

## บทสรุปผู้บริหาร

โครงการศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาคลังช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า จัดทำขึ้นโดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เพื่อศึกษามาตรการหรือกลไกช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าปัจจุบันของไทย ศึกษาและเสนอแนะรูปแบบหรือทางเลือกต่างๆ ในการพัฒนาคลังช่วยเหลือ และศึกษาและเสนอแนะแนวทางและรายละเอียดในการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือ

การส่งเสริมการค้าเสรีภายใต้ระบบการค้าพหุภาคี (Multilateral Trading System) ที่มีกฎเกณฑ์ทางการค้าชัดเจนและเป็นธรรม ถือเป็นเป้าหมายสำคัญในการดำเนินนโยบายการค้าของประเทศไทย เพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ประเทศ รวมไปถึงยกระดับความเป็นอยู่ที่ดีของคนในประเทศ การจัดทำความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) เป็นหนึ่งในเครื่องมือเพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ โดยอาศัยการให้สิทธิประโยชน์ในการเข้าสู่ตลาดการค้าสินค้า การค้าบริการ และการลงทุนระหว่างประเทศภาคีความตกลง ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยมี FTA ที่มีผลบังคับใช้แล้วทั้งสิ้น 13 ฉบับ ครอบคลุมทั้งหมด 18 ประเทศ ทั้งที่จัดทำภายใต้นามประเทศไทย และภายใต้นามอาเซียน

อย่างไรก็ดี การจัดทำ FTA มีได้ก่อให้เกิดเพียงประโยชน์เพียงเท่านั้น แต่ FTA บางฉบับก่อให้เกิดผลกระทบต่อสินค้าและบริการบางประเภทของประเทศภาคี โดยอยู่ในรูปของปริมาณการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น การสูญเสียส่วนแบ่งตลาด การเพิ่มขึ้นของต้นทุนเพื่อการปรับตัว หรือราคาสินค้าและบริการปรับตัวลดลง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการช่วยเหลือและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการจัดทำ FTA ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 178

จากการจัดทำ FTA ทั้ง 13 ฉบับภายใต้การดำเนินงานของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีการศึกษาท่าทีการเจรจา โอกาส ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ รวมไปถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งผลการศึกษาจากหลายกรอบความตกลงพบว่า สินค้าที่ไทยมีความอ่อนไหวมักเป็นสินค้าเกษตรกรรม ได้แก่ ผักและผลไม้ เนื้อสัตว์ สัตว์น้ำสด แซ่เหียน แซ่แข็ง และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ เช่น นม ทั้งนี้ FTA บางฉบับก็ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ เนื่องจากมิได้เปิดตลาดเพิ่มเติมจากเดิมหรือเพิ่มเติมจากเดิมเล็กน้อย นอกจากนี้ การศึกษายังระบุการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เกี่ยวกับการจัดตั้งมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือผู้ที่ได้รับ

ผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า (มาตรการช่วยเหลือ) เพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งช่วยเหลือในการพัฒนาและปรับตัวให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

มาตรการและกลไกช่วยเหลือ ปัจจุบันของไทยมีอยู่ทั้งสิ้น 2 มาตรการ แบ่งเป็น 1 กองทุนและ 1 โครงการ ได้แก่ กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ (กองทุน FTA เกษตรฯ) ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และโครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า (กองทุน FTA พาณิชย์) ของกรมการค้าต่างประเทศ ทั้งนี้การศึกษาเปรียบเทียบความต้องการความช่วยเหลือ (อุปสงค์ของความช่วยเหลือ) และความช่วยเหลือที่มีให้ (อุปทานของความช่วยเหลือ) พบว่า 1) สินค้าเกษตรกรรมที่ต้องได้รับความช่วยเหลือในอันดับแรก ได้แก่ ผักและผลไม้ ัญพืชและสารปรุงแต่ง และชาและกาแฟ 2) สินค้าอุตสาหกรรมการผลิตที่ต้องได้รับความช่วยเหลือในอันดับแรก ได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ ที่มีได้ระบุไว้ ณ ที่นี้ เคมีภัณฑ์ และปิโตรเลียม และ 3) การจัดสรรความช่วยเหลือปัจจุบันอาจยังไม่สอดคล้องกับความต้องการความช่วยเหลือ

