

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งหลังการปฏิรูประบบราชการ ได้เปลี่ยนชื่อจากเดิมคือ กรมทะเบียนการค้า และปรับบทบาทภารกิจจากเดิมที่มีเฉพาะด้านการจดทะเบียนธุรกิจ การบริการข้อมูลธุรกิจ และการกำกับดูแลธุรกิจ โดยเพิ่มภารกิจด้านการส่งเสริมและพัฒนากิจการประกอบธุรกิจของไทย ทำให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้ามีภารกิจหลัก 3 ด้าน คือ 1) ด้านการให้บริการจดทะเบียนและข้อมูลธุรกิจ 2) ด้านกำกับดูแลธุรกิจให้มีธรรมาภิบาล 3) ด้านส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจ การปรับบทบาทในครั้งนี้ทำให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้ามีบทบาทที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ส่งผลให้แต่ละภารกิจต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านค่อนข้างสูง โดยงานด้านการให้บริการจดทะเบียนและข้อมูลธุรกิจต้องใช้ความรู้ ทักษะทางด้านกฎหมายและการให้บริการ ด้านกำกับดูแลธุรกิจให้มีธรรมาภิบาล ต้องใช้ความรู้ ทักษะทางด้านบัญชี และด้านส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจ ต้องใช้ความรู้ทางด้านการบริหารธุรกิจ ยุทธศาสตร์เป็นหลัก

การปรับภารกิจหลัก 3 ภารกิจให้อยู่ในกรมเดียวกัน ก่อให้เกิดความยากลำบากในการบริหารจัดการ ทั้งระดับบริหารที่ผู้บริหารต้องมีพื้นความรู้ ประสบการณ์ ทักษะต่อทั้ง 3 ภารกิจอย่างลึกซึ้ง เพราะแต่ละภารกิจมีกฎหมายรองรับเฉพาะ และระดับผู้ได้บังคับบัญชาในแต่ละภารกิจที่ต้องมีความรู้ ทักษะที่สอดคล้องกับภารกิจที่ตนต้องรับผิดชอบ ส่งผลให้หากมีการหมุนเวียนงานจะต้องพิจารณาจากวุฒิการศึกษาที่เกี่ยวข้องหรือทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้งานใหม่ค่อนข้างนานเพราะมีความเฉพาะด้านสูง อีกทั้งในเรื่องของอัตรากำลัง บุคลากรด้านการให้บริการจดทะเบียนและข้อมูลธุรกิจ ประกอบด้วย ข้าราชการ 166 คน ลูกจ้างประจำ 23 คน พนักงานราชการ 21 คน ลูกจ้างเหมา 150 คน ลูกจ้างสวัสดิการ 16 คน รวม 376 คน ด้านกำกับดูแลธุรกิจให้มีธรรมาภิบาล ประกอบด้วย ข้าราชการ 93 คน ลูกจ้างประจำ 1 คน พนักงานราชการ 29 คน ลูกจ้างเหมา 9 คน รวม 132 คน ด้านการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจ ประกอบด้วย ข้าราชการ 60 คน ลูกจ้างประจำ 3 คน พนักงานราชการ 12 คน ลูกจ้างเหมา 4 คน รวม 79 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2552) เมื่อเทียบกันแล้วบุคลากรด้านการให้บริการจดทะเบียนและข้อมูลธุรกิจมีสัดส่วนที่สูงสุดประมาณร้อยละ 64 ของทั้ง 3 ภารกิจ สะท้อนให้เห็นถึงการใช้กำลังคนในด้านการให้บริการ

จดทะเบียนและข้อมูลธุรกิจหรืองานบริการที่มาก โดยไม่มีความสมดุลในการเกี่ยยงกำลังคนให้เหมาะสมกับการปรับภารกิจของกรมฯ

อย่างไรก็ตาม งานด้านการให้บริการจดทะเบียนและข้อมูลธุรกิจเป็นงานบริการของกรมฯ ที่มีลักษณะเป็นงานประจำที่มีขั้นตอน กระบวนการและกฎหมายรองรับที่ต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับปริมาณการให้บริการของประชาชนที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยมีผู้จดทะเบียนนิติบุคคลไม่น้อยกว่า 800,000 ราย มีการขอรับบริการเอกสารทะเบียนธุรกิจและข้อมูลธุรกิจทั่วประเทศมากกว่า 2 ล้านคำขอ/ปี อัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 10 ต่อปี รวมถึงการให้บริการผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตปีละประมาณ 1.3 ล้านครั้ง และสามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้ถึงปีละประมาณ 1,000 ล้านบาท จึงถือได้ว่างานบริการของกรมฯ มีความสำคัญเป็นอย่างมากโดยสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐ อีกทั้ง ข้อมูลที่ได้รับจะสามารถเป็นข้อมูลทางธุรกิจที่สำคัญต่อการนำไปใช้ประโยชน์ของภาคเอกชนและการนำไปวิเคราะห์ถึงแนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ

ปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นต่อการทำงานด้านการให้บริการจดทะเบียนและข้อมูลธุรกิจมีปัญหาเรื่องความล่าช้าในการทำงาน ทั้งการขาดแคลนอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่มีความรวดเร็วทันสมัย และระบบสำรอง คำศัพท์เชิงเทคนิค บุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติงานงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานทำให้การทำงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร งานด้านการจดทะเบียนและข้อมูลธุรกิจจำเป็นต้องพึ่งพาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการและรองรับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น ฉะนั้น ต้องตระหนักถึงการพัฒนา ปรับปรุงงานบริการให้มีประสิทธิภาพและเกิดความพึงพอใจของผู้รับบริการมากยิ่งขึ้น

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษา ควรมีการดึงงานบริการ นั่นคือ งานด้านการให้บริการจดทะเบียนและข้อมูลธุรกิจออก เนื่องจากได้ปรับเปลี่ยนชื่อกรมใหม่ เป็น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า มีทิศทางที่มุ่งความสำคัญต่อการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจ จึงควรมุ่งเน้นภารกิจด้านส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจเป็นหลัก ส่วนงานบริการที่มีลักษณะเป็นขั้นตอนสามารถปรับเปลี่ยนให้เป็นไปตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้เหมาะสมเพื่อพัฒนาคุณภาพ การให้บริการประชาชนและยกระดับขีดความสามารถในการทำงานให้สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้กรมฯ มุ่งเป้าไปยังทิศทางที่ได้กำหนดใหม่ได้อย่างเต็มที่และถูกทิศทาง อีกทั้ง กระแสปัจจุบันที่ภาครัฐสามารถลดบทบาทของตนในด้านการให้บริการที่สามารถถ่ายโอน/มอบหมายให้หน่วยงานอื่นทำงานแทนได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว คุณภาพ การให้บริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ นอกจากนี้ ยังสามารถช่วยลดงบประมาณ การมุ่งเน้นให้บุคลากรทำงานในด้านงานพัฒนาและยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งในปัจจุบันมีการเสนอรูปแบบการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบบริหารหน่วยงานราชการให้สอดคล้องกับบริบทที่

เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตรหลายรูปแบบ อาทิ องค์การมหาชน (Public Organization: PO) รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise: SE) การจ้างเหมาพนักงาน (Outsourcing) และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) ในความคิดเห็นของผู้ศึกษา หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) เป็นทางเลือกที่เหมาะสมต่อการถ่ายโอน/มอบหมายงานบริการของกรมฯ ด้วยหลักการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) ที่มุ่งเน้นให้งานเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุนบางประการ ซึ่งยังไม่สมควรยุบเลิกหรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน แต่เป็นองค์กรที่ต้องการความคล่องตัว มุ่งเน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดความพึงพอใจจากผู้รับบริการ จึงเกิดการออกแบบหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการขึ้น โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่ของการจัดโครงสร้างองค์การราชการที่จะช่วยให้ขนาดของส่วนราชการเดิมเล็กลง มีการถ่ายโอนและโยกย้ายข้าราชการและลูกจ้างบางส่วนออกจากหน่วยงาน ลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่าย และมีอิสระในการบริหารงานและงบประมาณ แต่ยังมีหน้าที่ทำงานเพื่อให้บริการแก่หน่วยราชการต้นสังกัดเป็นหลัก และหารายได้เลี้ยงตนเองโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร แต่เป็นการสร้างรายได้เพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินงานและสามารถเลี้ยงตนเองได้เท่านั้น การบริหารจึงเกิดความรวดเร็ว ความคล่องตัว รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงานให้ดีขึ้น

กระแสแนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นกระแสที่มีหลายหน่วยงานให้ความสนใจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนำร่องขึ้นจำนวน 2 หน่วยงาน คือ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งได้ประกาศการแปลงสภาพ ณ วันที่ 7 มีนาคม 2548 และกองโรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แปลงสภาพเป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ณ วันที่ 11 สิงหาคม 2549 โดยปัจจุบันมีส่วนราชการหลายหน่วยงานได้มีแนวคิดที่จะจัดตั้งและเตรียมการหน่วยงานในสังกัดให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อาทิ สำนักกษาปณ์ กรมธนารักษ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และสถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (ช่อง 11) กรมประชาสัมพันธ์ กองทุนพัฒนาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานพัฒนาและจัดการน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาต้องการศึกษาภารกิจงานด้านการให้บริการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าที่ปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) ซึ่งประกอบด้วย 2 งาน คือ งานจดทะเบียนธุรกิจ และงานบริการข้อมูลธุรกิจ ซึ่งจะส่งผลให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานที่ดียิ่งขึ้นได้ โดยไม่ต้องใช้วิธีการให้เอกชนเข้ามา

