

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า
กรณีศึกษา : กองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์

ธาราภรณ์ อ่างแก้ว^{1*}

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จรวมถึงปัญหาและอุปสรรคของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาภายใต้กองทุนFTA กระทรวงพาณิชย์ และวิเคราะห์ระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

โดยผลจากการศึกษาสรุปดังนี้ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาภายใต้กองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ แบ่งเป็น 5 ปัจจัย ดังนี้ 1) ปัจจัยด้านตลาด 2) ปัจจัยด้านบุคลากร 3) ปัจจัยด้านความเข้มแข็งของกลุ่ม 4) ปัจจัยด้านความร่วมมือ 5) ปัจจัยด้านเทคนิค

และ เพื่อให้การดำเนินงานของโครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและการบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า สามารถเข้าถึงกลุ่มผู้ผลิต และให้การเยียวยาแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า ได้ทันต่อสถานการณ์การค้าที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ควรจัดตั้งโครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวฯ โดยกำหนดเป็นพระราชบัญญัติ เพื่รองรับการปรับเปลี่ยนโครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวฯ สู่การเป็นองค์กรมหาชนในอนาคต

คำสำคัญ : กองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

*ผู้นิพนธ์หลัก e-mail: peain28@gmail.com

FACTOR AFFECTING THE SUCCESS FOR THOSE AFFECTED BY FREE TRADE AGREEMENTS CASE STUDY: FTA FUND MINISTRY OF COMMERCE

Taraporn Aungkaew^{1*}

Abstract

This article aims to study factors affecting the success, problems, and obstacles of the projects supported by the Free Trade Agreement Fund (FTA Fund) of the Ministry of Commerce. It also analyses laws and regulations governing the FTA Fund as well as provides recommendations for further improvement of those laws and regulations.

The findings are as follow

1. Factors affecting the success of the projects supported by the FTA Fund can be categorised into 5 areas which are (1) market factor (2) personnel factor (3) strength of the fund recipients (4) cooperation factor and (5) technical factor.

2. In order to enhance trade remedies to those affected from FTAs, it is advised that an Act be issued to enable the FTA Fund to be established as a public company in the future.

The article recommends that it is necessary to have a concrete plan and framework of operation in consultation with relevant agencies, including academic scholars and stakeholders at the initial stage of the projects. This is to ensure successful outcomes to meet the projects objectives.

Keywords : FTA Fund

¹Graduate students Forensics course in Economics, International Trade Bachelor of Art Thammasat University

* Corresponding author, e-mail : peain28@gmail.com

บทนำ

การที่ไทยใช้นโยบายการเปิดเสรีการค้าเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุก โดยได้ทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) กับคู่ค้าหลายประเทศ ซึ่งส่งผลในทางบวก คือ ทำให้สินค้าจำนวนมากได้รับประโยชน์ในการส่งออก แต่ในทางกลับกันก็มีสินค้าบางกลุ่ม ทั้งใน ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ได้รับผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรี ดังนั้นการจัดทำความตกลง FTA จึงมีทั้งผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการช่วยเหลือกลุ่มผู้ผลิตภายในประเทศที่อาจจะได้รับผลกระทบจาก FTA จึงได้จัดทำมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้ผลิตที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีให้สามารถปรับตัวรองรับการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้น และเพื่อให้การเยียวยาครอบคลุมทั้งด้าน สินค้าเกษตร อุตสาหกรรมและ บริการ

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 190 วรรค 4 และ 5 ได้บัญญัติเรื่องการดำเนินการเยียวยา และการรองรับผู้ได้รับผลกระทบไว้ ประกอบกับภาครัฐบาลได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้มีนโยบายให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ หรือมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ผ่าน กระทรวงพาณิชย์ จึงจัดตั้ง โครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบ หรือเรียกสั้นๆว่า กองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ ขึ้นตามความเห็นชอบของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2550 และมอบหมาย กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารงาน รับผิดชอบกำกับดูแล กองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ โดยมีภารกิจหลักในการเยียวยาช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบในเบื้องต้น ให้สามารถปรับตัวได้ พร้อมเพิ่มขีดความสามารถ และเพิ่มศักยภาพให้กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย และกลุ่มผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดการค้าเสรี ที่มีแนวโน้มเปิดการเจรจาเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

กองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ เริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี 2550 จนกระทั่งถึงปี 2558 มีโครงการที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนา ภายใต้การสนับสนุนของกองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์แล้ว รวมทั้งสิ้น 46 โครงการ คิดเป็นวงเงินรวม 372,857,996 บาท โดยสามารถแยกได้เป็น สินค้าเกษตร 24 โครงการ สินค้าอุตสาหกรรม 15 โครงการ และภาคบริการ 8 โครงการ

อย่างไรก็ดี กองทุน FTA ในฐานะเครื่องมือของรัฐที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเยียวยาผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการในภาคเกษตร อุตสาหกรรม บริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานของกองทุน คือ งบประมาณของภาครัฐ ดังนั้น ถ้ากองทุนสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้การสนับสนุนแก่โครงการที่เป็นประโยชน์อย่างแท้จริงต่อภาคเกษตร อุตสาหกรรม บริการ จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้เพิ่มสูงขึ้นได้ ดังนั้น เพื่อให้มาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรี สามารถตอบโจทย์ผู้ได้รับผลกระทบจริงและเพื่อให้โครงการที่กองทุนจะให้การส่งเสริมและพัฒนาต่อไปในอนาคตมีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยเหตุนี้บทความนี้จึงศึกษาเพื่อหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของกองทุน FTA และค้นหาปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาภายใต้กองทุน FTA ประสบความสำเร็จ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาภายใต้กองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์
2. ศึกษาระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุน FTA พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กองทุน FTA มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสูงขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย 4 ขั้นตอน ดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 เก็บรวบรวมข้อมูลจาก เอกสารงานวิชาการ วิทยานิพนธ์ เอกสารเผยแพร่ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสร้างคำถามเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อนำไปค้นหาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งผู้ให้ข้อมูล ขั้นตอนที่ 2 กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ กลุ่มผู้ประกอบการที่ได้รับการเยียวยาจากกองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ จำนวน 5 ท่าน อาจารย์ที่ปรึกษาที่รับผิดชอบโครงการฯ จำนวน 5 ท่าน และ หน่วยงานที่ดูแลและรับผิดชอบกองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ จำนวน 3 ท่าน โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ขั้นตอนที่ 3 นำเนื้อหาที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 และ 2 มาประมวลผล เพื่อสรุปผลการศึกษา และขั้นตอนสุดท้าย เสนอแนะแนวทางเพื่อปรับปรุงให้กองทุน FTA มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสูงขึ้น

ในขั้นตอนการวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ใช้กรอบในการพิจารณาจากปัจจัยและประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านความร่วมมือ หมายถึงมีการร่วมมือในการวางแผนงานเพื่อให้โครงการบรรลุผลสำเร็จ การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน การสร้างเครือข่ายระหว่างกันการให้ความสนใจของผู้เข้าร่วมกิจกรรม
2. การเรียนรู้ของผู้เข้าร่วมโครงการ หมายถึงการรับรู้ การเรียนรู้ถึงรายละเอียดต่างๆ และสามารถนำองค์ความรู้ไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานจริง การนำองค์ความรู้ไปต่อยอดได้
3. ปัจจัยด้านเทคนิคหมายถึง เทคนิคในการบริหารจัดการให้กิจกรรมต่างๆ ประสบความสำเร็จทั้งด้าน การฝึกอบรม การคิด การวางแผน
4. ปัจจัยด้านผู้นำกลุ่ม หมายถึง บทบาทของผู้นำ ความรู้ ความชำนาญ ความตั้งใจมีคุณลักษณะของผู้นำ ความสามารถในการบริหารจัดการกลุ่มให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
5. ปัจจัยด้านบุคลากร หมายถึง ทักษะ ระดับการศึกษา ความเชื่อ ประสบการณ์ที่ผ่านมา ความสนใจในการเรียนรู้

ผลการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาภายใต้กองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ และ ศึกษาระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุน FTA พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กองทุน FTA มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยผลการศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

1. แนวคิดในการจัดตั้งกองทุน FTA การที่ไทยใช้นโยบายการเปิดเสรีการค้าเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุก โดยได้ทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) กับคู่ค้าหลายประเทศ ซึ่งส่งผลในทางบวก คือ ทำให้สินค้าจำนวนมากได้รับประโยชน์ในการส่งออก แต่ในทางกลับกันก็มีสินค้าบางกลุ่ม ทั้งใน ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และ

ภาคบริการ ได้รับผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรี อย่างไรก็ดี กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 190 วรรค 4 และ 5 ได้บัญญัติเรื่องการดำเนินการเยียวยา และการรองรับผู้ได้รับผลกระทบไว้ ประกอบกับ ภาครัฐบาลได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ จึงได้จัดตั้ง โครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า (กองทุน FTA กระหวงพาณิชย์) โดยมอบหมาย กรมการค้าต่างประเทศ ในสังกัด กระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการกองทุน FTA ซึ่งการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักในการเยียวยาช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบในเบื้องต้น ให้สามารถปรับตัวได้ พร้อมเพิ่มขีดความสามารถ และศักยภาพให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็น เกษตรกรรายย่อย และกลุ่มผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สามารถแข่งขันได้ในตลาดการค้าเสรี ที่มีแนวโน้มเปิดการเจรจาเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

ในส่วนวิธีการขอรับความช่วยเหลือ กลุ่มผู้ผลิต กลุ่มผู้ประกอบการ ต้องจัดทำโครงการขอรับความช่วยเหลือเสนอต่อ กองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ โดยให้เสนอผ่านสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการค้า ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยต้องระบุชื่อโครงการ ผู้เสนอโครงการ เสนอผ่านสถาบัน เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอโครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการ ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในสาขา รูปแบบการขอรับความช่วยเหลือ วิธีดำเนินการ วงเงิน ที่เสนอขอรับความช่วยเหลือ ระยะเวลาการดำเนินการ ผลที่คาดว่าจะได้รับ และตัวชี้วัดของโครงการ เมื่อเสนอรายละเอียดต่างๆ ของโครงการขอรับความช่วยเหลือเข้ามาแล้ว คณะอนุกรรมการกลั่นกรองโครงการเงินช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งมีรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นประธาน จะเป็นผู้พิจารณากลับกรอรายละเอียดของโครงการที่เสนอเข้ามา หลังจากนั้นจะเสนอให้ คณะกรรมการบริหารเงินช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า ที่มีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐและเอกชน และมีอธิบดี กรมการค้าต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงการ ทั้งนี้ แนวทางการให้ความช่วยเหลือ ได้กำหนดไว้ 5 รูปแบบ คือ 1) การศึกษา วิจัย และพัฒนา 2) ช่วยเหลือในการปรับปรุงธุรกิจ 3) การฝึกอบรมอาชีพใหม่ ให้กับคนงาน 4) กิจกรรมที่มีผลโดยรวมต่อการสนับสนุนการบริโภค การตลาด ฯลฯ ในภาคการผลิต หรือภาคบริการ นั้นๆ 5) การจัดอบรมเสริมสร้างให้มีความรู้เพื่อการปรับตัว โดยจะเน้นรูปแบบทางด้านการเชื่อมต่อการตลาดเป็นหลัก

