

ประสบการณ์การปฏิรูป การบริหารจัดการของออสเตรเลีย¹

ศาสตราจารย์แพทริก เวลเลอร์²

วันนี้ผมอยากพูดเกี่ยวกับประสบการณ์การปฏิรูประบบราชการของประเทศออสเตรเลียในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ผมจะกล่าวอย่างรวบรัดถึงความเปลี่ยนแปลงจำนวนมากที่เกิดขึ้น และการทดลองหลายอย่างที่มีการนำเข้ามาใช้ โดยขอเริ่มที่ประเด็นพื้นฐาน 2 ประการ ประการแรก ออสเตรเลียมีระบบสหพันธ์ที่ก่อให้เกิดความตึงเครียดในการบริหารหลายเรื่อง บางส่วนก็เป็นความตึงเครียดตามธรรมชาติระหว่างรัฐบาลสองระดับ (ระดับสหพันธ์กับระดับรัฐ) รัฐบาลสหพันธ์พยายามสร้างนโยบายแห่งชาติ และรัฐบาลของหลายรัฐที่จัดบริการหลายด้านให้กับประชาชน โดยความรับผิดชอบหลักของรัฐบาลระดับรัฐ ได้แก่ การสาธารณสุข การศึกษา และการสร้างและดูแลถนนหนทาง เป็นต้น **ประการที่สอง** คือ การเมือง เรา

มีสภาพการณ์พิเศษที่รัฐบาลระดับชาติ ซึ่งมีพรรคเดียวที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งที่ผ่านมา และเข้ามาเป็นรัฐบาลเป็นรอบที่สามติดต่อกัน ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านได้เป็นรัฐบาลระดับรัฐเกือบทุกรัฐ ยกเว้นเพียงรัฐเดียว ดังนั้น เราจึงมีรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองระดับชาติ แต่ใน 5 จาก 6 รัฐ มีรัฐบาลพรรคเดโมแครตที่เป็นฝ่ายค้านในระดับสหพันธ์ สภาพการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างรัฐบาลทั้งสองระดับ ซึ่งคงเป็นเช่นนี้ต่อไปอีกหลายปี จะขอพูดเฉพาะที่เกี่ยวกับภาครัฐในระดับสหพันธ์และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระดับนี้ อย่างไรก็ตามอาจพูดถึงสิ่งที่รัฐบาลบางรัฐพยายามที่จะดำเนินการด้วย

การปฏิรูปอย่างจริงจังที่จะปรับปรุงการบริหารจัดการของออสเตรเลียเริ่มเกิดขึ้นเมื่อ

¹ นายรักกิจ ศรีศรีรินทร์ เจ้าหน้าที่สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แปลจากการปาฐกถาพิเศษเนื่องในวันดำรงราชานุภาพ (1 ธันวาคม 2544) จัดขึ้นในวันที่ 6 ธันวาคม 2544 ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 5 อาคารสำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย

² ศาสตราจารย์ด้านการเมืองและนโยบายสาธารณะ ผู้อำนวยการศูนย์การจัดการภาครัฐของออสเตรเลีย และรองผู้อำนวยการศูนย์วิจัยธรรม การยุติธรรมและการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยกวิพิท วิกตอเรียแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย

ประมาณ 20 ปีที่แล้ว มีเหตุผล 3 ประการที่
ต้องมีความเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารจัดการ
ที่เป็นอยู่

ประการแรก และน่าจะสำคัญที่สุด
ก็คือ การต่อต้านในเรื่องภาษี ประชาชน
รู้สึกว่าการเก็บภาษีของออสเตรเลียอยู่ใน
ระดับที่สูงกว่าที่อื่นมาก จึงเกิดความรู้สึกไม่
เต็มใจที่จะเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าเดิม
พรรคการเมืองทุกพรรคก็รณรงค์หาเสียงใน
การเลือกตั้งทุกครั้งว่า จะไม่มีการเพิ่มภาษีอีก
จึงทำให้ที่มาของเงินทุนของรัฐบาลมีจำกัด
ดังนั้นหากรัฐบาลต้องการที่จะให้บริการกับ
ประชาชนอย่างต่อเนื่องแล้ว จะต้องมีการ
ปรับปรุงวิธีการจัดบริการต่างๆ เหล่านั้น หรือ
อาจตั้งคำถามว่า จำเป็นต้องมีบริการเหล่านั้น
หรือไม่

ประการที่สอง ระดับรายจ่ายของภาค
รัฐถูกมองว่าสูงเกินไป หากเปรียบเทียบกับ
หลายประเทศในยุโรป ระดับรายจ่ายของ
ออสเตรเลียก็ไม่สูงนัก และหากเปรียบเทียบกับ
ประเทศอื่นๆ ในยุโรประดับการเก็บภาษีก็
ไม่ได้สูงเลย แต่ที่จริงแล้วสิ่งที่มีนัยสำคัญกลับ
ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นจริง แต่เป็นสิ่งที่ประชาชน
คิดว่าเกิดขึ้น ดังนั้นจากปี 1975 เป็นต้นมา
จึงมีแรงกดดันต่อรัฐบาลที่ไหลระดับรายจ่ายลง
บางครั้งรัฐบาลก็พยายามที่จะดำเนินการ
ดังกล่าวโดยตัดงบประมาณครั้งนี้บ้างตรงนั้น
บ้าง และปรับแผนงาน/โครงการให้เล็กลง โดย
ไม่ตัดแผนงาน/โครงการดังกล่าวออกไป ช่วง
7 ปี ระหว่าง 1975 - 1982 แม้ว่ารัฐบาลจะ
พยายามตัดรายจ่ายภาครัฐแล้วก็ตาม แต่
กลับประสบความล้มเหลวในเรื่องนี้

ประการที่สาม เป็นที่ตระหนักว่ามี
ปัญหาในการบริหารจัดการหลายประการ การ
บริหารจัดการภาครัฐถูกมองว่าไม่ยืดหยุ่น
เชื่องช้า และในบางแห่งยังขาดสมรรถนะอีก
ด้วย ดังนั้น จึงมีความรู้สึกเปรียบเทียบกับ
กรณีของสหรัฐอเมริกาในช่วงเดียวกัน ที่
รัฐบาลกลายเป็นตัวปัญหามากกว่าตัวแก้ปัญหา
ซึ่งก็จริงอยู่บ้าง แต่ที่คนของประชาชนเป็น
สิ่งสำคัญ และรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้า
มาบริหารในปี 1983 ก็มองเห็นความจำเป็น
ในเรื่องนี้ ที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงที่
สำคัญในวิธีดำเนินงานของระบบราชการ
รัฐบาลใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในปีนั้น
มาจากพรรคเลเบอร์ ซึ่งนโยบายของ
ออสเตรเลียแล้วเป็นรัฐบาลฝ่ายซ้าย ใน
ปัจจุบันการใช้ศัพท์ฝ่ายซ้าย/ฝ่ายขวานั้นค่อยๆ
เลือนหายไปทุกที สิ่งที่รัฐบาลถามก็คือ จะ
บริหารภาครัฐอย่างไรให้มีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผล และจะบริหารรายจ่ายอย่างไร
ให้คุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่มาจากผู้เสียภาษี
ดังนั้นนับแต่ปี 1983 เป็นต้นมา 20 ปีที่มีความ
เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องของภาครัฐ

สำหรับบางคนเช่นเดียวกับผมที่มอง
ภาครัฐในสายตาคนนอกที่จะติดตามความ
เปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น เป็นเรื่องยาก
เพียงไรที่ผู้อยู่ในระบบราชการจะสามารถ
ติดตามความคิดริเริ่มล่าสุดว่าคืออะไร และ
อะไรที่เราพยายามทำให้สำเร็จ บางครั้ง
ออสเตรเลียก็หันไปมองสหรัฐอเมริกา โดย
เฉพาะในช่วง 5 ปี หลังจากสหรัฐอเมริกา
พยายามปฏิรูประบบราชการ อย่างน้อยเราก็
เรียนรู้ว่าอะไรคืออะไรไม่ดี ออสเตรเลียเองก็
เช่นเดียวกับหลายประเทศที่มีความคิดริเริ่มใน

หลายเรื่อง ที่สำเร็จก็มีบ้างแต่แล้วต่อมาก็ถูกละเลยไปในขณะที่ก้าวไปสู่ความเปลี่ยนแปลงอื่น ความวิริเม่เหล่านั้นก็ได้มีการนำเสนอในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งปัจจุบันไม่มีใครพูดถึงกันอีกแล้ว บางโอกาสที่ผมสนทนากับพวกผู้บริหารในสิ่งที่พวกเขาดำเนินการเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา เขาจึงผมและพูดว่า "ผมลืมไปแล้วว่าผมได้ทำสิ่งนั้น มันล้าสมัยไปแล้ว เรากำลังทำในสิ่งใหม่"

เมื่อการปฏิรูปเริ่มขึ้นเมื่อ 20 ปีที่แล้วไม่มีใครรู้ว่าการปฏิรูปดังกล่าวจะไปในทิศทางใด ไม่มีใครคาดการณ์ได้อย่างชัดเจนว่าจะเกิดอะไรขึ้นใน 20 ปีหลังจากนั้น ก็ไม่น่าประหลาดใจเพราะที่จริงแล้วโลกกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปีนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งออสเตรเลียได้เปลี่ยนจากเศรษฐกิจแบบปกป้องและโดดเดี่ยว ไปสู่การแข่งขันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ในขณะที่รัฐบาลพยายามเปิดเศรษฐกิจออสเตรเลียสู่การแข่งขันระดับนานาชาติ จึงต้องมีความเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศควบคู่กันไปด้วย เพื่อช่วยเศรษฐกิจในภาพรวมที่จะทำให้สามารถแข่งขันได้ ดังนั้น เมื่อพูดถึงการปฏิรูปในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ผมไม่ได้พูดถึงชุดโครงการเพียงชุดเดียว แต่อยากพูดถึงชุดโครงการเพื่อเปลี่ยนแปลงที่หลากหลาย แต่ละชุดจะดำเนินการหลังจากอีกชุดหนึ่งก่อนหน้านั้น โดยจะชี้ว่าการปฏิรูปพยายามทำอะไรบ้าง และในที่สุดอาจถามว่าการปฏิรูปที่พยายามมาทั้งหมดนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่

เมื่อย้อนถามอดีตเลขาธิการ ก.พ. ของออสเตรเลียว่า มีหลักการอะไรหรือไม่ที่อยู่

เบื้องหลังการปฏิรูป คำตอบที่ได้ก็คือ "มี แต่ไม่ใช่ชุดโครงการที่วางแผนไว้ให้ต่อเนื่องกัน แต่มีหลักการที่เรายพยายามดำเนินการ" และได้ให้ 4 หรือ 5 แนวคิดที่เขาต้องการจะนำมาใช้ และที่จริงเขายังดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลังและปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญในความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อีกด้วย หลักการดังกล่าวได้แก่

- ประการแรก **ประสิทธิภาพ** เราใช้เงินอย่างมีคุณค่าหรือไม่ เราจะรู้ได้อย่างไรว่าเราใช้เงินเหล่านั้นไปอย่างคุ้มค่า แผนงานของภาครัฐบรรลุสิ่งที่ตั้งใจไว้หรือไม่

- ประการที่สอง **ความโปร่งใส** มีความชัดเจนหรือไม่ว่าสิ่งที่เราทำอยู่นั้นคืออะไร เราออกไปจากการทำในเรื่องต่างๆ เป็นความลับมากจนเกินไปหรือยัง ดังนั้นเมื่อรายงานต่อรัฐสภาและต่อประชาชน จึงชัดเจนว่าสิ่งเหล่านี้เป็นวัตถุประสงค์ของเรา และชัดเจนหรือไม่ว่าเราบรรลุวัตถุประสงค์นั้นแล้ว

- ประการที่สาม **ความรับผิดชอบ** เรากำลังพูดถึงถึงข้าราชการออสเตรเลีย ข้าราชการเหล่านั้นรับใช้ประชาชนหรือไม่ ซึ่งมีประเด็นสำคัญสองประการ **ประการแรก** ข้าราชการเหล่านั้นมีความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีหรือไม่ มีอยู่ช่วงหนึ่งที่วิพากษ์วิจารณ์กันว่าข้าราชการมีอำนาจมากเกินไป เนื่องจากเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ มีงานประจำที่มั่นคง และสามารถกุมรัฐมนตรีไว้ได้ ไม่ทราบว่าคุณไทยได้ดูรายการโทรทัศน์ของอังกฤษชื่อ "Yes Minister" หรือไม่ เป็นรายการตลกเกี่ยวกับวิธีที่ข้าราชการกุมรัฐมนตรีไว้ไม่ให้ยอม และรัฐมนตรีของ

ออสเตรเลียทุกคนก็ได้ดูรายการนั้น และเริ่มตั้งข้อสงสัยในข้าราชการที่คนทำงานด้วย **ประเด็นที่สำคัญประการหนึ่ง** ก็คือ ระบบราชการต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยระบบราชการต้องให้ในสิ่งที่รัฐมนตรีต้องการ ข้าราชการเองก็ต้องบอกกับรัฐมนตรีด้วยว่ารัฐมนตรีมีความผิดพลาดเช่นไร แต่ก็ต้องดำเนินโครงการของรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน ระบบราชการควรรับผิดชอบต่อประชาชน ควรสำนึกว่าจะให้บริการที่มีคุณภาพได้อย่างไร และสำนึกว่าประชาชนต้องการอะไรจากรัฐบาล ดังนั้น จึงมีการเปลี่ยนคำพูดไปเป็นว่า *ประชาชนคือลูกค้า* ต้องเริ่มพูดถึงทางเลือกของประชาชนที่จะได้รับบริการจากรัฐ ว่าควรจะได้รับจากที่อื่นหรือไม่

- ประการที่สี่ **การตรวจสอบได้** ระบบราชการควรได้รับการตรวจสอบจากรัฐสภา และจากประชาชนเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดี และต้องมีการเปิดเผยและตรวจสอบได้ตามกฎหมายในระดับที่เหมาะสม เพื่อประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่า การตัดสินใจของภาครัฐมีความเหมาะสมหรือไม่ และการตัดสินใจในบางกรณีเป็นไปอย่างถูกต้องหรือไม่ ทั้งในแง่กฎหมายและแง่หลักการ

ทั้งสี่เรื่อง คือ **ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้** อาจเป็นหลัก 4 ประการที่ประชาชนให้การยอมรับ ซึ่งอยากจะทำในรายละเอียดในเรื่องนี้ เนื่องจากมีรายงาน 2 ฉบับที่เกี่ยวข้อง **ฉบับแรก** เป็นของคณะกรรมการบริหารภาครัฐของออสเตรเลีย ที่ได้รับการแต่งตั้งในปี 1974 และจัดทำ

รายงานแล้วเสร็จในปี 1976 แต่ไม่ได้รับความสนใจเป็นเวลาถึง 5 ปี จนรัฐบาลใหม่เข้ามาบริหารประเทศ และกล่าวว่า "รายงานฉบับนี้มีความสำคัญมาก" เป็นรายงานที่หนาและครอบคลุมทุกๆ ด้านของกิจกรรมภาครัฐ และกำหนดหลักการหลายประการที่ภาครัฐพึงกระทำ **ฉบับที่สอง** เป็นรายงานของภาครัฐในปี 1983 เรื่อง "การปฏิรูประบบราชการของออสเตรเลีย" ที่ระบุว่ารัฐบาลใหม่ต้องการทำอะไรบ้าง จึงมีเอกสารสองฉบับที่กำหนดวิธีการที่รัฐบาลจะดำเนินการ

ผมขอพูดถึงคลื่น 4 ลูกของการปฏิรูปความพยายามแรก คือ การทำให้ภายในภาครัฐมีประสิทธิภาพ กระทรวงต่างๆ ได้รับงบประมาณบนพื้นฐานของปัจจัยนำเข้า นั่นคืออยู่บนพื้นฐานของบุคลากรหรือแผนงาน แต่ไม่ได้ชี้ให้เห็นว่า แผนงานเหล่านั้นมีประสิทธิภาพอย่างไร ที่จริงแล้วแผนงานภาครัฐส่วนใหญ่ไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งมีเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่ดี คือ นักการเมืองจำนวนมากอยากให้แผนงานของรัฐไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพราะไม่อยากจะโครงการเหล่านั้นไม่บรรลุผลสำเร็จ อันที่จริงแล้วในบางกรณีก็มีการเปิดเผยวัตถุประสงค์ให้สาธารณชนได้รับรู้ แต่เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังโครงการอาจเป็นคนละเรื่องกัน ช่วงต้นทศวรรษ 1980 มีการนำภาษาทางธุรกิจมาใช้ในด้านประสิทธิภาพภายในองค์กร เพื่อให้ประชาชนสนใจในสิ่งที่ภาครัฐต้องการทำให้สำเร็จ ดังนั้น ในแต่ละแผนงานจึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่ตรวจสอบได้เชิงปริมาณ เป็นการแสดงให้เห็นว่าภาครัฐจะทำอะไรบ้างในแผนงานเหล่านั้น แต่ข้าราชการ

กลับคิดไปไกลกว่านั้นถึงทิศทางของภาครัฐ และแผนงานที่ภาครัฐควรทำให้ประสบความสำเร็จ

ประการที่สอง ประชาชนเรียกร้องให้กระทรวงต่างๆ กำหนดภารกิจของตนให้ชัดเจนว่าอะไรคือภารกิจที่แท้จริงของแต่ละกระทรวง สำหรับข้าราชการยุคเก่าแล้วสิ่งนี้เป็นเรื่องที่ไม่แปลกประหลาดมาก ผมจำได้ว่ามีจดหมายฉบับหนึ่งเขียนโดยข้าราชการยุคเก่าท่านหนึ่งที่เขาถูกถามถึงภารกิจของกรมที่เขาทำงานอยู่ เขาตอบว่า "ผมไม่เคยได้ยินมาก่อนว่ากระทรวงควรมีภารกิจ ภารกิจของเรา คือ การรับใช้รัฐมนตรี วัตถุประสงค์ของเรา คือ รับใช้รัฐมนตรีให้ดี" นั่นคือทั้งหมดที่เขาถูกหล่อหลอมมาให้พูดเช่นนั้น ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ข้าราชการพยายามระบุให้ชัดเจนแจ่มแจ้งว่า อะไรคือสิ่งที่เขาต้องการทำให้บรรลุ และอะไรที่กระทรวงมีเป้าหมายที่จะทำ การหารือในเรื่อง **คำแถลงภารกิจ** ที่ผ่านการสัมมนาหลายๆ ครั้งของกระทรวง ก็อาจมีความสำคัญเทียบเท่ากับตัวถ้อยแถลงภารกิจเองทีเดียว ด้วยการนำผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาบ่งล้อมวงกันรอบโต๊ะและพูดว่า "นอกเหนือจากการรับใช้รัฐมนตรีแล้ว เรามาที่นี่กันทำไม อะไรคือวัตถุประสงค์ของเราในกระทรวงสาธารณสุข อะไรคือวัตถุประสงค์ของเราในกระทรวงสวัสดิการสังคม" ความพยายามที่จะระบุสิ่งเหล่านั้นทำให้ข้าราชการรู้สึกว่าเป็นประสบการณ์อย่างเสรี เขารู้สึกชื่นชมที่รู้ว่ามาที่นี่ทำไม ไม่ใช่เป็นเพียงแค่ข้าราชการ แต่เป็นข้าราชการที่มีภารกิจที่จะทำบางสิ่งบางอย่างให้บรรลุผลสำเร็จ

ประการที่สาม ในหลายแผนงานก็มีความพยายามจัดทำชุดของตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน จะได้ว่าทำงานเป็นอย่างไรบ้าง บางครั้งตัวชี้วัดความสำเร็จนี้ก็ล้มเหลวทั้งหมด เพราะตัวชี้วัดแบบเดิมๆ ที่กระทรวงต่างๆ ไม่สามารถควบคุมได้ สำหรับกระทรวงการคลัง การที่จะพูดถึงการเจริญเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติในฐานะที่เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเองสามารถกำหนดให้การเจริญเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติเป็นเช่นไรก็ได้ ซึ่งแน่นอนว่ารัฐบาลไม่สามารถทำได้ ตลอดช่วงเวลาหนึ่งทศวรรษบางกระทรวงทำได้เพียงแค่งำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน เพื่อใช้ผลที่ได้มาตัดสินผลงาน และมีแนวโน้มว่าจะลดจำนวนตัวชี้วัดผลสำเร็จลงเหลือเพียง 5 หรือ 6 ชุดตัวชี้วัด ที่แต่เดิมใช้ถึง 20 ถึง 30 ชุดตัวชี้วัด ซึ่งในที่สุดก็พบว่าหลายชุดตัวชี้วัดเป็นไปไม่ได้ และเมื่อถามว่าเป็นกลไกมากเกินไปหรือไม่ ผู้บริหารระดับสูงก็กล่าวว่า "เป็นข้อมูลที่เรามี ทำให้รู้ว่าเราทำงานเป็นอย่างไรบ้าง แต่เราดูเพียงแค่นี้" และยังพูดอีกว่า "มันก็ยังดีกว่าเรื่องราวที่ประชาชนพูดถึงกระทรวงของเรา"

ประการที่สี่ มีการเริ่มยกเลิกการควบคุมของรัฐบาลกลางในการจัดการหลายด้านของกระทรวงต่างๆ เคยมีอยู่ประโยชน์หนึ่งของแคนาดาในทศวรรษที่ 1960 เมื่อหวังว่า "ปล่อยให้ผู้จัดการจัดการ" ออสตราเลียเองก็แยกว่านั่นเล็กน้อย โดยพูดกันว่า "เราจะทำให้ผู้จัดการจัดการ เราจะให้เขารับผิดชอบด้านการจัดการ" ดังนั้น หน่วยบริหารงานบุคคลส่วนกลางที่รับผิดชอบกำหนดจำนวน

และระดับของข้าราชการสำหรับกระทรวงต่างๆ จึงถูกยุบไป การควบคุมด้านบุคลากรถูกยกเลิก ปลัดกระทรวงมีอิสระมากขึ้นที่จะกำหนดจำนวนและระดับข้าราชการที่กระทรวงต้องการ การควบคุมเกิดขึ้นทั้งประมาณ นี่คืองบประมาณของคุณ คุณตัดสินใจเองว่าคุณต้องการเจ้าหน้าที่ระดับสูง 2 หรือ 3 คน แต่คุณต้องทำงานกับคนที่คุณเลือก และต้องทำงานภายใต้งบประมาณจำนวนนี้ เรามีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลภาครัฐมานานกว่า 85 ปี ซึ่งต่อมาได้ยุบเลิกเมื่อปี 1987 และอำนาจดังกล่าวถูกมอบหมายให้อยู่ในมือของปลัดกระทรวงแต่ละกระทรวง ดังนั้น ในช่วงกว่า 13 ปีที่ผ่านมาอำนาจการบริหารงานบุคคลจึงค่อยๆ ส่งมอบให้กับปลัดกระทรวง ประเด็นคือคนเหล่านี้คือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ คนเหล่านี้คือผู้บริหารที่ดี นั่นก็คือ ทำไมเราจึงได้รับการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ไม่ควรจะมีใครมาล้วงลูกคนเหล่านี้ และบอกว่าเขาควรหรือไม่ควรทำอะไร ในอดีตปลัดกระทรวงเคยพูดว่า "ผมไม่รับผิดชอบ ผมไม่ควรต้องรับผิดชอบในความผิดพลาด หน่วยงานส่วนกลางไม่ได้ให้บุคลากรเพียงพอกับงานที่ผมรับผิดชอบ" หรือ "กระทรวงการเงิน" ที่ดูแลการใช้จ่าย "น่าจะใช้งบประมาณอย่างเพียงพอกับงานที่ผมรับผิดชอบอยู่" เดียวนี้พวกนั้นไม่สามารถกล่าวอ้างแก้ตัวเช่นนั้นได้อีกต่อไป เขายอมรับงบประมาณที่ได้และต้องหาวิธีจัดการงบประมาณให้ถูกต้องเหมาะสม ทำให้ผู้บริหารระดับสูงมีอำนาจอย่างมากในการจัดการ

ในภาพรวมสิ่งนี้เรียกว่า การจัดการวิสาหกิจ ภาพลักษณ์ทางธุรกิจมีอำนาจมาก

กระทรวงถูกมองว่ามีความรับผิดชอบเชิงวิสาหกิจในการตัดสินใจจัดการด้วยตนเอง และอยู่ภายใต้รัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามคำแถลงภารกิจ วัตถุประสงค์ และตรวจสอบวัตถุประสงค์และประเมินผลสำเร็จของแผนงาน มีการให้ความช่วยเหลือให้คำปรึกษาบ้างแต่ปลัดกระทรวงต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา และอาจถูกขอให้มาชี้แจงต่อคณะกรรมการของรัฐสภาในเรื่องการจัดการกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ มีความพยายามอยู่กว่า 7 - 8 ปี ที่จะสร้างประสิทธิภาพภายในหน่วยงานให้เพิ่มขึ้นภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด เราจะทำให้ดีขึ้นได้อย่างไร เราจะจัดการอย่างไรด้วยทรัพยากรที่จำกัด เราจะทำให้มากขึ้นด้วยทรัพยากรที่น้อยลงได้อย่างไร

คลื่นอีกลูกหนึ่งของการปฏิรูป ก็คือ **กระบวนการเงิน** ที่ถูกผลักดันไปในทิศทางเดียวกัน เรามีสองหน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง ที่รับผิดชอบงบประมาณเศรษฐกิจระดับมหภาค และกระทรวงการเงิน ที่รับผิดชอบการประมาณการและการใช้จ่ายของกระทรวงต่างๆ ส่วนใหญ่ผมจะกล่าวถึงกระทรวงการเงิน ขอย้ำอีกครั้งว่ากระทรวงการเงินเองก็ต้องการที่จะให้ผู้บริหารจัดการงานของตนเอง มีอยู่ครั้งหนึ่งที่งบประมาณของกระทรวงต่างๆ มีสาระในรายละเอียดจำนวนมากในเรื่องปัจจัยนำเข้า อาทิ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าไปรษณีย์ รายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานและบุคลากร หากปลัดกระทรวงประสงค์จะลดการใช้จ่ายในด้านที่ปรึกษาและเพิ่มการใช้จ่ายในเรื่องการเดินทางหรือเพิ่มในแผนงานนี้และลดในแผนงานนั้น

เขาต้องไปยังกระทรวงการเงินและขออนุมัติเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณในเรื่องดังกล่าว มีการควบคุมอย่างเคร่งครัดจากศูนย์กลาง ที่ต้องมีการขออนุมัติในแทบทุกเรื่อง สิ่งนี้ได้เปลี่ยนไปแล้ว ย้ำอีกครั้งว่าเขาต้องการให้ผู้บริหารจัดการเรื่องของตนเองได้

มีความเปลี่ยนแปลงใน 4 - 5 เรื่องสำคัญ ได้แก่ **ประการแรก** งบประมาณทั้งหมดเปลี่ยนจากปัจจัยนำเข้าสู่ผลลัพธ์ ที่จริงแล้วแผนงานนี้มีมูลค่าเท่าใด ไม่แต่เพียงในเรื่องการจัดบริการเท่านั้น แต่ในเรื่องบุคลากรที่เป็นข้าราชการ ที่ปรึกษา ค่าเดินทาง ค่าประโยชน์ จะระบุไว้ในแผนงานนั้นๆ แม้แต่ค่าใช้จ่ายของสำนักงานปลัดกระทรวงในบางกระทรวงก็จัดสรรไว้ในแผนงานต่างๆ บนพื้นฐานของเวลาที่ใช้จ่ายไปในการทำงานร่วมกับแผนงานนั้นๆ หรือร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ดังนั้น สามารถมองเห็นขอบเขตที่กระทรวงต่างๆ จัดการใช้จ่ายในแต่ละแผนงาน และแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงค่าใช้จ่ายที่แท้จริง

ประการที่สอง มีการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้า 3 - 4 ปี ไม่แต่เพียงเราต้องดูค่าใช้จ่ายสำหรับปีหน้า แต่ต้องมีการคำนวณค่าใช้จ่ายของแผนงานต่างๆ หลังจากนั้นอีก 2 ปี ที่ผ่านมามีตัวเลขเหล่านี้มักเกินจริง ข้าราชการเพียงแค่เพิ่มตัวเลขไปอีกสองชุด คาดว่าจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หลังจากนั้นก็ลืม ข้าราชการรู้ดีว่าแต่ละปีเขาต้องไปยังกระทรวงการเงินและเจรจาต่อรองว่าตัวเลขการประมาณการค่าใช้จ่ายจะเป็นเท่าไร ดังนั้นกระทรวงการเงินจึงดำเนินการขึ้นแรกด้วยการพิมพ์ข้อมูลการประมาณการงบประมาณล่วงหน้าไว้ในเอกสารของรัฐสภา ขึ้น

ที่สองก็ตีพิมพ์เอกสารประกอบอีกฉบับหนึ่งเป็นประจำทุกปี ที่ชี้ให้เห็นว่าการประมาณการดังกล่าวมีความเที่ยงตรงอย่างไร นั่นก็คือ ในปีที่สองจะมีการตีพิมพ์เอกสารที่ชี้ให้เห็นความสอดคล้องกันระหว่างสิ่งที่คาดการณ์กับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง นี่คือจุดเริ่มต้นที่คิดล่วงหน้า 2 ปีอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก เริ่มมีการตั้งคำถามว่าจะมีวงเงินค่าใช้จ่ายเท่าใด โดยที่รัฐสภาต้องได้รับข้อมูลนี้ เป็นเครื่องชี้ว่าจัดการแผนรายจ่ายได้มีประสิทธิภาพเพียงใด ซึ่งก็คาดหวังว่าสมาชิกรัฐสภาจะให้ความสนใจกับเรื่องนี้ แต่กลับเป็นว่าให้ความสนใจน้อยมาก สำหรับผู้บริหารระดับสูงแล้วเป็นสิ่งที่ท้าทายที่จะทำให้สมาชิกรัฐสภาตระหนักถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ประการที่สาม กระทรวงการเงินอนุญาตให้กระทรวงต่างๆ สามารถโยกย้ายงบประมาณรายจ่ายในบางเรื่องจากปีหนึ่งไปสู่อีกปีได้ ซึ่งแต่เดิมระบบงบประมาณเป็นแบบปีเดียว ที่เริ่มจากวันที่ 1 กรกฎาคมถึงวันที่ 30 มิถุนายนของปีถัดไป กระทรวงต่างๆ ไม่สามารถใช้จ่ายเงินเกินกว่าวงเงินงบประมาณได้ โดยหากใช้จ่ายน้อยกว่าวงเงินหรือใช้จ่ายงบประมาณไม่หมด ก็เป็นเครื่องชี้ว่ามีการบริหารจัดการที่ไม่ดี ดังนั้นในอดีตเมื่อถึงเดือนมิถุนายน คือ 3 หรือ 4 อาทิตย์ก่อนสิ้นปีงบประมาณ กระทรวงต่างๆ จะกั๊กกั๊กกันค่าใช้จ่ายกันอย่างอุตุตุต ชื่อทุกอย่างที่ชื่อได้และส่งใบเสร็จเพื่อเบิกจ่ายก่อน 13 มิถุนายน เพราะหากไม่ใช้จ่ายให้หมด ปีต่อไปก็จะถูกตัดงบประมาณจำนวนที่ใช้ไม่หมดนั้น สิ่งนี้เป็นองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ไม่ดี ชื่อสิ่งที่ไม่จำเป็น เพียงแต่เพราะต้องการจ่าย

เงินจำนวนนี้ออกไป ดังนั้นกระทรวงจึงได้รับอนุญาตให้กู้เงินไว้เบิกจ่ายได้ในจำนวนไม่มากนัก หรือไม่ก็จ่ายเงินล่วงหน้าสำหรับปีงบประมาณถัดไป เมื่อมั่นใจว่าจะได้รับงบประมาณจำนวนดังกล่าว อีกนัยหนึ่งก็คือช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นของผู้บริหารระดับสูงและขจัดการใช้จ่ายงบประมาณที่ไปงอกงาออกมาคิดปกติในช่วงสิ้นปีงบประมาณ เป็นเรื่องใหญ่ทีเดียวสำหรับผู้บริหารระดับสูงที่ต้องดูแลงานที่รับผิดชอบให้เป็นไปด้วยดีและยืดหยุ่นเพื่อทดแทนการบริหารจัดการที่เสรีมากขึ้น กระทรวงต่างๆ ต้องเพิ่มประสิทธิภาพของตนเองให้มากขึ้นด้วย นั่นก็คือ ในแต่ละปีกระทรวงต้องประหยัดการใช้จ่ายงบประมาณลงจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 1.5 สมมุติฐานอยู่ที่เมื่อคุณได้รับเสรีในการจัดการมากขึ้น ได้รับความยืดหยุ่นมากขึ้น ดังนั้นในแต่ละปีจึงต้องมีประสิทธิภาพด้วยการประหยัดร้อยละ 1.5 ที่จริงแล้วต้องทำต่อเนื่องกัน 5 ปี จึงก่อให้เกิดความประหยัดที่เห็นผลจริงซึ่งจากการเพิ่มประสิทธิภาพ เลขาธิการกระทรวงต่างๆ พูดว่า ให้เสรีกับเราและเราจะสร้างประโยชน์จากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น ที่จริงเมื่อแรกได้รับการขอให้ทำสิ่งดังกล่าว ผู้บริหารของกระทรวงต่างๆ ก็รู้สึกยึดอัดนิดหน่อย ทั้งๆ ที่การเสริมสร้างความประหยัดที่เป็นผลมาจากการเพิ่มอำนาจจะได้ดำเนินการมาหลายปีแล้วก็ตาม

ประการที่สี่ มีกลไกหลักบางกลไกในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ยุบรวมกระทรวงจาก 30 กระทรวง ลงเหลือ 16 กระทรวง แนวคิดก็คือ แทนที่กระทรวงต่างๆ จัดทำงบประมาณ

ของตนเอง กระทรวงที่ใหญ่กว่าเดิมสามารถจัดทำงบประมาณเพิ่มขึ้น และด้วยแผนงานที่มีจำนวนมากว่าเดิม ดังนั้นแทนที่ 30 กระทรวงต้องมาของบประมาณจากกระทรวงการเงินก็เหลือเพียงแค่ 16 กระทรวง กระทรวงก็จะมิงงบประมาณเพิ่มขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้นเพื่อปรับปรุงวิธีการจัดทำงบประมาณ ผลรวมของการเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการและงบประมาณในทศวรรษ 1980 มุ่งที่จะเพิ่มความคุ้มค่าของงบประมาณ ที่จะทำให้อาการการมีประสิทธิภาพมากขึ้นทำให้ได้แผนงานที่ดีขึ้น กำหนดครุฑุประสงค์ได้ดีขึ้น และสามารถตรวจสอบการจัดการได้ว่าดีขึ้นหรือไม่ แต่แค่นี้ยังไม่เพียงพอเนื่องจากการบริหารจัดการของภาครัฐเป็นเพียงแค่ส่วนเล็กๆ ของการใช้จ่ายภาครัฐ จนถึงทศวรรษ 1980 รัฐบาลเริ่มถามไม่เพียงแต่ว่า เราทำงานได้ดีเพียงใดภายใต้โครงสร้างการจัดการของเรา แต่เราควรทำต่อไปหรือไม่ และมีวิธีที่ดีกว่านี้หรือไม่ ซึ่งอาจต้องออกนอกโครงสร้างการจัดการ และมีความคิดริเริ่ม 3 หรือ 4 ประการเกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงกับรูปร่างและวิธีการของระบบราชการ ที่ปัจจุบันได้กลายมาเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งผมไม่คิดว่าทุกอย่างจะสำเร็จ มีบางอย่างที่ไม่สำเร็จ อย่างไรก็ตามผมขอพูดถึงความพยายามที่จะทำสิ่งเหล่านี้

ประการแรก คือ การแปรรูปกิจการไปสู่อุตสาหกรรม ออสเตรเลียเป็นประเทศที่เกื้อหนุนที่การพัฒนาพื้นที่กว้างใหญ่ทางภูมิศาสตร์ และมีประชากรจำนวนน้อย ภาครัฐมีแนวคิดที่มุ่งงบประมาณเพื่อการพัฒนา ภาครัฐสร้างถนนและสะพาน เป็นเจ้าของวางรถไฟ

จัดตั้งธนาคารแห่งชาติ มีสายการบินสาธารณะ และเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมอื่นๆ อีกมากมาย โดยในช่วงปลายทศวรรษ 1980 กลับมองว่าเป็นเรื่องแปลกประหลาด รัฐบาลบิกซีย์ที่แต่เดิมเคยเชื่อในการพัฒนาแห่งชาติและการเป็นเจ้าของแห่งชาติ เริ่มขายกิจการของรัฐให้ไปอยู่ในมือของผู้ประกอบการธุรกิจ สายการบินก็ขายไปแล้ว ธนาคารก็ขายไปแล้ว การสื่อสารโทรคมนาคมก็ขายไปแล้ว บริษัทเทคโนโลยีของตัวเองก็แปรรูปให้เอกชนไปแล้วครึ่งหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการขายหุ้นให้กับประชาชน ออสเตรเลีย หรือขายให้กับผู้ซื้อที่กำหนดไว้ภาครัฐจึงหดตัวเล็กลง ซึ่งที่จริงแล้วการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก

สิ่งที่น่าสนใจยิ่งไปกว่านั้น คือ ความพยายามของภาครัฐที่จะออกไปจากการให้บริการ และแสวงหาผู้ที่ จะเข้ามาดำเนินการแทน หรือหยุดให้บริการแล้วบอกให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้จ่าย สำหรับทางเลือกที่จะให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้จ่ายนั้น ไม่ว่าจะเป็นที่ใดก็ตามงานด้านสาธารณสุขเป็นงานที่เพิ่มรายจ่ายให้กับภาครัฐอย่างมาก ดังนั้นภาครัฐจึงผลักดันให้ประชาชนเข้าไปอยู่ในระบบประกันสุขภาพของเอกชนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และสนับสนุนด้วยมาตรการแรงจูงใจทางภาษี มหาวิทยาลัยเป็นกิจการหนึ่งที่ออมรับกันมานานว่าเป็นส่วนหนึ่งของรายจ่ายสาธารณะ ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น รัฐบาลพิจารณาเห็นว่าไม่สามารถรับภาระในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในระดับอุดมศึกษาได้ทั้งหมด หากผู้ที่เข้าศึกษาไม่สามารถจ่ายค่า

ใช้จ่ายทางการศึกษาระดับนี้ได้ด้วยตนเอง บนพื้นฐานที่ผู้จบระดับอุดมศึกษามีแนวโน้มว่าจะมีรายได้มากกว่าผู้ที่ไม่จบระดับอุดมศึกษาดังนั้น จึงมีทั้งประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์สาธารณะในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ปลายทศวรรษ 1980 รัฐบาลจึงนำนโยบายให้นักศึกษามหาวิทยาลัยจ่ายค่าใช้จ่ายด้านการศึกษามาใช้ แต่ไม่ได้ผลักดันให้ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยเริ่มจากร้อยละ 20 ของค่าใช้จ่ายที่แท้จริง แล้วจึงค่อยๆ เพิ่มสัดส่วนที่นักศึกษาต้องจ่ายทีละน้อย ในขณะเดียวกันก็เพิ่มโอกาสในการเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาเป็นอีกเท่าตัว นั่นก็คือ ใครจะเข้ามาใช้บริการก็ต้องจ่ายค่าบริการนั้น จึงเป็นเรื่องที่ยุติธรรม แล้วที่ผู้มาศึกษาในมหาวิทยาลัยต้องจ่ายค่าใช้จ่ายบางส่วนด้วย น่าเห็นใจว่าน่าจะเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่พยายามผลักดันให้ประชาชนและบรรดาลูกจ้างพนักงานต้องจ่ายบนพื้นฐานที่คล้ายคลึงกับในหลายๆ ประเทศ ออสเตรเลียมีประชากรจำนวนมากที่เป็นผู้สูงอายุ และมีแนวโน้มที่จะมีผู้อยู่ในวัยเกษียณในอัตราส่วนต่อประชากรเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น แทนที่การพึ่งพาสวัสดิการจากรัฐ จึงต้องทำให้ประชาชนเข้าสู่ระบบบำนาญบำนาญเอกชน

ประการที่สาม มีการพิจารณาที่จะหาแหล่งให้บริการของรัฐเพิ่มเติมขึ้นจากเดิม ประเด็นอยู่ที่ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่กังวลว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนใครจะเป็นผู้ให้บริการ แต่ที่กังวลก็คือ ประชาชนต้องได้รับบริการที่ดี จึงมีงานหลายด้านที่รัฐบาลพยายามหาแหล่งอื่นๆ เข้ามาจัดการหรือให้บริการกับกลุ่มต่างๆ ในชุมชน ตัวอย่างหนึ่งที่ผมมีส่วนเกี่ยวข้อง

อย่างใกล้ชิด เมื่อครั้งที่ประธานคณะกรรมการการราชทัณฑ์ของระบบเรือนจำของรัฐควีนส์แลนด์ ที่ควีนส์แลนด์นั้นรัฐบาลตระหนักว่าระบบเรือนจำของรัฐมีความทารุณและน่าขยะแขยง ชาติประสิทธิภาพและสมรรถนะ แต่สามารถปรับปรุงได้หากเปิดโอกาสให้กิจการเอกชนเข้ามาดำเนินการ กำหนดมาตรฐานการดูแลและการรักษาความปลอดภัยให้แก่ผู้ต้องขัง จึงเริ่มด้วยการให้เอกชนจากสหรัฐอเมริกาบริหารจัดการตามสัญญา เพื่อจัดการกิจการทั้งหมดในคุกแห่งหนึ่ง (ในรัฐควีนส์แลนด์มีคุกอยู่ประมาณ 9 - 10 แห่ง) เป็นเรือนจำที่รัฐจัดงบประมาณดำเนินการแต่มีบริษัทเอกชนได้รับสัญญาสัมปทานเข้ามาบริหารเป็นระยะเวลา 5 ปี เมื่อเริ่มโครงการนี้ทุกอย่างก็ไปได้ด้วยดี จึงมีการเปิดเรือนจำแห่งที่สองให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ รัฐบาลตระหนักว่าสภาพเกิดความรู้สึกอึดอัดและเรียกร้องอย่างหนักในเรื่องค่าใช้จ่ายที่น่าจะสูงกว่านี้มาก และน่าจะมึประสิทธิภาพที่ดีกว่าหากเรือนจำแห่งที่สองนี้จะจ้างบริษัทอื่นที่ไม่ใช่บริษัทเดิมซึ่งได้รับสัมปทานเรือนจำแห่งแรกมาดำเนินการ กลางทศวรรษ 1990 จึงมีเรือนจำสองแห่งในควีนส์แลนด์ที่ให้บริษัทเอกชนมาดำเนินการ ซึ่งก็ปฏิบัติหน้าที่ได้ดีทีเดียว

เมื่อผมมารับตำแหน่งประธานคณะกรรมการการชุดนี้ เรากำลังจะเปิดคุกแห่งใหม่ ผมจึงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับหลายคนด้วยกัน ในเรื่องที่เราจะคัดเลือกบริษัทเข้ามาจัดการเรือนจำแห่งใหม่อย่างไร ในที่สุดก็ตัดสินใจว่าจะหาผู้รับสัมปทานอื่นเข้ามาจัดการแบบแข่งขันกัน ซึ่งคณะกรรมการการราชทัณฑ์จะลงแข่งขันกับผู้รับสัมปทานภาค

เอกชน เพื่อหาว่าใครที่จะให้ประโยชน์สูงสุด ด้านการเงินกับรัฐ ในการจัดการและรักษาความปลอดภัยให้กับเรือนจำแห่งใหม่ จากประสบการณ์ในการเฝ้าดูผู้รับสัมปทานเอกชนดำเนินการและจากเงื่อนไขการประกอบกิจการคณะกรรมการจึงกำหนดมาตรฐานการดูแลการรักษาความปลอดภัย และการบริการที่จำเป็นสำหรับเรือนจำแห่งนี้ ผู้รับสัมปทานภาครัฐเสนอราคาความดีกว่าผู้รับสัมปทานเอกชนรายอื่นๆ ซึ่งภาครัฐชนะการแข่งขันด้วยความยุติธรรม จากการที่ผมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการพิจารณาสัมปทานที่เป็นผู้ให้สัญญานี้ จึงเป็นบทพิสูจน์หนึ่งที่มีการจัดหาแหล่งให้บริการบนพื้นฐานของการให้บริการที่ดีกว่าเดิมสำหรับประชาชนทั่วไป

กรณีที่สอง เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่รัฐถือว่าเป็นแผนงานของรัฐที่ไม่ประสบความสำเร็จก็คือ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงานระยะยาว รัฐบาลสหพันธ์มีองค์การหนึ่งชื่อหน่วยบริการจัดหางานแห่งเครือรัฐ ที่มีภารกิจในการช่วยผู้ว่างงานในการหางานและในการช่วยผู้ว่างงานระยะยาวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเขาชนผู้ว่างงานระยะยาว ที่ยังไม่เคยมีงานทำมาก่อนให้ได้งานอะไรก็ได้ ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติงานในเรื่องนี้ได้ดีนัก รัฐบาลจึงเริ่มนำแผนงานทางเลือกโดยจัดหาผู้รับสัมปทานเอกชนด้านการจัดหางาน ที่สามารถช่วยผู้ว่างงานระยะยาว ทั้งในด้านการฝึกอบรมและโอกาสในการได้งานทำ ซึ่งงานก็ดำเนินไปด้วยดี มีแรงจูงใจที่ชัดเจนซึ่งก็คือบริษัทผู้ได้รับสัมปทานเหล่านี้ได้รับค่าจ้างจากรัฐบาล แต่สิ่งที่แตกต่างระหว่างระบบราชการขนาดใหญ่กับบริษัทขนาดเล็กหลายๆ แห่ง

ก็คือ การให้บริการที่ดีกว่านั่นเอง ไม่นานมานี้รัฐบาลใหม่ก็ผลักดันให้บริการด้านการ จัดหา งานทั้งหมดเป็นการให้สัมปทาน เพื่อหน่วยงานภาครัฐที่ปัจจุบันมีชื่อว่า “หน่วยจัดหางานแห่งชาติ” ต้องแข่งขันกับกิจการภาคเอกชน เพื่อตัดสินใจว่าใครให้บริการจัดหางานได้ดีกว่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่ ผู้ว่างงานระยะยาว และใครสามารถหางานให้กับคนกลุ่มนี้ได้มากกว่ากัน ปัจจุบันผู้ว่างงานระยะยาวมีทางเลือกแล้ว พวกเขาสามารถติดต่อกับหน่วยงานของรัฐหรือติดต่อหน่วยงานเอกชนก็ได้ หลังสองปีที่ดำเนินการก็มีการประเมินผลซึ่งพบว่าผู้หางานทั้งหมดพึงพอใจที่จะไปติดต่อบริการจากหน่วยงานเอกชน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการนำสิ่งที่เคยผูกขาดมาสู่การแข่งขันนั่นเอง

เมื่อเราพูดถึง คุณให้บริการอย่างไร ผมคิดว่าเป็นสิ่งสำคัญที่มีการจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการแข่งขัน มากกว่าใครเป็นเจ้าของบริการนั้น จึงมีงานของภาครัฐหลายเรื่องที่เคยเป็นงานที่ดำเนินงานโดยความรับผิดชอบของภาครัฐเอง ที่ปัจจุบันอยู่ในรูปของการแข่งขัน เพื่อประชาชนสามารถเลือกใช้บริการในสิ่งที่ตนปรารถนา เมื่อ 10 ปีก่อนมีเจ้าของบริการขนาดเล็กที่มีพนักงานเพียงสิบคน แต่ปัจจุบันมีสำนักงาน 35 สาขากระจายอยู่ทั่วไปใน 4 รัฐ ดำเนินกิจการมูลค่าหลายล้านดอลลาร์ในสัมปทานกิจการจัดหางาน ทั้งนี้เพราะว่าเขาดูแลลูกค้า และลูกค้าก็อยากกลับมาติดต่ออีก ลูกตัวเองก็บอกต่อๆ กันกับเพื่อนๆ ว่าเป็นที่ที่ดีที่จะไปหาเพื่อใช้บริการ จึงมีการแข่งขันกันระหว่างผู้รับสัมปทานภาครัฐกับภาคเอกชนในการให้บริการบางด้าน

ของรัฐ ซึ่งเมื่อก่อนมองกันว่าเป็นภารกิจหลัก และกิจการผูกขาดของรัฐ ที่ไม่สามารถให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้เนื่องจากภาคเอกชนไม่ดูแลเอาใจใส่ลูกค้า

ในบางที่นั้นอาจเป็นเรื่องจริง แต่ก็ไม่เป็นจริงเช่นนั้นเสมอไป ที่จริงแล้วในบริษัทเทลสตาร์ กิจการโทรคมนาคมที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหุ้นมากกว่าครึ่งของบริษัทนี้ ได้มีการนำผู้ให้บริการรายอื่นๆ จำนวนมากเข้ามาเพื่อยุติการผูกขาด เพื่อให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนโทรศัพท์ระหว่างประเทศและโทรศัพท์ทางไกลลดลงอย่างมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แต่ยังคงมีการร้องเรียนด้านบริการที่แย่งลงในภูมิภาคต่างๆ และในชนบท กระทรวงต่างๆ ก็มีความพยายามให้สัมปทานมากยิ่งขึ้น มีการนำสิ่งที่เรียกว่า “การแยกผู้ซื้อ-ผู้ขายออกจากกัน” อาจกล่าวได้ว่าบริการใดที่จะจัดขึ้นสำหรับส่วนต่างๆ ของกระทรวง ต้องระบุให้ชัดเจนว่ากำลังทำอะไร และต้องการให้เกิดผลอะไร การหาแหล่งให้บริการภายในกระทรวงในหลายเรื่องก็ถูกยกเลิก กระทรวงการเงินในส่วนกลางที่รับผิดชอบควบคุมการประมาณการ ก็มีการจัดหาแหล่งคู่สัญญาอื่นๆ มาให้บริการในกระทรวง จากแต่เดิมที่เป็นเจ้าของงานด้านคอมพิวเตอร์และด้านบุคลากร ก็มาสู่การจ้างกิจการเอกชนแทน กิจการเอกชนที่ได้รับสัมปทานก็จะว่าจ้างคนส่วนใหญ่ที่แต่เดิมเป็นพนักงานที่กระทรวงการเงินเคยว่าจ้างอยู่แล้ว ดังนั้น ด้านบุคลากรจึงเป็นบุคคลเดียวกัน ปัจจุบันกระทรวงการเงินมีหน้าที่ว่าจ้างผู้รับสัมปทานในการดำเนินงานด้านบุคลากรและกิจการอื่นๆ รวมทั้งงานด้าน IT ดูเหมือนว่า

เป็นความเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงอีกเรื่องหนึ่ง ผมไม่ได้ชักชวนให้คล้อยตามในเรื่องนี้ แต่สิ่งนี้เกิดขึ้นได้ด้วยขั้นตอนทางอุดมการณ์ เช่นเดียวกับขั้นตอนทางปฏิบัติ เทคโนโลยีสารสนเทศภายใต้นโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันก็ต้องจ้างผู้รับสัมปทานมาดำเนินการ ปัจจุบันบางกระทรวงกำลังพยายามต่อสู้กับความเปลี่ยนแปลงนี้ โดยให้เหตุผลว่าสิ่งนี้อาจไม่ใช่หนทางสู่ประสิทธิภาพ และเสนอแนะว่าการผสมผสาน (บูรณาการ) ในแนวระดับอาจเป็นสิ่งจำเป็นในหลายเรื่อง แม้ว่าเรื่องนี้เป็นสิ่งที่ถูกต้องในภาครัฐ แต่เรื่องของอุดมการณ์และนโยบายมีความสำคัญว่าเรื่องการดำเนินการจัดการ ผู้บริหารระดับสูงให้เหตุผลง่าย ๆ ว่าเราทำสิ่งนี้เพราะเราต้องทำ เราทำสิ่งนี้เพราะปฏิบัติได้ เราทำสิ่งนี้ไม่ใช่เพราะอุดมการณ์ แต่เพียงแค่ว่าเหตุผลทางปฏิบัติ เราต้องการมีการดำเนินการที่ดี และทำงานของภาครัฐให้ดี

รัฐบาลกำลังพูดถึงการทำภาคราชการให้เล็กลงและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนทำงานต่างๆ เกือบทุกเรื่อง เรื่องต่างๆ เหล่านี้รวมไปถึงให้สัมปทานการให้บริการต่างๆ และซ่อมบำรุงเครื่องบินรบของเรา การให้สัมปทานกิจการยามฝั่งตามแนวชายฝั่งทะเลตอนเหนือของออสเตรเลียในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เราจึงกำลังทำภาคราชการให้เล็กลง รูปร่างหน้าตาจะเป็นเช่นไร ถ้าหากว่าลูกตุ้มไม่แกว่งกลับมา จะมีการใช้วิธีการที่หลากหลายในการให้บริการของรัฐในเรื่องต่างๆ มีกระทรวงที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาแบบเก่าดำรงอยู่ กระทรวงที่มีหน้าที่แบบดั้งเดิมได้แก่ กระทรวงกลาโหม แต่กระทรวงต่างๆ จะใช้ตลาดเป็น

วิธีกำหนดว่าอะไรที่น่าจะและควรให้บริการ รัฐบาลกลางคงจะให้บริการลดน้อยลงเรื่อยๆ โดยทั่วไปแล้วเรากำลังพัฒนาวิธีสัมปทาน ในภาคราชการด้วยกันเองหรือระหว่างภาคราชการกับภาคเอกชน แขนงงานต่างๆ ดำเนินการโดยสัมปทานมากกว่าระบบราชการ ภาคราชการเองนำเสนอชุดของปัญหาที่น่าสนใจต่างๆ เกี่ยวกับหนทางที่ภาคราชการควรจัดการกันอย่างไร หากมีโอกาสที่จะมีการให้สัมปทานมากขึ้น คำถามก็คือ สัมปทานเหล่านี้จะจัดให้ใคร ผู้รับสัมปทานเหล่านี้จัดบริการอย่างมีคุณธรรมหรือไม่ และนักการเมืองของเราซึ่งผมสงสัยว่าคงเหมือนนักการเมืองทั่วโลก ที่มีภักดีแนบแน่นถึงเขาหรือคนที่นักการเมืองเหล่านี้ประสงค์มาให้ได้รับสัมปทาน หากเราต้องการที่จะมีภาคราชการที่จัดการรัฐในรูปแบบใหม่ที่ประสงค์จะไปให้ถึงอย่างสัมฤทธิ์ผลแล้ว เราต้องเปลี่ยนทักษะบางด้านที่จำเป็นต่อภาคราชการ แทนที่จะจัดการแผนงานขนาดใหญ่ด้วยเจ้าหน้าที่ที่กระจายไปทั่วประเทศ ให้บริการภายใต้โครงสร้างช่วงชั้นการบังคับบัญชา กลับกลายเป็นมีคนกลุ่มเล็กๆ ที่รับผิดชอบการพัฒนา ติดตามผล และกำกับดูแลสัมปทานทั่วประเทศ ด้วยหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนที่ให้บริการอย่างแท้จริง เราเปลี่ยนจากระบบราชการแบบเวเบอร์ที่มีขนาดใหญ่ ไปสู่องค์กรแกนกลางที่มีขนาดเล็กกว่ามาก ที่ประกอบด้วยบุคลากรที่กำกับดูแลแผนงานต่างๆ กระทรวงกลาโหมคงไปในแนวที่ไม่เหมือนกับแนวทางนี้ แต่กระทรวงอื่นๆ กลับมีขนาดเล็กลงในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จากที่มีข้าราชการนับหมื่นคน มาสู่เพียงแค่นับร้อยคนเท่านั้น เนื่องจาก

ข้าราชการเหล่านี้แตกวิ่งไปสู่หน่วยงานอื่น หรือออกไปสู่งิจกรรมสาธารณะอื่นที่ไม่ได้ดำเนินการโดยภาคราชการอีกต่อไป เรายังต้องการข้าราชการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ที่จะเข้ามาจัดการให้สัมพันธ์ และได้รับการปกป้องจากการแทรกแซงทางการเมือง เพื่อที่เขาสามารถตัดสินใจบนหลักคุณธรรมในสัญญาสัมพันธ์ที่อดีตเคยเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการ

ผมเกรงว่าในกรณีของเราอาจไม่ใช่ทิศทางที่เงื่อนไขการจ้างงานของบางประเทศเป็นไปในทางเดียวกันนี้ ข้าราชการที่มีอำนาจสูงสุดของเราคือปลัดกระทรวงต่างๆ คนเหล่านี้เคยอยู่ในสถานภาพที่ปลดจากตำแหน่งไม่ได้ ในบางครั้งก็ใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ผิด บางครั้งคนเหล่านี้ก็ปฏิเสธที่จะรับฟังคำแนะนำของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง สถานภาพเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ผมเกรงว่าปัจจุบันมีแนวโน้มที่รัฐมนตรีจะไม่ชอบทำงานกับระบบราชการที่เขาดูแลอยู่ รวมทั้งการเปลี่ยนตัวปลัดกระทรวงหากพบวาระบบราชการไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ หรือหากรัฐมนตรีไม่พอใจวิธีบริหารงานของปลัดกระทรวง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี 1996 หนึ่งในสามของปลัดกระทรวงถูกส่งปลดโดยรัฐบาลใหม่ เพียงแค่ด้วยการยกเลิกสัญญาการว่าจ้าง สิ่งนี้เป็นไปได้เนื่องจากหลังต้นทศวรรษที่ 1990 ปลัดกระทรวงทุกคนอยู่ภายใต้สัญญาการว่าจ้างเป็นระยะเวลา 5 ปี ซึ่งอาจถูกปลดจากตำแหน่งตามความต้องการของนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องให้เหตุผลตามข้อกำหนดในสัญญาการว่าจ้าง ซึ่งสัญญาจ้างมีระยะเวลาตามจำนวนปีที่ระบุแต่สูงสุดไม่เกิน 5 ปี หากสิ้นสุดสัญญาว่าจ้างดังกล่าวก็

สามารถต่อสัญญาได้ ข้อกำหนดในสัญญาเป็นคุณพินิจของนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีสามารถยกเลิกสัญญาได้โดยไม่ต้องให้เหตุผล ซึ่งเคยเกิดขึ้นมาเมื่อสองปีที่แล้ว เมื่อปลัดกระทรวงกลาโหมที่นายกรัฐมนตรีเพิ่งจะว่าจ้างให้เข้ามาบริหารงาน ไม่สามารถทำงานร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ ศาลวินิจฉัยว่านายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะยกเลิกสัญญานี้ได้ และสิ่งที่นายกรัฐมนตรีกล่าวในเรื่องนี้ก็คือ รัฐบาลที่ดีไม่มีความสนใจที่จะรักษาสัญญานี้ไว้ต่อไป เมื่อยกเลิกสัญญานี้บุคคลดังกล่าวก็ต้องออกจากราชการ และอาชีพราชการของเขาที่สิ้นสุดลงด้วย

ผมคิดว่าลูกค้อนนี้แกว่งไปไกลเกินไปแล้ว มันง่ายเกินไปที่จะปลดปลัดกระทรวง เป็นเรื่องโชคร้ายหากเราต้องสูญเสียบุคลากรเหล่านี้ไปจากภาคราชการ เรายังไม่มีประสบการณ์ของปลัดกระทรวงที่ประสบความสำเร็จซึ่งมีภูมิหลังไม่ใช่ข้าราชการอาชีพมาก่อน เราไม่มีประสบการณ์หรือเกือบไม่มีประสบการณ์ของคนที่มาจกภาคเอกชนที่มารับบริหารกระทรวงอย่างประสบความสำเร็จ เรายังต้องการระบบราชการที่บุคลากรสามารถพัฒนาทักษะในการบริหารงานภาครัฐ ผมคิดว่าทักษะเหล่านี้อาจต้องเปลี่ยนแปลง แต่ผมคิดว่าเรากำลังตกอยู่ในหายนะภัยในการสูญเสียการปกป้องคุ้มครองที่เราต้องการ นายกรัฐมนตรีได้กล่าวคำพูดที่ได้รับการจารึกว่า แต่ละรัฐบาลมีความรับผิดชอบที่ต้องส่งผ่านระบบราชการที่ปฏิบัติงานได้และมีประสิทธิภาพ ให้กับรัฐบาลใหม่ที่มารับช่วงต่อ ที่จริงแล้วคำว่า "ปฏิบัติงานได้" และ "มีประสิทธิภาพ" นี้ อาจ

หมายถึง สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลง
จากนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งมาสู่นายกรัฐมนตรี
อีกคนหนึ่ง แต่อย่างน้อยที่สุดก็มีความ
ตระหนักในความสำคัญของบทบาทที่ต่อเนื่อง
ของระบบบริหารเพื่อการบริหารจัดการที่ดี และ
หมิ่นดีที่เขาได้รับการจารึกว่าได้พูดสิ่งนั้น

ประสบการณ์ของออสเตรเลียจะเป็น
ประโยชน์อะไรกับทุกท่านบ้าง ที่จริงแล้วเป็น
เรื่องที่ผมไม่ควรจะพูดถึง ผมสามารถบอกทุก
ท่านได้ว่าเราทำอะไรไปบ้าง สามารถให้
ตัวอย่างต่างๆ ที่เราพยายามทำตาม และ
สามารถบอกให้ทุกท่านทราบว่าเราประสบ
ความสำเร็จอย่างไรบ้าง ซึ่งอาจต่างไปจาก
ประสบการณ์ของข้าราชการในภาครัฐ ยิ่ง
เปรียบเทียบระหว่างสังคมด้วยแล้วยังยากที่
จะทำ สิ่งที่ดีที่สุดที่ผมสามารถทำได้คือ พูด
ว่านี่คือเรื่องราวของประสบการณ์ที่เกิดขึ้นใน
ออสเตรเลีย บางอย่างก็ประสบความสำเร็จ
บางอย่างผมก็ยังข้องใจอยู่ สิ่งที่เป็นอันตราย
สำหรับเรา ผมคิดว่ามีอันตรายในการลด
ประสิทธิภาพของภาคราชการในฐานะที่เป็น
วิชาชีพ เรากำลังสูญเสียคนเหล่านี้เป็น
จำนวนนับพันคน เมื่อเขาเห็นโอกาสจาก
ภายนอกและเมื่อเขาเห็นว่างานที่เขาทำอยู่นั้น
ไม่น่าชื่นชมเหมาะสม ทั้งจากผู้มีอำนาจ
ทางการเมืองและบางครั้งก็จากประชาชนโดย
ทั่วไป ระบบราชการของเรามีการฝึกอบรมที่
ดีมากในระดับล่าง บุคลากรเหล่านี้จึง
แสวงหาโอกาสในการไปทำงานที่อื่น ระบบ
ราชการของเราจ่ายเงินเดือนค่าจ้างอย่างดีที่
เดียวในระดับล่าง ผมคิดว่าระบบราชการ
ของเราให้ความผูกพันต่อผู้ปฏิบัติงานที่จบใหม่ และ
คนในระดับนี้ได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

ให้สูงขึ้น 2 ใน 3 ของระบบราชการ ที่จริง
แล้วก็จ่ายให้ผู้บริหารระดับสูงอย่างงาม แต่
ต้องไม่เปรียบเทียบกับภาคเอกชน จึงไม่ควร
เรียกร้องในเรื่องนี้มากนักอย่างไรก็ตามพวกเขา
ก็เรียกร้องอยู่ดี ผมเองก็รู้จักบุคลากรที่ออกไป
สู่ภาคเอกชน ผู้ที่เมื่อเสนองานในตำแหน่ง
ปลัดกระทรวงให้ก็ค่อนข้างง่าย ๆ เพียงว่า “ผมคง
ไม่กลับมาอีกแล้ว”

เพราะจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ
อย่างดีนี่เอง จึงไม่มีปัญหาใหญ่ในเรื่องการ
คอร์รัปชันและการคิดสินบนในระบบราชการ
ซึ่งเป็นประโยชน์ที่ได้รับในระบบของเรา แต่
ยังคงมีปัญหาเรื่องคุณธรรม มีปัญหาในการ
รักษาข้าราชการเอาไว้ มีปัญหาข้าราชการ ที่
มองหางานจากภายนอกเพื่อลาออกไปทำ และ
ผมก็เป็นห่วงมากในฐานะที่เป็นผู้สังเกต
การณ์ที่คอยจับตาดูภาครัฐและพูดคุยกับ
ข้าราชการในภาครัฐทุกระดับ เกี่ยวกับความ
เปลี่ยนแปลงบางอย่างที่เกิดขึ้น

ผมเพิ่งเสร็จจากการเรียบเรียงหนังสือ
เกี่ยวกับการเปรียบเทียบประสบการณ์ของ
ข้าราชการระดับสูงของประเทศในยุโรปและ
ออสเตรเลีย ไม่ต้องสงสัยเลยว่าออสเตรเลีย
และนิวซีแลนด์ไปได้เร็วกว่าและไกลกว่าประ
เทศอื่นๆ ในการเปลี่ยนแปลงแนวคิดด้าน
วิชาชีพ ในการนำการทำสัญญาจ้างมาใช้ นำ
การจ่ายค่าจ้างตามผลงานมาใช้ และการทดลอง
อื่นๆ อีกมากที่ดำเนินการในระบบราชการ
ยุโรปดูเหมือนคิดว่าวิธีการเก่าๆ ยังใช้ได้ดี โดย
ดูจากฝรั่งเศส เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์และ
อังกฤษ และความเปลี่ยนแปลงก็เกิดขึ้น
น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับที่เกิดขึ้นในอื่นๆ
เราพยายามพูดถึงความเปลี่ยนแปลง

เหล่านี้ที่เกิดขึ้นในระบบราชการ รวากับว่าเป็นเรื่องระดับระหว่างประเทศ แต่ไม่ใช่ โดยเฉพาะฝรั่งเศสที่จริงแล้วไม่มีความเปลี่ยนแปลงเลยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และในอีกบางประเทศก็มีความสุขกับเงื่อนไขการทำงานอย่างน้อยที่สุดก็ของผู้บริหารระดับสูง ดังนั้น ออสเตรเลียจึงเป็นตัวอย่างหนึ่งและตัว

แบบเดียว สิ่งที่เราพยายามทำอาจจะหรือไม่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีของท่าน เป็นเรื่องที่ท่านต้องตัดสินใจเอง และรับมาเฉพาะที่เห็นว่าจำเป็น แต่สำหรับเราแล้วการจับคาอูออสเตรเลียและเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ เป็นเรื่องน่าสนใจในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา