

Policy Development to Expand the Economic Value and Utilize the Development of the BIMSTEC Free Trade Area Framework for Thailand: A Policy Brief

การสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์กรอบเขตการค้าเสรีบิมสเทคของประเทศไทย : บทสรุปเชิงนโยบาย*

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการวิจัย

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

Office of Research Development and Promotion

International Institute for Trade and Development (ITD)

* หมายเหตุ: บทความนี้มาจากโครงการวิจัยเรื่อง การพัฒนานโยบายเพื่อการขยายผลการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาจากกรอบเขตการค้าเสรีบิมสเทคของประเทศไทย โดย ผศ.ดร.ปิติ ศรีแสงนาม คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะ

Corresponding Author

Khobtham Neelapaichit (Coordinator)

8th Floor, Vidhayabhatthana Bldg., Chulalongkorn University

Chula Soi 12, Phayathai Rd., Pathumwan, Bangkok 10330

E-mail: khobtham@itd.or.th

Received: 30 March 2020

Revised: 28 May 2020

Accepted: 2 June 2020

Abstract

This research was carried out by the International Institute for Trade and Development (Public Organization). It examines the BIMSTEC Free Trade Area Framework by analyzing economic, political and social factors. The research reveals that BIMSTEC clearly brings geographic, economic, and social benefits to member states, but insufficient progress has been achieved since it endeavors to cover 14 major sectors. Such an excessive area of cooperation makes agreement and action difficult. Also, differences in political system and political culture among the member states require time for adjustment to increase cooperation and has delayed the free trade area framework negotiations. At present, the member states have been able to conclude only three agreements, including the Agreement on Trade in Goods, Agreement on Cooperation and Mutual Assistance in Customs Matters, and Agreement on Dispute Settlement Procedures and Mechanisms. Other negotiations on investment, trade, and trade facilitation agreements are still pending. Nevertheless, BIMSTEC remains significant for trade, investment, and formulating strategy for Thailand's international relations. This research presents approaches to developing a BIMSTEC policy aimed at expanding its economic value in terms of trade and investment utilizing national competitive enhancement approaches for both government and private sectors. It is hoped that this will lead to greater cooperation and connectivity in various dimensions in parallel with economic and social development for all BIMSTEC members.

Keywords: BIMSTEC, Free Trade Area, South Asia, Southeast Asia

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้จัดทำโดยสำนักพัฒนาและส่งเสริมการวิจัย สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) มุ่งศึกษากรอบเขตการค้าเสรีบิมสเทค (BIMSTEC) โดยวิเคราะห์จากปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ผลการศึกษาพบว่าแม้บิมสเทคจะเป็นกรอบความร่วมมือที่สร้างผลประโยชน์ชัดเจนทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคมแก่ประเทศสมาชิก แต่กลับไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นกรอบความร่วมมือข้ามภูมิภาคที่ครอบคลุมหลายภาคส่วนมากถึง 14 สาขา ซึ่งความร่วมมือที่หลากหลายเกินไปส่งผลให้การตกลงและการขับเคลื่อนประเด็นความร่วมมือเป็นไปได้ยาก ยิ่งไปกว่านั้น ความแตกต่างทางระบอบการปกครองและวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศสมาชิกก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องใช้เวลาในการปรับตัวไปสู่ความร่วมมือ ส่งผลให้การเจรจาในกรอบการค้าเสรีมีความล่าช้า โดยปัจจุบันประเทศสมาชิกสามารถหาข้อสรุปในข้อตกลงการค้าเสรีได้เพียง 3 ฉบับ ได้แก่ Agreement on Trade in Goods, Agreement on Cooperation and Mutual Assistance in Customs Matters และ Agreement on Dispute Settlement Procedures and Mechanisms ขณะที่การเจรจาในข้อตกลงการลงทุน ข้อตกลงการค้าบริการ และข้อตกลงเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้ายังไม่สามารถหาข้อสรุปได้และต้องมีการเจรจาต่อไป อย่างไรก็ตาม กรอบความร่วมมือบิมสเทคมีความสำคัญยิ่งต่อการค้า การลงทุน และการกำหนดยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทย ดังนั้น บทความนี้จึงนำเสนอแนวทางการพัฒนานโยบายที่มุ่งต่อยอดการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการค้าและการลงทุน และการใช้ประโยชน์เพื่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยเพื่อเป็นแนวทางให้กับภาครัฐและภาคเอกชน อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาความร่วมมือและการเชื่อมโยงระหว่างกันในรูปแบบต่างๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการกระชับสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศสมาชิก BIMSTEC ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: บิมสเทค, เขตการค้าเสรี, เอเชียใต้, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

บทนำ

ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (The Bay of Bengal Initiative for Multi-Sector Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC) หรือกรอบความร่วมมือบิมสเทค เป็นกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่อยู่ในอนุทวีปเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเกิดจากนโยบายมองตะวันตก (Look West Policy) ของไทย อันสอดคล้องกับที่อินเดียดำเนินนโยบายมองตะวันออก (Look East Policy) มาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2520-30 และพัฒนาต่อมาเป็นนโยบายปฏิสัมพันธ์กับตะวันออก (Act East Policy) ในปัจจุบัน โดยฝ่ายไทยมีวัตถุประสงค์ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ เพื่อเสริมสร้างประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก ทั้งในด้านการค้า การลงทุน เทคโนโลยี การคมนาคม การสื่อสาร พลังงาน การท่องเที่ยว และประมง รวมทั้งส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องระหว่างกัน ทำให้กรอบความร่วมมือบิมสเทคถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2540

ในระยะเริ่มแรก บิมสเทคมีประเทศสมาชิกดั้งเดิม 4 ประเทศ ได้แก่ บังกลาเทศ ศรีลังกา อินเดีย และไทย ลงนามในกรอบความร่วมมือ Bangladesh-India-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation (BISTEC) ต่อมาเมียนมาได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 ทำให้กรอบความร่วมมือดังกล่าวเปลี่ยนชื่อเป็น Bangladesh-India-Myanmar-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation (BIMSTEC) และในภายหลังเนปาลและภูฏานได้เข้าเป็นสมาชิกเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 ทำให้ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด 7 ประเทศ และได้รับการเปลี่ยนชื่ออีกครั้งเป็น ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (The Bay of Bengal Initiative for Multi-Sector Technical and Economic Cooperation : BIMSTEC) ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ/การค้าบิมสเทค ครั้งที่ 4 ณ กรุงโคลัมโบ ศรีลังกา ได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีบิมสเทค (BIMSTEC Free Trade Area) ทั้งนี้ รัฐมนตรีเศรษฐกิจ/การค้าของประเทศสมาชิกบิมสเทค ได้ร่วมลงนามในกรอบเขตการค้าเสรีดังกล่าว เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 และมีการจัดตั้งคณะกรรมการการเจรจาการค้าบิมสเทค (BIMSTEC Trade Negotiating Committee: BIMSTEC TNC) เพื่อเจรจาจัดทำกรอบเขตการค้าเสรีบิมสเทค (Framework Agreement on the BIMSTEC Free Trade Area) ณ จังหวัดภูเก็ต ประเทศไทย ครอบคลุมกรอบการเจรจา 3 สาขาหลัก ได้แก่ การค้าสินค้า การค้าบริการ และการลงทุน ภายใต้กรอบเขตการค้าเสรีบิมสเทค

