

สรุปผลการสัมมนา
เรื่อง
การปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
วันศุกร์ที่ 25 เมษายน 2540
เวลา 09.00 - 16.00 น.
ณ ห้องกมลทิพย์ โรงแรมสยามซิตี้

การเปิดการสัมมนา

นายสุวิทย์ รัชสีตพล รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนา ซึ่งในการเปิดการสัมมนาได้ กล่าวว่า

การปฏิรูประบบราชการต้องเริ่มปฏิรูปจากความเป็นจริงพิจารณาจากอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการ สิ่งใดดำเนินการได้ต้องรีบกระทำทันที แต่การปฏิรูปใด ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายต้องผ่านกระบวนการแก้ไขกฎหมายจากรัฐสภา ควรมีการรวบรวมไว้แล้วดำเนินการแก้ไขในภายหลัง เพราะการแก้ไขกฎหมายเป็นกระบวนการที่ยุ่งยาก

การปฏิรูประบบราชการไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ก็ไม่ใช่เรื่องยาก เพียงแต่ให้มีการเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังก่อน

สิ่งที่ควรเริ่มดำเนินการก่อนในการปฏิรูประบบราชการคือ ต้องเริ่มที่การแก้ไขกระบวนการบริหารงบประมาณ ซึ่งปัจจุบันไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการ เพราะถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารงบประมาณก็จะไม่สามารถเริ่มดำเนินการปฏิรูประบบราชการในด้านอื่นๆ ได้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ใช้มานานเกือบ 40 ปี ให้อำนาจ นายกรัฐมนตรี และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมาก ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวในสาระสำคัญแต่อย่างใด การบริหารงบประมาณที่ถูกต้องนั้น สำนักงานงบประมาณควรมองภาพรวมของกระทรวงเท่านั้นว่าทำอะไรสอดคล้องแผนพัฒนาหรือไม่ แล้วจัดสรรงบประมาณให้ตามแผนของกระทรวง ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบบริหารงบประมาณก่อนจึงจะปฏิรูประบบราชการได้ เพราะการปฏิรูประบบราชการพูดกันมานานแล้วก็ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ อย่างไรก็ตามก่อนจะแก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณ ต้องเริ่มแก้กฎระเบียบต่างๆ ในการบริหารงบประมาณที่เป็นอุปสรรคก่อน

การวิจารณ์ผลการวิจัย

ภายหลังการนำเสนอผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การปฏิรูปการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” โดย รศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส แล้ว ผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย ศ.ดร.เกษม

สุวรรณกุล, นายโมษิต ปั่นเปี่ยมรัชฎ์, ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, นายไพโรจน์ พรหมสาสน์ และ คุณหญิง สุกตรางู มาศดิตถ์ ได้วิจารณ์ผลการวิจัย สรุปได้ดังนี้

1. นายโมษิต ปั่นเปี่ยมรัชฎ์

1.1 สมมุติฐานของการวิจัยถูกต้องแล้วที่กำหนดให้การปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการต้องดำเนินการควบคู่กัน สมมุติฐานอีกประการหนึ่งคือ ประเทศไทยอยู่ในยุค “โลกาภิวัตน์” ซึ่งมีพื้นฐานของปรัชญา เศรษฐกิจเสรี ในปี ค.ศ. 2020 ทุกประเทศจะเหมือนกันหมดไม่มีประเทศใด “แต้มน้อย” ทางเศรษฐกิจ สังคมประชาคมโลกเป็นผู้กำหนดมาตรฐานของสินค้า (ISO) นอกจากนั้น สังคมประชาคมโลก มีการกำหนดกติกาหลายๆ อย่างทางเศรษฐกิจขึ้นและมีการเปลี่ยนแปลงกติกาที่รวดเร็ว กติกาของประชาคมโลกส่งผลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการซึ่งแต่เดิม ข้าราชการหรือภาครัฐไทยกำหนดกติกาขึ้นใช้เองโดยมีข้าราชการเป็นหน่วยปฏิบัติ แต่ยุคปัจจุบันข้าราชการถูกตรวจสอบโดยกติกาสากล “กฎหมายลิขสิทธิ์” ข้าราชการไทยถูกตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติจริงไหม เป็นเรื่อง “ความโปร่งใส” เป็นเรื่อง “การใช้อำนาจ” มิใช่เรื่อง “อำนาจ” และจะมีการ “ตรวจสอบ” หลายขั้นตอน หลายด้าน

1.2 จากสมมุติฐาน ข้อ 1.1 ส่งผลให้ “วิสัยทัศน์รัฐไทย” ของงานวิจัยยังไม่ครบถ้วน หากจะให้ครบถ้วนต้องครอบคลุมถึงการกิจของชาติที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงเรื่องการบริหารเศรษฐกิจ การบริหารเศรษฐกิจและสังคม และการบริหารบริการต่างๆ

ด้านการบริหารเศรษฐกิจนั้น ปัจจุบันภาคราชการไทยไม่ให้ความสำคัญต่อการเก็บรวบรวมสถิติตัวเลขทางเศรษฐกิจมักจะมุ่งไปที่การกำหนดนโยบาย ในทางที่ถูกแล้ว “การเมือง” เป็นผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้นภาคราชการไทยจึงต้องเน้นการเก็บสถิติตัวเลขมาก ๆ ภาคธุรกิจมองผลประโยชน์และอื่นๆ ขณะที่ภาคราชการต้องมองระยะยาวและมองในเชิงมหภาค ทุกประเทศต่างสรรหาวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างเอกชนกับภาครัฐมิใช่ต่างคนต่างมอง ยุคปัจจุบันไม่มีใครสนใจว่าภาคราชการ “มีอำนาจ” แค่ไหน แต่เขาสนใจว่า “การใช้อำนาจ” และ “กระบวนการวัดผล” เป็นอย่างไร ซึ่งก็คือการทำงานโดยมุ่งที่การบรรลุผลของงานนั่นเอง

ด้านการบริหารเศรษฐกิจและสังคมนั้น ภาครัฐมุ่งรักษาความยุติธรรม และการกระจายอำนาจ ดังนั้นจึงต้องมุ่งสนใจว่าภาคราชการได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด มิใช่มุ่งแต่กระจายให้มีองค์กรแต่ไม่มีประสิทธิภาพ กรณีตัวอย่างของ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ไม่ได้สนใจประสิทธิภาพมุ่งแต่อำนาจ เป็นการให้อำนาจต่อคนที่ยังไม่พร้อม ในทัศนะของเอกชนไม่ต้องการให้ภาคราชการ ออกกฎระเบียบมาควบคุมมากก็ส่งผลถึงบทบาทของภาคราชการในประเด็นของเทคโนโลยีนั้นมิใช่เรื่องใหญ่โตอะไร เพราะในยุคสมัยต่อไปจะเป็นเรื่องของ Value

Competition นั่นคือการแข่งขันกันสร้าง “คุณภาพเพิ่ม” นั่นคือการ “พัฒนาคน”

2. นายชาญชัย แสงศักดิ์

แสดงความเห็นด้วยในผลการวิจัย แต่ตั้งข้อสังเกตไว้ในประเด็นที่ยังไม่ชัดเจน คือ

(1) ภูมิภาค ใน ระยะที่ 3 ตามข้อเสนอ จะหายไปอย่างไร
(2) ท้องถิ่น รูปแบบ ควรจะน้อย และเรียบง่าย
(3) ข้อเสนอ การปรับภารกิจ และโครงสร้างต้องสัมพันธ์กัน เมื่อปรับโครงสร้าง “คน” ต้องสอดคล้องกับ “งาน” แต่ข้อเสนอเรื่อง “บุคลากร” ภาครัฐ 3 ส่วน ยังไม่ชัดเจน และ “บุคลากรท้องถิ่น” จะจัดการอย่างไร เมื่อส่วนกลางมอบงานให้ท้องถิ่นแล้ว รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วย

(4) การปฏิรูประบบราชการ ต้องมี “เจ้าภาพ” ดูแลรับผิดชอบเป็นหน่วยงานถาวร อาจจัดตั้งโดย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

3. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น

ได้ตั้งข้อสังเกตต่อผลการวิจัย 4 ประการ คือ

(1) การนำ GIS ไปใช้แบ่งเขตการปกครองนั้น ควรคำนึงถึงความเห็นและความรู้สึกของประชาชนด้วย เพราะมีกรณีตัวอย่างเช่น จังหวัดนครราชสีมา แบ่งแยกพื้นที่ปกครองไม่ได้ติดที่วัฒนธรรม ชาวบ้านยึดติดกับ “ดินแดน”

(2) ประเด็น ความสัมพันธ์ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น ควรพิจารณาจากระดับท้องถิ่นขึ้นไป ว่าท้องถิ่นมีขีดความสามารถพร้อมที่จะทำอะไร ก็มอบ/ กระจาย ให้เขาทำมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่วนที่เหลือภาคราชการก็จะทำ ในระยะ 5 ปี แรก ควรเน้นให้ส่วนกลางมอบอำนาจให้จังหวัด/ อำเภอ และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบาย ช่วยเหลือทางวิชาการ และทำในสิ่งที่จังหวัดและท้องถิ่นไม่มีขีดความสามารถที่จะทำได้

(3) การปฏิรูประบบราชการ ควรจะปฏิรูปตาม อำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้ ดังนั้นในช่วง 5 ปีแรก ทั้งภูมิภาค และท้องถิ่นเข้มแข็ง มีความพร้อมทั้ง “อำนาจ” “เงิน” “งาน” เพื่อให้แก้ไขปัญหาในจังหวัดให้ได้ แล้วประเมินผลการดำเนินงานนั้น

(4) ภูมิภาค ยังมีความจำเป็นต้องมียู่ เพราะจะเป็นตัวแทนของรัฐบาล ในการกำกับ ตรวจสอบดูแลท้องถิ่น

4. คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์

เสนอความเห็นเพิ่มเติมต่อการวิจัยว่า

(1) ในระยะ 5 ปี การทำภูมิภาคให้เข้มแข็ง ควรควบคู่กับการทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง โดยให้ภูมิภาคเป็นพี่เลี้ยงให้ท้องถิ่นเข้มแข็งซึ่งจะเป็นการลดบทบาทของภูมิภาคลงนั่นเอง

(2) การจะถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่น นั้น ส่วนกลางและภูมิภาคอาจจะไม่ยินยอม ดังนั้นจำเป็นที่ประชาชนในท้องถิ่นและจังหวัดจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการถ่ายโอนอำนาจตั้งแต่ต้นแล้วมีการประเมินผลงาน

(3) การปฏิรูประบบราชการ นั้น นโยบายต้องชัดเจน โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีต้องมีนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน

(4) การปฏิรูประบบราชการ ควรมุ่งเน้น Performance, Accountability (โดยเฉพาะการตรวจสอบจากภายนอก), เทคนิคการบริหารสมัยใหม่ และ ผู้ปฏิบัติทุกระดับต้องปรับเปลี่ยนนิสัย/ จิตใจ มีวิสัยทัศน์ที่โปร่งใสเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

5. ศ.ดร.เกษม สุวรรณกุล

ในฐานะผู้ดำเนินการอภิปราย ตั้งข้อสังเกตต่อสมมุติฐานของการวิจัยว่า การกำหนดสมมุติฐานว่า การปฏิรูปทางการเมืองจะประสบความสำเร็จนั้น เป็นไปได้ยาก “นักการเมืองดี” เป็นข้อยกเว้นมากกว่าเป็นเรื่องปกติ ทำให้ไม่รู้ว่าจะเริ่มต้นอย่างไร

ข้อเสนอในการวิจัยนั้น มีเงื่อนไขของระยะเวลาในการแปรเปลี่ยนที่ยาวใช้เวลานาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ เสถียรภาพของรัฐบาล ปัญหาคือจะอย่างไรให้มีการปฏิรูประบบราชการได้อย่างต่อเนื่อง หรือจะต้องกำหนดเรื่องการปฏิรูประบบราชการไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

การจะปฏิรูประบบราชการได้สำเร็จต้องทำการปฏิรูปการเมืองให้สำเร็จก่อนจึงจะทำได้

การอภิปรายทั่วไปต่อผลการวิจัย

ภายหลังจาก การนำเสนอแนวทางปฏิบัติต่อผลการวิจัยโดย รศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส และ รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา ซึ่งมีนายอมเรศ ศิลาลอ่อน เป็นประธานดำเนินการอภิปรายทั่วไป มีผู้เข้าร่วมสัมมนาแสดงความเห็น สรุปได้ ดังนี้

1. การตั้งวิสัยทัศน์ไว้ถึง 6 ปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) นั้นยาวเกินไป จะทำให้ประเทศไทย ล้าหลังมาลาเซียอีก 35 ปี ทำอย่างไรถึงจะให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการใช้อำนาจและตรวจสอบอำนาจ ไม่เห็นด้วยต่อข้อเสนอวิจัย ที่ให้ยกเลิก องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เพราะจะถูกผู้ว่าราชการจังหวัด (แต่งตั้ง) ที่ข้อเสนอการวิจัยให้เพิ่มอำนาจนั้น ครอบงำโดยไม่มีการถ่วงดุลย์อำนาจ ควรให้มีการเลือกตั้ง นายก อบจ. เพื่อแยกอำนาจออกจากผู้ว่าราชการจังหวัด และ อบจ. จะทำหน้าที่ในสิ่งที่ อบต. ทำไม่ได้

2. แนวทางปฏิบัติต่อข้อเสนอการวิจัยนั้น ยังไม่ชัดเจนโดยเฉพาะเรื่องการโอนถ่ายคนไปท้องถิ่น ซึ่งเป็นห่วงเรื่องความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการท้องถิ่น การพัฒนาฝึกอบรม

3. ข้อเสนอการวิจัย เรื่อง CCT เป็นก้าวสำคัญและเป็นกลยุทธ์สำคัญในการแปรเปลี่ยนราชการจาก Producer เป็น Provider อยากให้มีการศึกษาวิจัยลงในรายละเอียดว่ากิจกรรมประเภทอะไร ในพื้นที่ใดควรเป็น CCT พร้อมกับอธิบายได้ว่ามีเหตุผลอะไร ดุลยภาพ คุณภาพของงานว่าสาธารณชน ได้รับประโยชน์อะไร

เรื่องของ CCT ไม่ควรยกเว้นต่อกิจกรรมบางประเภท ซึ่งจะทำให้กระบวนการปฏิรูประบบราชการเข้าสู่การอนุรักษ์นิยม ควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า กิจกรรมใดถ้าไม่ CCT แต่ส่วนหนึ่งต้องทำ Contract Out โดยเร็ว

การปรับเปลี่ยนบทบาทภาคราชการจาก Producer เป็น Provider ต้องมีข้อเสนอที่ชัดเจน เป็นกระบวนการที่ต้องค่อย ๆ ปรับเปลี่ยน เพราะข้าราชการส่วนใหญ่มีทักษะในเชิง

Specialist สูงแต่ขาด Conceptual Skill ขาด Manager Skill ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อบทบาทของ Provider ดังนั้น จึงต้องมีระยะเวลาในการปรับเปลี่ยนเพื่อพัฒนา ฝึกอบรมทักษะของข้าราชการ

4. เห็นด้วย ต่อข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง การปรับองค์กร การกระจายอำนาจ/ การมอบอำนาจ ต้องกระทำทุกกระทรวง การกระจายอำนาจ โดยเฉพาะเรื่องของ Privatize นั้น สำคัญที่ Political Will หากไม่มีกระบวนการไปสู่ความสำเร็จจะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น Political Will ต้องชัดเจน

ต่อข้อเสนอการปฏิรูประบบราชการทั้ง 3 ระยะนั้น เห็นว่าการทำภูมิภาคให้เข้มแข็งถูกต้องแล้ว แต่ไม่ควร กระโดดไปสู่ระยะที่ 3 เร็วเกินไป โดยการตัดภูมิภาคออก ควรมีการประเมินผลก่อนว่าภูมิภาคและท้องถิ่น ในระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ประสิทธิภาพในการบริหาร เป็นอย่างไร

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้น ไม่ควรมีรูปแบบเหมือนกันหมดทั้งประเทศ ต้องพิจารณาถึง สภาพพจน์/ความน่าเชื่อถือของงานผู้บริหารท้องถิ่นด้วย ขณะเดียวกันไม่ควรมอง แบบมือดคิดว่าภูมิภาคไม่ดีทั้งหมด ดังนั้นจึงควรมีการประเมินในระยะ 5 ปีก่อน แล้วค่อย พิจารณาว่าระยะต่อไปควรกำหนดอย่างไร ทั้งนี้ให้มีการพิจารณาควบคู่กับการปฏิรูปทางการ เมืองด้วยว่าเป็นไปได้แค่ไหน เพียงไร

5. เห็นด้วยต่อวิสัยทัศน์ภาครัฐไทย ของผู้วิจัย แต่ไม่เห็นด้วยต่อระยะเวลา ในการปฏิรูปที่กำหนดให้สร้างภูมิภาคให้เข้มแข็ง เพราะเมื่อภูมิภาคเข้มแข็งยากที่จะทำให้อ่อนตัว ลงได้ ดังนั้น ควรปรับข้อเสนอใหม่ ถ้าจังหวัดใดพร้อม ควรให้จังหวัดนั้นเป็นท้องถิ่น ด้วยการ เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทุกประเภท ไม่ควรให้ข้าราชการการ เมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ควรมีการแยกข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำออกจากกัน อย่างชัดเจน

6. ไม่เห็นด้วยต่อการกระจายอำนาจอย่างเช่น กรณี อบต. สร้างปัญหาการแย่งชิงอำนาจ และความแตกแยกในระดับตำบล รูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันดีอยู่แล้ว

7. งานวิจัยนี้มีความสมบูรณ์มากที่สุด ควรผลักดันให้บรรลุผลโดยมีการเริ่มปฏิบัติก่อน มีปัญหาอะไรค่อยแก้ไข ข้อเสนอต่องานวิจัยนี้อยากให้ศึกษาแนวคิดของ ประเทศ จีน ที่ทดลองใช้ “เขตเศรษฐกิจ” ในบางพื้นที่และได้ผลมาก ควรนำมาปรับใช้ในการปฏิรูประบบ ราชการ ข้อเสนอการวิจัยประการหนึ่งคือ ผู้วิจัย มักใส่ input ว่าต้องการให้เปลี่ยนแปลงอะไรบาง อย่าง แต่ควรจะมีการกำหนดกรอบไว้ด้วยว่าประชาชนควรมีทางเลือกในการรับบริการจากภาครัฐ เช่น จะติดต่อราชการทางโทรศัพท์ได้หรือไม่ จะเสียภาษีทางเดียวได้ไหม นอกจากนั้นการเสนอ บริการที่มีคุณภาพของภาคราชการควรเสนอว่าจะทำอย่างไรถึงจะให้ประชาชนพึงพอใจต่อบริการ นั้น และในประการสุดท้ายควรมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่า งบประมาณของรัฐที่กำหนด เป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร นั้น ต้องลดลงปีละเท่าใด โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

8. ผู้ดำเนินการอภิปราย (อมเรศ ศิลาอ่อน) ให้ข้อคิดว่าการปรับปรุงระบบราชการ ต้องมีกระบวนการของการแข่งขันเพื่อสร้างแรงจูงใจการกระจายอำนาจมิใช่ “วัฒนธรรมไทย”

ไทยเราพัฒนามาจากการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจต้องต่อสู้กับวัฒนธรรมไทย (รวมอำนาจ) ที่ฝังรากลึกมากกว่า 800 ปี

ประเทศไทยเป็น “วัฒนธรรมปิด” การนำเอาแนวคิดกระจายอำนาจ ซึ่ง เป็น “วัฒนธรรมเปิด” มาใช้ จะต้องพิจารณาถึงการ “ปรับ” เพื่อให้มีการปฏิบัติได้ เพราะคนเราจะทำอะไรที่ฝืนความรู้สึกดั้งเดิมยาก

ไม่เห็นด้วยต่อข้อเสนอว่าจะปฏิรูประบบราชการได้ต้องปฏิรูปการเมืองก่อน เพราะโลกเปลี่ยนแปลงเร็ว ควรจะทำในสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ก่อน หากมองว่าการปฏิรูปการเมือง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ก็ถือได้ว่าเป็นโอกาสดีของภาคราชการ ที่จะต้องปรับระบบราชการให้ ดีรองรับต่อระบบการเมือง หากข้าราชการมีความคิดปรับระบบตัวเอง จะเป็นแรงจูงใจแข่งขันกับ นักการเมืองให้มีการปรับตัวของระบบการเมืองด้วย

การเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์โลกทุกครั้งเกิดขึ้นได้เพราะการมี ผู้นำที่มีคุณ ลักษณะพิเศษ ดังนั้นควรให้ความสำคัญกับการสร้างผู้นำด้วย

ภาคผนวกที่ 5

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ

สรุปการบรรยายที่ University of Philippines

วันที่ 11 กรกฎาคม 2539

ณ ประเทศ Philippines

ระบบของประเทศฟิลิปปินส์ รัฐบาลในระดับ National Government มีอำนาจสูงสุด และยังมีอำนาจเหนือสภา congress ในอดีต National Government ได้ใช้อำนาจการปกครองหน่วย การปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด หรือ barankai แต่ในปัจจุบัน National Government มอบอำนาจให้ รัฐบาลในระดับ Local Government แล้ว

ในปัจจุบัน Local Government มีอำนาจที่เรียกว่า “Local Autonomy” คือ อำนาจใน การจัดการและควบคุมทางด้านการเกษตร ด้านสาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งเดิมเคยเป็นอำนาจในการดูแล ของ National Government (เมื่อมีการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1987)

หน่วยการปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลระดับ Local Government คือ

- Provincial Government
- City Government
- Municipal Government
- Barankai

Local Government มีรายได้มาจากการเก็บภาษี เช่น ภาษีที่ดิน (Royal Property tax) ภาษีเงินได้ (Income tax) และภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีธุรกิจ (Business tax) ภาษีด้านการขนส่ง (Transportation tax)

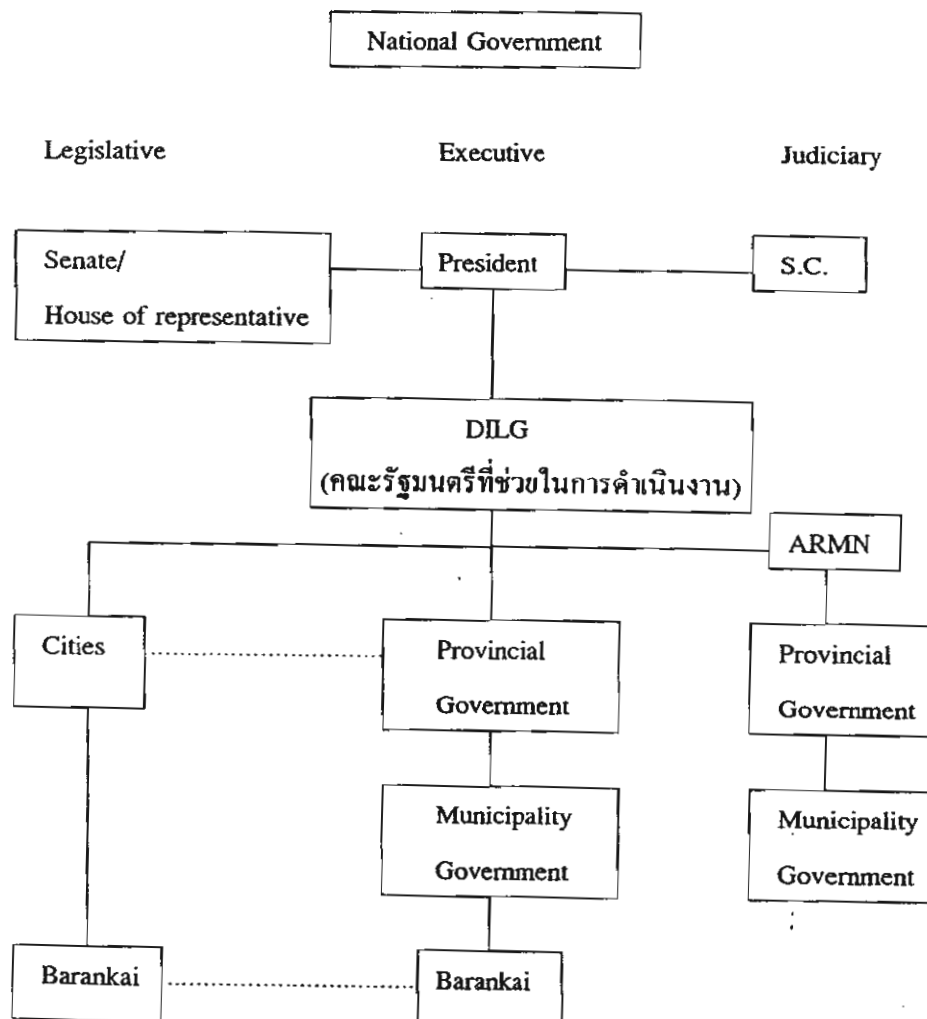
ในการเก็บภาษีนั้น National Government จะออกกฎหมายให้อำนาจแก่ Local Government โดยกำหนดอัตราภาษีในระดับการปกครองต่าง ๆ เช่น ระดับ Provincial ระดับ City ระดับ Municipal และ Barankai ในเขตที่มีประชากรต่างกันก็จะมีการกำหนดอัตราส่วนแบ่งภาษีที่ รัฐบาลกลางจะให้ที่แตกต่างกันไป (เช่น ถ้าเขตใดมีประชากรมากก็จะได้ส่วนแบ่งมาก เป็นต้น

ปัญหาด้านภาษีของฟิลิปปินส์ คือ การมีประชากรมากก็จริง แต่จำนวนประชากรที่มี ความสามารถที่จะเสียภาษีได้จริงมีน้อยกว่าประชากรที่มีอยู่ทั้งหมด ส่วนปัญหาด้านการเก็บภาษีที่ดิน ก็คือทรัพย์สินและอาคารบ้านเรือนต่าง ๆ มีอายุมาก (ตั้งแต่สมัยเกิดสงคราม) เมื่อมีการประเมินราคา จึงได้ราคาต่ำ

ในช่วงก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจ Department of Budget จะเป็นผู้ตั้งงบประมาณของการปกครองในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ แต่ต่อมาได้ให้ Local Government เป็นผู้ทำแทน และรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้ออกกฎหมายในระดับของตน โดยมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นกำหนดกรอบงบประมาณให้กว้าง ๆ รัฐบาลท้องถิ่นยังมีเงินสำรองเพื่อใช้จ่ายของตนด้วย

ปัญหาหนึ่งของการปกครองรัฐในระดับ Local Government ก็คือ เจ้าหน้าที่ในระดับนี้ยังมีความรู้ความสามารถไม่พอ ทางกระทรวงมหาดไทยของฟิลิปปินส์ จึงร่วมมือกับมหาวิทยาลัยจัดหลักสูตรเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ฝึกอบรม

แผนผังการปกครองของฟิลิปปินส์



จากแผนผังจะเห็นได้ว่า City ไม่ได้ถูกควบคุมโดย Provincial Government City จะสามารถปกครองตนเองได้ (หน่วยการปกครองใดที่มีความเจริญมากก็จะสามารถตั้งเป็น City ได้) มี

การแบ่งระดับของ City ลงไปอีกด้วยว่าเป็น City ที่มีการจัดองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเป็น City ที่ยังไม่มีมีการจัดองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพนัก ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ได้ปฏิบัติงานใน City แต่ละแห่ง ก็จะได้ค่าตอบแทนมากน้อยต่างกันไปแล้วแต่ระดับของ City ที่คนทำงานอยู่ (ระดับดีจะได้ค่าตอบแทนสูง)

การดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่นจะมีการแบ่งส่วนกันไป เช่น ถนนหนทางจะมีการกำหนดว่าถนนแต่ละสายเป็นถนนประเภทใด ถ้าเป็น Municipality Road ก็ให้ Municipality เป็นผู้ดูแล ถ้าเป็น Barankai Road ทาง Barankai ก็ต้องดูแล

ด้านการเก็บขยะ Barankai และ Municipality จะเก็บขยะให้ทาง Provincial กำจัดต่อไป

ด้านการศึกษา National Government จะคุมด้านนโยบาย โดยมี Department of Education Culture and Sports และ Commission of Higher Education ร่วมกันกำหนด รัฐบาลเปิดโอกาสให้แต่ละ City ตั้งมหาวิทยาลัยของตนขึ้นได้ โดยได้รับอนุญาตเป็นกรณีไป ผู้จัดตั้งต้องหาทุนเอง และตามกฎหมายที่ควบคุมคุณสมบัติของหลักสูตร บุคลากรของมหาวิทยาลัย ในระดับมัธยม รัฐจะเป็นเจ้าของโรงเรียนเอง และมีการทดสอบคุณภาพของโรงเรียนรวมทั้งนักเรียนด้วย

สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ให้ความเห็นชอบอนุมัติงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัย

Local Government สามารถตั้งกิจการรัฐวิสาหกิจได้ด้วย เช่น การไฟฟ้า การประปา

Regional Office คือ สำนักงานที่มีหน่วยงานต่าง ๆ มาร่วมกันรับผิดชอบดูแลการทำงานของ Local Government เช่น ช่วยเก็บสถิติต่าง ๆ และให้คำแนะนำแก่รัฐบาลท้องถิ่น ความเป็นมาของ Regional Office นั้นเริ่มขึ้นเมื่อ ค.ศ.1972 เมื่อประธานาธิบดีมาร์กอสใช้อำนาจให้มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 15 เขต (เดิมมี 13 เขต โดยรัฐจัดตั้ง และต่อมา commission ได้ตั้งขึ้นอีก 2 เขต) ตามแผนที่เรียกว่า Integrated Reorganization System) สำนักงาน Regional Office นี้ จะมีผู้ควบคุมคือ Regional Development Council โดยจะเป็นผู้แนะนำและให้แนวทางกับ Local Government ว่ารัฐบาลกลางมีแผนการอะไรบ้าง และจะตัดสินใจอย่างไร เปรียบได้กับการเป็นสื่อกลางระหว่าง National Government หรือรัฐบาลกลางกับ Local Government หรือ รัฐบาลท้องถิ่น (ซึ่งให้ประโยชน์มากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน)

ในการปกครองหน่วยเล็กที่สุดของการปกครองท้องถิ่น คือ Barankai นั้น การบริหารหลัก ๆ และการตัดสินใจด้านการเงินสามารถทำได้ โดยการที่แต่ละ Barankai เขียนแผนเสนอ

ทาง Municipality Government เพื่อขออนุมัติ หมายความว่า Municipality Government เป็นผู้ช่วยในการใช้เงิน (ช่วยตัดสินใจขั้นสุดท้าย) ให้ Barankai ในการปรับปรุงท้องถิ่น

ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐของฟิลิปปินส์ก็คือ การที่คนมีความรู้-ความสามารถ มักไม่นิยมมาทำงานกับรัฐในภาคราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากค่าตอบแทนของข้าราชการในระดับ National Government และ City Government มีระดับสูงกว่า ผู้ที่เข้ามารับราชการส่วนท้องถิ่นคือผู้ที่มีอำนาจอิทธิพลหรือกิจการในท้องถิ่นอยู่แล้วเดิมเท่านั้น

ข้าราชการเกษียณอายุเมื่อ 65 ปี และมีแผน Early Retirement ด้วย

การเข้าพบ Honours. Robert Z. Barbers,
Secretary of Department of the Interior and Local Government

วันที่ 11 กรกฎาคม 2539

Mr.Barbers เห็นว่าสิ่งที่ควรคำนึงถึงเกี่ยวกับรัฐบาลท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ก็คือ การฝึกฝนบุคลากรให้มีประสิทธิภาพมากกว่าเก่า ซึ่งทำได้ด้วยการฝึกอบรมด้านการบริหาร และการฝึกดำเนินโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนของข้าราชการการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่พวกข้าราชการประจำก็ควรจะต้องได้รับผลตอบแทนที่ดี สมศักดิ์ศรี และระบบคุณธรรม เพื่อให้เห็นอนาคตและอยากรับใช้ประเทศชาติ

นอกจากนี้ข้าราชการฟิลิปปินส์ควรต้องเน้นการบริการประชาชนให้ดีที่สุด รัฐบาลให้เงินสนับสนุนการฝึกอบรมข้าราชการในระดับท้องถิ่น โดยออกเงินร่วมกับเจ้าพนักงานผู้ที่จะอบรมนั้น ๆ

ในการให้ประชาชนสามารถเลือกตั้งข้าราชการได้นี้ Mr.Barbers เห็นว่าเป็นสิ่งที่ดี ไม่มีปัญหา และแสดงให้เห็นว่าประเทศเป็นประชาธิปไตยระดับหนึ่ง และมีการให้อำนาจ (empower) แก่ประชาชน

วันที่ 12 กรกฎาคม 2539

โดย Ms.Ariela C. Dela Trinidad

Ms.Vienna Diuco

Ms.Amlet Gastillo

Mr.Miguel Doctor

หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ทำการ Reengineering ระบบราชการของฟิลิปปินส์ ขอบเขตของการ reengineering นั้นก็คือ การจัดหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องและเกิดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ฟิลิปปินส์ใช้การผ่านกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่ประธานาธิบดี ในการตัดสินใจ reengineering ด้วยการศึกษาโครงการและการทำงานต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงกระบวนการทำงาน

กฎหมายเก่าของฟิลิปปินส์นั้นให้อำนาจในการลดจำนวนคนภาครัฐได้ โดยการจ่ายเงินทดแทน, การ early retirement, การแปรสภาพกิจการรัฐวิสาหกิจ (แต่กิจการในภาครัฐไม่สามารถนำมาขายรวมกันได้ภายใต้อำนาจกฎหมายฉบับเก่า) และรัฐบาลต้องการให้เกิดการกระจายอำนาจมากกว่าเดิมด้วยการมอบกิจการบางอย่าง เช่น กิจการกรมด้านการศึกษา ด้านตำรวจ ให้รัฐบาลท้องถิ่นรับผิดชอบต่อไป

ในการ reengineering ของฟิลิปปินส์มีปรัชญาอยู่ 3 ประการ คือ (รายละเอียดอยู่ในเอกสารแจก)

1. จัดลำดับและพื้นฐานความสำคัญของงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยศึกษากฎหมายว่าให้อำนาจรัฐทำสิ่งใดบ้าง ดูแผนงานของรัฐว่ารัฐจะต้องทำอะไร และมีงบประมาณเท่าใด สมควรทำอะไรก่อน หรือกิจการใดเป็นกิจการที่มีความจำเป็นมากที่สุด เร่งด่วน ควรจัดทำให้เสร็จก่อน และกิจการใดเป็นเรื่องรอง ๆ ลงมา

2. ตรวจสอบว่ากิจการใดบ้างที่รัฐจัดทำซ้ำซ้อนกับภาคเอกชน เช่น กิจการคาสีโน ลอตเตอรี่ แล้วพิจารณาว่ารัฐบาลยังควรทำต่อไป หรือให้เอกชนทำแทน กลุ่มหรือไม่ที่รัฐจะลงทุนทำกิจกรรมนั้นต่อไป นอกจากนี้ยังพิจารณาลงไปถึงระดับ Local Government ด้วย ว่ากิจการใดจะให้เอกชนเข้ามาแบ่งเบาระยะของรัฐได้อีกบ้าง ในส่วนนี้รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จ้างเอกชนมาทำการศึกษถึงความเป็นไปได้บ้างแล้วแต่ก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้

3. การ compartmentalization โดยการ

● Devolution โดยการให้อำนาจแก่หน่วยงานส่วนภูมิภาคให้สามารถตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ได้โดยอิสระขึ้น

● Verticalization พิจารณาว่ากิจการใดควรเป็นของรัฐบาลกลาง กิจการใดควรเป็นของเอกชน

● Horizontal Compartment พิจารณาว่ากิจกรรมใดควรเป็นของรัฐบาลกลาง กิจกรรมใดควรเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น

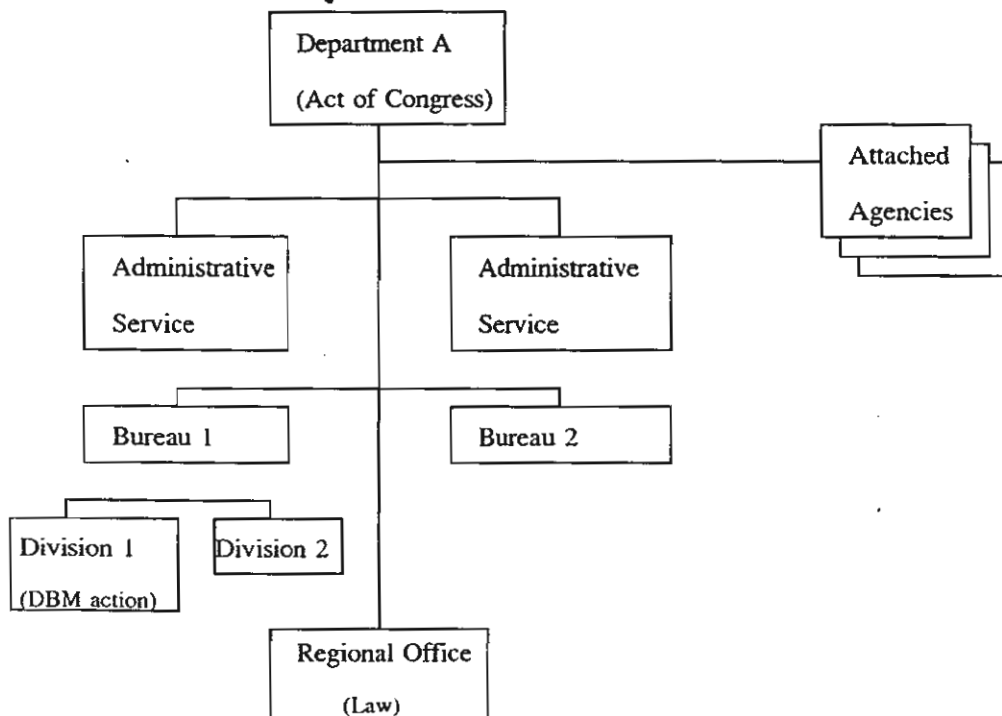
ในปี ค.ศ.1991 รัฐบาลออกกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ของ National Government บางส่วนไปให้กับ Local Government มีการโอนงานและเจ้าหน้าที่ของ National Government ไปให้สังกัดอยู่กับ Local Government ด้วย แต่เกิดปัญหา คือ ส่วนใหญ่แล้วเงินเดือนของข้าราชการสังกัด National Government จะสูงกว่าข้าราชการ Local Government จึงไม่มีคนสมัครใจที่จะโอนย้ายไปรับเงินเดือนต่ำกว่า ดังนั้น ในการ Reengineering รัฐบาลจะต้องมั่นใจว่าได้แก้ปัญหา และสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้น รวมทั้งจัดสรรทรัพยากรให้ยุติธรรม

ปัญหาการมอบอำนาจของฟิลิปปินส์จะมีมากในงานของตำรวจ หรือครู ซึ่งพบว่ามอบหมายงานให้ยากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ

ในการตั้งหน่วยงานเรียกว่า Bureau และ agency นั้น รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติ และประธานาธิบดีจะสั่ง executive order อีกครั้ง เพื่อออกกฎหมายจัดตั้งต่อไป

ในส่วนของ department นั้น ผู้บังคับบัญชา คือ director สามารถรวม bureau ต่าง ๆ ภายใน department ได้

ระบบที่มีอยู่แล้วในฟิลิปปินส์คือ



กฎหมายใหม่ที่จะจัดทำออกมา จะมีลักษณะคล้ายโครงสร้างเดิม แต่จะมีการเพิ่มอำนาจให้ Government Corporation โดยให้อำนาจประธานาธิบดีในการโอนอำนาจ และแต่ละ department จะมีโอกาสเสนอขอปรับปรุงหน่วยงานได้ ประธานาธิบดีจะมีอำนาจในการมอบอำนาจลงไปในระดับล่าง ในช่วงของการทำการ reengineering แต่เมื่อเสร็จแล้วรัฐสภาจะเรียกอำนาจนี้กลับไปตามเดิม

ประเทศฟิลิปปินส์มีหน่วยงานอยู่ 4 แบบ คือ

- department เป็นงาน line function
- council งานนโยบาย
- corporation - public enterprise
- office

หน่วยงาน Presidential Committee on the Streamlining of the Bureaucracy

- DBM. Department of Budget Management
- CSC.
- NEDA - National Economic and Development Authority
- PMS
- DAP - Development Academy of Philippines (attached to the Civil Service Commission)
- Government Union representative

ในการ reengineering มีแผนการกำหนดงบประมาณ โดยใช้ Standard cost ด้วย แต่ยังมีปัญหาเรื่องการหาสูตรที่เหมาะสม มีการใช้สูตร Unit afford measurement ที่ทุกหน่วยต้องส่งรายงานข้อมูลของหน่วยงาน และรัฐบาลกลาง โดย DBM จะคอยควบคุม เช่น มีการควบคุมงบประมาณในมหาวิทยาลัย

เงินเดือนข้าราชการฟิลิปปินส์ มี 6 ขั้น สูงสุดคือ Department Secretary เหนือจากนี้คือ ข้าราชการการเมือง

เกี่ยวกับเงินเดือนของข้าราชการฟิลิปปินส์ จะใช้ Salary scale 1 อัน และใน position classification จะมี salary rate ของแต่ละสาขาอาชีพ ภายใต้โครงสร้างเดียวกัน

(ถ้าคนธรรมดาจะสมัครเข้ารับราชการต้องอายุไม่เกิน 57 ปี)

ประธานาธิบดีมีระดับชั้น = 32

ตำแหน่งสูงสุดทางสายการเมือง คือ Under Secretary ซึ่งจะเข้าราชการประจำหรือไม่ก็ได้ และประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง

นอกจากเงินเดือนแล้ว ข้าราชการจะมีเงินบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล-ประกันชีวิต โดยการหักเงินเดือนไปในแต่ละเดือน

การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย

From "management by government bureaucracy" to "management by contract"
and then to "management of contracting"

จรัส สุวรรณมาลา¹
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
โทร. 218-7209

การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาเริ่มต้นจากนโยบายที่เรียกว่า "The Next Step Initiative" ของนายกรัฐมนตรีมาการเด แทชเชอร์ จุดเริ่มต้นของนโยบายคือการจัดตั้งหน่วยงาน "The Prime Minister's Efficiency Unit Report และคณะทำงาน Fulton Committee's Recommendation. หลักการพื้นฐานของ The Next Step มี 6 ประการหลักๆ คือ (p. 8)

1. กระจายอำนาจ จำแนกหน่วยงานในระบบการบริหาร (แทนการรวมศูนย์การบริหารรวมหน่วยงานไว้ภายใต้องค์กรขนาดใหญ่เพียงที่เดียว
2. จ้างบุคคลโดยมีสัญญาที่ชัดเจน ระยะเวลาที่แน่นอนตายตัว (แทนการจ้างตลอดอายุการทำงาน) จ่ายค่าตอบแทนแก่บุคคลตามผลงาน อิงกลุ่ม หลายหลาย (หลายอัตรา) แทนการจ้างโดยใช้เงินเดือน-อัตราตายตัวเท่ากันหมด ตามระบบ Merit System เดิม
3. แยกการผลิตและการจัดหาบริการสาธารณะออกจากกัน separate "steering from rowing"
4. เน้นการลดต้นทุนการจัดบริการ
5. เปลี่ยนวิธีการบริหารจากการกำหนดนโยบาย - กำกับนโยบาย ลงไปสู่ระดับการบริหารจัดการและการตรวจสอบผลงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพ และลดต้นทุนได้อย่างจริงจัง
6. เปลี่ยนจากการควบคุม "กระบวนกร" ไปสู่การควบคุมผลงานและกลไกการตรวจสอบ /การประกันคุณภาพที่ไว้วางใจได้ (Accountability)

ทฤษฎีเบื้องหลังของ The Next Step Initiative:

The Agency Theory และ Public Choice Theory

The Agency Theory

องค์กรใดๆ ประกอบด้วยองค์กรย่อยๆ เสมอ ความสัมพันธ์หลักระหว่างองค์กรย่อยเหล่านี้ แท้จริงแล้วเป็นความสัมพันธ์แบบ Principle-agent relationship ซึ่งมีใช้ความสัมพันธ์ในระบบตลาด (Marketing) ทั่วไป กล่าวคือในระบบความสัมพันธ์แบบ Principle-agent relationship นี้มีองค์กรหนึ่งเป็น principle ทำหน้าที่กำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติงานตามที่ตนเองต้องการ และมอบหมายให้อีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งทำหน้าที่เป็น agent รับผิดชอบดำเนินการตามเงื่อนไขนั้น โดยมีผลตอบแทนซึ่งหน่วยงาน principle จะเป็นผู้มอบให้ตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าหน่วยงานที่เป็น ไม่ดำเนินการตามเงื่อนไข ก็จะถูกหน่วยงาน ดำเนินการ ลงโทษ ตามเงื่อนไขที่

¹ ประมวลจากหนังสือของ Patricia Gireer (1994) Transforming Central Government: The Next Step Initiative

กำหนดไว้เช่นเดียวกัน ทฤษฎี มีข้อเสนอว่าโดยธรรมชาติแล้วหน่วยงานที่เป็น Principle มักจะไม่สามารถควบคุมหน่วยงาน agent ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของตนเองได้ เพราะฝ่ายแรกมีข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานน้อยกว่าฝ่ายหลัง (เรียกว่ามีปัญหา asymmetric information) และนี่เองคือปัญหาของระบบราชการที่หน่วยงานนโยบายไม่สามารถเปลี่ยนหรือควบคุมหน่วยปฏิบัติการได้

The next step initiative ได้นำระบบการควบคุม หน่วย agent ใหม่มาใช้ โดยเปลี่ยนระบบการจ้างเป็นแบบ contract การให้ค่าตอบแทนตามผลงาน-อิงกลุ่ม ซึ่งช่วยทำให้ระบบการควบคุมประสิทธิภาพมากขึ้น

The Public Choice Theory

ข้ออธิบายหลักของทฤษฎีนี้คือว่า ความเห็นแก่ตัวของข้าราชการเป็นสาเหตุทำให้เกิดความแตกต่างระหว่าง demand public goods กับ supply of public goods และว่ารัฐบาล (และรัฐสภา) ยินดีที่จะจ่ายเงินงบประมาณสำหรับการผลิตบริการสาธารณะมากกว่าผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (ถ้าเขาเหล่านั้นสามารถ Vote โดยตรง) ซึ่งสรุปสั้นๆ ได้ว่าทฤษฎี นี้เชื่อว่ารัฐบาลจ่ายเงินงบประมาณมากกว่าที่ควรจะเป็น (เมื่อเทียบกับบริการที่ผลิตได้ และเทียบกับความต้องการของประชาชน)

The next step initiative ได้พัฒนาระบบตลาดของ public goods ขึ้นโดยจำแนกกิจกรรมในการผลิตออกเป็น 3 กลุ่มคือ advisory, regulatory, and delivery ในการนี้ ได้จัดตั้งหน่วยงานประเภท executive agencies ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ administrative และ regulatory โดยให้เป็น arm's length ของหน่วยราชการ ส่งเสริมการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง และกับภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง ภายใต้ระบบ contracting out

นอกจากนั้น The next step initiative ได้ทำให้ระบบงบประมาณลดลงมาอยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยการลดและควบคุมต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะ โดยการเปลี่ยนระบบการจัดผลิตเองทั้งหมด มาเป็นระบบการจ้างแบบ contracting out

ก่อนหน้านี้เคยมีความเชื่อกันว่า core functions ของรัฐบาลไม่สามารถ contract ได้ แต่ The next step initiative ได้ทำให้เห็นว่าเรื่องนี้ไม่มีข้อจำกัดใดๆ

หนังสือเล่มนี้ได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการนำนโยบาย The next step initiative มาใช้ในทางปฏิบัติ โดยยกตัวอย่างกรณีของ Department of Social Security ซึ่งปรากฏว่าการนำมาใช้ในแต่ละกรณี (หน่วยงาน) มีลักษณะ discreet และ incremental มากกว่าการพยายามเปลี่ยนทุกหน่วยงานพร้อมกัน

ตัวแสดงใน The Next Step มีอะไรบ้าง?

