต้องเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้ได้ และนักวิชาการก็ต้องหาวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อยให้ได้

5.5.2 การวิเคราะห์สภาพปัญหา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ TDRI (วิโรจน์ ณ ระนอง, ศิริกัญญา ตันสกุล และ ธนัมพร ฉันทพรหม, 2555) ได้ศึกษาสภาพปัญหาของอ้อย พบว่า ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่และโรงงานในสัดส่วน 70:30 ที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2525 ควรได้รับการปรับปรุงให้เป็นระบบที่พึ่งตัวเองได้ ให้โรงงานมีแรงจูงใจและมีอิสระในการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิต แต่ในขณะเดียวกันก็ควรแบ่งผลประโยชน์ให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการที่โรงงานมีรายได้จากผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ จากอ้อยมากขึ้น ทางคณะผู้วิจัยยังมีความเห็นว่า การแทรกแซงของรัฐในอุตสาหกรรมนี้มีโอกาสที่จะสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากรณีที่ไม่มีการแทรกแซง

ทั้งนี้ เนื่องจากตลาดน้ำตาลของไทยเป็นตลาดที่มีผู้ผลิตน้อยรายในขณะที่ตลาดอ้อยเป็นตลาดที่ทั้งฝ่ายโรงงานและฝ่ายเกษตรกรที่สามารถรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งต่างก็มีอำนาจการต่อรองสูงทั้งคู่ถ้าปล่อยให้สองฝ่ายเจรจาต่อรองกันเองก็อาจเกิดกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้หรืออาจมีต้นทุนการเจรจาที่สูงมาก จึงเสนอให้ปรับเปลี่ยนกฎกติกาให้มีความรัดกุมมากขึ้น รวมทั้งยกเว้นพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ขึ้นมาด้วย

ปัญหาที่สำคัญของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย เป็นเพราะระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ปัญหาน้ำตาลหายไปจากตลาดในประเทศในช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงกว่าราคาในประเทศ การกำหนดราคาอ้อยที่ผ่านมาใช้วิธีการจัดการที่ซับซ้อน รวมทั้งอาศัยแรงกดดันทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันวิธีการคิดส่วนแบ่งก็ไม่ได้คำนึงถึงรายได้จากผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในระยะหลัง ซึ่งชาวไร่เห็นว่าไม่เป็นธรรม

ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ใช้ในปัจจุบัน มีการควบคุมทุกขั้นตอน ทำให้โรงงานขาดความคล่องตัวในการปรับการผลิตให้สอดคล้องกับภาวะตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งไม่สามารถนำน้ำอ้อยมาผลิตเอทานอลในช่วงที่มีความต้องการสูงเช่นในปัจจุบัน

5.6 แนวทางการพัฒนาอ้อยเพื่อการปฏิรูปการเกษตรให้ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้ทำการวิจัย เรื่องการศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย (วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ, 2555) เมื่อ พ.ศ. 2555 และได้ผลการศึกษาน่าสนใจอย่างยิ่ง เห็นสมควรที่จะคัดย่อมาเป็นแนวทางการพัฒนาอ้อย เพื่อเป็นแนวทางส่วนหนึ่งในการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ เกี่ยวกับระบบการเกษตรให้ยั่งยืน

แนวทางการพัฒนาอ้อยตามผลการวิจัย มีหลักการคือ การกำหนดและปรับปรุงกติกาต่าง ๆ ของระบบให้เป็นกติกาที่สะท้อนและสอดคล้องกับคุณสมบัติที่ดีของตลาดที่มีการแข่งขันมากที่สุด และสามารถปรับตัวตามตลาดได้ ตัวอย่างเช่น ในระบบปัจจุบัน ผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่ได้จากอ้อยที่ไม่ได้ถูกนำมารวมในการคำนวณราคาอ้อย ดังนั้น ถ้าการคำนวณราคาอ้อยยังอิงผลิตภัณฑ์เดิม ส่วนแบ่งของชาวไร่อ้อยก็ควรต้องเพิ่มขึ้นมากกว่าสัดส่วน 70:30 นอกจากนี้ กติกาที่นำมาใช้ควรเป็นกติกาที่สามารถช่วยแก้ปัญหาที่เกิดจากระบบตลาด เช่น ความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลกซึ่งน้ำตาลเป็นสินค้าที่มีราคาผันผวนมาก โดยผู้วิจัยได้เสนอให้ปรับให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมาทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพอย่างเป็นระบบ ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ กติกาที่ใช้ควรเป็นกติกาที่สามารถอ้างอิงตัวแปรที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปมากขึ้น เพื่อลดภาระในการเจรจาต่อรองและในการควบคุมให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

สรุปข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย ตามแนวทางการเกษตรให้ยั่งยืน มีดังนี้

5.6.1 ข้อเสนอสำหรับตลาดน้ำตาลภายในประเทศ ให้รัฐเลิกควบคุมราคาน้ำตาลและหันมาควบคุมปริมาณแทน เมื่อรัฐเลิกควบคุมราคาก็จะไม่มีปัญหาเรื่องน้ำตาลหายไปจากตลาดอีกต่อไป และถ้ารัฐควบคุมให้มีปริมาณน้ำตาลเพียงพอสำหรับการบริโภคและอุตสาหกรรมในประเทศ ราคาน้ำตาลภายในประเทศก็จะไม่สูงกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเสนอให้รัฐอนุญาตให้นำเข้าน้ำตาลทรายโดยเสรี เพื่อป้องกันการรวมหัวกันตั้งราคาน้ำตาลที่สูงเกินควร (แต่ในสถานการณ์ปกติที่ไม่มีพฤติกรรมการตั้งราคาแบบผูกขาดนั้น มาตรการนี้จะไม่ส่งผลกระทบใดๆ เพราะจะไม่คุ้มที่จะนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาแข่ง)

5.6.2 ข้อเสนอในการกำหนดราคาอ้อยและการปรับบทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
ในการรักษาเสถียรภาพราคาอ้อย

- 1) ใช้สูตรกำหนดราคาอ้อยราคาเดียวเท่ากันทั่วประเทศ โดยกำหนดค่าประสิทธิภาพมาตรฐานสำหรับทุกโรงงาน และราคาอ้อยคิดตามความหวาน (CCS) ล้วนๆ
- 2) ยึดตัวเลขส่วนแบ่งเดิมคือ 70:30 แต่ปรับวิธีการคำนวณที่ทำให้ชาวไร่ได้ส่วนแบ่งเพิ่มขึ้น โดยคำนวณรายรับจากน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวอย่างละครึ่ง และคิดมูลค่าของกากน้ำตาล (โมลาส) เพิ่มอีกร้อยละ 8 ของราคาน้ำตาล
- 3) กำหนดกติกาการเก็บเงินเข้าและจ่ายเงินออกจากกองทุนอ้อยและน้ำตาล เพื่อให้สามารถทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพได้จริง เปลี่ยนกติกาการกำหนดราคาอ้อยขึ้นต้นและขั้นสุดท้าย รวมทั้งกติกาการเก็บเงินเข้ากองทุนฯ ทั้งจากชาวไร่และโรงงาน เพื่อให้มีหลักประกันว่าในปีที่น้ำตาลราคาดีจะมีการเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพ ไม่ใช่ต้องใช้วิธีไปกู้เงินทุกครั้งที่ต้องใช้เงินดังเช่นที่ผ่านมา

5.6.3 ข้อเสนอด้านองค์กรและกฎหมาย ปรับองค์กรให้สอดคล้อง ดังนี้

- 1) ในระดับกรรมการ โอนอำนาจของคณะกรรมการอ้อยไปให้คณะกรรมการบริหาร (เนื่องจากไม่มีนโยบายจำกัดการปลูกอ้อยดังเช่นในอดีต) และให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายทำหน้าที่กำหนดโควตาน้ำตาลภายในประเทศทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของระบบใหม่ คือ ลดการควบคุมและเพิ่มความคล่องตัว
- 2) บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.) ทำราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพิ่มอีกปีละ 4 แสตัน
- 3) บทบาทของกระทรวงพาณิชย์ ให้เลิกควบคุมราคาแต่หันมาดูแลไม่ให้เกิดการผูกขาดหรือฮั้วราคาของกลุ่มผู้ผลิต
- 4) กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แยกบัญชีเป็นกองทุนย่อยสำหรับรักษาเสถียรภาพ โดยเฉพาะ โดยห้ามนำเงินส่วนนี้ไปใช้อย่างอื่น
- 5) ตั้งสถาบันวิจัยอ้อยน้ำตาล และผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง เพื่อการพัฒนาของอุตสาหกรรมที่ยั่งยืน
- 6) ศูนย์บริหารการผลิตการจำหน่ายและการขนย้ายน้ำตาลทราย พัฒนาระบบการวัดค่าความหวานของอ้อย (ค่า CCS) ให้เป็นที่น่าเชื่อถือมากขึ้น

แม้ว่าการปรับระบบตามข้อเสนอชุดนี้สามารถทำได้ทุกข้อภายใต้ พระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 แต่ที่มิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ฉบับใหม่ขึ้นมา เพื่อเป็นหลักประกันให้มีการดำเนินการตามข้อเสนออย่างคงเส้นคงวา ไม่เปลี่ยนแปลงไปกลับมาตามดุลยพินิจของผู้บริหารโดย ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย จะช่วยลดความคลุมเครือและกำหนดกติกาและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและรัดกุมมากขึ้น เช่น การ กำหนดกติกาการซื้อขายและสูตรการคำนวณราคาอ้อยการแยกบัญชีกองทุนย่อยออกมา เพื่อทำหน้าที่รักษา เสถียรภาพของระบบ และการกำหนดกติกาการควบคุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ให้ชัดเจนมากขึ้น และใน ขณะเดียวกันก็ปรับเปลี่ยนวิธีการควบคุมที่ไม่จำเป็นและไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาล ภายในประเทศและหันมาควบคุมให้มีปริมาณน้ำตาลเพียงพอสำหรับผู้บริโภคและอุตสาหกรรมในประเทศแทน

5.7 สรุปสภาพปัญหาและแนวทางปฏิรูปอ้อย

อ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญชนิดหนึ่ง ของประเทศไทย เกษตรกรผลิตอ้อย ได้ปีละประมาณ 60 ล้านตัน อ้อยส่วนใหญ่ ใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย เพื่อใช้บริโภค ภายในประเทศ และส่งออกขายในตลาดโลก นับว่าการ ผลิตอ้อยของเกษตรกร ได้ช่วยให้ประเทศ ได้รับรายได้ในอัตราสูง และช่วยให้คนไทยได้บริโภคน้ำตาลในราคาถูกตลอดมา

อย่างไรก็ตาม ตลอดเวลาที่ผ่านมาการผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ ที่สำคัญ คือ ราคาอ้อยที่เกษตรกรขายได้ อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ซึ่งผลก็คือเกษตรกรประสบการ ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และรัฐบาลต้องยอมให้พ่อค้าขึ้นราคาน้ำตาลที่ขายในประเทศ เพื่อนำรายได้จากภาษีมา ชดเชยการขาดทุนให้เกษตรกร เป็นผลให้ผู้บริโภคน้ำตาลในประเทศต้องแบกรับภาระกินน้ำตาลแพงกว่าผู้บริโภคใน ต่างประเทศ

แนวทางการพัฒนาอ้อย มีหลักการคือ การกำหนดและปรับปรุงกติกาต่าง ๆ ของระบบให้เป็น กติกาที่สะท้อนและสอดคล้องกับคุณสมบัติที่ดีของตลาดที่มีการแข่งขันมากที่สุด และสามารถปรับตัวตามตลาดได้ จึงเสนอให้ปรับเปลี่ยนกฎกติกาให้มีความรัดกุมมากขึ้น รวมทั้งยกร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับ ใหม่ขึ้นมาด้วย

สรุปและข้อเสนอแนะ

พืชเศรษฐกิจทั้ง 5 ชนิด ได้แก่ ยางพารา ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และอ้อย ล้วนเป็นพืชอุตสาหกรรมที่ทำรายได้ให้แก่เกษตรกรและประเทศชาติ โดยมีเพียงอ้อยชนิดเดียวที่มีลักษณะ การผลิตและการตลาดเป็นระบบอุตสาหกรรม หน่วยงานราชการที่กำกับดูแลจึงเป็นกระทรวงอุตสาหกรรม ในขณะที่พืชเศรษฐกิจส่วนใหญ่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเป็นผู้กำกับดูแล

1. สภาพปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ

สาเหตุของการผันผวนราคาสินค้าพืชเศรษฐกิจทั้ง 5 ชนิด มีผลสำคัญมาจากสภาพปัญหาผลผลิตล้นตลาด ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาเก็บเกี่ยวพืชเศรษฐกิจนั้น และสภาพปัญหาผลกระทบจากราคาผลผลิตนั้นๆ ในตลาดต่างประเทศตกต่ำ รวมไปถึงผลกระทบจากการนำเข้าของพืชเศรษฐกิจจากต่างประเทศด้วย เช่น ปาล์มน้ำมันจากมาเลเซีย ส่วนสภาพปัญหาอื่นๆ ได้แก่ ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ปัจจัยการผลิตมีราคาสูงและส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตสูง

1.1 ยางพารา มีพื้นที่ปลูกมากจึงเกิดสภาพปัญหาผลผลิตล้น และปัญหาต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ รวมถึงผลกระทบจากตลาดรับซื้อที่สำคัญคือประเทศจีนที่กำลังขยายพื้นที่ที่เพาะปลูก ยิ่งทำให้ผลผลิตยางพาราจากประเทศไทยมีราคาตกต่ำ

1.2 ปาล์มน้ำมัน มีสภาพปัญหาต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาการนำเข้าผลผลิตจากประเทศมาเลเซีย

1.3 มันสำปะหลัง มีสภาพปัญหาผลผลิตล้นตลาด และปัญหาจากความผันแปรตามตลาดซื้อขายประเทศจีนเป็นสำคัญ

1.4 ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มีสภาพปัญหาผลผลิตล้นตลาด ผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำ ต้นทุนการผลิตสูง และสภาพความผันแปรในความต้องการวัตถุดิบของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์

1.5 อ้อย มีสภาพปัญหาผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำ และผลกระทบจากราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก

2. ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูป

สำหรับแนวทางการแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ จะพิจารณาตามลักษณะของพืชเศรษฐกิจแต่ละชนิด ซึ่งย่อมจะมีแนวทางดำเนินการที่แตกต่างกัน แต่ถ้าพิจารณาตามหลักการแล้ว แต่ละแนวทางล้วนสอดคล้องตามมาตรการในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรของกรมการค้าภายใน

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปเศรษฐกิจ ด้านระบบการเกษตรที่ยั่งยืน เพื่อการแก้ปัญหาราคาผลผลิตพืชเศรษฐกิจตกต่ำนั้น ควรจะพิจารณาในสองแนวทาง ได้แก่ การเพิ่มผลิตภาพผลผลิตให้สูงขึ้น และการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning)

2.1 แนวทางการเพิ่มผลิตภาพผลผลิตให้สูงขึ้น เป็นแนวทางที่สำคัญและเกิดผลประโยชน์โดยตรง นับเป็นยุทธศาสตร์หลักในการส่งเสริมการเกษตรของประเทศที่ได้ดำเนินการกันมาตลอด และจำเป็นต้องพัฒนาการดำเนินการกันไป

2.2 การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม หรือ Zoning เป็นทั้งแนวทางกำกับควบคุมและส่งเสริมการผลิตพืชเศรษฐกิจให้ดำเนินไปสอดคล้องตามความเหมาะสม ซึ่งหลักการสำคัญของการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมให้ประสบความสำเร็จ ต้องอาศัยความพร้อมของปัจจัยหลัก 3 ด้านในการขับเคลื่อน ประกอบด้วย การบริหารจัดการพื้นที่และทรัพยากรที่เหมาะสม ผลิตสินค้าได้ตรงตามความต้องการของตลาด

รวมทั้งการมีบุคลากรด้านการเกษตรทั้งเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ที่จะทำหน้าที่บริหารจัดการการผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่คุณค่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยทั้ง 3 ด้านที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ นั้น มีความแตกต่างกัน โดยในบางพื้นที่มีความพร้อมสำหรับการพัฒนา เช่น พื้นที่ที่มีความเหมาะสมและโครงสร้างพื้นฐานเอื้ออำนวยสินค้าหลักในพื้นที่มีราคาดีมีตลาดรองรับ มีบุคลากรทั้ง Smart Farmer และ Smart Officer ที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการการผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่คุณค่าของสินค้าเกษตรต่างๆ ในพื้นที่นั้น เป็นต้น แต่ในบางพื้นที่อยู่ในเขตยังขาดความพร้อมในบางเรื่อง หรือมีปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขก่อน การพัฒนาในแต่ละพื้นที่จึงไม่สามารถใช้รูปแบบ วิธีการเหมือนกันได้ หน่วยงานในพื้นที่และคณะกรรมการระดับจังหวัดจะต้องกำหนดมาตรการ โครงการและกิจกรรมในการพัฒนาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่และสินค้า โดยคำนึงถึงข้อมูลข้อเท็จจริงจากปัจจัยทั้ง 3 ด้านที่ดำเนินการสำรวจ รวบรวม ตรวจสอบข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาแล้วเป็นสำคัญ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2557, น. 12-13)

บรรณานุกรม

- กรมการค้าภายใน. (ม.ป.ป.). **นโยบายและมาตรการดำเนินงานด้านการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร**. สืบค้น 1 กันยายน 2557 จาก http://www.dit.go.th/Plan_46/Plan3.htm
- กรมการค้าภายใน สำนักส่งเสริมการค้าข้าวและพืชไร่. (กรกฎาคม 2556). **ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์**. สืบค้น 26 สิงหาคม 2557 จาก http://agri.dit.go.th/web_dit_sec5/admin/uploadfiles/multi_files/ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์%20มีย56.pdf
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2556). **สินค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์**. สืบค้น 26 สิงหาคม 2557 จาก http://www.dtn.go.th/filesupload/files/product/Maize_Dec13.pdf
- กรมส่งเสริมการเกษตร. (มิถุนายน 2557). **ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์**. สืบค้น 2 กันยายน 2557 จาก <http://www.agriinfo.doae.go.th/5year/plant/crop52-56/>
- กรรณิการ์ จันทบุญมี, เฉลิมพล ไทยรุ่งเรือง และ ธนิต โสภโณดร. (2546). อ้อยพืชไร่ที่หวานแต่เจ็บ ตอนที่1. **กสิกร**, 76(1), (ม.ค.- ก.พ.), 14-20.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2557). **คู่มือการบริหารจัดการผลิตสินค้าเกษตรตามแนวทางการบริหารจัดการ พื้นที่เกษตรกรรม (Zoning)**. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- การแก้ไขปัญหายางพาราไทยอย่างถึงราก. (2 กรกฎาคม 2557). สืบค้น 3 กันยายน 2557 จาก <http://www.manager.co.th/daily/ViewNews.aspx?NewsID=9570000074406>
- การผลิตปาล์มน้ำมันไทยภายใต้กรอบ AEC ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**. (7 เมษายน 2557). สืบค้น 7 กันยายน 2557 จาก <http://www.thai-aec.com/87>
- กฤษฎา ศุภวรรณะกุล. (2555). **บุกสวนปาล์มอินโดฯ-ตัวการทำลายป่าฝน เร่งผลิตน้ำมัน 50 ล้านตัน-อ้างโลกต้องการ รัฐหนุนสร้างภาพลักษณ์-บริษัทดังแห่ซื้อ**. สืบค้น 7 กันยายน 2557 จาก http://www.tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=902&utm_source=twitterfeed&utm_me
- จินตน์กานต์ งามสุทธา. (2555). **ปาล์มน้ำมันสู่น้ำมันปาล์มสู่ AEC**. สืบค้น 7 กันยายน 2557 จาก http://it.doa.go.th/pibai/pibai/n16/v_9-oct/korkui.html

จี “นายกฯ ตู” แก้ปัญหาราคายาง. (26 สิงหาคม 2557). สืบค้น 3 กันยายน 2557 จาก <http://www.ftawatch.org/node/40928>

ทิศทางอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มโลก กับความท้าทายที่ผู้ผลิตหลักในอาเซียนต้องเร่งปรับตัว. (7 พฤษภาคม 2556) สืบค้น 7 กันยายน 2557 จาก http://www.thanonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=181896&catid=176&Itemid=524

ธวัช ตินนังวัฒนะ และ ทิพาดี ตินนังวัฒนะ. (2543). *การทำไร่อ้อยยุคใหม่*. สืบค้น 1 กันยายน 2557 จาก <http://oldweb.ocsb.go.th/udon/All%20text/1.Article/01-Article%20Index.htm>

จํารงค์เดช อินทนิเวศน์. (2550). *การผลิตและการตลาดสินค้าประเภทมันสำปะหลัง*. สืบค้น 9 กันยายน 2557 จาก <http://www.aftc.or.th/itc/uploads/documents/Presentation.pdf>

นรชัย ลือกุลวัฒน์ชัย. (2555). *อ้อยโรงงาน*. สืบค้น 1 กันยายน 2557 จาก <http://www.oae.go.th>

นิพนธ์ พัวพงศกร, เณสรา สุขพานิช, และ นิภา ศรีอนันต์. (2550). *อุตสาหกรรมมันสำปะหลัง : แนวโน้มตลาดและการแทรกแซงของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

แนวทางแก้ไขปัญหาราคายางพาราตกต่ำ. (11 ตุลาคม 2556). สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/agriculture/187873>

บัญชา สมบูรณ์สุข, ประวัติ เวทย์ประสิทธิ์, ทวีศักดิ์ นิยมบัณฑิต, อาชีชัน แกสมาน, และ พิระพงศ์ ทีฆสกุล. (2556). *แนวทางแก้ไขปัญหาราคายางพาราตกต่ำ*. สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก http://www.psu.ac.th/sites/files/n6062_doc130906.pdf

ปธ.อุตุฯ ภาคใต้ หวั่นราคายางตกวิกฤตหนัก จีรัฐเพิ่มมูลค่า จัดโซนนิ่งปลูกยาง. (29 สิงหาคม 2557). สืบค้น 2 กันยายน 2557 จาก <http://www.thainr.com/th/detail-news.php?ActID=1148>

“ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำเข้าข้าวโพดที่ใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์เข้ามาในราชอาณาจักรตามความตกลงภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน สำหรับปี พ.ศ. 2557 พ.ศ. 2557” (31 กรกฎาคม 2557). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 131 ตอนพิเศษ 146 ง, น. 2-3.

“ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำเข้าข้าวโพดที่ใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์เข้ามาในราชอาณาจักรตามความตกลงภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน สำหรับปี พ.ศ. 2558 ถึงปี พ.ศ. 2560” (31 กรกฎาคม 2557). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 131 ตอนพิเศษ 146 ง, น. 4-5.

มันสำปะหลัง. (2550). สืบค้น 8 กันยายน 2557 จาก http://www.aftc.or.th/itc/products_analyze.php?id=86&fgrp_id=6&fmnu_id=31

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. (กุมภาพันธ์ 2557). **ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมสัตว์ปี 2575.** สืบค้น 2 กันยายน 2557 จาก <http://www.thaifeedmill.com/Portals/0/2014>

ยางพาราไม่ลดต้นทุน ก็ต้องเลิกปลูกไปเลย. (1 กันยายน 2557). สืบค้น 2 กันยายน 2557 จาก <http://www.thainr.com/th/detail-news.php?ActID=1161>

ระบบการตลาดยางพารา. (7 กุมภาพันธ์ 2553). สืบค้น 25 สิงหาคม 2557 จาก <http://km.rubber.co.th/intra/info/index.php/th/2010-02-06-12-52-26/5-2010-02-07-04-30-53>

ระบบตลาดยางในประเทศไทย. (2549). สืบค้น 25 สิงหาคม 2557 จาก http://www.rubberthai.com/news/newsinfo/2549/news_Mar49/news_140301.htm

เรื่องมัน มัน ปัญหาและทางออกของมันสำปะหลัง. (15 ตุลาคม 2556). สืบค้น 10 กันยายน 2557 จาก <http://www.nettathai.org.html>

วิโรจน์ ณ ระนอง, ศิริกัญญา ตันสกุล และ ชนัมพร ฉันทพร. (2555). **การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย(บทสรุปผู้บริหาร).** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2555). **ธุรกิจปาล์มน้ำมันหลังก้าวเข้าสู่ AEC.** สืบค้น 4 กันยายน 2557 จาก <http://www.ksmecare.com/Article/82/28155>

_____. (2556). **ส่งออกมันสำปะหลังไทยปี 2556 แนวโน้มสดใสขึ้น.** สืบค้น 8 กันยายน 2557 จาก <http://www.kasikornresearch.com/th/k-econanalysis/pages/viewwwsummary.aspx.docid=30428>

สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (ม.ป.ป.). **โครงการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรของประเทศไทยโดยใช้กลไกตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า.** สืบค้น 9 กันยายน 2557 จาก http://www.afet.or.th/2013/uploads/learning_publication/42/

สาเหตุปัญหาคาขายพาราตกต่ำ. (27 สิงหาคม 2557). สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก http://www.rubberthai.com/rubberthai/index.php?option=com_content&view=article&id=70597%3A-27082557&catid=10%3A2010-05-04-03-57-14&Itemid=34

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. (2555). **สถานการณ์และแนวโน้มการผลิตข้าวโพดไทยกับความมั่นคงด้านอาหารสัตว์** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัทเท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น.

สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร. (2557). **ความสำคัญของยางพาราต่อเศรษฐกิจและสังคม.** สืบค้น 22 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.arda.or.th/kasetinfo/south/para/history/01-10.php>

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร คณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมภาคการเกษตรสู่ประชาคมอาเซียน. (2556). **โอกาสสินค้าเกษตรไทยสู่ประชาคมอาเซียน.** สืบค้น 1 กันยายน 2557 จาก <http://www.oae.go.th/download/journal/Thailandto%20ASEAN.pdf>

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร. (2556). **สถานการณ์สินค้าเกษตรที่สำคัญและแนวโน้ม ปี 2557.** กรุงเทพฯ: อักษรสยามการพิมพ์.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2557ก). **ภาวะเศรษฐกิจการเกษตรครึ่งแรกของปี 2557 และแนวโน้มปี 2557.** สืบค้น 5 กันยายน 2557 จาก http://www.oae.go.th/download/bapp/Half1_57_170757.pdf

_____. (2557ข). **สถานการณ์การผลิตและการตลาดรายสัปดาห์ 18-24 ส.ค.57 อ้อยและน้ำตาล.** สืบค้น 1 กันยายน 2557 จาก http://www.oae.go.th/ewt_news.php?nid=18061&filename=index

สุดใจ สุนาสวน, ยรรยง สมบัติวิชาวร, สิริมา ธนพงศ์พิพัฒน์, คณางค์ ดวงมณี, และ เสาวณิต วรดิษฐ์. (2554). **รายงานผลการศึกษาลินค้าเกษตรประเภทมันสำปะหลัง.** สืบค้น 9 กันยายน 2557 จาก <http://www.thailandtapiocastarch.net/download/download-th-50.pdf>

เสนอทางออกแก้ราคายางตกต่ำหยุดกรีต 6 เดือน. (25 สิงหาคม 2557). สืบค้น 2 กันยายน 2557 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/business/business/20140825/600749>

หอการค้าฯ ชี้ รัฐควรปฏิรูปอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันหากเปิด AEC. (23 สิงหาคม 2554). สืบค้น 8 กันยายน 2557 จาก <http://news.springnewstv.tv/8831>

หอการค้า แนะนำปฏิรูปปาล์มน้ำมันทั้งระบบป้องกันการนำเข้าทะลักหลังเปิด AEC. (24 สิงหาคม 2554).

สืบค้น 8 กันยายน 2557 จาก <http://www.corehoononline.com/index.php>

อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มของอินโดนีเซีย. (2554). สืบค้น 7 กันยายน 2557 จาก

fic.nfi.or.th/food/upload/doc/12_indonesia.doc

SCB Economic Intelligence Center (EIC). (2556). *มาเลเซีย และการผงาดสู่ความเป็นชาติที่ร่ำรวย*

ภายในปี 2020. สืบค้น 5 กันยายน 2557 จาก https://www.scbeic.com/THA/document/topic_mb_malaysia_2013/ref:insight_2014_connectivity002

หน้าว่าง

การจัดสรรทรัพยากรน้ำ

ภัทรวดี ชินชนะ

วิภารัตน์ ถมยา

พฤษ สิบพรหม

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

สภาพปัญหา

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน พบว่า มีปัญหาในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ

- มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน และมีบทบาทหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน
- มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ
- การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในปัจจุบันไม่เป็นเอกภาพ ขาดความต่อเนื่องและมีทิศทางไม่

แน่นอน

- ไม่มีแผนหลักในการบริหารและจัดการที่ชัดเจน
- ขาดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- ไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดกรอบ ทั้งทางด้านการพัฒนา สิทธิการใช้น้ำและการอนุรักษ์อย่างชัดเจน

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ต้องมีการเสนอยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน เพื่อให้มีการกำหนดนโยบาย และแผนปฏิบัติการในการดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ในอนาคต

แนวทางแก้ไข

การแก้ไขปัญหาการจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำควรจะมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ โดยแบ่งแนวทาง การแก้ไขปัญหออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่

ระยะสั้น

(1) การแก้ไขปัญหาการจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำในระยะสั้น ควรมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1.1 ด้านแหล่งน้ำต้นทุน
- 1.2 การบริหารจัดการน้ำ
- 1.3 ด้านองค์กรและกฎหมาย

ระยะยาว

(2) การแก้ไขปัญหาการจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบยั่งยืนกล่าวคือ

2.1 การพัฒนาทรัพยากรน้ำ

การพัฒนาทรัพยากรน้ำจะต้องมีการพัฒนาทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน ประกอบด้วย การจัดการทางด้านอุปทานและการจัดการอุปสงค์

2.2 การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ควรมีการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันทรัพยากรน้ำเป็น 3 กรณี คือ กรณีแรก การกำหนดเขตต้นน้ำ ลำธาร รวมทั้งมาตรการคุ้มครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและแหล่งน้ำในบริเวณนั้น กรณีที่สอง

การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ติดต่อ หรือมีผลกระทบต่อแหล่งน้ำ กรณีที่สาม การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อคุ้มครองแหล่งน้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

2.3 การจัดสรรทรัพยากรน้ำ

เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขภาวะการณ์ขาดแคลนน้ำ โดยให้มีการควบคุมดูแลการใช้สอยน้ำอย่างเป็นระบบ จึงกำหนดเป็นมาตรการการจัดสรรน้ำขึ้น โดยให้มีการกำหนดสัดส่วนการใช้น้ำโดยประมาณขึ้น เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติให้สอดคล้องกัน เพื่อเป็นการเฉลี่ยการใช้ประโยชน์จากน้ำให้เกิดความเป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุด

2.4 การควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ

เพื่อเป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำให้เหมาะสม ควรจะมีการจัดการด้านต่าง ๆ ด้านคุณภาพน้ำ ด้านป้องกัน และแก้ไขน้ำท่วมด้านการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ และด้านน้ำใต้ดินที่มีปัญหาการใช้ น้ำจนเกิดวิกฤตจากการทรุดตัวของพื้นที่ ต้องมีการวางแผนพัฒนาปรับปรุงและควบคุมการใช้น้ำใต้ดินอย่างเป็นระบบ

2.5 กฎหมายและองค์การบริหาร

ในการจัดทำด้านกฎหมายและองค์การบริหาร เพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบการจัดการน้ำโดยการแก้ไขปรับปรุงและออกกฎหมายใหม่ เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินการจัดการสร้างความเข้มแข็งของระบบการจัดการ และองค์การบริหารจัดการน้ำให้เป็นเอกภาพในการบริหารอย่างเป็นระบบ มีความสอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงาน โดยมีการจัดระบบแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน และเหมาะสมในหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้เกิดการประสานสอดคล้องกันในทางปฏิบัติ

2.6 การวิจัยและพัฒนา

ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจะต้องมุ่งเน้นในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรภาครัฐ และเอกชน เพื่อให้มีความเข้มแข็งในการจัดการ และมีมาตรฐานความรู้เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการน้ำเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนการลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม นอกจากนั้นควรมีการส่งเสริมให้มีการวิจัยในด้านต่าง ๆ เพื่อนำเทคโนโลยีที่เหมาะสม มาใช้ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลการพัฒนาขบวนการจัดการ และการพัฒนาด้านวิชาการต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการเพื่อให้มีการบริหารทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน
2. ผลักดันให้มีการจัดหาน้ำต้นทุนเพิ่มขึ้นให้เต็มตามศักยภาพและให้เหมาะสมกับดุลยภาพของระบบนิเวศน์ โดยจะต้องดำเนินการก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางในแผน และขนาดเล็กในพื้นที่ต่าง ๆ กระจายอย่างเหมาะสมกับการใช้น้ำในลุ่มน้ำ
3. เสนอให้รัฐบาลตั้งคณะทำงาน พิจารณา ทบทวน และศึกษาชั้นคุณภาพลุ่มน้ำใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพเป็นจริงและไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา
4. ทบทวนและศึกษาตรวจสอบพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยในลุ่มน้ำหลัก 25 ลุ่มน้ำ ที่มีความไม่ถูกต้องของพื้นที่ลุ่มน้ำย่อย พื้นที่ลุ่มน้ำของสถานีวิจัยวัดน้ำต่าง ๆ ให้มีความถูกต้องและอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

5. เสนอให้มีการพิจารณาปฏิรูปองค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น

6. เสนอให้รัฐบาลพิจารณาใช้หลักเกณฑ์ผู้ใช้อย่างต้องรับภาระในการจ่ายค่าบริการ (User pay principle) เช่น เก็บค่าบริการจากผู้ใช้น้ำในพื้นที่โครงการชลประทานและการเก็บค่าคืนทุนจากโครงการที่รัฐลงทุน

7. เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนน้ำ (Water Fund) เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาเรื่องน้ำของรัฐ

8. จัดทำแผนแม่บทให้ครอบคลุมในด้านการพัฒนาจัดหาต้นทุน การจัดสรรน้ำ การควบคุมและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ด้านองค์กรในลุ่มน้ำต่าง ๆ เป็นแผนระยะยาวควบคู่กับการวางแผนการใช้ที่ดินและการขยายตัวของสังคมและเศรษฐกิจในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

ควรเสนอรัฐบาลตั้งคณะทำงานพิจารณาทบทวน แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฉบับปรับปรุงของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างรีบด่วน

การจัดสรรทรัพยากรน้ำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ มีปริมาณจำกัดไม่สามารถจัดหาเพิ่มเติมได้ตลอดเวลา และมีความไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาวะแวดล้อม แม้ว่าในปัจจุบันได้มีการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำในระดับต่าง ๆ จากหลายหน่วยงาน แต่ก็ขาดการประสานงานและวางแผนอย่างเป็นระบบ เป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดหาน้ำเพื่อสนองความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ นอกจากนั้นการบริหารจัดการน้ำที่มีลักษณะที่ซ้ำซ้อนทั้งในส่วน of หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และด้านกฎหมายเกี่ยวข้องกับน้ำ รวมทั้งการขัดแย้งทางความคิดระหว่างองค์กรต่าง ๆ ทำให้การพัฒนาโครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคในการวางแผนและพัฒนาแหล่งน้ำของประเทศ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยมุ่งเน้นการจัดหาแหล่งน้ำต้นทุนเป็นหลัก มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง แต่จากการเพิ่มของประชากร การขยายตัวของเมือง และการใช้ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ไม่สามารถจัดหาแหล่งน้ำดิบได้เพียงพอที่จะสนองความต้องการ ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดของสภาพภูมิประเทศในการพัฒนาแหล่งน้ำต้นทุนขนาดใหญ่ ตลอดจนปัญหาข้อขัดแย้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาน้ำท่วม และปัญหามลพิษทางน้ำในลุ่มน้ำต่าง ๆ โดยมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในด้านต่าง ๆ อย่างเพื่อให้มีการบริหารจัดการเป็นระบบ และต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น ในด้านการจัดหาแหล่งน้ำต้นทุน การจัดสรรน้ำ การอนุรักษ์ และการควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ เป็นต้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ในอนาคต

ประเทศไทยมีพื้นที่ 320 ล้านไร่ ประกอบด้วย กลุ่มน้ำหลัก 25 กลุ่มน้ำ เป็นพื้นที่การเกษตร 132.5 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 41.4 ของพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด ในขณะที่มีพื้นที่ชลประทานรวม 29.46 ล้านไร่ คิดเป็น ร้อยละ 22.2 ของพื้นที่การเกษตรมีอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ที่มีความจุอ่างเก็บน้ำเกิน 100 ล้าน ลบ.ม. ประมาณ 70,387 ล้าน ลบ.ม. เป็นความจุอ่างเก็บน้ำ ใช้งานเพียง 44,413 ล้าน ลบ.ม. เท่านั้น ความจุอ่างใช้งานเมื่อเทียบกับปริมาณน้ำท่าผิวดินตามธรรมชาติของประเทศประมาณร้อยละ 21.2 เท่านั้น

จากอดีตจนถึงปัจจุบันในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 10 ได้กำหนดให้มีการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ การอนุรักษ์ป่า ดิน และพื้นที่ดินน้ำ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาแหล่งน้ำในระบบลุ่มน้ำ การกระจายอำนาจสู่ระดับท้องถิ่น การขุดลอกแหล่งน้ำธรรมชาติ การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลางโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และการปลูกฝังให้ตระหนักในความสำคัญของการอนุรักษ์

แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่าง ๆ ดังกล่าว จะมีการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำในระดับต่าง ๆ และครอบคลุมการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แต่ในความเป็นจริงไม่ได้มีแผนปฏิบัติการที่เด่นชัด และขาดการดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ยังคงอยู่ และมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นตามลำดับ

ในปัจจุบันพบว่า การแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำโดยการบำบัดน้ำเสีย โดยการใช้ระบบบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ทำได้ยาก เพราะมีปัญหามลพิษทางน้ำที่รุนแรง และที่เหมาะสมสำหรับก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ก็ได้ก่อสร้างไปเกือบหมดแล้ว สิ่งที่สามารถทำได้คือ การก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำขนาดกลางและขนาดเล็ก หรือปรับปรุงหนองบึงธรรมชาติเป็นแหล่งเก็บกักน้ำ เพราะมีผลกระทบน้อย แต่ก็สามารถเก็บกักปริมาณน้ำได้น้อย ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะปัญหามลพิษทางน้ำที่รุนแรงเพิ่มขึ้นเนื่องจากเกิดฝนตกน้อย และการเกิดภาวะแห้งแล้งติดต่อกัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำจะต้องมีการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบและมีเอกภาพ (สิริพร ไชยะสุต, 2543, น.1-2) แต่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน พบว่า มีปัญหาในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ

- มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน และมีบทบาทหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน
- มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ
- การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในปัจจุบันไม่เป็นเอกภาพ ขาดความต่อเนื่องและมีทิศทางไม่แน่นอน

- ไม่มีแผนหลักในการบริหารจัดการที่ชัดเจน
- ขาดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- ไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดกรอบ ทั้งทางด้านการพัฒนา สิทธิการใช้น้ำและการอนุรักษ์อย่างชัดเจน

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต้องมีการเสนอยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน เพื่อให้มีการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการ ในการดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง จึงจะสามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำและสนองต่อความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ในอนาคต

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องน้ำ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องน้ำของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล อดุลยเดช

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปว่าพระองค์คือ ปรากฏการณ์ในเรื่องน้ำของแผ่นดินอย่างแท้จริง ตลอดระยะเวลาอันยาวนานของการทรงงานหนักตรากตรำอย่างไม่ทรงเคยหยุดหย่อนนั้นงานพัฒนาที่สำคัญยิ่งของพระองค์คือ งานที่เกี่ยวข้องกับน้ำ ศาสตร์ทั้งปวงที่เกี่ยวกับน้ำไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำ การเก็บกัก การระบาย การควบคุม การทำน้ำเสียให้เป็นน้ำดี ตลอดจนการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม นั้น ย่อมประจักษ์ชัดและได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าพระอัจฉริยภาพและพระปรีชาสามารถของพระองค์นั้นหาผู้เสมอเหมือนได้ยากยิ่ง (มูลนิธิชัยพัฒนา, ม.ป.ป.) โดยนับตั้งแต่แนวความคิดในโครงการเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ของประเทศ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก อันเกิดจากน้ำพระราชหฤทัยที่ทรงห่วงใยถึงปัญหาวิกฤตการณ์น้ำที่จะเกิดขึ้นแก่ประเทศไทยในอนาคต คือปัญหาน้ำท่วมกับปัญหาน้ำแล้ง ซึ่งเกิดขึ้นสลับกันอยู่ตลอดเวลา สร้างความสูญเสียอันยิ่งใหญ่แก่เกษตรกรและประชาชนโดยทั่วไปอยู่เป็นประจำ จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการจัดสร้างโดยเร่งด่วน เพื่อเป็นแหล่งต้นตุน้ำชลประทานในการเกษตรกรรมในฤดูแล้ง เพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในบริเวณลุ่มน้ำป่าสักและลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างในฤดูน้ำหลาก เพื่อบรรเทาปัญหาน้ำเน่าเสียในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ในภาคกลาง และเพื่อผลประโยชน์ทางอ้อมนานัปการที่จะบังเกิดขึ้น สำหรับในเรื่องนี้ได้เคยมีพระราชกระแสไว้ด้วยความห่วงใยว่า

“...หากประวิงเวลาต่อไปไม่ได้ทำ เราก็ต้องอดน้ำแน่ จะกลายเป็นทะเลทราย และเราก็จะอพยพไปไหนไม่ได้ โครงการนี้คือ สร้างอ่างเก็บน้ำ 2 แห่ง แห่งหนึ่งคือที่แม่น้ำป่าสัก อีกแห่งหนึ่งคือ ที่แม่น้ำนครนายก 2 แห่งรวมกันจะเก็บน้ำเหมาะสมพอเพียงสำหรับการบริโภค การใช้น้ำในเขตกรุงเทพฯ และเขตใกล้เคียงในที่ราบลุ่มของประเทศไทย...” แนวความคิดหลักในเรื่องที่จะต้องมีการเก็บกักน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง และป้องกันบรรเทาน้ำท่วมในฤดูน้ำหลากนั้น ก็เนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า แม่น้ำป่าสักมีปริมาณน้ำไหลเฉลี่ยทั้งปีประมาณ 2,400 ล้านลูกบาศก์เมตร เฉพาะปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยในเดือนกันยายนและตุลาคมจะมีถึงประมาณ 1,600 ล้านลูกบาศก์เมตร เนื่องจากเป็นฤดูฝน แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าปริมาณน้ำเหล่านี้ถูกปล่อยทิ้งลงทะเลโดยเปล่าประโยชน์แทนที่จะได้เก็บกักไว้ใช้เพื่อการเกษตรกรรม การอุปโภคบริโภค และอื่น ๆ ในฤดูแล้งและช่วยลดความสูญเสียจากอุทกภัยซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำได้ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีระบบเก็บกักน้ำที่สมบูรณ์นั่นเอง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเน้นย้ำหลายครั้งและให้ความสำคัญแก่โครงการนี้เป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากหากดำเนินการได้สำเร็จโดยเร็ว ปัญหาและวิกฤตการณ์เกี่ยวกับน้ำในทุกรูปแบบของประเทศไทยก็จะบรรเทาเบาบางลงได้แน่นอน นอกเหนือไปจากโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักแล้ว ทางภาคใต้ของประเทศไทยก็ประสบกับปัญหาของน้ำท่วม น้ำจืด น้ำเปรี้ยว น้ำเค็ม อันเป็นผลทำให้เกษตรกรไม่ได้ผลดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่โดยรอบเขตพรุและที่ใกล้กับเขตดินพรุและที่ใกล้กับเขตดินพรุ เช่น บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง และบริเวณลุ่มน้ำบางนรา เป็นต้น โดยมีหลักการสำคัญให้วางโครงการและก่อสร้างระบบแยกน้ำ 3 รส ออกจากกัน คือ สร้างระบบป้องกันน้ำเปรี้ยวจากพรุทำให้พื้นที่เกษตรกรรมเป็นกรด ระบบป้องกันน้ำเค็มบุกรุก และระบบส่งน้ำจืดช่วยเหลือพื้นที่เกษตรกรรม และเพื่อการอุปโภคบริโภค เกี่ยวกับโครงการฯ นี้ได้ทรงวางแนวคิดและ