ปัจจุบัน ศรีลังกาทำหน้าที่เป็นประธานถาวรคณะกรรมการการเจรจาการค้าบิมสเทค และมีบังกลาเทศเป็นที่ตั้งของสำนักงานเลขาธิการบิมสเทค ณ กรุงธากา ที่ผ่านมา มีการประชุมคณะกรรมการการเจรจาการค้าบิมสเทคไปแล้วมากกว่า 20 ครั้ง โดยในครั้งที่ไทยเป็นเจ้าภาพการประชุมคณะกรรมการการเจรจาการค้าบิมสเทคครั้งที่ 20 ระหว่างวันที่ 7-9 กันยายน พ.ศ. 2558 ณ จังหวัดขอนแก่น ได้มีข้อตกลงให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศเตรียมการเพื่อนำเสนอ รายการสินค้าที่สามารถทำการลดอัตราภาษีศุลกากรระหว่างกันได้ ในลักษณะ Negative List อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเทคยังไม่อาจหาข้อสรุปได้ เนื่องจากเหตุผลในอดีตคือ ความไม่ไว้วางใจทางการเมืองในประเทศศรีลังกา และประเทศอินเดียเองก็ขอถอนตัวจากคณะกรรมการการเจรจาการค้าบิมสเทค ซึ่งล่าสุด ประเทศสมาชิกได้เดินหน้าความร่วมมือโดยการพิจารณาร่างข้อตกลง BIMSTEC Coastal Shipping Agreement เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2560 ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

ให้การขนส่งทางทะเลในบริเวณใกล้ชายฝั่ง (20 ไมล์ทะเลจากชายฝั่งของประเทศสมาชิก) เกิดขึ้นได้สะดวกยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณการค้าระหว่างประเทศสมาชิกมีสัดส่วนใหญ่เป็นการค้าและการขนส่งในบริเวณชายฝั่งของอ่าวเบงกอลซึ่งมีใช้เส้นทางเดินเรือในส่วนของมหาสมุทร (Deep Sea Shipping)

การจัดทำกรอบเขตการค้าเสรีบิสเทคตามข้างต้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนในประเทศสมาชิก และเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากภายนอกให้เข้ามาทำการค้าและการลงทุนกับประเทศสมาชิกให้มากขึ้น โดยขอบเขตปัจจุบันของกรอบความตกลงครอบคลุมการเปิดเสรีการค้าสินค้า การเปิดเสรีการค้าบริการ การเปิดเสรีการลงทุน และการเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยยังให้ความสำคัญและเตรียมความพร้อมเพื่อให้ประโยชน์จากกรอบความตกลงนี้ค่อนข้างจำกัดเมื่อเทียบกับกรอบความตกลงอื่นๆ แม้ว่าประเทศในอนุภูมิภาคอ่าวเบงกอลจะเป็นตลาดขนาดใหญ่ของประชากรกว่า 1,500 ล้านคนและมีขนาดเศรษฐกิจที่มีมูลค่ารวมสูงมากกว่า 3.5 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ดังนั้น บทความวิจยนี้จะนำเสนอแนวทางการพัฒนานโยบายที่มุ่งต่อยอดการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการค้าและการลงทุน และการใช้ประโยชน์เพื่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและภูมิภาคในระยะข้างหน้า อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาความร่วมมือและการเชื่อมโยงระหว่างกันในมิติต่างๆ ที่เข้มแข็ง การส่งเสริมพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิกไปพร้อมกัน และการกระชับสัมพันธ์ไมตรีที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้กรอบความร่วมมืออ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ

วัตถุประสงค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและประเมินสถานการณ์ปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการกรอบเขตการค้าเสรีบิสเทค และประเมินศักยภาพและโอกาสการพัฒนาด้านการค้าและการลงทุน เพื่อสร้างข้อเสนอแนะแนวทางการยกระดับการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ และการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาจากกรอบเขตการค้าเสรีบิสเทคของประเทศไทย ให้เป็นแนวนโยบายสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ตลอดจนสร้างองค์ความรู้ประกอบการตัดสินใจให้กับผู้ประกอบการและภาคประชาชนในการใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือบิสเทคทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

วิธีการศึกษา

1. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับความเป็นมาและวิวัฒนาการกรอบความร่วมมือบิสเทค และเขตการค้าเสรีบิสเทค รวมถึงนโยบายเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จากแหล่งข้อมูลทั้งในประเทศและต่างประเทศ อาทิ วารสารวิชาการ เว็บไซต์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น
2. วิเคราะห์ผลกระทบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีบิสเทค โดยใช้แบบจำลอง GTAP (Global Trade Analysis Project) ซึ่งเป็นแบบจำลองประเภท Computable General Equilibrium มาเป็นเครื่องมือในการศึกษา GTAP เป็นแบบจำลอง CGE Model (Computable General Equilibrium) ที่สร้างขึ้นโดยใช้สมการทางคณิตศาสตร์และเศรษฐมิติ (Econometric) เพื่อแสดงให้เห็นและเชื่อมโยงการมีปฏิสัมพันธ์ของหน่วยทางเศรษฐกิจ 4 หน่วย ได้แก่ ผู้ผลิต (Firms or Producers) ภาครัฐครัวเรือนและภาครัฐ (Regional Households) นักลงทุน (Regional

Investors) และภาคการขนส่ง (Transportation Sectors) โดยความสัมพันธ์ของผู้เล่นหลักทั้ง 4 หน่วยนี้มีเงื่อนไขและข้อสมมติว่าประเทศมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด และไม่มีการแทรกแซงจากภาครัฐ (อย่างไรก็ตาม ข้อสมมตินี้จะยกเลิกในภายหลัง แต่เพื่อแสดงความสัมพันธ์ในเบื้องต้น จึงยังคงข้อสมมตินี้ไว้ เพื่อลดความซับซ้อนในการอธิบายแบบจำลอง) (Hertel & Tsigas, 1997) การใช้แบบจำลอง GTAP เพื่อให้เห็นทิศทางและขนาดของผลกระทบทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นหากข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเทค สามารถหาข้อสรุปและนำไปบังคับใช้ได้ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่ได้จากการประมวลผลของแบบจำลองจะถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือประกอบการตัดสินใจในการสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเท่านั้น เนื่องจากผลลัพธ์จากแบบจำลองตั้งอยู่บนข้อสมมติและข้อจำกัดทางสถิติเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ผลการศึกษาจากแบบจำลองจะถูกใช้เพียงเพื่อกำหนดทิศทางในการไปศึกษาต่อเรื่องว่าประเทศไทยต้องให้ความสำคัญแก่ภาคการผลิตใดเป็นพิเศษหากมีการบังคับใช้ข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเทค

3. วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของกรอบเขตการค้าเสรีบิมสเทคและนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับกรอบเขตการค้าเสรีบิมสเทคของประเทศสมาชิก โดยการศึกษาเชิงคุณภาพทั้งในมิติเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และมีมิติด้านการเมือง ความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนำมาสนับสนุนการวิเคราะห์หัยสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางภูมิรัฐศาสตร์เศรษฐกิจ (Geo Political Economy) ที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับสังเคราะห์ประเด็นสำคัญเชิงนโยบาย

4. สัมภาษณ์ เก็บข้อมูลภาคสนาม และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย ประกอบด้วย นักวิชาการจาก Institute for Defence Studies and Analyses นักวิชาการจาก Research and Information System for Developing Countries (RIS) นักวิชาการจาก Indian Council for Cultural Relations นักวิชาการจาก Brookings India สถาบันเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงนิวเดลี เอกอัครราชทูตศรีลังกาและบังกลาเทศประจำประเทศไทย และผู้ประกอบการในประเทศอินเดีย และผู้ประกอบการไทย

ผลการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์กรอบเขตการค้าเสรีบิมสเทคของประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์และประเมินโอกาสการค้าและการลงทุนของไทยเมื่อข้อตกลงเขตการค้าเสรีบิมสเทคมีผลบังคับใช้แล้ว ควบคู่ไปกับปัจจัยด้านการเมือง ความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกในกรอบความร่วมมือบิมสเทค ดังนี้

1) โอกาสการขยายตัวและหดตัวของภาคการผลิตไทยเมื่อมีข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเทค

ในการศึกษา ผู้วิจัยจัดการฐานข้อมูล GTAP7 ซึ่งเป็นฐานข้อมูลใหม่ล่าสุดที่รวบรวมตารางโครงสร้างการผลิต (Input-Output Table) ของ 112 ประเทศทั่วโลก และ 57 ภาคการผลิต โดยผู้วิจัยจำแนกประเทศที่ศึกษาออกเป็น 8 เขตเศรษฐกิจ ได้แก่ ไทย บังกลาเทศ อินเดีย เมียนมา เนปาล ภูฏาน ศรีลังกา และประเทศอื่นๆ ในโลก ผู้วิจัยจัดกลุ่ม (Aggregation) ฐานข้อมูล GTAP7.1 เพื่อศึกษาภาคการผลิต (Production Sector) รวมทั้งสิ้น 57 ภาคการผลิต

เนื่องจากปัจจุบันข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบบิมสเทคยังไม่ได้มีผลบังคับใช้จริง แม้ว่าประเทศสมาชิกจะได้ลงนามในความตกลงการค้าสินค้า (Agreement on Trade in Goods) ไปแล้ว แต่เมื่อการเจรจาในเรื่องกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดยังไม่ได้ข้อสรุป และยังไม่มีการลงนามใน Agreement on Rules of Origin and Operational Certification Procedures for the BIMSTEC FTA รวมทั้งข้อตกลงที่ลงนามไปแล้วก็ยังไม่จะมีผลบังคับใช้ และมีแนวโน้มว่าตารางระยะเวลาการลดภาษีอาจจะมีการเลื่อนระยะเวลาออกไปตราที่ข้อตกลงหลายฉบับยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ ดังนั้น ในการประมวลผลแบบจำลอง คณะผู้วิจัยจึงสมมติให้เกิดการลดภาษีในทุกรายการสินค้าที่มีการค้าขายระหว่างกันให้กลายเป็นร้อยละ 0 ทั้งหมด เพื่อชี้ให้เห็นว่าหากมีการบังคับใช้ข้อตกลงการค้าเสรีอย่างเต็มที่แล้ว ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงในมูลค่าผลผลิตในแต่ละภาคการผลิต มูลค่าการนำเข้า และมูลค่าการส่งออกของแต่ละประเทศสมาชิกจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด

นอกจากนั้น เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูลทำให้ต้องมีการรวมข้อมูลทางเศรษฐกิจของประเทศเนปาลและภูฏานเข้าด้วยกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาไม่มาก เนื่องจากทั้ง 2 ประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดเล็ก และมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าไม่สูงมากนัก รวมทั้งมีเงื่อนไขและข้อจำกัดทางเศรษฐกิจที่มีความคล้ายคลึงกัน คือเป็นประเทศที่ตั้งอยู่บนเทือกเขาหิมาลัย และไม่มีทางออกทะเลด้วยกันทั้งคู่

ภาพรวมผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเทค

การประมวลผลแบบจำลองโดยผู้วิจัยเลือกอธิบายข้อมูลอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นอัตราตัวเลขเพียงตัวแปรเดียว แต่ในกรณีของมูลค่าการผลิตในแต่ละประเทศ มูลค่าการส่งออก และมูลค่าการนำเข้า ผู้วิจัยจะนำเสนอเฉพาะชื่อของภาคการผลิต 3 ภาคการผลิตในแต่ละประเทศสมาชิกบิมสเทคที่มีอัตราการขยายตัวสูงที่สุด และอัตราการหดตัวมากที่สุด โดยผลการประมวลผลแบบจำลองสามารถพิจารณาได้ดังตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าทุกประเทศสมาชิกบิมสเทค จะมีเศรษฐกิจที่ขยายตัวมากยิ่งขึ้น โดยมีอัตราการขยายตัวที่แตกต่างกัน ซึ่งประเทศสมาชิกที่ไม่มีทางออกทะเล อันได้แก่เนปาลและภูฏาน จะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงที่สุดที่ระดับร้อยละ 2.3102 หากข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเทคมีการบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งสอดคล้องกับการคาดการณ์เบื้องต้นของคณะผู้วิจัย และทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ ที่ประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดเล็กและมีเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เคยมีอยู่เป็นจำนวนมาก หากได้รับการยกเลิกหรือผ่อนปรนลง ผลกระทบทางบวกที่จะเกิดขึ้นย่อมมีสัดส่วนที่สูงกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่และมีสถานะทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้างอยู่แล้วก่อนจะมีการบังคับใช้ข้อตกลงเสรีทางการค้า

ศรีลังกาและเมียนมาเป็นคู่ประเทศลำดับที่ 2 ที่ได้รับผลกระทบทางบวกในรูปของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูง ที่อัตราร้อยละ 1.3813 และร้อยละ 0.9507 ตามลำดับ ในขณะที่ประเทศไทย บังกลาเทศ และอินเดียจะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ลดหลั่นลงมา อย่างไรก็ตาม แบบจำลองทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการณได้ว่าทุกประเทศสมาชิกต่างก็ได้รับผลกระทบทางบวกในรูปแบบของการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งหมด

สำหรับภาคการผลิตของประเทศไทยอุตสาหกรรมเหล็กและสินแร่เหล็ก รวมทั้งภาคบริการการก่อสร้าง จะเกิดการขยายตัวมากที่สุด และภาคการขนส่งทางอากาศ (ซึ่งมีคู่แข่งที่สำคัญคือสายการบินของประเทศอินเดีย) ผลิตรถยนต์จากไม้ (ซึ่งหลายประเทศในเอเชียใต้และเมียนมาต่างก็มีต้นทุนต่ำกว่าทั้งในมิติของค่าแรง และการเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบ) และเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีต้นทุนแรงงานที่สูงขึ้นอย่าง

ตารางที่ 1 การเปลี่ยนแปลงในอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การผลิต การส่งออก และการนำเข้า เมื่อมีข้อตกลงการค้าเสรีกับสหภาพ

		ไทย	เมียนมา	บังกลาเทศ	เนปาลภูฏาน	ศรีลังกา	อินเดีย
ส่งออก ขยายตัว มากที่สุด	อันดับที่ 1	38. Motor vehicles and parts	4. Vegetable, fruit, nuts	33. Chemical, rubber, plastic prods.	25. Food products nec.	36. Metals nec	33. Chemical, rubber, plastic prods.
	อันดับที่ 2	33. Chemical, rubber, plastic prods.	36. Metals nec	7. Plant-based fibers	35. Ferrous metals	41. Machinery and equipment nec	38. Motor vehicles and parts
	อันดับที่ 3	25. Food products nec.	13. Forestry	41. Machinery and equipment nec	4. Vegetable, fruit, nuts	21. Vegetable oils and fats	32. Petroleum, coal products
	อันดับที่ 1	28. Wearing apparel	25. Food products nec.	56. PubAdmin/Defence/Health/Education	27. Textiles	54. Business services nec	28. Wearing apparel
ส่งออก หดตัว มากที่สุด	อันดับที่ 2	54. Business services nec	28. Wearing apparel	27. Textiles	54. Business services nec	49. Sea transport	54. Business services nec
	อันดับที่ 3	40. Electronic equipment	27. Textiles	28. Wearing apparel	48. Transport nec	28. Wearing apparel	42. Manufactures nec
	อันดับที่ 1	41. Machinery and equipment nec	25. Food products nec.	33. Chemical, rubber, plastic prods.	27. Textiles	36. Metals nec	33. Chemical, rubber, plastic prods.
	อันดับที่ 2	38. Motor vehicles and parts	38. Motor vehicles and parts	41. Machinery and equipment nec	34. Mineral products nec	23. Process rice	16. Oil
นำเข้า ขยายตัว มากที่สุด	อันดับที่ 3	35. Ferrous metals	4. Vegetable, fruit, nuts	21. Vegetable oils and fats	33. Chemical, rubber, plastic prods.	41. Machinery and equipment nec	41. Machinery and equipment nec
	อันดับที่ 1	13. Forestry	21. Vegetable oils and fats	13. Forestry	57. Dwelling	19. Meat: cattle, sheep, goats, horse	57. Dwelling
	อันดับที่ 2	36. Meals nec	35. Ferrous metals	27. Textiles	45. Water	29. Leather products	9. Cattle, sheep, goats, horses
	อันดับที่ 3	40. Electronic equipment	27. Textiles	1. Paddy rice	53. Insurance	27. Textiles	51. Communication
ภาคการ ผลิตที่ ขยายตัว มากที่สุด	อันดับที่ 1	36. Meals nec	4. Vegetable, fruit, nuts	12. Wool, silk-worm cocoons	35. Ferrous metals	36. Meals nec	20. Meat products nec
	อันดับที่ 2	46. Construction	36. Meals nec	35. Ferrous metals	21. Vegetable oils and fats	21. Vegetable oils and fats	38. Motor vehicles and parts
	อันดับที่ 3	35. Ferrous metals	18. Minerals nec	19. Meat, cattle, sheep, goats, horse	25. Food products nec.	35. Ferrous metals	34. Mineral products nec
	อันดับที่ 1	50. Air transport	5. Oil seeds	40. Electronic equipment	41. Machinery and equipment nec	24. Sugar	42. Manufactures nec
ภาคการ ผลิตที่หด ตัวมากที่สุด	อันดับที่ 2	40. Electronic equipment	19. Meat: cattle, sheep, goats, horse	28. Wearing apparel	32. Petroleum, coal products	1. Paddy rice	28. Wearing apparel
	อันดับที่ 3	30. Wood products	12. Wool, silk-worm cocoons	29. Leather products	34. Mineral products nec	23. Processed rice	29. Leather products
	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	0.3932	0.9507	0.2387	2.3102	1.3813	0.2164

ที่มา: รวบรวมข้อมูลโดยคณะผู้วิจัย

ต่อเนื่อง ในขณะที่หลายประเทศในกลุ่มบิมสเทคยังมีค่าจ้างที่ต่ำกว่า) เหล่านี้คือภาคการผลิตที่มีแนวโน้มหดตัวลงมากที่สุด

ในด้านการส่งออก อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน เคมีภัณฑ์และพลาสติก และผลิตภัณฑ์อาหาร น่าจะเป็นภาคการผลิตที่ผู้ประกอบการไทยมีศักยภาพอย่างยิ่งในการขยายตัวเข้าสู่ตลาดบิมสเทค ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริงที่ว่า แม้ปัจจุบันข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเทคจะยังไม่เกิดขึ้น แต่ผู้ประกอบการในภาคการผลิตเหล่านี้ต่างก็เข้าไปทำตลาดอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ ในขณะที่ภาคการส่งออกที่มีแนวโน้มหดตัวลงเนื่องจากต้องเผชิญหน้ากับภาวะการแข่งขันที่รุนแรงยิ่งขึ้นจากผู้ผลิตที่มีถิ่นฐานอยู่ในกลุ่มบิมสเทค ได้แก่ ภาคการผลิตเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม (ซึ่งแน่นอนว่าทั้งบังกลาเทศ ศรีลังกา และอินเดียต่างก็เป็นผู้ผลิตที่มีความสามารถทางการแข่งขันสูงอยู่แล้วในปัจจุบัน) ภาคบริการของผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งการแข่งขันก็คงจะรุนแรงยิ่งขึ้นเนื่องจากเอเชียใต้เป็นภูมิภาคที่สามารถผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสูงได้ในอัตราค่าจ้างที่ไม่สูงจนเกินไปนัก และอีกภาคการผลิตที่การส่งออกจะปรับตัวลดลงและสอดคล้องกับภาคการผลิตที่ได้รับผลกระทบทางลบด้วยเช่นกัน นั่นคือการผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์

ผลกระทบของข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเทค ต่อระดับสวัสดิการสังคม

นอกจากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงในทิศทางขยายตัวที่เกิดขึ้นในทุกประเทศสมาชิกแล้ว ผลกระทบต่อระดับสวัสดิการสังคม (Social Welfare) หรือระดับความกินดีอยู่ดี (Social Well-being) น่าจะเป็นตัวแปรทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดที่ต้องพิจารณาเมื่อต้องการทราบผลกระทบของความตกลงเสรีทางการค้า

หากพิจารณาโดยการคำนวณจากค่า Equivalent Variation โดยแบบจำลอง GTAP จะพบว่า ประเทศที่มีระดับการเพิ่มขึ้นของสวัสดิการสังคมที่มีมูลค่าสูงที่สุดคือ อินเดีย เทียบเท่ากับมูลค่า 349.468 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รองลงมาคือประเทศไทย ที่ระดับเทียบเท่ากับสวัสดิการสังคมปรับตัวดีขึ้น 277.136 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยผลได้ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นกับไทยและอินเดียล้วนมาจากอัตราการค้ำระหว่างประเทศ (Terms of Trade Effect) ที่ปรับตัวดีขึ้นภายหลังเปิดเสรีการค้า ในขณะที่เนปาลและภูฏานจะมีระดับสวัสดิการสังคมดีขึ้นเนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรที่ดีขึ้นเป็นสาเหตุหลัก รายละเอียดผลกระทบต่อระดับสวัสดิการสังคมสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลกระทบของข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเขตต่อระดับสวัสดิการสังคม

(หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

ประเทศ	ผลกระทบจากการจัดสรรทรัพยากรที่ดีขึ้น (Resource Allocation Effect)	ผลกระทบจากอัตราการค้าที่เปลี่ยนแปลงไป (Terms of Trade Effect)	ผลกระทบจากรูปแบบการออมและการลงทุนที่เปลี่ยนแปลงไป (Investment-Saving Effect)	การเปลี่ยนแปลงในระดับสวัสดิการสังคม
ไทย	79.6395	230.3086	-32.8118	277.1363
เมียนมา	-0.1269	51.8617	-5.2836	46.4512
บังกลาเทศ	12.2865	11.43	3.8889	27.6054
เนปาล/ภูฏาน	122.0229	33.3594	-1.1361	154.2462
ศรีลังกา	50.9797	71.4601	18.6217	141.0614
อินเดีย	177.4321	142.2338	29.8025	349.4684
บิมสเขต	292.7134	0	0	292.7134

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

ผลกระทบของข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเขตต่อภาคการผลิตของประเทศไทย

จากตารางที่ 1 แบบจำลอง GTAP คาดการณ์ว่ามูลค่าผลผลิตมวลรวมภายในประเทศจะขยายตัวที่อัตราร้อยละ 0.3932 โดยในแต่ละภาคการผลิตของไทย (GTAP จำแนกสินค้าออกเป็น 42 ภาคการผลิต และ 15 ภาคบริการ) จะมีมูลค่าการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าผลผลิต และอัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างก่อนและหลังการบังคับใช้ข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเขต ซึ่ง 3 ภาคการผลิตสินค้าที่น่าจะขยายตัวที่สุดเมื่อมีข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเขตคือ 1) การผลิตยานยนต์ และชิ้นส่วน (Motor Vehicles and Parts) 2) ผลิตภัณฑ์จากแร่ธาตุต่างๆ (Mineral Products) และ 3) ผลิตภัณฑ์จากสินแร่เหล็ก (Ferrous Metals) ในขณะที่ภาคการผลิตสินค้าที่จะมีมูลค่าการผลิตที่ลดลงมากที่สุด 3 อันดับ ได้แก่ อุปกรณ์ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Equipment) อุตสาหกรรมไม้ (Wood Products) และอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม (Wearing Apparel)

ผลกระทบของข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเขตต่อมูลค่าการส่งออกและนำเข้าของไทย

สาเหตุหลักที่ทำให้ระดับสวัสดิการสังคมของประเทศไทยปรับตัวสูงขึ้น เป็นผลมาจากอัตราการการค้าระหว่างประเทศ (Terms of Trade) ที่ปรับตัวสูงขึ้น นั่นหมายถึงประเทศไทยจะสามารถส่งออกสินค้าได้ในระดับราคาที่สูงขึ้นซึ่งจะส่งผลดีต่อผู้ผลิต และขณะเดียวกันก็สามารถนำเข้าสินค้าได้ในระดับราคาที่ลดต่ำลง ซึ่งก็จะ

เป็นผลดีต่อผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม การปรับตัวนี้ ไม่ได้หมายความว่า จะเกิดขึ้นกับทุกภาคการผลิต บางภาคการผลิตผู้ส่งออกไทยอาจจะส่งสินค้าออกได้มูลค่าที่ลดลง ขณะที่บางภาคการผลิตก็จะมีสินค้านำเข้าจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขันมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงต้องพิจารณาผลกระทบต่อมูลค่าการส่งออกและการนำเข้าแยกตามภาคการผลิตเป็นภาคๆ ไป

2) ปัจจัยด้านการเมือง ความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับกลุ่มบิมสเทค

ตลอดระยะเวลา 22 ปีของความร่วมมือบิมสเทคนับตั้งแต่ปีที่ก่อตั้ง กรอบความร่วมมือถูกขับเคลื่อนไปอย่างเชื่องช้า จนกระทั่งได้รับความสนใจอีกครั้งเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา พลวัตความร่วมมือภายใต้กรอบบิมสเทคนี้ไม่สามารถอธิบายได้ตามหลักเหตุและผลทางเศรษฐศาสตร์อย่างเดียว เพราะเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าบิมสเทคเป็นการรวมกลุ่มที่สร้างผลประโยชน์อย่างชัดเจนทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศสมาชิก แต่ความร่วมมือภายใต้กรอบบิมสเทคกลับไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

บทความวิจัยนี้จึงต้องการสร้างคำอธิบายของพลวัตดังกล่าวด้วยปัจจัยทางการเมือง จากการสัมภาษณ์นักการทูตและนักวิชาการ โดยการวิจัยครั้งนี้พบว่าแรงขับเคลื่อนการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญต่อพลวัตความร่วมมือบิมสเทค ถึงแม้ว่าแต่ละองค์กรที่ให้อข้อมูลจะมีการให้น้ำหนักปัจจัยการขับเคลื่อนทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมที่ไม่เท่ากัน แต่ไม่มีคำสัมภาษณ์ใดที่อธิบายการเกิด การชะลอตัวและการพัฒนาของบิมสเทคได้โดยปราศจากปัจจัยทางการเมือง ในแง่นี้จึงอาจสรุปได้ว่า การเมืองระหว่างประเทศและการเมืองภายในของแต่ละประเทศสมาชิกบิมสเทคมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อพัฒนาการของกรอบความร่วมมือ ด้วยทิศทางและนโยบายของรัฐบาลไทยต่อกรอบความร่วมมือบิมสเทค ย่อมส่งผลต่อการเมือง ความมั่นคงและความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต คณะผู้วิจัยจึงรวบรวมข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้ประเทศไทยก้าวทันโอกาสและความท้าทายของสภาพแวดล้อมการเมืองโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลง ดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาบิมสเทคในฐานะความร่วมมือของภูมิภาคอ่าวเบงกอลหนึ่งภูมิภาค เนื่องด้วยบิมสเทคมักถูกมองว่าเป็นความร่วมมือระหว่างเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นมุมมองที่ไม่ผิด แต่โดยใจความแล้วการใช้เอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นการยอมรับการจัดแบ่งทางภูมิภาคที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกและปฏิเสธการมองพื้นที่อ่าวเบงกอลว่าเป็นภูมิภาคอันหนึ่งอันเดียวกัน นักวิจัยสำนักคลังสมองตะวันตกของอินเดียชวนให้มองบิมสเทคบนฐานความคิดสรคินิยม ซึ่งภูมิภาคเป็นเพียงสิ่งที่ถูกก่อสร้างซึ่งผันแปรได้ตามเวลาและสถานการณ์โลก อ่าวเบงกอลเป็นพื้นที่ที่เคยมีความเชื่อมโยงในประวัติศาสตร์มากกว่าปัจจุบัน เหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่างๆ ทำให้ความเชื่อมโยงที่เคยมีหายไป การฟื้นตัวของบิมสเทคจึงเป็นการสร้างภูมิภาคที่เคยมีอยู่แล้วอีกครั้งในสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจการเมืองโลกปัจจุบันที่มีปัจจัยด้านยุทธศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง

ข้อเสนอข้างต้นสอดคล้องกับหลักฐานสำคัญของสุนิล อมฤต (Sunil Amrith) ในงานเขียน *Crossing the Bay of Bengal* ที่แสดงให้เห็นว่า พื้นที่ชายฝั่งของอ่าวเบงกอลเคยมีความเชื่อมโยงกันอย่างมากในยุคโบราณ การอพยพของผู้คนข้ามอ่าวเบงกอลที่เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นศตวรรษที่ 20 อาจมีจำนวนที่เทียบเท่ากับการอพยพของผู้คนบนมหาสมุทรแอตแลนติกเลยทีเดียว ภูมิภาคเบงกอลกลายเป็นพื้นที่แห่งความหลากหลายและเป็นพื้นที่แห่งการบูรณาการมนุษย์จากหลายสังคมวัฒนธรรมเข้าด้วยกัน (Amrith, 2013) จนกระทั่ง “อ่าวเบงกอลไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป” แรงกดดันสงคราม เศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมอื่นๆ ซึ่งนักประวัติศาสตร์

ชาวอินเดียคนนี้ยังเห็นเพิ่มเติมอีกว่า “ปัญหาคือการที่สังคมขาดการตระหนักรู้ถึงบิมสเทค” เราไม่เคยก้าวข้ามข้อจำกัดของเส้นแบ่งรัฐชาติในการจินตนาการว่า บังกลาเทศ อินเดีย ศรีลังกา ไทย เมียนมา ภูฏานและเนปาลจะเคยมีประวัติศาสตร์พัวพันอย่างเหนียวแน่นในพื้นที่อ่าวเบงกอล ในแง่นี้ ความพยายามเชื่อมโยงภูมิภาคบิมสเทคหรือการปลูกฝังความเป็นพลเมืองบิมสเทคจึงไม่ใช่การสร้างสิ่งใหม่ แต่เป็นการฟื้นความเชื่อมโยงเดิมที่เคยมีอยู่และหายไปให้ชัดเจนขึ้นอีกครั้งหนึ่ง (Hassin, 2017)

2. ประเทศไทยควรสร้างความเป็นเสรีนิยมให้แก่ทุกพื้นที่ความร่วมมือที่เป็นไปได้ ไม่จำกัดว่าต้องเป็นความร่วมมือด้านการค้า เมื่อพิจารณาโจทย์ของการดำเนินการเขตการค้าเสรีบิมสเทคที่ยังคงต้องใช้เวลาอีกพอสมควร ประเทศไทยไม่ควรจำกัดแรงผลักดันของตัวเองในบิมสเทคที่เศรษฐกิจและการค้าเท่านั้น แม้ว่าประเทศไทยจะไม่สามารถละทิ้งเรื่องผลประโยชน์ทางการค้าและการลงทุน ดังที่นักการทูตท่านหนึ่งกล่าวว่า “เราเป็นสัตว์เศรษฐกิจ” ซึ่งแน่นอนว่าบิมสเทคเองก็ตอบโจทย์ไทยในการเป็นช่องทางเพื่อเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบและขยายตลาดสำหรับการค้าและการลงทุน แต่การเป็นสัตว์เศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงแง่มุมอื่นนอกเหนือจากเศรษฐกิจเลยอาจส่งผลให้ความร่วมมือเกิดขึ้นได้อย่างยากลำบากภายใต้สภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความกังวลต่อการเกิन्दุลและขาดดุลกันและกัน ดังนั้น การทำให้พื้นที่บิมสเทคเป็นพื้นที่เสรีที่พร้อมรับความร่วมมือในทุกๆ ด้านจะเป็นการเปิดโอกาสให้บิมสเทคไม่ต้องย่ำอยู่กับที่ และประเทศไทยก็สามารถพัฒนาความร่วมมือด้านอื่นๆ เช่น ความมั่นคง การขนส่ง ความเชื่อมโยงทางบกและทะเลในระดับภูมิภาค ซึ่งนั่นเองจะเป็นปัจจัยที่กลับมาส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจอย่างเป็นวงจรร

3. ประเทศไทยควรตระหนักถึงศักยภาพของตนและแบ่งปันให้แก่ภูมิภาคบิมสเทคมากขึ้น ประเด็นนี้สะท้อนผ่านนักการทูตและข้าราชการไทยหลายท่านที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดกรอบความร่วมมือบิมสเทคว่าประเทศไทยยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในอีกหลายด้านเพื่อพัฒนากรอบความร่วมมือบิมสเทคให้กลายเป็นกรอบยุทธศาสตร์ที่มีความโดดเด่นมากขึ้น ในประเด็นนี้ นักวิชาการจีนศึกษาตั้งข้อสังเกตว่า บิมสเทคแตกต่างจากโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางตรงที่โครงการหนึ่งแถบและหนึ่งเส้นทางไม่ได้รับการผลักดันจากแค่รัฐบาลเท่านั้น แต่คนจีนทุกภาคส่วนทั้งในประเทศหรือนอกประเทศต่างช่วยสนับสนุนและตอบรับโครงการนี้อย่างมาก จีนใช้อำนาจละมุนและพลังของนักธุรกิจจีนนอกประเทศในการแผ่ขยายโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางออกไป เมื่อเทียบกันแล้วนักวิชาการท่านนี้กล่าวว่าบิมสเทคยังไม่มีพลัง ความตั้งใจ และอำนาจละมุนในระดับที่ใกล้เคียงเคียงกับโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน

ดังนั้น เพื่อผลักดันให้กรอบความร่วมมือบิมสเทคพัฒนาต่อไป ประเทศไทยควรเข้าใจว่าทรัพยากรเทคโนโลยี และองค์ความรู้ที่ไทยมี สามารถใช้พัฒนาความร่วมมือในภูมิภาคให้ก้าวไกลมากขึ้นกว่าเดิม อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างอำนาจละมุนเพื่อผลประโยชน์ประเทศและภูมิภาค ผ่านการค้าและการที่ไม่ได้ยากเกินไปกว่าความสามารถของไทย ตัวอย่างเช่น การให้ส่วนลดค่าธรรมเนียมสำหรับนักท่องเที่ยว การให้ทุนการศึกษา การลงทุนและการเผยแพร่องค์ความรู้ทางการค้าแก่ประชาชนของประเทศสมาชิกบิมสเทค อื่นๆ เป็นต้น ทั้งนี้ ความไว้วางใจระหว่างกันเป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้กรอบความร่วมมือบิมสเทคก้าวหน้า อย่างไรก็ตาม การกรอบความร่วมมือบิมสเทคยังต้องพัฒนาอีกมาก ซึ่งการบูรณาการความร่วมมือขั้นต่อไปจำเป็นต้องอาศัยสายสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (people to people ties) ในการเปลี่ยนแปลงหรือเสริมสร้างทัศนคติที่เอื้อต่อความร่วมมือ การผสมผสานผลประโยชน์และการก้าวข้ามความท้าทายที่ประเทศบิมสเทคจะมีร่วมกันต่อไป

สรุป

จากการวิเคราะห์เชิงปริมาณ GTAP คณะผู้วิจัยพบว่า ทั้ง 7 ประเทศสมาชิกจะได้รับผลประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างกัน ทั้งในรูปแบบของการขยายตัวของมูลค่าผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) และการปรับระดับเพิ่มขึ้นของระดับสวัสดิการสังคม (Social Welfare) โดยพบว่าหากข้อตกลงการค้าเสรีบิมสเทคมีผลบังคับใช้และสามารถใช้สิทธิประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ประเทศสมาชิกขนาดเล็กที่ไม่มีทางออกทะเล อันได้แก่ ภูฏานและเนปาล จะได้รับผลดีจากการเปิดเสรีมากที่สุด โดยจะมีอัตราการขยายตัวของมูลค่า GDP สูงที่สุดที่ระดับร้อยละ 2.3102 ขณะที่ประเทศไทยจะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ร้อยละ 0.3932

เมื่อพิจารณามูลค่าของระดับสวัสดิการทางสังคม (Social Welfare) ที่ปรับตัวสูงขึ้น พบว่าอินเดียจะมีการยกระดับสวัสดิการสังคมมากที่สุดที่มูลค่า 349.4684 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และประเทศไทยจะได้รับผลได้ในลำดับที่ 2 ที่ระดับ 277.1363 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ผลได้ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นต่อระดับสวัสดิการสังคมของไทยมีสาเหตุมาจากอัตราการค้า (Terms of Trade) ที่ปรับตัวสูงขึ้น ขณะที่อินเดียมีระดับสวัสดิการสูงขึ้นโดยมีสาเหตุหลักจากการจัดสรรทรัพยากรที่ดินในประเทศภายหลังการเข้าสู่เขตการค้าเสรีบิมสเทค

ในส่วนการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ พบว่า แม้บิมสเทคจะเป็นการรวมกลุ่มที่สร้างผลประโยชน์อย่างชัดเจน ทั้งในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศสมาชิก แต่การเจรจาเขตการค้าเสรีและความร่วมมือในมิติต่างๆ กลับไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องด้วยเป็นกรอบความร่วมมือที่ครอบคลุมหลายภาคส่วนมากถึง 14 สาขา ทำให้มีความหลากหลายมากเกินไปเกินกว่าที่จะนำไปสู่การตกลงลึกและการขับเคลื่อนความร่วมมือในทุกมิติได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความแตกต่างทางระบอบการปกครอง ระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เจือปนทางสังคม-วัฒนธรรม รวมทั้งการพัฒนาความเชื่อมโยงของแต่ละประเทศสมาชิกก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องใช้เวลาในการปรับตัวไปสู่ความร่วมมือ ด้วยเหตุนี้ ภายในระยะเวลา 22 ปีของการรวมกลุ่มอนุภูมิภาค มีการจัดประชุมระดับผู้นำบิมสเทคเพียง 4 ครั้ง และใช้เวลา 17 ปีนับตั้งแต่การริเริ่มกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการบิมสเทคได้ อีกประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือความรู้ความเข้าใจของภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ ถึงขีดความสามารถ ศักยภาพ โอกาส และผลได้จากการรวมกลุ่มระหว่างประเทศสมาชิกยังมีข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการเจรจาตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ จึงทำให้การพัฒนากรอบความร่วมมือการค้าเสรียังคงหยุดชะงัก แม้จะมีการประชุมเกิดขึ้นเรื่อยๆ แต่ยังไม่นำมาสู่ข้อสรุปที่เป็นรูปธรรม