2. วิเคราะห์โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ ทำการวิเคราะห์โดย คัดเลือกกรณีศึกษา 2 สินค้าเกษตร ได้แก่ สับปะรด โคเนื้อ และ 3 สินค้าอุตสาหกรรม ได้แก่ ยาสมุนไพร หัตถกรรมสิ่งทอ และ พลาสติก สำหรับการทำงาน ของ 5 กลุ่มสินค้า สรุปได้ดังนี้ 1) การเริ่มต้นโครงการเกิดจาก การรวมตัวหรือความต้องการของเกษตรกรโดยตรง เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการตลาด ผู้ประกอบการหัตถกรรมสิ่งทอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อรองรับการเปิดการค้าเสรีอาเซียน ทั้งนี้ การริเริ่มโครงการมักเกิดจากผู้นำกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และตระหนักถึงความจำเป็นในการส่งเสริมและพัฒนา ซึ่งมีส่วนช่วยในการผลักดันให้มีการ ยื่นข้อเสนอโครงการเพื่อขอรับการส่งเสริมและพัฒนาจาก โครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวมายังฝ่ายเลขานุการฯ 2) การให้ความช่วยเหลือตลอดห่วงโซ่อุปทาน หากเปรียบเทียบโครงการของทั้ง 5 โครงการที่กล่าวข้างต้น สินค้าโคเนื้อเป็นเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้นที่มีลักษณะของการให้ความช่วยเหลือเกือบตลอดห่วงโซ่อุปทานในด้านการตลาด(ตั้งแต่การพัฒนาคลัสเตอร์ การสร้างเครือข่ายคลัสเตอร์ ยกระดับมาตรฐานการผลิตและการแปรรูปเนื้อโค พัฒนารูปแบบธุรกิจ) นอกจากนี้ (มัลลิกาและคณะ,2553) พบว่า ผลโดยรวมจากการพัฒนาคุณภาพเนื้อโคไทยภายใต้การสนับสนุนทางการเงินและวิชาการจากกองทุนปรับโครงสร้าง ภาคเกษตร (กระทรวงเกษตรฯ) และโครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับ

ผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า (ภายใต้กระทรวงพาณิชย์) ทำให้เกิดการปรับปรุงระบบการผลิตเนื้อโคตั้งแต่ต้นน้ำจากการจัดการฟาร์ม ของเกษตรกรจนถึงผู้บริโภคได้มาตรฐานเป็นอย่างดีซึ่งในปัจจุบันราคาเนื้อโคไทยโดยเฉพาะจากสหกรณ์โคนมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสนสามารถทำราคาขายได้ใกล้เคียงกับราคาเนื้อโคนำเข้าจากออสเตรเลีย เท่ากับว่ามีขีดความสามารถในการแข่งขันได้ดี ส่วนสินค้ากลุ่มอื่นๆนั้นเป็นการสนับสนุนกิจกรรมด้านการผลิต เพื่อพัฒนาการผลิต ลดต้นทุนการผลิตและการส่งเสริมการตลาด แต่กิจกรรมยังไม่ครอบคลุมตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นโดยรวมของผู้ผลิตและผู้ประกอบการ พบว่า ปัญหาด้านการมีตลาดรองรับเป็นอุปสรรคสำคัญ หากสินค้ามีตลาดรองรับจะทำให้ไม่มีปัญหาในการจำหน่ายผลผลิต เช่น สินค้าสับปะรดที่เกษตรกรมีการจำหน่ายสินค้าให้กับ TOPS ซูเปอร์มาร์เก็ตโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง 3) การอบรมให้ความรู้ จากการวิเคราะห์โครงการทั้ง 5 โครงการ พบว่าการฝึกอบรมเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้สู่กลุ่มเป้าหมายทั้ง กลุ่มเกษตรกร กลุ่มบุคลากร ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมหลักที่มีอยู่ในทุกโครงการแต่พบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติหลายด้าน ประเด็นสำคัญคือ ผู้ที่เข้าร่วมอบรมมีความรู้และระดับความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน การอบรมภายใต้โครงการส่วนใหญ่เป็นเพียงความรู้พื้นฐานจึงไม่ได้ช่วยเพิ่มขีดความสามารถเท่าที่ควร และตรงตามความต้องการของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เงินทุนที่สนับสนุนด้านการฝึกอบรมอาจไม่ได้ก่อให้เกิดผลทางบวกเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามภายใต้กรณีศึกษาทั้ง 5 โครงการ พบว่า สินค้าพลาสติกใช้วิธีการอบรมโดยการแบ่งตามระดับความเชี่ยวชาญของผู้เข้ารับอบรม กล่าวคือ มีการอบรมในระดับขั้นพื้นฐาน ระดับขั้นกลาง และระดับขั้นสูง การแบ่งหลักสูตรอบรมเช่นนี้ เป็นไปตามความต้องการของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ ส่งผลให้ความรู้ได้รับสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงนอกจากนี้ยัง พบว่ากิจกรรมเรื่องการระดมความคิดเห็นเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นอย่างมากต่อภาคอุตสาหกรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการระดมความคิดเห็นไปปรับใช้และวางแผนการดำเนินงานให้เหมาะสมกับธุรกิจและเท่าทันสถานการณ์ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังคงมีการแข่งขันกันเองภายในอุตสาหกรรมค่อนข้างสูง การร่วมมือเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือร่วมแบ่งปันข้อมูล ตลอดจนประสบการณ์วิธีการดำเนินงานภายในธุรกิจของตนเอง จึงยังไม่ส่งผลที่เป็นรูปธรรม ส่งผลให้กิจกรรมนี้อาจไม่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอมากนัก 4) การส่งเสริมด้านการตลาด จากการวิเคราะห์โครงการทั้ง 5 โครงการ พบว่า มีกิจกรรมทางด้านการส่งเสริมการตลาดอยู่ในทุกโครงการของสินค้าเกษตร ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาครอบคลุมทั้งในส่วนของผู้บริโภค หรือ การออกงานแสดงสินค้าทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ แต่พบว่าเมื่อโครงการสิ้นสุดลง เกษตรกรยังไม่สามารถขายสินค้าอย่างยั่งยืนได้ ยกตัวอย่างเช่น โครงการสับปะรดฯ ที่มีการสร้างตราสินค้าของวิสาหกิจชุมชนเพื่อใช้ในการนำสับปะรดไปจำหน่ายทั้งตลาดในประเทศและตลาดต่างประเทศนั้น ถือเป็นกิจกรรมด้านการตลาดด้านหนึ่งที่สำคัญเพราะมีการใช้ตราสัญลักษณ์เพื่อส่งไปจำหน่ายตลาดภายในประเทศ เช่น TOPS เป็นต้น แต่ในด้านการส่งออกจำหน่ายในประเทศญี่ปุ่นนั้นพบว่า การเชื่อมต่อระหว่างผู้ส่งออกไทยและผู้นำเข้าของประเทศญี่ปุ่นยังไม่มี ความเข้มแข็งพอ ยังคงต้องอาศัยความเชี่ยวชาญจากหน่วยงานที่มีการศึกษาด้านการส่งเสริมการตลาด ดังนั้น เพื่อความยั่งยืนทางด้านการตลาด ทางโครงการช่วยเหลือฯ ควรมีการบูรณาการกิจกรรมร่วมกันกับหน่วยงานภายในกระทรวงพาณิชย์ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการตลาด เช่น กิจกรรมเรื่องการออกงานแสดงสินค้าต่างๆ หรือการหาตลาดเพื่อมารองรับสินค้า ควรร่วมมือกับกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ หรือ ในกิจกรรมเรื่องการจับคู่ทางธุรกิจในประเทศเพื่อนบ้าน ควรร่วมมือกับสำนักการค้าและการลงทุนกรมการค้าต่างประเทศ เพื่อการส่งเสริมกิจกรรมด้านการตลาดและการจับคู่ธุรกิจให้ตรงตามกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น และเพื่อลดความซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณ นอกจากนี้ในฐานะที่กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานหลักด้านการค้า ซึ่งมีการกิจที่สำคัญคือ การส่งเสริมด้านการตลาด หากภายในหน่วยงานสามารถบูรณาการร่วมกันได้จะส่งผลให้ การส่งเสริมและพัฒนาในกิจกรรมด้านการตลาดของโครงการช่วยเหลือฯ สมบูรณ์แบบ และครบวงจรมากขึ้น