ดำเนินการแทน และสามารถตอบสนองต่อรูปแบบหน่วยงานใหม่ของภาครัฐที่มีแนวคิดสร้าง
ความคล่องตัว ประสิทธิภาพและความพึงพอใจของผู้รับบริการ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาปัจจุบันของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าและภารกิจด้านการบริการ
ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ได้แก่ งานจดทะเบียนธุรกิจ และงานบริการข้อมูลธุรกิจ
2. เพื่อศึกษาความจำเป็นที่ต้องแยกงานบริการออกจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า
3. เพื่อศึกษารูปแบบการปรับเปลี่ยน คือ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery
Unit: SDU) กับการนำมาใช้กับงานบริการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า
4. วิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อการปรับเปลี่ยนเป็นหน่วยบริการรูปแบบ
พิเศษ (Service Delivery Unit: SDU)
5. วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการปรับเปลี่ยนเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ(Service
Delivery Unit: SDU)
 - แ่งเทคนิค
 - แ่งความคิดเห็น
6. เสนอแนะปัญหาและอุปสรรค

สมมติฐาน

ผู้ศึกษาเชื่อว่า หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) มีความเหมาะสม
ต่อการปรับเปลี่ยนงานบริการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ด้วยการเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่
ส่วนราชการ โดยมีแนวความคิดในเรื่องการมีอิสระในการบริหารงานและงบประมาณจึงเกิด
ความคล่องตัว ประสิทธิภาพ และนำไปสู่ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาการปรับงานบริการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าสู่ SDU

1. การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะสำนักทะเบียนธุรกิจการค้า ซึ่งรับผิดชอบงานจดทะเบียนธุรกิจ และสำนักบริการข้อมูลธุรกิจ ซึ่งรับผิดชอบงานบริการข้อมูลธุรกิจ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
2. ศึกษาเฉพาะการให้บริการของหน่วยงานส่วนกลางเท่านั้น ไม่รวมหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าที่รับผิดชอบครอบคลุมทุกภารกิจ
3. ศึกษาแนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU)

ประเด็นการศึกษา

1. ศึกษาเหตุผลที่ควรนำวิธีการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) มาใช้ในการปรับเปลี่ยนรูปแบบภารกิจด้านการจดทะเบียนธุรกิจ และด้านบริการข้อมูลธุรกิจ
2. ปัญหาและอุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้น หากมีการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) และแนวทางป้องกัน

วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งเป็นการศึกษาภารกิจงานด้านบริการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยต้องใช้ข้อมูลที่มีรายละเอียดในเชิงลึกมากกว่าการศึกษาในเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม เพื่อที่จะสามารถนำไปวิเคราะห์ถึงความเป็นจริงที่เกิดขึ้นได้เป็นวิธีการศึกษาที่ไม่ใช่เป็นโครงสร้างตายตัว ซึ่งใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interviewing) เนื่องจากสามารถยืดหยุ่นได้และช่วยให้ประเด็นอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ รวมถึงใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis) ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วน ดังนั้น จึงต้องใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ

แหล่งข้อมูล

1. แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์บุคลากรกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

2. แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลในการวิจัยเกี่ยวข้องกับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) งานของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ซึ่งรวบรวมได้จากหนังสือ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ วารสารทางวิชาการ รายงานการประชุม รวมทั้ง Internet ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เป็นต้น

การเก็บข้อมูล

1. การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ขอข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) แบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interviewing) โดยสัมภาษณ์ข้าราชการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า รายงานการประชุม หนังสือรายงานประจำปี ข้อมูลจากเอกสาร

2. การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การรวบรวมและวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis) ได้แก่ ข้อมูลโครงสร้างองค์กร บุคลากร งบประมาณ งาน รวมถึงรายละเอียดจากแนวคิดทฤษฎี งานวิจัย บทความในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การประมวลผลข้อมูลจากการวิจัยเชิงเอกสารและการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative Method) การอธิบายพรรณนา (Descriptive research) และวิเคราะห์ (Analysis research) โดยวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU)
2. ทำให้ได้ความรู้ด้านการกิจการให้บริการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า
3. เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการเลือกงานบริการที่สามารถปรับเปลี่ยนเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ค่านิยมศัพท์เฉพาะ

1. กรมฯ หมายถึง กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
2. หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการแก่หน่วยงานต้นสังกัด ส่วนราชการอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือประชาชน มีอิสระความคล่องตัวในการจัดโครงสร้างองค์การ อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนของตนได้เองตามความเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการบริหาร หรือผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานแม่สุดแล้วแต่กรณี โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ (กำไร) และนำส่งรายได้เข้ารัฐเป็นการโดยตรง หรือจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ
3. ระดับบริหาร หมายถึง ข้าราชการระดับชำนาญการพิเศษ
4. ระดับปฏิบัติการ หมายถึง ข้าราชการระดับชำนาญการ และข้าราชการระดับปฏิบัติการ