ตัวแสดงมี 2 ส่วนคือ ฝ่ายบริหาร (กรม. และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง) และฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา)

ฝ่ายบริหาร

1. Office of the Prime Minister for Civil Service (OMCS) ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้น ในยุคแรกของ The next step initiative มีการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายนี้อยู่ภายใต้ Office of the Prime Minister for Civil Service (OMCS) ต่อมาก็ตั้งหน่วยงานแยกออกมาในชื่อ Office of Public Service and Science (OPSS) หน่วยงานนี้คือหัวใจของการบริหารนโยบาย ผู้

บริหารหน่วยงานนี้ในยุคแรกๆ คือ Sir Peter Kemp ได้รับการยกย่องมากว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถสูง

2. กระทรวงและหน่วยปฏิบัติงานระดับล่างการจำแนกกระทรวง ออกเป็นหน่วยงานอิสระ ย่อมถูกต้องด้านจากหน่วยงานแม่ (parent dept.) เป็นธรรมดา ในขณะที่หน่วยงานระดับล่างกลับสนับสนุนเต็มที่ อย่างไรก็ตาม Sir Peter Kemp ผู้บริหารนโยบายนี้ให้ข้อสังเกตว่าการต่อต้านจากกระทรวงแม่ไม่ได้มากอย่างที่หลายคนคาดหวัง เพราะข้าราชการอังกฤษในช่วงอายุ 1960s มีจำนวนมาก กลุ่มนี้มีความคิดอ่านก้าวหน้าต่างจากกลุ่มอาวุโส การต่อต้านจากกลุ่มหนุ่มเหล่านี้มีน้อย และยังได้รับการสนับสนุนอีกด้วย

3. Trade Union หมายถึง union ของข้าราชการ ซึ่งมี 2 unions ปรากฏว่า union หนึ่งสนับสนุน (อย่างน้อยก็ไม่คัดค้าน แต่อีกแห่งหนึ่งกลับคัดค้าน

4. กระทรวงการคลัง ของอังกฤษนั้นรวมสำนักงานประมาณด้วย กระทรวงการคลังในยุคต้นๆ ไม่ค่อยเห็นด้วยกับการเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นแบบ Contracting budget เพราะกลัวว่า จะไม่สามารถควบคุมการจ่ายเงินได้ (และกลัวบทบาทของตนเองลดลง) แต่เมื่อได้เริ่มมี ประสบการณ์จริงๆ เขาก็เปลี่ยนมาสนับสนุน เพราะกระทรวงการคลังสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินได้ดีกว่าระบบเก่า อีกทั้งยังมีบทบาทอย่างสำคัญอยู่เช่นเดิม บทบาทหลักของกระทรวงการคลัง คือการจัดเตรียม contract ซึ่งหน่วยงานแม่ หรือรัฐบาลในฐานะ principle หลัก จะต้องจัดทำขึ้น ประกอบด้วย framework document, accounting system และ performance measures and keys targets และจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการผ่อนปรนเรื่องการบริหารงานบุคคลและการเงินการคลัง ตามหลักการใหม่ ก่อนที่จะจัดตั้ง executive agency ใดๆ นอกจากนั้นกระทรวงการคลังยังต้อง ทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานตาม Contracts อีกด้วย แต่ภายใต้ระบบใหม่นี้ กระทรวงการคลังต้องเปลี่ยนบทบาทใหม่ ต้องใช้บุคลากรที่มีทักษะในงาน contracting เป็นหลัก ซึ่งในระยะต้นๆ ขาดแคลนมาก

กล่าวโดยสรุปคือ กระทรวงการคลังของอังกฤษนี่เองที่เป็น key actor และเป็นตัวกำหนด ว่าการดำเนินนโยบายเป็นไปได้อย่างไรหรือน้อยเพียงใด (ในขณะที่หน่วยบริหารจัดการนโยบายนี้อยู่ที่ สำนักนายกรัฐมนตรี)

ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายการเมือง

ประเด็นพื้นฐานคือการพยายามรักษาหลักการ parliamentary accountability และ autonomy ของการบริหารงาน ภายใต้ระบบการแยก นโยบาย ออกจาก การปฏิบัติการ (separation of policy and operation) ไว้พร้อมๆ กัน การดำรงหลักการ parliamentary accountability ไว้ นั้น ใช้วิธีการ 2 ลักษณะประกอบกันคือ ประการแรกให้ผู้บริหารของหน่วยงานอิสระ (Executive agencies) ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อสภา ต้องตอบคำถามของสภา และในบางกรณีต้องให้การต่อ สภาในฐานะพยานหรือผู้ให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการของสภา

ประการที่สองคือการสร้างระบบข้อมูล feed back รายงานผลการดำเนินงานของหน่วย งานเหล่านี้ต่อสภา เช่น แผนวิสาหกิจ รายงานผลการดำเนินงานประจำปีของหน่วยงาน เป็นต้น และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีนโยบาย Citizen's Charter ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบ ผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ โดยตรง และสภาเข้าไปเชื่อมต่อส่วนนี้มาใช้กำกับตรวจสอบ หน่วยงานอีกทอดหนึ่งก็เป็นวิธีการที่ช่วยเสริมให้ parliamentary accountability มีความเข้มแข็ง มากยิ่งขึ้น

แม้โดยหลักการแล้วการนำนโยบายนี้มาใช้จะหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงในส่วนองรัฐสภา แต่กระนั้นก็ตาม นโยบายนี้ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการตรวจสอบฝ่ายบริหาร (หน่วยงานประเภท executive agencies) อย่างสิ้นเชิงไม่ได้ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนประการหนึ่งคือการปรับปรุงระบบบัญชีการเงินของหน่วยงานจากแบบเดิมไปสู่แบบใหม่ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบธุรกิจมากขึ้น ซึ่งเรียกกันว่า 'gross accounting' นอกจากนั้น การวางระบบการเงินให้หน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารการเงินและบุคคลากรอย่างมากในระบบใหม่ก็มีส่วนทำให้สภาไม่สามารถเข้าไปควบคุมงบประมาณและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานในรายละเอียดอย่างที่เคยผ่านมา หน่วยงานสามารถเลือกที่จะดำเนินกิจการในระบบ privatization ในระดับที่แตกต่างกัน เช่น contracting out ในระบบราชการ (contract หน่วยงานราชการ) หรือ contract หน่วยงานภาคเอกชน (ทุกกิจกรรมที่คิดว่าเหมาะสม) หรือ ให้ดำเนินกิจกรรมในระบบธุรกิจอย่างสมบูรณ์ก็ได้ (p84-85)

ในระบบ parliamentary accountability แบบดั้งเดิมนั้น ปลัดกระทรวงจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาในทุเรื่องที่เป็นกิจกรรมของกระทรวงนั้นๆ แต่ในระบบใหม่นี้มีการแยก นโยบาย (policy) ออกจาก การปฏิบัติการ (operation) หมายความว่าอย่างไร? ถ้าหน่วยงานของรัฐจัดบริการสาธารณะไม่ดี คุณภาพต่ำ ไม่น่าเชื่อถือ ใครจะรับผิดชอบรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือข้าราชการในหน่วยปฏิบัติงาน? (คำถามนี้ความจริงก็เกิดขึ้นในระบบเดิม)

ประเด็นนี้ดูเหมือนจะเป็นปัญหาที่ยังแก้ไม่ได้ในระบบใหม่ (ในประเทศนิวซีแลนด์ก็มีปัญหาเดียวกันนี้) ทั้งนี้เพราะแม้จะมีการระบบในสัญญาไว้ว่าหน่วยงานจะต้องทำอะไรอย่างไรบ้างเพื่อให้ทราบถึงขอบเขตภารกิจของตนเองตั้งแต่ต้น และให้สามารถตรวจสอบได้ว่า ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีนั้นเกิดจากหน่วยงานมิได้ทำตามสัญญา หรือเกิดจากผู้ทำสัญญา (รัฐมนตรี / ปลัดกระทรวง ตามแต่กรณี) ไม่ได้วางนโยบายในเรื่องนั้นไว้ให้ชัดเจนหรือถูกต้องเพียงพอ แต่ในทางปฏิบัตินั้น ย่อมไม่สามารถเขียนสัญญาให้ครอบคลุมทุกด้านและละเอียดทุกเรื่อง หรือให้ครอบคลุมเรื่องซึ่งยังไม่เกิดขึ้นในอนาคตซึ่งหน่วยงานจะต้องใช้วิจารณ์ว่าเป็นความรับผิดชอบของตนเองและต้องจัดการให้ดีที่สุดได้ทั้งหมด สัญญาจึงไม่ใช่เครื่องมือประกันความน่าเชื่อถือได้ของระบบเพียงประการเดียว ช่องว่างที่สัญญาไม่อาจครอบคลุมได้นี้จะเป็นเรื่องที่ไม่อาจระบุได้ว่าเป็นความรับผิดชอบของใครต่อไป

ผู้บริหารของประเทศนิวซีแลนด์ให้ข้อสังเกตว่าการบริหารในระบบ contracting series นี้ยังคงต้องอาศัยความเชื่อใจในความสามารถ วิจารณ์ และความน่าเชื่อถือในตัวบุคคลที่เป็น contractor อยู่มากเช่นเดียวกัน เหมือนกับเราซื้อสินค้าและประเมินคุณภาพของสินค้าโดยดูจากยี่ห้อเป็นหลัก โดยในหลายกรณีเราไม่สามารถทดสอบคุณภาพของสินค้านั้นก่อนที่จะซื้อได้ เพราะเราเชื่อว่าสินค้าประเภทนี้ถ้าเป็นยี่ห้อนั้นก็จะมีคุณภาพ ดี (แบบที่เราชอบ) เสมอ ฉะนั้นก็ฉันทัน การ contract ในหลายกรณีเราเชื่อว่าเราซื้อบริการจากคนหรือหน่วยงานที่มีประวัติดี ซึ่งเขารักษามาตรฐานของเขาเอาไว้เสมอมา และตลอดไป เราพึงพิถีพิถันกับการเลือก contractor มากพอๆ กับ (หรืออาจมากกว่า) การพยายามเขียน contract ให้ดีที่สุด

อนึ่ง รัฐสภามีบทบาทในการนำนโยบาย Next step มาใช้มากพอสมควร หน่วยงานที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติและเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรงคือคณะกรรมการการเงินและบัญชีรัฐบาล และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งในตอนแรกก็ตั้งใจจะให้ความร่วมมือ แต่ในระยะหลังเมื่อตนเองต้องเข้ามาบทบาทในฐานะเป็นที่ปรึกษาของหน่วยปฏิบัติ ก็มองเห็นทางเดินของตนเองชัดเจน

และได้ให้การสนับสนุนเช่นเดียวกัน นอกจากนั้นก็มีบุคคลเช่นรัฐมนตรี สมาชิกสภา และคณะกรรมการประจำสภาต่างๆ บุคคลเหล่านี้ไม่ได้ต่อต้านหรือสนับสนุนการใช้นโยบายอย่างชัดเจน แต่ก็ได้ปรับบทบาทของตนเองไปตามระบบใหม่ ซึ่งบางครั้งก็ส่งเสริมให้การใช้นโยบายมีผลดี บางครั้งก็ทำให้ได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนนโยบายนี้จะถือว่าตัวแปรทางการเมืองเหล่านี้เป็นตัวแปรภายนอก

การเปลี่ยนแปลงในระบบข้าราชการพลเรือน

ระบบข้าราชการพลเรือนอังกฤษสมัยก่อน Next step เป็นระบบ Civil service system; uniform payment and grading, long-life career ซึ่งได้รับการวิจารณ์กันว่าระบบนี้ขาดประสิทธิภาพ รวมนโยบายการจัดการ (ไม่กระจายอำนาจให้หน่วยปฏิบัติงาน) และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ ระบบแรงจูงใจของการบริหารงานบุคคลแบบนี้ไม่เกื้อกูลต่อการพัฒนา productivity และการลดขนาดของภาครัฐ

Next step มีจุดมุ่งหมายที่จะให้หน่วยงานมีอำนาจจัดการทรัพยากรคนและเงินของตนเองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อส่งเสริมการพัฒนา productivity ของหน่วยงานให้ได้มากที่สุด พร้อมกันก็มุ่งลดขนาดของภาครัฐเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงได้เปลี่ยนแปลงระบบการจัดการงานบุคคลใน 2 เรื่องสำคัญคือ ประการแรก คือการให้มีระบบ bonus และให้หน่วยงานกำหนดระบบเงินเดือนค่าจ้างของตนเองได้ โดยทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นรายๆ ไป ประการที่สองคือการให้หน่วยงานกำหนดแผนกำลังคนและจัดการจ้างบุคคลของตนเองได้ ซึ่งทำให้มีระบบการจ้างแบบ contract ช่วงสั้นๆ สำหรับตำแหน่งต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง (Senior / chief executives เช่น grade 7 ขึ้นไป เป็นต้น) โดยการจ้างบุคคลแบบใหม่นี้จะมีการประกาศให้บุคคลทั่วไปสมัคร และมีการบรรจุบุคคลภายนอกเข้าทำงานเป็นจำนวนมาก

ผลการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการบุคคลดังกล่าวนี้ทำให้ข้าราชการเปลี่ยนทัศนคติจากการเข้ารับราชการแบบ civil servant ที่อาจจะมีความจงรักภักดีและซื่อสัตย์ต่อองค์กร (รัฐ) มาเป็นผู้รับจ้างชั่วคราว มีภารกิจเฉพาะด้านตามที่ตกลงกันไว้ชัดเจน และมีความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพเฉพาะด้านของตนเอง (รักษาชื่อเสียง เกียรติยศของตนเองมากกว่าของ "รัฐ") ความคิดเกี่ยวกับเรื่อง civil servant, public administrator และ public administration ซึ่งเคยแตกต่างกันไปจาก general manager / general management ในยุคก่อนก็ดูเหมือนจะค่อยๆ เลื่อนลงลงไป จนแทบจะหมดหมดความหมาย ในขณะที่เดียวกัน ข้าราชการก็เริ่มเรียนรู้ที่จะทำงานในระบบ contract และพัฒนา professional ของตนเองได้ คือสามารถทำงานได้ทั้งในและนอกภาครัฐ โดยไม่จำเป็นต้องยึดติดกับหน่วยงานใดๆ ไปตลอดอย่างที่เคยเป็นมา

นอกจากนั้น ผู้เขียนยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า แนวความคิดเรื่อง ความเป็นกลางในทางการเมือง ของข้าราชการในระบบการบริหารงานบุคคลแบบใหม่นี้ อาจเปลี่ยนแปลงไป ข้าราชการในระบบ contract มีความเป็นกลางแค่ไหน? โดยหลักการแล้วฝ่ายการเมืองมิได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับคัดเลือกและทำ contract กับข้าราชการโดยตรงก็จริง แต่ก็สามารถให้ความเห็นในเรื่องตัวบุคคล และทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานของ chief executive ดังนั้น จึงมีแนวโน้มที่ข้าราชการ contractor เหล่านี้จะทำงานเพื่อเอื้อใจนักการเมือง (รัฐมนตรี) มากกว่าที่จะขัดแย้งกับรัฐมนตรี เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนเอาไว้

อย่างไรก็ตาม ควรได้สังเกตคำว่าความเป็นกลางทางการเมืองว่าหมายความว่าอย่างไร? ถ้าดูความหมายสั้นๆ ก็คือการทำงานตามนโยบายของฝ่ายการเมืองอย่างเต็มความสามารถโดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งถ้าเป็นนัยนี้ก็ไม่มีปัญหา ระบบการบริหารงานบุคคลแบบใหม่มีความเป็นกลางมากที่สุด แต่ถ้าตีความหมายว่าการเป็นกลางทางการเมืองหมายถึงการเลือกปฏิบัติโดยยึดถือประโยชน์ของสาธารณชนเป็นใหญ่ อันนี้ไม่แน่ใจว่าเป็นความหมายที่ถูกต้องหรือไม่?

ผลการจัดการงานบุคคลแบบใหม่ทำให้หน่วยงานประเภท executive agencies ต่างๆ มีระบบเงินเอน ค่าจ้าง และ bonus ที่แตกต่างกัน และสามารถประหยัดงบประมาณค่าจ้างบุคลากรในภาพรวมลงได้ โดยจำนวนข้าราชการได้ลดลงจาก 733,176 คนในปี 1979 เหลือ 562,388 คนในปี 1990 (หน้า 102) ในขณะที่บุคลากรในหน่วยงานมีค่าจ้าง เงินเดือนเพิ่มขึ้น

กรณีศึกษา "The Public Service 2000 Initiative" ของประเทศแคนาดา

การปฏิรูประบบราชการแคนาดาเริ่มต้นในปี 1989 (นายกรัฐมนตรี Brian Mulroney) กำหนดจุดมุ่งหมาย "เพื่อความเป็นเลิศของบริการภาครัฐสู่ประชาชนในศตวรรษที่ 21" แนวทางการปฏิรูปของแคนาดาตั้งอยู่บนฐานของโครงสร้างระบบราชการเดิมเป็นหลัก

เหตุผลพื้นฐานของการปฏิรูปในแคนาดาก็คล้ายกับของอังกฤษ นิวซีแลนด์ และประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ คือการเกิด Fiscal crisis

กระแสหลักของการปฏิรูปอยู่ที่การกระจายอำนาจให้หน่วยปฏิบัติงานระดับล่างสามารถจัดการกับทรัพยากรเงินและคนของตนเองได้อย่างคล่องตัวมากที่สุด และไม่ได้ไปไกลถึงการสนับสนุนให้มีการใช้วิธีการ contract และ privatize เป็นหลักแบบของอังกฤษ (คือให้มีได้เป็นส่วนประกอบ) แคนาดายังคงรักษาระบบการจัดการภาครัฐแบบ unify public service

กระบวนการเริ่มต้นด้วยการตั้งคณะทำงาน 10 คณะเพื่อตรวจสอบปัญหาและจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงระบบการจัดบริการสาธารณะต่างๆ คณะทำงานเหล่านี้ส่วนใหญ่คือผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ

ต่างๆ วิธีการตรวจสอบและจัดทำข้อเสนอก็คือการปรึกษาหารือกับบรรดาข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ว่าจะทำอย่างไร (มีปัญหอะไร จะแก้อย่างไร) คณะทำงานได้เสนอรายงาน ซึ่งประกอบด้วยมาตรการต่างๆ (แสดงในตารางหน้า 108) จากนั้นนายกฯ ก็จัดทำสรุปทบทวนขึ้น ประกอบด้วยรายละเอียด (มาตรการ) ของนโยบายนี้ให้สาธารณชนทราบ

หน่วยงานหลักที่จัดการเรื่องการปฏิรูปคือ The Treasury Board

การปฏิรูปดำเนินไปอย่างช้าๆ ปัจจุบันอาจอยู่ในขั้นการทดลองในระดับหน่วยงานเท่านั้น วิธีการของแคนาดามีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือวิธีการของแคนาดาเปิดโอกาสให้ข้าราชการได้เข้ามามีส่วนร่วมคิดและหาวิธีเปลี่ยนแปลง ซึ่งเท่ากับได้เป็นเจ้าของนโยบาย แต่ก็มีข้อเสียตรงที่ล่าช้า จนอาจทำให้เสียทิศทางและลดกระแสการเปลี่ยนแปลงได้ง่าย

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าทำที่ใดทำมานั้น การเปลี่ยนแปลง 70% เป็นการเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ 20% เป็นการเปลี่ยนกระบวนการและระบบงาน และ 10% เป็นการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย (หน้า 108)

บางมาตรการก็คล้ายของไทยเรา เช่นการจำกัดการเพิ่มจำนวนข้าราชการ เป็นต้น

การประเมินเชิงเปรียบเทียบ

สิ่งที่จำเป็นสำหรับสัมฤทธิ์ผลของการกระจายอำนาจ

Benchmark	ประเทศไทย	อินโดนีเซีย	เกาหลี	ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์
1. เจ้าหน้าที่และสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง	ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นของเทศบาล อบต. และ กรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งมานานแล้ว มาจากการเลือกตั้งสมาชิกบางส่วนที่มีผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งทั้งหมด จังหวัดเป็นหน่วยราชการของรัฐบาลกลาง มีผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการที่แต่งตั้งจากรัฐบาลกลางโดยตรง	สมาชิกของสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากกาเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาค (นายอำเภอ) โดยตำแหน่ง	นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง นับตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมา	นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้ง	นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้ง
2. การแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานในระดับท้องถิ่น	หัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย/กรมการปกครอง)	ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด จากรายชื่อที่สภาท้องถิ่นเสนอมา	หัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้งโดยท้องถิ่น รัฐบาลระดับชาติส่งข้าราชการมาประจำอยู่ในท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง	หัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้งโดยท้องถิ่น รัฐบาลแห่งชาติยังคงแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่น	หัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้งโดยท้องถิ่น รัฐบาลแห่งชาติยังคงแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่น

Benchmark	ประเทศไทย	อินโดนีเซีย	เกาหลี	ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์
3. การให้ความเห็นชอบ / อนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น	สภาท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำงบประมาณของท้องถิ่น แต่ต้องได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด	สภาท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำงบประมาณ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับชาติ	รัฐบาลท้องถิ่นอนุมัติงบประมาณของตนเองได้ แต่ขึ้นอยู่กับเงินอุดหนุนของประเทศอย่างมาก	รัฐบาลท้องถิ่นอนุมัติงบประมาณของตนเองได้ แต่ขึ้นอยู่กับเงินอุดหนุนของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนของประเทศเป็นอันมาก	สภาท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำงบประมาณ แต่ต้องได้รับการอนุมัติโดยหน่วยงานระดับชาติ และระดับภาค
4. รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับภารกิจงานและเงินเดือน	คณะกรรมการในส่วนกลางเป็นผู้กำหนดโครงสร้างเงินเดือนของท้องถิ่น	รัฐบาลระดับชาติเป็นผู้ตั้งและกำหนดอัตราค่าจ้างเงินเดือนของพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งหมด	รัฐบาลท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในเรื่องการจ้างงานได้	รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราเงินเดือน และความต้องการการของเจ้าหน้าที่ของตนได้	รัฐบาลระดับชาติกำหนดอัตราเงินเดือนได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับชั้นของรัฐบาลท้องถิ่น
5. รัฐบาลท้องถิ่นอาจใช้อำนาจควบคุมระดับของแหล่งรายได้บางแหล่งได้	เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นสามารถควบคุมการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้เพียงเล็กน้อย	เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นสามารถควบคุมการเก็บภาษีได้เพียงเล็กน้อย กล่าวคือ อัตราภาษีถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง	รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดฐานภาษี แต่อัตราภาษีของท้องถิ่นถูกกำหนดโดยรัฐบาลแห่งชาติ	รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษี แต่ภาษีทรัพย์สินจะต้องถูกกำหนดภายในช่วงที่รัฐบาลกลางกำหนด	รัฐบาลท้องถิ่นสามารถควบคุมการใช้จ่ายของท้องถิ่นได้ แต่อัตราภาษีทรัพย์สินถูกกำหนดภายในช่วงที่เฉพาะเจาะจง
6. รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการกู้ยืมบ้าง	แต่รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้ยืม แต่โดยทั่วไปไม่ใช้เพราะกระบวนการอนุมัติจากรัฐบาลกลางโดยตรงและไม่เกี่ยวกับความสามารถของท้องถิ่นในการชำระหนี้	แต่รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้ยืม แต่โดยทั่วไปจะไม่ใช้อำนาจเนื่องจากฐานรายได้ที่ไม่มั่นคง ดังนั้นการกู้ยืมจึงต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลกลาง	รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินได้จากธนาคาร และการออกพันธบัตร	รัฐบาลท้องถิ่นทำให้พันธบัตรลอยตัว และกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตามรัฐบาลสามารถกำหนดระยะเวลาและรวบรวมจำนวนการกู้ยืมของท้องถิ่นได้	รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกู้ยืมออกพันธบัตร หรือทำข้อตกลงกับในโครงการของ BOT ได้ แต่กฎระเบียบสำหรับการดำเนินการเหล่านี้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้เป็นสิทธิภาพดีขึ้น

Benchmark	ประเทศไทย	อินโดนีเซีย	เกาหลี	ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์
7. ระบบการให้เงินอุดหนุนโปร่งใส และรัฐบาลท้องถิ่นเข้าใจในสิทธิของตน	รัฐบาลกลางมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนในบางส่วนไว้ชัดเจน แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของส่วนกลางและการเจรจาต่อรอง	ระบบเงินอุดหนุนมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และโครงสร้างเงินอุดหนุนไม่ซับซ้อน	ระบบการจัดสรรรายได้ของรัฐ มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน	ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน	การจัดสรรเงินโอนสู่ท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์ และกำลังมีการปรับปรุงเงินอุดหนุนด้านสวัสดิการสังคมและสิ่งแวดล้อม
8. การกำหนดการใช้จ่ายมีความชัดเจน	การกำหนดการใช้จ่ายของท้องถิ่นมีความชัดเจน แต่การใช้จ่ายที่แท้จริงขึ้นอยู่กับความสามารถ การเริ่มสร้างสรรค์และทรัพยากรของท้องถิ่น	การตัดสินใจยังรวมศูนย์ที่ส่วนกลางอยู่มาก ในงานเกี่ยวกับการส่งมอบบริการมีทั้งการทำงานเหมือนส่วนกลาง และกระจายงาน	ความรับผิดชอบในการใช้จ่ายของท้องถิ่นมีความชัดเจน และได้รับการตรวจสอบจากสำนักงานผู้ตรวจสอบ	การกำหนดรายจ่ายของท้องถิ่นมีความชัดเจน แต่รัฐบาลกลางยังคงส่งงบในการใช้จ่ายของท้องถิ่นบางอย่าง	การกำหนดรายจ่ายของท้องถิ่นมีความชัดเจน แต่การใช้จ่ายจริงขึ้นอยู่กับความสามารถ การเริ่มสร้างสรรค์และทรัพยากรของท้องถิ่น
9. รัฐบาลท้องถิ่นมีความสามารถในการเก็บภาษีและส่งมอบบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ	ท้องถิ่นมีขีดจำกัดในการเก็บภาษี และการส่งมอบบริการ	ท้องถิ่นมีขีดจำกัดในการเก็บภาษี และการส่งมอบบริการ	รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในรายได้และความสามารถในการจัดเก็บรายได้ค่อนข้างมาก	ท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารทางการเงิน และการส่งมอบบริการ แต่ยังคงขึ้นอยู่กับเงินอุดหนุนอยู่มาก	รัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางอยู่มาก และยังมีขีดจำกัดในการจัดหาบริการให้แก่ท้องถิ่น

Benchmark	ประเทศไทย	อินโดนีเซีย	เกาหลี	ญี่ปุ่น	ฟิลิปปินส์
10. รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดการด้านการบัญชีขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเชื่อถือได้	ท้องถิ่นเก็บรวบรวมบันทึกทางบัญชีอย่างถูกต้อง แต่ยังคงขาดระบบการจัดทำบัญชีที่ดี (ไม่สามารถแยกได้อย่างชัดเจนระหว่างรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งเป็นการรวมการตรวจสอบบัญชีรัฐบาลเข้าตามรอบระยะเวลา)	ข้อมูลส่วนใหญ่ได้รับการรายงาน ถึงแม้ว่าการรายงานและการจัดองค์การยังมีความอ่อนแออยู่ก็ตาม ซึ่งเป็นเพราะว่าระบบการตรวจสอบบัญชีของส่วนกลางได้รับการปฏิบัติเป็นประจำ แต่ปฏิบัติโดยมีกฎเกณฑ์ที่หลากหลายและมีคุณภาพต่ำ	มีระบบบัญชีและระบบการตรวจสอบบัญชีที่ดี	มีระบบบัญชีและระบบการตรวจสอบบัญชีที่ดี	จำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพและความล่าช้าของการรายงานทางการเงินและการตรวจสอบบัญชีของรัฐบาลท้องถิ่น
11. รัฐบาลกลางสามารถติดตามความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ	รัฐบาลกลางไม่ได้ทำการติดตามอย่างเป็นระบบ	มีระบบการติดตามส่วนภูมิภาค กล่าวคือมีการติดตามของส่วนกลางอยู่ แต่บ่อยครั้งก็ไม่เป็นไปตามแนวทางที่ประสานกัน	กระบวนการกระจายอำนาจยังคงอยู่ระหว่างการดำเนินการ และการกระทรวงมหาดไทยที่กำลังทำการติดตามการพัฒนาในอนาคตอย่างใกล้ชิด	รัฐบาลแห่งชาติติดตามการเงินของท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด	รัฐบาลแห่งชาติกำลังทำการปรับปรุงการควบคุมการดำเนินงานทางการเงินของท้องถิ่น

ISSN 0987 - 7339

FRENCH REPUBLIC

PRIME MINISTER

INSTITUT INTERNATIONAL
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

INTERNATIONAL INSTITUTE
OF PUBLIC ADMINISTRATION

DIRECTION DE LA RECHERCHE
ET DES PUBLICATIONS

DIRECTORATE FOR RESEARCH
AND PUBLICATIONS

EDUCATIONAL SERIES

AN INTRODUCTION
TO FRENCH PUBLIC
ADMINISTRATION

(2nd edition)



Thierry ABLARD
Catherine BARRIER
Jacques ZILLER

N° 21

November 1993

DECENTRALIZATION

Stephen GARRISH. - Centralization and Decentralization in England and France. - University of Bristol : School of advanced urban studies, 1986. - 160 p. , Occasional paper 27

THE REFORMS

Decentralisation was proclaimed by President Mitterrand as 'la grande affaire' of his Presidency. The Socialist Party was ready to do it in 1974, had they won that election, but the continuous public debate following the Guichard report, and the left's take-over of many local authorities in the meantime, made the moment even more propitious in 1981.

The opportunity was seized, and quickly, as a task likely to occupy most of the seven years. The tactics were to make it deliberately irreversible from the start - essentially by unseating the Préfet. (This may not have been altogether unwelcome per se: many Préfets were seen as identified with the right.) Only after that were functions transferred and the consequences followed through for staff and for finance.

The workload on the Directorate General concerned in the Ministry of the Interior 'and Decentralisation' was enormous, and is far from over. It has been carried out, I was told, without any increase in staff, in Paris, or in the Préfecture at Bordeaux. It has on the whole marched forward according to plan, through 21 laws and over 185 decrees. As far as new measures are concerned, however, there has by now (1985) been a deliberate 'pause' if not a scaling down of the objectives.

What the first basic law - 'Droits (rights) et Libertés des communes, des départements et des régions' - did was to end the need for the Préfet's prior approval and to substitute a post hoc control of legality only. Local authorities' decisions have now merely to be transmitted to the Préfet to become effective. The Préfet then has a finite period in which to refer them to the regional 'Tribunal Administratif' if he considers them illegal and only the Tribunal (not the Préfet) can annul them if it agrees.

The same law created new regional audit Courts ('Chambres Régionales des Comptes') composed of irremovable magistrates to help enforce local authorities' statutory budgeting rules. They will advise the Préfet on the corrections called for if the local authority fails to draw up a budget "in real equilibrium", or if its accounts reveal a deficit for last year, or if it fails to provide for obligatory expenditure, or even if it fails to produce a budget on time at all. It will be for the Préfet, not the Chambre, to take the corrective action but if he does not follow its advice he will have to publicly explain why. Most significant of all perhaps it made the President of the Conseil Général the executive of the Département, instead of the Préfet. It made the Region a full local authority as soon as its council was directly elected. Finally it reduced substantially the domaine of technical 'Tutelle' limiting Ministries' technical requirements to those with legislative backing and setting up a joint Committee with local authority representatives to review all existing and proposed requirements. This Committee is now (1985) hard at work and making real progress. Although many requirements will survive as norms or recommendations there is concern in some Ministries at standards of design and construction falling as more is left to local judgement - primary schools are one example.

The opening words of the law repeated - and at last gave reality to - the promise in the Constitution of 1959 that local authorities should 'freely administer themselves'.

The same law on the other hand restores the status of the Préfet, now to be known as 'Commissaire de la République', within the State service by re-asserting his authority over other Ministries' field services, which he is now to 'direct' (diriger) rather than merely co-ordinate. This is known as 'déconcentration', as distinct from decentralisation. A considerable administrative effort is being made by a special commission to delegate more down to regional or departmental local offices in all the functional Ministries but it is encountering much resistance in their headquarters.

Transfer of functions

The law on Droits et Libertés was followed in 1983 by further laws transferring various functions from the State to the different levels of local authority. (In two instances, the administrative costs of judicial services and the policy, the transfer was to the State.) All the transfers are to be effected by 9 January 1986 at the latest and most of them earlier.

Some general principles were laid down from the start. Functions were to be transferred to the existing local authorities, ie not a new 'map', and there was to be no 'tutelle' by one local authority over another. Each transfer was to be of the function as now exercised by the State, without reviewing the activity itself. It was to be followed by a transfer of 100% of the State's expenditure on it, either by way of tax revenues or new block grants, such as the dotation globale d'équipement, for investment, and the dotation globale de décentralisation - a residual financial transfer mechanism which will vary with TVA receipts. The strict evaluation of the compensation - authority by authority not merely overall - has been entrusted to a consultative commission chaired by a Judge of the Cour des Comptes and composed of local elected members, whose advice is invariably followed. The local authorities will be free, subject only to normal local political constraints, to vary the level of the taxes whose yields are transferred.

Staff are intended to go with their function to its new home; at first this is done by a temporary attachment, known as 'mise à disposition', of the appropriate parts of the State services concerned, whether in the Préfecture or the field services, then on a permanent basis, when the services have been reorganised and can be finally split. This is due to be done by January 1986. The individuals concerned will in theory have a choice as to their employer at that stage but in practice this is unlikely to be feasible. They will in any case have a personal choice as to their own status, to be exercised by 1989, if they find themselves in the 'other camp'.

The first law, in 1983, transferred regional planning to the Regions. The Regions had already been given, in 1982, a substantial role in assistance to industry. Not only do they allocate, on behalf of the State, some three quarters of the 'Primes d'Aménagement du Territoire' but they can also give, from their own resources, grants for job creation in small firms (under 30 employees) and small grants for new firms and can also offer interest rate reductions on loans and guarantees. They can also grant reliefs from local taxes.

The Département got the job of co-ordinating rural policy, while rural Communes were to be encouraged to group together to plan their own development by 'Chartes Intercommunales'.

In planning, both the equivalent of Structure Plans (Schémas Directeurs) and the local plans used to help determine planning applications ('POS' - 'Plans d'Occupation des Sols') were given to the Commune or to groups of Communes. There were tight conditions however about consulting other local authorities, and the Chambers representing trade and industry, and about respecting national planning rules. The Préfet can intervene to ensure provision for projects of 'national', or even 'general', interest.

Planning control was similarly given to the Commune but if it has not produced an approved POS a special restrictive code of 'limited building' applies. This was intended to be an encouragement for Communes to produce their POS. In some Communes where a weak Maire was only too happy to let the Préfet say 'no' it was feared it might have had the opposite effect. Overall however progress towards making POS and approving them has been well maintained.

The same law dealt with professional training - which seems to loom rather larger in France than in England. The basic responsibility went to the Region (its only big management task) but it has to consult its Départements and the State can still intervene in particular types of training. The Region is compensated by receiving the employers' compulsory 1% contributions; the yield of car registration dues (the 'carte grise') which formerly went to the State and by a new block grant for training based on criteria relating to population and the capacity of its training establishments.

A second law in 1983 dealt with ports, education, school transport, which also looms larger in France, social aid, and environment and culture.

In the case of ports the Region could get river ports and canals on demand but the State kept the big seaports and Paris and Strasbourg. The Regions have not apparently asked for canals! The Départements got the lesser commercial ports and fishing harbours while pleasure ports went to the Commune. In the absence of an approved 'Coastal Plan' however ('schéma de mise en valeur de la mer') it is still the Préfet who decides on port extensions.

Finance for ports is to be transferred partly via the new dotation globale d'équipement (for investment) and partly the dotation globale de décentralisation (for operating costs).

The transfer of responsibility for education in French terms means the construction, upkeep and management of school buildings. Teaching, and the appointment and pay of teachers, remain firmly in the State's hands. The transfer of actual teaching to local authorities was said to be 'unthinkable' because of the need for national uniformity - in practice perhaps also because of the strength of teachers and their unions in the Socialist Party. Even so, it proved to be the hardest of all transfers and had to be put back a year, at the request of the local authorities themselves. The result is quite complicated. Regions will build and maintain lycées;

Départements will do likewise for collèges (the first part of secondary education) and the Communes will continue to do so for primary schools. Any local authority which wants to build or run a school ascribed to a higher level can do so on demand, and help pay for it. The Region gets a general planning role, in consultation with the Départements, for both lycées and collèges but programming is done at each level and the actual list of building works is the job still of the Préfet, who is responsible for approving the teaching posts and finding the staff, via the field services of the Ministry of Education.

The transfer of education responsibilities will be compensated by new regional school building grants for lycées to the Regions and for collèges to the Départements. At an earlier stage it had been hoped to provide for collèges within the global grant for 'equipment' but the high rate of the previous State financing and the political necessity to maintain school building pointed to a new block grant to each Département.

School transport by contrast has been allocated more simply - to Communes (or groups of Communes) in urban areas and to Départements in rural areas. In both cases it is to be integrated more closely with their normal passenger transport planning function. Finance is being transferred via the new 'dotation générale de décentralisation'.

The transfer of 'social aid' covered a wide spectrum of social services including some public health functions. It has been by far the largest single transfer financially, amounting to some 20,000 million francs per year and involves eventually splitting each local 'direction départementale de l'action sanitaire et sociale' (the State field service) in two. The reason is that while the Département has been given the basic responsibility, the State has retained responsibility for certain categories of action such as drug abuse. In accounting terms, it has involved a tremendous upheaval because when the Préfet was the executive of the Département, as a matter of convenience, all the State's expenditure passed through the Département's budget. Now, four fifths of the expenditure will be the Département's own, including some contributions from the Communes which used to go to the State. The Département will not however have much discretion over the level of the various aids - it can exceed the norms prescribed by the State but not reduce them. Changes in those norms will however give rise to new grounds for compensation.

Nearly two thirds of the enormous financial transfer needed has been effected by shifting to Départements the receipts from the 'vignette' (a car tax varying according to capacity) and from taxes on property transfers. The rest is being compensated via the dotation globale de décentralisation. The Communes have been separately compensated for their continued operation of municipal public health offices. There is a special problem however over the repayment by the State of a considerable debt towards the Départements amounting to 9,000 million francs accumulated through their budgets having been always replenished in arrears. The State decided to repay only over 12 years, without interest.

Finally, in the field of culture, libraries and museums will be transferred to the local authorities already involved in running them at each level but subject still to a continued professional control by the State.

SUR LE TERRAIN

French administrators are fond of distinguishing between the law on the one hand and practice on the other and are proud of the extent to which senior civil servants can round off the hard edges of the most Cartesian legislation. The test they like themselves to apply is how does it work on the ground - "sur le terrain"? One Préfet warned - do not be misled by academic commentators, especially professors of law - whose only concern is to find trouble, and thus serve to create it!

It is early days still to apply that test to decentralisation. Yet attitudes are already being formed, stances adopted, the seeds of rivalries sown. For the most part this is happening quietly, and with great variation in different parts of the country, making generalisation more than usually dangerous.

'Conventions'

The first real test of the new relationship was a very practical one - the drawing up of the initial Conventions between the Préfet, now strictly le Commissaire de la République, and the President of the Conseil Général to settle the provisional allocation of staff and buildings, and to give effect to the takeover by the Conseil Général of its own executive functions from the Préfet.

It was negotiated in a low-key business-like way in each Département, essentially by the two people concerned. The Ministry of the Interior provided a 'model' which was usually 'respected'. (This was considered by some to be against the spirit of decentralisation but it could also be considered as no more than sensible administration to ensure factors were not omitted and to try to discourage unnecessary disparities in treatment.) It went smoothly in Gironde. In a handful of Départements there was real trouble, even deadlock. The Ministry of the Interior had to intervene in Calvados, as it did in Seine-St-Denis, where a rightist Préfet confronted the only Communist President! In some other Départements, like Morbihan for example, or Haute Savoie, there were difficulties over the buildings. These were no doubt accentuated by the fact that until 1986 the Départements are having to contribute to the costs of the Préfectures. Undoubtedly some Départements where there were personality clashes, or particularly strong political friction, saw the Convention as a chance to settle old scores, particularly as most Préfectures are owned by the Départements, not the State. This has helped the vital computer services usually to go the way of the Département. So some Préfets found themselves having to call for help to prevent themselves being peremptorily ousted from their own building, while most of them are dependent on the Conseil Général for their bodily comfort, including their flat above the office. This was largely true before, but the Préfet's position then as executive of the CG made it less irksome.

These short term Conventions did little to reduce the interdependence of Départements and Préfectures from the point of view of staff. The Préfectures lost 20-40% of their personnel but of those who stayed about half were still Départemental employees 'put at the disposal' of the Préfet. The proportion of civil servants working for the Conseils Généraux was lower, but included many of the senior officers. The individuals concerned will still have the right to exercise their personal choices later but one may guess that for the majority of them, despite the various counter-attractions of pay and conditions, they will, out of interest and natural inertia, stay with their work. It is however an element of uncertainty which remains and must affect the planning of staff resources on both sides of the divide.

Field services

Another and more recent practical test has been the long-term division of the field services of the Ministry of Social Affairs - the Directions Départementales des Affaires Sociales et Sanitaires known as DDASS (just as those dealing with Equipement are always known as DDE). This is necessary to implement the transfer of three quarters of such responsibilities to the Département. In Gironde it has meant splitting in two a service of about 1,000 staff, with about three quarters of them employees of the Département (ie in the right proportions but not necessarily in the right jobs) and with a disproportionately high number of the senior staff civil servants. The practical scope for choice at this stage has been small, most staff having to go with the work they were engaged on. But the process went quite smoothly in Gironde, thanks largely to good personal relations, and it was done in time for the Convention to be signed on 31 March 1985. There is still some concern about the future however because of the highly arbitrary split between the problems to be dealt with by each side - some suffered by the same individual - and thought was being given for example to the relative advantages of retaining a common filing system compared with a clean break. One factor helping co-operation in Bordeaux is the location of the two services still in the same building. Elsewhere however things have apparently not always gone so well - and the negotiations have sometimes been rather 'sordid'. Where the numbers are smaller (Gironde is a big and populous Département) there must be some doubt whether the State service will still be viable at Département level.

In Puy de Dôme the transfer has gone quite smoothly and there they were able to manoeuvre most of the staff into the right part in the period leading up to the split. In Haute Savoie however it was not completed yet, which may reflect the more highly-charged political climate there.

The loss of most of DDASS is producing a further major reduction of staff numbers in Préfectures. At the political level the question is sometimes raised whether France can still afford its network of Préfectures, and even more Sub-Préfectures, whose main business was the tutelle over the Communes. Even within the State service, there is apprehension in the DDEs for example that the services of the Préfectures - as distinct from the Préfet himself whom they recognise as the "Patron" - will start interfering in their day-to-day work because they have more time to spare. Depending on the success of the effort to increase delegation within the State services there may sometimes have to be a re-look at the Préfectoral and Sub-Préfectoral map.

The one field service which has conspicuously not yet been divided, despite three years of discussion and contrary to the doctrine that services will follow functions, is the most prestigious of them all - the DOE itself. Accounts of its development begin with Louis XV and the creation of the Corps of Ingénieurs des Ponts et Chaussées, one of the most influential of the 'Grands Corps'. In the 1960s the DOEs were staffed with Young Turks, willing and able to get a grip on the massive development of French towns, and fighting off rival DATAR missions in the process. Now, the DOEs employ overall 120,000 staff. Nearly 1,600 are in the DOE of the Gironde, responsible directly or indirectly for annual expenditure of about 1½ billion francs, ranging from all levels of roadwork to planning and housing and almost all types of public building, including schools.

The DOEs and their staff have understandably been concerned for their future - their Directors have met together in Paris at frequent intervals and the Vice-President of the Corps is even said to have at one time offered his resignation. There is marked reluctance amongst the State engineers to work for local élus, whom they tend to see as wilful and arbitrary, to the detriment of the individual citizen's interests. They are concerned too at the technical consequences of a split in what are very large but flexible and efficient organisations - able to switch men and equipment quickly between Départemental and State roads for example. (Critics of the DOEs might suggest that they are also concerned at the prospect of losing the substantial bonuses - 'primes' - they enjoy for working for the local authorities' account.)

The DOEs are a prime example of the mingling of State and local functions which characterises French territorial administration - which is why their future is proving so intractable. Typically they are in charge of a fifth of the Département's expenditure and a quarter of their own staff are Départemental employees. Their local offices are usually owned by the Département. Nearly half their work is for the Département, including building and maintaining its road network, whereas only a third is for State. Much of the rest is for Communes direct. The DOEs' engineers - particularly those out in the 'Sous-Divisions' - are very close indeed to local élus, for whom they are normally the only source of advice on preparing development plans and determining planning applications. They similarly advise the Préfet when the plans come to the Préfecture for approval. These services are still provided free to the Maires despite the transfer of planning responsibilities. All the Communes in Gironde which have not yet produced their local development plan ('POS') intend to employ the DOE to do it. The highly intelligent Maire of one Commune on the fringe of Bordeaux said he intends to continue to rely on them for planning applications though he does not hesitate to challenge their advice. (He added that it helps being a Polytechnician himself!) Even the city of Bordeaux uses them. In the past the DOEs had tended to be a little high handed perhaps but they have now deliberately changed their tone making it more advice and less a decision. They claim with some justification that the élus see them as 'their engineers', not just a branch of a remote State

service. They also help local Maires a great deal on the legal aspects, to prevent trouble later with the Tribunal Administrative.

Not all local politicians are so content. There is provision in the new legislation for Départements to create 'Agences Techniques' not only to run their own engineering services but to provide them for the rural Communes. One or two have done so or are considering it. An inquiry from about 60 Départements revealed that two wanted to swallow their DDE whole, 41 wanted some form of partition (though with doubts about equipment) and only eight positively preferred the status quo. If DDE's services were not free, at present anyway, possibly more would want to create their own services. Most Maires of small Communes however would probably opt to keep the DDE, because they have more confidence in their objectivity than in that of a tutelle by the Département. The Socialist mayors of the Nord and Pas-de-Calais were said in an earlier study to be waiting for the chance to crush the DDE. This may be a regional phenomenon; it was certainly not the impression in Gironde. The strongly Opposition Haute Savoie is quite content to go on using them, subject to its own firm policy control, rather than try to create its own service from scratch.

