



## เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน: เหรียญสองด้านที่พึงตระหนัก

ในช่วงปลายปี 2558 ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนโดยสมบูรณ์ แต่แต่ละประเทศจึงกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสร้างความเชื่อมโยงในภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกัน เพื่ออำนวยความสะดวกในด้านการค้า การลงทุน การเคลื่อนย้ายเงินทุน แรงงาน เทคโนโลยีและปัจจัยการผลิตต่างๆ

ประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศนโยบายทางเศรษฐกิจสำคัญนโยบายหนึ่งเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกัน และเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อันเนื่องมาจากปัญหาต้นทุนการผลิตของไทยที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนเกิดการย้ายฐานการผลิตของภาคอุตสาหกรรมไปยังประเทศเพื่อนบ้าน นโยบายดังกล่าวคือ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) ในพื้นที่ชายแดนที่ติดต่อกับลาว เมียนมาร์ กัมพูชา และ

มาเลเซีย<sup>1</sup> ซึ่งจะมีลักษณะที่แตกต่างจากเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เคยจัดตั้งบริเวณนิคมอุตสาหกรรมของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งเป็นพื้นที่ด้านในของประเทศ ทำให้การควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้า แรงงาน และการจัดการผลกระทบต่างๆ ไม่ซับซ้อนมากนัก

### ประเทศไทยกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะเริ่มแรกของโลก ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อกระตุ้นการค้าระหว่างเมืองท่าที่ได้รับการยกเว้นภาษี ต่อมาการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปเพื่อ



เอื้อประโยชน์ทั้งภาคการค้าและภาคการผลิต โดยอาศัยคุณลักษณะทางกายภาพและศักยภาพของพื้นที่นั้นๆ โดยประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ให้แรงจูงใจทั้งสิทธิประโยชน์ทางภาษีและที่มิใช่ภาษีเพื่อกระตุ้นการลงทุนจากต่างประเทศและเพิ่มอัตราการจ้างงาน โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศอาเซียนส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานที่มีทักษะต่ำรวมทั้งอุตสาหกรรมแปรรูปเพื่อการส่งออก<sup>2</sup>

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบของนิคมอุตสาหกรรมตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) ภายใต้ พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520<sup>3</sup> แต่ในส่วนของเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนไทยนั้นเริ่มจากโครงการที่ผลักดันโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ภายใต้กลยุทธ์การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโครงการระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridors) โดย ADB ได้บรรจุแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้เป็นแผนปฏิบัติการ และให้การสนับสนุนทางการเงินในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเชื่อมต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเข้าด้วยกัน รวมทั้งพัฒนาระบบขนส่งเพื่อเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษกับท่าเรือและจุดกระจายสินค้าและตลาดปลายทาง<sup>4</sup>

ต่อมา นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน มีความชัดเจนมากขึ้นภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ

นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่ง กนพ.ได้เห็นชอบให้มีการพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดนเพื่อให้สามารถก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างสมบูรณ์ในปี 2558 ได้แก่ อ.แม่สอด จ.ตาก, อ.อรัญประเทศ จ.สระแก้ว, พื้นที่ชายแดน จ.ตราด, พื้นที่ชายแดน จ.มุกดาหาร และ อ.สะเดา จ.สงขลา (ด้านสะเดาและด้านปาดังเบซาร์)<sup>5</sup> และเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2558 นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน กนพ. ได้ลงนามเพื่อกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ 36 ตำบล บริเวณสิบอำเภอของห้าจังหวัดชายแดนข้างต้น กินพื้นที่รวม 1.83 ล้านไร่<sup>6</sup>

## แนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามที่ กนพ. ระบุไว้<sup>7</sup> ได้แก่ ดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เพิ่มขีดความสามารถของประเทศ กระจายความเจริญสู่ภูมิภาคเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและแก้ปัญหาความมั่นคง โดยมีหลักเกณฑ์สนับสนุนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 4 เรื่อง ได้แก่ (1) สิทธิประโยชน์ทางการลงทุน (2) การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) (3) มาตรการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว และ (4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านบุคลากร ทั้งนี้จะมีการมุ่งเน้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ เช่น พื้นที่ อ.แม่สอด เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น พื้นที่ อ.สะเดา เป็นศูนย์กลางการขนส่งและโลจิสติกส์ เป็นต้น

## เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน: เหรียญสองด้านที่พึงระวัง

เป็นที่แน่ชัดว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษที่จัดตั้งขึ้นบริเวณพื้นที่ชายแดนมีจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจเป็นหลัก จะเห็นได้จากปริมาณการค้าชายแดนของไทยที่มีมูลค่ามหาศาลในแต่ละปี โดยในปี 2556 มีมูลค่าการค้ารวม 924,237.06 ล้านบาท ซึ่งการค้าชายแดนไทย - มาเลเซีย มีมูลค่าการค้าสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 51.4 ของการค้า

ชายแดนทั้งหมด<sup>8</sup> ประโยชน์อื่นๆ ที่ไทยคาดหวังจากเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้แก่ การดึงดูดแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน อันเนื่องมาจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทย<sup>9</sup> รวมทั้งการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งช่วยลดความหนาแน่นของประชากรในเขตเมืองจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมของไทย

แม้เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอาจส่งผลดีทางเศรษฐกิจหลายประการ แต่นโยบายดังกล่าวยังมีประเด็นท้าทาย ซึ่งยังมีการพูดถึงไม่มากนักใน กนพ. โดยเฉพาะผลกระทบต่อในเรื่องสุขภาพและสาธารณสุข ปัญหาสถานะบุคคลและการค้ามนุษย์ รวมทั้งประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อวงกว้าง ดังเช่นเรื่องนี้ สามารถสรุปประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาได้ดังนี้

### (1) ปัญหาสถานะบุคคลและการค้ามนุษย์

สถานะบุคคลเป็นประเด็นปัญหาเรื้อรังยาวนาน โดยเฉพาะบริเวณชายแดนไทย การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในมุมหนึ่งอาจทำให้การแก้ปัญหาสถานะบุคคลสะดวกรวดเร็ว และเป็นระบบมากขึ้น แต่หากการบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลเสียหายไม่แพ้กัน ทั้งนี้บุคคลที่มักเคลื่อนย้ายไปมาตามแนวชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านบางส่วนเป็นแรงงานต่างด้าว บางส่วนเป็นผู้ติดตามแรงงาน บางส่วนเป็นผู้ที่ตกหล่นจากระบบทะเบียนราษฎรไทย หรือเดิมเคยมีญาติพี่น้องในเขตประเทศเพื่อนบ้านก่อนระบบปักปันเขตแดน ซึ่งยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล พ.ศ. 2548 เรียกบุคคลกลุ่มนี้ว่า “ผู้มีปัญหาสถานะทางทะเบียน” การเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจทำให้การจัดระเบียบสถานะบุคคลของประชากรเหล่านี้ซับซ้อนยิ่งขึ้น<sup>10</sup> เนื่องจากบทเรียนสำคัญของประเทศไทยคือ ประเทศไทยยังไม่สามารถจัดการปัญหาสถานะบุคคลได้อย่างเป็นระบบและที่ผ่านมาเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

แม้รัฐบาลในยุค คสช. จะพยายามจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยออกประกาศให้นายจ้าง

หรือสถานประกอบการพาแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานในระบบ One Stop Service<sup>11</sup> ระหว่างวันที่ 2 กรกฎาคม ถึง 31 ตุลาคม 2557 ผลพบว่า มีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนเพียง 1,626,235 คน ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้ติดตาม 92,560 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2557)<sup>12</sup> เทียบกับแรงงานต่างด้าวที่คาดว่าเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย (ทั้งที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย) จำนวนมากกว่า 3 ล้านคน<sup>13</sup> จึงมีความเป็นไปได้ว่ายังมีแรงงานต่างด้าวที่ตกหล่นและไม่ได้เข้าสู่ระบบทะเบียนอีกจำนวนมาก การเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อรองรับแรงงานต่างด้าวในลักษณะเข้าไปเย็นกลับ หากขาดการบริหารจัดการที่ดีพอ อาจนำไปสู่ปัญหาการจัดการแรงงานต่างด้าวมากขึ้น เพราะแรงงานเข้าไปเย็นกลับมักเข้ามาในลักษณะของแรงงานนอกระบบ ซึ่งติดตามตัวมาขึ้นทะเบียนได้ยากลำบากกว่าแรงงานในสถานประกอบการ

นอกจากนี้ การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วยการออกใบอนุญาตทำงานในระบบ One Stop Service เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความพยายามแก้ไขปัญหานี้ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้เข้าชื่อในระบบทะเบียนราษฎร (ทร.38/1)<sup>14</sup> เหล่านี้จำเป็นต้องผ่านการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้ได้หนังสือเดินทางชั่วคราวและวีซ่าสำหรับการอยู่อาศัยในประเทศไทย โดยบทเรียนที่ผ่านมาพบว่า การแก้ปัญหาสถานะบุคคลยังมีลักษณะทำงานแบบแยกส่วน ในปี 2556 แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ขึ้นทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานซึ่งผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วมีจำนวนรวมสะสม 847,130 คน<sup>15</sup> แต่ปัจจุบันยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าแรงงานต่างด้าว





ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วนี้ มีจำนวนเท่าใดที่กลับไปประเทศต้นทางหลังวีซ่าหมดอายุ นอกจากนั้นบุตรหลานของแรงงานต่างด้าวในไทยจำนวนไม่น้อยเป็นบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งประเทศไทยเองก็ยังไม่มีความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน ดังนั้น การเปิดศูนย์ One Stop Service ตามแนวทางเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่มุ่งเน้นเพียงการลงทะเบียนแรงงานที่เข้าสู่ตลาดในประเทศ โดยไม่ได้พิจารณาถึงการแก้ปัญหาสถานะบุคคลให้ครอบคลุมทั้งระบบ อาจก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาวคือมีแรงงานที่ไม่กลับเข้าไปประเทศต้นทางมากยิ่งขึ้น แรงงานเหล่านี้เป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อขบวนการค้ามนุษย์และนายหน้าที่หาประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม

## (2) ปัญหาด้านสาธารณสุขและการประกันสุขภาพ

ที่ผ่านมากระทรวงสาธารณสุขเป็น 'เจ้าภาพ' หลักในการจัดการประกันสุขภาพให้กับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย โดยมีนโยบาย 'ชาย' บัตรประกันสุขภาพให้กับแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามซึ่งแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้คือแรงงานที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติและกลุ่มแรงงานนอกระบบ เช่น กิจการประมง คนรับใช้ในบ้าน หรือแรงงานตามฟาร์มเกษตรกรรม ในขณะที่แรงงานในระบบตามสถานประกอบการที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย โดยหลักการแล้วจะต้องประกันตนในระบบประกันสังคม<sup>16</sup>

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่า แรงงานที่ประกันตนกับกระทรวงสาธารณสุขที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วเข้าประกันตนกับระบบประกันสังคมน้อยกว่าที่คาดไว้มาก<sup>17</sup> เนื่องจากประสบปัญหาหลายประการ เช่น แรงงานต่างด้าวและนายจ้างหลีกเลี่ยงที่จะจ่ายเงินสมทบรายเดือนเป็นต้น ที่ผ่านมากกระทรวงสาธารณสุขได้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยการ 'ชาย' บัตรประกันสุขภาพให้กับแรงงานที่ตกหล่นจากระบบประกันสังคม แต่นโยบายดังกล่าวเป็นระดับประกาศกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น ไม่ใช่เป็นนโยบายระดับพระราชบัญญัติดังเช่นระบบประกันสังคมทำให้เป็นมาตรการเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องการดำเนินงาน

ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่า เมื่อเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแล้ว ระบบประกันสุขภาพสำหรับแรงงานต่างด้าว

จะเป็นไปในทิศทางใด เพราะระบบการขยายบัตรประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้เฉพาะแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานเท่านั้น โดยครอบคลุมระยะเวลา 3 เดือน, 6 เดือน หรือ 1 ปี หากเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว มีแรงงานที่ข้ามไปมาระหว่างพรมแดนในลักษณะเข้าไปเยือนกลับมากขึ้น จะมีมาตรการอย่างไรในการบังคับประกันสุขภาพ และสิทธิประโยชน์ของแรงงานกลุ่มนี้ควรเป็นเช่นไร จึงมีคำถามว่า ประเทศไทยไหนและใครจะเป็น 'เจ้าภาพ' ในการดูแลผู้ป่วยกลุ่มนี้

ที่ผ่านมาพบว่า ในจังหวัดชายแดนล้นมีแรงงานต่างด้าวที่ข้ามมารักษาพยาบาลโดยไม่มีสิทธิประกันสุขภาพใดๆ อยู่แล้ว เนื่องจากการข้ามพรมแดนทำได้ง่ายทำให้สถานพยาบาลฝั่งไทยต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด ตัวอย่างเช่น จ.ระนอง ต้องรับดูแลผู้ป่วยพม่าที่ข้ามมาจากเกาะสอง เขตตะนาวศรี จำนวนมาก ทำให้มีภาระค่าใช้จ่ายจากการให้บริการแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิประกันสุขภาพกว่า 20 ล้านบาทต่อปี<sup>18</sup> หากไม่มีมาตรการเรื่องการประกันสุขภาพที่ชัดเจนจากภาครัฐ



[http://www.thaihealth.or.th/data/content/24921/cms/e\\_befgmnoqt89.jpg](http://www.thaihealth.or.th/data/content/24921/cms/e_befgmnoqt89.jpg)

การเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจทำให้ภาระของสถานพยาบาลในการดูแลแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิประกันสุขภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น และหากแรงงานเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงการบริการสุขภาพได้ ก็อาจก่อปัญหาสาธารณสุข เช่น โรคระบาด โรคอุบัติใหม่ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนไทย

สำหรับคนไทย การเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอาจส่งผลให้แรงงานไทยจำนวนหนึ่งข้ามพรมแดนไปทำงาน

ในเขตประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะกิจการลงทุนของคนไทยและชาวต่างชาติซึ่งปัจจุบันภาครัฐยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการดูแลแรงงานไทยในต่างแดนในเรื่องการประกันสุขภาพ ประเทศไทยจึงควรศึกษาในเรื่องนี้เพื่อกำหนดนโยบายให้ชัดเจนต่อไป โดยอาจถอดบทเรียนจากประเทศอาเซียนอื่น เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งกำหนดให้แรงงานฟิลิปปินส์รวมถึงผู้ติดตาม ต้องซื้อประกันสุขภาพในระบบ Overseas Filipinos Program (OFP) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสุขภาพหลักของประเทศ ซึ่งคล้ายระบบประกันสังคมของไทยที่ผู้ประกันตนต้องสทบเข้ากองทุนและอีกส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนผ่านระบบภาษีของรัฐบาลโดยผู้ประกันตนต้องออกค่าใช้จ่ายก่อนแล้วจึงเบิกค่าใช้จ่ายกับ OFP ในภายหลัง<sup>19</sup> เรื่องนี้จึงเป็นประเด็นท้าทายที่คณะกรรมการศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน การสาธารณสุข และความมั่นคงของ กนพ. ไม่ควรมองข้าม

### (3) ปัญหาสิ่งแวดล้อม อาชีวอนามัย และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

ถึงแม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 เป็นเพียงกรอบการดำเนินการใน “เชิงรูปแบบ” เท่านั้นไม่ใช่หลักเกณฑ์และวิธีการในเชิงเนื้อหาสาระ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการที่ดำเนินงานเขตเศรษฐกิจภายใต้ กนพ. ไม่ปรากฏว่ามีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจน ดังนั้นเมื่อมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่จริง ต้องคำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเกื้อกูล ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีบทเรียนอันเกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนอยู่เสมอ เช่น ปัญหามลพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มาบตาพุด ปัญหามลพิษจากเหมืองและโรงไฟฟ้าถ่านหินที่แม่เมาะ ปัญหาแคดเมียมในนาข้าวที่ อ.แม่สอด ปัญหาโลหะหนักปนเปื้อนที่ลำพูน เป็นต้น<sup>20</sup>

แม้ที่ผ่านมา กฎหมายจะกำหนดให้โครงการและกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ

สุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment หรือ EHIA)<sup>21</sup> โดยจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน จากนั้นจึงส่งให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการและคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (กออส.) ให้ความเห็นก่อนจะดำเนินการโครงการเพื่อเป็นการรับรองสิทธิชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ( พ.ศ. 2550) แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ยังมีช่องโหว่ในการดำเนินการอยู่มาก เช่น รายงานมีสาระเชิงวิชาการมากจนประชาชนทั่วไปอ่านเข้าใจยาก ยิ่งไปกว่านั้นการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น ก็มักเป็นการจัดเวทีให้ครบอย่างน้อย 3 ครั้งตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ได้มุ่งให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ในบางกรณีก็ใช้ช่องโหว่ทางกฎหมาย โดยการลดขนาดของพื้นที่ หรือลดกำลังการผลิตของโครงการเพื่อหลีกเลี่ยงการทำรายงาน EIA และ EHIA<sup>22</sup> การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงควรถอดบทเรียนเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตเพื่อให้มีความรัดกุม เหมาะสม และส่งผลให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป<sup>23</sup>

### บทสรุป

แม้รัฐบาลไทยจะให้ความสำคัญและเร่งรัดให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในแนวทางที่สอดคล้องกับการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน แต่การดำเนินงานของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนควรดำเนินการโดยมีมาตรการรองรับที่รัดกุมเพื่อป้องกันผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้น เช่น ปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ปัญหาสถานะบุคคลและการค้ามนุษย์ ปัญหาความไม่ชัดเจนในระบบประกันสุขภาพ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะและประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น มิฉะนั้นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนก็อาจกลายเป็น ‘วิกฤต’ ซึ่งซ้ำเติมปัญหาทางสังคมและสาธารณสุขที่มีอยู่เดิมให้รุนแรงและซับซ้อนยิ่งขึ้น