บิมสเทคในฐานะความร่วมมือระดับภูมิภาค ยังต้องการส่งเสริมอย่างมากทั้งในด้านการให้ความรู้ความเข้าใจต่อประชาชนว่าแท้ที่จริงแล้วภูมิภาคบิมสเทคมีความสำคัญอย่างไร ในฐานะภูมิภาคในตนเองต่างหากอันแยกจากภูมิภาคอย่างอาเซียนหรือเอเชียใต้ และรวมถึงการที่ภาครัฐจะต้องให้นำนักการพิจารณาประเด็นความร่วมมือต่างๆ ของบิมสเทคที่จะมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาภาคการค้าและการลงทุนให้มากขึ้น ปัจจุบันประเทศที่สามารถจะเป็นแกนนำในการพัฒนาบิมสเทคได้คือประเทศอินเดียและประเทศไทย โดยประเทศไทยจะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในฐานะผู้ให้ความรู้แก่ประเทศสมาชิกอื่น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ประเทศไทยทั้งในฐานะผู้ริเริ่มแนวคิดการบูรณาการภูมิภาคอ่าวเบงกอลภายใต้กรอบความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ ยังคงมีความรับผิดชอบทางประวัติศาสตร์ต่อไปในการเป็นผู้นำในกรอบความร่วมมือนี้ และทั้งในฐานะที่ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศก็อยู่ในระดับที่ค่อนข้างจะก้าวหน้ามากกว่าประเทศสมาชิกอื่น ยิ่งทำให้ไทยต้องแสดงความรับผิดชอบในฐานะสมาชิกหลักที่จะต้องนำการเดินหน้าสร้างประชาคมของประเทศรอบภูมิภาคอ่าวเบงกอล ประเทศไทยควรวางนโยบายการมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศสมาชิกบิมสเทคโดยยกระดับให้กรอบบิมสเทคเป็นความร่วมมือระดับภูมิภาค (มีระดับอนุภูมิภาคดังที่เป็นอยู่) ทั้งนี้เนื่องจากตลอดประวัติศาสตร์ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภูมิภาคเอเชียได้เป็นเพียงกรอบความคิดในยุคใหม่เพื่อมีแนวคิดเรื่องรัฐชาติ (Nation State) แต่ในความเป็นจริงภูมิภาคที่มีมาก่อนและเชื่อมโยงเศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม ของไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณผ่านการค้า การเผยแผ่ศาสนา การอพยพย้ายถิ่นของผู้คน คือภูมิภาคอ่าวเบงกอล ซึ่งถูกกำหนดโดยเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ การยกระดับจากอนุภูมิภาคสู่ระดับภูมิภาคจะทำให้ความตื่นรู้ ความสนใจ และการให้ความสำคัญของประชาชนสูงขึ้น

การกำหนดนโยบายและท่าทีของไทยในกรอบบิมสเทค

การสร้างบทบาทนำของไทยในบิมสเทคต้องมีท่าทีที่เป็นมิตร สร้างความไว้วางใจ และไม่เป็นการหักหน้าประเทศสมาชิกที่มีขนาดใหญ่ทั้งในมิติประชากร และมิติขนาดเศรษฐกิจ รวมทั้งมีอิทธิพลทั้งในทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และสังคม-วัฒนธรรม ในภูมิภาคอ่าวเบงกอลอย่างยิ่ง นั่นคือ อินเดีย ดังนั้นการริเริ่มหรือเดินหน้าความร่วมมือในมิติต่างๆ ในอ่าวเบงกอลต่อไปที่ประเทศไทยอยากจะมีริเริ่มคงต้องมีการสร้างความร่วมมือสร้างความเข้าใจกับประเทศพี่ใหญ่อย่างอินเดียก่อนในเวทีที่ไม่เป็นทางการ และเมื่อทั้งสองประเทศเห็นพ้องต้องกันในหลักการจึงนำไปขยายผลผลักดันต่อไปในเวทีบิมสเทค

สำหรับประเทศไทย กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้เป็นกลไกหลักในการเจรจาการค้าภายใต้กรอบความตกลงการค้าเสรีบิมสเทค คงต้องเน้นเดินหน้าการเจรจาความตกลงการค้าเสรีควบคู่กับการให้ความรู้ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในประเทศคู่ค้าสำคัญของประเทศไทย ให้ประชาชนภาคเอกชน และภาครัฐของเขาตระหนักว่า การเปิดเสรีการค้าเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่จะเกิดผลประโยชน์ร่วมกัน (Positive-sum Game) โดยผลประโยชน์มหาศาลที่สุดคือ ภาคประชาชนที่สามารถเข้าถึงสินค้าและบริการที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับผ่านมาตรฐานที่จัดทำร่วมกัน การเข้าถึงสินค้าบริการที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ในระดับราคาที่ต่ำลง ย่อมทำให้ประชาชนของทุกประเทศสมาชิกมีความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้น และจับต้องได้อย่างเป็นรูปธรรม และแน่นอนว่าอาจจะมิได้ผู้ผลิตบางรายที่สูญเสียตลาดไป เนื่องจากไม่มีความสามารถทางการแข่งขัน ซึ่งนั่นก็ต้องมีมาตรการการภาครัฐของแต่ละประเทศออกมารองรับ แต่มิใช่การให้ความสนใจเฉพาะตัวเลขขาดดุลการค้า และต้องการปกป้องผู้ประกอบการ (ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าผู้ประกอบการอย่างแน่นอน) จนเสียโอกาสที่จะสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชากรทั้งประเทศจากการเข้าถึงการค้าและการลงทุนอย่างเสรี และนี่ถือเป็นภารกิจสำคัญของประเทศไทย เนื่องจากที่ผ่านมาหลายประเทศเมื่อมีความตกลงการค้าเสรีกับประเทศไทยแล้วก็มีตัวเลขการขาดดุลการค้าที่สูงขึ้น ดังนั้นจึงต้องเป็นภารกิจของประเทศไทยที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติ (Mindset) ที่หวาดกลัวการเปิดเสรีเหล่านี้ ซึ่งเป้าหมายสำคัญของการเจรจาการค้าภายใต้กรอบบิมสเทคควรให้ความสำคัญและกำหนดเป้าหมายเพื่อ “ความอยู่ดีมีสุขร่วมกัน”

การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของไทยในกรอบบิมสเทค

การดำเนินยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายใต้เงื่อนไขของโลกเสรีนิยมใหม่ ที่ประเทศไทยเป็นผู้เล่นที่มีอิทธิพลพอสมควรในระดับภูมิภาค ประเทศไทยจะเชื่อในการทำธุรกิจโดยอิสระของกลุ่มทุนที่ปราศจากการแทรกแซงของรัฐ แต่ในประเทศที่เคยตกเป็นอาณานิคมและถูกเอารัดเอาเปรียบมาก่อน การปกป้องผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนในประเทศก็จะเป็นความคิดที่สำคัญกว่า นโยบายการค้าที่มีการกีดกันทางการค้าจึงยังคงอยู่เมื่อพิจารณาแล้ว ท่าทีและเป้าหมายของเราในการสื่อสารและเจรจาจะเปลี่ยนไป จากการเจรจาเพื่อประโยชน์ของเราแต่เพียงฝ่ายเดียวในทำนองมีผู้ชนะก็ต้องมีผู้แพ้ มาสู่การสื่อสารเพื่อประสานประโยชน์และสร้างความอยู่ดีมีสุขร่วมกันในทำนอง Common Aspiration, Common Prosperity ดังนั้น การเจรจาเพื่อสร้างผลประโยชน์ร่วมกันจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ประเด็นสำคัญที่ไทยคงต้องกลับมาพิจารณาว่าแนวดำเนินนโยบายและกลไกทางเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นสิ่งที่ดีและเป็นสิ่งที่ประเทศไทยควรจะทำ โดยเน้นการเปิดเสรีที่ยังคงสามารถปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและสร้างแต้มต่อเพื่อเป็นการช่วยให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศสมาชิกสามารถดำรงอยู่และพัฒนาตนได้

ในกระบวนการเจรจาการค้าเพื่อเปิดเสรี ต้องมีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น โดยมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดทั้งห่วงโซ่มูลค่า (Value chain/ Supply chain) คือตั้งแต่ภาคการผลิตพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง (ทั้งเกษตร อุตสาหกรรม บริการ ฯลฯ) ภาคการผลิตต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ตัวแทนผู้บริโภค และตัวแทนจากภาคประชาสังคม เข้ามาประชุมระดมสมองเพื่อกำหนดท่าทีในการเจรจาต่อไปของความตกลงการค้าเสรี เมื่อตระหนักรู้แล้วว่าการเปิดเสรีการค้าจะเป็นประโยชน์กับประเทศสมาชิก แต่เมื่อบางสมาชิกยังไม่มีความพร้อม เป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีการเสนอแนะให้นำวิธีการบังคับใช้ข้อตกลงแบบ BIMSTEC-X Method และ Early Harvest กล่าวคือประเทศสมาชิกใดที่มีความพร้อมในการบังคับใช้ข้อตกลงใดก็ให้ข้อตกลงนั้นๆ มีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกนั้นๆ ก่อน โดยที่ยังไม่ต้องรอให้ทุกประเทศลงนามให้สัตยาบัน และมีผลบังคับใช้พร้อมกันทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดแรงจูงใจใน 2 มิติ มิติแรก แรงขับเคลื่อนจากภายนอก คือประเทศที่ลงนามและมีผลบังคับใช้แล้วได้ประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีก็จะเป็นแรงจูงใจให้ประเทศที่ยังไม่ลงนามยังไม่มีผลบังคับใช้ อยากได้รับผลประโยชน์ดังกล่าวด้วย และในมิติแรงขับเคลื่อนจากภายใน ที่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคของประเทศที่ยังไม่ลงนามและ/หรือยังไม่มีผลบังคับใช้ จะออกมาร่วมผลักดันให้รัฐบาลของเขาต้องลงนาม และพยายามให้มีผลบังคับใช้ เพื่อพวกเขาจะได้สิทธิประโยชน์จากข้อตกลงดังกล่าว

แม้ข้อตกลงการค้าเสรีที่เกิดขึ้นจะยังไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์ได้จริง เนื่องจากยังไม่มีข้อตกลงในเรื่องกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิด แต่ความร่วมมือหลากหลายมิติของกรอบบิมสเทคที่มีความร่วมมือใน 14 มิติ ได้แก่ สาขาการค้าและการลงทุน (บังกลาเทศเป็นประเทศนำ); สาขาการคมนาคมและการสื่อสาร (อินเดียเป็นประเทศนำ); สาขาพลังงาน (เมียนมาเป็นประเทศนำ); สาขาการท่องเที่ยว (อินเดียเป็นประเทศนำ); สาขาเทคโนโลยี (ศรีลังกาเป็นประเทศนำ); สาขาประมง (ไทยเป็นประเทศนำ); สาขาเกษตร (เมียนมาเป็นประเทศนำ); สาขาสาธารณสุข (ไทยเป็นประเทศนำ); สาขาการลดความยากจน (เนปาลเป็นประเทศนำ); สาขาการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ (อินเดียเป็นประเทศนำ); สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติ (อินเดียเป็นประเทศนำ); สาขาวัฒนธรรม (ภูฏานเป็นประเทศนำ); สาขาปฏิสัมพันธ์ในระดับประชาชน (ไทยเป็นประเทศนำ) และสาขาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (บังกลาเทศเป็นประเทศนำ) ทั้ง 14 มิติความร่วมมือน่าจะเป็นโอกาสที่สามารถใช้

ประโยชน์ได้อย่างง่ายดายมากกว่าการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรี อย่างไรก็ตาม สถานะปัจจุบันของความร่วมมือเหล่านี้ยังไม่มีกิจกรรมเท่าที่ควร ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐไทยคงต้องไปกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจการทั้ง 14 มิติความร่วมมือตระหนักรู้ว่าประเทศไทยมีกรอบความร่วมมือดังกล่าวอยู่ เพื่อจะนำไปสู่การระดมสมองร่วมกับภาคเอกชน และภาครัฐอื่นๆ ในการแสวงหาโอกาสจากความร่วมมือเหล่านี้ อาทิ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ควรกระตุ้นไปที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยว่า ภายใต้กรอบบิมสเทคมีความร่วมมือสาขาการท่องเที่ยว ซึ่งมีอินเดียเป็นประเทศนำ ประเทศไทยจะสามารถสร้างความร่วมมือกับอินเดียในเรื่องนี้ได้อย่างไรบ้าง เพราะต้องไม่ลืมว่า ปัจจุบันนักท่องเที่ยวอินเดียและเอเชียใต้ก็ถือเป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทยที่มีศักยภาพสูงในการเจริญเติบโต ในประเทศอินเดียการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้กับกลุ่มนักท่องเที่ยวจากประเทศสมาชิกบิมสเทคมีความก้าวหน้าไปมาก

บรรณานุกรม

- Amrith, S. S. (2013). *Crossing the Bay of Bengal: the Furies of Nature and the Fortunes of Migrants*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hassin, S. (2017, May 31). *Building a Stronger BIMSTEC in Next 20 Years*. <https://bdnews24.com/neighbours/2017/05/29/building-a-stronger-bimstec-in-next-20-years>
- Hertel, T. W. & Tsigas, M. E. (1997). Structure of GTAP. In Hertel, T. W. (Ed.) *Global Trade Analysis: Modeling and Applications* (pp. 13-73). Cambridge: Cambridge University Press.
- McDougall, R. (2002). A New Regional Household Demand System for GTAP. *GTAP Technical Paper*, Vol. 20 (Revision 1).
- McDougall, R. & Hagemeyer, J. (2006). *Services Trade Data*. <http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/2865.pdf>
- Narayanan, G. B. & Walmsley, T. L. (2008). *Global Trade, Assistance, and Production: the GTAP 7 Data Base*. Center for Global Trade Analysis, Department of Agricultural Economics, Purdue University.
- Palit, A., Choudhury, R. & Tieri, S. (2018). BIMSTEC: Relevance and Challenges, *ISAS Insights*, 519, 1-6. http://www.academia.edu/download/57538161/ISAS_BIMSTEC_Insight_Amitendu_Rahul_Silvia_Final_Helvetica.pdf