In the discussions on the DDE's future, the Ministry of the Interior has laid stress on the need to give up some at least of the DDE in the interests of visible decentralisation. The Ministry of Urbanism has, understandably also, laid more stress on the technical advantages of keeping it united. In the event the likely solution seems to be that only those parts of the DDE dealing with clear cut new Départemental functions like school transport or ports will be transferred; perhaps with some planning teams for the Départemental road network but that the Sous-Divisions will stay intact, as State services which the Département and the Communes can continue to use. The need for the State to be able to do work for the Communes has loomed large in the discussions.

Practical problems

Just as the degree of difficulty in reaching the initial Conventions on common staff and buildings, and in splitting DDASS, has varied greatly from Département to Département, so has the ease of transfer of functions varied from service to service. In the Gironde school transport for example has gone over easily - the Départements were fully involved already, even though the relevant texts arrived late in the year for Départements' forward planning. Ports too suffered from some rather late instructions.

The crucial telegrams arrived at the Préfecture at Bordeaux on 27 December 1903, with a Convention to be signed on 1 January. 25 of the ports covered were found to be no longer in use and there were no less than 10,000 existing concessions to firms and individuals to be listed. The more gradual transfer of responsibilities in the field of culture in Aquitaine has seen a series of false starts as the State tried to pin down the rather unwilling Départements by successive Conventions to do more in that field.

School building and management is widely acknowledged to be the toughest nut of all to crack, hence its postponement for a year. The work involved is immense. In May 1985 the services of the Préfecture in Clermont Ferrand were starting to visit every one of 65 Collèges with a view to drawing up agreed inventories and it was not yet known whether the city itself for example would want to claim the right to maintain any collège or lycée whose building it owned.

Decentralisation has brought two new systems into play: the Préfet's post hoc control of legality by way of reference to the existing Tribunal Administration and his control of financial rectitude by reference to the newly created Chambre Régionale des Comptes. How have they started off?

Control a posteriori

The experience of the local authorities has been largely conditioned by what they knew under the old regime, which was already much relaxed. The town of Vannes for example could recall only one annulment in recent years and that had been forced on the Préfet by a trade union. Similarly one Préfet stressed that it was policy to get them to change their minds by persuasion - which they did. Another said that he had annulled only three decisions in 19 years.

Any increase in the level of activity is likely to be conspicuous, at a time of decentralisation, and resented. Local élus, moreover, are less content to be arraigned before a Tribunal than suffering a no doubt 'politically inspired' annulment by the Préfet. How onerous the new control is depends in the first place on how far the Maire takes advantage of informal prior discussion with the sous-Préfet, as he is encouraged to do in the Morbihan and in Haute Savoie for example. It also depends on how assiduous the sous-Préfecture, where most of the work is done, is in examining the thousands of 'acts' concerned. In Puy de Dôme they try to examine 100% but in the much bigger Département of Gironde they have to be more selective. In Puy de Dôme they have to refer some acts to the Tribunal within the period allowed for reference to give themselves time to look at them properly. Most of these references are withdrawn and on the whole the Préfecture has had to take local authorities to task less than they expected.

In theory a Préfet is obliged to refer an act to the Tribunal if he believes it illegal but some wide discrepancies are reported. Some Préfets are understandably anxious not to start off the new relationship on the wrong foot, particularly perhaps if the Maire concerned were to be a Minister or ex-Minister. They are also anxious to ensure that having decided to refer, most of the cases should be decided their way, which is another incentive to caution. Lack of the detailed background information they used to possess through being the executive of the Département, and the fact that many of their own colleagues are in service in the local authorities concerned can only make a rigorous control harder to achieve.

The syndicate of Communes round the Bassin d'Arcachon, dominated by the Opposition, ie the right, claimed that the Préfecture still interfered as much as ever, just as the Caisse des Dépôts was as demanding as ever over its new block loans, but they acknowledged that some delays had been eliminated. In some Départements sous-Préfets were said to be re-asserting themselves, dredging up constraining old texts on personnel, for example. Certainly, the Tribunal Administratif at Bordeaux reported an overall increase in work load. The Préfecture of the Gironde is now referring something like 70 cases per year, Pôly de Dome about 30. Most of these so far concern fees and charges and personnel and there are one or two political gestures - such as the Commune of Tallence's refusal to toe the State line on school meals prices - which lead to references. In the future planning permissions - or refusals - are likely to figure. By then the Préfectures and the Chambres Régionales may also get more into contract procedures, another potentially fruitful field for references including failures to accept the lowest tender.

Nationally, between March 1983 and March 1984, there were 1,293 references, of which 511 were subsequently withdrawn by the Préfets concerned. Of the Tribunaux' decisions, 336 out of 430 resulted in annulments, ie vindicated the Préfet. By contrast some 70,000 preliminary contacts of one sort or another were reported indicating that informal channels are still being extensively used. 13,446 certificates of 'non-recours' were issued, a procedure whereby the Préfet assures the authority he will not be referring the decision and which some had feared might become a standard drill. Altogether, the Ministry of the Interior seemed to consider this represented a reasonable start for the new process.

Chambres Régionales

The Chambres Régionales des Comptes, being entirely new bodies, are at a much earlier stage in their development. In Gironde references to them are running at about 30 pa, of which 22 are for budgets not produced by the appointed date in the year. Nationally this is also by far the largest element, over 1,000 out of nearly 1,400 references. 186 were for budgets not in balance and 130 for the omission of obligatory expenditure, such as support for private, ie Catholic, schools. The Chambres are only just feeling their way. Their legal powers are formidable: they can act on a reference by a private citizen, or by an opposition élu, or the local authority accountant, but so far over 95% of the references are from the Préfet. Some people regard this as a failure but it is probably too early to judge. Certainly one or two officers consulted see them as a potential menace with their powers to intervene even during the financial year and to cause a debate in the Council, of which they are essentially a local 'arm', with real local knowledge and without going 'native' they will be a power in the land. Their statutory remit would allow them to get into cost-effectiveness as well as regularity, which could be particularly important. Even on the regularity side there are said to be contributions to political parties by contractors in some parts of France which would warrant examination.

How are the various levels of local authority, and the Préfet himself, being affected by the new changes in practice?

Communes

The larger towns and cities, and the Communautés Urbaines, have been affected least. The Préfet's control over them a priori was already much reduced in law and even more in practice. Nevertheless, one Rennes Councillor described its removal as not insignificant even if it had caused difficulties in only 1% of cases. They had already got competent staff, though over the next few years their reduced powers of direct recruitment, as the regional management centres come into operation, will certainly necessitate changes in their internal management. The transfers of functions have largely passed the Communes by, with the exception of planning, in which in practice the large towns already did much of the work in collaboration with the DOE. The new arrangements for social aid for education carefully preserve the Commune's elements of participation, the Bureau d'Aide Sociale for example, and the Bureau Municipal d'Hygiène - which are important politically as the citizens' first port of call. They also preserve the Commune's obligation to contribute financially.

The Communes have received new powers, shared with the Département and the Region, to assist local firms 'in difficulty' but they are showing considerable reluctance to get too involved. Some towns had gone overboard in recent years competing to get new investments, with offers of land virtually free for example. Nowadays, with little footloose investment to go round, as in England, and more pressure on local finances, even towns dominated by the left are wary of the political and financial choices implied. The Ministry of the Interior was in fact somewhat relieved to find that local authorities in general are tending to co-operate sensibly by applying the same rules within the same region.

The new powers are something of a bone of contention however between the Département and the Region, even though Aquitaine for example considers many of the cases at the level of its offices in each Département, to facilitate closer co-ordination. For direct aid to new investment, as distinct from the provision of industrial sites, which is commonplace, the Region must take the lead and the Département and/or Commune can only top up. The aid takes the form of a subsidy for jobs created up to a maximum of 30, above which DATAR's grants takes over. Départements generally resent the implied tutelle of the Region, and Pyrénées Atlantiques for one tried to contest it. On the other hand there is also a widespread feeling that assistance to industry should remain the Government's responsibility which it should not seek to shuffle off on to local authorities at any level.

For the small Commune however the other changes brought about by decentralisation are much more of a challenge. In fact according to one distinguished commentator their inability to measure up to it is likely to widen the already obvious gap between small and large Communes. Certainly the notion of a fully-fledged local authority for a Commune with a few hundred inhabitants and no more than its Maire and a part-time secretary (usually the local primary school teacher) makes little sense. In the past they have kept going with help from the DOE and the DDA (the field service of the Ministry of Agriculture which plays a large part in rural

development generally) with legal advice when necessary from the Sous-Préfecture and with financial advice from the local receveur, the accountant provided by the State who in rural areas looks after several Communes and prepares their budgets for them. Decentralisation has however called into question again the feasibility of retaining a single legal status for them all. Each time this question has been raised before it has been met by the undying attachment of the French to their Commune, large or small.

The sous-Préfet is still there to help and remains in very close touch, but there are two fields in which the rural Commune is very much exposed - planning and infrastructure. The transfer of responsibility for deciding planning applications - once the local plan ('POS') has been approved - has been described both as a poisoned chalice and as a disincentive to create a POS. Most rural Communes have not yet got one. It was clearly to preserve that incentive that a very restrictive planning regime (*règle de la constructibilité limitée*) applies until the POS is approved. This in turn creates some problems for the Préfectures. In Puy de Dôme for example it is proving hard to police because of lack of local information and its enforcement by way of the Tribunal Administratif would be a rather heavyweight political move in the current climate.

How far this particular chalice is poisoned depends largely on the quality and level of education of the Maire, who can still of course use the advice of the DDE. Two fears have been exposed - not necessarily mutually exclusive - one that many Maires would be unable to turn anything down when they could not blame the Préfet: the other that many Maires would become local tyrants - the 'maire tyran'. The only recourse for the aggrieved citizen then would be the Préfet and through him the Tribunal Administratif if somehow the Maire could be found to be in breach of a planning rule. The 'citizen's friend' may yet prove to be one new role for the Préfet. It does highlight however the need to provide training for Maires, hence the DDE's seminars already mentioned.

The danger on the infrastructure and equipment side - anything from rural water supply and drainage to sports fields and village halls - is less ambiguous. It is that of tutelle by the Département. There were signs of this before decentralisation but now, despite the explicit rejection of any hierarchy between levels, it has been virtually built into the text whereby the Département distributes many State grants for rural infrastructure as well as making its own. The individual Conseiller Général has come to exercise substantial patronage over the Communes in his Canton. Inevitably this has given rise to charges in some areas of political colour determining the distribution of funds where the Cantons are not all of the same complexion.

Départements

It is at the level of the Département - often described, with more or less irony, as the big winner from decentralisation - that its effects are most obvious. It is to the Département that the biggest blocks of functions - social aid, school transport, collèges, many ports, have been transferred. Above all the Conseil Général has been turned from essentially a debating chamber, with the Préfet preparing, introducing and executing the budget, to a place of real decision. It has also become a place of hard civics, as the Conseils Généraux find themselves progressively squeezed between rising revenue costs, over most of which they have relatively little control, and financial compensation from the State which is unlikely to keep pace with them but can scarcely be replaced by local taxes which are themselves narrowly based and difficult to raise. While the total expenditure of Départements (115 million francs in 1984) is only just over a third of that of Communes, it has been rising at something like 16% pa over the last few years. One reason has been the need to recruit staff quickly, especially senior staff, at the same time as absorbing staff from the Préfectures along with functions transferred. One result is said to be a slowing down in spending in some Départements on highways or on the building of Collèges as the costs of social aid continue to rise with higher unemployment.

The pressure exercised by these constraints varies greatly however. Despite the redistributive elements in the block grants there is still a club of poor Départements (like the Lozère and others in the Massif Central) while others, such as Haute Savoie with a booming local economy looking to Geneva as much as Lyon, are much less concerned. This is perhaps reflected in the different relationships between the Conseils Généraux and the Préfectures. At Annecy it could be described as polite but distant although buildings are in fact still shared. The Département there maintains a deliberate independence and the Préfet is not invited to its sittings. By contrast, the Préfet of Puy de Dôme (Socialist) is invited to all its meetings, even if the subject is of little interest to him. In the Morbihan - which is perhaps more typical than either - the Préfet is invited, but only for subjects of direct interest to the State.

The man at the centre of these changes is the Président of the Conseil Général. While before such powers as the Département possessed were shared between him, the Préfet and the Départemental Commission, he has now been made much more the direct equivalent of the Maire of a Commune, with much more authority before his own Councillors as well as before the Préfet. He may still need the Préfet's support however from time to time, whether in securing the advancement of State investment or resisting the pretensions of the Region or even resisting the demands of his own councillors or his own highly paid professional chief officers (who might be in collusion with the State's field services). So, given a strong Préfet, he and the Président remain the two key figures in the Département.

The Présidents are undoubtedly conscious of their new found authority, and collectively they have found a distinctive voice, despite their political differences, in a single association, separate from the Associations of Maires, to which they all belong. The new prestige of the Présidents can be illustrated by the fact that the Préfet of the Gironde found himself invited by the Président to the opening of some new quarters for the Gendarmerie - not (yet!) a Départemental function. There is a subtle dynamic to observe here - it may be that as the Département takes over more functions and becomes the dominant spender in rural areas those services like fire where the split of responsibilities is not clear cut or where there is a link with the Département by way of buildings, as in the case of the Gendarmerie, will tend to 'gravitate' towards the Conseil Général. This could apply to the DDE's sous-divisions, whose biggest employer they are already. Already, the typical Director of a DDE has far more frequent occasions to attend the Conseil Général than his Préfet.

Even more than in the case of the Communes the question of training for the élus in the Conseil Général has assumed importance. The regional cultural information centre (perhaps speaking for the Ministry of Culture) has shed one sidelight on attitudes in Aquitaine in lamenting the long time it has taken for Conseillers Généraux, 'normally pre-occupied with roads and agriculture' to wake up to cultural needs. In some Départements, the local field services like the DDE and the tax services of the Ministry of Finance have organised courses to help the élus keep pace with decentralisation.

Region

The Region is very much a special case, even now not quite accepted as a proper local authority. It was only in 1982 that Regions were first allowed to create their own services rather than use the State's. The first direct elections to them have at last been announced, for 1986, at the same time as the national elections, but they will be on the basis of Départemental party lines. At the moment the Conseils Régionaux are only indirectly elected, with the result that even in Aquitaine the councillors see themselves very much as advocates for their local patch. It was said to be difficult for many of them, for example, to take a wider, 'regional' view in preparing the regional plan. The local Senators and Deputies, all members of the Conseils Régionaux by right, have tended to be absent from their deliberations and in Brittany at least those members who were also élus at Commune or Département level tend to see the Region as the least interesting of their mandates. It remains to be seen how far proportional election on Départemental lists will go to produce a clearer sense of regional loyalty. One reason that formula has been chosen may be precisely to avoid that. Other reasons may be to maximise the left's chances, and to avoid the embarrassment of a public choice of 'regional party leader'.

This ambiguity in attitude towards the regional level is apparent in the texts. The Region does not get many functions. It has an important economic planning role, but it is not a very 'visible' one, and it is subject to constant consultation of the Départements. Its only solid management responsibilities are for professional training and for lycées. It has not, so far, been given a clear lead role in cultural activities although it is in many ways the obvious level for that.

The very lack of management burdens gives the Conseil Régional however more scope to make the most of its budget. By giving grants for a variety of projects to Départements and to Communes it is beginning to give effect to its policies and priorities for the Region. The channelling of cultural grants through the Region, its position as the privileged partner of DATAR in rural policy, even the responsibility given it to plan the pattern of lycées and collèges, all enhance the opportunities for selective intervention. It is consulted on the regional location aspects of higher education and research, for which there are 'maps' produced within the framework of the National Plan. In land use planning its policies for airports and for the development of coastal areas must be respected by other local authorities. Altogether, it is the planning side of the central administration which seems most supportive of the regional level.

Contrats de Plan

It is the mechanism of the Contrat de Plan, drawn up between the State and each Region as part of the national planning process, and the intended reconciliation of national and regional levels, which gives the Region in some ways its greatest opportunity but also presents some clear dangers. The relationship between the Contrats de Plan, briefly described in the preceding section, and the regional plans themselves, is of such importance to the evolving role of the Region as to warrant some separate analysis.

Perhaps inevitably, the procedure did not, on this first round, work quite in accordance with the announced philosophy. The period allowed for the whole regional planning process was comparatively short and the level of real public involvement varied widely as did the expertise available to the Region. The announcement of the State's own Priority Programmes (PPEs) at more or less the same time tended in itself to overshadow the 'regional' content. In some Regions the regional plan was rewritten round the Contrat and these Regions did not settle their plans until after their Contrats. This was the opposite sequence from what was intended and in those Regions at least regional planning became much more of a top-down process, with the Contrat emerging as a controlling instrument strongly reflecting the State's priorities and with the distribution of resources largely being decided in the Préfet de Région's secretariat (SGAR) as in the days before decentralisation.

The hoped for balancing of regional and national priorities within the planning process thus largely failed to materialise. This was not simply the State's fault; in many Regions there does not seem to have been the will to establish genuine regional objectives and priorities. And the regional élus invited to the preparatory work of the National Planning Commission (CNP) had failed to make use of that opportunity to inject a regional perspective at the national level.

The result was that the Contrat de Plan and not the plan itself became the effective hinge between national and regional levels, with the superior 'buying power' of the State exercising a determining influence.

The picture was not a uniform one. Not every Region was equally willing to trim its priorities to fit the State's vision. This is reflected in the wide range - from 30% to 60% - in the proportion of different Regions' budgets covered by their Contrat de Plan with the State. Regions dominated by the left tended to have a higher proportion. On the other hand, the strong influence of the State's sectoral policies - especially industrial reconversion - is reflected by its much higher percentage of the financing of Lorraine's Contrat (79%) than the average elsewhere in the low 50s. This could also be seen as a legitimate inter-regional device on the part of the State. Where Regions wanted to retain their independence, either by keeping the bulk of their expenditure outside the scope of the Contrats or by insisting on their own priorities within them, they have had to pay for it by foregoing State aid, or a lower rate of support.

Most Regions found considerable difficulty in evolving coherent regional industrial strategies differentiating between different parts of their areas. To begin with, they mostly lacked the expertise, and even statistics, to compile one. They were thus left very much in the hands of the Chambers, who were able to draw up detailed proposals, and the regional officers of the Ministry of Industry. They have also shown relatively little enthusiasm, with one or two exceptions, for financing business to create jobs as distinct from aid in sustaining them. In this field the regional development companies (Sociétés d'Expansion) still have more influence on the pattern of local investment.

Secondly, the system whereby private firms negotiate contracts with the State over a period has yet to acquire a real regional dimension. The Regions were not consulted on the regional implication of contracts between the State and major industrial groups and there are few Region-firm contracts so far.

The result in most Regions has tended to be a concentration on small areas in crisis at the level of 'bassins d'emploi' coupled with pepper-potting of other industrial measures to ensure a 'visibly' fair spread of benefits. It has also enabled the well organised agricultural lobby to get a bigger share of the cake.

Thus an analysis should not be interpreted as implying the regional planning process has failed - in historical terms it is only just beginning. The fact that most Regions have not yet succeeded in evolving a coherent industrial strategy is hardly surprising; what may be more significant in the long term, assuming the survival of the regional level, is the considerable effort put in by many Regions to create their Regional Plan, using it as a means of consolidating or even creating a sense of regional identity. For the future the relationship between the Regional Plan and the Contrat de Plan with the State remains the key: how far the Regions can succeed in tapping the State's extra resources without surrendering their own choice of priorities. So far, the balance of advantage is difficult to determine and much depends on the individual negotiations, conducted by discussions at DATAR in Paris. Certainly the Conseil Régional of Aquitaine felt it had had a fair crack of the whip - as well as accustoming some Parisian civil servants to seeing fresh 'regional' faces who were not from one of their own Corps.

How far each Region seizes its opportunity depends to some extent too on the political weight of the Président of the Conseil Régional and how far he sees it as a useful platform for his ambitions. As a general rule Regions dominated by the left are the more enthusiastic. It also depends on the quality of the teams of officers being built up. These are essentially small - only 70 in Brittany; 150 in Aquitaine and 275 in Ile de France with a population of 10 million. But they tend to be of high quality and convinced advocates of the regional idea. Many of them were recruited from the old Missions Régionales attached to the Préfectures. The comparative lack of interest shown in case work so far by the élus gives them more scope. In Aquitaine the officers are determined to prevent their numbers proliferating or getting 'bogged down in management'. The importance of these able officer teams is shown by the fact that some Regions without them did little more than add to drafts already prepared by the regional Préfectures during the negotiations for their Contrats.

So, very different styles are already apparent. At one end of the spectrum is Rhone-Alpes, in origin a somewhat artificial union of the problems of St. Etienne with the success of Lyon and the future of Grenoble. It has drawn up only a minimum version of a Contrat de Plan with the State because the opposition Départements did not want to play the Government's game apparently. This Region's interventions tend to be marked by pepper-potting. Its existence is largely ignored by Grenoble, with its prosperous local economy. On the other hand, Lyon, one of the élus of which is its Président, was not consulted about proposals in the Contrat concerning it; nor was the Communauté Urbaine.

By contrast Nord - Pas de Calais and Provence - Cote d'Azur had built up comparatively large staffs well before decentralisation under strong political leadership from the left and had pushed their powers to intervene to help the economy up to, and beyond, their legal limits.

Aquitaine falls between these extremes though nearer the more vigorous end of the spectrum. It had its initial tensions with the Préfecture but now collaborates closely with the regional secretariat there (the SGAR). It put a great deal of effort into its Regional Plan, which was one of the first done, and enlisted the help of academics and all sorts of representative organisations in a vast co-ordinated operation. In some other Regions, consultation was kept to a much closer circle. Aquitaine has made great efforts to keep its five Départements in tow, bringing them into both the plan itself and into the Contrat with the State. This did not happen in Auvergne for example, where the Contrat is said to have been largely drawn up by the Président and the Regional Préfet in personal conclave. Responding to some feeling of resentment on the part of the Départements at the Region's lead role in aid to industry, Aquitaine has offered a joint approach to all its Départements - provided they find 40% of the money.

Aquitaine has also set up three separate agencies concerned with different aspects of the Region's economy which have local offices in each Département. One of these deals with energy and has established links with the State energy agency. Although Regions have been given no statutory role in energy it seemed necessary to Aquitaine to interest itself in it. In other fields too, the Region is

laying down the beginnings of an economic strategy. Inevitably at this stage there has to be something in it for everybody but the Region is deliberately varying the rate of its grants for new investment according to the varying needs of different areas. It has also taken an active role in seeking solutions to the two problem areas of Lacq, where the gas is running out, and Aubèrs where a large refinery has closed. The width of the Region's interest is well shown in the Contrat de Plan which ranges from agriculture and rural development, by means of contracts with groups of Communes, to the regional road network and technology transfer. Apparently the Départements would like the Region to get involved in social aid. (The nearest it has got so far is to contribute to housing rehabilitation schemes.) Whether this is because they would like to tap the Region's resources, or distract it from its more intrusive economic intervention was not clear!

Finally, and in one way perhaps most important of all, the Region is seeking to sell itself to the public. This is not an easy job. While Aquitaine does mean something to the average inhabitant it has a somewhat historical ring to it. S/he would more likely describe himself or herself as coming from the 'Sud-Ouest' or 'more' precisely, the Landes or Pyrénées Atlantiques, if s/he did not quote his or her actual town or 'pays'. This may partly account for the role the Region is playing in culture in which it has been busy helping to create regional art and theatre funds. How far Aquitaine does mean something to the electors by 1986, or how far the political parties think it means something to them, will no doubt influence the importance they attach to the regional elections and hence their candidates for it, which will in turn affect the importance and evolution of the Conseil Régional itself in the 1990s.

Préfet

How much has the Préfet lost? That is not easy to answer. Préfets belong to a proud corps, with a great tradition. Part of their job lies precisely in keeping up the public image of the State and they are still, in fact less ambiguously now, the representatives of the State. But in truth they have lost a great deal. There may well be a new role for them but it is not clear yet. In the meantime Préfets have been through a difficult time. It is perhaps significant that the question of protocol, which is being reviewed, has been exercising their minds greatly. Not so much their own precedence at ceremonies - as the representative of the State they come before a Président of the Conseil Général - but whether a Sous-Préfet should do so also. Two 'general posts', even more comprehensive than usual, have not helped. Many of the Préfets who negotiated the initial conventions on the transfer of the Départemental executive had only just arrived in post. The Corps as a whole was suspected, not only because it had simply through time become identified with the former régime of the right, but because some Préfets seemed to get on too well with the increasingly right-wing-dominated local authorities.

The loss of tutelle, the loss of the Départemental executive, and the loss of the patronage conferred by specific grants were all major blows to the prestige of the Corps. They also cut the Préfecture off from vital sources of day-to-day information, making it harder to exercise its remaining functions and harder too to keep up with some of the field services who have still got day-to-day access to Départements and rural Communes. Some Conseils Généraux have rubbed salt in the wound by being unnecessarily difficult on buildings and even about official cars. It

is not surprising that a few Préfets resigned outright, or that more Préfets and Sous-Préfets joined the local authorities they could no longer browbeat. The coming restoration of specific grants for small rural Communes is a slight crumb of comfort indeed against losses on this scale, and even that will be done with the advice of a committee of local élus.

Some Préfets took it harder than others. The vigorous Préfets reacted by taking as much advantage as possible of the new decree on deconcentration giving them the authority to 'direct' rather than merely 'co-ordinate' the other Ministries' field services. Thus the former Préfet of the Gironde had regular meetings with all the Directors of the field services, sought periodic reports from them, and briefing for his visits within the Département. The former Préfet of Ile et Vilaine had a similar reputation amongst the local authorities in the Département, which no doubt helped to maintain his status with them too. Some have made use in a punctilious way of the small print in the legislation and their post hoc control on legality to retain their position; others tried to stay close to the Président of the Conseil Général acting in effect as his Secretary General - perhaps as a better known, and more trusted, partner than some political rivals within the Président's own party machine.

Some might see a distinction soon emerging between the 'big Préfet' - probably in charge of a key Département and usually a Préfet de Région as well, frequently consulted by Paris and with a good deal of direct contact with Ministers, and the more remote Départemental Préfet to whom the loss of the Départemental executive was an irreparable blow. Certainly, whatever new authority the Region does acquire in time, some of it will rub off on to the Préfet de Région.

Deconcentration

Deconcentration, in the sense of more delegation to local level within the State service, has so far been something of a disappointment, as has already been mentioned. The Préfets at their periodic conferences in Paris regularly grumble about lack of progress. In this they are the victims of the re-centralising tendencies visible in technical Ministries whereby new rules and procedures are invented to keep the files coming to Paris. Deconcentration has not yielded anything like a substitute for the losses suffered through decentralisation.

In one respect however the Préfet has stolen a march on one potential rival - the Trésorier Payeur Général (TPG) the head of the Ministry of Finance's field services. It is the Préfet who now chairs the Committee on assistance to local firms and it is the Préfet who has the right to refer financial irregularities to the Chambre Régionale des Comptes, not the TPG, even though it had been the TPG who, on behalf of the Cour des Comptes, had controlled the accounts of most local authorities before the creation of the Chambres.

This is perhaps a pointer to the new role open to *Préfets*. Their role of controllers of local authorities has never been more than one strand of their work. Their responsibility for security and public order, which remains, has always been at the core of their work, though less publicised. More recently, their work has taken on a strongly economic flavour and this is the new growth area. As one *Préfet* put it, more than half his time is now spent on the local economy to the point of negotiating between management and unions to keep a key firm in production. The new Government initiative on work in the community for unemployed young people ('TJC') which has been given to *Préfets* to run at the local level is a powerful addition to this role.

What is surprising by English standards is not so much what the *Préfet* has lost as how much he had and how much he still has: it was the change required in approach which proved somewhat traumatic, and with it the loss of personal prestige. It would be surprising however if this corps of able self-confident and eminently versatile administrators were not able to carve out a useful and satisfying job from what is still legitimately theirs. But it is also difficult to believe that the nominal equality of status between all *Préfets* can be maintained for ever: that is however bound up with the future of the Region, if not of the whole 'map'.

THE FINANCIAL MEANS

There has been, as yet, no radical overhaul of local authority finance in France, to match the transfer of functions. The compensation provisions have been grafted on to the existing financial structure, with the tax revenues already mentioned transferred, and with the addition of the two new block grants - for decentralisation itself, ie a compensatory mechanism, and for 'équipement', a wide range of capital investment projects, much wider than previously received specific grants.

The existing structure was already recognised to be shaky and decentralisation has put more strain on it.

This is not the place for a detailed description, but some idea of the quantities involved and trends visible is necessary as a backcloth to the local authorities' reaction to decentralisation and to consideration of what may happen in the future.

Local taxes

Nearly all local authorities' directly raised revenues (as distinct from charges, increases in which are still very tightly controlled by the State) derive from the traditional four local taxes. Three of them are based on property ('d'habitation'; 'propriété bâtie'; and 'propriété non-bâtie') and the fourth - which yields about as much as the rest put together - on business ('taxe professionnelle'). They are collected by the Ministry of Finance's field service which also does annual revaluations and they are raised by both *Communes* and *Départements*. They are subject to ceilings imposed by the State (2 or 2½ times last year's national average, plus special ceilings on the *taxe professionnelle* to prevent local authorities penalising business more than households). As a proportion of GDP they only amount 3.5% but it is rising fast.

In 1984 the spending of Communes and groups of Communes reached about 293 billion francs, a rise in volume terms of 4.3%. Their yield from the four taxes was 76 billion, a rise of 19%. Départements spent 115 billion, a rise of 2%. Their tax revenue was 33 billion, a rise of 18%. Capital investment by local authorities and their agencies, which accounts for 80% of the whole public sector, is now increasing only very slowly with the decline especially in house-building. The Communes are still however responsible for nearly 90% of it. Their main source of finance is the 'Caisse des dépôts et des consignations' an old-established State financial agency drawing its funds from the savings banks and lending to local authorities and, increasingly, to industry. Its favourable rate interest loans are used as a tap to control investment but are now, deliberately, less than 1% under market rates, net of commission.

Grants

By far the biggest State grant to local authorities remains the 'dotation globale de fonctionnement' (DGF), instituted by the previous government in 1979 in replacement of an earlier tax on salaries. It is tied by law to the level of the State's TVA (Value Added Tax) receipts. For 1985 it is estimated at 66 billion francs - a rise of 5% and just above inflation. It contains a substantial and deliberate re-distributive element, based partly on tax base potentials but more on the taxes actually levied by local authorities on households - a criterion which the Ministry of Finance has described informally as 'perverse'. The distribution formulae also take account to some extent of population growth, and the special needs of conurbations, and of the core cities within them, and of tourist centres and there is a guaranteed minimum increase for each local authority of 4% in 1985. In the case of 12 thinly-populated Départements extra resources are allocated according to lack of financial resources and length of road network. A 'Comité des finances locales' composed of Deputies, Senators, civil servants and local authority representatives controls the distribution formulae of the DGF. While they contain factors intended to favour particular types of authority they do not contain any explicit effort to measure 'needs' as in the English Rate Support Grant.

The other grants towards revenue expenditure are much smaller. 'Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle' amounts to four billion francs, of which three quarters goes to compensate local authorities generally for the State's decision to

reduce the burden of the tax on some types of industry and one quarter is a redistributive grant to help the poorest Communes, financed by an extra levy on business in the low-tax areas. The remaining grants include three billion francs in compensation for similar exemptions decided by the State to free construction from the built property tax. Some two billion francs is also paid annually to Communes for the housing of primary school teachers, as part of the DGF.

Grants for capital investment are budgeted at 20 billion francs, half of which is represented by a repayment of the TVA levied on local authorities' schemes.

The new 'dotation globale d'équipement' (DGE) which is paid to both Communes and Départements is rising slowly as it takes over from specific grants and has reached 3½ billion francs in 1985. Its total is tied to the index of gross capital formation in the public sector as a whole and it represents a proportion of all local authorities' investments, ie a wider range than recent specific grants. Though falling, as more types of grant are being put into the new block grant, specific grants will still exceed it in 1985, at nearly five billion francs.

In the case of Communes, DGE only represents 2.2% of their investment. 70% of their DGE is distributed according to how much each spends but the rest incorporates redistributive factors to favour small poor Communes and to benefit Districts, Urban Communities and other groups more than individual Communes. The sums received by Départements represent a rather higher proportion of their expenditure. Nearly half reflects what they spend on rural development, including grants they make to small rural Communes for drainage, etc. Changes are proposed however to revert to some system of specific grants to the small Communes themselves because of their evident inability to finance large 'lumpy' investment through their own very small annual DGE. Other factors taken into account in distributing DGE to Départements include length of road network, with multipliers for mountain roads and sea crossings to islands and incentives for Communes to group together, and with Départements or Regions, to carry out improvement works.

The residual 'dotation générale de décentralisation' (DGD) is budgeted at nearly nine billion francs for 1985, to which must be added nearly two billion for a special block grant to compensate the Regions for their new burden of professional training and three billion for the yield of the taxes transferred to the various levels of local authority. After 1985 the DGD will vary with the DGF, ie according to TVA (VAT) receipts.

Tax reform

By law, the dotation globale de fonctionnement must be reviewed in 1985. Radical reform of local finance figured prominently in the original agenda for decentralisation - and was foreshadowed in Article 1 of the first law - but it is widely felt there is little practical room for manoeuvre. On the one hand the State has decided in its own budget to limit public expenditure growth below inflation, an end to which local authorities are expected to

contribute. As part of this policy, the money taken in by savings banks which funds the Caisse des Dépôts is increasingly being directed to loans to industry. Loans to local authorities are being held down and they are having to pay more for them, through a reduction in the proportion of 'privileged' loans and a sharp reduction in the differential below market rates. (Down to 1% nominal or 2-2½ including charges.) Local authorities are continuing to borrow but more are having to go to the market. Their indebtedness is growing, by something like 15% pa.

The authorities themselves on the other hand feel themselves increasingly squeezed - by the State's limitation of their increases in charges, on public transport for example; by their fear that the DGF will not keep up with inflation; and by extra demands on them now that they are responsible for more services. Their costs are rising (including 3% more staff in 1984) and they are having to pay more out on managing and maintaining the investments of the '60s and '70s. Despite the Government's announced intention that half local authorities' resources should be locally raised, however, two thirds of their receipts are still determined by the State, hence the increasing pressure on their local taxes.

The local tax base is one of the problems. Not only is it largely linked to possession of property, rather than income, but the State's increasing resort to reliefs, whether of households or business, means that the link between spending decisions and the felt effect on the electorate is weakening. 28% of the taxe professionnelle is now in fact not paid by the firms assessed for it but by the State, casting doubt on the possible continuance of that tax as the main source of genuine local revenue.

There are also serious issues to be tackled in the DGF itself: - in the balance for example between core cities, suburban areas (which are said to do badly under the formulae) and rural Communes. A choice may have to be made between retaining a guaranteed increase for all authorities and the redistributive components - the effect of which is almost impossible to identify precisely but for which there is widespread support; indeed it is widely felt to be inadequate. Some Départements are very poor still in relation to others, while the wealth of individual Communes round Rennes varies between the ratios of 1 and 35, depending on the location of industrial plants in particular. This issue goes to the heart of decentralisation because of the inherent conflict of principle between national solidarity and the freedom for rich areas, whether Regions, Départements or Communes, to forge ahead on their own resources. So far, the indications are that the redistributive element will be at least maintained. The only other indication of the direction of change is one familiar to English ears: that the system must be made more comprehensible!

DECENTRALIZATION AND DECONCENTRATION SINCE 1986 (IIAP)

As well accepted by elected officials on the left as well as on the right, the bases of various decentralizing reforms undertaken between 1982 and 1986 have not been questioned since.

While an irreversible process, decentralization is, however, far from complete ; It is being implemented in accordance with the laws of 1982-1983, with continual adjustment. Applying the reforms initiated by M. Defferre and the many corrections which followed has necessitated 71 laws and 748 decrees.

While it is not possible to analyze the terms of each, this article will review the contributions made by texts which most clearly illustrate the developements which took place between 1986 and 1992.

1 - 1986-87 is generally considered to mark a pause in the decentralization process. Legislative and legal expansion decreased noticeably and, with the exception of two laws, the government of the time limited itself to consolidating the advances made in 1982.

The first of these two laws dates from August 19, 1986 and contains two provisions of interest. First, it abolishes the possibility, introduced by the law of January 6, 1986, to elect the general and regional council boards to proportional representation. Secondly, it modifies the budgetary control mechanism for communal decision-making by instituting a two-week delay for the transmission of some municipal council deliberations.

The law of 13 July 1987 on the territorial civil service is "aggressive" to the extent that it reneges on certain aspects of territorial civil service organization stipulated by the laws of July 13, 1983 and January 26, 1984. The main reason for this reform lies in the desire of the new majority, which followed the March 1986 elections, to relax statutory territorial civil service regulations. It consolidates the autonomy of locally-elected officials in the area of personnel recruitment and management.

2 - The law on improved decentralization of 5 January 1988 aims at diminishing the risks incurred by local authorities through economic intervention and strengthening the principle of free competition. This law limits the possibility for communes to take action to aid ailing companies. It also restricts the right to guaranteed loans.

3 - The law of 6 February 1992 concerning the territorial administration of the Republic is certainly the most important text regarding decentralization of the last few years.

This law aims at completing the wide-ranging decentralization reforms undertaken at the start of the decade and to correct certain inadequacies or "negative" developments within decentralization.

To this end, it has set four objectives :

- to make deconcentration the operational principle of government administration

- to improve the functioning of local democracy
- to tighten government control over the actions of local authorities
- to encourage resumed cooperation between them

a) The deconcentration principle

Article 2 establishes deconcentration as general organizational principle of government, reversing the workings of the French administration to the extent that deconcentration has become the rule and direct administration by central services the exception.

However, the principle has only legislative value and does not affect prior jurisdictions nor the possibility for the legislature to reserve the management of any particular state function to the central administration. The impact this principle will have will depend on the perseverance of governments to apply it.

A reorganization, the most noticeable feature of which seems to be the emphasis placed on the regional level, is currently in the planning stages. It reaffirms the role of the regional prefect (culture, environment, rural development and city planning).

For the first time, a hierarchical-type relationship has been instituted between the regional and departmental prefects. The first receives the power to determine the directions to be taken in terms of national and community policy implementation (social and economic development, national development) which will then be imposed on the second.

This reflects the desire on the part of the Government to concentrate its apparatus on the regional level and to compensate for the weakening of certain departmental structures (departmental agencies for health and social action) by reinforcing regional services, making it possible to bring State power to more efficient levels.

b) A posteriori adjustments for controlling the actions of local authorities

Looking back on the last ten years, the inadequacy of this type of control in terms of its general operating conditions and in certain areas, such as adjudication of contracts, can clearly be seen.

Its greatest innovation is that, in cases referred with a request for a stay of execution, it requires that the administrative judge pronounce judgment within one month. The repercussions of this obligation are considerable if one takes into account the delays, which are becoming increasingly longer, required by overburdened administrative courts to judge on such requests as well as the growing inefficiency in annulment decisions handed down with these delays.

There has been a concurrent consolidation of the powers of the regional audit courts.

If we add to this the new procedures for adjudication control implemented by law n° 91-3 of 3 January, 1991 concerning openness and consistency in adjudication procedures, it is evident that we are witnessing a tightening of Government control aimed at eliminating certain decentralization inadequacies.

c) Increasing Local Democracy

The law of 6 February 1992 endeavors to correct two inadequacies in French local democracy.

a. To improve the protection of minorities within local assemblies. For example, in communes of over 3,500 inhabitants, the municipal council, as the regional and general councils, are required to have rules of procedure which the law stipulates may be brought before the administrative courts.

b. Article 10 institutes the principle of "information to inhabitants on local affairs" and their "participation in local life". In fact, this article is content with the careful introduction of a procedure which enables municipal authorities to consult with all or part of the communal electorate on communal affairs. This limited innovation is confined to simply providing a legal framework as the practice of consulting the population, most often in order to ratify a council's decision or to consolidate communal opposition to a government project, has become standard routine (more than one hundred since 1978). This type of consultation is the only initiative of the municipal council.

d) To endeavor to strengthen cooperation between local authorities

The innovations introduced aim at reducing the increasing malfunctioning that decentralization and the dispersal of communal structures have caused in the urban centers. Nevertheless, these are inscribed in classical voluntary cooperation models, respecting the principle of local authority autonomy.

For the first time, the problem of inter-regional cooperation has been dealt with by a law which endeavors to grapple with regions ill adapted to economic action and European competition. It is now possible for regions to form "inter-regional coalitions", which are public institutions for cooperation (3 or 4 adjoining regions). This lies within a classical judicial framework (the territorial public-body) intended to limit recourse to private law procedures (inter-regional associations under the law of 1901), which are, however, more flexible.

It is, above all, in the area of inter-communal cooperation that the law of 6 February 1992 intends to innovate by instituting new forms of cooperation : communities of communes and communities of towns (reserved for urban areas of over 20,000 inhabitants).

Lastly, the key provision of this law and the main resource of the local authorities, the *"taxe professionnelle"* (business tax), will be gradually communalized, with upsetting effects on intercommunal cooperation.

4 - The decree of 1 July 1992 which sets out the deconcentration charter can be situated within the extension of the law of 6 February 1992.

It brings together all the major directions and conditions of the deconcentration policy, which has been heavily affected by decentralization since 1982, into a single document.

This text modifies the decrees of 10 May 1982 concerning the powers granted regional and departmental prefects and aims at the eventual establishment of a new balance between the central administration operations will, in the first instance, be readjusted by reducing the prerogatives of central services as far as possible. The implementation of state powers will now, with the exception of a limitative case enumeration, be carried out at different levels of territorial administration.

The charter restricts the central services to a role of conception, animation, orientation and control at the national level. They will, thus, participate in the elaboration of projects for bill and decree drafts as well as in the preparations for implementing executive decisions.

Definition of Powers by Level

- the *région* : animation and coordination of Government policies concerning culture and the environment, urban and rural policies. Level for programming and allocating of State investment funds. Level for multi-annual program contracting between the Government and local authorities.

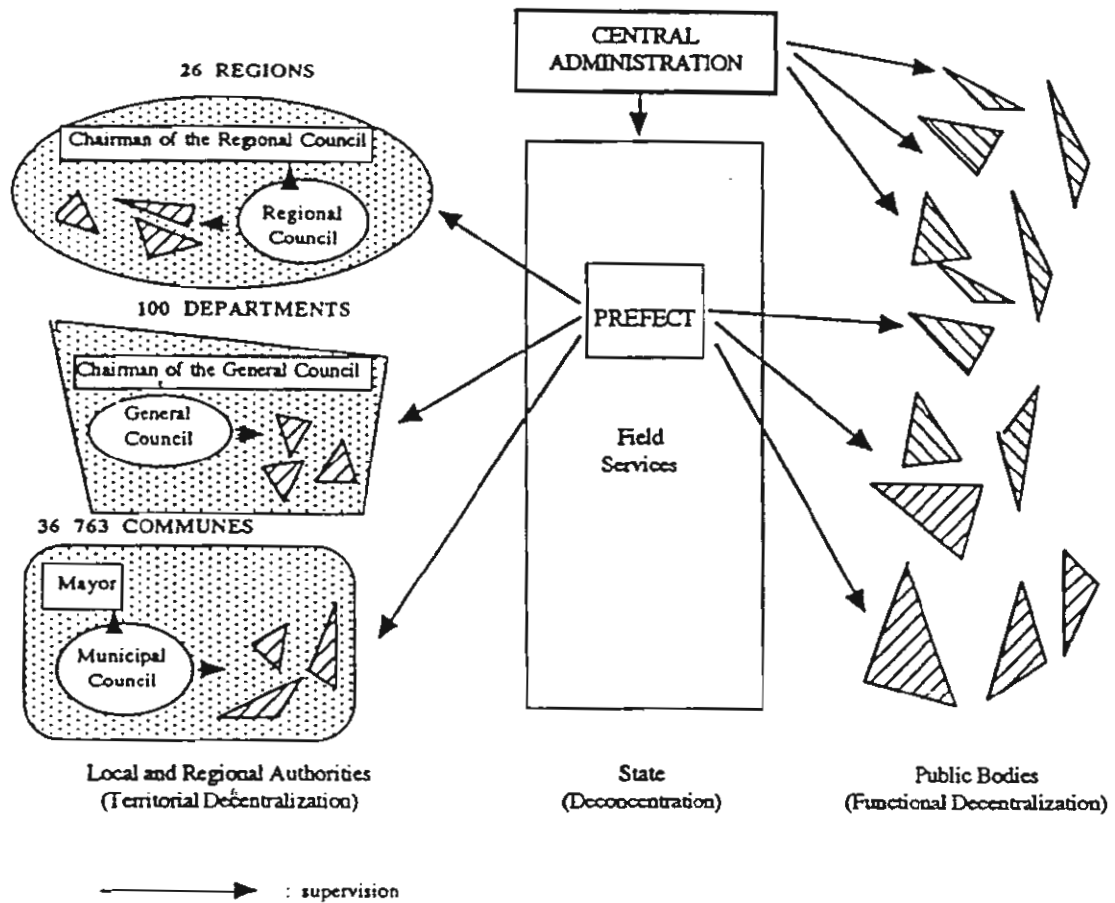
- the *département* : the list is shorter. The charter exclusively mentions the implementation of national and community policies, with the exceptions called for by the text, in particular those establishing *région* and district competences. In reality, this brevity is deceptive because the accepted delimitation mode reveals that the department remains the common-law level for the accomplishment of deconcentrated tasks.

- the district (*arrondissement*) : this delineates the "territorial framework for carrying out local development and the local administrative action of the State". This formulation seems to be more an observation of the actual situation in place than an extension of deconcentration.

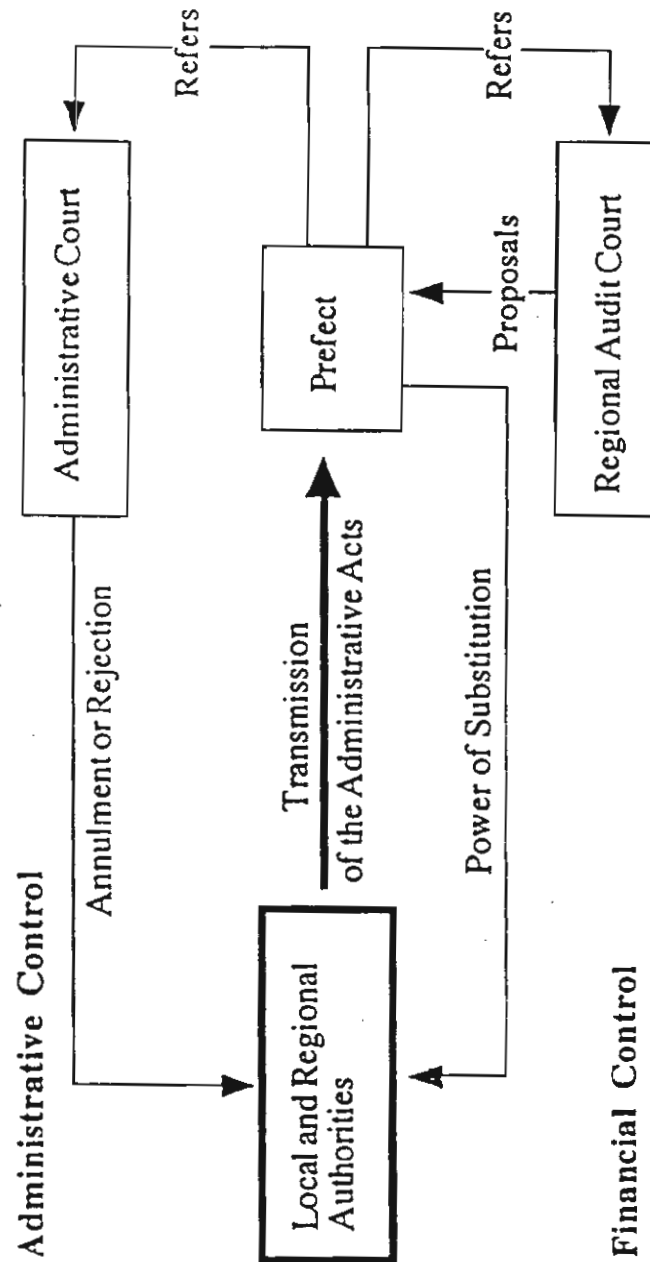
Surprisingly, the charter calls for a certain reconcentration of power within the territorial administration. This is demonstrated by a new reinforcement of the position of prefects and by the express or implicit establishment of a hierarchy between the different administrative levels.