ทั้งนี้ กองทุน FTA เกษตรฯ และกองทุน FTA พาณิชย์ มีขอบเขตการให้ความช่วยเหลือรูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่แตกต่างกัน โดยกองทุน FTA เกษตรฯ จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรกรรมขั้นต้นเท่านั้น และให้ความช่วยเหลือในด้านการเงิน (In Cash) และเชิงเทคนิค (In Kind) ขณะที่กองทุน FTA พาณิชย์จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรกรรมขั้นกลางถึงขั้นสุดท้าย ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการผลิต และผู้ประกอบการในภาคบริการ และให้ความช่วยเหลือเชิงเทคนิคเท่านั้น ซึ่งการให้ความช่วยเหลือของทั้งสองมาตรการครอบคลุมผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบในทุกภาคส่วนของประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการช่วยเหลือของต่างประเทศพบว่า 1) หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมาตรการเป็นหน่วยงานของภาครัฐ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงแรงงาน ซึ่งเหมือนกับประเทศไทย 2) แหล่งรายได้หลักมาจากงบประมาณประจำปี ซึ่งทำให้การดำเนินงานอาจติดขัด เนื่องจากความไม่ต่อเนื่องของงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งคล้ายกับประเทศไทย แต่มาตรการบางประเทศกำหนดให้มาตรการช่วยเหลือ มีแหล่งรายได้จากการกักขังจากธนาคารของรัฐได้ ซึ่งอาจช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นในประเด็นดังกล่าว 3) มาตรการของต่างประเทศ แบ่งกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบแตกต่างจากไทย โดยแบ่งเป็นกลุ่มธุรกิจและกลุ่มแรงงาน ซึ่งครอบคลุมมากกว่าประเทศไทย 4) รูปแบบความช่วยเหลือของมาตรการต่างประเทศคล้ายกับประเทศไทย โดยช่วยเหลือผ่านทั้งทางด้านการเงินและเชิงเทคนิค 5) มาตรการของต่างประเทศบางมาตรการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาผลกระทบที่เกิดแก่ผู้ขอรับความช่วยเหลืออย่างเข้มงวด ซึ่งแตกต่าง

จากไทยที่ให้อำนาจการพิจารณาเพิ่มเติมแก่คณะกรรมการบริหารมาตรการ และ 6) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่มาตรการช่วยเหลือ ของไทยและต่างประเทศคล้ายคลึงกันในการใช้เงินงบประมาณประจำปี เนื่องจากความเข้มงวดของการใช้จ่ายเพื่อก่อให้เกิดความคุ้มค่า โดยมาตรการช่วยเหลือ ของไทย พบปัญหาในเรื่องคุณภาพของการเขียนโครงการของผู้ขอรับความช่วยเหลือเพิ่มเติม

จากการประเมินเชิงปริมาณเกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทานของความช่วยเหลือ พร้อมทั้งการวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการช่วยเหลือ ของไทยและต่างประเทศ ทำให้เห็นช่องว่างที่เป็นปัญหา และอาจก่อให้เกิดปัญหาและความสำเร็จไม่มีประสิทธิภาพของการดำเนินงานในอนาคต อย่างไรก็ตาม หากต้องการใช้ประโยชน์จากมาตรการช่วยเหลือ ทั้งสอง ต้องทำตามแนวทางดังนี้ 1) พิจารณาว่าตนเป็นผู้ผลิตในภาคเกษตร (ขั้นต้น ขั้นกลาง หรือขั้นสุดท้าย) อุตสาหกรรมการผลิต หรือบริการ 2) จัดเตรียมเอกสารสำคัญ โดยเน้นวัตถุประสงค์โครงการที่เข้าข่ายการให้ความช่วยเหลือของมาตรการนั้นๆ และแสดงให้เห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน เช่น การนำเข้าสินค้าเดียวกันกับผู้ขอผลิต หรือราคาสินค้าที่ลดลง เป็นต้น 3) รอกการดำเนินงานภายในของมาตรการเพื่อพิจารณาเห็นชอบและอนุมัติ พร้อมทั้งติดตามการปรับปรุงแก้ไขโครงการหากมีการส่งกลับเพื่อปรับปรุงจากมาตรการ เพื่อให้ความช่วยเหลือถูกอนุมัติออกมาได้อย่างทันที่ และ 4) ดำเนินงานตามที่ได้วางแผนไว้ เพื่อให้การตรวจรับโครงการจากมาตรการเป็นไปอย่างสะดวกและไม่มีปัญหาตามมาภายหลัง