วิธีการในเรื่องการแยกน้ำแต่ละประเภทในพื้นที่เดียวกันให้แยกออกจากกันด้วยวิธีการที่แยบยล อันแสดงถึงพระอัจฉริยภาพในศาสตร์ของน้ำอย่างแท้จริง

2. แนวความคิดในการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรในอนาคต

1) แนวความคิดในการเหลียวหลังกลับไปดูโครงการพัฒนาแหล่งน้ำและโครงการชลประทานเก่า ๆ ที่ก่อสร้างมานานแล้วและมีสภาพชำรุดทรุดโทรมเสียหายมาก ควรจะต้องถูกนำมาใช้เพื่อดำเนินการซ่อมแซมปรับปรุงโครงการนั้น ๆ ให้มีประสิทธิภาพดีเหมือนเดิมที่ออกแบบไว้ จะทำให้ได้น้ำชลประทานที่รั่วซึมเสียหายไปกลับคืนมาใช้ในการเกษตรทำน้ำได้เพิ่มขึ้น แหล่งเก็บกักน้ำขนาดต่าง ๆ ที่ก่อสร้างมานานแล้วต้องนำมาศึกษาความคุ้มค่าในการที่จะดำเนินการขุดลอกเอาดินตะกอนเหนือระดับเก็บกักที่สามารถนำไปใช้งานได้ ออกไป เพื่อที่สามารถเก็บกักน้ำได้เพิ่มมากขึ้น มาตรการนี้หากวิเคราะห์ดำเนินการแล้วคุ้มค่า (วิชัย สุภาโส, ม.ป.ป.) ควรจะต้องเร่งดำเนินการโดยด่วน เพราะเป็นมาตรการที่ไม่สร้างปัญหาการเวนคืนที่ดินที่มีผลกระทบต่อภาระเพื่อมิไหวของมวลชน

2) แนวความคิดในการให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลการส่งน้ำบำรุงรักษาซ่อมแซมระบบชลประทานนั้น ควรจะต้องมีการส่งเสริมให้ดำเนินการเพิ่มมากขึ้น เพื่อปลุกจิตสำนึกของตัวเกษตรกรเองให้ทราบวาระบบชลประทานนั้นเป็นเครื่องมือในการทำการเกษตรของตัวเอง (เหมือนจอบเสียมหรือรถไถนาของตัวเอง) หากรักษาระบบชลประทานให้มีสภาพดีมีการใช้งานอย่างถูกต้องและมีอายุการใช้งานยาวนานก็หมายถึงการมีน้ำชลประทานให้ทำการเกษตรได้เพียงพอยิ่งขึ้น ผลผลิตที่ได้ก็มีสูงขึ้น รายได้จากเกษตรของเขาเองก็จะสูงขึ้นตามมาแบบยั่งยืน

3) แนวความคิดในการใช้น้ำใต้ดินเสริมในกรณีที่ขาดแคลนน้ำชลประทานเป็นช่วง ๆ หลังจากเริ่มทำการเกษตรไปแล้ว ควรมีการพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดินทั้งประเภทบ่อน้ำตื้นและบ่อบาดาลแบบลึก เพื่อนำน้ำใต้ดินมาใช้งานเสริมเป็นครั้งคราว เพื่อจะเป็นหลักประกันให้เกษตรกรมั่นใจว่าจะไม่เกิดความเสียหายต่อผลผลิตในการทำการเกษตรของเขา โดยแนวทางนี้จะต้องศึกษาให้ชัดเจนถึงแหล่งน้ำใต้ดินนั้น ๆ ว่ามีปริมาณน้ำที่สามารถจะนำมาใช้งานได้เท่าไรถึงจะไม่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ตามมา

4) แนวความคิดในการใช้น้ำภาคการเกษตรอย่างประหยัด และคุ้มค่ากับผลผลิตทางการเกษตรที่ได้ในวิธีการต่าง ๆ ควรจะต้องถูกนำออกมาใช้อย่างจริงจังให้ได้ผลออกมาอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนก่อนแล้วจึงตามมาด้วยมาตรการพัฒนาสร้างแหล่งเก็บกักน้ำขนาดต่าง ๆ ต่อไป เหตุที่ต้องเร่งปลุกจิตสำนึกเรื่องนี้ก่อนเพราะหากปล่อยให้มีการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย และได้ผลตอบแทนทางผลผลิตไม่คุ้มค่าไปเรื่อย ๆ แล้วการจะเร่งสร้างแหล่งเก็บกักน้ำเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วปานใดก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการน้ำอย่างฟุ่มเฟือยนี้ มาตรการการใช้น้ำอย่างประหยัดนี้ อาจต้องมีการพิจารณาหาเทคโนโลยีการส่งน้ำที่มีการสูญเสียน้ำชลประทานให้น้อยลงมาใช้งานบ้าง เช่น ระบบ Micro-irrigation ระบบสปริงเกอร์ระบบน้ำหยด ฯลฯ แน่แน่นอนว่าระบบการส่งน้ำพวกนี้ต้องมีต้นทุนการดำเนินการที่แพงมาก แต่ถ้าวิเคราะห์แล้วว่าให้ผลตอบแทนคุ้มค่าโดยเฉพาะกับพืช High-value crops ก็น่าจะพิจารณานำมาส่งเสริมให้มีการดำเนินการ (กลุ่มประเทศทางยุโรปประเทศอิสราเอลหรือประเทศออสเตรเลียมีการพัฒนาเรื่องนี้ดีมาก น่าจะทดลองศึกษามาเป็นต้นแบบ)

5) แนวความคิดในการเร่งการก่อสร้างและพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำขนาดต่าง ๆ รวมทั้งโครงการชลประทานขนาดใหญ่ขนาดกลางและขนาดเล็ก ควรจะต้องนำพิจารณาศึกษาความเหมาะสมและเร่งดำเนินการอย่างมีระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการขดเซยค่าที่ดินในเขตการดำเนินการ จะต้องถูกนำมาพิจารณาจ่ายให้ผู้ได้รับผลกระทบอย่างยุติธรรมคุ่มค่าในราคาตลาดจริงและอย่างรวดเร็ว เพื่อป้องกันปัญหาการขัดแย้งกับมวลชน ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำต่าง ๆ มีอันจะต้องล่าช้าออกไป และในทำนองเดียวกันโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่าง ๆ รวมทั้งโครงการชลประทานขนาดใหญ่ขนาดกลางและขนาดเล็กที่เริ่มดำเนินการอยู่ในปัจจุบันควรจะต้องเร่งดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามแผนงานหรือเสร็จก่อนแผนงานให้ได้โดยไม่มีผลกระทบด้านลบตามมา สำหรับงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหากภาครัฐไม่เพียงพอก็ควรมีการพิจารณาเรื่องการเงินจากภาคเอกชนหรือแหล่งเงินกู้จากนอกประเทศมาดำเนินการ เพราะหากปล่อยให้ระยะเวลาผ่านไปเนิ่นนานเกรงว่าถึงเวลานั้นแล้ว หากมีเงินงบประมาณก็ไม่อาจสามารถดำเนินการได้เพราะจะมีผลกระทบกับมวลชนที่รูกล้ำพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่แหล่งน้ำอย่างมากมายทัพบท

6) แนวความคิดในการสนับสนุนการขุดลอกแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่สาธารณะ และการสนับสนุนให้เกษตรกรขุดสระเก็บสำรองน้ำในพื้นที่การเกษตรของตนเอง ควรจะต้องถูกนำมาทำการส่งเสริมให้มีการดำเนินงานอย่างจริงจัง เพื่อเร่งรัดการสร้างพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยมากขึ้น พื้นดินจะได้มีความชุ่มชื้นและมีความอุดมสมบูรณ์เพิ่มขึ้น โดยที่น้ำเป็นปัจจัยการผลิตทางการเกษตรเบื้องต้น หากมีแหล่งกักเก็บน้ำขนาดย่อยในพื้นที่ของเกษตรกรเอง เกษตรกรก็สามารถอาศัยใช้แหล่งน้ำนั้น ๆ ทำเป็นแหล่งผลิตอาหารในครัวเรือน (ทุเรียนธรรมชาติ) ได้และหากมีผลผลิตเหลือจากการบริโภคในครัวเรือนแล้ว อาจนำไปจำหน่ายเพื่อหารายได้เสริมทำให้มีรายได้มาจุนเจือครัวเรือนได้เพิ่มขึ้น

7) แนวความคิดในการส่งน้ำแบบ Pumping โดยปกติระบบการชลประทานในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นการส่งน้ำแบบ Gravity โดยอาศัยแรงดึงดูดโลกส่งน้ำจากที่สูงไปสู่ที่ต่ำ เพราะประหยัดพลังงานในการส่งน้ำและค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำไม่แพง แต่หากมีความจำเป็นต้องส่งน้ำจากที่ต่ำไปสู่ที่สูงเพื่อสนับสนุนการเกษตรในที่พื้นสูงได้ ก็จำเป็นต้องใช้มาตรการส่งน้ำแบบ Pumping รวมกับระบบท่อมาใช้เสริมในกรณีที่ไม่ม่แหล่งน้ำต้นทุนในพื้นที่สูงนั้นได้ ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นนั้นบ่งชี้ได้อย่างชัดเจนว่ามีปริมาณน้ำต้นทุนเพียงพอที่สามารถจะดำเนินการได้ เพียงแต่จะต้องพิจารณาถึงลักษณะการผลิตและผลผลิตการเกษตรที่ได้นั้นจะต้องให้ผลตอบแทนคุ่มค่าต่อต้นทุนการลำเลียงน้ำโดยวิธีดังกล่าวไปใช้งานด้วย

8) แนวความคิดในการผันน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศมาใช้งานเพิ่มเติม ควรจะต้องมีการเร่งรัดการดำเนินการออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนและเป็นอย่างรูปธรรม โดยเรื่องที่ต้องเร่งรัดก่อนอื่นใด คือการเริ่มดำเนินการศึกษาความเหมาะสม และความเป็นไปได้ในการที่จะผันน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศนั้น ๆ มาสู่แม่น้ำสายหลัก ๆ ของประเทศ เพื่อนำมาใช้งานในช่วงการขาดแคลนน้ำและเร่งจัดทำแผนปฏิบัติการต่อไป เช่น โครงการผันน้ำในแม่น้ำสาละวินเขตติดต่อพม่า โครงการผันน้ำในแม่น้ำจัมเขตติดต่อลาว โครงการผันน้ำในแม่น้ำเซบั้งเหียงและเซบั้งไฟเขตติดต่อลาว โครงการผันน้ำในแม่น้ำสึงนัมเขตติดต่อกัมพูชา และโครงการผันน้ำในแม่น้ำโขง ฯลฯ จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยมาก

9) แนวความคิดในการเคลื่อนย้ายมวลน้ำส่วนหนึ่งที่มีปริมาณมากเกินไปจากพื้นที่บริเวณหนึ่งไปใช้งานหรือไปเก็บกักไว้ในพื้นที่ที่มีปริมาณน้ำน้อย จะเป็นแนวทางที่จะแก้ไขหรือชะลอปัญหาเรื่องอุทกภัยและการขาดแคลนที่เกิดจากการกระจายตัวของน้ำฝนและน้ำท่าที่ไม่สม่ำเสมอตลอดปีได้ โดยแนวทางการดำเนินงานอาจจะใช้แหล่งเก็บน้ำเดิมที่มีอยู่เป็นหลัก พร้อมทั้งก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นจากนั้นจะก่อสร้างโครงข่ายเชื่อมโยงแหล่งน้ำต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้เป็น Network แล้วท้ายสุดก็สร้างระบบแพร่กระจายน้ำ เพื่อส่งลำเลียงน้ำนั้น ๆ ไปพักตัวอยู่ที่ห้วยหนองบึง แหล่งน้ำขนาดเล็กตามธรรมชาติ รวมทั้งสระเก็บน้ำประจำ แปลงการเกษตรของเกษตรกรตามโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ที่จะส่งเสริมให้ชุดเพิ่มมากขึ้นจะทำให้มีปริมาณน้ำใช้ในฤดูแล้งเพิ่มขึ้นและแก้ไขปัญหาน้ำที่แห้งแล้งซ้ำซากได้ มาตรการนี้จะต้องใช้ค่าลงทุนที่สูงมาก ดังนั้นจะต้องเร่งทำการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ในแผนปฏิบัติงานรายโครงการย่อยแต่ละแห่งโดยด่วน พร้อมทั้งเร่งลงมือดำเนินงานในพื้นที่ที่เหมาะสมอย่างจริงจัง

3. ผลงานวิจัยที่เคยมีมาแล้วในอดีต และประเด็นที่สำคัญของการวิจัยที่เกี่ยวกับงานด้านการจัดการน้ำที่เป็นที่ต้องการของประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาด้านน้ำจากผลงานวิจัยที่เคยมีมาแล้วในอดีต พบว่ามีปัญหาหลักด้วยกัน 7 ปัญหา (สำนักงานคณะกรรมการสภานโยบายการวิจัยแห่งชาติ, 2552, อ้างถึงใน ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ, ม.ป.ป.) ได้แก่ การขาดแคลนน้ำและภัยแล้งของประเทศ ปัญหาอุทกภัย น้ำท่วมและดิน/โคลนถล่ม ปัญหาคุณภาพน้ำและน้ำเน่าเสีย ปัญหาของทรัพยากรป่าไม้ ป่าชายเลนและพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ ปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ และปัญหาด้านฐานข้อมูลและองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำ

ทั้งนี้ ปัญหาที่ค้นพบจากงานวิจัยดังกล่าวที่มีผลกระทบการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนน้ำและภัยแล้งของประเทศ โดยงานวิจัยพบว่า การขาดแคลนน้ำ ถือเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ความหายนะที่ค่อย ๆ คืบคลานเข้ามา”(Creeping Catastrophe) นับเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งต่อความเป็นอยู่และความอยู่รอดของประชาชนบางแห่ง ทั้งในระดับโลก ระดับประเทศและระดับท้องถิ่น จนทำให้สหประชาชาติกำหนดให้การขาดแคลนน้ำเป็น “วาระเร่งด่วนของโลก” ในประเทศไทย หลักฐานจากการศึกษาต่าง ๆ ล้วนชี้ให้เห็นว่า ในอนาคตปัญหาการขาดแคลนน้ำมีแนวโน้มที่น่าวิตกอย่างยิ่งแม้ว่าในปัจจุบันงานพัฒนาแหล่งน้ำที่ได้ดำเนินการเสร็จแล้วทั้งหมดในแต่ละลุ่มน้ำหลัก ยังไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนและสนองความต้องการน้ำเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ได้ทั่วถึง ในขณะที่ประเทศชาติกำลังพัฒนาในหลายด้าน อาทิเช่น ด้านการเกษตร การอุตสาหกรรม และท่องเที่ยว ฯลฯ จึงทำให้ประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนน้ำหรือความเดือดร้อนในเรื่องน้ำที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นทุก ๆ ปี (โอภาส ปัญญา, 2551, อ้างในยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ, ม.ป.ป.) จึงสรุปได้ว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำ ปัญหาระบบน้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้ 1) ความต้องการใช้น้ำมีมากขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของชุมชนเมือง และการเพิ่มขึ้นของประชากร 2) แหล่งกักเก็บน้ำตามธรรมชาติและที่ได้สร้างไว้มีไม่เพียงพอ หากปีใดมีฝนตกน้อยปริมาณน้ำที่กักเก็บก็จะน้อยตามไปด้วย ถึงแม้รัฐบาลมีนโยบายก่อสร้างแหล่งกักเก็บขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กอีกหลายแห่งตามลุ่มน้ำต่าง ๆ ก็ตาม แต่เนื่องจากสภาพภูมิประเทศ

ที่จะสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ สภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมไม่เอื้ออำนวย และมีอุปสรรคในการพัฒนาเป็นสาเหตุสำคัญทำให้การกักเก็บน้ำไว้ใช้มีปริมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงมีปริมาณน้ำไม่เพียงพอกับความต้องการเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะในฤดูแล้ง 3) แหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น ลำน้ำ ห้วย หนอง คลอง บึง ที่เคยใช้เป็นแหล่งเก็บน้ำเพื่อการเพาะปลูกและเพื่อการอุปโภคบริโภคตื่นขึ้นจากการดูแลเอาใจใส่จากผู้น้ำอย่างถูกต้อง ถูกปล่อยปละละเลยและถูกบุกรุกครอบครอง นำพื้นที่ ขอบหนอง บึง เป็นเนื้อที่มากไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตน 4) การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการปลูกพืชฤดูแล้ง โดยเฉพาะการทำนาทำให้มีการใช้น้ำไม่สอดคล้องกับศักยภาพของน้ำต้นทุนภายในลุ่มน้ำเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำในภาคการเกษตรขึ้นในลุ่มน้ำต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ท่าจีน สะแกกรัง ชี และมูล เป็นต้น 5) การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีความต้องการใช้น้ำมากกว่าศักยภาพของปริมาณน้ำที่กักเก็บในลุ่มน้ำ เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ทำให้ต้องมีการผันน้ำเป็นการทำให้ต้นทุนค่าน้ำสูงขึ้น และทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งด้านการใช้น้ำในอนาคตซึ่งการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม มีวัตถุประสงค์อยู่ 2 ส่วนหลัก ได้แก่ น้ำสำหรับอุปโภค-บริโภค ทั้งในส่วนการใช้น้ำของบุคลากรและที่เป็นวัตถุดิบของกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรม ซึ่งคุณสมบัติของน้ำที่ใช้เพื่อการนี้จะต้องผ่านเกณฑ์มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม โดยที่คุณภาพน้ำบริโภคจะต้องเหมาะสมกับสุขอนามัยของบุคคล คุณลักษณะบางอย่างที่ต้องการจะต่างกันไปตามประเภทความต้องการของอุตสาหกรรมนั้น ๆ การจัดการน้ำบาดาลเพื่อใช้ในภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมามีปัญหาหลายประการ ที่เกี่ยวข้องทั้งทรัพยากรน้ำบาดาลเอง องค์การที่ดูแลรับผิดชอบ การวางแผน กฎหมาย เทคโนโลยี และบุคลากร 6) การใช้น้ำขาดประสิทธิภาพ เป็นการใช้น้ำไม่ประหยัดโดยเฉพาะในภาคการเกษตร 7) ขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำอย่างจริงจัง ทำให้เกิดการขาดแหล่งกักเก็บน้ำตามธรรมชาติ และ 8) ประชาชนขาดจิตสำนึกในการใช้ประโยชน์จากน้ำจากคณะกรรมการการเกษตร สภาผู้แทนราษฎรรายงานว่ สาเหตุหลักที่สำคัญประการแรก ของการเกิดสภาพปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำต่าง ๆ ของประเทศไทย คือ ความผันแปรของปริมาณและการกระจายตัวของฝนในรอบปีซึ่งเป็นสภาพที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร, 2546)

ภาวการณ์ขาดแคลนน้ำในอนาคต แม้ได้มีการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่อง แต่สามารถตอบสนองความต้องการใช้น้ำได้เพียงร้อยละ 71 ของความต้องการเท่านั้น กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2551 ปริมาณน้ำที่สามารถกักเก็บและใช้งานได้ใอ่างเก็บน้ำทั่วประเทศมีเพียง 52,741 ล้าน ลบ.ม. ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำที่มีความต้องการถึง 73,788 ล้าน ลบ.ม./ปี ใน พ.ศ. 2569 ประเทศไทยจะยังคงมีภาวการณ์ขาดแคลนน้ำอย่างน้อย 61,744 ล้าน ลบ.ม./ปี ในระยะ 20 ปีข้างหน้า

การพัฒนาแหล่งน้ำของประเทศไทย มีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง จนถึง พ.ศ. 2551 มีแหล่งน้ำทุกประเภทรวม 17,553 โครงการ มีความจุอ่างเก็บน้ำทั้งสิ้น 76,131 ล้าน ลบ.ม. หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ของปริมาณน้ำท่าทั้งหมด มีปริมาณน้ำใช้การได้ 52,741 ล้าน ลบ.ม. พื้นที่ชลประทานและพื้นที่รับประโยชน์จากแหล่งน้ำที่พัฒนาขึ้นทั้งโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก และโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า มีจำนวนรวม 41 ล้านไร่ โดยเป็นพื้นที่ชลประทาน 28 ล้านไร่ หรือร้อยละ 21.5 ของพื้นที่การเกษตร

ทั้งประเทศ ส่วนใหญ่คือ ร้อยละ 31 ของพื้นที่ชลประทาน/พื้นที่รับประโยชน์ อยู่ในภาคกลางโดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา

สถานการณ์น้ำของประเทศไทย

ประเทศไทยมีปริมาณน้ำสามารถหมุนเวียนในประเทศรายปีค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชียซึ่งเป็นทวีปที่มีปริมาณน้ำต่อหัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก สำหรับประเทศไทยมีปริมาณทรัพยากรน้ำหมุนเวียนในประเทศไทยใน พ.ศ. 2541 เพียง 1,845 ลูกบาศก์เมตรต่อหัว ซึ่งใกล้เคียงกับอินเดีย (1,896 ลูกบาศก์เมตร) และปากีสถาน (1,678 ลูกบาศก์เมตร) ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศที่ผลิตสินค้าเกษตรกรรมแข่งขันกับประเทศไทยมีปริมาณน้ำใช้หมุนเวียนรายปีมากที่สุด ในเอเชีย คือ 50,392 ลูกบาศก์เมตร เมียนมาร์มี 22,719 ลูกบาศก์เมตร มาเลเซียมี 21,259 ลูกบาศก์เมตร กัมพูชามี 8,195 ลูกบาศก์เมตร และเวียดนามมี 4,827 ลูกบาศก์เมตร ซึ่งตามตัวเลขน้ำในภาพรวมระดับประเทศนั้นเป็นการฉายภาพกว้าง ในความเป็นจริงแล้วสถานการณ์น้ำในแต่ละประเทศ จะแตกต่างกันไป ตามการกระจายของน้ำและประชากรในแต่ละพื้นที่ ศักยภาพของทรัพยากรน้ำของไทย มีแนวโน้มที่จะเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาสินค้าที่ใช้น้ำเข้มข้น นอกจากนี้ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการน้ำจะเป็นกุญแจสำคัญในการรักษาความสามารถในการแข่งขันด้านการเกษตรส่งออกของไทยให้ยั่งยืน

