

ที่ นร ๐๕๐๔/๕๕๕๓

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง การเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา

เรียน เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ สศ ๐๐๐๑/๓๗๑
ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๙
๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๔/๑๘๖๓
ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๒๑๕/๑๖๐๑
ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙

ตามที่ได้เสนอเรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง การเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ว่า

๑. รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒. รับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีที่ได้พิจารณาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานอัยการสูงสุด
๓. ให้คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีรับผิดชอบประสานการติดตามผลการดำเนินงานการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) เพื่อรายงานให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบผลการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ ด้วย

/จึงเรียนมา ...

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีทราบด้วยแล้ว และได้เผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมความเห็น และผลการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีทางเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ และขอขอบคุณสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี

ขอแสดงความนับถือ



(นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

25 3 2549

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๒๘ - ๙

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๖๔ na49-2-51

www.cabinet.thaigov.go.th

รองเลขาฯ... 24 พ.ค. 2549
รท. ผอ.สภา... 24 พ.ค. 2549
ผอ.สภา... 24 พ.ค. 2549
จว. 100/200 24 พ.ค. 49.
ร. 100/200 24 พ.ค. 49.

เรื่อง รายงานผลการพิจารณา / ผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี
กรณีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้คำปรึกษา/ข้อเสนอแนะ/ความเห็นต่อ
คณะรัฐมนตรี

ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓

เรื่อง การเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ระหว่างประเทศไทยกับ
ประเทศสหรัฐอเมริกา

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้คำปรึกษา/ข้อเสนอแนะ/ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีได้ประชุมหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานอัยการสูงสุด พิจารณาเสนอความเห็น และผลการดำเนินการต่อความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

๑. ประเด็นความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑.๑ ขอให้รัฐบาลชะลอการเจรจาออกไปก่อนจนกว่าจะมีความพร้อม

๑.๒ ในระหว่างชะลอการเจรจา ขอให้มีการดำเนินการ ดังนี้

๑.๒.๑ กำหนดยุทธศาสตร์การค้าระหว่างประเทศภายใต้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนสร้างดุลยภาพของการพัฒนาที่ยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงกับการเปิดเสรีที่เหมาะสม โดยที่รัฐบาลต้องปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อรองรับการค้าเสรี สร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน และสร้างกระบวนการเรียนรู้ระหว่างภาครัฐกับภาคการผลิต การลงทุน การบริการการเงิน และภาคสังคม ก่อนเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับต่างประเทศ

๑.๒.๒ ขอให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีในลักษณะของพหุภาคีมากกว่าทวิภาคี เนื่องจากกรณีหลายประเทศร่วมกันเจรจาต่อรองจะมีอำนาจการต่อรองและเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยมากกว่า และควรให้ลำดับความสำคัญกับการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ใกล้เคียงกันก่อน

๑.๒.๓ ทำการศึกษาวิจัยถึงผลประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อทุกภาคส่วนอย่างรอบคอบและรอบด้าน โดยศึกษาจากความตกลงที่ประเทศไทยได้ลงนามและมีผลบังคับใช้แล้ว ตลอดจนศึกษาผลกระทบของความตกลงที่ได้ลงนามกับประเทศสหรัฐอเมริกาก่อนหน้านี้ โดยครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงและอธิปไตยของชาติ

๑.๒.๔ เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาวิจัย การตัดสินใจ การป้องกัน การเยียวยาผลกระทบ และการจัดการผลลัพธ์ของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความตกลงการค้าเสรีไปยังผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง เป็นต้น

๑.๒.๕ รัฐบาลควรสร้างกระบวนการศึกษา ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และ การได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนี้

๑.๒.๕.๑ ในหลักการทั่วไปไม่ว่ารัฐบาลจะทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศใดก็ตาม ขอให้รัฐบาลแจ้งกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบหรือให้รัฐสภารับทราบ ก่อนการเจรจาไม่น้อยกว่า ๖ เดือน เพื่อให้มีความโปร่งใส และให้รัฐสภาศึกษา ติดตาม และตรวจสอบ ส่วนในกรณีการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย – สหรัฐฯ ซึ่งรัฐบาลได้เริ่มการเจรจาไปแล้ว ขอให้รัฐบาลแจ้งกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบหรือให้รัฐสภารับทราบ

๑.๒.๕.๒ หลังการเจรจาเสร็จสิ้นลง ขอให้รัฐบาลส่งร่างสัญญาฉบับสมบูรณ์ของความตกลงเขตการค้าเสรีให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนลงนามและมีผลบังคับใช้ โดยมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๖ เดือน เพื่อให้รัฐสภาและภาคประชาชนได้ศึกษา วิเคราะห์ จัดเวทีสาธารณะ และทำความเข้าใจกับเนื้อหาสาระของสัญญา และให้รัฐสภามีอำนาจในการแก้ไขข้อตกลงต่างๆ ให้เป็นไปตามกรอบการเจรจาที่รัฐบาลได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

๑.๒.๖ ขอให้รัฐบาลและรัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายรองรับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศไม่ว่าในระบบพหุภาคีและทวิภาคีล้วนแต่มีผลกระทบต่อประชาชน โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงต่อการพัฒนาประเทศอย่างสำคัญ จึงจำเป็นต้องสร้างดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร รัฐสภา และกลไกการตรวจสอบอื่นๆ

๑.๒.๗ ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม เพื่อรองรับการค้าเสรี เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายแข่งขันทางการค้า และออกกฎหมายใหม่ๆ อย่างรอบคอบและรัดกุม เพื่อคุ้มครองและป้องกันผลเสียต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น

๑.๓ การเจรจาต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส และมีกระบวนการในการเปิดเผยข้อมูลที่ได้จากการเจรจาในแต่ละรอบ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและประชาชน ได้สนับสนุนข้อมูลสำหรับการเจรจาทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ โดยมีกระบวนการปรึกษาปรึกษาหรือประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวาง หรือประชามติตามความเหมาะสม

๑.๔ ในการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ต้องจัดทำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อให้เป็นไปตามหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๔) และเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจสาระสำคัญและเนื้อหาของความตกลงเขตการค้าเสรี

๑.๕ ประเด็นการเจรจาที่รัฐบาลไทยไม่ควรยินยอมตามข้อเสนอของฝ่ายสหรัฐ ฯ มีดังนี้

๑.๕.๑ ในภาพรวม การเจรจาต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ในอธิปไตยแห่งชาติ โดยให้ได้ผลประโยชน์สุทธิตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศโดยรวม และให้ผลของการเจรจาความตกลงเขตการค้านั้นครอบคลุมถึงการเปิดเสรีระดับมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย

๑.๕.๒ ในด้านการเงิน การธนาคาร และการประกันภัย

รัฐบาลควรชะลอการเจรจาการเปิดเสรี การเคลื่อนย้ายเงินทุน การเปิดเสรีการลงทุนระยะสั้นที่ไม่ใช่การลงทุนโดยตรง (FDI) และบริการทางการเงินเอาไว้ก่อน เพื่อให้มีการเตรียมความพร้อมอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของประเทศ การปรับปรุงกฎหมายทางการเงินที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการเจรจาการเปิดเสรีด้านการเงินนั้น ไม่ควรใช้แนวทาง Negative List เพราะจะทำให้ไทยเสียเปรียบ สำหรับในธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจประกันภัยและธนาคารพาณิชย์ รัฐบาลควรจำกัดการถือหุ้นของต่างชาติ ส่วนในการเจรจาควรเน้นความมีอิสระในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค และเสถียรภาพของค่าเงิน โดยเฉพาะมาตรการสร้างความปลอดภัยให้ดุลการชำระเงิน (Balance of Payment Safeguard) โดยมีบทกเว้นให้ทางการไทยมีอิสระในการควบคุมเงินทุนไหลเข้าออก รวมทั้งไม่ควรเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการทางการเงินข้ามพรมแดน เพราะยากในการตรวจสอบและกำกับดูแล

๑.๕.๓ ด้านเกษตรกรรม

ขอให้รัฐบาลชะลอการเจรจาการทำความตกลงเขตการค้าเสรี ด้านเกษตรกรรมกับสหรัฐอเมริกาออกไปก่อน เพราะการทำ FTA ของประเทศไทยกับประเทศอื่นที่ผ่านมา นั้นส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อย ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการเปิดเสรีนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมอย่างกว้างขวาง ในขณะที่สหรัฐ ฯ ยังใช้มาตรการสนับสนุนภายในประเทศและอุดหนุนการส่งออก รวมทั้งอาจมีการกีดกันทางการค้าด้วยมาตรการภาษี หรือมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีในระดับมลรัฐ ดังนั้นขอบเขตการเจรจาจึงควรมีผลถึงระดับมลรัฐด้วย

นอกจากนี้ ยังเห็นว่าการเปิดเสรีสินค้าไม่ว่าเป็นพืชหรือสัตว์ที่ดัดแปลงพันธุกรรม (GMO) ไม่ควรอยู่ในกรอบการเจรจาทางการค้าเพราะมีผลกระทบต่อฐานทรัพยากรชีวภาพ ทั้งนี้ รัฐต้องสนับสนุนให้เกษตรกรที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาการค้าเสรี และมีส่วนร่วมในการประเมินผลการจัดมาตรการป้องกันและมาตรการเยียวยา

๑.๕.๔ ด้านทรัพย์สินทางปัญญา

รัฐบาลไม่ควรนำประเด็นทรัพย์สินทางปัญญามาเจรจา ภายใต้ระบบทวิภาคีไทยกับสหรัฐ ฯ เนื่องจากสหรัฐ ฯ ได้เจรจาเรียกร้องขอให้ไทยเพิ่มมาตรฐานการคุ้มครองเรื่องทรัพย์สินทางปัญญามากกว่าข้อตกลงทริปส์ (TRIPS) ภายใต้องค์การการค้าโลก การเรียกร้องผลักดันให้ไทยเป็นภาคีสถิติสัญญาความร่วมมือสิทธิบัตรระหว่างประเทศ การคุ้มครองพันธุ์พืชตามอนุสัญญาคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (UPOV 1991) และสนธิสัญญาบูดาเปสต์ เพราะเป็นช่องทางให้บริษัทข้ามชาติเข้ามายึดครองทรัพยากร

ชีวภาพของประเทศ รวมทั้งขอเรียกร้องให้มีการใช้การคุ้มครองโดยกฎหมายเครื่องหมายทางการค้าตามระบบกฎหมายสหรัฐ ฯ มาใช้แทนการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ในขณะเดียวกันไทยต้องเรียกร้องให้สหรัฐ ฯ ยอมรับและเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น และการแพทย์แผนไทย รวมทั้งการเปิดเผยที่มาของทรัพยากรชีวภาพที่ใช้ในการยื่นขอสิทธิบัตร

๑.๕.๕ ด้านการค้า การบริการ การลงทุน และภาคอุตสาหกรรม

รัฐบาลไม่ควรเจรจาเฉพาะการลดภาษีนำเข้าเพราะอัตราภาษีนำเข้าของสหรัฐ ฯ ต่ำมากอยู่แล้ว (เฉลี่ยร้อยละ ๓.๓๒) ในขณะที่ไทยมีอัตราภาษีนำเข้าสูงกว่ามาก (เฉลี่ยร้อยละ ๑๒.๗๗) และจะได้รับผลกระทบมากกว่า รัฐบาลจึงควรเจรจาให้สหรัฐ ฯ ลดการอุดหนุนภายในและการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี เช่น มาตรฐานด้านสุขอนามัยและอนามัยพืช เป็นต้น มาถ่วงกันทางการค้าในรูปแบบอื่น ๆ ทั้งนี้ รัฐต้องเปิดเสรีด้านบริการและการลงทุนเฉพาะรายการหรือสาขาที่มีความพร้อมเท่านั้น (Positive List) และเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of Origin) ต้องเจรจาให้กำหนดสัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศที่เหมาะสมในแต่ละประเภทสินค้า เพื่อให้ประเทศไทยได้ประโยชน์

๑.๕.๖ ด้านสิ่งแวดล้อม

รัฐบาลควรผลักดันและตอรองให้สหรัฐ ฯ ยอมรับการเป็นภาคีของอนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (MEAs) ที่ประเทศไทยเป็นอยู่ เพื่อป้องกันนักลงทุนต่างชาติฟ้องร้องต่อรัฐ ในกรณีเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการลงทุน และไม่ควรหยีบยกประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมมาถ่วงกันทางการค้าและสินค้า

๑.๕.๗ ไม่ควรเจรจาในลักษณะที่จำกัดอำนาจของตุลาการ และอำนาจอธิปไตยของประเทศโดยรวม

๑.๕.๘ ไม่ควรทำสัญญาในลักษณะที่ลงนามแล้วมีผลบังคับใช้ทันที โดยต้องกำหนดระยะเวลาในการสร้างความพร้อมและปรับตัว แต่ในการยกเลิกสัญญา หากฝ่ายใดต้องการเลิกสัญญาควรกำหนดระยะเวลาให้มีผลโดยเร็ว

ทั้งนี้ ในการทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ รัฐบาลควรให้สภาที่ปรึกษาฯ มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนการเจรจาจัดทำความตกลง

๒. ที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานอัยการสูงสุด มีมติดังนี้ “รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเห็นร่วมกันว่า ข้อเสนอแนะหลายประเด็นที่สภาที่ปรึกษา ฯ เสนอเป็นข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ ซึ่งอาจนำไปปรับใช้ตามความเหมาะสมต่อไป”

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ว่า

๑. รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒. รับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีที่ได้พิจารณาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานอัยการสูงสุด
๓. ให้คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีรับผิดชอบประสานการติดตามผลการดำเนินงานการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) เพื่อรายงานให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบผลการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ ด้วย

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙



(นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี