

การนำข้อมูลจากฐานข้อมูลและข้อมูลชีวิตภาวะเศรษฐกิจ
มาใช้ประโยชน์เชิงนโยบายและวิเคราะห์เดือนภัย
ประเด็น : แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลและการบูรณาการข้อมูล SMEs

ภักดิ์ ทองส้ม

เสนอต่อสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

30 กันยายน 2556

**การนำข้อมูลจากฐานข้อมูลและข้อมูลชีวิตภาวะเศรษฐกิจ
มาใช้ประโยชน์เชิงนโยบายและวิเคราะห์เตือนภัย
ประเด็น : แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลและการบูรณาการข้อมูล SMEs**

ภักดี ทองส้ม
30 กันยายน 2556

1. เหตุผลและความจำเป็น

ตามแผนการดำเนินงานที่ “ผู้รับจ้าง” จะต้องจัดทำส่งมอบให้กับ ขว. เรื่องหนึ่งคือการนำข้อมูลจากฐานข้อมูลและข้อมูลชีวิตภาวะเศรษฐกิจมาใช้ประโยชน์เชิงนโยบายและวิเคราะห์เตือนภัย และเนื่องจากพิจารณาเห็นว่า การนำข้อมูลจากฐานข้อมูลดังกล่าวรวมทั้งข้อมูลชีวิตภาวะเศรษฐกิจมาใช้ประโยชน์เชิงนโยบายและวิเคราะห์เตือนภัยได้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเริ่มต้นจากการพัฒนาข้อมูล ประกอบกับ ขว. ก็มีความประสงค์ที่จะทำการบูรณาการข้อมูลตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีอีกเช่นกัน ดังนั้นจึงขอเสนอแนวทางการพัฒนาข้อมูลและการบูรณาการข้อมูล SMEs เป็นสาระสำคัญภายใต้หัวข้อการนำข้อมูลจากฐานข้อมูลและข้อมูลชีวิตภาวะเศรษฐกิจมาใช้ประโยชน์เชิงนโยบายและวิเคราะห์เตือนภัย

2. สถานภาพข้อมูลและการพัฒนาฐานข้อมูลของ สสว.

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นหน่วยงานแรกๆ และเป็นหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวที่มีการจัดทำและพัฒนาข้อมูลของ SMEs อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เหตุผลที่สำนักงานจำเป็นต้องมีการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับ SMEs เพราะมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการใช้สำหรับการกำหนดนโยบายและวางแผนส่งเสริม SMEs ข้อมูลจะเป็นตัวบ่งชี้ว่าปัญหาของ SMEs ที่แท้จริงคืออะไร ความรุนแรงของปัญหามีมากน้อยเพียงใด รวมทั้งข้อมูลยังสามารถช่วยชี้แนะได้ว่าแนวทางการจัดการแก้ปัญหาที่เหมาะสมนั้นคืออะไร นอกจากการวางแผนแล้วข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการอีกด้วยเช่นกัน

ในระยะเมื่อแรกตั้ง สสว. ปี 2545(พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประกาศใช้เมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2543 หลังจากนั้นในปี 2544 มีการตั้งสำนักงานและเริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่ประมาณเดือนพฤศจิกายน 2544 เป็นต้นมา) เริ่มมีการวางแผนส่งเสริม SMEs ฉบับที่ 1 และการจัดทำรายงานสถานการณ์ SMEs หรือที่เรียกว่า white paper เล่มแรก(ปี 2543) ทำให้เกิดการเริ่มต้นการจัดทำข้อมูลสำหรับ SMEs ขึ้นมาโดยข้อมูลชุดแรกๆ ที่เห็นว่าควรมีการจัดทำขึ้นได้แก่ GDP การจ้างงานและจำนวนของ SMEs นอกจากนี้ในเรื่องของขีดความสามารถการแข่งขันซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดในช่วงของการทำแผนส่งเสริม SMEs ฉบับที่ 1 ก็ได้มีการนำมาพิจารณาจึงเป็นที่มาของการพัฒนาข้อมูลการส่งออกของ SMEs เกิดขึ้น จนกระทั่งในปัจจุบันที่อาจกล่าวได้ว่า สสว. เป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่มีข้อมูล

เกี่ยวกับ SMEs อยู่มากที่สุด มากกว่าหน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริม SMEs ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

หลังจากเกิดข้อมูลชุดแรกขึ้นมาแล้ว การพัฒนาข้อมูล SMEs ในระยะต่อมาจากจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 แนวทางคือ

- 1) การรวบรวมและจัดทำข้อมูลในระดับภาพรวมของ SMEs เพิ่มเติม เช่น ข้อมูลการเกิดใหม่ของธุรกิจ SMEs ซึ่งใช้จำนวนธุรกิจจดทะเบียนนิติบุคคลกับกระทรวงพาณิชย์ ข้อมูลการกระจายตัวของ SMEs ตามสาขาเศรษฐกิจและกระจายตัวตามพื้นที่โดยใช้ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติมาเป็นฐานในการคำนวณ ข้อมูลการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (จัดทำในบางปี) เป็นต้น
- 2) การจัดทำข้อมูลชี้วัดภาวะเศรษฐกิจของ SMEs ที่เป็นระยะสั้นรายเดือนหรือรายไตรมาส เช่น ดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม (Manufacturing Production Index: MPI) ของ SMEs ซึ่งเป็นข้อมูลที่ทำร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ข้อมูลการสำรวจดัชนีความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการภาคการค้าและบริการ (TSSI) ที่ดำเนินการร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการจัดทำดัชนีเฉพาะพื้นที่ เช่น ดัชนีย่านการค้าจตุจักร ดัชนีย่านการค้าในตลาดวโรรสและตลาดต้นลำไยในจังหวัดเชียงใหม่ และมีความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในระดับภูมิภาค เช่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อทำการสำรวจเก็บรวบรวมข้อมูลภาวะเศรษฐกิจระยะสั้นในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น
- 3) การจัดทำข้อมูล SMEs เชิงลึกในระดับรายธุรกิจ เป็นการจัดทำข้อมูลโดยวิธีการสำรวจโดยให้ครอบคลุมทุกพื้นที่เช่นเดียวกับการทำสำมะโนอุตสาหกรรมและธุรกิจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ งานการสำรวจเพื่อจัดทำข้อมูล SMEs เชิงลึกรายระดับธุรกิจดังกล่าวนี้เป็นงานที่ดำเนินการตามความต้องการของคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ประสงค์ให้มีข้อมูล SMEs แต่ละรายในทุกพื้นที่ และในทุกขนาดของ SMEs โดยเฉพาะอย่างยิ่ง SMEs รายย่อยหรือรายจิ๋วที่คณะกรรมการบริหารฯ (ในขณะนั้น) ให้ความสนใจค่อนข้างมาก ปัจจุบัน สสว. ได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลเชิงลึกเสร็จสิ้นมาแล้ว 2 ระยะ (phases) ซึ่งการสำรวจในระยะแรกได้ครอบคลุมรายจิ๋วค่อนข้างมาก ส่วนระยะ 2 ตัวอย่างค่อนข้างกระจายไปตาม GPP ของในแต่ละจังหวัด ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการในระยะที่ 3 จำนวน 22 จังหวัดซึ่งระยะ 3 นี้จะครอบคลุมตัวอย่างในสาขาที่สำนักงานสถิติแห่งชาติไม่ได้สำรวจ ดังนั้นเมื่อเสร็จสิ้นทั้ง 3 ระยะแล้ว สสว. จะมีข้อมูลเชิงลึกของ SMEs ทั่วประเทศ ข้อมูลเชิงลึกประกอบด้วยข้อมูลทั่วไปของธุรกิจ รายได้ รายจ่ายหรือต้นทุน การจ้างงาน ปัญหาและอุปสรรคในการทำธุรกิจ เป็นต้น

- 4) การจัดทำข้อมูลเฉพาะเรื่องอื่นๆ เช่น การจัดทำฐานข้อมูลรายอุตสาหกรรมของโครงการวิเคราะห์เตือนภัย ดำเนินการโดย วต.(ในขณะนั้น) ดำเนินงานประมาณปี 2553 ซึ่งเป็นฐานข้อมูลประเภท unstructured หรือในบางกรณีของการจัดทำชุดข้อมูลก็ได้มีการดำเนินงานโดยวิธีการสำรวจ เช่นการสำรวจจำนวนผู้ประกอบการรายย่อย(หาบเร่) ในกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการโดยสำนักสารสนเทศ(สท. ในขณะนั้น) นอกจากนี้ยังรวมถึงข้อมูลต่างๆ ที่มีบางสำนักใน สสว. ได้จัดทำขึ้นเป็นการเฉพาะเช่นข้อมูล OTOP ที่ดำเนินการโดย ผน. เป็นต้น

ผลจากการพัฒนาข้อมูลตาม 4 แนวทางดังกล่าว ทำให้ข้อมูลที่ ขว.(และรวมถึง สสว.) มีอยู่ทั้งหมดในปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทหลักๆ คือ

- 1) ข้อมูลประเภท unstructured data หมายถึงข้อมูลที่ไม่สามารถจัดโครงสร้างของแต่ละรายการให้เป็นโครงสร้างเดียวกันได้ เป็นข้อมูลในเชิงของภาพรวมสรุปหรือข้อมูลทั่วไปของธุรกิจหรือที่เกี่ยวกับธุรกิจ SMEs อาจแสดงในรูปของตารางหรือรูปภาพหรือบรรยายในเชิงพรรณนาโปรแกรมที่ สสว. ใช้ทำงานหลักกับข้อมูลดังกล่าวนี้คือ Microsoft Excel
- 2) ข้อมูลประเภท structured data หมายถึงข้อมูลที่ในแต่ละ record มีรายการ field ข้อมูลต่างๆ เหมือนกัน ข้อมูลลักษณะนี้สามารถนำมาทำเป็นฐานข้อมูลได้