September 1993

215
DIAGRAM :
GENERAL ORGANIZATION OF GOVERNMENT
IIAP



217
 DIAGRAM :
 THE NEW SYSTEM OF STATE SUPERVISION
 ON LOCAL AUTHORITIES (SINCE 1982)
 IIAP





MAB

MAC

Ongoing Reform
In the Australian Public Service

An Occasional Report
to the Prime Minister
by the
**Management
Advisory Board**
No. 15
October 1994

Reports in the MAB-MIAC Publication Series

- No. 1 - Improving Asset Management in the Public Sector
- No. 2 - Devolution and Regional Offices
- No. 3 - Budget Flexibility: Carryover Provisions Between Financial Periods
- No. 4 - Resource Agreements
- No. 5 - Accountability in the Commonwealth Public Sector—
An Exposure Draft
- No. 6 - Devolution of Corporate Services
- No. 7 - The Management of Underperforming Officers in the
Australian Public Service
- No. 8 - Contracting for the Provision of Services in Commonwealth Agencies
- No. 9 - Strategic Planning for Training and Development
- No. 10 - Performance Information and the Management Cycle
- No. 11 - Accountability in the Commonwealth Public Sector
- No. 12 - Building a Better Public Service
- No. 13 - Delegated Authority Handbook
- No. 14 - Legal Issues—A Guide for Policy Development and Administration
- No. 15 - Ongoing Reform In the Australian Public Service: An Occasional Report
to the Prime Minister by the Management Advisory Board

These reports are available from all Commonwealth Government bookshops around Australia, and from the AGPS Phone Shop on (008) 020 049. Canberra customers should phone 295 4861.

Further Information

Further information on MIAC and the publication series can be obtained from the MIAC Secretariat, Department of Finance, Newlands Street, Parkes ACT 2600.

Ph : (06) 263 2179

**Ongoing Reform
In the Australian Public Service:
An Occasional Report to the Prime Minister
by the Management Advisory Board**

October 1994

Australian Government Publishing Service
Canberra

© Commonwealth of Australia 1994

ISBN 0 644 35515 8

This work is copyright. Apart from any use as permitted under the *Copyright Act 1968*, no part may be reproduced by any process without prior written permission from the Australian Government Publishing Service. Requests and inquiries concerning reproduction rights should be directed to the Manager, Commonwealth Information Services, Australian Government Publishing Service, GPO Box 84, Canberra ACT 2601.

Produced by the Australian Government Publishing Service



THE DEPARTMENT OF
THE PRIME MINISTER AND CABINET

CANBERRA, A.C.T. 2600

OFFICE OF THE SECRETARY

Telephone: (06) 271 5200
Facsimile: (06) 271 5935

10 October 1994

The Hon Paul Keating MP
Prime Minister
Parliament House
CANBERRA ACT 2600

Dear Prime Minister

In the report *Building a Better Public Service* last year it was suggested that the Management Advisory Board might from time to time provide you with a report on performance improvement in the Australian Public Service (APS). I am attaching the first such report.

As you know, the Management Advisory Board is charged under the *Public Service Act 1922* with advising the Government, through you, on significant issues in the management of the APS. Since MAB has no executive functions and the performance of each department and portfolio agency is primarily the responsibility of secretaries and agency heads reporting to Parliament through their respective Ministers, the report focuses on issues affecting the APS generally or impacting on a number of areas within the Service.

My expectation is that the report and any successors will together provide an overview of APS achievements as well as of the problems and issues faced over time and solutions applied in their resolution.

This first report is of necessity somewhat experimental. Subject to any views you may have, any future reports might reflect much the same broad themes, but I expect the reporting process to be a dynamic one which reflects the particular Government and APS priorities of the time.

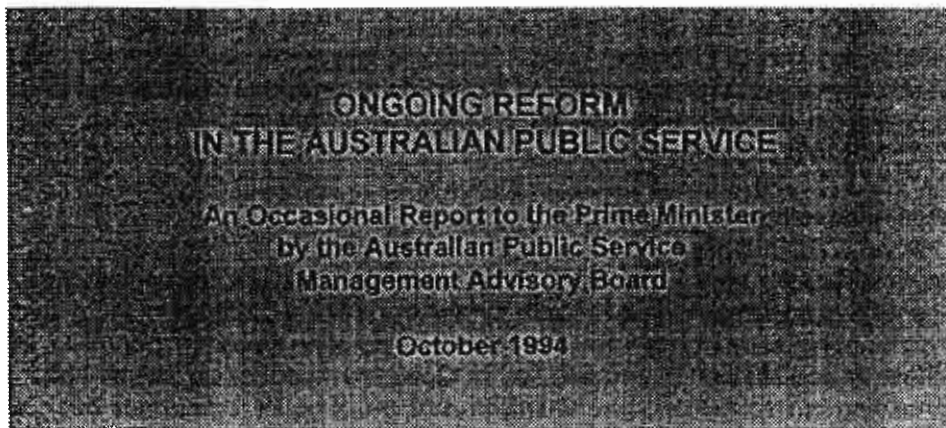
The report itself, entitled '*Ongoing Reform in the Australian Public Service*', is intended to provide you with a general overview of the performance of the APS over the past 18 months and of its current capacities. Just as importantly, it deals with some of the problems experienced during that time and the action taken in response. Finally, it raises some of the emerging management issues with which the APS will need to deal in the near future.

On behalf of the MAB, I commend the report for your consideration.

Yours sincerely

A handwritten signature in cursive script, reading 'Michael Keating'.

M S Keating



This report describes recent progress in the ongoing reform of the Australian Public Service (APS), with comments on a number of the more significant developments in 1993-94. It has been prepared as a short overview on APS performance, especially in giving better client service, and describes ways in which the APS has improved its capacity to manage its work. The Report concludes with brief thoughts on some of the challenges being faced by the Service.

DELIVERING BETTER SERVICE

As with any organisation, the performance of the APS must be assessed fundamentally by the quality and cost of what it delivers. Administration must be directed to serving clients needs efficiently, effectively and fairly.

Increasingly, in delivering quality service, the APS is focusing on a more rigorous identification of customers and a better understanding of what they want, need and expect. Such an understanding permits a more timely, accurate and appropriate delivery of services. Key to this objective has been attitudinal change involved in recognising the diversity of customers of the APS and seeing them as having a right to expect quality of service, be they Ministers, industry, pension recipients or fellow staff members.

This focus necessitates more effective use of delivery standards and, increasingly, the acceptance of 'best practice' as driving both the setting of standards and the allocation of resources necessary to achieve them.

In turn this acceptance is resulting in more innovative and flexible work practices, a particularly important outcome as we seek to develop more competitive environments which recognise alternative suppliers both within the public sector and outside for many of the services traditionally provided on a monopoly or near monopoly basis.

The imaginative use of technology continues to play a significant part in achieving quality service, and developments now in prospect will fundamentally change the way in which we do business. The challenge is to develop an across-the-service environment which has the imagination and the skills to grow with these changes.

Policy development and implementation

In 1993-94, the APS was heavily involved in developing and responding to the Government's policy directions under the central decision-making and coordinating authority of the Cabinet. Co-operation between portfolios in effective and efficient implementation of Government policy objectives and in providing advice to the Government on a range of policy issues has been a significant feature of the APS contribution during that period.

Activity in the Service in support of the Government's policy initiatives in the past 12-18 months has included:

- development and preparation of the Discussion Paper, *Restoring Full Employment*, and *Working Nation*, the Government's **White Paper on Employment and Growth** which involved the provision of advice from working groups on a range of topics and co-ordination by a Task Force across the APS;
- implementation of the Government's decision to refocus **industry policy** through the establishment of *AusIndustry*, together with a review of Commonwealth programs headed by an eminent business leader with secretariat support from the APS;
- work by many departments and agencies on the Government's **micro-economic reform** objectives in partnership with the State and Territory governments and local government
 - work on **general government services** is aiming to improve program management and effectiveness in terms of client needs and a shift in focus from inputs to outputs and outcomes to provide a basis for a clearer delineation of the respective roles and responsibilities of the different levels of government and more efficient and accountable program management;
 - development of a **National Competition Policy** following the Government response to the Hilmer Report with a working group reporting to COAG;
- development of measures in **health policy** to improve the efficiency and responsiveness of the private health insurance sector which has led to a range of reform measures to promote better competition between industry participants and to make private health insurance more attractive to consumers;

- implementation of the Government's **industrial relations reforms** contained in the *Industrial Relations Reform Act 1993* involving a shift to an enterprise bargaining based wage system underpinned by relevant awards is now being complemented by a revamped Workplace Bargaining Program and the extension of the Best Practice Program administered by DIR;
- implementation of the *Native Title Act 1993* following the MABO decision was undertaken by a Task Force in PM&C with the co-operation of the Attorney-General's Department, ATSIC and the Department of Primary Industries and Energy;
- the successful conclusion to the Uruguay Round of the GATT negotiations and expected agreement to the establishing of the **World Trade Organization** were significant international developments in which a number of Departments, Foreign Affairs and Trade in particular, played an important role in supporting Australia's negotiating position;
- the development and implementation of the initiatives agreed at the first meeting of the Asia-Pacific Economic Co-operation (APEC) leaders in November 1993 involving numerous departments and agencies, co-ordinated by the Departments of the Prime Minister and Cabinet and Foreign Affairs and Trade - the high priority placed by the Government on the APEC trade agenda has been matched by increases in the resources devoted to APEC issues in a number of portfolios.

Early Budget

In August 1993, the Treasurer announced the Government's intention to advance the timing of the Budget for delivery before the end of the financial year. Development of proposals to give effect to this decision involved extensive consultations between coordinating departments in the period to December 1993 when it was announced by the Treasurer that agreement having been reached with the minor parties in the Senate and Senator Harradine the 1994-95 Budget would be brought down in May 1994.

In addition to the challenges inherent in the move to an early Budget, the 1994-95 Budget process had to encompass parallel development of the measures announced in the White Paper *Working Nation*, which was released one week before the Budget. This placed considerable demands on Ministers and officials, but was successful in delivering Budget outcomes consistent with the Government's overall economic and social priorities and within a constrained timeframe.

The 1994-95 Budget also introduced a new process of consultation with the minor parties in the Senate, including publication of a Fiscal Framework Paper by the Government setting out the overall objectives and strategy and the preparation of revised Budget documentation (Portfolio Budget Measures Statements) and rationalised Annual Reports/Program Performance Statements.

Perhaps the most important indicator of the smooth management of this difficult process is the fact that the 1994-95 Budget was passed on 9 June, well before the end of the financial year.

ACT Government Service

The ACT Government Service was established as a separate entity from the Australian Public Service on 1 July 1994. Following detailed industrial negotiations, Commonwealth legislation was amended to allow for the successful transfer of some 13,000 full and part-time staff to the new ACT Government Service.

Service improvement

The Government and Ministers decide what kind and level of services should be provided on the basis of the needs and interest of client groups. But once the nature of the services is specified and resources allocated, it is the responsibility of the APS to see that services are delivered effectively, efficiently and in a timely fashion, with proper courtesy and sensitivity and with full regard to the needs of clients. For the APS this is the nub of client service and service quality, and the Service is striving to improve its capacity to carry out this key function.

The following examples illustrate how departments and agencies have been endeavouring to improve the services they supply to the community, the business sector and the other organisations in the public sector:

- The Department of Finance is involved with a number of large service delivery agencies, namely the Departments of Employment, Education and Training, Social Security and Veterans' Affairs and the Australian Customs Service, in **benchmarking service delivery**, and will continue to actively encourage the spread of benchmarking as a means of stimulating continuous improvement in both efficiency and effectiveness.
- The Department of Social Security has published service standards covering **claims processing, accuracy, service levels at public contact outlets**, administrative review and compliance activities. Achievement against the standards is regularly monitored and reported on. Improvements were assisted by the finalisation of best practice and benchmarking studies for key areas of the Department's operations.
- The Department of Immigration and Ethnic Affairs has substantially enhanced important aspects of its **client service activities**, specifically in its Residence and Review programs. It has achieved productivity increases of 12.5% (Residence) and 6% (Review) over the past three years, reduced the number of staff in each program by about one-third, achieved greater consistency in outcomes and notably reduced average processing times. It has also removed large backlogs of cases accumulated in 1989 and 1990.

- The Department of Human Services and Health initiated a move in 1992 to 'Activity Based Costing' for a range of its **corporate services**. The exercise was designed to provide the Department with information on the true cost of providing corporate services and to provide a firm basis on which to charge clients for resources consumed. The Department now charges a fee for the provision of corporate services to Statutory Authorities and Trust Accounts within the portfolio.
- A key initiative announced in *Working Nation* was the expansion of **case management services** which will greatly improve services to clients by having regard to their individual needs, leading to improved employment outcomes. In addition, competition is to be established between CES and non-CES agencies to allow greater choice for the unemployed and so reinforce the individualisation of assistance.
 - Opening case management to competition will draw on the expertise and commitment that exists in the community sector and private agencies. It is expected that between 30% and 40% of caseload work will eventually be undertaken by non-CES agencies.
 - An Employment Services Regulatory Agency is being established independently of the Department of Employment, Education and Training (DEET) to promote and regulate competition (legislation is currently before Parliament).
 - DEET itself is establishing a separate agency, Employment Assistance Australia, which will provide specialist case management services.
- The Australian Quarantine and Inspection Service (AQIS) commenced operating on a fully commercial basis on 1 July 1993 with total cost identification for its services. More generally, AQIS is embarking on a process involving cost reduction, job redesign, management reorientation and renewal, and client focus involving a **charter of service**, individual client feedback arrangements and client service surveys.
- The Australian Tax Office (ATO) has continued to improve the quality of its services:
 - ATO's Electronic Lodgement Service now handles returns for more than six million clients, giving them a turnaround service of fewer than 14 days compared to up to 8 - 10 weeks in the past. Previously available only through tax agents, **electronic lodgment** has recently been extended to all individual taxpayers and can now also be used for lodging company, superannuation fund, partnership and trust returns. A facility enabling direct debiting of payments and direct crediting of refunds has also been established.

- The **Billpay Agency** service is now available through every Australia Post office and agency in Australia. The service has been extended and now accepts payments from child support clients, group employers, sales tax clients and individual taxpayers. In 1993-94 clients used Billpay to make 4.6 million payments (representing altogether \$31.4 billion).
- **EFT payment arrangements**, enabling electronic transmission of payments from the ATO's largest clients, also continues to grow, with some 10,000 payments for in excess of \$5.9 billion received in 1993-94.
- Decentralisation has continued, with three more new **ATO Branch Offices** opening in 1993-94.
- The Department of Defence has adopted an innovative approach by testing through **tendering processes** whether some of its non-core functions would be better performed by outside providers. Work involving around 2,200 civilians (and around 2,800 military) has so far been tested with average savings in excess of 30%, with more to come.

Evaluation as an aid to improved performance

The Public Service relies on both external and internal scrutiny to monitor its performance. Parliamentary committees, the Auditor-General, the Ombudsman and a range of other independent bodies provide departments and agencies with external scrutiny, and there are a number of mechanisms for promoting internal scrutiny, including for the purposes of advising Ministers. In particular, there are special arrangements for evaluation of expenditure programs during the preparation of the Budget.

There were a number of significant instances in the last year where **external scrutiny** raised concerns about systemic issues in the quality of administration in the APS. The first was the Senate Select Committee inquiry into matters arising from the **pay television tendering process**. The Committee noted some gaps and failings in administration, as also identified by Professor Pearce in his inquiries into the department concerned, from which lessons have been learnt. The Senate Committee endorsed four sets of departmental guidelines (price-based allocation processes; obtaining legal services; documenting a department's business on files; and preparation of advice to Ministers). In accordance with the Committee's recommendations, the guidelines were circulated to all portfolio secretaries. The Management Advisory Board also commissioned two relevant projects: on the consideration of legal issues in policy development and administration, and on delegated authority, both of which are discussed further below. The resulting papers will be published and widely distributed to members of the APS.

At the same time, the concerns raised by the Committee need to be balanced against the positive result for the Government and the community generally by the new market-based approach to allocating pay TV licences. Allocation of the two satellite pay TV licences yielded \$198.5m for the Commonwealth, and, despite the need to amend tender conditions for deposits and the strategy of 'cascading bids' employed by some bidders, the tender allowed the licence allocation to proceed more quickly than would have been possible under the former regulatory regime. The Australia-wide auction of 190 MDS (multi-point distribution system) licences was also completed successfully, yielding \$90.6m. There will be major gains for the community in diversity of services and for industry in the form of local content and infrastructure development.

Lessons have also been learnt from the review of the **Australian Customs Service** conducted by the committee chaired by Mr Frank Conroy. The Conroy committee was critical of the ACS for its lack of clear definition and focus, over-emphasis on its control function at the expense of facilitation of passenger movement and trade, certain aspects of its performance and its staffing practices and culture. Following the Government's acceptance of the thrust of the report, action has been taken to commence the process of culture change and begin reviews of all aspects of Customs functions to place greater emphasis on facilitation and professionalism.

Following criticism of the administration of **discretionary grants programs** contained in the Auditor-General's Report on the Community Cultural, Recreational and Sporting Facilities Program (Audit Report No. 9 1993-94) and the House of Representatives Standing Committee on the Environment, Recreation and the Arts (which reviewed the Auditor-General's report), a review of discretionary grant programs was undertaken across all departments in early 1994. Senator Faulkner informed the Senate on 31 May 1994 that departments had reported that procedures governing approval of grants generally met the recommendations insofar as the reports' recommendations were relevant and the programs were being assessed to ensure that they did not depart from good practice.

The Auditor-General published a 'Best Practice Guide for the Administration of Grants' in May 1994 to provide assistance to administrators in the design and implementation of grant schemes and for auditors in conducting performance audits into the administration of such schemes.

Complaints to the Commonwealth Ombudsman and submissions to the Joint Select Committee Inquiry into Certain Family Law Issues provided impetus for measures undertaken in the **Child Support Agency** to improve the quality of the Agency's services to its clients. This has included facilitating access by clients through streamlined procedures, increased availability of case management services and improved phone and written contact services.

The **internal evaluations** undertaken across the Service are also vital for managers in appreciating where and how improvements can be made.

Working Nation, for example, relied heavily on findings from extensive evaluative activity conducted in the Employment, Education and Training portfolio. More generally, there are several examples of evaluations in recent years which have had a significant impact on government decision-making, including the evaluations of the Access and Equity Strategy, and the Newstart, Child Support and Jobs Education and Training programs.

The Department of Finance's Evaluation Management Information System (EMIS) records information on over 1,000 major evaluations altogether covering the period 1989-1996, many of them related to client service. The Department of Finance considers that the Portfolio Evaluation Plans (PEPs) for 1994-96 show a marked increase in quality and strategic usefulness, with the planned evaluations better reflecting priorities within portfolios.

This judgment is supported by a number of audit reports by the Auditor-General into the management of evaluation in the APS, confirming that evaluation activity is generally increasing across portfolios. It would be fair to say, however, that more can be done to link evaluation activities to the improvement of APS advice to government and to enhancing program outcomes to the benefit of the nation.

The 1993-94 Budget commissioned a series of **major program and policy reviews**, which will complement the normal cycle of evaluations in each portfolio. The reviews were commissioned in the context of the Government's concern to reduce the Budget deficit to around one percent of GDP by 1996-97. Some 48 reviews were announced in that Budget, relating to aspects of programs which collectively cover over 50% of total Commonwealth outlays. So far, 23 of those reviews have been completed. In the 1994-95 Budget, eight new reviews were commissioned, bringing the total number of current reviews to 33.

THE STATE OF THE SERVICE

The reforms of recent years have sought to better match authority with responsibility by devolving the authority to make management decisions to those actually charged with the responsibility for administering particular services. This has necessarily involved reform of both the financial and human resource management frameworks, with the former tending to lead. Important aspects of those financial management reforms have been reflected in the package of bills introduced into Parliament earlier this year to replace the Audit Act.

Recent developments have been some devolution of authority for, and greater flexibility in, pay arrangements and the organisation of work through negotiation at agency level (workplace bargaining) and performance appraisal for senior staff. These mechanisms, with their link to the more flexible use of people and resources, have reinforced the improvements in productivity achieved in the APS in recent years.

A new framework

A great deal of careful work has gone into planning new arrangements to give agencies greater flexibility and autonomy in their financial management, and at the same time, to clarify and strengthen accountability.

The new financial regulatory, accountability and accounting framework proposed for Commonwealth agencies and replacing the *Audit Act 1901* is contained in the *Financial Management and Accountability Bill 1994*, *Commonwealth Authorities and Companies Bill 1994* and the *Auditor-General Bill 1994* introduced to the House of Representatives earlier this year.

The legislation will enable the accountability requirements of all Commonwealth controlled bodies to be viewed as a whole. There will be a single set of core reporting and auditing requirements and standards of conduct for executive officers, and the Auditor-General's mandate will be extended to all Commonwealth authorities and Commonwealth companies without exception.

The effect will be to improve public service managers' understanding of the fundamental principles of financial control and to increase accountability for financial management. This in turn will translate into more efficient, effective and ethical use of the Commonwealth's resources.

Rewarding good performance

Performance appraisal, performance based pay (introduced in 1992) and workplace bargaining (adopted in 1993) are now well established features of the public service environment.

Progress with agency bargaining was focused in the first year on the development of reform agendas, training of key staff and improving understanding of the new system. A major dispute on Budget related issues in September-October 1993 injected some delays but the momentum accelerated sharply during 1994. Around half of APS employees are now covered by ten agency agreements certified by the Australian Industrial Relations Commission, including Attorney-General's, Australian Taxation Office, Defence, Employment, Education and Training, and Veterans' Affairs, with further agreements close to finalisation. As at August 1994, some 66,000 eligible APS employees were covered.

While there is a clear need to see wider penetration of bargaining in the rest of the Service particularly to smaller agencies, evidence suggests that efforts are being made to advance workplace reform on a wide front. The number of agreements finalised cannot be the sole indicator of the success of the Government's move to devolve industrial relations. The full benefits flowing from these processes will become evident in the period ahead and will be evaluated.

The APS Agreement expires in December 1994 and the Government will be considering its approach to the next round of negotiations shortly. An evaluation of outcomes to date is being finalised by the Departments of Industrial Relations and Finance which is expected to note impediments to progress including constraints on the bargaining agenda and disincentives in the gain sharing arrangements.

Performance based pay was introduced for the SES and Senior Officer grades in December 1992 as part of the APS Workplace Bargaining Agreement. It provides an 'at risk' component of remuneration linked to, and as a reinforcement for, **performance appraisal**. They are important elements of improved performance management in the APS, drawing on widely established elements of modern management practice.

There were teething problems with the early rounds of performance based pay and, following inquiries by the Senate Standing Committee on Finance and Public Administration and the Australian National Audit Office in 1993, the central agencies have provided extensive additional advice to APS departments and agencies to strengthen the application of the arrangements, consistent with a clearer statement of the objective to reward above-standard performance. There are now also wider reporting provisions which recognise the need for accountability, including to Parliament, while preserving the confidentiality of an individual's rating and payment. For Senior Officers, additional flexibility on performance based pay is now available through agency bargaining.