ทั้งนี้ มาตรการช่วยเหลือ ปัจจุบันของไทย ควรได้รับการพิจารณาพัฒนาและปรับปรุงให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนี้ 1) เพิ่มขอบเขตหน่วยงานโซ่ซ่อกลางเพื่อกระจายความช่วยเหลือไปยังสินค้าที่ได้รับผลกระทบประเภทอื่นๆ 2) ปรับปรุงความช่วยเหลือให้เท่าเทียมกัน โดยช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและเชิงเทคนิค เนื่องจากบางความช่วยเหลืออาจต้องการเพียงความช่วยเหลือด้านการเงิน หรืออาจต้องการรับความช่วยเหลือทั้งสองรูปแบบ 3) เพิ่มผู้แทนกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับผู้ที่ได้ประโยชน์และได้รับผลกระทบจากการจัดทำ FTA แต่ละฉบับ เข้าไปในคณะกรรมการบริหารมาตรการ หรือคณะอนุกรรมการกลั่นกรองโครงการฯ และ 4) ปรับปรุงระบบการประชาสัมพันธ์ของการให้ความช่วยเหลือ เพื่อเพิ่มการรับรู้ของการมีอยู่ของกองทุน และวิธีการยื่นขอรับความช่วยเหลือจากมาตรการ

ตัวอย่างกลไกช่วยเหลือที่มีได้อยู่ในรูปแบบกองทุน ซึ่งพัฒนาขึ้นให้ตอบสนองความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าอย่างครอบคลุมทุกภาคส่วน ได้แก่ 1) โครงการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า 2) โครงการ

ช่วยเหลือผู้ประกอบการภาคการผลิตที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า 3) โครงการช่วยเหลือผู้ประกอบการภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า และ 4) โครงการช่วยเหลือแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า ทั้งนี้ 4 โครงการช่วยเหลือเป็นการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่มีความชำนาญทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารแตกต่างกันไป นอกจากนี้ ความช่วยเหลือจากทั้ง 4 โครงการสามารถช่วยเหลือได้ในด้านการเงินและเชิงเทคนิคตามแต่ความต้องการของโครงการที่ขอรับความช่วยเหลือและความเหมาะสมภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการและคณะกรรมการบริหารโครงการ

ทั้งนี้ การจัดตั้งทุนหมุนเวียนในปัจจุบันอาศัยอำนาจของ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2560 โดยมีสาระสำคัญในประเด็นกระบวนการจัดตั้งเกี่ยวกับ การจัดตั้งต้องจัดทำกฎหมายเฉพาะเท่านั้น และหน่วยงานรัฐที่มีความประสงค์จัดตั้งทุนหมุนเวียนจัดทำรายละเอียดข้อมูลการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนทั้งสิ้น 15 ข้อตามที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังกำหนดส่งไปยังคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดตั้งทุนหมุนเวียนพิจารณา หากผ่านการเห็นชอบจึงร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งแล้วจึงนำเสนอเข้าสู่ผู้แทนราษฎรเพื่อเห็นชอบ และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาในที่สุด

ทุนหมุนเวียนที่กำลังพิจารณาจัดตั้งใหม่ชื่อว่า กองทุนช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และบรรเทาผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า ทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการผลิต และภาคบริการให้สามารถพัฒนาและปรับปรุงศักยภาพในการประกอบกิจการและหาเลี้ยงชีพต่อไปได้ และสามารถใช้ประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้า ทั้งนี้ กองทุนช่วยเหลือฯ ดำเนินงานโดยหน่วยงานภายใต้กระทรวงพาณิชย์ และอาศัยหน่วยงานช้อกลางซึ่งอาจเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานเอกชนในภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรมการผลิต ภาคบริการ และภาควิชาการ ในการเป็นตัวกลางเชื่อมและประสานสัมพันธ์ระหว่างกองทุนช่วยเหลือฯ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า ให้กองทุนช่วยเหลือฯ สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุม ในขณะที่เดียวกันจะเป็นการเพิ่มโอกาสการได้รับอนุมัติความช่วยเหลือจากกองทุนช่วยเหลือฯ แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า

หลังการจัดตั้งทุนหมุนเวียนสำเร็จ นอกจากภารกิจหลักที่กองทุนต้องปฏิบัติให้ตอบสนองวัตถุประสงค์ของทุนหมุนเวียน กองทุนจำเป็นต้องปฏิบัติภารกิจการบริหารทุนหมุนเวียนในด้านอื่นๆ เพื่อตอบสนองการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง โดยยึดพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เป็นหลักที่กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการบริหาร บทบาทหน้าที่ สำนักงานกองทุน ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้างของกองทุน รวมไปถึงการบัญชีและการตรวจสอบทุนหมุนเวียน

ในการนี้ กลไกช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าในปัจจุบัน จำเป็นต้องได้รับการพัฒนา หรือจัดทำกลไกใหม่ เพื่อยกระดับการให้ความช่วยเหลือให้ครอบคลุม และสามารถตอบสนองได้อย่างตรงจุด กองทุนช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าจึงต้องจัดตั้งขึ้น โดยผ่านกระบวนการร่างรายละเอียดข้อมูลการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน 15 ข้อ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อเป็นกฎหมายเฉพาะในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนดังกล่าว