ถึงแม้โดยเปรียบเทียบกับนานาประเทศในโลก ประเทศไทยจัดว่าไม่ขาดแคลนน้ำมากนัก และสัดส่วนการกักเก็บน้ำของไทยอยู่ในระดับสูง แต่ไทยมีภาคเกษตรซึ่งปลูกข้าวเป็นหลัก ข้าวเป็นพืชที่ใช้น้ำมาก สถานการณ์น้ำของประเทศไทยจึงจะตึงตัวตลอด 20 ปีข้างหน้า และตึงตัวสูงสุดปลายทศวรรษนี้ ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการปลูกข้าวทำให้มีการปลูกข้าวนาปรังได้ 1 ถึง 2 ครั้ง ในฤดูแล้ง นอกจากนี้ ความต้องการน้ำยังเปลี่ยนแปลงตามราคาข้าวในตลาดโลก และเกษตรกรได้ใช้น้ำใต้ดินเป็นน้ำสำรองเพื่อปลูกข้าว การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ล้วนแต่ท้าทายและสร้างความกดดันต่อระบบการบริหารจัดการน้ำแบบเก่ากับและควบคุมในปัจจุบัน

1. การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาด้านการจัดการน้ำ

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของทั้งมนุษย์ สัตว์ พืช และเป็นสิ่งมหัศจรรย์ที่สุดในโลก ที่ทำให้เกิดสิ่งมีชีวิตขึ้นมาในโลก น้ำจึงเป็นสัญลักษณ์แห่งการเริ่มต้นการดำรงอยู่และการสิ้นสุดของสรรพสิ่ง นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งที่ก่อกำเนิดชุมชนมนุษย์ และอารยธรรมอันเก่าแก่ในโลก ล้วนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับน้ำทั้งสิ้น ด้วยมนุษย์เชื่อจากการมองเห็นว่าในโลกนี้มีน้ำเป็นสสารที่มีปริมาณมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับสสารอื่นที่มีอยู่ มนุษย์จึงเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีการนำน้ำมาใช้ประโยชน์เพื่อตนเองในด้านต่าง ๆ มากที่สุดในบรรดาสิ่งมีชีวิตทั้งหลายในโลกใบนี้หมายรวมถึงการใช้น้ำในประเทศไทยด้วย

การพัฒนาของประเทศและของโลกในช่วงเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทำให้ความต้องการใช้น้ำของมนุษย์เพิ่มปริมาณมากขึ้นเป็นทวีคูณ โดยเฉพาะน้ำเพื่อการเกษตรและการพลังงาน ทำให้น้ำบริสุทธิ์จะกลายเป็นสิ่งที่ล้ำค่ามากขึ้นและคาดประมาณว่าภายใน พ.ศ. 2568 ประชากร 2 ใน 3 ของประชากรโลกจะมีชีวิตความเป็นอยู่ท่ามกลางภาวะกดดันในเรื่องน้ำ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ อีกทั้งแนวโน้มปัญหาโลกร้อนจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำรุนแรงมากขึ้น (วันน้ำโลกเตือนทั่วโลกผจญภาวะขาดแคลนน้ำขึ้นวิกฤต, ม.ป.ป., อ้างในยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ, ม.ป.ป.)

สภาพที่เป็นอยู่ในแต่ละปี ประเทศไทยมีฝนตกคิดเป็นปริมาณน้ำฝน 800,000 ล้านลบ.ม. ต่อปี ปริมาณน้ำท่าคงที่ ที่เป็นน้ำผิวดินเฉลี่ยปีละ 213,300 ล้าน ลบ.ม. และน้ำต้นทุนที่สามารถใช้การได้มีปริมาณอยู่อย่างจำกัด ประมาณ 52,741 ล้าน ลบ.ม. ในขณะที่ความต้องการน้ำมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปีตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2559 และ 2569 คาดว่าจะมีประชากรประมาณ 68.1 และ 73.5 ล้านคน ตามลำดับ ซึ่งใน พ.ศ. 2551 ความต้องการใช้น้ำทุกภาคส่วนคาดว่าจะประมาณ 114,485 ล้านลบ.ม. สามารถกักเก็บน้ำได้ประมาณ 76,131 ล้าน ลบ.ม. และไม่มีการใช้น้ำอย่างประหยัด หากไม่สามารถเพิ่มปริมาณกักเก็บ คาดว่าใน พ.ศ. 2569 จะขาดแคลนน้ำประมาณ 61,744 ล้าน ลบ.ม.หรือร้อยละ 33.50ของปริมาณความต้องการ สภาพการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรจะเกิดขึ้นมากที่สุด และส่วนใหญ่ไม่สามารถปลูกพืชฤดูแล้ง นอกจากนี้ยังพบว่า ในสภาพที่เป็นอยู่บางพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นที่ราบลุ่ม ได้ประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำอย่างรุนแรง ทั้งนี้เพราะในฤดูฝนมีปริมาณน้ำฝนที่ตกถึงประมาณร้อยละ 85 ส่วนในฤดูแล้งมีปริมาณน้ำท่าเพียงประมาณร้อยละ 15 จึงทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555, อ้างในยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ, ม.ป.ป.)

สภาพปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำดังกล่าว อันมีสาเหตุหลักมาจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ขาดประสิทธิภาพและจากการใช้น้ำที่ไม่ชาญฉลาดและขาดการอนุรักษ์ การจัดการน้ำในประเทศไทยก็พบเช่นกันว่า ยังไม่สามารถแก้ไขวิกฤตน้ำได้ ทั้งที่ได้ใช้งบประมาณมากแต่พบว่าปัญหาเกี่ยวกับน้ำท่วม ภัยแล้ง น้ำเน่าเสีย เป็นปัญหาซ้ำซาก การแก้ไขปัญหาน้ำของรัฐอาจมีประสิทธิภาพ คือ ได้จัดหาแหล่งน้ำ สร้างที่กักเก็บน้ำให้ประชาชนทุกพื้นที่ได้ มีผลได้ (Output) คือ การมีเขื่อน อ่างเก็บน้ำ ชลประทาน ขุดลอกคลอง หากแต่ล้มเหลวในผลลัพธ์ คือ ขาดประสิทธิภาพในการขาดการจัดการน้ำที่ดี ความขัดแย้งในด้านความต้องการปริมาณน้ำ ความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ที่ได้รับจากแหล่งน้ำ และความขัดแย้งในด้านคุณภาพน้ำที่พบในสังคมไทย ณ ปัจจุบัน และทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกขณะด้วยสาเหตุหลายประการ (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, 2546 อ้างในยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ, ม.ป.ป.) ดังนี้ (1) นโยบายและแผนงานหลักด้านการจัดการน้ำของประเทศ ขาดความมีเอกภาพ ขาดความชัดเจน ขาดความครอบคลุม ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม (2) การจัดการน้ำที่ผ่านมา รัฐได้ขาดมุมมองในมิติทางสังคมศาสตร์ และขาดการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ (3) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมีมากในทางปฏิบัติ มักก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและเกิดปัญหาการติดต่องระหว่างหน่วยงานเสมอ ผลการศึกษาพบว่า การจัดการน้ำของภาครัฐที่ยังคงเป็นแบบรวมศูนย์โดยองค์กรของรัฐ ส่งผลต่อการจัดการน้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพทั้ง ๆ ที่มีปริมาณน้ำเพียงพอ การจัดการ

ของภาครัฐที่มุ่งเน้นปัญหาเฉพาะหน้า เฉพาะเรื่อง เฉพาะพื้นที่ ซึ่งประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้านน้ำที่เผชิญอยู่ ส่วนภาครัฐจะมุ่งแก้ปัญหาด้านการใช้เครื่องมือวิศวกรรม ที่ขาดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในโครงการ และถึงแม้ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำหลายฉบับ แต่การบริหารจัดการน้ำของไทยยังมีช่องโหว่ ขาดเอกภาพและขาดกติกาที่ชัดเจนในการจัดสรรน้ำ ทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้ระบบการเข้าถึงโดยเสรีเป็นระบบที่ขาดความเป็นธรรม ไม่สนับสนุนให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด และไม่เอื้ออำนวยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน หากได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการน้ำระหว่างประเทศพบว่า ประเทศไทยยังล้าหลังประเทศอื่นในกลุ่มแม่น้ำโขงด้านการจัดการน้ำจากแง่มุมทางกฎหมาย และเครื่องมือการบริหารอุปสงค์ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไม่มีประสิทธิภาพ เกิดจากการขาดเทคนิควิธีการการบริหารจัดการที่ทันสมัย ทั้งนี้เพราะการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินการอยู่ไม่มีการบูรณาการของทุกภาคส่วน ไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหา การวิจัยของหน่วยงานทำการวิจัยตามความถนัด แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าตามบทบาทและหน้าที่ ทั้งนี้เพราะไม่มีโครงสร้าง กรอบและทิศทางการวิจัยของชาติ ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระยะยาว

ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ เป็นยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาระบบการศึกษา การจัดการศึกษา และรูปแบบการศึกษาที่เชื่อมโยงสู่ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการบริหารจัดการการเรียนรู้สู่ระบบเศรษฐกิจชุมชน และการพัฒนาระบบการเรียนรู้ด้วยตนเอง ความสำคัญของการศึกษาถือเป็นเครื่องมือเปลี่ยนประเทศได้ ถ้ามีการวางยุทธศาสตร์ที่รัดกุมและมีพลังไปสู่การปฏิรูปการศึกษาหรือ “การเรียนรู้” ของคนไทยและทำให้การศึกษาปรับตัวได้ทันกับกระแสโลก เพราะโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาในช่วงเวลาเพียงไม่กี่ทศวรรษ ด้วยพลังของเทคโนโลยีที่ส่งผลกระทบมากมายต่อรูปแบบการใช้ชีวิต และการติดต่อสื่อสารระหว่างกันของมนุษยโลกและสังคมยุคใหม่ มีความสลับซับซ้อนที่ท้าทายคนรุ่นใหม่มากขึ้น ตั้งแต่การเผชิญความผันผวนทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ไปจนถึงการอยู่ร่วมและอยู่รอดในสังคมที่เต็มไปด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม และความเร่งร้อนในสภาพชีวิตประจำวัน แม้กระทั้งการศึกษาเรียนรู้ของคนยุคใหม่ก็เผชิญความท้าทายมากมาย ภายใต้สังคมที่ซับซ้อนและหลากหลายขึ้นนี้ การเรียนรู้มีอาจถูกจำกัดอยู่ภายใต้กรอบคิดของความเป็นหลักสูตร เป็นคาบเวลา หรือแม้แต่ความเป็นโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยแต่อย่างเดียวได้อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการเรียนวิชาความรู้ที่มีอยู่อีกมากมายมหาศาลนอกตำราที่เราเล่าเรียนและท่องจำ ไปจนถึงการเรียนรู้และการปรับตัวต่อการใช้ชีวิตในสังคมยุคใหม่ที่มีทักษะชีวิตมากมายที่ต้องเรียนรู้จากสภาพความเป็นจริง

2. การจัดสรรน้ำของประเทศไทย

การจัดสรรน้ำ มีการดำเนินการในกลุ่มน้ำที่มีเขื่อนเก็บกักขนาดใหญ่ สามารถควบคุมปริมาณน้ำท่าในกลุ่มน้ำในฤดูฝนไว้ใช้ในฤดูแล้ง รวมทั้งมีการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีปริมาณสูง เช่น กลุ่มน้ำเจ้าพระยา กลุ่มน้ำแม่กลอง และกลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นต้น

ในอดีต ไม่มีปัญหาในการจัดสรรน้ำ ทั้งนี้เพราะประชากรในลุ่มน้ำมีจำนวนน้อยมีแหล่งเก็บกักน้ำเพียงพอ กิจกรรมหลักในการใช้น้ำมีเฉพาะในด้านการเกษตร การอุปโภคบริโภค และด้านไฟฟ้าพลังน้ำ เป็นต้น โดยเฉพาะในด้านการเกษตรไม่มีการเพาะปลูกในฤดูแล้ง หรือมีเพียงเล็กน้อย ดังจะเห็นจากโครงการเจ้าพระยาใน พ.ศ. 2513 มีพื้นที่เพาะปลูกเพียง 0.28 ล้านไร่ ดังแสดงในแผนภาพที่ 12 และการพัฒนาพื้นที่การเกษตรในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนมีน้อยทำให้มีผลกระทบต่อปริมาณน้ำท่าในลุ่มน้ำน้อยมาก

ในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการพัฒนาทางอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และด้านการเกษตร ทำให้มีการเพาะปลูกพืชฤดูแล้ง เป็นพื้นที่มากโดยเฉพาะในพื้นที่โครงการเจ้าพระยา พื้นที่เพาะปลูกในฤดูแล้งเฉลี่ยประมาณ 3 ล้านไร่ การเพิ่มขึ้นของประชากรและการพัฒนาพื้นที่การเกษตรในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน ส่งผลผลกระทบต่อปริมาณน้ำท่าในลุ่มน้ำ ดังตัวอย่างลุ่มน้ำเจ้าพระยา การเพิ่มของพื้นที่การเกษตรในลุ่มน้ำตอนบน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปริมาณน้ำท่าที่จังหวัดนครสวรรค์ ดังแสดงในแผนภาพที่ 13 นอกจากนี้ กิจกรรมการใช้น้ำประเภทต่าง ๆ เพิ่มเติม เช่น เพื่อการอุปโภคบริโภคการเกษตร การอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว การผลิตไฟฟ้า และการรักษาสमुติเวศวิทยาท้ายน้ำ ในกรณีที่ปริมาณน้ำในลุ่มน้ำและในอ่างเก็บน้ำมีมากเพียงพอ ก็สามารถสนองตอบความต้องการใช้น้ำได้ทุกชนิด แต่ถ้าปีใดอยู่ในเกณฑ์ปีแล้งปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำต่าง ๆ มีน้อยมากจนไม่สามารถจัดสรรให้แก่การใช้น้ำได้อย่างพอเพียง (สิริพร ไชยะสูตร, 2543, น.56-58) การจัดสรรน้ำให้แก่กิจกรรมการใช้น้ำต่าง ๆ จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและจัดลำดับความสำคัญให้ดังนี้

1) การจัดสรรน้ำให้แก่ความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้งที่เป็นปีน้ำน้อยและน้อยมาก ปัจจุบันจะมีการจัดลำดับความสำคัญดังนี้

ลำดับที่ 1 เพื่อการประปาในเมืองหรือชุมชน และการอุปโภค-บริโภคของประชาชน ที่อยู่อาศัยในลุ่มน้ำ รวมทั้งเพื่อการอุตสาหกรรม

ลำดับที่ 2 เพื่อการทำเกษตรที่ใช้น้ำน้อย เช่น สวนผัก พืชไร่ พืชผลไม้ การปลูกหญ้า ปศุสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์น้ำ เป็นต้น

ลำดับที่ 3 เพื่อการผลักดันควบคุมความเค็มปากแม่น้ำ

ลำดับที่ 4 เพื่อการทำนาปรัง

ลำดับที่ 5 เพื่อการเดินเรือ

สำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำจะเป็นผลพลอยได้ จากปริมาณน้ำที่ระบายออกจากอ่างเก็บน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ต่าง ๆ อยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีการจัดลำดับความสำคัญเพื่อกิจกรรมนี้

2) การจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร เมื่อพิจารณาจากสำคัญของกิจกรรม ได้จัดลำดับดังนี้

ลำดับที่ 1 เพื่อการเลี้ยงสัตว์น้ำ (บ่อปลา)

ลำดับที่ 2 เพื่อการใช้น้ำของสวนผัก และผลไม้

ลำดับที่ 3 เพื่อการปลูกพืชไร่

ลำดับที่ 4 เพื่อการทำนาปรัง

การพัฒนาที่เกิดขึ้นทำให้มีการใช้น้ำในปริมาณเพิ่มขึ้นและมีกิจกรรมการใช้น้ำมากขึ้น เช่น ด้านอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ด้านรักษาสมดุลนิเวศวิทยาท้ายน้ำ เป็นต้น ทำให้การจัดสรรน้ำมีความยุ่งยากขึ้น เพราะมีปริมาณน้ำต้นทุนจำกัดและมีแนวโน้มลดรวมทั้งการใช้น้ำมีปริมาณเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศ คือ กลุ่มน้ำเจ้าพระยา กลุ่มน้ำแม่กลอง จำเป็นต้องมีการจัดสรรน้ำและจัดลำดับความสำคัญการใช้น้ำ โดยเฉพาะในช่วงภาวะวิกฤต ดังตัวอย่างการจัดสรรน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาและกลุ่มน้ำแม่กลองในปัจจุบัน เพื่อตอบสนอง

ในอนาคต การจัดสรรน้ำในกลุ่มน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ จะมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งและจะต้องเกิดขึ้นในกลุ่มน้ำต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งในภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดของแหล่งน้ำต้นทุนและการเพิ่มปริมาณการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ การกำหนดสิทธิการใช้น้ำ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ การเก็บค่าน้ำ จะต้องมีการดำเนินการในอนาคต รวมทั้ง การมีคณะกรรมการลุ่มน้ำมาทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้การจัดสรรน้ำเป็นไปอย่างเพียงพอในกลุ่มน้ำ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุด

3. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในกลุ่มน้ำ

สิริพร ไชละสุต (2543, น.58-60) ได้ศึกษาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในอดีต เป็นการเน้นในด้านการพัฒนาจัดหาแหล่งน้ำต้นทุนเพื่อสนองความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพราะเป็นความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ในอดีตสามารถดำเนินการได้ง่าย กล่าวคือ

- 1) มีที่ตั้งโครงการขนาดใหญ่ที่เหมาะสมหลายแห่ง
- 2) ขาดแหล่งน้ำต้นทุนขนาดใหญ่ ทำให้ต้องรีบดำเนินการพัฒนา
- 3) การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ เป็นการแก้ไขปัญหาในหลายด้าน ทั้งปัญหายากแฉ่ง อุทกภัย การเกษตร การคมนาคมทางน้ำ ผลักดันน้ำเค็ม และไฟฟ้าพลังน้ำ เป็นต้น

- 4) การกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ในด้านป่าไม้มีน้อยแห่ง
 - 5) ยังไม่มีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ
 - 6) มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมน้อย ประชากรยังไม่หนาแน่นในพื้นที่อ่างเก็บน้ำ
 - 7) กระแสการต่อต้านด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่รุนแรง เป็นต้น
- เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร และการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการใช้ที่ดิน การใช้น้ำในฤดูแล้งในภาคการเกษตร และการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองทำให้เกิดปัญหาในการใช้น้ำที่รุนแรงขึ้นในด้านต่าง ๆ คือ

- 1) การเกิดภาวะการขาดแคลนน้ำที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น
- 2) เกิดการแย่งระหว่างผู้ใช้น้ำ เกิดข้อพิพาทในเรื่องการใช้น้ำที่มีจำกัด
- 3) ปัญหาเรื่องปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำที่ด้อยลงไป
- 4) เมื่อสิ่งแวดล้อมเสื่อมลงโดยเฉพาะการตัดไม้ทำลายป่า ก็จะทำให้เกิดปัญหาเรื่องน้ำท่วมและภัยแล้งโดยวงจรดังกล่าวก็จะเกิดขึ้น

ในปัจจุบันการบริหารทรัพยากรน้ำมีลักษณะเป็นการบริหารแบบแยกส่วน คือ มีหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการดำเนินการด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการประมาณ 38 หน่วยงาน ใน 9 กระทรวง มีคณะกรรมการระดับชาติที่เกี่ยวข้องประมาณ 7 คณะ ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นไปอย่างไม่มีเอกภาพมีความซ้ำซ้อน เป็นเหตุให้การพัฒนาแหล่งน้ำเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ องค์การส่วนท้องถิ่นไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของตนเอง การปฏิบัติบางครั้งไม่สอดคล้องกันและไม่สอดคล้องกับนโยบายในส่วนรวมของรัฐบาล การบริหารทรัพยากรน้ำในปัจจุบันแม้ได้มีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นเอกภาพและมีความต่อเนื่อง ควรจะมีการปรับปรุงการดำเนินการในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ

1) การพัฒนาและการอนุรักษ์ จะต้องระบุอย่างชัดเจนว่าจะมีการพัฒนาในส่วนใด อนุรักษ์ในส่วนใด โดยใช้ข้อมูลต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบในการจัดทำ เช่น ข้อมูลการใช้ที่ดิน ข้อมูลด้านสังคม ข้อมูลด้านความต้องใช้น้ำในด้านการเกษตร การอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรม พลังงาน ไล่น้ำเค็ม น้ำเสีย และอื่น ๆ โดยเน้นในเรื่องของแหล่งต้นน้ำ สภาพลำน้ำ ปริมาณน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) ด้านอุปสงค์และอุปทาน ในการจัดทำนโยบายนี้จะต้องมีข้อมูลทางด้านอุปสงค์และอุปทานในเรื่องของน้ำในทุก ๆ ด้านมาใช้ประกอบในการพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบายที่ชัดเจนจะต้อง นำหลักการในการใช้น้ำอย่างประหยัดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และหลักการที่ผู้ใช้น้ำต้องรับผิดชอบ ในค่าใช้จ่ายซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมและลดการใช้น้ำลงได้ ประกอบการพิจารณาด้วย

3) การจัดสรรการใช้น้ำ ให้ผู้ใช้น้ำกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างก็มีความต้องการใช้น้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่มีน้ำน้อยหรือน้ำขาดแคลน จำเป็นจะต้องมีผู้ที่มีอำนาจหรือหน้าที่ในการจัดสรรการใช้น้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ต่างวัตถุประสงค์ และภายในกลุ่มวัตถุประสงค์เดียวกันและต่างลุ่มน้ำกัน ซึ่งในการจัดทำนโยบายนี้จะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่ สภาพทางโครงสร้างของสังคมและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยระบุให้ชัดเจนว่าการพัฒนาแหล่งน้ำในแต่ละที่หรือแต่ละแห่งนั้นเป็นการพัฒนาเพื่อวัตถุประสงค์ใดเป็นหลักหรือจะต้องมีการจัดสรรน้ำกันอย่างไร

นโยบายเฉพาะด้านต่าง ๆ ดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในภาพรวมและไม่ได้แยกจัดทำนโยบายเฉพาะด้านออกมาให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานหลักสามารถนำไปเปลี่ยนเป็นแผนปฏิบัติได้ มีการดำเนินการในบางลุ่มน้ำที่มีปัญหาค่อนข้างมาก เช่น ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำแม่กลอง ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก แต่ในอนาคตจะต้องมีการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบนพื้นฐานการจัดการในระบบลุ่มน้ำ ทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทานควบคู่ไปกับนโยบายการพัฒนาการอนุรักษ์แหล่งน้ำ การจัดสรรทรัพยากรน้ำ การป้องกันภัยธรรมชาติ (น้ำขาดแคลนและน้ำท่วม) การป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางน้ำ และจะต้องมีการจัดทำแผนแม่บทด้านทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นแผนระยะยาว (20-25 ปี) เพื่อรองรับความเจริญเติบโต การขยายตัวของสังคมและเศรษฐกิจในทุก ๆ ด้านครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ ทั้ง 25 ลุ่มน้ำ ทั่วประเทศและควบคู่ไปกับการวางแผนการใช้ที่ดินการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นแนวทางหรือทิศทางให้หน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ยึดถือเช่นนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนในการ

บริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน จะต้องดำเนินการสอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นกรอบแนวทางแผนการ พัฒนาจัดการและแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยกำหนดเป็นนโยบายในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) การพัฒนาทรัพยากรน้ำ เป็นการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำต้นทุน การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้น้ำ การลดการสูญเสียน้ำ การปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติและการพัฒนาด้านน้ำใต้ดิน เพื่อให้มีปริมาณน้ำเพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ โดยไม่ขาดแคลนทั้งในปัจจุบันและอนาคต

2) การจัดสรรน้ำ เป็นการกำหนดมาตรการในการจัดสรรน้ำโดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ การกำหนดสิทธิการใช้น้ำในกลุ่มน้ำของกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ มีการควบคุม และตกลงกันของกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยมีคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นผู้พิจารณาเพื่อให้มีความเหมาะสมเป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุด การกำหนดค่าน้ำ เพื่อจัดเก็บค่าน้ำในกลุ่มผู้ใช้น้ำในกิจการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเป็นธรรม ในด้านราคาต่อกลุ่มผู้ใช้น้ำ

3) การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เป็นการคุ้มครองแหล่งน้ำให้คงอยู่ในสภาพเหมาะสม รวมการสร้างจิตสำนึกให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำต่าง ๆ ให้ประหยัดรู้คุณค่าและอนุรักษ์แหล่งน้ำ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำได้อย่างยั่งยืน

4) การควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ เป็นการกำหนดมาตรการในการควบคุมปริมาณและคุณภาพทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำผิวดินและใต้ดิน ให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายให้เกิดการยอมรับและการควบคุมดูแลในระหว่างกัน รวมทั้งการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไข ภาวะน้ำท่วม น้ำเสีย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายและกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

5) กฎหมายและองค์กรบริหาร เป็นการแก้ไขปรับปรุงในด้านกฎหมายและองค์กรเพื่อการจัดการน้ำให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและอนาคต การจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำและลุ่มน้ำย่อย การกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการจัดระบบแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนและเหมาะสมทำให้การบริหารทรัพยากรน้ำเกิดการประสานสอดคล้องกันในทางปฏิบัติ และเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

6) การวิจัยและพัฒนา เป็นการมุ่งเน้นในการพัฒนาบุคลากร และการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งการส่งเสริม เพื่อนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการบริหารจัดการน้ำในระดับประเทศ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

4. องค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ

1) โครงสร้างองค์กรการบริหารทรัพยากรน้ำ

องค์กรการบริหารทรัพยากรน้ำในปัจจุบันก่อกำเนิดจาก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532” มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ (สิริพร ไชละสุต, 2543, น.60-62) มีการวางแผนงานอย่างเป็นระบบ สอดคล้องสัมพันธ์กัน

และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการพัฒนาสูงสุด โดยมีการกำหนดโครงสร้างองค์การบริหารทรัพยากรน้ำแบ่งออกไปเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 องค์การที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนระดับชาติ

ระดับที่ 2 องค์การทำหน้าที่ประสานงาน

ระดับที่ 3 องค์การระดับปฏิบัติงาน

ระดับที่ 1 องค์การที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนระดับชาติ องค์การที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและแผนประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) สำนักงบประมาณ (สงป.) สำนักงานข้าราชการพลเรือน (กพ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) แต่ละองค์การมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำของประเทศ ดังนี้

คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำของประเทศ ภายใต้การเสนอแนะของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.)

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) เป็นหน่วยงานกลางของรัฐบาลในการจัดเตรียมนโยบายและแผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อกำหนดให้เป็นนโยบายและแผนของประเทศ ตลอดจนกำกับดูแล และสนับสนุนส่วนราชการรัฐวิสาหกิจให้จัดทำแผนงานตามแนวนโยบาย คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และบุคคลซึ่ง นายฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้มีกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและแผนจะอยู่ในรูปของการประสานงานภายในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อช่วยให้งานการบริหารทรัพยากรน้ำดำเนินไปได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

สำนักงบประมาณ (สงป.) จะเกี่ยวเนื่องในด้านการจัดสรรงบประมาณ

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (กพ.) จะเกี่ยวเนื่องในด้านการขออัตรากำลังเจ้าหน้าที่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะเกี่ยวเนื่องกับการวางแผนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เป็นหน่วยงานกลางที่รับคำร้องขอโครงการพัฒนาชนบทต่าง ๆ ที่ชาวบ้านร้องขอแล้วทำการกลั่นกรองก่อนนำเสนอไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ จึงเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดราษฎร สามารถให้คำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่

ระดับที่ 2 องค์การประสานงาน องค์การกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์การปฏิบัติงานและคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) คือ สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สนง.กทช.)

สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สนง.กทช.) ทำหน้าที่ เป็นฝ่ายเลขานุการของ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) ในการประสานงานและติดตามการปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวนโยบายทรัพยากรน้ำที่กำหนดไว้ ตลอดจนการเสนอรายงานและข้อพิพาทต่อคณะกรรมการ ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.)

ทั้งนี้ มีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดยเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาในสำนักงาน

ระดับที่ 3 องค์การปฏิบัติงาน องค์การที่ทำหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับน้ำในระดับโครงการและนโยบาย กระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ระดับกรมและเทียบเท่า องค์การที่ดำเนินการในด้านปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันจะต้องมี การจัดระบบแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้มีความชัดเจน และเหมาะสมยิ่งขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและ ให้เกิดการประสานสอดคล้องในการปฏิบัติ สำหรับ “หน่วยงานหรือองค์การปฏิบัติ” ก็จะมีภาระหน้าที่ในการ วางโครงการ สำรองออกแบบ และก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ รวมทั้งทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำเพื่อ วัตถุประสงค์แต่ละด้าน โดยเฉพาะตามนโยบายและแผนแม่บทของแต่ละลุ่มน้ำที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ซึ่งในโครงสร้างปัจจุบัน การทำงานจะเป็นลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำโดยเอกเทศไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน (สิริพร ไสละสุต, 2542-2543, น.76) ดังนั้นในแผนแม่บทของแต่ละลุ่มน้ำจะต้องกำหนดนโยบายของกิจกรรม แต่ละด้านให้ชัดเจน เพื่อหน่วยงานปฏิบัติจะสามารถนำไปจัดทำแผนปฏิบัติให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน กับหน่วยงานอื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสม และสามารถจัดทำแผนปฏิบัติระยะยาวหรือแผนปฏิบัติแบบยั่งยืนได้ต่อไป

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับน้ำ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับน้ำมีหลายฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับน้ำในด้านต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมาย เกี่ยวกับการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม เพื่อการพลังงาน น้ำใช้อุปโภค บริโภค การประมง การอนุรักษ์ ทรัพยากรน้ำ และการป้องกันแก้ไขมลพิษทางน้ำ ทั้งนี้ สามารถสรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับน้ำได้ตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับน้ำ

เรื่อง	กฎหมาย
น้ำ	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยวิธีการเกี่ยวกับการขุดลอกแหล่งน้ำ สาธารณประโยชน์ที่ดินเงิน พ.ศ. 2547 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2531 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

เรื่อง	กฎหมาย
ชลประทาน	พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2497 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530
เกษตร ป่าไม้ และ ประมง	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการอนุญาต เปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
คลองและทางน้ำ	พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติรักษาคลอง พุทธศักราช 2445 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 1) พระพุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 กฎกระทรวงการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กฎกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ. 2537) ออกตามความ

เรื่อง	กฎหมาย
	ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กฎกระทรวง ฉบับที่ 65 (พ.ศ. 2537) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กฎกระทรวง ฉบับที่ 72 (พ.ศ. 2545) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 2)
พลังงานและการประปา	พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการพัฒนาและการส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแล กิจการประปาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547
สิ่งแวดล้อม น้ำบาดาล แผ่นดิน และ อสังหาริมทรัพย์	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงาน เพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2539) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

เรื่อง	กฎหมาย
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน – บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยคณะกรรมการสวัสดิการ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยกรมธนารักษ์ กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยธนาคารออมสิน กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยกรมทรัพยากรน้ำ กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยกรมป่าไม้ กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยการประสานส่วนภูมิภาค กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยการประสานครหลวง กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยกรมที่ดิน กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการปกครอง และกรมชลประทาน กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยกรมอุตุนิยมวิทยา กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยกรมการข้าว กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยกรมชลประทาน กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยสำนักกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง กฎหมายด้านอุทกภัย โคลนถล่ม และวาตภัย ที่ดูแลโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่มา : สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร

สภาพปัญหาด้านการจัดสรรทรัพยากรน้ำและแนวทางแก้ไข

1. สภาพปัญหาด้านทรัพยากรน้ำ ที่พบในประเทศไทย (สิริพร ไสละสูต, 2543, น.63-64) ในปัจจุบันสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) ปัญหาด้านแหล่งน้ำต้นทุน

- สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น คือ มีต้นทุนไม่เพียงพอ
- การขาดการวางแผนการจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่อย่างเป็นระบบ
- การเกิดความขัดแย้งในการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่
- ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน และที่สาธารณะประโยชน์
- ขาดแหล่งเก็บกักปริมาณน้ำต้นทุนขนาดใหญ่ในลุ่มน้ำ
- มีแหล่งเก็บกักน้ำขนาดกลางและขนาดเล็กไม่เพียงพอ

(2) ปัญหาด้านความต้องการน้ำ

- การเจริญเติบโตของชุมชนเมืองและการขยายตัวของเมืองทำให้เกิดปัญหาการส่งน้ำเพื่อการเกษตรและการใช้น้ำในด้านต่าง ๆ
- ปัญหาการใช้พื้นที่ในลุ่มน้ำจากการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ และการเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินทำให้มีการใช้น้ำในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น
- ปัญหาด้านประสิทธิภาพการใช้น้ำ ทางด้านระบบประปา และโครงการชลประทานต่าง ๆ ทำให้มีการใช้น้ำในด้านต่าง ๆ สูง
- ไม่มีการกำหนดลำดับความสำคัญการใช้น้ำในด้านต่าง ๆ อย่างเด่นชัดในลุ่มน้ำเพื่อเป็นนโยบายในการจัดสรรน้ำในช่วงสภาวะวิกฤติ
- พื้นที่การเกษตรในลุ่มน้ำส่วนใหญ่เพาะปลูกข้าว ในลุ่มน้ำที่มีแหล่งน้ำต้นทุนและไม่มีแหล่งน้ำต้นทุน รวมทั้งในพื้นที่ที่มีสภาพดินเหมาะสมและไม่เหมาะสมกับการปลูกข้าว ทำให้มีการใช้น้ำมากก่อให้เกิดปัญหาในการใช้น้ำในลุ่มน้ำ

(3) ปัญหาด้านองค์กร และกฎหมาย

- ปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการทรัพยากรน้ำมากเกินไป ทำให้การดำเนินงานไม่ประสานสอดคล้องกันเท่าที่ควร ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน
- การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานจะมีลักษณะที่ต่างคนต่างทำ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น
- บางหน่วยงานขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการน้ำไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำไม่สอดคล้องกัน ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน
- มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับน้ำ ซึ่งมีความซับซ้อนและขาดความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ

- การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นอำนาจของรัฐ ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง
- สิทธิการใช้น้ำไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ที่มีศักยภาพทางสังคมหรือเศรษฐกิจดีกว่าสามารถนำน้ำมาใช้ได้ก่อน
- กฎหมายทรัพยากรน้ำยังไม่มีผลบังคับใช้

2. แนวทางการแก้ไขปัญหา

การแก้ไขปัญหาการจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำควรจะมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ โดยแบ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่

(1) การแก้ไขปัญหาการจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำในระยะสั้น ควรมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ด้านแหล่งน้ำต้นทุน ควรจะต้องมีการดำเนินการดังนี้

- การก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในลุ่มน้ำระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมเพื่อเป็นแหล่งน้ำต้นทุน
 - การปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น หนอง บึง เป็นต้น
 - การพัฒนาโครงการผันน้ำ จากแหล่งน้ำที่มีปริมาณมากเกินพอในฤดูฝน มาเก็บกักในอ่างเก็บน้ำ เพื่อใช้ในลุ่มน้ำที่มีความต้องการใช้น้ำ รวมทั้งการพัฒนาโครงการผันน้ำจากแม่น้ำระหว่างประเทศ
 - การอนุรักษ์ลุ่มน้ำ และแหล่งต้นน้ำลำธาร
 - การลดความสูญเสียน้ำ และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ
 - การพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดิน

1.2 การบริหารจัดการน้ำควรจะมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- การพัฒนาการเกษตรในพื้นที่นอกเขตชลประทานตามแนวทฤษฎีใหม่โดยเน้นหลักเศรษฐกิจแบบพอเพียง
 - กำหนดระดับควบคุมการใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับปริมาณน้ำต้นทุน
 - จัดสรรน้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับปริมาณน้ำต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ปรับปรุงระบบการปลูกพืช ตามปริมาณน้ำต้นทุน และความต้องการของตลาด
 - วางแผนและปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดสรรน้ำในระดับลุ่มน้ำ และระดับ

โครงการ

- ดำเนินการก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในลุ่มน้ำระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมเพื่อเป็นแหล่งน้ำต้นทุน
 - จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาแหล่งน้ำโดยแบ่งเป็นลุ่มน้ำหลัก เช่น ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลุ่มน้ำภาคตะวันออกและลุ่มน้ำภาคใต้
 - โครงการผันน้ำจากลุ่มน้ำที่มีปริมาณน้ำมากเกินพอ หรือลุ่มน้ำนานาชาติมายังลุ่มน้ำเจ้าพระยาลุ่มน้ำชีและลุ่มน้ำมูล เป็นต้น

- จัดทำแผนเพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาอุทกภัย
- จัดทำแผนแม่บทในการวางแผนปรับปรุงแหล่งเก็บกักน้ำตามธรรมชาติ เช่น หนอง บึง ลำน้ำเดิม เป็นต้น
- การฟื้นฟูสภาพป่า แหล่งต้นน้ำลำธาร
- บริหารจัดการ และดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีอยู่แล้วให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่

- วางแผนและกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นธรรมและต่อเนื่อง

1.3 ด้านองค์กรและกฎหมาย ควรจะมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ คือ

- ควรให้มีองค์กรหรือสถาบันที่มีประสิทธิภาพมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย และควรมีอำนาจในการสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ ได้
- ควรมีคณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อกำหนดเป้าหมายและวางนโยบายในแต่ละลุ่มน้ำ มีหน่วยประสานงาน เพื่อระดมสมองในการแก้ไขปัญหาทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ใช้น้ำ
- จัดตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินการจัดทำนโยบาย แผนงาน และโครงการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ด้วย
- ควรจัดให้มีหน่วยงานกลางและแบ่งงานให้เป็นหมวดหมู่ การจัดสรรงบประมาณไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และปรับปรุงระบบราชการให้กระชับขึ้น รวมทั้งผลักดันให้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำซึ่งจะกำหนดองค์กรผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับ มีผลบังคับใช้โดยเร็ว
- ควรกำหนดให้มีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะ เพื่อควบคุมหรือใช้บังคับในการดูแลจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ และให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว
- พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง

(2) การแก้ไขปัญหาการจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบยั่งยืน

น้ำ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญและเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทรัพยากรน้ำของรัฐ หมายถึง (1) น้ำในบรรยากาศ (2) น้ำบนผิวดินที่ไหลตามธรรมชาติ (3) น้ำใต้ดิน (4) แหล่งน้ำของรัฐหรือแหล่งน้ำระหว่างประเทศไทยอาจมีน้ำมาใช้ประโยชน์ได้ (5) แหล่งต้นน้ำลำธาร ทั้งนี้ โดยให้ความหมายรวมถึงสิ่งมีชีวิตหรือไม่มีชีวิต ซึ่งอยู่ในน้ำ แหล่งน้ำ หรือแหล่งต้นน้ำลำธาร ในการดำเนินการเพื่อใช้ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนได้มีการเสนอยุทธศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรน้ำ ประกอบด้วย การพัฒนา การอนุรักษ์การจัดสรร การควบคุม การวิจัยและพัฒนา โดยมีส่วนรวมของประชาชนทุกระดับ กล่าวคือ

2.1 การพัฒนาทรัพยากรน้ำ

การพัฒนาทรัพยากรน้ำจะต้องมีการพัฒนาทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานประกอบด้วย

- การจัดการทางด้านอุปทาน การจัดการผสมผสานการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำผิวดิน และน้ำใต้ดิน การจัดส่งน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ กิจกรรมสำคัญดังนี้ การพัฒนาแหล่งน้ำใหม่ การอนุรักษ์ลุ่มน้ำ การลดความสูญเสีย น้ำ ศึกษาและตรวจวัดข้อมูลน้ำใต้ดิน และการควบคุมการเจาะสูบน้ำใต้ดิน

- การจัดการอุปสงค์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้น้ำ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งของการบริหารจัดการ รวมไปถึงการสร้างมาตรฐาน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ การคิดค่าน้ำต่าง ๆ ซึ่งเป็นทางเลือก แต่ไม่ได้หมายความว่า แนวทางที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะต้องมาบังคับใช้ทั้งหมดทุกอย่างที่เป็นข้อเสนอ นั้นมีข้อจำกัดในเรื่องของเวลา และความต้องการที่จะใช้ว่าเวลานี้เหมาะสมหรือยัง

การพัฒนาทรัพยากรน้ำเป็นการจัดหาและการบริหารจัดการผสมผสานกับการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินให้เพียงพอ และมีประสิทธิภาพประกอบด้วยนโยบายในด้านต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้

1.1 การจัดการน้ำ

1.2 การจัดการด้านความต้องการน้ำ

1.3 การจัดหาต้นทุน

2.2 การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

นอกจากจะมีการพัฒนาแหล่งน้ำ จำเป็นที่จะต้องคุ้มครองแหล่งน้ำชั้น 3 ให้คงอยู่ในสภาพเหมาะสม สามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้เป็นเวลานาน และป้องกันมิให้เกิดภาวะน้ำเสียควรมีการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันทรัพยากรน้ำเป็น 3 กรณี คือ กรณีแรก การกำหนดเขตต้นน้ำ ลำธาร รวมทั้งมาตรการคุ้มครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและแหล่งน้ำในบริเวณนั้น กรณีที่สอง การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ติดต่อกับ หรือมีผลกระทบต่อแหล่งน้ำ กรณีที่สาม การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อคุ้มครองแหล่งน้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเป็นการคุ้มครองแหล่งน้ำและแหล่งต้นน้ำให้คงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน โดยมีมาตรการต่าง ๆ ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วยนโยบายในด้านต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้

2.1 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร

2.2 การอนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติ

2.3 การอนุรักษ์ดิน

2.4 การอนุรักษ์พื้นที่พุ่มสภาพแวดล้อม

2.5 การอนุรักษ์น้ำใต้ดิน

2.3 การจัดสรรทรัพยากรน้ำ

เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขภาวการณ์ขาดแคลนน้ำ โดยให้มีการควบคุมดูแลการใช้สอยน้ำอย่างเป็นระบบ จึงกำหนดเป็นมาตรการการจัดสรรน้ำขึ้น โดยให้มีการกำหนดสัดส่วนการใช้น้ำโดยประมาณขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติให้สอดคล้องกัน เพื่อเป็นการเฉลี่ยการใช้ประโยชน์จากน้ำให้เกิดความเป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุด และถ้าหากใดเกิดการขาดแคลนน้ำขึ้นในเวลาใด ให้มีการดำเนินการปันส่วนน้ำตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญอยู่ที่จะต้องมีการรับฟังข้อคิดเห็นของผู้ใช้น้ำด้วย เพื่อมิให้การปันส่วนน้ำกระทบกระเทือนผู้ใช้น้ำมากเกินไป และให้เกิดการยอมรับและการควบคุมดูแลในระหว่างกันเองด้วย นอกจากนี้เพื่อให้การใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปโดยมีการระมัดระวังใช้ประโยชน์ในน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการประหยัดน้ำ จึงกำหนดให้การใช้ น้ำบางกรณีที่เหมาะสมจะต้องได้รับอนุญาต

เสียก่อน และบางกรณีก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายด้วย ทั้งนี้โดยได้กำหนดวิธีการขออนุญาต เงื่อนไขในการใช้น้ำ รายละเอียดการเก็บค่าน้ำ และการควบคุมการใช้น้ำให้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีมาตรการบังคับกรณีมีการฝ่าฝืนการอนุญาต

การจัดสรรทรัพยากรน้ำ เป็นการใช้อยู่ประโยชน์จากน้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดโดยมีการควบคุมดูแลการใช้น้ำในระหว่างกันเอง เพื่อการเป็นการป้องกันและแก้ไข ภาวการณ์ขาดแคลนน้ำ ประกอบด้วยนโยบายด้านต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

- 3.1 การจัดลำดับความสำคัญการใช้น้ำ
- 3.2 การกำหนดสิทธิการใช้น้ำ
- 3.3 การจัดสรรน้ำในระดับลุ่มน้ำและระดับโครงการ
- 3.4 การกำหนดบทบาทรัฐและเอกชนในการจัดสรรน้ำ

2.4 การควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ

เพื่อเป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำให้เหมาะสม ควรจะมีการจัดการด้านต่าง ๆ

- ด้านคุณภาพน้ำ จะต้องมีการป้องกันควบคุมการใช้และการปรับปรุงคุณภาพน้ำในลำน้ำ
- ด้านป้องกันและแก้ไขน้ำท่วม โดยที่ในปัจจุบันได้เกิดภาวะน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี ทั้งกรณีที่

เกิดน้ำท่วมในช่วงเวลาประจำและกรณีฉุกเฉิน ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลและทรัพย์สินเป็นอันมาก แต่ในขณะเดียวกันไม่มีการเก็บกักน้ำท่วมไว้ใช้ประโยชน์ต่อไป แนวทางแก้ไขในเรื่องนี้จึงกำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำ จัดทำแผนป้องกันและแก้ไขน้ำท่วมขึ้น โดยให้ครอบคลุมถึงสาระสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมขึ้นไว้ล่วงหน้า ในการจัดทำแผนจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นโดยทั่วไปด้วย และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ จะต้องดำเนินการเตรียมสิ่งต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติตามแผนด้วย นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมขึ้นนั้น เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและต้องปฏิบัติหน้าที่โดยรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องให้อำนาจหน้าที่ในการเข้าไปในที่ดินของเอกชน รวมทั้งดำเนินการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไข ภาวะน้ำท่วมขึ้นเองได้ด้วย โดยอาจได้รับการชดเชยค่าใช้จ่าย รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันการกระทำใด ๆ ที่จะมีผลให้อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ทำขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วมต้องเกิดความเสียหาย

- ด้านการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ในปัจจุบันไม่มีการจัดสรรและควบคุมการใช้น้ำอย่าง เป็นระบบทำให้เกิดภาวการณ์ขาดแคลนน้ำ จำเป็นต้องมีการดำเนินการกำหนดมาตรการและการเฉลี่ย การใช้ประโยชน์จากน้ำให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุด

- ด้านน้ำใต้ดินที่มีปัญหาการใช้น้ำจนเกิดวิกฤติจากการทรุดตัวของพื้นที่ต้องมีการวางแผน พัฒนาปรับปรุงและควบคุมการใช้น้ำใต้ดินอย่างเป็นระบบ

การควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ เป็นการคุ้มครองป้องกันการใช้น้ำ คุณภาพน้ำ การกำหนด มาตรการป้องกันและลดผลกระทบที่เกิดจากการใช้น้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการกำหนดมาตรการป้องกัน ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นและภาวะน้ำท่วม ภาวะภัยแล้ง โดยกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้

- 1) การควบคุมการพังทลายของดิน
- 2) การจัดการคุณภาพน้ำ

- 3) การจัดการน้ำท่วม
- 4) การควบคุมการใช้ที่ดิน
- 5) การควบคุมการใช้น้ำผิวดิน
- 6) การควบคุมการใช้น้ำใต้ดิน

2.5. กฎหมายและองค์การบริหาร

ในการจัดทำด้านกฎหมายและองค์การบริหาร เพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบการจัดการน้ำ โดยการแก้ไขปรับปรุงและออกกฎหมายใหม่ เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินการจัดการสร้างความเข้มแข็งของระบบการจัดการ และองค์การบริหารจัดการน้ำให้เป็นเอกภาพในการบริหารอย่างเป็นระบบมีความสอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงาน โดยมีการจัดระบบแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน และเหมาะสมในหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการประสานสอดคล้องกันในทางปฏิบัติ ประกอบด้วยกฎหมายในด้านต่าง ๆ

- 1) กฎหมายเกี่ยวกับปริมาณน้ำ
- 2) กฎหมายแหล่งน้ำ
- 3) กฎหมายด้านคุณภาพน้ำ
- 4) กฎหมายด้านทรัพยากรน้ำ
- 5) กฎหมายระบบตลาดน้ำเสรี
- 6) กฎหมายด้านการจัดการน้ำท่วม
- 7) กฎหมายค่าน้ำ และกองทุนน้ำ
- 8) กฎหมายด้านองค์กรน้ำ
- 9) กฎหมายให้เอกชนลงทุนพัฒนาทรัพยากรน้ำ

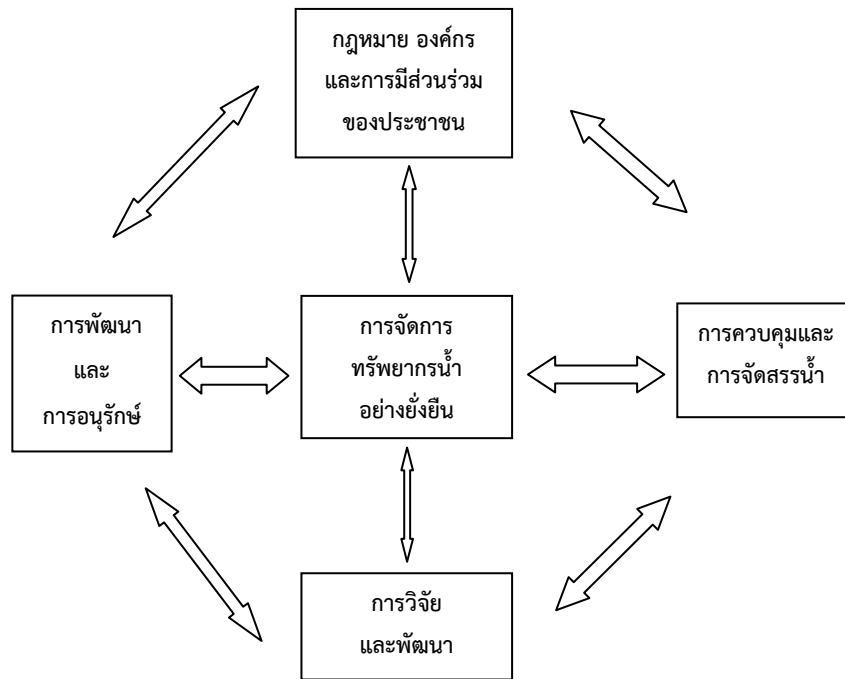
2.6 การวิจัยและพัฒนา

ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจะต้องมุ่งเน้นในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรภาครัฐ และเอกชน เพื่อให้มีความเข้มแข็งในการจัดการ และมีมาตรฐานความรู้เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการน้ำเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนการลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม นอกจากนั้นควรมีการส่งเสริมให้มีการวิจัยในด้านต่าง ๆ เพื่อนำเทคโนโลยีที่เหมาะสม มาใช้ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลการพัฒนาขบวนการจัดการ และการพัฒนาด้านวิชาการต่าง ๆ โดยมีแผนการดำเนินการด้านต่าง ๆ ดังแสดงในแผนภาพสรุปได้ ดังนี้

- 1) การพัฒนาบุคลากร
- 2) การจัดทำระบบฐานข้อมูลและระบบเครือข่าย
- 3) การจัดระบบและการตรวจวัดคุณภาพน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน
- 4) การวางแผนติดตั้งระบบโครงข่ายระบบเตือนภัยน้ำท่วม

ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนตามนโยบายดังกล่าวข้างต้น สามารถจัดทำเป็นแผนภาพได้ ดังนี้

แผนภาพ 1 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน



ที่มา : สิริพร ไสละสูต, ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยอย่างยั่งยืน

สำหรับนโยบายการบริหารจัดการน้ำแบบยั่งยืนสามารถจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ และมาตรการสนับสนุนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยมีรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 นโยบายการบริหารจัดการน้ำแบบยั่งยืน

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
การพัฒนาทรัพยากรน้ำ 1.1 การบริหารจัดการน้ำ	1) แผนการจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ 2) แผนการจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดกลางขนาดเล็ก 3) แผนการจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ	- โครงการกำหนดระดับควบคุมและเกณฑ์การจัดสรรน้ำ - โครงการจัดสรรน้ำในระดับลุ่มน้ำและระดับโครงการ - โครงการปรับปรุงระบบการปลูกพืช - โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ - โครงการส่งเสริมการรักษาแหล่งต้นน้ำ - โครงการกำหนดระดับควบคุมและเกณฑ์การจัดสรรน้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง - โครงการปรับปรุงอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก - โครงการกำหนดเกณฑ์การใช้น้ำ - โครงการกำหนดเกณฑ์การใช้น้ำ - โครงการส่งเสริมชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการน้ำ - โครงการกำหนดเกณฑ์การใช้น้ำในกลุ่มผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำ - โครงการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ - โครงการส่งเสริมการรักษาแหล่งต้นน้ำ - โครงการปรับปรุงแหล่งน้ำตามธรรมชาติ - โครงการส่งเสริมความรู้เรื่องน้ำ
1.2 การจัดการด้านความต้องการน้ำ	1) แผนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ	- โครงการปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดใหญ่ - โครงการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำและระดับโครงการ - โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการประปา

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
	2) แผนการประเมินและ คาดการณ์ความต้องการ ของตลาดในด้านการเกษตร 3) แผนการสร้างเสริมความเข้มแข็ง ให้องค์กรการเกษตร 4) แผนการจัดระบบการปลูก พืชในพื้นที่ชลประทาน 5) แผนการจัดระบบการปลูก พืชนอกเขตพื้นที่ชลประทาน 6) แผนการให้เอกชนเข้าร่วม ลงทุนในภาคการเกษตร	- โครงการส่งเสริมการประหยัดน้ำ - การจัดการองค์การการเกษตร - การปรับระบบการปลูกพืช - การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต - การจัดรวมกลุ่มองค์กรการเกษตร - การเป็นการพึ่งพาตนเองของกลุ่ม เกษตรกร - พัฒนาบุคลากรด้านการเกษตร - โครงการศึกษาด้านการตลาด ทางการเกษตร - โครงการศึกษาด้านการตลาดทาง การเกษตร - โครงการส่งเสริมปลูกพืชเศรษฐกิจ - โครงการส่งเสริมการเกษตรในเขต พื้นที่เฉพาะ - โครงการส่งเสริมการปลูกพืชแบบ ผสมผสาน - โครงการเกษตรกรรมยั่งยืน - การส่งเสริมการปลูกพืชให้เหมาะกับ ปริมาณน้ำต้นทุน - การจัดระบบปลูกพืชตามความ ต้องการด้านตลาด - การปลูกพืชตามแนวทฤษฎีใหม่ - การส่งเสริมการปลูกพืชแบบ ผสมผสาน - จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในกิจการต่าง ๆ - ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การจัดสรรน้ำ - การส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาท ในการจัดสรรน้ำ การบำรุงรักษาและ การบริหารระบบการเพาะปลูก การตลาด

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
	7) แผนการประเมินการใช้น้ำ ในกิจกรรมต่าง ๆ 8) แผนการให้เอกชนเข้าร่วม ทุนในกิจกรรมใช้น้ำอื่น ๆ 9) แผนการเก็บค่าน้ำ	- การประเมินการใช้น้ำในสถานการณ์ต่าง ๆ - จัดทำบัญชีการใช้น้ำ และบัญชีน้ำต้นทุน - พยากรณ์การใช้น้ำในอนาคต - จัดทำแผนการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ - โครงการรวมกลุ่มพื้นที่เพื่อการพัฒนากิจกรรมประปา - โครงการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน - โครงการส่งเสริมการประปาที่ดำเนินการแบบรวมกลุ่ม - รูปแบบการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแบบรวมกลุ่ม - Joint Venture - Concession Contract - Leasing - โครงการศึกษาค่าน้ำ - โครงการจัดตั้งกองทุนน้ำ - โครงการจัดเก็บค่าน้ำในพื้นที่วิกฤต - โครงการจัดเก็บค่าน้ำในลุ่มน้ำที่มีความพร้อม - โครงการจัดเก็บค่าน้ำทั่วประเทศ
1.3 การจัดหาแหล่งน้ำ ต้นทุน	1) แผนการปรับปรุงแหล่งเก็บกักน้ำ ตามธรรมชาติ 2) แผนการขุดสระเก็บน้ำ	- โครงการปรับปรุงและรักษา พื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ - โครงการส่งเสริมชุมชนรักษาแหล่งน้ำ - โครงการส่งเสริมชุมชนปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ - โครงการพัฒนาแหล่งน้ำตามธรรมชาติในระดับหมู่บ้าน - ส่งเสริมเกษตรกรมีแหล่งเก็บน้ำตนเอง - โครงการขุดสระเก็บน้ำในระดับหมู่บ้าน

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
	3) แผนการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก 4) แผนการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ 5) แผนการพัฒนาโครงการผันน้ำ 6) แผนการพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดิน	- โครงการขุดสระไร่นาตามแนวทฤษฎีใหม่ - โครงการสร้างแหล่งเก็บกักน้ำในชุมชน - โครงการส่งเสริมชุมชนในการปรับปรุงแหล่งน้ำขนาดเล็ก - โครงการส่งเสริมชุมชนในการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก - โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคระดับหมู่บ้าน - โครงการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำในระดับหมู่บ้าน - ก่อสร้างโครงการขนาดกลางและขนาดใหญ่ในแผน - จัดทำกรอบแผนการพัฒนาโครงการขนาดกลางและขนาดใหญ่ในกลุ่มน้ำต่าง ๆ - เร่งรัดวางแผนจัดการทรัพยากรน้ำแบบระบบลุ่มน้ำทั้งด้านอนุรักษ์ฟื้นฟูพัฒนา และใช้ประโยชน์ทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินทั้ง 25 ลุ่มน้ำ - วางแผนก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่และขนาดกลาง - จัดทำแผนการพัฒนาโครงการผันน้ำจากลุ่มน้ำในประเทศและระหว่างประเทศ - ศึกษาออกแบบโครงการผันน้ำในกลุ่มน้ำที่มีภาวะวิกฤต - ก่อสร้างโครงการผันน้ำให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนพัฒนาโครงการผันน้ำ - จัดทำแผนการพัฒนาโครงการผันน้ำใต้ดินในพื้นที่ต่าง ๆ

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
		- โครงการพัฒนาน้ำใต้ดินในระดับหมู่บ้าน - โครงการพัฒนาน้ำใต้ดินและการใช้น้ำใต้ดินอย่างยั่งยืน - ป้องกันและแก้ไขวิกฤตการณ์น้ำใต้ดินและแผ่นดินทรุดที่เกิดจากการใช้น้ำใต้ดินเกินสมดุลทางธรรมชาติ - ประกาศเขตคุ้มครองพื้นที่ต้นน้ำบาดาล
การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ 2.1 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร	1) แผนการอนุรักษ์และตระหนักในการป้องกันแก้ไขปัญหา พื้นที่ป่าต้นน้ำ 2) แผนการปลูกป่าต้นน้ำลำธาร 3) แผนการจัดตั้งป่าชุมชน	- ประชาสัมพันธ์สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์และป้องกันป่าต้นน้ำ - แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายและปัญหาชุมชนที่เข้าทำกินในพื้นที่ป่าลุ่มน้ำชั้น 1A และ ชั้น 1B - กำหนดพื้นที่ปลูกป่าต้นน้ำลำธาร - อพยพผู้บุกรุกป่าต้นน้ำลำธาร - กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้เป็นร้อยละ 40 ของประเทศ โดยเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ห้ามการบุกรุกทำลายอย่างเข้มงวดไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 หรือกำหนดพื้นที่ปลูกป่าเศรษฐกิจให้ได้ ปีละ 6 ล้านไร่ - พื้นฟูสภาพป่าและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้คืนสภาพเป็นป่าธรรมชาติที่สมบูรณ์ - กำหนดแนวกันชน เขตป่าอนุรักษ์ - จัดตั้งและอบรมผู้เข้าร่วมโครงการป่าชุมชน - สนับสนุนและส่งเสริมโครงการป่าชุมชน

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
	3) แผนการป้องกันบำบัดฟื้นฟูสภาพดินเปรี้ยว 4) แผนการป้องกันบำบัดฟื้นฟูสภาพดินเค็ม	เกี่ยวกับข้อกฎหมายและปัญหาชุมชนที่เข้าทำกินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1A และ ชั้น 1B - แก้ปัญหาการชะล้างพังทลายของดินในพื้นที่ รวม 33 ล้านไร่ โดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มน้ำวิกฤต 18 ล้านไร่ - อนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีลักษณะเด่นทางนิเวศวิทยาและธรณีวิทยา บนพื้นฐานความสมดุลของธรรมชาติในทุกภาคของประเทศ - ปรับปรุงการใช้ที่ดินและกำหนดเขตการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพทางกายภาพและนิเวศวิทยา - กำหนดขอบเขตพื้นที่ดินเปรี้ยว - โครงการปรับปรุงฟื้นฟูสภาพดิน - กำหนดพื้นที่ดินเค็ม - ปรับปรุงฟื้นฟูสภาพดิน
2.4 การอนุรักษ์ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม	1) แผนการอนุรักษ์และตระหนักในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม	- การปรับปรุงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและระบบโครงสร้างการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพและมีเอกภาพในการจัดการมากขึ้น - การปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของประชาชนที่มีต่อความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม - รณรงค์ประชาสัมพันธ์ และจัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชน

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
	2) แผนการจัดทำแผนรวมการอนุรักษ์พื้นที่ฟูสภาพแวดล้อมต่าง ๆ 3) แผนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ 4) แผนการบริหารจัดการรวมด้านสภาพแวดล้อมในลุ่มน้ำ	- จัดให้มีคณะกรรมการจัดทำแผนอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในแต่ละจังหวัด โดยประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐเอกชนและประชาชน - จัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำแต่ละลุ่ม - ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม - ปรับปรุงการใช้ที่ดินและกำหนดเขตการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพและนิเวศวิทยาของพื้นที่ลุ่มน้ำ - อนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีลักษณะเด่นทางนิเวศวิทยาและธรณีวิทยาบนพื้นฐานความสมดุลของธรรมชาติอย่างชัดเจนโดยมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละลุ่มน้ำทั้งในส่วนในพื้นที่อนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ และพื้นที่เกษตรกรรมให้เหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพและนิเวศวิทยา - ฟื้นฟูสภาพป่าและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้คืนสภาพเป็นป่าธรรมชาติที่สมบูรณ์โดยควบคุมดูแลให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าอย่างเคร่งครัด - ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและ

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
		สิ่งแวดล้อม - จัดตั้งคณะกรรมการบริหารและพัฒนาลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบโดยประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชน - จัดทำแผนลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำ
2.5 การอนุรักษ์น้ำใต้ดิน	1) โครงการเติมน้ำลงใต้ดิน 2) โครงการกำหนดปริมาณน้ำสูงสุดที่อนุญาตให้สูบได้ในพื้นที่วิกฤติ 3) โครงการใช้น้ำใต้ดินร่วมกับน้ำผิวดิน 4) โครงการส่งเสริมมาตรฐานการเจาะบ่อน้ำใต้ดิน	- กำหนดพื้นที่ใช้น้ำใต้ดินที่ต้องมีการเติมน้ำลงใต้ดิน - จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเติมน้ำลงใต้ดิน - กำหนดพื้นที่วิกฤติและกำหนดปริมาณน้ำสูงสุด - การเก็บค่าน้ำ - ปรับปรุงกฎหมายให้มีความเข้มแข็งในการควบคุมและอนุญาตการเจาะสูบน้ำใต้ดิน - การวางแผนจัดการทรัพยากรน้ำแบบระบบลุ่มน้ำ ทั้งด้านการอนุรักษ์ พื้นฟูพัฒนาและใช้ประโยชน์ทั้งแหล่งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน - สำรวจศักยภาพน้ำใต้ดินเพื่อวางแผนใช้น้ำร่วมกับน้ำผิวดิน - ส่งเสริมการใช้น้ำใต้ดินทดแทนน้ำผิวดินในช่วงจำเป็นตามศักยภาพปริมาณน้ำใต้ดิน - ประกาศเขตคุ้มครองพื้นที่ต้นน้ำบาดาล - กำหนดมาตรฐานการเจาะบ่อน้ำใต้ดิน - อนุญาตและควบคุมการเจาะบ่อน้ำใต้ดินในพื้นที่ต่าง ๆ

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
	5) โครงการสำรวจและวิจัย 6) โครงการพัฒนาด้านบุคลากร	- ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนในการเจาะบ่อน้ำใต้ดินตามมาตรฐานที่กำหนด - สํารวจวิจัยศักยภาพน้ำใต้ดินเพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ - ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการในการสำรวจและวิจัย - ส่งเสริมการอบรมบุคลากรให้ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม - ส่งเสริมเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนา
ด้านการจัดสรรทรัพยากรน้ำ 3.1 การจัดลำดับความสำคัญการใช้น้ำ	1) แผนการประเมินน้ำต้นทุนและความต้องการน้ำ 2) แผนการกำหนดความสำคัญการใช้น้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำต่าง ๆ 3) แผนการลำดับความสำคัญการใช้น้ำในสภาวะการณ์ต่าง ๆ	- ศึกษาผลตอบแทนน้ำในกิจกรรมต่าง ๆ - หาปริมาณน้ำต้นทุนและความต้องการใช้น้ำ - ทำบัญชีน้ำ - ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำ กลุ่มผู้ใช้น้ำ มีสิทธิในกำหนดสัดส่วนการใช้น้ำ - ประเมินน้ำต้นทุนและความต้องการใช้น้ำสูงสุดในกิจกรรมต่าง ๆ - กำหนดปริมาณการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ - กำหนดความสำคัญการใช้น้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อย - ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำและกลุ่มผู้ใช้น้ำกำหนดลำดับความสำคัญการใช้น้ำ - กำหนดสัดส่วนการใช้น้ำในสภาวะการณ์ต่าง ๆ - จัดแผนการใช้น้ำในลุ่มน้ำให้เหมาะสมกับน้ำต้นทุน - ให้กลุ่มผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการกำหนดความสำคัญและจัดสรรน้ำ

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
3.2 การกำหนดสิทธิการใช้น้ำ	1) กำหนดค่าภาคหลวงค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ 2) กำหนดบทบาทหน่วยงานผู้รักษาสิทธิการใช้น้ำ 3) สิทธิการใช้น้ำเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ 4) สิทธิการใช้น้ำกำหนดเป็นปริมาณน้ำ	- กำหนดพื้นที่การใช้น้ำในกลุ่มน้ำตามความสำคัญการใช้น้ำ - กำหนดค่าภาคหลวงค่าธรรมเนียมในกิจกรรมการใช้น้ำต่าง ๆ - กำหนดบทบาทหน่วยงานรัฐ - ประสานงานกับกลุ่มผู้ใช้น้ำและคณะกรรมการลุ่มน้ำ - กำหนดบทบาทกลุ่มผู้ใช้น้ำ - คณะกรรมการลุ่มน้ำ - กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบสิทธิการใช้น้ำเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ - สิทธิการใช้น้ำมีการแลกเปลี่ยนได้ - ใช้ข้อมูลการใช้อย่างน้อย 10 ปีเป็นเกณฑ์ - รวมกลุ่มผู้ใช้น้ำ - ประเมินปริมาณน้ำสูงสุดของกลุ่มผู้ใช้น้ำในช่วงเวลาต่าง ๆ - กำหนดปริมาณน้ำเฉลี่ย การใช้น้ำของกลุ่มผู้ใช้น้ำ - กำหนดสัดส่วนการใช้น้ำในสถานการณ์ต่าง ๆ
3.3 การจัดสรรน้ำในระดับลุ่มน้ำและระดับโครงการ	1) แผนการจัดสรรน้ำในกิจกรรมต่าง ๆ 2) แผนการจัดสรรน้ำในระดับโครงการ	- ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำและกลุ่มผู้ใช้น้ำ มีส่วนร่วมในการกำหนดปริมาณการใช้น้ำและการจัดสรรน้ำ - กำหนดแผนการใช้น้ำในสถานการณ์ต่าง ๆ - ประสานแผนการใช้น้ำในกลุ่มผู้ใช้น้ำและระหว่างลุ่มน้ำ - จัดสรรน้ำตามลำดับความสำคัญและตามสัดส่วนที่กำหนด - โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ - โครงการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
	3) แผนการกำหนดปริมาณน้ำท่าต่ำสุด ในกลุ่มน้ำ 4) แผนการจัดสรรน้ำใต้ดิน 5) แผนการจัดสรรน้ำอย่างผสมผสาน ของน้ำท่าผิวดินและน้ำใต้ดิน	- โครงการส่งเสริมและปรับปรุงระบบการปลูกพืช - โครงการรณรงค์ประหยัดน้ำ - ประเมินปริมาณน้ำในช่วงเวลาต่าง ๆ ในกลุ่มน้ำ - ประเมินปริมาณน้ำในการรักษาสมดุลนิเวศวิทยาทำนน้ำ - กำหนดปริมาณน้ำต่ำสุดที่สุดต่าง ๆ ในกลุ่มน้ำ - ประเมินศักยภาพและปริมาณน้ำใต้ดินในพื้นที่ต่าง ๆ - กำหนดสัดส่วนการใช้น้ำใต้ดินในกิจกรรมต่าง ๆ - จัดสรรน้ำใต้ดินให้เหมาะสมกับปริมาณน้ำใต้ดิน - ประเมินน้ำต้นทุนของปริมาณน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน และความต้องการใช้น้ำ - กำหนดแผนการใช้น้ำผิวดินและน้ำใต้ดินในสถานการณ์ต่าง ๆ - สนับสนุนการใช้น้ำผิวดินและน้ำใต้ดินอย่างยั่งยืน
3.4 การกำหนดบทบาทรัฐและเอกชนในการจัดสรรน้ำ	1) แผนการลดบทบาทภาครัฐในการจัดสรรน้ำ 2) แผนการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดสรรน้ำ	- ลดบทบาทรัฐและบุคลากรในด้านการจัดสรรน้ำ - ออกกฎหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการได้ - ส่งเสริมสนับสนุนให้ความรู้ข้าราชการในการให้เอกชนดำเนินการจัดสรรน้ำ - การวางกรอบนโยบายการจัดสรรน้ำ - ส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการจัดสรรน้ำ - ประสานงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดสรรน้ำ - สนับสนุนเอกชนเข้าดำเนินการจัดสรรน้ำ

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
กฎหมายและองค์การบริหาร 4.1 กฎหมายเกี่ยวกับปริมาณน้ำ	1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและพระราชบัญญัติ 2) กฎหมายทรัพยากรน้ำ	- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ - พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2482 - พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 - พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 - กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ
4.2 กฎหมายแหล่งน้ำ	1) กฎหมายควบคุมฟื้นฟูแหล่งน้ำ 2) กฎหมายอนุรักษ์แหล่งน้ำ	- กฎหมายควบคุมฟื้นฟูและอนุรักษ์แหล่งน้ำ
4.3 กฎหมายน้ำด้านคุณภาพน้ำ	1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม 2) กฎหมายควบคุมด้านคุณภาพน้ำ	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 - กฎหมายกำหนดให้มีใบอนุญาตในการระบายน้ำของเสียหรือน้ำเสีย - กฎหมายลำดับรอง
4.4 กฎหมายด้านทรัพยากรน้ำ	1) กฎหมายและพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ 2) กฎหมายการจัดการน้ำและองค์กรน้ำ	- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ - กฎหมายจัดการน่านายกรัฐมนตรีตั้งองค์การลุ่มน้ำ - พระราชบัญญัติตั้งองค์การฯ
4.5 กฎหมายระบบตลาดน้ำเสรี	1) กฎหมายการจัดการน้ำผิวดิน 2) กฎหมายสิทธิการใช้น้ำ 3) กฎหมายการควบคุมการใช้ที่ดิน	- กฎหมายน้ำเพื่อการจัดการน้ำผิวดิน - กฎหมายสิทธิการใช้น้ำ - กฎหมายระบบตลาดน้ำ
4.6 กฎหมายค่าน้ำ และกองทุนน้ำ	1) ปรับปรุงกฎหมายองค์กรที่รับผิดชอบ 2) กฎหมายค่าธรรมเนียมน้ำกองทุนน้ำ	- กฎหมายค่าธรรมเนียมน้ำ - กฎหมายกองทุนน้ำ - ปรับปรุงกฎหมายองค์กรที่รับผิดชอบ

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
4.7 กฎหมาย ด้านองค์กรน้ำ	1) ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ขององค์กรน้ำเดิม 2) กฎหมายองค์กรน้ำที่จะตั้งใหม่	- ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ขององค์กรน้ำ เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพ - ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตั้ง องค์การลุ่มน้ำ - ตราพระราชบัญญัติตั้งองค์การฯ
4.8 กฎหมายให้เอกชน ลงทุนพัฒนา ทรัพยากรน้ำ	1) กฎหมายให้องค์กรเอกชนดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ ด้านทรัพยากรน้ำ	- กฎหมายให้เอกชนดำเนินกิจกรรม ต่าง ๆ ด้านทรัพยากรน้ำ เช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น การจัดสรร การลงทุน การบริหาร
การวิจัยและพัฒนา 5.1 การพัฒนาบุคลากร	1) พัฒนาด้านประสิทธิภาพ และการจัดการ 2) พัฒนาการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม 3) พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ และบทบาทในการอนุรักษ์ พัฒนาการใช้ประโยชน์ การควบคุม และจัดการทรัพยากร น้ำในลุ่มน้ำผสมผสาน 4) เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ ด้านทรัพยากรน้ำต่อสาธารณชน	- อบรมบุคลากรในระดับต่าง ๆ - มุ่งเน้นการจัดการบริหารองค์กร โดยเน้นเป้าหมาย ผลงาน และ ประสิทธิผล - อบรมบุคลากรให้ใช้เทคโนโลยีที่ เหมาะสมกับงาน - นำเทคโนโลยีท้องถิ่นมาใช้งาน บางด้าน - กำหนดบทบาทหน้าที่หน่วยงาน รับผิดชอบ - อบรมบุคลากรในระดับต่าง ๆ - ส่งเสริมการจัดทำกิจกรรมร่วมกับใน หน่วยงานต่าง ๆ - กำหนดบทบาทหน่วยงาน ที่รับผิดชอบ - อบรมบุคลากรเพื่อเผยแพร่ข้อมูล - จัดระบบเครือข่ายการประชาสัมพันธ์
5.2 การจัดระบบข้อมูล และระบบเครือข่าย	1) ระบบข้อมูลด้านทรัพยากรน้ำ	- ปรับปรุงและจัดทำมาตรฐานระบบ ข้อมูล - จัดศูนย์รวมข้อมูล และสถานีเครือข่าย

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
	2) ระบบข้อมูลด้านสารสนเทศทางภูมิศาสตร์	- ประสานงานการใช้ข้อมูลร่วมกัน - การลดขั้นตอนการขอใช้ข้อมูลของรัฐจากภาคเอกชน และการจำหน่ายข้อมูลให้กับองค์กรต่าง ๆ - ปรับปรุงและจัดทำมาตรฐานระบบข้อมูลด้านสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ - ประสานงานการใช้ข้อมูลร่วมกัน - จัดศูนย์รวมข้อมูล
5.3 การจัดระบบและการตรวจวัดคุณภาพน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน	1) จัดวางระบบการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐาน 2) กำหนดมาตรฐาน และการใช้เทคโนโลยีในการตรวจวัดคุณภาพน้ำ 3) จัดระบบฐานข้อมูลน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน	- ปรับปรุงและจัดทำมาตรฐานระบบข้อมูล - จัดศูนย์รวมข้อมูล - ประสานงานการใช้ข้อมูลร่วมกัน - กำหนดมาตรฐาน และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการตรวจวัดคุณภาพน้ำในระดับต่าง ๆ - ปรับปรุงและจัดทำมาตรฐานการรวบรวมข้อมูล - เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ - การจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน - การกำหนดมาตรฐานและระบบข้อมูล - จัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันสามารถใช้งานร่วมกัน
5.4 โครงข่ายระบบเตือนภัยน้ำท่วม	1) แผนกำหนดพื้นที่เตือนภัยน้ำหลาก	- วางระบบการใช้ข้อมูลร่วมกัน - ศึกษาและเตือนภัยน้ำท่วมในลุ่มน้ำต่าง ๆ - ติดตั้งโครงข่ายระบบเตือนภัยในพื้นที่เร่งด่วน - ประสานโครงข่ายระบบเตือนภัยระหว่างภาคพื้นดินร่วมกับระบบพยากรณ์จากดาวเทียม

นโยบาย	แผนปฏิบัติการ	มาตรการสนับสนุน
	2) แผนพัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยี	- ควบคุมการพัฒนาพื้นที่น้ำท่วม - พัฒนาบุคลากรในการใช้เครือข่ายระบบเตือนภัยน้ำหลาก - เสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมการใช้น้ำใต้ดิน - ป้องกันควบคุมการเจาะสูบน้ำใต้ดินจนเกินศักยภาพ - เพิ่มประสิทธิภาพ และลดการสูญเสียการใช้น้ำใต้ดิน - เพิ่มปริมาณน้ำใต้ดินในพื้นที่ต่าง ๆ

ที่มา : สิริพร ไสละสูต, ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอย่างยั่งยืน

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ดังกระแสพระราชดำรัส ความว่า “หลักสำคัญว่าต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ เพื่อการเพาะปลูก เพราะว่ามีชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้”

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์มีปริมาณจำกัดไม่สามารถจัดหาเพิ่มเติมได้ตลอดเวลา และมีความไม่แน่นอนขึ้นอยู่กัาสภาวะแวดล้อม จากปัญหาความต้องการน้ำที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ คือ

1. การเพิ่มของประชากร
2. การเพาะปลูกพืชในฤดูแล้ง ซึ่งเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2513 ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา โดยมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในทุกพื้นที่
3. การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวด้านอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและชุมชนเมือง
4. การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ความต้องการใช้น้ำ ที่เพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อผลผลิตของปริมาณน้ำท่าตามธรรมชาติ และมลพิษทางน้ำ ทำให้เกิดปัญหายุ่งยาก น้ำท่วม และน้ำเสีย และมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นในอนาคต ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ (สิริพร ไสละสูต, 2543, น. 154-162) อันได้แก่

1. การพัฒนาทรัพยากรน้ำ

การพัฒนาทรัพยากรน้ำ เป็นการจัดหาและบริหารจัดการผสมผสานกับการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยนโยบายด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย

1.1 การจัดการน้ำ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการน้ำโดยมีแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- แผนการจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่
- แผนการจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง ขนาดเล็ก
- แผนการจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

1.2 ด้านความต้องการน้ำ เป็นการจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดการใช้น้ำให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม การจัดการอย่างเป็นระบบประกอบด้วย

- แผนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ
- แผนการประเมินและคาดการณ์ความต้องการของตลาดในด้านการเกษตร
- แผนการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรการเกษตร
- แผนการจัดระบบปลูกพืชในพื้นที่ชลประทาน
- แผนการจัดระบบการปลูกพืชนอกพื้นที่ชลประทาน
- แผนประเมินการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ
- แผนการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนภาคการเกษตร
- แผนเก็บค่าน้ำ
- แผนการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจกรรมใช้น้ำอื่น ๆ

1.3 การจัดหาแหล่งน้ำต้นทุน เป็นการจัดหาปริมาณน้ำให้เพียงพอกับความต้องการใช้น้ำในอนาคต ประกอบด้วยแผนต่าง ๆ ดังนี้

- แผนการปรับปรุงแหล่งเก็บกักน้ำตามธรรมชาติ
- แผนการขุดสระเก็บน้ำ
- แผนการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก
- แผนการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่
- แผนการพัฒนาโครงการผันน้ำ
- แผนการพัฒนาพื้นที่น้ำใต้ดิน

2. การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เป็นการคุ้มครองแหล่งน้ำและแหล่งต้นน้ำให้คงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน โดยมีแผนและมาตรการต่าง ๆ ว่าด้วยการอนุรักษ์ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยนโยบายในด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ประกอบด้วยแผนต่าง ๆ ดังนี้

- แผนการอนุรักษ์และตระหนักในการป้องกันแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าต้นน้ำ
- แผนการปลูกป่าต้นน้ำลำธาร

- แผนการจัดตั้งป่าชุมชน

2.2 การอนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติ ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- แผนการอนุรักษ์และตระหนักในการป้องกันแก้ไขปัญหาแหล่งน้ำ
- แผนการฟื้นฟูและปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ
- แผนการส่งเสริมชุมชนในการบริหารจัดการแหล่งน้ำ

2.3 การอนุรักษ์ดิน ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- แผนการอนุรักษ์และตระหนักในการป้องกันแก้ไขปัญหาดิน
- แผนการฟื้นฟูและป้องกันการพังทลายของดิน
- แผนการป้องกันบำบัดฟื้นฟูสภาพดินเปรี้ยว
- แผนการป้องกันบำบัดฟื้นฟูสภาพดินเค็ม

2.4 การอนุรักษ์ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- แผนการอนุรักษ์และตระหนักในการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
- แผนการจัดทำแผนรวมการอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพแวดล้อมต่าง ๆ
- แผนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ
- แผนการบริหารจัดการรวมด้านสภาพแวดล้อมในลุ่มน้ำ

2.5 การอนุรักษ์น้ำใต้ดิน ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- โครงการเติมน้ำลงใต้ดิน
- โครงการกำหนดปริมาณน้ำสูงสุดที่อนุญาตให้สูบได้ในพื้นที่วิกฤต
- โครงการใช้น้ำใต้ดินร่วมกับน้ำผิวดิน
- โครงการส่งเสริมมาตรฐานการเจาะบ่อน้ำใต้ดิน
- โครงการสำรวจและวิจัย
- โครงการพัฒนาด้านบุคลากร

3. การจัดสรรทรัพยากรน้ำ

การจัดสรรทรัพยากรน้ำเป็นการใช้ประโยชน์จากน้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดโดยมีการควบคุมดูแลการใช้น้ำในระหว่างกันเอง เพื่อการเป็นการป้องกันและแก้ไขภาวะการณ์ขาดแคลนน้ำ ประกอบด้วยนโยบายในด้านต่าง ๆ ดังนี้

3.1 การจัดลำดับความสำคัญการใช้น้ำ

- แผนการประเมินน้ำต้นทุนและความต้องการน้ำ
- แผนการกำหนดความสำคัญการใช้น้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำต่าง ๆ
- แผนการจัดลำดับความสำคัญการใช้น้ำในสภาวะการณ์ต่าง ๆ

3.2 การกำหนดสิทธิการใช้น้ำ ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- กำหนดค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ
- กำหนดบทบาทหน่วยงานผู้รักษาสหสิทธิการใช้น้ำ

- สิทธิการใช้น้ำเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- สิทธิการใช้น้ำกำหนดเป็นปริมาณน้ำ

3.3 การจัดสรรน้ำในระดับลุ่มน้ำและระดับโครงการ

- แผนการจัดสรรน้ำในกิจกรรมต่าง ๆ
- แผนการจัดสรรน้ำในระดับโครงการ
- แผนการกำหนดปริมาณน้ำท่าต่ำสุดในลุ่มน้ำ
- แผนการจัดสรรน้ำใต้ดิน
- แผนการจัดสรรน้ำอย่างผสมผสานของน้ำท่าผิวดินและน้ำใต้ดิน

3.4 การกำหนดบทบาทรัฐและเอกชนในการจัดสรรน้ำ

- แผนการลดบทบาทภาครัฐในการจัดสรรน้ำ
- แผนการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดสรรน้ำ

4. การควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ

การควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำเป็นการคุ้มครองป้องกันการใช้น้ำ คุณภาพน้ำ การกำหนดมาตรการป้องกันและลดผลกระทบที่เกิดจากการใช้น้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการกำหนดมาตรการป้องกันภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้น เช่น ภาวะน้ำท่วม ภาวะภัยแล้ง โดยกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ ดังนี้

4.1 การควบคุมการพังทลายของดิน ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- แผนการปลูกป่าเพื่ออนุรักษ์ดิน
- แผนการปรับปรุงและก่อสร้างการพังทลายของดิน
- แผนการป้องกันการชะล้างหน้าดิน

4.2 การควบคุมการใช้ที่ดิน ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- การศึกษาทบทวนและกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำให้เหมาะสมกับสภาพเป็นจริง
- การจัดทำ Zoning การใช้ที่ดิน
- การจัดทำแนวเขตป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่อื่น
- การควบคุมการใช้ที่ดินด้านการเกษตร

4.3 การจัดการคุณภาพน้ำ ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำของพื้นที่ต่าง ๆ
- ควบคุม จัดการ และฟื้นฟูคุณภาพน้ำ
- ลดปัญหาการปนเปื้อนจากภาคการเกษตรในการใช้สารเคมี
- กำหนดพื้นที่ป้องกันและจัดการคุณภาพน้ำ
- จัดระบบบำบัดน้ำเสียตามชุมชนเมือง

4.4 การจัดการน้ำท่วม ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- กำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยต่อน้ำท่วมในระดับต่าง ๆ
- ติดตั้งระบบโครงข่ายเตือนภัยน้ำท่วมในลุ่มน้ำต่าง ๆ

- แผนการบรรเทาอุทกภัย และการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมในระดับต่าง ๆ
- การจัดเก็บภาษีน้ำท่วมในพื้นที่ได้รับการป้องกัน และชดเชยพื้นที่รับผลกระทบจากน้ำท่วม
- การวางแผนควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อลดความเสียหายจากน้ำท่วม

4.5 การควบคุมการใช้น้ำผิวดิน ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- จัดทำระดับฐานข้อมูลบัญชีน้ำต้นทุน และการใช้น้ำของกลุ่มต่าง ๆ
- ควบคุมการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ
- เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำและคณะกรรมการลุ่มน้ำ
- การจัดเก็บค่าน้ำ

4.6 การควบคุมการใช้น้ำใต้ดิน ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- กำหนดบทบาทหน้าที่องค์กรในการจัดการน้ำใต้ดินให้เป็นเอกภาพ
- กำหนดเขตพื้นที่ควบคุมและพื้นที่วิกฤต
- กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตและการจัดเก็บค่าน้ำใต้ดินให้เหมาะสมกับพื้นที่ที่กำหนด
- การวางแผนพัฒนา การจัดสรร และการจัดการน้ำใต้ดิน

5. กฎหมายและองค์การบริหาร

กฎหมายและองค์การบริหารเป็นการดำเนินการจัดการด้านกฎหมาย เพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบการจัดการน้ำและองค์การบริหารจัดการให้เป็นเอกภาพในการบริหารอย่างเป็นระบบ มีความสอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงาน และมีการจัดระบบแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนและเหมาะสมในหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้เกิดการประสานสอดคล้องกันทางปฏิบัติ โดยมีนโยบายในด้านต่าง ๆ ดังนี้

5.1 กฎหมายเกี่ยวกับปริมาณน้ำ

- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและพระราชบัญญัติ
- กฎหมายทรัพยากรน้ำ

5.2 กฎหมายแหล่งน้ำ

- กฎหมายควบคุมพื้นที่พุ่มน้ำ
- กฎหมายอนุรักษ์แหล่งน้ำ

5.3 กฎหมายด้านคุณภาพน้ำ

- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม
- กฎหมายควบคุมด้านคุณภาพน้ำ

5.4 กฎหมายด้านทรัพยากรน้ำ

- กฎหมายและพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ
- กฎหมายการจัดการน้ำและองค์กรน้ำ

5.5 กฎหมายระบบตลาดน้ำเสรี

- กฎหมายการจัดการน้ำผิวดิน
- กฎหมายสิทธิการใช้น้ำ

- กฎหมายระบบตลาดน้ำ
- 5.6 กฎหมายด้านการจัดการน้ำท่วม
 - กฎหมายการจัดการน้ำท่วม
 - ปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การในการจัดการน้ำท่วม
 - กฎหมายการควบคุมการใช้ที่ดิน
- 5.7 กฎหมายค่าน้ำและกองทุนน้ำ
 - ปรับปรุงกฎหมายองค์การที่รับผิดชอบ
 - กฎหมายค่าธรรมเนียมน้ำ
 - กฎหมายกองทุนน้ำ
- 5.8 กฎหมายด้านองค์กรน้ำ
 - ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่องค์กรน้ำเดิม
 - กฎหมายองค์กรน้ำที่จะตั้งใหม่
- 5.9 กฎหมายให้เอกชนลงทุนพัฒนาทรัพยากรน้ำ
 - กฎหมายให้องค์กรเอกชนดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้านทรัพยากรน้ำ

6. การวิจัยและพัฒนา

การวิจัยและพัฒนา ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจะต้องมุ่งเน้นในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรภาครัฐ และเอกชนเพื่อให้มีความเข้มแข็งในการจัดการ และมีมาตรการความรู้เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการน้ำเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนการลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม นอกจากนั้นควรมีการส่งเสริมให้มีการวิจัยในด้านต่าง ๆ เพื่อนำเทคโนโลยีที่เหมาะสม มาใช้ในการจัดเก็บรวมข้อมูลการพัฒนาขบวนการจัดการ และการพัฒนาด้านวิชาการต่าง ๆ โดยมีแผนการดำเนินการด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 6.1 การพัฒนาบุคลากร ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ดังนี้
 - พัฒนาด้านประสิทธิภาพและการจัดการ
 - พัฒนาการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม
 - พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และบทบาทในการอนุรักษ์ พัฒนาการใช้ประโยชน์ในการควบคุมและจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำอย่างผสมผสาน
 - เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ด้านทรัพยากรน้ำต่อสาธารณชน
- 6.2 การจัดระบบฐานข้อมูลและระบบเครือข่าย
 - ระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำ
 - ระบบข้อมูลด้านสารสนเทศทางภูมิศาสตร์
- 6.3 การจัดระบบและตรวจวัดคุณภาพน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน
 - จัดวางกำหนดระบบการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐาน
 - กำหนดมาตรฐานและการใช้เทคโนโลยีในการตรวจวัดคุณภาพน้ำ
 - จัดระบบฐานข้อมูลน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน

6.4 โครงข่ายระบบเตือนภัยน้ำท่วม

- แผนกำหนดพื้นที่เตือนภัยน้ำหลาก
- แผนพัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยี

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการบริหารจัดการน้ำในทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน ควรจะต้องดำเนินการเร่งด่วนในด้านต่าง ๆ คือ

- 1) ผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการเพื่อให้มีการบริหารทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน
- 2) ผลักดันให้มีการจัดหาน้ำต้นทุนเพิ่มขึ้นให้เต็มตามศักยภาพและให้เหมาะสมกับคุณภาพของระบบนิเวศน์ โดยจะต้องดำเนินการก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางในแผน และขนาดเล็กในพื้นที่ต่าง ๆ กระจายอย่างเหมาะสมกับการใช้น้ำในลุ่มน้ำ
- 3) เสนอให้รัฐบาลตั้งคณะทำงาน พิจารณา ทบทวน และศึกษาชั้นคุณภาพลุ่มน้ำใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพเป็นจริงและไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา
- 4) ทบทวนและศึกษาตรวจสอบพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยในลุ่มน้ำหลัก 25 ลุ่มน้ำ ที่มีความไม่ถูกต้องของพื้นที่ลุ่มน้ำย่อย พื้นที่ลุ่มน้ำของสถานีตรวจวัดน้ำต่าง ๆ ให้มีความถูกต้องและอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน
- 5) เสนอให้มีการพิจารณาปฏิรูปองค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น
- 6) เสนอให้รัฐบาลพิจารณาใช้หลักเกณฑ์ผู้ใช้น้ำต้องรับภาระในการจ่ายค่าบริการ (User pay principle) เช่น เก็บค่าบริการจากผู้ใช้น้ำในพื้นที่โครงการชลประทานและการเก็บค่าคืนทุนจากโครงการที่รัฐลงทุน
- 7) เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนน้ำ (Water Fund) เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาเรื่องน้ำของรัฐ
- 8) จัดทำแผนแม่บทให้ครอบคลุมในด้านการพัฒนาจัดหาต้นทุน การจัดสรรน้ำ การควบคุมและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ด้านองค์กรในลุ่มน้ำต่าง ๆ เป็นแผนระยะยาวควบคู่กับการวางแผนการใช้ที่ดินและการขยายตัวของสังคมและเศรษฐกิจในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

2. ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

ควรเสนอรัฐบาลตั้งคณะทำงานพิจารณาทบทวน แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฉบับปรับปรุงของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างรีบด่วน

ทั้งนี้ เพื่อให้แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำเกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรม ปัจจุบันกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้นำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำมาดำเนินการปรับปรุงโดยมีสรุปสาระสำคัญและร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำเป็นดังนี้

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศ และให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ ได้ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใน พ.ศ. 2550 แต่ไม่ผ่านวาระที่สาม เนื่องจากมีความแตกต่างทางด้านความคิดเห็นระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน คณะผู้วิจัยจึงดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยพิจารณาเนื้อหาจากร่างกฎหมายฉบับที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาใน พ.ศ. 2550 ที่ร่างโดยคณะกรรมการที่แต่งตั้งจากคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ ร่วมกับร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฉบับที่ได้ปรับปรุงนี้ (กรมทรัพยากรน้ำ, ม.ป.ป.) จึงเป็นร่างกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ให้มีกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เช่น ปัญหาน้ำแล้ง น้ำท่วม การแย่งชิงน้ำ การใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย การก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ การบุกรุกและการเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำ ซึ่งมีหลายหน่วยงานดำเนินการอยู่ตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมายหลายฉบับ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหา

2. ให้มีหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีมาตรการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในลุ่มน้ำ การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมการใช้น้ำ การบริหารจัดการน้ำ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การพัฒนา การคุ้มครอง พื้นฟูและอนุรักษ์แหล่งน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมและน้ำแล้งอันเป็นส่วนหนึ่งของการรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงน้ำ

การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ ฉบับนี้กำหนดไว้ แต่มีข้อยกเว้นว่า หากมีกฎหมายใดที่เกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ กำหนดไว้โดยเฉพาะ ก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะนั้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับน้ำประปา กฎหมายเกี่ยวกับน้ำบาดาล ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เป็นต้น เว้นแต่ว่าหากกฎหมายเฉพาะดังกล่าวมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่ต่ำกว่าที่ร่าง พ.ร.บ.น้ำฯ กำหนด ก็ให้นำเอาร่าง พ.ร.บ.น้ำฯ ฉบับนี้มาใช้บังคับ

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. มีทั้งหมด 10 หมวด 99 มาตรา ประกอบด้วย

1. ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. กำหนดให้หมายความรวมถึงน้ำในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ หรือที่สงวนไว้ให้ประชาชนใช้ หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้หมายความรวมถึง แม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำใต้ดิน ทะเลสาบ ทะเลอาณาเขต พื้นที่ชุ่มน้ำ

แหล่งน้ำตามธรรมชาติอื่น ๆ แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และแหล่งน้ำระหว่างประเทศที่รัฐอาจนำมาใช้ประโยชน์ได้

2. สิทธิในน้ำ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ พ.ศ. กำหนดให้น้ำเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้น้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือที่ดินของตน และสามารถกักเก็บน้ำไว้ได้ แต่ต้องไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น

3. องค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ พ.ศ. กำหนดให้มีองค์กรที่เกี่ยวข้อง 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ และองค์กรผู้ใช้น้ำ

4. การจัดสรรน้ำ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ พ.ศ. กำหนดให้มีการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ การใช้เพื่อดำรงชีพ (มาตรา 36(1)) การใช้เพื่อการพาณิชย์ (มาตรา 36(2)) และการใช้ในกิจการขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ (มาตรา 36(3)) โดยการใช้ประเภทที่สองและที่สามต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

5. ภาชนะน้ำแล้ง ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ พ.ศ. กำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำแล้งที่เกิดขึ้น โดยจัดให้มีการจัดทำแผนรองรับภาชนะน้ำแล้งขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้า ทั้งแผนกรณีปกติซึ่งสามารถคาดหมายได้ว่าจะเกิดภาชนะน้ำแล้งในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งเป็นประจำ และแผนกรณีฉุกเฉินที่มีภาชนะน้ำแล้งเกิดขึ้นโดยฉับพลัน

6. ภาชนะน้ำท่วม ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ พ.ศ. กำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้น โดยจัดให้มีการจัดทำแผนรองรับภาชนะน้ำท่วมขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้า ทั้งแผนกรณีปกติซึ่งสามารถคาดหมายได้ว่าจะเกิดภาชนะน้ำท่วมในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งเป็นประจำ และแผนกรณีฉุกเฉินที่มีภาชนะน้ำท่วมเกิดขึ้นโดยฉับพลัน และยังกำหนดให้ในการจัดทำแผนต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากภาชนะน้ำท่วม นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำต้องจัดทำระบบเตือนภัยน้ำท่วมขึ้น ทั้งนี้ในการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

7. การอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ พ.ศ. กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะไว้หลายประการ เช่น การคุ้มครองแหล่งต้นน้ำลำธาร หรือการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีเขตติดต่อ ที่ดินที่อยู่ใต้แหล่งน้ำ หรือที่ดินรกร้างว่างเปล่าริมแหล่งน้ำ เพื่อมิให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ หรือการกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ เป็นต้น

8. การควบคุมและตรวจตราทรัพยากรน้ำ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ พ.ศ. ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปที่สถานที่หรือที่ดินเพื่อตรวจตราและจับกุมได้ รวมถึงการทำลายสิ่งกีดขวางอันอาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ซึ่งเทียบได้กับอำนาจในการตรวจตราและตรวจค้นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เพื่อให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้

9. ความรับผิดทางแพ่ง ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ พ.ศ. กำหนดให้บุคคลที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรน้ำสาธารณะต้องรับผิดทางแพ่ง

แต่ถ้าก่อให้เกิดมลพิษต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะไม่จำเป็นต้องกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้นายจ้าง ตัวการ หรือผู้ว่าจ้างรับผิดชอบด้วยในกรณีที่เป็นกรกระทำของลูกจ้าง ตัวแทนหรือผู้รับจ้าง และถ้านิติบุคคลเป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย ผู้แทนนิติบุคคล กรรมการผู้มีอำนาจ ผู้จัดการต้องร่วมรับผิดชอบด้วย ถ้ามีส่วนในการกระทำไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมต่อความเสียหายนั้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนให้ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในการขจัดมลพิษด้วย

10. บทกำหนดโทษทางอาญา ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ พ.ศ. กำหนดให้ความผิดทั้งการฝ่าฝืนการใช้น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวง หรือการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือการบุกรุกทรัพยากรน้ำสาธารณะ มีความผิดซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีโทษจำคุกและมีโทษปรับสูง แต่ในกรณีที่เป็นความผิดไม่ร้ายแรงโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ให้เปรียบเทียบคดีโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ และให้ถือว่าคดีอาญาลегกันโดยไม่ต้องฟ้องศาล

ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นมีแนวคิดที่เด่นชัดในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งกำหนดให้มีองค์กรในการรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผนการบริหารจัดการ ที่ต้องการความเป็นเอกภาพ ให้มีหลักประกันสิทธิของประชาชนที่จะใช้น้ำได้ตามความจำเป็นและไม่กระทบต่อสิทธิการใช้น้ำของผู้อื่น มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการน้ำ โดยให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำ นอกจากนี้ ยังให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียในการใช้ลุ่มน้ำมีการรวมตัวกันเป็นองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อร่วมกันใช้น้ำ พัฒนา บริหารจัดการ บำรุงรักษา ปั่นพู่และอนุรักษ์น้ำในหมู่สมาชิกได้

ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรน้ำที่เป็นธรรมและเหมาะสม โดยมีการใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ ซึ่งไม่ต้องเสียค่าใช้น้ำ ส่วนการใช้น้ำเพื่อการประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรม ต้องมีการจ่ายค่าน้ำเพื่อเป็นการควบคุมการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพและการจ่ายมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจจากการใช้น้ำของรัฐ และในประเภทที่สาม เป็นการใช้น้ำปริมาณมากและมีผลกระทบต่อลุ่มน้ำจึงต้องขออนุญาตและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ อีกทั้งยังมีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง และภาวะน้ำท่วม การปันส่วนน้ำ ที่ต้องมีการจัดทำแผนเพื่อเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับปัญหาด้านทรัพยากรน้ำที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายทั้งทางปกครองและทางอาญาที่ชัดเจน รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งในการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรน้ำของรัฐที่มีรายละเอียดและกำหนดผู้รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ได้กำหนดหลักการที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายไว้ในมาตรา 3 ว่า หากมีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ดำเนินการไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น ดังนั้น กรณีของการใช้น้ำบางประเภท เช่น เพื่อการชลประทาน การผลิตไฟฟ้า หรือการใช้น้ำบาดาล จะไม่อยู่ในบังคับของร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ฉบับนี้

สำหรับปัญหาในส่วนของความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. กับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วม นั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดแผนและการป้องกันน้ำแล้งและน้ำท่วมทั้งในระยะยาว และกรณีฉุกเฉิน ให้การบริหารจัดการน้ำในประเทศเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน ทั้งนี้ ในการดำเนินการต้องมีการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนไปจนถึงการลงมือปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาจึงไม่น่าจะมีปัญหาในเรื่องความซ้ำซ้อนของกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเรื่องที่กว้างกว่าภัยที่เกิดจากน้ำและเน้นการควบคุมโดยองค์กรส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งต้องปฏิบัติการอย่างฉุกเฉิน ในทำนองเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ซึ่งมีแผนฉุกเฉินในการดำเนินการ แต่มิได้กระจายอำนาจให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำที่ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ยกเว้น คณะผู้จัดทำได้รับความอนุเคราะห์ร่างพระราชบัญญัตินี้จากเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ได้กำหนดเรื่องการจัดสรรน้ำไว้ในหมวด 4 (ตั้งแต่มาตรา 36 ถึง มาตรา 48) มีการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ ไว้ในหมวด 9 (ตั้งแต่มาตรา 82 ถึง มาตรา 84) และมีบทกำหนดโทษทางอาญา กำหนดให้ความผิดทั้งการฝ่าฝืนการใช้น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวง หรือการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือการบุกรุกทรัพยากรน้ำสาธารณะ มีความผิดซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีโทษจำคุกและมีโทษปรับสูง แต่ในกรณีที่เป็นความผิดไม่ร้ายแรงโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ให้เปรียบเทียบคดีโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ และให้ถือว่าคดีอาญาเล็กน้อยไม่ต้องฟ้องศาล ไว้ในหมวด 10 (มาตรา 87, มาตรา 88 และมาตรา 89)

บรรณานุกรม

กรมทรัพยากรน้ำ. (ม.ป.ป.). **ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. (เอกสารอัดสำเนา).**

กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรน้ำ.

กรมทรัพยากรน้ำ. (ม.ป.ป.). **ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ.** สืบค้น 30 สิงหาคม 2557

จาก http://www.dwr.go.th/contents/.../article_th-15102013-104217-468260.docx

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร. (2546). **รายงานการสัมมนา เรื่อง**

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อการเกษตรของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. (2546). **แนวนโยบายการจัดการน้ำในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

มูลนิธิชัยพัฒนา. (ม.ป.ป.). **แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องน้ำ.** สืบค้น 30 สิงหาคม 2557

จาก <http://www.chaipat.or.th/chaipat/index.php/th/conceptand-theory-development/concepts-and-theories-on-water>

วิชัย สุภาโสด. (ม.ป.ป.). **แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร.** สืบค้น 30 สิงหาคม 2557

จาก http://www.rid.go.th/.../_5.../03Water_Agri.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม**

แห่งชาติ ฉบับที่ 11. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ. (2552). **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำโครงสร้างนโยบาย**

และแนวทางการวิจัยของชาติระยะยาว. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สิริพร ไชยะสุต. (2543). **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอย่างยั่งยืน.**

กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

โอภาส ปัญญา. (2551). **รายงานการประชุมวิชาการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ**

ครั้งที่ 13. น้ำขาดแคลนในประเทศไทยจะเป็นวิกฤตที่รุนแรงมากกว่าที่คิด. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.

คณะผู้จัดทำ

คณะผู้จัดทำ

สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านเศรษฐกิจ

ผู้รับผิดชอบ

นางพรพิศ เพชรเจริญ	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
นายสรศักดิ์ เพียรเวช	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นางอรรณพ พันธุ์เปรื่อง	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 2
นางวัชรวิมล ฝ้ายทอง	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย 2

คณะผู้จัดทำ

สำนักวิชาการ

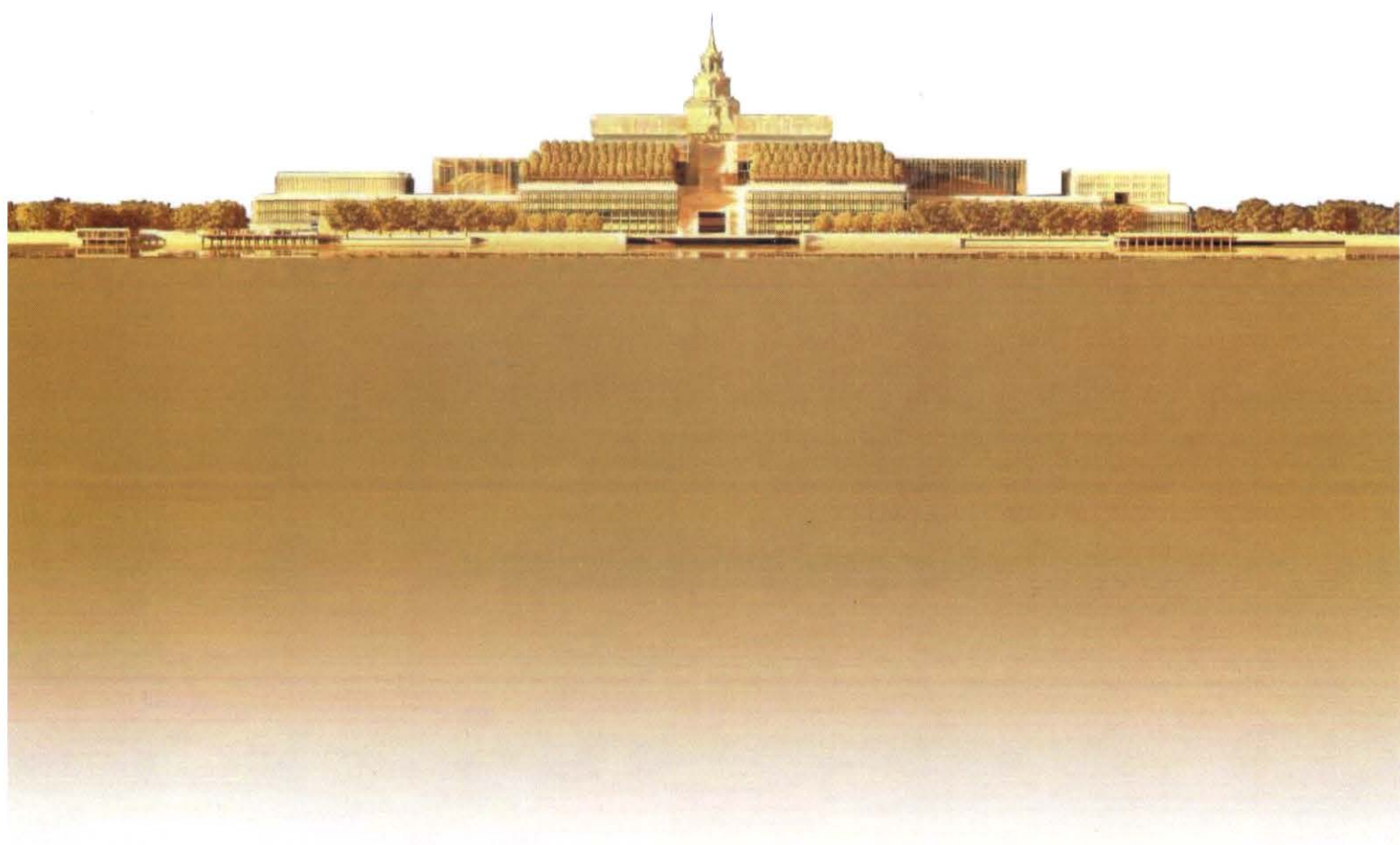
นางสรีณา พลพีชน์	วิทยากรเชี่ยวชาญ
นายวิริยะ คล้ายแดง	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นายภูมิพิชญ์ ยาสีหิ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสุภัทร คำมุงคุณ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางอารียา สุขโต	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นายณัฐพงศ์ พันธุ์ไชย	วิทยากรชำนาญการ
นางรติมา คชนันท์	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวดวงรัตน์ ประจักษ์ศิลปไชย	วิทยากรปฏิบัติการ
นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ	นิติกรชำนาญการ
นางสาววันวิภา สุขสวัสดิ์	นิติกรชำนาญการ
นางสาวชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์	นิติกรชำนาญการ
นางสาวอุไร ธรรมเพชร	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นางสาวสุพรรณิศา พรหมบุตร	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
นางสาวอัจฉรา ขุมเหล็ก	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวดาวรัตน์ สมจิตร	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวสุนันท์ เจสละ	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

หน้าว่าง

สำนักกฎหมาย

นายเกียรติศักดิ์ ภะมะรินทร์	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางสาววิภารัตน์ ถมยา	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางภัทรวดี ชินชนะ	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางนิภัทรา ราชนา	นิติกรชำนาญการ
นายกานต์ ราชนา	นิติกรชำนาญการ
นายเอกวัฒน์ จิตสำรวย	นิติกรชำนาญการ
นายพฤษ ปราบปรี	นิติกรชำนาญการ
นางสาวนารี กิตติสมบูรณ์สุข	นิติกรชำนาญการ
นายฐิติวิชญ์ ศุภวรรณจิระโชติ	นิติกรชำนาญการ
นางสาวฐะปะนีย์ จุฬารมย์	นิติกรชำนาญการ
นายดิณห์ โอเจริญ	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวอมรรัตน์ รัตนกิจเจริญ	นิติกรปฏิบัติการ
นางจารุวรรณ สุขุมลพงษ์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสนธิกาญจน์ เพื่อนสงคราม	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางปทุมศรี ดวงรัตน์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางดวงพร เพชรคง	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวเบญจวรรณ หงษ์ทอง	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวปณิติกา มาอินทร์	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางสาวเสาวภา นวนกุล	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางสาวสุพร แซ่ลี	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

หน้าว่าง



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