In considering performance pay, management has had in mind that the pay for any position should be adjusted according to the requirements of that position - clearly someone who only barely meets those requirements is not deserving of performance pay. However, the majority of senior public servants - as a rough judgment about 80 percent - are sufficiently talented and motivated that their performance more than meets these minimum requirements and performance pay is appropriate; pay which only continues while their additional performance warrants it. Furthermore, a much smaller proportion, at least in some years, make a superior or even an outstanding contribution, which it is desirable to recognise and reward accordingly.

For non-SES officers there are guidelines on the amount of funds that may be allocated to performance pay. In any one year a department or agency is expected to allocate only an amount equal to 50% of the figure that would be reached if the maximum bonus were paid to all the staff in the eligible classifications. This encourages agencies to be realistic in assessing performance otherwise the bonuses payable would not be meaningful either as rewards for good performance or encouragement to better performance.

There have also been changes affecting **Secretaries' tenure and remuneration arrangements**. The Parliament agreed last year to amendments of the *Public Service Act 1922* to allow all current departmental secretaries the option of appointment for fixed terms of up to five years (previously fixed term arrangements only applied to appointees from outside

the APS). The great majority of current secretaries have elected to take up fixed term appointments with a 20% loading (as determined by the Remuneration Tribunal) in recognition of their loss of retention rights. All Secretary appointments in the future will be made under these new arrangements.

This reform is a natural evolution of the changes made 10 years ago when the Parliament removed the right to tenure in particular positions and the policy of rotations on a five year basis was adopted.

Leadership

Consistent with the thrust to devolution, a new collegiate leadership is being developed whereby the experience of line departments and agencies can contribute to setting the management environment and framework for the Public Service. This is important to ensure the capacity of the APS for following through in implementing the policies that the Cabinet has decided.

The Management Advisory Board (MAB) supported by Management Improvement Advisory Committee (MIAC) plays a key role in that process. In 1993, three important papers were issued: *Accountability in the Commonwealth Public Sector*, *The Australian Public Service Reformed* (evaluating a decade of management reform); and *Building a Better Public Service*. As noted elsewhere in the Report, MAB is now sponsoring a range of studies emphasising accountability and continued commitment to the highest standards of probity to provide guidance to all departments and agencies.

Portfolio secretaries now meet monthly for discussion of government policies that cross portfolio boundaries and to exchange views on management issues affecting the APS as a whole. Portfolio secretaries and a number of heads of statutory authorities met at a residential retreat last September for a more extensive exchange of views and information, and will do so again later this year.

These meetings encourage a commitment to leadership by establishing a greater sense of collective responsibility. They help not only in setting the leadership agenda for the APS at large but in ensuring coordination where government policies must be implemented by many agencies, as for example in Commonwealth-State relations, industry policy and Australia's many-sided engagement with the Asia-Pacific region.

Resources issues

There has been some concern expressed in the Parliament and elsewhere about the growth in APS **running costs** (salaries, property operating costs and administrative and internal legal services). Real growth in running costs is expected to be 3.3% in 1994-95. This growth needs to be assessed, however, within the context of growth in overall government activity. Outlays are expected to grow by 3.1%. The portfolios expected to contribute most to

the running costs growth are, in ascending order of magnitude, the Departments of Foreign Affairs and Trade, Social Security, Defence, and Employment, Education and Training - together accounting for just under 2%. Of the new resources agreed in the 1994-95 Budget, more than half (around \$225m) were approved to implement the initiatives announced in *Working Nation*.

Information technology has for many years had a major impact on the way the APS works, and its influence is growing.

The Information Exchange Steering Committee (IESC), which was formed some years ago, is continuing to foster and support close integration with industry, State and Territory governments and the private sector to promote and adopt a broader vision for the use of IT. Efforts are being directed towards continuing to achieve better value for money in respect of agencies' IT investments and, importantly, optimising solutions to support the Government's programs and service delivery requirements.

The IESC has also initiated a major study into the use of performance indicators to support the improved management of IT and has issued a series of reports encouraging the wider adoption of sound management principles. The publications have been distributed widely in the APS and have attracted strong interest from other levels of government in Australia and overseas.

CHALLENGES AHEAD

For the future, among the key issues for the Public Service will be the promotion of values, particularly the importance of ethical conduct, and the continuing evolution of the employment framework. The Service will also need actively to confront the social, technological and demographic developments of the 1990s as they affect its people and work practices.

Responsiveness, ethics and accountability

Responsiveness, service and high standards of ethics and accountability are all essential goals for the modern public sector. In a devolved management environment with a focus on service and results, an important priority therefore is to ensure that public servants understand that these goals do not conflict but are complementary.

MAB/MIAC projects

The Management Advisory Board has commissioned a range of studies to address key management issues in the APS. The following projects have been completed or are under development during the coming year:

- **Delegated authority**

This paper will assist public servants in understanding the relevant legal principles applying to the delegation of authority; raise awareness about the

design of administrative systems based on accountability consequences of different options for delegating authority; and establish a set of principles to help delegates exercise their power appropriately. It will be published shortly.

- **Consideration of legal issues in policy development and administration**

This project addresses the legal context in which the APS operates; helps public servants identify legal issues in their work as early as possible and understand potential implications; and is aimed at integrating the consideration of legal issues routinely into policy development and program administration. It will also be published shortly, and will be supported by a seminar program across the Service.

- **Guidelines on Official Conduct**

The 1987 Guidelines are being updated to take account of the reforms in recent years, and to give added emphasis to the key APS values identified in *Building a Better Public Service* launched last year. An extensive process of consultation has been undertaken, and discussions are about to commence with the Community and Public Sector Union on parts of the guidelines of particular interest to the union. Publication of the revised document will need to take account of the Government's consideration on specific issues, such as whistleblowing and fraud.

- **Performance management: The integrated use of recognition, rewards and sanctions**

This project, which is nearing its conclusion, addresses policies and practices designed to foster individual and team performance within the APS to serve the Government, Parliament and the community more effectively. The Public Service Commission intends to promote the concepts in the paper by means of a national seminar series commencing in November at which the paper will be launched.

- **Implementing APS ethical standards and values**

Work is progressing on a paper on this topic for publication later this year. It will assist APS managers to implement ethical standards and values by giving senior and middle management an understanding of the ethical framework within which they operate, including the role of law, guidelines, codes of conduct and APS values, and a range of practical steps which can be taken to implement ethical standards and values. The paper will discuss ethical problems related to political neutrality, business decisions, conflict of interest and whistleblowing.

- **Managing risk**

In the context of continuous improvement in the APS, this project attempts to address the need for high standards of accountability while promoting awareness of risk management techniques. It will develop a framework which agencies can apply in their diverse organisational contexts. MAB intends that the project be developed during 1994-95 as an exposure draft, but will also

draw on draft guidelines expected to be published soon on this topic by the Standards Australia Risk Management Committee.

MIAC in the next year or so will be studying a range of issues with an underlying strategic focus:

- the principles of benchmarking in public sector management (and thereafter, best practice examples);
- the cost of personnel practices;
- cross-agency program delivery;
- reducing hierarchies and working through teams; and
- encouraging innovation.

These projects are likewise intended to further the process of cultural change in departments and agencies.

A flexible management framework

The more flexible use of the Public Service workforce is a further vital consideration in underwriting the recent financial management and performance management reforms noted earlier in this Report. The freeing up of the industrial relations climate through workplace bargaining should support this process.

The legislative framework for people management is also very important. This is being addressed in the current review of the *Public Service Act 1922*. The review group can be expected to propose simpler, more understandable arrangements than in the present Act. Such arrangements would both reflect and advance the public sector reforms of the last 10 years, to provide greater flexibility and effectiveness while balancing accountability requirements with key public service values, including professionalism, the maintenance of the highest standards of probity, integrity and conduct, together with a close focus on results.

Social, technological and demographic developments

Like other organisations, APS departments and agencies are confronted with wider social, technological and demographic developments to which they will have to respond if they are to deal with change successfully.

The growth in the use of **information technology** and electronic data networks in Australian society (such as the Internet) is expected to continue as broadband telecommunications services become more widely available.

The rapid growth of new systems is changing the way the Government does business. A number of departments and agencies are already using, or are moving to adopt, such data networks as a means of improving communication and information transmission within Government, and of delivering services to clients and industry more effectively and efficiently.

At present, however, use of networks by the public sector is somewhat uncoordinated and piecemeal. There is a need to explore ways of better managing Government use of networks, to make better use of existing technologies, and enable departments and agencies to position themselves to exploit future opportunities.

The Public Service will also have to deal with the continuing social and demographic change. The percentage of women in the APS for example has increased overall and in senior and middle management positions. Compared with 38% in 1983 women made up 48% of permanent staff in December 1993. The number of women promoted to SES positions as a percentage of the total promoted increased from 6% in 1983 to 24% in 1993. Many women (and of course many men) have family responsibilities which will need to be taken into account in the management by departments and agencies of their responsibilities, for example through the options for working from home now made more viable by technological developments.

There are also important challenges flowing from the age composition of the APS population, its impact on mobility, and the expectations of officers at all levels for career development.

Promotion prospects reflect in part the age composition of the Service, which in turn reflects the numbers of people leaving. Retrenchments, which are award-based and generally voluntary, made up 35% of all separations in the year to June 1993; they have been confined largely to the 'blue collar' occupations in the APS. A recent Department of Finance paper notes that resignations (45% of all separations) have been running at a very low and static level in recent years, but the level can be expected to increase as the economy improves further. Retirements (15% of separations) are also running at a low and steady level. Surprisingly, there has been an increase in staff (especially men) choosing not to retire until the maximum age. The APS now has a greater number of staff in the age groups from 30 to 45: due to this, the retirement rate will not increase until the second decade of the next century.

In the period between 1983-84 and 1993-94, there was a rise in the median ages for ASO6 level officers (formerly Class 8) from 36 to 39 years, for Senior Officers Grade C (formerly Class 9) from 38 to 41 years, and for Senior Officer Grades A/B (formerly Class 10/11+) from 41 to 44 years. A recent study by the Department of Finance has found, as might be expected from the age statistics, that promotion prospects for Senior Officers are now not as high as in the 1980s. Nor are they likely to improve for a number of years.

On the other hand, mobility has increased for senior officers overall, with the central coordination agencies especially increasingly filling their senior officer vacancies by external transfer, that is, by recruitment of senior officers from other agencies. Many service delivery agencies, however, still rely heavily on internal promotions.

Similar observations apply to the Senior Executive Service. It has been found that central agencies and agencies with a business clientele or which provide income support tend to have SES officers who have spent more time in other agencies than those agencies which have more specialist functions.

The 1993 Secretaries' Retreat endorsed the establishment of an **SES Band 3 Committee** to consider mobility and other development options for the most senior SES officers. The Committee has been examining how the experience of the Band 3 group can be built upon and how to plan for the career development of those with the greatest potential for progression. In the last year or so there have been 19 lateral transfers between departments and agencies among the group of 68 Band 3 officers. The new SES Band 3 development scheme, *Leading our Future in Asia*, will assist the APS overall in the same way, with its emphasis on strategic management and its focus on Asia.

CONCLUSION

In recent years the APS has been making good progress in focusing on results - by looking closely at clients needs and service quality and evaluating the outcomes. This has been reflected in higher productivity and the quality of program administration and outcomes. MAB considers, however, that there is scope, and a need, for further improvement, building on the reform efforts of the last decade.

With the recognition that the environment in which the APS operates is in a constant state of change, the Service needs to continue to be able to respond and to anticipate future change. This requires flexibility and a capacity to re-set priorities at short notice. It also needs to be reflected in the APS 'culture' and in the attitudes of staff at all levels, not just the management. Conveying to all officers a sense of where they fit into this environment is the management task to be faced in the 1990's. The benefits will be seen in staff who are imaginative and able to demonstrate initiative and commitment while at the same time dealing equitably and honestly with the public.

Members of the Management Advisory Board

Dr MS Keating, AO (Chair)
Secretary
Department of the Prime Minister and
Cabinet

Mr AS Blunn, AO
Secretary
Department of Social Security

Mr PT Core
Secretary
Department of Industrial Relations

Mr P Robson
Joint National President
CPSU

Ms HR Williams, AO
Secretary
Department of Tourism

Mr PJ Twyman
Chief Operating Officer for Australia
AMP Society

Mr DJ Ives
Public Service Commissioner

Mr ST Sedgwick
Secretary
Department of Finance

Mr L Woodward
Chief Executive Officer
Australian Customs Service

Members of the Management Improvement Advisory Committee

Mr Russell Higgins (Chair)
Executive Director
Resources and Energy Group
Department of Primary Industries and Energy

Ms Cathy Argall
General Manager
Australian Property Group
Department of Administrative Services

Mr Len Early
First Assistant Secretary
General Expenditure Division
Department of Finance

Mr David Edwards
First Assistant Secretary
Business Law Division
Attorney-General's Department

Dr Ian Heath
State Manager
Department of Human Services & Health

Mr Peter Kennedy
Deputy Public Service Commissioner
Public Service Commission

Ms Moira Scollay
Second Commissioner of Taxation
Child Support
Australian Taxation Office

Mr Dudley Martin
Assistant Secretary
International Projects
Department of Employment,
Education & Training

Ms Diana Temby
Australia Council

Mr Bernie Yates
First Assistant Secretary
Australian Public Service Division
Department of Industrial Relations

Mr Stephen Bartos (Convenor)
Assistant Secretary
Resource Management Improvement Branch
Department of Finance

October 1994

Fact Sheets on Sweden

Published by the Swedish Institute

February 1996

Classification FS 52 s Od

Local Government in Sweden

Local self-government has a long tradition in Sweden, but the laws underlying the current system go back only somewhat more than 100 years. The first such legislation is generally considered to be the Local Government Ordinances of 1862, which separated Church of Sweden tasks from civil tasks at the local level. Church tasks were assigned to the parishes of this Lutheran State church, while civil tasks were assigned to cities and rural municipal districts. At the regional level, the Ordinances established a new unit of self-government known as the county council (landsting), whose territory normally coincides with the national government's regional administrative unit, the county (län).

In other words, there are two levels of secular local government in Sweden, with the municipality (kommun) as the smallest unit and the county council as the regional unit. The new Local Government Act that went into effect in 1992 defines the roles of each of these levels. In addition, the Church of Sweden has local units, each still called a parish (församling), whose activities are regulated by the 1992 Ecclesiastic Law.

The public sector has gradually increased its share of the Swedish economy. During the past 15 years, overall central and local government spending—including both public-sector consumption and transfer payments to households—has exceeded 60%, and in some years even 70% of Gross Domestic Product (GDP).

The tasks of municipalities and county councils

The tasks of the local government sector fall into two distinct categories: those included in the general power granted to municipalities and county councils under the Local Government Act, and those based on special legislation.

The division of labor between the municipal and county council sectors has so far been based essentially on the principle that tasks requiring a larger population base should be handled by the county councils. Medical care is the most typical example.

The Local Government Act stipulates that municipalities and county councils themselves may take charge of those matters of general interest that are related to their respective territories or their members—i.e., residents or property owners—and that are not the specific preserve of the central government (the State), another municipality, another county council or some other body. Under this general power, municipalities and county councils engage in such fields as cultural affairs, leisure activities, streets and roads, parks, communications and transportation, water and sewage, generation and distribution of energy etc. In recent years, municipalities have also assumed responsibility for a growing number of refugees and asylum-seekers from abroad, in exchange for special State compensation.

The specially regulated tasks of local governments, which they are usually required to provide, include schools, social services (child care, elder care, primary care), care of people with disabilities, physical planning and building, certain environmental tasks and emergency services (municipalities), health care and public dental services.

The school system is one of the biggest and most important tasks of the municipal governments, which are responsible for:

- the nine-year compulsory comprehensive school for all children aged 7–16 and
- the upper secondary school, which serves 90% of older teenagers.

This means that practically all education below university level is operated by local governments. Under a 1992 act of Parliament on State grants for "independent schools," the establishment of privately operated new schools will be encouraged. There are currently about 100 independent schools entitled to such grants.

Social services are available to anyone who needs them, and under the Social Services Act, the municipalities are responsible for providing their residents with services in the areas specified in the Act. The municipalities are given relatively great freedom to design their programs according to local needs and the goals stated in the Act.

Child care is one municipal task which has grown very much in the past 30 years. For small children, there are municipal and private day care centers and "family day care" centers operated with municipal funding. There are pre-schools for all six-year-olds, leisure time centers providing recreational activities to younger school children etc. In recent years, private municipally subsidized child care has expanded. Municipal child care shall be available to all children from the age of one. In 1993 about 7% of all child care in Sweden was provided in private day care centers and recreational centers.

Elder care is another important task. The municipalities provide domestic assistance through municipally employed home helpers and are responsible for special housing for the elderly and disabled; this may be in the form of service buildings, group dwellings or retirement homes that provide round-the-clock supervision.

A third key portion of the Social Services Act concerns financial and other aid to individuals

and families who are otherwise unable to support themselves or who need various types of assistance.

In recent years, recreational activities, both physical and cultural, have become an important sector.

The municipalities are also responsible for local planning, not only of construction work but also of land utilization in a broader sense. Layout, design and maintenance of streets and parks are other tasks. In addition, they are responsible for overall physical planning.

The municipalities supply their inhabitants with technical services including water and sewage treatment systems, garbage collection, street cleaning, energy etc.

Another municipal responsibility is fire protection and emergency services in case of accidents. Every municipality is also in charge of civil defense and contingency planning in its territory. In addition, the municipalities are responsible for environmental and public health programs aimed at preventing and eliminating public nuisances and disease.

Local and regional public transportation is operated by municipalities or county councils, often through jointly owned companies. Municipally owned companies and foundations are numerous in many fields, especially property ownership and management. These municipal enterprises largely follow the same rules that apply to private companies, but the general public is entitled to obtain information about the internal affairs of municipally owned companies as provided by new legislation that went into effect in January 1995. Members of the public will thus have the right to examine the documents of these companies in the same way as they can now inspect State and local government documents. The right of anyone to examine government documents is written into the Constitution, with certain limited exceptions specified by law.

The dominant task of the county councils is medical care. Except for a small number of private hospitals, the county councils own all the hospitals in Sweden. However, three municipalities—Göteborg (Gothenburg), Malmö and the isle of Gotland—are not part of county council areas and are responsible for running their own medical care systems.

The county councils are also responsible for outpatient medical care at hospital clinics and district health centers. This care includes maternity and child health centers. The county councils are also responsible for public dental services, psychiatric care, vaccinations and X-ray centers.

According to the Act Concerning Support and Services for Persons with Certain Functional Impairments, which went into effect in 1994, people with intellectual disabilities and certain severe disabilities are entitled to a personal assistant and help from a contact person. Most tasks under this act are delegated to the municipalities, while others are handled by county councils.

The county councils also operate certain training programs in nursing and other health care professions, both at upper secondary level and as part of the higher education system. Many county councils also subsidize theatrical, musical and other cultural activities in their territories. County councils together with the State provide selective support to small and medium-sized companies through regional development funds.

Local government boundaries and local democracy

The division of Sweden into about 2,500 municipal districts in 1862 was based on the old parish boundaries. These districts survived until 1952, when a boundary reform cut their number to 1,037. During 1962-74 a further reorganization was carried out. One of the main reasons was a major shift of population from rural to urban areas, which undermined the economic viability of small municipalities. As of 1995 there are 288 municipal governments (which cover the entire territory of Sweden) and 23 county council areas. The 1952-74 merger process had a favorable impact on municipal finances and administration, while one disadvantage was the sharp reduction in the number of elected representatives.

The 1991 Local Government Act provides a framework designed, among other things, to strengthen local democracy. Strong emphasis has been placed on the importance of providing local inhabitants with opportunities to monitor and influence the decision making process. The municipal and county council branches of political parties play an important role in this context. Parties that have seats in municipal and county councils receive State subsidies.

Organizational structure

A fundamental principle of Swedish local administration is that it is supervised by elected representatives. There are currently about 50,000 positions in the municipalities and county councils held by directly or indirectly elected representatives. Each representative holds an average of 1.5 such positions.

Every municipality has a decision-making body called the municipal council (*kommunfullmäktigt*). The regional equivalent is the county council (*landstingsfullmäktigt*). The regular and deputy members of these bodies are directly elected by the people at general

elections every four years, on the same day as the parliamentary election. In 1994 Parliament decided that beginning with the September 1994 election, its own terms of office and those of the municipal and county council: would be extended from three years (their length since 1970) to four years. The votes cast in local elections are always for a party list rather than for an individual candidate, but in the 1994 election, seven municipalities experimented with new systems that include an element of voting for individuals.

All Swedish citizens officially registered as residents of a municipality or county council area and at least 18 years old on election day are entitled to vote. The same is true of resident aliens, provided they have been officially domiciled in Sweden for at least three years, counting from November 1 three years before the election. Anyone who fulfills the requirements to vote is also eligible to become a regular or deputy member of a municipal or county council.

The councils make all important decisions of principle for their respective territories. They establish goals and guidelines for local government operations. They decide what committees there should be, as well as their structure and operating methods. They also approve the budget, set the local income tax rate and decide other important financial matters, including the size of the fees charged for certain local services.

The Executive Committee

According to the Local Government Act, the task of the executive committee is to supervise the administration of municipal affairs and to keep itself informed about the activities of all the other, specialized municipal committees. The executive committee closely monitors any issues that may affect the growth and financial position of the local government. It drafts the budget. It may also handle administrative tasks that would otherwise fall within the jurisdiction of a specialized committee, such as emergency services or property management. The executive committee oversees municipal operations that are carried out in company form. Most decisions made by the municipal council must be prepared by the executive committee. This is necessary in order to ensure proper coordination of the municipality's overall operations.

There are executive committees with similar functions at the county council level.

The executive committees are elected by their respective municipal and county councils. They must have at least five members, but normally have 11-17.

Specialized committees

The Local Government Act allows municipalities and county councils to decide their own organizational structure. Local governments were previously required to have separate committees for education, social services, planning and building matters and environment and health protection. Nowadays municipalities and county councils themselves can decide what committees they should have and what specialized areas each committee should be responsible for. Many municipalities have merged the operations of several committees, and in some cases they have divided up one committee's operations among several committees. For example, it is now common for

municipalities to divide up social service issues among three committees: a child and youth welfare service committee that may also include school matters, a committee on the elderly and a committee on special services for individuals and families. Many municipalities have merged their environment and health protection committee and their building committee into a single building, planning and environment committee.

Another organizational model that has become common is the "purchaser/provider" model, which has been wholly or partly adopted by about 40 municipalities and a few county councils. One concept behind this model is to introduce market mechanisms by exposing public-sector activities to more competition. Another is to create a clearer distinction between the roles of elected officials and of local government civil servants. The task of elected officials is to represent the local inhabitants. They may choose to purchase services either from their own public agencies or from private contractors, while the civil servants assume responsibility for production, i.e. day-to-day public administration.

All local government committees are required to:

- ensure that operations in their respective areas of responsibility comply with the objectives and guidelines approved by the council and the special legislation applicable to these operations,
- make decisions on matters delegated to them by the council.

The committees also prepare items of business for decision-making by the municipal or county council, then implement the council's decisions.

All committee members are elected by the council, primarily on the basis of political party affiliation and by using a system of proportional distribution of seats among the parties represented on the council. Some local governments, however, have chosen to establish "professional operating boards" whose members are not selected on political grounds. Since 1980, municipalities have also been entitled to use a geographically decentralized system of district committees, each responsible for a number of specialized fields in their respective portion of the municipal territory. There are currently about 20 municipalities that use a committee system partly or wholly based on geographic decentralization.

In recent years, an increasing number of municipalities and county councils have given full-time jobs to one or more of their elected representatives, known as municipal commissioners (*kommunalråd* or *borgarråd*) or county council commissioners (*landstingsråd*). Where there is one such full-time representative, this person is ordinarily the chairman of the executive committee. Where there are several, they are often members of the executive committee plus chairmen of other important committees.

Political structure

The 1994 election led to a major shift of votes from right to left, which had repercussions at both regional and municipal levels.

After the 1994 election, the political situation in Sweden's municipalities is as follows: 146 have a socialist majority (Social Democratic plus

Municipal employees by sector, 1994