นอกจาก สสว. จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับ SMEs แล้วหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานส่งเสริม SMEs ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ และรวมถึงหน่วยงานทางสถิติต่างๆก็ได้มีการจัดทำข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับ SMEs ด้วยเช่นกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือในบางกรณีเกิดความไม่สอดคล้องของข้อมูลขึ้นซึ่งมาได้จากสาเหตุ 3 ประการ ประการแรกอาจเกิดจากการใช้มาตรฐานทางสถิติที่ต่างกัน เช่น การมีนิยามที่แตกต่างกัน การจัดหมวดหมู่ การตีค่าหรือวัดมูลค่าที่แตกต่างกัน เป็นต้น ประการที่ 2 คือการมีคัมรวมหรือขอบเขตที่แตกต่างกัน เช่นกรณีของ SMEs บางหน่วยงานอาจไม่รวมรายจิวที่ไม่จดทะเบียน หรือกรณีการรวมหรือไม่รวมภาคเกษตร นอกจากนี้ยังหมายถึงพื้นที่ด้วยว่าพื้นที่แห่งใดรวมอยู่ในการเก็บข้อมูลหรือไม่รวมและประการที่ 3 อาจเกิดขึ้นได้จากการมีเทคนิคหรือวิธีการของการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ต่างกัน ตัวอย่างเช่นข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่เก็บรวบรวมโดยการสำรวจสอบถาม ส่วนข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์เป็นข้อมูลประเภท administrative records ซึ่งได้จากการที่ธุรกิจนำเอกสารทางการเงินมารายงานจึงเป็นข้อมูลทางทะเบียนตามที่กฎหมายบังคับข้อมูลทั้งสองแหล่งนี้ไม่มีทางที่จะเท่ากันได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งมีนโยบายที่จะผลักดันให้เกิดการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงต้องการให้มีการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ข้อมูลต่างๆไม่ขัดแย้งกัน ได้สั่งการเมื่อ 22 พฤษภาคม 2555 ให้สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับผิดชอบการบูรณาการข้อมูล SMEs โดยประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่กระทรวงการคลังรับผิดชอบทำฐานข้อมูลด้านการเงินของ SMEs กระทรวงพาณิชย์จัดทำฐานข้อมูลตามกิจกรรมของ SMEs เช่นการส่งออก การ

ผลิต การค้าส่งและค้าปลีก เป็นต้น และกระทรวงแรงงานจัดทำฐานข้อมูลการจ้างงานของ SMEs จำแนกตามประเภทของกิจการ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการ

3. ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาข้อมูลของ สสว.

- 3.1 หน่วยงานต่างๆ ภายใน สสว. ยังไม่มีการใช้ข้อมูลจาก ขว. อย่างเต็มที่ ในปัจจุบัน ขว. มีข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับ SMEs อยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานพื้นฐานต่างๆ ของ สสว. ได้ในระดับหนึ่งทั้งข้อมูลในระดับภาพรวมและข้อมูลเชิงลึก แต่หน่วยงานต่างๆ ภายใน สสว. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผน รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่เขียนข้อเสนอโครงการในแต่ละปียังมีการใช้ข้อมูลดังกล่าวไม่มากพอ ทำให้การใช้ข้อมูลไม่เต็มศักยภาพ
- 3.2 การจัดการข้อมูลในภาพรวมของ สสว. ระยะเวลาในอดีตไม่เป็นระบบที่สมบูรณ์เพียงพอเนื่องจากการกระจายความรับผิดชอบ ทำให้มีการสร้างข้อมูลเกิดขึ้นในสำนักต่างๆ ทั้งในรูปของแฟ้มงานและฐานข้อมูล ยังไม่มีการรวบรวมไว้เป็นศูนย์กลางเดียว และไม่มีการสืบค้นได้โดยสะดวก เมื่อมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายใน สสว. เกิดขึ้น ทำให้ข้อมูลดังกล่าวขาดการดูแลรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่นข้อมูลภายใต้โครงการวิเคราะห์เตือนภัยและข้อมูลที่สำนักสารสนเทศ(ชื่อในขณะนั้น) เคยได้จัดทำไว้ั้นการสืบค้นในปัจจุบันไม่สามารถทำได้ ถ้าจะมีคำถามว่าในปัจจุบัน สสว. มีข้อมูล SMEs อะไรบ้าง คงจะหาคำตอบได้ยาก ส่วนใหญ่ทราบแต่เพียงข้อมูลที่ ขว. มีและใช้อยู่เท่านั้น
- 3.3 การพัฒนาสารสนเทศของ สสว. ในระยะแรกให้ความสำคัญกับการจัดหา hardware และระบบ Lan เพื่อสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงของภายในองค์กร งบประมาณจำนวนมากถูกจัดสรรไปในเรื่องดังกล่าวในขณะที่เทคโนโลยีของเครื่องคอมพิวเตอร์เปลี่ยนแปลงเร็ว จนทำให้ในบางช่วงมีขยะเครื่องคอมพิวเตอร์ไม่ใช้งานกองอยู่จำนวนมาก ต้องนำไปบริจาคให้กับโรงเรียนในต่างจังหวัด ขณะเดียวกันพื้นที่ที่ทำงานของสำนักงานเป็นพื้นที่เช่า บางพื้นที่มีการใช้งานระยะสั้นก็ต้องส่งคืน เครือข่ายที่เชื่อมโยงต่างๆ ก็ต้องยุติลง แต่งบประมาณที่จัดสรรให้กับการทำเนื้อหาหรือ content ของข้อมูลกลับได้รับในจำนวนที่ไม่มากนัก
- 3.4 ในทำนองเดียวกัน การจัดทำฐานข้อมูล SMEs ของ สสว. ในระยะแรกเป็นฐานข้อมูลเพื่อผู้ประกอบการมากกว่าที่จะเป็นข้อมูลเพื่อการวางแผนส่งเสริม เป็นฐานข้อมูลที่ให้บริการแก่ SMEs บน web based ซึ่ง สสว. จัดการโดยการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการและเป็นการจ้างในลักษณะของการซื้อบริการจากที่ปรึกษา มิใช่เป็นการซื้อข้อมูล ดังนั้นในระยะต่อมาเมื่อโครงการสิ้นสุดลง ฐานข้อมูลดังกล่าวจึงไม่ได้ถูกส่งมอบให้กับ สสว. ทำให้ สสว. ไม่มีฐานข้อมูลใดๆ ที่จะให้บริการต่อกับผู้ประกอบการต่อไปได้
- 3.5 กำลังบุคลากรที่รับผิดชอบในด้านข้อมูลของ ขว. มีไม่เพียงพอ ทั้งบุคลากรที่ทำหน้าที่จัดทำและรวบรวมข้อมูล บุคลากรที่สามารถดูแลและจัดการฐานข้อมูล และบุคลากรวิเคราะห์ข้อมูล

เบื้องต้น จำนวนที่ ขว. มีอยู่ไม่เพียงพอ และขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้เนื่องจากงานด้านข้อมูลเป็นงานที่หนักและเป็นงานที่มีบทบาทสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ต้องการเจ้าหน้าที่ที่มีความอดทนสูงและมีใจรักในด้านนี้โดยตรง ทำให้งานด้านข้อมูลไม่เป็นที่ต้องการของคนส่วนใหญ่ใน สสว. ขณะเดียวกันสำนักงานก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างบุคลากรทางด้านข้อมูลอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ไม่มีระบบจูงใจหรือการให้รางวัลกับการทำงานด้านข้อมูล

3.6 ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อความตั้งใจทำงานพัฒนาข้อมูลในขณะนี้อีกประการหนึ่งคือการถูกสอบสวนความผิดอันเนื่องมาจากการจัดจ้างและการควบคุมกำกับโครงการสำรวจข้อมูลเชิงลึกที่มีการจ้างที่ปรึกษาภายนอกซึ่งเป็นบริษัทเอกชนดำเนินการ(ยกเว้น phase 3 ที่ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยของรัฐ) การสอบสวนเกิดขึ้นตั้งแต่ระยะแรกที่ได้มีการดำเนินงานเมื่อปี 2553 ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากโครงการสำรวจข้อมูลเชิงลึกเป็นงานที่ใช้งบประมาณในจำนวนที่สูง จึงเป็นที่ระมัดระวังของคณะกรรมการบริหารให้ถูกต้องและโปร่งใส ในขณะที่งานสำรวจดังกล่าวนี้มีปริมาณงานเป็นจำนวนมาก มีปัญหาในรายละเอียดปลีกย่อยค่อนข้างมาก เมื่อบุคลากรที่รับผิดชอบโครงการต้องโดนสอบสวนความผิด ทำให้ความมุ่งมั่นที่จะดำเนินงานต่าง ๆ ลดน้อยลง

3.7 ในอดีตที่ค่อนข้างยาวนานมาแล้ว(มากกว่า 5 ปีที่ผ่านมา)สำนักงานเคยมีการจัดทำแผนสารสนเทศของสำนักงานซึ่งเป็นแผนที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารฯ แต่ไม่มีการดำเนินงานตามแผนอย่างจริงจัง ขาดการ monitor แผนและการประเมินผลแผน อย่างไรก็ตามแผนดังกล่าวก็มีจุดอ่อนที่สำคัญคือมุ่งเน้นการพัฒนาสารสนเทศ ไม่ได้มีรายละเอียดด้านการจัดทำและพัฒนาข้อมูล ในปัจจุบันยังไม่มีการทำแผนสารสนเทศขึ้นใหม่หรือการปรับปรุงจากแผนเดิม

3.8 ส่วนงานที่รับผิดชอบดูแลระบบสารสนเทศได้เคยสะท้อนปัญหาของการจัดการระบบสารสนเทศของสำนักงานประการหนึ่งคือ การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการจัดทำฐานข้อมูล ทำให้ระบบสารสนเทศที่ส่วนงานสารสนเทศจัดเตรียมไว้รองรับได้ไม่เพียงพอ หรืออาจเกิดปัญหาที่ฐานข้อมูลที่สร้างขึ้นไม่สอดคล้องกับระบบสารสนเทศที่สำนักงานมีอยู่(เอกสารชุดนี้มุ่งเน้นที่การให้คำแนะนำในเรื่องข้อมูลและฐานข้อมูลของ ขว. เป็นหลักมากกว่าระบบสารสนเทศของสำนักงาน)

4. ขอบข่ายของข้อมูลที่ สสว. ควรจะดำเนินการพัฒนา

เนื่องจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ SMEs มีอยู่เป็นจำนวนมาก การที่จะพัฒนาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับ SMEs ทั้งหมดในเวลาเดียวกันคงไม่สามารถเป็นไปได้ ดังนั้นหากเรียงลำดับความจำเป็นตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้ สสว. ดำเนินการ จึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาข้อมูลตามลำดับคือ

- 1) ข้อมูลรายงานสถานการณ์ SMEs(มาตรา 16(4))
- 2) ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการวางแผนและส่งเสริม และการประสานงานเพื่อการจัดทำแผนปฏิบัติการ
- 3) ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการประกอบธุรกิจของ SMEs

5. ข้อเสนอแนะทางการพัฒนาข้อมูลของ สสว.

- 5.1 การพัฒนาข้อมูลเพื่อการรายงานสถานการณ์ ควรมีการสร้างข้อมูลเพื่อใช้ชี้วัดสถานการณ์ในระยะสั้นให้มากขึ้น เช่น การนำรายละเอียดข้อมูลใน รง. 8 มาใช้ ส่วนข้อมูลรายปี เช่น GDP, การจ้างงานควรปรับปรุงคุณภาพและวิธีการคำนวณโดยใช้วิธีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับหน่วยงานอื่นเช่นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้มากขึ้น รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลรายปีอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น ข้อมูลการได้รับส่งเสริมลงทุนจาก BOI ข้อมูลการตั้งโรงงานจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ข้อมูลรายงานสถานการณ์ SMEs ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ ขว. ควรประสานกับ ธปท. ให้มีการจัดทำคือ การเข้าถึงแหล่งเงิน ข้อมูลควรจัดทำต่อเนื่องและรวบรวมรายงานใน white paper ทุกๆปี
- 5.2 ในด้านการพัฒนาข้อมูลเพื่อการวางแผน ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาข้อมูลในลักษณะของกลุ่มธุรกิจ(cluster) ซึ่งรายละเอียดแนวทางการพัฒนาข้อมูลเป็น cluster ปรากฏตามเอกสารแนบท้าย 1 ของรายงานฉบับนี้
- 5.3 การพัฒนาข้อมูลการสำรวจ SMEs เชิงลึก

ข้อมูลชุดนี้ถือว่าเป็นข้อมูลที่มีรายละเอียดมากที่สุดที่ สสว. มีและสามารถจัดการได้บนระบบฐานข้อมูล จึงควรสนับสนุนให้หน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภายใน สสว. ใช้ประโยชน์จากข้อมูลชุดนี้ให้มากที่สุด ให้คุ้มค่ากับงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไป ซึ่งในเบื้องต้น ขว. อาจจำเป็นต้องประชาสัมพันธ์ เช่นการทำบทวิเคราะห์ในแง่มุมต่างๆ เผยแพร่ให้สำนักต่างๆ ได้ทราบ รวมทั้งการทำหน้าที่ประมวลและเรียกหาข้อมูลให้(ในกรณีที่บุคคลภายนอก ขว. ไม่สามารถเรียกใช้ข้อมูลดังกล่าวได้โดยตรง) ในอนาคตถ้าจะมีการสำรวจข้อมูล SMEs เชิงลึกอีกต่อไป แนวทางการพัฒนาการสำรวจควรมีดังนี้(สำหรับรายละเอียดของข้อคิดเห็นต่อการดำเนินงานสำรวจข้อมูลเชิงลึก 22 จังหวัดที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ปรากฏตามเอกสารแนบท้าย 2 ของรายงานนี้)
- 5.3.1 สสว. ไม่ควรดำเนินงานสำรวจข้อมูลเชิงลึกเองเนื่องจากงานสำรวจภาคสนามขนาดใหญ่ในลักษณะนี้นั้น น่าที่จะมีสำนักงานสถิติแห่งชาติเพียงหน่วยงานเดียวที่สามารถทำได้เพราะนอกจากมีอำนาจทางกฎหมายดำเนินการแล้วยังมีความพร้อมในเรื่องบุคลากรและเครื่องมือ รวมทั้งการมีเครือข่ายและหน่วยงานต่างๆ ในระดับพื้นที่ (แม้ว่า สสว. เป็นหน่วยงานของรัฐก็ตามแต่การสำรวจดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษา

เอกชน ซึ่งมีภาพลักษณ์ของการดำเนินงานที่ต่างจากสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ)¹

- 5.3.2 ในอนาคตถ้าจะมีการสำรวจข้อมูลเชิงลึกในอนาคตต่อไป สสว. ควรดำเนินการร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งจะต้องจัดทำเป็นแผนงานล่วงหน้าที่มีระยะเวลายาวนานพอสมควรเพื่อเตรียมความพร้อมทั้งในเรื่องของบุคลากร การกำหนดรายละเอียดกิจกรรม การประสานงานและฐานข้อมูลประชากรที่เป็นระบบเชื่อถือได้ นอกจากนี้การอุดหนุนงบประมาณให้กับหน่วยงานราชการจะสามารถช่วยลดความยากลำบากให้กับเจ้าหน้าที่ ขว. ได้เป็นอย่างดี และน่าที่จะใช้งบประมาณในจำนวนที่ต่ำเมื่อเทียบกับที่ สสว. ดำเนินการเอง)
- 5.3.3 ควรมีการกำหนดมาตรฐานสถิติ คຸ້ມรวมและขอบเขตที่ชัดเจนและควรคำนึงถึงหลักทางสถิติมากกว่าหลักทางกฎหมายและต้องใช้วิชาการระเบียบวิธีทางสถิติสำหรับการทำสำมะโนและการสำรวจมาเป็นหลักในการดำเนินงาน
- 5.3.4 ควรจัดแยก SMEs รายจิ๋ว(micro enterprise) ออกจาก SMEs(มีความเห็นว่าไม่ควรใช้หลักเกณฑ์ของการไม่จดทะเบียนนิติบุคคลหรือทะเบียนพาณิชย์เป็นตัวกำหนดการเป็นรายจิ๋วแต่ควรใช้ “ขนาด” ซึ่งกำหนดโดยการจ้างงานหรือทุน) และการสำรวจ SMEs เชิงลึกไม่ควรรวม SMEs รายจิ๋วเพราะเป็นประเภทที่เกิดใหม่ง่ายและยุติกิจการง่าย มีที่ตั้งไม่แน่นอน ไม่สามารถกำหนดขอบเขตของกิจการได้ชัดเจน หาขนาดของประชากรที่แน่นอนได้ยาก ทำให้มีผลกระทบต่อ การกำหนดจำนวนตัวอย่างรวมทั้งการประมวลผลค่าสถิติที่ได้จากการสำรวจ ถ้าต้องการสำรวจ SMEs รายจิ๋วควรแยกมาดำเนินการเป็นการเฉพาะ
- 5.3.5 ในกรณีที่ยังงบประมาณมีจำกัด การสำรวจเชิงลึกอาจทำเป็นเฉพาะกรณีไป เช่น สำรวจเฉพาะสาขาที่สนใจ หรือเฉพาะพื้นที่ที่สนใจ เป็นต้น
- 5.3.6 ควรให้ความสำคัญกับคุณภาพของข้อมูลให้มากซึ่งเกิดจากการดำเนินงานที่ถูกต้องและชัดเจนในทุกขั้นตอน การปรับปรุงคุณภาพของข้อมูลที่ปลายทางเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องและไม่สามารถแก้ปัญหา
- 5.4 ให้ความสำคัญกับการประสานงานด้านข้อมูลกับหน่วยงานภายนอก เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งประสบการณ์และผลการดำเนินงานร่วมกัน เป็นการช่วยประชาสัมพันธ์

¹ ในกรณีการเก็บข้อมูลจากสถานประกอบการของสำนักงานสถิติแห่งชาตินั้น ถึงแม้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจในการจัดเก็บไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริงก็เป็นกรยากที่ผู้ประกอบการจะให้ข้อมูลและสำนักงานสถิติแห่งชาติก็ไม่เคยมีการใช้กฎหมายดังกล่าวบังคับ แนวปฏิบัติของสำนักงานสถิติแห่งชาติคือการให้สถิติจังหวัดออกไปเยี่ยมพบทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการอยู่เสมออย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการมอบของที่ระลึกให้ในโอกาสสำคัญๆ เช่นปีใหม่หรือการมอบให้เมื่อตอบแบบสอบถามเสร็จ วิธีการเช่นนี้เป็นวิธีที่ดีที่สุดของการได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูลในกรณีของสังคมไทย

ให้หน่วยงานอื่นๆ ทั้งภายนอกและภายใน สสว. ได้รับทราบข่าว. มีข้อมูลอะไรอยู่บ้าง การที่ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ใช้ประโยชน์จากข้อมูลมากขึ้นเท่าใด ก็จะเป็นผลงานหรือผลผลิตของ ขว. มากขึ้นเท่านั้น

- 5.5 พยายามยกระดับคุณภาพและมาตรฐานข้อมูลให้เป็นสากลให้มากขึ้นโดยการเข้าร่วมประชุม แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นตลอดจนการดูงานในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศพัฒนาที่มีความก้าวหน้าในเรื่องข้อมูลระดับสูงๆ เช่น ญี่ปุ่น แคนาดา ออสเตรเลีย เป็นต้น

6. แนวทางการบูรณาการข้อมูล SMEs

สสว. มีแนวทางการบูรณาการข้อมูลอยู่แล้วดังรายละเอียดตามเอกสาร “แนวทางการบูรณาการเพื่อพัฒนาฐานข้อมูล SMEs ของประเทศไทย (ชุดเสนอ รมต.)” ซึ่งในเอกสารดังกล่าวได้กำหนดแผนงานเป็น 3 ขั้นตอนคือการกำหนดมาตรฐานสถิติ การเชื่อมโยงข้อมูลและการบูรณาการข้อมูล(คาดว่าน่าจะหมายถึงการปรับข้อมูลเข้าหากันให้เป็นชุดเดียวกัน) โดยตามแผนกำหนดแล้วเสร็จประมาณธันวาคม 2556 ทั้งนี้มีความเห็นต่อแนวทางการบูรณาการดังกล่าว 2 ประเด็นคือ (1) การกำหนดมาตรฐานข้อมูลเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยากและมีรายละเอียดค่อนข้างมาก ต้องใช้ทั้งความรู้ทางเทคนิคและความเห็นในเชิงนโยบายและเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนร่วมค่อนข้างมาก ตัวอย่างเช่นการกำหนดนิยามของ SMEs จึงเป็นไปได้ที่จะไม่สามารถเสร็จสิ้นได้ตามแผนที่กำหนด ดังนั้นควรทำควบคู่ไปกับการบูรณาการข้อมูล ไม่จำเป็นต้องรอให้มาตรฐานเสร็จสิ้นสมบูรณ์ก่อน แต่ทั้งนี้จะต้องค้นหาและอธิบายความแตกต่างของข้อมูล SMEs ของแต่ละหน่วยงานให้ได้ (2) เนื่องจากการทำข้อมูลของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ทำขึ้นตามอำนาจที่กฎหมาย การเผยแพร่หรือการเชื่อมโยงสู่ภายนอกจึงทำได้ค่อนข้างจำกัดแม้ว่าเป็นมติ ครม. ก็ตามทางแก้คือในกรณีหน่วยงานใดสามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้ก็ทำการเชื่อม แต่ถ้าไม่สามารถให้เชื่อมต่อได้หน่วยงานนั้นก็ต้องจัดส่งข้อมูลในระดับภาพรวมให้ สสว. บนโครงสร้างที่ สสว. กำหนดและอาจจะรวมไปถึงการวิเคราะห์(เป็นแนวทางของการบูรณาการ “งาน” ข้อมูล ไม่ใช่การบูรณาการข้อมูล