3. วิเคราะห์บทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการของกองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ หากพิจารณาตามโครงสร้างในการบริหารงานของกองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ พบว่าของกองทุน FTA มีโครงสร้างการบริหาร ผ่าน คณะอนุกรรมการกลั่นกรองโครงการเงินช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งมีรองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นประธาน จะเป็นผู้พิจารณากลั่นกรองรายละเอียดของโครงการที่เสนอเข้ามา หลังจากนั้นจะเสนอให้คณะกรรมการบริหารเงินช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า ที่มีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน เป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงการ

อย่างไรก็ดี ผลการวิเคราะห์พบว่า โครงสร้างคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ มีลักษณะคล้ายคลึงกับโครงสร้าง คณะกรรมการบริหารฯ ถึงแม้ว่า โครงสร้างคณะอนุกรรมการกลั่นกรองจะมีองค์ประกอบที่เล็กกว่า โดยข้อมูลที่ได้รับจากโครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัว พบว่าในช่วงระหว่างปี 2550-2558 คณะอนุกรรมการกลั่นกรองสามารถจัดประชุมได้เฉลี่ยปีละ 2-3 ครั้ง แต่สุดท้ายการตัดสินใจอนุมัติโครงการยังคงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารฯ ซึ่งมีกำหนดจัดประชุมที่น้อยกว่า โดยต้องรวบรวมโครงการและเสนอคณะกรรมการบริหารฯ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของโครงการช่วยเหลือ และไม่สามารถให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

สำหรับคณะกรรมการบริหาร อำนาจและหน้าที่หลักในการพิจารณาอนุมัติโครงการ งาน หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัว ที่ทางกลุ่มผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการเสนอเพื่อขอรับการสนับสนุนจากโครงการช่วยเหลือฯ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการตรวจสอบติดตามประเมินผลโครงการที่ได้รับอนุมัติ ฯลฯ ทั้งนี้หากพิจารณาจากคำสั่งกระทรวงพาณิชย์เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร รวมถึงคำสั่งเพิ่มเติม มีกรรมการรวมทั้งสิ้น 12 คน โดยมีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน

ผลการวิเคราะห์โครงสร้างคณะกรรมการบริหารฯ พบว่า คณะกรรมการบริหารฯ มีโครงสร้างที่ค่อนข้างใหญ่ อีกทั้งองค์ประกอบคณะกรรมการบริหารฯ ประกอบด้วยบุคลากร จากทั้งหน่วยงานรัฐ และเอกชนที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในงานประจำและดำรงตำแหน่งในระดับสูงจึงอาจทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการและเป็นอุปสรรคในการนัดประชุมตามเวลาที่กำหนดส่งผลให้แผนการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และการให้ความช่วยเหลือไม่ทันต่อสถานการณ์ ทั้งนี้จากข้อมูลที่ได้รับจากโครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัว พบว่าในช่วงระหว่างปี 2550-2558 คณะกรรมการบริหารฯ มีกำหนดการประชุมเฉลี่ยปีละประมาณ 1-2 ครั้ง เท่านั้น

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การบริหารงานมีคล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาโครงสร้างหน้าที่ขององค์กรมหาชน พบว่า ในบางองค์กรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะอนุกรรมการกลั่นกรองในการพิจารณาอนุมัติ โดยไม่ต้องผ่านคณะกรรมการบริหารเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน อาทิ

- คณะอนุกรรมการสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร ได้รับมอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติโครงการ ภายในวงเงิน 5 ล้านบาทแต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท ทั้งนี้ถ้าวงเงินเกิน 10 ล้านบาท ให้คณะอนุกรรมการเสนอคณะกรรมการบริหารพิจารณาอนุมัติ เป็นต้น

- คณะอนุกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้รับมอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติในกรณีที่โครงการมีขนาดการลงทุนภายในวงเงิน 200 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 750 ล้านบาท ทั้งนี้ถ้าวงเงินเกิน 750 ล้านบาท ให้คณะอนุกรรมการเสนอคณะกรรมการบริหารพิจารณาอนุมัติ เป็นต้น

อภิปรายผลการวิจัย

ภายใต้การดำเนินงานบริหารของกองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ สามารถเยียวยา ประคับประคองผู้ประกอบการ และเกษตรกรรายย่อย ที่ต้องการอยู่รอด และยั่งยืนได้ ด้วยกระบวนการให้ความช่วยเหลือที่สนับสนุนการรวมกลุ่ม พัฒนาด้วยการให้ความรู้ที่ผ่านการศึกษาวิจัยโดยทีมที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญสู่การทดลองปฏิบัติจริง พร้อมการหาตลาดรองรับ และการเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้า และบริการที่ประสบปัญหา รวมไปถึงการต่อยอด และบูรณาการองค์ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ส่งผลให้สินค้า และบริการของไทยมีคุณภาพ ได้มาตรฐาน สร้างภาพลักษณ์ที่ดี

อย่างไรก็ดีพบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้โครงการที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาภายใต้กองทุน FTA กระทรวงพาณิชย์ประสบความสำเร็จนั้น ประกอบด้วย 5 ปัจจัย ดังนี้ 1) ปัจจัยด้านตลาด 2) ปัจจัยด้านบุคลากร 3) ปัจจัยด้านความเข้มแข็งของกลุ่ม 4) ปัจจัยด้านความร่วมมือ 5) ปัจจัยด้านเทคนิค โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ปัจจัยด้านตลาด ที่ส่งผลต่อปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ โดยปกติกลุ่มผู้ผลิตจะทำการจำหน่ายสินค้าตามรูปแบบเดิมๆ ไม่มีการพัฒนารูปแบบหรือสินค้า ซึ่งการให้ส่งเสริมและพัฒนาสินค้า โดยการเพิ่มมูลค่าสินค้า การออกแบบโดยคำนึงถึงตลาดเป็นหลักซึ่งส่งผลทางบวกต่อโครงการ

2. ปัจจัยด้านบุคลากร ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการ ได้แก่ ความรู้ ประสบการณ์ ของผู้เข้าร่วมโครงการที่มีความเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นที่แท้จริง ผู้นำกลุ่มที่มีความรู้ วิทยาทัน อาจารย์ที่ปรึกษาที่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องสินค้า มีความชำนาญในเรื่องการบริหารจัดการโครงการ ซึ่งเหตุผลเหล่านี้จะส่งผลให้โครงการสามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น

3. ปัจจัยด้านความเข้มแข็งของกลุ่ม ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการ ได้แก่ ความสามัคคีภายในกลุ่ม การร่วมมือกันระหว่างคนรุ่นเก่า และคนรุ่นใหม่ภายในกลุ่ม การแบ่งงานกันทำตามความถนัดหรือความสามารถของบุคลากรภายในกลุ่ม อาทิ การจัดตั้งกลุ่มเป็นวิสาหกิจชุมชน ทำให้ภายในกลุ่มมีการสื่อสารระหว่างกันมากขึ้น เมื่อกลุ่มเข้มแข็งจะช่วยเพิ่มอำนาจการต่อรองทางการค้า ช่วยทำให้ผลผลิตมีเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีผลผลิตจำหน่ายได้ตลอดปี เป็นต้น

4. ปัจจัยด้านความร่วมมือ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการ ได้แก่ การเข้าร่วมมือกันทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้นๆ การร่วมมือกันทำให้โครงการพัฒนาไปในทางที่ดีจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จ และมีการนำองค์ความรู้ หรือผลผลิตที่ได้จากโครงการนำไปใช้ในวงกว้างมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้โครงการยั่งยืนในระยะยาวด้วย

5. ปัจจัยด้านเทคนิค ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการ ได้แก่ เทคนิคในการบริหารจัดการการฝึกอบรมเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้รับความรู้มากที่สุด อาทิ การแบ่งการอบรม โดยแยกหัวข้อ พื้นฐาน ระดับกลางและระดับสูง เนื่องจากผู้เข้ารับการอบรมมักมีระดับพื้นฐานความรู้ที่แตกต่างกัน การแบ่งการอบรมตามระดับจะทำให้กลุ่มเป้าหมายที่เข้ารับการอบรมได้รับการอบรมตามระดับความรู้ที่ต้องการฝึกอบรม และตรงตามวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้ ทำให้กลุ่มเป้าหมายสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้รับไปใช้ปฏิบัติจริง

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการบริหารฯ และคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ ถือเป็นอีกหนึ่งหลักสำคัญในการบริหารโครงการต่างๆ ให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก คณะกรรมการบริหารฯ และคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ มีหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรอง และอนุมัติโครงการ ดังนั้นการกำหนดโครงสร้างของคณะคณะกรรมการบริหารและคณะอนุกรรมการกลั่นกรองให้คล่องตัวมากขึ้น จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้ระบบการบริหารจัดการของกองทุน FTA มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะดังนี้

- องค์ประกอบคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นประธาน แต่ไม่มีอำนาจในคณะกรรมการบริหารฯ ควรปรับให้รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศที่เป็นประธานในคณะกรรมการกลั่นกรองฯ อยู่ในองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารฯ ด้วย เพื่อให้การพิจารณาโครงการมีข้อมูลที่ต่อเนื่องกัน

- ปรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ โดยให้คณะกรรมการบริหารฯ มอบหมายอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้กับคณะกรรมการกลั่นกรองฯ จากเดิมที่คณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีหน้าที่เพียงกลั่นกรองโครงการเพื่อเสนอโครงการที่ผ่านความเห็นชอบให้คณะกรรมการบริหารฯ อนุมัติแต่ไม่ได้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติโครงการ ควรปรับแก้ไขหลักเกณฑ์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ เช่น อาจกำหนดให้คณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีอำนาจในการอนุมัติโครงการที่มีงบประมาณไม่เกิน 2 ล้านบาท ทั้งนี้เมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้พิจารณาอนุมัติโครงการใดแล้ว ให้คณะกรรมการกลั่นกรองฯ นำเรื่องเสนอต่อประธานคณะกรรมการบริหารฯ เพื่อให้คณะกรรมการบริหารฯ รับทราบต่อไป สำหรับในกรณีที่ว่าเงินสูงกว่าที่กำหนดให้ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหารฯ เช่นเดิม

- ปรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเรื่องการขอรับงบประมาณ เรื่องการยื่นข้อเสนอโครงการเพื่อให้การพิจารณาโครงการมีความคล่องตัวและลดปัญหาเรื่องการยื่นโครงการที่ยุ่งยาก อาจให้ผู้ยื่นขอรับงบประมาณจากโครงการช่วยเหลือยื่นข้อเสนอโครงการฯ ในฉบับย่อ เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการฯ พิจารณากลั่นกรองในเบื้องต้น หากโครงการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบ จึงยื่นข้อเสนอโครงการฉบับสมบูรณ์เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรอง และคณะกรรมการบริหารต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. โครงการประเมินกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศไทย. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์., : กรุงเทพฯ, 2556
- สรารักษ์มี ภัทรหิรัญย์คุณ. “ความร่วมมือในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า.” ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2556.
- คำสั่งกระทรวงพาณิชย์ที่ 154/2550 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารเงินช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า
- ประกาศคณะกรรมการบริหารเงินช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าที่ 1/2553 เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการพิจารณาโครงการขอรับความช่วยเหลือภายใต้โครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า
- คำสั่งคณะกรรมการบริหารเงินช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า ที่ 1/2550 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการเงินช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า