นอกเหนือจากมติครม. ดังกล่าวแล้วเห็นว่า สสว. ควรดำเนินการบูรณาการข้อมูลของ สสว. ให้เป็นงานประจำและปฏิบัติต่อเนื่องเพราะงานดังกล่าวนี้นอกจากจะช่วยลดภาระและความซ้ำซ้อนแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อ สสว. ซึ่งเป็นหน่วยงานวางแผนที่สามารถมีข้อมูลใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ แนวทางการบูรณาการข้อมูลของ ขว. ควรมีการดำเนินงานทั้ง 2 ระดับคือระดับภาพรวมและระดับเชิงลึก

- 6.1 การบูรณาการในระดับภาพรวม เป็นการใช้ประโยชน์จากการรวบรวมข้อมูล(บูรณาการ)แต่ละด้านหรือแต่ละเรื่องที่หน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบได้ดำเนินการอยู่แล้วภายใต้อำนาจทางกฎหมายหรือตามนโยบายของหน่วยงานนั้นๆ รวมทั้งที่ สสว. จะขอความร่วมมือให้เพิ่มเติมหรือมุ่งเน้นในประเด็นหรือหัวข้อที่สำคัญตามนโยบายของรัฐบาลหรือของคณะกรรมการส่งเสริมฯ ทั้งนี้เห็นว่า มีประเด็นที่ สสว. ต้องดำเนินการถ้าต้องการให้มีการบูรณาการในแนวทางนี้คือ

6.1.1 กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบข้อมูลแต่ละด้าน(ในทางกฎหมายและตามมติกรม.หรือนโยบาย) เช่น

- 1) การเงิน หน่วยงานรับผิดชอบคือกระทรวงการคลัง(ตามข้อสั่งการของ นรม. กำหนดให้กระทรวงการคลังดำเนินการฐานข้อมูลด้านการเงิน) และอาจจำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ บสย. เป็นต้น
- 2) การจ้างงาน ภายใต้หน่วยงานหลักคือกระทรวงแรงงาน นอกจากนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติยังเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีข้อมูล labor force survey แต่เป็นการถามจากครัวเรือน ไม่ใช่สอบถามจากธุรกิจ
- 3) ข้อมูล SMEs ตามกิจกรรมต่างๆ นรม. ได้สั่งการให้กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการ ทั้งนี้ สสว. อาจขยายเพิ่มเติม โดยการจัดตั้งและยกเลิกกิจการ หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ข้อมูลจดทะเบียนพาณิชย์ จากอบต. และอบจ. ข้อมูลการจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนจากกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น
- 4) ข้อมูลการลงทุนจาก BOIและกรมโรงงานอุตสาหกรรม
- 5) ข้อมูลการผลิตจากกระทรวงอุตสาหกรรม(รง. 8)
- 6) ข้อมูลการนำเข้าและส่งออกจากกรมศุลกากร
- 7) ข้อมูลอื่นๆ เช่นการวิจัยและพัฒนา การเข้าถึงเทคโนโลยี การมีและเข้าถึงนวัตกรรม เช่น กรมทรัพย์สินทางปัญญา สวทช. สวทน. วว. สทช.

6.1.2 กำหนดขอบเขต หรือประเด็นเนื้อหาของข้อมูลที่ต้องการ(เพิ่มเติม)เพื่อวัตถุประสงค์สำหรับนำมาใช้ศึกษาและวิเคราะห์ในแต่ละเรื่อง ทั้งเพื่อกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนปฏิบัติการ การประเมินสถานภาพและการติดตามและประเมินผล โดยต้องประเมินสถานภาพ ข้อมูลที่มีเพียงพอหรือไม่ มี gap อะไรบ้าง ข้อมูลอะไรที่จำเป็นเร่งด่วน

6.1.3 มอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ ศักยภาพและงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ โดยอาศัยมติ กรม. หรือ มติคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และให้หน่วยงานดังกล่าวรายงานผลต่อ สสว. ตามที่กำหนดหรือตกลง

6.1.4 สสว. ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลแต่ละด้าน แล้วทำการวิเคราะห์ เชื่อมโยง ประเมิน และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหา หรือแนวทางการส่งเสริมในแต่ละด้านที่สอดคล้องกัน

6.2 การบูรณาการข้อมูลเชิงลึกในระดับรายกิจการ ข้อดีของแนวทางนี้คือจะได้ข้อมูลเชิงลึกของแต่ละรายที่ สสว. สามารถนำมาจัดการในลักษณะหรือด้านต่างๆได้ตามที่ต้องการ แต่มีข้อที่ต้องควรพิจารณาคือ

- 6.2.1 หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องยินยอมให้ สสว. ใช้ข้อมูลในระดับรายการได้ (ในทางปฏิบัติทุกหน่วยงานจะอ้างเหตุผลตามกฎหมายสถิติหรือกฎหมายของหน่วยงานนั้นๆ ว่าไม่สามารถให้ข้อมูลเป็นรายการแก่หน่วยงานอื่น (คือ สสว.) ใช้ได้
- 6.2.2 ต้องมี identification number ที่ตรงกันเพื่อให้สามารถอ้างอิงและเชื่อมโยงข้อมูลทั้งหมดเข้ากันได้ การใช้วิธีตรวจสอบด้วยสายตาของบุคคลกับข้อมูลในระดับ 2-3 ล้านรายการเป็นเรื่องที่เป็นภาระมากพอสมควร ผิดพลาดได้ง่ายและใช้เวลามาก
- 6.2.3 ข้อมูลต่างๆ ต้องมีมาตรฐานข้อมูลเดียวกัน ประกอบด้วย
- 1) มีนิยามตรงกัน (สสว. อยู่ระหว่างดำเนินการ / จัดประชุมหาข้อสรุปร่วมกัน)
 - 2) มีความหมายเหมือนกัน
 - 3) มีการจัดหมวดหมู่ตรงกัน
- 6.2.4 มีขอบเขต(coverage) และคุ่มรวมที่ตรงกัน ซึ่งโดยปรกติแล้วจะเป็นเรื่องที่ยุงยากมาก เพราะหน่วยงานต่างๆ จะมีอำนาจหน้าที่ที่ต่างกัน นอกจากนี้การดำเนินงานยังขึ้นกับนโยบายของหน่วยงานนั้นๆ ด้วย
- 6.2.5 มีการตีค่า (valuation) ที่ตรงกัน เช่น มูลค่าการผลิต มูลค่ารายได้ มูลค่าทรัพย์สิน รวมทั้งค่าอื่นๆ เช่น จำนวนการจ้างงาน(การวัดการจ้างงาน) เป็นต้น
- 6.2.6 เวลาการบันทึกค่าควรจะต้องตรงกัน เช่น ต้นปี กลางปี ปลายปี
- 6.2.7 ความถี่ของการรายงานข้อมูล ควรจะต้องสอดคล้องกันเพื่อให้สามารถนำข้อมูลที่รายงานมาเชื่อมต่อกันในแต่ละ field ต่างๆ ได้ครบถ้วน(การตรงกันดังกล่าวเป็นเรื่องของหลักการ อย่างไรก็ตามหากไม่ตรงกันซึ่งโดยแท้จริงแล้วเป็นการยากที่จะตรงกัน ก็สามารถที่จะเชื่อมเข้าด้วยกันได้ แต่การเอาข้อมูลมาจากฐานที่เชื่อมโยงเป็น record เดียวกันนี้มาวิเคราะห์ก็จะต้องระมัดระวังในเรื่องนี้ด้วย อาจไม่สามารถเทียบข้อมูลระหว่าง field หนึ่งกับอีก field หนึ่งที่มาจาก source ที่ต่างกันอาจทำได้จำกัด)
- 6.2.8 สสว. จำเป็นต้องพิจารณาถึงแนวทางในการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งศักยภาพของกำลังบุคลากร และงบประมาณที่เพียงพอในการบูรณาการในลักษณะเชิงลึกนี้ในอนาคตต่อไปด้วย (จากประสบการณ์ที่ผ่านมายังไม่เคยพบการบูรณาการในลักษณะนี้ แต่ที่ทราบกันดีคือการบูรณาการในลักษณะของการทำงานให้บริการร่วมกัน(single window) ของบางหน่วยงานที่มี mou ร่วมกันและเกิดฐานข้อมูลเดียวกันขึ้นมา)

โดยสรุปในเรื่องของบูรณาการข้อมูลแล้วมีความเห็นว่า สสว. ควรบูรณาการข้อมูลทั้งแนวทางตามข้อ 6.1 และข้อ 6.2 ไปพร้อมๆ กัน และใช้ประโยชน์จากทั้งสองแนวทาง

7 ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาข้อมูลของ สสว.

- 7.1 ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานต่างๆ ภายใน สสว. มีการใช้ข้อมูลจาก ขว. ให้มากขึ้น นอกจากการใช้ข้อมูลโดยตรงแล้ว ควรมีการใช้ข้อมูลที่ได้จากเทคนิคการคาดประมาณค่าต่างๆ เช่น Input-Output model, macromodel เป็นต้น ทั้งนี้อาจจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ ขว. ต้องประมวลผลให้หรือให้คำแนะนำในการวิเคราะห์ในเบื้องต้นให้
- 7.2 ควรมีการกำหนดแผนงานพัฒนาข้อมูลรวมทั้งสารสนเทศของสำนักงานอย่างเป็นระบบและครบถ้วนเพื่อให้การพัฒนาข้อมูลและสารสนเทศของสำนักงานมีทิศทางที่ชัดเจน สามารถจัดสรรทรัพยากรไปในเรื่องนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 7.3 ควรมีการทบทวนและวางระบบการบริหารจัดการข้อมูลของ สสว. ที่อยู่ในรูปของฐานข้อมูล ตรวจสอบว่าฐานข้อมูลที่ได้มีการจัดทำไว้แล้วมีอะไรบ้าง ระบบ software ในการจัดการ การเรียกใช้งาน การกำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล ทั้งนี้ฐานข้อมูลต่างๆ ของ สสว. ควรใช้วิธีการรวมศูนย์ และเผยแพร่ให้ผู้ใช้ได้รับทราบและมีการใช้งานอย่างเต็มที่
- 7.4 ควรผลักดันให้มีการประสานงานในเรื่องการจัดทำข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายใน สสว. อย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง
- 7.5 ควรให้ความสำคัญกับการสร้างและพัฒนาบุคลากรที่รับผิดชอบในด้านข้อมูล จัดสรรอัตรากำลังให้เหมาะสมกับปริมาณงาน การมีระบบจูงใจและรางวัลให้กับบุคลากรด้านนี้ เช่น กำหนดเป็นคะแนนให้กับค่างานที่สูงกว่างานอื่นๆ เป็นต้น
-