



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาและสร้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะพื้นที่:
กรณีศึกษาออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ระยะที่ 2

โดย รศ.ดร. ศุภิช ศุภขลาศัย
และคณะนักวิจัยจากศูนย์ออสเตรเลียศึกษา
สถาบันอาณานิคมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มีนาคม 2562

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาและสร้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะพื้นที่: กรณีศึกษาออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ระยะที่ 2



คณะนักวิจัยจากศูนย์ออสเตรเลียศึกษา

สถาบันอาณานิคมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร. ศุภชัย สุภชลาศัย

รศ.ดร. ชรินทร์ มีโกศล

ดร. ศุภฤติ ถาวรยุคการต์

ผศ.ดร. พรเทพ เบญญาอภิกุล

Dr. Takashi Tsukamoto

รศ.ดร. ณัฐวุฒิ พิมพ์

น.ส. ณัฏฐกัญญา จรุงศรี

น.ส. ธัญวีร์ ชวนชื่น

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

RMIT University

นักวิจัย สถาบันอาณานิคมศึกษา

นักวิจัย สถาบันอาณานิคมศึกษา

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของประเทศอินโดนีเซียและปาปัวนิวกินี และอยู่ระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก มีพื้นที่โดยรวมทั้งประเทศมีทั้งหมด 7,682,300 ตารางกิโลเมตร ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่ใหญ่เป็นอันดับ 6 ของโลก นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังเป็นประเทศเดียวที่มีอาณาบริเวณครอบคลุมทั้งทวีปและยังเป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุดในโลก โดยมีพื้นที่ทางทะเลใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลกครอบคลุมมหาสมุทรสามแห่ง แต่ในขณะเดียวกันออสเตรเลียกลับมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่น้อยที่สุดเป็นอันดับ 4 ของโลก โดยในปัจจุบันออสเตรเลียมีประชากรประมาณ 25,279,512 คน ทำให้ความหนาแน่นของประชากรอยู่ที่ 3 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

การเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ทำให้ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านเชื้อชาติของประชากร สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ทรัพยากร วัฒนธรรม และในแต่ละรัฐก็มีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันเช่นกัน ผสมกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ออสเตรเลียเป็นหนึ่งในอาณานิคมของอังกฤษที่ตั้งขึ้นในปี 1788 ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อการเติบโต การพัฒนา และนโยบายในด้านต่าง ๆ ของออสเตรเลียอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเกี่ยวกับผู้อพยพและการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรม นอกจากนี้ เนื่องจากระบบการปกครองของออสเตรเลียแบ่งออกเป็นรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐบาลระดับรัฐ (State Government) จำนวน 6 รัฐและ 2 เขตปกครองพิเศษ ซึ่งรัฐบาลทั้ง 2 ระดับมีอำนาจในการออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ ทำให้กฎระเบียบบางประการในแต่ละรัฐอาจมีความแตกต่างกันได้

ในด้านเศรษฐกิจ ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) อยู่ที่ประมาณ 1,427.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งมากเป็นอันดับที่ 14 ของโลก และเศรษฐกิจมีการขยายตัวประมาณร้อยละ 2-3 ต่อปี ทั้งนี้ภาคบริการถือว่าเป็นภาคที่มีความสำคัญมากที่สุดในเศรษฐกิจของออสเตรเลีย นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังเป็นประเทศที่มีทรัพยากรทางการเกษตร สินแร่ และพลังงานอยู่มาก และในปัจจุบันออสเตรเลียได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจอยู่บนฐานความรู้ที่แข็งแกร่งมากขึ้น ซึ่งมีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลต่อการพัฒนาดังกล่าว เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีและสังคม ความก้าวหน้าด้านการขนส่ง การเข้าถึงมาตรฐานการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น เป็นต้น

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของออสเตรเลียมีรากฐานมาจากการปฏิรูปประเทศในช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยก่อนหน้านั้นออสเตรเลียเป็นประเทศรัฐสวัสดิการ และมีการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศค่อนข้างมาก มีการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ และการอุดหนุนในภาคเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม มาตรการกีดกันทางการค้า โครงสร้างการแข่งขันภายในประเทศที่มีการผูกขาดกิจการ โครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐ การอุดหนุนภาคการเกษตร และตลาดแรงงานที่ไม่ยืดหยุ่นส่งผลให้ออสเตรเลียประสบปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของการผลิต ผนวกกับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกประเทศ กดดันให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องทำการปรับโครงสร้างและปฏิรูปเศรษฐกิจโดยกว้างขวางในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 โดยนโยบายการปฏิรูปที่สำคัญ เช่น การลอยตัวค่าเงิน การลดการอุดหนุนภาครัฐ การปฏิรูปตลาดแรงงาน การปฏิรูปนโยบายการเงิน การปฏิรูประบบภาษี และการเพิ่มการแข่งขันในตลาดภายในประเทศผ่านการแปรรูปกิจการวิสาหกิจ เช่น กิจการพลังงาน สถาบันการเงิน กิจการขนส่งทางบก และทางอากาศ มาตรการเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของกิจการเหล่านี้เท่านั้น แต่ยังช่วยลดภาระทางการเงินของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของออสเตรเลีย และสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศให้กับออสเตรเลียอีกด้วย

ดังนั้น ออสเตรเลียจึงเป็นประเทศที่น่าสนใจและเป็นกรณีศึกษาที่ดีในหลาย ๆ แง่มุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรม และการปฏิรูปเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นแล้ว นอกจากนี้ นโยบายอีกหลายประการของออสเตรเลียก็มีความน่าสนใจ และสามารถนำมาปรับใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทยได้ เช่น ประเด็นการพัฒนาธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง และธุรกิจครอบครัว (Small and Family Enterprises) ซึ่งทำให้ในปัจจุบันธุรกิจ SMEs มีบทบาทและความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของออสเตรเลียอย่างมาก โดยออสเตรเลียมีผู้ประกอบการ SMEs คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมด ก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศคิดเป็นร้อยละ 45 ของการจ้างงานรวม และการสร้างมูลค่าเพิ่มคิดเป็นร้อยละ 33 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ประเด็นเรื่องการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและสินแร่ของออสเตรเลีย ซึ่งออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้อย่างยั่งยืน ประเด็นด้านการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา (R&D) และระบบนวัตกรรม ที่ทำให้ในปัจจุบันออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นทางด้าน R&D โดยรัฐบาลออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการสร้างระบบวิจัยและนวัตกรรม มีการใช้จ่ายด้านงานวิจัยและนวัตกรรมอยู่ในระดับสูง รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบสุขภาพของออสเตรเลียเพื่อแก้ปัญหาด้านการคลังและเงินอุดหนุนของรัฐบาล

1. การจัดการสังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลีย

การอพยพเพื่อเข้าไปตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียเมื่อปี 1788 มีแรงจูงใจเพียงอย่างเดียวคือในฐานะเป็นเรือนจำของอังกฤษ มิได้มีเหตุผลหรือแรงจูงใจทางเศรษฐกิจอื่นใด ซึ่งแตกต่างจากอาณานิคมอื่น ๆ ของอังกฤษ เช่น อินเดีย เพื่อทำการค้า เป็นหลัก หรือนิวซีแลนด์ เพื่อการอพยพไปตั้งถิ่นฐานใหม่ อย่างไรก็ตาม ออสเตรเลียเปลี่ยนสภาพจากคุกหรือเรือนจำมาเป็นอาณานิคม เมื่อมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานเริ่มมีมากขึ้น และมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ 1890 ที่เริ่มมีการตั้งถิ่นฐานกระจายตัวอยู่ในบริเวณตะวันตกเฉียงใต้ และตะวันออกเฉียงใต้ ของเกาะ ตลอดจนถึงเกาะแทสมาเนีย ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมและการคุ้มครองเศรษฐกิจโดยรัฐ ในช่วงปี 1891 – 1973 ทำให้ภาคการผลิตของออสเตรเลียขยายตัวและมีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น โดยรัฐบาลออสเตรเลียใช้นโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งรักษาเสถียรภาพและการจ้างงาน จึงเปิดช่องให้เกิดการอพยพคนเข้ามาเป็นแรงงานได้มากขึ้น ซึ่งนอกจากจะมาเพิ่มกำลังแรงงานแล้ว ยังนำเอาความรู้และประสบการณ์มาเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจด้วย

ทั้งนี้ ลักษณะของผู้อพยพที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลีย เป็นผลโดยตรงจากนโยบายต่อผู้อพยพของรัฐบาลออสเตรเลีย ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีความแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา กล่าวคือ

(1) นโยบายผู้อพยพของออสเตรเลีย มิได้ต้อนรับผู้อพยพเป็นการทั่วไป แต่เน้นเฉพาะคนผิวขาว ตั้งแต่ปี 1880-1970 แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา มีการผ่อนปรนนโยบายนี้ ทำให้มีผู้อพยพที่ไม่ใช่คนผิวขาวเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งยกเลิกไปในปี 1973 ผู้อพยพมาสู่ออสเตรเลีย ในช่วงปี 1940-1950 ต้องเผชิญหน้ากับนโยบายที่บังคับให้ต้องปรับตัวให้เข้ากับคนออสเตรเลียที่อยู่มาก่อนให้ได้ โดยจำเป็นต้องทิ้งตัวตนหรือเอกลักษณ์ ตลอดจนวัฒนธรรมเดิม ๆ ที่คุ้นชินเสีย แต่ในช่วงปี 1960 เป็นต้นมา มีการปรับแนวนโยบายให้มีลักษณะเป็นการผสมผสาน (Integration) โดยยอมรับการรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของผู้อพยพไว้ เพราะถือว่าไม่ได้เป็นเรื่องสำคัญ

(2) ตั้งแต่ปี 1978 เป็นต้นมา Galbally Report ได้กำหนดหลักการและแนวทางสำคัญในการกำหนดนโยบายผู้อพยพ 4 ประการ

(2.1) ประชาชนออสเตรเลียทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ศักยภาพที่ตนมีอย่างเต็มที่ และมีสิทธิในการเข้าถึงบริการของรัฐทุกอย่างอย่างเสมอภาค

- (2.2) ทุกคนสามารถรักษาและแสดงออกถึงวัฒนธรรมของตนเองได้ โดยไม่ถูกกีดกันหรือถูกตัดสินจากผู้อื่น และต้องได้รับการสนับสนุนให้เข้าใจและยอมรับวัฒนธรรมอื่น ๆ ที่แตกต่างจากตนได้ด้วย
- (2.3) นอกจากจะมีบริการและโครงการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการสนับสนุนผู้อพยพเป็นพิเศษแล้ว รัฐต้องให้บริการและมีโครงการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนเป็นการทั่วไปเพื่อตอบสนองความต้องการของพวกเขาด้วย โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นผู้อพยพหรือไม่
- (2.4) บริการและโครงการต่าง ๆ ต้องได้รับการออกแบบและดำเนินการ โดยคำนึงถึงความต้องการและความจำเป็นของผู้อพยพด้วย ทั้งนี้ต้องถือหลักว่า ให้ผู้อพยพช่วยเหลือตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในสังคมอย่างรวดเร็ว

(3) นโยบายในปัจจุบัน เป็นการยอมรับคำแนะนำของรายงานดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ และได้รับการปฏิบัติในแนวทางนี้มาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่รัฐบาล Whitlam (1972-75) Fraser (1975-1983) Hawke/Keating (1983-1996) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาล Hawke ที่มีการกำหนด National Agenda for a Multicultural Australia ถือเป็นการกำหนดแนวทางในการปรับสังคมออสเตรเลียให้มีลักษณะพหุวัฒนธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งมีหลักการสำคัญได้แก่

- (3.1) สิทธิในการแสดงออกถึงรากเหง้าทางวัฒนธรรม ภาษา และศาสนาของแต่ละปัจเจกบุคคล
- (3.2) สิทธิในการได้รับการปฏิบัติและโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน และความพยายามในการกำจัดอุปสรรคที่อยู่บนฐานของเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา เพศ หรือถิ่นกำเนิด
- (3.3) ความจำเป็นในการพัฒนาทักษะและใช้ทักษะเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ของประชาชนออสเตรเลียทุกคน
- (3.4) หน้าที่ของประชาชนออสเตรเลียทุกคนในการยอมรับโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและหลักการพื้นฐานของสังคมออสเตรเลียที่มีความหลากหลาย
- (3.5) ความเข้าใจร่วมกันที่จะยอมรับในการแสดงออกถึงวัฒนธรรมและความเชื่อที่แตกต่างกันของแต่ละคน และต้องเข้าใจด้วยว่าคนอื่น ๆ ย่อมจะต้องยอมรับในความแตกต่างของเราเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัฐบาลของ Howard (1996-2007) มีแนวโน้มที่สนับสนุนการเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมลดน้อยลง โดยเน้นนโยบายให้เกิดเอกภาพทางวัฒนธรรม ลดการสนับสนุนสิทธิของคนกลุ่มน้อยในออสเตรเลียลง และเน้นคุณค่าของสังคมออสเตรเลีย ที่เกิดจากการร่วมกันทำงานของประชาชนทั้งหมด ซึ่งทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้า ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติศาสนาใด คุณค่าดังกล่าวนี้เชื่อว่าเป็นผลจากมรดกด้านประชาธิปไตยที่พัฒนาขึ้นในอังกฤษ อันเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความกลมเกลียวกันในชุมชนต่าง ๆ ของออสเตรเลีย แนวนโยบายดังกล่าว ก่อให้เกิดแรงกดดันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในออสเตรเลีย ประกอบกับเหตุการณ์ที่เกิดจากการเหยียดเชื้อชาติและศาสนาอื่นทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ 9/11 หรือเหตุการณ์ระเบิดที่บาห์ลี อินโดนีเซีย

(4) รัฐบาล Rudd (2007-2010) พยายามกลับมาผลักดันนโยบายพหุวัฒนธรรมอีกครั้ง โดยเน้นนโยบายไปในประเด็นเหล่านี้

- (4.1) การยึดเหนี่ยวกันของสังคมออสเตรเลียที่มีความแตกต่างและหลากหลายทางวัฒนธรรมและศาสนา
- (4.2) การไม่ยอมรับการเหยียดเชื้อชาติ
- (4.3) การสื่อสารถึงประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจของความหลากหลายทางวัฒนธรรมให้แก่ชุมชนต่าง ๆ เป็นวงกว้าง
- (4.4) การมีส่วนร่วมของผู้อพยพในสังคมออสเตรเลียในด้านต่าง ๆ

(5) ในปี 2010 มีแถลงการณ์จากสภาที่ปรึกษาแห่งชาติว่าด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม (National Multicultural Advisory Council: NMAC) ว่า ประชาชนของออสเตรเลีย ต้องมีลักษณะสำคัญ คือ การยอมรับและชื่นชมในความหลากหลายด้านต่าง ๆ ของออสเตรเลีย และมีคำแนะนำในการดำเนินนโยบายแก่รัฐบาล ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานการอิสระที่ไม่ขึ้นกับการเมืองเพื่อให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับกลยุทธ์ต่าง ๆ ในการเข้าสู่สังคมพหุวัฒนธรรม การกำหนดนโยบายต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติและสีผิว การกำหนดนโยบายเพื่อรองรับความต้องการของผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่มีความต้องการเฉพาะด้าน และการคำนึงถึงอุปสรรคด้านภาษาและวัฒนธรรมในการกำหนดนโยบายและการให้บริการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งคำแนะนำดังกล่าวนี้ ได้รับการสานต่อโดยรัฐบาล Gillard ในปี 2011 มีการจัดตั้งสภาพหุวัฒนธรรมออสเตรเลีย (Australia Multicultural Council) ขึ้น

สังคมพหุวัฒนธรรมในออสเตรเลีย ถือเป็นตัวอย่างหนึ่งของการสร้างสังคมที่ยอมรับความแตกต่าง ความหลากหลาย ของเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งมีไม่มากนักในโลกนี้ ทั้งนี้ เอกลักษณ์สำคัญของสังคมพหุวัฒนธรรมออสเตรเลีย มีดังนี้

(1) นโยบายของรัฐเอื้อต่อการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรม โดยรัฐบาลออสเตรเลียมีนโยบายเกี่ยวกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย และการปรับตัวของคนเหล่านี้ที่เอื้ออำนวยต่อการผสมผสานวัฒนธรรมที่หลากหลายเข้าด้วยกัน กล่าวคือ

- มุ่งเน้นการให้โอกาสแก่ประชาชนทุกคน ซึ่งรวมถึงผู้อพยพ ได้แสดงและใช้ศักยภาพของตนที่มีอยู่อย่างเต็มที่ เพื่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจต่อประเทศ และคนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

- ผู้อพยพที่ออสเตรเลียต้อนรับ คือกลุ่มผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน และเป็นแรงงานที่มีฝีมือ (Skilled Labour) หรือเป็นผู้ที่มีวิชาชีพ (Professionals) ทำให้สามารถเริ่มทำงานในออสเตรเลียได้ทันที อีกทั้งต้องมีการปฏิสัมพันธ์กันตั้งแต่ต้น ไม่เป็นภาระของรัฐมากนัก และผู้อพยพจากต่างสถานที่ต้องเรียนรู้ที่จะยอมรับซึ่งกันและกันโดยเร็ว เพื่อให้สามารถทำงานได้

- การเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกถึงภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่เป็นเอกลักษณ์ดั้งเดิมที่ติดตัวผู้อพยพมาอย่างเต็มที่ ทำให้ประชาชนที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกันมีโอกาสเรียนรู้ซึ่งกันและกัน อีกทั้งยังเป็นช่องทางให้เกิดโอกาสทางธุรกิจระหว่างประชาชนที่มีความแตกต่างกันอีกด้วย

- การกระจายผู้มีส่วนได้เสียกับการมีสังคมพหุวัฒนธรรม นอกเหนือจากนโยบายของภาครัฐแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สามารถแสดงออกและมีบทบาทต่อการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านการเงิน และมีใช้การเงิน การทำงาน อาสาสมัครที่มีอยู่มาก การเปิดโอกาสเช่นนี้ ทำให้การรวมตัวกันของคนในสังคม (Social Inclusion) รวดเร็วและง่ายขึ้น

- นโยบายที่ช่วยเหลือผู้อพยพและผู้ลี้ภัยโดยตรง จะมีลักษณะที่จำกัดมาก มีเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยสามารถลดช่องว่างระหว่างตนกับประชาชนทั่วไปได้แล้วเท่านั้น อีกทั้งยังเป็นการช่วยเหลือที่ไม่ใช่ของรัฐเพียงอย่างเดียว มีภาคส่วนอื่น ๆ สนับสนุนด้วย

- ความชัดเจนและต่อเนื่องของนโยบาย การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องเกิดจากเหตุผลที่เข้าใจได้ และสามารถยอมรับได้โดยประชาชนส่วนใหญ่ ทำให้นโยบายที่ออกมาเป็นนโยบายที่ค่อนข้างเป็นกลาง และเอื้อประโยชน์ให้ประชาชนส่วนใหญ่ ประกอบกับมีกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนเพื่อนำไปปรับปรุงนโยบายอยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ (Integrity) และถูกตรวจสอบได้เสมอ (Accountability)

(2) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค (Equal Legal Enforcement) ทำให้สังคมออสเตรเลียเป็นสังคมภายใต้นิติธรรม (Rule of Law) ส่งผลให้ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นคนเชื้อชาติใดก็ตาม

(3) ลักษณะของประชากรและการอพยพเข้ามามีพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการอพยพเข้าอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้สภาพสังคมมีกลุ่มคนใหม่ ๆ ที่แตกต่างกันเข้ามาเสมอ ส่งผลให้หลากหลายกลายเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมออสเตรเลีย นอกจากนี้ บริการของภาครัฐก็มีความต่อเนื่องเพราะต้องรองรับผู้อพยพมาเป็นระยะ เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) และการประหยัดจากการเรียนรู้ความแตกต่างหรือความหลากหลาย (Economies of Scope) ตามไปด้วย ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐและอาสาสมัครต่าง ๆ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการรองรับความหลากหลาย

จะเห็นว่า สังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลียนั้น ไม่ได้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติ แต่เป็นผลของลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ ความต้องการแรงงาน และลักษณะทรัพยากรธรรมชาติที่มี (Resource Endowment) ส่วนหนึ่ง ประกอบกับนโยบายของรัฐที่เหมาะสมอีกส่วนหนึ่ง ทำงานร่วมกันผลักดันให้เกิดสภาพสังคมที่ยอมรับความหลากหลายได้ ความสำเร็จในการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมขึ้นอยู่กับที่ยอมรับสภาพความเป็นจริงในทางเศรษฐกิจก่อนว่า มีแรงงานไม่เพียงพอ และมีทรัพยากรธรรมชาติหลายอย่างที่ยังเหลือให้ใช้ประโยชน์ได้ หลังจากนั้น เป็นเรื่องของกรอบนโยบายผู้อพยพที่สอดคล้องกับสภาพความจริงดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เลือกปฏิบัติ เป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป มุ่งสร้างแรงจูงใจให้ผู้อพยพที่มีทักษะและความรู้เป็นหลัก ส่วนผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพที่มาจากเหตุผลทางมนุษยธรรมเป็นเหตุผลรอง ตัดการใช้ดุลพินิจ (Discretion) แต่ใช้ระบบคะแนน ผู้อพยพทั้งหมดต้องมีลักษณะพื้นฐานบางประการร่วมกัน นั่นคือ ต้องใช้ภาษาอังกฤษได้ในระดับหนึ่ง และมีความรู้หรือทักษะที่เป็นที่ต้องการ

นอกจากนี้ นโยบายยังมีส่วนในการปรับพื้นฐานของผู้อพยพให้ปรับตัวเข้ากับสังคมออสเตรเลียให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมีระยะเวลาและโครงการหรือการสนับสนุนเป็นเรื่องที่ชัดเจน เมื่อผู้อพยพสามารถปรับตัวได้แล้ว ก็ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนออสเตรเลียทั่วไป ไม่มีความแตกต่างอีกต่อไป ออสเตรเลียสามารถทำเช่นนี้ได้เพราะมีการอพยพอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐสามารถจัดบริการที่ให้การสนับสนุนเพื่อการปรับตัวได้อย่างต่อเนื่อง และมีความประหยัดต่อขนาด อีกทั้งมีความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้นด้วย

สำหรับนโยบายที่เกี่ยวกับสังคมพหุวัฒนธรรมนั้น รัฐได้ออกแบบให้กิจกรรมทางวัฒนธรรมทั้งหลายเกิดจากการริเริ่มของประชาชนเป็นหลัก หรือไม่เช่นนั้นก็เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง รัฐมีเพียงหน้าที่สนับสนุน และให้คำแนะนำ หากกิจกรรมนั้นอาจเป็นการกีดกันผู้ที่มีความเชื่อที่แตกต่างกัน ทุกกิจกรรมต้องสามารถเข้าถึงได้โดยประชาชนที่มีความเชื่อทุกรูปแบบ แม้จะแตกต่างกัน รวมทั้งเปิดโอกาสให้กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ สร้างเครือข่าย และสร้างโอกาสทางธุรกิจให้แก่ผู้อพยพที่มีความเชื่อแตกต่างกันด้วย กิจกรรมเหล่านี้จึงไม่เป็นการต้องงบประมาณของรัฐเท่าใดนัก และทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจเข้าร่วม และค่อย ๆ เรียนรู้วัฒนธรรมและความเชื่อที่แตกต่างกันไปในตัว

การศึกษาเรื่องการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลียนี้เป็นส่วนสำคัญที่จะเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทยในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สภาวะสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ซึ่งจะส่งผลให้ขาดแคลนแรงงานในการทำงานต่าง ๆ ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมตัวในการนำเอาแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นในลักษณะแรงงานที่อพยพเข้ามาเป็นการชั่วคราวหรืออพยพเข้ามาถาวร ซึ่งแนวทางนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อาจจะแตกต่างกันสำหรับแรงงานอพยพในแต่ละประเภท แต่โดยรวมแล้วแตกต่างกันไม่มากนัก ดังนั้น จึงสามารถนำนโยบายหรือบทเรียนการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลียมาประยุกต์ใช้ได้ เนื่องจากออสเตรเลียเป็นประเทศที่ทดลองผิดลองถูกในเรื่องนี้มาเป็นระยะเวลายาวนาน มีการปรับเปลี่ยนมาตรการต่าง ๆ อยู่เสมอ ๆ จนถึงปัจจุบัน

บทเรียนในเรื่องนโยบายด้านสังคมพหุวัฒนธรรมจากออสเตรเลียนั้น ทำให้รู้ว่านโยบายที่เป็นสูตรสำเร็จนั้นไม่มี การจะกำหนดนโยบายใด ๆ นั้น จำเป็นต้องเข้าใจถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาอย่างถ่องแท้ก่อน ทั้งนี้ แม้ว่าจะไม่ได้มีนโยบายใด ๆ ออกมา การเข้าไปปัญหาที่ถูกต้อง ไร้มายาคติ ใช้ความรู้ และสร้างความเข้าใจต่อปัญหาในสังคมให้เห็นพ้องต้องกัน เป็นสิ่งที่สำคัญเท่า ๆ กับนโยบายที่ดี เพราะทุก

ฝ่ายจะได้มีความตระหนักรู้ถึงปัญหา เมื่อเข้าใจปัญหาแล้ว ต้องทำการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่า ต้องการจะให้เกิดอะไรขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เกิดขึ้นไปในทิศทางใด ข้อมูลส่วนใหญ่ที่จะได้มานั้น มาจากผู้ที่ประสบปัญหาเป็นหลัก ไม่ใช่ตัวผู้ออกนโยบาย นโยบายเป็นเพียงวิธีการแก้ปัญหาเท่านั้น

สำหรับการออกแบบนโยบายต่าง ๆ นั้นจำเป็นต้องมุ่งไปยังเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นหลัก นอกจากนี้ นโยบายไม่จำเป็นต้องให้รัฐมีบทบาทนำ รัฐสามารถทำหน้าที่เพียงสนับสนุนได้ หากประชาชนหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมสามารถดำเนินการตามนโยบายนั้นได้เอง ภายใต้การจูงใจของภาครัฐ เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ และเป็นการรับรู้ความต้องการของประชาชนในทางอ้อมได้ด้วย

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ นโยบายไม่ควรเลือกปฏิบัติมากเกินไป เพราะมีต้นทุนในการดำเนินการสูง อีกทั้งยังจะสร้างความแตกแยกในสังคมด้วย จึงควรเป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่มีหลายมาตรฐาน มีวิธีการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน มีลักษณะเป็นภาวีสัย (Objective) ไม่ใช่อัตวิสัย (Subjective)

ทั้งนี้ นโยบายจำเป็นต้องมีการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ผ่านการประเมินที่เป็นกลาง นโยบายที่ใช้ไม่ได้ ต้องยกเลิกหรือต้องปรับปรุง นโยบายที่สัมฤทธิ์ผลในระยะเวลาหนึ่ง อาจไม่ได้ผลในอีกเวลาหนึ่งก็ได้ ซึ่งก็ต้องยกเลิกหรือปรับปรุงเช่นเดียวกัน นโยบายที่ถูกยกเลิกนั้น ส่งผลให้จำเป็นต้องยกเลิกสิ่งที่เกี่ยวข้องกันด้วย การแก้ไขปรับปรุงนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาสิ่งที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันด้วย

นอกจากนี้ เพื่อจัดการกับความหลากหลายที่เกิดขึ้น รัฐบาลออสเตรเลียมีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ผ่านทางนโยบายด้านการศึกษาและสังคมจำนวนมาก ซึ่งสามารถนำบทเรียนจากออสเตรเลียมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยได้ ดังนี้

ประการแรก การมีตัวตนของกลุ่มผู้อพยพมีความสำคัญมาก นโยบายต้องเน้นการบูรณาการ (Integration) บุคคลจากกลุ่มวัฒนธรรมต่าง ๆ กัน โดยที่ทุกคนยังคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ในวัฒนธรรมและตัวตนของตน มิใช่การกลืนหรือกลมกลืน (Assimilation) ที่ทำลายความเป็นตัวตน และไม่เคารพในความแตกต่าง เช่น การยอมรับความหลากหลายทางภาษาในรัฐต่าง ๆ และใช้ผู้นำชุมชนที่มีภาษาและพื้นวัฒนธรรมเดียวกัน ซึ่งเมื่อกลุ่มผู้อพยพรู้สึกภาษาและวัฒนธรรมของตนเป็นที่ยอมรับก็จะไม่รู้สึกด้อยกว่าผู้อื่นและยินดีที่จะเรียนรู้การสื่อสารในภาษากลาง เช่น ภาษาอังกฤษ และเรียนรู้วัฒนธรรมที่ต่างจากวัฒนธรรมของตนเองออกไป การยอมรับความมีตัวตนของกลุ่มผู้อพยพโดยการส่งเสริมความเข้าใจในเรื่อง

ความหลากหลายโดยเฉพาะด้านภาษา จึงเป็นบทเรียนที่สำคัญสำหรับประเทศไทยที่กำลังมองหาแนวทางที่จะสร้างเอกภาพในประเทศได้

ประการที่สอง การเสริมสร้างทักษะต่าง ๆ ให้กับผู้อพยพ เพื่อยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มผู้อพยพ โดยการเสริมสร้างทักษะเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การทำงานข้ามวัฒนธรรมหรือภาษาและการสื่อสาร รวมไปถึงการสรรหาพันธมิตรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาทำงานร่วมกับองค์กรในภาครัฐเพื่อสนับสนุนผู้อพยพให้เกิดทักษะ เมื่อกลุ่มผู้อพยพมีทักษะ มีงาน และมีความสามารถในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ความต้องการรัฐสวัสดิการก็จะลดลง ที่สำคัญการเพิ่มศักยภาพในทางเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มความรู้สึกที่ดีของประชากรหลากหลายที่มีต่อกลุ่มผู้ย้ายถิ่นฐานมาอยู่ใหม่ในออสเตรเลียด้วยเช่นกัน

ประการที่สาม การส่งเสริมความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่พลเมืองที่มีความเท่าเทียมกันอย่างต่อเนื่องระหว่างกลุ่มผู้อพยพเข้ามาใหม่ที่มีพื้นฐานทางภาษาและวัฒนธรรมที่ต่างออกไปและกลุ่มประชากรออสเตรเลีย ทั้งในรูปแบบของการให้ข้อมูลผ่านระบบการศึกษาที่เป็นทางการและการให้ข้อมูลที่เป็นกึ่งทางการ เช่น สื่อมวลชนในภาษาต่าง ๆ การสัมมนาและกิจกรรมทางวัฒนธรรมอันหลากหลาย รวมไปถึงกิจกรรมสันตนาการประเภทต่าง ๆ ที่สร้างเสริมความเข้าใจถึงวิถีชีวิตให้กับกลุ่มผู้ตั้งถิ่นฐานใหม่ สิ่งเหล่านี้เป็นบทเรียนหลักข้อหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในช่วงการก้าวเข้าสู่สังคมที่มีความหลากหลาย นั่นคือ การบ่มเพาะความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่พลเมืองในหลายระดับต่อกลุ่มผู้อพยพ และสร้างความเข้าใจว่าตัวเขามีสิทธิและหน้าที่ประการใดและควรจะต้องทำอย่างไรในฐานะพลเมืองของประเทศ

ประการสุดท้ายจากกรณีของออสเตรเลีย ทุกกิจกรรมที่รัฐบาลแห่งรัฐและรัฐบาลกลางสร้างขึ้นมานั้นมีวัตถุประสงค์หลักที่ตรงกัน คือ การสร้างความเข้าใจและยอมรับเรื่องความหลากหลายระหว่างประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในออสเตรเลีย การลดช่องว่างและความแปลกแยกผ่านทางนโยบายที่ให้ความรู้และเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างกลุ่มประชากรต่าง ๆ การเสริมสร้างและสนับสนุนการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรม สังคม รวมไปถึงการเมืองของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม และการส่งเสริมความเข้าใจภายในประเทศถึงผลประโยชน์ในเชิงวัฒนธรรม สังคม ภาษา และเศรษฐกิจที่มาจากความหลากหลายภายในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งการส่งเสริมความเข้าใจทั้งในเชิงสังคม มนุษยธรรม และเศรษฐกิจของการมีประชากรที่มีความหลากหลายดังกล่าวจะช่วยลดอคติของประชากรใน

ประเทศได้เป็นอย่างดี และบทเรียนข้อนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อสังคมไทยในการเปิดรับกลุ่มผู้อพยพที่มีความหลากหลายเข้าสู่ประเทศของเรา

2. การปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย

จากที่กล่าวมาแล้วว่า การก่อตั้งอาณานิคมของอังกฤษที่ออสเตรเลียในปี 1788 มีวัตถุประสงค์เริ่มต้นเพื่อเป็นสถานที่คุมขังนักโทษ อาณานิคมในช่วงแรกเริ่มตั้งอยู่ในเมืองท่าสำคัญได้แก่ พอร์ตแจ็คสัน หรือเมืองซิดนีย์ในปัจจุบัน ซึ่งในช่วงเริ่มต้นไม่ได้รับความสนใจจากอังกฤษมากนัก เนื่องจากในเวลานั้นประเทศอังกฤษอยู่ในภาวะสงครามกับฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามการเริ่มต้นที่สำคัญคือการเกิดขึ้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนโครงสร้างระบบการคุมขังข้างต้น ระบบการเกษตรเกิดขึ้นจากการแจกจ่ายที่ดินให้กับเจ้าหน้าที่รัฐอาวโส และนักโทษที่ได้รับอิสรภาพ ซึ่งได้รับอนุญาตให้ขายสินค้าและบริการบางประเภทได้ กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและแรงงานได้รับการรับรอง ซึ่งเมื่อนักโทษจำนวนมากขึ้นได้รับอิสรภาพและเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประชากร และมีทักษะที่สำคัญทำให้เกิดอาชีพแรงงานมีฝีมือ พ่อค้า เสมียน ซึ่งทำให้อาณานิคมมีลักษณะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1820 การขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้นมีพื้นฐานจากการผลิตขนสัตว์และสินค้าสำหรับตลาดอังกฤษและยุโรป ผลผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นทางทะเลในช่วงก่อนทศวรรษ 1840 และ ทองคำในรัฐวิกตอเรียในช่วงทศวรรษ 1850 ดึงดูดการลงทุนจากอังกฤษได้เป็นจำนวนมาก การขยายตัวของชนบทถูกสนับสนุนด้วยการลงทุนอย่างมหาศาลด้านการขนส่ง สื่อสาร และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ของรัฐบาลซึ่งต้องพึ่งพิงเงินทุนจากอังกฤษ เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นความต้องการแรงงานส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานครั้งใหญ่ ซึ่งต้นทุนการเคลื่อนย้ายได้รับการอุดหนุนโดยรัฐบาลอาณานิคม สำหรับเจ้าอาณานิคม ออสเตรเลียถูกมองว่าเป็นดินแดนว่างเปล่าที่สามารถยึดครองและแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างเสรี นอกจากนี้การส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปประกอบการครอบครองที่ดินเพื่อเลี้ยงสัตว์และผลิตขนสัตว์ สร้างโอกาสการทำกำไรสำหรับเจ้าของทุนชาวอังกฤษอย่างมาก ธนาคารอังกฤษได้เริ่มเข้าไปประกอบการในออสเตรเลีย ในช่วงทศวรรษ 1930 ขนสัตว์ได้กลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุดแทนที่น้ำมันวาล การขยายตัวของพื้นที่เลี้ยงสัตว์ที่เริ่มเข้าไปในกลางประเทศมากขึ้น กระตุ้นให้รัฐบาลขยายโครงการก่อสร้างทางรถไฟ และกระตุ้นการขยายตัวของชนบทยิ่งขึ้น

ต่อมาเมื่อเกิดเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1901 ถือเป็นการขยายโอกาสของภาครัฐในการแทรกแซงระบบตลาดโดยเอกชน รัฐบาลกลางที่ถูกตั้งขึ้นเป็นสถาบันใหม่มีอำนาจที่ถูกระบุไว้อย่างชัดเจนให้จัดการกิจการของประเทศ อาทิ อัตราภาษีศุลกากร อำนาจในกิจการอื่น ๆ ที่กระทบกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคม ยังอยู่กับรัฐต่าง ๆ อัตราภาษีศุลกากรของรัฐบาลกลางซึ่งในภายหลังพัฒนากลายเป็นระบบการปกป้องทางการค้าอย่างรอบด้านถูกสร้างขึ้นด้วยเหตุผลดั้งเดิมคือเพื่อรักษาผลประโยชน์ของภาคการผลิตและบรรดาแรงงาน

ภาคการผลิตของออสเตรเลียขยายตัวสูงสุดในช่วงกลางทศวรรษ 1960 โดยมีสัดส่วนร้อยละ 28 ของผลผลิตทั้งหมด แต่ทรัพยากรธรรมชาติยังคงเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุด ในการปกป้องอุตสาหกรรมการผลิต รัฐบาลออสเตรเลียจำเป็นต้องชดเชยเกษตรกรตั้งแต่ทศวรรษ 1920 เป็นต้นมา โดยแทบทุกอุตสาหกรรมในเขตชนบทยกเว้นชนสัตว์จะอยู่ภายใต้ระบบเงินอุดหนุนที่ซับซ้อน การควบคุมราคา และการแทรกแซงตลาดทั้งจากรัฐบาลกลาง และรัฐบาลในระดับรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเศรษฐกิจของออสเตรเลียจะได้รับผลประโยชน์จากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และนโยบายกีดกันทางการค้า ซึ่งส่งผลให้โดยภาพรวมระบบเศรษฐกิจของออสเตรเลียสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลามากกว่า 4 ทศวรรษ แต่ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของการผลิตอันเนื่องมาจากมาตรการกีดกันทางการค้า โครงสร้างการแข่งขันภายในประเทศที่มีการผูกขาดกิจการโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐ การอุดหนุนภาคการเกษตร ตลาดแรงงานที่ไม่ยืดหยุ่น รวมทั้งผลกระทบจากภายนอกประเทศ กดดันให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องทำการปรับโครงสร้างและปฏิรูปเศรษฐกิจโดยกว้างขวางในช่วงทศวรรษที่ 1980

นโยบายการปฏิรูปที่สำคัญต่าง ๆ อาทิ การลอยตัวค่าเงิน การลดการอุดหนุนภาครัฐ การปฏิรูปตลาดแรงงาน การปฏิรูปนโยบายการเงิน การปฏิรูประบบภาษี และการเพิ่มการแข่งขันในตลาดภายในประเทศผ่านการแปรรูปกิจการวิสาหกิจ เช่น กิจการพลังงาน สถาบันการเงิน กิจการขนส่งทางบก และทางอากาศ ไม่เพียงแต่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของกิจการเหล่านี้ แต่ยังช่วยลดภาระทางการเงินของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของออสเตรเลีย และสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ

นอกจากนี้ บทบาทของหน่วยงานอิสระของรัฐที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจ และนโยบายปฏิรูปเช่น Productivity Commission ยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระนโยบายปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ทั้งยังมีส่วนให้ความเห็น และคำแนะนำที่เป็นวิชาการและมีงานศึกษาทางวิชาการรองรับ โครงสร้างการทำงานที่โปร่งใสและมีอิสระในการให้ความเห็นและการริเริ่มประเด็น ยังช่วยสร้างความน่าเชื่อถือขององค์กรต่อสาธารณะ และช่วยให้การดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีทิศทาง และมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ บทเรียนจากการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลียชี้ให้เห็นว่า การเห็นปัญหาและความจำเป็นของการปฏิรูปร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุก ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นสาธารณชน ฝ่ายการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ จำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างฉันทามติและผลักดันนโยบายที่สำคัญต่าง ๆ ในการปฏิรูป เนื่องจากการปฏิรูปเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องและใช้ระยะเวลายาวนานกว่าที่จะเห็นผล และไม่อาจทำสำเร็จได้ในช่วงระยะเวลาของรัฐบาลใดเพียงรัฐบาลเดียว การเห็นปัญหาและความจำเป็นร่วมกันจึงมีความสำคัญอย่างมาก นอกจากนี้ นโยบายการปฏิรูปควรเป็นผลมาจากการศึกษาที่เป็นวิชาการและมีหลักฐานที่มีน้ำหนักเชิงวิชาการมารองรับ หน่วยงาน Productivity Commission ของออสเตรเลียให้บทเรียนที่ดีว่า หน่วยงานวิชาการของรัฐที่มีอิสระ มีบุคลากรที่มีความสามารถ และได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลอย่างพอเพียง สามารถให้คำปรึกษาและช่วยเหลือข้อมูลทางวิชาการเพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลียครอบคลุมทั้งเศรษฐกิจมหภาคและจุลภาค ซึ่งบทเรียนที่ได้จากกรณีศึกษาต่าง ๆ มีดังนี้

2.1 การแปรรูปกิจการไฟฟ้าและกิจการประปา

กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ของออสเตรเลียถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปฏิรูปด้านเศรษฐกิจจุลภาค (Microeconomic Reform) การปฏิรูปกิจการสาธารณูปโภค เช่น โทรคมนาคม พลังงาน น้ำ และการขนส่งคมนาคม ก่อรูปในออสเตรเลียตั้งแต่ทศวรรษ 1980 จากการลดการกำกับดูแลภาคการเงินและสายการบินและเพิ่มมากขึ้นในทศวรรษที่ 1990 ภายหลังการตั้งคณะกรรมการทบทวนนโยบายการแข่งขันของชาติในปี 1993 ทุกภาคส่วนของประเทศมีมุมมองต่อสภาพเศรษฐกิจของออสเตรเลียไปในทิศทางเดียวกันว่ามีประสิทธิภาพต่ำ ซึ่งการขยายตัวของผลผลิตการผลิตของออสเตรเลียในช่วงปลายทศวรรษ 1980 นั้นต่ำกว่าประเทศต่าง ๆ ในกลุ่ม OECD โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

กิจการไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำ นอกจากนี้ความต้องการของรัฐในการลดภาระทางการคลัง แรงกดดันทางการเมืองจากอัตราภาษีที่สูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีทางตรง ทำให้รัฐบาลต้องการลดรายจ่ายสำหรับกิจการของรัฐ และเพิ่มรายรับจากแหล่งอื่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นโอกาสที่ดีของรัฐบาลในการสร้างรายรับก้อนใหญ่ในระยะเวลานั้น ลดภาระหนี้ เพิ่มการใช้จ่าย หรือลดภาษี แม้ว่าการแปรรูปจะทำให้สูญเสียสินทรัพย์ที่ถือครองมายาวนาน แต่รัฐบาลก็สามารถที่จะลดแรงกดดันทางการคลังได้อย่างรวดเร็ว

การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของออสเตรเลีย มีการแบ่งกิจการผูกขาดของรัฐออกเป็นหน่วยธุรกิจย่อยตามประเภทของการให้บริการ ได้แก่ การผลิตไฟฟ้า (Generation) การส่งผ่านระยะไกล (Transmission) การกระจายในท้องถิ่น (Local Distribution) และการค้าปลีก (Retailing) โดยกิจการผลิตและกิจการค้าปลีกเป็นกิจการที่ไม่ถูกกำกับดูแล และให้มีการแข่งขันอย่างเต็มที่ ในขณะที่กิจการส่งผ่านและการกระจายซึ่งถูกมองว่ามีสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญ หรือเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังมีการตั้งหน่วยงาน 3 หน่วยงาน เพื่อแยกหน้าที่หลักออกจากกัน อันได้แก่ หน่วยงานกำหนดนโยบาย หน่วยงานกฎระเบียบและการกำกับดูแล และหน่วยงานการปฏิบัติตามมาตรฐานและการดำเนินการตลาด หน่วยงานที่เป็นอิสระเหล่านี้มีวัตถุประสงค์และความรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีเงื่อนไขทางกฎหมายที่ใช้ขึ้นการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ระยะยาวของผู้บริโภค การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าส่งผลให้ราคาค่าไฟฟ้ามีแนวโน้มลดลงในช่วง 10 ปีแรกของการปฏิรูป แต่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากนั้น เมื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของตลาดในรัฐที่มีการแปรรูป และรัฐที่กิจการผลิตไฟฟ้ายังเป็นเจ้าของโดยรัฐ พบว่า การแปรรูปส่งผลให้ราคาไฟฟ้าเพิ่มขึ้นช้ากว่าและมีต้นทุนการเข้าโครงข่ายลดลง ในขณะที่รัฐที่กิจการไฟฟ้ายังเป็นเจ้าของโดยรัฐมีค่าไฟฟ้า และค่าเข้าโครงข่ายเพิ่มขึ้นมากกว่าอย่างชัดเจน

ในส่วนของการปฏิรูปกิจการน้ำ การปฏิรูปมีขึ้นเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาการไร้ประสิทธิภาพในการให้บริการเนื่องจากมีต้นทุนที่สูง แต่ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการ โดยแนวทางการปฏิรูปที่สำคัญที่สุดสองประการคือการกำหนดราคาที่เหมาะสม ต้นทุน และการแยกหน่วยงานที่ให้บริการออกจากรัฐบาลผ่านการแปลงสภาพเป็นบริษัท และในบางกรณีแปรรูปโครงข่ายชลประทานให้เป็นเอกชนแต่ยังคงเป็นเจ้าของโดยรัฐ บทบาทของตลาดที่มีค่อนข้างจำกัดในกิจการน้ำเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ สาเหตุสำคัญที่คือข้อจำกัดของการขนส่งน้ำในระยะทางไกลทำได้ยากและมีต้นทุนสูง ดังนั้น น้ำในแต่ละแหล่งหรือในแต่ละเขตพื้นที่อาจจะมองได้ว่าเป็นสินค้าที่ทดแทนได้ยาก นอกจากนี้ประเด็นที่สำคัญเรื่องน้ำในออสเตรเลียคือ การปกป้องรักษาคุณภาพแหล่งน้ำที่ใช้ผลิตน้ำประปา และน้ำเพื่อทำการเกษตร และการจัดหาน้ำให้พอเพียงต่อการใช้ท่ามกลางความเสี่ยง

จากภัยแล้ง มาตรการปฏิรูปส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปที่การอนุรักษ์และการอนุญาตใช้แหล่งน้ำ การผลิตน้ำยังต้องใช้วัตถุดิบที่เฉพาะเจาะจง เจ้าของแหล่งน้ำในพื้นที่จึงมีอำนาจตลาดในการให้บริการน้ำในพื้นที่นั้น ๆ การผลิตและให้บริการน้ำจึงยังเป็นกิจการที่ถูกกำกับดูแลด้านราคาอยู่

จากการศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการไฟฟ้า และกิจการน้ำของออสเตรเลียชี้ให้เห็นว่า การใช้กลไกตลาดสามารถสร้างประสิทธิภาพและสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นได้จริง อย่างไรก็ตาม กิติยาระยะเอียดที่แตกต่างกันของแต่ละอุตสาหกรรมก็ชี้ให้เห็นว่า รูปแบบและแนวทางการปฏิรูปจำเป็นต้องออกแบบให้เหมาะสมกับกิจการที่มีลักษณะแตกต่างกัน การส่งเสริมการแข่งขันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการที่เคยมีการผูกขาดหรือมีการผูกขาดโดยธรรมชาติ จำเป็นต้องมีมาตรการและหน่วยงานกำกับดูแลที่สามารถบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแบ่งโครงสร้างหน่วยงานการกำกับดูแลที่มีการแยกหน้าที่ระหว่างการวางนโยบาย การออกกฎเกณฑ์กำกับตลาด และการบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าว โดยแต่ละหน่วยงานทำงานร่วมกันแต่ก็มีความเป็นอิสระต่อกัน ถือว่ามีความสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจและสร้างความชัดเจนในขอบเขตของอำนาจ

2.2 การปฏิรูปกิจการรถไฟ

ด้วยสภาพของการพัฒนากิจการรถไฟที่มีความแตกต่างกันระหว่างรัฐ ทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนากิจการรถไฟของทั้งประเทศให้เกิดความเชื่อมโยงกัน และสามารถขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างที่ต่าง ๆ ในประเทศอย่างราบรื่น ตรงกันข้ามกับความเชื่อมโยงที่เห็นได้ชัดในยุโรป นอกจากนี้ ความหนาแน่นของประชากรที่ต่ำ กระจุกตัวอยู่แต่เมืองใหญ่ ในขณะที่พื้นที่อื่น ๆ มีความเบาบางของประชากรมาก ทำให้กิจการรถไฟในออสเตรเลียขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐเป็นหลัก ยากที่จะประสานร่วมมือกันได้ อย่างไรก็ตาม ทุกรัฐประสบปัญหาเดียวกันกับกิจการรถไฟ คือขาดประสิทธิภาพและต้นทุนสูง ส่งผลให้ทุกรัฐ เห็นพ้องที่จะต้องปฏิรูปกิจการนี้ ทำให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลของแต่ละรัฐ เริ่มลงมือทำการปฏิรูปอย่างจริงจัง การปฏิรูปที่สำคัญคือ การแยกโครงสร้างพื้นฐานออกจากตัวสินค้าและบริการก่อน นั่นคือแยก “รางและไต่ราง” (ซึ่งรวมถึงอาณัติสัญญาณและโครงสร้างอาคารบางส่วนที่มีผลต่อการเดินรถอย่างปลอดภัยด้วย) ออกจาก “สิ่งที่วิ่งบนราง” (นั่นคือตัวรถไฟ ไม่ว่าจะเป็นสินค้าหรือผู้โดยสาร และโครงสร้างอาคารบางส่วนที่ไม่มีผลต่อการเดินรถ เช่น ที่พักผู้โดยสาร หรือย่านขนถ่ายสินค้า (Freight Yard)) หลังจากนั้น ก็ทำการเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานของกิจการทั้งสองส่วน โดยให้ทำงานเสมือนเป็นบริษัทเอกชน แม้ว่าส่วนใหญ่มียังคงมีแต่ละรัฐเป็นเจ้าของก็ตาม เพื่อให้เกิดการแข่งขัน

ภาคส่วนที่บริหารโครงสร้างพื้นฐาน พยายามหาขบวนรถไฟมาวิ่งให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ในขณะเดียวกัน ส่วนที่บริหารการเดินรถไฟ ก็จะพยายามเลือกเส้นทางและเวลาที่ตนจะได้กำไรมากที่สุด หรือประหยัดต้นทุนสูงสุด ทั้งสองฝ่ายมีแรงจูงใจในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการของตนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากตัวเลขการลงทุนในกิจการรถไฟที่เพิ่มมากขึ้น อัตราการใช้การขนส่งระบบรางในการเดินทาง และขนส่งสินค้าที่เพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพของกิจการรถไฟเพิ่มมากขึ้น สามารถแข่งขันกับรูปแบบการขนส่งอื่น ๆ ได้

แต่อุปสรรคที่สำคัญของการปฏิรูปรถไฟของออสเตรเลียคือ การเชื่อมโครงสร้างรางที่กระจัดกระจายเข้าด้วยกัน ทั้งที่เป็นรางระหว่างรัฐกับรัฐ และรางที่เป็นของรัฐกับเอกชน เพื่อให้สามารถเข้าถึงได้ง่าย ใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานระบบรางได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาการปฏิรูปกิจการรถไฟของออสเตรเลียได้รับบทเรียนที่สำคัญว่า การปฏิรูปที่จะสำเร็จได้ต้องมีความตั้งใจ (Commitment) จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผ่านการรับทราบปัญหาในฐานะข้อเท็จจริงที่มีหลักวิชาการรองรับ ทั้งนี้ การเป็นเจ้าของ (Ownership) ไม่ได้เป็นสาระสำคัญในการปฏิรูปกิจการรถไฟ เนื่องจากกิจการรถไฟส่วนใหญ่ของออสเตรเลียยังเป็นของรัฐอยู่ แต่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการรถไฟเปลี่ยนวิธีการทำงาน จากเป็นหน่วยงานราชการไปเป็นการทำงานเหมือนบริษัทเอกชนเท่านั้น ดังนั้น การปฏิรูปอาจเพียงแต่ต้องการการเปลี่ยนวิธีการบริหาร (Management) เท่านั้น

การปฏิรูปต้องมีเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) การลดต้นทุน (Cost Reduction) การเพิ่มการแข่งขัน (Competition) หรือการเพิ่มคุณภาพการบริการ (Service Improvement) ก็ได้ แต่ต้องให้ชัดเจนว่าอะไรเป็นเป้าหมาย และการปฏิรูปนั้นบรรลุเป้าหมายนั้นหรือไม่

นอกจากนี้ นโยบายการขนส่งต้องคิดเป็นระบบ ไม่ใช่เฉพาะรถไฟอย่างเดียว ซึ่งออสเตรเลียมีความตั้งใจ (Commitment) ที่จะกลับมาใช้การขนส่งระบบรางเพื่อขนส่งผู้โดยสาร เพราะ 1) ปัญหาสิ่งแวดล้อม 2) ความแออัดของการจราจรทางถนน และ 3) การขยายตัวของเมืองและต้นทุนค่าเดินทาง (ที่เป็นตัวเงินและเวลา) เพิ่มขึ้น

ในกรณีของกิจการรถไฟในออสเตรเลีย การแบ่งกิจการรางและได้รางออกจากกิจการเหนือรางช่วยให้สามารถทำการปฏิรูปได้ง่ายขึ้น นั่นคือ แบ่งทรัพยากรที่ถูกจัดสรรในระบบตลาดได้ไม่ต้อออกจากทรัพยากรที่สามารถถูกจัดสรรในระบบตลาดได้ต้อออกจากกัน เพื่อให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรทั้ง

สองส่วนคนละวิธีให้เหมาะสมตามลักษณะ ในขณะเดียวกัน แม้ว่ารางและใต้รางจะเป็นของรัฐอยู่ แต่สามารถบริหารจัดการให้เหมือนเอกชนได้ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอันเดียวกัน ทั้งนี้ การแบ่งกิจการรถไฟเป็นส่วน ๆ นั้น เน้นการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเป็นหลัก ประกอบกับการสร้างแรงจูงใจในการลงทุนที่เหมาะสม จะเห็นได้ว่าออสเตรเลียหลังการปฏิรูปมีการลงทุนในเส้นทางรถไฟใหม่ ๆ รวมทั้งการทำเส้นทางเดิมให้ทันสมัย

การสร้างสภาพให้เกิดการแข่งขันกับการขนส่งรูปแบบอื่น เป็นเครื่องมืออีกอย่างหนึ่งที่จะผลักดันให้การปฏิรูปสำเร็จ รวมทั้งการอุดหนุนไขว้ (Cross-subsidisation) ก็เป็นส่วนสำคัญที่จะนำเอากิจการที่มีกำไร (ในที่นี้ คือ การขนส่งแร่และถ่านหิน) มาอุดหนุนกิจการที่ยังไม่มีกำไร (การขนส่งผู้โดยสาร) นอกจากนี้ รางเอกชนของเมืองต่าง ๆ ยังเป็นทรัพยากรที่สามารถถูกนำมาใช้ร่วมกัน เพื่อพัฒนากิจการรถไฟได้ แต่ปัจจุบันยังไม่สามารถเชื่อมต่อทางรถไฟของรัฐกับเอกชนได้ อันนี้เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ท้าทายกิจการรถไฟของออสเตรเลีย

ทั้งนี้ ความแตกต่างเชิงนโยบายสามารถมีได้ ดังจะเห็นได้จากแต่ละรัฐปฏิบัติการรถไฟแตกต่างกัน แต่ต้องมีจุดร่วมกันบางอย่าง นั่นคือ รถไฟต้องแข่งขันกับการขนส่งอื่นได้ ต้นทุนต้องลดลง ประสิทธิภาพต้องสูงขึ้น การเชื่อมต่อระหว่างรัฐต้องสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น และการแทรกแซงของรัฐบาลกลางมีจำกัดและเพียงพอที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้นได้ เช่น การตั้ง ARTC ที่เป็นเจ้าของรางในระดับประเทศ แต่ ARTC ไม่ทำการเดินรถ ให้แต่บริการรางระหว่างรัฐเท่านั้น

2.3 การปฏิรูปภาคอุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลีย

สำหรับออสเตรเลียแล้ว ภาคอุตสาหกรรมไม่ใช่ภาคเศรษฐกิจหลักในการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในอดีตการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมมาจากปัจจัยสำคัญสองประการคือ การลงทุนจากต่างประเทศ และการขยายตัวของอุปทานแรงงานภาคอุตสาหกรรมจากแรงงานอพยพเข้าประเทศ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลเริ่มปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศโดยการเปิดตลาด โดยเฉพาะการปรับปรุงระบบภาษีศุลกากร (Tariff Reform Program) ทำให้สินค้าที่ผลิตในประเทศมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่า เนื่องจากไม่มีการประหยัดต่อขนาด (Diseconomies of Scale) ทำให้สินค้าที่ผลิตภายในประเทศไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าได้ ผลก็คือภาคอุตสาหกรรมมีการหดตัว โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจการเกษตร หรือ การเหมืองแร่ สภาพดังกล่าวทำให้รัฐบาลตระหนักว่า การผลิตแบบ Mass Production เพื่อสนองตลาดในประเทศและเพื่อการส่งออกไม่ใช่แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมใน

ออสเตรเลียอีกต่อไป ภาครัฐจึงหันไปมุ่งเน้นการพัฒนาหน่วยธุรกิจที่ขนาดเล็กลง เน้นพัฒนาสินค้าเฉพาะที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สูงขึ้นเพื่อรองรับตลาดที่มีขนาดเล็กลง การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทันสมัยในรูปแบบ Advance Manufacturing และ Innovation-base Manufacturing กรณีของออสเตรเลียสามารถนำมาใช้เป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทย โดยการที่ประเทศไทยผลิตแบบเน้นการใช้แรงงานราคาถูก ผลิตในรูปแบบ Mass Production เพื่อขายในตลาดใหญ่ของโลก อาจจะมาถึงทางตันเมื่อประเทศไทยไม่ใช่ประเทศที่มีความได้เปรียบด้านค่าจ้างแรงงานในระบบห่วงโซ่อุปทานโลกอีกต่อไป บทเรียนที่ได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรมของออสเตรเลียคือการตระหนักร่วมกันของทุกฝ่ายถึงจุดอ่อนของภาคอุตสาหกรรมของประเทศ และมีความจริงจังที่จะปฏิรูปภาคอุตสาหกรรมโดยไม่ลังเล และเลิกโยนหาความรุ่งโรจน์ที่เคยมีในอดีต การสร้างผลิตภัณฑ์ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงรองรับตลาดที่มีขนาดเล็กลง นับเป็นบทเรียนที่สำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่หลีกเลี่ยงจากแนวคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต้องการจะเป็น “ศูนย์กลางของโลก” (Hub) ในหลายการผลิตสินค้าและบริการ นับเป็นแนวคิดที่ประเทศไทยควรนำมาพิจารณา

2.4 การปฏิรูปภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย

ก่อนการปฏิรูปเศรษฐกิจในต้นทศวรรษที่ 1980 แม้ว่าภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียจะได้รับความช่วยเหลือหรือการอุดหนุนจากรัฐบาล แต่ก็ถือว่าเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้นเมื่อเทียบกับความช่วยเหลือที่ภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศได้รับ รวมทั้งเมื่อเทียบกับสหรัฐฯ และประเทศในทวีปยุโรป ความช่วยเหลือดังกล่าวมีขึ้นเพื่อรักษาระดับรายได้ของเกษตรกร รวมทั้งเพื่อชดเชยต้นทุนทางการผลิตที่เกษตรกรต้องเผชิญ อันเกิดจากมาตรการช่วยเหลือภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุดหนุนในภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ความช่วยเหลือสำหรับภาคเกษตรกรรมในช่วงก่อนการปฏิรูปเศรษฐกิจ อาทิ มาตรการช่วยเหลือด้านราคาและการตลาดสำหรับสินค้าที่อ่อนไหว เช่น นมและผลิตภัณฑ์ น้ำตาล ยาสูบ รวมทั้งมาตรการอุดหนุนเพื่อลดต้นทุนวัตถุดิบสำหรับเกษตรกร

อย่างไรก็ตาม มาตรการช่วยเหลือที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการบิดเบือนของสัญญาณราคา (Price Signal) ซึ่งทำให้การจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น ในต้นทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลออสเตรเลียจึงเริ่มยกเลิกมาตรการแทรกแซงในภาคเกษตรกรรมหลายประการที่ทำให้เกิดการบิดเบือนของราคาสินค้าเกษตรและต้นทุนวัตถุดิบ ผลจากการปฏิรูปดังกล่าวทำให้ในปัจจุบันออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการอุดหนุนผู้ผลิตในภาคเกษตรกรรมในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่ม OECD การปฏิรูปดังกล่าวทำให้มาตรการช่วยเหลือภาคเกษตรกรรมต่าง ๆ ลดลง ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรใหม่ ซึ่งมี

ส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการเติบโตด้านผลผลิตภาพการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการผลิตผลิตภัณฑ์จากนม การเพาะปลูกธัญพืช และการเลี้ยงสัตว์

แม้ว่าเมื่อเทียบกับการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมในนิวซีแลนด์แล้ว การปฏิรูปในออสเตรเลียจะมีความเข้มข้นน้อยกว่า กล่าวคือ ภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียยังได้รับการอุดหนุนอยู่บ้าง แต่เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่ม OECD การอุดหนุนของออสเตรเลียถือว่าอยู่ในระดับต่ำมาก โดยในทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลออสเตรเลียได้ดำเนินการยกเลิกมาตรการช่วยเหลือหลายประการที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนในตลาด เช่น ลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร ยกเลิกการให้เงินอุดหนุนและการกำหนดเพดานราคาของสินค้าเกษตรหลายชนิด การทบทวนกฎหมายที่ไปจำกัดการแข่งขันในตลาด เป็นต้น ซึ่งผลจากการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมทำให้ผลผลิตภาพ (Productivity) ของภาคเกษตรกรรมเพิ่มสูงขึ้น

จากการศึกษาปฏิรูปภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียทำให้ได้บทเรียนว่า ในการปฏิรูปต่าง ๆ สิ่งสำคัญในขั้นแรก คือ การศึกษาและมีข้อมูลอย่างรอบด้านโดยปราศจากอคติ เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจน และนำไปสู่การกำหนดแนวทางหรือนโยบายต่าง ๆ ที่ถูกต้อง รวมถึงมีหลักการทางวิชาการรองรับ และประเด็นที่สำคัญที่สุดก็คือ การปฏิรูปภาคเกษตรกรรมต้องดำเนินการไปพร้อมกับการปฏิรูปในภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากหากประเทศยังมีการอุดหนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศอยู่ เช่น อุตสาหกรรมการผลิตปุ๋ย การผลิตเครื่องจักรกลการเกษตร จะทำให้ภาคเกษตรกรรมต้องแบกรับต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าที่ควรเป็นอันเนื่องมาจากการอุดหนุนดังกล่าว ดังนั้น หากต้องการที่จะปฏิรูปและลดการอุดหนุนในภาคเกษตรกรรมลง ก็ต้องขจัดต้นทุนที่เกษตรกรต้องแบกรับในส่วนนี้ด้วย ซึ่งจะเป็นการปฏิรูปรอบด้าน เพื่อให้เกษตรกรสามารถปรับตัวและแข่งขันได้

3. นโยบายอื่น ๆ ของออสเตรเลียที่น่าสนใจ

3.1 การส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง และธุรกิจครอบครัว (Small and Family Enterprises) ในออสเตรเลีย

ธุรกิจ SMEs มีบทบาทและความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของออสเตรเลีย จากข้อมูลของ Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman (ASBFEO) แสดงให้เห็นว่า ในปี 2015 ผู้ประกอบการ SMEs คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมดใน

ออสเตรเลีย ก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศคิดเป็นร้อยละ 45 ของการจ้างงานรวม และการสร้างมูลค่าเพิ่มคิดเป็นร้อยละ 33 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีขนาดทางเศรษฐกิจเล็ก กำลังซื้อภายในประเทศไม่เพียงพอต่อขนาดการผลิตที่เกิดประสิทธิภาพหรือการผลิตที่เกิดการประหยัดอันเนื่องมาจากขนาด (Economies of Scale) ดังนั้น ออสเตรเลียจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการค้าเพื่อให้ผู้ประกอบการภายในประเทศสามารถส่งออกผลผลิตส่วนเกินไปยังตลาดโลกได้ และการเพิ่มบทบาทของภาคการค้าระหว่างประเทศ ไม่เพียงแต่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่เท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ แต่ผู้ประกอบการ SMEs ก็สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งออกสินค้าไปยังตลาดทั่วโลกได้ด้วย

ดังนั้น แนวทางการพัฒนาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่สำคัญ คือ การพัฒนาธุรกิจให้ทันสมัยเพื่อแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยรัฐบาลออสเตรเลียทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยประโยชน์ (Facilitator) ไม่ใช่เป็นผู้ควบคุมและชี้นำ ซึ่งแนวทางประการหลังที่รัฐบาลทำตัวเป็นคุณพ่อดีจึงส่งผลให้ธุรกิจไม่สามารถยืนได้ด้วยตนเอง เมื่อประสบปัญหาก็ร้องขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ ทำให้ในระยะยาวธุรกิจไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ บทบาทของภาครัฐในด้านการเป็นผู้อำนวยประโยชน์ คือ การช่วยให้ธุรกิจพัฒนาตามสภาพที่เป็นจริงของตัวเอง ไม่มีสูตรสำเร็จในการพัฒนา การช่วยเหลือเน้นที่การพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development) การช่วยพัฒนาองค์ความรู้ (R&D) และการพัฒนาด้านการตลาด (Marketing) เช่น ให้ความรู้ในการทำการตลาด แต่ไม่ใช่ให้ภาครัฐช่วยโดยการเข้าไปรับซื้อ ช่วยพัฒนาองค์ความรู้ในการออกผลิตภัณฑ์ แต่ไม่ไปสั่งธุรกิจว่าต้องผลิตผลิตภัณฑ์ใด เป็นต้น ดังนั้น บทเรียนที่ได้จากออสเตรเลียในบริบทของการพัฒนาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม คือ การพิจารณาการปรับบทบาทของภาครัฐในกระบวนการพัฒนาธุรกิจ

3.2 การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของออสเตรเลีย

ทรัพยากรสัตว์น้ำของออสเตรเลียถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการจ้างงานในประเทศ โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ รวมถึงมาตรการทางด้านกฎหมายประมงของออสเตรเลียถือได้ว่ามีความก้าวหน้าและเป็นตัวอย่างที่ดีของการพัฒนาและสร้างความยั่งยืนให้กับทรัพยากรสัตว์น้ำและการประมง ซึ่งเหตุผลดังกล่าว ทำให้ออสเตรเลียสามารถจัดสรรทรัพยากรสัตว์น้ำสำหรับการส่งออกและบริโภคในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ

ทรัพยากรสัตว์น้ำของออสเตรเลียประกอบไปด้วยทรัพยากรสัตว์ทะเลและทรัพยากรสัตว์น้ำจืด ซึ่งจับจากธรรมชาติและได้จากการเพาะเลี้ยง ซึ่งปัจจุบันออสเตรเลียมีสัดส่วนของทรัพยากรสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติมากกว่าการเพาะเลี้ยง อย่างไรก็ตาม จากสภาวะอากาศและอุณหภูมิของโลกที่เปลี่ยนแปลง ส่งผลต่อปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้ การเพาะและขยายพันธุ์สัตว์น้ำขึ้นมาทดแทนจึงเป็นมาตรการที่ออสเตรเลียนำมาใช้ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณการจับสัตว์น้ำจากธรรมชาติและลดต้นทุน รวมถึงหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากสภาวะอากาศของโลก นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังมีมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อคุ้มครองสัตว์น้ำ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับทรัพยากรในประเทศ โดยรัฐบาลออสเตรเลียมีการใช้ Individual Transferable Quota หรือ ITQ สำหรับจัดสรรสัมปทานการจับสัตว์น้ำในประเทศ ซึ่งผู้ประกอบการประมงต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่รัฐบาลตั้งขึ้นมากำกับดูแล รวมถึงขึ้นทะเบียนเพื่อรับสัมปทานในลักษณะของโควตารายปี ผู้ประกอบการแต่ละรายนอกจากจะต้องขึ้นทะเบียนกับรัฐบาลแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่แต่ละรัฐหรือพื้นที่นั้นกำหนด ซึ่งอาจมีรายละเอียดแตกต่างกัน อาทิ วิธีการจับ ปริมาณการจับ ขนาดของสัตว์น้ำที่จับ เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว ในเรื่องของการจัดการทรัพยากรทางทะเลนั้น เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับออสเตรเลีย เนื่องจากออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก ทั้งทรัพยากรทางทะเลและสินแร่ต่าง ๆ ประเด็นสำหรับการจัดการทรัพยากรทางทะเลนั้นไม่ได้อยู่ที่วิธีการและแนวทางการอนุรักษ์เพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการกำกับดูแลที่เข้มงวด และการมีระบบการจัดการทรัพยากรที่มีความโปร่งใส เป็นที่รับรู้ของสาธารณะ รวมทั้งจิตสำนึกของผู้ที่ทำการประมงในออสเตรเลียที่เข้าใจถึงการอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่อให้ทรัพยากรเหล่านี้คงอยู่ และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาวหรือมีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable)

3.3 การจัดการสัมปทานเหมืองแร่ของออสเตรเลีย

สินแร่และอุตสาหกรรมเหมืองแร่ของออสเตรเลียถือว่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการให้สัมปทานเหมืองแร่ก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะออสเตรเลียมีสินแร่ปริมาณมาก และต้องผลิตเพื่อตอบสนองต่อตลาดโลก ซึ่งมีการแข่งขันกันอย่างมาก ในขณะที่ตลาดภายในประเทศมีอยู่อย่างจำกัด การใช้นโยบายของรัฐแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่ผ่านมา ส่งผลเสียต่อตัวอุตสาหกรรมมากกว่าผลดี นอกจากจะขาดความสามารถในการแข่งขันแล้ว ยังสูญเสียงบประมาณของรัฐไปจำนวนมากด้วย ไม่เพียงเท่านั้น การแทรกแซงของรัฐในอุตสาหกรรมนี้ ยังส่งผลให้ผู้ประกอบการหรือผู้ได้รับอนุญาตขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาตัวเอง และไม่คำนึงถึง

สภาพแวดล้อม ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม และสังคมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และแย่งน้ำกับภาคเศรษฐกิจอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรม ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของออสเตรเลียเช่นเดียวกัน

จากปัญหาดังกล่าว การปฏิรูปการให้สัมปทานเหมืองแร่ นั้น แม้ว่ายังจะยึดในหลักการเดิมที่ใช้มาแล้วเป็นระยะเวลานาน คือ หลักที่สินแร่ทั้งหลายนั้นเป็นของรัฐ ผู้ที่จะทำเหมืองแร่ต้องตอบแทนประโยชน์ให้กับรัฐ ผ่านในรูปค่าภาคหลวงแร่ แต่ก็มีเพิ่มเติมถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก ในขณะเดียวกันต้องมีความยั่งยืนทั้งด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เงื่อนไขเหล่านี้หลัก ๆ จะถูกกำหนดโดยรัฐ แต่ในการปฏิบัติจะเป็นการกำกับดูแลด้วยตนเองของผู้ที่ได้รับอนุญาต อันเป็นการลดภาระของรัฐ พร้อม ๆ กับสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตคำนึงถึงเรื่องความยั่งยืนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กัน จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลการทำเหมืองในออสเตรเลียเปลี่ยนรูปแบบจากการควบคุมและสั่งการโดยรัฐ มาเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน พร้อม ๆ กัน เพื่อให้แต่ละภาคส่วนสามารถแสดงออกถึงต้นทุนและผลประโยชน์ของตนที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองออกมาได้ และการทำเหมืองในแต่ละที่จะได้สามารถปรับเปลี่ยนการดำเนินการให้เหมาะสมได้

จากการศึกษาการจัดการสัมปทานเหมืองแร่ของออสเตรเลีย พบว่า การแทรกแซงของรัฐนั้น แม้ว่ามีเจตนารมณ์ที่ดีในการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ แต่ผลของการแทรกแซงอาจสร้างความเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่มันคุ้มครองก็ได้ ซึ่งต้องยอมรับความจริง นอกจากนี้ ความสามารถในการแข่งขันของบางอุตสาหกรรมอาจเป็นผลจากบทบาทของรัฐก็ได้ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปต่าง ๆ ไม่ได้หมายความว่า จะเปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้างของภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว แต่การทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสีย อาจทำให้ได้ผลที่ดีขึ้นกว่าเดิมได้

สำหรับอุตสาหกรรมที่แต่ละประเทศได้เปรียบควรได้รับการเอาใจใส่อย่างยิ่งมากกว่า อุตสาหกรรมที่ประเทศนั้นไม่มีความได้เปรียบเลย เช่น กรณีของออสเตรเลีย คือ ภาคเกษตรกรรมและเหมืองแร่ อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมที่ได้เปรียบนั้นอาจเกิดความขัดแย้งกันเองก็ได้ เช่นในกรณีนี้ เป็นการแย่งน้ำกันระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเหมืองแร่

ในกรณีของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ แม้การปฏิรูปอาจทำให้ต้นทุนของสินแร่สูงขึ้น แต่มูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม อาจเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ได้ และอาจเพิ่มผลข้างเคียงให้แก่อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องได้ด้วย

นอกจากนี้ การกำกับดูแลของรัฐไม่จำเป็นต้องทำการควบคุมและสั่งการ การสร้างแรงจูงใจผ่านการกำกับดูแลที่เหมาะสมอาจได้ผลดีกว่าก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียคานอำนาจหรือตรวจสอบกันเอง

3.4 การวิจัย การพัฒนา และระบบนวัตกรรมในออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นและให้ความสำคัญทางด้าน R&D และรัฐบาลเองให้ความสำคัญกับการสร้างระบบวิจัยและนวัตกรรม มีการใช้จ่ายด้านงานวิจัยและนวัตกรรมอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะในภาคการอุดมศึกษาและภาครัฐ แต่ในภาคธุรกิจยังคงมีไม่มากนัก

ทั้งนี้ ระบบนวัตกรรมของออสเตรเลีย ประกอบด้วย รัฐบาล ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน องค์กรไม่หวังผลกำไร นักลงทุน นักวิจัย และนักการศึกษา เป็นผู้ที่มีบทบาทและดำเนินกิจกรรมในระบบ ได้แก่ การสร้างองค์ความรู้ (Knowledge Creation) การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Knowledge Transfer) และการนำเอาองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ (Knowledge Application) โดยมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านนวัตกรรม คือ เงินลงทุน สิ่งอำนวยความสะดวก (Infrastructure) ทักษะที่เกี่ยวข้อง เครือข่ายด้านการศึกษา วิจัย นวัตกรรม วัฒนธรรม และนโยบายของรัฐ

รัฐบาลออสเตรเลียมีการวางนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ผ่านการออก National Science Agenda (NSA) National Innovation and Science Agenda (NISA) และ National Science Statement มีคณะกรรมการอิสระที่จัดตั้งตามกฎหมาย (Independent Statutory Board) ได้แก่ Innovation and Science Australia หรือ ISA ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านนวัตกรรม การค้นคว้าวิจัย และวิทยาศาสตร์ (รวมถึงศาสตร์ต่าง ๆ) ให้กับรัฐบาล หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ ISA คือ การสร้างแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวให้กับรัฐบาล เรียกว่า Australia 2030: Prosperity through Innovation (the 2030 Plan) ประกาศออกมาอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2018 แผนนี้เป็นแผนกลยุทธ์ที่จะช่วยให้ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความคิดสร้างสรรค์และมีนวัตกรรมมากขึ้น และ ISA จะต้องทำการทบทวนผลงานและการทำงานของระบบวิจัยและนวัตกรรม

ทุก ๆ 5 ปี และต้องติดตามผลความก้าวหน้าในการทำงานทุกปี พัฒนาและปรับปรุงดัชนีชี้วัดให้เหมาะสมตามกรอบเวลาและสถานการณ์ด้านการวิจัยและนวัตกรรม

จากการศึกษาระบบวิจัยและนวัตกรรม (Innovation, Science and Research System) ของออสเตรเลีย พบว่า เพื่อพัฒนา R&D นวัตกรรมและผลิตภาพ (Productivity) ออสเตรเลียมีการศึกษาวางแผน และดำเนินการตามแผนอย่างเป็นระบบ มีการทบทวนนโยบาย หาจุดเด่น จุดด้อย ในการพัฒนาระบบ มีการตั้งคณะทำงาน (ISA) ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีการทำงานที่มีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) พร้อมทั้งจะปรับเปลี่ยน เรียนรู้ และสร้างใหม่ได้ตลอดเวลา ประเทศไทยควรเรียนรู้จากออสเตรเลียด้านการทำงานที่เป็นระบบ การวางแผนยุทธศาสตร์ที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานของระบบที่มาจากการทบทวนระบบเดิมที่วางไว้ โดยรัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่และจริงจัง จึงจะสามารถพัฒนาระบบทั้งระบบได้อย่างแท้จริง

3.5 การปฏิรูประบบสุขภาพของออสเตรเลีย

การปฏิรูประบบสุขภาพของออสเตรเลียเกือบทั้งหมดเป็นเรื่องของการแก้ปัญหาด้านการคลังและเงินอุดหนุนของรัฐบาล กว่าร้อยปีที่ผ่านมา รูปแบบการให้เงินอุดหนุนและกฎระเบียบในภาคการให้บริการสุขภาพของออสเตรเลียได้สะท้อนถึงความซับซ้อนของระบบได้เป็นอย่างดี ซึ่งรัฐบาลของแต่ละรัฐและเขตปกครองพิเศษรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการและการให้บริการของโรงพยาบาล และส่วนอื่น ๆ ของระบบ รวมถึงเรื่องสุขภาพของประชาชน โดยเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ยังมาจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางยังมีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้งระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ระบบประกันสุขภาพเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เช่น ผ่านการให้เงินสนับสนุนจากรัฐบาล และสัญญาการให้บริการระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังเป็นผู้รับผิดชอบในเงินค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่อยู่ดี เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ สัดส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลออสเตรเลียถือว่ามาก แต่สัดส่วนที่รัฐบาลให้การอุดหนุนในภาคเอกชนกลับมากกว่าหลายประเทศในกลุ่ม OECD

ที่ผ่านมา รัฐบาลออสเตรเลียนิยมใช้หลากหลายวิธีการควบคุมและ/หรือลดเงินอุดหนุนที่รัฐต้องจ่ายให้กับระบบประกันสุขภาพ คำถามที่สำคัญที่สุดในตอนนี้ คือ ในอนาคตข้างหน้าเมื่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศสูงขึ้น รัฐบาลจะยังคงสามารถให้เงินสนับสนุนได้ในระดับนี้ต่อไปหรือไม่ รัฐบาล

ออสเตรเลียอาจต้องหาวิธีอื่นต่อไปในการจัดการปัญหาด้านงบประมาณที่เกิดขึ้นในระบบการให้บริการสุขภาพ

จากการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบประกันสุขภาพของออสเตรเลีย พบว่า ปัจจัยหลักที่สำคัญที่สุด คือ ความจริงใจและความตั้งใจของรัฐบาลที่จะให้บริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ โดยที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าว ระบบประกันสุขภาพของออสเตรเลียที่เผชิญกับปัญหาในด้านการจัดสรรทรัพยากรและทำอย่างไรที่จะให้บริการอย่างมีคุณภาพกับชาวออสเตรเลียและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ที่นั่นได้อยู่ตลอดเวลา ประเด็นนี้น่าจะเป็นปัญหาที่พบในประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกเช่นเดียวกัน สิ่งที่ประเทศไทยสามารถเรียนรู้ได้จากออสเตรเลีย คือ ประเทศออสเตรเลียมีการศึกษาและทบทวนระบบประกันสุขภาพอยู่ตลอดเวลา และรัฐบาลมีความพร้อมและใส่ใจที่จะปฏิรูประบบการเบิกจ่ายเงินของระบบประกันสุขภาพอยู่ตลอดเวลาหากเห็นว่าจำเป็นต้องทำ สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นพลวัต (Dynamic) และความพร้อมของบุคลากรที่ทำงานในระบบประกันสุขภาพของออสเตรเลียและการบริหารจัดการระบบทั้งระบบ ซึ่งประเทศไทยควรเรียนรู้และศึกษาจากประเทศออสเตรเลีย

บทคัดย่อ

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่น่าสนใจและเป็นกรณีศึกษาที่ดีในหลายแง่มุมสำหรับประเทศต่างๆ จากลักษณะเฉพาะของออสเตรเลียที่เป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ซึ่งอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสินแร่ต่าง ๆ รวมทั้งการมีลักษณะเป็นเกาะ แต่มีจำนวนประชากรน้อย ลักษณะเฉพาะเหล่านี้ส่งผลอย่างยิ่งต่อนโยบายด้านผู้อพยพของออสเตรเลีย ซึ่งทำให้เกิดเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมขึ้น ทั้งนี้ สังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลีย ไม่ได้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติ แต่เป็นผลจากการผลักดันของลักษณะทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวส่วนหนึ่ง ผสมกับลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ ความต้องการแรงงาน และนโยบายของรัฐที่เหมาะสมอีกส่วนหนึ่ง ทำให้เกิดสภาพสังคมที่ยอมรับความหลากหลายได้ ความสำเร็จในการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลียนั้นขึ้นอยู่กับ การยอมรับสภาพความเป็นจริงในทางเศรษฐกิจก่อนว่า มีแรงงานไม่เพียงพอ และมีทรัพยากรธรรมชาติหลายอย่างที่ยังเหลือให้ใช้ประโยชน์ได้ หลังจากนั้น เป็นเรื่องของ การออกแบบนโยบายผู้อพยพที่ สอดคล้องกับสภาพความจริงดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เลือกปฏิบัติ เป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป มุ่งสร้างแรงจูงใจให้ผู้อพยพที่มีทักษะและความรู้เป็นหลัก ดังนั้น ออสเตรเลียจึงเป็นบทเรียนที่สำคัญ สำหรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมพหุวัฒนธรรม เนื่องจากได้ผ่านการลองผิดลองถูกในด้านมาตรการและนโยบายมาเป็นเวลานาน

นอกจากนี้ในประเด็นด้านเศรษฐกิจ ออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการปฏิรูปเศรษฐกิจ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 เช่นเดียวกับชิลี อังกฤษ สหรัฐฯ และนิวซีแลนด์ ผลจากการปรับโครงสร้าง และปฏิรูปเศรษฐกิจโดยกว้างขวางของออสเตรเลีย เช่น การลอยตัวค่าเงิน การลดการอุดหนุนภาครัฐ การปฏิรูปตลาดแรงงาน การปฏิรูปนโยบายการเงิน การปฏิรูประบบภาษี และการเพิ่มการแข่งขันในตลาด ภายในประเทศผ่านการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ ไม่เพียงแต่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของกิจการ เหล่านี้เท่านั้น แต่ยังช่วยลดภาระทางการเงินของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของออสเตรเลีย รวมทั้ง สร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ ทำให้ในปัจจุบันออสเตรเลียได้ก้าวเข้าสู่ความเป็น ประเทศที่มีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งมากประเทศหนึ่งในโลก

นอกจากประเด็นเกี่ยวกับการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรม และการปฏิรูปเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นแล้ว นโยบายอีกหลายประการของออสเตรเลียก็มีความน่าสนใจ และสามารถนำมาปรับใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศไทยได้ เช่น ประเด็นการพัฒนาธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง และธุรกิจครอบครัว (Small and Family Enterprises) ซึ่งทำให้ในปัจจุบันธุรกิจ SMEs มีบทบาทและความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของออสเตรเลียอย่างมาก ประเด็นเรื่องการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและสินแร่ของออสเตรเลีย ซึ่งออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้อย่างยั่งยืน ประเด็นด้านการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา (R&D) และระบบนวัตกรรม ที่ทำให้ในปัจจุบันออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นทางด้าน R&D โดยรัฐบาลออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการสร้างระบบวิจัยและนวัตกรรม มีการใช้จ่ายด้านงานวิจัยและนวัตกรรมอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะในภาคการอุดมศึกษาและภาครัฐ รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบสุขภาพของออสเตรเลียเพื่อแก้ปัญหาด้านการคลังและเงินอุดหนุนของรัฐบาล

Abstract

Commonwealth of Australia or Australia is an interesting country and a good case study in various aspects. Australia is the sixth largest country and the world's largest island. It is endowed with natural resources and minerals. Despite the relative size of the country, Australia's population is small. These unique characteristics play a role in migration policy of the country resulting in a multicultural society. However, Australia's multicultural society did not come naturally. It was an outcome of the country's endowments, the need for labor, and proper government policies. A good combination of the said factors made multiculturalism acceptable in Australia. The success story of the multiculturalism in Australia starting with the government realized that the country is resource abundance and should be utilized. However, the population of Australia was too small; therefore, the country faced labor shortage. The government then designed immigration policy to match with the situation. Australia's immigration policy based on the principle of non-discrimination and was designed to appeal mainly to potential immigrants with skills and knowledge. Australia has gone through many trials and errors in terms of measures and policy design; therefore, it would be a good case study on how to transform a country into multicultural society.

Furthermore, Australia is one of a good case study on economic reforms. Like Chile, England, United States of America, and New Zealand, Australia commences its economic reforms in early 1980s. Several reforms were done to transform Australia including floating the Australian dollar, reducing subsidies, labour market reform, Fiscal reforms, tax reforms, and privatising government industries. Not only these reforms help to increase productivities, efficiency and effectiveness of the agencies and/or sectors, but also reduce the financial burden of the federal and state governments. The reforms also increase Australia's competitiveness in global market. To this day, Australia remains one of the strongest, most resilient economy in the world.

In addition to multicultural policy and economic reforms, there are a variety of policies worth studying and can be lesson-learned for many countries particularly for Thailand. These policies and measures include the development of Small and Family Enterprises which play an important role in Australia's economy at this moment, agriculture, water resources, and mineral management for sustainability, Australia's Innovation System and its relevant issues, and Health-care reforms to lessen the government's subsidies and financial burden.

สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	ก
บทคัดย่อ.....	พ
Abstract.....	ภ
สารบัญ.....	ย
สารบัญตาราง.....	อ
สารบัญภาพ.....	ขข
บทนำ.....	ฉฉ

ส่วนที่ 1 สังคมพหุวัฒนธรรม การหลอมรวม และการปลูกฝังวัฒนธรรมของประเทศออสเตรเลีย

บทที่ 1 สังคมพหุวัฒนธรรมในออสเตรเลีย.....	1-1
1. พัฒนาการทางเศรษฐกิจของออสเตรเลียโดยสังเขป.....	1-1
1.1 ช่วงแรกเริ่มหรือช่วงตั้งตัว (ปี 1788 – 1820).....	1-1
1.2 เศรษฐกิจแบบอาณานิคมและการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ (ปี 1810/1820 – 1930).....	1-2
1.3 การพัฒนาอุตสาหกรรมและการคุ้มครองเศรษฐกิจโดยรัฐ (ปี 1891 – 1973).....	1-5
1.4 การเปิดเสรีทางการค้าและการปฏิรูปเศรษฐกิจ (ปี 1973 – 2005).....	1-8
2. ลักษณะของผู้อพยพและวัฒนธรรมของผู้เข้ามาตั้งถิ่นฐาน ในออสเตรเลียในช่วงเวลาต่างๆ.....	1-10
2.1 นโยบายด้านผู้อพยพของออสเตรเลีย.....	1-10
2.2 รูปแบบของผู้อพยพที่ย้ายถิ่นฐานมายังออสเตรเลีย.....	1-13
3. เอกลักษณะสำคัญของสังคมพหุวัฒนธรรมในออสเตรเลีย.....	1-16
3.1 นโยบายของรัฐเอื้อต่อการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรม.....	1-16
3.2 การบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค (Equal Legal Enforcement).....	1-18
3.3 ลักษณะของประชากรและการอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานอย่างต่อเนื่อง.....	1-18

หน้า

3.4 ความพยายามที่จะเข้าใจสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับสังคมพหุวัฒนธรรม.....	1-19
3.5 มิติที่หลากหลายของสังคมพหุวัฒนธรรม.....	1-19
4. ปัจจัยดึงดูดการอพยพย้ายถิ่นฐานมายังออสเตรเลีย.....	1-19
5. ปัจจัยที่กำหนดเอกลักษณ์สังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลีย.....	1-21
5.1 ความเสมอภาคของประชากรในออสเตรเลีย.....	1-21
5.2 ระดับอายุของประชากรที่ใกล้เคียงกัน.....	1-22
5.3 ลักษณะงานและอาชีพ.....	1-22
5.4 การควบคุมการอพยพโดยอังกฤษ และการใช้ภาษาอังกฤษ.....	1-23
5.5 การศึกษาที่มุ่งเน้นการสร้างทักษะในการทำงาน.....	1-23
5.6 นโยบายที่เหมาะสม.....	1-24
6. ปัญหาเรื่องชาตินิยม การกีดกันเชื้อชาติ และการแก้ไข:	
ความท้าทายของสังคมพหุวัฒนธรรมในออสเตรเลีย.....	1-25
7. สรุป.....	1-28

บทที่ 2 การจัดการความหลากหลายผ่านระบบนโยบายทางการศึกษาและสังคม:

บทเรียนจากประเทศออสเตรเลีย.....	2-1
1. กระบวนการในการบูรณาการกลุ่มผู้ย้ายถิ่นฐาน.....	2-4
1.1 การเตรียมผู้อพยพก่อนเดินทาง.....	2-4
1.2 การเตรียมปรับทักษะในการดำเนินชีวิต.....	2-5
1.3 การสร้างบูรณาการให้กับผู้อพยพ.....	2-5
2. การผสมผสาน บูรณาการ และ เอกภาพระหว่างกลุ่มคนที่มีความหลากหลาย.....	2-5
2.1 การสร้างความเข้าใจถึงแนวคิดแบบออสเตรเลีย	
(Comprehending Australian Ways).....	2-6
2.2 การบูรณาการและส่งเสริมทักษะชีวิต (Integrating and Empowering).....	2-8
2.3 การลดความแปลกแยกระหว่างชาวออสเตรเลียที่มีพื้นวัฒนธรรมที่ต่างกัน	
(Reducing Differences and Inequality).....	2-10
3. สรุป.....	2-11
ภาคผนวกท้ายบทที่ 2 ตัวอย่างแนวคำถามที่ใช้ในการศึกษา.....	2-14

ส่วนที่ 2 การเมืองการปกครองของออสเตรเลีย

บทที่ 3	POLITICS, ELECTIONS AND DEMOCRACY IN AUSTRALIA.....	3-1
1.	Analysis of Australia’s Electoral System and Political Parties.....	3-2
1.1	The Electoral System.....	3-2
1.2	The Political Parties.....	3-11
2.	Historical background.....	3-18
2.1	Pre-federation.....	3-18
2.2	Post-independence.....	3-18
3.	Current Australian electoral system.....	3-20
3.1	Preferential voting system.....	3-20
3.2	Proportional representation system.....	3-23
4.	Compulsory voting: Why is compulsory voting used at federal elections?.....	3-26
5.	The reduction of wasted votes: How is it possible? (How does Australian electoral system reduce wasted votes?).....	3-31
6.	Coherency of Australian electoral results.....	3-34
7.	Australian policy formulation.....	3-39
7.1	Standing Committee on Petitions.....	3-43
8.	Public and/or parliamentary debates about the electoral reforms.....	3-61
8.1	Preferential voting system and the House of Representatives.....	3-61
8.2	Proportional representation system and the Senate.....	3-63
9.	Conclusion.....	3-65

ส่วนที่ 3 การปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย

บทที่ 4 ภาพรวมการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย..... 4-1

1. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจออสเตรเลีย..... 4-1
 - 1.1 ระบบเศรษฐกิจแบบอาณานิคมและทรัพยากรธรรมชาติ (ปี 1820 – 1930)..... 4-1
 - 1.2 ระบบเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมและการคุ้มครอง (ปี 1891 – 1973)..... 4-2
2. การปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย..... 4-4
 - 2.1 การมุ่งไปสู่ระบบตลาด..... 4-6
 - 2.2 การปฏิรูปเศรษฐกิจด้านจุลภาค (Microeconomic Reform)..... 4-7
 - 2.3 ด้านสุขภาพและสวัสดิการ..... 4-10
 - 2.4 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ..... 4-10
 - 2.5 ระบบเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงขึ้น..... 4-11
3. สรุป..... 4-20

บทที่ 5 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของออสเตรเลีย:

กรณีศึกษากิจการไฟฟ้าและกิจการประปา..... 5-1

1. ภาพรวมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ..... 5-1
2. การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของออสเตรเลีย..... 5-4
 - 2.1 ภาพรวมการแปรรูปกิจการไฟฟ้าของออสเตรเลีย..... 5-4
 - 2.2 ผลลัพธ์ของการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า..... 5-9
 - 2.3 ภาพรวมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและพลังงาน..... 5-11
3. การปฏิรูปกิจการน้ำประปาของออสเตรเลีย..... 5-25
 - 3.1 ผลลัพธ์ของการปฏิรูปน้ำในระดับชาติ..... 5-26
 - 3.2 ภาพรวมการปฏิรูปน้ำของรัฐวิกตอเรีย..... 5-29
 - 3.3 บทบาทของตลาดที่จำกัดในการปฏิรูปกิจการน้ำ..... 5-30
4. สรุป..... 5-31

บทที่ 6 การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจของออสเตรเลีย: บทเรียนจากกิจการรถไฟ.....6-1

1. ความสำคัญของกิจการรถไฟต่อการศึกษาเกี่ยวกับประเทศออสเตรเลีย.....6-1
2. ความเป็นมาของกิจการรถไฟในออสเตรเลียโดยสังเขป.....6-2
3. เกล็ดลักษณะของกิจการรถไฟในออสเตรเลียที่แตกต่างจากประเทศอื่น.....6-3
4. ความจำเป็นในการปฏิรูปกิจการรถไฟ.....6-6
5. การปฏิรูปกิจการรถไฟ.....6-7
 - 5.1 รูปแบบหรือแบบจำลองการปฏิรูปกิจการรถไฟ.....6-7
 - 5.2 การดำเนินการปฏิรูปกิจการรถไฟของออสเตรเลีย.....6-12
 - 5.3 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปกิจการรถไฟ.....6-14
6. ผลจากการปฏิรูปกิจการรถไฟ.....6-15
7. กิจการรถไฟและความท้าทายในอนาคต.....6-18
8. สรุป.....6-20

บทที่ 7 ภาคอุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลีย.....7-1

1. ความเป็นมาของอุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลีย.....7-1
 - 1.1 อุตสาหกรรมผลิตช่วง ปี 1900-1940.....7-1
 - 1.2 อุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลียช่วงปี 1940-1970.....7-3
 - 1.3 อุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลียช่วงปี 1970-2000.....7-4
2. การลดขนาดของอุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลีย

ปัญหาจากการเปิดการค้าเสรี ตัวอย่างจากอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์.....7-7
3. เหตุใดอุตสาหกรรมผลิตจึงยังมีความสำคัญต่อออสเตรเลีย.....7-9
4. อุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลียในปัจจุบัน.....7-9
5. แนวทางที่ The Advance Manufacturing Growth Center (AMGC)

วางไว้เพื่อเพิ่มความสามารถด้านการแข่งขันของอุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลีย.....7-10

 - 5.1 การปรับปรุงศักยภาพด้านการแข่งขันจากการลดต้นทุน.....7-11
 - 5.2 การปรับปรุงศักยภาพด้านการแข่งขันโดยการเน้นมูลค่าเพิ่ม

จากผลิตภัณฑ์และการบริการ.....7-11

หน้า

5.3 การปรับปรุงศักยภาพด้านการแข่งขันจากการตลาดใหม่ที่มีศักยภาพ.....	7-12
6. แผนการดำเนินงานสำหรับภาคอุตสาหกรรมการผลิต.....	7-13
7. สรุป.....	7-16
<u>ภาคผนวกท้ายบทที่ 7 นโยบายอุตสาหกรรมของออสเตรเลียในปัจจุบัน.....</u>	<u>7-17</u>

บทที่ 8 การปฏิรูปภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย.....8-1

1. ภาพรวมภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย.....	8-1
1.1 ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ กับภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย.....	8-1
1.2 ความสำคัญของภาคเกษตรกรรมออสเตรเลียต่อเศรษฐกิจโดยรวม.....	8-5
2. ภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียก่อนการปฏิรูป.....	8-10
2.1 มาตรการอุดหนุนภาคเกษตรกรรม.....	8-10
2.2 ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรกรรม.....	8-11
3. การปฏิรูปนโยบายภาคเกษตรกรรม.....	8-13
4. ผลกระทบจากการปฏิรูปภาคเกษตรกรรม.....	8-14
5. การเปรียบเทียบการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมของนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย.....	8-21
6. สรุป.....	8-21

ส่วนที่ 4 นโยบายอื่นๆ ของออสเตรเลียที่น่าสนใจ

บทที่ 9 ธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง และธุรกิจครอบครัว

(Small and Family Enterprises) ในออสเตรเลีย.....9-1

1. ความเข้าใจเบื้องต้นในธุรกิจครอบครัวในออสเตรเลีย.....	9-1
2. สถานการณ์ธุรกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง ปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้น.....	9-2
3. หน่วยงานที่ดูแลธุรกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง และแนวทางการดำเนินนโยบาย.....	9-10
4. ผลการจากดำเนินนโยบายสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ.....	9-13
5. สรุป.....	9-19

บทที่ 10 การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและสินแร่ของออสเตรเลีย.....10-1

1. การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของออสเตรเลีย.....	10-1
1.1 ทรัพยากรสัตว์น้ำและการส่งออกของออสเตรเลีย.....	10-1
1.2 แหล่งที่มาของสัตว์น้ำแต่ละประเภท.....	10-10
1.3 การผลิตสัตว์น้ำของออสเตรเลีย.....	10-14
1.4 แนวทางและนโยบายการอนุรักษ์สัตว์น้ำของออสเตรเลีย.....	10-15
2. การจัดการสัมปทานเหมืองแร่ของออสเตรเลีย.....	10-23
2.1 สถานการณ์ของสินแร่และประเภทของสินแร่ในออสเตรเลีย.....	10-23
2.2 การให้สัมปทานการทำเหมืองแร่ในอดีต.....	10-24
2.3 ความจำเป็นต่อการปฏิรูปการจัดการสัมปทานเหมืองแร่.....	10-26
2.4 รูปแบบการปฏิรูปการจัดการสัมปทานเหมืองแร่.....	10-27
2.5 ผลจากการปฏิรูปต่อประสิทธิภาพและผลิตภาพของอุตสาหกรรมเหมืองแร่.....	10-30
3. สรุป.....	10-31

บทที่ 11 การวิจัย การพัฒนา และระบบนวัตกรรมในออสเตรเลีย.....11-1

1. ออสเตรเลียกับการทำ R&D.....	11-2
2. การลงทุนในการสร้างองค์ความรู้และการทำ R&D.....	11-4
3. การลงทุนในการทำ R&D.....	11-8
4. การลงทุนด้านการทำ R&D ของภาครัฐ (Government Expenditure on R&D: GOVERD).....	11-12
5. การลงทุนด้านการทำ R&D ของภาคธุรกิจ (Business Expenditure on R&D: BERD).....	11-14
6. การลงทุนทำ R&D ในภาคการศึกษาระดับสูง (Higher Education Organizations).....	11-18
7. สาขางานวิจัย การพัฒนา และนวัตกรรมที่ออสเตรเลียชำนาญเป็นพิเศษ.....	11-21

หน้า

8. ระบบนวัตกรรม วิทยาศาสตร์ และการวิจัย (Innovation, Science, and Research System: ISR System).....	11-22
8.1 การทบทวนผลงานของระบบ ISR (Performance Review of the ISR System).....	11-25
9. กระบวนการจัดทำนโยบายด้านนวัตกรรมและวิทยาศาสตร์ของออสเตรเลีย.....	11-33
9.1 กระบวนการออกแบบ ติดตามผล และการนำนโยบาย ในด้านนวัตกรรมและวิทยาศาสตร์ของออสเตรเลีย (NISA) ไปปฏิบัติ.....	11-36
10. Australia 2030: Prosperity through Innovation.....	11-45
11. สรุป.....	11-46

บทที่ 12 การปฏิรูประบบสุขภาพของออสเตรเลีย..... 12-1

1. ภูมิหลังเกี่ยวกับระบบสุขภาพของออสเตรเลีย.....	12-1
2. การให้เงินอุดหนุนในระบบสุขภาพ.....	12-3
3. จาก Medibank สู่ Medicare: ความพยายามในการปฏิรูปการคลัง ของระบบสุขภาพออสเตรเลีย.....	12-5
3.1 เงินอุดหนุนและต้นทุนของ Medibank.....	12-5
3.2 ความพยายามในการปฏิรูปโครงสร้างระบบประกันสุขภาพของออสเตรเลีย.....	12-6
4. การประกันสุขภาพโดยเอกชน.....	12-13
5. การปฏิรูประบบสุขภาพในยุคปัจจุบัน.....	12-16
6. สรุป.....	12-18

บทที่ 13 บทสรุปและบทเรียนสำหรับประเทศไทย..... 13-1

1. บทเรียนจากการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลีย.....	13-2
1.1 นโยบายสังคมพหุวัฒนธรรมโดยรวม.....	13-3
1.2 การจัดการความหลากหลายผ่านนโยบายทางการศึกษาและสังคม.....	13-4
2. บทเรียนจากการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย.....	13-5
2.1 การแปรรูปกิจการไฟฟ้าและกิจการประปา.....	13-6

หน้า

2.2 การปฏิรูปกิจการรถไฟ.....	13-6
2.3 การปฏิรูปภาคอุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลีย.....	13-7
2.4 การปฏิรูปภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย.....	13-8
3. บทเรียนจากนโยบายอื่น ๆ ของออสเตรเลียที่น่าสนใจ.....	13-9
3.1 การส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง และธุรกิจครอบครัว (Small and Family Enterprises) ในออสเตรเลีย.....	13-9
3.2 การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของออสเตรเลีย.....	13-9
3.3 การจัดการสัมปทานเหมืองแร่ของออสเตรเลีย.....	13-10
3.4 การวิจัย การพัฒนา และระบบนวัตกรรมในออสเตรเลีย.....	13-10
3.5 การปฏิรูประบบสุขภาพของออสเตรเลีย.....	13-11
บรรณานุกรม.....	(1)
ภาคผนวก 1 การลงพื้นที่สัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูล ณ ซิดนีย์ และ กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 16 – 23 มิถุนายน 2561.....	(23)
ภาคผนวก 2 การลงพื้นที่สัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูล ณ เมลเบิร์น เครือรัฐออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 30 กันยายน – 6 ตุลาคม 2561.....	(27)

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
ก	ข้อมูลเศรษฐกิจของออสเตรเลียที่สำคัญ.....ซซ
3.1	Example of a distribution of preferences: Division of Denison (2010 federal election)..... 3-33
5.1	การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของออสเตรเลีย 1992-2014..... 5-5
5.2	ผู้ให้บริการในกิจการโครงข่ายไฟฟ้าจำแนกตามลักษณะความเป็นเจ้าของ..... 5-9
5.3	การเปลี่ยนแปลงของราคาค่าไฟฟ้าจำแนกตามลักษณะความเป็นเจ้าของ..... 5-10
6.1	รัฐในออสเตรเลียและมาตรฐานความกว้างของรางรถไฟ..... 6-4
6.2	ระยะทางของรางในเครือรัฐออสเตรเลีย จำแนกตามขนาดความกว้าง..... 6-4
6.3	รูปแบบการปรับโครงสร้างของกิจการรถไฟจากบทเรียน การปฏิรูปของประเทศต่าง ๆ..... 6-8
6.4	ลักษณะของผู้ให้บริการรถไฟหลังการปฏิรูปในประเทศต่าง ๆ..... 6-9
6.5	ความเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน (ราง) หลังการปฏิรูป กิจการรถไฟในประเทศต่าง ๆ..... 6-10
6.6	รูปแบบการปรับโครงสร้างของกิจการรถไฟของรัฐต่าง ๆ ในออสเตรเลีย..... 6-12
6.7	ลักษณะของผู้ให้บริการรถไฟหลังการปฏิรูปในรัฐต่าง ๆ..... 6-13
6.8	ความเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน (ราง) หลังการปฏิรูปกิจการรถไฟในรัฐต่าง ๆ..... 6-13
7.1	สัดส่วนของ GDP ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของออสเตรเลีย..... 7-5
7.2	จำนวนการจ้างงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของออสเตรเลีย..... 7-6
8.1	สัดส่วนมูลค่าผลผลิตภาคเกษตรกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)..... 8-7
8.2	สัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมต่อการจ้างงานทั้งหมด..... 8-8
8.3	สัดส่วนมูลค่าสินค้าเกษตรส่งออกต่อการส่งออกโดยรวมทั้งหมด..... 8-9
8.4	อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของผลผลิต ปัจจุบันนำเข้า และผลิตภาพ ในอุตสาหกรรม Broadacre ของออสเตรเลีย ช่วงปีงบประมาณ 1977/78 – 2014/15..... 8-17
8.5	ประมาณการการสนับสนุนภาคเกษตรกรรมของประเทศต่าง ๆ ในปี 2017..... 8-19

ตารางที่	หน้า
9.1 จำนวนผู้ประกอบการ SMEs ที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับการส่งออก.....	9-3
9.2 สภาพแวดล้อมการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ.....	9-5
9.3 การประยุกต์ใช้นวัตกรรมของผู้ประกอบการแบ่งตามกิจกรรมและขนาด ปี 2013/14.....	9-6
9.4 ผลการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของภาคธุรกิจจากนวัตกรรม ปี 2013/14 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า.....	9-7
9.5 ข้อจำกัดต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมของผู้ประกอบการปี 2013/14.....	9-8
9.6 เงินลงทุนของผู้ประกอบการเพื่อ R&D แบ่งตามสาขาธุรกิจและขนาดของกิจการ ปี 2013/14.....	9-9
9.7 การประมาณการณ์การเติบโตของผู้ประกอบการขนาดเล็ก ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ (NPV 10 ปี).....	9-15
10.1 ปริมาณและมูลค่าของผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของออสเตรเลีย แยกตามแหล่งที่มา ปี 2016.....	10-4
10.2 มูลค่าการส่งออกสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ของออสเตรเลีย ระหว่างปี 2013 – 2018.....	10-8
10.3 สินค้าสำคัญในประเทศออสเตรเลียที่ติดอันดับ 1 ใน 5 ของโลก.....	10-23
11.1 อันดับความสามารถในการแข่งขันของออสเตรเลีย เปรียบเทียบกับ 138 ประเทศทั่วโลก ปี 2016 - 2017.....	11-3
11.2 อันดับความสามารถในด้านนวัตกรรมของออสเตรเลีย เปรียบเทียบกับ 138 ประเทศทั่วโลก ปี 2016 - 2017.....	11-3
11.3 การลงทุนในด้านความรู้และทักษะของแรงงานในออสเตรเลีย ปี 1995 – 2015.....	11-6
11.4 สัดส่วนมูลค่ารวมของค่าใช้จ่ายด้าน R&D (GERD) ต่อ GDP.....	11-7
11.5 การจัดสรรทรัพยากรโดยภาครัฐต่อการทำ R&D.....	11-7
11.6 การลงทุนในการทำงานวิจัยของออสเตรเลีย ปี 2000 – 2013.....	11-10
11.7 การลงทุนในการทำงานวิจัยของออสเตรเลียเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD.....	11-11
11.8 การลงทุนในการทำงานวิจัยของออสเตรเลีย แบ่งตาม Sector ปี 2006/07 ถึง 2015/16.....	11-11

ตารางที่	หน้า
11.9 สัดส่วนการลงทุน GOVERD ต่อรายได้รายรัฐทั้งหมด (GSP) ปี 2012/13 และ 2014/15.....	11-13
11.10 มูลค่าการลงทุนของภาคธุรกิจในการทำ R&D.....	11-14
11.11 สัดส่วนการลงทุน BERD ต่อรายได้รายรัฐทั้งหมด (GSP) ปี 2013/14 และ 2015/16.....	11-17
11.12 แหล่งเงินทุนของการทำ R&D ในภาคการศึกษาระดับสูง.....	11-18
11.13 มูลค่าทรัพยากรภาคการศึกษาระดับสูงที่ใช้ในการทำ R&D.....	11-19
11.14 ทรัพยากรมนุษย์ที่ภาคการศึกษาระดับสูงที่ใช้ในการทำ R&D.....	11-20
11.15 การเปรียบเทียบระบบ ISR ของออสเตรเลียกับประเทศในกลุ่ม OECD.....	11-26
11.16 มาตรการและเงินสนับสนุนของ NISA แยกตามเสาหลัก (Pillar).....	11-34
11.17 ชุดมาตรการภายใต้ NISA และหน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....	11-39
12.1 สรุปการปฏิรูประบบนโยบายสุขภาพที่สำคัญตั้งแต่การก่อตั้ง Medibank เป็นต้นมา.....	12-9
12.2 สรุปการเปลี่ยนแปลงของระบบ Medicare และการขึ้นบัญชี Medicare ระหว่างปี 1984 - 2004.....	12-10
12.3 เงินอุดหนุนประกันสุขภาพเอกชนโดยรัฐบาลออสเตรเลีย ระหว่างปี 1999-2010.....	12-15

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	โครงสร้างปริมิตของประชากรออสเตรเลียใน ปี 2014.....	1-14
1.2	เรือนุชย์.....	1-15
1.3	การเปรียบเทียบอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในวัยทำงาน และวัยที่ไม่ได้ทำงานของออสเตรเลีย.....	1-20
1.4	การเปลี่ยนแปลงของการศึกษาพหุวัฒนธรรมของ Watkins and Noble.....	1-27
3.1	Sample of House of Representatives ballot paper.....	3-21
3.2	Sample of Senate ballot paper.....	3-25
3.3	Australian heads of governments with political parties.....	3-35
3.4	2017 parliamentary election result in Queensland.....	3-36
3.5	E-petition Process.....	3-46
3.6	Number of petitions presented in the House of Representatives, 1901-2015.....	3-47
3.7	Australia's most popular online petitions and crowdfunded projects 2017.....	3-55
3.8	Australia's most popular online petitions and crowdfunded projects 2016.....	3-55
3.9	Australia's most popular online petitions and crowdfunded projects 2015.....	3-56
4.1	อัตราการค้าออสเตรเลีย.....	4-5
4.2	ผลิตภาพการผลิตโดยเปรียบเทียบ.....	4-5
4.3	ระดับการปกป้องที่แท้จริง.....	4-12
4.4	การเพิ่มขึ้นของการค้าและความเข้มข้นของการวิจัยและพัฒนา.....	4-12
5.1	สัดส่วนรายได้การแปรรูปกิจการไฟฟ้าและก๊าซจำแนกตามรัฐ.....	5-7
5.2	ห่วงโซ่อุปทานกิจการไฟฟ้า.....	5-8
5.3	ขอบเขตเชิงภูมิศาสตร์ NEM.....	5-14
5.4	โครงข่ายส่งกระแสไฟใน NEM.....	5-19

ภาพที่	หน้า
5.5 โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่กำลังการผลิตต่อเนื่อง.....	5-20
5.6 การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทางเลือก.....	5-21
5.7 บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้บริโภค.....	5-21
5.8 ผลกระทบของเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาต่อการบริโภคไฟฟ้า.....	5-22
5.9 การซื้อขายไฟฟ้าในตลาด Spot.....	5-23
5.10 ความสัมพันธ์ระหว่าง NEM และตลาดการเงิน.....	5-24
6.1 สัดส่วนของการเดินทางภายในประเทศของออสเตรเลีย จำแนกตามรูปแบบการเดินทาง.....	6-5
6.2 สัดส่วนของการขนส่งสินค้าภายในประเทศของออสเตรเลีย จำแนกตามรูปแบบการขนส่ง.....	6-5
6.3 การขนส่งสินค้า และการเดินทางของผู้โดยสารภายในประเทศของออสเตรเลีย.....	6-6
6.4 การจ้างงานในกิจการรถไฟของออสเตรเลีย ระหว่าง ปี 1984 – 2015.....	6-16
7.1 การเปรียบเทียบอัตราการเติบโต GDP ที่แท้จริงของออสเตรเลีย กับประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD).....	7-7
7.2 การเปลี่ยนแปลงมูลค่าในการผลิตจากกระบวนการผลิต มาสู่การเพิ่มมูลค่าของสินค้าทั้งจากก่อนและหลังกระบวนการผลิต.....	7-12
7.3 แผนการดำเนินงานสำหรับภาคอุตสาหกรรมการผลิต.....	7-13
8.1 เขตสภาพภูมิอากาศของออสเตรเลีย.....	8-2
8.2 สินค้าเกษตรส่งออกสำคัญ 5 อันดับแรกของออสเตรเลีย.....	8-6
8.3 ประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรจากออสเตรเลียที่สำคัญ.....	8-6
8.4 ดัชนีผลิตภาพโดยรวม (Total Factor Productivity: TFP) ของภาคเกษตรกรรมของประเทศออสเตรเลีย ระหว่างปีงบประมาณ 1948/89 – 2013/14.....	8-15
8.5 ดัชนีผลผลิต ปัจจุบันนำเข้า และผลิตภาพ ในอุตสาหกรรม Broadacre รายปี ระหว่างปีงบประมาณ 1977/78 – 2014/15.....	8-16
8.6 ดัชนีผลผลิต ปัจจุบันนำเข้า และผลิตภาพ ในอุตสาหกรรมนมและผลิตภัณฑ์ รายปี ระหว่างปีงบประมาณ 1978/79 – 2014/15.....	8-18

ภาพที่	หน้า
8.7	ประมาณการการสนับสนุนภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย ระหว่างปี 1986 - 2017.....8-20
9.1	สัดส่วนของผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ทำธุรกิจส่งออกแบ่งตามจำนวน.....9-3
9.2	ประมาณค่าการเติบโตทางเศรษฐกิจจากการพัฒนาธุรกิจ SMEs.....9-14
10.1	ชนิดและปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้สูงสุด 5 อันดับแรกของออสเตรเลีย ปี 2012 - 2015.....10-2
10.2	มูลค่าส่งออกสัตว์น้ำสูงสุด 5 อันดับแรกของออสเตรเลีย ปี 2012 - 2015.....10-3
10.3	ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของออสเตรเลีย ปี 1980 - 2016.....10-3
10.4	ประเทศผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำจากออสเตรเลียสูงสุด 5 อันดับแรก ปี 2016 - 2017.....10-6
10.5	สัดส่วนของมูลค่าสัตว์น้ำแยกตามรายรัฐ ปี 2006/2007.....10-10
10.6	สัดส่วนของมูลค่าสัตว์น้ำแยกตามรายรัฐ ปี 2016/2017.....10-11
11.1	วัฏจักรของนวัตกรรมและการทำ R&D ในออสเตรเลีย.....11-5
11.2	แหล่งที่มาและที่ไปของเงินสนับสนุนด้าน R&D ในออสเตรเลีย.....11-9
11.3	มูลค่าการลงทุนการทำ R&D ภาครัฐ (GOVERD) แยกตามแหล่งที่มา.....11-12
11.4	มูลค่าการลงทุนในการทำ R&D จากภาคธุรกิจ ในปี 2013/14 และ 2015/16.....11-15
11.5	มูลค่าการลงทุน R&D ของภาคเอกชนในแต่ละรัฐ ปี 2013/14 และ 2015/16.....11-16
11.6	แนวโน้มการให้เงินทุนการทำ R&D ในภาคการศึกษาระดับสูง.....11-19
11.7	ทรัพยากรมนุษย์ในการทำ R&D ของแต่ละรัฐในปี 2012 และ 2014.....11-20
11.8	ประเภทของทรัพยากรมนุษย์ในการทำ R&D ของแต่ละรัฐในปี 2014.....11-21
11.9	ระบบนวัตกรรม วิทยาศาสตร์ และการวิจัยของออสเตรเลีย (ISR System).....11-25
11.10	การจัดการในกระบวนการจัดทำ NISA และระบบนวัตกรรมของออสเตรเลีย.....11-37

บทนำ

ออสเตรเลียเป็นประเทศเกาะและทวีปที่ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของประเทศอินโดนีเซียและปาปัวนิวกินี มีพื้นที่ตั้งอยู่ระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก มีเมืองหลวงคือ กรุงแคนเบอร์รา (Canberra) พื้นที่โดยรวมทั้งประเทศมีทั้งหมด 7,682,300 ตารางกิโลเมตร โดยเป็นประเทศที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 6 ของโลก มีขนาดใหญ่เป็นสองเท่าของสหภาพยุโรป และมีขนาดเท่ากับพื้นที่ของประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนรวมกัน 10 ประเทศ นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังเป็นประเทศเดียวที่มีอาณาบริเวณครอบคลุมทั้งทวีปและยังเป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุดในโลก โดยมีพื้นที่ทางทะเลใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลกครอบคลุมมหาสมุทรสามแห่ง แต่ในขณะเดียวกันออสเตรเลียกลับมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่น้อยที่สุดเป็นอันดับ 4 ของโลกรองจากประเทศมองโกเลีย เวสเทิร์นซาราร่า และนามิเบีย (ไม่รวมประเทศที่เป็นหมู่เกาะและดินแดนในภาวะพึ่งพิง (Dependent Territory)) ทั้งนี้ในปัจจุบันออสเตรเลียมีประชากรประมาณ 25,279,512 คน ทำให้ความหนาแน่นของประชากรอยู่ที่ 3 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร (ขณะที่ประเทศไทยอยู่ที่ประมาณ 135 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร)

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 6 ของโลกรองจากรัสเซีย แคนาดา จีน สหรัฐอเมริกา และบราซิล และใหญ่กว่าประเทศไทยประมาณ 15 เท่า โดยมีพื้นดิน (Mainland & Island) กว่า 7,682,300 ตารางกิโลเมตร และล้อมรอบด้วยพื้นน้ำ (Marine Area) 410,977 ตารางกิโลเมตร โดยพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบ แห้งแล้ง และมีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่บริเวณที่ราบตามแนวชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้อันสมบูรณ์ของประเทศ อีกทั้งการที่ออสเตรเลียมีขนาดใหญ่ พื้นที่ต่างๆ จึงมีภูมิอากาศที่แตกต่างกัน สำหรับรัฐที่มีพื้นที่มากที่สุดคือ รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย (Western Australia: WA) มีพื้นที่ประมาณ 2,529,875 ตารางกิโลเมตร รองลงมาคือ รัฐควีนส์แลนด์ (Queensland: QLD) นอร์เทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory: NT) รัฐเซาท์ออสเตรเลีย (South Australia: SA) รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales: NSW) รัฐวิกตอเรีย (Victoria: VIC) และรัฐแทสมาเนีย (Tasmania: TAS)

การเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ทำให้ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความหลากหลาย ไม่ว่าในด้านเชื้อชาติของประชากร สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ทรัพยากร วัฒนธรรม และในแต่ละรัฐก็มีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันเช่นกัน ผนวกกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ออสเตรเลียเป็นหนึ่งใน

อาณานิคมของอังกฤษที่สร้างขึ้นในปี 1788 ปัจจุบันเหล่านี้นำส่งผลต่อการเติบโต การพัฒนา และนโยบายในด้านต่าง ๆ ของออสเตรเลียอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเกี่ยวกับผู้อพยพและการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรม นอกจากนี้ เนื่องจากระบบการปกครองของออสเตรเลียแบ่งออกเป็นรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐบาลระดับรัฐ (State Government) จำนวน 6 รัฐและ 2 เขตปกครองพิเศษ ซึ่งรัฐบาลทั้ง 2 ระดับมีอำนาจในการออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ ทำให้กฎระเบียบบางประการในแต่ละรัฐอาจมีความแตกต่างกันได้

ในด้านเศรษฐกิจ ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) อยู่ที่ประมาณ 1,427.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งมากเป็นอันดับที่ 14 ของโลก และเศรษฐกิจมีการขยายตัวประมาณร้อยละ 2-3 ต่อปี ทั้งนี้ภาคบริการถือว่าเป็นภาคที่มีความสำคัญมากที่สุดในเศรษฐกิจของออสเตรเลีย นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังเป็นประเทศที่มีทรัพยากรทางการเกษตร สินแร่ และพลังงานอยู่มาก และในปัจจุบันออสเตรเลียได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจอยู่บนฐานความรู้ที่แข็งแกร่งมากขึ้น ซึ่งมีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลต่อการพัฒนาดังกล่าว เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีและสังคม ความก้าวหน้าด้านการขนส่ง การเข้าถึงมาตรฐานการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น เป็นต้น

ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของออสเตรเลียมีรากฐานมาจากการปฏิรูปประเทศในช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยก่อนหน้านี้ออสเตรเลียเป็นประเทศรัฐสวัสดิการ และมีการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศค่อนข้างมาก มีการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ และการอุดหนุนในภาคเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม มาตรการกีดกันทางการค้า โครงสร้างการแข่งขันภายในประเทศที่มีการผูกขาดกิจการ โครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐ การอุดหนุนภาคการเกษตร และตลาดแรงงานที่ไม่ยืดหยุ่นส่งผลให้ออสเตรเลียประสบปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของการผลิต ผสมกับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกประเทศ กดดันให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องทำการปรับโครงสร้างและปฏิรูปเศรษฐกิจโดยกว้างขวางในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 โดยนโยบายการปฏิรูปที่สำคัญ เช่น การลอยตัวค่าเงิน การลดการอุดหนุนภาครัฐ การปฏิรูปตลาดแรงงาน การปฏิรูปนโยบายการเงิน การปฏิรูประบบภาษี และการเพิ่มการแข่งขันในตลาดภายในประเทศผ่านการแปรรูปกิจการวิสาหกิจ เช่น กิจการพลังงาน สถาบันการเงิน กิจการขนส่งทางบก และทางอากาศ มาตรการเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของกิจการเหล่านี้เท่านั้น แต่ยังช่วยลดภาระทางการเงินของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของออสเตรเลีย และสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศให้กับออสเตรเลียอีกด้วย

ตารางที่ ก ข้อมูลเศรษฐกิจของออสเตรเลียที่สำคัญ

ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่สำคัญ	2013	2014	2015	2016	2017	2018
GDP (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) (ราคาปัจจุบัน)	1,516.1	1,454.8	1,233.5	1,266.0	1,379.6	1,427.8
GDP ต่อหัว (ดอลลาร์สหรัฐฯ)	65,075.3	61,538.3	51,428.6	51,920.5	55,692.9	56,698.1
อัตราการขยายตัวของ Real GDP (% ต่อปี)	2.2	2.5	2.5	2.6	2.2	3.2
ดุลการชำระเงิน (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	-51.4	-45.3	-57.8	-41.2	-36.2	-39.5
ดุลการชำระเงิน (% ต่อ GDP)	-3.4	-3.1	-4.7	-3.3	-2.6	-2.8
อัตราเงินเฟ้อ (% ต่อปี)	2.7	1.7	1.7	1.5	1.9	2.2
อัตราการว่างงาน (% ต่อกำลังแรงงาน)	5.7	6.1	6.1	5.7	5.6	5.3

การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศของออสเตรเลีย

สินค้าส่งออกที่สำคัญของออสเตรเลีย ปี 2017/18 (ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)		สินค้านำเข้าที่สำคัญของออสเตรเลีย ปี 2017/18 (ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)	
แร่เหล็ก	61,357	พาหนะส่วนบุคคล	23,299
ถ่านหิน	60,376	ผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป	21,655
ก๊าซธรรมชาติ	30,907	เรือ	14,897
ทองคำ	19,293	อุปกรณ์โทรคมนาคมและส่วนประกอบ	13,412
แร่อลูมิเนียม	9,448	น้ำมันดิบ	11,738

การค้าสินค้าของออสเตรเลีย ปี 2017/18 (ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)

มูลค่าส่งออก	315,193
มูลค่านำเข้า	302,372
มูลค่าการค้า	617,565
ดุลการค้า	12,821

แหล่งส่งออกสินค้าที่สำคัญ ปี 2017/18

1. จีน	33.7%
2. ญี่ปุ่น	15.6%
3. เกาหลีใต้	6.8%
4. อินเดีย	5.2%
5. สหรัฐฯ	3.9%

แหล่งนำเข้าสินค้าที่สำคัญ ปี 2017/18

1. จีน	22.5%
2. สหรัฐฯ	10.5%
3. เกาหลีใต้	9.2%
4. ญี่ปุ่น	7.4%
5. ไทย	5.0%

การค้าบริการของออสเตรเลีย ปี 2017/18

(ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)	
มูลค่าส่งออก	88,048
มูลค่านำเข้า	93,028
ดุลบริการ	-4,980

การลงทุนระหว่างประเทศ (ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)

(ข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2017)	
การลงทุนของออสเตรเลียในต่างประเทศ	2,280,237
การลงทุนจากต่างประเทศในออสเตรเลีย	3,266,431

ที่มา: Australia Government - Department of Foreign Affairs and Trade

จากลักษณะเฉพาะของออสเตรเลียดังกล่าวข้างต้น ทำให้ออสเตรเลียมีความน่าในใจและเป็นกรณีศึกษาที่ดีสำหรับประเทศอื่นๆ โดยการศึกษาในครั้งนี้เป็นโครงการต่อเนื่องจากการศึกษาในระยะที่ 1 ที่ศึกษาเกี่ยวกับประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งได้หยิบยกประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศนิวซีแลนด์ (New Zealand's Reform) มาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากการปฏิรูปประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างมาก สำหรับโครงการในระยะที่ 2 นี้จะศึกษาประเด็นที่น่าสนใจของออสเตรเลีย โดยจะใช้วิธีการศึกษาเช่นเดียวกับการศึกษาในระยะที่ 1 คือ การหยิบยกประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญและน่าสนใจทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เข้ามาทำการศึกษา ซึ่งจะทำให้การศึกษาในโครงการนี้มีประโยชน์สองด้าน กล่าวคือ เป็นการสร้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะพื้นที่ (นิวซีแลนด์และออสเตรเลีย) และประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่หยิบยกขึ้นมาจะสามารถใช้เป็นกรณีศึกษา (Case Studies) ที่เป็นประโยชน์ในการนำมาประยุกต์ใช้กับการกำหนดนโยบายและการบริหารประเทศของไทยได้ในอนาคต

ทั้งนี้ เนื้อหาในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เล่มนี้ประกอบไปด้วย 13 บท โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ โดย**ส่วนที่ 1** นั้นจะกล่าวถึงประเด็นเรื่องสังคมพหุวัฒนธรรม การหลอมรวม และการปลูกฝังวัฒนธรรมของออสเตรเลีย ซึ่งจะประกอบไปด้วย 2 บท ในบทแรกจะกล่าวถึงความเป็นมาและภาพรวมสังคมพหุวัฒนธรรมในออสเตรเลีย สำหรับบทที่ 2 จะเป็นการศึกษาเรื่องการจัดการความหลากหลายผ่านระบบนโยบายทางการศึกษาและสังคมของออสเตรเลีย ใน**ส่วนที่ 2** เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครอง ระบบการเลือกตั้ง และประชาธิปไตยในออสเตรเลีย รวมถึงระบบการร้องทุกข์ (Petition) ที่ทำให้เกิดการส่งผ่านแนวคิด/นโยบายจากประชาชนสู่ภาครัฐ **ส่วนที่ 3** เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย ซึ่งประกอบไปด้วย 5 บท โดยเริ่มจากบทที่ 4 ซึ่งเป็นการให้ภาพรวมการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย หลังจากนั้นจึงเป็นการศึกษาเฉพาะในภาค (Sector) หรือประเด็นที่น่าสนใจ ได้แก่ การศึกษาเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในออสเตรเลีย โดยแบ่งเป็นกรณีศึกษากิจการไฟฟ้าและกิจการประปา (บทที่ 5) และบทเรียนจากกิจการรถไฟ (บทที่ 6) การปฏิรูปในภาคอุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลีย (บทที่ 7) และการปฏิรูปในภาคเกษตรกรรม (บทที่ 8) สำหรับ**ส่วนที่ 4** นั้น เป็นการศึกษาประเด็น/นโยบายอื่นๆ ของออสเตรเลียที่น่าสนใจ ได้แก่ การพัฒนาธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง และธุรกิจครอบครัว (Small and Family Enterprises) ในออสเตรเลีย (บทที่ 9) การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและสินแร่ของออสเตรเลีย (บทที่ 10) การวิจัย การพัฒนา และระบบนวัตกรรมในออสเตรเลีย (บทที่ 11) และการปฏิรูประบบสุขภาพของออสเตรเลีย (บทที่ 12) หลังจากนั้นในบทที่ 13 เป็นการสรุปและประมวลบทเรียนที่ได้รับจากกรณีศึกษาออสเตรเลียที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทยได้

ส่วนที่ 1

สังคมพหุวัฒนธรรม การหลอมรวม และการปลูกฝังวัฒนธรรมของออสเตรเลีย

บทที่ 1

สังคมพหุวัฒนธรรมในออสเตรเลีย

1. พัฒนาการทางเศรษฐกิจของออสเตรเลียโดยสังเขป

การเข้าไปตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียเมื่อปี 1788 นั้น มีแรงจูงใจเพียงอย่างเดียวคือในฐานะเป็นเรือนจำของอังกฤษ มิได้มีเหตุผลหรือแรงจูงใจทางเศรษฐกิจอื่นใดเลย ซึ่งแตกต่างจากอาณานิคมอื่น ๆ ของอังกฤษ เช่น อินเดีย เพื่อทำการค้า เป็นหลัก หรือนิวซีแลนด์ เพื่อการอพยพไปตั้งถิ่นฐานใหม่

ออสเตรเลียเปลี่ยนสภาพจากคุกหรือเรือนจำมาเป็นอาณานิคม เมื่อมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานเริ่มมีมากขึ้น และมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ 1890 ที่เริ่มมีการตั้งถิ่นฐานกระจายตัวอยู่ในบริเวณตะวันตกเฉียงใต้ และตะวันออกเฉียงใต้ ของเกาะ ตลอดจนถึงเกาะแทสมาเนียด้วย เนื่องจากสภาพภูมิอากาศเหมาะสม ดินมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะกับการเพาะปลูก และมีแร่ธาตุหลายชนิด รวมไปถึงการเข้ายึดครองทรัพยากรเหล่านี้จากชาวพื้นเมืองที่ค่อนข้างง่าย

พัฒนาการเศรษฐกิจของออสเตรเลียสามารถแบ่งได้เป็น 4 ช่วงหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 ช่วงแรกเริ่มหรือช่วงตั้งตัว (ปี 1788 – 1820)

ช่วงนี้เรียกว่าเป็นช่วงที่ออสเตรเลียเริ่มถูกใช้เป็นคุกของอังกฤษ โดยใช้บริเวณที่เป็นเมืองซิดนีย์ในปัจจุบัน (เดิมคือ Port Jackson) และโฮบาร์ท ในแทสมาเนีย (เดิมคือ Van Diemen's Land)

ในช่วงเวลาดังกล่าว สภาพความเป็นอยู่นั้นยากลำบาก เพราะรัฐบาลอังกฤษกำลังติดพันในสงครามกับฝรั่งเศส แม้ว่าจะงานราชทัณฑ์จะได้รับงบประมาณและทรัพยากรจากรัฐบาลเป็นหลักก็ตาม รัฐบาลอังกฤษไม่สามารถให้ความสนใจและสนับสนุนกิจการราชทัณฑ์ในออสเตรเลียได้ ส่งผลให้ผู้ที่อยู่ในออสเตรเลียต้องประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจขึ้นเพื่อความอยู่รอดของตัวเอง โดยไม่เลือกว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักโทษ

เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และนักโทษชั้นดีที่ไม่ถูกจองจำได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อทำการเกษตร รวมถึงอนุญาตให้นักโทษชั้นดีเหล่านี้มีสิทธิในการค้าขายด้วย แม้ว่าจะเป็นสิทธิที่ค่อนข้างจำกัดก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนโยบายในปี 1808 โดยการเรียกกองทหารประจำนิวเซาท์เวลส์กลับ และการตั้งผู้ว่าการใหม่ ทำให้เกิดเศรษฐกิจของภาคเอกชนขึ้น แยกออกจากกิจการราชทัณฑ์อย่างชัดเจนมากขึ้น นักโทษจำนวนมากที่เข้ามายังออสเตรเลียหลังปี 1810 มีทักษะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นแรงงาน เสมียน และพ่อค้า (Attard, 2008) ประชากรของออสเตรเลียส่วนใหญ่ในช่วงเวลานี้ จึงประกอบไปด้วยคนสองส่วน คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักโทษ (หลังจากพ้นโทษ) ที่เปลี่ยนมาเป็นเกษตรกรและพ่อค้า

1.2 เศรษฐกิจแบบอาณานิคมและการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ (ปี 1810/1820 – 1930)

ในทางวิชาการ Butlin (1993, 1994) และ Attard (2008) ยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกันว่า จุดเปลี่ยนของเศรษฐกิจออสเตรเลียนั้น เกิดขึ้นในช่วงปี 1810 หรือปี 1820 เนื่องจากภายหลังทศวรรษดังกล่าว เศรษฐกิจออสเตรเลียมีการเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจากการผลิตขนแกะคุณภาพดีและสินค้าจากชนบทอื่น ๆ เพื่อส่งไปยังตลาดอังกฤษ และตลาดยุโรป

ในปี 1840 และ 1890 เกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซาอย่างมากในอังกฤษและยุโรป ทำให้เศรษฐกิจของออสเตรเลียต้องชะงักไปด้วย อย่างไรก็ตาม การตื่นทองในวิกตอเรีย ในปี 1851 ทำให้เศรษฐกิจของออสเตรเลียเฟื่องฟูขึ้นอย่างมากเช่นกัน เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของออสเตรเลียอีกประการ ที่ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจยังต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรทางทะเลในอดีต ทรัพยากรธรรมชาติในรูปของที่ดินและทุ่งเลี้ยงแกะ เพื่อให้ได้ขนแกะ และทรัพยากรแร่

อุตสาหกรรมการผลิตและการก่อสร้างและเกษตรกรรม เจริญเติบโตขึ้นเพื่อสนองตอบต่อความต้องการที่ขยายตัวมากขึ้นในเมืองใหญ่ต่าง ๆ มีการลงทุนขนาดใหญ่จากอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในการเกษตรขนาดใหญ่ที่ได้กำไรสูง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลออสเตรเลียก็ได้รับเงินจากรัฐบาลอังกฤษในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่สนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การขยายตัวทางเศรษฐกิจนี้ส่งผลให้เกิดความต้องการแรงงานขนาดใหญ่ ประชากรเดิมที่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับราชทัณฑ์กลายมาเป็นผู้อพยพจากสหราชอาณาจักรที่เต็มใจจะย้ายถิ่นฐาน พร้อมทั้งการยุติการใช้ออสเตรเลียเป็นคุกในปี 1840 ประกอบกับการให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นจากรัฐบาลอังกฤษ จึงเกิดการอพยพของผู้คนจำนวนมากมายังออสเตรเลีย ผู้อพยพเหล่านี้เป็นประชากรที่มีทักษะในการทำงานด้านต่าง ๆ ที่สูงกว่าเดิม และส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจในช่วงเวลานี้เป็นอย่างมาก

สภาพทางเศรษฐกิจเช่นนี้เป็นแรงผลักดันให้เกิดสังคมที่เปิดกว้าง ประกอบกับการวางพื้นฐานของสถาบันทางสังคมที่ดี ไม่ว่าจะเป็นการเคารพหลักนิติธรรมและปฏิบัติตามกฎหมาย กรรมาสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลที่มั่นคง และระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและเป็นประชาธิปไตย ทำให้เศรษฐกิจของออสเตรเลียมีการเจริญเติบโต

ระบบการเมืองของออสเตรเลียนั้น อาณานิคมแต่ละแห่ง อันได้แก่ แทสมาเนีย (Tasmania) (ตั้งเมื่อปี 1825) เวสเทิร์นออสเตรเลีย (West Australia) (ตั้งเมื่อปี 1829) เซาท์ออสเตรเลีย (South Australia) (ตั้งเมื่อปี 1836) วิกตอเรีย (Victoria) (ตั้งเมื่อปี 1851) และควีนส์แลนด์ (Queensland) (ตั้งเมื่อปี 1859) ททยอยมีรัฐบาลของตนเองในแต่ละอาณานิคม หลังจากยุติการใช้ออสเตรเลียเป็นคุก ต่อมาในปี 1901 อาณานิคมต่าง ๆ จึงตัดสินใจรวมตัวกันเป็นประเทศในนาม เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) (Attard, 2008)

Attard (2008) เชื่อว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนาของออสเตรเลียในช่วงเวลานี้ คือ

1.2.1 การถือครองที่ดิน

การที่รัฐบาลของ Macquarie ลดความเข้มงวดของการถือครองที่ดินรอบ ๆ ซิดนีย์ลงในช่วงปี 1820 ทำให้เกิดการหักล้างทางพวงอย่างมหาศาล เพื่อขยายพื้นที่การเกษตร ส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมการถือครองที่ดินได้อีกต่อไป นอกจากนี้รัฐบาลอังกฤษยังส่งเสริมให้บริษัทเอกชนทำประโยชน์จากที่ดิน โดยการขายสิทธิในการใช้ประโยชน์จากนักโทษให้เอกชนไปดูแล พร้อมทั้งสิทธิในการใช้ที่ดิน ผู้คนขยายการถือครองที่ดินไปกว้างขวางกว่า 200 ไมล์ แม้จะไม่ได้รับสิทธิในที่ดินตามกฎหมายก็ตาม การขยายตัวของ การถือครองที่ดินนี้ นอกจากจะกำหนดโครงสร้างของเศรษฐกิจออสเตรเลียในขณะนั้น ให้เป็นเศรษฐกิจที่ใช้ทรัพยากรเข้มข้นแล้ว ยังส่งผลในทางลบต่อชนพื้นเมืองที่ใช้ชีวิตด้วยการหาของป่าและล่าสัตว์ด้วย

ผลที่เกิดขึ้นคือทำให้เกิดการหลั่งไหลของผู้อพยพจากอังกฤษมายังออสเตรเลียเป็นจำนวนมาก เพราะอังกฤษนั้นขาดแคลนที่ดิน ส่วนออสเตรเลียขาดแคลนแรงงาน และคนอังกฤษที่อพยพมายังออสเตรเลียก็เชื่อมั่นว่าสินค้าที่ตนเองผลิตได้ หรืองานที่ตนเองจะทำในออสเตรเลียนั้น มีตลาดอังกฤษคอยรองรับอยู่แล้ว

นอกจากการใช้ที่ดินแล้ว ยังเกิดการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ตามมาด้วย ไม่ว่าจะเป็นบริษัทต่าง ๆ ที่อาศัยทุนจากอังกฤษ หรือธนาคาร

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของออสเตรเลียเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้ง หลังจากปี 1830 เป็นต้นไป เศรษฐกิจของออสเตรเลียพึ่งพาการส่งออกขนสัตว์มากกว่าน้ำมันวาล นอกจากนี้ ในปี 1880 เริ่มมีการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาล และหลังจากปี 1890 เป็นต้นไป เริ่มมีการเลี้ยงสัตว์อื่น ๆ และส่งออกผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่น ๆ ที่มีไข่แกะและขนสัตว์ เนื่องมาจากนวัตกรรมใหม่คือตู้แช่แข็ง

ปัญหาการใช้ที่ดินนั้นยังคงคาราคาซังมาจนถึง ปี 1846 ก่อนที่ที่ดินที่ถูกจับจองในช่วงเวลานี้ จะได้รับการรับรองกรรมสิทธิ์จากรัฐโดยสมบูรณ์ ซึ่งถือว่าเป็นการวางพื้นฐานของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาต่อมา

1.2.2 การขุดพบทองคำ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของออสเตรเลียเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเมื่อมีการขุดพบทองคำ ส่งผลให้เกิดการตื่นทอง แรงกระบวนกรอพยพของคนจากต่างถิ่นเพิ่มอีก จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัวในช่วงสิบปีแรกที่ค้นพบทองคำ จนถึงปี 1870 การส่งออกทองคำมีสัดส่วนสูงกว่าขนสัตว์ ส่วนการผลิตภาคเกษตรขยายไปยังพืชชนิดอื่นมากขึ้น เช่น ข้าวสาลี และปศุสัตว์ แทนที่จะเป็นขนแกะ เมื่อผลผลิตจากแร่ทองคำลดลง ก็มีการค้นพบแร่ชนิดอื่นเพิ่มขึ้น เช่น เงิน สังกะสี ตะกั่ว ทองแดง เมื่อแร่ผิวดินเริ่มหาได้ยากขึ้น การขุดแร่จำเป็นต้องใช้ทุนสูงขึ้น เพราะต้องขุดหาแร่ที่ลึกลงไปใต้ดินมากขึ้น ต้องใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

การเพิ่มขึ้นของประชากรส่งผลให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่มากขึ้น เพื่อรองรับจำนวนประชากรดังกล่าว พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์มากขึ้นด้วย ส่งผลให้ประชาชนได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง กรรมสิทธิ์เหนือที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

รูปแบบของสภาพเศรษฐกิจของออสเตรเลียในช่วงนี้ คือ การสลับกันของอุตสาหกรรมขนสัตว์ และเหมืองแร่ แทรกด้วยสถานการณ์ของเศรษฐกิจตกต่ำ อันเนื่องมาจากความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจในอังกฤษและการเก็งกำไรในเหมืองแร่

อนึ่ง โครงสร้างประชากรของออสเตรเลียที่มีกลุ่มคนในอายุที่ใกล้เคียงกันมาก ๆ อันเป็นผลมาจากการอพยพ ทำให้เกิดวัฏจักรของการขยายตัวด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นระยะ สลับกับความขบเซา เพราะประชากรรุ่นใหม่ในวัยเดียวกันต้องการที่อยู่อาศัยและการลงทุนทางธุรกิจในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน

การขยายตัวของเกษตรกรรมในออสเตรเลียสิ้นสุดลงในราวปี 1920 เมื่อที่ดินสำหรับการเพาะปลูกได้ถูกถือครองจนหมด ส่งผลให้ผลผลิตทางการเกษตรค่อย ๆ ลดลง แม้ว่าจะมีการคิดนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ และการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจากภาครัฐเข้ามาช่วยด้านเกษตรก็ตาม ทำให้ออสเตรเลียเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (Great Depression) ก่อนและยาวนานกว่าประเทศอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การส่งออกทรัพยากรธรรมชาติประเภทแร่ต่าง ๆ มีส่วนช่วยพยุงไม่ให้เศรษฐกิจของออสเตรียล่มสลาย

1.3 การพัฒนาอุตสาหกรรมและการคุ้มครองเศรษฐกิจโดยรัฐ (ปี 1891 – 1973)

1.3.1 การแทรกแซงของรัฐ

ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องใช้มาตรการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นจำนวนมากเพื่อรักษาดุลการชำระเงิน ประกอบกับก่อนหน้านี้ที่ออสเตรเลียรวมตัวเป็นเครือรัฐในปี 1901 ทำให้รัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลและควบคุมระบบเศรษฐกิจมากขึ้น บทบาทของภาครัฐในออสเตรเลีย มีทั้งการเปิดโอกาสให้ตลาดขยายตัว และการเข้าแทรกแซงของรัฐมากขึ้นในเวลาเดียวกัน เริ่มด้วยการยกเลิกอัตราภาษีระหว่างอาณานิคมต่าง ๆ ทำให้ออสเตรเลียมีตลาดเดียว ส่งผลให้มีการค้าขายกันระหว่างรัฐต่าง ๆ มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็เข้าแทรกแซงหลายเรื่องทางเศรษฐกิจ เช่น การแก้ไข

ปัญหาข้อพิพาทแรงงาน การกำหนดอัตราค่าจ้าง การกำหนดนโยบายรับผู้อพยพที่เจาะจงรับเฉพาะคนขาว เพื่อกีดกันผู้อพยพที่ไม่ใช่คนอังกฤษและยุโรปออกไป

นโยบายของรัฐถูกกำหนดขึ้นจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน คือกลุ่มเกษตรกรที่อยู่ในชนบทและกลุ่มพาณิชย์กรรมที่อยู่ในเมือง ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองอยู่ก่อนแล้ว อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกลุ่มนี้มีเป้าหมายที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ต้องการให้รัฐช่วยคุ้มครองผลประโยชน์ของตน ไม่ให้ถูกผลกระทบจากตลาดภายนอกได้ ส่งผลให้รัฐบาลออสเตรเลียมีนโยบายในลักษณะแทรกแซง และคุ้มครองเศรษฐกิจภายในประเทศเข้มข้น อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แม้ว่าจะมีต้นทุนทางสังคมที่สูงมากก็ตาม

1.3.2 การเติบโตของอุตสาหกรรม

การคุ้มครองเศรษฐกิจภายในประเทศ และจำนวนผู้อพยพที่เพิ่มมากขึ้นในคริสต์ศตวรรษก่อน สร้างแรงจูงใจและขยายขนาดของตลาดให้ใหญ่พอสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นภายในประเทศ ประกอบกับสภาพทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ห่างไกลจากประเทศอื่น ๆ ในโลก ส่งผลให้ขนาดของการคุ้มครองเศรษฐกิจไม่ต้องสูงมาก ก็เพียงพอที่จะกระตุ้นให้เกิดอุตสาหกรรมภายในประเทศขึ้นได้ อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และเน้นการแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตรจากชนบท การประกอบและซ่อมสินค้า และการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมอื่น เช่น สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มมีจำกัด การขยายตัวของอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเท่านั้น เพราะตลาดภายในประเทศอิมตัวอย่างรวดเร็ว เพราะจำนวนประชากรที่ไม่ขยายตัวมากดังแต่ก่อน ทำให้ขนาดของตลาดจำกัดไปด้วย

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในออสเตรเลียเกิดขึ้นจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีเป็นสำคัญ เช่น การทำเกษตรกรรมแปลงใหญ่โดยใช้เครื่องจักรทุนแรง หรือการแช่แข็ง นอกจากนี้ยังได้รับอานิสงส์จากการคุ้มครองจากกำแพงภาษีของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของอัตราภาษีนำเข้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมากระหว่างสงครามโลกทั้งสองครั้ง สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของการผลิตของภาคอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นเร็วกว่าการเติบโตของเศรษฐกิจทั้งหมด และผลิตภาพแรงงานที่เพิ่มขึ้นด้วย

โครงสร้างของภาคอุตสาหกรรมปรับเปลี่ยนไปสู่การใช้ทุนเข้มข้นขึ้น แต่ยังคงเน้นการผลิตสินค้าที่ทดแทนการนำเข้าอยู่ อุตสาหกรรมเหล็กและอุตสาหกรรมรถยนต์ มีการขยายตัวเพิ่มขึ้น อีกทั้งมีการใช้ไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นด้วย หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงค่อย ๆ เปลี่ยนเข้าสู่โครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมีอุตสาหกรรมเหล็กและโลหะ ยานยนต์ เคมีภัณฑ์ และไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เป็นอุตสาหกรรมหลัก (Attard, 2008)

แม้ว่าออสเตรเลียจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 28 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ แต่ยังคงเป็นประเทศผู้ส่งออกแร่และผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญของโลก ราคาในตลาดโลกของสินค้าเหล่านี้มีความผันผวนมาก ทำให้รัฐบาลต้องสร้างระบบอุดหนุนสินค้าเกือบทุกชนิด ที่ผลิตในออสเตรเลีย ยกเว้นขนสัตว์ (Attard, 2008) การคุ้มครองอุตสาหกรรมส่งผลให้ต้นทุนของภาคเกษตรที่ต้องใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรเพิ่มขึ้น จำเป็นต้องได้รับการอุดหนุน การทำเหมืองแร่ที่ต้องใช้เทคโนโลยีก็เช่นกัน ทำให้ต้นทุนในการผลิตแร่สูงขึ้นจากการคุ้มครอง ก็จำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนเช่นเดียวกัน รัฐจึงใช้ระบบการอุดหนุนที่ซับซ้อน อันประกอบไปด้วยการให้เงินอุดหนุน การควบคุมราคา และการแทรกแซงตลาดอื่น ๆ ทั้งในระดับรัฐและระดับประเทศ อย่างไรก็ตามสถานการณ์ของตลาดโลกค่อนข้างดี และเป็นใจต่อเศรษฐกิจออสเตรเลียเนื่องจากความต้องการที่เพิ่มขึ้นในการบูรณะซ่อมแซมประเทศต่าง ๆ จากภัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับการได้รับเอกราชของประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมมาก่อน ทำให้ต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการสร้างชาติ รวมทั้งสินค้าที่ออสเตรเลียส่งออกเป็นหลักด้วย ได้แก่ แร่และโลหะต่าง ๆ และถ่านหิน ทำให้อุตสาหกรรมเหมืองแร่ของออสเตรเลียขยายตัวต่อไป

รัฐบาลออสเตรเลียยังใช้นโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งรักษาเสถียรภาพและการจ้างงาน จึงเปิดช่องให้เกิดการอพยพคนเข้ามาเป็นแรงงานได้มากขึ้น ซึ่งนอกจากจะมาเพิ่มกำลังแรงงานแล้ว ยังนำเอาความรู้และประสบการณ์มาเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจด้วย การเติบโตทางเศรษฐกิจของออสเตรเลีย เป็นผลจากการลงทุนในด้านการศึกษามากขึ้นด้วย รัฐบาลออสเตรเลียลงทุนในด้านการศึกษามากในช่วงนี้

ระดับการคุ้มครองเศรษฐกิจภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นในช่วงปี 1960 ออสเตรเลียไม่เข้าร่วมในการเจรจา GATT หลังจากการรวมประเทศเป็นต้นมา ระดับของการเปิดประเทศ (Degree of Openness) ของออสเตรียลดลงอย่างต่อเนื่อง และต้นทุนของการคุ้มครองนี้เพิ่มขึ้นจนถึงระดับที่ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้

1.4 การเปิดเสรีทางการค้าและการปฏิรูปเศรษฐกิจ (ปี 1973 – 2005)

สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำในช่วงปี 1970 เป็นต้นมา ทำให้เศรษฐกิจออสเตรเลียได้รับผลกระทบไปด้วย ผลผลิตภาพของภาคอุตสาหกรรมลดลง และการจ้างงานก็ลดลงตามไปด้วย รวมทั้งราคาของแร่และสินค้าเกษตรต่าง ๆ ก็ลดลงเป็นอย่างมาก ทำให้นโยบายคุ้มครองเศรษฐกิจของรัฐไม่สามารถทำงานได้ เงินเพื่อเพิ่มสูงขึ้น และการว่างงานก็เพิ่มขึ้นด้วย เศรษฐกิจโดยรวมหดตัวในช่วงต้นทศวรรษ 1980 และ 1990

แม้ว่าสัญญาณของการชะลอตัวทางเศรษฐกิจจะมีมานานก่อนหน้านี้แล้ว แต่การคุ้มครองเศรษฐกิจของรัฐทำให้การปฏิรูปเศรษฐกิจหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจทำได้ยาก จนกระทั่งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจมหภาคร้ายแรงจนไม่สามารถจะแก้ไขได้ ไม่ว่าจะเป็นการขาดดุลบริการ ขาดดุลการค้า และขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

การปฏิรูปเศรษฐกิจจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐบาลพรรคแรงงานนำโดย Bob Hawke ริเริ่มกระบวนการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ในปี 1983 ผ่านการเจรจากับสหภาพแรงงานทั่วประเทศ ในความพยายามที่จะเพิ่มการจ้างงาน แต่ธุรกิจออสเตรเลียจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตเป็นการตอบแทนด้วย ธุรกิจของออสเตรเลียสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศได้ง่ายขึ้น แต่ก็ต้องเผชิญหน้ากับการแข่งขันจากคู่แข่งอื่น เมื่อรัฐบาลเริ่มเปิดเสรีระบบเศรษฐกิจด้วย การปฏิรูปกินเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสองทศวรรษของ 1980 ถึง 1990 และขยายวงไปถึงการปฏิรูประบบราชการไปพร้อมกันด้วยการปฏิรูปเกิดขึ้นต่อเนื่องในรัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยม ภายใต้การนำของ John Howard ในปี 1986 มีการลดการแทรกแซงของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจ และปรับเปลี่ยนโครงสร้างการกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจของรัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลและเพิ่มประสิทธิภาพ

นโยบายที่สำคัญที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงในระยะปฏิรูปคือ การลอยตัวค่าเงินดอลลาร์ออสเตรเลีย พร้อมกับการเปิดเสรีและผ่อนคลายกฎระเบียบของระบบการเงิน การลดการคุ้มครองอย่างต่อเนื่องและค่อยเป็นค่อยไปของภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม การยกเลิกระบบกลางในการควบคุมค่าจ้างแรงงาน การปฏิรูประบบภาษีทั้งระบบ การเพิ่มการแข่งขันในภาคธุรกิจต่าง ๆ โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชน และปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ/บริษัทที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การยกเลิกการผูกขาดโดยรัฐ การผ่อนคลายกฎระเบียบในการกำกับดูแลภาคเศรษฐกิจบางภาค เช่น การขนส่งและการสื่อสารคมนาคม การเปิดเสรีในการค้าระหว่างประเทศ และขยายความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น ผ่านเวที GATT/WTO และ APEC

ผลจากการปฏิรูปนั้นยังไม่เห็นชัดเจนในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในช่วงแรก เพียงแต่เศรษฐกิจออสเตรเลียฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง และการว่างงานที่เคยเป็นปัญหาหลักของประเทศลดลง ผลผลิตภาพการผลิตของแรงงานและทุนเพิ่มขึ้น อย่างน้อยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของออสเตรียก็เปลี่ยนจากการเพิ่มจำนวนหรือปริมาณทุนและแรงงาน มาเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของทุนและแรงงานแทน ภายหลังจากการปฏิรูป

ต่อมาผลของการปฏิรูปชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างทางสถาบันของภาครัฐ และภาคเอกชนที่ได้รับการผ่อนคลายจากการกำกับดูแลจากรัฐ โครงสร้างทางเศรษฐกิจเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้อานิสงส์จากต้นทุนการขนส่งที่ลดลง การปฏิวัติทางเทคโนโลยีสื่อสารและสารสนเทศ การเปิดเสรีด้านการค้าระหว่างประเทศ และการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก รวมทั้งจีนด้วย

ระดับการเปิดประเทศของออสเตรียกลับมาเพิ่มขึ้นอีกครั้ง มีการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ส่วนสินค้าอื่น มีสัดส่วนในระบบเศรษฐกิจลดลง แม้ว่าจะยังคงประสบปัญหาการขาดดุลการค้าและบัญชีเดินสะพัดอยู่ก็ตาม

ความสำเร็จของการปฏิรูปนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายด้านการศึกษาของรัฐที่สามารถเพิ่มทักษะให้แก่แรงงานและทรัพยากรมนุษย์ในประเทศได้อย่างเพียงพอและทันเวลาต่อความต้องการของภาคธุรกิจต่าง ๆ เมื่อระบบเศรษฐกิจปรับโครงสร้างไปสู่ภาคบริการมากขึ้นและใช้เทคโนโลยีมากขึ้น

1.5 สรุปพัฒนาการทางเศรษฐกิจของออสเตรเลีย

โดยสรุปแล้ว พัฒนาการทางเศรษฐกิจของออสเตรียมีลักษณะจำเพาะที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ อยู่หลายประการ กล่าวคือ ไม่ได้ถูกกำหนดว่าจะเป็นอาณานิคมมาก่อน แต่ถูกใช้เป็นคุกหรือเรือนจำเท่านั้น แต่เมื่อสถานการณ์บังคับ ทำให้ต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรท้องถิ่น เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอจากอังกฤษประเทศแม่ จึงกลายมาเป็นเศรษฐกิจที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก ซึ่งยังคงเป็นอยู่ในปัจจุบัน เพียงแต่รูปแบบของสินค้าเปลี่ยนแปลงไปจากขนแกะ มาเป็นผลิตภัณฑ์สัตว์และผลิตภัณฑ์อาหาร แต่ยังพึ่งพิงกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินเช่นเดิม นอกจากนี้ก็ยังต้องพึ่งพาการทำเหมืองแร่ประเภทต่าง ๆ ด้วย

ในช่วงเป็นอาณานิคม เศรษฐกิจของออสเตรเลียเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจของอังกฤษและยุโรปในระดับสูงผ่านการค้าระหว่างประเทศ ประกอบกับความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในเชิงทรัพยากรที่สอดคล้องกับความขาดแคลนในประเทศแม่ ทำให้การค้าระหว่างประเทศของออสเตรเลียนำมาซึ่งรายได้และการเจริญเติบโต รวมทั้งระดับความเป็นอยู่ของประชากรที่ดี

แต่เมื่อรวมตัวเป็นเครือรัฐออสเตรเลีย ปัญหาทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลของออสเตรเลียใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่ช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ต้องแบกรับต้นทุนทางอ้อมและต้นทุนสังคมที่สูงขึ้นค่อย ๆ ทำให้เศรษฐกิจของออสเตรเลียแยกตัวออกจากเศรษฐกิจโลกไปทุกที ในขณะที่ตลาดในประเทศมีขนาดเล็กมาก ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนแย่ลง และต้องแบกรับภาระในการคุ้มครองเศรษฐกิจด้วย ทำให้ไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจอย่างหนัก

การเผชิญหน้ากับวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ออสเตรเลียต้องทำการปฏิรูป ซึ่งเป็นการปฏิรูปที่ใช้เวลานาน และมีขอบเขตกว้างขวาง จนสามารถฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของตนได้ แม้ว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจจะไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากจากเดิมก็ตาม แต่การเจริญเติบโตภายหลังการปฏิรูปนั้นเกิดจากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสถาบัน กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐใหม่ สนับสนุนให้เอกชนทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจเอง กระตุ้นให้ผลิตภาพของภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น ผ่านผลิตภาพที่เพิ่มขึ้นของแรงงานและทุน

2. ลักษณะของผู้อพยพและวัฒนธรรมของผู้เข้ามาตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียในช่วงเวลาต่าง ๆ

2.1 นโยบายด้านผู้อพยพของออสเตรเลีย

ลักษณะของผู้อพยพที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลีย เป็นผลโดยตรงจากนโยบายต่อผู้อพยพของรัฐบาลออสเตรเลีย การศึกษาของ Henry (2013) ได้สรุปพัฒนาการของนโยบายดังกล่าวไว้ดังนี้

(1) นโยบายผู้อพยพของออสเตรเลีย มิได้ต้อนรับผู้อพยพเป็นการทั่วไป แต่เน้นเฉพาะคนผิวขาว ตั้งแต่ปี 1880-1970 แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา มีการผ่อนปรนนโยบายนี้ ทำให้มีผู้อพยพที่ไม่ใช่คนผิวขาวเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งยกเลิกไปในปี 1973 ผู้อพยพมาสู่ออสเตรเลีย ในช่วงปี 1940-1950 ต้องเผชิญหน้ากับนโยบายที่บังคับให้ต้องปรับตัวให้เข้ากับคนออสเตรเลียที่อยู่มาก่อนให้ได้ โดยจำเป็นต้อง

ทั้งตัวตนหรือเอกลักษณ์ ตลอดจนวัฒนธรรมเดิม ๆ ที่คุ้นชินเสีย แต่ในช่วงปี 1960 เป็นต้นมา มีการปรับแนวนโยบายให้มีลักษณะเป็นการผสมผสาน (Integration) โดยยอมรับการรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของผู้อพยพไว้ เพราะถือว่าไม่ได้เป็นเรื่องสำคัญ

(2) ตั้งแต่ปี 1978 เป็นต้นมา Galbally Report ได้กำหนดหลักการและแนวทางสำคัญในการกำหนดนโยบายผู้อพยพ 4 ประการ

- (2.1) ประชาชนออสเตรเลียทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ศักยภาพที่ตนมีอย่างเต็มที่ และมีสิทธิในการเข้าถึงบริการของรัฐทุกอย่างอย่างเสมอภาค
- (2.2) ทุกคนสามารถรักษาและแสดงออกถึงวัฒนธรรมของตนเองได้ โดยไม่ถูกกีดกันหรือถูกตัดสินจากผู้อื่น และต้องได้รับการสนับสนุนให้เข้าใจและยอมรับวัฒนธรรมอื่น ๆ ที่แตกต่างจากตนได้ด้วย
- (2.3) นอกจากจะมีบริการและโครงการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการสนับสนุนผู้อพยพเป็นพิเศษแล้ว รัฐต้องให้บริการและมีโครงการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป เพื่อตอบสนองความต้องการของพวกเขาด้วย โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นผู้อพยพหรือไม่
- (2.4) บริการและโครงการต่าง ๆ ต้องได้รับการออกแบบและดำเนินการ โดยคำนึงถึงความต้องการและความจำเป็นของผู้อพยพด้วย ทั้งนี้ต้องถือหลักว่า ให้ผู้อพยพช่วยเหลือตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในสังคมอย่างรวดเร็ว

(3) นโยบายในปัจจุบัน เป็นการยอมรับคำแนะนำของรายงานดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ และได้รับการปฏิบัติในแนวทางนี้มาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่รัฐบาล Whitlam (1972-75) Fraser (1975-1983) Hawke/Keating (1983-1996) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาล Hawke ที่มีการกำหนด National Agenda for a Multicultural Australia ถือเป็นการกำหนดแนวทางในการปรับสังคมออสเตรเลียให้มีลักษณะพหุวัฒนธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งมีหลักการสำคัญได้แก่

- (3.1) สิทธิในการแสดงออกถึงรากเหง้าทางวัฒนธรรม ภาษา และศาสนาของแต่ละปัจเจกบุคคล
- (3.2) สิทธิในการได้รับการปฏิบัติและโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน และความพยายามในการกำจัดอุปสรรคที่อยู่บนฐานของเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา เพศ หรือถิ่นกำเนิด

- (3.3) ความจำเป็นในการพัฒนาทักษะและใช้ทักษะเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ของประชาชนออสเตรเลียทุกคน
- (3.4) หน้าที่ของประชาชนออสเตรเลียทุกคนในการยอมรับโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและหลักการพื้นฐานของสังคมออสเตรเลียที่มีความหลากหลาย
- (3.5) ความเข้าใจร่วมกันที่จะยอมรับในการแสดงออกถึงวัฒนธรรมและความเชื่อที่แตกต่างกันของแต่ละคน และต้องเข้าใจด้วยว่าคนอื่น ๆ ย่อมจะต้องยอมรับในความแตกต่างของเราเช่นกัน

ในสมัยรัฐบาลของ Howard (1996-2007) มีแนวโน้มที่สนับสนุนการเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมลดน้อยลง โดยเน้นนโยบายให้เกิดเอกภาพทางวัฒนธรรม ลดการสนับสนุนสิทธิของคนกลุ่มน้อยในออสเตรเลีย และเน้นคุณค่าของสังคมออสเตรเลีย ที่เกิดจากการร่วมกันทำงานของประชาชนทั้งหมด ซึ่งทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้า ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติศาสนาใด คุณค่าดังกล่าวนี้เชื่อว่าเป็นผลจากมรดกด้านประชาธิปไตยที่พัฒนาขึ้นในอังกฤษ อันเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความกลมเกลียวกันในชุมชนต่าง ๆ ของออสเตรเลีย แนวนโยบายดังกล่าว ก่อให้เกิดแรงกดดันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในออสเตรเลีย ประกอบกับเหตุการณ์ที่เกิดจากการเหยียดเชื้อชาติและศาสนาอื่นทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ 9/11 หรือเหตุการณ์ระเบิดที่บาห์ลี อินโดนีเซีย

(4) รัฐบาล Rudd (2007-2010) พยายามกลับมาผลักดันนโยบายพหุวัฒนธรรมอีกครั้ง โดยเน้นนโยบายไปในประเด็นเหล่านี้

- (4.1) การยึดเหนี่ยวกันของสังคมออสเตรเลียที่มีความแตกต่างและหลากหลายทางวัฒนธรรมและศาสนา
- (4.2) การไม่ยอมรับการเหยียดเชื้อชาติ
- (4.3) การสื่อสารถึงประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจของความหลากหลายทางวัฒนธรรมให้แก่ชุมชนต่าง ๆ เป็นวงกว้าง
- (4.4) การมีส่วนร่วมของผู้อพยพในสังคมออสเตรเลียในด้านต่าง ๆ

(5) ในปี 2010 มีแถลงการณ์จากสภาที่ปรึกษาแห่งชาติว่าด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม (National Multicultural Advisory Council: NMAC) ว่า ประชาชนของออสเตรเลีย ต้องมีลักษณะสำคัญ คือ การยอมรับและชื่นชมในความหลากหลายด้านต่าง ๆ ของออสเตรเลีย และมีคำแนะนำในการดำเนินนโยบายแก่รัฐบาล ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานถาวรอิสระที่ไม่ขึ้นกับการเมืองเพื่อให้

คำแนะนำและให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับกลยุทธ์ต่าง ๆ ในการเข้าสู่สังคมพหุวัฒนธรรม การกำหนดนโยบายต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติและสีผิว การกำหนดนโยบายเพื่อรองรับความต้องการของผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่มีความต้องการเฉพาะด้าน และการคำนึงถึงอุปสรรคด้านภาษาและวัฒนธรรมในการกำหนดนโยบายและการให้บริการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งคำแนะนำดังกล่าวนี้ ได้รับการสานต่อโดยรัฐบาล Gillard ในปี 2011 มีการจัดตั้งสภาพหุวัฒนธรรมออสเตรเลีย (Australia Multicultural Council) ขึ้น

2.2 รูปแบบของผู้อพยพที่ย้ายถิ่นฐานมายังออสเตรเลีย

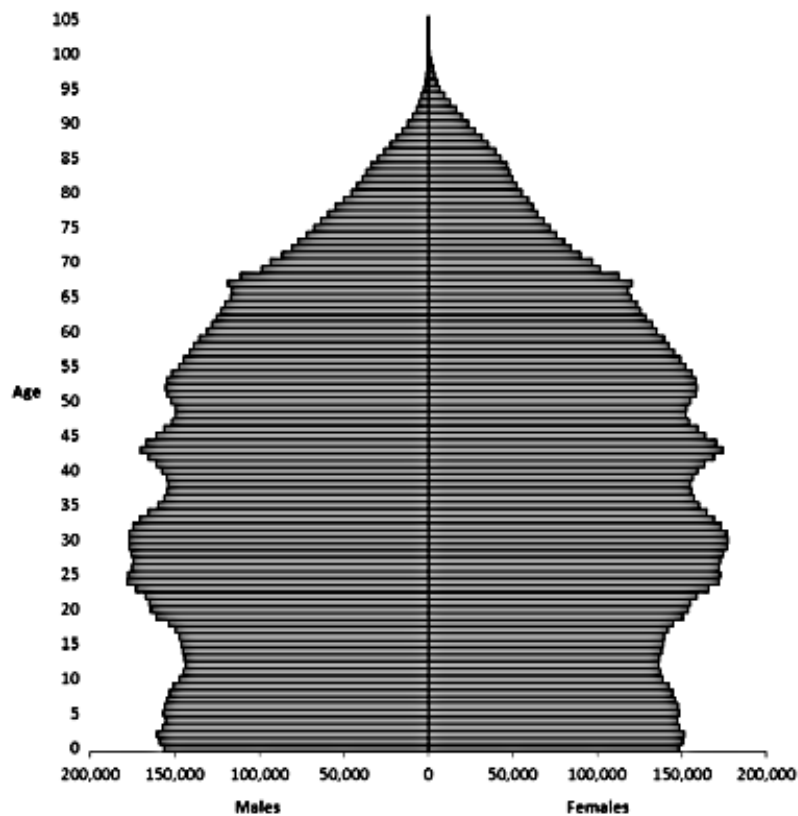
เมื่อออสเตรเลียเปลี่ยนสภาพจากเรือนจำของอังกฤษ มาเป็นอาณานิคม ในปี 1840 รูปแบบการอพยพของคนมาสู่ออสเตรเลียจึงเปลี่ยนแปลงไป จากผู้ที่เป็นนักโทษ มาสู่ประชาชนทั่วไปที่เลือกจะย้ายถิ่นฐานออกจากสหราชอาณาจักร ผู้อพยพเกือบทั้งหมดระหว่างปี 1840 จนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 1946 นั้น (หรือเรียกได้ว่า เป็นเวลาประมาณ 100 ปี) เป็นชาวอังกฤษ เวลส์ สกอต และไอริช (Krupinski, 1984)

แต่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา กว่าร้อยละ 60 ของผู้อพยพนั้น ไม่ได้มาจากอังกฤษ อีกต่อไป กลุ่มผู้อพยพมีหลายระลอกด้วยกัน ตามที่ Krupinski (1984) สรุปไว้ ดังนี้

- (1) ช่วงระยะแรกหลังสงคราม เป็นกลุ่มผู้อพยพจากยุโรปตะวันออก โดยเฉพาะกลุ่มที่ต้องอยู่ในเขตอิทธิพลของสหภาพโซเวียต
- (2) ระยะที่สอง กลุ่มผู้อพยพจากยุโรปตะวันตก ที่ได้รับผลกระทบจากความผิดเคืองทางเศรษฐกิจหลังสงคราม
- (3) ระยะที่สาม กลุ่มผู้อพยพจากบริเวณทะเลเมดิเตอร์เรเนียน (อิตาลี กรีซ) ตะวันออกกลาง และแอฟริกาเหนือ จากความไม่สงบทางการเมืองที่เกิดขึ้นในภูมิภาค
- (4) กลุ่มผู้อพยพชาวเอเชีย ช่วงแรกจะมาจากอนุทวีปอินเดีย (อินเดีย ศรีลังกา ปากีสถาน และบังกลาเทศ) ตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เลบานอน และอินโดจีน (โดยเฉพาะเวียดนาม) อันเป็นผลมาจากความไม่สงบทางการเมือง การแบ่งแยก และการตั้งประเทศใหม่

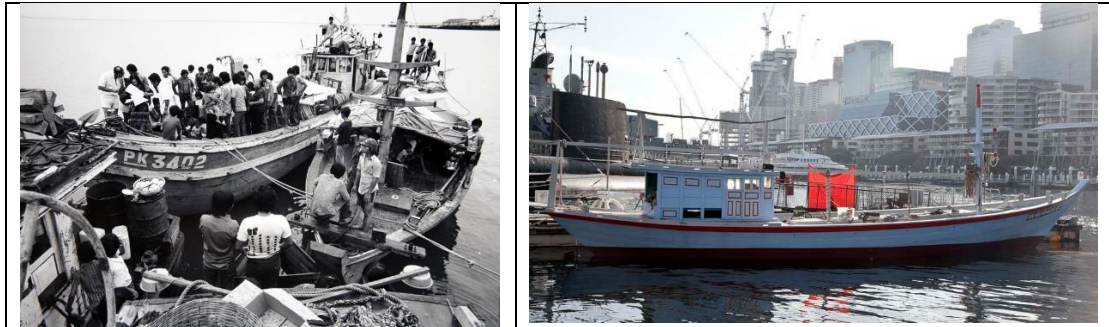
จากภาพที่ 1.1 จะเห็นได้ว่า มีระลอกของผู้อพยพที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียเป็นระยะ เช่น กลุ่มอายุ 20-25 ปี และกลุ่มอายุประมาณ 30 ปี เป็นระลอกล่าสุด กลุ่มอายุ 40-45 ปี เป็นระลอกที่อพยพมาในช่วงต้นปี 1980 เมื่อมีนโยบายเปิดรับผู้อพยพ กลุ่มอายุ 50-55 ปี เป็นระลอกของผู้อพยพที่ย้ายถิ่นฐานมาช่วงผ่อนปรนนโยบาย และกลุ่ม 65-70 ปี เป็นระลอกของผู้อพยพที่ย้ายถิ่นฐานหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ภาพที่ 1.1 โครงสร้างปิระมิดของประชากรออสเตรเลียใน ปี 2014



ที่มา: Wilson, T., 2016, Visualising the Demographic Factors with Shape Population Age Structure, *Demographic Research*, 35(29), pp. 867-890.

ภาพที่ 1.2 เรือมนุษย์



หมายเหตุ: เรือมนุษย์จากเวียดนามที่นำผู้อพยพมายังออสเตรเลียในช่วงสงครามเวียดนาม (ซ้าย) และเรือมนุษย์ที่ถูกเก็บรักษาไว้ในพิพิธภัณฑ์แห่งชาติทางทะเลของออสเตรเลีย ณ นครซิดนีย์ (ขวา)

ที่มา: <http://www.anmm.gov.au/whats-on/vessels/tu-do>

รูปแบบการอพยพสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลออสเตรเลียในการรับผู้อพยพ ซึ่งนโยบายระหว่างปี 1880 – 1970 จะรับเพียงคนผิวขาวเท่านั้น (Henry, 2013) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนอังกฤษ และคนยุโรป อันมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในการย้ายถิ่นฐานเป็นหลัก ส่วนระลอกหลังๆ ของผู้อพยพ จะเห็นได้ว่าเป็นผู้ที่ต้องการหลบหนีภัยสงครามและปัญหาทางการเมืองเป็นสำคัญ อันสอดคล้องกับนโยบายผ่อนปรนของรัฐบาล (Henry, 2013) เพื่อมนุษยธรรมเป็นหลัก

หลังจากที่ออสเตรเลียมีนโยบายเปิดรับผู้อพยพที่ชัดเจนในช่วงปลาย 1970 ถึงต้น 1980 กลุ่มผู้อพยพจะมีการกระจายไปทั่ว มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ และในเชิงพื้นที่เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามหากนับตามจำนวนหรือสัดส่วนของผู้อพยพ ในปัจจุบัน ผู้อพยพส่วนใหญ่จะเป็นชาวเอเชียมากที่สุด ด้วยความใกล้เคียงระยะทาง โดยมีผู้อพยพจากจีนและอินเดีย มีจำนวนมากที่สุด และชาวอังกฤษเป็นผู้อพยพส่วนใหญ่

3. เอกลักษณ์สำคัญของสังคมพหุวัฒนธรรมในออสเตรเลีย

สังคมพหุวัฒนธรรมในออสเตรเลีย ถือเป็นตัวอย่างหนึ่งความสำเร็จในการสร้างสังคมที่ยอมรับความแตกต่าง ความหลากหลาย ของเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งมีไม่มากในโลกนี้ สังคมพหุวัฒนธรรมที่ค่อนข้างชัดเจนและประสบความสำเร็จอีกแห่งหนึ่งก็คือ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (สมาพันธ์รัฐสวิส) อันเป็นที่มาของศัพท์บัญญัติว่า “พหุวัฒนธรรม” หรือ “Multiculturalism” (Henry, 2013) สวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมค่อนข้างสูงในแต่ละภูมิภาค ประกอบไปด้วย 4 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มที่พูดภาษาเยอรมัน ภาษาฝรั่งเศส ภาษาอิตาลี และกลุ่มที่พูดภาษาโรมานซ์ แต่สามารถผสานให้เกิดความกลมเกลียวและรวมตัวกันได้อย่างเข้มแข็ง

จากการทบทวนวรรณกรรมและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลีย ทั้งหมดให้ความเห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกันว่า เอกลักษณ์สำคัญของสังคมพหุวัฒนธรรมออสเตรเลีย มีดังนี้

3.1 นโยบายของรัฐเอื้อต่อการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรม

รัฐบาลออสเตรเลียมีนโยบายเกี่ยวกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย และการปรับตัวของคนเหล่านี้ที่เอื้ออำนวยต่อการผสมผสานวัฒนธรรมที่หลากหลายเข้าด้วยกัน กล่าวคือ

(1) มุ่งเน้นการให้โอกาสแก่ประชาชนทุกคน ซึ่งรวมถึงผู้อพยพ ได้แสดงและใช้ศักยภาพของตนที่มีอยู่อย่างเต็มที่ เพื่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจต่อประเทศ และคนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยเท่านั้น ความสมานฉันท์และความกลมเกลียวของคนในสังคม แม้จะเป็นเป้าหมายของสังคมพหุวัฒนธรรม แต่ไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้โดยนโยบาย เป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นเอง และจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และมีบทบาทในการขับเคลื่อนชุมชน สังคม และประเทศ

(2) ผู้อพยพที่ออสเตรเลียต้อนรับ คือกลุ่มผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน และเป็นแรงงานที่มีฝีมือ (Skilled Labour) หรือเป็นผู้ที่มีวิชาชีพ (Professionals) ทำให้สามารถเริ่มทำงานในออสเตรเลียได้ทันที อีกทั้งต้องมีการปฏิสัมพันธ์กันตั้งแต่ต้น ไม่เป็นภาระของรัฐบาลมากนัก และผู้อพยพจากต่างสถานที่ต้องเรียนรู้ที่จะยอมรับซึ่งกันและกันโดยเร็ว เพื่อให้สามารถทำงานได้ (NSW SLASA, 2013)

(3) การเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกถึงภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่เป็นเอกลักษณ์ดั้งเดิมที่ติดตัวผู้อพยพมาอย่างเต็มที่ ทำให้ประชาชนที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกันมีโอกาสเรียนรู้ซึ่งกันและกัน อีกทั้งยังเป็นช่องทางให้เกิดโอกาสทางธุรกิจระหว่างประชาชนที่มีความแตกต่างกันอีกด้วย (Fensham, 2016)

(4) การกระจายผู้มีส่วนได้เสียกับการมีสังคมพหุวัฒนธรรม นอกเหนือจากนโยบายของภาครัฐแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สามารถแสดงออกและมีบทบาทต่อการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านการเงิน และมีใช้การเงิน การทำงานอาสาสมัครที่มีอยู่มาก การเปิดโอกาสเช่นนี้ ทำให้การรวมตัวกันของคนในสังคม (Social Inclusion) รวดเร็วและง่ายขึ้น อีกทั้งยังเป็นช่องทางในการส่งผ่านความต้องการของประชาชนในทุกภาคส่วนกลับไปยังรัฐได้ดีมาก รัฐสามารถรับฟังความต้องการที่หลากหลายเพื่อนำไปปรับปรุงนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ที่รัฐดำเนินการอยู่ได้

(5) นโยบายที่ช่วยเหลือผู้อพยพและผู้ลี้ภัยโดยตรง จะมีลักษณะที่จำกัดมาก มีเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยสามารถลดช่องว่างระหว่างตนกับประชาชนทั่วไปได้แล้วเท่านั้น อีกทั้งยังเป็นการช่วยเหลือที่ไม่ใช่ของรัฐเพียงอย่างเดียว มีภาคส่วนอื่น ๆ สนับสนุนด้วย (ดู (4)) ต่อจากนั้น นโยบายที่รัฐจัดให้ส่วนใหญ่จะเป็นการสนับสนุนประชาชนทั่วไป ใครขาดทักษะหรือความรู้อะไร ก็สามารถไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน (โปรดดู 3.2 ประกอบ)

(6) ความชัดเจนและต่อเนื่องของนโยบาย การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องเกิดจากเหตุผลที่เข้าใจได้ และสามารถยอมรับได้โดยประชาชนส่วนใหญ่ ทำให้นโยบายที่ออกมาเป็นนโยบายที่ค่อนข้างเป็นกลางและเอื้อประโยชน์ให้ประชาชนส่วนใหญ่ ประกอบกับมีกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนเพื่อนำไปปรับปรุงนโยบายอยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ (Integrity) และถูกตรวจสอบได้เสมอ (Accountability)

3.2 การบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค (Equal Legal Enforcement)

รัฐมีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาค ทำให้สังคมออสเตรเลียเป็นสังคมภายใต้นิติธรรม (Rule of Law) ส่งผลให้ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นคนเชื้อชาติใดก็ตาม (NSW SLASA, 2013) หลักนิติธรรมของออสเตรเลียไม่ยึดโยงกับภาษา ศาสนา หรือความเชื่ออย่างใดอย่างหนึ่ง สภาพของกฎหมายในออสเตรเลียจึงไม่มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้

3.3 ลักษณะของประชากรและการอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานอย่างต่อเนื่อง

การที่ประชาชนออสเตรเลียประกอบไปด้วยผู้อพยพจากสถานที่ต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีหลายระลอก ตลอดประวัติศาสตร์ของออสเตรเลีย ในแต่ละระลอกนั้น มีประชาชนที่มีกลุ่มวัย (Cohort) ใกล้เคียงกัน และเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถ พร้อมที่จะทำงานได้ทันที ไม่ใช่เป็นแรงงานธรรมดา ช่วยให้สามารถยอมรับซึ่งกันและกันได้ง่ายขึ้น (NSW SLASA, 2013) นอกจากนี้ออสเตรเลียยังเป็นประเทศที่มีการอพยพเข้าอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้สภาพสังคมมีกลุ่มคนใหม่ ๆ ที่แตกต่างกันเข้ามาเสมอ แม้ว่าจะมีบางประเทศต้นทางที่เป็นผู้อพยพส่วนใหญ่ แต่ลักษณะประชากรในแต่ละช่วงเวลาย่อมแตกต่างกันไป ส่งผลให้ความหลากหลายกลายเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมออสเตรเลีย นอกจากนี้ บริการของภาครัฐก็มีความต่อเนื่อง เพราะต้องรองรับผู้อพยพมาเป็นระยะ เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) และการประหยัดจากการเรียนรู้ความแตกต่างหรือความหลากหลาย (Economies of Scope) ตามไปด้วย ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐและอาสาสมัครต่าง ๆ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการรองรับความหลากหลาย

ตัวอย่างหนึ่งของความหลากหลาย จะเห็นได้จากภาษาแม่ของผู้อพยพที่ทำงานเป็นครูในรัฐนิวเซาท์เวลส์ จากการสำรวจของ Watkins และคณะ (2013) มีสูงถึง 97 ภาษา และแต่ละภาษามีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 2 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น แสดงให้เห็นว่า ไม่มีภาษาที่มีใช้ภาษาอังกฤษใดเลยที่จะเป็นกลุ่มภาษาที่ใช้มากกว่าภาษาอื่นอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างดังกล่าว มีความรู้ด้านภาษาสูงถึง 130 ภาษา แสดงให้เห็นว่า มีครูจำนวนมากที่พูดได้มากกว่าสองภาษา

3.4 ความพยายามที่จะเข้าใจสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับสังคมพหุวัฒนธรรม

ประชาชนออสเตรเลียมีความพยายามที่จะเข้าใจถึงสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นและสังคมพหุวัฒนธรรม แต่ละชุมชนจะมีข้อมูลพื้นฐานของตนเอง เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกัน กำจัดมายาคติ (Myth Busting) และนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่น ข้อมูลเหล่านี้จะได้รับการเผยแพร่ให้คนทั่วไปได้รับรู้ ตลอดจนประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการมีสังคมพหุวัฒนธรรมด้วย ทำให้มีแรงสนับสนุนการมีสังคมพหุวัฒนธรรมขึ้นมา (Williams, 1995; Fensham, 2016)

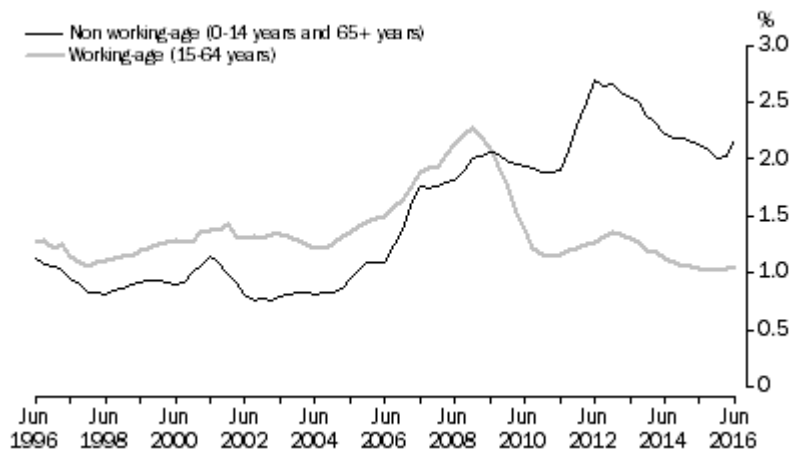
3.5 มิติที่หลากหลายของสังคมพหุวัฒนธรรม

สังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลีย มีความหลากหลายในหลายมิติ ไม่จำกัดแต่ด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะ ทำให้การเหมารวม (Stereotyping) คนออสเตรเลียเป็นไปได้ยาก เช่น คนที่พูดอ่านเขียนภาษาอังกฤษในรัฐนิวเซาท์เวลส์ เป็นมุสลิมร้อยละ 50 และเป็นคริสเตียนร้อยละ 41 และเกิดในออสเตรเลียน้อยร้อยละ 44 เลบานอน ร้อยละ 25 อิรัก ร้อยละ 10 และอียิปต์ ร้อยละ 6 หรือ ร้อยละ 25.1 ของคนในรัฐนี้ ไม่มีศาสนา (จากการสัมภาษณ์ ณ Multicultural NSW, Parramatta)

4. ปัจจัยดึงดูดการอพยพย้ายถิ่นฐานมายังออสเตรเลีย

ความต่อเนื่องของนโยบายต่อผู้อพยพในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นถึงความขาดแคลนแรงงานของออสเตรเลียได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังปี 2009 ที่มีอัตราการเติบโตของประชากรที่อยู่ในวัยทำงานต่ำกว่าอัตราการเติบโตของประชากรที่ไม่ได้ทำงาน ดังปรากฏในภาพที่ 1.3 แสดงให้เห็นว่า ออสเตรเลียยังคงต้องการผู้อพยพเข้ามาอีกเป็นจำนวนมาก อันจะส่งผลต่อสภาพสังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลียอย่างแน่นอน

ภาพที่ 1.3 การเปรียบเทียบอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในวัยทำงาน และวัยที่ไม่ได้ทำงานของออสเตรเลีย



ที่มา: Australia Bureau of Statistics, 2017, *Feature article: Population by age and sex, Australia, states and territories*

สังคมพหุวัฒนธรรมยังมีผลโดยตรงต่อสภาพเศรษฐกิจที่พัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องของออสเตรเลีย ด้วย การที่มีผู้อพยพที่มีความสามารถหลากหลายเข้ามาทำงานร่วมกัน ส่งผลให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ และความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ (Fensham, 2016) ภาคเศรษฐกิจที่ได้รับประโยชน์จากสังคมพหุวัฒนธรรมนี้ ประกอบไปด้วย การศึกษา การวิจัยและพัฒนา การท่องเที่ยว อาหารและอุตสาหกรรมบริการ ตลาดแรงงาน (Fensham, 2016) ดังนั้น ผู้อพยพที่จะตัดสินใจย้ายถิ่นฐานมายังออสเตรเลีย จึงต้องพร้อมที่จะเผชิญกับสังคมพหุวัฒนธรรมมาตั้งแต่ต้น หากไม่ยอมรับความหลากหลายในสังคม ก็ย่อมจะย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศอื่นตั้งแต่แรก

Fensham (2016) ยังชี้อีกด้วยว่า จำนวนประชากรที่จำกัดของออสเตรเลีย ทำให้ตลาดภายในประเทศมีขนาดที่จำกัด บังคับให้ออสเตรเลียต้องเปิดประเทศ เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก และเครือข่ายที่ดีที่สุดในการเชื่อมกับโลกคือถิ่นฐานเดิมของผู้อพยพนั่นเอง ส่วนหนึ่ง ทำให้ไม่ได้ถูกตัดขาดจากถิ่นเดิม อีกส่วนหนึ่งเป็นการเปิดโอกาสที่จะขยายตลาดไปสู่ฐานลูกค้าระดับโลกที่กว้างขวางขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง ส่งผลให้คนออสเตรเลียนยอมรับสังคมพหุวัฒนธรรม

Henry (2013), NSW SLASA (2013) และการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสังคมพหุวัฒนธรรม ต่างก็ระบุว่า การที่รัฐบาลบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค เคารพสิทธิพื้นฐาน เสรีภาพ และดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ดึงดูดผู้อพยพ

5. ปัจจัยที่กำหนดเอกลักษณ์สังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลีย

จากการศึกษาถึงพัฒนาการทางเศรษฐกิจของออสเตรเลีย ประกอบกับการทบทวนวรรณกรรม และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อการเกิดสังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลียนั้น เกิดจาก

5.1 ความเสมอภาคของประชากรในออสเตรเลีย

ความเสมอภาคของประชากรในออสเตรเลียเกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มตั้งถิ่นฐาน แม้ว่าจะมีสภาพเป็นเรือนจำที่มีคนสองกลุ่มที่ควรเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน นั่นคือ ผู้คุม กับ นักโทษ แต่ความเป็นจริงนั้น ทางรัฐบาลอังกฤษค่อนข้างจะปล่อยปละละเลยไม่ดูแลออสเตรเลียเท่าที่ควร จึงทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชากรในช่วงนั้นลำบาก แร้นแค้น จนต้องลงมือทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจกันเอง

การที่ทั้งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และนักโทษ ได้รับสิทธิให้ใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ว่างเปล่าในสมัยนั้น ย่อมเป็นพื้นฐานให้เกิดความเสมอภาคกัน เพราะทุกคนต้องพึ่งพาอาศัยกันในยามยากลำบาก

แม้ว่าต่อมา ผู้อพยพจะไม่ใช่ นักโทษ แต่การอพยพใหญ่ทุกครั้ง จะได้กลุ่มคนที่มีความรู้ความสามารถใกล้เคียงกัน คือหมดโอกาสในการทำงานในประเทศเดิม หรือมีทักษะในการทำงานที่ไม่อาจหางานทำในประเทศแม่ได้ หรืออีกนัยหนึ่งอาจเรียกว่า มีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน จึงมีกลุ่มผู้อพยพที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน อันได้แก่ แรงงาน ช่างฝีมือ หรือพ่อค้ารายเล็ก ซึ่งส่งผลให้โครงสร้างทางสังคมไม่เกิดความเหลื่อมล้ำมากนัก จึงส่งผลให้ประชากรนั้นเปิดกว้างทางวัฒนธรรม

นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิโดยรัฐ เช่น การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือสิทธิเลือกตั้งนั้น เป็นการให้สิทธิโดยไม่เลือกปฏิบัติ โครงสร้างทางสถาบันของรัฐ จึงไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างกลุ่มคนจากวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่ง (NSW SLASA, 2013; Fensham, 2016)

5.2 ระดับอายุของประชากรที่ใกล้เคียงกัน

ลักษณะของนักโทษและผู้อพยพมายังออสเตรเลีย นั้น มีวัยใกล้เคียงกันมาก ไม่ว่าจะเป็นการอพยพในระลอกใดก็ตาม ทำให้โครงสร้างทางประชากรศาสตร์ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำด้านอายุ ไม่มีผู้อาวุโสที่ต้องคอยเชื้อเพลิง ในขณะเดียวกัน ก็ไม่ค่อยมีวัยเด็กให้ต้องพึ่งพา ประชากรส่วนใหญ่ตั้งใจมาทำงาน ส่งผลต่อความเสมอภาคที่ได้กล่าวไปแล้วด้วยอีกประการหนึ่ง อีกทั้งยังทำให้แรงงานเหล่านั้นเปิดกว้างทางวัฒนธรรมอีกด้วย

โครงสร้างอายุของประชากรดังกล่าวนี้ จึงเป็นปัญหาของออสเตรเลียมาจนถึงปัจจุบัน ในเวลาสภาพเศรษฐกิจเจริญเติบโตมาก แต่จำนวนประชากรไม่เพียงพอ ส่งผลให้ต้องเปิดให้มีการอพยพมาตั้งถิ่นฐานเพิ่มเติม ส่วนในเวลาที่เศรษฐกิจซบเซา ประชากรในวัยเดียวกันมีความสามารถในการกดดันรัฐบาลสูง เพราะมีวัตถุประสงค์ ความต้องการ และข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลใกล้เคียงกัน นั่นคือเหตุผลว่า ทำไมรัฐบาลออสเตรเลียจึงเน้นการจ้างงานเป็นหลักตลอดมา แม้ว่าในช่วงปฏิรูปเศรษฐกิจ ก็ยังต้องแก้ปัญหาการว่างงานก่อน

5.3 ลักษณะงานและอาชีพ

ออสเตรเลียพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติมาก ทั้งในรูปของที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและเหมืองแร่ ทำให้อาชีพของประชากรที่สามารถจะทำได้นั้นมีจำกัดไปด้วย แม้ว่าการปฏิรูปเศรษฐกิจนั้น จะทำให้ภาคบริการมีการขยายตัว แต่อาชีพต่าง ๆ ก็ยังยึดโยงกับเศรษฐกิจดั้งเดิมอยู่ การที่มีอาชีพที่จำกัดทำให้ความหลากหลายในสังคมไม่สูง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์แม้จะรุนแรงแต่ก็ไม่ซับซ้อน ดังจะเห็นได้จากนโยบายคุ้มครองเศรษฐกิจภายในประเทศที่รัฐบาลใช้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานนั่นเอง ส่งผลให้เกิดการยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรมด้านอื่น ๆ ในช่วงแรกๆ ของพัฒนาการทางเศรษฐกิจของออสเตรเลีย ลักษณะงานและอาชีพจึงมีความจำกัด และโดยสภาพบังคับให้คนที่แตกต่างกันต้องเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

สภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากภายหลังรัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ สอดรับกับสภาพทางสังคมที่สังคมพหุวัฒนธรรมสามารถสร้างงานให้แก่ออสเตรเลียได้เพิ่มมากขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณ รูปแบบหรือภาคธุรกิจ (ขยายตัวไปสู่ภาคบริการ ภาคการศึกษา และอาหาร) และคุณภาพ (มีการวิจัยและพัฒนามากขึ้น) ทำให้ประชาชนออสเตรเลียตระหนักว่า สังคมพหุวัฒนธรรมนั้นส่งผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ (Fensham, 2016) ยิ่งทำให้มีผู้อยากย้ายถิ่นฐานมายังออสเตรเลียเพิ่มขึ้น และทำให้สภาพเศรษฐกิจดียิ่งขึ้นไปอีก

5.4 การควบคุมการอพยพโดยอังกฤษ และการใช้ภาษาอังกฤษ

ในการตั้งถิ่นฐานของผู้อพยพ ส่วนใหญ่จะผ่านกระบวนการในอังกฤษ ซึ่งใช้ภาษาอังกฤษเป็นหลัก ทำให้ผู้อพยพที่เข้ามาในออสเตรเลียทั้งหมด สามารถสื่อสารภาษาอังกฤษได้ในระดับหนึ่ง แม้ว่าจะมีพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน แต่เมื่อใช้ภาษาเดียวสื่อสาร ก็ช่วยให้ติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันได้โดยง่าย กลายเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างวัฒนธรรมพื้นฐานที่แตกต่างกัน ฝ่ายผู้ส่งสารก็สามารถอธิบายถึงวัฒนธรรมของตนเองได้อย่างถูกต้อง ส่วนฝ่ายผู้รับสารก็สามารถทำความเข้าใจต่อวัฒนธรรมที่แตกต่างจากของตนได้ง่ายด้วย

แม้ว่าในปัจจุบัน การกีดกันผู้อพยพโดยใช้ภาษาจะลดลงอย่างมาก แต่ทุกคนที่จะย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลีย ยังคงจำเป็นต้องมีความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษให้อยู่ในระดับใช้งานได้ ผู้อพยพจำนวนหนึ่งต้องได้รับการพัฒนาทักษะทางภาษาก่อน โดยจะถูกบังคับให้เรียนภาษาอังกฤษอีก 510 ชั่วโมง (จากการสัมภาษณ์) การใช้ภาษาหลักหรือภาษาทางการเพียงภาษาเดียวจึงช่วยลดต้นทุนในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันเป็นอย่างมาก

5.5 การศึกษาที่มุ่งเน้นการสร้างทักษะในการทำงาน

เนื่องจากออสเตรเลียนี้อาจมีจำนวนประชากรน้อยเมื่อเทียบกับขนาดประเทศ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนหนึ่งจึงมาจากความสามารถของประชากรในการทำงาน รัฐบาลออสเตรเลียมีนโยบายการศึกษาที่มุ่งเน้นการสร้างทักษะในการทำงานที่ตอบสนองต่อความต้องการในตลาดแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาที่เน้นทักษะทางเทคนิคและอาชีวศึกษา ดังที่เป็นที่รู้จักในชื่อ TAFE (Technical and Further Education) ไม่มีนโยบายการศึกษาในลักษณะที่ต้องสร้างชาติ หรือชาตินิยม หรือการต่อต้านอาณานิคมอังกฤษ เปิดโอกาสให้ประชากรยอมรับและเรียนรู้วัฒนธรรมที่ต่างกันได้โดยง่าย

การศึกษาในลักษณะนี้ จึงพัฒนามาเป็นโครงการ หรือโปรแกรมที่ช่วยพัฒนาความรู้และทักษะของประชาชนที่ใฝ่รู้โดยทั่วไป ซึ่งผู้ที่เข้ามาศึกษาในระบบแบบนี้ มีทั้งประชาชนดั้งเดิมที่มีอยู่ก่อนและผู้อพยพใหม่ กลายเป็นเวทีให้เกิดการพบปะและแลกเปลี่ยนความรู้กัน และสร้างปฏิสัมพันธ์ทางสังคมอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาโครงการและโปรแกรมต่าง ๆ ที่คอยช่วยเหลือให้ความรู้แก่ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่ต้องปรับพื้นฐานของตนให้สามารถใช้ชีวิตในออสเตรเลียได้ด้วย ภาระของรัฐในการช่วยเหลือผู้อพยพเหล่านี้จึงไม่สูงมาก และทักษะที่พวกเขาได้ไปจากการศึกษาลักษณะนี้ ก็สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ในการทำงานทันที

5.6 นโยบายที่เหมาะสม

ณ จุดนี้ ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า สังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลียประสบความสำเร็จได้ส่วนหนึ่งก็เพราะนโยบายของรัฐที่เหมาะสม นโยบายของออสเตรเลียที่เกี่ยวกับผู้อพยพและที่เกี่ยวกับการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมนั้น มีความสอดคล้อง ราบกัน ไม่มีความขัดแย้งในตัวเอง อีกทั้งตั้งอยู่บนพื้นฐานในการคิดที่ถูกต้อง คือ เน้นผลของนโยบาย อันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้น และความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนที่ดีขึ้น โดยไม่ได้เน้นวิธีการ นั่นคือ ไม่เน้นว่า ต้องช่วยเหลือผู้อพยพอย่างไร ต้องปฏิบัติต่อเขาแตกต่างจากประชาชนที่อยู่ในออสเตรเลียอยู่แล้วอย่างไรบ้าง

นอกจากนี้ รัฐไม่ได้เป็นหน่วยงานเดียวที่จะทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้อพยพและการสร้างความหลากหลายในสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นพหุวัฒนธรรม นโยบายของออสเตรเลียเปิดพื้นที่ให้กลุ่มคนต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงานเพื่อสนับสนุนผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย และการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มวัฒนธรรม กลุ่มศาสนา หรือกลุ่มภาษา หรือแม้แต่องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของภาครัฐ (Non-governmental Organisations) สมาคม และสมาคมต่าง ๆ (Henry, 2013; Montpetit, 2018) นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้กลุ่มวัฒนธรรมต่าง ๆ แสดงออกถึงเอกลักษณ์ของตนได้ด้วย ประเด็นสำคัญประการหนึ่งของนโยบาย คือ การไม่เชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ ทางวัฒนธรรมเข้าด้วยกัน เช่น กลุ่มที่นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ต้องไปผูกหรือเชื่อมโยงกับกลุ่มชนจากประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือกลุ่มชนที่พูดภาษาใดภาษาหนึ่ง ทำให้ผู้ที่สนใจในศาสนานั้น มีความหลากหลายทางเชื้อชาติและภาษาไปโดยปริยาย นโยบายของรัฐจะไม่สนับสนุนกิจกรรมที่มีความจำเพาะสูงต่อกลุ่มประชากรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง นโยบายเช่นนี้ ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วม (Participation) จากประชาชนจำนวนมาก ไม่จำกัดเฉพาะกลุ่ม อีกทั้งเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐ รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการสนับสนุนทางการเงินต่อกิจกรรมด้านวัฒนธรรมจากภายนอก เช่น จากกลุ่มคน หรือกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ที่ต้องการฐานลูกค้า การจัดกิจกรรมด้าน

วัฒนธรรมจึงกลายเป็นที่รวม (Forum) ธุรกิจจากแขนงต่าง ๆ มาสร้างเครือข่ายทางธุรกิจ (Business Network) ซึ่งมีลักษณะข้ามวัฒนธรรม (Cross-culture) อีกด้วย (Montpetit, 2018; จากการสัมภาษณ์ FECCA)

6. ปัญหาเรื่องชาตินิยม การกีดกันเชื้อชาติ และการแก้ไข: ความท้าทายของสังคมพหุวัฒนธรรมในออสเตรเลีย

ความสำเร็จของสังคมพหุวัฒนธรรมในออสเตรเลียนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างไร้อุปสรรค อุปสรรคและความท้าทายในการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมนั้นยังคงมีอยู่ ตราบใดที่ออสเตรเลียนยังคงเป็นสังคมที่เปิดต่อโลกภายนอก และรับผู้อพยพเข้ามาเป็นระยะ พลวัตของประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ย่อมสร้างโอกาสและความท้าทายใหม่ ๆ ต่อสภาพสังคมออสเตรเลีย ดังเช่นในช่วง ปลายปี 1990 ถึงต้นปี 2000 ในสมัยรัฐบาล Howard ก็มีกระแสต่อต้านคนเอเชียกลับมาอีกครั้ง หลังจากที่เคยมีมาแล้วในช่วงปี 1980

จากการศึกษาของ Watkins และคณะ (2013) ที่สำรวจความเห็นของครูในโรงเรียนในรัฐนิวเซาท์เวลส์ พบว่า ครูที่เห็นว่าการศึกษาเกี่ยวกับพหุวัฒนธรรมมีความสำคัญมากกว่าการสอนภาษาอังกฤษ ถึงร้อยละ 83.2 และ เห็นว่าโรงเรียนมีความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับเด็กที่มีพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่หลากหลาย ถึงร้อยละ 88.9 อีกทั้งยังเห็นว่า โรงเรียนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งที่ควรจะมี ถึงร้อยละ 93.3 แต่ในขณะเดียวกันครูกลุ่มเดียวกันก็เห็นว่า ปัญหาเรื่องการเหยียดเชื้อชาติเป็นเรื่องสำคัญของออสเตรเลีย ร้อยละ 69.3 และเป็นปัญหาในระดับโรงเรียนด้วย ร้อยละ 52.5 ทำให้เห็นได้ว่า ในความสำเร็จยังคงมีปัญหาอยู่

หรือจากการสำรวจของ The Time Out Global Dating Survey¹ พบว่า สำเนียงภาษาอังกฤษแบบอังกฤษ (British Accent) ยังคงได้รับความนิยม โดยเฉพาะในซิดนีย์ ออสเตรเลีย กลุ่มตัวอย่างกว่าร้อยละ 25 ยังคงระบุว่า เป็นสำเนียงที่น่าฟังกว่าสำเนียงอื่น แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลทางภาษาอังกฤษของอังกฤษอยู่ แม้ว่าคนในออสเตรเลียส่วนใหญ่สื่อสารเป็นภาษาอังกฤษได้ดี และมีสำเนียงที่หลากหลายเป็นตัวของตัวเองก็ตาม

¹ <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/the-british-accent-is-the-worlds-most-attractive-according-to-poll-10032596.html>

ออสเตรเลียมีความพยายามในการแก้ปัญหาเหล่านี้ในหลายมิติ นอกเหนือจากนโยบายที่มีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์แล้ว ส่วนสำคัญในการแก้ปัญหานี้ ประกอบไปด้วย 4 ประเด็น คือ

(1) การศึกษาและวิจัย ในด้านที่เกี่ยวข้องกับสังคมพหุวัฒนธรรม โดยเปิดโอกาสให้มีการใช้ความสามารถและความรู้ด้านวิชาการ พยายามแสวงหาคำตอบ และข้อเสนอแนะในการทำความเข้าใจ และรับรู้เกี่ยวกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพื่อมิให้เกิดมายาคติและความเข้าใจผิดในสังคม ผู้ที่ทำการศึกษาและวิจัยเหล่านี้ มิได้มีแต่นักวิชาการเท่านั้น แต่ขยายไปถึงผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มภาษา สมาคม และองค์กรอื่น ๆ ด้วย การศึกษาและวิจัยเหล่านี้ เน้นความรู้เพื่อทำลายมายาคติ (Myth Busting) เป็นหลัก

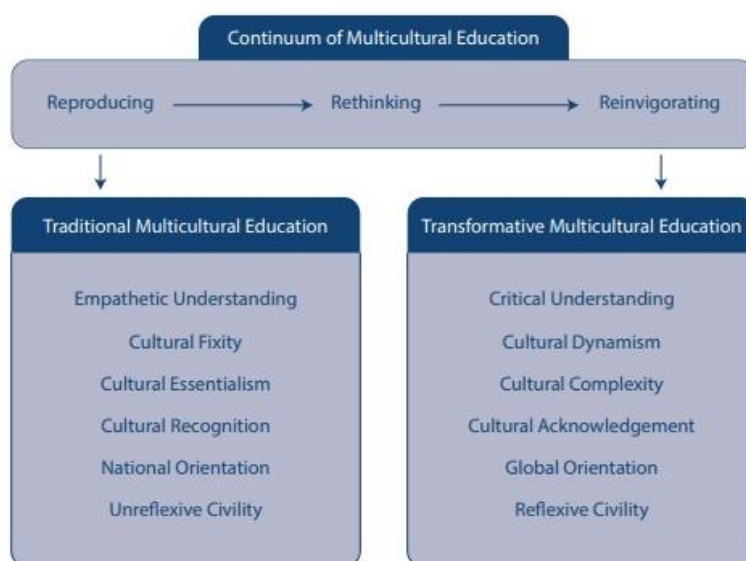
(2) การนำข้อเท็จจริงหรือผลการวิจัยไปเสนอและสื่อสารให้สังคมรับรู้เป็นวงกว้าง เพื่อสร้างความเข้าใจกับชุมชนและกลุ่มคนต่าง ๆ ที่อาจมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน เช่น Williams (1995) ได้รวบรวมงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นจากการรับผู้อพยพมา แล้วทำเป็นเอกสารที่สั้น เข้าใจง่าย ตรงไปตรงมา เพื่อสื่อสารกับประชาชนว่า ผลดีของการรับผู้อพยพนั้น ส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มทักษะและผลิตภาพการทำงานในตลาดแรงงาน อีกทั้งสร้างงานให้แก่ระบบเศรษฐกิจออสเตรเลีย ในตลาดอื่น ๆ ทำให้เศรษฐกิจออสเตรเลียมีประสิทธิภาพสูงขึ้น จากการเรียนรู้วิธีการทำงานใหม่ ๆ จากคนหลายพื้นที่ และตลาดภายในประเทศขยายตัว ผลต่อเศรษฐกิจมหภาคส่วนใหญ่เป็นบวก คนออสเตรเลียโดยเฉลี่ยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การว่างงานลดลง ไม่มีผลต่อเงินเฟ้อ มีผลเพียงเล็กน้อยต่อดุลการชำระเงิน และไม่เป็นภาระต่องบประมาณของรัฐ นอกจากนี้ก็ทำให้การกระจายรายได้ของประชากรดีขึ้นด้วย

(3) การรับฟังของภาครัฐ ข้อเท็จจริงจาก (1) และผลจากการเผยแพร่สื่อสารข้อมูลกับประชาชนส่วนใหญ่ จาก (2) ถูกส่งผ่านไปยังหน่วยงานของรัฐได้ค่อนข้างง่ายและหลายช่องทาง เช่น การลوبيบ์ขององค์กรต่าง ๆ (เช่น FECCA) หรือการนำเสนอรายงานต่อรัฐบาล ต่อรัฐสภา ต่อกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับรัฐ และระดับประเทศ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาปรับเปลี่ยนนโยบายในอนาคต

(4) การจัดให้มีกิจกรรมด้านวัฒนธรรมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติใด ศาสนาใด ภาษาใด หรือกลุ่มวัฒนธรรมใด ได้เรียนรู้วัฒนธรรมต่าง ๆ ที่หลากหลาย ภายในประเทศ ได้สัมผัสด้วยตนเอง และเลือกรับวัฒนธรรมที่เหมาะสมกับตนเอง อีกทั้งยังเป็นช่องทางให้เกิดการสร้างเครือข่ายด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านธุรกิจด้วย

นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังให้ความสำคัญต่อการศึกษาที่ออกแบบมารองรับสังคมพหุวัฒนธรรม ด้วย ดังปรากฏในงานวิจัยของ Watkins and Noble (2014) ซึ่งนำเสนอกรอบแนวคิดว่าด้วยการศึกษาพหุวัฒนธรรมในอนาคต (ดูภาพที่ 1.4) ว่า การศึกษานั้นเป็นการผลิตซ้ำ (Reproducing) ของแนวความคิดเดิม ๆ ดังนั้น เพื่อให้การศึกษารองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อันเป็นผลจากการมีความหลากหลายของคนในสังคม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการคิด หรือคิดใหม่ (Rethinking) แล้วค่อย ๆ นำเอาความเข้าใจใหม่ ๆ ที่ถูกต้องมากขึ้น เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมขณะนั้นไปประยุกต์ใช้ในการศึกษา (Reinvigorating) และกระบวนการนี้ต้องเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดนิ่ง ประเด็นสำคัญที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดนี้คือ ความเข้าใจต่อวัฒนธรรมที่หลากหลายต้องเปลี่ยนจากความเห็นอกเห็นใจไปสู่ความเข้าใจเชิงลึกเชิงวิพากษ์ ต้องเปลี่ยนจากการยึดโยงกับวัฒนธรรมอันใดอันหนึ่งไปสู่พลวัตของการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรม ต้องเปลี่ยนจากความเข้าใจถึงสาระสำคัญของแต่ละวัฒนธรรมไปสู่ความซับซ้อนของวัฒนธรรมอันหลากหลายที่อยู่ด้วยกัน ต้องเปลี่ยนจากการรับรู้ถึงการมีอยู่ของวัฒนธรรมอื่นไปสู่การยอมรับวัฒนธรรมที่แตกต่าง ต้องเปลี่ยนจากขอบเขตระดับชาติของออสเตรเลียไปสู่ขอบเขตระดับโลก เพราะไม่อาจปฏิเสธได้ว่าประชาชนออสเตรเลียที่มีพื้นฐานจากประเทศอื่น ๆ นั้นย่อมมีการเชื่อมโยงกับไปสู่ประเทศดั้งเดิมหรือต้นทางของตนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และต้องพัฒนาจากวัฒนธรรมที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาไปสู่วัฒนธรรมที่ตั้งอยู่บนเหตุผล

ภาพที่ 1.4 การเปลี่ยนแปลงของการศึกษาพหุวัฒนธรรมของ Watkins and Noble



ที่มา: Watkins and Noble, 2014

7. สรุป

สังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลียนั้น ไม่ได้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติ แต่เป็นผลของลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ ความต้องการแรงงาน และลักษณะทรัพยากรธรรมชาติที่มี (Resource Endowment) ส่วนหนึ่ง ประกอบกับนโยบายของรัฐที่เหมาะสมอีกส่วนหนึ่ง ทำงานร่วมกันผลักดันให้เกิดสภาพสังคมที่ยอมรับความหลากหลายได้ ความสำเร็จในการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมขึ้นอยู่กับที่ยอมรับสภาพความเป็นจริงในทางเศรษฐกิจก่อนว่า มีแรงงานไม่เพียงพอ และมีทรัพยากรธรรมชาติหลายอย่างที่ยังเหลือให้ใช้ประโยชน์ได้ หลังจากนั้น เป็นเรื่องของกรอบนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพความจริงดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เลือกปฏิบัติ เป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป มุ่งสร้างแรงจูงใจให้ผู้อพยพที่มีทักษะและความรู้เป็นหลัก ส่วนผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพที่มาจากเหตุผลทางมนุษยธรรมเป็นเหตุผลรอง ตัดการใช้ดุลพินิจ (Discretion) แต่ใช้ระบบคะแนน ผู้อพยพทั้งหมดต้องมีลักษณะพื้นฐานบางประการร่วมกัน นั่นคือ ต้องใช้ภาษาอังกฤษได้ในระดับหนึ่ง และมีความรู้หรือทักษะที่เป็นที่ต้องการ

การยอมรับสภาพความเป็นจริง ถือได้ว่าเป็นกุญแจสำคัญสำหรับความสำเร็จในนโยบายสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมเลยทีเดียว ความจริงเป็นสิ่งที่รัฐพยายามค้นหา โดยสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ ตามหลักวิชาการ รวมทั้งการศึกษาที่พยายามกำจัดมายาคติด้วย เมื่อมีการศึกษาหาความจริงเหล่านี้แล้ว รัฐก็ยังสนับสนุนการเผยแพร่ผลการศึกษาให้รับรู้เป็นวงกว้าง และเข้าใจได้ง่าย ส่งผลให้ทุกภาคส่วนในสังคมยอมรับและเข้าถึงถึงสภาพความเป็นจริงของสังคมออสเตรเลีย

นอกจากนี้ นโยบายยังมีส่วนในการปรับพื้นฐานของผู้อพยพให้ปรับตัวเข้ากับสังคมออสเตรเลียให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมีระยะเวลาและโครงการหรือการสนับสนุนเป็นเรื่องที่ชัดเจน เมื่อผู้อพยพสามารถปรับตัวได้แล้ว ก็จะได้รับปฏิบัติเยี่ยงคนออสเตรเลียทั่วไป ไม่มีความแตกต่างอีกต่อไป ออสเตรเลียสามารถทำเช่นนี้ได้เพราะมีการอพยพอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐสามารถจัดบริการที่ให้การสนับสนุนเพื่อการปรับตัวได้อย่างต่อเนื่อง และมีความประหยัดต่อขนาด อีกทั้งมีความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้นด้วย

สำหรับนโยบายที่เกี่ยวกับสังคมพหุวัฒนธรรมนั้น รัฐได้ออกแบบให้กิจกรรมทางวัฒนธรรมทั้งหลายเกิดจากการริเริ่มของประชาชนเป็นหลัก หรือไม่เช่นนั้นก็เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง รัฐมีเพียงหน้าที่สนับสนุน และให้คำแนะนำ หากกิจกรรมนั้นอาจเป็นการกีดกันผู้ที่มีความเชื่อที่แตกต่างกัน ทุกกิจกรรมต้องสามารถเข้าถึงได้โดยประชาชนที่มีความเชื่อทุกรูปแบบ แม้จะแตกต่างกัน รวมทั้งเปิดโอกาสให้กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ สร้างเครือข่าย และสร้างโอกาสทางธุรกิจให้แก่ผู้อพยพที่มีความเชื่อแตกต่างกันด้วย กิจกรรมเหล่านี้จึงไม่เป็นภาระต้องงบประมาณของรัฐเท่าใดนัก และทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจเข้าร่วม และค่อย ๆ เรียนรู้วัฒนธรรมและความเชื่อที่แตกต่างกันไปในตัว

บทที่ 2

การจัดการความหลากหลายผ่านระบบนโยบายทางการศึกษาและสังคม: บทเรียนจากประเทศออสเตรเลีย

สังคมพหุวัฒนธรรมนั้นเป็นลักษณะเด่นของประเทศออสเตรเลีย เนื่องจากออสเตรเลียเป็นประเทศที่เปิดกว้างให้ผู้คนจากหลากหลายเชื้อชาติและวัฒนธรรมได้ย้ายถิ่นฐานเข้าไปตั้งรกรากและสร้างความเจริญให้กับประเทศมาตั้งแต่การสร้างชาติออสเตรเลีย รัฐบาลออสเตรเลียเล็งเห็นว่านโยบายทางสังคมเพื่อจัดการความหลากหลาย (Diversity) ทางวัฒนธรรมในประเทศออสเตรเลียเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขระหว่างประชากรที่มาจากภูมิหลังทางวัฒนธรรมที่ต่างกันในออสเตรเลียมีความสำคัญยิ่ง ทั้งนี้ ประเทศออสเตรเลียมีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องของการยอมรับความหลากหลายที่ไม่สร้างความแตกแยก และความหลากหลายที่มีส่วนในการเสริมสร้างพัฒนาการและความเข้มแข็งในสังคมออสเตรเลียตามที่กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญว่า

“...within the context of a society that not only respects its members’ rights to their culture, faith and identity, but also increases their range of choices as well as contributing to their development and well-being.”

รัฐบาลออสเตรเลียมองเห็นความสำคัญของการจัดการความหลากหลายของประชากรออสเตรเลีย โดยเฉพาะในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายการเปิดประเทศเพื่อต้อนรับกลุ่มผู้อพยพที่มีความหลากหลายในด้านภาษา ศาสนา ชาติพันธุ์ การศึกษา ทักษะ ศาสนา และความเชื่อ มีความเป็นรูปธรรมและมีนโยบายมากกว่าในอดีต ถึงแม้ว่าการจัดการความหลากหลายในสังคมออสเตรเลียจะมีใช้เรื่องใหม่ ทว่าแนวทางในการจัดการความหลากหลายของกลุ่มประชากรที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมในด้านต่าง ๆ นั้นมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากแนวทางการเปิดประเทศเพื่อรับผู้อพยพของรัฐบาลออสเตรเลียที่มีให้กับคนสามกลุ่มได้แก่ กลุ่มผู้อพยพด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Ground) กลุ่มผู้อพยพติดตามครอบครัว (Family Ground) และ กลุ่มผู้อพยพด้านทักษะและเศรษฐกิจ (Skills and Economic Ground) โดยในอดีตกลุ่มแรกและกลุ่มที่สองอาจมีจำนวนมากที่สุด และอาจจะเป็นกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือในการดำรงชีวิตมากกว่ากลุ่มผู้อพยพด้านทักษะและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม

ก็ตามทักษะที่มีความจำเป็นในการใช้ชีวิต และการประสานกันระหว่างกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมนั้นมีความจำเป็นต้องใช้นโยบายและกระบวนการที่มีความเหมาะสม นโยบายทางสังคมที่จะประสบผลสำเร็จในการหลอมรวมประชากรที่มีความหลากหลายจะต้องมาจากความเข้าใจในความเปลี่ยนแปลงภายในประเทศออสเตรเลีย (Multicultural Affairs, 2018)

ประเด็นสำคัญที่นำเสนอในบทนี้คือ กระบวนการ แนวคิด วิธีการ ในการหลอมรวมประชากรที่มีความหลากหลายภายในประเทศออสเตรเลีย โดยศึกษาจากมุมมองในเชิงนโยบาย การปฏิบัติ และประสบการณ์ของบุคลากรที่ทำงานในด้านนโยบายทางสังคมและความหลากหลายของประเทศออสเตรเลีย โดยประเด็นหลักที่ทีมผู้วิจัยสนใจคือ นโยบายในเชิงสังคมในรูปแบบใดที่ช่วยให้ประเทศออสเตรเลียบูรณาการผู้คนที่มีความหลากหลายเข้ามาไว้ในประเทศเดียวกันโดยที่ผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ยังคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ดั้งเดิมของวัฒนธรรมของตน และยังคงปฏิบัติตามกฎหมายและวิถีชีวิตในแบบออสเตรเลียตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ (*Where there are conflicts in cultural behaviours, Australian law and values must prevail, but otherwise we welcome the diversity that people can bring from being born elsewhere*) ดังนั้นบทนี้จึงเน้นเรื่องของแนวคิดและกระบวนการการประสานกลุ่มคนที่มาจากวัฒนธรรมอันหลากหลาย และ วิธีการที่รัฐบาลใช้ให้เกิดความประสานกันระหว่างกลุ่มประชากรที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมในประเทศออสเตรเลีย

ทั้งนี้ ในการศึกษาวิธีการจัดการความหลากหลายในสังคมออสเตรเลียโดยเน้นการศึกษานโยบายทางการศึกษาและการเตรียมพร้อมให้กับกลุ่มผู้อพยพนั้น ทีมผู้วิจัยเน้นการศึกษาจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิและปฐมภูมิ โดยในขั้นตอนแรกของการศึกษานั้นได้เน้นการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิหลักจากหน่วยงานทางการศึกษาสององค์กรได้แก่กระทรวงการศึกษา (Department of Education) และ องค์กรบริการการศึกษาสำหรับผู้พลัดถิ่นในออสเตรเลีย (Adult for Migration Education Service) โดยคณะผู้วิจัยเน้นข้อมูลจากนโยบายและแนวทางในการจัดการและให้บริการทางการศึกษาเพื่อกลุ่มผู้อพยพ และการศึกษาเพื่อความหลากหลายในรัฐต่าง ๆ ของประเทศออสเตรเลีย โดยใช้นโยบายในช่วงปี 2015 - 2017 เนื่องจากในช่วงปีดังกล่าวมีความเปลี่ยนแปลงและความแตกต่างในเชิงนโยบายด้านการจัดการจากรัฐบาลในอดีต

คณะนักวิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์รายบุคคลกับตัวแทนจากหกอัครจำนวนเก้าคน ประกอบไปด้วย

- นักวิจัยด้านการจัดการศึกษาเพื่อความหลากหลายทางวัฒนธรรมจากมหาวิทยาลัยเวสเทิร์นซิดนีย์ และ มหาวิทยาลัยซิดนีย์ (Western Sydney University and The University of Sydney) จำนวนสองคน
- ตัวแทนจากในด้านนโยบายและการบริหารจากองค์กรพหุวัฒนธรรมแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Multicultural New South Wales) จำนวนสองคน
- ตัวแทนด้านการจัดการธุรกิจครอบครัว โดยเน้นเรื่องธุรกิจจากกลุ่มผู้อพยพ (Family Business, NSW Branch) จำนวนหนึ่งคน
- ตัวแทนจากองค์กรในภาครัฐเพื่อศึกษานโยบายด้านการจัดการแนวทางการผสมผสานระหว่างกลุ่มผู้อพยพในออสเตรเลีย (Multicultural Affairs, ACT) จำนวนสองคน
- นักสังคมสงเคราะห์และผู้อพยพที่เคยเข้าร่วมโครงการพัฒนาศักยภาพของผู้อพยพ (Migrant and Refugee Settlement Services: MARSS) จำนวนสองคน

สำหรับแนวทางในการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ คือ ต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการกำหนดนโยบายในการทำงานร่วมกับกลุ่มผู้อพยพในด้านการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาทักษะของผู้ย้ายถิ่นฐาน รวมไปถึงมีประสบการณ์การทำงานกับหน่วยงานในด้านการจัดการความหลากหลายในรัฐหรือระดับประเทศ โดยคณะนักวิจัยได้ติดต่อหน่วยงานที่ทำงานโดยคัดเลือกรายชื่อจากผู้ที่กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารของหน่วยงานและติดต่อขอสัมภาษณ์ หรือขอรายชื่อเจ้าหน้าที่ในองค์กรที่มีความเหมาะสมในการเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้

การสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์รายบุคคล โดยคณะนักวิจัยได้ส่งแบบคำถามพร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของการศึกษา (ตัวอย่างแนบในตอนท้ายของบท) ให้กับแหล่งข้อมูล (Informants) ก่อนที่จะสัมภาษณ์เป็นเวลาประมาณสิบห้าถึงสามสิบวัน ในการสัมภาษณ์แต่ละครั้ง แหล่งข้อมูลจะนำเสนอประเด็นที่ต้องการศึกษาให้กับคณะนักวิจัยในเวลาประมาณสามสิบนาที หลังจากนั้นจะเปิดโอกาสให้คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์เป็นเวลาประมาณสามสิบถึงสี่สิบห้านาที โดยหลังจากการสัมภาษณ์แล้วหากมีประเด็นที่ไม่ชัดเจน ตัวแทนจากคณะวิจัยได้ติดต่อกลับไปยังแหล่งข้อมูลและสามารถขอคำอธิบายเพิ่มเติมได้

การวิเคราะห์ข้อมูล เริ่มต้นจากการทำความเข้าใจกับข้อมูล (Familiarisation) โดยนักวิจัยจะฟังและอ่านข้อมูลซ้ำเพื่อศึกษาและทำความเข้าใจกับแนวคิดในด้านการจัดการด้านการศึกษา นโยบายทางการศึกษา และ ทักษะ สำหรับสังคมที่มีความหลากหลายในออสเตรเลีย หลังจากนั้นจึงมองหาประเด็นร่วมระหว่างแหล่งข้อมูล และกำหนดกรอบประเด็น (Theme) โดยอาศัยกรอบแนวคิดเรื่องการจัดการความหลากหลายในประเทศออสเตรเลียที่กำหนดโดยกระทรวงตรวจคนเข้าเมือง เพื่อตอบปัญหาหลักของงานวิจัยในด้านการจัดการความหลากหลายในสังคมออสเตรเลีย

1. กระบวนการในการบูรณาการกลุ่มผู้ย้ายถิ่นฐาน

ตามที่กล่าวในเบื้องต้นว่าการจำแนกกลุ่มผู้ย้ายถิ่นฐานมาอยู่ในประเทศออสเตรเลียนั้นจะประกอบไปด้วยกลุ่มผู้อพยพจากเหตุผลทางมนุษยธรรม (เช่น ผู้ลี้ภัยสงคราม หรือ ภัยทางการเมือง เป็นต้น) กลุ่มผู้ติดตามครอบครัว และ กลุ่มผู้มีทักษะ รัฐบาลของออสเตรเลียเล็งเห็นว่าสองกลุ่มแรกอาจต้องการความช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐบาลมากกว่ากลุ่มที่สาม เนื่องจากกลุ่มที่สามเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและพร้อมที่จะโยกย้ายไปตั้งถิ่นฐานได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น กระบวนการในการบูรณาการที่นำเสนอในส่วนนี้ จึงเน้นไปยังกลุ่มผู้ย้ายถิ่นฐานตามเหตุผลทางมนุษยธรรมและตามครอบครัวเป็นหลัก

1.1 การเตรียมผู้อพยพก่อนเดินทาง

ขั้นตอนนี้ จะเป็นขั้นตอนแรกสำหรับการเตรียมการสร้างความคุ้นเคย และความเข้าใจในประเทศออสเตรเลียให้กับผู้ที่อยู่ในสถานะผู้ลี้ภัยสงครามหรือการเมือง โดยเฉลี่ยประเทศออสเตรเลียจะให้สถานะผู้อพยพประมาณ 11,000 คนต่อปี (Department of Immigration and Border Protection, 2015) หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการทำงานร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) กระทรวงการบริการสังคม (Department of Social Services: DSS) โดยจะเน้นที่จะให้ความรู้หลักในเรื่องของการสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษและการให้ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับเมืองที่ผู้อพยพจะอาศัย รวมไปถึงความรู้ด้านสวัสดิการขั้นพื้นฐาน โดยขั้นตอนนี้ใช้เวลาประมาณสามถึงหกเดือน

1.2 การเตรียมปรับทักษะในการดำเนินชีวิต

เมื่อผู้อพยพเข้าไปยังประเทศออสเตรเลียแล้ว หน่วยงานของรัฐจะจัดการฝึกอบรมและเตรียมตัวในการดำรงชีวิตในประเทศออสเตรเลีย โดยจะเน้นในเรื่องการเตรียมพร้อมสำหรับการจ้างงาน การศึกษา การเตรียมตัวเรื่องที่อยู่ การเงิน การมีส่วนร่วมในชุมชน กระบวนการยุติธรรม และการใช้ภาษาอังกฤษ โดยกิจกรรมเหล่านี้จะมีการดำเนินการตั้งแต่สัปดาห์แรกเมื่อผู้อพยพย้ายเข้าสู่ประเทศออสเตรเลีย โดยกระบวนการในการทำงานจะประสานไปกับชุมชนผู้อพยพที่ตั้งถิ่นฐานดั้งเดิม

1.3 การสร้างบูรณาการให้กับผู้อพยพ

กระบวนการนี้มีความสำคัญในระยะยาวต่อกลุ่มผู้อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ในออสเตรเลีย โดยในขั้นตอนแรก จะเป็นการอบรมวิถีชีวิตแบบออสเตรเลีย (*delivery of an onshore orientation program that builds clients' knowledge about the Australian way of life and values*) รวมไปถึงการช่วยเหลือในเรื่องการเข้าถึงรัฐสวัสดิการที่สำคัญ คือการฝึกทักษะในการทำงานหรือประกอบธุรกิจให้กับผู้อพยพใหม่ นอกจากนี้ การทำงานร่วมกับชุมชนในรัฐของตนเองก็ยังเป็นการเตรียมพร้อมผู้อพยพในการหางาน รวมไปถึงการทำวิสาหกิจขนาดย่อม และการเข้าถึงแหล่งทุนและผู้สนับสนุนในการประกอบธุรกิจใหม่ (*assistance to engage with employment services, implement employment strategies and access support services for establishing a business.*) เมื่อกลุ่มผู้อพยพมีความพร้อมก็จะมีการเลือกต้นแบบมาใช้ เพื่อนำมาเป็นกลุ่มตัวอย่างให้กับผู้อพยพรุ่นใหม่ต่อไป ในขั้นตอนนี้รัฐบาลในระดับรัฐล้วนมีเป้าประสงค์อยู่ที่ความสามารถในการช่วยเหลือให้กลุ่มผู้อพยพสามารถเป็นส่วนหนึ่งของออสเตรเลีย ไม่แปลกแยก และเข้าใจวิถีในแบบออสเตรเลีย โดยรัฐบาลกลางจะไม่มีบทบาทมากนักในขั้นตอนนี้

2. การผสมผสาน บูรณาการ และ เอกภาพระหว่างกลุ่มคนที่มีความหลากหลาย

เนื่องจากคำถามหลักของงานวิจัยฉบับนี้คือ “การจัดการในเรื่องความสามารถในการดำเนินชีวิต และผสมผสานกันระหว่างกลุ่มผู้อพยพที่มีความหลากหลายในออสเตรเลียนั้น มีวิธีการอย่างไร” ดังนั้น แนวคำถามที่คณะนักวิจัยใช้ศึกษาจึงเน้นไปยังกระบวนการและวิธีการที่ใช้ในการจัดการเพื่อการบูรณาการของกลุ่มคนต่าง ๆ โดยสามารถแบ่งเป็นหมวดจากการวิเคราะห์จากนโยบาย และ ผู้มีส่วนร่วมในนโยบาย และการปฏิบัติได้ดังนี้

2.1 การสร้างความเข้าใจถึงแนวคิดแบบออสเตรเลีย (Comprehending Australian Ways)

ผู้ให้ข้อมูลทุกคนจะอธิบายถึงการสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้ชีวิต ความเป็นอยู่ สิทธิ และหน้าที่พลเมือง รวมไปถึงรัฐสวัสดิการที่ผู้อพยพที่เข้ามาอยู่ในประเทศออสเตรเลียจำเป็นต้องได้รับทั้งในแบบที่เป็นทางการ (เช่น การฝึกฝนอบรมหรือการศึกษาจากสถานศึกษาหรือหน่วยงานทางการศึกษาในออสเตรเลีย) และ ไม่เป็นทางการ (เช่น การใช้การสื่อสารระหว่างชุมชนของกลุ่มผู้อพยพที่มีชาติพันธุ์เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน) โดยการสร้างความเข้าใจในแนวคิดแบบออสเตรเลียนั้นล้วนมีวัตถุประสงค์หลักคือให้การสื่อสารระหว่างกลุ่มผู้อพยพเข้ามาใหม่กับประชากรกลุ่มอื่นสามารถสื่อสารและเข้าใจในสิ่งเดียวกันและลดความแปลกแยกระหว่างกลุ่มได้ ที่สำคัญคือการสนับสนุนโอกาสในเชิงสังคมและเศรษฐกิจของกลุ่มผู้อพยพตั้งแต่ก่อนการย้ายถิ่นฐานเข้ามา (ในกรณีของผู้อพยพที่อยู่ในกลุ่มของการอพยพด้านมนุษยธรรม เช่น ผู้ลี้ภัยทางการเมือง สงคราม หรือ ศาสนา) จะช่วยสร้างความมั่นใจในการใช้ชีวิตและลดความรู้สึกแตกต่างระหว่างกลุ่มของผู้อพยพได้ อย่างไรก็ตามประเด็นที่ผู้ให้ข้อมูลเน้นย้ำทุกคนคือถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการสร้างความเข้าใจถึงวิถีชีวิตแบบออสเตรเลีย แต่ทุกคนก็ต้องยอมรับรูปแบบการใช้ชีวิตที่มีความหลากหลายในสังคมออสเตรเลีย และไม่มีรูปแบบหรือคำจำกัดความตายตัวของวิถีชีวิตในแบบออสเตรเลีย (*There is no such thing as a typical Australian lifestyle*) เนื่องจากการให้คำจำกัดความถึงวิถีชีวิตแบบออสเตรเลียแบบตายตัวอาจเป็นการไม่ยอมรับความหลากหลายของชุมชนต่าง ๆ ในออสเตรเลีย

ประเด็นเรื่องวิธีการจัดการความหลากหลายนั้น ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลในกระบวนการและหน่วยงานที่ไม่หวังผลประโยชน์ที่จัดการด้านกิจกรรมการพัฒนาทักษะของกลุ่มผู้อพยพได้ให้ข้อมูลไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกัน คือ บริการที่เข้าถึง และมีการตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มผู้อพยพและความเปลี่ยนแปลงทางสังคมในออสเตรเลีย (*Keywords: Responsive, Active Engagement, Accessible, Change, Migrants' Needs, Abrupt, Quick in Responsiveness*) โดยการเตรียมโครงการพัฒนากลุ่มผู้อพยพเข้ามาใหม่ตั้งแต่ก่อนการย้ายถิ่นฐานมายังประเทศออสเตรเลีย โดยเน้นเรื่องของการฝึกอบรมภาษาอังกฤษเพื่อการใช้ชีวิตประจำวัน รวมไปถึงการให้ข้อมูลทั่วไป เช่น การเดินทางโดยขนส่งสาธารณะ การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและการศึกษา เป็นต้น เมื่อกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่ในออสเตรเลีย การกระตุ้นให้ชุมชนเข้าใจถึงวัฒนธรรมและแนวทางการใช้ชีวิตของกลุ่มคนที่เข้ามาใหม่ โดยวิธีการที่ได้รับความนิยมคือการให้ชุมชนที่มาจากประเทศหรือวัฒนธรรมเดียวกันช่วยกันเผยแพร่และสร้างความเข้าใจให้กับชาวออสเตรเลีย (*Keywords: Encourage Culturally and Linguistically Diverse*)

Communities, Integration of Existing Community Facilities, Sharing among Communities) การเข้าถึงผู้นำชุมชนและให้ผู้อพยพได้รู้จักผู้นำและสมาชิกในชุมชนที่มีวัฒนธรรมเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน จะช่วยเพิ่มความมั่นใจในการใช้ชีวิตใหม่ในออสเตรเลียให้กับผู้อพยพเข้ามาใหม่ เพราะสมาชิกในชุมชนจะช่วยเหลือกันในหลายด้าน ตัวอย่างจากรัฐบาลของ Australian Capital Territory ได้อธิบายว่า การทำงานผ่านกับผู้นำชุมชนจะช่วยให้กระบวนการสร้างความเข้าใจถึงวิถีชีวิตรวมไปถึงรัฐสวัสดิการต่าง ๆ ที่มีให้กับผู้อพยพทำได้ง่ายขึ้น (*Encourage multicultural community leaders to disseminate information about general programs, services and community events to their respective members*)

ชุมชนของกลุ่มผู้อพยพได้ทำงานประสานร่วมกับรัฐบาลแห่งรัฐและได้ช่วยให้ผู้อพยพมาใหม่สามารถสร้างความเข้าใจในเรื่องของการเข้าถึงบริการต่าง ๆ ที่มีให้แก่กลุ่มผู้อพยพที่มีความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรม เพราะทางรัฐทำงานร่วมกับชุมชนผู้อพยพผ่านทางสื่อท้องถิ่นที่มีภาษาหลากหลาย รวมไปถึงการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่ได้เชิญให้กลุ่มคนที่มีพื้นหลังจากวัฒนธรรมต่าง ๆ มาเข้าร่วมเฉลิมฉลองและเรียนรู้สิ่งใหม่ไปพร้อมกัน ที่สำคัญ แม้แต่ภายในกลุ่มของผู้อพยพ ทางรัฐเองก็ต้องส่งเสริมความหลากหลายของสมาชิก เช่น วัย เพศ การศึกษา สุขภาพ รวมไปถึงกลุ่มผู้ทุพพลภาพทางกายและใจ เป็นต้น (*Increase awareness and promote accessibility of services available for women, youth, people with a disability and people experiencing mental illness from multicultural community groups*)

ประเด็นสุดท้ายในการสร้างความเข้าใจถึงแนวคิดในการใช้ชีวิตแบบออสเตรเลีย นั่นคือการส่งเสริมความตระหนักถึงและความเข้าใจในรูปแบบของวัฒนธรรมที่หลากหลายในสังคมออสเตรเลีย โดยใช้กระบวนการสร้างความรู้และเข้าใจในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น สื่อในรูปแบบต่าง ๆ บทเรียนและเนื้อหาในระบบการศึกษาสำหรับเยาวชนออสเตรเลีย รวมไปถึง กิจกรรมทางวัฒนธรรมและการเฉลิมฉลองกิจกรรมทางวัฒนธรรมผ่านทางเทศกาลทางวัฒนธรรมที่สำคัญของชุมชนต่าง โดยเปิดให้ชาวออสเตรเลียทุกกลุ่ม ทุกวัฒนธรรม สามารถเข้าร่วมเฉลิมฉลองกับกลุ่มผู้ย้ายเข้ามาใหม่ที่มาจากหลากหลายวัฒนธรรมด้วย (*Increased level of participation by members of multicultural community groups in general community activities*) กิจกรรมเหล่านี้สามารถรับการสนับสนุนโดยตรงจากรัฐบาล การใช้เทศกาลและการเฉลิมฉลองนั้นเป็นนโยบายที่ทางรัฐเองจะสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้อพยพที่มีความหลากหลายในทุกระดับ และสามารถสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับในวัฒนธรรมที่ต่างจากตนอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ในการเสริมสร้างความเข้าใจและตระหนักถึงวัฒนธรรมของกลุ่มผู้อพยพ เพื่อเป็นการสร้างความยอมรับ และความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระดับรัฐโดยตรง โดยใช้เงินทุนอุดหนุน รวมไปถึงแนวทางกิจกรรมต่าง ๆ จะดำเนินการเป็นเสร็จโดยรัฐบาลท้องถิ่น และ รัฐบาลกลางไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสนับสนุนหรือส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ หน้าที่หลักของรัฐบาลกลางในกิจการเหล่านี้มีเพียงแค่การวางนโยบายเบื้องต้นที่ครอบคลุมถึงการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมหลากหลายให้เกิดความเข้าใจระหว่างกันผ่านสัญลักษณ์ทางสังคม เช่น การเฉลิมฉลองทางวัฒนธรรม ศิลปะ หรือ กีฬา เป็นต้น (Multicultural affairs, 2016)

2.2 การบูรณาการและส่งเสริมทักษะชีวิต (Integrating and Empowering)

แนวคิดเรื่องการบูรณาการผู้อพยพเข้ากับสังคมออสเตรเลียเป็นแนวคิดหลักที่กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้เน้นย้ำ และให้ความสำคัญ การบูรณาการในระยะยาวจะเกิดขึ้นได้เมื่อกลุ่มผู้อพยพมีทักษะชีวิตหรือ ความสามารถในการใช้ชีวิตปกติ (Life Skills) ร่วมกับประชากรออสเตรเลียที่มาจากภูมิหลังทางวัฒนธรรมอันหลากหลาย แนวความคิดที่ตัวแทนจากทุกหน่วยงานที่เข้าร่วมการศึกษาในครั้งนี้ได้กล่าวถึงในบริบทที่แตกต่างกันออกไป ในประเด็นแรกนั้น คือเรื่องของทักษะในการดำรงชีวิตทั่วไปเช่น ภาษา หรือ ความสามารถทางการสื่อสารนั้น ทางรัฐบาลออสเตรเลียได้มีการจัดการด้านภาษา เช่น ฝึกอบรมภาษาอังกฤษจำนวน 520 ชั่วโมงให้กับผู้อพยพที่เข้ามาใหม่ในประเทศออสเตรเลีย การบริการในด้านทักษะเช่น การเตรียมทักษะในการหางาน การเตรียมปรับปรุงทักษะที่มีความเหมือนและแตกต่างจากประเทศของผู้อพยพ การเชื่อมโยงกลุ่มวิชาชีพ เช่น วิศวกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ ทันตแพทย์ ช่างในสาขาต่าง ๆ รวมไปถึง ผู้ประกอบอาชีพด้านอาหารหรือศิลปะ ภายในประเทศให้ตรงกับทักษะที่ผู้อพยพมีวิธีการที่หน่วยงานของรัฐบาลและหน่วยงานที่ไม่หวังผลกำไรได้ทำงานร่วมกันคือการสรรหาและแบ่งปันงบประมาณ ให้กับหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการเตรียมและช่วยเหลือพัฒนาทักษะให้กับ กลุ่มผู้อพยพที่มีความหลากหลาย เช่น เลือกสถาบันศึกษาที่มีความชำนาญในเรื่องการสอนทักษะทางภาษาและการสื่อสารมาเป็นพันธมิตรและจัดหลักสูตรฝึกอบรมภาษาอังกฤษให้กับผู้อพยพ เลือกหน่วยงานด้านสุขภาพที่มีความเข้าใจในเรื่องการทำงานด้านสุขภาพร่วมกับผู้ที่มีความหลากหลายทาง ภาษา ศาสนาและความเชื่อ เศรษฐกิจและอาชีพ ครอบครัว มาให้คำแนะนำถึงบริการทางสุขภาพและให้ข้อมูลในเรื่องของการป้องกันปัญหาทางสุขภาพ การฉีดวัคซีน และ การประกันสุขภาพให้แก่ผู้อพยพ การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายนั้น จะช่วยในการส่งเสริมทักษะชีวิตของกลุ่มผู้อพยพได้ดีขึ้นในหลากหลายด้าน

ประเด็นที่สอง ทักษะชีวิตในอีกด้านที่พบร่วมกันจากการศึกษาในครั้งนี้คือ ทักษะชีวิตในด้านเศรษฐกิจ (Skills for Wealth and Well-being) โดยสิ่งที่รัฐบาลออสเตรเลียได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2000 รัฐบาลออสเตรเลียเน้นการเสริมสร้างโครงการบูรณาการชีวิต (Integration Program) ให้กับผู้อพยพเข้ามาใหม่โดยเน้นหัวใจหลักคือ ผู้อพยพไม่จำเป็นต้องมีชีวิตที่เหมือนหรือแตกต่างไปจากชาวออสเตรเลีย แต่มีชีวิตที่อยู่กันอย่างมีความสุข (*The model of integrated multiculturalism is different to an “assimilationist” model or a “separatist” model. We focus on happy life.*) หัวใจหลักของการบูรณาการ (Integration) ที่ต่างไปจากการผสมผสาน (Assimilation) คือความสามารถในการดำรงชีวิตได้โดยผู้อพยพต้องมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดี โดยเริ่มต้นจากการสอนทักษะเบื้องต้นในการทำงานหรือทักษะทางอาชีพตามความสนใจของผู้อพยพ เช่น งานทางด้านช่าง งานฝีมือ ทักษะการเป็นเจ้าของและบริหารทางธุรกิจขนาดเล็กหรือขนาดกลาง รวมไปถึงการแนะนำผู้อพยพให้ศึกษาอบรมในหลักสูตรที่ตนเองสนใจและมีความถนัดในวิทยาลัยการอาชีพ หรือสถาบันการศึกษาขั้นสูงที่ทางรัฐบาลเตรียมสวัสดิการไว้ให้ชาวออสเตรเลียทุกคน

หากเราศึกษาตัวกฎหมายหลักของแต่ละรัฐที่ว่าด้วยการจัดการความหลากหลายของประชาชนในรัฐของตน เช่น the Multicultural Victoria Act 2004 และ the Charter of Human Rights and Responsibilities Act 2006 ในรัฐวิกตอเรีย หรือ the Community Relations Commission and Principles of Multiculturalism Act 2000 ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ จะพบถึงความสำคัญของรัฐในการส่งเสริมทักษะหรืออาชีพของกลุ่มผู้อพยพภายในช่วงระยะเวลาห้าปีแรกของการตั้งถิ่นฐานในประเทศออสเตรเลีย โดยกระบวนการนั้นรัฐจำเป็นต้องพึ่งพาหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สถาบันการศึกษา องค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร หรือ กลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ เข้ามาเป็นพันธมิตรในการพัฒนาทักษะต่าง ๆ ให้กับกลุ่มผู้อพยพเข้ามาใหม่ในออสเตรเลีย กระบวนการของงานในกลุ่มด้านพัฒนาทักษะนั้น รัฐจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนในการสร้างทักษะทางอาชีพผ่านกลุ่มวิทยาลัยอาชีพ (Technical and Further Education) ในรัฐที่อาจต้องจ้างผู้มีทักษะพิเศษ เช่น ภาษา หรือ การทำงานข้ามวัฒนธรรมมาสร้างหลักสูตรฝึกอบรมให้กับผู้อพยพใหม่ รวมไปถึงการสร้างหลักสูตรที่ช่วยในการเสริมสร้างทักษะชีวิตที่จำเป็น เช่น การจัดการการเงิน การเข้าถึงแหล่งทุน การสอบใบอนุญาตในการเป็นผู้แปลภาษา หรือ การสอบใบขับขี่ประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

2.3 การลดความแปลกแยกระหว่างชาวออสเตรเลียที่มีพื้นวัฒนธรรมที่ต่างกัน (Reducing Differences and Inequality)

จากการวิเคราะห์แนวทางการสร้างความเป็นชาวออสเตรเลียให้กับกลุ่มผู้อพยพ ในยุคตั้งแต่ปี 2003 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลออสเตรเลียภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี จอห์น ฮาวเวิร์ด มีแนวโน้มที่จะสร้างมาตรฐานกลาง เช่น การทดสอบความรู้เกี่ยวกับประเทศออสเตรเลีย การทดสอบทักษะทางภาษาอังกฤษ ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มผู้อพยพจำนวนมากในกลุ่มมนุษยธรรม ในช่วงนั้น เป็นชาวมุสลิมที่ลี้ภัยจากประเทศในตะวันออกกลางและแอฟริกาที่ประสบภัยสงครามภายในประเทศ (Multicultural Affairs, 2004) รวมไปถึง เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในโลกไม่ว่าจะเป็นสงครามในอิรัก ซีเรีย การวางระเบิดที่เกาะบาห์ลีโดยการสร้างสถานการณ์ว่าเกี่ยวข้องกับชาวมุสลิม รวมไปถึงการวางระเบิดในกรุงลอนดอนในปี 2005 เหตุการณ์เหล่านี้ล้วนสร้างความแปลกแยกและความรู้สึกกลางแคลงใจระหว่างชาวออสเตรเลียที่นับถือศาสนาและความเชื่ออื่นต่อชาวออสเตรเลียที่เป็นมุสลิมทั้งที่อยู่มานานแล้วและยังรวมไปถึงกลุ่มผู้อพยพชาวมุสลิมกลุ่มใหม่ที่เข้ามา ดังนั้นการใช้นโยบายในเชิงรุก เช่น การทดสอบ การสร้างมาตรฐานทางภาษา หรือ การเน้นเรื่องวินัยของกลุ่มชาวมุสลิมที่ย้ายเข้ามาใหม่ล้วนแล้วแต่มีจุดประสงค์เพื่อสร้างความผ่องคลายในหมู่ชาวออสเตรเลียที่อาจไม่เข้าใจแนวคิดของมุสลิม ทำให้กลุ่มผู้อพยพชาวมุสลิมกลุ่มใหม่จำเป็นต้องเรียนรู้และปรับตัวก่อนที่จะเข้ามาตั้งถิ่นฐาน (*Keywords: Adjust, Blend, Distortion, Live Experiences among Muslims, Ambivalence, Avoiding Marginalisation*) ทั้งนี้ยังรวมไปถึงความหลากหลายทางชาติพันธุ์รณนา ที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการมีกลุ่มผู้อพยพจากทวีปแอฟริกาเพิ่มมากขึ้นในช่วงตั้งแต่ปี 2003 กลุ่มผู้อพยพกลุ่มนี้เป็นกลุ่มใหม่ ที่รัฐบาลจำเป็นต้องส่งเสริมความเข้าใจในกลุ่มชนต่าง ๆ ภายในประเทศออสเตรเลีย โดยในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้าใจให้กับกลุ่มผู้อพยพใหม่ในเรื่องของรัฐสวัสดิการ

แนวทางหลักที่หน่วยงานรัฐบาลใช้ในการลดความแปลกแยก เริ่มจากการเน้นเรื่องรัฐสวัสดิการทางภาษาอังกฤษที่จัดให้กับครอบครัวของผู้อพยพ โดยตัวอย่างจากสวัสดิการในกรุงแคนเบอร์ราในการจัดชั้นเรียนภาษาระหว่างกลุ่มผู้อพยพวัยเด็กและวัยรุ่น วัยผู้ใหญ่ ที่อาจมีความต้องการในการใช้ภาษา หรือ พื้นฐานทางภาษาอังกฤษและความสามารถในการเรียนรู้ที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ยังมีการให้ผู้อพยพกลุ่มที่มาก่อนได้มาช่วยในกระบวนการฝึกฝนเรียนรู้ทักษะต่าง ๆ มีการสรรหาผู้นำชุมชนมุสลิมยุคใหม่ ที่จะช่วยเผยแพร่สร้างความเข้าใจและลดความรู้สึกแตกต่างของชาวออสเตรเลียที่เป็นชนมุสลิมโดยการใช้กิจกรรมต่าง ๆ เช่น ผู้นำมุสลิมสตรีที่เสริมสร้างความเข้าใจเรื่องการยุติความรุนแรงในครอบครัว ผู้นำวัยรุ่นที่เน้นเรื่องการพัฒนาทักษะทางอาชีพกับวิทยาลัยเทคนิคอาชีวศึกษา และผู้นำที่เน้นเรื่องการ

รณรงค์ในด้านสุขภาพและอนามัยที่ดี เป็นต้น การสร้างความรู้สึกระหนักในความเป็นชาวออสเตรเลียอย่างต่อเนื่องในกลุ่มผู้อพยพจะช่วยลดทอนความรู้สึกแปลกแยก และสร้างพลเมืองที่มีความเป็นเอกภาพได้เนื่องจากกลุ่มผู้อพยพจะมีความมั่นใจในการปฏิสังสรรค์กับประชากรกลุ่มอื่น ๆ ภายในประเทศออสเตรเลีย ที่สำคัญการสร้างการเข้าใจในหน้าที่พลเมืองโดยการสร้างความรู้สึกร่วมผ่านกลุ่มผู้นำชุมชนและ สร้างกิจกรรมที่ทำให้กลุ่มผู้ย้ายถิ่นฐานเข้ามาใหม่ในออสเตรเลียเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ (*a strong sense of citizenship and belonging is essential for an effective democracy. Citizenship is not just a legal status but a sense of a community of people who are bound together by trust, and cooperation, and who feel like they belong together*) จะทำให้การหลอมรวมมีความง่ายขึ้น

3. สรุป

วาทกรรมทางด้านการอพยพย้ายถิ่นฐานและความหลากหลายในสังคมเป็นวาทกรรมทางการเมืองกระแสหลักที่มาคู่กันและมีมาอย่างต่อเนื่องในประเทศออสเตรเลีย นักการเมืองจากพรรคการเมืองหลักทั้งสองพรรคของออสเตรเลียเองต่างก็ยอมรับว่า การอพยพพลั้งไหลของผู้อพยพที่มาจากภูมิหลังอันหลากหลายมีส่วนในการสร้างชาติออสเตรเลียให้เป็นชาติที่พัฒนา เช่นความสามารถในการจัดการความหลากหลายผ่านนโยบายทางสังคมนับได้ว่าเป็นความท้าทายรัฐบาลออสเตรเลียในทุกยุค นับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา คำถามหลักที่ทุกรัฐบาลของออสเตรเลียมีเป้าประสงค์ร่วมกันคือจะอย่างไรให้ชาติได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากความหลากหลายในสังคมออสเตรเลีย (*how multiculturalism can be meaningfully engaged with, and whether such engagement can contribute to the development of new concepts, that can enable more productive public discourses about the challenges and transformations resulting from increasing diversity*) โดยการศึกษาที่สามารถนำบทเรียนจากออสเตรเลียนมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยได้ ดังนี้

ประการแรก เรียนรู้จากนโยบายของประเทศออสเตรเลียในการจัดการความหลากหลายทางวัฒนธรรม การมีตัวตนของกลุ่มผู้อพยพ รัฐบาลหรือหน่วยงานและบุคคลที่จัดการด้านความหลากหลายในสังคม ต้องเน้นการบูรณาการ (Integration) บุคคลจากกลุ่มวัฒนธรรมต่าง ๆ กันโดยที่ทุกคนยังคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ในวัฒนธรรมและตัวตนของตน มิใช่การกลืนหรือกลมกลืน (Assimilation) ที่ทำลายความเป็นตัวตน และไม่เคารพในความแตกต่าง การใช้แนวคิดทางการจัดการความหลากหลายที่เริ่มจากความหลากหลายทางภาษาในรัฐต่าง ๆ และใช้ผู้นำชุมชนที่มีภาษาและพื้นวัฒนธรรมเดียวกัน รวมไปถึงการใช้

ช่องทางกระแสหลัก เช่น สื่อมวลชนที่นำเสนอภาษาอันหลากหลาย การมีเอกสารสำคัญของทางรัฐที่มีความหลากหลายทางภาษา เป็นตัวอย่างของกระบวนการที่จำเป็นและเป็นรูปธรรมมากที่สุด เมื่อกลุ่มผู้อพยพไม่รู้สึกภาษาและวัฒนธรรมของตนเป็นที่ยอมรับ พวกเขาจะไม่รู้สึกดีไปกว่าผู้อื่นและยินดีที่จะเรียนรู้การสื่อสารในภาษากลาง เช่น ภาษาอังกฤษ และ เรียนรู้วัฒนธรรมที่ต่างจากวัฒนธรรมของตนเองออกไป การยอมรับความมีตัวตนของกลุ่มผู้อพยพโดยการส่งเสริมความเข้าใจในเรื่องความหลากหลาย โดยเฉพาะด้านภาษา จึงเป็นบทเรียนที่สำคัญสำหรับประเทศไทยที่กำลังมองหาแนวทางที่จะสร้างเอกภาพในประเทศได้

ประการที่สอง การเสริมสร้างทักษะเพื่อสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มผู้อพยพนั้น จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การทำงานข้ามวัฒนธรรม หรือ ภาษาและการสื่อสาร รวมไปถึง การสรรหาพันธมิตรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน มาทำงานร่วมกับองค์กรในภาครัฐเพื่อสนับสนุนผู้อพยพให้เกิดทักษะ บทเรียนประการนี้ เราเรียนรู้จากความล้มเหลวในกระบวนการสร้างทักษะในยุคแรกเมื่อรัฐบาลนำรูปแบบการฝึกอบรมปรกติมาใช้กับผู้อพยพ และ เมื่อเปลี่ยนแปลงมาใช้รูปแบบที่มีความเหมาะสมกับกลุ่มผู้อพยพต่าง ๆ ก็เริ่มที่จะเห็นสัมฤทธิ์ผลผ่านจำนวนผู้เข้าโครงการและอบรมศึกษาจนสำเร็จ (Multicultural Affairs, 2016) การศึกษาประเภทของทักษะที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ในประเทศออสเตรเลีย นับได้ว่าเป็นพันธกิจที่ประสบความสำเร็จ เมื่อกลุ่มผู้อพยพมีทักษะ มีงาน และ มีความสามารถในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ความต้องการรัฐสวัสดิการเช่น ที่พักจากรัฐบาล เงินอุดหนุน หรือ เงินอุดหนุนการศึกษาแก่บุตรก็จะลดลง ที่สำคัญ การเพิ่มศักยภาพในทางเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มความรู้สึกที่ดีของประชากรหลากหลายที่มีต่อกลุ่มผู้ย้ายถิ่นฐานมาอยู่ใหม่ในออสเตรเลียด้วยเช่นกัน

ประการต่อมาคือการส่งเสริมความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่พลเมืองที่มีความเท่าเทียมกันอย่างต่อเนื่องระหว่างกลุ่มผู้อพยพเข้ามาใหม่ที่มีพื้นฐานทางภาษาและวัฒนธรรมที่ต่างออกไปและกลุ่มประชากรออสเตรเลีย (*equal citizenship, a sense of belonging and tackling material disadvantage among people from a culturally and linguistically diverse (CALD) background*) การอธิบาย สร้างความตระหนัก รวมไปถึง ความเข้าใจในหน้าที่พลเมืองของออสเตรเลียนั้นมีทั้งในรูปแบบของการให้ข้อมูลผ่านระบบการศึกษาที่เป็นทางการ และการให้ข้อมูลที่เป็นกึ่งทางการ เช่น สื่อมวลชนในภาษาต่าง ๆ การสัมมนาและกิจกรรมทางวัฒนธรรมอันหลากหลาย รวมไปถึงกิจกรรมสันถนาการประเภทต่าง ๆ ที่สร้างเสริมความเข้าใจถึงวิถีชีวิตในแบบออสเตรเลียให้กับกลุ่มผู้ตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศออสเตรเลีย โดยที่กระบวนการเหล่านี้สามารถทำได้โดยใช้แนวคิดเรื่องการสร้างนโยบายทางสังคมที่สนับสนุนความเท่าเทียมกันระหว่างพลเมือง เช่น กำหนดให้พลเมืองใหม่ทุกคนเข้าใจในระบบการเมือง การปกครอง การเลือกตั้ง

และ การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานผ่านทางการเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้เป็นบทเรียนหลักข้อหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในช่วงการก้าวเข้าสู่สังคมที่มีความหลากหลาย นั่นคือการบ่มเพาะความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่พลเมืองในหลายระดับต่อกลุ่มผู้อพยพ และ สร้างความเข้าใจว่าตัวเขามีสิทธิและหน้าที่ ประการใด และ ควรจะต้องทำอย่างไรในฐานะพลเมืองของประเทศ เรายังได้เรียนรู้จากตัวแบบของรัฐบาลจากรัฐนิวเซาท์เวลส์และกรุงแคนเบอร์ราว่าไม่มีคำตอบที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการเตรียมผู้อพยพให้เข้ามาพำนักอาศัยในออสเตรเลีย เพราะรูปแบบของวิถีชีวิตออสเตรเลีย นั้นมีความหลากหลาย

ประการสุดท้าย เรียนรู้ว่าทุกกิจกรรมที่รัฐบาลแห่งรัฐและรัฐบาลกลางสร้างขึ้นมานั้นมีวัตถุประสงค์หลักที่ตรงกันคือการสร้างความเข้าใจและยอมรับเรื่องความหลากหลายระหว่างประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในออสเตรเลีย (Valuing Diversity) การลดช่องว่างและความแปลกแยกผ่านทางนโยบายที่ให้ความรู้และเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างกลุ่มประชากรต่าง ๆ ในประเทศออสเตรเลีย (Reducing Inequality) การเสริมสร้างและสนับสนุนการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรม สังคม รวมไปถึงการเมืองของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมในออสเตรเลีย (Encouraging Participation) และประการสุดท้ายคือ การส่งเสริมความเข้าใจภายในประเทศถึงผลประโยชน์ในเชิงวัฒนธรรม สังคม ภาษา และเศรษฐกิจที่มาจากความหลากหลายภายในประเทศออสเตรเลีย (*Promoting the social, cultural, linguistic and economic benefits of cultural diversity*) การส่งเสริมความเข้าใจทั้งในเชิงสังคม มนุษยธรรม และ เศรษฐกิจของการมีประชากรที่มีความหลากหลายจะช่วยลดอคติของประชากรในประเทศได้เป็นอย่างดี และบทเรียนข้อนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อสังคมไทยในการเปิดรับกลุ่มผู้อพยพที่มีความหลากหลายเข้าสู่ประเทศของเรา

ภาคผนวกท้ายบทที่ 2

ตัวอย่างแนวคำถามที่ใช้ในการศึกษา

หมายเหตุ: แนวคำถามนี้พัฒนามาจากกรอบนโยบายเรื่องการจัดการความหลากหลายและความเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมจาก Department of Home Affairs (2016) และ ACT Government (2014)

Research Objectives	Questions
1) To identify key policies and practices in the management of education for social integration among students from diverse background in Australia	- What do you and your organisation do to promote social integration among people from diverse background? - Please define the relationship between multiculturalism management and other social policies from your experiences?
2) To ascertain the relationship among Governmental factors (policies, resources), social (integration, acceptance, acknowledgement) and education (curriculum, institutions, learning and teaching, teachers), and the practice of social policies (and multicultural education) in the current Australian context	- To what extent can the national and state Governments promote multi-cultural policies in your state? - How do you design, develop, and disseminate curriculum to support multicultural education in your state (or institution)? - Please illustrate some examples. - What resources are important for your organisation to develop and disseminate multicultural education? How do you obtain them? - Please identify organisation/group/ or person who engage in the management of education for social integration? What are their roles and responsibilities?
3) To understand societal, economic and educational factors promoting social integration among people of diverse backgrounds in contemporary Australia	- What are the system that you have put in place to promote diversity in your state?

Research Objectives	Questions
	- In your view, how can education prepare students from diverse backgrounds to integrate into Australia? - What are important to enable equitable access to services and educational programs for people from diverse backgrounds?

ส่วนที่ 2

การเมืองการปกครองของออสเตรเลีย

บทที่ 3

POLITICS, ELECTIONS AND DEMOCRACY IN AUSTRALIA

The Commonwealth of Australia is highly recognised as a country governed under full democracy along with its complicated electoral system. Australia is a federal state with a parliamentary government that adopted federal administrative structure from the United States and parliamentary governmental function from the United Kingdom which is called “Washminster mutation”.¹ Hence, Australian public administration comprises of three-tier level ranged from federal government of the Commonwealth to respective state governments and local governments. With its reputation of being fully democratic country, Australia has been working on the development of its electoral system to serve public interests. Regarding the electoral system, it has been playing a significant role to Australian democracy since the federation was established. Its long history contributes to its development of the electoral elements such as Australian Secret Ballot, Ballot Paper and Preferential Voting System. In order to maintain such reputation, Australian government through Australian Electoral Commission (AEC) has been working on the improvement and discussion for changes and reforms toward the way to achieve “the best electoral system” that reflects democratic values as much as possible.

This report aims at discussing about Australian electoral system and its complexity that contributes to Australian full democracy. The report will begin with its brief historical background and later elaborate the function of the current electoral system, including the both elections for the House of Representative and the Senate. However, this report will focus mainly on the federal level of the electoral system and partially on state level.

¹ Thompson, E. (2001). The Constitution and the Australian System of Limited Government, Responsible Government and Representative Democracy: Revisiting the Washminster Mutation. Retrieved from University of New South Wales Law Journal: <https://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLJ/2001/53.html>

1. Analysis of Australia's Electoral System and Political Parties

1.1 The Electoral System

1.1.1 The Structure

In Australia, the Parliament is bicameral, comprised of the Senate and the House of Representatives. Australia has six states and two territories; each state is allowed to elect twelve senators while each territory is allowed to elect two senators. This comes to a grand total of seventy-six Senators at any given moment. Senators from the states serve a term of six years, with half of the seats being elected every three years alternatively. Senators from the territories serve terms of three years and are re-elected every three years with half of the senators from the states.

The House of Representatives is comprised of 150 members of Parliament. Each member of Parliament comes from their own territorial electorate, with each electorate being allowed to elect only one member at a time. Members of Parliament serve a three-year term.

According to the Australian Electoral Commission, it is compulsory for all eligible Australian citizens to enroll and vote in all elections. Within Australian electoral policy, "eligible" is defined as any citizen that is of 18 years of age or older and has not moved residencies for the past month.

The electoral system within Australia is a mixed system that utilizes one of three different processes: full or optional preferential voting, proportional representation, or the Hare-Clark system. The full or optional preferential system is utilized in electorates in order to elect members of Parliament. Voters are able to rank their preferences but are not required to rank any particular number of candidates. As such, voters can simply choose their first choice or rank all possible candidates on the ballot. The system looks at the preferences in order to elect a

member of Parliament, but should a ballot no longer contribute preferences, it is considered exhausted and removed from the count.

The proportional representation system is utilized in the state-level and territory-level elections for members of the Senate. This particular form of proportional representation is known as a single-transferrable vote. In this system, voters are given two options: they can either vote “above the line” for a political party or “below the line” for individual candidates regardless of political party affiliation. Those who vote “above the line” allow the political party to select the order of their candidate preferences. After all the votes are counted, candidates that meet the quota are elected and their surplus votes are re-allocated in order to select the next candidate.

The quota is defined by the number of votes divided by the number of seats plus one. Should no candidate achieve the required quota, the candidate with the least amounts of votes is removed from the count and those votes are then reallocated to their respective secondary preference candidates. Should any candidate receive more votes than the required quota, the excess votes they received are considered surplus.

The surplus votes are transferred to the remaining candidates in order to help them achieve the quota. They are not, however, transferred with the full value of a single vote. The candidate’s surplus votes are distributed based on their respective secondary preference candidate at the determined transfer value. The transfer value is calculated by taking the number of surplus votes and dividing them by the total number of votes received by the candidate. This prevents random selection of the winning candidate’s votes in order to redistribute.

Lastly, the Hare-Clark system is utilized in the Tasmanian House of Assembly and the Australia Capital Territory Legislative Assembly for local governance. This system is similar to the proportional representation system utilized in the election of Senate members for states

and territories. However, the Hare-Clark system removes the “above the line” option, removing the power of political parties to select the preferences of their own candidates on the ballot.

1.1.2 The Strengths

Through understanding the structure of the Australian electoral system, one can also come to understand the strengths and benefits that it offers to the Australian people and to their methods of governance. The proportional representation model that is used to elect members of the Senate allows minority parties and equal chance of being elected into office. Each state, electing twelve members, and each territory, electing two members, relies on the attainment of a quota rather than a majority vote, allowing minority party candidates to be able to compete against majority party candidates. With a greater likelihood for minority party elections, this model makes it more difficult for any singular majority party to control the Senate alone.²

Furthermore, the Hare-Clark system that is utilized by the Tasmanian House of Assembly and the Australia Capital Territory Legislative Assembly ensures that the government is controlled less by the political party and more by the individual candidates. All candidates compete against one another, regardless of party, ensuring that those who cater best to the needs of the territory are elected. As such, incumbent seats are just as contested as any other seat. This has shown to increase the likelihood or possibility of electing a minority government.³

The ranking system utilized in preferential voting places the onus of responsibility for election strictly onto the candidate. In order to be elected into office, the candidate must conduct significant outreach to their respective constituency and build a strong, positive rapport with the community.⁴ This, in turn, increases the interaction between the

² Bechtel, Michael M., Dominik Hangartner, and Lukas Schmid. "Does Compulsory Voting Increase Support for Leftist Policy?" *American Journal of Political Science* 60, no. 3 (July 2016): 752-67.

³ Bennett, Scott, and Rob Lundie. "Australian Electoral Systems." *Parliament of Australia Department of Parliamentary Services*, no. 5 (August 2007): 1-31.

⁴ Karvonen, Lauri. "Preferential Voting: Incidence and Effects." *International Political Science Review* 25, no. 2 (April 2004): 203-26.

candidate and their constituents and concurrently increases the people's satisfaction with their democracy. However, Lauri Karvonen does note that this satisfaction with democracy due to increased interaction is a weak correlation that requires further studies for confirmation.

Under this system, not only is the likelihood of minority representation increased, there is also an increase in ideological congruence between the political candidates and their respective constituencies.⁵ The districting that occurs in Australia, paired with the increased need for candidates to curate positive relationships with their constituents, leads to a more effective and productive construction of legislative policies that reflect the local needs.⁶ However, local needs and desires may not equally represent the national narrative and, in fact, may misrepresent them.

According to Norm Kelly, the electorates of Australia are divided equally based on population size, but they cannot cross state borders.⁷ These electorates are used to nominate members to the House of Representatives. Therefore, this allows for most votes cast for the members of the House of Representatives to weight somewhat equally. However, the electorates, which are limited by the borders of their home state, may not always have the same size population for the one member of the House of Representatives that they can elect. This causes an issue of vote value inequality, which will be discussed in the following section.

⁵ Kedar, Orit, Liran Harsgor, and Raz A. Shei. "Are Voters Equal Under Proportional Representation?" *American Journal of Political Science* 60, no. 3 (July 2016): 676-91.

⁶ Ibid.

⁷ Kelly, Norm. "One Vote, One Value." In *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management*, 109-30. ANU Press, 2012.

It is also of importance to remember that voting in Australia is compulsory. This policy of compulsory voting in Australia has resulted in significantly higher turnout rates of voters.⁸ This primarily targets low-income earners, the younger generation, the less educated population, the more rural inhabitants, and the ethnic minority communities. These communities typically have a lower voter turnout so this compulsory voting policy has drastically increased their political participation. Furthermore, these voting communities often prefer or prioritize policies that focus on wealth redistribution and social programming and, thus, are more likely to vote in favor of leftist policies and candidates. The increase in voter turnout is also applicable to referendums, alongside with general and special elections.

Combined with proportionality or proportional representation, compulsory voting policies have shown to dramatically increase voter turnout.⁹ John Curtice and Paul Shively also make the claim that the use of single member districts, or electorates in the case of Australia, alongside proportional representation is shown to increase the satisfaction of the people with the democracy of their national government.¹⁰

Additionally, Arend Lijphart put forth the argument that in proportional representation systems, multi-party coalitions are more effective and more desired than their single or two-party counterparts; they allow for more consistency, continuity, moderation, and stability across executive leadership changes.¹¹ They posit that the proportional representation system allows for more effective and efficient decision-making protocols without having to sacrifice fair representation.

⁸ Bechtel, Michael M., Dominik Hangartner, and Lukas Schmid. "Does Compulsory Voting Increase Support for Leftist Policy?" *American Journal of Political Science* 60, no. 3 (July 2016): 752-67.

⁹ Moral, Mert. "The Passive-Aggressive Voter: The Calculus of Casting an Invalid Vote in European Democracies." *Political Research Quarterly* 69, no. 4 (December 2016): 732-45.

¹⁰ Curtice, John, and Phil Shively. "Who Represents Us Best? One Member or Many?" *Centre for Research Into Elections and Social Trends* 79 (September 2000): 1-28.

¹¹ Lijphart, Arend. "The Advantages of PR - for Voters and for Politicians." *The Good Society* 5, no. 2 (Spring 1995): 20-21.

Furthermore, the drawing of local districts is considerably easier; there is no need to match population sizes of all districts because the ability to elect multiple candidates into office allows all involved communities to have fair representation. This is particularly noted in the Senate elections of Australia. Regardless of population size, the delegation of senators sent from any state will be proportional to the way in which their constituents vote. Partisan gerrymandering is also rendered ineffective and pointless for the very same reason.¹²

Political parties can no longer campaign in swing territories or specific areas in which they seek support; instead, they are not required to campaign equally across all territories in order to ensure that they can win an election, elect a candidate, or pass a policy or referendum.¹³ As candidates are competing against all other candidates, the use of negative campaigning to tear down an opponent is not as useful. Therefore, candidates are no longer required to pander to the small elites in order to gain significant support but can turn their attentions to the mass population in order to gain the support necessary to be elected.

In the proportional representation system, votes are less likely to be wasted as their value can be transferred to other candidates. This increases the incentive and likelihood for voters to participate in elections. The increase in proportionality thereby indirectly increases voter turnout and minority representation within the government.¹⁴

1.1.3 The Weakness

With significant strengths, there are also considerable weaknesses that require attention. Within a preferential voting system, there are two pathways: full or optional preferential voting. In full preferential voting, people are required to rank all candidates in order of their preference, whereas in optional, people can rank as many or as few candidates as they would like.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

Regardless of whether they are full or option, all preferential voting systems, Scott Bennett and Rob Lundie argue, have a tendency to favor majority parties over minority parties.¹⁵ Minority parties struggle to gain enough votes to survive until the final rounds of selection; they may garner enough support to pass the first few rounds of vote counting, but invariably lose because they cannot gain a majoritarian victory.

Furthermore, the overall national vote count can favor a specific party but still see that party fail to make government. This occurs due to a number of the votes being locked up in safe seats.¹⁶ For example, many supporters of a certain party live within the same electorates, thus ensuring that those few electorates elect candidates of said party through a strong majority vote. However, the population of their opposition is more widespread with a weak majority vote. Therefore, the election results in several oppositional seats and only a few party seats, creating an oppositional government.

Another consideration for the involvement of parties in the election is the option to vote “above the line.” Voting “above the line” allows the party to determine the preference of candidates within the party and thus ensures that the top candidates within the party are guaranteed election. Additionally, this system can result in three-cornered contests between political parties or coalitions, incentivizing the manipulation of voters to pull them away from opposing parties or coalitions.

A problem that is particular to the optional preferential voting system is the exhaustion of votes.¹⁷ In this system, voters are not required to rank all candidates. Therefore, once all of their ranked preferences have been exhausted, the vote is removed from the pool as it can no longer contribute to the count.

¹⁵ Bennett, Scott, and Rob Lundie. "Australian Electoral Systems." *Parliament of Australia Department of Parliamentary Services*, no. 5 (August 2007): 1-31.

¹⁶ Bennett, Scott, and Rob Lundie. "Australian Electoral Systems." *Parliament of Australia Department of Parliamentary Services*, no. 5 (August 2007): 1-31.

¹⁷ Ibid.

In a preferential voting system, candidates of the same political party are in competition with one another just as much as they are in competition with candidates of other political parties. Therefore, this makes the management of their campaign finances much more complicated. The political party can no longer manage the finances of all of their candidates as it creates a conflict of interest. As such, the management of campaign finances is decentralized and significantly more difficult to supervise or enforce.¹⁸

It is not shown that preferential voting helps to stabilize the political party system or prevent party fragmentation. In fact, it may cause more fragmentation.¹⁹ Individual candidates, who now control all of their own campaign finances without political party interference, have the means and motive to go against their own political party on certain issues. Because they are required to campaign to all their constituencies in order to garner enough support for election, they may forsake a number of their political party's platforms and policies in order to gain the support of the people.

Even more, from the perspective of the voter, the use of a preferential voting system alone does not seem to provide incentive for political participation through voting at elections. People are not any more likely to vote in a system of preferential voting than any other system.²⁰

A critique of the proportional representation system can be made in regards to the uneven distribution of voters on the political spectrum. Liberal or leftist voters tend to cluster in larger urban areas while their conservative or rightist counterparts are often spread out through rural territories. As such, regardless of the average size of the district, liberal and leftist candidates will be clustered in a smaller number of districts while conservative and rightist candidates will

¹⁸ Karvonen, Lauri. "Preferential Voting: Incidence and Effects." *International Political Science Review* 25, no. 2 (April 2004): 203-26.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Karvonen, Lauri. "Preferential Voting: Incidence and Effects." *International Political Science Review* 25, no. 2 (April 2004): 203-26.

be spread out through several districts.²¹ In recognizing this issue within the proportional representation system, individuals, political parties, and coalitions thus are required to strategize around how to maximize the value of a vote. This follows the same notion of safe seats that was previously discussed as a critique of preferential voting.

In addition to this, Orit Kedar, Liran Harsgor, and Raz A. Sheinerman argued that because of this particular situation, conservative candidates are much more willing to push for radical policies and platforms. Their liberal counterparts tend to take on more centrist policies and platforms in an attempt to maximize voter support and increase their likelihood for election.²² Norm Kelly posit that on a national level, the liberal and conservative politics may balance one another out, but there is no guarantee that this would occur.²³ As such, the overall system would seem to support, or at least lean toward, conservative and right-wing politics.

Another critique of the proportional representation system is that regardless of population size, each state is able to elect the same number of candidates into the Senate.²⁴ A basic understanding of this system then shows that some votes inherently carry more weight than others; those in less populous states have more of a say regarding their representation than those of more populous states.

Furthermore, single-member districts, or electorates in the case of Australia, are evenly divided based on population, but are limited by state borders. This means that electorates that have more or less people than the average electorate will invariably have less or more say in their representation, respectively.²⁵ The most notable examples are the Northern Territory and the Australia Capital Territory. The entire Northern Territory has a small population

²¹ Kedar, Orit, Liran Harsgor, and Raz A. Shei. "Are Voters Equal Under Proportional Representation?" *American Journal of Political Science* 60, no. 3 (July 2016): 676-91.

²² Ibid.

²³ Kelly, Norm. "One Vote, One Value." In *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management*, 109-30. ANU Press, 2012.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

and thus, as their electorate is limited by their state borders, each individual carries more weight than the average vote. The Australia Capital Territory, on the other hand, is densely populated and therefore its votes are diluted due to the borders of its territory. From this, it becomes clear that in this system, not all votes are counted equally all the time.

As previously discussed, Australia maintains compulsory voting for all Australian citizens of the age eighteen or older. Though it has been argued to increase participation in elections, there is also a fear that it forces uneducated or ill-informed voters to cast a vote as well, reducing the overall quality of the electoral outcome.²⁶ However, this is not the only concern with it comes to compulsory voting policies.

Not all votes that are cast under a compulsory system are valid votes; some votes are purposefully casted to be invalid.²⁷ Studies have shown that there are three general reasons for why an invalid vote may be cast: the voter may be confused about the candidates, issues, platforms, or policies; the voters may be discontent with the choices that are offered to them; or the voters may feel apathy towards the options or the process. They can feel no incentive to care or to like the options which are provided to them and thus are more inclined to cast invalid votes.

1.2 The Political Parties

1.2.1 The Structure

According to the Parliamentary Education Office of Australia, political parties are organizations that aim to represent groups of peoples or ideas. Their goal is to nominate candidates and then have those candidates elected into a Parliamentary office, granting said candidates with the capability to then implement the ideologies of the respective political

²⁶ Kelly, Norm. "One Vote, One Value." In *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management*, 109-30. ANU Press, 2012.

²⁷ Moral, Mert. "The Passive-Aggressive Voter: The Calculus of Casting an Invalid Vote in European Democracies." *Political Research Quarterly* 69, no. 4 (December 2016): 732-45.

party.²⁸ To understand the nuanced nature of political parties in Australia, it is crucial to understand this definition and its relation to the electoral system.

In Australia, there are currently three major political parties and dozens of minor political parties. The three major political parties include the Australian Labor Party, the Liberal Party of Australia, and the Nationals. The Australian Labor Party is a left-leaning political party with the Liberal Party of Australia serving as its foil, the right-leaning political party. The Nationals are a further right-leaning political party. Due to similarities in their ideologies, the Liberal Party of Australia and the Nationals have created a coalition.

The creation of a coalition is possible when two or more political parties decide to share resources in an attempt consolidate power and influence, have their candidates elected, and implement their respective or shared policies. The Liberal Party of Australia and the Nationals have formed a long-lasting coalition that spans the past several decades of Australia's political history.

Minor political parties usually have very limited representation in the Australian parliament, but their elected members can serve as swing votes in the Parliament. Australia's political party system also accommodates for the existence of micro-parties. Micro-parties, though few and far in between, can have influence over elections within Australia.

1.2.2 The Strengths

Australia's political party registration system is organized a way to maximize the efficiency of the operation of political parties: the government is able to regulate the registration and management of political parties, as well as how they interact with the people and the government.²⁹ For example, registered political parties can have access to public funding through

²⁸ Parliamentary Education Office. "Learning." Parliamentary Education Office. <https://www.peo.gov.au/learning/fact-sheets/political-parties.html>.

²⁹ Kelly, Norm. "Party Registration and Political Participation: Regulating Small and 'Micro' Parties." In *Party Rules?: Dilemmas of Political Party Regulation in Australia*, 73-100. ANU Press, 2016.

the government and can receive official recognition on ballot papers. In exchange they have to disclose their financial information and ensure that they meet reporting requirements. More recent edits and adjustments within the law regarding political party registration has included strengthening the support of currently existing political parties while also creating pathways for the creation of new political parties.

Norm Kelly posits that the creation of political parties is crucial to any and all democracies due to their ability to ensure fair elections. The existence of political parties helps to create a clear platform with which political candidates can support or challenge, to create the opportunity for political competition between such ideological and policy platforms, and to create a quick and easy method for voters to immediately identify candidates and policies to make more informed choices.³⁰

It has also been argued, though, that the existence of political parties in a bipartisan democracy tends to create more loyalty to political parties, especially in the face of oppositional political parties.³¹ Though Australia is not strictly a bipartisan democracy, it does generally behave like one; the Australian Labor Party serves as the primary left-wing political party with the coalition of the Liberal Party of Australia and the Nationals serving as the primary right-wing political party.

In typical majoritarian election systems, left-wing political parties tend to stray towards more moderate political stances in order to gain larger appeal for election.³² As stated in the discussion of the electoral system, this is in part due to the fact that most left-leaning voters tend to be clustered in urban districts; left-wing political parties and candidates in rural districts thus feel pressured to move towards moderation. It is notable, though, that these efforts

³⁰ Kelly, Norm. "Registration of Political Parties." In *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management*, 83-98. ANU Press, 2012.

³¹ Bowler, Shaun, David J. Lanoue, and Paul Savoie. "Electoral Systems, Party Competitions, and Strength of Partisan Attachment: Evidence from Three Countries." *The Journal of Politics* 56, no. 4 (November 1994): 991-1007.

³² Becher, Michael. "Endogenous Credible Commitment and Party Competition over Redistribution under Alternative Electoral Institutions." *American Journal of Political Science* 60, no. 3 (July 2016): 768-82.

to be more moderate do not necessarily increase the likelihood of a political party or candidate to actually be elected into office.

Michael Becher thus posits that Australia, operating under a proportional representation system and not a majoritarian one, is not subject to this problem.³³ Left-wing political parties and candidates are free to pursue their ideologies and policies of interest. One way in which political parties can increase their appeal to the voting peoples is by forming coalitions. Coalitions can help to mediate between far-left policies and ideologies of a political party and the needs and wants of the voting peoples.

Although political parties do not feel the pressure to centralize or become more moderate, they too do not feel pressure to become extremist in their ideologies. Lawrence Ezrow argues that the system of proportional representation allows for greater political proportionality, which allows political parties to operate as they desire without feeling an institutional push for extremism.³⁴

Though the Australian Labor Party and the coalition of the Liberal Party of Australia and the Nationals serve as the primary political parties of interest, there are a number of minority parties that have influence in Australia. Beyond the minority parties, there are yet another group of political parties: the micro-parties of Australia. Micro-parties are often created with a specific purpose or function in mind: to either support the political careers of a particular candidate, who tends to be the micro-party's founder; to support a specific issue, essentially existing a single-issue political party; or to harvest the political preferences of the general population.³⁵

³³ Becher, Michael. "Endogenous Credible Commitment and Party Competition over Redistribution under Alternative Electoral Institutions." *American Journal of Political Science* 60, no. 3 (July 2016): 768-82.

³⁴ Ezrow, Lawrence. "Parties' Policy Programmes and the Dog That Didn't Bark: No Evidence That Proportional Systems Promote Extreme Party Positioning." *British Journal of Political Science* 38, no. 3 (July 2008): 479-97.

³⁵ Kelly, Norm. "Party Registration and Political Participation: Regulating Small and 'Micro' Parties." In *Party Rules?: Dilemmas of Political Party Regulation in Australia*, 73-100. ANU Press, 2016.

Micro-parties exist because of their narrow focus, which allows for much more efficiency and efficacy in comparison to the major political parties. Due to their small size, micro-parties are easily maneuverable and thus able to be strategically positioned in order to exploit the weaknesses of major political parties and the electoral system.³⁶ Norm Kelly argues that the major political parties already recognize these weaknesses but feel no need to address them, giving micro-parties that opening they need to establish themselves as a considerable threat to the major political parties' dominance.

Micro-parties are able to organize their policies and run their internal politics without the need to confer with their membership; major political parties are often bogged down by the democracy that they grant their members.³⁷ In this way, people who join micro-parties find it as a simple and easy way to contribute to single-issues or solo political candidates without feeling pressured to meet certain expectations of commitment. Micro-parties, in turn, take advantage of this belief and allow their members to participate through social media interaction and various informal pathways, unlike their major political party counterparts.

1.2.3 The Weaknesses

In exchange, there are considerable downfalls to the Australian political party system. In single-member electorates, it is significantly more difficult for minor political parties to win; therefore, there is a lack of incentive for people to establish and register minor political parties in these single-member electorates.³⁸

Furthermore, candidates in these districts, that now lack a political party to support them, are disadvantaged when they run up against those who do have the support of a political party, particularly a major political party. Candidates that run for office with formal

³⁶ Ibid.

³⁷ Kelly, Norm. "Party Registration and Political Participation: Regulating Small and 'Micro' Parties." In *Party Rules?: Dilemmas of Political Party Regulation in Australia*, 73-100. ANU Press, 2016.

³⁸ Kelly, Norm. "Registration of Political Parties." In *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management*, 83-98. ANU Press, 2012.

support of a political party cannot access resources that are regulated by the government for the purpose of being distributed to political parties.³⁹ As previously mentioned, the institutional structure allows for the regulation of political parties, the collecting of information, and distribution to political parties for use and strategic positioning. However, these individual candidates are disconnected from that institutional structure and are thus unable to strategize around the behavior and operation of other candidates' campaigns. This thus creates a strong incentive for candidates running for political office to join a political party within their electorate, even one that may not completely support their platform. This incentive to join a political party then reinforces an electoral system that favors major political parties, or even bipartisan democracy.

Recently in 2006, the Government of Prime Minister Howard performed a de-registration of all political parties that had not had parliamentary representation currently or previously. After the removal of these unrepresented political parties, the government created stricter and more stringent policies for the registration of political parties.⁴⁰ One of the new requirements demanded that all political party registrations list, at a minimum, five hundred active members; many smaller political parties failed to meet this requirement and were thus disbanded indefinitely.

The overall policy to de-register small political parties can be seen as a move to consolidate power and reduce competition in the overall system. Partisan politics, particularly of the major political parties, can thus be seen to have a significant impact on how political parties exist and operate.⁴¹ As the Government of Prime Minister Howard was held by the coalition between the Liberal Party of Australia and the Nationals, a conservative right-wing coalition, some would argue that conservative ideologies drove the policy to de-register several small political parties.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Kelly, Norm. "Registration of Political Parties." In *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management*, 83-98. ANU Press, 2012.

Micro-parties, despite their unique ability to exploit the weaknesses of major political parties, still face a massive disadvantage. For example, they tend to be lacking in membership, electoral support, parliamentary representation, and policy platform.⁴² Due to their significantly smaller size in comparison to major political parties, they often are relegated to operating within single electorates, more specifically rural electorates. Micro-parties thus must pull out all the stops to appeal to as many local voters as possible. One way they managed to do so is by reaching out to individuals who have historically support minor political parties; some of these voters support minor political parties out of protest against major political parties and are thus more willing to support micro-parties in the absence of other options.⁴³

It is of importance to note that micro-parties are not simply victims of the system, but also perpetrators of some institutional weaknesses as well. For example, micro-parties tend to be founded and, thus, centered around men, disadvantaging and disproportionately representing women in leadership.⁴⁴ Micro-parties, as stated previously, also take advantage of the weaknesses in the system in order to promote their single issue or solo candidates: they utilize social media and internet-based strategies to harvest names for membership lists, requiring minimal participation. This practice allows micro-parties to build a significant enough membership list to register as a political party while also not truly engaging with the membership that they curate. Due to its size, lack of internal activity, unengaged membership, and narrow focus, the government has a difficult time regulating micro-parties.⁴⁵

⁴² Kelly, Norm. "Party Registration and Political Participation: Regulating Small and 'Micro' Parties." In *Party Rules?: Dilemmas of Political Party Regulation in Australia*, 73-100. ANU Press, 2016.

⁴³ King, Tom. "The Advent of Two New Micro Parties: The Palmer United Party and Katter's Australia Party." In *Abbott's Gambit: The 2013 Australian Federal Election*, 293-307. ANU Press, 2015.

⁴⁴ Kelly, Norm. "Party Registration and Political Participation: Regulating Small and 'Micro' Parties." In *Party Rules?: Dilemmas of Political Party Regulation in Australia*, 73-100. ANU Press, 2016.

⁴⁵ Ibid.

2. Historical background

2.1 Pre-federation

Since Australia was colonised by Great Britain in the late 19th century, Australian politics had been heavily influenced from British Empire. Prior to the establishment of the independent Commonwealth, Australia under British rules held the first parliamentary election on 31 October 1843 to elect the New South Wales Legislative Council, in which previous members were appointed.⁴⁶ Pre-federal era introduced first-past-the-post system to Australians which this system is still common today at the British parliamentary election. This voting system allows candidate who gains the highest votes to be elected despite he or she does not get the absolute majority or number of votes more than 50 percent.⁴⁷ Moreover, in 1856 Australian Secret Ballot made its debut in three British colonies, namely Victoria, Tasmania and South Australia. Interestingly, this version of secret ballot was recognised and used worldwide with the name that came after its origin as Australian Ballot.⁴⁸

2.2 Post-independence

Australia gained independence from the United Kingdom on 1 January 1901 after the series of consultation and referendum among six British colonies to form a federation with the Constitution of the Commonwealth of Australia enforced as the core institution. As Australia is federal parliamentary constitutional monarchy, the Governor-General represents Queen Elizabeth II of the UK as the head of state (in a symbolic, non-political manner), while Prime Minister serves as the head of Commonwealth government and each state is led by their

⁴⁶ AEC. (2016, March 23). *Events in Australian electoral history*. Retrieved from Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/Elections/Australian_Electoral_History/reform.htm

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Bennett, S., & Lundie, R. (2007). *Australian Electoral System Research Paper*. Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services

premiers.⁴⁹ The first federal election took place on 29-30 March 1901 having Edmund Barton elected as the first Prime Minister.⁵⁰

Contemporarily, the Constitution of the Commonwealth specifically set the term for the federal parliament to rotate every three years. Under the constitution, Australians are eligible to vote at the age of 18 and the voting is regarded as civic duty since the compulsory voting by federal law was enforced in 1924. However, due to the discrimination of indigenous people (Aborigines), they did not get to vote until 1962 voluntarily and mandatorily in 1984.⁵¹ Thus, 1984 is marked as the year that compulsory voting is applied to all Australian citizens. Notably, Australia is one of the few countries in the world that voting is compulsory. Australian voters are required to present themselves at the voting ballot, otherwise will be penalised by the Commonwealth Electoral Act.

Not only compulsory voting, but also preferential voting system was also applied to the election of both House of Representatives and Senate in order to promote democratic values on election. Preferential voting in Australia resembles that of the United States (commonly known there as instant-runoff voting system). It was first introduced to the Commonwealth in 1918 in response to the rise of minor political party representing farmers and widely spread across the federation.⁵² This report will discuss about these two type of voting system in Australia, mainly compulsory and preferential voting, deeply in detail in the later sections.

⁴⁹ *Federation*. (n.d.). Retrieved from Australian Government: <https://www.australia.gov.au/about-government/how-government-works/federation>

⁵⁰ Rutledge, M. (1979). *Barton, Sir Edmund (Toby) (1849–1920)*. Retrieved from Australian Dictionary of Biography: <http://adb.anu.edu.au/biography/barton-sir-edmund-toby-71>

⁵¹ Stretton, P. (2010, December 22). *Indigenous people and the vote*. Retrieved from Parliament of South Australia: http://www.aec.gov.au/voting/indigenous_vote/aborigin.htm

⁵² Bennett, S., & Lundie, R. (2007, August 21). *Australian electoral systems*. Retrieved from Research Paper no. 5 2007–08: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp0

3. Current Australian electoral system

Australian electoral system is run by the government through the work of Australian Electoral Commission (AEC). As mentioned earlier about its complexity, Australian electoral system consists of principles that are legally applied to all eligible voters. In this section, this report will explain the voting systems that are used to elect members of federal parliament. At the federal level, Australian government is a bicameral parliament with 150 seats for the House of Representatives and 76 seats for the Senate. Australian parliamentary election is run by two significant types of electoral system: preferential voting for the House of Representatives and proportional representation for the Senate.⁵³

3.1 Preferential voting system

Preferential voting system is the electoral system for the election of the House of Representative that the members of parliament will be elected from single-member electorates.⁵⁴ In Australia, full preferential voting is applied at the federal election which means that voters are compulsorily required to vote for all their preferred candidates in order of their preferences.⁵⁵ (Whereas at the state level, New South Wales allow their citizens to vote in optional preferential system which mean voters have to come to vote, but they do not need to provide their preferences and can also vote only one candidate.⁵⁶) How this method works is similar to majority system where absolute majority over 50 percent is needed, but preferential voting is added to reach the final result because voters can vote for more than one candidate and put their preferred choices in order. Instead of marking a cross on their most preferred candidate, they are required to fill number 1 as it is called “first preference”, number 2 for their

⁵³ Owen, P. (2013, August 14). *How does Australia's Voting System Work?* Retrieved from The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2013/aug/14/how-does-australia-s-voting-system-work>

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ *History of Preferential Voting in Australia*. (n.d.). Retrieved from ABC News Online: <http://www.abc.net.au/elections/federal/2004/guide/prefhistory.htm>

⁵⁶ Danby, M. (2010, December 2). *Wasted votes undermine democracy*. Retrieved from ABC News: http://www.abc.net.au/news/2010-11-23/wasted_votes_undermine_democracy/41416

second preference, and so on depending on number of candidates that exists on the ballot paper.⁵⁷

Figure 3.1 Sample of House of Representatives ballot paper

BALLOT PAPER
HOUSE OF REPRESENTATIVES
STATE
ELECTORAL DIVISION OF
DIVISION NAME

**Number the boxes
from 1 to 8 in the
order of your choice.**

2 SURNAME, Given names
INDEPENDENT

3 SURNAME, Given names
PARTY

7 SURNAME, Given names
PARTY

4 SURNAME, Given names
PARTY

1 SURNAME, Given names
PARTY

5 SURNAME, Given names
PARTY

6 SURNAME, Given names
PARTY

8 SURNAME, Given names
PARTY

**Remember...number every box
to make your vote count.**

AEC
Australian Electoral Commission

Source: Owen, P. (2013, August 14). How does Australia's Voting System Work? The Guardian.

To be elected, Australian candidates have to compete for an absolute majority or 50 percent plus one vote. Absolute majority is counted from either first preference or the distribution of later preferences. For example, if a candidate receives more than 50 percent for his or her first preferential votes, he or she is automatically elected to the parliament. But if there is none of the candidates who gains absolute majority after first preferences are counted, preferential process will occur. In this case, a candidate who obtains the least votes is eliminated with his or her votes distributed to the count of second preferences for other candidates. The

⁵⁷ Bennett, S., & Lundie, R. (2007, August 21). *Australian electoral systems*. Retrieved from Research Paper no. 5 2007–08:
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp0

remaining candidates will then receive more votes from second preferential votes from the re-examined ballot paper. The count of later preferential votes will be continued if no candidate can gain absolute majority under the same manner until there appears to be a candidate who receives more than 50 percent from all his or her preferences.⁵⁸

The logic behind the preferential voting system is that an Australian candidate is elected from the absolute majority that he or she gets not only simply from a single vote, but also subsequent preferences⁵⁹. The result of the election under this voting system is believed to satisfy the majority of the voters because an elected candidate is preferred by mostly everyone, despite he or she may not be their first choice. Arguments in favour of preferential voting mostly point out this perspective as an advantage of the system that the elected candidate is the most preferred one and everyone would be happy with the result.⁶⁰

Another advantage of this system is the reduction of wasted votes. Preferential voting encourages voters to exercise their right to vote because the system makes them believe that all vote count. Most of the time, voters under other systems are reluctant to go to vote because their votes may not make any difference. But under preferential voting they can still support their preferred candidates either they are independent or from minor parties whose chance of them getting elected is relatively low.⁶¹ The preferential votes help reduce the wasted votes by redistributing the votes for a disqualified candidate to the others remaining, unlike in the other system that only votes for winning candidate count.⁶² Moreover, the system also allows the two-party dominance to flourish their strong tie because political parties with similar ideologies

⁵⁸ Owen, P. (2013, August 14). *How does Australia's Voting System Work?* Retrieved from The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2013/aug/14/how-does-australia-s-voting-system-work>

⁵⁹ *History of Preferential Voting in Australia*. (n.d.). Retrieved from ABC News Online: <http://www.abc.net.au/elections/federal/2004/guide/prefhistory.htm>

⁶⁰ Egan, N. (2017, June 8). *Preferential Voting Explained*. Retrieved from Youtube: https://www.youtube.com/watch?v=W9_mUquuB4

⁶¹ *Preferential Voting in Australia*. (n.d.). Retrieved from Australian politics.com: <http://australianpolitics.com/voting/preferential>

⁶² Bennett, S., & Lundie, R. (2007, August 21). *Australian electoral systems*. Retrieved from Research Paper no. 5 2007–08: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp0

or policy agendas can help each other win the election by exchanging their preferences.⁶³ Having preferential voting helps pave the way for Australia to secure its parliamentary stability.⁶⁴

3.2 Proportional representation system

Proportional representation system is used in the Senate election. Australian Upper House is regarded as the most powerful part of the parliament as it can alter the legislation.⁶⁵ Australia Senate consists of 76 members. Twelve of whom come from each state and another two senators are from each territory. Unlike the members of representatives, Senators are elected from multi-member electorates and stay six year in the office. However, half of them have to rotate every three years as well as senators from the two territories cannot hold the seats longer than three years.⁶⁶

Proportional representation system for Senate election is also conducted under preferential system combined with single transferable vote and above the line system as the way to allow more variety of political representation from independent candidates or candidates from non-major parties. As the Senate carries the task of balance of power in the legislative branch, it is important to have them elected from more diverse political parties in order to raise the concerns during law enactment.

In 1984, above the line voting system was introduced to Senate election. It is formerly called “group voting ticket.” Group voting ticket differs from normal preferential voting ballot. On a ballot paper, there are two separate sections: a group of candidates or parties for voters to vote for them as a group in one part (which is called above the line) and other individual

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ AEC. (2016). *Above the line and below the line voting: Senate Ballot Paper Study 2016*. Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/About_AEC/research/files/sbps-atl-and-btl-voting.pdf

⁶⁶ *About the Senate*. (n.d.). Retrieved from Parliament of Australia: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/About_the_Senate

candidates who do not join any group in the other part (called below the line).⁶⁷ A certain group can be formed by candidates with similar interests. They must create their official order and register to the Australian Electoral Commission (AEC). When it comes to voting method, the paper will present two parts of voting list as described above.⁶⁸ In above the line part, voters are allowed to fill in number 1 for the whole group. On the contrary, voters who do not wish to vote for a particular group can choose to vote in below the line part in which contain individual candidate list to fill in the numbers of their preferences. It is important to note that every box must be filled with numbers, otherwise it would be considered as an informal vote.⁶⁹ However, Australia has recently reformed Senate election by cancelling the use of group voting ticket in the 2016 federal election in response to disproportional results of the previous elections. Single transferable vote and above the line voting system still remain.⁷⁰

⁶⁷ AEC. (2016). *Above the line and below the line voting: Senate Ballot Paper Study 2016*. Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/About_AEC/research/files/sbps-atl-and-btl-voting.pdf

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Muller, D. (2016). Senate voting reform and the 2016 Senate election. In *Parliamentary Library Briefing Book: Key Issues for the 45th Parliament* (pp. 6-9). Parliament of Australia and Department of Parliamentary Services.

Figure 3.2 Sample of Senate ballot paper

YOU MAY VOTE IN ONE OF TWO WAYS

Either:

Above the line
By placing the single figure 1 in one and **only one** of these squares to indicate the voting ticket you wish to adopt as your vote

A	or	B	or	C	or	D	or	E
☐		☐		☒		☐		☐
PARTY		PARTY		PARTY		PARTY		

Or:

Below the line
By placing the numbers 1 to 17 in the order of your preference

A	B	C	D	E	Ungrouped
PARTY	PARTY	PARTY	PARTY	PARTY	
☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names INDEPENDENT
☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names INDEPENDENT
☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names PARTY	☐ SURNAME Given names PARTY		
	☐ SURNAME Given names PARTY				

Source: AEC. (2016, March 10). Fact check: What do the proposed Senate voting changes mean for above the line voting? ABC News.

Above the line voting contributes to Australian Senate election in terms of reduction of wasted and informal votes and allowing more variety of candidates to assume the seats. Above the line part on the ballot paper simplifies the voting which make it less confused to the voters. Instead of them having to fill in numbers of preferences one by one, they can vote for the group directly if they want to. This allows casting vote to become much easier, thus level of wasted and informal votes is low in this system.⁷¹ Furthermore, the system itself is designed to create greater range of parties in order to reflect better public opinion. Candidates who are independent or from minor parties are likely to have better chance of winning Senate seats because less votes are required in this system compared to normal preferential voting. As the Upper House is in charge of balancing out the Lower House, it is crucial to have them come from diverse political background to provide broader views in decision-making process. In the past decades, the

⁷¹ Bennett, S., & Lundie, R. (2007, August 21). *Australian electoral systems*. Retrieved from Research Paper no. 5 2007–08: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp0

competition between minor and major parties for the Senate seat has become more intense as the number of non-major party candidates kept increasing.⁷²

4. Compulsory voting: Why is compulsory voting used at federal elections?

Apart from preferential voting, compulsory voting marks another significant element of Australian electoral system. Every Australian citizen who is at the age of 18 or over is required by law to attend the election at both federal and state level.⁷³ As mentioned earlier in the background, Australia is only one of the few countries that compulsory voting is enforced legally.⁷⁴ This part of the report will discuss how and why compulsory voting is active in Australia, including how it is maintained through public acceptance.

Primarily, compulsory voting was not familiar to the entire Commonwealth. It began with compulsory enrolment that was applied in 1911. However, Australia was not satisfied with the percentage of voter turnout. Prior to the enforcement of compulsory voting, low voter turnout was a major problem to Australian politics because election is a mean to represent voices of people in democratic society. Having low percentage of voters refers to the disengagement and unrepresentative politics. During 1903 election, only 46.86 percent of Australia eligible voters participated as the voting remained voluntary⁷⁵ and the latter never exceeded 70 percent of turnout.⁷⁶ The worst number of turnout was lower than 60 percent in

⁷² *How Important Are Preferences In Australian Elections?* (n.d.). Retrieved from Australianpolitics.com: <http://australianpolitics.com/voting/preferential/how-important-are-preferences-in-australian-elections>

⁷³ Hill, L. (2016, June 30). *Election explainer: why do I have to vote, anyway?* Retrieved from The Conversation: <http://theconversation.com/election-explainer-why-do-i-have-to-vote-anyway-57831>

⁷⁴ Beck, K. (2013, August 27). *Australia election: Why is voting compulsory?* Retrieved from BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-asia-23810381>

⁷⁵ AEC. (2016, March 23). *Events in Australian electoral history*. Retrieved from Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/Elections/Australian_Electoral_History/reform.htm

⁷⁶ Evans, T. (2006, January 16). *Compulsory Voting in Australia*. Retrieved from Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/Aobut_AEC/Publications/voting/files/compulsory-voting.pdf

1922 which dropped from 71 percent at the 1919 general election.⁷⁷ Therefore, compulsory voting system then came into force in 1924 at the federal election by the private bill to amend the Commonwealth Electoral Act to overcome low voter turnout.⁷⁸

It is not the Commonwealth that first adopted compulsory voting, but the state of Queensland introduced this system in 1914.⁷⁹ It took only two decades for the other states and territories to complete the process of compulsory voting adoption.⁸⁰ Moreover, Australia does not accomplish complete compulsory voting until 1984 due to the elimination of the discrimination against the Aborigines.⁸¹ These indigenous people were not included in the voting system until 1962 when the Electoral Act granted them the right to enrol and vote in voluntary manner. Therefore, 1984 is the year that all Australian eligible citizens including indigenous people are required to cast vote mandatorily.⁸²

The reason why compulsory voting is imposed is because Australian government aims at tackling down low voter turnout as well as promoting democratic values in parliamentary representation. After the adoption of compulsory voting in 1924, level of voter turnout never falls below 91 percent at every federal election, signifying the high degree of participatory democracy.⁸³ The principal argument in favour of compulsory voting is the legitimacy of political parties in office. When the majority of total eligible population votes for a certain political party or a coalition, it justifies public demands and common interests which can later indicate future direction of the government and campaigns for the next election. This will automatically force

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Hill, L. (2016, June 30). *Election explainer: why do I have to vote, anyway?* Retrieved from The Conversation: <http://theconversation.com/election-explainer-why-do-i-have-to-vote-anyway-57831>

⁸⁰ Evans, T. (2006, January 16). *Compulsory Voting in Australia*. Retrieved from Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/Aobut_AEC/Publications/voting/files/compulsory-voting

⁸¹ Stretton, P. (2010, December 22). *Indigenous people and the vote*. Retrieved from Parliament of South Australia: http://www.aec.gov.au/voting/indigenous_vote/aborigin.htm

⁸² Evans, T. (2006, January 16). *Compulsory Voting in Australia*. Retrieved from Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/Aobut_AEC/Publications/voting/files/compulsory-voting

⁸³ Beck, K. (2013, August 27). *Australia election: Why is voting compulsory?* Retrieved from BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-asia-23810381>

political parties to compete against each other or even cooperate by their public policies, manifestoes and agendas to secure their supports.⁸⁴ Once a winning party or coalition is elected to form a government, they can claim the legitimacy from this compulsory voting as they receive from the majority.⁸⁵ Moreover, election campaigns from each appealing political party will target the entire range of electorates, regardless age or career, meaning that the only way to secure the votes in the next election will be policy improvement and responsive government performance.⁸⁶

According to Professor Clem Macintyre from Adelaide University, compulsory voting can reflect the voice of the public because voting is a democratic process that generates a more representative government and prevents corruption in the electoral system itself. Voting is considered to be as important as other civic responsibilities such as paying tax and jury duty.⁸⁷ Legally speaking, the Constitution of the Commonwealth of Australia requires every citizen to enrol and take parts in political election. Any who neglects their right to vote shall be punished by paying a \$20 fine (in Australian Dollar) or spending a day in court.⁸⁸ For example, if a citizen failed to vote during 2016 election, the person will receive a letter from the AEC asking him or her to provide the sufficient reason why he or she fails to present at the voting ballot within the deadline. If he or she also fails to reply or pay the penalty, the case may be brought to the court with \$180 maximum fine and criminal conviction recorded.⁸⁹

⁸⁴ Chapter 5: *Compulsory voting - for and against*. (n.d.). Retrieved from State Library of New South Wales: <http://legalanswers.slnsw.gov.au/hot-topics-84-voting-and-elections/compulsory-voting-and-against>

⁸⁵ Hill, L. (2016, June 30). *Election explainer: why do I have to vote, anyway?* Retrieved from The Conversation: <http://theconversation.com/election-explainer-why-do-i-have-to-vote-anyway-57831>

⁸⁶ Harmsen, N. (2016, June 7). *Why do we have compulsory voting*. Retrieved from ABC: <http://www.abc.net.au/news/2016-06-07/why-do-we-have-compulsory-voting/748439>

⁸⁷ Harmsen, N. (2016, June 7). *Why do we have compulsory voting*. Retrieved from ABC: <http://www.abc.net.au/news/2016-06-07/why-do-we-have-compulsory-voting/748439>

⁸⁸ Beck, K. (2013, August 27). *Australia election: Why is voting compulsory?* Retrieved from BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-asia-23810381>

⁸⁹ O'Regan, S. V. (2016, June 23). *Why does Australia have compulsory voting?* Retrieved from SBS News: <https://www.sbs.com.au/yourlanguage/punjabi/en/article/2016/06/23/why-does-australia-have-compulsory-voting>

How does Australian government maintain public satisfaction of the compulsory voting since such a strict law applying to them? In terms of public opinion, Australian citizens are willing to enrol for voting rights despite debates from political scientists that compulsory voting is against democracy because of infringement of individual rights to choose for their own sake. Public acceptance to compulsory voting in Australia is also impressive according to Lisa Hill, a professor from Adelaide University. She argued that Australian civil-state relations are not predatory since the beginning of federation as it emerged from a referendum, not a revolution or war.⁹⁰ Australian political culture is oriented toward collective interests rather than individualism because of the geopolitics of Australia comprises of smaller ratio of demography compared to its vast size of the continent. Thus, state is perceived as “a provider of collective goods and a co-ordinating mechanism for the delivery of positive rights.”⁹¹

Given that Australia is a huge country, Hill claimed that Australian electoral authorities under the lead of Australian Electoral Commission has been working actively to create the “accessible and user-friendly environment”⁹² to every electorate, including those who are hospitalised, under pregnancy, illiterate, imprisoned, living in the remote areas or even living in the Antarctic.⁹³ To be precise, electoral commissions take such responsibility to provide electoral services at the lowest transaction and opportunity costs to the citizens ranged from electoral education, enrolment and registration, pre-poll and postal voting, mobile teams and supplies for overseas locations and et cetera.⁹⁴ Additionally, Australian elections are ensured to be held on Saturday, so that they do not interrupt weekday schedules of voters. These are the way that

⁹⁰ Hill, L. (2010). Public Acceptance of Compulsory Voting: Explaining the Australian Case. In *Representation* (pp. 425-438). London: Routledge.

⁹¹ Ibid.

⁹² Hill, L. (2011, August). *Compulsory Voting: What Choices Matter?* Retrieved from Indo-Pacific Governance Research Centre Policy Brief, University of Adelaide: https://www.adelaide.edu.au/indo-pacific-governance/research/policy/Lisa_Hill.pdf

⁹³ Hill, L. (2010). Public Acceptance of Compulsory Voting: Explaining the Australian Case. In *Representation* (pp. 425-438). London: Routledge.

⁹⁴ Hill, L. (2010). Public Acceptance of Compulsory Voting: Explaining the Australian Case. In *Representation* (pp. 425-438). London: Routledge.

AEC and involving authorities manage to maintain compulsory voting with such a satisfactory result because voters are accommodated to vote conveniently.⁹⁵

Apart from electoral management, Professor Hill also insisted that Australians accept compulsory voting and perceive it as a civic duty, not just a political right. According to International Social Survey 2005, majority of Australians marked ‘always voting in elections’ as priority for the emphasis of being good citizens.⁹⁶ Despite a punishment imposed if anyone fails to vote, there is rare chance of Australian electorates (less than 1 percent) to receive a call for a fine or court attendance.⁹⁷ In many other democracies like the United States or the United Kingdom, citizens of these countries perceive voting as a right which they can decide to exercise or not to because they find it inconvenient and it requires considerable efforts and resources to go to vote without knowing that their votes would be counted. This is not the case in Australia. Australians have been familiar with elections since the birth of the Commonwealth over a century ago. Therefore, political institution such as parliament is believed to represent the defender or the protector of individual right and liberty. Parliament’s authority to issue law is regarded as a safeguard to Australians because members of the parliament are democratically elected and representing the will of the people.⁹⁸ It is also the reason why Australians abandoned first-past-the-post and adopted preferential voting system as simple majority may not satisfy collective preferences.

In conclusion, compulsory voting is important to Australian electoral system because it was employed in order to overcome low voter turnout that sabotages the legitimacy of government. Compulsory voting is believed to be the way to encourage governments to be responsive and to perform better policy implementation, so that they can secure their supports from people in every class of the electorates, regardless ages or careers, because everyone exercises their right to vote. Moreover, voting is regarded to be civic responsibility rather than simply a right to Australian citizens as the country historically emerged from peaceful

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

referendum. Therefore, Australia can maintain compulsory voting under Commonwealth Electoral Act through the creation of friendly environment and public services to people and public acceptance of Australian eligible voters.

5. The reduction of wasted votes: How is it possible? (How does Australian electoral system reduce wasted votes?)

Along with the reason to reduce low voter turnout in Australia since the enforcement of compulsory voting, wasted and informal votes seem to become such a big deal to Australian electoral administrators as they aim to achieve better values of democracy in Australian society. This section will discuss about the role of Australian electoral system in reducing wasted vote which is its adoption of preferential voting system. In this section, only federal elections are observed.

To Australian political scholars according to ABC News, wasted votes are perceived as an “undermining factor to democracy.”⁹⁹ The news stated portrayed preferential voting system as a problem because some states such as New South Wales and Queensland implement “optional preferential voting (OPV)”, meaning that voters can vote their only choice of preference rather than exercise their full right to vote for all preferred candidates.¹⁰⁰ Despite compulsory voting is applied to all citizens, it does not mean that all preferential blank spaces have to be filled in. In this case, it is also considered as a wasted vote in preferential voting. Therefore, the wasted votes include uncounted votes, informal votes, and non-preferential votes.

⁹⁹ Danby, M. (2010, December 2). *Wasted votes undermine democracy*. Retrieved from ABC News: http://www.abc.net.au/news/2010-11-23/wasted_votes_undermine_democracy/41416

¹⁰⁰ Ibid

In order to make preferential votes counted, this section will explain by using examples provided by Australian Electoral Commission. As discussed earlier in the section of current electoral system for House of Representatives, preferential voting system requires voters to fill in numbers according to their preferences for each candidate listed on the ballot paper. A certain candidate will be elected once he or she gains an absolute majority (more than 50%) either from the very first preference or the later. Usually, there is none of any candidate to accomplish that in the first round.¹⁰¹ Preferential counting process is elaborated below.

Initially, all formal votes are counted for every candidate in the first round. Supposed there is no absolute majority, second preferences are counted after eliminated the candidate who receives the least votes which those votes will be re-examined and redistributed to the remaining candidates. Second preferences are re-counted from the mark number 2 on the ballot papers. When all votes are counted in the second round, second preferences will be added to the total votes as a 2nd total count. If an absolute majority is not yet reached, an exclusion process continues. In case of two candidates having the least votes equally, the one who receives the lowest votes in the previous round will be excluded. However, according to the AEC, it is possible to have second preferential vote count despite absolute majority is gained in the first round. This version is called full distribution of preferences that is used in favour of two-party-preferred (TPP) statistics.¹⁰²

Referring to a case study from 2010 election of House of Representative, Andrew Wilkie who was an independent candidate was elected after the fourth preferential vote counts. In table below, he ranked as the third candidate to receive the most first preferential votes with 21.26% after Jonathan Jackson from ALP (35.79%) and Cameron Simpkins from LP (22.65%). After Mel Barnes who gained the least votes was excluded, Barnes' votes were redistributed to four remaining candidates. In the second count, Wilkie gained more 0.41% and still ranked the third. However, no one had absolute majority. The third preferential vote count then took place.

¹⁰¹ Bennett, S., & Lundie, R. (2007, August 21). *Australian electoral systems*. Retrieved from Research Paper no. 5 2007–08: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp0

¹⁰² *Counting the votes for the House of Representatives*. (2016, May 10). Retrieved from Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/Voting/counting/hor_count.htm

This time, Wilkie surpassed his counterpart Simpkins by gaining more 9.23%. He finally got elected in the final fourth round of fourth preferential vote count of 51.21%.¹⁰³

table 3.1 Example of a distribution of preferences: Division of Denison (2010 federal election)

Total Formal Vote: 64 859 ¹					
Absolute Majority (50%+1): 32 430					
	WILKIE, Andrew (Independent)	JACKSON, Jonathan (ALP)	BARNES, Mel (SAL)	SIMPKINS, Cameron John (LP)	COUSER, Geoffrey Alan (GRN)
First count	13 788 votes 21.26%	23 215 votes 35.79%	Excluded 856 votes 1.32%	14 688 votes 22.65%	12 312 votes 18.98%
	+269 votes	+229 votes		+98 votes	+260 votes
Second count	14 057 votes 21.67%	23 444 votes 36.15%		14 786 votes 22.80%	Excluded 12 572 votes 19.38%
	+6 635 votes	+4 888 votes		+1 049 votes	
Third count	20 692 votes 31.90%	28 332 votes 43.68%		Excluded 15 835 votes 24.41%	
	+12 525 votes	+3 310 votes			
Fourth count	Elected 33 217 votes 51.21%	Excluded 31 642 votes 48.79%			

1. When the number of formal votes is odd, to calculate the absolute majority you first calculate 50 per cent of the total number of formal votes then round up to the next whole number.

Source: *Counting the votes for the House of Representatives*. (2016, May 10). Retrieved from Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/Voting/counting/hor_count.htm

¹⁰³ *Counting the votes for the House of Representatives*. (2016, May 10). Retrieved from Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/Voting/counting/hor_count.htm

Despite preferential voting seems to work well for Australian electoral system, non-preferential vote are now brought to the debates regarding wasted votes. In 2016 election for the double dissolution of Turnbull government, new Senate electoral system is reformed by the removal of group voting ticket.¹⁰⁴ However, above the line and below the line voting method still remain which lead to the debate of whether non-preferential votes are wasted. In above the line system, voters are allowed to fill in numbers for their preferences without completing every box, which mean some candidates do not get votes. According to the AEC, this is considered as the exhausted votes rather than wasted votes, but some parties and journalists are concerning over this issue because vote with no preference cannot be counted and therefore give some privilege to the final to-be-elected candidate.¹⁰⁵

In terms of reducing the wasted votes, Australian electoral system is designed to tackle it down by adopting compulsory vote to increase voter turnout and preferential voting to make every vote counts. It is considered that every vote is counted even though some candidates get excluded. Their votes are not wasted, but redistributed to their remaining counterparts unlike in the simple majority voting or first-past-the-post system.

6. Coherency of Australian electoral results

Australian political system comprises of multiple political parties with de facto two-party dominance, namely the Australian Labor Party (ALP) and the Coalition of Liberal Party, National party, Country Party and Liberal National Party.¹⁰⁶ In this report, the term Coalition and Liberal Party will be used interchangeably. This part of the report will present Australian electoral results, beginning with a brief explanation of history and general information about major political parties

¹⁰⁴ Muller, D. (2016). Senate voting reform and the 2016 Senate election. In *Parliamentary Library Briefing Book: Key Issues for the 45th Parliament* (pp. 6-9). Parliament of Australian and Department of Parliamentary Services.

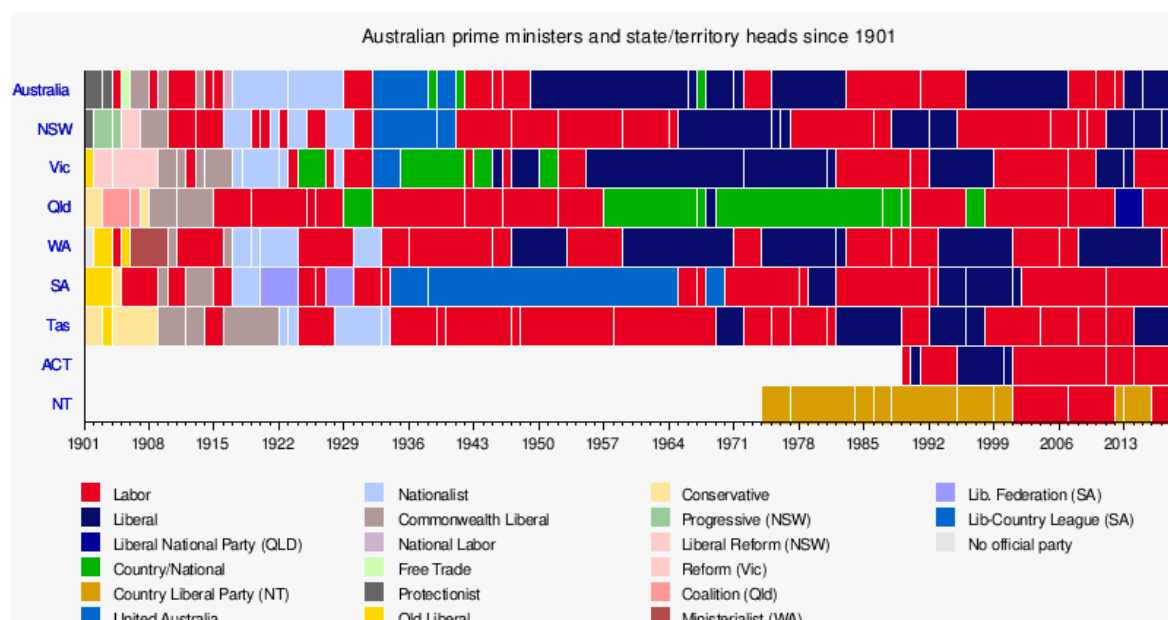
¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Oxfam. (n.d.). *How political parties work and why we have them*. Retrieved from Oxfam Australia:

<https://www.oxfam.org.au/get-involved/campaign-with-us/diy-campaigning/get-passionate-about-politics/how-political-parties-work-and-why-we-have-them/>

in Australia federal parliament and each state level. Moreover, this report would like to point out in advance that Australian electoral results are often incoherent due to its political history of federalism. Thus, to overcome such an incoherent result, Australian federalism should also be explained.

Figure 3.3 Australian heads of governments with political parties



Source: *Politics of Australia*. (n.d.). Wikipedia

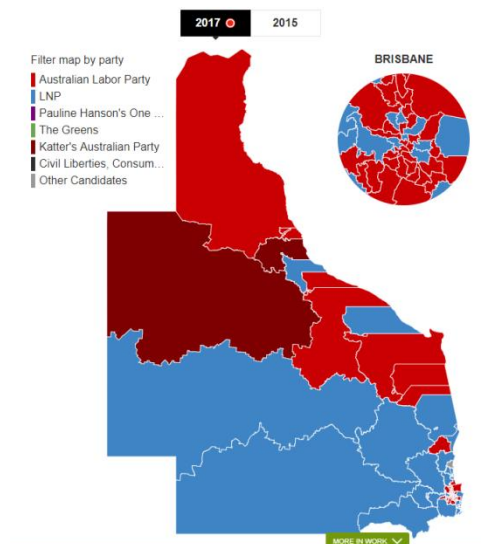
Partially, Australian political history has been recorded respectively by each state. For example, the ALP is the oldest political party founded by labour movement during the late 19th century with its constituency originally based in New South Wales, South Australia and Queensland. The ALP position is center-left, appealing supporters in urban middle and working class with democratic socialist policies.¹⁰⁷ Liberal Party and the Coalition are the center-right wing founded in 1944, representing economic liberalism for mainly businesses, middle class and rural citizens.¹⁰⁸ The two parties have been interchangeably taken office since the federation,

¹⁰⁷ *Politics of Australia*. (n.d.). Retrieved from Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Australia

¹⁰⁸ Ibid.

exchanging government and opposition statuses. Liberal Party is currently a majority government as Malcolm Turnbull assumes the Prime Ministership in 2015, succeeding Tony Abbott.¹⁰⁹

Figure 3.4 2017 parliamentary election result in Queensland



Source: Burke, L. (2017, November 26). State election makes the case for North Queensland to split.

news.com.au

Looking closely to Australian electoral administration in the state level, each state and territory has their own jurisdiction over elections of their premiers and parliaments, while the head of government of territory is called chief minister. Their elections are scheduled in the different term as most states and territories conduct their elections every four years unlike the Commonwealth that federal election takes place every three years.¹¹⁰ Since 1990s, two dominant parties are competing in both federal and state elections in which both of them have been counterbalancing each other through forming the government and the opposition. For example, in the recent 2016 election, Turnbull government comprised with his Liberal Party and

¹⁰⁹ *Australian Politics Explained for International Students*. (2017, September 25). Retrieved from Lonsdale Institute: <https://www.lonsdaleinstitute.edu.au/blog/australian-politics-explained-international-students/>

¹¹⁰ (2012). Introduction. In N. Kelly, *Directions in Australian electoral reform : professionalism and partisanship in electoral management* (p. 108). Canberra: ANU E Press.

the Coalition won the election.¹¹¹ Meanwhile, majority governments that Liberal Party and the Coalition have their strong hold are in New South Wales, Tasmania and South Australia.¹¹² This mean ALP is able to take control over most of the states such as Queensland, West Australia, Victoria, Australia Capital Territory and North Territory, resulting in the incoherency of electoral results between federal and state levels.¹¹³

Regarding electoral results in Australia, the nature of two-party dominance makes it difficult to reach the coherent results between federal and state elections due to the varied preferences of their constituencies. Even within states themselves, there is division between regions in terms of electoral results as well. For example, Queensland's 2017 parliamentary election showed the result of split between its Northern and Southern regions.¹¹⁴ To answer the question of coherence of electoral results at federal and state levels, such incoherency occurs because of, as mentioned earlier, two-party dominance.

Incoherency poses such challenges to many central government in terms of power centralisation. In case of Australia, Australian federalism under its constitutional framework already provides how to overcome such problems of different political parties ruling over each state.¹¹⁵ Australia used to be recognised as a federal state with decentralised administration in which states and territories delegated some of their authorities to the federal government. However, Australia federal government became more centralised during the World War II when the power of state governments is transferred to the Commonwealth through the constitutional

¹¹¹ Agency. (2016, July 10). *Australian election results 2016: Malcolm Turnbull claims victory after Bill Shorten concedes*. Retrieved from Independent UK: <https://www.independent.co.uk/news/world/australasia/australian-election-results-2016-federal-who-won-malcolm-turnbull-bill-shorten-a7129151.htm>

¹¹² *Current Heads of Government and Opposition Leaders*. (n.d.). Retrieved from Australianpolitics.com: <http://australianpolitics.com/states/current-governments-and-oppositions>

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Burke, L. (2017, November 26). *State election makes the case for North Queensland to split*. Retrieved from news.com.au: <https://www.news.com.au/finance/work/leaders/state-election-makes-the-case-for-north-queensland-to-split/news-story/75d6659f1263e09961ca2e332169c78>

¹¹⁵ (2008). Overview. In K. Baxter, R. Carling, C. Saunders, J. Pincus, W. Kasper, & C. Walsh, *Where to for Australian federalism?* (pp. 5-10). St Leonards: The Center of Independent Studies Limited.

amendment in 1942. The Constitution is amended to shift income tax levy from state to the federation, meaning that states has been relying on fiscal redistribution from the federal government since then.¹¹⁶

It is important to note that Australian federalism is constituted from the legal framework stated in the 1901 Constitution of the Commonwealth. Section 51 mainly provides the autonomy to the Commonwealth (or the federal parliament) and states to exercise and legislate their respective jurisdictions in which the Commonwealth parliament shall not prevail over state authorities in their areas. However, Section 109 preserves the right for Commonwealth law in the case of legislative inconsistency (i.e. if state law does not go along with Commonwealth legal condition or international treaty).¹¹⁷ Moreover, Section 96 specifies financial assistance from the Commonwealth or federal parliament to state governments, including the attachment of ‘stringent and inflexible, related or unrelated, conditions to specific purpose payment and national partnership’.¹¹⁸ Financial power of the federal government indicates its power over Australian states when it comes to negotiation over income redistribution. Thus, Australian administrative structure has been set up legally for Australian federalism to work despite incoherent electoral results occur.¹¹⁹

More practically, Australia also creates various forms of mechanism for intergovernmental cooperation, for example, the establishment of the Council of Australian Governments (COAG) as the coordinating intergovernmental institution in 1992 under Labor government of the then Prime Minister Paul Keating.¹²⁰ Each state in Australia is geographically, demographically, politically and environmentally different and therefore comprises of different public interests that varied state by state. It is crucial to have administration at the state level to

¹¹⁶ Bennett, S. (2006, December 1). *The politics of the Australian federal system*. Retrieved from Parliament of Australia: <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rb/2006-07/07rb04.pdf>

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Saunders, C. (2008). The Constitutional, Legal, and Institutional Foundations of Australian Federalism. In K. Baxter, R. Carling, C. Saunders, J. Pincus, W. Kasper, & C. Walsh, *Where To for Australian Federalism* (pp. 15-25). St Leonards: The Center of Independent Studies Limited.

¹²⁰ COAG. (n.d.). *About COAG*. Retrieved from Council of Australian Governments: <https://www.coag.gov.au/about-coag>

respond to such demands, but at the same time national policies should also matter once it comes to uniformity of the nation. COAG is the solution to Australian governments at both federal and state levels by gathering heads of government and the President of the Australian Local Government Association to discuss national significances and management that require coordinated actions by Australian governments.¹²¹ Apart from COAG, the network of intergovernmental arrangements such as ministerial councils are also set up along with agreements. One of the examples can be the use of Section 96 from the Constitution to an incentive to the states, regardless which political parties are in power at any level of governments.¹²²

In conclusion for this section, Australian electoral results may contrast from state to state, including that of the federal election due to the long political history of federation and its nature that constituencies have been used different political parties. Australia, however, is able to centralize its power through Australian federalism provided by Commonwealth legislation or the Constitution and the establishment of the wide-ranged intergovernmental cooperation such as Council of Australian Governments (COAG).

7. Australian policy formulation

The nature of federal state is power delegation of each respective state given to the federal government to serve for the uniformity of the nation. It is unlike a unitary version that national central government controls vertically over every level of public administration through absolute legislative power. The states in a federal form of government thus possess their own autonomy over their individual jurisdiction in specific areas, and are partially subjected to federal

¹²¹ Saunders, C. (2008). The Constitutional, Legal, and Institutional Foundations of Australian Federalism. In K. Baxter, R. Carling, C. Saunders, J. Pincus, W. Kasper, & C. Walsh, *Where To for Australian Federalism* (pp. 15-25). St Leonards: The Center of Independent Studies Limited.

¹²² Ibid.

legislation.¹²³ Regarding Australian administrative system, this report will briefly describe the responsibilities of governments at federal and state levels and will provide case studies of how a national policy is transferred or influencing state governments by using skilled labour immigration and asylum seekers policies.

Constitution of the Commonwealth indicates the responsibility of the federal government that covers mainly national defence, trade, currency, taxation, postal service, telecommunication, foreign policy, social security and pension, and immigration.¹²⁴ In 1942, the Commonwealth government became more involved in state affairs through funding policies regarding healthcare, education, environmental issues, industrial relations and etc., as stated in Section 96 of the Constitution.¹²⁵ Since the World War II, Australian federal government centralised its power from states to prevent severe economic downturn and to retrieve its financial resources by the amendment of the Constitution to monopolise income taxation. The amendment remains untouched until today, resulting in the heavy reliance of state governments on federal vertical fiscal allocation.¹²⁶ At the same time, state governments are in charge of the more specific tasks such as regulation on schools and hospitals, public transportation, environment conservation, agriculture and fishery, consumer protection, police and prisons, employment, and etc.¹²⁷

¹²³ Bennett, S. (2006, December 1). *The politics of the Australian federal system*. Retrieved from Parliament of Australia: <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rb/2006-07/07rb04.pdf>

¹²⁴ *The Roles and Responsibilities of Federal, State and Local Governments*. (n.d.). Retrieved from Parliament of New South Wales: <https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/The-Roles-and-Responsibilities-of-Federal-State-a.aspx>

¹²⁵ Bennett, S. (2006, December 1). *The politics of the Australian federal system*. Retrieved from Parliament of Australia: <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rb/2006-07/07rb04.pdf>

¹²⁶ (2008). Overview. In K. Baxter, R. Carling, C. Saunders, J. Pincus, W. Kasper, & C. Walsh, *Where to for Australian federalism?* (pp. 5-10). St Leonards: The Center of Independent Studies Limited

¹²⁷ *Introduction to the levels of government in Australia*. (2016). Sydney: Australian Trade Commission (Austrade).

Australian national policy from the government Commonwealth influences states directly through the Section 109 of the Constitution that Commonwealth legislation; the laws enforced by the Commonwealth shall prevail over that of state in the case of conflicts.¹²⁸ For example, immigration policy of Australian federal government has the significant impacts on state governments, both positively and negatively.

Australia, like the United States, is a country that made of migrants, particularly from Europe and later from other parts of the world. Small population comparing to its gigantic space leads to the need of immigration to supply the labour force. Immigration policy issued by the latest Migration Act 1958 (Commonwealth) shall be complied and practiced by every state and territory.¹²⁹ Under this law, immigration programs are conducted in two major areas: humanitarian programs for asylum seekers and refugees, and migration programs for skilled and family migrants.¹³⁰ To be more specific, skilled labour migrants are welcomed to join Australian work force. Permanent working visa will be granted to particular groups of migrants who are qualified to work in Australia. For instance, a migrant should at least hold a university degree, speak fluent English in advance level, and have adequate work experience with professional profile.¹³¹ This case study is simple as Australian states and territories are happy to enforce the immigration law and implement the programs accordingly as skilled workers will contribute to the economy and labour productivity.¹³²

However, immigration policy is in a different scenario when it comes to asylum seekers. According to Migration Act 1958 (Commonwealth), asylum seekers are the people who flee their lands to seek shelter in the other country, but these people have not yet acquired refugee

¹²⁸ Bennett, S. (2006, December 1). *The politics of the Australian federal system*. Retrieved from Parliament of Australia: <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rb/2006-07/07rb04.pdf>

¹²⁹ *Refugee and the Australian Government*. (2015). Retrieved from Road to Refuge by NSW Government, Department of Education: http://www.roads-to-refuge.com.au/whois/whois_government.html

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Smyth, J. (2016, June 1). *How Australia's points-based immigration system works*. Retrieved from The Financial Times: <https://www.ft.com/content/04c7142e-27e2-11e6-8ba3-cdd781d02d89>

¹³² Cully, M. (2011). *Skilled migration selection policy: recent Australian reforms*. Retrieved from Department of Home Affairs: <https://www.homeaffairs.gov.au/ReportsandPublications/Documents/research/skilled-migration-policies.pdf>

status or citizenship from that particular country. Australian has been facing the immigration challenges mainly from people escaping Manus Islands and Nauru.¹³³ Australian law regarding immigration states specifically that people who arrive in Australia by boat shall not access to the border, otherwise will be detained in designated camps in Australian states or even offshore.¹³⁴ Reportedly, both Australian leading political parties in the federal government, the ALP and Liberal-National Coalition, support this asylum policy with the reason to prevent criminals.¹³⁵ Recently in 2013, Operation Sovereign Border was launched to get the military involved in asylum control.¹³⁶

Nevertheless, Australia does have humanitarian programs for asylum seekers with approximately 13,000 people are accepted per year.¹³⁷ Governments of Australian states and territories play a major role in contrast to the Commonwealth government to support asylum seekers. Each state has its own ways of treating people in need. According to Liberty Victoria's Rights Advocacy Project, Most of Australian states and territories are now working on social projects in response to asylum issues, mainly in education area. Australian Capital Territory (ACT) ensures that everyone regardless visa status shall be included to free healthcare. Queensland provides training services for teachers of how to young refugees and asylum seekers at schools. South Australia allows people seeking asylum to access social housing and free education. Tasmania made a statement to support students seeking asylum by exemption of tuition fees, but does not yet allow them asylum seekers to access to the homelessness services. Victoria offers vocational programs for students with asylum seeking status. On the contrary, North

¹³³ BBC. (2017, October 31). *Australia asylum: Why is it controversial?* Retrieved from BBC: <https://www.bbc.com/news/world-asia-28189608>

¹³⁴ Manne, R. (2017, November 20). *Opinion: Australia's Uniquely Harsh Asylum Seeker Policy - How Did It Come to This?* Retrieved from ABC News: <http://www.abc.net.au/religion/articles/2017/11/06/4760914.ht>

¹³⁵ BBC. (2017, October 31). *Australia asylum: Why is it controversial?* Retrieved from BBC: <https://www.bbc.com/news/world-asia-28189608>

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

Territory and Western Australia prevents them from receiving free medical treatment and healthcare.^{138 139}

Despite the Commonwealth laws are transferred by the division of power stated in the Constitution and its superior power according to Section 109, Australian states and territories still have a strong hold on their internal affairs concerning asylum seekers. 1958 Commonwealth Migration Act may result in the hard-line process of accepting and rejecting asylum seekers to the country, but the onshore programs in each state and territory may treat these people differently. It is because these Australian states and territories control their legislations and jurisdictions over education, healthcare and social services, not the federal government that only provides funding to them.

7.1 Standing Committee on Petitions

In Australia, Australian citizens have the right to request for any changes within Parliamentary authorities, namely the House of Representatives and the Senate. In terms of petitioning the federal parliament, there are two ways for them to proceed; they can submit their petitions to the Standing Committee on Petitions designated for House of Representatives, or they can directly contact a senator responsible for the particular area of request. However, this report will mainly discuss about the Standing Committee on Petitions at the federal parliamentary level in Australia. Please note that the terms Standing Committee on Petitions and Petitions Committee will be used interchangeably and the House of Representative will be shortened to the House.

¹³⁸ *Is it time for Australian states to step up on asylum seeker support?* (2018). Retrieved from Crikey:

<https://www.crikey.com.au/2018/07/02/australian-states-asylum-seekers-report/>

¹³⁹ Cooper, N. (2016, February 7). *Queensland to join call for asylum seeker children to stay in Australia*. Retrieved from Brisbane Times: <https://www.brisbanetimes.com.au/national/queensland/queensland-to-join-call-for-asylum-seeker-children-to-stay-in-australia-20160207-gmnsal.html>

7.1.1 General Overview

Beginning with the brief overview of the Standing Committee on Petitions, the Committee serves as a facilitator between the House of Representatives and Australian citizens. Standing Committees are established for the purposes stated in Standing Order 220 in 2008 during Kevin Rudd administration (House of Representatives Committees, n.d.). The Committee shall act as a mechanism accounted for the petitioning process ranged from receiving petitions, coordinating with petitioners and reporting to the House. The Committee comprises of appointed membership: six members from the government and four from non-governmental organisations or individuals. Each six government members is from respective parties currently holding seats in the House.

When it comes to petition in Australia, it has never been particularly spectacular except during 1960s to 1980s. Despite the drastic drop in the early 1990s, the revival of petitions in Australia took place in 2015 after the e-petition or electronic means of petition was introduced, simplifying the way petitions to widely spread and become more accessible (Reynolds & Williams, 2015). Approximately 65% of petitions were presented to the House which was a significant number comparing to the earlier decade (Reynolds & Williams, 2015, p. 14). However, petitions in Australia are not as influential as they seem as many of them are usually rejected in the House. In the following section, petition process of the Petitions Committee will be elaborated and this report will later clarify why petitions are often unsuccessful to make changes.

7.1.2 Functions of the Committee

The Petitions Committee operates in accordance to the Standing Order 220¹⁴⁰ which granted its authority to act as a coordinator between the public and the House of Representatives. Despite being a moderator between the two sectors, the Committee only possesses the power to present petitions to the House as it cannot act or take into consideration

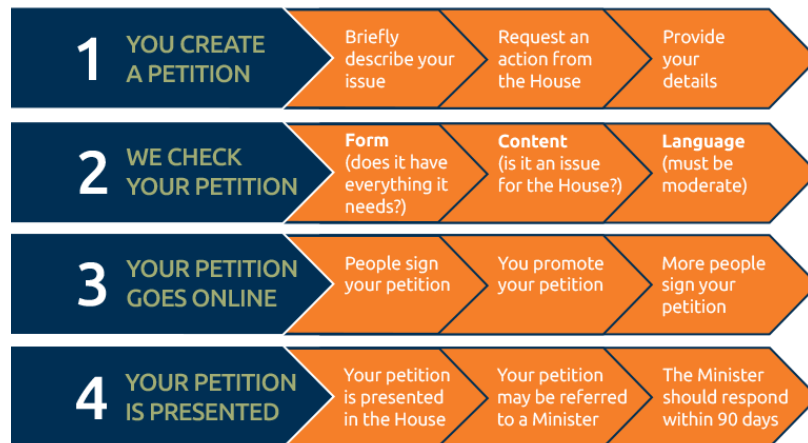
¹⁴⁰ Please refer to *The work of the Petitions Committee: 2013-2016*. (2016). Canberra: The Parliament of the Commonwealth of Australia

of any request. It is because the response must be done by the House and the relevant ministers only.

According to the flow chart below the petition process does not seem to be complicated according to these four following steps. Firstly, a petition can be created simply in either paper or electronic formats. At this stage, the principal petitioner must provide his or her handwritten signature to the Committee along with full address in case of further contact. The petition created must contain the subject matter that does not exceed 250 words limit. On the second step, the Petitions Committee will proceed the checking of required documents necessary for the further presentation to the House. The criteria are stated in Standing Orders 204-205 (The work of the Petitions Committee: 2013-2016, 2016). A particular petition should provide an accurate form and content relevant to the House authorities, and the language must be moderate. Once accepted, the Committee will contact the principal petitioner, inquiring for more information and later invite the petitioner to discuss his or her issues in person (House of Representatives Petitions, n.d.).

After meeting all the requirements, the third step of the petition is that the Committee will upload petitions online and the petitioners can distribute the link to collect more signatures. At least one signature is required as the minimum. This process usually lasts 4 weeks prior to the presentation to the House. Because e-petition is available in 2015, it becomes easier for Australian people to create their petitions to voice their concerns on various issues and to collect as many signatures as possible (Reynolds & Williams, 2015, pp. 18-19). The final step of this procedure is that the Chair of Petitions Committee will present incoming petitions every Monday. Each petition includes the number of signatories and subject matters that will later be referred to the Minister responsible for the certain issues relating to the petitions. (Infosheet 11 - Petitions, 2018) Such petitions will be rejected from the presentation only in the circumstance that they are unable to meet all the requirements of the Committee. However, the Committee will not make any recommendation on or implement any actions requested in the petitions (House of Representatives Petitions, n.d.).

Figure 3.5 E-petition Process



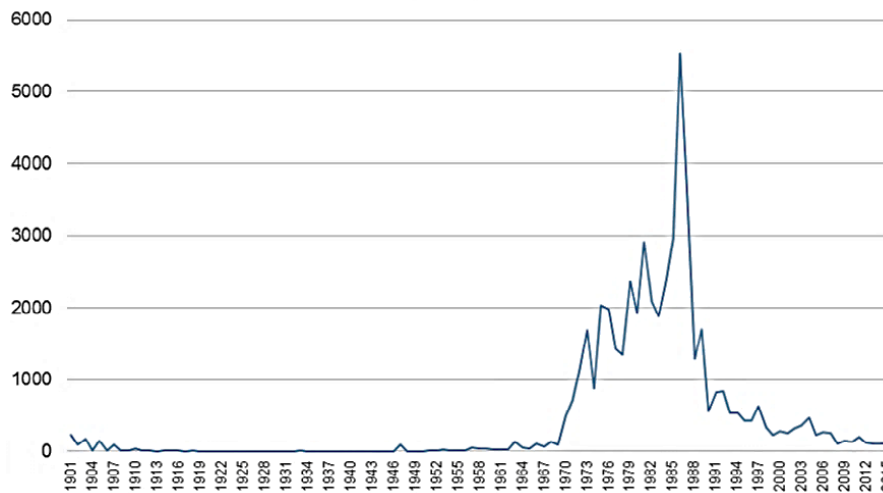
Source: Petitions: e-petitions and paper in Parliament of Australia (2018)

https://www.aph.gov.au/~/_media/02%20Parliamentary%20Business/26%20Petitions/Reps%20Petitions/e-petition-process.png?la=en

7.1.3 Statistical record of petitions in Australia after 2008

This section will discuss about the numbers of presentation of petitions and ministerial responses before and after the Petitions Committee began to operate. Please note that ministerial response here can refer to both acceptance and refusal to act from petition's requests. Prior to the establishment of the Committee in 2008, Australia had never experienced the influx of petitions until the late 1960s when technological development escalated public concerns on wider types of issues such as media consumption, television contents, health problems and disability, and so on. Unprecedentedly, 1985 marked the year with the highest number of petitions, approximately 5,500, were presented to the House, although the numbers drastically decline the following years (Reynolds & Williams, 2015, pp. 9, 14).

Figure 3.6 Number of petitions presented in the House of Representatives, 1901-2015



Source: Reynolds, D., & Williams, G. (2015). PETITIONING THE AUSTRALIAN PARLIAMENT: REVIVING A DYING DEMOCRATIC TRADITION. Retrieved from Australian Study of Parliament Group: <https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/07/Paper-Williams-George.pdf>

After the Petitions Committee came into effect, the percentages of ministerial responses per petition presented in 2014, 2015 and 2016 were 64 per cent, 76 per cent and 82 per cent respectively. For example, the Parliament received 255 petitions that are presented to the House. The ministers were able to respond to 226 of them with 191 ministerial response letters which was equal to 89 per cent of actual response rate¹⁴¹ (The work of the Petitions Committee: 2013-2016, 2016, p. 9). In comparison, only one ministerial response to 15 petitions was made between 1992 and 2007, indicating the ineffective petition system due to the lack of coordinate authority (The work of the Petitions Committee: 2013-2016, 2016, p. 10) In 2008 on the other hand the percentage rose to 51 per cent or 56 ministerial responses were made by the time Petitions Committee began its first year (The work of the Petitions Committee: 2013-2016, 2016, p. 10).

¹⁴¹ The House of Representative also has to respond to other requests apart from petitions. Therefore, the actual response rate refers to the actual percentage that the House responds to the petitions alone.

In terms of petitions made by Australians, the average number of petitions presented to the House per year was 121 since 2008. The highest number of signatures signed in a petition was in 2014 when a petition regarding financial support for community pharmacies were signed by 1,210,471 signatures (Infosheet 11 - Petitions, 2018). This petition has not yet come into effect due to the decision-making process in the Parliament; despite of the significant number of signatures is presented.

7.1.4 How influential petitions are

To be straightforward, petitions rarely cause significant changes in Australia's legislation. Most of the petitions presented to the House are often responded by refusal from the ministers (Reynolds & Williams, 2015, pp. 14-15). In fact, petitions ought to raise public awareness on certain issues in their societies as their potential increases publicity and political pressure through media attention rather than legislative attention alone (Wynne, 2016).

Since the emergence of e-petitions, it becomes immensely convenient for people to sign petitions with only a few clicks and for petitioners to collect as many signatures as possible. This practicality creates wider range of publicity that people perceive the ongoing issues in their societies in which they might consider doing something. Petitions, especially in the electronic form, are one of the instruments of social movement that require less effort and safer than joining political protests on streets (Wynne, 2016). Once such petitions are able to gain a substantive numbers of signatures, they are likely to catch media attention at this stage because media is a powerful channel to alter politicians' sources for the next election. If their political reputations are ruined by ignoring social issues that gain enough popularity, it is unlikely that they will be elected to the House again in the future (Hill, 2010; Wynne, 2016).

If a petitioner aspires to influence the Parliament to make any change, his or her petition might not serve as the only means to achieve such an aim; otherwise he or she is able to put pressure to the politicians by getting media attention. Thus, a petitioner must be strategic

in terms of incorporating all means available for him or her. Only petition alone might not be wise to succeed (Reynolds & Williams, 2015, pp. 14-15; Wynne, 2016).

Additionally, petitions are considered to be not only a supplement to put political pressure on the Parliament, but also a mean to demonstrate democratic value in the society. According to Reynolds and Williams (2015), petitions also symbolise people's power against irresponsible parliament. Sometimes, members of the parliament (MPs) were elected but unable to play a representative role for their electorates. Petitioning the Parliament rather indicates the "remedial role" in a more effective way to express their concerns to the parliament in a democratic country (Reynolds & Williams, 2015, p. 16).

7.1.5 Petitions on Immigration in Australia

Australia is considered one of the most democratic countries around the world because of inclusive and participatory political system. Australia provides political platforms for its citizens, ranged from convenient election date and facilities, public hearings, petition presentations and etc. Although this country emphasises on democratic values, Australian Parliament sometimes failed to represent its electorates (Gladstone, 2018). Due to this regard, Australian citizens have rights to petition both the House of Representatives and the Senate (Klinsawai, 2018). To petition the Lower House, Standing Committee on Petitions is established to coordinate and facilitate petitioning process between the citizens and the House, including the presentation of every petition before the Parliament (Klinsawai, 2018).

In terms of petitions on immigration issues, Australia has been a country with strict legislation on immigrants, particularly asylum seekers and refugees. Recently, Australian government led by Malcolm Turnbull imposed conservative measures on immigration and citizenship, resulting in high number of immigration petitions. This report will discuss mainly about petitions on immigration by presenting four examples of petitions, analysis and petition trends in Australia.

(1) Examples of petitions regarding immigration

- A. “Let My Son Stay: Please don’t deport my 9 year old son to a land he doesn’t know because of his autism.” (an individual petitioner)

In 2015, Immigration Department ordered a deportation of Maria Sevilla and her son, Tyrone. Ms Sevilla has been living in Townsville since 2007 and is legally working as a clinical nurse. She is a single mum who raises Tyrone, a ten-year-old boy, who was born with Autism. Both look ethnically Asian and travelled from the Philippines. After she applied for her regular requirement for a 489 visa in 2014, she later received the notification from the Immigration Department stated that both should be deported because her son’s health condition will be burden on Australian taxpayers (news.com.au, 2015).

Ms Sevilla therefore created a petition on Change.org asking for help to let her son stay, surprisingly not on the e-petition platform on Standing Committee website. This petition was widely recognised across Australia and was signed by more than 120,000 signatures. It successfully caught the attention of Minister of Immigration and Border Protection, Peter Dutton, who later granted both of them permanent citizenship (news.com.au, 2015).

- B. “Australia Doubles Financial Requirement for Families of New Migrants” (a corporate petitioner)

NewStars Education and Migration, a private organisation for migrant families in Australia, started a petition against new requirement of the assurance of support scheme. This scheme used to require migrant families to confirm their ability to financially support their parents or relatives during the first year of stay (Knaus, 2018). It is compulsory for some visa categories to have bank guarantee from visitors’ relatives to ensure their security while they are in Australia. However on 26 March 2018, Turnbull government made a decision to lift the requirement to double amount of income of a guarantor and this decision will be in effect from 1 April 2018 onward. For example, if a migrant worker usually earns \$45,185 (in Australian Dollar)

per year, he or she needs to earn at least \$86,606 or more than 50% in order to back his or her parents to stay. Nevertheless, the required income can also be varied due to a number of sponsors and migrants (Knaus, 2018).

Without prior notice or any announcement from the government for migrants to prepare, Turnbull government sneaked this decision to change the requirement of the assurance support scheme which has not been revised for almost ten years. This change did not need legislation to enforce, but directly affect every migrant in Australia (Knaus, 2018). Thus, Newstars Education and Migration had to start a petition against this requirement and ask for the government to reconsider its decision. Despite it gained over 5,000 signatures, it was not influential enough.

C. “Labor Starts Online Petition against Citizenship Changes” (a political party as a petitioner)

In 2017, Citizenship Legislation Amendment Bill (Strengthening the Requirements for Australian Citizenship and Other Measures) was passed in the Australian Parliament, provoking dissatisfaction from Labor Party that started an online petition against this amendment. Allegedly, the law was amended to impose stricter measures on permanent resident qualifications which include a compulsory English proficiency test and a longer period of waiting from one to four years (Kainth, 2017).

Labor Party, Australian opposition, regarded this amendment unnecessary for acquiring permanent resident because it “creates a new class of second-class Australians,” according to the petition’s statement (Kainth, Labor starts online petition against citizenship changes, 2017). The required English proficiency test referred to IELTS (International English Language Tests) that is widely accepted at the university level in Great Britain, Australia and New Zealand (Kainth, Labor starts online petition against citizenship changes, 2017). The IELTS is also complained because of its extremely expensive fee (\$340) which becomes the burden on Australian migrants. However, Peter Dutton, Immigration Minister of Liberal government, claimed

that IELTS should not be compared to university requirement because IELTS has two modules: Academic and General Training. For migration and citizenship, General Training module will be accepted and this type is easier than Academic one. The prospective Australian citizens should be able to acquire 6 band-score or lower B2 level (a competent user) (Kainth, 2017).

This petition gained recognition over 10,000 signatures as Labor Party claimed that it aims at protecting migrant citizens. The party insisted that it is unfair to a range of classes of people who live in Australia permanently from ever becoming citizens. The party also argued that English proficiency test like IELTS is elitist university-entry level which is unnecessary (Kainth, 2017).

D. “Politicians, refugee advocates deliver Nauru petition to PM” (independent MP as a petitioner)

Independent Member of the Parliament, Kerryn Phelps, and her fellow politicians and advocates planned to deliver a petition for refugee children who are detained in Nauru as a part of the campaign “#KidsOffNauru.” Today, children who are living with refugee families fleeing Nauru and Manus Island are held offshore because Australia imposed custom measures to prevent illegal arrivals by boat. She deemed this issue as the top priority to secure her electorates as she promised to deliver this petition to the Prime Minister Scott Morrison and Opposition Leader in person. Although 170,000 signatures from her Australian supporters were presented, current Australian government have not yet published the response to her petition (Kwan, 2018).

(2) Analyses

The four examples above indicate that Australians are aware of immigration issues. Australia is a country of cultural diversity because immigration has been involved in Australian society since its establishment. The rights to petition the Parliament are then granted to those who live in Australia with legal citizenship or work permit. In the case of immigration,

petitions can be created by a migrant worker, a corporation for migration, a political party (Labor Party) and an independent MP.

In the recent years under Malcolm Turnbull administration (2015-2018), this government imposed new changes to immigration legislation and requirements due to its conservative stance, especially on asylum seekers and refugees. National security of Australia is now at risk mainly from non-traditional security threats, including terrorist attacks and health diseases (Tingle, 2017; Massola, 2017). Since Turnbull assumed the office, Australian immigration policy was shifted from family migration to skilled labour migration which the ratio used to be imbalance. Family migration was 2:3, while skilled migration used to be 1:3 from total migrant population (Van Onselen, 2018). The policies on immigration and citizenship were then reverse in order to match the demand for skilled labour (Van Onselen, 2018), while dealing with national security. However, the hard-line policy on asylum seekers and refugees provoked human rights activists and Australian people who regard this issue unfair (Kainth, 2017; Knaus, 2018).

The first example on a deportation of a mother and her autistic son was created on Change.org, a private organisation for online petition, instead of an e-petition platform provided by Standing Committee on Petitions (news.com.au, 2015). Only this petition received a positive response from immigration minister because a petitioner is skilled migrant worker. It also involved health condition of her son that signatories and the petitioner herself considered as necessity for them to stay in Australia rather than being deported back to the Philippines. The second petition did not alter the decision at all because of the shift of immigration policy mentioned above and 5,000 signatures presented, indicating the small number of public attention.

The third petition related to the Citizenship Legislation Amendment Bill (2017) tended to receive better response from the second one. The change in legislation or governmental decision can likely be altered by the opposition parties which is the Labor Party and the Green Party (Kainth, 2017; Kainth, 2018). The amendment regarding four-year waiting period and English proficiency for permanent residency is now facing huge opposition mainly

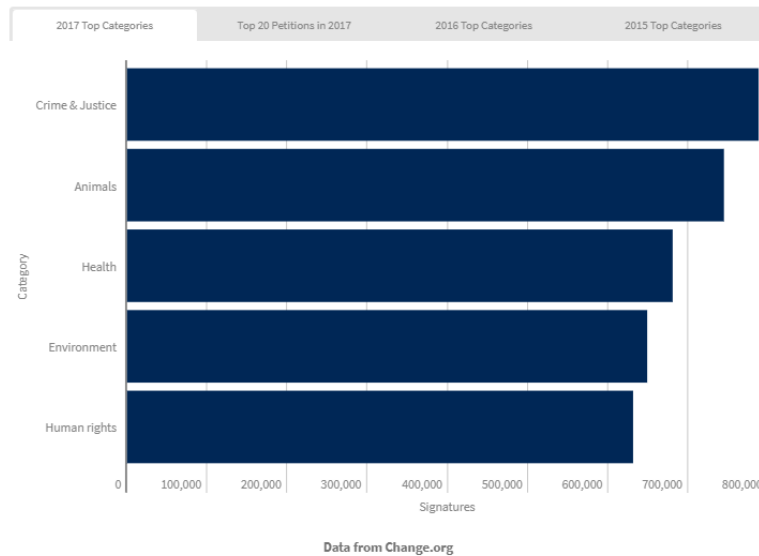
from the senators such as Nick McKim from the Greens, resulting in the removal from Senate notice paper in 2017 and currently under consultation without specific timeframe (Kainth, 2018).

The fourth petition involves with refugee children which Australian public are concerning about their safety. The petitioner is an independent MP who does not subjected to any political party and won the election on her electoral campaign on human rights for refugee in Nauru (Kwan, 2018). The result of this petition has not yet been announced, but the immigration minister used to respond to similar petitions on refugee children with the statement on legality of immigration. Australian government regarded the detention of those who arrived in Australia illegally as a threat to national security (Immigration and Border Protection, 2015). The assessment of health, identity and security risks from the refugees is necessary for Australian community protection. The reason why these children were still detained was because they are a part of their families to which they should not be separated from each other (Immigration and Border Protection, 2015). Nevertheless, the government also took into account the human rights of refugee children as more than 90 per cent of children in the refugee camps were removed since 2013 (Immigration and Border Protection, 2015).

(3) Petition trends in Australia

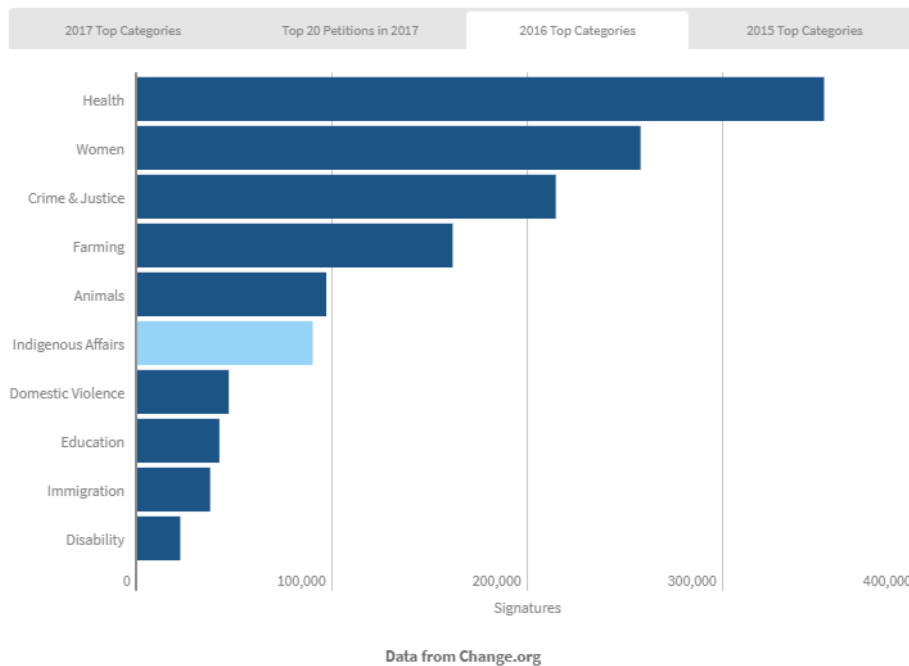
Petitions on immigration were ranked the third in 2015 and the ninth in 2016 (Gladstone, 2018). Apart from immigration issues, Australian citizens also become attentive to particular subjects that matter to their daily lives. According to the data from Change.org, Crime and justice has always been in top three petition category and ranked number one among petitions in other categories in 2017, succeeded health that was the most popular in 2015 and 2016 (Gladstone, 2018). Please refer to three bar charts below and please visit this link for more information: <https://www.smh.com.au/technology/australias-most-popular-online-petitions-and-crowdfunded-projects-20180124>

Figure 3.7 Australia's most popular online petitions and crowdfunded projects 2017



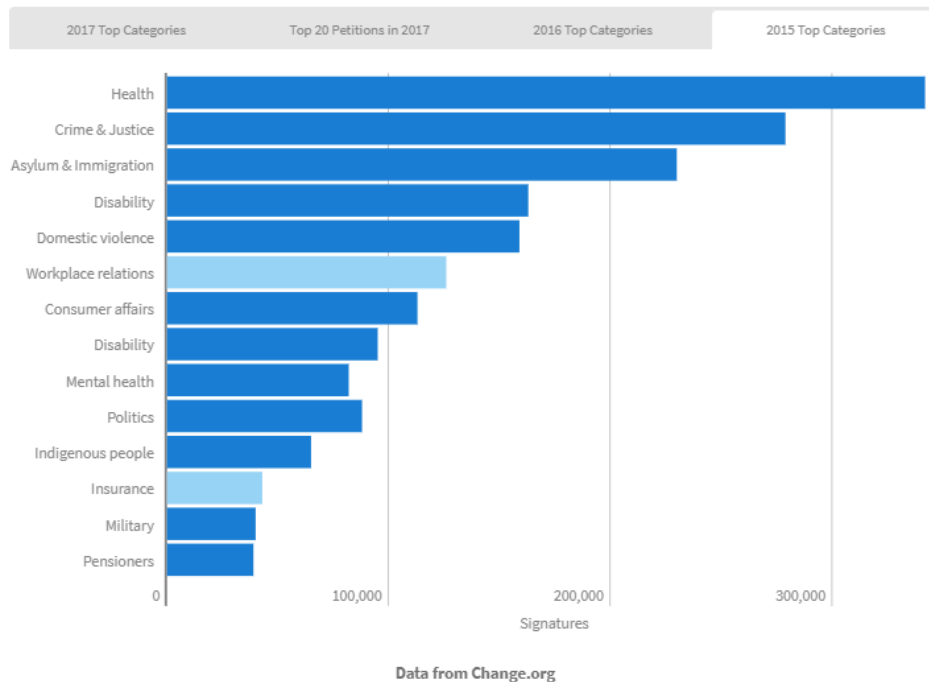
Source: Gladstone, N. (2018, January 26). Australia's most popular online petitions and crowdfunded projects. Retrieved from The Sydney Morning Herald: <https://www.smh.com.au/technology/australias-most-popular-online-petitions-and-crowdfunded-projects>

Figure 3.8 Australia's most popular online petitions and crowdfunded projects 2016



Source: Gladstone, N. (2018, January 26). Australia's most popular online petitions and crowdfunded projects. Retrieved from The Sydney Morning Herald: <https://www.smh.com.au/technology/australias-most-popular-online-petitions-and-crowdfunded-projects-20180124>

Figure 3.9 Australia's most popular online petitions and crowdfunded projects 2015



Source: Gladstone, N. (2018, January 26). Australia's most popular online petitions and crowdfunded projects. Retrieved from The Sydney Morning Herald: <https://www.smh.com.au/technology/australias-most-popular-online-petitions-and-crowdfunded-projects-20180124>

(4) Conclusion: Role of Petition in Australia

The results from each petition showed that Australian people became more aware of contemporary immigration issues in their society. As a multicultural country, Australian citizens are more attentive and sceptical over their representatives who became cynical and whether their representations in the parliaments at both federal and state levels function effectively (Gladstone, 2018). In order to achieve petition's objectives, a large number of signatures comprised with media attention would be a strategic move for petitioners. If the contents of such petitions fit with political parties' ideologies, it would become more achievable when the MPs are interested to present their petitions to the Parliament or specifically to responsible ministers. Moreover, the Senate also plays an important role in balance of power between the legislative and executive branches. Sending petitions directly to the senators might be another key actor to consider about whether the bills or legislations should be passed.

In fact, Australian people are empowered by the constitutional laws that they must be able to publicly participate in political system. They are well-educated since the young age when their education involves democratic principles such as election in the classroom, information about Australian political system in an understandable language for children, and etc. (Klinsawai, 2018). For adults above 18 years old, the Australian Electoral Commission (AEC) tries to provide election facilities to be as convenient as possible to the citizens such as scheduling election days on weekends, putting logo of political parties on the ballot paper, and etc. (Klinsawai, 2018).

Apart from election, petition signifies another way of direct communication between public citizens and the MPs who sometimes fail to keep their promises and neglect their duties in the Parliament to serve for public interests (How Members of the Public Can Influence Decisions, 2011). According to Professor Ariadne Vromen from University of Sydney, she argued that "the loop between issues that matter to people are not the ones being debated in parliament or by politicians (Gladstone, 2018)." In such democratic countries, petition plays an important role in political engagement that people can express their grievances, address contemporary problems in the society and ask the parliament directly to act on some issues. Thus, petition represents the mean to vocalise the societal problems, ranged from public healthcare, gender equality, community safety and etc. (Gladstone, 2018). The more signatures a petition gets, the more chances to be spread by the media.

In Australia, politicians compete against each other by their electoral campaigns and policy performances after they are elected to sit in the Parliament. Because election results matter, it is rational for MPs to respond to most of the petitions either to reconsider the decision or to deny requests. The media has power to alter politicians' reputation and future votes. If they are unable to respond to the public by any means and later get media attention, they will assumingly lose their votes in the next election, including their popularity (Klinsawai, 2018).

However, it also depends on the numbers of signatures signed on petitions. More than 100,000 signatures is a moderate number to challenge the decision of the government and/or the public agencies. Although most of the petitions were unable to change any decision or legislation, they could noticeably draw public and media attention without citizens having to physically go to protest.

7.1.6 Summary

The Petitions Committee is designated to be a channel for individuals in Australia to express their concerns to the House of Representatives when they perceive that the Parliament is irresponsive to the certain issues. The major role of this Committee is to coordinate between the petitioners and the House by facilitating petition process ranged from receiving petitions, inquiring more information and presenting petitions to the House.

Unlike the case of petitioning the Senate that petitioners must contact a senator directly, this Committee makes it easier for petitions to voice their concerns or demands to the House in terms of the promotion of the petitions online and the delivery or presentation to the House. The process of presenting petitions is also transparent because petitions presented will be published online on its website¹⁴² which ensures the petitioners that their concerns are heard in the House. The Committee also has a duty to transfer the ministerial responses back to the petitioners, explaining why the requests can or cannot be done. However, this agency cannot put pressure to the House to actively respond to such petitions. Moreover, it cannot enhance a better number of signatures or media attention; these tasks must be done by the effort of the petitioners themselves. Although petitions themselves may not be as powerful as other means for political pressure, the Petitions Committee serves as a platform for Australian citizens to express their opinions to the House of Representatives in the time of irresponsive Parliament.

¹⁴² https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Petitions.

Brief summary

Title: Standing Committee on Petitions

Establishment: 2008 (Kevin Rudd Prime Ministership)

Level of administration: Federal level of Australian Parliament

Subjectivity: Acting on behalf of the House of Representatives

Type of membership: Appointment

- 6 members from the government who are subjected to elected parties holding seats in the House
- 4 non-governmental members

Roles:

- Acting as a coordinator between the public and the House of Representatives in terms of petition in Australia.
- Receiving petitions from Australian individuals and groups, including corporations
- Presenting petitions to the House (even one signature was on a petition)
- Delivering ministerial responses back to the petitioners

Petition procedure:

- Inquiring for more information on such petitions from principal petitioners and their fellows
- Publishing petitions online
- Checking that such petitions meet the requirement
- Processing the petitions to be presented to the House
 - o Chair of the Committee raising petitions in the House to a minister who is responsible to the subject area of the petitions
- The minister should respond to the petitions within 90 days

Case of rejection:

- Only when any petitions are unable to meet all the requirements

Case of acceptance but not being presented:

- When there are petitions that repeatedly emphasise on the same issues in petition contents
- When several petitions demand or request the identical or similar actions.

To make a petition work:

- Creating a petition on Petitions Committee's website
- Strategic moves by a petitioner
 - o Petition as one of means to pressurise the Parliament
 - o Gaining as much support as possible to make the case visible
- Media attention to intensify decision-making process in the Parliament

8. Public and/or parliamentary debates about the electoral reforms

Australian electoral system has gone through several developments to maintain public satisfaction as well as to democratically represent the will of the people. In this part, there are contemporarily parliamentary debates about electoral reforms at the federal level. As Australian government is bicameral, electoral debates are concentrating on both the House of Representatives and the Senate. This report will present the debates about Australian electoral reforms regarding voting system used at the federal parliamentary election, namely preferential and above the line voting system, as the issues of political representation are raised.

8.1 Preferential voting system and the House of Representatives

Since its debut, preferential voting has been criticised in mainly two principal issues: the privilege given to major parties, neglecting minor parties and independent candidates, and wrong electoral results. Scott Bennett argued in 1999 that, according to Senator Meg Lees from Australian Democrats, Australian minor parties and independent candidates competing for the House of Representatives are facing with greatest challenge post by preferential voting system. As the system sets high standard to win a seat with absolute majority after all preferences are counted, it is extremely difficult for them to accomplish because they would need to be in the final count and possess more than 50% of total preferential votes from a particular constituency.¹⁴³ Getting votes over one-quarter in the first preference is also far beyond imagination since the majority of voters are familiar with two major parties, the ALP and the Liberal Party, who lead Australian politics. Since 1946, only 14 members of parliament who got elected were from non-major parties.¹⁴⁴ Regarding representation, Senator Lees claimed that “it denies representation to one in five voters because it effectively minimises voters’ effective

¹⁴³ Bennett, S. (1999, April 20). *Should the Australian Electoral System be Changed?* Retrieved from AEC Current Issues Brief 10 1998-1999:

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib9899/99cib1

¹⁴⁴ Ibid.

choices to just two similar parties¹⁴⁵,” which means that Australia does not offer a variety of political parties for the people to choose and thus undermine the importance of minor parties.

Another debate regarding preferential voting is the wrong electoral results. It is a question of legitimacy because the elected candidates or parties do not get the highest votes at the first preference.¹⁴⁶ As preferential voting system is designed to elect the candidate who gains the absolute majority from the total preferential vote count, not from simple majority or the first preference like in first-past-the-post system. Again, Senator Lees pointed out that the coalitions of government after 1945 were able to form, despite the fact that they did not gain the majority in the first preference and they were able to combine the number of seats, not votes.¹⁴⁷ For instance, the winning coalition in 1996 won by 63.5 percent of the seats in the Lower House with the first preference vote of only 47.2 percent. The seats gained were from later preferences that the system made them count which undermine the first preference.¹⁴⁸

It is important to also note that it is compulsory for voters to complete all preferences in order to make their votes count; otherwise it will result in the informal vote.¹⁴⁹ The logic of preferential voting, as discussed earlier, is that “the result of the election under this voting system is believed to satisfy the majority of the voters because an elected candidate is preferred by mostly everyone, despite he or she may not be their first choice.¹⁵⁰” However, if we look at the

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Bennett, S., & Lundie, R. (2007, August 21). *Australian electoral systems*. Retrieved from Research Paper no. 5 2007–08: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp05

¹⁴⁷ Bennett, S. (1999, April 20). *Should the Australian Electoral System be Changed?* Retrieved from AEC Current Issues Brief 10 1998-1999:

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib9899/99cib1

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ AEC. (2017, February 15). *Informal Voting*. Retrieved from Australian Electoral Commission: https://www.aec.gov.au/Voting/Informal_Voting/

¹⁵⁰ Bennett, S. (1999, April 20). *Should the Australian Electoral System be Changed?* Retrieved from AEC Current Issues Brief 10 1998-1999:

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib9899/99cib1

other way around, it requires voters to vote for every candidate to make their votes count. And the least preferred candidate of their choice happens to be elected, even though they did not want the person to win. Is preferential voting a fair game for parliamentary representation?

To summarise, preferential voting system has been designed to favour two-party dominance of Australian politics as it does not simply allow other minority to alter the coalition government since the voters are familiar with two major parties. Moreover, the system raises the issues of legitimacy and representation in the government that preferential vote count may lead to the wrong results of the elections because some candidates can be elected without having majority vote in the first preference.

8.2 Proportional representation system and the Senate

In terms of the Upper House, Australian Senate is well-known as the most powerful part of the parliament. Despite the advantage of above the line system given to minor parties and independent candidates, the flaw of this system is still debatable over the representation. Firstly, the structure of Senate raises the concern of unrepresentativeness. Bennett (1999) has questioned the controversy of Senate power whether they are actually unrepresentative. He is sceptical whether the smaller states are equally “protected,” let alone being represented at the federation, because of the Upper House structure that twelve senator seats are given “irrespective of population.”¹⁵¹

Besides the number of senators, current above the line voting system applied to Senate election is controversial in terms of lower vote count to win a seat compared to that of the House of Representatives. Regarding balance of power, above the line voting is designed to allow more candidates from non-major parties to get elected in order to check and balance the MPs in the decision-making process. This is the way to increase the variety of politicians taking part in the parliament, otherwise the major parties will monopolise the full control.¹⁵² However,

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid.

Bennett pointed out that only 14.3 percent for the first and later preferences is required to win a seat in the Upper House¹⁵³, which is relatively low compared to 50 percent plus one vote for a seat in the Lower House. He doubted that “for practical purposes, effective power in the Senate is concentrated in the hands of the few, especially disproportionate to their electoral support.”¹⁵⁴ Not only that the allocation of seats to each state’s senators are irrespective, but the lower quota to win a seat is also questionable. With such a low quota required, candidates tend to work less to persuade their electorates, resulting in non-representation due to the disconnection between candidates and voters.

Recently in 2016, Australian parliament amended the Commonwealth Electoral Act 1918 to reform the Senate electoral system in response to such debates.¹⁵⁵ Group voting ticket used to be an important element to the system, but it allows the candidates who registered with official order to exchange their preferences as the way for them to mutually win seats.¹⁵⁶ They could exploit the system because above the line voting discouraged voters to vote for individual candidates in below the line part.¹⁵⁷ Due to the confusion, voters tended to fill numbers only in above the line part. This resulted in the disadvantage to independent candidates because they might not get elected as above the line automatically distributed votes to individual candidates in accordance to official order they registered with the AEC. Under the Commonwealth Electoral Amendment Bill 2016, group voting ticket is now abolished and optional preferential voting is implemented¹⁵⁸ – the voters do not have to fill in every box on

¹⁵³ Owen, P. (2013, August 14). *How does Australia's Voting System Work?* Retrieved from The Guardian:

<https://www.theguardian.com/world/2013/aug/14/how-does-australia-s-voting-system-work>

¹⁵⁴ Bennett, S. (1999, April 20). *Should the Australian Electoral System be Changed?* Retrieved from AEC Current Issues Brief 10 1998-1999:

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib9899/99cib1

¹⁵⁵ Muller, D. (2016). Senate voting reform and the 2016 Senate election. In *Parliamentary Library Briefing Book: Key Issues for the 45th Parliament* (pp. 6-9). Parliament of Australian and Department of Parliamentary Services.

¹⁵⁶ Sawyer, M. (2004, September 3). *Election 2004: How democratic are Australia's Elections?* Retrieved from Australian Review of Public Affairs: <https://www.australianreview.net/digest/2004/09/sawer.html>

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Muller, D. (2016). Senate voting reform and the 2016 Senate election. In *Parliamentary Library Briefing Book: Key Issues for the 45th Parliament* (pp. 6-9). Parliament of Australian and Department of Parliamentary Services.

the ballot paper. Voters are allowed to complete at least six preferences above the line or twelve below the line. Optional preferential voting solves the problem of miscalculation or misrepresentation of the senators because the number of candidates used to be excessive and it exhausts voters when they have to decide. Fewer votes for preferences refer to less confusion of the voters, thus making it become clearer to indicate which groups are to be elected.¹⁵⁹

In conclusion, Senate election is debatable in terms of unrepresentativeness from the problems of structure of the Senate itself, the low quota required to win a seat and above the line voting system. The Structure of Senate arguably allocates the disproportional number of seats in which smaller states may not be equally represented as the larger ones. Also, the low percentage to win a seat results in less efforts made by candidates to gain supports which mean there is disconnection between them. Therefore, the will of the voters may not be reflected. Moreover, the above the line voting system with the use of group voting ticket provided opportunities for candidates to exchange their preferences and confused the voters, led to the miscalculation of the votes. These three issues raise the debates about the electoral reform regarding unrepresentativeness of the Senate.

9. Conclusion

Australia has been recognised as fully democratic country due to many reasons, including the design of its electoral system. The two major components, compulsory voting and preferential voting, add up to the complexity of Australian electoral system influenced from Australian administrative structure itself. The employment of these systems arguably signifies the legitimacy of the democratically elected government and the promotion of democratic society. Compulsory voting was legally adopted to federal elections since 1924, resulting in the successfully high voter turnout which never drops below 90 percent of Australian majority. Preferential voting that consists of full and optional preferential voting system for the Lower

¹⁵⁹ Bennett, S., & Lundie, R. (2007). *Australian Electoral System Research Paper*. Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services.

House and proportional representation system for the Upper House plays a major role of reducing wasted votes and legitimising the elected candidates as the most preferred ones from absolute majority of preferences. As Australian politics is apparently two-party dominance led by the ALP and The Liberal-National Coalition, Australian federalism is also constituted in the electoral administration in order to secure national uniformity of public affairs through intergovernmental cooperation, regardless leading parties in each state and territory.

ส่วนที่ 3

การปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย

บทที่ 4

ภาพรวมการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย

1. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจออสเตรเลีย

การก่อตั้งอาณานิคมของอังกฤษที่ออสเตรเลียในปี 1788 มีวัตถุประสงค์เริ่มต้นเพื่อเป็นสถานที่คุมขังนักโทษ อาณานิคมในช่วงแรกเริ่มตั้งอยู่ในเมืองท่าสำคัญได้แก่ พอร์ตแจ็คสันหรือเมืองซิดนีย์ในปัจจุบัน ซึ่งในช่วงเริ่มต้นไม่ได้รับความสนใจจากอังกฤษมากนัก เนื่องจากในเวลานั้นประเทศอังกฤษอยู่ในภาวะสงครามกับฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามการเริ่มต้นที่สำคัญคือการเกิดขึ้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนโครงสร้างระบบการคุมขังข้างต้น ระบบการเกษตรเกิดขึ้นจากการแจกจ่ายที่ดินให้กับเจ้าหน้าที่รัฐอาวุโส และนักโทษที่ได้รับอิสรภาพ ซึ่งได้รับอนุญาตให้ขายสินค้าและบริการบางประเภทได้ กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและแรงงานได้รับการรับรอง ซึ่งเมื่อนักโทษจำนวนมากขึ้นได้รับอิสรภาพและเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประชากร และมีทักษะที่สำคัญทำให้เกิดอาชีพแรงงานมีฝีมือ พ่อค้า เสมียน ซึ่งทำให้อาณานิคมมีลักษณะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

1.1 ระบบเศรษฐกิจแบบอาณานิคมและทรัพยากรธรรมชาติ (ปี 1820 – 1930)

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1820 การขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้นมีพื้นฐานจากการผลิตขนสัตว์และสินค้าสำหรับตลาดอังกฤษและยุโรป ผลผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นทางทะเลในช่วงก่อนทศวรรษ 1840 และ ทองคำในรัฐวิกตอเรียในช่วงทศวรรษ 1850 ดึงดูดการลงทุนจากอังกฤษได้เป็นจำนวนมาก การขยายตัวของชนบทถูกสนับสนุนด้วยการลงทุนอย่างมหาศาลด้านการขนส่ง สื่อสาร และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ของรัฐบาลซึ่งต้องพึ่งพิงเงินทุนจากอังกฤษ เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นความต้องการแรงงานส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานครั้งใหญ่ ซึ่งต้นทุนการเคลื่อนย้ายได้รับการอุดหนุนโดยรัฐบาลอาณานิคม นอกจากนี้ปัจจัยทางด้านสถาบันอื่น ๆ อาทิ ระบบกฎหมาย ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล และระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและเป็นประชาธิปไตย ช่วยสร้างสภาพทางเศรษฐกิจสังคมที่สนับสนุนการเจริญเติบโต ส่งผลให้เกิดอาณานิคมอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น ออสเตรเลียตะวันตก (1892) ออสเตรเลียใต้ (1836) วิกตอเรีย (1851) และควีนส์แลนด์ (1859) ซึ่งในภายหลังได้รวมกันเป็น Commonwealth of Australia ในปี 1901

สำหรับเจ้าอาณานิคม ออสเตรเลียถูกมองว่าเป็น *terra nullius* หรือดินแดนว่างเปล่าที่สามารถยึดครองและแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างเสรี นอกจากนี้การส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปประกอบการครอบครองที่ดินเพื่อเลี้ยงสัตว์ และผลิตขนสัตว์ สร้างโอกาสการทำกำไรสำหรับเจ้าของทุนชาวอังกฤษอย่างมาก ธนาคารอังกฤษได้เริ่มเข้าไปประกอบการในออสเตรเลีย ในช่วงทศวรรษ 1930 ขนสัตว์ได้กลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุดแทนที่น้ำมันวาช การขยายตัวของพื้นที่เลี้ยงสัตว์ที่เริ่มเข้าไปในกลางประเทศมากขึ้น กระตุ้นให้รัฐบาลขยายโครงการก่อสร้างทางรถไฟ และกระตุ้นการขยายตัวของชนบทยิ่งขึ้น

1.2 ระบบเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมและการคุ้มครอง (ปี 1891 – 1973)

การเกิดขึ้นของเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ในวันที่ 1 มกราคม 1901 ถือเป็นการขยายโอกาสของภาครัฐในการแทรกแซงระบบตลาดโดยเอกชน รัฐบาลกลางที่ถูกตั้งขึ้นเป็นสถาบันใหม่มีอำนาจที่ถูกระบุไว้อย่างชัดเจนให้จัดการกิจการของประเทศ อาทิ อัตราภาษีศุลกากร อำนาจในกิจการอื่น ๆ ที่กระทบกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคม ยังอยู่กับรัฐต่าง ๆ อัตราภาษีศุลกากรของรัฐบาลกลางซึ่งในภายหลังพัฒนากลายเป็นระบบการปกป้องทางการค้าอย่างรอบด้านถูกสร้างขึ้นด้วยเหตุผลดั้งเดิมคือเพื่อรักษามลประโยชน์ของภาคการผลิตและบรรดาแรงงาน จะเห็นได้จากตอนที่อัตราภาษีศุลกากรถูกประกาศในครั้งแรกเมื่อปี 1907 การบังคับใช้มีเงื่อนไขว่านายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างที่เป็นธรรมและเหมาะสมให้กับลูกจ้าง ภายหลังการรวมเป็นเครือรัฐ การผลิตถูกกระตุ้นด้วยหลายปัจจัย เช่น การขยายตัวของชนบท การเพิ่มขึ้นของการใช้เครื่องมือเครื่องจักรทางการเกษตร และอุปกรณ์ทำความเย็น การเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายรายได้จากไร่นาในตลาดท้องถิ่น รวมทั้งการยกเลิกอัตราภาษีศุลกากรระหว่างอาณานิคมต่าง ๆ โดยระหว่างปี 1901 ถึงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 อัตราการขยายตัวของภาคการผลิตนั้นสูงกว่าของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ผลผลิตต่อแรงงานมีการปรับตัวสูงขึ้น ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และสงครามโลกครั้งที่ 2 อัตราภาษีศุลกากรเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในขณะที่บางภาคอุตสาหกรรมมีการใช้ทุนเข้มข้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากเริ่มมีอุตสาหกรรมเหล็กในท้องถิ่นต่าง ๆ และการเริ่มต้นของอุตสาหกรรมยานยนต์ และการใช้งานไฟฟ้าที่มากขึ้น อย่างไรก็ตามผลิตภาพแรงงานนั้นไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนนัก จนกระทั่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่การขยายตัวของภาคการผลิตเพิ่มสูงขึ้น รวมไปถึงในภาคเศรษฐกิจที่สะท้อนการเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีก้าวหน้าด้านอุตสาหกรรม เช่น ยานยนต์ เคมี อุปกรณ์ไฟฟ้า และเหล็ก การเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษ 1950 เป็นผลมาจากการขยายตัวของการลงทุนโดยตรงจากสหรัฐอเมริกา การเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ที่ดีขึ้น และระดับการจ้างงานที่สูงและมีเสถียรภาพ

ภาคการผลิตขยายตัวสูงสุดในช่วงกลางทศวรรษ 1960 โดยมีสัดส่วนร้อยละ 28 ของผลผลิตทั้งหมด แต่ทรัพยากรธรรมชาติยังคงเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุด ในการปกป้องอุตสาหกรรมการผลิตรัฐบาลออสเตรเลียจำเป็นต้องชดเชยเกษตรกรตั้งแต่ทศวรรษ 1920 เป็นต้นมา โดยแทบทุกอุตสาหกรรมในเขตชนบทยกเว้นขนสัตว์จะอยู่ภายใต้ระบบเงินอุดหนุนที่ซับซ้อน การควบคุมราคา และการแทรกแซงตลาดทั้งจากรัฐบาลกลาง และรัฐบาลในระดับรัฐ ความรุ่งเรืองของเศรษฐกิจโลกหลังสงครามเพิ่มอุปสงค์ของสินค้าโภคภัณฑ์ต่าง ๆ และสร้างโอกาสทางการค้าใหม่ ๆ ให้กับอุตสาหกรรมเหมืองของออสเตรเลีย

ความรุ่งเรืองของอุตสาหกรรมเหมืองแร่สร้างความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจให้กับออสเตรเลียในช่วงหลังปี 1950 เศรษฐกิจออสเตรเลียยังได้รับอานิสงค์จากนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลกลางที่สร้างเสถียรภาพที่ระดับการจ้างงานเต็มที มาตรการสนับสนุนให้แรงงานอพยพโยกย้ายได้ง่ายโดยการลดข้อจำกัดและเงื่อนไข ซึ่งแรงงานจากยุโรปตอนใต้ซึ่งมีทักษะและประสบการณ์อพยพเข้ามาจำนวนมาก ในส่วนของรัฐบาลระดับรัฐ ค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อการศึกษาได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนตั้งแต่ปี 1945 ซึ่งการเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษาและทักษะอย่างต่อเนื่องของแรงงานออสเตรเลีย เป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญอีกประการหนึ่งต่อการขยายตัวที่แข็งแกร่ง อย่างไรก็ตามนโยบายอุตสาหกรรมของออสเตรเลียยังมีลักษณะการแทรกแซงโดยภาครัฐ (Interventionist) ที่ค่อนข้างสูง รัฐบาลในระดับรัฐแข่งขันกันดึงดูดเงินลงทุนในอุตสาหกรรมการผลิตด้วยมาตรการทางภาษีและแรงจูงใจต่าง ๆ ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ถือว่าเป็นจุดสูงสุดของมาตรการปกป้องอุตสาหกรรมของออสเตรเลีย โดยออสเตรเลียไม่เข้าร่วมข้อตกลงใด ๆ ของ GATT เลยแม้ว่าจะเป็นสมาชิกดั้งเดิม ผลกระทบของกำแพงภาษีศุลกากรตั้งแต่ปี 1990 นั้นทำให้ระดับการเปิดประเทศของออสเตรียลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 44.9 ของ GDP ในปี 1900 เหลือเพียงร้อยละ 29.5 ในปี 1972 (Vamplew, 1987) แม้ว่าความรุ่งเรืองหลังยุคสงครามสิ้นสุดลง ออสเตรเลียยังคงพึ่งพาการส่งออกและการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อซื้อสินค้าที่ตนเองไม่สามารถผลิตได้ การเจริญเติบโตที่ไม่ยั่งยืนจะผลกระทบที่แท้จริงในอีกหลายทศวรรษถัดมา

2. การปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย

ภายหลังจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีระยะเวลายาวนานกว่า 4 ทศวรรษได้สิ้นสุดลง เศรษฐกิจของประเทศออสเตรเลียได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยภายนอกเหล่านี้ประกอบกับนโยบายตอบสนองที่รัฐบาลใช้ได้สร้างความผันผวนต่อเศรษฐกิจของออสเตรเลียเป็นอย่างมาก

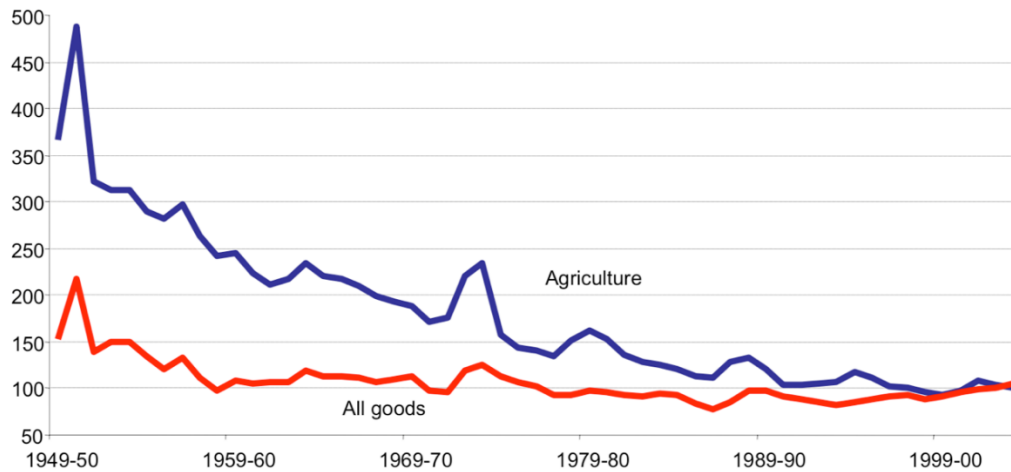
การปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศออสเตรเลียเริ่มในรัฐบาลของ มัลคอล์ม เฟรเซอร์ (Malcolm Fraser) จากพรรคอนุรักษนิยม (ระหว่างปี 1975 – 1983) ซึ่งโดยภาพรวมเป็นการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเข้าสู่ตลาดเสรี สาเหตุเบื้องหลังของการปฏิรูปนั้นเริ่มมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษที่ 1970 และการเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรงของราคาน้ำมัน (Oil Shock) ครั้งที่ 2 ในปี 1979 ซึ่งส่งผลให้การขยายตัวของเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำเป็นเวลายาวนาน ตั้งแต่ปี 1950 เป็นต้นมา การขยายตัวของรายได้ต่อหัว (Per Capita Income) อยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ทั้งที่ออสเตรเลียเคยเป็นประเทศที่มีมาตรฐานการครองชีพดีที่สุดในโลกในปี 1870 (Quiggin, 1987)

นอกจากนี้โดยภาพรวมนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมของออสเตรเลียภายหลังการก่อตั้งประเทศในปี 1901 ได้รับอิทธิพลจากพันธสัญญาทางสังคมหรือที่เรียกว่า “Australian Settlement” (Kelly, 1992) ซึ่งส่งผลกระทบหลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือได้สร้างอุปสรรคทางการค้าเพื่อปกป้องกิจกรรมการผลิตภายในประเทศ และจ้างงานแรงงานอพยพผิวขาวในอัตราค่าจ้างที่สูงและเงื่อนไขการทำงานที่ดีซึ่งถูกกำหนดในระดับประเทศโดยคณะกรรมการอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) รัฐบาลที่ได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขนี้จะได้รับการชดเชยทางการคลังโดยรัฐบาลกลาง

ในขณะเดียวกันการประกอบการธุรกิจที่ผูกขาดโดยรัฐบาลได้เกิดขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณูปโภคและบริการอื่น ๆ ในราคาที่ “เป็นธรรม” ให้กับประชากรที่ขยายตัวมากขึ้น ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้เป็นโครงสร้างที่ถูกกำกับดูแลอย่างเข้มข้น ไม่ส่งเสริมการแข่งขัน และมุ่งเน้นการกระจายรายได้ ภายใต้แนวคิด “การคุ้มครองอย่างรอบด้าน” (Protection All Round) ซึ่งเป็นนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนและยอมรับจากทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง ซึ่งต้นทุนทางเศรษฐกิจของนโยบายเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวในช่วงแรกนั้นยังไม่ชัดเจนนักเนื่องจากระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตจากการขยายตัวของภาคเกษตรและการถลุงแร่ จนถึงช่วงต้นทศวรรษ 1970 เศรษฐกิจออสเตรเลียได้รับประโยชน์จากการส่งออกสินค้าพื้นฐาน (Primary Commodity) ซึ่งได้รับอานิสงค์จากการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ในตลาดโลก และอัตราราคา (Terms of

Trade) ที่ได้เปรียบ (ภาพที่ 4.1) ในช่วงดังกล่าว ออสเตรเลียมีระดับการจ้างงานอยู่ในระดับสูง และรายได้ต่อประชากรนั้นสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ OECD

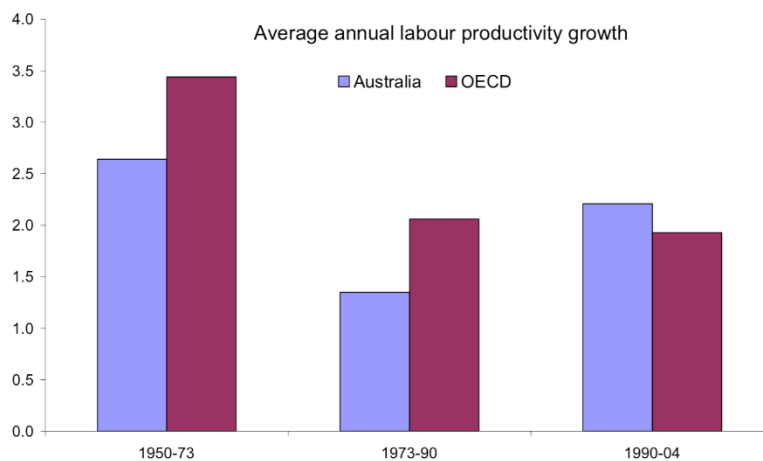
ภาพที่ 4.1 อัตราการค้าออสเตรเลีย



ที่มา: Productivity Commission

ในช่วงทศวรรษ 1970 ราคาสินค้าส่งออกปรับตัวลดลงเป็นเวลายาวนานในขณะที่ต้นทุนสินค้านำเข้าเริ่มสูงขึ้น เมื่ออัตราการค่าปรับตัวลดลง ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจออสเตรเลียก็ส่งผลชัดเจนขึ้น โดยในช่วงระหว่างปี 1950 – 1973 อัตราการเจริญเติบโตของผลิภาพการผลิตเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.5 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศ OECD อยู่ที่ร้อยละ 3.5 (ภาพที่ 4.2)

ภาพที่ 4.2 ผลิภาพการผลิตโดยเปรียบเทียบ



ที่มา: Productivity Commission

สาเหตุที่ระดับผลิตภาพการผลิตอยู่ในระดับต่ำอาจจะสรุปได้ดังนี้ (Banks, 2005)

- (1) ต้นทุนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมอยู่ในระดับสูงและมุ่งเน้นตลาดภายในประเทศ
- (2) ตลาดแรงงานที่ไม่ยืดหยุ่น สหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง
- (3) เทคโนโลยีที่ล้าสมัย ระดับการพัฒนานวัตกรรมและทักษะอยู่ในระดับต่ำ
- (4) ต้นทุนบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานเช่น พลังงาน การขนส่ง และการสื่อสารอยู่ในระดับสูง ซึ่งเป็นภาระต่อผู้ใช้งานในภาคธุรกิจ ในขณะที่มีการอุดหนุนผู้ใช้ในภาคครัวเรือน

ผลิตภาพการผลิตในระดับต่ำและการลดลงของอัตราการค้าส่งผลให้มาตรฐานการดำรงชีวิตลดลง หากวัดจากผลผลิตต่อประชากรลดลงโดยเปรียบเทียบ ออสเตรเลียเคยอยู่ในอันดับ 5 ของโลกในปี 1950 ลดลงมาอยู่ในอันดับที่ 9 ในปี 1973 และอันดับที่ 15 ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980

ความพยายามในการปฏิรูปจากรัฐบาลผสมของนายกรัฐมนตรีเฟรเซอร์เริ่มจากการลดการใช้จ่ายด้านการคลัง และต่อสู้กับข้อเรียกร้องจากสหภาพแรงงาน แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สาเหตุประการหนึ่งคือความไม่มีประสิทธิภาพของภาครัฐในการตอบสนองต่อความท้าทายด้านเศรษฐกิจในระดับนานาชาติ และลักษณะของการรวมศูนย์ของตลาดการเงิน สินค้า และแรงงาน (Capling & Galligan, 1992)

2.1 การมุ่งไปสู่ระบบตลาด

รัฐบาลพรรคแรงงานของนายกรัฐมนตรี โรเบิร์ต ฮอว์ค (Robert Hawke) (ระหว่างปี 1983-1996) ได้รับการเลือกตั้งจากการนำเสนอแนวคิดสังคมประชาธิปไตย (Social Democrat) และสนับสนุนนโยบายแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ผ่านนโยบายอุตสาหกรรม การเป็นเจ้าของกิจการผูกขาดธรรมชาติโดยรัฐ นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นการเพิ่มสวัสดิการสังคม การริเริ่มโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ (Medicare) และการคงนโยบายแทรกแซงทางการคลังของรัฐบาลก่อนหน้าเอาไว้

อย่างไรก็ดีจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจเกิดขึ้นในเดือนธันวาคม 1983 เมื่อค่าเงินดอลลาร์ออสเตรเลียถูกโจมตีถึงกับล้มลง ซึ่งรัฐบาลเลือกที่จะยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่และใช้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวตามกลไกตลาด ซึ่งได้รับการตอบรับจากตลาดการเงินเป็นอย่างดี โดยรัฐมนตรีคลัง พอล คีตติง (Paul Keating) ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นรัฐมนตรีคลังแห่งปีโดยนิตยสาร Euromoney (Quiggin, 1998) การได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และความสำเร็จในการลอยตัวค่าเงินทำให้ผู้นำ

รัฐบาลมีความกล้าในการใช้นโยบายที่แตกต่างจากมุมมองดั้งเดิมของพรรคแรงงาน และมุ่งไปสู่แนวทางที่มีเหตุผลทางเศรษฐกิจ (Economic Rationalism) รัฐบาลให้คำมั่น 3 ประการในปี 1984 ซึ่งถูกมองว่าเป็นการละทิ้งแนวคิดดั้งเดิมของพรรคแรงงาน ได้แก่

- สัดส่วนรายรับภาษีของรัฐบาลกลางต่อ GDP คงที่
- การใช้จ่ายของรัฐบาลกลางจะไม่ขยายตัวเร็วกว่าการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ
- การขาดดุลการคลังของรัฐที่เป็นตัวเงินจะต้องลดลงในปี 1985-1986 และจะต้องไม่ขยายตัวอย่างเป็นสัดส่วนกับ GDP ในอีก 2 ปีถัดไป

ภายใต้การบริการประเทศของนายกรัฐมนตรี โรเบิร์ต ฮอว์ค และ พอล คีตติง การใช้นโยบายที่มุ่งเน้นระบบตลาดนั้นมีแนวทางที่เข้มแข็งขึ้น และเป็นพื้นฐานของนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจด้านจุลภาค (Microeconomic Reforms) อย่างกว้างขวาง (Forsyth, 1992., Gruen & Grattan, 1993., Quiggin, 1996) ในปี 1988 รัฐบาลประกาศลดอัตราภาษีนำเข้าเป็นการทั่วไป และแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เช่น Commonwealth Bank ในขณะที่ปี 1990 ประกาศสิ้นสุดข้อตกลงสองสายการบิน (Two-airlines Agreement) และมีการวางรากฐานของการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม ในช่วงต้นของทศวรรษที่ 1990 นโยบายการแข่งขันยื่นขอเสนอประมูลโครงการภาครัฐ การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานโดยเอกชน นำไปสู่การลดลงของบทบาทของรัฐบาล

2.2 การปฏิรูปเศรษฐกิจด้านจุลภาค (Microeconomic Reform)

กระบวนการปฏิรูปด้านจุลภาคในออสเตรเลียครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐในหลายรูปแบบ (Productivity Commission, 1996; Industry Commission, 1998) โดยภาพรวมคือการเปิดเสรีทางการค้าอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง รวมทั้งปฏิรูปเชิงโครงสร้างอีกหลายส่วน ซึ่งเป็นการเปิดตลาดเสรี ส่งเสริมการแข่งขัน และให้กลไกราคาทำหน้าที่ในการส่งสัญญาณเกี่ยวกับต้นทุนและผลตอบแทน

การปฏิรูปเริ่มจากการประกาศลดอัตราภาษีนำเข้าลงร้อยละ 25 ในทุกสินค้าในปี 1973 อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวยังไม่มีผลต่อเนื่องจนกระทั่งหลังจากการเลือกตั้งในปี 1983 มีการยกเลิกโควตาการนำเข้าซึ่งเริ่มต้นในบางอุตสาหกรรม จนกระทั่งในปี 1988 รัฐบาลทยอยประกาศลดภาษีนำเข้าในแทบทุกอุตสาหกรรม ในปี 1996 อัตราภาษีนำเข้าแทบทุกประเภทลดลงจนอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 5

ในช่วงต้นทศวรรษ 1980 รัฐบาลตัดสินใจลดอัตราดอกเบี้ยเงินดอลลาร์ออสเตรเลีย และตามมาด้วยการเปิดเสรีภาคการเงิน ยกเลิกการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย

การเพิ่มขึ้นของการค้าจากต่างประเทศเพิ่มแรงกดดันให้มีการลดต้นทุนปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดแรงงาน และบริการสาธารณูปโภค ทำให้ธุรกิจต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งส่งแรงกดดันต่อไปสู่การปฏิรูปนโยบายและโครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐบาลที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลง โครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจด้านจุลภาคอย่างกว้างขวางจึงเกิดขึ้นทั้งในตลาดสินค้าและบริการ ตลาดปัจจัยการผลิต และทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ในขณะเดียวกันการปฏิรูปเศรษฐกิจมหภาคก่อให้เกิดเสถียรภาพทางด้านราคา อัตราเงินเฟ้อที่ต่ำ รวมทั้งการปฏิรูปภาษีช่วยลดการบิดเบือนและส่งเสริมแรงจูงใจทางธุรกิจ

ในปี 1995 นโยบายแข่งขันทางการค้าแห่งชาติ (National Competition Policy) ได้ถูกยอมรับโดยรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ นโยบายแข่งขันทางการค้านี้ถือเป็นการขยายการครอบคลุมของกฎหมายต่อต้านการผูกขาดให้รวมไปถึงหน่วยธุรกิจของรัฐ และสถานประกอบการที่ไม่ใช่บริษัท

นโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจด้านจุลภาคที่สำคัญอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **การปรับแนวทางกำกับดูแลภาครัฐ** กิจกรรมของรัฐจำนวนมากถูกเปลี่ยนให้อยู่ในรูปเอกชน และบางส่วนถูกแปรรูป (รายละเอียดเพิ่มเติมในส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ) การแปรรูปเป็นบริษัททำให้มีการตั้งเป้าหมายทางธุรกิจ นอกจากนี้ข้อจำกัดในการเข้าสู่อุตสาหกรรมที่รัฐประกอบกิจการอยู่ เช่น กิจการโทรคมนาคมถูกปรับลดลงให้ง่ายขึ้น การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ถูกถ่ายโอนไปให้เอกชนให้บริการ เช่น กิจการเรือนจำในรัฐวิกตอเรีย การให้บริการกฎหมายกับรัฐบาลกลางและรัฐบาลของรัฐ เป็นต้น การปฏิรูปการบริหารงาน เช่น การบริหารทางการเงิน และการตั้งงบประมาณโครงการ ถูกนำมาใช้ในการให้บริการสาธารณสุข การศึกษา และการให้บริการชุมชนในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990

- **การปฏิรูปการปิดกั้นการค้าระหว่างประเทศ** การปฏิรูปด้านการค้าโดยส่วนใหญ่เป็นการลดอัตราภาษีที่เก็บกับสินค้านำเข้าอุตสาหกรรมและการเกษตร โดยเริ่มต้นด้วยการลดลงร้อยละ 25 เป็นการทั่วไปในปี 1973 และต่อเนื่องในปี 1977 ปี 1996 อัตราการปกป้องตลาดที่แท้จริงโดยเฉลี่ย (Average Effective Rate of Protection) ในอุตสาหกรรมการผลิตที่เคยสูงกว่าร้อยละ 35 ในช่วงปลายทศวรรษ 1960 เหลือต่ำกว่าร้อยละ 5 ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990
- **การปฏิรูปตลาดทุน** หลังจากการลอยตัวค่าเงินในเดือนมีนาคม 1983 การควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนและการปันส่วนเงินทุน (Capital Rationing) ผ่านการควบคุมอัตราดอกเบี้ยถูกยกเลิก ธนาคารต่างประเทศได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจและแข่งขันในประเทศ
- **การปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐาน** มีการลดการควบคุมบางส่วน และปรับโครงสร้างสายการบิน การขนส่งทางเรือ กิจกรรมโทรคมนาคมตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการแปลงสภาพเป็นบริษัทของธุรกิจของรัฐบาลอย่างกว้างขวางในช่วงดังกล่าว
- **การปฏิรูปตลาดสินค้า** อุปสรรคการเข้าสู่ตลาดในหลายสินค้าได้ถูกขจัดไป และเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบกิจการในตลาดเหล่านี้ได้รับการปฏิรูป ยกตัวอย่างเช่น ในตลาดการเงิน การจำกัดการเข้าสู่ตลาดของธนาคารต่างประเทศถูกยกเลิกบางส่วนในปี 1984 และเพดานอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ยืมสำหรับธุรกิจได้รับการยกเลิก ในอุตสาหกรรมการบิน การควบคุมราคาตั๋วโดยสารถูกยกเลิกในปี 1987 และมีการเปิดตลาดในอุตสาหกรรมการบินภายในประเทศในปี 1990
- **การปฏิรูปตลาดสินค้าเกษตร** ตลาดสินค้าเกษตรได้รับผลกระทบจากการลดลงของภาษีนำเข้า และการปฏิรูปโครงสร้างตลาด ยกตัวอย่างเช่น การลดการควบคุมการผลิตและราคาของไข่ไก่ การยกเลิกราคาขั้นต่ำในกิจการเลี้ยงโคนม เป็นต้น
- **การเปลี่ยนแปลงการกำกับดูแลตลาดแรงงาน** การเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานอนุญาตไต่สวนการในการกำหนดค่าจ้าง มีการลดบทบาทของคณะกรรมการอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations Commission) ในการกำหนดค่าจ้างและสภาพการทำงานสำหรับแรงงานภายหลังการผ่านกฎหมาย Workplace Relations Act 1996 นอกจากนี้ยังมีการปรับขอบเขต (Locus) ในการต่อรองค่าจ้าง กล่าวคือระหว่างช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ถึงปลายทศวรรษที่ 1990 ขอบเขตการต่อรองค่าจ้างถูกปรับจากการต่อรองที่เกิดขึ้นในระดับชาติ เป็นการต่อในระดับบริษัทระหว่างสหภาพของ

บริษัทกับนายจ้าง ซึ่งเป็นผลของการปฏิรูปกฎหมายอุตสาหกรรมสัมพันธ์ที่กำหนดค่าจ้างต้องทำในระดับบริษัทระหว่างลูกจ้างและนายจ้างเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้รับการปกป้องตามกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงการกำกับดูแลสหภาพแรงงาน มีการยกเลิกข้อบังคับว่าแรงงานต้องเป็นสมาชิกสหภาพ และประการสุดท้ายมีการเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดแรงงานสำหรับบางอาชีพ

- **การปฏิรูปภาษีและระบบสวัสดิการ** ระบบภาษีสำหรับธุรกิจและบุคคลธรรมดาถูกปฏิรูปในหลายรูปแบบ การเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนที่สุดคือการใช้ภาษีสินค้าและบริการในเดือน กรกฎาคม ปี 2000 การปฏิรูปอื่น ๆ เช่น การลดภาษีเงินได้นิติบุคคล การเก็บภาษี Capital Gain Tax การปฏิรูประบบสวัสดิการรวมถึงการจ่ายเงินช่วยเหลือการว่างงาน เงินบำนาญชราภาพ เงินช่วยเหลือครอบครัวรายได้น้อย และเงื่อนไขการได้รับการช่วยเหลือ

2.3 ด้านสุขภาพและสวัสดิการ

ความสำเร็จที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลพรรคแรงงานภายใต้การนำของฮอว์คและคีตติงคือนโยบายด้านสุขภาพและสวัสดิการ (Quiggin, 1998) ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติหรือ เมดิแคร์ ที่ถูกออกแบบและจัดตั้งโดยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Gough Whitlam เมดิแคร์ให้การเข้าถึงบริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพสูงโดยถ้วนหน้าในราคาต่ำ อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างความต้องการปรับลดรายจ่ายภาครัฐและงบประมาณการให้บริการระบบสวัสดิการสังคม ส่งผลให้การให้บริการที่จำเป็นบางอย่างทำได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งรัฐบาลแก้ปัญหาโดยกำหนดผลประโยชน์ที่ครอบคลุมอย่างเข้มงวด และเพิ่มผลประโยชน์ให้กับกลุ่มประชากรรายได้น้อยที่สุด เช่น เงินช่วยเหลือค่าเช่า เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุจะต้องผ่านการตรวจสอบความจำเป็น (Mean Test) รวมถึงเงินช่วยเหลือครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ (Family Allowance Supplement)

2.4 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ภายใต้แนวคิด Economic Rationalism และการปฏิรูปเศรษฐกิจเชิงจุลภาค ในช่วงทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลกลางออสเตรเลีย และรัฐบาลท้องถิ่นได้ทำการแปรรูปกิจการสาธารณะเป็นเอกชนเป็นจำนวนมาก (Beckett, 1992; Quiggin, 1996) โดยรัฐวิสาหกิจแห่งแรกที่ถูกแปรรูป ได้แก่ ธนาคาร Commonwealth ในปี 1991 ซึ่งธนาคาร Commonwealth ได้มีการประกอบกิจการในรูปแบบแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์อื่นเพื่อแสวงหากำไรอยู่แล้ว ประกอบกับมาตรการกำกับดูแลใหม่ที่กำหนดให้กิจการธนาคารกันเงินทุนสำรอง

เพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้การขยายกิจการของธนาคารจำเป็นต้องมาจากการถือหุ้นที่มากขึ้น ในขณะที่กิจการรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ การแปรรูปส่วนใหญ่เกิดขึ้นผ่านขั้นตอนการแปรรูปเป็นบริษัทโดยที่รัฐบาลยังถือหุ้นใหญ่ และมีการแปรรูปเป็นเอกชนเมื่อบริษัทเหล่านั้นจำเป็นต้องบรรลุเป้าหมายทางธุรกิจ ชำระภาษี หรือกู้เงิน โดยที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน รวมทั้งสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของการเป็นรัฐวิสาหกิจกฤษฎีกาเล็ก (Reserve Bank of Australia, 1997)

กิจการส่วนใหญ่ที่ถูกแปรรูปคือกิจการที่ให้บริการสาธารณะ เช่น การขนส่ง การสื่อสาร กิจการไฟฟ้า และการให้บริการทางการเงิน โดยกิจการขนส่งและโทรคมนาคมเป็นกิจการที่รัฐบาลกลางทำการแปรรูปโดยส่วนใหญ่ ในขณะที่กิจการสำนักงานธนาคารและประกันเป็นกิจการที่ถูกรัฐบาลท้องถิ่นทำการแปรรูปเป็นจำนวนมากในระยะแรก รวมถึงกิจการไฟฟ้าและก๊าซ และการพนันในช่วงต่อมา

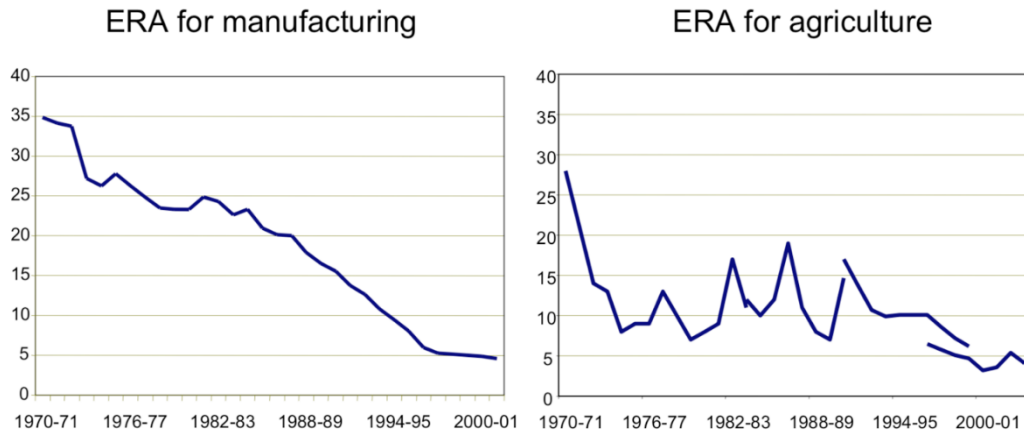
กว่าครึ่งของมูลค่าการแปรรูปเป็นกิจการที่ถูกแปรรูปโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งโดยส่วนใหญ่มาจากการขายกิจการ Telstra Telecommunication กว่า 3 หมื่นล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ในช่วงระหว่างปี 1997-1999 การขายกิจการธนาคาร Commonwealth ในสองครั้งระหว่างปี 1993 และปี 1996 มูลค่า 9 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ขายกิจการสนามบิน เช่น ในกรุงเมลเบิร์น และบริสเบน มูลค่า 4 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และ กิจการขนส่งทางรางและการขนส่งอื่น ๆ มากกว่า 2 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย รวมถึงสายการบินแควนตัสในปี 1992 และ 1995

รัฐบาลใช้รายรับที่ได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเพื่อลดสัดส่วนหนี้ภาครัฐ ซึ่งพบว่าหนี้ภาครัฐและความจำเป็นในการก่อหนี้นั้นลดลง หนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นโดยรวมลดลงจาก 7.6 หมื่นล้านดอลลาร์ในเดือนมิถุนายน 1993 เหลือ 4.7 หมื่นล้านดอลลาร์ในปี 1998 ในส่วนของรัฐบาลกลาง การแปรรูปช่วยจำกัดการขยายตัวของหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการขายกิจการ Telstra แต่ในขณะเดียวกันการเพิ่มขึ้นของอุปทานขอหุ้นหรือสินทรัพย์ที่เสนอขายทำให้การกู้ยืมภาคเอกชนสูงขึ้น

2.5 ระบบเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงขึ้น

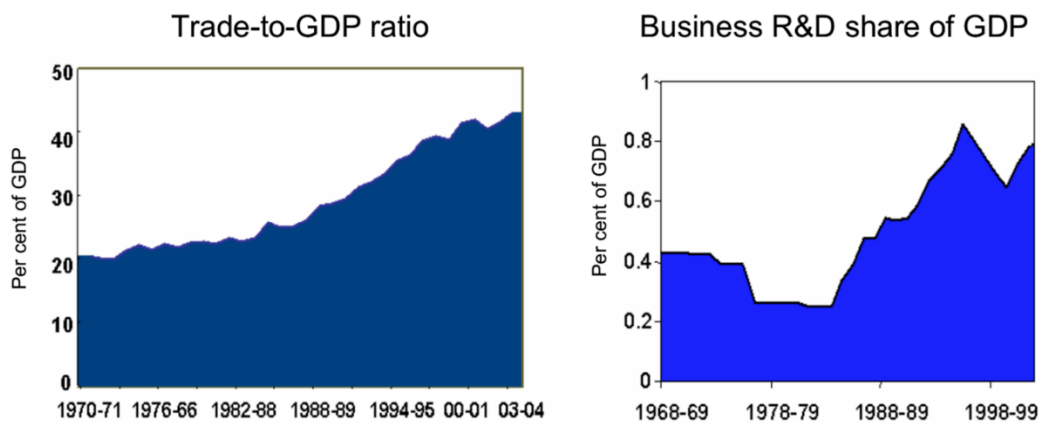
การปฏิรูปเชิงโครงสร้างส่งผลให้ระดับการปกป้องของอุตสาหกรรมลดลงอย่างชัดเจน หากวัดจากระดับอัตราการช่วยเหลือที่แท้จริง (Effective Rate of Assistance: ERA) จะพบว่าค่า ERA ในอุตสาหกรรมการผลิตลดลงจากร้อยละ 25 มาอยู่ที่ร้อยละ 5 ภายในช่วง 2 ทศวรรษ ในขณะที่ค่า ERA ในภาคเกษตรก็ลดลงอย่างเช่นกัน

ภาพที่ 4.3 ระดับการปกป้องที่แท้จริง



นอกจากนี้ระดับของการค้าต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยสัดส่วนของการค้าต่างประเทศต่อ GDP ของออสเตรเลีย เพิ่มจากร้อยละ 27 ในช่วงกลางทศวรรษ 1980 เป็นร้อยละ 44 ในปี 2003 รวมทั้งการเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนของการลงทุนวิจัยและพัฒนาของภาคธุรกิจ (ภาพที่ 4.4)

ภาพที่ 4.4 การเพิ่มขึ้นของการค้าและความเข้มข้นของการวิจัยและพัฒนา



การปฏิรูปยังส่งผลต่อผลิตภาพการผลิตในหลายส่วน ยกตัวอย่างเช่น การลดลงของกิจกรรมการผลิตในอุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น กล่าวคือ ผลผลิตของอุตสาหกรรม เนื้อผ้า สิ่งทอ และรองเท้าลดลงกว่าร้อยละ 40 ตั้งแต่ 1985 เป็นต้นมา ในขณะที่ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมผลิตโดยรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 40 ในช่วงเวลาเดียวกัน (Productivity Commission, 2003) นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของระดับ R&D ในภาคธุรกิจ ส่งผลให้ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีอัตราการขยายตัวของการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) สูงที่สุดในกลุ่มประเทศ OECD ในช่วงทศวรรษที่ 2000 (OECD, 2004) การเติบโตของผลผลิตโดยรวม (TFP) ในกิจการไฟฟ้า ก๊าซ และประปาเพิ่มขึ้นร้อยละ 60 ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ในขณะที่ในภาคการขนส่งและโทรคมนาคมเพิ่มขึ้นถึงสองเท่าในทศวรรษ 1990 การปฏิรูปยังส่งผลทางอ้อมต่อผลิตภาพที่เพิ่มขึ้นในภาคบริการเช่น การค้าส่ง ภาคการเงินและการประกันภัย อันเนื่องมาจากนวัตกรรมทางด้าน ICT และการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น (Johnson, et al, 2000; Parham, 2004)

คณะกรรมการผลิตภาพ (Productivity Commission: PC)

กับบทบาทในการปฏิรูปและส่งเสริมนโยบาย

คณะกรรมการผลิตภาพ (Productivity Commission: PC) ถูกตั้งขึ้นเมื่อปี 1998 เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาลออสเตรเลียสังกัดกระทรวงการคลัง (Treasury) แต่ขอบเขตครอบคลุมทุกส่วนของรัฐบาลและภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ PC ทำหน้าที่วิจัยและให้คำปรึกษาในประเด็นด้านเศรษฐศาสตร์ สังคม และสิ่งแวดล้อม และมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและการปฏิรูป

ในช่วงแรกเริ่ม PC มีจุดเริ่มมาจาก Tariff Board ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี 1921 เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จำกัดคือ การให้คำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร หรือการอุดหนุนสินค้าที่มีการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งนโยบายอุปสรรคทางการค้าอื่น ๆ ซึ่งเป็นช่วงที่ออสเตรเลียดำเนินนโยบายปกป้องตลาดภายในประเทศ แม้ว่าวัตถุประสงค์ตามกฎหมายของหน่วยงานคือการสร้างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจให้กับอุตสาหกรรมในออสเตรเลียก็ตาม อย่างไรก็ตาม ภายหลังที่ผลกระทบและความเสียหายของมาตรการกีดกันทางการค้าต่อประสิทธิภาพเริ่มชัดเจนยิ่งขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960 Tariff Board เป็นผู้นำในการเรียกร้องให้ปรับปรุงโครงสร้าง และขยายขอบเขตการทำงานของตนเอง จึงเกิดหน่วยงานใหม่คือ Industries Assistance Commission (IAC) ในปี 1974 ซึ่งแม้ว่างานศึกษาหลักจะยังคงเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือการผลิตและอุตสาหกรรม แต่วัตถุประสงค์ตามกฎหมายของ IAC คือการสนับสนุนความต้องการของรัฐในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ดังนั้นจึงมีงานศึกษาบางส่วนที่ศึกษาในประเด็นความช่วยเหลืออื่น ๆ การพัฒนาชนบท รวมทั้งความผันผวนของรายได้ภาคชนบท ในท้ายที่สุด IAC เสนอแนวทางให้รัฐบาลออสเตรเลียลดการกีดกันทางการค้าในปี 1982 และเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากรให้มีความสอดคล้องกันในปี 1986 ซึ่งถือเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจออสเตรเลียที่จะตามมา

เมื่อกระบวนการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลียเริ่มมีความชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางขึ้น รัฐบาลต้องการให้มีการลดการกีดกันดูแลอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางสังคม

และเศรษฐกิจ ในปี 1990 หน่วยงาน IAC ได้เปลี่ยนแปลงเป็น Industry Commission ซึ่งได้เพิ่มหน่วยงาน ทบทวนการกำกับดูแลธุรกิจเข้ามา นอกจากนี้ข้อเขตการศึกษาของ Industry Commission ครอบคลุม ไปถึงประเด็นโครงสร้างพื้นฐาน อุปสรรคการแข่งขัน และยังทำหน้าที่วิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมและ สิ่งแวดล้อมจากข้อเสนอทางนโยบายของตนเอง งานศึกษาของ Industry Commission ช่วยปูทางให้ กรอบนโยบายการแข่งขันแห่งชาติ หรือ NCP มีผลในปี 1995

การเกิดขึ้นของ PC ในปี 1998 ได้ขยายบทบาทและขอบเขตของหน่วยงานให้กว้างขึ้นกว่าเดิม คณะกรรมการจะให้ความสนใจกับประสิทธิภาพและผลผลิตการผลิตของระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็น กฎเกณฑ์สำคัญของการยกระดับมาตรฐานการครองชีพ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูปที่หลากหลายในมิติ ของเศรษฐศาสตร์จุลภาค ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะข้อจำกัดของการพัฒนาประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของทุก ภาคเศรษฐกิจ แต่ยังรวมถึงประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรมนุษย์ และปฏิสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น งานศึกษาชิ้นสำคัญเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการพนัน แนวปะการัง Great Barrier Reef และรายงานประจำปีระหว่างรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาและฐานะเสียเปรียบของชนพื้นเมือง

PC ประกอบด้วยสายงานกว้างๆ จำนวน 4 สายได้แก่

- งานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ได้แก่ งานศึกษา และการตรวจสอบ (Studies and Inquiries) ที่รัฐบาลมอบหมาย ซึ่งเป็นภาระหน้าที่หลักที่สำคัญที่สุดของ PC โดยเป็นการวิจัยที่มี วัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตัวอย่างเช่น การสำรวจโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการ น้ำ การให้การศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน เป็นต้น
- การออกรายงานความสามารถ (Performance Reporting) ซึ่ง PC จะเข้าไปศึกษา ตรวจสอบ การให้บริการต่าง ๆ ที่สำคัญจากรัฐบาล หรือข้อตกลงต่าง ๆ ของรัฐ และให้คำแนะนำในการปรับปรุงการ บริการ หรือเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน และกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ซึ่งการให้บริการเหล่านี้มักจะจัดหาโดยรัฐบาลในระดับรัฐและดินแดน นอกจากนี้ PC ยังดูแลที่เกิดขึ้นกับ ประชากรท้องถิ่นดั้งเดิม (Indigenous) ว่าได้รับการบริการที่มีคุณภาพทัดเทียมหรือไม่

- การออกรายงานประจำอื่น ๆ เช่น รายงานสภาพอุตสาหกรรม รายงานผลผลิตภาพการผลิต รายงานด้านการค้าและอุปสรรคทางการค้า เพื่อให้ข้อมูลที่สำคัญและต่อเนื่องกับรัฐบาลในการติดตามประเด็นเหล่านั้น

- งานวิจัยจากประเด็นที่สนใจ เป็นโครงการที่ PC เห็นว่าสำคัญและควรศึกษาเพิ่มเติม หรือเป็นประเด็นที่ยังเป็นช่องว่างทางความรู้ที่สำคัญ และเป็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการตัดสินใจทางนโยบาย หรือเพิ่มความรับรู้ของสาธารณะ

โครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานในปัจจุบัน PC ประกอบด้วยคณะกรรมการ 4-12 คน และมีพนักงานประมาณ 167 คน (ข้อมูลปี 2017) โดยส่วนใหญ่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ มีงบประมาณในการดำเนินการต่อปีประมาณ 33 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

บทบาทในการปฏิรูปเศรษฐกิจ

หลังจากการเข้ามาของรัฐบาลพรรคแรงงานภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนอร์แมน ฟิตซ์โรย ในปี 1983 ท่ามกลางสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นโยบายรัฐบาลที่สำคัญที่สุดอันดับแรกคือการลอยตัวเงินดอลลาร์ออสเตรเลีย และยกเลิกการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศในเดือนธันวาคม 1983 ซึ่งเป็นบันไดขั้นแรกของการปฏิรูปและการลดการกำกับดูแลในภาคการเงินที่จะตามมา นโยบายดังกล่าวเป็นการเปิดให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ของออสเตรเลียต้องเผชิญกับการแข่งขันจากต่างประเทศ นโยบายการปฏิรูปลำดับถัดมาคือการลดอัตราภาษีศุลกากรในปี 1988 เนื่องจากการปกป้องทำการค้าไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ในสภาพเศรษฐกิจโลกที่อัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวได้อย่างเสรี และตลาดทุนมีการเชื่อมโยงกันในระดับโลก

การเผชิญความเสี่ยงและการแข่งขันในตลาดโลกของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของออสเตรเลีย จากการลดภาษีศุลกากรและการลอยตัวค่าเงินทำให้ความสนใจของ IAC ในขณะนั้นเริ่มเปลี่ยนมาที่ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมและความสามารถในการแข่งขัน เช่น การกำกับดูแล และการบริหารจัดการ ในปี 1987 อัตราการค้า (Term of Trade) ของออสเตรเลียนั้นลดลงอย่างชัดเจน (กว่า

ร้อยละ 20 จากปี 1984) การนำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างมาก การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและหนี้ต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น IAC เสนอต่อรัฐบาลว่าปัญหาเศรษฐกิจของประเทศจะต้องได้รับการจัดการในระยะยาว และทำในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ ข้อเสนอของ IAC ต้องการผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็ง เนื่องจากจะกระทบกับระบบเศรษฐกิจในวงกว้าง ซึ่งรัฐบาลและ IAC ใช้คำว่า “การปฏิรูปทางด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาค” (Microeconomic Reform) ซึ่งเป็นหมุดสำคัญของงานของคณะกรรมการในอนาคต IAC อธิบายความหมายของการปฏิรูปด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาคว่า เป็นการสร้างการเปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐ โครงสร้างองค์กร และโครงสร้างและประสิทธิภาพการดำเนินงานของอุตสาหกรรม งานศึกษาของ IAC ประเด็นของการปฏิรูปโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยขัดขวางความสามารถในการแข่งขัน

การผลักดันโครงการปฏิรูปด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาคยังดำเนินต่อมาหลังจากหน่วยงานเปลี่ยนมาเป็น Industry Commission งานศึกษาสำคัญในช่วงทศวรรษที่ 1990 เช่น The need to press on with reform (2002) Federalism and Australia’s economic performance (1994) และ Equity and microeconomic reform (1996) เป็นต้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนความสนใจจากภาคการผลิตแบบดั้งเดิมในยุคของ IAC และให้ความสำคัญกับประเด็นเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง รวมถึงกิจการเชิงธุรกิจของรัฐบาล (Government Business Enterprises: GBEs) เช่น รถไฟ ไฟฟ้า ประปา และกิจการไปรษณีย์ อีกด้วย ซึ่งนำไปสู่กรอบนโยบายการแข่งขันแห่งชาติ หรือ NPC ในปี 1995 ซึ่งภายใต้กรอบดังกล่าวหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขัน ได้แก่ Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) และ National Competition Council ถูกจัดตั้งขึ้น รวมถึงหลักการที่ตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลของรัฐในการปฏิรูปโครงสร้างของกิจการผูกขาดโดยรัฐ และหลักความเป็นกลางในการแข่งขันระหว่างรัฐและภาคเอกชน การตรวจสอบราคการให้บริการของกิจการของรัฐ การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญต่อการแข่งขัน และการทบทวนกฎหมายที่เป็นอุปสรรคของการแข่งขัน ภายใต้กรอบ NPC นี้รัฐบาลกลางจะให้สิ่งจูงใจด้านการแข่งขันกับรัฐหรือดินแดนที่สามารถบรรลุเงื่อนไขการแข่งขันตามที่กำหนด ซึ่ง Industry Commission ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ NPC ถือว่าเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญในการสร้างแนวร่วมการปฏิรูปเศรษฐกิจในระดับประเทศ บทบาทของ PC ในปัจจุบันคือการศึกษาผลกระทบของการปฏิรูป และชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่ยังต้องเดินหน้าปฏิรูปต่อไป

การก่อตั้ง PC ในปี 1998 ได้มีการขยายขอบเขตของ PC ให้กว้างยิ่งขึ้น และ PC ได้ศึกษาประเด็นท้าทายใหม่ ๆ และนำเสนอนโยบายเพื่อปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนถัดไป

เป้าหมายการดำเนินการของคณะกรรมการ

อาจกล่าวได้ว่าเป้าหมายหลักของคณะกรรมการผลิตภาพในปัจจุบันโดยพื้นฐานแล้ว คือการนำเสนอแนะนโยบายปฏิรูปในภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งแท้จริงแล้วการปฏิรูปจะต้องดำเนินไปอยู่ตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จากเป้าหมายของ PC ตามที่ระบุในกฎหมายกำหนดคือ เพื่อ

- เพิ่มความสามารถในการผลิตและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ
- ลดการกักกั้นดูแลที่ไม่จำเป็น
- ส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติให้กับภาคอุตสาหกรรมออสเตรเลีย

- ช่วยเหลือและส่งเสริมการปรับโครงสร้าง
- คำนึงถึงผลประโยชน์ของชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากข้อเสนอ
- ส่งเสริมการพัฒนาและการจ้างงานในภาคชนบท
- คำนึงถึงพันธกรณีที่ออสเตรเลียให้ไว้กับนานาชาติ และนโยบายการค้าของประเทศต่าง ๆ
- ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมในออสเตรเลียพัฒนาอย่างยั่งยืนในเชิงนิเวศน์

คณะกรรมการผลิตภาพมีหลักการดำเนินการที่สำคัญ 3 ประการได้แก่

(1) ความเป็นอิสระ โดย PC ดำเนินการภายใต้อำนาจ การปกป้อง และแนวทางตามที่ระบุในกฎหมายของตนเอง (Productivity Commission Act) ซึ่งประธาน รองประธาน และคณะกรรมการได้รับเลือกจาก Governor General โดยมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งชัดเจน

นอกจากนี้ PC ยังมีการจัดสรรงบประมาณ และพนักงานประจำของตนเอง โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐบาลอื่น ๆ แม้ว่ารัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดโครงการการศึกษาโดยส่วนใหญ่ แต่ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจะอยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์และการตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นหลัก คณะกรรมการรายงานให้กับรัฐสภาออสเตรเลียผ่านกระทรวงการคลัง งานศึกษาของ PC ถูกกำหนดในกฎหมายให้เผยแพร่ให้กับสาธารณะในวงกว้าง

(2) กระบวนการดำเนินงานที่โปร่งใส ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ให้กับรัฐบาล รวมทั้งข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องนั้นเปิดให้สาธารณะชนเข้าถึงได้อย่างเสรี กระบวนการศึกษายังเปิดโอกาสให้สาธารณะได้ให้ความเห็นอย่างกว้างขวาง และสามารถโต้ตอบผลการวิจัยผ่านกระบวนการรับฟังความเห็น Workshop และการประชุมขอความเห็นอื่น ๆ ผ่านการเผยแพร่ร่างรายงาน และข้อค้นพบเบื้องต้น

(3) ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชุมชนที่รอบด้าน PC มีหน้าที่ในการมองในมุมกว้าง ซึ่งรวมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและชุมชนในภาพรวม ไม่ใช่เฉพาะกลุ่มหรืออุตสาหกรรม มิติทางด้านสิ่งแวดล้อม ภูมิภาค และสังคม จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในงานศึกษา และผ่านการหารือกับสาธารณะ

โครงการศึกษาล่าสุดของ PC นั้นมีความหลากหลายและครอบคลุมประเด็นที่แตกต่างอย่างกว้างขวาง เช่น การแข่งขันในระบบการเงิน ความเท่าเทียมกันทางการคลังในแนวราบ การปฏิรูปน้ำระดับชาติ งานและทักษะในอนาคต และการศึกษาตลอดชีวิต กฎหมายและเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเศรษฐกิจดิจิทัล การเข้าถึงและใช้ข้อมูลของภาครัฐ การกำกับดูแลสนามบิน และการจ่ายเงินชดเชยและการฟื้นฟูความสามารถของทหารผ่านศึก เป็นต้น

3. สรุป

แม้ว่าเศรษฐกิจของออสเตรเลียจะได้รับผลประโยชน์จากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และนโยบายกีดกันทางการค้า ซึ่งส่งผลให้โดยภาพรวมระบบเศรษฐกิจของออสเตรเลียสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลามากกว่า 4 ทศวรรษ อย่างไรก็ตาม ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของการผลิตอันเนื่องมาจากมาตรการกีดกันทางการค้า โครงสร้างการแข่งขันภายในประเทศที่มีการผูกขาดกิจการโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐ การอุดหนุนภาคการเกษตร ตลาดแรงงานที่ไม่ยืดหยุ่น รวมทั้งผลกระทบจากภายนอกประเทศ กัดดันให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องทำการปรับโครงสร้างและปฏิรูปเศรษฐกิจโดยกว้างขวาง

นโยบายการปฏิรูปที่สำคัญต่าง ๆ อาทิ การลอยตัวค่าเงิน การลดการอุดหนุนภาครัฐ การปฏิรูปตลาดแรงงาน การปฏิรูปนโยบายการเงิน การปฏิรูประบบภาษี และการเพิ่มการแข่งขันในตลาดภายในประเทศผ่านการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ เช่น กิจการพลังงาน สถาบันการเงิน กิจการขนส่งทางบก และทางอากาศ ไม่เพียงแต่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของกิจการเหล่านี้ แต่ยังช่วยลดภาระทางการเงินของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของออสเตรเลีย และสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ

นอกจากนี้ บทบาทของหน่วยงานอิสระของรัฐที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจ และนโยบายปฏิรูปเช่น Productivity Commission ยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระนโยบายปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ทั้งยังมีส่วนให้ความเห็น และคำแนะนำที่เป็นวิชาการและมีงานศึกษาทางวิชาการรองรับ โครงสร้างการทำงานที่โปร่งใสและมีอิสระในการให้ความเห็นและการริเริ่มประเด็น ยังช่วยสร้างความน่าเชื่อถือขององค์กรต่อสาธารณะ และช่วยให้การดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีทิศทางและมีประสิทธิภาพ

บทที่ 5

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของออสเตรเลีย: กรณีศึกษากิจการไฟฟ้าและกิจการประปา

1. ภาพรวมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการแปลงสินทรัพย์ของรัฐไปสู่เอกชนเกิดขึ้นทั่วโลกในทศวรรษที่ 1990 ในออสเตรเลียรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ ขายธุรกิจต่าง ๆ ในหลายอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็น การเงิน การขนส่ง พลังงาน โทรคมนาคม ยารักษาโรค สุขภาพ และบริการทางธุรกิจต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลออสเตรเลียกว่า 1 แสนล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย (Walker & Walker, 2000) รายรับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสูงสุดในช่วงปี 1997-1998 กว่า 25,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจของออสเตรเลียเดินตามแนวทางของสหราชอาณาจักรที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นที่นิยมและเกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั้งพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังเป็นส่วนสำคัญของโครงการปฏิรูปในประเทศยุโรปตะวันออก (Transition Economies) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศสังคมนิยมเดิมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายลดการแทรกแซงของรัฐของระบบเศรษฐกิจที่เพิ่งเปลี่ยนผ่านมาจากกระบอบสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ สำหรับประเทศพัฒนาแล้วเช่นออสเตรเลีย นโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของตลาด และเพิ่มรายรับของภาครัฐ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของออสเตรเลียเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปฏิรูปด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาค (Microeconomic Reform) ซึ่งรวมถึงการแปลงสภาพกิจการของรัฐให้อยู่ในรูปบริษัท (Corporatization) การแข่งขันประกวดราคา (Competitive Tendering) และการทำสัญญาจ้างเอกชนเพื่อดำเนินการในบริการของรัฐ และการปฏิรูปกิจการสาธารณูปโภค เช่น โทรคมนาคม พลังงาน น้ำ และการขนส่งคมนาคม การปฏิรูปด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาคก่อรูปในออสเตรเลียตั้งแต่ทศวรรษ 1980 จากการลดการกำกับดูแลภาคการเงินและสายการบิน (Forsyth, 1992., Quiggin, 1996.) และเพิ่มมากขึ้นในทศวรรษที่ 1990 ภายหลังการตั้งคณะกรรมการทบทวนนโยบายการแข่งขันของชาติในปี 1993 (Commonwealth of Australia, 1993)

ความกระตือรือร้นในการปฏิรูปในออสเตรเลียมีสาเหตุหลายประการ ประการแรก ทุกภาคส่วนของประเทศมีมุมมองต่อสภาพเศรษฐกิจของออสเตรเลียไปในทิศทางเดียวกันว่ามีประสิทธิภาพต่ำ คณะกรรมการด้านอุตสาหกรรมได้ออกรายงาน ระบุว่า การขยายตัวของผลิตภาพการผลิตของออสเตรเลียในช่วงปลายทศวรรษ 1980 นั้นต่ำกว่าประเทศต่าง ๆ ในกลุ่ม OECD โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำ และได้ประมาณการว่าผลประโยชน์ระยะยาวจากการปฏิรูปในกิจการ เช่น การขนส่งคมนาคม สาธารณูปโภค จะส่งผลให้ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.5 (Commonwealth of Australia, 1990)

ปัจจัยประการที่สองได้แก่ความต้องการของรัฐในการลดภาระทางการคลัง แรงกดดันทางการเมืองจากอัตราภาษีที่สูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีทางตรง ทำให้รัฐบาลต้องการลดรายจ่ายสำหรับกิจการของรัฐ และเพิ่มรายรับจากแหล่งอื่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นโอกาสที่ดีของรัฐบาลในการสร้างรายรับก้อนใหญ่ในระยะเวลาสั้น ลดภาระหนี้ เพิ่มการใช้จ่าย หรือลดภาษี แม้ว่าการแปรรูปจะทำให้สูญเสียสินทรัพย์ที่ถือครองมายาวนาน แต่รัฐบาลก็สามารถที่จะลดแรงกดดันทางการคลังได้อย่างรวดเร็ว

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของออสเตรเลียอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม สินทรัพย์บางประเภทที่ขาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงต้นของทศวรรษ 1990 คือกิจการธุรกิจของรัฐที่ประกอบการแข่งขันกับผู้ประกอบการเอกชน แต่การแปรรูปส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาการกำกับดูแล การแปรรูปรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักจะมาพร้อมกับการร่างแนวทางการกำกับดูแลและสถาบันที่ทำหน้าที่ดังกล่าวขึ้นใหม่

เมื่อกิจการของรัฐบาลแข่งขันกับเอกชน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทำได้ค่อนข้างง่าย เนื่องจากตลาดสามารถทำหน้าที่ได้ดีพอสมควร การแปรรูปเพียงแค่ถ่ายโอนสินทรัพย์ที่อยู่ในมือรัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน ตัวอย่างเช่นกรณีของ ธนาคารคอมมอนเวลธ์ (Commonwealth Bank) ธนาคารแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (The State Bank of New South Wales) ซันคอร์ป-เมทเวย์ (Suncorp-Metway) ธนาคารแห่งรัฐเซาท์ออสเตรเลีย (The State Bank of South Australia) และแบงค์เวสต์ (BankWest) คือสถาบันการเงินของรัฐที่แข่งขันกับธนาคารเอกชนและบริษัทการเงินก่อนที่จะถูกแปรรูป เช่นเดียวกัน GIO ในนิวเซาท์เวลส์ และ SGIO ในเวสต์เทิร์นออสเตรเลีย เป็นกิจการประกันภัยของรัฐบาลที่สามารถแข่งขันในตลาดประกันภัยได้ ในขณะที่ Commonwealth Serum Laboratories เป็นบริษัทที่เป็นเจ้าของโดยรัฐต้องเผชิญกับการแข่งขันจากทั่วโลก

ถ้ารัฐบาลต้องขายสินทรัพย์ที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ในตลาด เช่น กิจการผูกขาด การแปรรูปมักจะไม่นำไปสู่สภาพตลาดที่มีการแข่งขัน การขายกิจการผูกขาดอาจจะเป็นวิธีที่ดีในการเพิ่มรายรับ แต่มักจะตามมาด้วยต้นทุนสังคมที่สูงถ้าเจ้าของเอกชนใช้ประโยชน์จากอำนาจผูกขาดโดยไม่ถูกจำกัด ดังนั้นในกิจการของรัฐที่มีอำนาจเหนือตลาดจะต้องถูกแปรรูป การขายมักจะตามมาด้วยการกำกับดูแลใหม่ที่จำกัดหรือควบคุมพฤติกรรมของธุรกิจที่ถูกแปรรูป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรายที่มีเทคโนโลยีที่นำไปสู่อำนาจผูกขาด เช่น ในกิจการโครงสร้างพื้นฐานทั้งหลาย

การขายกิจการไฟฟ้าในรัฐวิกตอเรียและเซาท์ออสเตรเลีย การขายท่าอากาศยานต่าง ๆ ของเครือรัฐ และการแปรรูปเทลสตรา (Telstra) บางส่วนล้วนแต่มีการใช้เกณฑ์การกำกับดูแลใหม่ หรือเพิ่มการกำกับดูแลทั้งสิ้น ในกิจการไฟฟ้า มีการประกาศแนวทางควบคุมการผลิต ส่งผ่าน กระจาย และการขายปลีกไฟฟ้าภายใต้ตลาดไฟฟ้าแห่งชาติ (National Electricity Market) การแปรรูปบางส่วนของเทลสตรารวมพร้อมกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอย่างครอบคลุม ในขณะที่การแปรรูปท่าอากาศยานในช่วงแรกอยู่ภายใต้การควบคุมราคาอย่างเข้มงวด

อย่างไรก็ตามการแปรรูปไม่ได้ประสบความสำเร็จในทุกกิจการ มีบริการและสินทรัพย์หลายประเภทที่ถูกแปรรูปไปแล้วในภายหลังกลับมาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ เช่น สถานคุมประพฤติเดียร์พาร์ค บริการรถพยาบาลฉุกเฉินในรัฐวิกตอเรีย เป็นต้น การกลับมาเป็นของรัฐ (Re-nationalisation) เกิดขึ้นในหลายประเทศ เช่น สวิสเซอร์ที่ เกิดปัญหาหลังจากเหตุการณ์ 11 กันยายน หรือปัญหาจากระบบรางของอังกฤษส่งผลให้รัฐบาลต้องกลับมาควบคุมโครงสร้างพื้นฐานระบบราง เป็นต้น ในหลายกรณีกิจการที่ถูกแปรรูปไปแล้วมีข้อพิพาทกับหน่วยงานกำกับดูแลของรัฐหรือเรียกร้องความช่วยเหลือจากรัฐเพิ่มเติม ยกตัวอย่างเช่น บริษัทผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะที่ถูกแปรรูปไปแล้วในเมลเบิร์นเรียกร้องความช่วยเหลือทางการเงินเพิ่มเติมจากรัฐ เป็นต้น

2. การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของออสเตรเลีย

2.1 ภาพรวมการแปรรูปกิจการไฟฟ้าของออสเตรเลีย

การปฏิรูปในออสเตรเลียได้รับอิทธิพลจาก 3 ปัจจัย ได้แก่ ความต้องการในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน ความเป็นกลางในการกำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจ และการขายสินทรัพย์ให้เอกชนเพื่อบรรเทาภาระงบประมาณของรัฐบาล รัฐบาลพรรคแรงงานของนายกรัฐมนตรี Hawke เริ่มกระบวนการปฏิรูปที่เรียกว่า “การปฏิรูปด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาค” (Microeconomic Reform) โดยแนวทางหลักคือการลดการกำกับดูแล (Deregulation) การยกเลิกข้อจำกัดของภาคธุรกิจโดยรัฐบาล ขจัดความได้เปรียบของกิจการธุรกิจของรัฐให้อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกับธุรกิจเอกชน ส่งเสริมการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities) ที่สำคัญของกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น สายส่งไฟฟ้า และรางรถไฟ เป็นต้น

แนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในออสเตรเลีย ไม่ใช่แนวคิดที่ได้รับความนิยมทางการเมืองเท่าใดนัก แม้ว่าผลของการแปรรูปในหลายกิจการจะเพิ่มคุณภาพของการให้บริการก็ตาม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางที่บริหารโดยพรรคแรงงานซึ่งบริหารงานจำนวน 13 ปีตั้งแต่ปี 1982 เดินหน้าปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการของรัฐที่อยู่ในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันรุนแรง บริษัทเหล่านี้ เช่น Commonwealth Bank สายการบิน Qantas และกิจการท่อส่งก๊าซ

แรงผลักดันใหญ่ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการล้มละลายของสถาบันการเงินของรัฐบาลในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งการบริหารงานที่ผิดพลาดไม่เพียงแต่สิ้นเปลืองความเชื่อมั่นของสาธารณะ แต่ยังทำให้สถานะทางการเงินของรัฐที่พึ่งพิงกิจการเหล่านี้สิ้นคลอนไปด้วย

กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเริ่มต้นอย่างจริงจังจากรัฐบาลพรรคลิเบอรัลของรัฐวิกตอเรีย ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อปี 1992 ซึ่งในขณะนั้นวิกตอเรียถือว่าเป็นรัฐที่มีการขยายตัวของรายได้ต่ำที่สุด และมีการบริหารงานด้านการคลังที่ไร้ประสิทธิภาพ การขายสินทรัพย์ของรัฐบาลอย่างกว้างขวางมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มระดับการแข่งขันให้กับระบบเศรษฐกิจของรัฐ การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของรัฐวิกตอเรียสร้างรายได้ประมาณ 23,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ในขณะที่การแปรรูปกิจการก๊าซสร้างรายได้ 5,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย กิจการของรัฐอื่น ๆ เช่น ก๊าซ รถไฟ รถโดยสารประจำทาง รางรถไฟ ท่าเรือ ถูกแปรรูปทั้งหมดภายในปี 1999

นอกจากนี้ รัฐบาลให้บริการกิจการภาคเอกชนในการพัฒนาถนนในเขตเมือง กิจการอื่น ๆ เช่น
 คูก และโรงพยาบาล

ในภาพรวมการแปรรูปทรัพย์สินของรัฐบาลให้กับเอกชนของออสเตรเลียตั้งแต่ปลายทศวรรษ
 1980 มีมูลค่ารวมกว่า 148,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย สินทรัพย์ที่ถูกขายโดยส่วนใหญ่อยู่ใน
 อุตสาหกรรมการขนส่ง โทรคมนาคม ไฟฟ้า และการให้บริการทางการเงิน ตารางที่ 5.1 แสดงรายชื่อ
 กิจการไฟฟ้าของออสเตรเลียที่ถูกแปรรูป ระหว่างปี 1992-2014 ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 37,000 ล้าน
 ดอลลาร์ออสเตรเลีย คิดเป็นมูลค่าร้อยละ 25 ของรายรับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของออสเตรเลีย
 ทั้งหมด

ตารางที่ 5.1 การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของออสเตรเลีย 1992-2014

Company	Year	Function	State government	Gross proceeds (million AUD)
Loy Yang B (51%)	1992	Generation	Victoria	544
Gladstone Power	1994	Generation	Queensland	750
Collinsville	1995	Generation	Queensland	130
United Energy	1995	Distribution/retail	Victoria	1,553
Solaris Power	1995	Distribution/retail	Victoria	950
Eastern Energy	1995	Distribution/retail	Victoria	2080
PowerCor Australia	1995	Distribution/retail	Victoria	2150
Citipower	1995	Distribution/retail	Victoria	1575
Yallourn Energy	1996	Generation	Victoria	2428
Hazelwood Power/Energy Brix	1996	Generation	Victoria	2400
Loy Yang B (49%)	1997	Generation	Victoria	1150
Loy Yang A	1997	Generation	Victoria	4746
PowerNet Victoria	1997	Transmission	Victoria	2555
Southern Hydro	1997	Generation	Victoria	391
Ecogen Energy	1999	Generation	Victoria	361
ETSA Utilities	1999	Distribution	South Australia	3250
ETSA Power	2000	Retail	South Australia	175
Optima Energy	2000	Generation	South Australia	315
Syngren	2000	Generation	South Australia	39
Flinders Power	2000	Generation	South Australia	465
ElectraNet SA	2000	Transmission	South Australia	938
Terra Gas Trader	2000	Generation	South Australia	35
Sun Retail	2006	Retail	Queensland	1202
Powerdirect	2007	Retail	Queensland	1203
EnergyAustralia	2010	Retail	NSW	1486
Integral Energy	2010	Retail	NSW	1000
Country Energy	2010	Retail	NSW	1300
Delta West	2013	Generation	NSW	160
Eraring Energy	2013	Generation	NSW	50
Macquarie Generation	2014	Generation	NSW	1505
TOTAL				36,886

ที่มา: Chester (2015)

รัฐบาลของรัฐวิกตอเรีย และเซาท์ออสเตรเลีย สามารถแปรรูปสินทรัพย์ของกิจการไฟฟ้าได้ทั้งหมด โดยรัฐวิกตอเรียได้เริ่มแปรรูปธุรกิจการกระจายไฟฟ้า (Distribution Business) ในปี 1995 โดยมูลค่าที่ได้รับคิดเป็นสองเท่าของมูลค่าตามบัญชี (Book Value) (Booth, 2003) ความสำเร็จดังกล่าวนำไปสู่การแปรรูปกิจการผลิต (Generation) และการส่งผ่าน (Transmission) รายได้ที่ได้รับทั้งหมดถูกนำไปชำระหนี้ของรัฐบาลรัฐวิกตอเรีย ในขณะที่รัฐเซาท์ออสเตรเลียใช้แนวทางการให้ชำระระยะยาว (100 และ 200 ปี) ซึ่งรายได้ถูกนำไปชำระหนี้ของรัฐบาลเช่นเดียวกัน ความสำเร็จของรัฐวิกตอเรียทำให้รัฐบาลของรัฐอื่น ๆ เดินตามเส้นทางการแปรรูปเช่นกัน

ในปี 1999 รัฐบาลของออสเตรเลียในแคปิตอลเทร์ริทอรี (Australian Capital Territory: ACT) มีแนวคิดที่จะขายกิจการกระจายและขายปลีกไฟฟ้า ข้อเสนอการขายขาดถูกคัดค้านอย่างมากและถูกแทนที่ด้วยการลงทุนร่วม (Joint Venture) กับบริษัทพลังงานที่ใหญ่ที่สุดของออสเตรเลีย ได้แก่ AGL โดยรัฐบาล ACT ยังเป็นเจ้าของสินทรัพย์ กรรมสิทธิ์ และหนี้สิน โดยทำสัญญาให้ AGL ดูแลบริหารและดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ โดยได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 50 จากกำไรสุทธิ โดย AGL ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ จากการร่วมลงทุนนี้

รัฐนิวเซาท์เวลส์ซึ่งเป็นรัฐที่ใหญ่ที่สุด ประสบปัญหาในเส้นทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยในปี 1997 รัฐบาลพรรคแรงงานประกาศเจตนารมณ์ในการขายทรัพย์สินในกิจการไฟฟ้าของรัฐ โดยคณะกรรมการที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นมาได้ทำการศึกษาและออกรายงานสนับสนุนการแปรรูป เนื่องจากผลประโยชน์ทางการเงินมูลค่าจำนวนมากที่รัฐจะได้รับ และความเสี่ยงที่อาจจะต้องเผชิญในการลงทุนในอนาคต แต่ข้อเสนอดังกล่าวกลับไม่ได้รับการสนับสนุนจากที่ประชุมพรรคแรงงาน อย่างไรก็ตาม ในปี 2008 รัฐบาลได้ยื่นข้อเสนอลดลงเข้ากิจการผลิตไฟฟ้า และขายหน่วยธุรกิจค้าปลีกของบริษัทกระจายไฟฟ้า ด้วยเหตุผลที่ว่า การลงทุนในอนาคตของกิจการเหล่านี้จะสร้างภาระหนี้สินให้กับรัฐบาล รัฐบาลจะต้องปรับลำดับความสำคัญของการใช้จ่าย และเก็บภาษีเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ก็ถูกปฏิเสธอย่างท่วมท้นอีกครั้งจากที่ประชุมพรรคแรงงาน

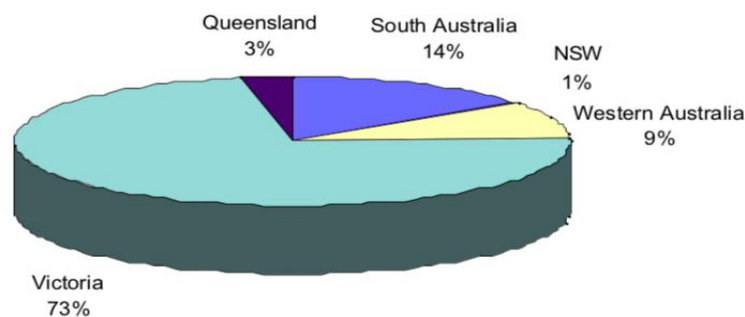
ช่วงปลายปี 2009 รัฐบาลพรรคแรงงานของรัฐนิวเซาท์เวลส์นำเสนอแนวทางใหม่ที่จะขายกิจการค้าปลีกไฟฟ้า โดยผลผลิตจากบริษัทผลิตไฟฟ้า 3 บริษัทจะถูกแบ่งขายเป็น 5 สิทธิการซื้อขาย หรือ สัญญา GenTrader โดยการดำเนินกิจการและการบำรุงรักษาสินทรัพย์ยังเป็นความรับผิดชอบของบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ผู้ซื้อสิทธิการซื้อขายจะต้องจ่ายค่ากำลังการผลิต (Capacity Charge) สำหรับการซื้อไฟฟ้าที่โรงไฟฟ้าผลิต และจ่ายต้นทุนดำเนินงานและค่าเชื้อเพลิง แนวทางนี้ถือเป็นทางออกที่ค่อนข้างซับซ้อน

เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถผ่านกฎหมายการแปรรูปกิจการไฟฟ้าได้ โดยสิทธิการซื้อขาย 2 สิทธิถูกขายในปี 2010 พร้อมกับธุรกิจค้าปลีก แม้ว่ากระบวนการจะถูกคัดค้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของมูลค่าการขาย

รัฐบาลรัฐควีนส์แลนด์ขายหน่วยธุรกิจค้าปลีกของบริษัทกระจายไฟฟ้า 2 แห่ง ได้แก่ Energex และ Ergon Energy ในปี 2006-2007 ในขณะที่รัฐบาลแทสมาเนียเสนอขายกิจการค้าปลีกไฟฟ้า Aurora Energy ในปี 2012 แต่ได้ถอนข้อเสนอในภายหลัง เนื่องจากไม่มีผู้ต้องการจ่ายสูงกว่ามูลค่าประเมิน

รัฐวิกตอเรียประสบความสำเร็จจากการแปรรูปกิจการไฟฟ้าและก๊าซ แม้ว่ามูลค่ากิจการไฟฟ้าจะมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 30 ในตลาดออสเตรเลีย แต่มูลค่าการแปรรูปคิดเป็นร้อยละ 73 (ภาพที่ 5.1)

ภาพที่ 5.1 สัดส่วนรายได้การแปรรูปกิจการไฟฟ้าและก๊าซจำแนกตามรัฐ

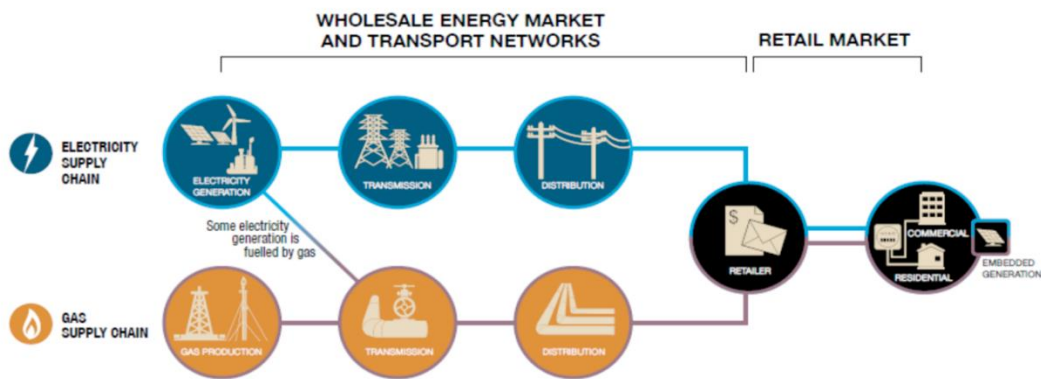


การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของออสเตรเลียมีลักษณะใกล้เคียงกับประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ มีการแบ่งกิจการผูกขาดของรัฐออกเป็นหน่วยธุรกิจย่อยตามประเภทของการให้บริการ ได้แก่

- การผลิตไฟฟ้า (Generation) ซึ่งมาจากเชื้อเพลิงหลายประเภท เช่น ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ รวมถึงพลังงานหมุนเวียนต่าง ๆ
- การส่งผ่านระยะไกล (Transmission) หลังจากผลิตกระแสไฟฟ้าจะถูกส่งผ่านสายไฟฟ้าแรงสูงไปสู่เมืองต่าง ๆ ทั่วรัฐวิกตอเรีย และ ตลาดระดับประเทศ หรือ National Electricity Market (NEM)

- การกระจายในท้องถิ่น (Local Distribution) กระแสไฟฟ้าแรงสูงถูกแปลงเป็นไฟฟ้าแรงต่ำ เพื่อกระจายไปสู่ที่อยู่อาศัยตามสายไฟฟ้าแรงต่ำ
- การค้าปลีก (Retailing) ผู้ค้าปลีกซื้อพลังงาน บริหารความเสี่ยง และให้บริการเสริมอื่น ๆ ตั้งราคาค่าบริการให้กับผู้ใช้บริการ โดยห่วงโซ่อุปทานสามารถแสดงดังภาพที่ 5.2

ภาพที่ 5.2 ห่วงโซ่อุปทานกิจการไฟฟ้า



ที่มา: Australian Energy Market Commission

รัฐบาลมีความตั้งใจให้กิจการผลิตและกิจการค้าปลีกเป็นกิจการที่ไม่ถูกกำกับดูแล และให้มีการแข่งขันอย่างเต็มที่ ในขณะที่กิจการส่งผ่านและการกระจาย ซึ่งถูกมองว่ามีสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญหรือเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม

แม้ว่ากิจการขายปลีกถูกมองว่าเป็นกิจการที่สามารถแข่งขันได้ (Contestable) และไม่จำเป็นต้องถูกกำกับดูแลเช่นเดียวกับกิจการค้าปลีกอื่น ๆ แต่รัฐบาลก็ยังระมัดระวังในการลดการกำกับดูแลผู้ให้บริการกับลูกค้าครัวเรือน ในรัฐนิวเซาท์เวลส์และวิกตอเรีย การแข่งขันในระดับครัวเรือนมีข้อกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยและการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งทำให้ผู้ค้าปลีกไม่สามารถดึงดูดลูกค้าได้ ลูกค้าครัวเรือนจะไม่มีการย้ายผู้ให้บริการบ่อยนัก ส่งผลให้ผู้ให้บริการสองในห้ารายออกจากตลาดรัฐวิกตอเรียไป

ในกรณีของกิจการส่งผ่านระยะไกล ซึ่งถูกมองว่าเป็นกิจการที่สามารถทดแทนและถูกทดแทนกันกับการผลิตได้ หากกิจการส่งผ่านให้บริการในราคาที่ถูกกำกับดูแลให้อยู่ในระดับต่ำ อาจจะทำให้บิดเบือนตลาดในกิจการผลิตได้ กล่าวคือโรงผลิตไฟฟ้าราคาถูกอาจจะไม่มีการลงทุนเพิ่มเติม ซึ่งนั่นนำไปสู่เงื่อนไขการเชื่อมโยงระหว่างผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Interconnects) ในกฎหมายไฟฟ้าแห่งชาติ (National Electricity Law)

ในอดีตตลาดไฟฟ้าของออสเตรเลียประกอบด้วยตลาดภายในพื้นที่ย่อยหลายตลาด ซึ่งแต่ละตลาดให้บริการโดยผู้ผูกขาด แต่ในปัจจุบันตลาดมีการเชื่อมโยงกันผ่านสัญญาทวิภาคีระหว่างผู้ผลิตและผู้ค้าปลีกภายใต้ตลาดรวม (Gross Pool) ทั้งสี่รัฐที่อยู่ในตลาดไฟฟ้าแห่งชาติ (National Electricity Market: NEM) ถูกเชื่อมโยงโครงข่ายส่งผ่าน

2.2 ผลลัพธ์ของการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นการขายให้เอกชนหรือแปลงสภาพให้อยู่ในรูปบริษัท รวมทั้งการสร้างตลาดไฟฟ้าที่มีการแข่งขัน มีเป้าหมายเพื่อสร้างประสิทธิภาพ และให้ผู้บริโภคได้รับบริการในราคาที่ต่ำลง มีทางเลือกมากขึ้น รวมถึงมีการตัดสินใจลงทุนที่ดีขึ้น (Quiggin, 2014) ตารางที่ 5.2 แสดงผู้ให้บริการในกิจการไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจ และควีนส์แลนด์ จำแนกตามลักษณะความเป็นเจ้าของและประเภทของบริการ

ตารางที่ 5.2 ผู้ให้บริการในกิจการโครงข่ายไฟฟ้าจำแนกตามลักษณะความเป็นเจ้าของ

<i>Privately Owned</i>	<i>State Owned</i>
<i>Transmission Networks</i>	
VIC: SP AusNet; SA: ElectraNet	QLD: Powelink; NSW: TransGrid, Transend; TAS
<i>Distribution Networks</i>	
VIC: Powercor, SP AusNet, United Energy, CitiPower, Jemena; SA: SA Power Networks	QLD: Energex, Ergon Energy; NSW: AusGrid, Endeavour Energy, Essential Energy, ActewAGL ⁵ ; TAS: Aurora Energy

ที่มา: Australian Electricity Regulator

การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าไปสู่ระบบตลาดมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดราคาค่าไฟฟ้าในกรณีของออสเตรเลีย ราคาไฟฟ้ามีแนวโน้มลดลงในช่วง 10 ปีแรกของการปฏิรูป แต่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากนั้น (Chester and Morris, 2011; Richardson, 2017) ราคาค่าปลีกไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทั่วประเทศออสเตรเลีย โดยเฉพาะราคาค่าไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในรัฐนิวเซาท์เวลส์ และควีนส์แลนด์ โดยราคาเพิ่มมากกว่าเท่าตัวระหว่างปี 1996 - 2013 ตารางที่ 5.3 แสดงให้เห็นถึงราคาค่าปลีกไฟฟ้าเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 83 ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ และร้อยละ 57 ในรัฐควีนส์แลนด์ ระหว่างช่วงปี 1996 - 2013 ในขณะที่ราคาค่าปลีกไฟฟ้าในรัฐวิกตอเรียเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 28 และรัฐเซาท์ออสเตรเลีย เพิ่มขึ้นร้อยละ 28 ระหว่างปี 1998 - 2011

ตารางที่ 5.3 การเปลี่ยนแปลงของราคาค่าไฟฟ้าจำแนกตามลักษณะความเป็นเจ้าของ

	<i>State-Owned</i>		<i>Privately-Owned</i>	
	<i>NSW (1996/97 - 2012/13)</i>	<i>QLD (1996/97- 2012/13)</i>	<i>VIC (1996 - 2013)</i>	<i>SA (1998/99 - 2010/11)</i>
<i>Retail electricity prices</i>	+83%	+57%	+28%	+23%
<i>Network costs</i>	+122%	+140%	-18%	-17%
<i>Other costs⁷</i>	+51%	+11%	+72%	+86%
<i>Increase in electricity bill</i>	\$1180	\$932	\$743	\$660
<i>Increase in network bill</i>	\$726	\$619	\$227	\$135
<i>Change in operating costs per MWh</i>	+71% (1999- 2010)	+96% (2002 - 2010)	-23% (1996 - 2010)	-3% (2000- 2010)

ที่มา: Ernst and Young (2014)

อัตราค่าเช่าโครงข่าย (Network Charges) ซึ่งถูกกำกับดูแล เป็นปัจจัยสำคัญเบื้องหลังการเพิ่มขึ้นของราคาค่าปลีกไฟฟ้าในรัฐนิวเซาท์เวลส์และควีนส์แลนด์ ทั้งสองรัฐมีการเพิ่มขึ้นของต้นทุนโครงข่ายกว่าเท่าตัว สัดส่วนของต้นทุนค่าโครงข่ายต่อค่าไฟฟ้านั้นเพิ่มขึ้นในควีนส์แลนด์และนิวเซาท์เวลส์ แต่ลดลงในรัฐวิกตอเรียและเซาท์ออสเตรเลีย ทั้งรัฐวิกตอเรียและเซาท์ออสเตรเลียสามารถทำให้ต้นทุนการดำเนินงานต่อหน่วยการผลิตลดลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการแปรรูปกิจการไฟฟ้าเป็นเอกชน ในขณะที่ต้นทุนการดำเนินงานที่แท้จริงเฉลี่ยของรัฐนิวเซาท์เวลส์และควีนส์แลนด์เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 70 (Nepal and Foster, 2015)

ในส่วนของคุณภาพการให้บริการ โครงข่ายการให้บริการที่อยู่ภายใต้ตลาดไฟฟ้าแห่งชาติ (NEM) มีคุณภาพการให้บริการที่น่าไว้วางใจ โดยมีอัตราไฟฟ้าขัดข้องเพียงร้อยละ 5 อัตราความสูญเสียจากโครงข่ายส่งไฟฟ้า (Transmission Network Losses) และการติดขัดของโครงข่าย (Network Congestion) ในรัฐเซาท์ออสเตรเลียและวิกตอเรีย มีอัตราต่ำกว่ารัฐนิวเซาท์เวลส์และควีนส์แลนด์อย่างมีนัยสำคัญ (Nepal and Foster, 2013) นอกจากนี้จำนวนนาฬิกาเฉลี่ยของการขัดข้องต่อประชากรในรัฐที่มีการแปรรูปโครงข่ายการกระจายไฟฟ้า (รัฐวิกตอเรีย รัฐเซาท์ออสเตรเลีย และ ACT) ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ NEM (200-250 นาฬิกาต่อปี) (Nepal and Foster, 2015)

2.3 ภาพรวมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าและพลังงาน

การปฏิรูปอย่างต่อเนื่องตลอด 25 ปีที่ผ่านมาในกิจการพลังงานได้สร้างตลาดพลังงานที่มีความซับซ้อน และต้องการนโยบายและการกำกับดูแลที่เหมาะสม การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของออสเตรเลียภายหลังการแปรรูปเป็นส่วนหนึ่งในภาพใหญ่ของการปฏิรูปด้านพลังงาน ซึ่งมีการจัดตั้งองค์กรในหลายระดับ ซึ่งมีหน้าที่ บทบาท และขอบเขตอำนาจที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

2.3.1 COAG Energy Council

COAG Energy Council เป็นที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (Ministerial Forum) ประกอบไปด้วยตัวแทนของสหพันธรัฐออสเตรเลีย รัฐ และดินแดน และรัฐบาลนิวซีแลนด์ ความสำเร็จของ Energy Council คือการติดตามตรวจสอบ และการปฏิรูปตลาดพลังงานระดับชาติ ซึ่งรวมถึงการสร้างความสะดวกคล่องของกรอบการกำกับดูแลตลาดพลังงานในประเทศเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพตลาดพลังงาน

บทบาทของ Energy Council ในการปฏิรูปตลาดพลังงานและความร่วมมือกับรัฐบาลของรัฐจะอยู่ภายใต้ข้อตกลงที่เรียกว่า Australian Energy Market Agreement (AEMA) นอกจากนี้ Energy Council ยังให้การสนับสนุนนโยบายการพัฒนาตลาดพลังงานแห่งชาติโดยมีการตั้งคณะกรรมการอาวุโส และดูแลหน่วยงานระดับประเทศที่ทำหน้าที่ดำเนินการตลาดพลังงาน

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา Energy Council ได้จัดตั้ง 3 หน่วยงาน เพื่อแยกหน้าที่หลักออกจากกัน อันได้แก่ นโยบาย กฎระเบียบและการกำกับดูแล และการปฏิบัติตามมาตรฐานและการดำเนินการตลาด หน่วยงานที่เป็นอิสระเหล่านี้มีวัตถุประสงค์และความรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีเงื่อนไขทางกฎหมายที่ใช้ชี้นำการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ระยะยาวของผู้บริโภค ได้แก่

- Australian Energy Market Commission (AEMC) ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ และให้คำปรึกษาด้านการพัฒนาตลาด
- Australian Energy Market Operation (AEMO) ทำหน้าที่ในการจัดการดำเนินการระบบตลาด
- Australian Energy Regulator (AER) ทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดและบังคับใช้กฎเกณฑ์

Energy Council ยังทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น Energy Consumer Australia (ECA) ซึ่งเป็นหน่วยงานคุ้มครองผลประโยชน์ผู้บริโภคด้านพลังงาน และ National Offshore Petroleum and Environmental Management Authority ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านความปลอดภัย และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเลียมนอกชายฝั่ง

ประเด็นหลักที่เป็นหน้าที่ของ COAG Energy Council และบทบาทในตลาดพลังงาน ได้แก่

- การมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายสำหรับตลาดก๊าซและไฟฟ้าของออสเตรเลีย
- ส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการผลิตพลังงานในออสเตรเลีย
- ความมั่นคงทางด้านไฟฟ้า ก๊าซ และปิโตรเลียม
- ความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลของรัฐ และดินแดน
- ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการแข่งขันในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ และพลังงาน

ในแต่ละปี COAG Energy Council จะเผยแพร่รายงานระดับการแข่งขันในตลาดค้าปลีกพลังงานและแนวโน้มราคา เพื่อใช้ติดตามพัฒนาการของตลาด และชี้ให้เห็นถึงทิศทางที่ต้องจับตามองและวิเคราะห์ Energy Council จะมีการประชุมอย่างน้อยปีละสองครั้ง โดยประเด็นการประชุมแต่ละครั้งจะสะท้อนความสำคัญและความท้าทายเชิงนโยบายในขณะนั้น

2.3.2 Energy Security Board

คณะกรรมการความมั่นคงทางพลังงาน (Energy Security Board: ESB) เป็นหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นโดย COAG Energy Council เมื่อเดือนสิงหาคม 2017 ซึ่งมีหน้าที่ในอำนวยการดำเนินการตามพิมพ์เขียวการปฏิรูปความมั่นคงทางพลังงาน (Reform Blueprint) ซึ่งเขียนโดยหัวหน้านักวิทยาศาสตร์ออสเตรเลีย (Chief Scientist) ดร.อลัน ฟินเคล ESB ประกอบด้วยประธานและรองประธานซึ่งเป็นคนนอก และหัวหน้าหน่วยงาน AEMC, AER และ AEMO โดย ESB รายงานขึ้นตรงกับ COAG Energy Council และในแต่ละปี ESB จะออกรายงาน Health of the National Electricity Market เสนอต่อ COAG Energy Council ซึ่งจะติดตามประสิทธิภาพของระบบ ความเสี่ยง และโอกาสในการพัฒนา

2.3.3 Australian Energy Market Commission

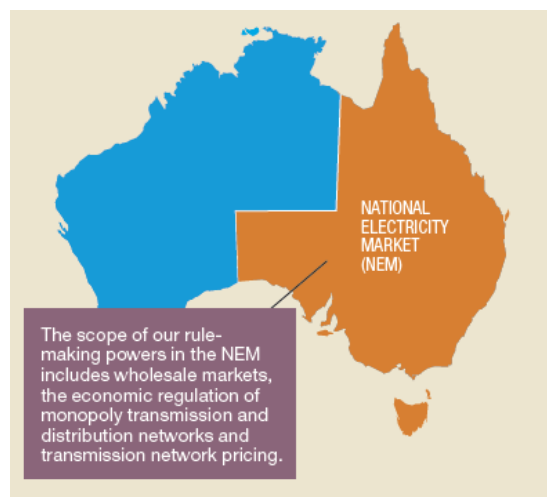
Australian Energy Market Commission (AEMC) หรือคณะกรรมการตลาดพลังงานแห่งออสเตรเลีย ถูกจัดตั้งโดย COAG Energy Council ในปี 2005 มีบทบาทสำคัญสองประการ ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับตลาดพลังงานทั้งไฟฟ้า (ตลาดค้าส่ง) และก๊าซ และการเป็นที่ปรึกษาด้านนโยบายให้กับรัฐบาลออสเตรเลียผ่าน COAG Energy Council

โดยกฎเกณฑ์สำหรับการกำกับดูแลตลาดที่ถูกกำหนดโดย AEMC ประกอบด้วย

- National Electricity Rule ซึ่งกำกับการทำงานของตลาดไฟฟ้าแห่งชาติ (National Electricity Market: NEM) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กฎเหล่านี้ต้องสอดคล้องกับเป้าหมายด้านไฟฟ้าแห่งชาติ (National Electricity Objective)¹ กฎเหล่านี้ระบุสิทธิและความรับผิดชอบของผู้เล่นในตลาด รวมทั้งเงื่อนไขการกำกับดูแลที่จำเป็นเพื่อปกป้องผู้บริโภคไม่ให้จ่ายค่าไฟฟ้าสูงเกินความจำเป็น โดยกฎ National Electricity Rules ใช้กำกับ

- การดำเนินการของตลาดไฟฟ้าค้าส่ง หรือตลาดธุรกรรมระหว่างผู้ผลิต (Generators) และผู้ขายไฟฟ้าในตลาดค้าปลีก
- ระเบียบการกำกับดูแลการให้บริการผู้ส่งผ่านระยะไกล (Transmission) และเครือข่ายกระจายไฟฟ้า (Distribution) ซึ่งมีอำนาจผูกขาด
- แนวทางการทำงานที่ Australian Energy Market Operator จัดการระบบความมั่นคงทางพลังงาน
- กฎเหล่านี้บังคับใช้กับรัฐและดินแดนที่เชื่อมต่อเป็น NEM อันได้แก่ ควีนส์แลนด์ นิวเซาท์เวลส์ ACT วิกตอเรีย เซาท์ออสเตรเลีย และแทสมาเนีย (ภาพที่ 5.3)

ภาพที่ 5.3 ขอบเขตเชิงภูมิศาสตร์ NEM



¹ เป้าหมายด้านไฟฟ้าแห่งชาติ (National Electricity Objective) ที่ระบุในกฎหมายไฟฟ้าแห่งชาติ (National Electricity Law) ระบุ “to promote efficient investment in, and efficient operation and use of, electricity services for the long term interests of consumers of electricity with respect to:

- price, quality, safety and reliability and security of supply of electricity
- the reliability, safety and security of the national electricity system.”

- National Gas Rules ซึ่งกำกับบริการการเข้าถึงท่อส่งก๊าซธรรมชาติ (Wholesale Access) และตลาดก๊าซแห่งชาติทั้งตลาดค้าปลีกและค้าส่ง ซึ่งกฎที่ AEMC ออกจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายก๊าซแห่งชาติ (National Gas Objective) ตามที่ระบุใน National Gas Law²

- National Energy Retail Rules ซึ่งกำกับการขายและการให้บริการพลังงาน (ไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ) จากผู้ค้าปลีกและโครงข่ายการกระจายให้กับผู้บริโภคในนิวเซาท์เวลส์ ควีนส์แลนด์ เซาท์ออสเตรเลีย แทสมาเนีย และ ACT ซึ่งกฎที่ AEMC ออกจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายค้าปลีกพลังงานแห่งชาติ (National Energy Retail Objective) ตามที่ระบุใน National Energy Retail Law³ และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎเกี่ยวกับการค้าปลีกยังมีระบุอยู่ในกฎ National Electricity Rule และ National Gas Rule ด้วย ในขณะที่การกำกับราคาจะถูกกำหนดโดยหน่วยงานกำกับดูแลในระดับรัฐ โดยสาระสำคัญของกฎ ได้แก่

- กำหนดรายละเอียดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค ตัวอย่างสัญญาณระหว่างผู้บริโภค ผู้ค้าปลีก และผู้กระจาย
- อำนาจความสะดวกการให้บริการไฟฟ้าและก๊าซให้กับผู้ซื้อปลีก รวมถึงกฎที่เกี่ยวข้องกับ
 - การเชื่อมต่อลูกค้า
 - การแข่งขันในตลาดค้าปลีก เช่น การอนุญาตให้ลูกค้าเลือกระหว่างผู้ค้าปลีก และเปลี่ยนผู้ให้บริการ
 - มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคที่เฉพาะเจาะจงกับอุตสาหกรรมพลังงาน
 - เงื่อนไขที่เป็นมาตรฐานของสัญญาในตลาดค้าปลีก

อย่างไรก็ดี AEMC ไม่สามารถเสนอให้เปลี่ยนแปลงกฎได้ (ยกเว้นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเล็กน้อย) แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น รัฐบาล ผู้เล่นในอุตสาหกรรม และผู้บริโภคสามารถเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ได้

² “to promote efficient investment in, and efficient operation and use of, natural gas services for the long term interests of consumers of natural gas with respect to price, quality, safety, reliability and security of supply of natural gas.”

³ “to promote efficient investment in, and efficient operation and use of, energy services for the long term interests of consumers of energy with respect to price, quality, safety, reliability and security of supply of energy.”

อีกบทบาทหนึ่งของ AEMC คือ การให้คำแนะนำด้านนโยบายกับรัฐบาลในประเด็นด้านการกำกับดูแล และการจัดการตลาดพลังงานในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดย AEMC จะเผยแพร่งานศึกษาซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีพลังงาน และ COAG Energy Council เป็นหลัก หรืองานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกฎในตลาดพลังงาน โดยรายงานส่วนใหญ่จะเป็นการติดตามและรายงานในประเด็นการแข่งขันในตลาดค้าปลีก แนวโน้มราคา ประสิทธิภาพของตลาด รวมทั้งผลกระทบของนโยบายอื่น ๆ เช่น การลดการปล่อยก๊าซ อุตสาหกรรมพลังงาน เป็นต้น

2.3.4 Australian Energy Regulator (AER)

หน่วยงานกำกับดูแลพลังงานของออสเตรเลีย (Australian Energy Regulator: AER) ทำหน้าที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายการกำกับดูแลที่ออกโดย AEMC และเป็นส่วนหนึ่งของ Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันของออสเตรเลีย AER ทำหน้าที่ภายใต้กฎหมาย Competition and Consumer Act 2010 และช่วยเหลือ ACCC ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมกิจการ

หน้าที่หลักของ AER คือการกำกับดูแลโครงข่ายส่งผ่านไฟฟ้า และท่อส่งก๊าซในเขตต่าง ๆ ยกเว้นออสเตรเลียตะวันออก โดย AER ทำหน้าที่กำหนดเพดานรายรับที่กิจการโครงข่ายซึ่งเป็นผู้ผูกขาด โดยธรรมชาติสามารถจัดเก็บได้จากลูกค้าที่ใช้โครงข่ายเหล่านั้น

นอกจากนี้ AER ยังบังคับใช้กฎต่าง ๆ สำหรับ NEM และ ตลาด Spot ของก๊าซ ทั้งยังติดตามและออกรายงานพฤติกรรมของผู้เล่นในตลาดและประสิทธิภาพการแข่งขันของตลาด ในส่วนของตลาดค้าปลีก AER ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายค้าปลีกเพื่อปกป้องผู้บริโภคระดับครัวเรือนและธุรกิจขนาดเล็ก ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ เซาท์ออสเตรเลีย แทสมาเนีย ควีนส์แลนด์ และ ACT อย่างไรก็ตาม AER ไม่ได้มีหน้าที่กำหนดราคาค้าปลีก เนื่องจากตลาดค้าปลีกเป็นตลาดที่สามารถส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันได้ โดยบทบาทกำกับดูแลต่าง ๆ มีดังนี้

- การกำกับดูแลตลาดค้าส่งพลังงาน ทั้งไฟฟ้าและก๊าซ AER ติดตามพฤติกรรมการณ์เสนอราคา การส่งมอบและราคาตลาด ข้อจำกัดของโครงข่าย และความขาดแคลน และทำการพยากรณ์อุปสงค์ ปริมาณการผลิต และกำลังการผลิต นอกจากนี้ยังออกรายงานรายสัปดาห์ติดตามการดำเนินงานของตลาด รายงานเมื่อราคาเปลี่ยนแปลงนอกช่วงปกติ และรายงานรายไตรมาสเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบกำกับดูแล (Compliant)
- การกำกับดูแลโครงข่ายพลังงาน AER กำหนดเพดานรายรับของผู้ประกอบการโครงข่ายส่งไฟฟ้าและท่อก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเป็นกิจการผูกขาด โดยผู้ประกอบการจะส่งข้อเสนอด้านรายรับให้กับ AER พิจารณา โดย AER จะพิจารณาและตัดสินใจโดยใช้ปัจจัย เช่น การคาดการณ์อุปสงค์ของไฟฟ้าและก๊าซ อายุของโครงสร้างพื้นฐาน ต้นทุนการดำเนินการและต้นทุนทางการเงิน ความน่าเชื่อถือของระบบและมาตรฐานความปลอดภัย โดยคำตัดสินจะมีผลบังคับใช้เป็นเวลา 5 ปี โดยผู้ประกอบการต้องปรับราคาของตนเป็นรายปีในช่วง 5 ปีของคำตัดสิน
- การกำกับดูแลตลาดค้าปลีกพลังงาน บทบาทของ AER ในตลาดค้าปลีกไฟฟ้าและก๊าซไม่ใช่การกำหนดราคาค้าปลีกพลังงาน แม้ว่าในบางรัฐหรือดินแดน รัฐบาลของรัฐยังมีหน้าที่ในการควบคุมราคาพลังงานที่ปรากฏในใบเรียกเก็บค่าบริการของผู้บริโภค เช่น ในควีนส์แลนด์ ACT และแทสมาเนีย แต่ในรัฐวิกตอเรียและเซาท์ออสเตรเลีย รัฐบาลไม่ได้กำหนดราคาค้าปลีกไฟฟ้าหรือก๊าซ โดยผู้ค้าปลีกสามารถตั้งราคาของตนเองได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตาม AER จะทำการเปรียบเทียบราคาผ่านเว็บไซต์เพื่อให้ข้อมูลและช่วยผู้บริโภคตัดสินใจเลือกผู้ให้บริการที่ดีที่สุด นอกจากนี้บทบาทของ AER ในตลาดค้าปลีกพลังงานยังรวมถึง
 - การติดตามและบังคับการดำเนินการตามหน้าที่ ตามที่กำหนดในกฎหมายค้าปลีก กฎ และการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง
 - การออกรายงานเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของตลาดและผู้ประกอบการในกิจการพลังงาน
 - การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการในตลาดค้าปลีกพลังงาน
 - บริหารแผนงานผู้ค้าปลีกแหล่งสุดท้าย (Retailer of Last Resort) ซึ่งปกป้องผู้บริโภคและตลาดในกรณีที่ผู้ค้าปลีกในตลาดพลังงานไม่สามารถให้บริการได้

2.3.5 Australian Energy Market Operator (AEMO)

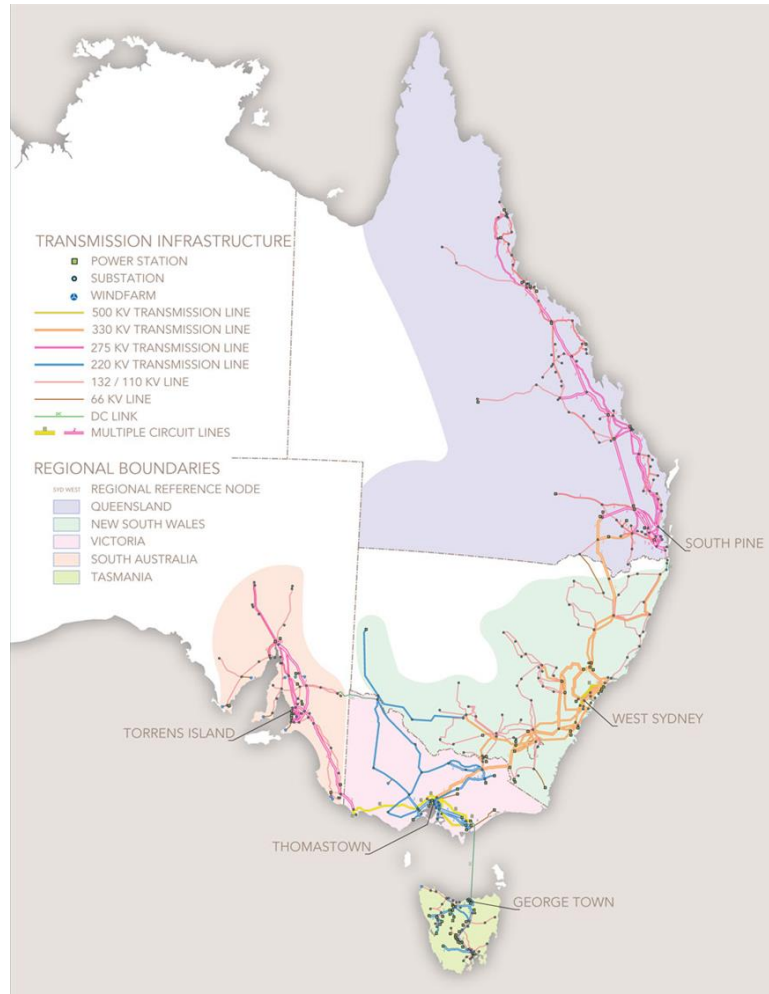
Australian Energy Market Operator (AEMO) ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการตลาด National Electricity Market และตลาดก๊าซเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2009 โดย COAG Energy Council ทั้งนี้ AEMO เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการตลาดต่าง ๆ ในกิจการก๊าซ และไฟฟ้า รวมทั้งระบบพลังงาน ได้แก่ National Electricity Market ซึ่งเชื่อมต่อระบบไฟฟ้าด้านตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้ของออสเตรเลีย รวมทั้งตลาด Wholesale Electricity Market และระบบพลังงานของรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย นอกจากนี้ยังดำเนินการตลาดต่อไปนี้อีกด้วย

- Victorian Declared Wholesale Gas Market (DWGM) and the Victorian gas transmission system
- Wholesale gas Short Term Trading Market hubs in Adelaide, Sydney and Brisbane
- Retail Gas Markets in Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia and New South Wales and Australia Capital Territory
- Wallumbilla and Moomba Gas Supply Hub in Queensland and South Australia
- Natural Gas Services Bulletin Board
- Western Australia Gas Bulletin Board

AEMO เป็นหน่วยงานอิสระที่มีฐานะเป็นบริษัทจำกัด ดำเนินกิจการโดยไม่แสวงหากำไร แต่อยู่บนพื้นฐานของการหารายได้ครอบคลุมต้นทุน โดยรายรับมาจากค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้เกี่ยวข้องในตลาด ทั้งนี้บทบาทของ AEMO อาจแบ่งได้เป็น 2 บทบาทหลัก ได้แก่ การบริหารจัดการระบบ และการบริหารจัดการตลาด

ในส่วนของการบริหารจัดการระบบ AEMO ดูแลระบบโครงข่ายการส่งผ่านไฟฟ้าบน NEM ซึ่งเป็นระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่มีความยาวมากที่สุดในโลก โดยมีความยาวประมาณ 5,000 กิโลเมตร หากรวมสาย Cable จะมีความยาวกว่า 40,000 กิโลเมตร ซึ่งมีมูลค่าซื้อขายประมาณ 16.6 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในปี 2016/17 มีกำลังการผลิตรวมประมาณ 54.42 GW และส่งกระแสไฟฟ้าประมาณ 200 TWh (Terawatt Hours) ต่อปี ให้กับผู้บริโภคประมาณ 9 ล้านคน (ภาพที่ 5.4)

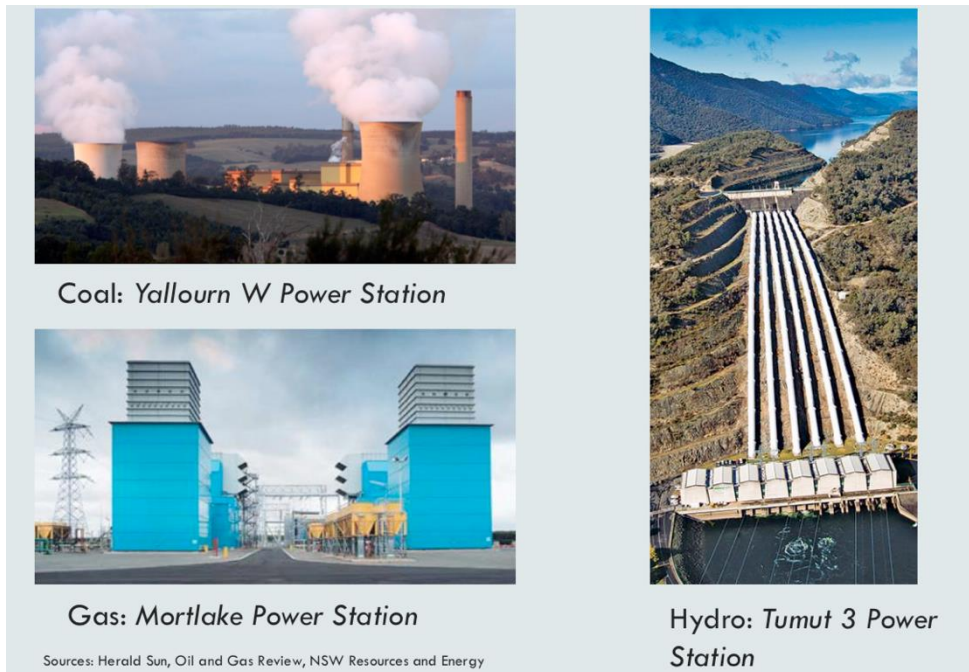
ภาพที่ 5.4 โครงข่ายส่งกระแสไฟใน NEM



หน้าที่หลักทางด้านระบบประกอบด้วย ความมั่นคงของระบบ (Security) ความวางใจได้ (Reliability) ความสามารถในการควบคุมการส่ง (Dispatchability) การวางแผน (Planning) และการกำกับดูแลมาตรฐานทางเทคนิค ซึ่งระบบพลังงานในตลาด NEM กำลังเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกับในตลาดพลังงานอื่น ๆ ทั่วโลก ที่ระบบการผลิตส่วนใหญ่เปลี่ยนจากโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่มีกำลังการผลิตต่อเนื่อง และมีลักษณะรวมศูนย์ (Centralized) เช่น โรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน โรงไฟฟ้าพลังงานก๊าซ หรือโรงไฟฟ้าจากเขื่อน (ภาพที่ 5.5) เป็นระบบที่รวมแหล่งผลิตขนาดเล็กหลายๆ แหล่ง และเทคโนโลยีที่หลากหลายและมีการผลิตไม่ต่อเนื่อง ทั้งยังมีขนาดแตกต่างกัน และมีลักษณะกระจาย (Decentralized System) เช่น แผงเซลล์แสงอาทิตย์ทั้งแบบบนหลังคา หรือฟาร์มแสงอาทิตย์ และพลังงานลม เป็นต้น (ภาพที่ 5.6)

นอกจากนี้ ผู้บริโภคยังมีส่วนร่วมกับการผลิตหรือให้บริการมากขึ้น และมีได้เป็นผู้บริโภคที่มีลักษณะ Passive ดังเช่นที่ผ่านมา เช่น การติดตั้งเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคา ซึ่งลดปริมาณการใช้ไฟในเวลากลางวัน การมีแบตเตอรี่จัดเก็บไฟ ซึ่งส่งผลให้อุปสงค์มีลักษณะราบเรียบ (Smooth out) (ภาพที่ 5.7 และ 5.8)

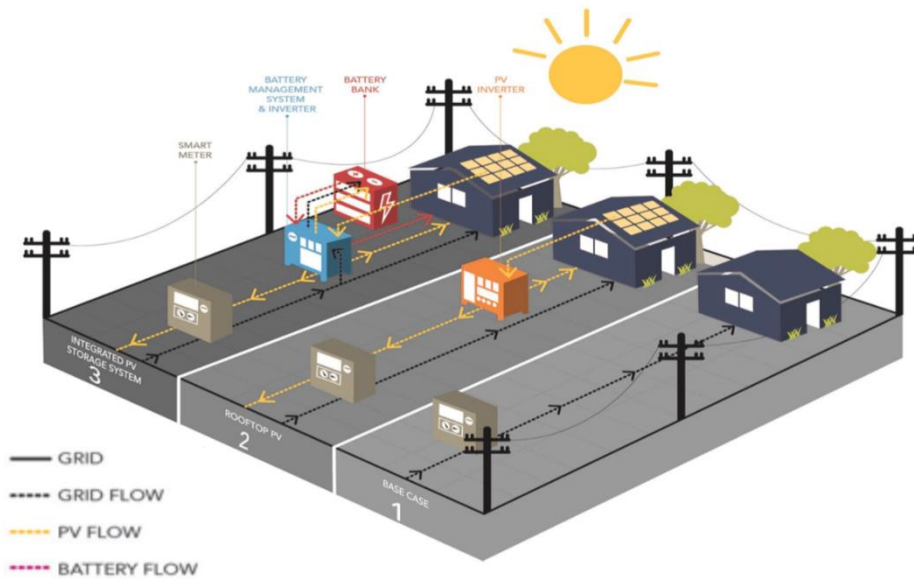
ภาพที่ 5.5 โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่กำลังการผลิตต่อเนื่อง



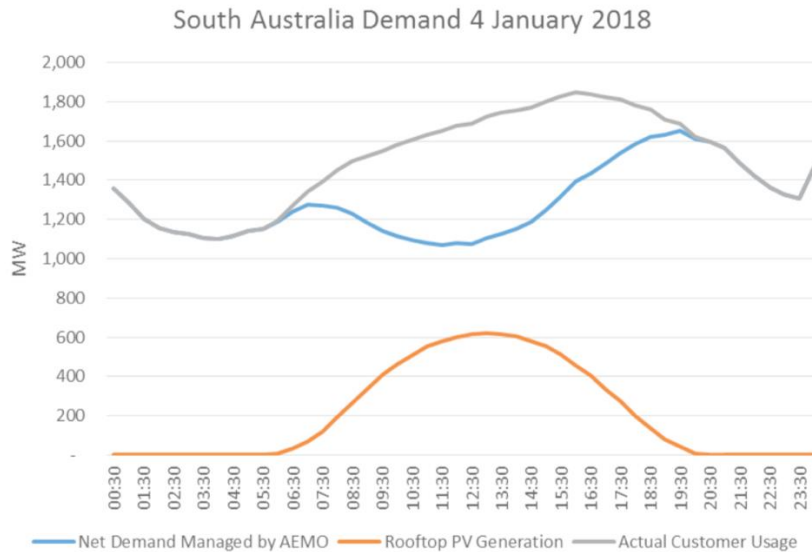
ภาพที่ 5.6 การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทางเลือก



ภาพที่ 5.7 บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้บริโภค



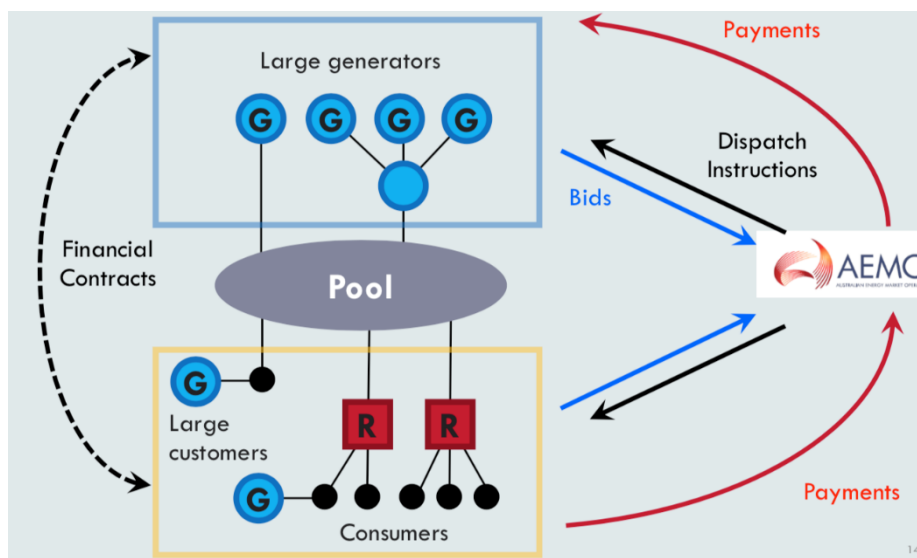
ภาพที่ 5.8 ผลกระทบของเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาต่อการบริโภคไฟฟ้า



ผลกระทบเหล่านี้เป็นความท้าทายของ AEMO ในการวางแผนบริหารจัดการระบบไฟฟ้าให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการใช้ไฟที่เพิ่มขึ้นได้อย่างราบรื่น

หน้าที่หลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ AEMO คือ การบริหารตลาดซื้อขายไฟฟ้า ซึ่ง AEMO ทำหน้าที่เป็นระบบรวมศูนย์สำหรับผู้ซื้อและผู้ขายใน NEM โดยใช้กฎ National Electricity Rules ซึ่งกำหนดโดย AEMC เพื่อกำหนดเงื่อนไขอย่างเท่าเทียมกันทั้งหมด โดยในส่วนของ Supplier หรือผู้ขาย คือ ผู้ผลิตไฟฟ้าหรือโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ (กรอบสีฟ้าในภาพที่ 5.9) ซึ่งการผลิตจะรวมอยู่ใน Pool ของกำลังการผลิตที่ซื้อขายได้ ในขณะที่ผู้ซื้อในตลาด NEM คือผู้ให้บริการไฟฟ้าในตลาดค้าปลีก (Retailer) (ตัว R กรอบสีแดงในภาพที่ 5.9) และลูกค้ารายใหญ่ ซึ่งทั้งลูกค้ารายใหญ่และผู้บริโภครายย่อยอาจจะมีความสามารถในการผลิตของตนเอง ซึ่งส่งผลต่ออุปสงค์สุทธิได้

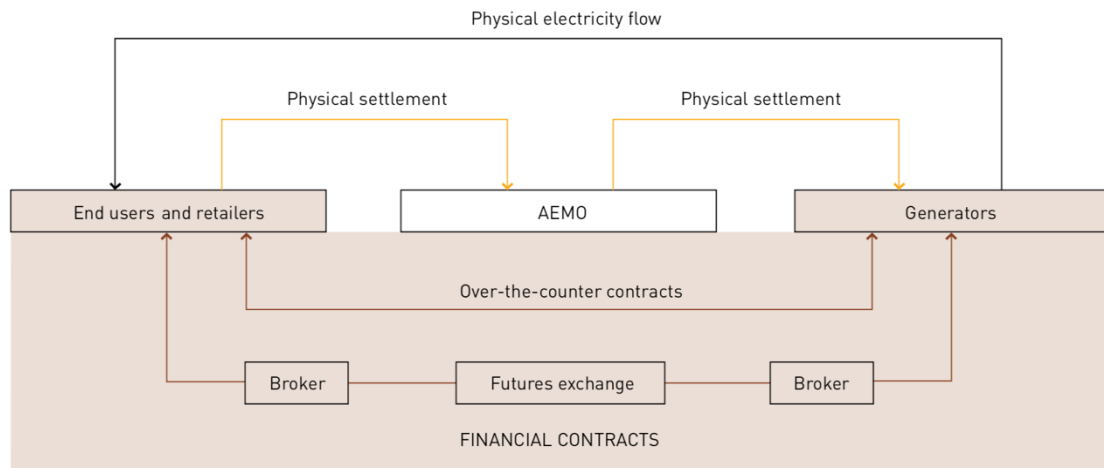
ภาพที่ 5.9 การซื้อขายไฟฟ้าในตลาด Spot



AEMO จะทำหน้าที่เป็นตัวกลาง โดยทำการซื้อขายผ่านระบบการประมูล ซึ่งผู้ซื้อจะส่งคำสั่งความต้องการใช้ไฟฟ้า ในขณะที่ผู้ขายจะแข่งขันเสนอราคาในรูปของปริมาณไฟฟ้าที่ต้องการขาย ณ ระดับราคาต่าง ๆ ซึ่ง AEMO จะทำการคำนวณราคาดุลยภาพในตลาด Spot ซึ่งเป็นราคาที่ให้อุปทานเท่ากับอุปสงค์ เมื่อราคาถูกกำหนด AEMO จะส่งคำสั่งการปล่อยไฟฟ้าให้กับผู้ขายและผู้ซื้อ เพื่อทำการส่งมอบทางกายภาพ โดยกระบวนการกำหนดราคาเพื่อ clear ตลาดนี้จะทำทุกช่วง 5 นาที ในส่วนของการชำระค่าไฟฟ้า ผู้ซื้อจะทำการชำระให้กับ AEMO และ AEMO จะเป็นตัวกลางในการชำระให้กับผู้ผลิตต่อไป อย่างไรก็ตาม AEMO จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการชำระค่าไฟฟ้าเท่านั้น การส่งมอบไฟฟ้าผ่านโครงข่ายส่งผ่าน (Transmission) และการกระจาย (Distribution) ผู้ซื้อหรือผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายให้กับผู้ให้บริการโครงข่าย และผู้ให้บริการกระจายต่อไป

บ่อยครั้งที่ราคาในตลาด Spot มีความผันผวนสูงมาก และสร้างความเสี่ยงให้กับผู้เล่นในตลาดกายภาพ โดยผู้ผลิตไฟฟ้ามีความเสี่ยงในการได้รับราคาที่ต่ำ ผู้ให้บริการค้าปลีกเผชิญความเสี่ยงในทางตรงกันข้าม คืออาจจะต้องซื้อในราคาที่สูงเกินกว่าที่จะส่งผ่านไปให้ลูกค้าได้ ดังนั้น ผู้เล่นในตลาดจะบริหารความเสี่ยงของความผันผวนของราคาในตลาด Spot โดยการทำสัญญาทางการเงิน ผ่าน Electricity Financial Market ซึ่งจะเป็นสัญญาที่กำหนดราคาไฟฟ้าล่วงหน้าสำหรับผู้ผลิตและผู้ซื้อ ซึ่งสัญญาทางการเงินนี้สามารถทำต่อกันโดยตรงระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้ากับผู้ซื้อ (Over-the-counter Contracts) หรือทำผ่านโบรกเกอร์ในตลาดซื้อขายล่วงหน้าก็ได้ ภาพที่ 5.10 แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง NEM และตลาดการเงิน

ภาพที่ 5.10 ความสัมพันธ์ระหว่าง NEM และตลาดการเงิน



AEMO, Australian Energy Market Operator.
Source: Energy Reform Implementation Group.

นอกจากนี้ผู้ผลิตไฟฟ้าอาจจะเลือกลดความผันผวนทางด้านราคาของตลาด Spot โดยการเข้าไปประกอบการในตลาดค้าปลีกไฟฟ้าเสียเอง เนื่องจากราคาและอุปสงค์ที่ไม่แน่นอน การควบรวมแนวตั้งระหว่างกิจการผลิตไฟฟ้า และการให้บริการค้าปลีกช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถใช้กำลังการผลิตได้เต็มที่มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการเริ่มมีความกังวลถึงปัญหาการแข่งขันในตลาด กล่าวคือผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ที่มีอำนาจตลาด อาจใช้อำนาจตลาดในกิจการผลิตไฟฟ้าให้เป็นประโยชน์กับตนในตลาดค้าปลีกได้ การควบรวมกิจการในแนวดิ่งยังทำให้ผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการทั้งในตลาดค้าส่งและตลาดค้าปลีกมีความได้เปรียบทางด้านต้นทุนเหนือผู้ให้บริการในตลาดค้าปลีกเพียงอย่างเดียว เนื่องจากผู้ประกอบการที่มีการควบรวมในแนวดิ่งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาการทำตั้งราคาสูงจาก Double Marginalization ได้ ในขณะที่ผู้ประกอบการที่ขายในตลาดค้าปลีกเพียงอย่างเดียวจะประสบปัญหาดังกล่าวทำให้ Margin ที่ได้อยู่ในระดับที่ต่ำมาก ปัญหาดังกล่าวทำให้ Australian Energy Regulator เริ่มมีการทบทวนราคาและพฤติกรรมการแข่งขันของผู้ประกอบการในกิจการพลังงานในวงกว้าง พร้อมทั้งมีการเสนอมาตรการกำกับดูแลการแข่งขันเพิ่มเติม

3. การปฏิรูปกิจการน้ำประปาของออสเตรเลีย

ตั้งแต่อดีตจนถึงทศวรรษ 1980 การบริหารจัดการน้ำของรัฐบาลของรัฐและดินแดนต่าง ๆ ในออสเตรเลียเน้นแนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยมุ่งเน้นไปที่การขยายระบบชลประทานให้กับพื้นที่ทำการเกษตร และจัดหาทรัพยากรน้ำให้เพียงพอต่อการขยายตัวของเมือง ภายใต้แนวทางดังกล่าว รัฐบาลเน้นลงทุนในการสร้างเขื่อน และโครงสร้างพื้นฐานทรัพยากรน้ำ โดยไม่มีการคิดค่าใช้จ่ายกับผู้ใช้สำหรับต้นทุนที่เกิดขึ้น นอกจากนี้การให้สิทธิในแหล่งน้ำยังค่อนข้างเสรี โดยไม่ได้มองถึงข้อจำกัดของทรัพยากรน้ำในแหล่งต่าง ๆ

แม้ว่าแนวทางนี้จะเป็นประโยชน์ในช่วงเวลาดังกล่าว แต่ก็ได้สร้างแรงกดดันและปัญหาหลายด้าน ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาการไร้ประสิทธิภาพในการให้บริการ เนื่องจากการให้บริการมีต้นทุนที่สูง แต่ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการ (Doolan, 2016) ด้วยเหตุนี้รัฐและดินแดนต่าง ๆ จึงเริ่มทำการปฏิรูปนโยบายน้ำ ในปี 1994 สภาแห่งรัฐบาลออสเตรเลีย (Council of Australian Governments: COAG) ได้ออกกรอบแนวทางการปฏิรูปน้ำ โดยมีเป้าหมายเพื่อการบริหารจัดการแหล่งน้ำอย่างยั่งยืนผ่านแนวทาง

- สร้างความชัดเจนในสิทธิการใช้น้ำ
- กำหนดเกี่ยวกับน้ำเพื่อสิ่งแวดล้อม
- พัฒนารูปแบบการซื้อขายน้ำ
- เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการน้ำผ่านการปฏิรูป
 - การตั้งราคา เพื่อสะท้อนต้นทุน และตั้งราคาโดยฐานการบริโภค (Consumption-based Pricing)
 - การปรับโครงสร้างเชิงสถาบัน ด้วยการแยกการให้บริการออกจากการกำหนดนโยบาย และการแปรรูปหน่วยงานสาธารณูปโภคน้ำที่สำคัญให้เป็นบริษัท

กรอบแนวทางการปฏิรูปน้ำของ COAG สอดรับกับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการคุณภาพน้ำแห่งชาติ โดยรัฐต่าง ๆ ได้นำไปเป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายบริหารจัดการคุณภาพน้ำของตนเอง ในปี 1995 กรอบแนวทางการปฏิรูปนี้ได้ถูกนำไปรวมในการปฏิรูปนโยบายการแข่งขันของชาติ (National Competition Policy: NPC) เนื่องจากความสำคัญของน้ำต่อระบบเศรษฐกิจออสเตรเลีย และความจำเป็นที่จะต้องได้รับการปฏิรูปทางด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาค ซึ่งรัฐบาลของรัฐและดินแดนต่าง ๆ จะได้รับเงิน

สนับสนุนจากรัฐบาลออสเตรเลีย เมื่อการปฏิรูปภายใต้ NPC ถูกดำเนินการในรัฐของตนเอง ซึ่งนี่เป็นแรงจูงใจสำคัญที่รัฐและดินแดนต่าง ๆ จะต้องบรรลุเป้าหมายการปฏิรูปน้ำภายใต้ NPC ให้ได้

ในทศวรรษถัดมา อุปสงค์ของน้ำเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในขณะที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง แม้ว่ากรอบแนวทางการปฏิรูปน้ำของ COAG จะถูกนำไปปฏิบัติและมีความคืบหน้าเป็นอย่างดี แต่เป็นที่ยอมรับกันว่าการปฏิรูปนั้นยากกว่าที่คาดการณ์ไว้ในตอนแรก (Doolan, 2016) ด้วยเหตุนี้ COAG ได้ขยายขอบเขตของการปฏิรูปผ่าน National Water Initiative (NWI) ในปี 2004 อย่างไรก็ตาม NWI ไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบการปฏิรูปที่กว้างกว่าเช่น NCP และไม่มีการจ่ายเงินเพื่อสร้างแรงจูงใจ

NWI มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลผลิตการผลิต และประสิทธิภาพของการใช้น้ำในออสเตรเลีย ในขณะเดียวกันรักษาสภาพแม่น้ำ ระบบน้ำใต้ดิน และสินทรัพย์ด้านน้ำอื่น ๆ คณะกรรมการน้ำแห่งชาติ (National Water Commission: NWC) ถูกตั้งขึ้นในปี 2005 เพื่อรับผิดชอบการประเมินความก้าวหน้าในการปฏิบัติ และถูกยกเลิกในปี 2015 และส่งหน้าที่การประเมินให้ Productivity Commission

3.1 ผลลัพธ์ของการปฏิรูปน้ำในระดับชาติ

การปฏิรูปน้ำในระดับชาติมีเป้าหมายเพื่อ

- พัฒนาการบริหารทรัพยากรน้ำผ่านการวางแผน การจัดตั้งระบบกรรมสิทธิ์การใช้น้ำ การพัฒนาตลาดสำหรับน้ำ และการพัฒนาการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม
- เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการกับผู้ใช้น้ำทั้งในเมืองและชนบท (ระบบชลประทาน) โดย
 - การตั้งราคา เพื่อสะท้อนต้นทุน และตั้งราคาโดยฐานการบริโภค (Consumption-based Pricing)
 - แยกการให้บริการออกจากบทบาทของรัฐบาล
 - แปรสภาพกิจการสาธารณูปโภคด้านน้ำที่สำคัญให้อยู่ในรูปบริษัท
 - จัดตั้งระบบการกำกับดูแลผู้ให้บริการน้ำผูกขาดที่เป็นอิสระ

แนวทางการปฏิรูปที่สำคัญที่สุดสองประการคือการกำหนดราคาที่เหมาะสมต้นทุน และการแยกหน่วยงานที่ให้บริการออกจากรัฐบาลผ่านการแปลงสภาพเป็นบริษัท และในบางกรณีแปรรูปโครงข่ายชลประทานให้เป็นเอกชน

การให้บริการน้ำทั้งในเขตเมืองและบริการชลประทานในชนบทได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างมาก ก่อนที่จะมีการปฏิรูปการตั้งราคาในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 ซึ่งภายหลังการใช้ราคาที่สะท้อนต้นทุนการอุดหนุนก็เริ่มลดลงตามลำดับ ในปัจจุบันผู้ให้บริการน้ำแทบทุกรายทั้งในเขตเมืองและระบบชลประทานสามารถสร้างรายรับโดยการเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ใช้น้ำโดยไม่ต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐอีกต่อไป

ในกรณีของน้ำประปาในเขตเมือง การตั้งราคาที่สะท้อนต้นทุนถูกใช้ควบคู่ไปกับการใช้ราคาที่มาจากฐานการบริโภค ซึ่งส่งผลให้พฤติกรรมการบริโภคน้ำมีการเปลี่ยนแปลงนำไปสู่การใช้น้ำลดลง โดยระหว่างปี 2000 ถึง 2016 ปริมาณการใช้น้ำต่อปีของครัวเรือนในเขตเมืองลดลงจาก 280,000 ลิตรต่อครัวเรือน เป็น 182,000 ลิตรต่อครัวเรือน (Bureau of Meteorology, 2017) การมีหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระมีส่วนสำคัญสำหรับการตั้งราคาที่สะท้อนต้นทุน รัฐวิกตอเรีย และ นิวเซาท์เวลส์ เป็นรัฐที่ตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระ และทำหน้าที่ในการตั้งราคาค่าส่งน้ำ (Bulk Water) สำหรับการเกษตร ซึ่งทั้งสองรัฐนี้เป็นเพียงสองรัฐที่บรรลุเป้าหมายราคาของ NWI ในบริการดังกล่าว

การแยกการให้บริการออกจากรัฐบาลก็ส่งผลดีเช่นกัน หลายแนวทางถูกใช้ในการแยกหน้าที่การให้บริการ (Functional Separation) ขึ้นอยู่กับลักษณะของการให้บริการ ยกตัวอย่างเช่น

- บริการน้ำประปาในเขตเมือง และน้ำเพื่อการชลประทานที่ให้บริการโดยรัฐบาลของรัฐหรือเขตการปกครองต่าง ๆ ถูกแปลงให้เป็นบริษัท
- บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของถูกตั้งขึ้นในวิกตอเรีย แทสมาเนีย และบางพื้นที่ของควีนส์แลนด์เพื่อให้บริการน้ำเพื่อการชลประทาน
 - บริการการกระจายน้ำเพื่อชลประทานในนิวเซาท์เวลส์ เซาท์ออสเตรเลีย เวสเทิร์นออสเตรเลีย และบางส่วนของควีนส์แลนด์ถูกถ่ายโอนให้ บริษัทชลประทานเป็นเจ้าของและจัดการ

การแยกบริการออกจากภาครัฐช่วยให้ลดการแทรกแซงทางการเมือง การแปลงเป็นบริษัทแม้ว่าจะยังเป็นเจ้าของโดยรัฐช่วยให้การให้บริการมุ่งเน้นไปที่การทำธุรกิจเพื่อแข่งขันกับผู้ให้บริการเอกชนบนสนามแข่งขันที่เท่าเทียม ผู้ใช้น้ำและชุมชนได้รับประโยชน์จากการให้บริการน้ำที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของรัฐเซาท์ออสเตรเลีย มีแผนการในการนำบริษัทให้บริการน้ำ SA Water กลับมาอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ (Decorporatisation) (Weatherill, 2017) ซึ่งอาจจะสร้างความเสี่ยงต่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการให้บริการ

แม้ว่าการแปลงสภาพเป็นบริษัทของกิจการน้ำของรัฐบาลจะช่วยสร้างประโยชน์ให้อุตสาหกรรมน้ำของออสเตรเลียได้ดีในอดีต แต่รายงานล่าสุดของ Infrastructure Australia พบว่าพลังในการปฏิรูปมีลดลง กล่าวคือ ความก้าวหน้าของการปฏิรูปเช่น การตั้งราคาให้สะท้อนต้นทุน หรือการมีหน่วยงานกำกับดูแลด้านราคาที่เป็นอิสระเป็นไปอย่างเชื่องช้า ในขณะที่ผลิตภาพการผลิต และประสิทธิภาพของกิจการเหล่านี้โดยเฉลี่ยต่ำลงเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของกิจการประปาในเขตเมือง (Infrastructure Australia, 2017)

Infrastructure Australia (2013) ได้อภิปรายถึงผลประโยชน์ที่รัฐบาลของรัฐจะได้รับจากการแปรรูปสินทรัพย์บางอย่างให้เป็นของเอกชนและนำเงินที่ได้ไปลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น โดยประมาณการว่ามูลค่าทรัพย์สินที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถทำธุรกิจได้มีถึงกว่า 100,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียและสามารถโอนให้กับเอกชนได้อย่างรวดเร็ว ในกรณีของกิจการน้ำ Infrastructure Australia (2003) ได้ระบุถึงกิจการที่สามารถแปรรูปได้อย่างรวดเร็วได้แก่

- Sydney Water ในรัฐนิวเซาท์เวลส์
- Melbourne, South East, City West และ Yarra Valley Water ในรัฐวิกตอเรีย
- Ben Lomond, Cradle Mountain และ Southern Water ใน รัฐแทสมาเนีย
- WA Water ในรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย
- SA Water ในรัฐเซาท์ออสเตรเลีย

Infrastructure Australia (2017) ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่ารัฐต่าง ๆ ควรมีเป้าหมายในการแปรรูปกิจการน้ำในระยะยาว Infrastructure Australia ชี้ให้เห็นว่าการแปรรูปกิจการน้ำบางแห่งของออสเตรเลียให้เป็นเอกชนพร้อมทั้งการกำกับดูแลอย่างเหมาะสมจะเป็นแรงผลักดันในการปฏิรูปต่อไป ซึ่งจะช่วยสร้างประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพ เกิดนวัตกรรม และมุ่งเน้นบริการเพื่อผู้บริโภค

3.2 ภาพรวมการปฏิรูปน้ำของรัฐวิกตอเรีย

สำหรับรัฐวิกตอเรีย ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 อุตสาหกรรมน้ำของรัฐวิกตอเรียมีการปรับโครงสร้างที่สำคัญ การให้บริการประปาถูกเปลี่ยนรูปแบบเป็นบริษัท (Corporatized) ซึ่งผู้ให้บริการกว่า 80 รายควบรวมกันเหลือจำนวน 20 ราย การปฏิรูปนี้มีผลกระทบต่อราคาน้ำประปาที่ผู้บริโภคต้องจ่าย รวมทั้งเงื่อนไขของการให้บริการ หน่วยงานกำกับดูแล Essential Service Commission (ESC) ถูกตั้งขึ้นในปี 2004 เพื่อกำกับดูแลธุรกิจเกี่ยวกับน้ำทั้งหมดของรัฐวิกตอเรีย โดยมีหน้าที่สำคัญได้แก่

- อนุมัติหรือกำหนดราคาให้ผู้ให้บริการน้ำจัดเก็บกับผู้ใช้น้ำ
- พัฒนาและตรวจสอบตามหลักปฏิบัติงาน (Codes of Conduct)
- จัดทำรายงานเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการของผู้ให้บริการน้ำในวิกตอเรีย

อุตสาหกรรมน้ำของรัฐวิกตอเรียเป็นอุตสาหกรรมที่มีการผูกขาด ซึ่งผู้ให้บริการแต่ละรายมีสิทธิเฉพาะในการให้บริการในพื้นที่ที่กำหนด กิจกรรมน้ำยังเป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งต้องการการกำกับดูแลเพื่อป้องกันพฤติกรรมแสวงหาผลกำไรที่มากเกินไป และแนวโน้มที่ผู้ผูกขาดจะให้บริการในระดับต่ำกว่าที่ระดับเหมาะสมของสังคม การกำกับดูแลราคาเป็นส่วนสำคัญในการช่วยให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว สำหรับรัฐวิกตอเรีย การเป็นเจ้าของกิจการน้ำโดยรัฐถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความมั่นใจว่าสาธารณะจะทำหน้าที่ควบคุมแหล่งน้ำที่สำคัญ⁴ ในปัจจุบันกิจการน้ำของรัฐวิกตอเรียที่ถูกกำกับดูแลโดย ESC ประกอบด้วย

- Melbourne Water ซึ่งเป็นผู้ให้บริการน้ำแบบค้าส่งให้กับเมืองเมลเบิร์น โดยให้บริการน้ำและบำบัดน้ำให้กับผู้ค้าปลีก 3 ราย และผู้ให้บริการระดับภูมิภาคอีกหลายราย
- ผู้ให้บริการค้าปลีกในเขตเมือง (Metropolitan Retailers) ซึ่งให้บริการน้ำ และขนส่งน้ำเสียให้กับลูกค้าที่อยู่อาศัย ธุรกิจ และโรงงาน
- ผู้ให้บริการน้ำเขตภูมิภาคและเมือง (Regional-urban Businesses) ให้บริการน้ำและขนส่งน้ำเสียให้กับลูกค้าในเขตที่กำหนด กิจการเหล่านี้ทำหน้าที่หลายอย่างทั้ง จัดหาน้ำดิบ บริหารจัดการการส่ง การบำบัด และค้าปลีก ซึ่งแตกต่างจากหน่วยธุรกิจที่ให้บริการในเมลเบิร์นที่มีการแยกหน้าที่การดำเนินการ
- ผู้ให้บริการน้ำในเขตชนบท (Rural Businesses)

⁴ Constitution Act 1975 (Vic), s 97

3.3 บทบาทของตลาดที่จำกัดในการปฏิรูปกิจการน้ำ

แนวทางการปฏิรูปกิจการน้ำของออสเตรเลียเน้นการแปลงหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติงานในรูปของบริษัทเอกชน เพื่อเพิ่มความคล่องตัวและประสิทธิภาพการให้บริการ แม้ว่าสาเหตุประการหนึ่งของปัญหาการจัดสรรทรัพยากรน้ำในอดีตที่ไม่มีประสิทธิภาพ คือ การใช้น้ำทั้งในส่วนของเมืองและน้ำเพื่อเกษตรกรรม ผู้ใช้น้ำไม่ได้จ่ายในราคาที่สะท้อนต้นทุนการผลิต ต้นทุนการให้บริการ และต้นทุนสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น การเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทแม้จะเพิ่มประสิทธิภาพขึ้นบางส่วน แต่ผู้ให้บริการส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าของโดยรัฐ และยังไม่ได้มีการนำระบบตลาดเข้ามาใช้ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรอย่างเต็มที่ กล่าวคือราคาของการให้บริการยังถูกกำหนดโดยสถาบันที่ไม่ใช่ตลาด เช่น Essential Service Commission ในกรณีของรัฐวิกตอเรีย แม้ว่าแผนการปฏิรูปน้ำจะกำหนดให้ราคาต้องสะท้อนต้นทุนการผลิตและมีฐานมาจากการบริโภค

สาเหตุสำคัญที่กิจการน้ำไม่สามารถใช้ระบบตลาด และการแข่งขันเข้ามาจัดสรรทรัพยากรได้ เช่นเดียวกับกิจการอื่น ๆ เช่น ไฟฟ้า คือข้อจำกัดของการขนส่งน้ำในระยะทางไกลทำได้ยากและมีต้นทุนสูง ดังนั้น น้ำในแต่ละแหล่งหรือในแต่ละเขตพื้นที่อาจจะมองได้ว่าเป็นสินค้าที่ทดแทนได้ยาก และไม่สามารถสร้างตลาดน้ำระดับชาติดังเช่นในกิจการไฟฟ้าที่มีตลาดรวมไฟฟ้าได้ ในขณะที่การส่งผ่านไฟฟ้าข้ามประเทศมีต้นทุนส่วนเพิ่มที่ต่ำมาก (ถ้ามีโครงข่ายเชื่อมต่ออยู่แล้ว) การขนส่งน้ำทางกายภาพจากพื้นที่หนึ่งไปยังพื้นที่อื่น ๆ มีต้นทุนสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิต การแข่งขันจึงเกิดขึ้นได้ยาก

ประเด็นที่สำคัญเรื่องน้ำในออสเตรเลียคือ การปกป้องรักษาคุณภาพแหล่งน้ำที่ใช้ผลิตน้ำประปา และน้ำเพื่อทำการเกษตร และการจัดหาน้ำให้พอเพียงต่อการใช้ท่ามกลางความเสี่ยงจากภัยแล้ง มาตรการปฏิรูปส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปที่การอนุรักษ์และการอนุญาตใช้แหล่งน้ำ

ยิ่งไปกว่านั้นการผลิตน้ำยังต้องใช้วัตถุดิบที่เฉพาะเจาะจง นั่นคือน้ำดิบในแหล่งน้ำธรรมชาติของแต่ละพื้นที่ ซึ่งไม่สามารถใช้วัตถุดิบอื่นมาทดแทนได้ ด้วยเหตุนี้ผู้เป็นเจ้าของแหล่งน้ำในพื้นที่จึงมีอำนาจตลาดในการให้บริการน้ำในพื้นที่นั้น ๆ อยู่พอสมควร เป็นสาเหตุให้กิจการผลิตและให้บริการน้ำจึงยังเป็นกิจการที่ถูกกำกับดูแลด้านราคาอยู่

4. สรุป

กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ของออสเตรเลียถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปฏิรูปด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาค (Microeconomic Reform) การปฏิรูปกิจการสาธารณูปโภค เช่น โทรคมนาคม พลังงาน น้ำ และการขนส่งคมนาคม ก่อรูปในออสเตรเลียตั้งแต่ทศวรรษ 1980 จากการลดการกำกับดูแลภาคการเงินและสายการบินและเพิ่มมากขึ้นในทศวรรษที่ 1990 ภายหลังการตั้งคณะกรรมการทบทวนนโยบายการแข่งขันของชาติในปี 1993 ทุกภาคส่วนของประเทศมีมุมมองต่อสภาพเศรษฐกิจของออสเตรเลียไปในทิศทางเดียวกันว่ามีประสิทธิภาพต่ำ ซึ่งการขยายตัวของผลผลิตการผลิตของออสเตรเลียในช่วงปลายทศวรรษ 1980 นั้นต่ำกว่าประเทศต่าง ๆ ในกลุ่ม OECD โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำ นอกจากนี้ความต้องการของรัฐในการลดภาระทางการคลัง แรงกดดันทางการเมืองจากอัตราภาษีที่สูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีทางตรง ทำให้รัฐบาลต้องการลดรายจ่ายสำหรับกิจการของรัฐ และเพิ่มรายรับจากแหล่งอื่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นโอกาสที่ดีของรัฐบาลในการสร้างรายรับก้อนใหญ่ในระยะเวลานั้น ลดภาระหนี้ เพิ่มการใช้จ่าย หรือลดภาษี แม้ว่าการแปรรูปจะทำให้สูญเสียสินทรัพย์ที่ถือครองมายาวนาน แต่รัฐบาลก็สามารถที่จะลดแรงกดดันทางการคลังได้อย่างรวดเร็ว

การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของออสเตรเลีย มีการแบ่งกิจการผูกขาดของรัฐออกเป็นหน่วยธุรกิจย่อยตามประเภทของการให้บริการ ได้แก่ การผลิตไฟฟ้า (Generation) การส่งผ่านระยะไกล (Transmission) การกระจายในท้องถิ่น (Local Distribution) และการค้าปลีก (Retailing) โดยกิจการผลิตและกิจการค้าปลีกเป็นกิจการที่ไม่ถูกกำกับดูแล และให้มีการแข่งขันอย่างเต็มที่ ในขณะที่กิจการส่งผ่านและการกระจายซึ่งถูกมองว่ามีสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญ หรือเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังมีการตั้งหน่วยงาน 3 หน่วยงาน เพื่อแยกหน้าที่หลักออกจากกัน อันได้แก่ หน่วยงานกำหนดนโยบาย หน่วยงานกฎระเบียบและการกำกับดูแล และหน่วยงานการปฏิบัติตามมาตรฐานและการดำเนินการตลาด หน่วยงานที่เป็นอิสระเหล่านี้มีวัตถุประสงค์และความรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีเงื่อนไขทางกฎหมายที่ใช้ชี้นำการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ระยะยาวของผู้บริโภค การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าส่งผลให้ราคาค่าไฟฟ้ามีแนวโน้มลดลงในช่วง 10 ปีแรกของการปฏิรูป แต่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากนั้น เมื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของตลาดในรัฐที่มีการแปรรูป และรัฐที่กิจการผลิตไฟฟ้ายังเป็นเจ้าของโดยรัฐ พบว่า การแปรรูปส่งผลให้ราคาไฟฟ้าเพิ่มขึ้นช้ากว่าและมีต้นทุนการเข้าโครงข่ายลดลง ในขณะที่รัฐที่กิจการไฟฟ้ายังเป็นเจ้าของโดยรัฐมีค่าไฟฟ้า และค่าเข้าโครงข่ายเพิ่มขึ้นมากกว่าอย่างชัดเจน

ในส่วนของการปฏิรูปกิจการน้ำ การปฏิรูปมีขึ้นเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาการไร้ประสิทธิภาพในการให้บริการเนื่องจากมีต้นทุนที่สูง แต่ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการ โดยแนวทางการปฏิรูปที่สำคัญที่สุดสองประการคือการกำหนดราคาที่เหมาะสม ต้นทุน และการแยกหน่วยงานที่ให้บริการออกจากรัฐบาลผ่านการแปลงสภาพเป็นบริษัท และในบางกรณีแปรรูปโครงข่ายชลประทานให้เป็นเอกชนแต่ยังคงเป็นเจ้าของโดยรัฐ บทบาทของตลาดที่มีค่อนข้างจำกัดในกิจการน้ำเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ สาเหตุสำคัญที่คือข้อจำกัดของการขนส่งน้ำในระยะทางไกลทำได้ยากและมีต้นทุนสูง ดังนั้น น้ำในแต่ละแหล่งหรือในแต่ละเขตพื้นที่อาจจะมองได้ว่าเป็นสินค้าที่ทดแทนได้ยาก นอกจากนี้ประเด็นที่สำคัญเรื่องน้ำในออสเตรเลียคือ การปกป้องรักษาคุณภาพแหล่งน้ำที่ใช้ผลิตน้ำประปา และน้ำเพื่อทำการเกษตร และการจัดหาน้ำให้พอเพียงต่อการใช้ท่ามกลางความเสี่ยงจากภัยแล้ง มาตรการปฏิรูปส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปที่การอนุรักษ์และการอนุญาตใช้แหล่งน้ำ การผลิตน้ำยังต้องใช้วัตถุดิบที่เฉพาะเจาะจง เจ้าของแหล่งน้ำในพื้นที่จึงมีอำนาจตลาดในการให้บริการน้ำในพื้นที่นั้น ๆ การผลิตและให้บริการน้ำจึงยังเป็นกิจการที่ถูกกำกับดูแลด้านราคาอยู่

บทที่ 6

การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจของออสเตรเลีย: บทเรียนจากกิจการรถไฟ

1. ความสำคัญของกิจการรถไฟต่อการศึกษาเกี่ยวกับประเทศออสเตรเลีย

กิจการรถไฟของออสเตรเลียมีความโดดเด่นในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการของกิจการรถไฟที่เริ่มต้นจากเอกชนเป็นเจ้าของ ทำให้เกิดปัญหาในการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างกัน มาสู่กิจการที่รัฐเข้ามามีบทบาทอย่างเข้มข้น ส่งผลให้เป็นทางเลือกของการขนส่งที่จำกัดอยู่เพียงการขนส่งสินค้าเท่านั้น ส่วนการขนส่งผู้โดยสาร กลายเป็นทางเลือกที่ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากสาธารณชน กิจการรถไฟจึงกลายมาเป็นกิจการที่มีประสิทธิภาพต่ำที่สุดกิจการหนึ่ง จนกระทั่งก่อนปี 2000 รัฐบาลออสเตรเลียได้ตัดสินใจปฏิรูปกิจการรถไฟครั้งใหญ่ ทำให้โครงสร้างของกิจการนี้เกิดการเปลี่ยนแปลง นำไปสู่ผลผลิตภาพ (Productivity) ในการขนส่งทางรางที่ดีขึ้น สามารถแข่งขันกับรูปแบบการขนส่งอื่น ๆ ได้มากขึ้น ต้นทุนต่ำลง และใช้แรงงานลดน้อยลง อีกทั้งยังมีความพยายามในการปรับปรุงและพัฒนาหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการเชื่อมต่อรางต่างขนาดที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ การเพิ่มการลงทุนในรถไฟเพื่อการโดยสารที่มีอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการสนับสนุนให้เกิดการขนส่งทางรางในเขตเมือง ทั้งรถไฟท้องถิ่น (Commuter Trains) และรถราง ที่ถูกถอดรื้อไปในหลายเมืองก่อนหน้านี้ ให้กลับมาเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนผู้เดินทาง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้การศึกษาเกี่ยวกับกิจการรถไฟของออสเตรเลีย เป็นประเด็นที่น่าสนใจ ว่าความสำเร็จในการปฏิรูปกิจการที่เคยด้อยประสิทธิภาพมาก่อนมีเบื้องหลังอย่างไร อีกทั้งยังมีความน่าสนใจเกี่ยวกับความมุ่งมั่น (Commitment) ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐ ที่ให้การสนับสนุนเชิงนโยบายและงบประมาณต่อการพัฒนากิจการรถไฟอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน ทั้งที่การรถไฟเป็นกิจการที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าไร้ประสิทธิภาพและไม่ใช่วิธีทางเลือกอันดับต้น ๆ ในการเดินทางและขนส่งก็ตาม

2. ความเป็นมาของกิจการรถไฟในออสเตรเลียโดยสังเขป

กิจการรถไฟในออสเตรเลียสะท้อนถึงพัฒนาการของเศรษฐกิจออสเตรเลียอย่างชัดเจน กล่าวคือ เป็นกิจการที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่หรือเมืองขึ้นแต่ละแห่ง (Colony) โดยแท้ ไม่มีการวางแผนจากส่วนกลาง และเป็นการลงทุนจากภาคเอกชนเป็นหลัก โดยเริ่มต้นขึ้นในราวปี 1850 ในวิกตอเรียและนิวเซาท์เวลส์ก่อน แต่ข้อจำกัดด้านเงินทุน ทำให้กิจการรถไฟในช่วงแรกนั้นขาดทุน ส่งผลให้รัฐบาลของแต่ละรัฐต้องเข้ามารับเอากิจการรถไฟเป็นของรัฐ โครงสร้างพื้นฐานของการรถไฟ โดยเฉพาะราง จึงมีความแตกต่างกันไประหว่างรัฐ ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ใช้รางมาตรฐานยุโรป ที่กว้าง 1435 มิลลิเมตร ส่วนรัฐวิกตอเรียและเซาท์ออสเตรเลีย ใช้รางขนาดกว้าง 1600 มิลลิเมตร ตามมาตรฐานของไอร์แลนด์ ส่วนรัฐอื่น ๆ ใช้รางแคบ ความกว้าง 1067 มิลลิเมตร นอกจากนี้ในแต่ละรัฐ ยังอาจมีรางที่แตกต่างจากมาตรฐานที่ใช้อยู่กันทั่วไปด้วย กว่าที่แต่ละรัฐจะรวมตัวเป็นเครือรัฐออสเตรเลียได้ในปี 1901 การรถไฟในออสเตรเลียจึงมีหลายประเภท หลายมาตรฐาน และขาดการเชื่อมต่อกัน ทำให้รถไฟไม่สามารถขนถ่ายสินค้าและผู้โดยสารข้ามประเทศเป็นระยะทางไกล ๆ ได้โดยไม่มีการเปลี่ยนถ่าย หากต้องการเดินทางจาก Perth ไป Brisbane ผู้โดยสารต้องเปลี่ยนรถไฟถึง 6 ครั้ง ความพยายามในการเชื่อมต่อโครงข่ายรางต่างขนาดเพื่มาเสร็จสมบูรณ์ในปี 1995 บทบาททางเศรษฐกิจของรถไฟในออสเตรเลียเน้นไปในการขนส่งสินค้าประเภทสินแร่ ถ่านหิน และผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลัก ส่วนการขนส่งผู้โดยสารนั้นเป็นส่วนน้อย เนื่องจากจำนวนประชากรของออสเตรเลียมีไม่มาก และการกำกับดูแลกิจการรถไฟนั้น เป็นของแต่ละรัฐเอง รัฐบาลกลางมีบทบาทค่อนข้างน้อยก่อนการปฏิรูปในช่วงปลาย ค.ศ. 1990 ที่มีความพยายามจะปฏิรูปกิจการรถไฟ (Department of Infrastructure, Regional Development and Cities, 2017)

กิจการรถไฟในออสเตรเลียจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเมื่อมีการศึกษาของ Productivity Commission ว่าเป็นกิจการที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Owens, 2003) นำไปสู่การปฏิรูปกิจการรถไฟอย่างจริงจัง โดยนำเอารูปแบบการปฏิรูปของยุโรปมาใช้ ซึ่งแยกโครงข่ายรางออกจากการปฏิบัติการ กล่าวคือ โอนรางให้เป็นทรัพย์สินของรัฐ หรือของรัฐบาลกลาง แล้วให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกแปรรูปเป็นเอกชน ทำหน้าที่จัดสรรการใช้ราง เพื่อแสวงหากำไร และตอบสนองต่อพันธะทางสังคมต่อภาครัฐ ส่วนการเดินรถและทรัพย์สินอื่น ๆ (เช่น รถจักร ตู้ สถานี เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และอุปกรณ์ซ่อมบำรุง) นั้นให้เป็นของเอกชน หรือแปรรูปกิจการเดินรถไฟของรัฐให้เป็นบริษัทเอกชน (Owens, 2003; Merkert and Hensher, 2014; และจากการสัมภาษณ์ ARTC) ในการปฏิรูปนี้ รัฐบาลกลางจึงได้จัดตั้งบริษัท Australian Rail Track Corporation (ARTC) ขึ้นมาเพื่อเป็นเจ้าของและจัดสรรการใช้งานรางรถไฟที่เชื่อมต่อระหว่าง

รัฐ (Interstate Track) ที่มีขนาดตามมาตรฐาน Standard Gauge ความกว้าง 1435 มิลลิเมตรด้วย (Department of Infrastructure, Regional Development and Cities, 2017) อย่างไรก็ตามออสเตรเลียมีกิจการรถไฟเอกชนจำนวนมากด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการขนส่งแร่เหล็ก (Iron Ore) ถ่านหิน (Coal) และสินค้าเกษตร (ARA, 2016) รัฐบาลกลางมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งทางรางอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการขนส่งสินค้า หรือเพื่อการขนส่งผู้โดยสาร มีความพยายามในการเชื่อมต่อโครงสร้างพื้นฐานทางรางให้มากขึ้น รวมถึงความพยายามในการเชื่อมต่อรางเอกชนเข้ากับรางของรัฐด้วย (ARA, 2016 และ 2017; Deloitte, 2011 และ 2017)

3. เกล็ดลักษณะของกิจการรถไฟในออสเตรเลียที่แตกต่างจากประเทศอื่น

ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า พัฒนาการของกิจการรถไฟในออสเตรเลีย เริ่มขึ้นก่อนการรวมตัวเป็นเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) จึงทำให้แต่ละรัฐทำการกำกับดูแล รวมถึงบริหารจัดการ ดำเนินการ เกี่ยวกับรถไฟอย่างเป็นอิสระต่อกัน อีกทั้งกิจการรถไฟส่วนใหญ่เป็นความพยายามของภาคเอกชนในการลงทุน แต่รัฐต้องเข้ามาสนับสนุน เนื่องจากความล้มเหลวทางธุรกิจ จึงทำให้โครงสร้างพื้นฐานของรถไฟในออสเตรเลียไม่เป็นเอกภาพ (Unity) ขาดการเชื่อมต่อกัน (Connectivity) ดังจะเห็นได้จากความกว้างของรางที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐ และบางรัฐมีความกว้างของรางมากกว่าหนึ่งมาตรฐาน (ตารางที่ 6.1) (Rural and Regional Affairs and Transport References Committee, 2017) จึงส่งผลต่อประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้บริการรถไฟ ในรูปของ Network Externalities ที่จะเกิดขึ้นในวงจำกัด กล่าวคือ หากเป็นการขนส่งภายในรัฐ รถไฟอาจเป็นรูปแบบการขนส่งที่น่าสนใจ แต่หากขนส่งข้ามรัฐ การใช้รถไฟมีแนวโน้มจะมีต้นทุนสูงจนไม่น่าสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนธุรกรรม (Transaction Costs) ในการใช้รถไฟเพื่อเดินทางหรือขนส่งข้ามรัฐนั้นมีสูงมาก

ตารางที่ 6.1 รัฐในออสเตรเลียและมาตรฐานความกว้างของรางรถไฟ

รัฐ	มาตรฐานความกว้างของรางรถไฟ		
	รางแคบ 1067 มม.	รางมาตรฐาน 1435 มม.	รางกว้าง 1600 มม.
วิกตอเรีย	•	•	•
นิวเซาท์เวลส์	•	•	•
ควีนส์แลนด์	•	•	
นอร์เทิร์นเทร์ริทอรี	•	•	
เวสเทิร์นออสเตรเลีย	•	•	
เซาท์ออสเตรเลีย	•	•	•
แทสมาเนีย	•		•
ออสเตรเลียแคปิตอลเทร์ริทอรี		•	

ที่มา: ARA (2016) และ Department of Infrastructure, Regional Development and Cities (2017)

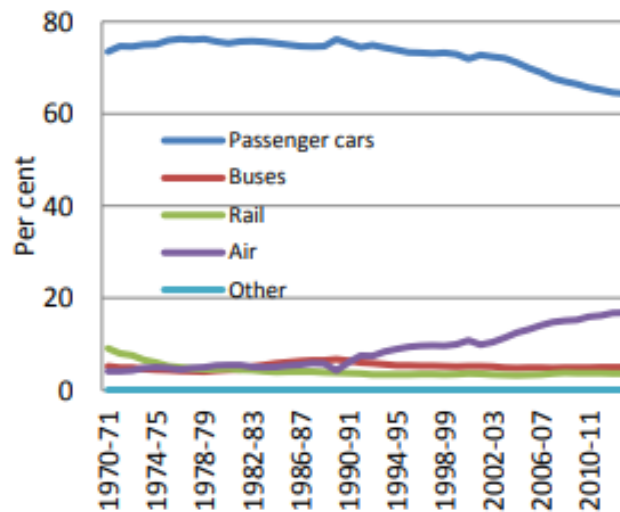
ตารางที่ 6.2 ระยะทางของรางในเครือข่ายออสเตรเลีย จำแนกตามขนาดความกว้าง

ระยะทางของรางรถไฟ (กิโลเมตร) และสัดส่วนของรางแต่ละขนาดต่อระยะทางทั้งหมด (ร้อยละ)				
รางแคบ 1067 มม.	รางมาตรฐาน 1435 มม.	รางกว้าง 1600 มม.	อื่น ๆ	รวม
11,801	17,381	3,221	649	33,052
(35.70)	(52.59)	(9.75)	(1.96)	(100)

 ที่มา: ARA (2016) และ https://en.wikipedia.org/wiki/Rail_gauge_in_Australia

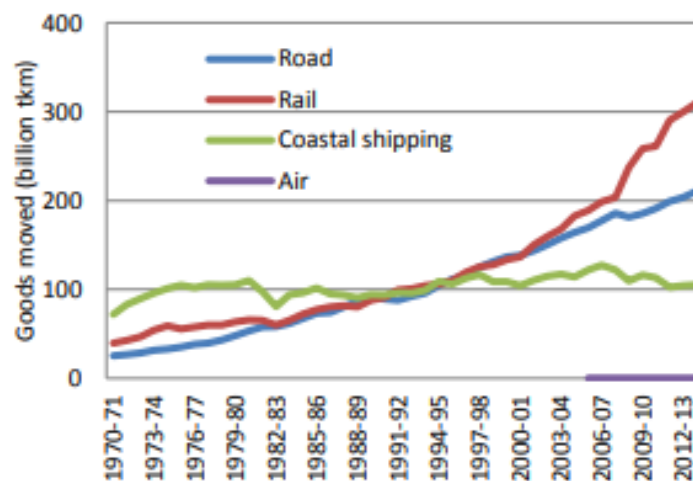
นอกเหนือจากลักษณะในเชิงโครงสร้างพื้นฐานของกิจการรถไฟเองแล้ว ออสเตรเลียยังมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เป็นเกาะซึ่งมีขนาดใหญ่ ระยะทางจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งบนเกาะนี้เป็นระยะทางที่ไกล ประกอบกับจำนวนประชากรของออสเตรเลียมีจำนวนน้อย อีกทั้งยังกระจุกตัวอยู่แต่ในบริเวณชายฝั่งของเกาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางตะวันออก จึงทำให้บทบาทของรถไฟในการเดินทางสำหรับผู้โดยสาร เป็นการเดินทางในระยะใกล้ เช่น การเดินทางเพื่อไปทำงาน หรือเดินทางจากชานเมืองเข้าสู่เมืองใหญ่ และกลับออกไปเท่านั้น (Commuter Services) ส่วนทางรถไฟระยะยาว ส่วนใหญ่เป็นการขนส่งสินค้าที่มีขนาดใหญ่และน้ำหนักมาก (Bulky) เช่น สินแร่ ถ่านหิน และผลผลิตทางการเกษตร การเดินทางสำหรับผู้โดยสาร มักจะเป็นการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวมากกว่า

ภาพที่ 6.1 สัดส่วนของการเดินทางภายในประเทศของออสเตรเลีย จำแนกตามรูปแบบการเดินทาง



ที่มา: BITRE, 2016, 'A Dozen Facts About Transport in Australia,' Information Sheet, Bureau of Infrastructure, Transport, and Regional Economics.

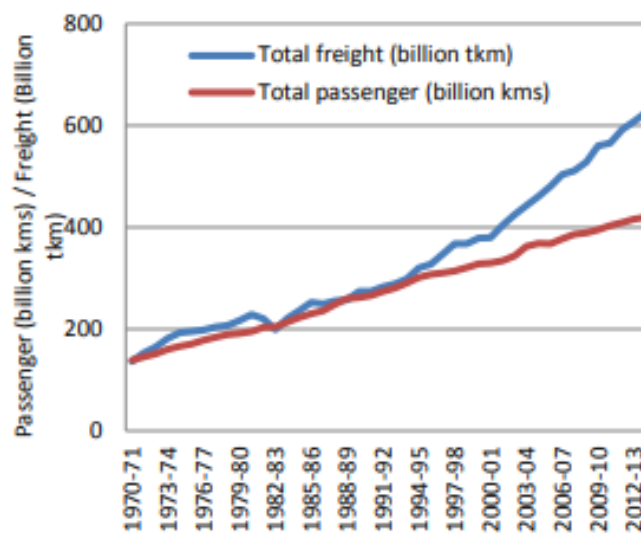
ภาพที่ 6.2 สัดส่วนของการขนส่งสินค้าภายในประเทศของออสเตรเลีย จำแนกตามรูปแบบการขนส่ง



ที่มา: BITRE, 2016, 'A Dozen Facts About Transport in Australia,' Information Sheet, Bureau of Infrastructure, Transport, and Regional Economics.

ทรัพยากรธรรมชาติของออสเตรเลียเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่กำหนดความสำคัญของรถไฟต่อระบบเศรษฐกิจ ออสเตรเลียมีแหล่งแร่จำนวนมาก รวมทั้งมีเกษตรกรรมขนาดใหญ่ (Large Plantation) การใช้รถไฟเพื่อขนส่งสินค้าเหล่านี้ จึงเป็นอุตสาหกรรมสนับสนุนเพื่อลดต้นทุนในด้านโลจิสติกส์ของอุตสาหกรรมหลักได้เป็นอย่างดี ทั้งสินแร่ ถ่านหิน และสินค้าเกษตรจากฟาร์มขนาดใหญ่เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของออสเตรเลีย อีกทั้งยังมีการขยายตัวที่เร็วกว่าการขยายตัวของประชากรด้วย ดังจะเห็นได้จากภาพที่ 6.3

ภาพที่ 6.3 การขนส่งสินค้า และการเดินทางของผู้โดยสารภายในประเทศของออสเตรเลีย



ที่มา: BITRE, 2016, 'A Dozen Facts About Transport in Australia,' Information Sheet, Bureau of Infrastructure, Transport, and Regional Economics.

4. ความจำเป็นในการปฏิรูปกิจการรถไฟ

Owens (2003) ระบุว่า การปฏิรูปกิจการรถไฟ เกิดจากสถิติที่บ่งชี้ว่า กิจการรถไฟมีผลิตภาพที่ลดลงอย่างมากในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 1980 ถึง 1990 รัฐบาลต้องเสี่ยงประมาณในการจ่ายเงินอุดหนุนกิจการรถไฟ ราว 2 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย โดยกิจการรถไฟในปี 1996-1997 ขาดทุนปีละ 1.36 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และรัฐบาลในทุกระดับต้องเสี่ยงประมาณเพื่อการลงทุนให้กิจการรถไฟอีก ราว 1.6 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เท่ากับว่ากิจการรถไฟเป็นภาระของงบประมาณสูงถึง ร้อยละ 4 หรือ 5 ของงบประมาณทั้งหมด นอกจากนี้ การขนส่งภายในประเทศมีการใช้รถยนต์และเครื่องบินมากขึ้นเกิน

ความจำเป็น เพราะอัตราค่าขนส่งโดยรถไฟเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ต้นทุนโลจิสติกส์ของสินค้าส่งออกที่สำคัญของออสเตรเลีย อันได้แก่ สินแร่ โดยเฉพาะเหล็ก แร่มีค่า (Precious Stone) ถ่านหิน และสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของสินค้านี้ดิ่งลงต่ำลง แม้ว่าต้นทุนในการผลิตสินค้านั้น ออสเตรเลียยังคงได้เปรียบอยู่ก็ตาม ไม่เพียงเท่านั้น การใช้นโยบายส่งเสริมการแข่งขันระดับชาติ ทำให้กิจการขนส่งทุกรูปแบบมีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น ผู้ใช้บริการขนส่งมีทางเลือกมากขึ้นในสินค้าบางชนิดเท่านั้น สินค้าที่จำเป็นต้องใช้รถไฟขนส่งกลับต้องเผชิญต้นทุนการขนส่งที่แพงขึ้นด้วย

5. การปฏิรูปกิจการรถไฟ

5.1 รูปแบบหรือแบบจำลองการปฏิรูปกิจการรถไฟ

5.1.1 บทเรียนการปฏิรูปกิจการรถไฟจากประเทศอื่น

แนวทางของการปฏิรูปกิจการรถไฟของออสเตรเลียนั้น เกิดจากการศึกษาการปฏิรูปกิจการรถไฟในประเทศต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ โดย Productivity Commission ได้ทำการศึกษานี้ในปี 1999 เพื่อเปรียบเทียบการปฏิรูปกิจการรถไฟของประเทศอาร์เจนตินา แคนาดา เยอรมนี อังกฤษ ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ สวีเดน และสหรัฐอเมริกา (Owens, 2003) ซึ่งสามารถสรุปได้จากปัจจัยกำหนดการปฏิรูปที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ โครงสร้างของกิจการรถไฟ ผู้ให้บริการเดินรถไฟ และความเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน (ราง) ดังนี้

(1) โครงสร้างของกิจการรถไฟ สามารถพิจารณาได้จากมิติของการผลิตจากต้นน้ำไปยังปลายน้ำ หรือมิติในแนวดิ่ง ว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจของการรถไฟในแนวดิ่งจะอยู่ภายใต้ “เจ้าของ” หรือ “ผู้ประกอบการ” คนเดียวกัน หรือคนละคน (หมายถึงผู้ประกอบการแต่ละราย สามารถทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้มากกว่าหนึ่งอย่างหรือไม่) ในขณะเดียวกันก็สามารถพิจารณาได้จากมิติของการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการในระนาบเดียวกัน หรือมิติในแนวราบ ว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจของการรถไฟในลักษณะเดียวกันนั้น จะมีการแข่งขันกันหรือไม่ (หมายถึงในแต่ละกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มีผู้ประกอบการได้เพียงหนึ่งราย หรือมีได้หลายราย) ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 6.3

ตารางที่ 6.3 รูปแบบการปรับโครงสร้างของกิจการรถไฟจากบทเรียนการปฏิรูปของประเทศต่าง ๆ

ความเป็นเจ้าของหรือ ผู้ประกอบการ	ระนาบของกิจการรถไฟ			
	แนวดิ่ง (Vertical)		แนวนอน (Horizontal)	
	รายเดียว (Integrated)	หลายราย (Separated)	รายเดียว (Integrated)	หลายราย (Separated)
อาร์เจนตินา	•			•
แคนาดา	•			•
เยอรมนี		•		•
อังกฤษ		•		•
ญี่ปุ่น	•			•
เนเธอร์แลนด์		•		•
นิวซีแลนด์	•		•	
สวีเดน		•		•
สหรัฐอเมริกา	•			•

ที่มา: ปรับปรุงจาก Owens (2003)

(2) ผู้ทำการเดินรถ หรือผู้ประกอบการเดินรถไฟ เป็นผู้ให้บริการขนส่งแก่สินค้าหรือผู้โดยสารโดยตรง อาจเป็นของเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือบริษัทผู้รับสัมปทาน/ใบอนุญาต ดังปรากฏในสรุปตามตารางที่ 6.4

ตารางที่ 6.4 ลักษณะของผู้ให้บริการไฟฟ้าหลังการปฏิรูปในประเทศต่าง ๆ

	ลักษณะของผู้ประกอบการที่ทำการเดินรถ		
	รัฐ	เอกชน	ผู้รับใบอนุญาต (ไม่ได้เป็นเจ้าของรถจักรและตู้โดยสาร/ตู้สินค้า)
อาร์เจนตินา			•
แคนาดา		•	
เยอรมนี	•	•	
อังกฤษ			•
ญี่ปุ่น	•		•
	(เฉพาะขนส่ง สินค้า)		
เนเธอร์แลนด์	•	•	
นิวซีแลนด์		•	
สวีเดน	•	•	
สหรัฐอเมริกา		•	

ที่มา: ปรับปรุงจาก Owens (2003)

(3) ความเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานในการรถไฟ ในการปฏิรูปกิจการรถไฟ ร่างและ
 อาณัติสัญญาเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่สำคัญ ที่จะทำให้สามารถให้บริการขนส่งทาง
 รถไฟได้ ซึ่งอาจให้รัฐเป็นเจ้าของ หรือเอกชนเป็นเจ้าของ ซึ่งอาจเป็นเอกชนเพียงรายเดียวหรือหลายรายก็
 ได้ ดังปรากฏในสรุปตามตารางที่ 6.5

ตารางที่ 6.5 ความเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน (ราง) หลังการปฏิรูปกิจการรถไฟในประเทศต่าง ๆ

	ความเป็นเจ้าของในโครงสร้างพื้นฐาน (ราง)	
	รัฐ	เอกชน
อาร์เจนตินา	•	
แคนาดา		• (หลายราย)
เยอรมนี	•	
อังกฤษ		• (รายเดียว)
ญี่ปุ่น	•	
	(ให้ใบอนุญาตเอกชนบริหาร การใช้ราง)	
เนเธอร์แลนด์	•	• (หลายราย)
นิวซีแลนด์	• (ให้เอกชนเช่า)	
สวีเดน	•	
สหรัฐอเมริกา		• (หลายราย)

ที่มา: ปรับปรุงจาก Owens (2003)

5.1.2 การถอดบทเรียน

บทเรียนการปฏิรูปกิจการรถไฟจากประเทศต่าง ๆ ชี้ให้เห็นว่า ทางเลือกในการปฏิรูปนั้นมียากมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกแบบการปฏิรูปให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ (Owens, 2003) อย่างไรก็ตาม ประเด็นพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิรูป คือ เป้าหมายที่ทำให้กิจการรถไฟต้องมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และในการปฏิรูปกิจการรถไฟนั้น จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีการแบ่งแยกกิจการในหลายมิติ เพื่อให้สามารถออกแบบกิจการรถไฟให้มีประสิทธิภาพได้

การแบ่งแยกกิจกรรมของการรถไฟเพื่อให้เกิดการปฏิรูป จำเป็นต้องพิจารณาถึง

(1) การแยกรางและสาธารณูปโภคพื้นฐานของระบบรางออกจากการเดินทาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การแยกกิจกรรมที่อยู่กับที่ออกจากกิจกรรมที่มีการเคลื่อนที่ กิจกรรมที่อยู่กับที่ ได้แก่ ราง ไม้หมอน พื้นราง สะพาน ระบบอาณัติสัญญาณ ตัวอาคาร สถานี และบริเวณย่านสินค้า ส่วนกิจกรรมที่เคลื่อนที่ ได้แก่ การเดินรถไฟตามปกติ การทำขบวนขนส่งสินค้าและ/หรือผู้โดยสาร ที่เกี่ยวข้องกับการใช้

รถจักร ตู้โดยสาร ตู้สินค้า รวมถึงบริการอื่น ๆ บนขบวนรถ เนื่องจากระบบรางนั้นมี Network Externalities หรือผลกระทบภายนอกจากเครือข่าย ยิ่งเครือข่ายของรางรถไฟ ครอบคลุมพื้นที่มากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้การขนส่งนั้นสะดวกขึ้น จะทำให้ผู้ใช้บริการอยากใช้มากขึ้น หากไม่แยกส่วนของรางออกจาก ส่วนของการเดินรถ หรือสองส่วนนี้อยู่ภายใต้เจ้าของคนเดียวกัน อาจทำให้เจ้าของกลายเป็นผู้ผูกขาด และ ให้บริการรถไฟน้อยกว่าความต้องการที่มี และเก็บค่าใช้บริการในอัตราที่สูงกว่าที่ควรได้ นอกจากนี้ เขายัง สามารถกีดกันไม่ให้มีคู่แข่งรายใหม่เข้ามาแข่งให้บริการได้อีกด้วย เพราะเขาเป็นเจ้าของราง สามารถ ปฏิเสธคู่แข่งไม่ให้ใช้รางร่วมกับเขาได้ ดังนั้น ในบางประเทศจึงยังคงให้รัฐเป็นเจ้าของรางทั้งหมดอยู่ แต่การ เดินรถไฟ ให้เอกชนดำเนินการ หรือในบางประเทศอาจให้เอกชนเป็นเจ้าของราง แต่ในพื้นที่ที่จำกัด และ รัฐมีข้อบังคับให้เอกชนต้องอนุญาตให้ผู้ดำเนินการเดินรถใช้รางได้ โดยเสียค่าบริการ

(2) การเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเดียวกัน ให้มีจำนวนหลาย รายมากขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างกันเอง และจะนำมาสู่ประสิทธิภาพ หรืออีกนัยหนึ่งคือ Horizontal Separation เช่น การเดินรถไฟระหว่างสถานีหนึ่งไปอีกสถานีหนึ่ง จะมีผู้ให้บริการได้มากกว่า หนึ่งรายหรือไม่ และควรจะมีจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสม

(3) การจำกัดไม่ให้ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ เกี่ยวข้องกับการรถไฟมากกว่าหนึ่งกิจกรรม เพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการใช้อำนาจเหนือตลาดที่ตนมี กีดกัน หรือจำกัดการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการรายอื่น เช่น ผู้ที่เป็นเจ้าของรถจักร สามารถ ให้เช่ารถจักรได้ และให้บริการบำรุงรักษารถจักรได้เท่านั้น ไม่สามารถทำขบวนรถไฟให้บริการแก่ ประชาชนได้ หรือผู้ที่เป็นเจ้าของราง สามารถสร้างรางเองได้ บำรุงรักษารางเองได้ แต่ไม่สามารถให้บริการ รถไฟแก่ประชาชนได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ Vertical Separation

(4) การแปรรูปกิจการหรือองค์กร เป็นการแปลงสถานะทางกฎหมายของหน่วยงาน หรือ องค์กร หรือนิติบุคคลใด ๆ ซึ่งอาจเป็นการแปรรูปจากกิจการของรัฐมาเป็นเอกชน หรือแปรรูปกิจการของ เอกชน ให้กลายเป็นเอกชนหลายราย เพื่อให้แต่ละกิจการนั้นมีความชัดเจนในหน้าที่และเป้าหมาย และ สามารถดำเนินกิจการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้นได้ โดยไม่ให้เกิดความขัดแย้งของวัตถุประสงค์ภายใน ตัวองค์กรเอง

5.2 การดำเนินการปฏิรูปกิจการรถไฟของออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีอุปสรรคสำคัญในการปฏิรูปกิจการรถไฟ เนื่องจากลักษณะจำเพาะของกิจการนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น แต่ละรัฐในออสเตรเลีย มีรูปแบบของกิจการรถไฟของตนเอง ที่แตกต่างจากรัฐอื่น ๆ ทำให้ไม่สามารถใช้การปฏิรูปทั้งระบบได้ แต่ละรัฐจำเป็นต้องทำการปฏิรูปกิจการรถไฟของตนเอง โดยคำนึงถึงผลิตภาพ (Productivity) ของกิจการรถไฟเป็นสำคัญ และนำประเด็นของการแบ่งหรือแยกส่วนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของการรถไฟไปพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมของแต่ละรัฐ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ทุกรัฐใช้ร่วมกัน คือการแยกรางออกจากการเดินรถ ส่วนรูปแบบของการปฏิรูปในแต่ละรัฐ จะทำการสรุปไว้ในตารางที่ 6.6 – 6.8 ตามลำดับ

ตารางที่ 6.6 รูปแบบการปรับโครงสร้างของกิจการรถไฟของรัฐต่าง ๆ ในออสเตรเลีย

ความเป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการ	ระนาบของกิจการรถไฟ			
	แนวตั้ง (Vertical)		แนวนอน (Horizontal)	
	รายเดี่ยว (Integrated)	หลายราย (Separated)	รายเดี่ยว (Integrated)	หลายราย (Separated)
ระดับเครือรัฐ (Commonwealth)*		•		
วิกตอเรีย	•			•
นิวเซาท์เวลส์		•		•
ควีนส์แลนด์	•**		•	
นอร์เทิร์นเทร์ริทอรี	•		•	
เวสเทิร์นออสเตรเลีย	•**			•
เซาท์ออสเตรเลีย	•			•
แทสมาเนีย	•		•	

หมายเหตุ

* รัฐบาลในระดับชาติหรือระดับ Federal จะเน้นการแยกรางที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานระหว่างแต่ละรัฐออกจากการให้บริการขนส่ง โดยโอนรางที่เชื่อมต่อระหว่างรัฐให้กับบริษัทเอกชนที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ในนาม Australian Rail Track Corporation (ARTC) ส่วนการเดินรถนั้น รัฐบาลกลางจะไม่เข้าไปดำเนินการเอง

** แม้ว่าจะมีผู้ให้บริการเพียงรายเดียว แต่กฎหมายจะกำหนดให้ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่สามารถเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานของระบบรางได้

ที่มา: ปรับปรุงจาก Owens (2003)

ตารางที่ 6.7 ลักษณะของผู้ให้บริการรถไฟหลังการปฏิรูปในรัฐต่าง ๆ

	ลักษณะของผู้ประกอบการที่ทำการเดินรถ	
	รัฐ	เอกชน
ระดับเครือรัฐ (Commonwealth)	●*	●*
วิกตอเรีย		●
นิวเซาท์เวลส์	●	●
ควีนส์แลนด์	●	
นอร์เทิร์นเทร์ริทอรี		●
เวสเทิร์นออสเตรเลีย	●	●
เซาท์ออสเตรเลีย	●	●
แทสมาเนีย		●

หมายเหตุ * รัฐบาลกลางไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ทำการเดินรถ

ที่มา: ปรับปรุงจาก Owens (2003)

ตารางที่ 6.8 ความเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน (ราง) หลังการปฏิรูปกิจการรถไฟในรัฐต่าง ๆ

	ความเป็นเจ้าของในโครงสร้างพื้นฐาน (ราง)	
	รัฐ	เอกชน
ระดับเครือรัฐ (Commonwealth)	● (ในนาม ARTC)*	
วิกตอเรีย	● (ในนาม VicTrack)*	
นิวเซาท์เวลส์	● (ในนาม RailCorp)*	
ควีนส์แลนด์	●	
นอร์เทิร์นเทร์ริทอรี	● (ในนาม AustralAsia Rail Corporation)*	●
เวสเทิร์นออสเตรเลีย	●**	
เซาท์ออสเตรเลีย	●	
แทสมาเนีย		●

หมายเหตุ

* บริษัทในวงเล็บเป็นบริษัทที่รัฐบาลกลาง/รัฐเป็นเจ้าของ

**รัฐบาลของเวสเทิร์นออสเตรเลียให้เอกชนในนาม Arc Infrastructure เข้าดำเนินการ

ที่มา: ปรับปรุงจาก Owens (2003)

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า รูปแบบการปฏิบัติการรถไฟของออสเตรเลียนั้น จะเริ่มต้นโดยการแบ่งรางออกจากการเดินรถก่อนในทุกๆ รัฐ และในระดับประเทศด้วย รางและโครงสร้างพื้นฐานยังคงอยู่ในกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่รัฐอาจให้ผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์เป็นเอกชน แต่รัฐถือหุ้นอยู่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่อยู่ อย่างเช่นในกรณีของ Australian Rail Track Corporation (ARTC) ที่รับโอนรางที่เชื่อมต่อระหว่างรัฐไป มีสถานะทางกฎหมายเป็นบริษัทเอกชน แต่รัฐบาลกลาง (Commonwealth) เป็นผู้ถือหุ้น ไม่ต้องดำเนินการแบบหน่วยงานรัฐ แต่ดำเนินงานแบบเอกชน ไม่มีกิจกรรมการเดินรถเป็นของตนเอง แต่ให้ผู้ประกอบกิจการเดินรถเช่ารางไปใช้ ในขณะเดียวกัน ARTC ก็อาจเช่ารางจากรัฐอื่น ๆ หรือนิติบุคคลอื่นที่เป็นเจ้าของรางแทนรัฐ เพื่อนำไปบริหารจัดการ (กรณีเช่ารางจากบริษัทเจ้าของรางในรัฐวิกตอเรีย คิวินส์แลนด์ และนิวเซาท์เวลส์) และเช่นเดียวกัน ARTC ก็อาจให้เอกชนหรือรัฐอื่นเช่ารางที่ตนเป็นเจ้าของอยู่ก็ได้ (กรณีของทางรถไฟในนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี) (จากการสัมภาษณ์ ARTC) ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 6.8 ว่า รางและโครงสร้างพื้นฐานส่วนใหญ่ยังคงเป็นของรัฐ แต่อาจถูกถือไว้ในนามของรัฐโดยตรง หรือเอกชนก็ได้

ส่วนการเดินรถนั้น จะเห็นได้ว่า เกือบทุกรัฐ เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบกิจการเดินรถไฟ ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งสินค้าหรือการขนส่งผู้โดยสาร ยกเว้นในควีนส์แลนด์เพียงรัฐเดียวที่รัฐยังคงเป็นผู้ดำเนินการ แต่ดำเนินการผ่านนิติบุคคลที่เป็นเอกชน อันได้แก่ Aurizon, Interail, และ Australian Railroad Group (ARG) เอกชนเหล่านี้รัฐควีนส์แลนด์ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่ แม้ว่าบางส่วนจะถูกนำหุ้นออกจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์ เช่นในกรณีของ Aurizon ที่รัฐถือหุ้นอยู่ประมาณร้อยละ 40 ซึ่งเป็นกิจการรถไฟขนส่งถ่านหินที่ใหญ่ที่สุดรายหนึ่งของออสเตรเลีย

5.3 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติการรถไฟ

Owens (2003) ชี้ให้เห็นว่า แม้การปฏิบัติการรถไฟจะผ่านพ้นไปได้ด้วยดี แต่ก็มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ที่ควรนำมาเป็นบทเรียนเพื่อการปรับปรุงกิจการรถไฟต่อไปในอนาคต ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ ปัญหาเกี่ยวกับอุบัติเหตุทางรถไฟ และการบำรุงรักษาทางที่ไม่เพียงพอในระยะแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ปัญหาด้านการจ้างงานและแรงงาน ที่ต้องมีการลดการจ้างงานที่ไม่มีประสิทธิภาพออกไป และปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกันเกี่ยวกับกิจการรถไฟในแต่ละรัฐ ทำให้ไม่สามารถรวมขอมและประสานงานกันได้ดีเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคด้านแรงงานของออสเตรเลียนั้น ไม่รุนแรงเท่าที่ควร ทั้งที่สภาพแรงงานของออสเตรเลียนี้อำนาจต่อรองค่อนข้างสูง เนื่องจากเหตุผลบางประการ ดังนี้ 1) สภาพแรงงานในกิจการรถไฟหลายแห่งมีการรวมตัวกันเป็นสหภาพที่ใหญ่ขึ้นในปี 1993 อีกทั้งยังรวมเอาสภาพแรงงานในกิจการรถประจำทางและรถรางเข้าไว้ด้วยกัน ในนาม Rail, Tram and Bus Industry Union (RTBU) ถือว่าเป็นสหภาพแรงงานในกิจการขนส่งแห่งแรกของออสเตรเลีย แต่เมื่อรวมกิจการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รถไฟเข้าไว้ด้วยกัน ทำให้อำนาจการต่อรองในกิจการรถไฟนั้นลดลง การต่อรองของสหภาพจำเป็นต้องให้ผลประโยชน์แก่สมาชิกร่วมกัน ทั้งแรงงานในกิจการรถประจำทางและรถราง 2) ในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงในกิจการรถไฟในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ มีการใช้เทคโนโลยีมากขึ้น และแรงงานที่กิจการรถไฟต้องการจำเป็นต้องมีทักษะและความสามารถมากขึ้น เพราะงานที่ใช้แรงงานอย่างหนักในอดีตถูกทดแทนด้วยเครื่องจักรแล้วเป็นส่วนใหญ่ ทำให้แรงงานที่เคยอยู่ในกิจการรถไฟ จำเป็นต้องเพิ่มทักษะและความสามารถของตนให้ทัน ไม่เช่นนั้นก็จำเป็นต้องออกจากกิจการรถไฟไป ส่งผลให้จำนวนแรงงานในกิจการรถไฟที่เป็นสมาชิกสหภาพลดลงอย่างต่อเนื่อง สมาชิกที่เหลืออยู่เป็นแรงงานที่มีฝีมือและมีทักษะเป็นส่วนใหญ่ จึงได้รับค่าตอบแทนและสภาพการทำงานที่เหมาะสม ตามความสามารถรายบุคคล การพึ่งพาสภาพแรงงานจึงลดลง และ 3) การปฏิรูปกิจการรถไฟ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมในการทำงานมีความใกล้เคียงกับภาคเอกชนมากขึ้น การต่อรองของสหภาพแรงงานกับรัฐจึงไม่เหมือนเดิม อำนาจต่อรองของฝั่งรัฐนั้น กระจายไปตามองค์กรต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ เสมือนหนึ่งว่า จะมีอำนาจต่อรองของฝั่งนายจ้างลดลง แต่อำนาจต่อรองของฝั่งสหภาพลดลงมากกว่า เพราะมีคู่แข่งจำนวนมากขึ้นมหาศาล ส่งผลให้สหภาพแรงงาน แม้จะมีขนาดใหญ่ แต่ก็เรียกร้องอะไรมาไม่ได้เช่นเดิม (Oliver, 2011; 2016)

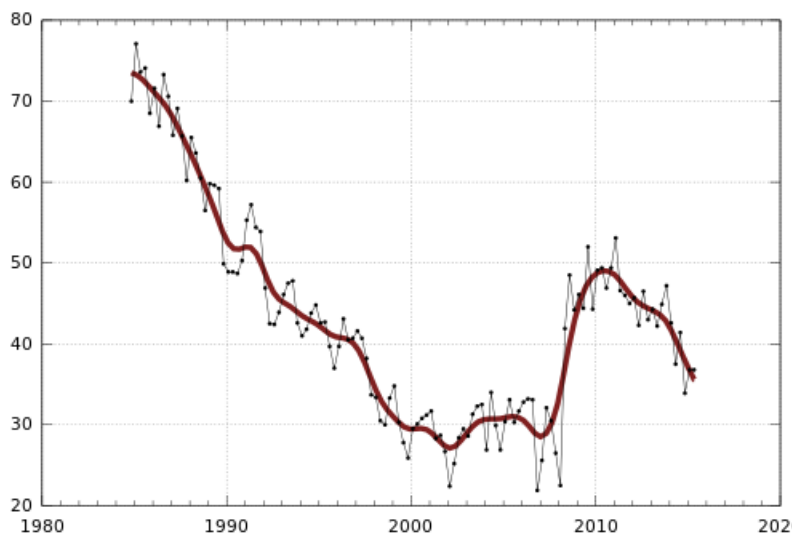
6. ผลจากการปฏิรูปกิจการรถไฟ

ผลเบื้องต้นจากการปฏิรูปกิจการรถไฟ คือภาระของรัฐบาลที่ต้องอุดหนุนกิจการนี้ลดลงอย่างมากมหาศาล ในขณะที่จำนวนแรงงานในอุตสาหกรรมนี้ก็ลดลงอย่างมากด้วย (ดูภาพที่ 6.4 ประกอบ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อน ปี 2000 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มการปฏิรูป การจ้างงานในกิจการรถไฟลดลงมากกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อการให้บริการขนส่งแต่อย่างใด เพราะเป็นการลดเฉพาะจำนวน โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่มีฝีมือออกไป แต่ทดแทนด้วยแรงงานที่มีฝีมือ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

Owens (2003) อ้างอิงถึงรายงานของ Productivity Commission ว่า ผลผลิตภาพของกิจการรถไฟของออสเตรเลียภายหลังการปฏิรูปเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยมี Total Factor Productivity (TFP) ที่ประมาณร้อยละ 8 ในขณะเดียวกัน อัตราค่าระวางสินค้าทางราง ก็ลดลงประมาณร้อยละ 30 นอกจากนี้ John Hearsch Consulting (2008) ได้ทำการศึกษาเรื่องผลผลิตภาพของกิจการรถไฟของออสเตรเลีย พบว่า ผลผลิตภาพแรงงานและการใช้สินทรัพย์ของกิจการรถไฟภายหลังจากการปฏิรูปนั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 2 ทศวรรษ แต่ยังคงมีศักยภาพที่จะพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องได้มากกว่าที่เป็นอยู่อีกมาก ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่ Owen (2003) วิเคราะห์ไว้ ข้อจำกัดของการเพิ่มประสิทธิภาพของกิจการรถไฟ คือ การขาดนวัตกรรม การรับและปรับใช้เทคโนโลยี การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการบริหารจัดการด้านแรงงานที่ดี และการบริหารจัดการกิจการรถไฟให้เชื่อมโยงกับกิจการที่เกี่ยวข้องกัน ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมแร่ เหล็ก ถ่านหิน และเกษตรกรรมขนาดใหญ่ รวมทั้งการขนส่งผู้โดยสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งในเขตเมือง

ภาพที่ 6.4 การจ้างงานในกิจการรถไฟของออสเตรเลีย ระหว่าง ปี 1984 – 2015

(หน่วย: พันคน)



ที่มา: By Toby Hudson - This image is based on Australian Bureau of Statistics data. The underlying data is from series A2545649K: column 55, table 6291006, available as part of a set with analysis, metadata and explanatory notes, or in the Excel file, and is licensed under the Creative Commons Attribution 2.5 license (Australia), CC BY-SA 3.0 au, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=21303325>

แรงกระตุ้นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การแข่งขันในกิจการรถไฟที่เพิ่มขึ้น เมื่อรัฐได้กำหนดให้กิจการรถไฟต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแข่งขัน ซึ่งมี ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) เป็นหน่วยงานกำกับดูแล ทำให้กิจการรถไฟตกอยู่ภายใต้การแข่งขันในตลาดการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร ที่ต้องแข่งกับการขนส่งทางรถยนต์ เรือ และเครื่องบิน ต้นทุนค่าระวางสินค้าที่สูงขึ้นก่อนหน้านี้ ถูกบังคับให้ลดลงโดยปริยาย เพราะฉะนั้น จะถือว่ากิจการรถไฟมีอำนาจเหนือตลาด และจะต้องถูกสอบสวน ซึ่งอาจนำไปสู่การถูกปรับ หรือต้องโทษ หรือมาตรการอย่างอื่น การแข่งขันระหว่างการขนส่งทางรางกับทางถนนมีความชัดเจนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากความนิยมการขนส่งทางรางที่เพิ่มมากขึ้นหลังปี 2000 (ดูภาพที่ 6.2 ประกอบ) ซึ่งสอดคล้องกับการรายงานของ ARA (2016) อีกทั้งอัตราค่าระวางสินค้าทางราง สามารถแข่งขันได้กับทางถนน (Owens, 2003; John Hearsch Consulting, 2008; และจากการสัมภาษณ์ ARTC) นอกจากนี้ ARTC ยังให้สัมภาษณ์ด้วยอีกว่า ค่าระวางสินค้าที่ถูกกลบ เป็นผลมาจากต้นทุนในการใช้รางที่ต่ำลง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการแยกส่วนของความเป็นเจ้าของรางออกจากการเดินรถ

NTC (2008) รายงานผลการศึกษาลิทธิภาพของกิจการรถไฟ พบว่า ในการขนส่งสินค้านั้น สามารถเพิ่มปริมาณการขนส่งสินค้าได้ถึงร้อยละ 9.6 ในปี 2005-2006 เมื่อเทียบกับปี 2002-2003 อีกทั้งยังสามารถขยายตัวรองรับการขนส่งสินค้าที่ไม่ใช่สินค้าขนาดใหญ่ (Non-bulk) ได้ถึงร้อยละ 48.57 แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการแข่งขันกับการขนส่งสินค้าด้วยรูปแบบอื่นที่ค่อนข้างดี ในขณะที่ ARA (2016) รายงานว่าปริมาณสินค้าที่ขนส่งทางรถไฟเพิ่มขึ้น ร้อยละ 57 เมื่อเทียบระหว่างปี 2012-2013 กับปี 2007-2008

การใช้รถไฟเชื่อมต่อการขนส่งในรูปแบบอื่น ก็ขยายตัวมากขึ้น แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของกิจการรถไฟในการทำการตลาดและเข้าถึงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องได้มากขึ้น ARA (2016) ระบุว่าปริมาณสินค้าที่ขนส่งผ่านรถไฟไปยังการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 65 เมื่อเทียบระหว่างปี 2012 - 2013 กับปี 2009 - 2010

การลงทุนในกิจการรถไฟ ทั้งในส่วนของการสร้างพื้นฐาน มีเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (จากการสัมภาษณ์ ARTC) ทั้งจากภาคเอกชนและภาครัฐ และในส่วนของการเดินรถ (ARA (2016) รายงานว่าการลงทุนทั้งสองส่วนในวิกตอเรียเพิ่มขึ้น 2 เท่า ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา)

นอกจากนี้ การขยายตัวของการลงทุนในกิจการรถไฟ ไม่จำกัดอยู่เพียงแค่การลงทุนในการขนส่งสินค้า ซึ่งเป็นธุรกิจหลักเท่านั้น แต่ยังมีการขยายตัวในส่วนของการขนส่งผู้โดยสารด้วย การขนส่งผู้โดยสารในเขตเมืองมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น รถรางที่เคยมีแล้วถูกยกเลิกไปในหลายเมือง เริ่มกลับมาก่อสร้างกันใหม่ รถไฟชานเมืองที่นำประชาชนเดินทางเข้ามาทำงานและกลับบ้าน มีการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกันในเมืองใหญ่ทุกเมือง การขนส่งผู้โดยสารระยะทางไกลก็มีการขยายตัวเช่นกัน บริการรถไฟ V/Locity ของรัฐวิกตอเรีย ที่เป็นรถไฟความเร็วสูงสุดที่ 160 กม./ชม. นั้น ช่วยลดเวลาการเดินทางของผู้ใช้บริการได้มาก ส่งผลให้จำนวนผู้โดยสารเพิ่มมากขึ้นกว่าเท่าตัว ในช่วง ค.ศ. 2000-2006 (หรือคิดเป็นอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 14.29 ต่อปี) (ARA, 2016)

7. กิจการรถไฟและความท้าทายในอนาคต

แม้ว่าการปฏิรูปกิจการรถไฟของออสเตรเลียจะผ่านไปแล้วกว่า 20 ปี และผลการปฏิรูปนั้นแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จอย่างชัดเจน แต่ยังคงมีความท้าทายให้กิจการรถไฟของออสเตรเลียต้องพัฒนาและอาจต้องมีการปฏิรูปต่อไปในอนาคตอีกมาก การศึกษาของ Owens (2003) ARA (2016, 2017) Deloitte (2011, 2017) John Hearsch Consulting (2008) NTC (2008) และ Rural and Regional Affairs and Transport References Committee (2017) ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ศักยภาพ (Potential) ของกิจการรถไฟในออสเตรเลียยังมีอีกมาก แม้ว่าในส่วนของการขนส่งสินค้า โดยเฉพาะสินค้าหนัก เช่น แร่ หรือพืชผลการเกษตร จะมีความสามารถในการแข่งขันและความได้เปรียบสูงอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากกิจการรถไฟของเอกชนที่ทำหน้าที่ขนส่งสินค้าเหล่านี้โดยเฉพาะ แต่กิจการรถไฟยังสามารถขยายบริการให้เกิดการเชื่อมโยงกับรูปแบบการขนส่งอย่างอื่นให้เป็นระบบมากกว่านี้ สร้างทางเลือกให้แก่ผู้ใช้บริการ และผู้บริโภคได้มากกว่านี้

จากการสัมภาษณ์ ARTC ยืนยันผลการศึกษาดังนั้น โดยระบุว่า โอกาสทางธุรกิจของกิจการรถไฟยังสามารถขยายได้อีกมาก การขนส่งสินค้าโดยใช้ตู้คอนเทนเนอร์ ซึ่งต้องอาศัยการขนส่งหลายรูปแบบผสมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้านโลจิสติกส์นั้น เป็นธุรกิจที่มีโอกาสเติบโตสูง และกิจการรถไฟยังมีบทบาทน้อย นอกจากนี้กิจการรถไฟควรขยายไปสู่ธุรกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับย่านสินค้า (Freight Terminus) และการบริหารจัดการที่ดินในบริเวณย่านสินค้า ซึ่งจะให้บริการขนถ่ายสินค้าขึ้นและลงจากรถไฟ ที่จะอำนวยความสะดวกให้การขนส่งสินค้าหลายรูปแบบเกิดขึ้นได้ง่าย และ

รถไฟจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานด้านโลจิสติกส์ได้ด้วย อีกทั้งยังจะมีส่วนในการพัฒนาพื้นที่รอบๆ บริเวณย่านสินค้าเพื่อการพาณิชย์ในอีกทางหนึ่งด้วย

ARTC (จากการสัมภาษณ์) ยังกล่าวถึงการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรรางหรือโครงสร้างพื้นฐานทางรางให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย อันประกอบไปด้วยประเด็นย่อย 3 ประเด็นคือ

(1) โครงสร้างอัตราค่าบริการการใช้ราง ซึ่งปัจจุบันใช้การตั้งราคาแบบ Two-Part Tariff โดยคำนวณอัตราค่าบริการในการใช้ราง ให้น้ำหนักและระยะทางที่ใช้เดินทาง ประมาณร้อยละ 30 และจากน้ำหนักบรรทุกที่กดบนเพลลา ประมาณร้อยละ 70 และให้ความสำคัญแก่รถไฟที่ขนส่งผู้โดยสารเหนือรถไฟที่ขนส่งสินค้า อีกทั้งวิธีการจัดสรรเวลาในการใช้รางนั้นยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ จะให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการที่เดินรอกมาก่อน มีสิทธิเลือกเวลาในการใช้รางก่อน และใช้อัตราค่าใช้รางที่เคยใช้มาก่อน หรือที่เรียกว่า Grandfathering Right ปัจจุบันมีการต่อรองอัตราค่าบริการในการใช้รางอยู่บ้าง ในบางเส้นทางก็มีการต่อรองให้ขึ้นราคา ในบางเส้นทางก็มีการลดราคา

(2) การประสานงาน (Coordination) และการติดต่อสื่อสาร (Communication) กันระหว่างเจ้าของรางและผู้ประกอบการเดินรถไฟ เป็นสิ่งสำคัญในการทำให้การเดินรถมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการเดินรถไฟจำนวนไม่มาก และเจ้าของรางยังมีจำนวนไม่มากเช่นเดียวกัน (ส่วนใหญ่เป็นนิติบุคคลที่รัฐถือหุ้นหลัก) ทำให้ปัญหาในการประสานงานกันยังไม่ค่อยมี ปัจจุบันอาศัยการทำสัญญาใช้รางไม่เกิน 5 คู่สัญญา ก็สามารถทำขบวนเพื่อไปก็ได้ก็ได้ออสเตรเลียแล้ว (เทียบกับในอดีตที่ต้องเปลี่ยนรถไฟถึง 6 ครั้ง) หากในอนาคตมีจำนวนผู้ประกอบการมากขึ้น ทั้งในส่วนของรางและการเดินรถ อาจต้องมีการวางระบบเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อกันมากขึ้น

(3) การเข้าถึงโครงข่ายรางที่มีอยู่ให้ทั่วถึง ยังคงเป็นความท้าทายของออสเตรเลีย มีความพยายามในการปรับขนาดความกว้างของรางให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน คือใช้ความกว้างขนาด 1435 มิลลิเมตร หรือที่เรียกว่า Standard Gauge แต่การปรับนี้ต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในบางพื้นที่ยังจำเป็นต้องใช้รางสองขนาดพร้อมกัน (Dual Gauge) เพื่อให้สามารถใช้ตู้สินค้า ตู้โดยสาร และรถจักรที่มีอยู่ได้ นอกจากนี้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรรางที่มียังไม่เต็มที่ มีรางบางส่วนที่ไม่ได้ใช้งาน หรือใช้งานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรางที่เป็นการลงทุนของเอกชน ที่เจ้าของจะเป็นผู้ใช้งานเพียงผู้เดียว ทั้งที่หากให้ผู้ประกอบการรายอื่นใช้ได้แล้วเสียค่าบริการ น่าจะทำให้บริการรถไฟดีขึ้น เรื่องการเข้าถึงราง (Track Access) ของผู้ให้บริการเดินรถไฟ จึงเป็นประเด็นสำคัญในอนาคตของกิจการรถไฟในออสเตรเลีย

การเข้าถึงระบบรางเป็นความท้าทายที่สำคัญที่สุดในอนาคตอันใกล้ของกิจการรถไฟในออสเตรเลีย ในปี 2013 มีความพยายามในการอนุญาตให้มีการลงทุนสร้างทางรถไฟเอกชนเพื่อขนส่งแร่เหล็กในพื้นที่ Pilbara โดยมีรูปแบบให้มีการเข้าถึงแบบเปิด (Open-access) กล่าวคือ เปิดให้เอกชนรายใดก็ได้ มีสิทธิใช้รางหากจ่ายค่าบริการ การศึกษาของ Merkert and Hensher (2013) ชี้ให้เห็นว่าลักษณะเฉพาะของกิจการรถไฟในออสเตรเลีย อาจส่งผลให้การเข้าถึงรางมีอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการรถไฟเอกชนที่ขนส่งแร่เหล็ก และถ่านหิน ที่มีโครงสร้างการดำเนินการที่เฉพาะตัว ซึ่งนโยบายของรัฐที่จะให้การเข้าถึงรางที่ตนเป็นผู้ลงทุน สามารถเข้าถึงได้แบบเปิดจากผู้ประกอบการรายอื่น แต่หากเป็นการเข้าถึงรางในส่วนอื่น ๆ การเข้าถึงแบบเปิด น่าจะส่งผลดีต่อการพัฒนากิจการรถไฟในออสเตรเลียต่อไป

8. สรุป

การปฏิรูปกิจการรถไฟของออสเตรเลียนั้นมีผลสำเร็จอย่างชัดเจน แต่ยังคงมีความท้าทายให้กิจการรถไฟของออสเตรเลียต้องพัฒนาและอาจต้องมีการปฏิรูปต่อไปเหลืออยู่อีกมากเช่นกัน ด้วยสภาพของการพัฒนากิจการรถไฟที่มีความแตกต่างกันระหว่างรัฐ กลายมาเป็นอุปสรรคในการพัฒนากิจการรถไฟของทั้งประเทศให้เกิดความเชื่อมโยงกัน และสามารถขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างที่ต่าง ๆ ในประเทศอย่างราบรื่น ตรงกันข้ามกับความเชื่อมโยงที่เห็นได้ชัดในยุโรป นอกจากนี้ ความหนาแน่นของประชากรที่ต่ำกระจุกตัวอยู่แต่เมืองใหญ่ ในขณะที่พื้นที่อื่น ๆ มีความเบาบางของประชากรมาก ทำให้กิจการรถไฟในออสเตรเลียขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐเป็นหลัก ยากที่จะประสานร่วมมือกันได้

อย่างไรก็ตาม ทุกรัฐประสบปัญหาเดียวกันกับกิจการรถไฟ คือขาดประสิทธิภาพและต้นทุนสูงส่งผลให้ทุกรัฐ เห็นพ้องที่จะต้องปฏิรูปกิจการนี้ ทำให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลของแต่ละรัฐ เริ่มลงมือทำการปฏิรูปอย่างจริงจัง การปฏิรูปที่สำคัญคือ การแยกโครงสร้างพื้นฐานออกจากตัวสินค้าและบริการก่อนหน้านี้คือแยก “รางและไต่ราง” (ซึ่งรวมถึงอาณัติสัญญาและโครงสร้างอาคารบางส่วนที่มีผลต่อการเดินรถอย่างปลอดภัยด้วย) ออกจาก “สิ่งที่วิ่งบนราง” (นั่นคือตัวรถไฟ ไม่ว่าจะเป็นสินค้าหรือผู้โดยสาร และโครงสร้างอาคารบางส่วนที่ไม่มีผลต่อการเดินรถ เช่น ที่พักผู้โดยสาร หรือย่านขนถ่ายสินค้า (Freight Yard)) หลังจากนั้น ก็ทำการเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานของกิจการทั้งสองส่วน โดยให้ทำงานเสมือนเป็นบริษัทเอกชน แม้ว่าส่วนใหญ่ยังคงมีแต่ละรัฐเป็นเจ้าของก็ตาม เพื่อให้เกิดการแข่งขัน

ภาคส่วนที่บริหารโครงสร้างพื้นฐาน พยายามหาขบวนรถไฟมาวิ่งให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ในขณะเดียวกัน ส่วนที่บริหารการเดินรถไฟ ก็จะพยายามเลือกเส้นทางและเวลาที่ตนจะได้กำไรมากที่สุด หรือประหยัดต้นทุนสูงสุด ทั้งสองฝ่ายมีแรงจูงใจในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการของตนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากตัวเลขการลงทุนในกิจการรถไฟที่เพิ่มมากขึ้น อัตราการใช้การขนส่งระบบรางในการเดินทาง และขนส่งสินค้าที่เพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพของกิจการรถไฟเพิ่มมากขึ้น สามารถแข่งขันกับรูปแบบการขนส่งอื่น ๆ ได้

แต่อุปสรรคที่สำคัญของการปฏิรูปรถไฟของออสเตรเลียคือ การเชื่อมโครงสร้างรางที่กระจัดกระจายเข้าด้วยกัน ทั้งที่เป็นรางระหว่างรัฐกับรัฐ และรางที่เป็นของรัฐกับเอกชน เพื่อให้สามารถเข้าถึงได้ง่าย ใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานระบบรางได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 7

ภาคอุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลีย

1. ความเป็นมาของอุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลีย

1.1 อุตสาหกรรมผลิตช่วง ปี 1900-1940

ในช่วง 40 ปีแรกของศตวรรษที่ 20 การพัฒนาของอุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลียมาจากปัจจัย 3 ชนิด คือ การรวมตัวของสาธารณรัฐออสเตรเลีย สงครามโลกครั้งที่ 1 และ เหตุการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก

การรวมตัวของสาธารณรัฐออสเตรเลียในปี 1901 นั้นก่อให้เกิดการขยายตัวของการค้าภายในประเทศจากตลาดร่วม (Common Market) ซึ่งทำให้อุตสาหกรรมผลิตเติบโตตามมาอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) และวิกตอเรีย (Victoria) โดยแรงงานที่อยู่ในภาคการผลิตในปี 1903 มีจำนวนราว 190,000 คนและเพิ่มเป็น 328,000 คนในปี 1913 โดยภาคการผลิตนี้คิดเป็นร้อยละ 13 ของของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ในปี 1911

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 มีความต้องการที่จะใช้เหล็กเพื่อที่จะทำอาวุธยุทโธปกรณ์มากขึ้นจึงเป็นต้นกำเนิดของอุตสาหกรรมผลิตเหล็กกล้าขึ้นในออสเตรเลีย โดยบริษัท BHB (Broken Hill Property) ซึ่งทำกิจการเกี่ยวกับการขุดเหมือง ได้ขยายกิจการสู่ธุรกิจเหล็กกล้าที่เมืองนิวคาสเซิล (Newcastle) โดยใช้ชื่อว่า Newcastle Steelwork ในระหว่างช่วงสงครามเดือนมิถุนายน ปี 1915 โดยเหตุผลที่เลือกเมืองนิวคาสเซิลเพื่อเป็นศูนย์กลางการผลิตเหล็กกล้านี้เนื่องจากนิวคาสเซิลเป็นแหล่งที่มีเหล็กที่มีคุณภาพและตั้งอยู่ใกล้กับแหล่งถ่านหินทำให้นิวคาสเซิลถูกขนานนามว่าเป็น “เมืองเหล็กกล้า” (Steel City) ซึ่งปัจจุบันบริษัท BHB เป็นบริษัทเหมืองแร่ที่ใหญ่ที่สุดในโลก ทั้งยังเป็นภูมิภาคที่เป็นชายฝั่งทะเลซึ่งเอื้ออำนวยต่อการขนส่งไปยังตลาดที่อยู่ตามแนวชายฝั่ง นอกจากการผลิตเหล็กกล้าแล้วยังมีอุตสาหกรรมผลิตอื่นที่เกิดขึ้นในช่วงนี้เช่น การผลิตแอสโฟลีนและการผลิตคลอรีนซึ่งใช้ในกระบวนการชักฟอกกระดาษและสิ่งทอ อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลียในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 นี้ก็ไม่ได้บทบาทต่อสงครามมากเท่าใดนัก อันเนื่องมาจากออสเตรเลียนั้นอยู่ไกลจาก

สมรภูมิเกินกว่าที่จะตอบสนองความต้องการของสงครามในขณะนั้น ดังนั้นการเกิดของอุตสาหกรรมการผลิตในช่วงนี้เป็นผลทางอ้อมจากสงครามมากกว่า เพราะอุตสาหกรรมการผลิตที่เกิดขึ้นในช่วงนี้เป็นเพราะทางออสเตรเลียต้องการกำจัดจุดอ่อนทางสงครามของตนเองเสียมากกว่า โดยเน้นไปยังการลดการนำเข้า มีการตั้งกำแพงภาษีการนำเข้าขึ้นเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมการผลิตโดยนโยบายกำแพงภาษีดังกล่าวมีชื่อว่า “Green Tariff”

การเติบโตในอุตสาหกรรมการผลิตที่สำคัญ เกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ 1920 เนื่องจากการเข้ามาตั้งฐานการผลิตรถยนต์จากอเมริกาสองบริษัท คือเจเนอรัล มอเตอร์ (General Motor) และฟอร์ด (Ford) ซึ่งการเข้ามาตั้งฐานการผลิตในออสเตรเลียนั้นช่วยให้ทั้งสองบริษัทนี้สามารถเลี่ยงกำแพงภาษีได้ส่วนหนึ่ง ถึงแม้ว่าทั้งสองบริษัทนี้จำเป็นต้องเสียภาษีนำเข้าชิ้นส่วนที่ใช้ในการประกอบ แต่ก็นับว่าคุ้มค่าเพราะไม่ต้องเสียภาษีของตัวรถยนต์เอง ซึ่งทางฟอร์ต้นั้นได้ตั้งโรงงานอยู่ ณ ที่บริสเบน (Brisbane) แอดิเลด (Adelaide) ฟรีแมนเทิล (Fremantle) และซิดนีย์ (Sydney)

แม้ว่าในยุคทศวรรษที่ 1920 จะเห็นถึงการเติบโตของอุตสาหกรรมการผลิต แต่การเติบโตนั้นก็ไม่ได้ก้าวหน้าไปเท่าที่ควรเนื่องจากออสเตรเลียต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกทำให้ออสเตรเลียดำเนินนโยบายเพิ่มกำแพงภาษีมากขึ้นไปอีก

ในช่วงทศวรรษที่ 1930 นั้นจะเห็นถึงการเติบโตของอุตสาหกรรมเหล็กกล้าและเครื่องจักร โดยในปี 1935 บริษัท BHP ได้เข้าซื้อกิจการของ Australian Iron and Steel Ltd. ในปี 1937 เจเนอรัล มอเตอร์สามารถสร้างรถยนต์ที่ตัวถังทำจากเหล็กกล้าได้จากโรงงานที่ฟิชเชอร์แมน (Fishermens) การขยายตัวที่สำคัญอื่นของอุตสาหกรรมผลิตในช่วงเดียวกันก็มี บริษัทการประปา Ajax Pump Works ที่เมืองทอตนัม (Tottenham) บริษัท Australian Pulp and Paper Mills Ltd ซึ่งทำเกี่ยวกับกระดาษและการพิมพ์ บริษัท Rheem ผลิตเครื่องทำน้ำอุ่นเป็นต้น เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เริ่มขึ้นในปี 1939 อุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลียได้พัฒนาอยู่ในระดับที่สามารถเลี้ยงตนเองได้และมีบทบาทที่สำคัญในสงครามซึ่งในปีเดียวกันนี้อุตสาหกรรมผลิตคิดเป็นร้อยละ 19 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม โดยมีอุตสาหกรรมผลิตหลักคือ อุตสาหกรรมเหล็กกล้า รถยนต์ เครื่องมือทางวิศวกรรม เครื่องมือไฟฟ้า สิ่งทอ การพิมพ์ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร

1.2 อุตสาหกรรมการผลิตออสเตรเลียช่วงปี 1940-1970

สงครามโลกครั้งที่ 2 มีส่วนช่วยให้อุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลียนั้นเติบโต โดยในช่วงสงครามออสเตรเลียได้พัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตของตนเองเพื่อการสงคราม ซึ่งออสเตรเลียนั้นเป็นแหล่งผลิตยุทธโศปกรณ์หลากหลายชนิดที่สำคัญต่อประเทศในเครือสหราชอาณาจักรในช่วงสงครามโดยสิ่งที่ออสเตรเลียนสามารถผลิตได้มีกระสุนปืน เรือรบ เครื่องบินรบ เคมีภัณฑ์ และสิ่งทอ เป็นต้น การที่ช่วยสงครามออสเตรเลียได้พัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตของตนเองเพื่อการสงครามยังจะช่วยลดจำนวนการว่างงาน โดยในปี 1941 จำนวนแรงงานในอุตสาหกรรมการผลิตคิดเป็นร้อยละ 25 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด การที่ภาคอุตสาหกรรมการผลิตได้เป็นฐานรองรับผู้ว่างงานในช่วงสงครามยังจะช่วยให้เกิดการพัฒนามือแรงงานและการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการทำให้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตเจริญก้าวหน้าได้ในเวลาต่อมา

ภายหลังสงครามในปี 1945 เศรษฐกิจของออสเตรเลียนั้นเติบโตในทุกภาคส่วนอันเนื่องมาจากแรงงานผู้อพยพ การเข้าถึงวัตถุดิบที่เคยขาดแคลนในช่วงสงครามโลกและสภาพคล่องทางการเงิน ทำให้เกิดความต้องการสินค้าภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกเครื่องใช้ข้าวของภายในครัวเรือน ทางรัฐบาลออสเตรเลียได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมการผลิตว่าเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจจึงดำเนินนโยบายการตั้งกำแพงภาษีต่อจากยุคก่อนสงคราม ทำให้ผู้ผลิตในออสเตรเลียนได้ผลประโยชน์จากตลาดภายในประเทศและจากการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ซึ่งสามารถเห็นได้จากการที่ออสเตรเลียนสามารถผลิตรถยนต์เป็นของตนเองได้ในปี 1948 โดยบริษัทโฮลเดน (Holden) นอกจากนี้ในปี 1958 บริษัทโตโยต้าของญี่ปุ่นก็ได้เข้ามาตั้งฐานการผลิตที่ออสเตรเลียนโดยใช้ชื่อว่า Toyota Motor Corporation Australia จากการที่อุตสาหกรรมรถยนต์เติบโตยังส่งผลให้อุตสาหกรรมปิโตรเลียมเติบโตตามขึ้นมาอีกด้วย โดยในช่วงปี 1960 มีการใช้เทคโนโลยีปิโตรเคมีเพื่อแปรรูปน้ำมันไปเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น พลาสติก ไฟเบอร์สังเคราะห์ เทคโนโลยีทางเคมีนี้ยังส่งผลก่อให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ตามมา เช่น การผลิตยาง ปุ๋ย สี กาวและปูน

ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปี 1960 ถือเป็นช่วงสูงสุดของอุตสาหกรรมการผลิตโดยอุตสาหกรรมการผลิตมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 29 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมและมีสัดส่วนการจ้างงานร้อยละ 28 ภายหลังจากปี 1960 อุตสาหกรรมการผลิตที่เป็นพวกใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive) เช่น สิ่งทอ โรงเลื่อยเริ่มประสบกับความตกต่ำอันเนื่องมาจากการเติบโตของอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น และจากการดำเนินนโยบายกำแพงภาษีทำให้ผู้ผลิตในออสเตรเลียนไม่สามารถปรับตัวกับตลาดโลกได้ อย่างไรก็ตาม

อุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้น (Capital Intensive) เช่น อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า เคมีภัณฑ์ ฯลฯ ยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง

ในปี 1966 - 1967 ถือเป็นปีที่มีความสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลีย เนื่องจากเป็นปีที่ทางรัฐบาลออสเตรเลียได้ดำเนินนโยบายปรับปรุงระบบกำแพงภาษี (The Tariff Reform Program) ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะทำการจำแนกอุตสาหกรรมไว้ว่าควรค่าแก่การให้การคุ้มครองทางการค้าเพียงใด โดยมีคณะกรรมการกำแพงภาษีเป็นผู้ดำเนินการจำแนกอุตสาหกรรมตาม ค่าความสำคัญ (Effective Rate) และทางรัฐบาลจะจ่ายเงินช่วยเหลือ (Subsidy) ให้เหมาะสมกับที่ได้จำแนกไว้ซึ่งในรายงานประจำปีจากคณะกรรมการกำแพงภาษีปี 1969 - 1970 เงินช่วยเหลือในการคุ้มครองการค้าดังกล่าวคิดเป็นจำนวนเงินถึง 2,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

1.3 อุตสาหกรรมการผลิตออสเตรเลียช่วงปี 1970-2000

ทศวรรษที่ 1970 อุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลียเริ่มตกต่ำเป็นผลมาจากค่าเงินของออสเตรเลียแข็งขึ้นอันเนื่องมาจากอุตสาหกรรมเหมืองของออสเตรเลียส่งออกสินค้าเป็นจำนวนมากรวมถึงการที่มีนักลงทุนต่างชาติเข้ามาทำธุรกิจในออสเตรเลียจึงก่อให้เกิด “Gregory Effect” ทำให้ราคาสินค้านำเข้าถูกลง นอกจากนี้ออสเตรเลียทำการเปิดเสรีการค้าในปี 1973 โดยลดภาษีนำเข้าสินค้าลงร้อยละ 25 ทำให้ผู้ผลิตออสเตรเลียต้องรับแรงกดดันมาก นอกจากแรงกดดันจากภายนอกยังมีแรงกดดันจากภายในประเทศโดยในปี 1974 มีการเรียกร้องการเพิ่มค่าจ้างให้สอดคล้องกับค่าเงินเพื่อจากวิกฤติเศรษฐกิจน้ำมันทำให้ค่าจ้างสูงขึ้นจากเดิมร้อยละ 20 ซึ่งส่งผลโดยตรงต่ออุตสาหกรรมการผลิตที่เป็นพวกใช้แรงงานเข้มข้น เช่น รองเท้า สิ่งทอ ทั้งยังส่งผลให้การจ้างงานและผลผลิตที่เกิดขึ้นจริงในภาคอุตสาหกรรมการผลิตลดลง ซึ่งทางรัฐบาลออสเตรเลียได้พยายามเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันของอุตสาหกรรมการผลิตโดยการลดค่าเงินออสเตรเลียลงแต่ผลกระทบจากการลดค่าเงินทำให้เงินเฟ้อมากขึ้นจึงทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องระงับนโยบายการลดค่าเงินไป นอกจากนโยบายลดค่าเงินแล้วรัฐบาลออสเตรียยังให้เงินช่วยเหลือเป็นจำนวนมากเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมการผลิตโดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ รองเท้า เครื่องยนต์และรถยนต์

ภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีการตอบสนองต่อช่วงเศรษฐกิจโลกที่ผันตัวในทศวรรษที่ 1980 ซ้ำกว่าภาคอื่น โดยภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีส่วนการจ้างงานและผลิตภัณฑ์มวลรวมลดลงต่อเนื่องจากช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยในปี 1983 ทั้งผลิตภัณฑ์มวลรวมและการจ้างงานมีส่วนคิดเป็นร้อยละ 18 อย่างไรก็ตามภาคอุตสาหกรรมผลิตที่ใช้วัตถุดิบจากภายในประเทศและอุตสาหกรรมผลิตที่ใช้เทคโนโลยีเป็นหลักยังคงเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในทศวรรษนี้มีการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจอีกครั้งโดยเริ่มจากการลอยตัวเงินดอลลาร์ออสเตรเลีย ต่อมาได้มีการปฏิรูปนโยบายอุตสาหกรรมโดยเปลี่ยนยุทธศาสตร์จากที่เป็นแบบการตั้งรับโดยการตั้งกำแพงภาษีและการให้ความคุ้มครองทางการค้า มาเป็นแบบการมองไปข้างหน้า (Forward Looking) ที่มุ่งเน้นไปที่การผลิตเพื่อการส่งออก เพิ่มศักยภาพด้านเทคโนโลยีและมีการริเริ่มแนวทางการผลิตที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ซึ่งการปฏิรูปครั้งนี้ถือเป็นรากฐานที่สำคัญในแนวทางการดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมผลิตในปัจจุบัน

จากนโยบายการเปิดการค้าเสรีส่งผลให้มีการลดภาษีนำเข้าลงเหลือร้อยละ 15 ส่วนนโยบายการลดความคุ้มครองทางการค้าทำให้ภาคอุตสาหกรรมผลิตได้รับอัตราการคุ้มครองที่แท้จริง (Effective Rate of Protection) โดยเฉลี่ยลดลงจากร้อยละ 35 ในปี 1971 เหลือเพียงเฉลี่ยร้อยละ 15 ในปี 1988 และการอุดหนุนสินค้าจากทางรัฐ (Nominal Assistance Rate) ก็ลดลงด้วยจากเฉลี่ยร้อยละ 31 ในปี 1979 ลดลงเหลือจากร้อยละ 22 ในปี 1989 แต่ปัญหาที่ตามมาจากนโยบายดังกล่าวทำให้ภาคอุตสาหกรรมผลิตมีการลดขนาดลงโดยดูได้จากสัดส่วนต่อ GDP และอัตราการจ้างงานตามตารางที่ 7.1 และ 7.2

ตารางที่ 7.1 สัดส่วนของ GDP ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของออสเตรเลีย

สัดส่วน: ร้อยละ

ปี	ภาคการเกษตร	อุตสาหกรรมเหมืองแร่	อุตสาหกรรมการผลิต	อุตสาหกรรมก่อสร้าง*	ภาคการบริการ
1962/63	15.2	1.9	25.5		57.4
1971/72	8.1	4.0	23.4		64.4
1981/82	6.9	7.2	19.5		66.5
1991/92	3.9	5.7	15.0		75.5
2001/02	4.2	5.8	13.0		77.0
2015/16	2.7	7.4	7.4	8.8	79.2

ที่มา: ข้อมูลปี 1962-2002 จาก Trend in Manufacturing ข้อมูลปี 2015/16 จาก Industry Report 2016

*หมายเหตุข้อมูลปี 1962-2002 ไม่ได้มีการแบ่งแยกอุตสาหกรรมก่อสร้างออกมาอย่างชัดเจน

ตารางที่ 7.2 จำนวนการจ้างงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของออสเตรเลีย

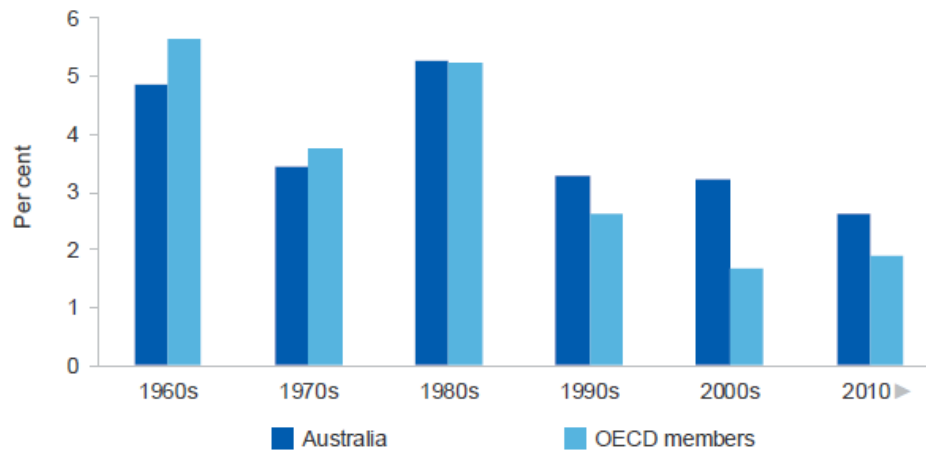
ปี	ภาคการเกษตร (ล้านคน)	อุตสาหกรรม เหมืองแร่ (ล้านคน)	อุตสาหกรรม การผลิต (ล้านคน)	อุตสาหกรรม ก่อสร้าง (ล้านคน)*	ภาคการ บริการ (ล้านคน)
1966/67	0.44	0.05	1.27		3.19
1971/72	0.42	0.09	1.40		3.76
1981/82	0.42	0.10	1.26		4.76
1991/92	0.40	0.10	1.08		6.05
2001/02	0.43	0.08	1.09		7.58
2015/16	0.30	0.20	0.87	1.1	9.40

ที่มา: ข้อมูลปี 1962-2002 จาก Trend in Manufacturing ข้อมูลปี 2015/16 จาก Industry Report 2016

*หมายเหตุข้อมูลปี 1962-2002 ไม่ได้มีการแบ่งแยกอุตสาหกรรมการก่อสร้างออกมาอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดีภาคอุตสาหกรรมการผลิตประสบความสำเร็จตามแนวนโยบายที่ได้วางไว้ ในด้านการผลิตเพื่อส่งออกในช่วงปี 1990-2000 การส่งออกที่มาจากอุตสาหกรรมผลิตเติบโตขึ้นร้อยละ 15 นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลียได้เพิ่มความสามารถในการแข่งขันซึ่งมาจากการใช้การวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) เพื่อมาปรับปรุงผลิตภัณฑ์ ซึ่งภาคอุตสาหกรรมผลิตเป็นตัวขับเคลื่อนหลักของด้านการวิจัยและพัฒนา ในปี 2002 ภาคอุตสาหกรรมผลิตมีการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาคิดเป็นจำนวนเงินสองพันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ การปฏิรูปนโยบายอุตสาหกรรมยังส่งผลให้ GDP ของออสเตรเลียเติบโตมากขึ้นเมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD)

ภาพที่ 7.1 การเปรียบเทียบอัตราการเติบโต GDP ที่แท้จริงของออสเตรเลียกับประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD)



ที่มา: World Bank 2017, GDP Growth Annual

การเติบโตของ GDP ดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่ผู้บริโภคไม่ต้องแบกรับภาระของค่าใช้จ่ายของต้นทุนการผลิตจากการตั้งกำแพงภาษี โดยการลดภาษีนำเข้าทำให้ผู้ผลิตต้องปรับตัวเพื่อที่จะให้ยังสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ การลดภาษีนำเข้ายังช่วยเพิ่มการบริโภคและการลงทุนภายในประเทศ นอกจากนี้ทางรัฐบาลออสเตรเลียก็ไม่ต้องแบกรับภาระจากการจ่ายค่าคุ้มครองทางการค้าและการอุดหนุนสินค้าของอุตสาหกรรมต่าง ๆ อีกด้วย

2. การลดขนาดของอุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลีย ปัญหาจากการเปิดการค้าเสรี ตัวอย่างจากอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์

อุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ของออสเตรเลียเริ่มราวทศวรรษที่ 1930 และมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมรถยนต์ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องมาจากการปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม ประกอบกับการพัฒนาสมรรถนะของการผลิต และอีกปัจจัยสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์เติบโตคือนโยบายจากทางภาครัฐที่ส่งเสริมให้ผู้ผลิตรถยนต์เข้ามาลงทุนทำโรงงานที่ออสเตรเลียโดยการตั้งภาษีนำเข้ารถยนต์ไว้สูง ทำให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องตั้งฐานการผลิตที่ออสเตรเลียเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงตลาดออสเตรเลีย นอกจากนั้นทางรัฐบาลออสเตรียยังให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่ผู้ประกอบการ เช่น การยกเว้นภาษี การให้เงินคุ้มครองทางการค้า หรือการจัดหาที่ดินเพื่อ

ตั้งโรงงานและที่พักอาศัยแก่พนักงาน ด้วยแรงจูงใจดังกล่าวทำให้ผู้ผลิตรถยนต์แห่งเข้ามำตั้งฐานการผลิตใน ออสเตรเลียเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็น โฟล์กสวาเกน (Volkswagen) บริติชมอเตอร์ (British Motors) เลย์แลนด์ (Leyland) ฯลฯ โดยบางโรงงานเป็นเพียงโรงงานเพื่อประกอบชิ้นส่วนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ เท่านั้น

ภายหลังจากนโยบายการเปิดการค้าเสรีในปี 1973 ด้วยการลดภาษีนำเข้าลงเหลือร้อยละ 25 บริษัทผู้ผลิตรถยนต์เริ่มประสบปัญหาโดยในปี 1974 บริษัทเลย์แลนด์ออสเตรเลียได้ทำการปิดตัวลง ตามมา ด้วยการปิดตัวของโรงงานของไครซ์เลอร์ (Chrysler) ในปี 1981 และนิสสัน (Nissan) ในปี 1992 โดยใน ปลายศตวรรษที่ 20 การคุ้มครองอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ลดลงอย่างเห็นได้ชัดแต่ยังคงระดับอยู่ที่ราว ร้อยละ 20 และในปี 2005 มีการลดภาษีนำเข้าลงอีกเหลือเพียงร้อยละ 5 อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรม การผลิตรถยนต์ก็ยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลออสเตรเลียจากโครงการต่างเช่น Automotive Industry Structural Adjustment Program (AISAP) และ Automotive Competitiveness and Investment Scheme (ACIS) โดยโครงการช่วยเหลืออุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ดังกล่าวต้องใช้งบประมาณจำนวน มากโดยรายงานในปี 2010 ทางรัฐบาลออสเตรเลียต้องเสียค่าใช้จ่ายถึง 7 พันล้านดอลลาร์ไปกับโครงการ ACIS นอกจากนี้การทำความเข้าใจการค้าเสรีกับไทยในปี 2005 ส่งผลกระทบโดยตรงกับอุตสาหกรรม การผลิตรถยนต์ออสเตรเลีย เนื่องจากไทยเป็นศูนย์กลางของการส่งออกรถยนต์ของผู้ผลิตทั้งจากญี่ปุ่นและ อเมริกา ประกอบกับในช่วงปี 2007 เป็นช่วงที่ค่าเงินออสเตรเลียแข็งตัวอันเนื่องมาจากการส่งออก วัตถุดิบจากอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ทำให้การนำเข้ารถยนต์จากไทยเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก จากผลกระทบ ดังกล่าวทำให้บริษัทผลิตซูบิซียุคการผลิตในปี 2008 และในเดือนธันวาคมปี 2013 บริษัทเจเนอรัล มอเตอร์โฮลเดนได้ประกาศหยุดสายการผลิตการผลิตรถยนต์ทั้งหมดลงภายในปี 2017 หลังจากการเจรจ ากับทางรัฐบาลออสเตรเลียถึงความเป็นไปได้การรับความคุ้มครองทางการค้า และในปีถัดมาบริษัทโตโยต้า ได้ประกาศหยุดการผลิตในออสเตรเลียนับเป็นการปิดฉากอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ของออสเตรเลีย อย่างสมบูรณ์

3. เหตุใดอุตสาหกรรมการผลิตจึงยังมีความสำคัญต่อออสเตรเลีย

แม้ว่าอุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลียจะเผชิญภาวะถดถอยแต่ก็ยังคงมีความสำคัญอยู่มาก โดยประการแรกอุตสาหกรรมการผลิตเป็นตัวขับเคลื่อนผลิตภาพ (Productivity) โดยมีหลักฐานชี้ชัดว่า อุตสาหกรรมผลิตช่วยเพิ่มผลิตภาพมากกว่าภาคธุรกิจและส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม โดยการที่มีผลิตภาพที่เพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดการแข่งขันที่เข้มข้น ราคาสินค้าลดลง และยังช่วยเพิ่มความต้องการของสินค้า

ประการที่สองอุตสาหกรรมผลิตกำลังสำคัญในการส่งออกของออสเตรเลียซึ่งมีมูลค่ารวมอยู่ที่ 100,261 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2015/16 คิดเป็นร้อยละ 32.2 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด นอกจากนี้อุตสาหกรรมผลิตยังช่วยลดความจำเป็นในการนำเข้าสิ่งของเครื่องใช้จากต่างประเทศ ซึ่งช่วยลดการขาดดุลการค้าจากการนำเข้า และประการสุดท้ายคือ อุตสาหกรรมผลิตเป็นปัจจัยสำคัญในด้านการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่หรือปรับปรุงเทคโนโลยีเดิมที่มีอยู่ให้ดีขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการที่อุตสาหกรรมผลิตในออสเตรเลียนั้นลงทุนไปกับค่าวิจัยและพัฒนาต่อปีเป็นจำนวนสูงถึง 4.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยในปี 2013/14 มีการใช้จ่ายด้านวิจัยและพัฒนาในอุตสาหกรรมผลิตเป็นจำนวน 4.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ซึ่งทั้งนี้ การวิจัยและพัฒนายังจำเป็นต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากร ดังจะเห็นได้จากประเทศซึ่งใช้อุตสาหกรรมผลิตและการวิจัยและพัฒนาเป็นตัวขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจเช่น เยอรมนี ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส เป็นต้น การผลิตแบบที่ใช้การวิจัยและพัฒนาเป็นปัจจัยสำคัญนั้นเป็นการผลิตแบบที่เรียกว่า Advance Manufacturing

4. อุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลียในปัจจุบัน

ภาคอุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลียต้องเผชิญกับปัญหาหลังจากการเปิดการค้าเสรี เนื่องจากอุตสาหกรรมผลิตในออสเตรเลียนั้นมีต้นทุนที่สูงกว่าคู่แข่งและที่ตั้งของออสเตรเลียนั้นอยู่ห่างไกลจากตลาดที่สำคัญของโลกทำให้ภาคอุตสาหกรรมผลิตต้องทำการลดขนาดลงเพื่อที่จะปรับตัวให้เข้ากับสภาพตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม ปัญหาการลดขนาดของภาคอุตสาหกรรมผลิตนั้นไม่ได้เกิดกับออสเตรเลียอยู่เพียงประเทศเดียว ประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ ก็มีการลดขนาดของภาคอุตสาหกรรมผลิตลงเช่นกัน ซึ่งผู้ผลิตส่วนใหญ่ในปัจจุบันได้หันไปทำการผลิตที่เน้นการเพิ่มมูลค่า

มาก (High Value-adding) โดยใช้กระบวนการผลิตแบบ Advance Manufacturing และรัฐบาลออสเตรเลียเล็งเห็นถึงความสำคัญของ Advance Manufacturing นี้ว่าจะช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและเพิ่มบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าจึงได้จัดตั้ง The Advance Manufacturing Growth Center (AMGC) มาทำหน้าที่พัฒนาความสามารถในการแข่งขัน และส่งเสริมส่วนของ Advance Manufacturing ในออสเตรเลีย

คำนิยามของ Advance Manufacturing ตามที่รัฐบาลออสเตรเลียได้บัญญัติไว้คือ กระบวนการผลิตที่สามารถนำประโยชน์จากการใช้เทคโนโลยีและทักษะความรู้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตได้ ทั้งนี้รวมถึงการผลิตที่มุ่งเน้นนวัตกรรมเป็นหลัก (Innovative-based Manufacturing) ทางรัฐบาลออสเตรเลียได้ระบุเพิ่มว่า Advance Manufacturing คืออุตสาหกรรมการผลิตยาและเครื่องมือแพทย์ เคมีภัณฑ์ อุปกรณ์อากาศยาน เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์และไฟฟ้า รวมถึงเครื่องมือเครื่องจักรที่เป็นแบบเฉพาะเจาะจง (Specialized Equipment) อย่างไรก็ตามทาง AMGC ได้ทำการวิเคราะห์บริษัทที่เกี่ยวข้องกับการผลิตทั่วโลกมากกว่า 3,000 บริษัทแล้วพบว่านอกจากคำนิยามที่ทางรัฐบาลออสเตรเลียได้บัญญัติแล้วนั้นคำว่า Advance Manufacturing ไม่ได้หมายถึงการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ทันสมัยแต่เพียงอย่างเดียวแต่ยังรวมถึงการที่บริษัทมีแบบแผนทางธุรกิจและการจัดการที่มีการนำเอาเทคโนโลยีใหม่เข้ามาบูรณาการอีกด้วย ทำให้นิยามใหม่ของ Advance Manufacturing กว้างขึ้นมานั้นคือนอกจากเป็นการนำประโยชน์จากการใช้เทคโนโลยีและทักษะความรู้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตแล้ว Advance Manufacturing ยังรวมถึงใช้เทคโนโลยีและทักษะความรู้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งแบบแผนทางธุรกิจและการจัดการอีกด้วย

5. แนวทางที่ The Advance Manufacturing Growth Center (AMGC) วางไว้เพื่อเพิ่ม ความสามารถด้านการแข่งขันของอุตสาหกรรมผลิตของออสเตรเลีย

AMGC ได้ทำการศึกษาวิจัยและพบว่าต้นทุนแม้จะเป็นตัวแปรสำคัญของความสามารถทางการแข่งขันของอุตสาหกรรมผลิตแต่ก็ไม่ได้เป็นปัจจัยเดียวที่จะกำหนดความอยู่รอดของอุตสาหกรรมผลิต โดยผู้บริโภคมานานทั่วโลกไม่ได้ตัดสินใจซื้อผลิตภัณฑ์จากออสเตรเลียเนื่องจากมีราคาถูกหรือเป็นเพราะผู้บริโภคอยู่ใกล้กับประเทศออสเตรเลีย แต่เป็นเพราะผลิตภัณฑ์จากออสเตรเลียนั้นมีความแตกต่าง ความแตกต่างดังกล่าวอาจจะมาจาก ดีไซน์ที่แปลกตา ความน่าเชื่อถือของผลิตภัณฑ์ หรือมาจากการบริการก่อนและหลังการขาย

ซึ่งจากการวิเคราะห์อุตสาหกรรมการผลิตที่ประสบความสำเร็จในออสเตรเลีย 2 อุตสาหกรรมคือ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์ และอุตสาหกรรมการบินและอวกาศ แสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมการผลิตก็มีข้อได้เปรียบทางการแข่งขันและยังสามารถปรับปรุงศักยภาพด้านการแข่งขันให้มากขึ้นได้จากปัจจัย 3 อย่างคือ

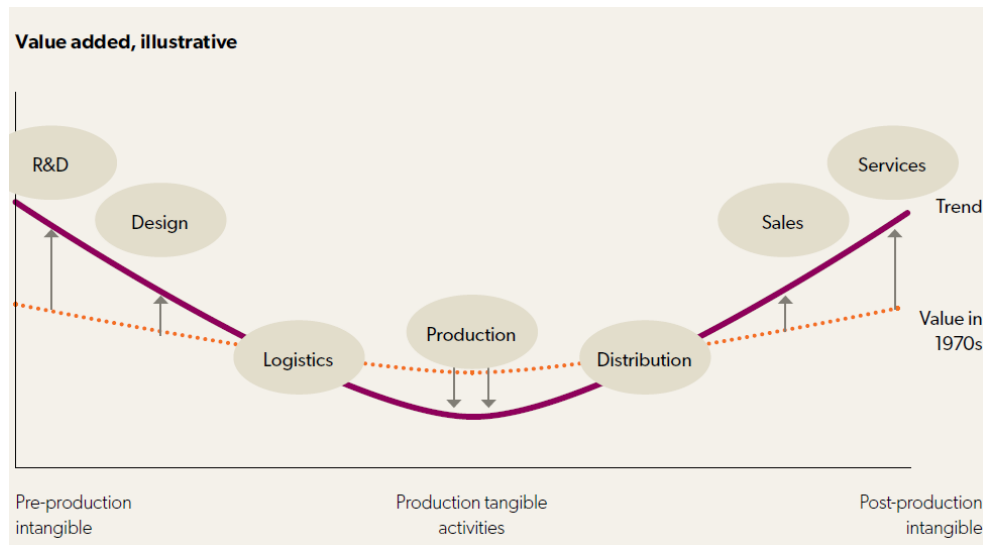
5.1 การปรับปรุงศักยภาพด้านการแข่งขันจากการลดต้นทุน

อุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลียเสียเปรียบในเรื่องต้นทุนเมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เคียงกัน โดยมีปัจจัยมาจากค่าแรง ค่าวัตถุดิบ และประสิทธิภาพของทุน (Capital Efficiency) แต่ความสามารถด้านการแข่งขันจากการลดต้นทุนของออสเตรเลียมาจากปัจจัยต่อไปนี้ โดยประการแรก ออสเตรเลียเป็นแหล่งที่มีแรงงานทักษะสูงอยู่มากและค่าแรงของแรงงานเหล่านี้ต่ำกว่าประเทศอื่น ตัวอย่างเช่น ค่าแรงของบุคลากรในอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องมือแพทย์ของออสเตรเลียนั้นถูกกว่าบุคลากรในอเมริกาถึงร้อยละ 38 ประการที่สองออสเตรเลียสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของทุนได้จากการเพิ่มการประหยัดต่อขนาดโดยความร่วมมือกันระหว่างผู้ผลิตและการลดต้นทุนจากการปรับปรุงการจัดการ ประการสุดท้ายผู้ผลิตในออสเตรเลียสามารถลดต้นทุนได้ด้วยการนำ Advance Manufacturing เข้ามาเพื่อเพิ่มผลผลิตซึ่งรวมไปถึงการใช้เทคนิคจากอุตสาหกรรม 4.0

5.2 การปรับปรุงศักยภาพด้านการแข่งขันโดยการเน้นมูลค่าเพิ่มจากผลิตภัณฑ์และบริการ

AMGC ได้ทำสำรวจและสัมภาษณ์ผู้บริโภคทั่วโลกจาก Panel of International Purchasing พบว่าผู้บริโภคตัดสินใจซื้อผลิตภัณฑ์มีเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้ คือเลือกซื้อเพราะคุณภาพสินค้า เลือกซื้อจากดีไซน์ของผลิตภัณฑ์ เลือกซื้อเพราะความน่าเชื่อถือของผลิตภัณฑ์เช่นการส่งสินค้าตรงเวลาและความปลอดภัยในตัวสินค้า และสุดท้ายผู้บริโภคเลือกซื้อเพราะการบริการไม่ว่าจะเป็นก่อนหรือหลังการขาย ทั้งนี้รวมถึงการให้ความสำคัญด้านการวิจัยและพัฒนาซึ่งปัจจัยเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่ามูลค่าของผลิตภัณฑ์นั้นไม่ได้มาจากการกระบวนการผลิต ภาพที่ 7.2 ด้านล่างแสดงให้เห็นว่ามูลค่าสินค้าของอุตสาหกรรมการผลิตในช่วงทศวรรษที่ 1970 นั้นมาจากกระบวนการผลิตจำนวนสินค้าในปริมาณมากเพื่อขายสินค้า แต่มาในปัจจุบันมูลค่าของสินค้านั้นจะมาจาก การวิจัยและการออกแบบ รวมถึงการขายและการบริการหลังการขายมากกว่าจะเน้นการผลิตสินค้าให้ได้ปริมาณมาก

ภาพที่ 7.2 การเปลี่ยนแปลงมูลค่าในการผลิตจากกระบวนการผลิต
มาสู่การเพิ่มมูลค่าของสินค้าทั้งจากก่อนและหลังกระบวนการผลิต



ที่มา: OECD, 2013

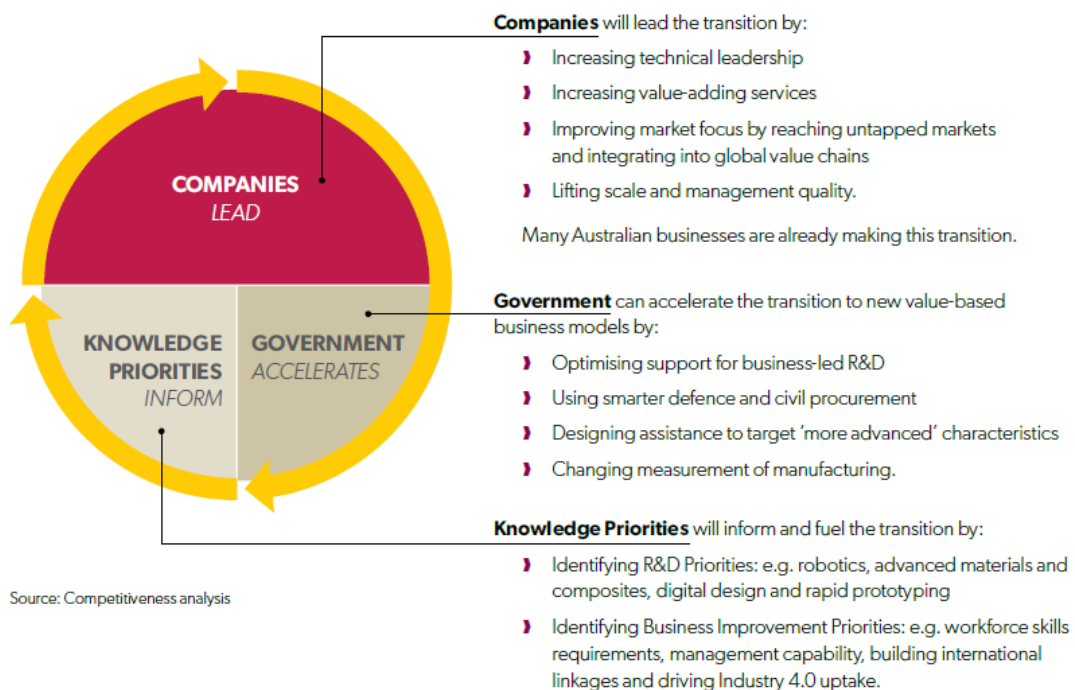
5.3 การปรับปรุงศักยภาพด้านการแข่งขันจากการตลาดใหม่ที่มีศักยภาพ

ผู้ผลิตจากออสเตรเลียควรมุ่งเน้นการตลาดที่มีศักยภาพสูงสุดตรงตามจุดแข็งของออสเตรเลีย เช่น ผู้ผลิตสามารถฉวยโอกาสที่เน้นผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าสูง (High-value Product Market) หรือตลาดที่มีลักษณะเฉพาะ (Niche Market) และสามารถนำสินค้าเข้าสู่ตลาดนั้นได้ ซึ่งทาง AMGC คาดหวังการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมการผลิตในปี 2026 จะเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 25-35 หากบรรลุเป้าหมายตามที่ได้วางไว้ทั้ง 3 ปี

6. แผนการดำเนินงานสำหรับภาคอุตสาหกรรมการผลิต

AMGC หวังที่จะเพิ่มศักยภาพของอุตสาหกรรมการผลิตให้เป็นไปในทางยั่งยืนต่อระบบเศรษฐกิจและต่อออสเตรเลีย โดยทางเอกชนจะเป็นผู้นำในการดำเนินการเปลี่ยนผ่านก่อนซึ่งสามารถทำได้จากการยกระดับขนาดของธุรกิจและการจัดการ การมองหาตลาดที่เหมาะสม หรือการเพิ่มมูลค่าจากการบริการ แล้วทางภาครัฐจะทำการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมการผลิตตามมา เช่น การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การวิจัยและพัฒนาโดยจัดโครงการพัฒนาร่วมกับระหว่างทางมหาวิทยาลัยและภาคเอกชน และทาง AMGC จะช่วยแบ่งลำดับความสำคัญของการวิจัยและพัฒนาและความสำคัญของการพัฒนาการบริหาร

ภาพที่ 7.3 แผนการดำเนินงานสำหรับภาคอุตสาหกรรมการผลิต



ที่มา: AMGC competitiveness plan 2017

ตัวอย่างบริษัทที่เป็น Advance Manufacturing ในออสเตรเลีย

บริษัท ResMed ซึ่งทำการผลิตอุปกรณ์ที่ช่วยเรื่องการนอนและการหายใจที่ผิดปกติ มีจุดเริ่มมาจากในปี 1981 ศาสตราจารย์ Colin Sullivan และคณะจากมหาวิทยาลัยซิดนีย์ได้พัฒนา เครื่องอัดอากาศแรงดันบวกใช้สำหรับรักษาอาการนอนกรน และภาวะหยุดหายใจขณะหลับจากการอุดกั้น (Continuous Positive Airway Pressure หรือ CPAP) ขึ้นและได้มีการจดสิทธิบัตรเทคโนโลยีนี้ไว้ ต่อมาในปี 1986 ศาสตราจารย์ Colin Sullivan พยายามที่จะหาหุ้นส่วนทางธุรกิจและได้เข้าพบกับ Chris Lynch กรรมการผู้จัดการและประธานฝ่ายการวิจัยและพัฒนาของ Bextor Healthcare เพื่อที่จะทำข้อเสนอเกี่ยวกับเทคโนโลยี CPAP ซึ่งทาง Chris Lynch ได้โอนความรับผิดชอบไปยังเพื่อนร่วมงานของเขาชื่อดอกเตอร์ Peter Farrell

ดอกเตอร์ Farrell ได้รับข้อเสนอและลงทุนในเทคโนโลยี CPAP ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นรุ่นทดลองอยู่ โดยมีการใช้ CPAP ทดลองกับผู้ป่วยที่เป็นโรคหยุดหายใจขณะหลับ (Sleep apnea) ซึ่งประสบความสำเร็จด้วยดีแต่อย่างไรก็ตามในปี 1989 ทาง Bextor ไม่ได้เข้าสู่ตลาดของโรคหยุดหายใจขณะหลับ ด้วยเหตุผลหลายอย่าง ทำให้ดอกเตอร์ Farrell ออกมาตั้งบริษัท ResMed (ย่อมาจาก Respiratory Medicine) และได้ซื้อสิทธิบัตรของ CPAP จาก Bextor ไปเพื่อพัฒนาจนสามารถออกมาผลิตขายได้ ซึ่งหลังจากนั้นทาง ResMed ก็ได้ทำการปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือที่ช่วยเรื่องทางเดินหายใจมาตลอดจากต้นแบบ CPAP เช่น หน้ากาก CPAP เครื่องช่วยหายใจสำหรับใช้ภายในบ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ทาง ResMed ยังพัฒนาเทคโนโลยีอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางด้านสุขภาพ เช่น โปรแกรมควบคุมและจัดการตนเองในผู้ป่วย (Remote and self-monitoring software) ซึ่งปัจจุบันมีคนใช้ถึง 3 ล้านคนที่ได้รับการดูแลโดยเครื่องดังกล่าว

รายได้ของบริษัท ResMed ในปี 1990 นั้นน้อยกว่า 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งขณะนั้น ResMed มีพนักงานเพียง 9 คน แต่ในปี 2017 ResMed เป็นบริษัทจดทะเบียนอยู่ใน S&P 500 ซึ่งมีมูลค่าตามราคาตลาดสูงกว่า 1 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และมีรายได้ต่อปีมากกว่า 2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยปัจจุบัน ResMed มีพนักงานทั่วโลก 6,000 คนจาก 120 สาขาทั่วโลก

นอกจากบริษัท ResMed แล้วยังมีบริษัทอื่น ๆ ที่น่าสนใจอีก เช่น

- บริษัท Calex¹ ผู้ผลิตสายเคเบิลและวางระบบสายเคเบิลที่ออกแบบมาเฉพาะกับพาหนะต่าง ๆ เช่น เครื่องบิน เฮลิคอปเตอร์ รถไฟ โดยมีการนำเทคโนโลยีการพิมพ์ 3 มิติ เข้ามาใช้
- บริษัท HMS group² เป็นบริษัทที่ผลิตอุปกรณ์ที่ใช้ในอุตสาหกรรมเหมืองแร่และมีผลิตภัณฑ์ที่เป็นนวัตกรรมเด่นคือ HMS Mini Loader โดยผลิตภัณฑ์ชิ้นนี้ใช้เพื่อทำความสะอาดสายพานการส่งแร่
- บริษัท PWR Holdings Limited³ เป็นบริษัทออกแบบและผลิตระบบล้อเย็นของรถแข่ง เช่น NASCAR, F1, V8 Supercars และ World Rally Championship
- บริษัท Ferra Engineering⁴ รับออกแบบ ประกอบและผลิตชิ้นส่วนเครื่องบินและระบบนำร่อง มีลูกค้าเป็นบริษัทเครื่องบินต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น Lockheed Martin, Airbus, Boeing, BAE Systems, GE Aviation และ Thales

¹ <http://www.calex.com.au/>

² <https://hms-group.com.au/>

³ <https://www.pwr.com.au/>

⁴ <http://www.ferra.com.au/>

7. สรุป

สำหรับออสเตรเลียแล้ว ภาคอุตสาหกรรมไม่ใช่ภาคเศรษฐกิจหลักในการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในอดีตการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมมาจากปัจจัยสำคัญสองประการคือ การลงทุนจากต่างประเทศ และการขยายตัวของอุปทานแรงงานภาคอุตสาหกรรมจากแรงงานอพยพเข้าประเทศ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลเริ่มปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศโดยการเปิดตลาด โดยเฉพาะการปรับปรุงระบบภาษีศุลกากร (Tariff Reform Program) ทำให้สินค้าที่ผลิตในประเทศมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่า เนื่องจากไม่มีการประหยัดต่อขนาด (Diseconomies of Scale) ทำให้สินค้าที่ผลิตภายในประเทศไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าที่นำเข้าได้ ผลก็คือภาคอุตสาหกรรมมีการหดตัว โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจการเกษตร หรือ การเหมืองแร่ สภาพดังกล่าวทำให้รัฐบาลตระหนักว่า การผลิตแบบ Mass Production เพื่อสนองตลาดในประเทศและเพื่อการส่งออกไม่ใช่แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในออสเตรเลียอีกต่อไป ภาครัฐจึงหันไปมุ่งเน้นการพัฒนาหน่วยธุรกิจที่ขนาดเล็กลง เน้นพัฒนาสินค้าเฉพาะที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สูงขึ้นเพื่อรองรับตลาดที่มีขนาดเล็กลง การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทันสมัยในรูปแบบ Advance Manufacturing และ Innovation-base Manufacturing กรณีของออสเตรเลียสามารถนำมาใช้เป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทย โดยการที่ประเทศไทยผลิตแบบเน้นการใช้แรงงานราคาถูก ผลิตในรูปแบบ Mass Production เพื่อขายในตลาดใหญ่ของโลก อาจจะทำให้ทางตันเมื่อประเทศไทยไม่ใช่ประเทศที่มีความได้เปรียบด้านค่าจ้างแรงงานในระบบห่วงโซ่อุปทานโลกอีกต่อไป บทเรียนที่ได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรมของออสเตรเลียคือการตระหนักร่วมกันของทุกฝ่ายถึงจุดอ่อนของภาคอุตสาหกรรมของประเทศ และมีความจริงจังกว่าจะปฏิรูปภาคอุตสาหกรรมโดยไม่ลังเล และเลิกโยนหาความรุ่งโรจน์ที่เคยมีในอดีต การสร้างผลิตภัณฑ์ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงรองรับตลาดที่มีขนาดเล็กลง (ดูตัวอย่างกรณีศึกษาบริษัทที่เป็น Advance Manufacturing ในออสเตรเลีย) นับเป็นบทเรียนที่สำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่หลีกเลี่ยงจากแนวคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต้องการจะเป็น “ศูนย์กลางของโลก” (Hub) ในหลายการผลิตสินค้าและบริการ นับเป็นแนวคิดที่ประเทศไทยควรนำมาพิจารณา

ภาคผนวกท้ายบทที่ 7

นโยบายอุตสาหกรรมของออสเตรเลียในปัจจุบัน

นโยบายอุตสาหกรรมของออสเตรเลียในปัจจุบัน (2016) ตามที่รัฐบาลออสเตรเลียกำหนดไว้คือนโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรมและการส่งเสริมผู้ประกอบการให้ดำเนินไปตามนโยบายที่วางไว้ แต่ไม่ใช่การที่รัฐจะเข้าไปช่วยเหลือโดยตรงหรือโดยการตั้งกำแพงภาษีเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอย่างที่เคยทำมา โดยเริ่มจากการจัดตั้ง Industry Growth Centres (IGCs) ในปี 2014 ซึ่งเป็นองค์กรอิสระไม่แสวงหากำไร มาศึกษาและวิจัยในแต่ละภาคอุตสาหกรรม เพื่อที่จะเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน การเพิ่มผลผลิตและการรังสรรค์นวัตกรรมใหม่ ซึ่งปัจจุบัน IGCs มีการดำเนินการอยู่ 5 โครงการคือ

(1) The Advance Manufacturing Growth Center (AMGC) ซึ่งทำหน้าที่พัฒนาความสามารถในการแข่งขัน และส่งเสริมส่วนของ Advance Manufacturing ในออสเตรเลีย นอกจากนี้ AMGC และ Standard Australia ยังเป็นส่วนหนึ่งของ Prime Minister's Industry 4.0 Taskforce ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลออสเตรเลียและเยอรมนีในเรื่องของอุตสาหกรรม 4.0 ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวเป็นเรื่องในการแก้ปัญหาและพัฒนาด้านอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น การเปลี่ยนผ่านไปยังอุตสาหกรรมในอนาคต การวิจัยและพัฒนา ความปลอดภัยด้านไซเบอร์ มาตรฐานในอุตสาหกรรม และข้อตกลงด้านกฎหมายต่าง ๆ

(2) Food Innovation Australia Ltd (FIAL) เป็นการพัฒนาด้านการค้าร่วมกับด้านการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมในอุตสาหกรรมอาหารและการเกษตรของออสเตรเลีย

(3) MTPConnect ซึ่งมุ่งเป้าหมายไปยังการเติบโตของการพัฒนาเทคโนโลยีเวชภัณฑ์และเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อที่จะทำให้ออสเตรเลียเป็นศูนย์กลางในเอเชียแปซิฟิกของบริษัทที่ดำเนินงานเกี่ยวกับยาและเวชภัณฑ์ (Medical Technology and Pharmaceutical (MTP))

(4) METS ignited เป็น IGC ที่ทำเรื่องเกี่ยวกับ อุตสาหกรรมเหมืองแร่ซึ่งรวมไปถึง อุปกรณ์การทำเหมือง การพัฒนาเทคโนโลยีการทำเหมืองและในส่วนของงานบริการของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ จุดประสงค์เพื่อที่จะทำให้ออสเตรเลียเป็นศูนย์กลางของโลกด้านนวัตกรรมและช่วยผลักดันความสามารถด้านการแข่งขันของออสเตรเลียให้สูงขึ้นไปอีก

(5) National Energy Resource Australia (NERA) จัดตั้งเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้สูงที่สุด โดยมุ่งเน้นไปยังการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานซึ่งต้องปรับปรุงให้ทันโลก เพื่อเป็นการลดต้นทุนในอุตสาหกรรมอื่นๆ ช่วยเพิ่มความสามารถด้านการแข่งขันและพัฒนาพลังงานอย่างยั่งยืน

จุดประสงค์หลักที่ทาง IGCs มุ่งเน้นเพื่อที่จะทำให้เกิดการเติบโตมากยิ่งขึ้นมีดังนี้

- พัฒนาการร่วมกันระหว่างอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกัน รวมไปถึงการส่งเสริมการวิจัยในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่ก้าวหน้าและมั่นคงสืบเนื่องไปในอนาคต
- ส่งเสริมศักยภาพด้านการบริหารและทักษะแรงงาน
- เพิ่มขีดความสามารถในแต่ละภาคอุตสาหกรรมในการแข่งขันในตลาดโลก และในห่วงโซ่อุปทานระดับโลก
- เพื่อที่จะระบุและคัดกรองกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่ไม่จำเป็น หรือที่เป็นภาระเกินความจำเป็น รวมถึงการแนะนำการปฏิรูปกฎเกณฑ์และข้อบังคับต่าง ๆ

1. อุตสาหกรรม 4.0

การปฏิวัติอุตสาหกรรมเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อราว 200 ปีก่อนซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงอารยธรรมและเศรษฐกิจโลกไปอย่างสิ้นเชิง ช่วงก่อนสิ้นสุดทศวรรษที่ 18 การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 1 นำมาซึ่งการใช้แรงงานจากเครื่องจักรไอน้ำแทนที่แรงงานที่ทำด้วยมือ โดยการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งนี้มีศูนย์กลางอยู่ที่อุตสาหกรรมสิ่งทอที่อังกฤษ

การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สองมีจุดเริ่มต้นที่สหรัฐอเมริกาซึ่งเกิดในช่วง ค.ศ. 1870 การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 เป็นการนำระบบสายงานการผลิตเข้ามาใช้เพื่อการผลิตจำนวนมากโดยใช้ระบบไฟฟ้าเป็นตัวขับเคลื่อนซึ่งการผลิตจำนวนมากนี้การประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) เป็นตัวตัดสินถึงความสำเร็จ เฮนรี ฟอร์ดแม้ว่าจะไม่ได้เป็นคนคิดค้นระบบสายพานแต่ก็เป็นบุคคลที่เป็นถึงความสำคัญและเป็นผู้บุกเบิกในการใช้ระบบนี้

ในปลายทศวรรษที่ 1960 ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์ช่วยให้การผลิตมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพมากขึ้น โดยมีการนำระบบอัตโนมัติเข้ามาใช้ หรือที่เรียกว่า Programmable Logic Control Systems

ปัจจุบันอยู่ในยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 ซึ่งการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งนี้เปรียบเทียบกับได้กับการเกิดขึ้นของอินเทอร์เน็ตที่ช่วยเชื่อมต่อสื่อสารของบุคคลเข้าด้วยกัน การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 มีการเชื่อมโยงกันระหว่างอุตสาหกรรมและผู้บริโภคหรือการเชื่อมโยงอุปกรณ์ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยใช้ Internet of Things (IoT) นอกจากนี้ยังมีการนำระบบ Cyber - Physical Production Systems (CPPS) มาใช้ในการผลิต ซึ่งเป็นการใช้ระบบการผลิตที่สามารถปรับแต่งและจัดการตนเองได้ โดยที่มีการแทรกแซงจากมนุษย์น้อยที่สุด

โดยทางรัฐบาลออสเตรเลียได้ให้คำนิยามของอุตสาหกรรม 4.0 ไว้ว่า “เป็นการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในอุตสาหกรรมโดยเทคโนโลยีดังกล่าวรวมถึง

- (1) การเพิ่มขนาดของการเก็บข้อมูล และเพิ่มประสิทธิภาพของการประมวลผลข้อมูลหรือที่เรียกว่า Big Data
- (2) การดำเนินธุรกิจที่เป็นแบบ Business Intelligence (BI) ที่สามารถวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์จาก Big Data ที่มีอยู่ได้
- (3) มีการร่วมมือกันระหว่างมนุษย์และเครื่องจักรโดยใช้เทคโนโลยี Virtual Reality (VR)
- (4) การพัฒนาทำแบบจำลองจากระบบดิจิทัลสู่โลกทางกายภาพ เช่น การใช้เทคโนโลยีเครื่องพิมพ์ 3 มิติ

2. การผลิตแบบอุตสาหกรรม 4.0

การผลิตแบบอุตสาหกรรม 4.0 แตกต่างจากการผลิตแบบดิจิทัลที่ผ่านมาโดยมีกระบวนการผลิตคุณสมบัติ 3 ประการดังนี้

- (1) การกระจายข้อมูล (Decentralized Information) โดยผลิตภัณฑ์ที่จะเข้าสู่กระบวนการผลิตได้บรรจุข้อมูลที่จำเป็นต่อกระบวนการผลิตไว้ แล้วจึงทำการกระจายข้อมูลไปยังโมดูล (Module) ต่าง ๆ เพื่อให้โมดูลนั้นทำตามคำสั่ง ตัวอย่างเช่น ข้อมูลใน RFID chips
- (2) ระบบการจัดการตนเอง (Self-Organization) โมดูลการผลิตสามารถจัดการตนเองได้ตลอดกระบวนการผลิต โดยที่โมดูลแต่ละตัวรู้หน้าที่ของตนเองโดยไม่ต้องมีการสั่งการจากส่วนกลาง

(3) โมดูลสามารถสื่อสารและร่วมมือกันได้ (Communication and Cooperation Among Modules) ซึ่งช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นในการตัดสินใจระหว่างการดำเนินงานของกระบวนการผลิต

3. ข้อตกลงความร่วมมือในอุตสาหกรรม 4.0 ระหว่างออสเตรเลียและเยอรมัน

รัฐบาลออสเตรเลียและเยอรมันได้ทำการตกลงความร่วมมืออุตสาหกรรม 4.0 ในปี 2017 โดยข้อตกลงดังกล่าวจะเป็นการให้ความร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) สนับสนุน SMEs ให้นำอุตสาหกรรม 4.0 ไปใช้ในการดำเนินธุรกิจและกระบวนการผลิต โดย การให้ความรู้และแนวทางการปฏิบัติ นอกจากนี้ทั้งสองประเทศจะทำการริเริ่มระบบออนไลน์อุตสาหกรรม 4.0 ที่สามารถนำไปใช้ได้จริง ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจแบบดิจิทัล

(2) การจัดตั้ง Industries 4.0 Testlab เพื่อทำการทดลองระบบอุตสาหกรรม 4.0 ทั้งนี้รวมถึง การทดลองกับสภาพแวดล้อมจริงซึ่งสามารถนำไปใช้ตามความเหมาะสมของธุรกิจได้ ซึ่งปัจจุบัน Testlab ในเยอรมันมีอยู่เป็นจำนวนมากและเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันอุตสาหกรรม 4.0 ให้เกิดขึ้น

(3) ความปลอดภัยทางด้านไซเบอร์ ซึ่งทั้งสองประเทศจะทำการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อปฏิบัติ และ ระเบียบของระบบความปลอดภัยทางไซเบอร์

(4) การศึกษาและการเพิ่มทักษะ โดยทั้งสองประเทศมีความเห็นร่วมกันว่าทักษะที่เกี่ยวข้องกับ เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นสิ่งจำเป็นในการเพิ่มศักยภาพด้านการแข่งขันของอุตสาหกรรม จึงมีความจำเป็นต้อง พัฒนาบุคลากรโดยการให้ความรู้และการฝึกฝนทักษะแก่บุคลากรที่ทำงานอยู่ในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อุตสาหกรรม 4.0

บทที่ 8

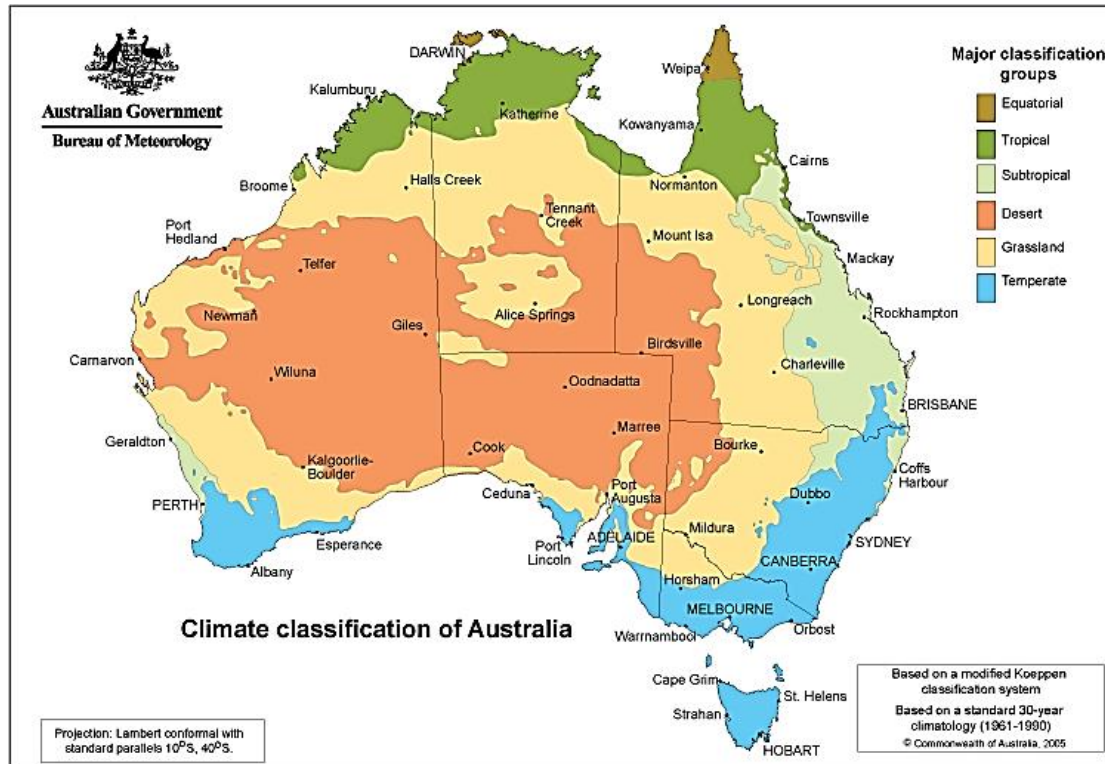
การปฏิรูปภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย

1. ภาพรวมภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย

1.1 ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ กับภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นประเทศเกาะและทวีปที่ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของประเทศอินโดนีเซียและปาปัวนิวกินี มีพื้นที่ตั้งอยู่ระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก พื้นที่โดยรวมทั้งประเทศประมาณ 7,689,850 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 6 ของโลก โดยมีขนาดใหญ่เป็นสองเท่าของสหภาพยุโรป และมีขนาดเท่ากับพื้นที่ของประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนรวมกัน 10 ประเทศ ทั้งนี้ พื้นที่ส่วนใหญ่ของออสเตรเลียเป็นที่ราบ แห้งแล้ง และมีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่บริเวณที่ราบตามแนวชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้อันสมบูรณ์ของประเทศ เนื่องจากออสเตรียมีขนาดใหญ่พื้นที่ต่าง ๆ จึงมีสภาพภูมิอากาศที่แตกต่างหลากหลายไปตามแต่ละพื้นที่ของประเทศ โดยทางตอนเหนือของออสเตรเลียเป็นบริเวณเขตร้อน ตอนกลางของประเทศเป็นทะเลทราย ส่วนทางตอนใต้ลงไป ในฤดูหนาวจะมีอากาศหนาวเย็นและมีหิมะบนภูเขา ขณะที่ในฤดูร้อนจะเผชิญกับคลื่นอากาศร้อน ทั้งนี้ สามารถแบ่งเขตภูมิอากาศในประเทศออสเตรเลียเป็น 6 ประเภท ได้แก่ ภูมิอากาศทุ่งหญ้าเขตร้อน ภูมิอากาศทุ่งหญ้ากึ่งทะเลทราย ภูมิอากาศทะเลทราย ภูมิอากาศเมดิเตอร์เรเนียน ภูมิอากาศอบอุ่นชื้น และภูมิอากาศภาคพื้นสมุทรชายฝั่งตะวันตก (ภาพที่ 8.1) นอกจากนี้ การที่ออสเตรเลียตั้งอยู่ในซีกโลกใต้จึงทำให้มีฤดูกาลที่กลับกันกับซีกโลกเหนือ

ภาพที่ 8.1 เขตสภาพภูมิอากาศของออสเตรเลีย



ที่มา: Bureau of Meteorology, 2016, *Climate classification maps*.

1.1.1 รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales: NSW)

พื้นที่ส่วนที่ติดทะเลเกือบครึ่งหนึ่งของรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีสภาพภูมิอากาศโดยทั่วไปแบบอบอุ่น บริเวณตอนบนของรัฐที่ติดกับรัฐควีนส์แลนด์มีลักษณะอากาศที่ร้อนขึ้น ทำให้เหมาะแก่การปลูกพืชต่าง ๆ ทั้งพืชไร่ ผลไม้และถั่วต่าง ๆ รวมทั้งผักชนิดต่าง ๆ นอกจากนี้พื้นที่อีกส่วนหนึ่งซึ่งอยู่บริเวณด้านตะวันตกเฉียงเหนือของรัฐมีลักษณะเป็นทุ่งหญ้าและทะเลทราย ซึ่งเหมาะในการทำปศุสัตว์ต่าง ๆ จากลักษณะทางกายภาพดังกล่าวทำให้รัฐนิวเซาท์เวลส์มีผลผลิตทางการเกษตรมาก ทั้งพืชไร่ ได้แก่ ฝ้าย ข้าว อ้อย และข้าวสาลี ผลไม้และถั่วต่าง ๆ ได้แก่ พืชตระกูลส้ม (Citrus) และถั่วแมคคาเดเมีย ซึ่งสามารถผลิตได้มากที่สุดให้ออสเตรเลีย รวมถึงผักชนิดต่าง ๆ ได้แก่ แครอท หัวหอม มันฝรั่ง มะเขือเทศ และเห็ด ซึ่งสามารถผลิตได้มากที่สุดให้ออสเตรเลีย และผลผลิตจากภาคปศุสัตว์ ได้แก่ การทำฟาร์มโคเนื้อและฟาร์มโคนม ทำฟาร์มแกะ ฟาร์มสุกร และฟาร์มไก่ ทั้งนี้ รัฐนี้มีสัดส่วนของปริมาณผลผลิตในภาคปศุสัตว์โดยรวมที่สูงที่สุดของออสเตรเลีย

1.1.2 รัฐวิกตอเรีย (Victoria: VIC)

พื้นที่ของรัฐวิกตอเรียมีสภาพอากาศ 2 ลักษณะ คือ บริเวณที่ติดชายฝั่งทะเลจะมีอากาศแบบอบอุ่นซึ่งเหมาะสำหรับการปลูกพืชชนิดต่าง ๆ โดยเฉพาะองุ่น รวมทั้งเป็นแหล่งผลิตไวน์สำคัญของออสเตรเลีย เพราะสามารถผลิตผลิตภัณฑ์จากองุ่นได้มากที่สุดของประเทศ นอกจากนี้ยังสามารถปลูกพืชไร่ ได้แก่ ข้าวสาลี ส่วนผลไม้ ได้แก่ ส้ม ส้มแมนดาริน รวมทั้งผลไม้ประเภท Pomes ได้แก่ แอปเปิ้ลและลูกแพร์ ซึ่งสามารถผลิตได้มากที่สุดของประเทศ นอกจากนี้ยังผลิตลูกพีชและสตรอเบอร์รี่ และผักชนิดต่าง ๆ ได้แก่ แครอท และเห็ดชนิดต่าง ๆ ที่สามารถผลิตได้ใกล้เคียงกับรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมทั้งมะเขือเทศ ซึ่งสามารถผลิตได้มากที่สุดของประเทศ สำหรับพื้นที่บริเวณด้านบนของรัฐซึ่งไม่ติดชายทะเลมีลักษณะเป็นทุ่งหญ้า จึงเหมาะแก่การทำปศุสัตว์ต่าง ๆ โดยผลผลิตจากปศุสัตว์ ได้แก่ การทำฟาร์มโคนม ซึ่งผลิตได้มากที่สุด ในออสเตรเลีย นอกจากนี้ ยังมีการทำฟาร์มโคเนื้อ ผลิตภัณฑ์จากแกะ สุกร และผลผลิตจากไก่ ทั้งเนื้อและไข่ไก่

1.1.3 รัฐควีนส์แลนด์ (Queensland: QLD)

รัฐควีนส์แลนด์มีลักษณะสภาพอากาศที่ค่อนข้างหลากหลาย ประกอบด้วย บริเวณตอนบนสุดของรัฐมีสภาพอากาศแบบเส้นศูนย์สูตร บริเวณที่อยู่ถัดลงมาจากตอนบนมีลักษณะอากาศแบบเขตร้อนชื้น ส่วนบริเวณทางด้านตะวันตกของรัฐมีลักษณะเป็นเขตทะเลทราย ส่วนพื้นที่ตอนกลางของรัฐเป็นทุ่งหญ้า และด้านตะวันออกของรัฐที่มีอาณาเขตติดต่อกับชายฝั่งทะเลมีลักษณะอากาศแบบกึ่งร้อนชื้น รวมทั้งบริเวณพื้นที่ส่วนเล็ก ๆ ทางตะวันออกเฉียงใต้ของรัฐที่อยู่ติดกับรัฐนิวเซาท์เวลส์มีลักษณะอากาศแบบอบอุ่น จึงทำให้รัฐนี้มีผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ พืชไร่ประเภทฝ้าย ข้าวฟ่าง และข้าวสาลี รวมทั้งอ้อย ที่สามารถผลิตได้มากที่สุดในออสเตรเลีย สำหรับผลไม้ ได้แก่ ส้มแมนดาริน โดยเฉพาะกล้วย มะม่วง และสตรอเบอร์รี่ ซึ่งสามารถผลิตได้มากที่สุดของประเทศเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังผลิตแอปเปิ้ล ถั่วแมคคาเดเมีย และลูกพีช รวมทั้งผลผลิตของผักชนิดต่าง ๆ ได้แก่ แครอท และมะเขือเทศ สำหรับผลผลิตจากภาคปศุสัตว์ที่สำคัญ ได้แก่ ฟาร์มโคเนื้อ ซึ่งให้ผลผลิตมากที่สุดในออสเตรเลีย รวมทั้งสามารถผลิตฟาร์มโคนม ผลิตภัณฑ์จากแกะ สุกร ไก่เนื้อ และไข่ไก่

1.1.4 รัฐเซาท์ออสเตรเลีย (South Australia: SA)

รัฐเซาท์ออสเตรเลียมีลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่บริเวณตอนบนของรัฐเป็นทะเลทราย บริเวณตอนล่างของรัฐมีอาณาเขตติดต่อกับชายฝั่งทะเลเรื่อยมาจนเข้าสู่พื้นที่ส่วนกลางของรัฐมีลักษณะเป็นทุ่งหญ้า และบริเวณตอนล่างสุดของรัฐมีลักษณะอากาศเป็นแบบอบอุ่น ผลผลิตการเกษตรของรัฐมีดังนี้ พืชไร่ ได้แก่ ข้าวบาร์เลย์ พืชประเภทคาโนลา (Canola) ถั่ว lupin ข้าวโอ๊ต และข้าวสาลี ส่วนผลไม้และถั่วต่าง ๆ ได้แก่ ส้มแมนดาริน ส้ม แอปเปิ้ล ลูกแพร์ ลูกพีช และสตอเบอรี่ ผักชนิดต่าง ๆ ได้แก่ แครอท เห็ด มะเขือเทศ หัวหอม และมันฝรั่งซึ่งผลิตได้มากที่สุดของออสเตรเลีย นอกจากนี้ ยังมีผลผลิตจากภาคปศุสัตว์ ได้แก่ วัวเนื้อและวัวนม ผลิตภัณฑ์จากแกะและสุกร รวมทั้ง ไก่ และผลผลิตจากภาคประมง ได้แก่ กุ้งต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกุ้งมังกร ปู ปลาชนิดต่าง ๆ โดยเฉพาะปลาทูน่าสามารถผลิตได้มากที่สุด ในออสเตรเลีย

1.1.5 รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย (Western Australia: WA)

รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียเป็นรัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศออสเตรเลีย ประกอบด้วยสภาพภูมิอากาศต่าง ๆ ดังนี้ บริเวณทางตอนบนสุดของรัฐมีอากาศแบบเขตร้อนชื้น ส่วนบริเวณตอนบนส่วนล่าง ตอนกลาง และบริเวณตอนล่างส่วนบนของรัฐเป็นเขตทะเลทรายที่ล้อมรอบด้วยทุ่งหญ้า ส่วนทางตอนล่างของรัฐนั้นมีลักษณะอากาศเป็นแบบกึ่งร้อนชื้น ซึ่งเหมาะในการผลิตสินค้าเกษตรที่สำคัญต่าง ๆ ดังนี้ พืชไร่ ได้แก่ ข้าวบาร์เลย์ พืชประเภทคาโนลา ถั่ว lupin ข้าวโอ๊ต โดยเฉพาะข้าวสาลีผลิตได้มากที่สุดของประเทศ ผลไม้และถั่วต่าง ๆ ได้แก่ ส้มแมนดาริน ส้ม แอปเปิ้ล กล้วย มะม่วง ลูกพีช และสตอเบอรี่ และผักชนิดต่าง ๆ ได้แก่ หัวหอม มันฝรั่ง มะเขือเทศ ส่วนแครอทสามารถผลิตได้มากที่สุดของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีผลผลิตจากภาคปศุสัตว์ ได้แก่ วัวเนื้อและวัวนม ผลิตภัณฑ์จากแกะและสุกร รวมทั้ง ไก่เนื้อ และไก่ และผลผลิตจากภาคประมง ได้แก่ สัตว์น้ำทะเลประเภท Crustaceans และ ประเภท Molluscs

1.1.6 รัฐแทสมาเนีย (Tasmania: TAS)

รัฐแทสมาเนียเป็นเกาะเล็ก ๆ ที่อยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของทวีปออสเตรเลีย และมีสภาพภูมิอากาศแบบอบอุ่นทั้งรัฐ ผลผลิตทางการเกษตรมีดังนี้ ผลไม้และถั่วต่าง ๆ ได้แก่ แอปเปิ้ลซึ่งผลิตได้ค่อนข้างมาก ลูกพีช ลูกแพร์ และสตอเบอรี่ ส่วนผักชนิดต่าง ๆ ได้แก่ แครอท และมันฝรั่งซึ่งผลิตได้มากรองจากรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียและรัฐเซาท์ออสเตรเลีย ตามลำดับ และยังสามารถผลิตหัวหอมได้

มากที่สุดของออสเตรเลีย นอกจากนี้ ยังมีผลผลิตจากภาคปศุสัตว์ ได้แก่ วัวเนื้อและวัวนม ผลิตภัณฑ์จากแกะ สุกร และไข่ไก่ รวมทั้งผลผลิตจากประมง ได้แก่ ปลาต่าง ๆ รวมทั้งปลาในตระกูลแซลมอน และหอยเป๋าฮื้อ ซึ่งผลิตได้มากที่สุดของประเทศ

1.1.7 นอร์เทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory: NT)

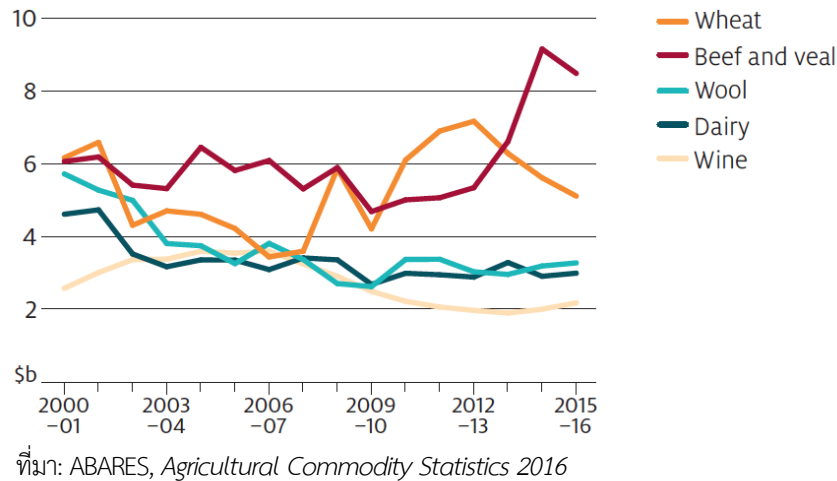
นอร์เทิร์นเทร์ริทอรี มีสภาพอากาศโดยทั่วไปบริเวณตอนบนสุดมีอากาศแบบเขตร้อนชื้น ถัดตอนกลางเรื่อยมาจนถึงตอนใต้บางส่วนมีทุ่งหญ้าสลับกับทะเลทราย จึงเหมาะแก่การเลี้ยงสัตว์

1.2 ความสำคัญของภาคเกษตรกรรมออสเตรเลียต่อเศรษฐกิจโดยรวม

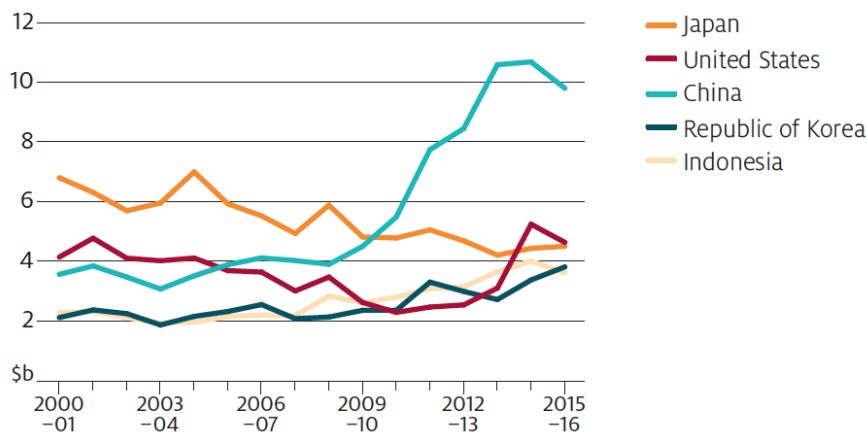
ภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียเป็นหนึ่งในภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญของออสเตรเลีย รวมทั้งเป็นภาคที่มีความเข้มแข็งและเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยผลผลิตหลักในภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย ได้แก่ การทำปศุสัตว์ (ฟาร์มโคเนื้อ ฟาร์มโคนม ฟาร์มแกะ) การทำไร่ประเภทธัญพืชต่าง ๆ และการทำสวน หรือเป็นการทำไร่แบบผสมควบคู่กันไป

ในปัจจุบัน สินค้าเกษตรสำคัญที่สร้างมูลค่าในทางเศรษฐกิจให้กับออสเตรเลียอย่างมาก ได้แก่ เนื้อวัวและเนื้อลูกวัว ข้าวสาลี นมและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากนม ผัก ผลไม้และถั่วต่าง ๆ ตลอดจนขนสัตว์ โดยที่สินค้าประเภทเนื้อวัวและเนื้อลูกวัว ข้าวสาลี ขนสัตว์ ผลิตภัณฑ์นม และไวน์ เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของออสเตรเลียในตลาดโลก (ภาพที่ 8.2) ซึ่งประเทศที่นำเข้าสินค้าเหล่านี้จากออสเตรเลียที่สำคัญ คือ จีน สหรัฐฯ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย (ภาพที่ 8.3)

ภาพที่ 8.2 สินค้าเกษตรส่งออกสำคัญ 5 อันดับแรกของออสเตรเลีย



ภาพที่ 8.3 ประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรจากออสเตรเลียที่สำคัญ



ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ในปีงบประมาณ 2016/17 พบว่า ผลผลิตภาคการเกษตรโดยรวมทั้งหมดมีมูลค่า 47,077 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.8 ของ GDP และเมื่อพิจารณาจากมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรในระหว่างปี 2000 - 2016 จะพบว่าแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่สัดส่วนของมูลค่าผลผลิตภาคเกษตรกรรมต่อ GDP กลับลดลง (ตารางที่ 8.1) แสดงให้เห็นว่า เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบบทบาทของเศรษฐกิจภาคเกษตร มีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกับหลายประเทศในโลก

ตารางที่ 8.1 สัดส่วนมูลค่าผลผลิตภาคเกษตรกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

ปีงบประมาณ	มูลค่า (ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)		สัดส่วน (ร้อยละ)
	ผลผลิตภาค เกษตรกรรม	ผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศ	
2000/01	34,890	1,064,096	3.3
2001/02	35,991	1,106,692	3.3
2002/03	28,216	1,139,734	2.5
2003/04	35,415	1,185,336	3.0
2004/05	36,932	1,223,153	3.0
2005/06	37,989	1,257,819	3.0
2006/07	32,275	1,305,332	2.5
2007/08	34,886	1,353,078	2.6
2008/09	40,846	1,379,093	3.0
2009/10	40,540	1,407,406	2.9
2010/11	41,939	1,441,904	2.9
2011/12	42,347	1,498,021	2.8
2012/13	42,039	1,537,561	2.7
2013/14	42,520	1,576,898	2.7
2014/15	43,091	1,613,972	2.7
2015/16	40,338	1,659,604	2.4
2016/17	47,077	1,693,452	2.8

ที่มา: Australian Bureau of Statistics, *Australian National Accounts, National Income, Expenditure and Product, cat. nos 5204.0 and 5206.0*, as cited in ABARES, 2017

เมื่อพิจารณาด้านการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียในปีงบประมาณ 2016-17 พบว่า มีจำนวนแรงงานทั้งหมด 310,000 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.6 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดของออสเตรเลีย โดยเมื่อพิจารณาในภาพรวมตั้งแต่ปี 2000 - 2016 พบว่า แนวโน้มของการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 4.8 ในปี 2000/01 เหลือเพียงร้อยละ 2.6 ในปี 2016/17 ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวเป็นลักษณะเดียวกันกับในภาคอุตสาหกรรม ขณะที่ภาคบริการมีแนวโน้มการจ้างงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 8.2)

ตารางที่ 8.2 สัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมต่อการจ้างงานทั้งหมด

ปีงบประมาณ	จำนวน (พันคน)				สัดส่วนการจ้างงาน ภาคเกษตรกรรม (ร้อยละ)
	ภาคเกษตรกรรม	ภาคอุตสาหกรรม	ภาคบริการ และอื่น ๆ	รวม	
2000/01	423	1,073	7,406	8,903	4.8
2001/02	433	1,035	7,563	9,031	4.8
2002/03	382	1,065	7,789	9,236	4.1
2003/04	371	1,021	8,001	9,392	3.9
2004/05	356	1,044	8,198	9,598	3.7
2005/06	350	1,016	8,541	9,907	3.5
2006/07	343	1,009	8,815	10,167	3.4
2007/08	338	1,041	9,115	10,494	3.2
2008/09	354	1,031	9,349	10,734	3.3
2009/10	346	994	9,464	10,803	3.2
2010/11	347	974	9,735	11,055	3.1
2011/12	316	942	9,943	11,201	2.8
2012/13	311	940	10,110	11,361	2.7
2013/14	304	926	10,204	11,435	2.7
2014/15	325	915	10,360	11,599	2.8
2015/16	312	883	10,637	11,832	2.6
2016/17	310	901	10,770	11,980	2.6

ที่มา: Australian Bureau of Statistics, *The Labour Force, Australia, cat. no. 6203.0, Canberra; ABS, The Labour Force, Australia, 1979 to 1990, cat. no. 6204.0, as cited in ABARES, 2017*

ในด้านการค้าระหว่างประเทศนั้น มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรในปีงบประมาณ 2016-17 ของ ออสเตรเลียเท่ากับ 51,542 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.7 ของมูลค่าการส่งออก สินค้าทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในภาพรวมตั้งแต่ปี 2000 - 2016 พบว่า แม้มูลค่าการส่งออก สินค้าเกษตรของออสเตรเลียจะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่สัดส่วนการส่งออกเมื่อเทียบกับการส่งออกสินค้าโดยรวม ของทั้งประเทศมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 27.2 ของการส่งออกรวมในปี 2000/01 ลดลง ต่ำสุดเหลือเพียงร้อยละ 14.1 ในปี 2010/11 ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ 17.7 ในปี 2016/17 (ตารางที่ 8.3)

ตารางที่ 8.3 สัดส่วนมูลค่าสินค้าเกษตรส่งออกต่อการส่งออกโดยรวมทั้งหมด

ปีงบประมาณ	มูลค่าการส่งออก		สัดส่วนการส่งออก
	(ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)		
	สินค้าเกษตร	สินค้าทั้งหมด	
2000/01	32,686	120,201	27.2
2001/02	34,413	121,067	28.4
2002/03	29,902	115,895	25.8
2003/04	28,777	109,418	26.3
2004/05	30,282	127,811	23.7
2005/06	30,400	154,044	19.7
2006/07	30,306	169,621	17.9
2007/08	29,987	182,925	16.4
2008/09	34,028	231,622	14.7
2009/10	30,493	201,809	15.1
2010/11	34,849	247,021	14.1
2011/12	39,113	265,747	14.7
2012/13	40,473	248,880	16.3
2013/14	44,060	273,820	16.1
2014/15	47,312	255,524	18.5
2015/16	48,267	244,147	19.8
2016/17	51,542	291,598	17.7

ที่มา: ABARES; Australian Bureau of Statistics (ABS), *Balance of Payments, Australia, cat. nos 5302.0 and 5303.0*; ABS, *Balance of Payments, Australia – Historical Series on Microfiche, cat. no. 5337.0*; ABS, *International Trade, Australia, cat. no. 5465.0*, as cited in ABARES, 2017

จากการพิจารณามูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในภาคเกษตรกรรม สัดส่วนการจ้างงาน และสัดส่วนมูลค่าการส่งออกข้างต้นเห็นได้ว่า สัดส่วนของภาคเกษตรกรรมลดลงอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ ด้าน อย่างไรก็ตาม ภาคเกษตรกรรมยังถือเป็นภาคเศรษฐกิจที่ออสเตรเลียมีความเข้มแข็งและสามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ในโลกได้ รวมทั้งการผลิตสินค้าเกษตรเหล่านี้มีประสิทธิภาพในการผลิตสูง เนื่องจากการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ความเข้มแข็งในภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูปประเทศที่เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1980 ที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต และเกิดการพัฒนาลิขสิทธิ์ทางการผลิตอย่างต่อเนื่อง

2. ภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียก่อนการปฏิรูป

2.1 มาตรการอุดหนุนภาคเกษตรกรรม

ในอดีตที่ผ่านมา ก่อนทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลออสเตรเลียนโยบายและมาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรหลายประการ เช่น มาตรการอุดหนุนด้านราคาและการลดต้นทุนการผลิต ทั้งนี้เพื่อเพิ่มการผลิตเพื่อการส่งออกที่จะนำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ 1950 ออสเตรเลียต้องเผชิญกับปัญหาด้านดุลการชำระเงิน (Balance of Payment) ที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ และเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาการส่งออกปศุสัตว์และแร่เป็นหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ ผนวกกับนโยบายของรัฐบาลออสเตรเลียนในขณะนั้นคือการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศเน้นไปที่การผลิตเพื่อตลาดภายในประเทศเป็นหลัก ทำให้ออสเตรเลียต้องพึ่งพาการส่งออกในภาคเกษตรกรรมและแร่เพิ่มมากขึ้นไปอีก นอกจากนี้ การแทรกแซงภาคเกษตรกรรมดังกล่าวยังมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับรายได้ของเกษตรกรและทำให้สวัสดิการของเกษตรกรดีขึ้น เช่น มาตรการด้านราคาสำหรับตลาดภายในประเทศ ที่ใช้เพื่อรักษาระดับราคาและรายได้ของเกษตรกรจากความผันผวนในตลาดโลก อนึ่ง มาตรการช่วยเหลือเหล่านี้ในทางหนึ่งเป็นเสมือนมาตรการชดเชยให้กับเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศของรัฐบาล กล่าวคือ ประเทศออสเตรเลียนในขณะนั้นมีมาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศจากการแข่งขันจากภายนอกโดยการกำหนดอัตราภาษีนำเข้าที่สูง ซึ่งทำให้เกษตรกรต้องเผชิญกับราคาวัตถุดิบและเครื่องจักรทางการเกษตรที่สูงกว่าที่ควรเป็น มาตรการช่วยเหลือภาคเกษตรกรรมจึงเป็นการช่วยบรรเทาผลกระทบที่เกษตรกรได้รับจากการคุ้มครองอุตสาหกรรมดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรการความช่วยเหลือที่เกษตรกรได้รับ อาทิ

- การสนับสนุนด้านราคาและด้านการตลาดสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่อ่อนไหว ซึ่งรวมถึงมาตรการกำหนดราคาสินค้าภายในประเทศสำหรับนมและผลิตภัณฑ์นม ข้าวสาลี น้ำตาล และยาสูบ การประกันราคาส่งออกสำหรับข้าวสาลี และการกำหนด Reserve Price สำหรับขนแกะ
- การกำหนดภาษีนำเข้าสำหรับพืชสกุลส้ม (Citrus) องุ่นอบแห้ง องุ่นไวน์ (Wine Grapes) ผัก และยาสูบ
- การผ่อนปรนด้านภาษีรายได้
- การสนับสนุนด้านการเงินสำหรับการทำวิจัย
- ความช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิต ซึ่งรวมถึงการอุดหนุนปุ๋ย เครดิตเงินกู้ และเงินอุดหนุนสำหรับรถแทรกเตอร์การเกษตร
- มาตรการช่วยเหลือกรณีเกิดภัยแล้งผ่านโครงการที่เรียกว่า Natural Disaster Relief Arrangement
- ความช่วยเหลือด้านบริการสาธารณสุขโลก เช่น ค่าน้ำชลประทานในราคาถูก

2.2 ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรกรรม

มาตรการช่วยเหลือภาคเกษตรกรรมดังกล่าวข้างต้นส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมและรายสาขา ทำให้เกิดข้อสงสัยถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายภาคเกษตรกรรมเหล่านั้น ทั้งนี้ นักวิชาการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นว่า มาตรการความช่วยเหลือส่วนใหญ่ไม่ได้ทำให้สวัสดิการของเกษตรกร (Farmers' Welfare) ดีขึ้น โดยผู้ผลิตรายใหญ่จะได้รับผลประโยชน์มากกว่าจากนโยบายอุดหนุนปัจจัยการผลิตและมาตรการด้านราคา รวมทั้งมาตรการความช่วยเหลือต่าง ๆ ทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น ซึ่งผู้ได้รับประโยชน์ คือ เจ้าของที่ดิน นอกจากนี้การศึกษาของ Wonder (1995, as cited in Gray, Oss-emer, & Sheng, 2014, p.13) พบว่า มาตรการดังกล่าวกลับเป็นประโยชน์ต่อภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาคเกษตรกรรม เช่น ภาคการขนส่ง และภาคอาหารสัตว์ (Feed Sector) ที่ได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนอาหารสัตว์ซึ่งทำให้ราคาสูงขึ้น

ในส่วนของการมาตรการด้านราคานี้ การกำหนดราคาสินค้าเกษตรสำหรับการบริโภคภายในประเทศทำให้รายได้จากผู้บริโภคและผู้ผลิตที่ต้องใช้สินค้าเกษตรเหล่านั้น เช่น ผู้ผลิตสินค้าอาหารแปรรูป ถ่ายเทไปยังผู้ผลิตสินค้าเกษตร¹ การที่ผู้บริโภคต้องแบกรับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากผลต่างด้านราคา จึงทำให้การบริโภคภายในประเทศและสวัสดิการลดลง โดย Industry Commission (1991, as cited in Gray, Oss-emer, & Sheng, 2014, p.13) ประเมินการณ์ว่า มาตรการต่าง ๆ ที่เข้าไปแทรกแซงตลาดในช่วงปีงบประมาณ 1988/89 ทำให้ผู้บริโภคภายในประเทศต้องแบกรับต้นทุนประมาณ 550 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

นอกจากนี้ ความช่วยเหลือเหล่านี้ยังก่อให้เกิดการบิดเบือนของการจัดสรรทรัพยากรภายในภาคเกษตรกรรม เนื่องจากอัตราการให้ความช่วยเหลือที่แตกต่างกันมากระหว่างการปลูกพืช (Broadacre Crops)² (ยกเว้นข้าวสาลี) ที่แทบจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือใด ๆ กับการผลิตยาสูบ ผลิตภัณฑ์นม ไข่ พืชสกุลส้ม องุ่นอบแห้ง และองุ่นไวน์ ที่ได้รับความช่วยเหลือค่อนข้างมาก จึงทำให้การจัดสรรทรัพยากรย้ายจากกลุ่มสินค้าเกษตรที่ได้รับความช่วยเหลือน้อยและมีประสิทธิภาพมากกว่า ไปยังกลุ่มสินค้าเกษตรอื่น ๆ ที่ได้รับผลประโยชน์จากการอุดหนุนหรือจากมาตรการช่วยเหลือมากกว่าแทน รวมทั้งยังเป็นการกีดกันเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพ ให้ไม่สามารถขยายกิจการได้ เนื่องจากทรัพยากรที่มีอยู่ถูกจัดสรรไปให้เกษตรกรที่ด้อยประสิทธิภาพกว่า ความไร้ประสิทธิภาพซึ่งเกิดจากการบิดเบือนของการจัดสรรทรัพยากรในภาคเกษตรกรรมนี้ ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญยิ่งที่เกิดจากนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรกรรมต่าง ๆ

มาตรการอุดหนุนและนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านเกษตรกรรมยังเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการบิดเบือนของแรงจูงใจของเกษตรกร แทนที่จะพยายามหาทางจัดการความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและพัฒนาผลิตภาพของตนเอง แต่มาตรการที่ช่วยแทรกแซงตลาดภายในประเทศเหล่านั้นกลับทำให้เกษตรกรไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาผลิตภาพและแสวงหาวิธีการจัดการใหม่ ๆ เพื่อรับมือกับความเสี่ยง รวมทั้งทำให้เกษตรกรไม่แสวงหาตลาดใหม่ ๆ ที่ให้ผลตอบแทนมากกว่าเดิม นอกจากนี้ นโยบายให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรผู้ประสบภัยแล้ง เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำ การอุดหนุนเพื่อการซื้อปุ๋ยสัตว์ อาหารสัตว์ และน้ำ มาตรการเหล่านี้ทำให้เกษตรกรไม่พึ่งพาตนเองและขาดแรงจูงใจในการพัฒนากลยุทธ์ใหม่เพื่อจัดการหรือรับมือกับความเสี่ยงด้านภัยธรรมชาติ

¹ เนื่องจากราคาสินค้าภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น ทำให้ผู้ผลิตจะได้รับส่วนต่างระหว่างราคาสินค้าส่งออกกับราคาภายในประเทศ

² คำว่า “Broadacre” เป็นศัพท์ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในออสเตรเลีย เพื่อใช้อธิบายฟาร์มหรืออุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเมล็ดพืช (Grain) เมล็ดพืชน้ำมัน (Oilseed) และพืชอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ ถั่ว ข้าวฟ่าง ข้าวโพด ปอ ดอกคำพวย และดอกทานตะวัน หรือทุ่งหญ้าปศุสัตว์สำหรับผลิตเนื้อและขนสัตว์ที่มีขนาดใหญ่ เช่น ไข่ที่ตนจำนวนมาก (OECD, 2003)

3. การปฏิรูปนโยบายภาคเกษตรกรรม

การปฏิรูปในภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียเริ่มขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 เมื่อรัฐบาลพยายามที่จะจำกัดปริมาณความช่วยเหลือทางการเงินผ่านทางมาตรการด้านงบประมาณ แม้ว่าภาคเกษตรกรรมจะได้รับความช่วยเหลือเพียงเล็กน้อยเท่านั้นเมื่อเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ แต่ต้นทุนที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับภาระก็คือผู้บริโภคภายในประเทศ และในกรณีที่มีการอุดหนุนโดยการประกันราคาส่งออกหรือการชดเชยสำหรับต้นทุนวัตถุดิบที่มีราคาสูง เงินที่นำมาใช้ในส่วนนี้ก็มาจากเหล่าผู้ที่เสียภาษีให้กับรัฐบาลนั่นเอง ดังนั้น ในช่วงต้นของการพยายามปฏิรูปนี้ รัฐบาลได้เปลี่ยนจากการประกันราคา (Guaranteed Price) ในสินค้าข้าวสาลีและถั่วเหลือง เป็นการรักษาสเถียรภาพราคา (Price Stabilisation) แทน

อย่างไรก็ตาม สำหรับการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมอย่างจริงจังนั้นเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลียทั่วประเทศ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ภาคเกษตรกรรมตอบสนองตามระบบกลไกตลาดมากขึ้นและลดระดับการให้ความช่วยเหลือแก่ภาคส่วนต่าง ๆ ลง มาตรการปฏิรูปดังกล่าว อาทิ ในปี 1988 มีการลดภาษีนำเข้าและมาตรการคุ้มครองการนำเข้าอื่น ๆ และเมื่อถึงปี 1995 มาตรการช่วยเหลือในสินค้าข้าวบาร์เลย์ ฝ้าย พืชสวน พืชตระกูลถั่ว ข้าวโพด ยาสูบ เนื้อวัว ข้าวโอ๊ต เมล็ดพืชน้ำมัน ข้าว ข้าวฟ่าง ข้าวสาลี และขนแกะ ถูกยกเลิกทั้งหมด

นอกจากนี้ ยังมีการรื้อองค์กรที่มีลักษณะเป็น Statutory Marketing Authorities (SMAs) ต่าง ๆ โดยระหว่างทศวรรษที่ 1990 ถึงทศวรรษที่ 2000 SMAs ต้องเข้ามาอยู่ภายใต้ National Competition Policy (NCP) ซึ่งรัฐบาลกลางและรัฐต่าง ๆ เห็นชอบที่จะทบทวนกฎหมายที่จำกัดการแข่งขัน รวมถึงกฎหมายที่ให้อำนาจผูกขาดแก่ SMAs ในการควบคุมปริมาณการเพาะปลูก การควบคุมปริมาณหรือราคาสินค้า และการทำหน้าที่เป็นผู้ขายเพียงรายเดียวทั้งในตลาดภายในประเทศและตลาดส่งออก นอกจากนี้ ต่อมา NCP ได้ขยายการใช้กฎเกณฑ์ด้านการแข่งขันภายใต้กฎหมาย Trade Practices Act 1974 (ในปัจจุบัน ได้แก่ Competition and Consumers Act 2010) ให้ครอบคลุมทุกธุรกิจ รวมถึง SMAs ต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมได้รับการยกเว้น ผลจากการปฏิรูปและการทบทวนกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ SMAs ในระดับประเทศ (Commonwealth) และ SMAs ส่วนใหญ่ในรัฐต่าง ๆ ถูกยกเลิก ยกเว้น Rice Marketing Board for the State of New South Wales และ Potato Marketing Corporation of Western Australia (PMC) ที่ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน

ในช่วงทศวรรษที่ 1990 การปฏิรูปนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรกรรมเน้นไปที่การแก้ไขนโยบายอุดหนุนในภาวะภัยแล้ง โดยในปี 1992 รัฐบาลกลางและรัฐบาลรัฐต่าง ๆ เห็นชอบในนโยบายภาวะแล้งแห่งชาติ (National Drought Policy: NDP) ฉบับใหม่ ซึ่งมองว่าภาวะแล้งเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อมปกติที่เกษตรกรออสเตรเลียต้องเผชิญ และเห็นว่ามาตรการช่วยเหลือในอดีตที่ระบุให้ภาวะแล้งเป็นภัยธรรมชาติทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจที่จะเตรียมพร้อมรับมือกับภาวะแล้งดังกล่าว ทั้งนี้การดำเนินการตาม NDP ฉบับใหม่นี้เน้นไปที่การเพิ่มการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภาวะแล้งของเกษตรกร โดยภาวะที่จะได้รับความช่วยเหลือเช่นเดิมจะต้องเป็นสภาวะพิเศษ (Exceptional Circumstances: EC) ตามข้อกำหนด อย่างไรก็ตาม ในปี 2008 รัฐบาลออสเตรเลียได้ออก National Review of Drought Policy เพื่อประเมินนโยบายภาวะแล้งในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งผลจากการประเมินแง่มุมทางเศรษฐกิจ พบว่า ข้อกำหนด EC ตาม NDP และมาตรการช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ นั้นไม่ได้ทำให้เกษตรกรพัฒนาในการพึ่งพาตนเอง การเตรียมความพร้อม และการบริหารจัดการที่ดีขึ้น จากผลการศึกษาดังกล่าวทำให้รัฐบาลออสเตรเลียและรัฐบาลรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย (Western Australia) ร่วมกันทบทวนด้านนโยบายดังกล่าว และดำเนินการทดลองใช้มาตรการจัดการภาวะแล้งในรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียเป็นเวลา 2 ปี ในที่สุดรัฐบาลออสเตรเลียและรัฐบาลรัฐต่าง ๆ ได้ร่วมออกความตกลงที่เรียกว่า Intergovernmental Agreement on National Drought Program Reform (IGA) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2014 ความตกลงฉบับนี้เป็นกรอบข้อตกลงสำหรับการดำเนินโครงการ/มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมพร้อมรับมือภาวะแล้ง

4. ผลกระทบจากการปฏิรูปภาคเกษตรกรรม

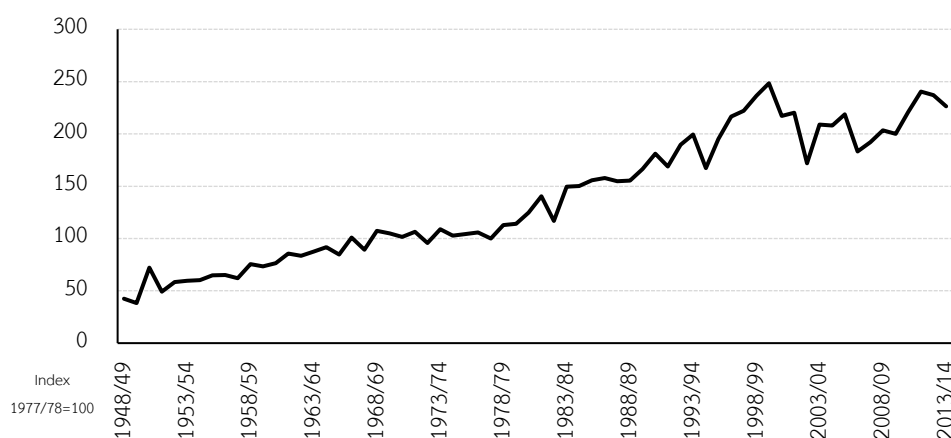
จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ามาตรการสนับสนุนภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากเกิดการบิดเบือนไปตามผลตอบแทนที่ได้รับจากมาตรการความช่วยเหลือต่าง ๆ นอกจากนี้ การควบคุมกำกับดูแลโดย SMAs ยังมีผลลดแรงจูงใจในการคิดค้นเพื่อพัฒนาคุณภาพหรือแสวงหาช่องทางทางการตลาดอื่น ๆ เนื่องจากเกษตรกรไม่มีสิทธิในการเลือกว่าจะผลิตอย่างไร เมื่อใด ราคาเท่าใด หรือขายให้กับใคร (National Farmers' Federation, 1998, as cited in Gray, Oss-emer, & Sheng, 2014, p.22)

การปฏิรูปภาคเกษตรกรรมที่เกิดขึ้นจึงทำให้การผลิตในภาคเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปตามระบบตลาด เกษตรกรต้องใช้ความพยายามในการปรับตัวเพื่อรองรับเงื่อนไขหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการลดการกำกับดูแลโดย SMAs ยังทำให้เกษตรกรมีโอกาสในการพัฒนาสินค้าหรือแสวงหาตลาดใหม่ ๆ ที่อาจให้ผลตอบแทนมากกว่าผลตอบแทนเฉลี่ยที่ได้อยู่เดิม และทำให้ผลผลิตภาพเพิ่มมากขึ้นจากการเลือกผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูงขึ้น รวมทั้งทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกสินค้ามากขึ้นจากเดิมที่ถูกกำหนดโดย SMAs

นอกจากนี้ การปฏิรูปยังทำให้เกิดการปรับโครงสร้างในภาคเกษตรกรรม โดยเกษตรกรได้เปลี่ยนไปผลิตสินค้าที่ได้กำไรมากกว่า มีประสิทธิภาพมากกว่า โดยพึ่งพาการช่วยเหลือน้อยลง รวมทั้งเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพมากกว่ายังสามารถขยายธุรกิจของตนเองโดยซื้อฟาร์มจากเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่าได้อีกด้วย

ทั้งนี้ จากข้อมูลของ ABARES พบว่า ดัชนีผลผลิตภาพโดยรวม (Total Factor Productivity: TFP) ของภาคเกษตรกรรมของประเทศออสเตรเลียตั้งแต่ปีงบประมาณ 1977/78 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากค่าดัชนี 100 ในปีฐาน (ปีงบประมาณ 1977/78) มาสู่ที่ระดับ 226 ในปีงบประมาณ 2013/14 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.9 ต่อปี (ภาพที่ 8.4)

ภาพที่ 8.4 ดัชนีผลผลิตภาพโดยรวม (Total Factor Productivity: TFP) ของภาคเกษตรกรรมของประเทศออสเตรเลีย ระหว่างปีงบประมาณ 1948/89 – 2013/14

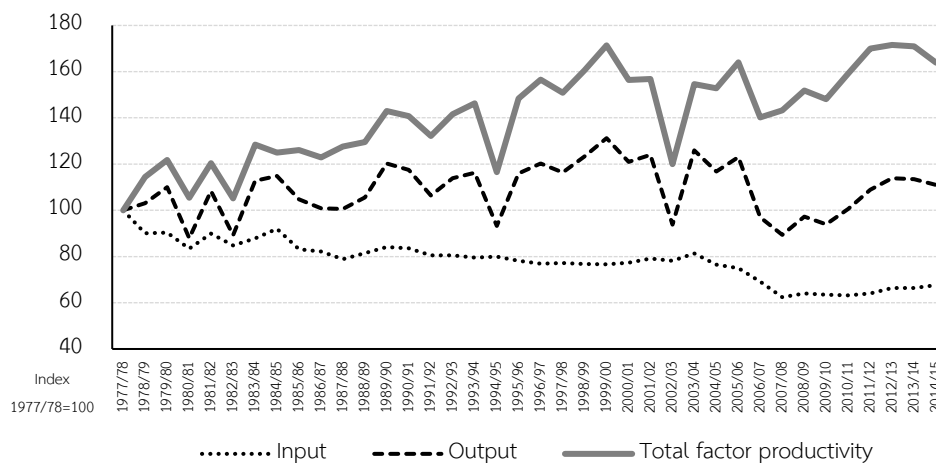


หมายเหตุ: ดัชนีปี 1977/78 = 100

ที่มา: Xia, Zhao, & Valle, 2017a, *Productivity in the broadacre and dairy industries*, figure 1.

นอกจากนี้ ABARES ระบุว่า การใช้ทรัพยากรในอุตสาหกรรมนมและผลิตภัณฑ์ และอุตสาหกรรม Broadacre³ มีประสิทธิภาพมากขึ้น และผลจากการจัดสรรทรัพยากรใหม่ทำให้เกิดการปรับโครงสร้างในภาคเกษตรกรรม ซึ่งส่งผลให้ผลิตภาพในระดับอุตสาหกรรม (Industry-level Productivity) เกิดการขยายตัว (Gray, Oss-emer, & Sheng, 2014, p.22) โดยตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการปฏิรูป (ปีงบประมาณ 1978/79) จนถึงปีงบประมาณ 2014/15 ดัชนีผลผลิต (Output) ในอุตสาหกรรม Broadacre มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะที่ดัชนีปัจจัยนำเข้า (Input) มีแนวโน้มลดลง ทำให้ดัชนีผลิตภาพโดยรวมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ภาพที่ 8.5) ทั้งนี้โดยเฉลี่ยแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ 1977/78 ถึง 2014/15 ผลผลิตในอุตสาหกรรม Broadacre ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 0.1 ต่อปี ส่วนปัจจัยนำเข้าลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1 ต่อปี และดัชนีผลิตภาพโดยรวมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1.1 ต่อปี (ตารางที่ 8.4)

ภาพที่ 8.5 ดัชนีผลผลิต ปัจจัยนำเข้า และผลิตภาพ ในอุตสาหกรรม Broadacre รายปี
ระหว่างปีงบประมาณ 1977/78 – 2014/15



หมายเหตุ: ดัชนีปี 1977/78 = 100

ที่มา: ABARES Australian Agricultural and Grazing Industries Survey, cited in Xia, Zhao, & Valle, 2017a, *Productivity in the broadacre and dairy industries, figure 3.*

³ ได้แก่ การปลูกพืช (Cropping) การปลูกพืชร่วมกับการเลี้ยงสัตว์ (Mixed Crop-livestock) การเลี้ยงโคเนื้อ และการเลี้ยงแกะ

ตารางที่ 8.4 อัตราการขยายตัวของผลผลิต ปัจจัยนำเข้า และผลิตภาพ ในอุตสาหกรรม Broadacre ของออสเตรเลีย ช่วงปีงบประมาณ 1977/78 – 2014/15

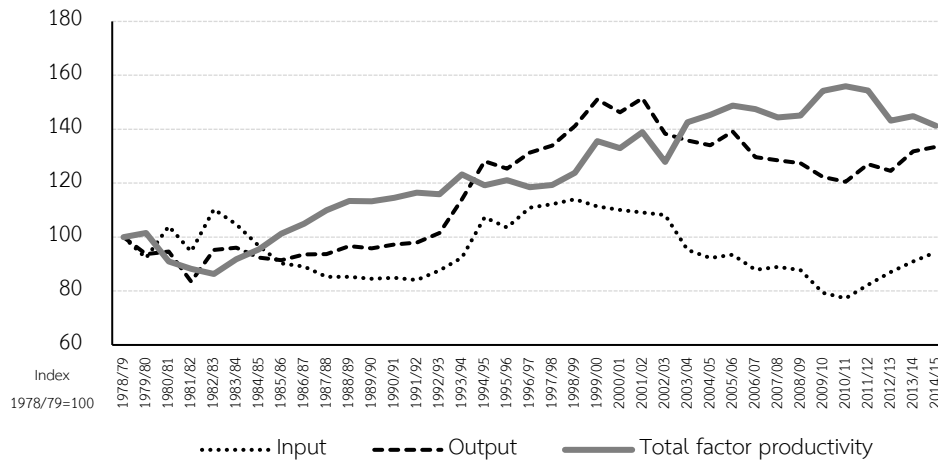
หน่วย: ร้อยละต่อปี

	ผลิตภาพโดยรวม (TFP)	ผลผลิต (Output)	ปัจจัยนำเข้า (Input)
Broadacre ทั้งหมด	1.1	0.1	-1
การปลูกพืช	1.5	2.6	1.2
การปลูกพืชรวมกับการเลี้ยงสัตว์	0.9	-0.8	-1.8
การเลี้ยงโคนม	1.3	1.1	-0.2
การเลี้ยงแกะ	0.3	-2.6	-2.9

ที่มา: ABARES Australian Agricultural and Grazing Industries Survey, cited in Xia, Zhao, & Valle, 2017a, *Productivity in the broadacre and dairy industries, table 1.*

สำหรับอุตสาหกรรมนมและผลิตภัณฑ์นั้นเป็นตัวอย่างที่ดีของการแสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปทำให้ผลิตภาพเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากเกิดการปรับโครงสร้าง ทั้งนี้ อุตสาหกรรมนมและผลิตภัณฑ์เป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายที่จะต้องถูกปฏิรูปตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1970 และในที่สุดเมื่อเดือนกรกฎาคม ปี 2000 มาตรการช่วยเหลือด้านราคาในอุตสาหกรรมดังกล่าวถูกยกเลิกทั้งหมดเป็นที่เรียบร้อย การยกเลิกมาตรการอุดหนุนต่าง ๆ ทำให้อุตสาหกรรมนมและผลิตภัณฑ์มีการปรับตัวอย่างมาก และทำให้ผลิตภาพโดยรวมขยายตัวมากกว่าในอุตสาหกรรม Broadacre โดยระหว่างปีงบประมาณ 1978/79 ถึง 2014/15 ผลิตภาพโดยรวมของอุตสาหกรรมนมและผลิตภัณฑ์ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 1.5 ต่อปี โดยเป็นผลมาจากผลผลิตที่ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 1.3 ต่อปี ขณะที่ปัจจัยนำเข้าลดลงเฉลี่ยร้อยละ 0.2 ต่อปี (Xia, Zhao, & Valle, 2017b, p.199) (ภาพที่ 8.6)

ภาพที่ 8.6 ดัชนีผลผลิต ปัจจัยนำเข้า และผลิตภาพ ในอุตสาหกรรมนมและผลิตภัณฑ์ รายปี
ระหว่างปีงบประมาณ 1978/79 – 2014/15



หมายเหตุ: ดัชนีปี 1978/79 = 100

ที่มา: ABARES Australian Dairy Industry Survey, cited in Xia, Zhao, & Valle, 2017a, *Productivity in the broadacre and dairy industries*, figure 9.

การปฏิรูปภาคเกษตรกรรมทำให้ในปัจจุบันออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการอุดหนุนผู้ผลิตในภาคเกษตรกรรมในระดับต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ โออีซีดี (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) โดยในปี 2017 ออสเตรเลียมีการสนับสนุนแก่ผู้ผลิต (Producer Support Estimation: PSE) 779 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นร้อยละ 1.7 ของ Gross Farm Receipts (OECD, 2018a, p.111) ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่ม OECD ด้วยกัน เช่น สหรัฐฯ ที่มี PSE ประมาณ 4 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือการสนับสนุนผู้ผลิตภาคเกษตรกรรมในสหภาพยุโรป (European Union: EU) ที่สูงถึง 9 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ทำให้การสนับสนุนภาคเกษตรกรรมโดยรวม (Total Support Estimation: TSE) ของออสเตรเลียอยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 0.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เท่านั้น โดยส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนบริการทั่วไป (General Services Support Estimate: GSSE) ที่ให้แก่ภาคเกษตรกรรม เช่น การวิจัยและพัฒนาเพื่อพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ การให้การศึกษาและฝึกอบรม เป็นต้น ซึ่งมีมูลค่า 1,006 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2017 (ตารางที่ 8.5)

ตารางที่ 8.5 ประมาณการการสนับสนุนภาคเกษตรกรรมของประเทศต่าง ๆ ในปี 2017

หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

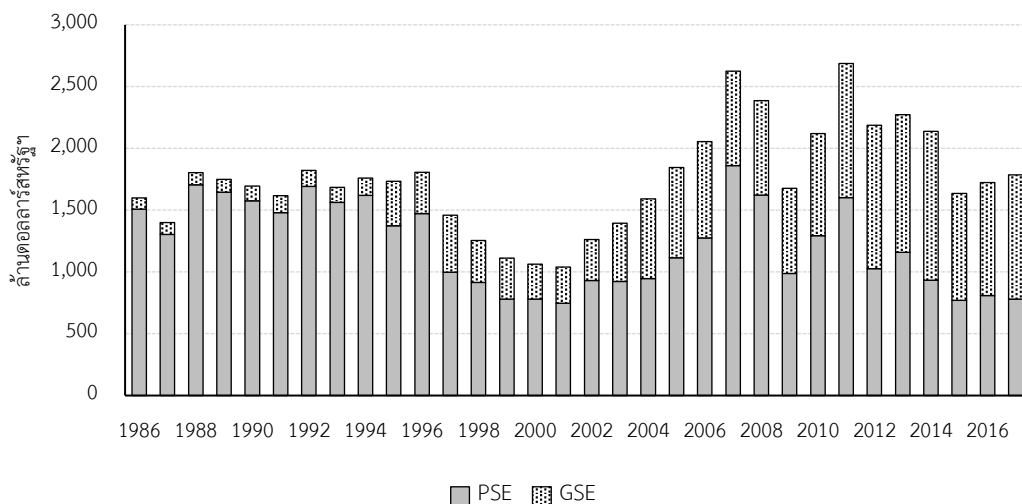
	TSE*	PSE*	GSSE*	อื่น ๆ
ประเทศกลุ่ม OECD				
สหภาพยุโรป (EU)	104,501	93,150	10,580	771
สหรัฐฯ	96,161	39,606	10,471	46,084
ญี่ปุ่น	51,281	42,494	8,780	6
ตุรกี	15,807	13,418	2,389	0
สวีเดน	6,855	6,119	731	5
แคนาดา	6,172	4,534	1,636	3
เม็กซิโก	5,281	4,167	586	528
นอร์เวย์	3,155	2,899	166	90
ออสเตรเลีย	1,785	779	1,006	0
อิสราเอล	1,643	1,437	206	0
จอร์เจีย	835	405	430	0
นิวซีแลนด์	526	145	381	0
ไอร์แลนด์	251	239	11	1
รวม OECD	315,466	227,921	40,090	47,456
ประเทศอื่น ๆ				
จีน	239,315	204,277	35,038	0
รัสเซีย	11,411	9,864	1,359	188
ฟิลิปปินส์	8,347	6,811	1,536	0
บราซิล	7,063	3,479	2,328	1,256
โคลัมเบีย	2,868	2,356	512	0
เวียดนาม	1,515	960	554	0
คาซัคสถาน	1,271	511	285	475
แอฟริกาใต้	712	402	310	0

หมายเหตุ: * TSE (Total Support Estimation) หมายถึง การสนับสนุนภาคเกษตรกรรมโดยรวม ซึ่งประกอบไปด้วย การสนับสนุนที่ให้แก่ผู้ผลิตโดยตรง หรือ PSE (Producer Support Estimation) และการสนับสนุนด้านบริการทั่วไปในภาคเกษตรกรรม หรือ GSSE (General Services Support Estimate) เช่น การพัฒนาคุณภาพการผลิตผ่านการวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) การฝึกอบรมและให้ความรู้ทางการเกษตร (Agricultural Training and Education) บริการด้านการตรวจสอบคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร ปังจัยการผลิตทางการเกษตร และสิ่งแวดล้อม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น (OECD, 2003)

ที่มา: OECD, 2018b, *Producer and consumer support estimates database*.

ในปัจจุบันออสเตรเลียไม่มีการใช้นโยบายหรือมาตรการใด ๆ เพื่อสนับสนุนด้านราคาให้กับเกษตรกร ทำให้ราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศออสเตรเลียเท่ากับราคาในตลาดโลก สำหรับการสนับสนุนแก่ผู้ผลิตโดยตรงหรือ PSE ในปี 2017 นั้น ประมาณร้อยละ 46 เป็นการสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิต ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบน้ำชลประทานในแต่ละฟาร์ม และการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภาวะแล้ง สำหรับการสนับสนุนบริการทั่วไป หรือ GSSE นั้น ร้อยละ 51 เป็นการนำไปใช้เพื่อการวิจัยและพัฒนาในโครงการที่เรียกว่า Agricultural Knowledge and Innovation System ส่วนอีกร้อยละ 34 เป็นเงินพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งนี้มีข้อน่าสังเกตว่า ภายหลังจากการปฏิรูปเศรษฐกิจ ออสเตรเลียได้ลดการสนับสนุนภาคเกษตรกรรมในส่วนของ PSE อย่างต่อเนื่อง และเปลี่ยนไปสนับสนุนในรูปของ GSSE แทน ทำให้สัดส่วนของ GSSE เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6 ของการสนับสนุนทั้งหมด (TSE) ในช่วงปี 1986-1988 เป็นร้อยละ 56 ในปี 2017 (OECD, 2018a, p.111) (ภาพที่ 8.7)

ภาพที่ 8.7 ประมาณการการสนับสนุนภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย ระหว่างปี 1986 - 2017



ที่มา: OECD, 2018b, *Producer and consumer support estimates database*.

5. การเปรียบเทียบการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมของนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย

จากการศึกษาในระยะที่ 1 ซึ่งศึกษาถึงการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมในประเทศนิวซีแลนด์ พบว่า การที่นิวซีแลนด์มีการปรับโครงสร้าง จากการเป็นประเทศที่ให้การคุ้มครองสูงกับภาคเกษตรกรรมและให้การอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ จำนวนมาก มาเป็นการใช้ระบบตลาดอย่างสมบูรณ์และยกเลิกการอุดหนุนทั้งหมด ทำให้ภาคเกษตรกรรมของนิวซีแลนด์มีความเข้มแข็งขึ้นอย่างมาก มีการปรับปรุงด้านการวิจัยและพัฒนาในภาคเกษตรกรรม ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพการผลิตในภาคการเกษตรสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และภาคการเกษตรของนิวซีแลนด์มีความเข้มแข็งจนมีศักยภาพจนเป็นผู้ส่งออกสำคัญอันดับ 1 ของโลกในสินค้าหลายรายการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนมและผลิตภัณฑ์นม รวมทั้งทำให้นิวซีแลนด์สามารถแข่งขันกับประเทศที่มีการคุ้มครองและการอุดหนุนสูงอย่างสหภาพยุโรปและสหรัฐฯ

สำหรับภาคเกษตรกรรมของประเทศออสเตรเลียนั้นเคยมีการคุ้มครองสูง ก่อนที่ออสเตรเลียจะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี 1980 และมีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้มีการคุ้มครองภาคเกษตรกรรมลดลง อย่างไรก็ตาม กระบวนการเปิดเสรี (Liberalisation) ของออสเตรเลียนั้นไม่ใช่นำไปสู่การเปิดเสรีอย่างสมบูรณ์ (Complete Liberalisation) เหมือนกับประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งทำการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมหลังประเทศออสเตรเลีย โดยปัจจุบันนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่ไม่มีการคุ้มครอง (Protection) และการอุดหนุน (Subsidy) ในภาคเกษตรกรรม แต่ก็สามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ในโลกได้ ขณะที่ออสเตรียกลับใช้นโยบายในเรื่องการอุดหนุนภาคการเกษตรมากกว่าการคุ้มครองสินค้าเกษตรโดยใช้ Tariff ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วมี Welfare Loss น้อยกว่าการคุ้มครองด้วย Tariff

6. สรุป

ในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา เศรษฐกิจของประเทศออสเตรียมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูปเศรษฐกิจในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ที่เป็นการปฏิรูปทั้งในส่วนเศรษฐกิจมหภาคและจุลภาค การปฏิรูปดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มผลิตภาพของประเทศ ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจและอุตสาหกรรมของประเทศออสเตรีย ทั้งนี้ การปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศออสเตรียเกิดขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจโลกมีการเปลี่ยนแปลง โดยมีการบูรณาการระหว่างกันมากขึ้น ซึ่งหลายประเทศในขณะนั้นก็ทำการปฏิรูปเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน เช่น ซิลี อังกฤษ สหรัฐฯ และนิวซีแลนด์ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรียมี

ความแตกต่างจากหลายประเทศ กล่าวคือ ได้ผนวกเอาการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปเศรษฐกิจทั้งประเทศนี้ด้วย เช่นเดียวกับกรณีประเทศนิวซีแลนด์⁴

ก่อนการปฏิรูปในต้นทศวรรษที่ 1980 แม้ว่าภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียจะได้รับความช่วยเหลือ แต่ก็ถือว่าเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้นเมื่อเทียบกับความช่วยเหลือที่ภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศได้รับ รวมทั้งเมื่อเทียบกับสหรัฐฯ และประเทศในทวีปยุโรป ความช่วยเหลือดังกล่าวมีขึ้นเพื่อรักษาระดับรายได้ของเกษตรกร รวมทั้งเพื่อชดเชยต้นทุนทางการผลิตที่เกษตรกรต้องเผชิญ อันเกิดจากมาตรการช่วยเหลือภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุดหนุนในภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ความช่วยเหลือสำหรับภาคเกษตรกรรมในช่วงก่อนการปฏิรูปเศรษฐกิจ อาทิ มาตรการช่วยเหลือด้านราคาและการตลาดสำหรับสินค้าที่อ่อนไหว เช่น นมและผลิตภัณฑ์ น้ำตาล ยาสูบ รวมทั้งมาตรการอุดหนุนเพื่อลดต้นทุนวัตถุดิบสำหรับเกษตรกร

อย่างไรก็ตาม มาตรการช่วยเหลือที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการบิดเบือนของสัญญาณราคา (Price Signal) ซึ่งทำให้การจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น ในต้นทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลออสเตรเลียจึงเริ่มยกเลิกมาตรการแทรกแซงในภาคเกษตรกรรมหลายประการที่ทำให้เกิดการบิดเบือนของราคาสินค้าเกษตรและต้นทุนวัตถุดิบ ผลจากการปฏิรูปดังกล่าวทำให้ในปัจจุบันออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการอุดหนุนผู้ผลิตในภาคเกษตรกรรมในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่ม OECD การปฏิรูปดังกล่าวทำให้มาตรการช่วยเหลือภาคเกษตรกรรมต่าง ๆ ลดลง ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรใหม่ ซึ่งมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการเติบโตด้านผลิภาพการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการผลิตผลิตภัณฑ์จากนม การเพาะปลูกธัญพืช และการเลี้ยงสัตว์

⁴ สำหรับรายละเอียดการปฏิรูปประเทศนิวซีแลนด์ โปรดดู ศุภชัย ศุภลาศัย และคณะ. (2561). ปฏิรูปนิวซีแลนด์ บทเรียนสำหรับประเทศไทย เล่ม 1 . กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ส่วนที่ 4

นโยบายอื่นๆ ของออสเตรเลียที่น่าสนใจ

บทที่ 9

ธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง และธุรกิจครอบครัว (Small and Family Enterprises) ในออสเตรเลีย

1. ความเข้าใจเบื้องต้นในธุรกิจครอบครัวในออสเตรเลีย

ธุรกิจครอบครัวในออสเตรเลียมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยธุรกิจครอบครัวคิดเป็นร้อยละ 70 ของธุรกิจทั้งหมดของออสเตรเลีย โดยสร้างรายได้เฉลี่ยร้อยละ 12 ล้านดอลลารออสเตรเลียต่อปี มีการจ้างงานเฉลี่ยร้อยละ 37 คน ซึ่งธุรกิจครอบครัวนั้นไม่ได้แบ่งจากขนาดของธุรกิจ แต่เป็นธุรกิจที่มีการตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจขึ้นอยู่กับตัวเจ้าของบริษัทซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งธุรกิจ หรือเป็นทายาทที่สืบทอดอำนาจจากผู้ก่อตั้งธุรกิจ นอกจากนี้การบริหารธุรกิจครอบครัวยังมีเครือข่ายเข้ามาช่วยในการบริหารธุรกิจด้วย (KPMG, 2018; Kraiczy, 2013)

ลักษณะของธุรกิจครอบครัวในออสเตรเลียส่วนใหญ่เป็นธุรกิจของเจ้าของรุ่นบุกเบิก โดยทรัพย์สินรวมของธุรกิจครอบครัวทั้งหมดอยู่ที่ 4.3 ล้านล้านดอลลารออสเตรเลีย และสินทรัพย์ของธุรกิจที่เจ้าของเป็นรุ่นบุกเบิก (First Generation) ที่ประมาณ 3 ล้านล้านดอลลารออสเตรเลีย โดยร้อยละ 81 ของเจ้าของกิจการวางแผนจะวางมือในอีก 10 ปีข้างหน้า เจ้าของกิจการร้อยละ 41 ประสงค์จะส่งมอบกิจการให้สมาชิกในครอบครัวรุ่นถัดไป แต่อีกร้อยละ 44 วางแผนที่ขายกิจการให้คนนอก อายุเฉลี่ยของกิจการอยู่ที่ 32 ปี ในขณะที่อายุเฉลี่ยของเจ้าของกิจการอยู่ที่ 55 ปี ระยะเวลาในการเป็นผู้บริหารอยู่ที่ 17 ปี การบริหารธุรกิจครอบครัวของออสเตรเลียน้อยกว่าร้อยละ 34 มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารอย่างเป็นทางการ (Formal Board) อีกร้อยละ 28 มีการบริหารงานในรูปสภาครอบครัว (Family Council) ปัญหาของธุรกิจที่สำคัญ คือ การทำความเข้าใจในกลุ่มสมาชิกครอบครัว (Communication) การยอมรับในตัวสมาชิกครอบครัวที่เป็นผู้บริหารกิจการ (Leadership and Control) และการเลือกโครงสร้างความเป็นเจ้าของที่เหมาะสมสำหรับสมาชิกครอบครัวรุ่นถัดไป

2. สถานการณ์ธุรกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง ปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้น

ธุรกิจ SMEs มีบทบาทและความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของออสเตรเลีย จากข้อมูลของ Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman (ASBFEO) แสดงให้เห็นว่า ในปี 2015 ผู้ประกอบการ SMEs คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมดในออสเตรเลีย ก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศคิดเป็นร้อยละ 45 ของการจ้างงานรวม และการสร้างมูลค่าเพิ่มคิดเป็นร้อยละ 33 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

เมื่อพิจารณาจากสาขาเศรษฐกิจ พบว่า ธุรกิจ SMEs กระจายอยู่เกือบทุกสาขาเศรษฐกิจ โดยภาคเกษตรกรรมและภาคบริการประเภทให้เช่าและบริการด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นสาขาเศรษฐกิจที่ผู้ประกอบการ SMEs เข้าไปมีส่วนร่วมสูงสุด สะท้อนจากการสร้างมูลค่าเพิ่มของธุรกิจ SMEs ในปี 2015 คิดเป็นประมาณร้อยละ 80 ของมูลค่าเพิ่มรวม ขณะที่ธุรกิจประเภทที่ต้องใช้เงินลงทุนและแรงงานสูง อาทิ ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม พบว่า ธุรกิจ SMEs ไม่ค่อยมีบทบาทในสาขาเศรษฐกิจดังกล่าว โดยมีส่วนร่วมในการสร้างมูลค่าเพิ่มเพียงร้อยละ 6 ร้อยละ 6 และร้อยละ 7 ของมูลค่าเพิ่มรวม ตามลำดับ

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีขนาดทางเศรษฐกิจเล็ก กำลังซื้อภายในประเทศไม่เพียงพอต่อขนาดการผลิตที่เกิดประสิทธิภาพหรือการผลิตที่เกิดการประหยัดอันเนื่องมาจากขนาด (Economies of Scale) ดังนั้น ออสเตรเลียจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการค้าเพื่อให้ผู้ประกอบการภายในประเทศสามารถส่งออกผลผลิตส่วนเกินไปยังตลาดโลกได้ และการเพิ่มบทบาทของภาคการค้าระหว่างประเทศไม่เพียงแต่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่เท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ แต่ผู้ประกอบการ SMEs ก็สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งออกสินค้าไปยังตลาดทั่วโลกได้ด้วย

จากข้อมูลสถิติการส่งออกสินค้าของออสเตรเลียปี 2014 แบ่งตามขนาดของกิจการ พบว่ามีจำนวนผู้ประกอบการทั้งสิ้น 19,965 ราย ที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการส่งออก จากจำนวนดังกล่าวร้อยละ 44.1 เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก สะท้อนให้เห็นว่าผู้ประกอบการขนาดเล็กสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดการพัฒนาทางเทคโนโลยีสารสนเทศส่งผลให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กมีต้นทุนในการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศลดลง ซึ่งจะเห็นว่าแนวโน้มการเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งออกสินค้าของผู้ประกอบการขนาดเล็กมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ด้านผู้ประกอบการขนาดกลางและผู้ประกอบการขนาดใหญ่ คิดเป็นจำนวนร้อยละ 46.1 และ 9.9 ตามลำดับ รายละเอียดทั้งหมดแสดงในตารางที่ 9.1

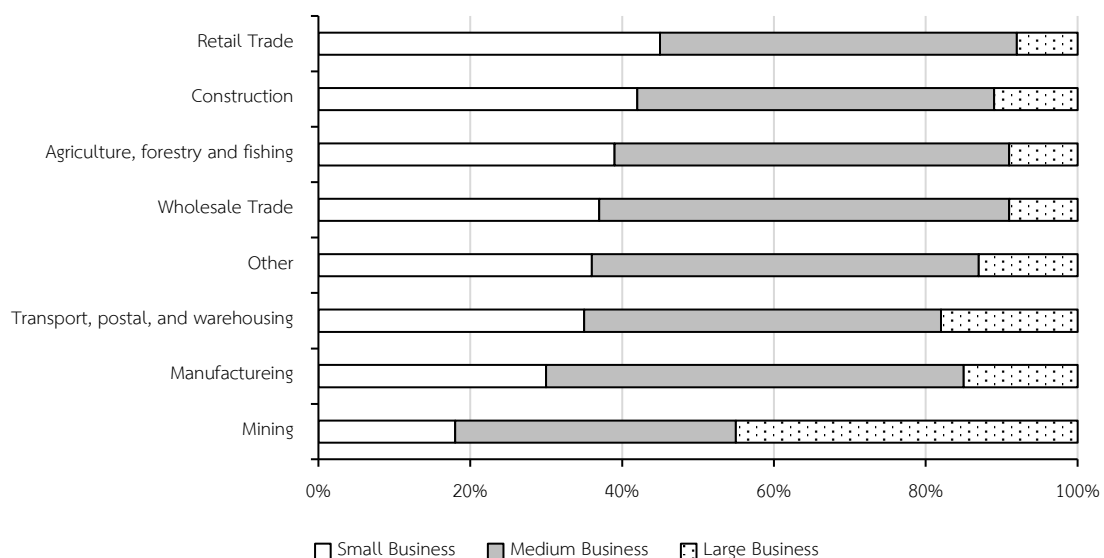
ตารางที่ 9.1 จำนวนผู้ประกอบการ SMEs ที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับการส่งออก

Business Size	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Large business	4,375	4,411	5,932	4,274	4,207	4,206	4,211	4,474
Medium business	21,666	21,670	20,787	20,857	20,753	20,577	20,464	20,867
Small business	16,613	17,017	16,540	17,521	17,774	18,297	18,370	19,965
Total exporters	42,654	43,098	43,259	42,652	42,734	43,080	43,045	45,306
% Small business	38.9	39.5	38.2	41.1	41.6	42.5	42.7	44.1

ที่มา : Australian Bureau of Statistics (ABS)

หากพิจารณาจากสาขาเศรษฐกิจที่ผู้ประกอบการ SMEs มีส่วนร่วมในการส่งออก พบว่า ภาคค้าปลีก ภาคการก่อสร้าง และภาคเกษตรกรรม เป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีจำนวนผู้ประกอบการขนาดเล็กคิดเป็นสัดส่วนสูงสุด จากข้อมูลปี 2014 จำนวนผู้ประกอบการขนาดเล็กในสาขาเศรษฐกิจที่กล่าวมาข้างต้นคิดเป็นร้อยละ 43 ร้อยละ 41 และร้อยละ 40 ของจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมด ตามลำดับ ในทางกลับกันอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนสูง พบว่า มีจำนวนผู้ประกอบการขนาดเล็กเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น ที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการส่งออก

ภาพที่ 9.1 สัดส่วนของผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ทำธุรกิจส่งออกแบ่งตามจำนวน



ที่มา: Australian Bureau of Statistics (ABS)

แม้ว่าผู้ประกอบการ SMEs จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับภาคการค้าระหว่างประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญ แต่หากพิจารณาถึงส่วนแบ่งรายได้ที่ผู้ประกอบการ SMEs ได้รับจากการส่งออกจะเห็นภาพที่แตกต่างออกไป โดยที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กมีมูลค่าการส่งออกรวมเท่ากับ 1.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากการส่งออกรวมเท่ากับ 273 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.5 เท่านั้น ในขณะที่ผู้ประกอบการรายใหญ่มีสัดส่วนมูลค่าการส่งออกคิดเป็นร้อยละ 95.1 ของการส่งออกทั้งหมด แม้ว่าจะมีจำนวนผู้ประกอบการคิดเป็นเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นจากจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมด โดยที่สาขาเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการส่งออกสูงสุด คือ อุตสาหกรรมเหมืองแร่

เนื่องจากเศรษฐกิจของออสเตรเลียต้องพึ่งพิงการค้าระหว่างประเทศ ส่งผลให้ผู้ประกอบการภายในประเทศต้องเผชิญกับการแข่งขันและปรับตัวตามแนวโน้มตลาดโลก นอกจากนี้ จากสถิติการส่งออกของออสเตรเลียที่สินค้าส่งออกที่สำคัญ คือ เหมืองแร่ ส่งผลให้ออสเตรเลียต้องเผชิญกับปัญหา Dutch Disease หมายถึง การที่ประเทศพึ่งพารายได้จากการใช้ทรัพยากรภายในประเทศจนส่งผลลบให้กับเศรษฐกิจโดยรวม จากงานศึกษาของ Roos (2011) พบว่า ออสเตรเลียประสบปัญหาการแข็งค่าของอัตราแลกเปลี่ยน และอัตราเงินเฟ้อภายในประเทศสูงขึ้นจนทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีความสามารถในการแข่งขันลดลง อีกทั้งยังประสบปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่ภาคที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น

ปัญหาที่สำคัญอีกประการที่ผู้ประกอบการ SMEs ในออสเตรเลียประสบปัญหา นั่นคือสภาพแวดล้อมที่ผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจอยู่นั้นมีต้นทุนการดำเนินงานสูง จากผลการสำรวจของ OECD (2012) ที่สำรวจต้นทุนการประกอบธุรกิจในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว พบว่า ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีต้นทุนการดำเนินธุรกิจสูง (High Cost Operating Environment) โดยปรับเพิ่มขึ้นจากประเทศที่มีต้นทุนในระดับกลางตั้งแต่ปี 2008 ซึ่งต้นทุนที่สูงขึ้น ประกอบด้วย ค่าขนส่งสินค้า ค่าจ้างแรงงาน ฯลฯ ผู้ประกอบการ SMEs จะได้รับผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง (KPMG, 2013) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีผู้เข้าแข่งขันรายใหม่จากประเทศจีนและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีความได้เปรียบเรื่องค่าแรงต่ำ

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ การยกระดับความสามารถในการผลิตไปสู่ผลผลิตที่สร้างมูลค่าเพิ่มที่สูงขึ้น ดังนั้น การคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ จึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของผู้ประกอบการ งานศึกษาของ Green and Ross (2012) ได้สรุปข้อแตกต่างการดำเนินธุรกิจของ

ผู้ประกอบการที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีต้นทุนการดำเนินธุรกิจต่ำเปรียบเทียบกับต้นทุนที่สูงไว้ โดยรายละเอียดแสดงให้เห็นจากตารางที่ 9.2

ตารางที่ 9.2 สภาพแวดล้อมการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ

	Low Cost Environment	High Cost Environment
Normal basis for competition:	Lowest cost	Highest Value for Money
Focus:	Efficiency	Efficiency + Effectiveness
Time horizon:	Short Term	Long Term
Innovation focus:	Tactical Problem Solving	Strategic Innovation
Innovation Behavior :	Arbitrage	Value Creation & Value Appropriation
Government Policy Tools:	Supply Side	Demand Side
Mindset:	Owner	Custodian
Profit use:	Pocket	Re-Invest

เมื่อพิจารณาการสร้างสรรค์นวัตกรรมของผู้ประกอบการในออสเตรเลียแบ่งตามขนาดของกิจการ จากข้อมูลปี 2014 พบว่า ในภาพรวมของการดำเนินธุรกิจผู้ประกอบการขนาดเล็กร้อยละ 60 มีการนำนวัตกรรมมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ขณะที่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่มีการประยุกต์ใช้สูงถึงร้อยละ 80 เนื่องจากความพร้อมทางด้านเงินทุนเพื่อค้นคว้าและพัฒนาของผู้ประกอบการขนาดใหญ่มีความพร้อมมากกว่า เมื่อพิจารณารายละเอียดของกิจกรรมที่มีการนำนวัตกรรมมาใช้จะเห็นถึงความแตกต่างมากขึ้นระหว่างผู้ประกอบการขนาดเล็กกับผู้ประกอบการขนาดใหญ่ จากตารางที่ 9.3 จะพบว่าการนำนวัตกรรมเพื่อช่วยยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารงาน (Operational Processes) ที่ผู้ประกอบการรายเล็ก ร้อยละ 22 จากทั้งหมดเท่านั้นที่มีการประยุกต์ใช้นวัตกรรม ในขณะที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ร้อยละ 44 ยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานด้วยนวัตกรรม ซึ่งสูงกว่าผู้ประกอบการขนาดเล็กมากกว่าเท่าตัว อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการนำเสนอผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ของผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดใหญ่จะเห็นว่าไม่แตกต่างกันมากนัก

ตารางที่ 9.3 การประยุกต์ใช้นวัตกรรมของผู้ประกอบการแบ่งตามกิจกรรมและขนาด ปี 2013/14

Innovation activity - new or improved:	0-4 persons	5-19 persons	20-199 persons	200 or more persons
	%	%	%	%
Goods/services	19	31	34	35
Operational processes	13	22	34	44
Organization/managerial processes	16	29	39	53
Marketing methods	16	26	31	40
Any innovative activity	40	60	67	80

ที่มา : ABS Catalogue No. 81670: Characteristics of Australian Business 2013-14 - Summary.

การประยุกต์ใช้นวัตกรรมเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ผู้ประกอบการได้รับ จากข้อมูลของ Australian Bureau of Statistics (ABS) แสดงให้เห็นว่า จากการที่ผู้ประกอบการลงทุนในเทคโนโลยีที่ทันสมัยส่งผลให้ประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวมในกรณีของผู้ประกอบการขนาดเล็กเพิ่มขึ้นร้อยละ 28 หากพิจารณาถึงรายละเอียดของกิจกรรม พบว่า การเพิ่มขึ้นของยอดขายได้รับประโยชน์มากที่สุดจากการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีแบบใหม่ โดยที่ยอดขายเพิ่มขึ้นร้อยละ 41 เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ยังไม่มีการยกระดับประสิทธิภาพ ในส่วนของผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่มีสัดส่วนความสำเร็จต่อการประยุกต์ใช้นวัตกรรมในอัตราที่สูงกว่า โดยกิจการมีประสิทธิภาพโดยรวมสูงขึ้นร้อยละ 36 และยอดขายเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 62 รายละเอียดทั้งหมดแสดงให้เห็นจากตารางที่ 9.4 สาเหตุที่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่มีสัดส่วนความสำเร็จที่สูงกว่าเกิดจากความพร้อมในการเสนอขายผลิตภัณฑ์เชิงพาณิชย์ที่สูงกว่า ทั้งจากเรื่องการผลิตผลิตภัณฑ์ ช่องทางการขาย และความสามารถในการทำกำไร แม้ว่าผู้ประกอบการขนาดเล็กจะเป็นผู้คิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ ในสัดส่วนที่สูง สะท้อนจากข้อมูลปี 2013 พบว่า มีผู้ประกอบการขนาดเล็กจำนวน 285,000 ราย ที่มีการนำเสนอนวัตกรรมใหม่ ๆ เข้าสู่ตลาด เปรียบเทียบกับผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่มีเพียง 2,972 รายเท่านั้น

**ตารางที่ 9.4 ผลการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของภาคธุรกิจจากนวัตกรรม
 ปี 2013/14 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า**

Activity	0-4 persons	5-19 persons	20-199 persons	200 + persons
Increases in:	% of businesses	% of businesses	% of businesses	% of businesses
ยอดขาย	31	41	55	62
ความสามารถทำกำไร	22	30	37	46
การจ้างงาน	7	22	41	44
การส่งออก	1	2	3	9
การลงทุนใน IT	13	23	38	43
การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต	17	28	35	36

ที่มา : ABS Cat No. 8167.0 Selected Characteristics of Australian Business, 2013-14 and ASBFEO calculations.

ปัจจุบันภาคธุรกิจภายในประเทศออสเตรเลียกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง จากการผลิตสินค้าที่มีการใช้ทุนเข้มข้นยกระดับไปเป็นการผลิตที่มีการใช้ความรู้เข้มข้น (Knowledge-Intensive) เพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว ตัวอย่างกิจการที่เป็น SMEs ที่มีการใช้ความรู้เข้มข้นในการสร้างมูลค่าเพิ่ม ได้แก่ ธุรกิจออกแบบ ธุรกิจการจัดทำกลยุทธ์การตลาด ธุรกิจให้คำปรึกษาด้านวิศวกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีตัวอย่างผู้ประกอบการที่ประสบความสำเร็จจากการใช้ความรู้เข้มข้นในการสร้างผลกำไร แต่ในภาพรวมจะพบว่าความสำเร็จกระจุกตัวอยู่แค่กลุ่มผู้ประกอบการในวงจำกัดเท่านั้น สะท้อนจากสัดส่วนการลงทุนในสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Investments) ได้แก่ การค้นคว้าและพัฒนา (R&D) เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น จากงานศึกษาของ Green, R. และ Ross, G. (2012) แสดงให้เห็นว่า ผู้ประกอบการของออสเตรเลียมีสัดส่วนการลงทุนในสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ต่ำกว่าผู้ประกอบการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งกรณีนี้ คือ ผู้ประกอบการในสวีเดน โดยสาขาภาคการผลิตและภาคบริการของออสเตรเลียมีการลงทุนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13 และ 7 ตามลำดับเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการในสวีเดนที่มีสัดส่วนการลงทุนสูงถึงร้อยละ 26 และ 11 ตามลำดับ ซึ่งการลงทุนในสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน กรณีของสวีเดน พบว่า การลงทุนมีส่วนร่วม (Contribution) ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพสูงถึงร้อยละ 29

จากข้อมูลของ ABS ในปี 2014 พบว่า ข้อจำกัดสำคัญต่อการประยุกต์ใช้นวัตกรรมของผู้ประกอบการออสเตรเลีย ประกอบด้วย การขาดทักษะในการคิดค้นหรือประยุกต์ใช้ ขาดเงินทุนที่จะใช้ในการลงทุนพัฒนา ต้นทุนการพัฒนาสูง ขาดตลาดในการขายสินค้า และบทบาทการกำกับดูแลของภาครัฐที่ยังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนา หากพิจารณากรณีของผู้ประกอบการขนาดเล็ก ปัญหาที่สำคัญที่สุดสองลำดับแรก คือ การขาดทักษะและเงินทุน คิดเป็นสัดส่วนผู้ประกอบการร้อยละ 22 และ 20 ของจำนวนผู้ประกอบการขนาดเล็กทั้งหมด สอดคล้องกับรายงานผลการสำรวจผู้ประกอบการในออสเตรเลียที่ให้ความเห็นว่าตลาดแรงงานภายในประเทศขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะด้านเทคโนโลยีและวิศวกรรมซึ่งทักษะทั้งสองด้านจำเป็นต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรม เมื่อพิจารณากรณีของผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ปัญหาขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด คิดเป็นร้อยละ 18 ของจำนวนผู้ประกอบการขนาดใหญ่ทั้งหมด แต่เนื่องด้วยความพร้อมทางด้านเงินทุนที่สูงกว่า ดังนั้น จึงไม่ประสบปัญหาเรื่องเงินทุนที่มีปัญหาเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องต้นทุนการพัฒนาที่สูงและบทบาทการกำกับดูแลของภาครัฐ รวมถึงขนาดของตลาดเป็นปัญหาที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดใหญ่ประสบเหมือนกัน

ตารางที่ 9.5 ข้อจำกัดต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมของผู้ประกอบการปี 2013/14

Firm size	Access to funds %	Development cost %	Lack of skills %	Technology access %	Regulations %	Standards %	Lack of demand %
0-4 persons	17.1	12.6	12.7	3.3	11.2	3.3	12.3
5-19 persons	20.7	17.5	22	3.4	12.8	4.9	14.8
20-199 persons	19.5	12.8	23	3.4	14	3.9	12.2
200+ persons	10.4	14.9	18.2	2.2	11.3	4.5	11.2

ที่มา : ABS Cat. No. 81670: Selected Characteristics of Australian Business, 2013-14 and ASBFEO calculations

ในส่วนของมูลค่าเงินลงทุนที่ผู้ประกอบการใช้จ่ายไปเพื่อการคิดค้นและพัฒนา (R&D) พบว่า การกระจายตัวสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่มีความพร้อมทางด้านเงินทุนสูงกว่า ดังนั้น สัดส่วนมูลค่าเงินลงทุนส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจึงเป็นของผู้ประกอบการขนาดใหญ่ โดยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 59 ของมูลค่าเงินลงทุนด้าน R&D ทั้งหมด ขณะที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กและกลางมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 17 และ 24 ตามลำดับเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามสาขาธุรกิจจะเห็นว่า มีบางธุรกิจที่

ผู้ประกอบการขนาดเล็กมีสัดส่วนการใช้จ่ายด้าน R&D ที่สูงกว่าผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ได้แก่ ธุรกิจการให้คำปรึกษาด้านอสังหาริมทรัพย์ นักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยผู้ประกอบการขนาดเล็กมีสัดส่วนการใช้จ่ายในสาขาธุรกิจดังกล่าวร้อยละ 54 และ 36 ตามลำดับ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากมูลค่าเงินลงทุนสูงสุดของแต่ละสาขาธุรกิจที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กลงทุนด้าน R&D คือ นักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ภาคการผลิต และเหมืองแร่ มีมูลค่าการลงทุนเท่ากับ 1,363 514 และ 390 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รายละเอียดทั้งหมดแสดงให้เห็นในตารางที่ 9.6

ตารางที่ 9.6 เงินลงทุนของผู้ประกอบการเพื่อ R&D แบ่งตามสาขาธุรกิจและขนาดของกิจการ ปี 2013/14

Industry	Small business \$m	Medium business \$m	Large business \$m	Total industry R&D \$m	Small business share %
Agriculture, forestry and fishing	58	123	62	243	24
Mining	390	469	1,972	2,830	14
Manufacturing	514	1,214	3,116	4,844	11
Electricity, gas, water and waste services	64	23	228	315	20
Construction	127	107	630	864	15
Wholesale trade	168	346	446	960	18
Retail trade	76	70	96	242	32
Accommodation and food services*	2	8	0	24	9
Transport, postal and warehousing	19	30	314	363	5
Information media and telecommunications	106	111	358	575	19
Financial and insurance services	79	212	2,802	3,093	3
Rental, hiring and real estate services	73	39	24	136	54
Professional, scientific and technical services	1,363	1,592	798	3,753	36
Administrative and support services	34	69	125	228	15
Public administration and safety*	4	15	0	27	15
Education and training*	9	11	0	25	35
Health care and social assistance	33	32	9	74	44
Arts and recreation services	8	41	64	113	7
Other services	50	49	43	141	35
Total	3,182	4,561	11,107	18,850	

ที่มา : ABS Cat. No. 81040 Research and Experimental Development, Businesses, Australia, (Sept. 2015).

* includes data not available for publication but included in total.

3. หน่วยงานที่ดูแลธุรกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง และแนวทางการดำเนินนโยบาย

ออสเตรเลียให้การสนับสนุนธุรกิจ SMEs มาอย่างต่อเนื่อง มีความหลากหลายทั้งในด้านสาขาธุรกิจและมาตรการที่ใช้ในการสนับสนุน ส่งผลให้ธุรกิจ SMEs เติบโตผ่านวัฏจักรทางธุรกิจของ SMEs ซึ่งจะมีผู้เล่นรายใหม่เข้ามาแข่งขันตลอด ขณะเดียวกันผู้ประกอบการที่ไม่สามารถแข่งขันได้ก็จะออกจากตลาดไป โดยส่วนหนึ่งที่ทำให้นโยบายการสนับสนุน SMEs ของออสเตรเลียเป็นไปอย่างต่อเนื่องเป็นเพราะภาคการเมืองของออสเตรเลียมีความต่อเนื่อง โดยพรรคที่เข้ามาเป็นรัฐบาลได้รับความนิยมและบริหารประเทศยาวนานกว่าหนึ่งทศวรรษ

หน่วยงานภาครัฐที่ให้การสนับสนุน SMEs ในออสเตรเลียที่สำคัญ ได้แก่ AUSIndustry ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของกระทรวงอุตสาหกรรม ท่องเที่ยว และทรัพยากร (Department of Industry, Tourism and Resources: DITR) โดยที่ AUSIndustry เน้นให้การสนับสนุนและให้คำปรึกษาธุรกิจ SMEs ด้านการค้าและวิจัย ช่องทางการจำหน่ายสินค้า เป็นต้น ความช่วยเหลือที่สำคัญในช่วงที่ผ่านมา เช่น กองทุนการลงทุนด้านนวัตกรรม (The Innovation Investment Fund) ที่มีขึ้นในปี 1998 ลักษณะของกองทุนเป็นการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน เป้าหมายหลักของโครงการเพื่อสนับสนุนให้เกิดการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา และส่งเสริมให้ธุรกิจในออสเตรเลียมีลักษณะเป็น Technology-based โดยกองทุนดังกล่าวมีจำนวนผู้ที่เข้าร่วมประมาณ 75 ราย ซึ่งจากการประเมินความสำเร็จของกองทุนพบว่า ประสบความสำเร็จเนื่องจากสามารถการเข้ามาร่วมทุนของภาครัฐช่วยลดต้นทุนการดำเนินการในช่วงแรกของภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคิดค้นนวัตกรรมที่มีต้นทุนช่วงเริ่มต้นสูง จึงเป็นการลดความเสี่ยงและส่งเสริมให้ธุรกิจที่เป็น Technology-based เติบโตมากขึ้น (Yencken et al, 2006)

ในปี 2015 รัฐบาลออสเตรียยังได้จัดตั้ง Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman (ASBFEO) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการ SMEs สามารถเข้าถึงหน่วยงานภาครัฐ และได้รับคำแนะนำช่วยเหลือได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น ASBFEO ก่อตั้งขึ้นภายใต้ Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman Act 2015 มีหน้าที่ที่สำคัญ คือ

- 1) สนับสนุนผู้ประกอบการ SMEs ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ นโยบาย และแนวทางการปฏิบัติ
- 2) ให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs ในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงาน และประเด็นที่มีการร้องขอ

หากพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายสนับสนุนผู้ประกอบการ SMEs ของหน่วยงานภาครัฐในระยะที่ผ่านมาพบว่ารัฐบาลของออสเตรเลียให้การสนับสนุนทั้งในด้านของค่าปรึกษาและเงินทุนแก่ธุรกิจ SMEs ในรูปแบบที่หลากหลาย จากการศึกษาของ Yencken et al. (2006) แสดงให้เห็นว่า ภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างสรรค์นวัตกรรมและมีการส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมของผู้ประกอบการอย่างต่อเนื่อง โดยคาดหวังว่านวัตกรรมจะส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ผลิตภัณฑ์ที่มีสามารถแข่งขันได้ในเชิงพาณิชย์ การเจริญเติบโตของธุรกิจและการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม แม้ที่ภาครัฐจะพยายามเข้ามาช่วยเหลือภาคธุรกิจ SMEs มาโดยตลอด แต่ผลลัพธ์การเติบโตของธุรกิจ SMEs ตามที่ภาครัฐคาดหวังให้เกิดขึ้นก็ยังคงต่ำกว่าที่คาด (Autio et al, 2007)

ปัญหาสำคัญที่ผู้ประกอบการต้องเผชิญหลังจากการคิดค้นนวัตกรรมหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ คือ การตลาดเชิงพาณิชย์ สะท้อนได้จากข้อมูลสำรวจความคิดเห็นของผู้ประกอบการในประเทศออสเตรเลียที่ผู้ประกอบการมากกว่าร้อยละ 15 ประสบปัญหาดังกล่าว ภาครัฐจึงได้มีการออกมาตรการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือผ่านโครงการ Commercialising Emerging Technologies (COMET) Program ซึ่งมีขึ้นในเดือนพฤศจิกายน 1999 โครงการ COMET เข้ามาช่วยเหลือโดยให้การสนับสนุน SMEs ในทุกสาขาเศรษฐกิจ โดยให้คำปรึกษาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งบริษัทไปจนถึงแนะนำการทำการตลาดเชิงพาณิชย์ และเนื่องจากโครงการ COMET มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ ๆ เข้ามาในตลาด และการคิดค้นนวัตกรรม ภาครัฐจึงมีการขยายระยะเวลาของโครงการไปจนถึงเดือนมิถุนายน 2011 และเงินสนับสนุนเพิ่มเติมอีกประมาณ 100 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

ภาครัฐยังมีการออกโครงการ The Commercial Ready Program มาเพิ่มเติมในปี 2004 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจ SMEs ทั้งในด้านของการค้นคว้าและวิจัยการตลาด ทั้งนี้ โครงการนี้มีความแตกต่างจาก COMET ตรงที่มุ่งเน้น SMEs ที่เป็นกลุ่ม Technology-based มีการสนับสนุนเงินทุนผ่านการร่วมทุนกับ SMEs เพื่อคิดค้นนวัตกรรม อีกทั้งยังให้ความร่วมมือผ่านสถาบันวิจัยของรัฐเพื่อสนับสนุนงานค้นคว้าและวิจัยต่าง ๆ เพื่อต่อยอดไปเป็นผลิตภัณฑ์เชิงพาณิชย์ ในปี 2005-2006 พบว่า มีจำนวนบริษัทประมาณ 600 บริษัทที่ได้รับการสนับสนุนผ่านโครงการนี้ The Commercial Ready Program ประสบความสำเร็จในการสนับสนุนให้ SMEs สามารถสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ได้ ก่อให้เกิดกิจกรรมในสาขาเศรษฐกิจที่แตกต่างไปจากเดิม และทำให้ SMEs กลุ่มที่เป็น Technology-based เติบโตขึ้น

เพื่อให้การช่วยเหลือ SMEs เป็นไปอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง ภาครัฐจึงกระจายการช่วยเหลือไปทุก รัฐ โดย SMEs สามารถประสานงานและขอความช่วยเหลือผ่านหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ที่ดำเนินธุรกิจอยู่ ได้ โดยนโยบายการช่วยเหลือในแต่ละพื้นที่จะมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของประเภทธุรกิจของ พื้นที่นั้น ๆ โดยแต่ละพื้นที่จะมีเงินทุนช่วยเหลือผ่านโครงการต่าง ๆ เป็นของตัวเอง ยกตัวอย่างเช่น รัฐ Victoria ได้ออกโครงการ Building Innovative Businesses Program เพื่อสนับสนุน SMEs ในพื้นที่ด้านการบริหารจัดการ และการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันเพื่อส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศมากขึ้น

การดำเนินนโยบายที่สำคัญอีกด้าน คือ ด้านการพัฒนาทักษะแรงงานภายในประเทศให้ตรงกับ ความต้องการของตลาดซึ่งต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงขึ้น โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและ วิศวกรรม ภาครัฐพยายามผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผ่านโครงการพัฒนาผู้ประกอบการ หรือ The Small Business Entrepreneurship Program and the Building Entrepreneurship in Small Business โดยโครงการดังกล่าวเป็นโครงการอบรมและให้ความรู้กับผู้ประกอบการ มีวัตถุประสงค์เพื่อ พัฒนาทักษะและแนวคิดของผู้ประกอบการ มีการสนับสนุนให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ รวมถึงการ ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ากับการทำงานมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งจาก โครงการดังกล่าวผู้ประกอบการหลายรายประสบความสำเร็จในการประยุกต์ใช้และสามารถสร้าง มูลค่าเพิ่มให้กับกิจการได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการที่ประสบความสำเร็จยังกระจุกตัวอยู่ในวงจำกัด

เนื่องจากปัญหาเรื่องการเข้าถึงความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐของผู้ประกอบการยังเป็น ปัญหาที่สำคัญของผู้ประกอบการในออสเตรเลีย ASBFEO จึงเข้ามาช่วยเหลือเพิ่มเติมในด้านดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินนโยบายสนับสนุนธุรกิจ SMEs มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ในปี 2016 ASBFEO ได้รับกรณี ติดต่อขอความช่วยเหลือจากผู้ประกอบการมากกว่า 2,000 คำร้องขอ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากผู้ประกอบการ ขนาดเล็ก เรื่องที่ร้องขอความช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นปัญหาทั่วไปด้านการดำเนินธุรกิจ ได้แก่ ปัญหาระบบ การเงิน การเข้าถึงสินเชื่อ เป็นต้น โดยที่รัฐควีนส์แลนด์ รัฐนิวส์เซาท์เวลส์ และรัฐวิกตอเรีย มีจำนวนผู้ส่ง คำร้องขอเข้ามาสูงที่สุดสามลำดับแรก คิดเป็นร้อยละ 28 23 และ 21 ของจำนวนคำร้องขอทั้งหมด ตามลำดับ

การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการ SMEs ของ ASBFEO มีส่วนในการแก้ปัญหาภาคธุรกิจได้ดี ช่วยให้การดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนเป็นไปอย่างราบรื่นมากขึ้น พิจารณาได้จากจำนวนคำร้องขอที่ส่งเข้ามาขอความช่วยเหลือจาก ASBFEO แล้วได้รับการแก้ไข มีเพียงร้อยละ 8 จากจำนวนคำร้องขอทั้งหมดเท่านั้น ที่มีการขอความช่วยเหลือเข้ามาอีกครั้งหรือต้องถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

4. ผลการจากดำเนินนโยบายสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ

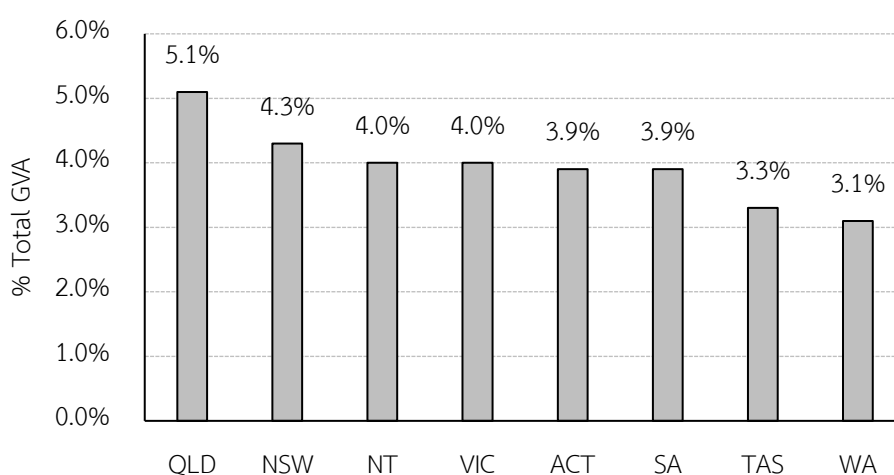
ธุรกิจ SMEs มีบทบาทสูงต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของออสเตรเลีย จากการที่เศรษฐกิจออสเตรเลียมีขนาดเล็กและเปราะบาง ดังนั้น ผู้ประกอบการภายในประเทศจึงต้องเผชิญการแข่งขันจากภายนอก ในระยะที่ผ่านมาออสเตรเลียมีขีดความสามารถในการแข่งขันลดลงจากการเข้ามาแข่งขันของผู้เล่นรายใหม่ โดยเฉพาะจากจีน ซึ่งมีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า จึงมีความจำเป็นที่อุตสาหกรรมในออสเตรเลียต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและยกระดับการผลิตของประเทศไปสู่การเป็น Knowledge-intensive มากขึ้น รัฐบาลของออสเตรเลียตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญของธุรกิจ SMEs เนื่องจากขนาดของกิจการที่มีขนาดเล็กจึงมีความยืดหยุ่นและสามารถตอบสนองต่อพฤติกรรมของผู้บริโภคและแนวโน้มการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ธุรกิจ SMEs จึงมีส่วนที่ก่อให้เกิดนวัตกรรมและการจ้างงานได้อย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงที่ผ่านมาจะมีบางธุรกิจที่ปิดตัวลง ขณะเดียวกันจะเกิดผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาแทนที่ ซึ่งพลวัตดังกล่าวส่งเสริมการเกิดนวัตกรรมและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบันนโยบายการสนับสนุน SMEs ของออสเตรเลียยังคงให้ความสำคัญกับการสร้างสรรค์เทคโนโลยีใหม่ ๆ โดยมุ่งเน้นภาคธุรกิจที่มีศักยภาพในการเติบโตสูง มีการส่งเสริมธุรกิจในกลุ่มนี้ตั้งแต่การหาช่องทางและวิธีการในการดำเนินธุรกิจ รวมถึงสนับสนุนช่องทางการขายผลิตภัณฑ์ในเชิงพาณิชย์ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ผู้ประกอบการส่วนหนึ่งมักจะประสบ นอกจากนี้ ภาครัฐยังคาดหวังว่าการมุ่งเน้นสนับสนุนภาคธุรกิจที่มีศักยภาพในการเติบโตสูงจะส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า ธุรกิจที่มีการเติบโตสูงและใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่นั้นมีส่วนการจ้างงานเพิ่มน้อยมาก โดยบริษัทเหล่านี้เลือกใช้เทคโนโลยีแทนการจ้างแรงงานเข้าไปทำงาน (Schaper, 2006)

ธุรกิจที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันการผลิตไปเป็น Knowledge-intensive คือ ธุรกิจที่เน้นการใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ได้แก่ กลุ่มวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ การออกแบบผลิตภัณฑ์หรือระบบงานทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และกลุ่มธุรกิจภาคการผลิต ที่ผู้ประกอบการรายเล็กมีส่วนสำคัญในการผลักดันการสร้างมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรม เช่น ธุรกิจการผลิตไวน์ อาหาร เป็นต้น ความสำเร็จจากการเปลี่ยนแปลงไปเป็น Knowledge-intensive ของผู้ประกอบการ SMEs สามารถสะท้อนได้จากส่วนแบ่งในการมีส่วนร่วมด้านการใช้จ่ายเพื่อการคิดค้นและพัฒนานวัตกรรม ข้อมูลปี 2014 หากเรียงลำดับจากภาคธุรกิจที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กมีส่วนการใช้จ่ายสูงสุด พบว่า สาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นักวิทยาศาสตร์และเทคนิค มีสัดส่วนสูงสุด รองลงมา คือ ภาคการผลิต เหมืองแร่ การค้า และก่อสร้าง ตามลำดับ

จากการผลักดันนโยบายการสนับสนุนผู้ประกอบการ SMEs ให้มุ่งเน้นการพัฒนาวัตกรรมการภาครัฐที่แม้ว่าจะยังกระจุกตัวอยู่บางอุตสาหกรรมแต่ก็เริ่มเห็นผลของการพัฒนาที่ชัดเจนขึ้น จากการศึกษาของ PwC (2016) ที่ได้ประมาณค่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้รับจากการที่ผู้ประกอบการ SMEs มีการพัฒนาไปสู่การผลิตแบบ Knowledge-intensive ส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจคิดเป็นมูลค่าเท่ากับ 49.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ¹ ตลอดช่วงระยะเวลา 10 ปีข้างหน้า หากพิจารณาการเติบโตทางเศรษฐกิจแบ่งตามรัฐ จะพบว่ารัฐควีนส์แลนด์มีอัตราการเติบโตสูงสุดเท่ากับร้อยละ 5.1 รองลงมา เป็นนิวส์เซาท์เวลส์ นอร์เทิร์นเทร์ริทอรี และวิกตอเรีย ตามลำดับ รายละเอียดแสดงให้เห็นจากภาพที่ 9.2

ภาพที่ 9.2 ประมาณค่าการเติบโตทางเศรษฐกิจจากการพัฒนาธุรกิจ SMEs



ที่มา : PwC (2016)

¹ มูลค่า Gross Value Added (GVA) ในรูปของ Net present value (NPV) เป็นระยะเวลา 10 ปี

นอกจากนี้งานศึกษาของ PwC (2016) ยังคาดการณ์แนวโน้มในระยะข้างหน้าพิจารณาตามสาขาเศรษฐกิจ โดยใช้แบบจำลอง Geospatial Economic Model (GEM) แสดงให้เห็นว่าสาขาธุรกิจหลายสาขาในออสเตรเลียมีศักยภาพในการเติบโตในระยะข้างหน้า หากวัดจากขนาดของผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม พบว่า ธุรกิจสื่อและโทรคมนาคมมีขนาดของผลกระทบสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 6.5 ของ Gross Value Added รวม ขณะที่สาขาธุรกิจที่มีจำนวนผู้ประกอบการขนาดเล็กสูงที่สุด คือ ธุรกิจด้านสุขภาพที่จะมีจำนวนผู้ประกอบการสูงถึง 52,381 ราย และส่งผลต่อเศรษฐกิจร้อยละ 4.3

ตารางที่ 9.7 การประมาณการณ์การเติบโตของผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ (NPV 10 ปี)

Industry	Sum of small business	GVA		Rank
		impact per industry	% of total GVA	
		(\$m)		
Information Media and Telecommunications	6,999	2,804	6.5	1
Mining	3,309	6,233	4.9	2
Arts and Recreation Services	8,801	584	4.8	3
Rental, Hiring and Real Estate Services	31,744	2,052	4.8	4
Health Care and Social Assistance	52,381	4,308	4.3	5
Education and Training	12,145	2,999	4.2	6
Transport, Postal and Warehousing	38,738	2,899	4.0	7
Manufacturing	46,379	3,826	3.9	8
Wholesale Trade	39,502	2,279	3.7	9
Financial and Insurance Services	31,840	4,739	3.6	10

ที่มา : PwC (2016)

ตัวอย่างบริษัทที่มีการบริหารแบบครอบครัวและประสบความสำเร็จในออสเตรเลีย

Linfox Australia Pty Ltd

Linfox เป็นบริษัทผู้นำด้านโลจิสติกและเป็นบริษัทที่บริหารภายในครอบครัวที่ใหญ่ที่สุดในออสเตรเลีย โดย Linfox เริ่มกิจการในปี 1956 จากการที่นาย Lindsay Fox ได้ซื้อรถบรรทุกคันแรกเป็นจำนวนเงิน 400 ปอนด์เพื่อมาใช้ในการขนส่งถ่านหินและอิฐในช่วงฤดูหนาว ในช่วง 2 ปีแรกกิจการของ Fox เติบโตอย่างช้า ๆ อย่างไรก็ตามในปี 1958 ได้ทำสัญญากับบริษัทน้ำอัดลม Schweppes ทำให้ Fox สามารถขยายกิจการได้โดย Fox ได้ซื้อรถบรรทุกเพิ่มจนมีจำนวน 10 คัน

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 Fox ได้เปิดธุรกิจของตนเองขึ้นที่ซานเมืองเมลเบิร์น และในปี 1961 Fox ตระหนักว่าการที่จะทำให้ธุรกิจของเขาเติบโตได้นั้นเขาต้องเลิกขับรถเองและมาบริหารธุรกิจขนส่งอย่างจริงจัง โดย Fox ได้เปิดบริษัทชื่อ Lindsay Fox Cartage และทำสัญญาเพิ่มกับบริษัท Dunlop ในช่วงนี้ซึ่ง Dunlop ก็ยังเป็นคู่ค้าที่สำคัญจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ Fox ยังได้ทำสัญญากับบริษัท GJ Cole และ Courage Brewing ทำให้กิจการของเขาขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยในปลายทศวรรษที่ 1960 Fox มีรถบรรทุกรวม 60 คัน และได้เปลี่ยนชื่อจาก Lindsay Fox Cartage ไปเป็น Linfox Transport Pty Ltd. ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นช่วงที่ Linfox เติบโตอย่างก้าวกระโดดเนื่องจากสามารถได้สัญญาจากหลาย ๆ บริษัทในออสเตรเลีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัญญากับบริษัท Woolworths ซึ่งทำให้ Linfox ขยายการขนส่งไปยังรัฐวิกตอเรีย นิวเซาท์เวลส์ และควีนส์แลนด์ ต่อมาในทศวรรษที่ 1980 Linfox ได้ขยายกิจการไปยังนิวซีแลนด์และจีน ทำให้ Linfox บริษัทโลจิสติกที่ใหญ่ที่สุดในออสเตรเลียจนถึงปัจจุบัน

หลังจากนั้นในปี 1993 Lindsay Fox ได้โอนกิจการไปยังลูกชายของเขา คือ Peter Fox ซึ่งลูกชายของเขานั้นเป็นคนที่มีความสามารถในการบริหารอย่างสูง เพราะเคยทำการบริหารตั้งแต่ช่วงที่บริษัทยังเล็กอยู่ จากประสบการณ์ดังกล่าวทำให้บริษัท Linfox ได้ขยายกิจการเพิ่มขึ้นไปทั่วเอเชีย ทั้งนี้รวมถึงฐานการบริการในประเทศไทยด้วยเช่นกัน ในปัจจุบัน Linfox มีจำนวนพนักงานสูงถึง 23,000 คน และคาดว่า Linfox มีรายได้สูงถึง 7,600 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในปี 2015

Ingham Enterprise Pty Ltd

Ingham Enterprise เป็นหนึ่งในบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในออสเตรเลียที่จัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับไก่และอาหารสัตว์ Ingham เริ่มต้นในปี 1918 โดยนาย Walter Ingham Sr. ซื้อที่ดินราว 42 เอเคอร์ใน Casura เพื่อเป็นของขวัญให้แก่บุตรของเขสที่ชื่อ Walter Ingham Jr. โดยหลังจากที่ได้รับที่ดินจากพ่อของเขาแล้ว Ingham Jr. ก็ได้เริ่มธุรกิจของตนเองจากการทำฟาร์มผักและผลไม้ แต่ในภายหลังได้เปลี่ยนธุรกิจมาเป็นฟาร์มเลี้ยงไก่ ตอนที่ Ingham Jr. เริ่มธุรกิจฟาร์มไก่นั้นเขาเริ่มจากไก่ตัวผู้เพียงตัวเดียวและไก่ตัวเมียอีก 6 ตัว ธุรกิจฟาร์มไก่ของ Ingham ในช่วงแรกในปี 1920 เป็นแบบพอเพียงโดยการทำฟาร์มในช่วงนี้ไม่ได้มีการพึ่งพาเครื่องจักรแต่อย่างใด ต่อมาช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง มีความต้องการเนื้อสูงและเป็นแหล่งโปรตีนที่สำคัญของทหารออสเตรเลีย ทำให้ธุรกิจของ Ingham เติบโตขึ้นโดยทางรัฐบาลออสเตรเลียมีการจัดสรรผู้หญิงอาสาสมัครยามสงครามมาทำงานที่ฟาร์มของ Ingham ในภายหลังก่อนที่จะเสียชีวิตลงในปี 1953 ไก่ในฟาร์มของเขามีจำนวนมากถึง 1,000 ตัว ลูกชาย 2 คนของ Ingham Jr. Jack และ Bob Ingham ได้สืบทอดมรดกต่อจากพ่อโดยเริ่มพัฒนาฟาร์มเพาะพันธุ์ไก่บ้านและไก่วงซึ่งเป็น กุญแจสำคัญสู่การเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของออสเตรเลีย

ปี 1958 บริษัท Ingham ได้นำการแปรรูปอาหารเข้ามาเป็นหนึ่งในธุรกิจของตนเอง มีการเปิดโรงงานแปรรูปอาหารที่ Casula ภายในช่วงทศวรรษที่ 1960 เทคนิคการแปรรูปอาหารและแพคเกจจึงเป็นหัวใจหลักของบริษัทที่ทำให้บริษัทเติบโตอย่างรวดเร็วจนเป็นที่รู้จักไปทั่วทั้งผืนทวีป ในปี 1976 Ingham และ KFC ได้ผนึกกำลังทางธุรกิจเป็นหุ้นส่วนกันโดยหวังที่จะเปิดโอกาสทางธุรกิจใหม่ขึ้น นอกจากที่ได้เป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจกับ KFC แล้ว Ingham ยังได้เป็นหุ้นส่วนที่สำคัญกับ McDonald ด้วย ในปี 1995 นักเก็ตของ McDonald ได้รับความนิยมเป็นอย่างสูงทำให Ingham ต้องเปิดโรงงานเพื่อผลิตนักเก็ตให้กับ McDonald แต่เพียงผู้เดียวเพื่อที่จะรองรับความต้องการของตลาด และในปัจจุบัน Ingham มีโรงงานทั้งหมดมากกว่า 100 แห่งทั้งในออสเตรเลียและนิวซีแลนด์โดยมีพนักงานรวมทั้งสิ้นราว 9,000 คน

Visy Industries Holdings Pty Ltd

เป็นบริษัทที่มีการบริหารภายในครอบครัวใหญ่เป็นอันดับ 2 ในออสเตรเลีย เป็นบริษัทเอกชนที่ควบคุมโดยครอบครัว Pratt โดยบริษัท Visy เป็นผู้นำด้านการบรรจุภัณฑ์ กระดาษ และการรีไซเคิล

Visy ได้เริ่มก่อตั้งในปี 1948 เมื่อนาย Leon Pratt ได้กู้ยืมเงิน 1,000 ปอนด์จากพี่สาวของเขาที่ชื่อ Ida Visbond โดยในช่วงแรกนั้น Visy เป็นบริษัทที่ทำการผลิตกล่องแต่เพียงอย่างเดียว และเริ่มสร้างฐานลูกค้าจากนโยบายทางธุรกิจ 3 ประการ คือ (1) การรักษาชื่อเสียง (2) การตั้งราคาที่เหมาะสม และ (3) การใช้นวัตกรรมใหม่ในการทำธุรกิจอยู่เสมอ ซึ่งทำให้บริษัทประสบความสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ผู้ก่อตั้งบริษัท คือ นาย Leon Pratt ได้เสียชีวิตลงในปี 1969 และในขณะที่ Leon ได้เสียชีวิตลงนั้น บริษัทสามารถทำกำไรได้ถึง 5 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี และมีพนักงานในบริษัทราว 100 คน ลูกชายของ Leon ที่ชื่อ Richard ได้รับช่วงธุรกิจต่อจากพ่อของเขา และมีวิสัยทัศน์ที่จะพาบริษัทไปสู่ตลาดโลก ซึ่งในช่วงยุคทศวรรษที่ 1970 Visy ได้ทำการขยายกิจการอย่างต่อเนื่อง โดยการเปิดโรงงานที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ และควีนส์แลนด์ ซึ่งทำให้บริษัทสามารถผลิตกล่องได้ราว 100,000 ตันต่อปี ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 Visy ได้ทำการเปิดโรงงานเพื่อการรีไซเคิลกระดาษ และเป็นหัวหอกในการรณรงค์การรีไซเคิลในออสเตรเลีย ในช่วงทศวรรษที่ 1990 Visy มีส่วนแบ่งตลาดในออสเตรเลียสูงถึงร้อยละ 40 และมีพนักงานราว 2,000 คน และในช่วงเดียวกันนี้ Richard และลูกชายของเขา Anthony ก็ได้ทำการรุกตลาดในอเมริกาด้วยการจัดตั้งบริษัท Pratt Industries USA ขึ้น ซึ่งเป็นบริษัทรีไซเคิลกระดาษ และกระดาษทั้งหมดของ Pratt Industries USA นั้นเป็นกระดาษรีไซเคิลทั้งสิ้น

ในปี 2001 เป็นปีที่ Visy ได้ตัดสินใจเปิดโรงงานกระดาษคราฟท์ขึ้นในเมือง Tumut รัฐนิวเซาท์เวลส์ การลงทุนครั้งดังกล่าวนับเป็นการลงทุนครั้งใหญ่ที่สุดของออสเตรเลีย และโรงงานดังกล่าวมีระดับสารพิษที่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมแทบจะเป็นศูนย์ ทั้งยังเป็นแหล่งที่สามารถใช้น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพจากการนำนวัตกรรมด้านการประปามาใช้ ถือเป็นโรงงานการผลิตอย่างยั่งยืนที่แท้จริง

และในปัจจุบัน Anthony Pratt ทายาทรุ่นที่ 3 ผู้ที่ได้รับการสืบทอดธุรกิจต่อจากพ่อของเขา ซึ่งเสียชีวิตลงในปี 2009 สามารถนำบริษัทให้เติบโตมากยิ่งขึ้นไปอีก โดยบริษัทสามารถทำกำไรต่อปีได้สูงถึง 6,500 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี และมีพนักงานรวม 10,200 คน

5. สรุป

ธุรกิจ SMEs มีบทบาทและความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของออสเตรเลีย จากข้อมูลของ Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman (ASBFEO) แสดงให้เห็นว่า ในปี 2015 ผู้ประกอบการ SMEs คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมดในออสเตรเลีย ก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศคิดเป็นร้อยละ 45 ของการจ้างงานรวม และการสร้างมูลค่าเพิ่มคิดเป็นร้อยละ 33 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีขนาดทางเศรษฐกิจเล็ก กำลังซื้อภายในประเทศไม่เพียงพอต่อขนาดการผลิตที่เกิดประสิทธิภาพหรือการผลิตที่เกิดการประหยัดอันเนื่องมาจากขนาด (Economies of Scale) ดังนั้น ออสเตรเลียจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการค้าเพื่อให้ผู้ประกอบการภายในประเทศสามารถส่งออกผลผลิตส่วนเกินไปยังตลาดโลกได้ และการเพิ่มบทบาทของภาคการค้าระหว่างประเทศ ไม่เพียงแต่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่เท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ แต่ผู้ประกอบการ SMEs ก็สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งออกสินค้าไปยังตลาดทั่วโลกได้ด้วย

ดังนั้น แนวทางการพัฒนาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่สำคัญ คือ การพัฒนาธุรกิจให้ทันสมัยเพื่อแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยรัฐบาลออสเตรเลียทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยประโยชน์ (Facilitator) ไม่ใช่เป็นผู้ควบคุมและชี้นำ ซึ่งแนวทางประการหลังที่รัฐบาลทำตัวเป็นคุณพ่อรู้ดียังผลให้ธุรกิจไม่สามารถยืนได้ด้วยตนเอง เมื่อประสบปัญหาก็ร้องขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ ทำให้ในระยะยาวธุรกิจไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ บทบาทของภาครัฐในด้านการเป็นผู้อำนวยประโยชน์ คือ การช่วยให้ธุรกิจพัฒนาตามสภาพที่เป็นจริงของตัวเอง ไม่มีสูตรสำเร็จในการพัฒนา การช่วยเหลือเน้นที่การพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development) การช่วยพัฒนาองค์ความรู้ (R&D) และการพัฒนาด้านการตลาด (Marketing) เช่น ให้ความรู้ในการทำตลาด แต่ไม่ใช่ให้ภาครัฐช่วยโดยการเข้าไปรับซื้อ ช่วยพัฒนาองค์ความรู้ในการออกผลิตภัณฑ์ แต่ไม่ไปสั่งธุรกิจว่าต้องผลิตผลิตภัณฑ์ใด เป็นต้น ดังนั้น บทเรียนที่ได้จากออสเตรเลียในบริบทของการพัฒนาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม คือ การพิจารณาการปรับบทบาทของภาครัฐในกระบวนการพัฒนาธุรกิจ

บทที่ 10

การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและสินแร่ของออสเตรเลีย

1. การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของออสเตรเลีย

1.1 ทรัพยากรสัตว์น้ำและการส่งออกของออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีแนวชายฝั่งยาวกว่า 60,000 กิโลเมตร¹ ครอบคลุมอาณาเขตของรัฐ ดินแดนและพื้นที่ต่าง ๆ รวมประมาณ 14 ล้านตารางกิโลเมตร และมีพื้นที่ชายฝั่งติดกับมหาสมุทรแปซิฟิกทางด้านทิศเหนือและตะวันออก มหาสมุทรอินเดียทางตะวันตกและมหาสมุทรใต้ (มหาสมุทรแอนตาร์กติก) ทางด้านใต้ ทำให้ออสเตรเลียถูกโอบล้อมด้วยมหาสมุทรถึง 3 แห่ง ทำให้ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีเขตน่านน้ำสำหรับการประมงใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ 3 ของโลก และมีเขตน่านน้ำแบ่งตามสภาพภูมิอากาศตั้งแต่ส่วนเหนือ คือ นอร์เทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory) ซึ่งมีน่านน้ำเขตร้อนแบบเส้นศูนย์สูตร ส่วนกลางของประเทศบริเวณรัฐควีนส์แลนด์ (Queensland) รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) และรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย (Western Australia) ซึ่งมีเขตน่านน้ำแบบเขตร้อนและเขตอบอุ่น ลงไปจนถึงรัฐทางตอนใต้ ได้แก่ รัฐเซาท์ออสเตรเลีย (South Australia) รัฐวิกตอเรีย (Victoria) และรัฐแทสมาเนีย (Tasmania) ซึ่งมีน่านน้ำแบบกึ่งขั้วโลกและน่านน้ำเขตหนาวแบบขั้วโลก

ด้วยลักษณะของน่านน้ำที่หลากหลาย ประกอบไปด้วยเขตน่านน้ำในอุณหภูมิต่าง ๆ ทำให้ออสเตรเลียมีความหลากหลายของผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ และผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำยังเป็นหนึ่งในสินค้าหลักที่ออสเตรเลียผลิตและส่งออกต่างประเทศ ซึ่งสัตว์ทะเลคิดเป็นทรัพยากรสัตว์น้ำหลักของประเทศ โดยจากข้อมูลขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) รายงานว่า ออสเตรเลียมีปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ทั้งหมดในปี 2016 ที่ 96,847.65 ตัน คิดเป็นสัตว์ทะเลร้อยละ 95 และสัตว์น้ำจืดร้อยละ 5

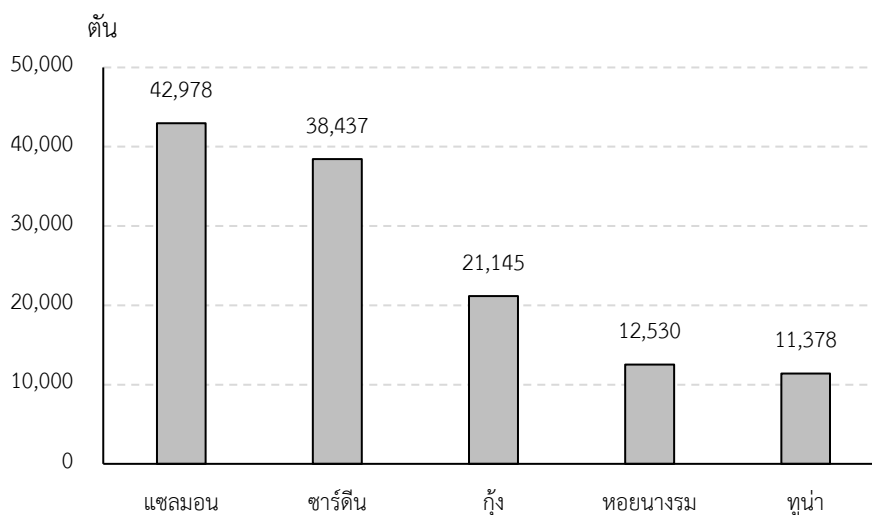
¹ Coastline lengths, Australian Government, Geoscience Australia

ในด้านของปริมาณและมูลค่า จากข้อมูลของสำนักงานการพาณิชย์และการลงทุนออสเตรเลีย ปี 2016 สัตว์น้ำที่ออสเตรเลียจับได้ปริมาณมากที่สุด 5 อันดับแรก คือ ปลาแซลมอน ปลาชาร์ดิน กุ้ง หอยนางรม และปลาทูน่า ตามลำดับ ขณะที่สัตว์น้ำที่ออสเตรเลียส่งออกและมีมูลค่าสูงสุด 5 อันดับแรก ประกอบไปด้วย ปลาแซลมอน กุ้งล็อบสเตอร์ กุ้ง ปลาทูน่า และหอยเป๋าฮื้อ

นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังเป็นผู้ส่งออกปลาทูน่าครีบน้ำเงินรายใหญ่ไปยังญี่ปุ่น และส่งออกหอยเป๋าฮื้อไปยังฮ่องกง จีน และเวียดนาม โดยปลาทูน่าและหอยเป๋าฮื้อถือเป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สำคัญของออสเตรเลีย

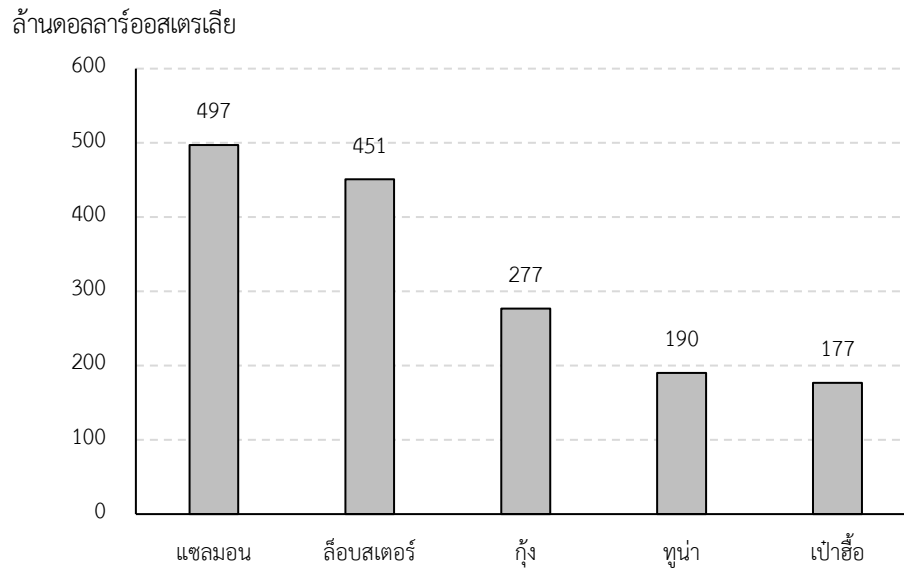
ภาคการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อการส่งออกของออสเตรเลีย ถือว่ามีบทบาทสำคัญต่อกลไกเศรษฐกิจและการจ้างงานในประเทศ โดยปี 2016 – 2017 ออสเตรเลียมีการจ้างงานในกลุ่มอุตสาหกรรมประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ 15,831 คน โดยแบ่งเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมประมง 7,478 คน และอุตสาหกรรมเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ 8,353 คน ซึ่งร้อยละ 75 จาก 15,831 คน ทำงานเต็มเวลาหรือเป็นงานประจำและอีกร้อยละ 25 ทำงานในลักษณะของนอกเวลาหรือพนักงานชั่วคราว

ภาพที่ 10.1 ชนิดและปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้สูงสุด 5 อันดับแรกของออสเตรเลีย
ปี 2012 - 2015



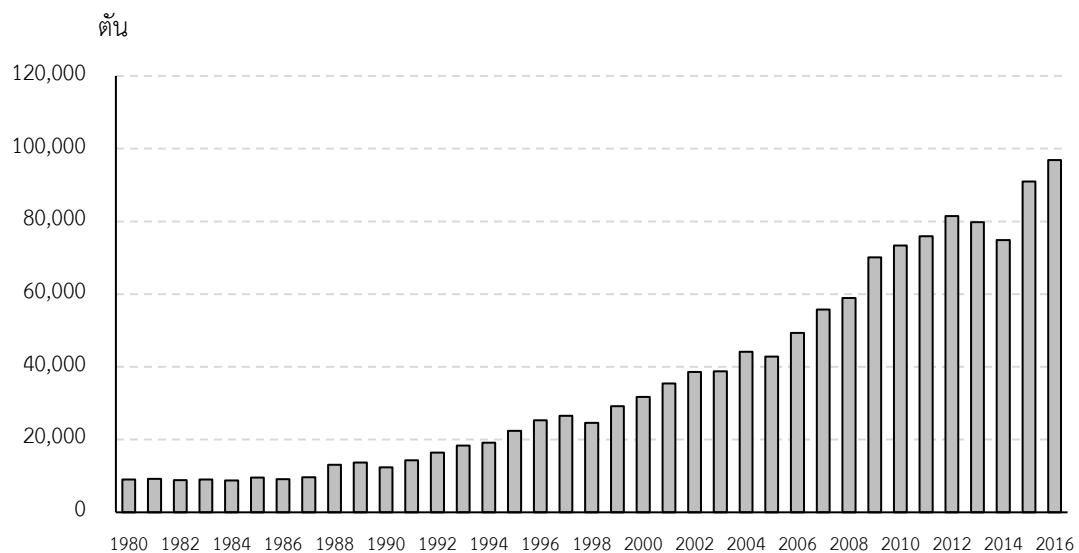
ที่มา: Australia Aquaculture and Fisheries Industry Capability Report 2015

ภาพที่ 10.2 มูลค่าส่งออกสัตว์น้ำสูงสุด 5 อันดับแรกของออสเตรเลีย ปี 2012 - 2015



ที่มา: Australia Aquaculture and Fisheries Industry Capability Report 2015

ภาพที่ 10.3 ผลิตภัณ์สัตว์น้ำของออสเตรเลีย ปี 1980 - 2016



ที่มา: องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)

1.1.1 มูลค่าการส่งออกสัตว์น้ำของออสเตรเลีย

มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของออสเตรเลียนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จากรายงานขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ ฉบับปี 2018 พบว่า ออสเตรเลียสามารถเพิ่มมูลค่าการส่งออกสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์จากปี 1976 ที่มูลค่า 33 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็น 143 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2016 โดยสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติถือเป็นผลิตภัณฑ์หลักมีมูลค่าร้อยละ 56 ของมูลค่ารวม และผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงในประเทศคิดเป็นร้อยละ 44

เมื่อวิเคราะห์ตัวเลขซึ่งแยกที่มาของสัตว์น้ำส่งออกของออสเตรเลียทั้งสองประเภท คือ สัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติ (Wild Catch) และสัตว์น้ำที่ได้จากการเพาะเลี้ยง (Aquaculture) พบว่า ปริมาณและมูลค่าของผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำจากธรรมชาติที่ทั้งประเทศผลิตได้รวมกันอยู่ที่ 166,022 ตัน คิดเป็นมูลค่า 1,742.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ปริมาณและมูลค่าของผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยงทั้งประเทศผลิตได้รวมกันอยู่ที่ 93,968 ตัน คิดเป็นมูลค่า 1,346.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ตารางที่ 10.1 ปริมาณและมูลค่าของผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของออสเตรเลียแยกตามแหล่งที่มา ปี 2016

แหล่งที่มาของสัตว์น้ำ	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)
จับจากธรรมชาติ	166,022	1,742.4
จากการเพาะเลี้ยง	93,968	1,346.8
รวม	259,990	3,089.2

ที่มา: Australia Fisheries and Aquaculture Statistics 2017

1.1.2 สัดส่วนมูลค่าการส่งออกสัตว์น้ำต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

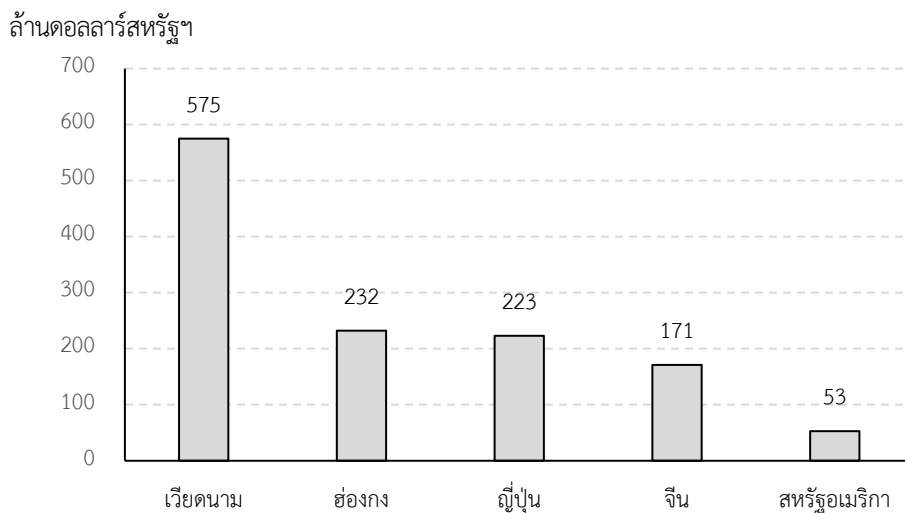
จากข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมรายประเทศของธนาคารโลกและข้อมูลจากกระทรวงเกษตรและทรัพยากรน้ำแห่งประเทศออสเตรเลีย (Department of Agriculture and Water Resources) พบว่า ในปี 2017 ออสเตรเลียมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) 1.69 ล้านล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย โดยมูลค่า GDP ของผลิตภัณฑ์จากภาคการเกษตรและแปรรูปอยู่ที่ 203 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 12 ของ GDP ประเทศ และเมื่อแยกเป็นผลิตภัณฑ์จากกลุ่มสัตว์น้ำและการ

เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในภาคการเกษตรและแปรรูป พบว่า ออสเตรเลียมีมูลค่าจากกลุ่มผลิตภัณฑ์ดังกล่าว อยู่ราว 2.28 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย หรือคิดเป็นร้อยละ 1.2 ของ GDP รวมทั้งประเทศ

ออสเตรเลียถือเป็นประเทศที่ส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำในปริมาณมหาศาลเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์ในภาคการเกษตรอื่น ๆ และมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำต่อ GDP รวมของประเทศอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการมีพื้นที่ชายฝั่งและน่านน้ำโดยรอบประเทศ ส่งผลต่อปริมาณของสัตว์น้ำที่ได้จากธรรมชาติและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีการเพาะและขยายพันธุ์สัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูง เช่น หอยเป๋าฮื้อ หอยมุก และการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของตลาดสินค้าอาหารทะเลในเอเชีย ซึ่งมีการนำเข้าสินค้าอาหารทะเลจากออสเตรเลียในปริมาณสูง ทำให้กระทรวงเกษตรและทรัพยากรน้ำแห่งประเทศออสเตรเลียมีการคาดการณ์ตัวเลข GDP ในผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของออสเตรเลียในอีก 1 – 2 ปีข้างหน้า จะเติบโตและมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 1.5 – 1.8 ของ GDP รวมของประเทศ

ตลาดหลักของผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของออสเตรเลียอยู่ในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยการศึกษาของ Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences ฉบับเดือนธันวาคม 2018 ในหัวข้อ Australian Fisheries and Aquaculture พบว่า ออสเตรเลียเป็นผู้ส่งออกปลาทูน่าครีบน้ำเงินรายใหญ่ไปยังญี่ปุ่น และเป็นผู้ส่งออกหอยเป๋าฮื้อรายใหญ่ของจีน ฮองกง และเวียดนาม สำหรับปลาแซลมอน ปลาชาร์ดิน กุ้ง หอยนางรม ตลาดหลักของออสเตรเลียอยู่ในอาเซียน เช่น เวียดนาม อินโดนีเซีย ไทย ซึ่งมีการนำเข้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำจากออสเตรเลียเพื่อการบริโภคภายในประเทศและการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น ปลารมควัน ปลากระป๋อง กุ้งแช่แข็ง เป็นต้น

ภาพที่ 10.4 ประเทศผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำจากออสเตรเลียสูงสุด 5 อันดับแรก ปี 2016 - 2017



ที่มา: Australia Aquaculture and Fisheries Industry Capability report 2015

จากตัวเลขในภาพที่ 1.4 แสดงถึงตลาดหลักของการส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของออสเตรเลีย ซึ่งมีเอเชียเป็นตลาดหลัก โดยเวียดนามเป็นผู้นำเข้าสินค้าในกลุ่มผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำรายใหญ่ที่สุดของออสเตรเลีย สินค้าที่เวียดนามนำเข้า ได้แก่ ปลาชาร์ดิน หอยเป๋าฮื้อ หอยนางรม ซึ่งนำเข้าเพื่อการบริโภคภายในประเทศและเพื่อการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อาหารอบแห้งและอาหารกระป๋อง เช่น ปลาชาร์ดินกระป๋อง หอยเป๋าฮื้อบรรจุกระป๋อง หอยเป๋าฮื้ออบแห้ง เป็นต้น

ฮ่องกงและจีนเป็นผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำอันดับที่ 2 และ 4 ของออสเตรเลีย โดยสัตว์น้ำที่มีมูลค่าการนำเข้าสูงสุด คือ หอยเป๋าฮื้อสด ขณะที่ญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้นำเข้าอันดับที่ 3 มีปลาทูน่าครีบน้ำเงินเป็นสินค้าหลัก

1.1.3 ประเภทและชนิดของสัตว์น้ำที่ส่งออก

สัตว์น้ำเศรษฐกิจของออสเตรเลีย แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทหลักได้แก่ 1. กลุ่มปลาทะเล (Marine Finfish) ซึ่งจับจากมหาสมุทรโดยรอบประเทศและมาจากการเพาะเลี้ยง เช่น ปลาแซลมอน ปลาทูน่าครีบน้ำเงิน ปลาเกะพงขาว 2. กลุ่มปลาน้ำจืด (Freshwater Fish) จากแหล่งน้ำธรรมชาติและเพาะเลี้ยงในฟาร์ม เช่น ปลาเกะพงน้ำจืดออสเตรเลีย (Murray Cod) ปลาหยก (Jade Perch) ซึ่งปลาน้ำจืดเป็นสัตว์น้ำที่นิยมบริโภคภายในประเทศ เช่น ในรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐควีนส์แลนด์ โดยมีทั้งการจับจาก

แหล่งน้ำธรรมชาติบริเวณแม่น้ำแคลเรนซ์และแม่น้ำแมรี และจากการเพาะเลี้ยงในฟาร์ม 3. กลุ่มสัตว์น้ำเปลือกแข็ง (Crustaceans) ได้แก่ กุ้งทะเลและกุ้งล็อบสเตอร์จากรัฐควีนส์แลนด์ รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย และนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี กุ้งเครย์ฟิชน้ำจืดจากรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย และรัฐแทสมาเนีย ปูทะเลจากรัฐควีนส์แลนด์ เป็นต้น 4. กลุ่มของหอยและหมึก (Molluscs) ได้แก่ หมึกกระดอง หมึกสาย หอยเป่าฮื้อ หอยแมลงภู่ หอยนางรม หอยมุก ซึ่งผลผลิตส่วนใหญ่มาจากรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย รัฐแทสมาเนียและรัฐเซาท์ออสเตรเลีย โดยผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำจากกลุ่มนี้ มีทั้งประเภทที่ส่งออกสำหรับการบริโภค เช่น หอยเป่าฮื้อ หมึกกระดอง หมึกสาย หอยนางรม และประเภทสัตว์น้ำที่ใช้ประโยชน์จากส่วนอื่น เช่น หอยมุก ซึ่งให้ไข่มุกสำหรับอุตสาหกรรมเครื่องประดับและอัญมณี

ในอดีต ออสเตรเลียมีสัดส่วนของปริมาณสัตว์น้ำสำหรับการส่งออกที่จับจากธรรมชาติมากกว่าสัตว์น้ำที่ได้จากการเพาะเลี้ยง ประมาณร้อยละ 80 ต่อร้อยละ 20 อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ 1990 – 2000 เป็นต้นมา ออสเตรเลียประสบความสำเร็จในการพัฒนาสายพันธุ์ปลาทองถิ่นและสัตว์ทะเลหลายชนิดสำหรับการเพาะเลี้ยง ทำให้สัดส่วนการจับและส่งออกสัตว์น้ำในธรรมชาติกับสัตว์น้ำที่ได้จากการเพาะเลี้ยงมีตัวเลขที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น ทั้งในแง่ของปริมาณและมูลค่า

ปริมาณสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติของออสเตรเลียลดลงจนถึงขั้นวิกฤต ในปี 2016 อันเป็นผลมาจากภาวะโลกร้อน (Global Warming) และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Climate Change) ทำให้อุณหภูมิของน้ำทะเลสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อการอพยพของปลาและสัตว์น้ำ และผลของอุณหภูมิที่สูงขึ้นทำให้ปะการังในเขตเกรตแบร์ริเออร์รีฟเกิดการฟอกขาวและตายลงประมาณ 1 ใน 3 ส่งผลกระทบต่อพื้นที่วางไข่ของปลารวมถึงที่อยู่อาศัยของกุ้งและสัตว์ทะเลอื่น ๆ สถานการณ์ดังกล่าว ทำให้ภาคการประมงของออสเตรเลียได้รับผลกระทบหนัก ซึ่งรัฐบาลออสเตรเลียได้เร่งส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีทางด้านการประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์ทะเล เพื่อทดแทนปริมาณสัตว์น้ำธรรมชาติที่ลดจำนวนลง

สัตว์น้ำที่ออสเตรเลียประสบความสำเร็จในการเพาะขยายพันธุ์เพื่อการส่งออก คือ หอยเป่าฮื้อ หอยมุก หอยนางรม ปลาน้ำจืด กุ้งล็อบสเตอร์ และปลากะพงขาว ซึ่งมีการเพาะเลี้ยงในกระชัง ปรับอุณหภูมิเพื่อทดแทนการจับจากธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม ออสเตรเลียยังประสบปัญหาขาดแคลนสัตว์น้ำที่ไม่สามารถเพาะเลี้ยงได้ เช่น ปลาชาร์ดิน ปลาแมกเคอเรล ทำให้มูลค่าการส่งออกปลาทั้งสองชนิดมีแนวโน้มลดลงและบางส่วนต้องมีการนำเข้าจากอินโดนีเซียเพื่อการบริโภคภายในประเทศในรูปแบบของปลาแช่แข็งและปลาบรรจุกระป๋อง

จากสถานการณ์ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของโลก ทำให้ออสเตรเลียคาดการณ์ว่าสัดส่วนของการจับสัตว์น้ำจากธรรมชาติและการเพาะเลี้ยงจะอยู่ที่ร้อยละ 50 เท่ากัน ในอีก 1 – 2 ปี และสัตว์น้ำที่มาจากธรรมชาติ จะมีแนวโน้มสูงกว่าสัตว์น้ำที่มาจากธรรมชาติ ทั้งในแง่ของปริมาณและมูลค่าการส่งออกในอีก 3 – 4 ปี ข้างหน้า

1.1.4 มูลค่าการส่งออกสัตว์น้ำแต่ละประเภท

จากข้อมูลของ Australia Aquaculture and Fisheries Industry Capability report 2015 ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงสุดของออสเตรเลีย 5 อันดับแรกประกอบไปด้วย ปลาแซลมอน กุ้งล็อบสเตอร์ กุ้งทะเล ปลาทูน่า และหอยเป๋าฮื้อ โดยปลาแซลมอนมีมูลค่าอยู่ที่ 497 ล้านดอลลาร์ ออสเตรเลีย กุ้งล็อบสเตอร์ 451 กุ้งทะเล 277 ปลาทูน่า 190 และหอยเป๋าฮื้อ 177 ล้านดอลลาร์ ออสเตรเลีย ตามลำดับ

ขณะที่ตัวเลขจาก Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARES) แสดงมูลค่าของผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำจากออสเตรเลีย ตั้งแต่ปี 2013 – 2015 และตัวเลขประมาณการและคาดการณ์ในปี 2016 – 2018 โดยปลาแซลมอน กุ้งล็อบสเตอร์ กุ้งทะเล ปลาทูน่า หอยเป๋าฮื้อ เป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ และมีมูลค่าส่งออกสูงสุด 5 อันดับแรก

ตารางที่ 10.2 มูลค่าการส่งออกสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ของออสเตรเลีย ระหว่างปี 2013 – 2018

หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ผลิตภัณฑ์	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17 ^{est}	2017/18 ^f	2018/19 ^f
ปลาทูน่า	147	161	171	153	171	187
ปลาแซลมอน	543	631	718	740	810	830
ปลาอื่น ๆ	405	435	523	475	428	438
กุ้งทะเล	339	365	388	378	355	375
กุ้งล็อบสเตอร์	588	668	695	649	648	678

ผลิตภัณฑ์	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17 ^{est}	2017/18 ^f	2018/19 ^f
สัตว์น้ำเปลือกแข็งอื่น ๆ	63.9	65.1	63.6	59.8	61.1	61.3
หอยเป่าฮื้อ	164	164	160	174	170	170
หอยเชลล์	11.3	11.3	14	13.6	13.8	13.3
หอยนางรม	91.3	93	97	100	79.7	75.3
ไข่มุก	60.7	67.9	78.4	69	71.1	73
สัตว์ในกลุ่มหอยและหมึกอื่น ๆ	33.5	40.8	41.5	45.5	45	46.6
สัตว์ทะเลและผลิตภัณฑ์อื่น	27.1	67.7	77.3	52.3	52.3	52.3
รวม	2,473	2,769	3,026	2,910	2,904	2,999

ที่มา: Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARES)

หมายเหตุ: est = ตัวเลขประมาณการ, f = ตัวเลขจากการคาดการณ์

จากตารางที่ 1.2 จะเห็นได้ว่ามูลค่าของสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ทะเลของออสเตรเลีย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในกลุ่มของปลาแซลมอนและปลาทูน่าครีบน้ำเงิน เนื่องจากบางส่วนถูกทดแทนจากการเพาะเลี้ยง อย่างไรก็ตาม ปลาทูน่าครีบน้ำเงินจากธรรมชาติจะมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากอุณหภูมิของน้ำทะเลที่สูงขึ้น ทำให้ต้องมีการออกเรือในเขตน่านน้ำลึกและไกลจากชายฝั่งมากขึ้น โดย Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARES) ประมาณการมูลค่าของการส่งออกปลาทูน่าในปี 2016/2017 จะลดลงร้อยละ 10 จากปี 2015/2016 และคาดการณ์ว่าจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นในปี 2018/2019 เนื่องจากถูกทดแทนด้วยการเพาะเลี้ยง

สำหรับสัตว์น้ำประเภทอื่น ออสเตรเลียมีการพัฒนาเทคโนโลยีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เพื่อทดแทนสัตว์น้ำจากธรรมชาติ เช่น กุ้งล็อบสเตอร์ หอยเป่าฮื้อ หอยนางรม และเพิ่มการส่งออกผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสัตว์น้ำ เช่น ไข่มุก อย่างไรก็ตาม มูลค่าการส่งออกสัตว์น้ำที่ได้จากการเพาะเลี้ยงของออสเตรเลีย ยังมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบโดยตรง คือ อุณหภูมิของน้ำและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก (Global Warming and Climate Change) ซึ่งมีผลต่อปริมาณผลผลิตและมูลค่าการส่งออก

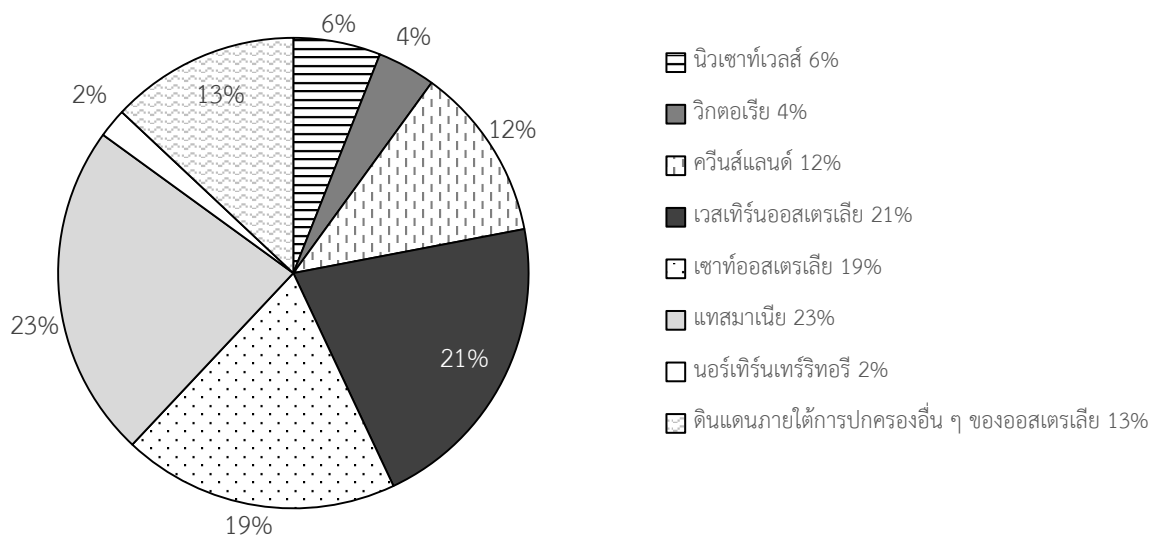
สำหรับการคาดการณ์ตัวเลขในปี 2016 – 2019 สัตว์น้ำหลายชนิดจะมีมูลค่าการส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้นในภาพรวม เนื่องจากการเพิ่มพื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งและสัตว์น้ำจืด ในรัฐควีนส์แลนด์ รัฐวิกตอเรีย รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยกุ้งล็อบสเตอร์ หอยเป่าฮื้อ และหอยนางรม เป็นสัตว์น้ำทะเลที่มีการเพาะเลี้ยงและพัฒนาสายพันธุ์สำหรับการส่งออกและมีแนวโน้ม

เพิ่มขึ้นทุกปี ขณะที่ปลากะพงน้ำจืดและปลาทองถิ่น เป็นสัตว์น้ำจืดที่มีแนวโน้มการบริโภคในประเทศและส่งออกเพิ่มขึ้นเช่นกัน

1.2 แหล่งที่มาของสัตว์น้ำแต่ละประเภท

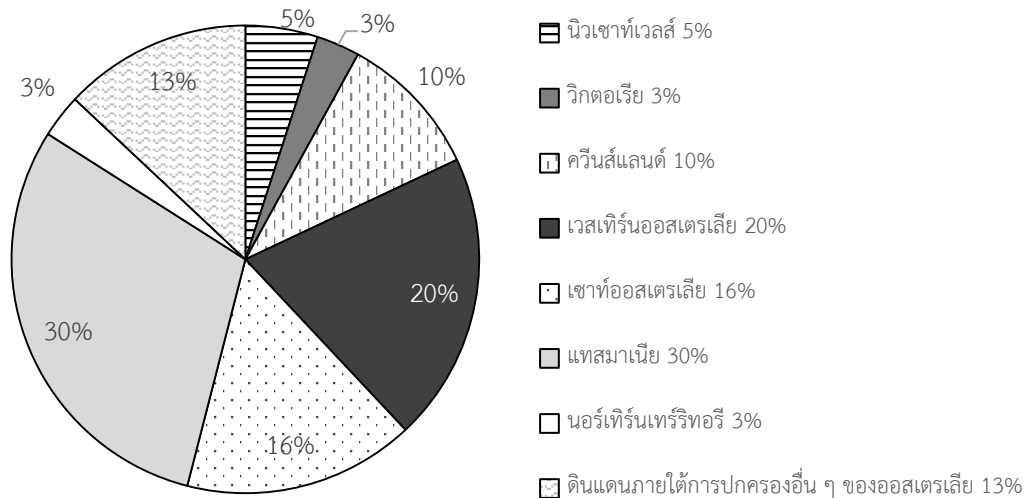
จากข้อมูลของ Australia Fisheries and Aquaculture Statistics 2017 โดยกระทรวงเกษตรและทรัพยากรน้ำแห่งประเทศออสเตรเลีย (Department of Agriculture and Water Resources) ตั้งแต่ปี 2006 – 2017 รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย รัฐเซาท์ออสเตรเลีย และรัฐแทสมาเนีย สามารถผลิตสัตว์น้ำได้ปริมาณสูงสุด ทั้งในแง่ของปริมาณและมูลค่า โดยตัวเลขที่ทั้งสามรัฐผลิตได้ คิดเป็นร้อยละ 60 ของปริมาณและมูลค่ารวมทั้งประเทศ

ภาพที่ 10.5 สัดส่วนของมูลค่าสัตว์น้ำแยกตามรายรัฐ ปี 2006/2007



ที่มา: Australia Fisheries and Aquaculture Statistics 2017

ภาพที่ 10.6 สัดส่วนของมูลค่าสัตว์น้ำแยกตามรายรัฐ ปี 2016/2017



ที่มา: Australia Fisheries and Aquaculture Statistics 2017

เมื่อลงรายละเอียดรายรัฐ พบว่า ชนิดของสัตว์น้ำ แหล่งที่มาของสัตว์น้ำ (จากธรรมชาติหรือเพาะเลี้ยง) ปริมาณที่ผลิตได้และมูลค่าการส่งออกขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ลักษณะทางธรรมชาติของแต่ละรัฐ สภาพพื้นที่ ภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ อุณหภูมิเฉลี่ย และนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละรัฐ ที่จะมีการส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตสัตว์น้ำและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่แตกต่างกัน ดังนี้

1.2.1 รัฐนิวเซาท์เวลส์

รัฐนิวเซาท์เวลส์ มีผลิตสัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงสุด 3 ชนิด ได้แก่ กุ้งทะเล กุ้งล็อบสเตอร์ หอยนางรม โดยกุ้งทะเลและกุ้งล็อบสเตอร์ มาจากการจับจากธรรมชาติ ส่วนหอยนางรมมาจากการเพาะเลี้ยง

มูลค่าของสัตว์น้ำที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ผลิตได้ ปี 2016 – 2017 อยู่ที่ 154 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ มูลค่าของสัตว์น้ำที่รัฐนิวเซาท์เวลส์จับจากธรรมชาติอยู่ที่ 89 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และมูลค่าสัตว์น้ำที่มาจากเพาะเลี้ยงอยู่ที่ 65 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สัดส่วนของสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติและสัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยงอยู่ที่ร้อยละ 58 ต่อ 42

1.2.2 รัฐวิกตอเรีย

รัฐวิกตอเรียมีผลิตสัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงสุด 3 ชนิด ได้แก่ หอยเป่าฮื้อจากธรรมชาติ กุ้งล็อบสเตอร์จากธรรมชาติ และหอยเป่าฮื้อจากการเพาะเลี้ยง

มูลค่าของสัตว์น้ำที่รัฐวิกตอเรียผลิตได้ ปี 2016 – 2017 อยู่ที่ 94 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติ 54 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และสัตว์น้ำที่มาจากการเพาะเลี้ยง 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สัดส่วนของสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติและสัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยงอยู่ที่ร้อยละ 57 ต่อ 43

1.2.3 รัฐควีนส์แลนด์

รัฐควีนส์แลนด์ผลิตสัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงสุด 3 ชนิด ได้แก่ กุ้งทะเล (จากธรรมชาติและเพาะเลี้ยง) ปลากระรังจุดฟ้า (จากธรรมชาติ) และปลากะพงขาว (จากการเพาะเลี้ยง)

มูลค่าของสัตว์น้ำที่รัฐควีนส์แลนด์ผลิตได้ ปี 2016 – 2017 อยู่ที่ 309 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติ 193 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และสัตว์น้ำที่มาจากการเพาะเลี้ยง 116 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สัดส่วนของสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติและสัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยงอยู่ที่ร้อยละ 62 ต่อ 38

1.2.4 รัฐเซาท์ออสเตรเลีย

รัฐเซาท์ออสเตรเลียผลิตสัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงสุด 3 ชนิด ได้แก่ กุ้งล็อบสเตอร์ (จากธรรมชาติ) ปลาทูน่าครีบน้ำเงิน (จากการเพาะเลี้ยง) กุ้งทะเล (จากธรรมชาติ)

มูลค่าของสัตว์น้ำที่รัฐเซาท์ออสเตรเลียผลิตได้ ปี 2016 – 2017 อยู่ที่ 484 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติ 253 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และสัตว์น้ำที่มาจากการเพาะเลี้ยง 231 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สัดส่วนของสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติและสัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยงอยู่ที่ร้อยละ 52 ต่อ 48

1.2.5 รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย

รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียผลิตสัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงสุด 3 ชนิด ได้แก่ กุ้งล็อบสเตอร์ (จากธรรมชาติ) ไข่มุก (จากการเพาะเลี้ยง) กุ้งทะเล (จากธรรมชาติ)

มูลค่าของสัตว์น้ำที่รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียผลิตได้ ปี 2016 – 2017 อยู่ที่ 620 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติ 530 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และสัตว์น้ำที่มาจากการเพาะเลี้ยง 90 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สัดส่วนของสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติและสัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยงอยู่ที่ร้อยละ 85 ต่อ 15

1.2.6 รัฐแทสมาเนีย

รัฐแทสมาเนียผลิตสัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงสุด 3 ชนิด ได้แก่ ปลาแซลมอน (จากการเพาะเลี้ยง) กุ้งล็อบสเตอร์ (จากธรรมชาติ) หอยเปาฮื้อ (จากธรรมชาติ)

มูลค่าของสัตว์น้ำที่รัฐแทสมาเนียผลิตได้ ปี 2016 – 2017 อยู่ที่ 947 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติ 176 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และสัตว์น้ำที่มาจากการเพาะเลี้ยง 771 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สัดส่วนของสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติและสัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยงอยู่ที่ร้อยละ 19 ต่อ 81 ซึ่งแทสมาเนียถือเป็นรัฐที่มีสัดส่วนการผลิตสัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยงสูงที่สุดของออสเตรเลีย

1.2.7 นอร์เทิร์นเทร์ริทอรี

นอร์เทิร์นเทร์ริทอรีผลิตสัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงสุด 3 ชนิด ได้แก่ ไข่มุก (จากการเพาะเลี้ยง) ปลาแมกเคอเรล (จากธรรมชาติ) ปลากะพงขาว (จากธรรมชาติและการเพาะเลี้ยง)

มูลค่าของสัตว์น้ำที่รัฐนอร์เทิร์นเทร์ริทอรีผลิตได้ ปี 2016 – 2017 อยู่ที่ 78 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติ 44 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และสัตว์น้ำที่มาจากการเพาะเลี้ยง 34 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สัดส่วนของสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติและสัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยงอยู่ที่ร้อยละ 56 ต่อ 44

1.2.8 ดินแดนภายใต้การปกครองของออสเตรเลีย

ดินแดนภายใต้การปกครองของออสเตรเลีย ประกอบไปด้วยหมู่เกาะและเกาะต่าง ๆ ทั้งในมหาสมุทรแปซิฟิก มหาสมุทรอินเดีย มหาสมุทรใต้ (มหาสมุทรแอนตาร์กติก) เช่น เกาะแอชมอร์และเกาะคาร์เทียร์ ออสเตรเลียแอนตาร์กติกเทร์ริทอรี เกาะคริสต์มาส เกาะเฮอร์ดและหมู่เกาะแมกดอนัลด์ หมู่เกาะคอร์ลีย์ โดยสัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงสุด 3 ชนิด ได้แก่ กุ้งทะเล (จากธรรมชาติ) ปลาฉลาม (จากธรรมชาติ) ปลาทูน่า (จากธรรมชาติ)

มูลค่าของสัตว์น้ำที่ดินแดนภายใต้การปกครองของออสเตรเลียผลิตได้ ปี 2016 – 2017 อยู่ที่ 403 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเกือบทั้งหมดของดินแดนภายใต้การปกครองของออสเตรเลียมาจากการจับจากธรรมชาติ เนื่องจากเป็นพื้นที่ห่างไกลจากแผ่นดินใหญ่ของประเทศ ดินแดนถูกล้อมรอบไปด้วยมหาสมุทรและยังไม่มี การส่งเสริมการเพาะขยายพันธุ์สัตว์น้ำเพื่อการส่งออก

1.3 การผลิตสัตว์น้ำของออสเตรเลีย

จากข้อมูลของกระทรวงเกษตรและทรัพยากรน้ำแห่งประเทศออสเตรเลีย (Department of Agriculture and Water Resources) (ตารางที่ 10.1) ปี 2016 ออสเตรเลียมีส่วนการผลิตสัตว์น้ำจากธรรมชาติและการเพาะเลี้ยง ร้อยละ 64 ต่อ 36 ขณะที่ด้านของมูลค่า สัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติมีมูลค่าร้อยละ 56 ของมูลค่ารวมทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม จากความผันผวนของสภาพอากาศโลก ส่งผลกระทบต่อการจับสัตว์น้ำจากธรรมชาติของออสเตรเลีย เนื่องจากแนวชายฝั่งและแนวปะการังเกิดความเสียหาย ทำให้ขาดแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำในระยะที่ยังเป็นตัวอ่อน และมีผลต่อปริมาณสัตว์น้ำในระยะยาว รัฐบาลออสเตรเลียได้ให้การส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่แนวชายฝั่งทะเล ตั้งแต่รัฐควีนส์แลนด์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ รัฐเซาท์ออสเตรเลีย รัฐวิกตอเรีย รัฐแทสมาเนีย รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย รัฐนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี ซึ่งกินอาณาบริเวณโดยรอบประเทศ เพื่อรองรับการขยายพันธุ์สัตว์น้ำเศรษฐกิจต่าง ๆ และให้การสนับสนุนภาคเอกชนในการลงทุน ซึ่งการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์สัตว์น้ำของออสเตรเลีย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนหลักคือ พื้นที่แนวชายฝั่งโดยรอบประเทศ สำหรับเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์สัตว์ทะเล เช่น ปลาแซลมอน ปลาทูน่า หอยเป๋าฮื้อ หอยมุก ปลาเกะพงขาว และพื้นที่ส่วนในของประเทศในรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐควีนส์แลนด์ แนวแม่น้ำแคลเรนซ์และแม่น้ำแมรี และแหล่งน้ำจืดอื่น ๆ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตปลา

และกึ่งน้ำจืด โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการจับสัตว์น้ำจากธรรมชาติ ซึ่งมีปัจจัยเสี่ยงจากสภาพอากาศและต้นทุนที่สูงกว่าการเพาะเลี้ยง

ปี 2016 ออสเตรเลียมีปริมาณของสัตว์น้ำรวมหมด 259,990 ตัน มาจากการจับจากธรรมชาติ 166,022 ตัน และจากการเพาะเลี้ยง 93,968 ตัน คิดเป็นสัดส่วนสัตว์น้ำจากธรรมชาติและสัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยง ร้อยละ 64 ต่อ 36 ขณะที่มูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้จากธรรมชาติในปีเดียวกัน อยู่ที่ 1,742.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 56 ของมูลค่าสัตว์น้ำทั้งหมดในประเทศ

ออสเตรเลียตั้งเป้าผลิตสัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยงให้ได้ร้อยละ 50 ของปริมาณและมูลค่ารวมทั้งหมดของประเทศ ภายในปี 2019 เนื่องจากต้นทุนการผลิตสัตว์น้ำจากการเพาะเลี้ยงต่ำกว่าการจับจากธรรมชาติ ซึ่งนอกจากมีการวางนโยบายส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว ยังมีการพัฒนาอุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยง เช่น การพัฒนาสายพันธุ์ การขยายพันธุ์ รวมไปถึงวิธีการจับ การแปรรูปและแช่แข็ง การบรรจุ และการขนส่ง โดยพัฒนาเครื่องมือที่ทันสมัยทดแทนแรงงานคน ซึ่งสามารถทำงานได้เร็ว แม่นยำและมีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าการจ้างแรงงานคน รวมถึงสามารถควบคุมต้นทุนในด้านแรงงานได้ดีกว่า

1.4 แนวทางและนโยบายการอนุรักษ์สัตว์น้ำของออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีพื้นที่สำหรับการประมงประมาณ 8.15 ล้านตารางกิโลเมตร ถือเป็นพื้นที่สำหรับการจับสัตว์น้ำและกิจกรรมทางทะเลที่ใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก การมีน่านน้ำขนาดใหญ่ นอกจากมีผลดีต่อปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้แล้ว ยังมีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากไม่มีการควบคุมการจับสัตว์น้ำ จะส่งผลเสียต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติของออสเตรเลีย

รัฐบาลออสเตรเลียมีแนวทางและนโยบายการอนุรักษ์สัตว์น้ำด้วยการจัดการทรัพยากรการประมงอย่างยั่งยืน รวมถึงการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายในเขตการประมงของออสเตรเลียการลดการจับสัตว์น้ำจากธรรมชาติ บนความข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐและดินแดนภายใต้รัฐบาลกลางในการเพาะขยายพันธุ์สัตว์น้ำทดแทนการจับจากธรรมชาติ โดยออสเตรเลียมีหน่วยงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ 2 หน่วยงานหลัก ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำธรรมชาติและนโยบายด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อลดปริมาณการจับจากธรรมชาติ ได้แก่ The Australian Fisheries Management Authority (AFMA) ทำหน้าที่กำกับดูแลการกระทำผิดกฎหมาย

ประมงในเขตน่านน้ำออสเตรเลีย โดยดูแลพื้นที่ประมง (Australian Fishing Zone: AFZ) ระยะ 200 ไมล์ ทะเลนับจากชายฝั่งของประเทศ เพื่อให้การประมงและจับสัตว์น้ำเป็นไปตามกฎหมาย ไม่จับสัตว์น้ำที่เป็น สัตว์คุ้มครอง สัตว์อนุรักษ์ สัตว์น้ำขนาดเล็กที่ยังไม่โตเต็มที่ และป้องกันการจับสัตว์น้ำนอกฤดูกาล ซึ่ง AFMA มีนโยบายการทำงานที่สำคัญดังนี้

- การจัดสรรสัมปทานการประมงและการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
- การตรวจสอบเรือประมงในการขนถ่ายสินค้าสัตว์น้ำออสเตรเลียไปยังต่างประเทศ
- การจับกุมเรือและเครื่องมือประมงผิดกฎหมาย
- การจัดการความเสี่ยงเชิงนิเวศ ป้องกันการจับสัตว์น้ำที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ การจับสัตว์น้ำ ในฤดูกาลวางไข่และการจับสัตว์น้ำนอกฤดูกาล
- การสำรวจและเผยแพร่ข้อมูลทรัพยากรสัตว์น้ำ เช่น ปริมาณ ชนิด สายพันธุ์ แหล่งที่อยู่อาศัย เพื่อประโยชน์ด้านการวางแผนนโยบายการอนุรักษ์ และการส่งเสริมการลงทุนด้านส่งออก สัตว์น้ำ
- การวางแผนนโยบายการจับปลา เพื่อป้องกันผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อระบบนิเวศ ของสัตว์น้ำ การป้องกันการจับสัตว์น้ำที่ยังไม่โตเต็มที่
- การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการประกันคุณภาพการประมง โดยบูรณาการร่วมกับ หน่วยงานทางด้านการเกษตร สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของรัฐบาลออสเตรเลีย
- การวางกลยุทธ์ด้านการเก็บเกี่ยวผลผลิตอย่างยั่งยืน
- เป็นศูนย์ข้อมูลให้คำแนะนำสำหรับสมาชิกและผู้ประกอบการ
- การเผยแพร่ข้อมูลและประชาสัมพันธ์ บทบาทหน้าที่ของ AFMA
- การบริหารจัดการสัมปทานการจับสัตว์น้ำ
- การให้ใบอนุญาตการวิจัยสัตว์น้ำและทรัพยากรทางทะเล
- ส่งเสริมการขนส่งและถ่ายเทสินค้าสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบ

ขณะที่ The National Aquaculture Council (NAC) ทำหน้าที่ดูแลด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพื่อความยั่งยืน โดยทำหน้าที่กำหนดกฎระเบียบที่ใช้กับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของออสเตรเลียเพื่อทดแทน ปริมาณสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติ การจัดทำข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด โดยการรักษาสภาพแวดล้อมในฟาร์ม แหล่งเพาะพันธุ์ เพาะเลี้ยง ทั้งในส่วนของแหล่งน้ำจืดและแหล่งน้ำเค็ม ซึ่งการจัดตั้งสภาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแห่งชาติ

หรือ The National Aquaculture Council (NAC) คณะทำงานในสภามาจากหน่วยงานด้านการประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรัฐและดินแดนของออสเตรเลีย ได้แก่

- (1) Australian Government Department of Agriculture
- (2) New South Wales Department of Primary Industries
- (3) Northern Territory Department of Industry and Fisheries
- (4) Queensland Department of Agriculture, Fisheries and Forestry
- (5) South Australian Department of Primary Industries and Regions
- (6) Tasmanian Department of Primary Industries, Parks, Water and Environment
- (7) Victorian Department of Environment and Primary Industries
- (8) Western Australian Department of Fisheries

สภาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแห่งชาติ หรือ The National Aquaculture Council (NAC) ทำหน้าที่ กลั่นกรองและนำเสนอนโยบายการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์สัตว์น้ำเพื่อให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน การส่งเสริมและถ่ายทอดองค์ความรู้และนวัตกรรมด้านเทคโนโลยีการเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์ สัตว์น้ำ ตลอดจนการสร้างความยั่งยืนในอุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของออสเตรเลีย และประเด็น หลักด้านการอนุรักษ์สัตว์น้ำเศรษฐกิจของออสเตรเลีย ซึ่ง NAC มีนโยบายที่สำคัญดังนี้

- (1) วางนโยบายและร่างกฎหมายการควบคุมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
- (2) ลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานด้านการควบคุมผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการเพาะเลี้ยง
- (3) สนับสนุนการใช้กฎหมายการอนุรักษ์การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำร่วมกันในทุกรัฐและดินแดนของ ออสเตรเลีย
- (4) เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลเทคโนโลยีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำพร้อมทั้งประเมินความ เสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการสถานที่ตั้งและสภาพแวดล้อมของการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

1.4.1 วิธีการอนุรักษ์สัตว์น้ำของออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีแนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำโดยการใช้นโยบายควบคุมปริมาณการจับสัตว์น้ำ การวางมาตรการควบคุมพื้นที่ประมง ทั้งในแหล่งน้ำจืดและพื้นที่ชายฝั่งทะเล รวมถึงในเขตน่านน้ำของประเทศ ซึ่งการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำและทรัพยากรทางทะเลของออสเตรเลีย ถือว่ามีความก้าวหน้าประเทศหนึ่งของโลก

ในปี 2012 ออสเตรเลียประกาศพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ทะเลและทรัพยากรทางน้ำ พื้นที่รวมกว่า 3.1 ล้านตารางกิโลเมตร กินพื้นที่เกือบร้อยละ 40 ของเขตการประมงทั้งประเทศ โดยรัฐบาลออสเตรเลียตั้งเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่ของสัตว์น้ำขนาดเล็ก แนวปะการัง พื้นที่หากินของสัตว์น้ำ โดยเฉพาะสัตว์น้ำที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ เช่น วาฬสีน้ำเงิน โลมา พะยูน ฉลามเทา เต่าทะเล และสัตว์เศรษฐกิจสำคัญของประเทศ เช่น ปลาทูน่า ปลาซาร์ดีน ปลาแมกเคอเรล สัตว์ในกลุ่มหอยและหมึกทะเล

พร้อมทั้งบังคับใช้กฎหมายห้ามการประมงในพื้นที่อนุรักษ์ ห้ามการสำรวจและขุดเจาะก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน การกำหนดขนาดและความถี่ของอวนลาก เพื่อป้องกันการทำลายสัตว์พื้นผิวทะเลและสัตว์น้ำขนาดเล็ก รวมถึงบทลงโทษในการใช้เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากการประกาศกฎหมายอนุรักษ์พื้นที่ทางทะเลของออสเตรเลีย ทำให้ภาคการประมงและการจับสัตว์น้ำจากธรรมชาติได้รับผลโดยตรง เนื่องจากมีการซ้อนทับกันของพื้นที่ประมงและพื้นที่อนุรักษ์และการบังคับใช้กฎหมายประมงอย่างเข้มงวด ทำให้เรือหลายประเภไม่สามารถออกจับปลาได้ ส่งผลให้ปริมาณการจับสัตว์น้ำจากธรรมชาติของออสเตรียลดลงและรัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยและสนับสนุนภาคการประมงในมูลค่ามหาศาล ราว 1,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

พร้อมกันนั้น รัฐบาลออสเตรเลียยังมีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อทดแทนปริมาณที่จับจากธรรมชาติ โดยจัดตั้งสภาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแห่งชาติ หรือ The National Aquaculture Council (NAC) เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในรัฐและเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของออสเตรเลีย ซึ่งรัฐบาลตั้งเป้าลดการจับสัตว์น้ำจากธรรมชาติและเพิ่มปริมาณสัตว์น้ำที่มาจากเพาะเลี้ยง โดยในปี 2019 จะมีสัดส่วนของการส่งออกสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติและจากการ

เพาะเลี้ยงในร้อยละ 50 เท่ากัน และปริมาณสัตว์น้ำส่งออกที่มาจากการเพาะเลี้ยงจะมีปริมาณมากกว่า
หลังปี 2019 เป็นต้นไป

1.4.2 ระบบสัมปทานในสัตว์น้ำ

ระบบสัมปทานการจับสัตว์น้ำของออสเตรเลียเป็นไปตาม Individual Transferable Quota หรือ ITQ ซึ่งอยู่ในระเบียบการจัดการประมง Fishery Management ซึ่งระบุถึงระเบียบการอนุญาตให้มีการจับสัตว์น้ำเพื่อความยั่งยืน การปกป้องสัตว์น้ำที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์โดยการจำกัดปริมาณที่สามารถจับได้ รวมถึงข้อกำหนดด้านขนาด น้ำหนัก และข้อจำกัดอื่น ๆ ตามที่รัฐบาลกำหนด

โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมและให้สัมปทานในระบบโควตา คือ The Australian Fisheries Management Authority (AFMA) ผู้ประกอบการที่จะทำการจับปลาในเขตน่านน้ำของออสเตรเลีย จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนกับ AFMA และขอสัมปทานเป็นรายปี ซึ่ง AFMA จะให้สัมปทานในลักษณะของโควตารายปี โดยกำหนดชนิดของสัตว์น้ำและปริมาณสัตว์น้ำที่ผู้ประกอบการรายหนึ่งสามารถจับได้ต่อปี

อย่างไรก็ตาม การกำหนดโควตาทำให้มีผลกระทบต่อปริมาณการส่งออกสัตว์น้ำของออสเตรเลีย จึงมีการผ่อนผันในลักษณะการยืมโควตาของปีต่อไปมาใช้ก่อนได้ ในลักษณะที่เรียกว่า Overcatch หรืออนุญาตให้มีการทบโควตาที่เหลือไปใช้ในปีก่อนได้ เรียกว่า Undercatch ซึ่งทำให้การประมงของออสเตรเลียสามารถยืดหยุ่นได้โดยไม่สูญเสียทรัพยากรและต้นทุนในการออกจับสัตว์ทะเลโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ ลักษณะของ Overcatch และ Undercatch สามารถทำได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของโควตาทั้งหมดที่ผู้ประกอบการรายนั้นได้รับต่อปี

Individual Transferable Quota หรือ ITQ มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการส่งออกทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน ผู้ประกอบการแม้ถูกจำกัดในรอบของระเบียบที่รัฐบาลกำหนด แต่ก็มีแนวทางที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือเพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการในประเทศได้รับผลกระทบ โดยนอกเหนือจากการจับสัตว์น้ำโดยโควตา Overcatch และ Undercatch แล้ว ผู้ประกอบการยังสามารถซื้อขายใบอนุญาต ITQ ได้ โดยระบบ ITQ ของออสเตรเลียและอยู่ในการดูแลของ AFMA

ระบบ ITQ เป็นระเบียบการสากลที่หลายประเทศมีการประกาศใช้ เช่น สหรัฐอเมริกา ประกาศใช้ในเขตมหาสมุทรแอตแลนติก ชายฝั่งนิวอิงแลนด์ ฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก และแคนาดา นิวซีแลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ แอฟริกาใต้ ออสเตรเลีย เป็นกลุ่มประเทศที่มีการประกาศใช้ระบบ ITQ เช่นกัน

ข้อดีของการใช้ระบบ ITQ เพื่อกำหนดสัมปทานการจับสัตว์น้ำ คือ การอนุรักษ์และสร้างความยั่งยืนแก่สัตว์น้ำในประเทศ พร้อมทั้งให้ความยืดหยุ่นแก่ผู้ประกอบการ ในการออกจับสัตว์น้ำ เนื่องจากสามารถบริหารปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้ตามความเหมาะสม โดยให้อยู่ในโควตาที่รัฐบาลกำหนด

ระบบ ITQ ของออสเตรเลียมีบทบาทสำคัญในสัตว์น้ำหลายชนิด โดยเฉพาะสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่เสี่ยงต่อการถูกคุกคามและหมดจากเขตน่านน้ำของออสเตรเลีย เช่น หอยเป๋าฮื้อ ซึ่งออสเตรเลียเป็นผู้ส่งออกหอยเป๋าฮื้อรายใหญ่ไปยังจีน ฮองกง เวียดนาม ในลักษณะหอยสด และส่งออกหอยเป๋าฮื้อแช่แข็งและหอยตากแห้งไปยังไต้หวัน นอกจากนี้ ยังส่งออกเปลือกหอยเป๋าฮื้อไปยังเกาหลีใต้เพื่อผลิตเป็นเครื่องประดับและเฟอร์นิเจอร์ตกแต่งบ้าน

จากตัวเลขการส่งออกปี 2015 หอยเป๋าฮื้อมีมูลค่าประมาณ 177 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ถือเป็นสัตว์น้ำที่มีมูลค่าสูงและมีแนวโน้มในการส่งออกเพิ่มสูงขึ้นทุกปี อันเป็นผลมาจากตลาดในเอเชียมีการขยายตัวสูงและมีความนิยมบริโภคหอยเป๋าฮื้อ ทำให้รัฐบาลออสเตรเลียตระหนักถึงความเสี่ยงของหอยเป๋าฮื้อที่ลดลงจากธรรมชาติอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในรัฐวิกตอเรียและรัฐแทสมาเนีย ซึ่งมีการจับหอยเป๋าฮื้อจากธรรมชาติในปริมาณมาก ทำให้รัฐบาลมีการใช้มาตรการจำกัดโควตาการจับหอยเป๋าฮื้อจากธรรมชาติ โดยใช้ระบบ ITQ ตั้งแต่ปี 1971 เนื่องจากหอยเป๋าฮื้อในทะเลของออสเตรเลียถูกจับเพื่อการค้าโดยไม่มีมาตรการควบคุม ทำให้ปริมาณหอยในธรรมชาติลดลงอย่างรวดเร็ว รวมถึงการจับหอยเป๋าฮื้อเพื่อการพาณิชย์ส่งผลให้แนวปะการังและทรัพยากรชายฝั่งเกิดความเสียหายอย่างรุนแรง ทั้งนี้ เมื่อความต้องการบริโภคหอยเป๋าฮื้อเพิ่มสูงขึ้นและรัฐบาลออสเตรเลียต้องการเร่งการส่งออก จึงมีการอนุญาตให้ถ่ายโอนโควตาการจับหอยเป๋าฮื้อในธรรมชาติได้ ผ่าน AFMA หรือผู้ที่ไม่มีโควตาสามารถซื้อโควตาจากผู้ประกอบการที่มีได้

สำหรับโควตาในการจับหอยเป่าฮื้อจากธรรมชาติขึ้นอยู่กับจำนวนของนักดำน้ำที่ผู้ประกอบการแต่ละรายมีอยู่ เนื่องจากการจับหอยเป่าฮื้อไม่สามารถใช้เครื่องมือลากประเภทอื่นได้ จำเป็นต้องใช้แรงงานคนในการจับจากทะเล และนักดำน้ำที่ทำการจับหอยเป่าฮื้อต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐบาล และผ่านการฝึกอบรมวิธีการจับที่ถูกต้องโดยไม่ทำลายทรัพยากรทางทะเลอื่น ๆ และไม่จับหอยเป่าฮื้อที่โตไม่ได้ขนาดขึ้นมา ซึ่งหากมีการตรวจพบจะมีการพักหรือเรียกคืนใบอนุญาตในการจับหอยเป่าฮื้อ

ประการที่สอง โควตาของการจับหอยเป่าฮื้อขึ้นอยู่กับประวัติของผู้ประกอบการแต่ละราย ซึ่งต้องผ่านการตรวจสอบปริมาณและขนาดหอยที่จับขึ้นมาจากธรรมชาติ หากพบว่าผู้ประกอบการรายใดละเมิดระเบียบของ ITQ จะมีการพักและเรียกคืนโควตาเช่นกัน

ในช่วงแรกของการปล่อยสัมปทานการจับหอยเป่าฮื้อ พบว่า มีนักดำน้ำที่ผ่านการทดสอบและได้รับอนุญาตทั่วประเทศ ไม่ถึง 40 คน ทำให้หอยเป่าฮื้อที่ออสเตรเลียจับได้ในแต่ละปีมีปริมาณน้อย สวนทางกับความต้องการในตลาดโลกที่เพิ่มสูงอย่างต่อเนื่อง หลังปี 1972 จึงมีการเพิ่มโควตาทั้งจำนวนนักดำน้ำและโควตาปริมาณการจับให้กับผู้ประกอบการ ทั้งนี้ ระเบียบการอนุญาตให้มีการจับหอยเป่าฮื้อมีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ เช่น รัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียไม่อนุญาตให้มีการจับหอยเป่าฮื้อในลักษณะของการดำน้ำลึก (Scuba Diving) แต่สามารถจับหอยเป่าฮื้อได้ในลักษณะของการดำน้ำตื้น (Snorkeling) หรืออนุญาตให้มีการจับหอยเป่าฮื้อในลักษณะของการมจากชายฝั่งหรือไม่ใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ช่วยดำน้ำ หรืออนุญาตให้มีการดำน้ำไม่เกินปีละ 2 ครั้ง สำหรับการจับหอยเป่าฮื้อ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายแต่ละปี ผู้ประกอบการจับหอยเป่าฮื้อในรัฐดังกล่าว ต้องติดตามประกาศจากรัฐบาลท้องถิ่น

แทสมาเนียเป็นรัฐที่ผลิตหอยเป่าฮื้อได้มากที่สุดในออสเตรเลีย และสามารถผลิตหอยเป่าฮื้อได้ถึงร้อยละ 25 ของหอยเป่าฮื้อที่ถูกผลิตในโลก และเป็นรัฐที่มีการส่งเสริมการจับหอยเป่าฮื้อในธรรมชาติโดยการดำน้ำลึก เนื่องจากหอยเป่าฮื้อถือเป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจของรัฐ โดยมีหอยเป่าฮื้อทั้งชนิด Blacklip และ Greenlip และมีการกำหนดขนาดของหอยตามพื้นที่ที่จับ เช่น สายพันธุ์ Blacklip จากพื้นที่ทางใต้ของรัฐ หอยต้องมีขนาดมากกว่า 5.4 นิ้ว และพื้นที่ทางตอนเหนือของรัฐ หอยที่จับได้ต้องมีขนาดมากกว่า 5.0 นิ้ว ขณะที่สายพันธุ์ Greenlip หากเป็นหอยจากอ่าวเพอร์กินส์ทางตอนเหนือเมื่อมีการจับขึ้นมาต้องมีขนาดมากกว่า 5.2 นิ้ว และพื้นที่อื่น ๆ ในรัฐแทสมาเนีย หากมีการจับหอยเป่าฮื้อสายพันธุ์ Greenlip ขึ้นมา หอยต้องมีขนาดมากกว่า 5.7 นิ้ว โดยผู้ที่มิใบอนุญาตในการดำน้ำจับหอยเป่าฮื้อใน

แทสมาเนียในปัจจุบัน มีประมาณ 500 คน ไม่นับรวมคนทั่วไปที่รัฐบาลรัฐแทสมาเนียอนุญาตให้จับหอยเป่าฮือโดยไม่มีใบอนุญาตได้ แต่จำกัดจำนวนไม่เกิน 10 ถุงต่อคนต่อวัน และจับเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริโภคเท่านั้น โดยใช้ถุงที่ทางรัฐบาลกำหนด รวมถึงใช้เครื่องมือวัดขนาดให้ถูกต้อง

สำหรับรัฐวิกตอเรีย มีการอนุญาตให้จับหอยเป่าฮือโดยการดำน้ำได้เช่นเดียวกับรัฐแทสมาเนีย โดยผู้ประกอบการแต่ละรายต้องมีการถือใบอนุญาตในลักษณะของสัมปทานรายปีจากรัฐบาลท้องถิ่น และมีนักดำน้ำที่ผ่านการทดสอบการจับหอยเป่าฮือและมีใบอนุญาตอย่างถูกต้อง ซึ่งรัฐวิกตอเรีย สามารถผลิตหอยเป่าฮือได้รองจากรัฐแทสมาเนีย

อย่างไรก็ตาม ปริมาณการผลิตหอยเป่าฮือของรัฐวิกตอเรียมีแนวโน้มลดลงทุกปี สาเหตุจากการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากการดำน้ำเก็บหอยเป่าฮือถือเป็นงานที่มีความเสี่ยงสูง และผลกระทบสำคัญอีกประการที่ทำให้ผลผลิตหอยเป่าฮือของรัฐวิกตอเรียลดปริมาณลงอย่างรวดเร็ว จาก 1500 ตัน เป็น 800 ตัน ในปี 2012 คือ การระบาดของ Abalone Viral Ganglioneuritis หรือไวรัส AVG ทำให้ปริมาณหอยในธรรมชาติลดลงอย่างรวดเร็ว

แม้ออสเตรเลียจะมีระบบ ITQ สำหรับควบคุมการให้สัมปทานการจับหอยเป่าฮือในแต่ละรัฐ แต่ระบบสัมปทานการจับหอยเป่าฮือจากธรรมชาติของออสเตรเลียมีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ ทั้งปริมาณการจับ ขนาด จำนวนโควตาของนักดำน้ำ วิธีการจับทั้งดำน้ำลึก น้ำตื้น หรือจำกัดการใช้เครื่องมือที่ต่างกัน ผู้ประกอบการในแต่ละรัฐ จึงต้องศึกษาระเบียบของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละรัฐอย่างละเอียดและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เนื่องจากมีบทลงโทษค่อนข้างสูงถึงขั้นตัดสิทธิการขอสัมปทานหรือพักใบอนุญาต หรือร้ายแรงสุดคือการเรียกคืนใบอนุญาตหากผู้ประกอบการทำผิดซ้ำซากหรือละเมิดระเบียบที่แต่ละรัฐกำหนด

2. การจัดการสัมปทานเหมืองแร่ของออสเตรเลีย

2.1 สถานการณ์ของสินแร่และประเภทของสินแร่ในออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีทรัพยากรแร่อุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ ทั้งปริมาณและความหลากหลายของชนิดแร่ ถือได้ว่าเป็น Resource Endowment ที่สำคัญของประเทศ และเป็นทรัพยากรที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจออสเตรเลียมาเป็นเวลานาน ทำให้ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้านแร่ติดอันดับโลก (Britt *et al*, 2017) เริ่มตั้งแต่การขุดค้นพบทองคำในช่วงปี 1850 ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในรัฐวิกตอเรียและรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทำให้ 2 รัฐนี้กลายเป็นพื้นที่สำคัญของประเทศ ทั้งยังนำมาซึ่งการอพยพย้ายถิ่นฐานของคนจากทุกมุมโลก เพื่อมาแสวงหาความร่ำรวย หรือที่เรียกกันว่า ยุคตื่นทอง (Gold Rush) ทองคำที่ผลิตในออสเตรเลียคิดเป็นร้อยละ 40 ของการผลิตทองคำทั่วโลกในเวลานั้น (Sharieff *et al*, 2007) ไม่เพียงแต่แร่เท่านั้น ออสเตรเลียยังมีถ่านหิน (Coal) เป็นปริมาณมากอีกด้วย อันเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญซึ่งผลักดันให้ออสเตรเลียกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมได้ในเวลาอันรวดเร็ว ปัจจุบัน ออสเตรเลียส่งออกถ่านหินถึงร้อยละ 75 ของถ่านหินที่ผลิตได้ และที่ใช้ในประเทศส่วนใหญ่นั้น เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า อุตสาหกรรมเหมืองแร่ของออสเตรเลียมีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ร้อยละ 7 และมีสัดส่วนรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ ร้อยละ 68 ในปี 2017 (Resources and Energy Quarterly, June 2018) แม้กระทั่งในตลาดหลักทรัพย์ หุ่นของบริษัททำเหมืองแร่มีขนาดรวรร้อยละ 20 ของตลาด (market capitalization) และมีจำนวนบริษัทถึง 1 ใน 3 ของบริษัทที่จดทะเบียนซื้อขายในตลาด (ASX, 2006)

นอกเหนือจากทองและถ่านหินแล้ว ยังมีการค้นพบแร่ธาตุที่สำคัญ ที่ออสเตรเลียเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของโลก อีกหลายชนิด ดังปรากฏในตาราง 10.3

ตารางที่ 10.3 สินแร่สำคัญในประเทศออสเตรเลียที่ติดอันดับ 1 ใน 5 ของโลก

ชนิดของแร่	ลำดับที่ของโลก
เหล็ก	1
บอกไซต์ (Bauxite)	1
ลิเทียม (Lithium)	1
เซอร์คอน (Zircon)	1
เพชร	2

ชนิดของแร่	ลำดับที่ของโลก
ทอง	2
ตะกั่ว	2
แร่ธาตุหายาก (Rare Earth)	2
ไทเทเนียม (Titanium)	2
ยูเรเนียม (Uranium)	3
สังกะสี	3
แอนติโมนี (Antimony)	4
ถ่านหิน	4
แมงกานีส (Manganese)	4
ลิกไนต์ (Lignite)	5
โคบอลต์ (Cobalt)	5
ทองแดง	5
นิกเกิล (Nickel)	5
เงิน	5

ที่มา: Britt *et al* (2017)

2.2 การให้สัมปทานการทำเหมืองแร่ในอดีต

ในอดีตการทำเหมืองแร่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐแต่ละรัฐ โดยผู้ว่าการรัฐ (Governor) จะเป็นผู้ให้สิทธิในการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นการให้สิทธิในที่ดินไปพร้อมกันด้วย กล่าวคือ รัฐจะมอบที่ดินให้แก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ไป หรือหากเจ้าของที่ดินจะขออนุญาตทำเหมืองแร่ก็ย่อมได้ ตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ว่าด้วยเรื่องสิทธิในทรัพย์สินที่รวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่เหนือพื้นดินและใต้ดินด้วย หรือที่มีหลักในภาษาลาตินว่า *cujus est solum, ejus est usque ad coelum et usque ad inferos* ส่งผลให้สิทธิในการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่เป็นของรัฐเป็นหลัก ยกเว้นเสียแต่รัฐบาลกลาง (Commonwealth) มีการออกกฎหมายให้โอนที่ดินเหล่านั้นมาเป็นของรัฐบาลกลางอย่างชัดเจนเสียก่อน²

² *Commonwealth v New South Wales* (1923) 33 CLR 1 at 23

และด้วยเหตุผลเดียวกัน แร่ที่ขุดค้นได้ ย่อมตกเป็นของเจ้าของที่ดินที่แร่นั้นอยู่ เท่ากับว่า ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำเหมืองแร่เป็นเจ้าของที่ดินและเจ้าของแร่ที่ค้นพบได้ด้วยในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม โลหะมีค่า อันได้แก่ เงินและทอง ถือว่าเป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน (the Crown)³ ทั้งตามกฎหมายคอมมอนลอว์และรัฐบัญญัติของแต่ละรัฐ (Chambers, 2018)

ต่อมาภายหลังได้มีการแบ่งแยกกันระหว่างสิทธิในที่ดินกับสิทธิในแร่ออกจากกัน แต่ละรัฐได้ออกรัฐบัญญัติออกมา เพื่อกำหนดให้รัฐมีสิทธิเหนือแร่ที่ยังไม่ถูกขุดค้น แล้วให้ผู้ขุดค้นได้กรรมสิทธิ์เหนือแร่ไป ภายหลังที่ได้จ่ายค่าภาคหลวงแร่ (Mineral Royalties) ในอัตราที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งถือว่าแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ที่เจ้าของที่ดินย่อมเป็นเจ้าของสินแร่ในดิน

เหตุผลสำคัญในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการอนุญาตให้ทำการขุดค้นแร่ในออสเตรเลีย คือ การตื่นทองในอดีตช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 นั้นเอง การตื่นทองในออสเตรเลีย มีผลให้มีคนจำนวนมากเสียโชคออกขุดหาทองคำทั่วออสเตรเลีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐนิวเซาท์เวลส์ จึงมีการออกรัฐบัญญัติให้แร่ทองคำและแร่เงินเป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน แม้ว่าจะยังไม่ถูกค้นพบ ตามแนวทางของคดีก่อนหน้า⁴ ดังนั้น หากมีใครต้องขุดค้นหาทองคำจำเป็นต้องมาขอใบอนุญาต (License) จากผู้ว่าการรัฐเสียก่อน

การทำเหมืองแร่ในออสเตรเลียจึงใช้ระบบการขอใบอนุญาตตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม ด้วยความเป็นเครือรัฐของออสเตรเลีย แต่ละรัฐจึงมีรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้ใบอนุญาตการทำเหมืองแร่ ตลอดจนการกำกับดูแลการทำเหมืองแร่ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามรัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจในการควบคุมกิจการเหมืองแร่โดยรวม การแข่งขันของผู้ประกอบการเหมืองแร่ การค้าระหว่างรัฐและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแร่ การเก็บภาษี ความมั่นคง และนโยบายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแร่ (Banks, 2003; Livesley, 2010; Chambers, 2018)

³ *Case of Mines* (1567) 1 Plowd 310; 75 ER 472

⁴ อ้างแล้วในเชิงอรรถ 2 คดีนี้เป็นคดีตัวอย่างในสมัยพระราชินีอลิซาเบธที่ 1 ของอังกฤษ ที่ฟ็องร็องเอิร์ลแห่งนอร์ธัมเบอร์แลนด์ ซึ่งทำเหมืองทองแดง แต่มีการค้นพบทองคำปนมาด้วย ทางราชสำนักจึงฟ้องร้องต่อศาลว่า ทองคำดังกล่าวถือเป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน (พระราชินี) ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่า ทองและเงินเป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะอยู่ในที่ดินของแผ่นดิน หรือเมืองขึ้น หรือของราษฎรในบังคับของพระราชินี ก็ให้ถือเป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน

แต่ละรัฐจะมีกฎหมายที่ดูแลการทำเหมืองแร่ของตนเองที่กำกับดูแลการดำเนินการของเหมือง การตรวจสอบเหมือง สภาพการทำงานของแรงงานในเหมือง ความปลอดภัยในการทำงาน สิ่งแวดล้อม และการวางแผน อย่างไรก็ตาม หลักการพื้นฐานของการให้ใบอนุญาตทำเหมืองแร่ก็ต้องไม่อนุญาตซ้ำซ้อน ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ที่มีสิทธิทำเหมืองและถือครองแร่เมื่อได้ชำระค่าภาคหลวงแร่ตามที่ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น (Livesley, 2010) นอกจากนี้ ออสเตรเลียมีการให้ใบอนุญาตในการทำเหมืองแร่หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับว่าอยู่ในขั้นตอนใดในการทำได้อันประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ๆ คือ การสำรวจเบื้องต้น การประเมินความเป็นไปได้ในการทำเหมือง และการขุดหาแร่เพื่อการพาณิชย์ จึงจะมีใบอนุญาตสำรวจ ในกรณีที่ยังไม่รู้ว่ามีแร่อยู่จริงหรือไม่ หรือใบอนุญาตขุดแร่ เมื่อพบว่ามีแหล่งแร่จริง รวมทั้งใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์อื่น ๆ ในที่ดินที่มีแร่ เช่น ก่อสร้างอาคาร หรือใช้แหล่งน้ำ เพื่อการเหมืองแร่ ส่วนใหญ่จะกำหนดการเข้าถึงที่ดิน (Access) และการใช้ประโยชน์ของที่ดิน อันรวมถึงการขุดหรือทำลายผิวดินเพื่อเข้าถึงแร่ด้วย (Livesley, 2010; Chambers, 2018)

2.3 ความจำเป็นต่อการปฏิรูปการจัดการสัมปทานเหมืองแร่

ในเมื่อสินแร่ทั้งหลายเป็นของรัฐ รัฐจึงมีสิทธิส่วนใหญ่ในการกำหนดและกำกับดูแลการทำเหมือง ส่งผลให้นโยบายด้านแร่หลายอย่างอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมนี้ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามส่งออกแร่เหล็กในช่วง 1960 ที่ทำให้การทำเหมืองเหล็กชะงักงันอย่างมาก หรือการให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมเหมืองแร่โดยใช้ภาษี ที่ส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมนี้ลดลง ในขณะที่ออสเตรเลียเป็นประเทศที่เล็ก และความต้องการใช้สินแร่เหล่านี้ในประเทศไม่เพียงพอต่อแร่ที่ผลิตได้ แร่ส่วนใหญ่จึงจำเป็นต้องส่งออกไปยังตลาดโลก อุตสาหกรรมแร่จึงเป็นอุตสาหกรรมที่แข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ในระดับโลก การแทรกแซงของรัฐในกฎหมายเกี่ยวกับแร่ จึงส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมนี้ไปโดยปริยาย (Banks, 2003)

การสูญเสียความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ทำให้ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมนี้ต่างมีแรงจูงใจที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปกฎหมายที่กำกับดูแลการทำเหมืองแร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่จะลดต้นทุน มีนวัตกรรม และพึ่งพาตนเองได้ (Banks, 2003)

นอกจากนี้ การทำเหมืองแร่ยังส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนใกล้เคียงด้วย จึงกลายเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมหากต้องการสนับสนุนอุตสาหกรรมนี้ รวมทั้งสภาพสังคมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองที่ค่อนข้างยากลำบากด้วย การจะพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ต่อไปจึงต้องคำนึงถึงความยั่งยืน (Sustainability) ของสิ่งแวดล้อมและสังคมด้วย (Hooke, 2012) ที่ผ่านมามีความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ของออสเตรเลียนั้น นอกจากจะเกิดจากแหล่งแร่ที่มีจำนวนมากในประเทศแล้ว (บางครั้งออสเตรเลียถูกเรียกว่าเป็น A Lucky Country (Satchwell, 2014)) ยังเป็นผลที่เกิดจากการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างไม่เหมาะสม ทำให้ต้นทุนต่ำกว่าความเป็นจริงอีกด้วย (Hooke, 2012)

2.4 รูปแบบการปฏิรูปการจัดการสัมปทานเหมืองแร่

เดิมทีการขอสัมปทานเหมืองแร่ในออสเตรเลียเป็นสิทธิของรัฐแต่ละรัฐในการพิจารณา ผ่านโครงสร้างกฎหมายแบบควบคุมและสั่งการ (Command and Control) เพื่อบังคับให้ผู้ทำเหมืองแร่ต้องปฏิบัติตาม (Sarker & Munro, 2015) แต่สิ่งที่เกิดขึ้น คือ ความสามารถในการแข่งขันของเหมืองแร่ออสเตรเลียในตลาดโลกนั้นลดลง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ความท้าทายของการปฏิรูปการจัดการสัมปทานเหมืองแร่นั้นประกอบไปด้วยประเด็นด้านความสามารถในการแข่งขันของตัวอุตสาหกรรมเอง (หรืออีกนัยหนึ่งคือการลดต้นทุน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตแร่) ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม (หรือการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม) และการคำนึงถึงสภาพสังคมหรือความยั่งยืนของสังคม ชุมชนที่แวดล้อมเหมืองแร่ อันเป็นเรื่องที่เสมือนจะขัดแย้งกันในตัว และไม่ว่าจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์เหล่านี้ได้พร้อม ๆ กันโดยง่าย การปฏิรูปจึงจำเป็นต้องพยายามบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้ให้ได้พร้อมกันให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่งผลให้อุตสาหกรรมเหมืองแร่เป็นอุตสาหกรรมที่ถูกกำกับดูแลมากที่สุด (Hooke, 2012; Sarker & Munro, 2015)

การปฏิรูปของอุตสาหกรรมเหมืองแร่จึงปรับเปลี่ยนจากการควบคุมและสั่งการมาเป็นการกำกับดูแลโดยรัฐที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ทำเหมืองแร่ปฏิบัติตาม ซึ่งในกรณีนี้ มีอยู่ 3 ระดับด้วยกัน ได้แก่ 1) การกำกับดูแลตนเองของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตทำเหมืองแร่ (Self-regulation) ที่จะกำหนดแนวปฏิบัติวิธีการ เงื่อนไข หรือกลไกต่าง ๆ ที่จะควบคุมการทำเหมืองแร่ของตนเอง เพื่อเสนอให้ภาครัฐได้พิจารณาอนุญาต 2) การกำกับดูแลตนเองตามที่รัฐกำหนด (Mandated Self-regulation) ที่รัฐมีการกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลคร่าว ๆ แล้วผู้ได้รับสัมปทานนั้น ออกแบบวิธีการในรายละเอียดเอง และ 3) การกำกับดูแลตนเองภาคบังคับ (Mandatory Partial Self-regulation) ที่รัฐจะระบุถึงประเด็นสำคัญในการ

ทำเหมืองแร่ ซึ่งผู้รับอนุญาตจะต้องทำตามในเรื่องนั้น ๆ ส่วนเรื่องที่เหลือผู้รับอนุญาตสามารถกำหนดเองได้ เพียงแต่ต้องบรรลุผลตามที่รัฐระบุไว้ (Sarker & Munro, 2015) ส่งผลให้ภาระของรัฐลดลง การใช้อำนาจรัฐต่อผู้ทำเหมืองแร่ลดลง ผู้รับสัมปทานมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น และประสิทธิภาพในการทำเหมืองแร่ก็เพิ่มมากขึ้นด้วย

Livesley (2010) และ Hooke (2012) กล่าวว่า ในปัจจุบันการขออนุญาตทำเหมืองแร่ต้องผ่านกระบวนการทางกฎหมายของรัฐบาลใน 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับรัฐ และระดับชุมชนหรือท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขเพิ่มเติมในการทำประชาพิจารณ์ที่ใช้ระยะเวลานาน การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสังคมที่ละเอียด การวางหลักประกันเพื่อนำไปใช้ประโยชน์หากเกิดผลเสียจากการทำเหมืองแร่ทางสิ่งแวดล้อมและสังคม และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานทำเหมืองที่ต่อเนื่องและละเอียดเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของใบอนุญาตที่ให้ไป (Hooke, 2012; Chambers, 2018)

ในแต่ละรัฐจะมีรัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่แตกต่างกันไปตามสภาพตลาดโลกของแร่ นั้น ๆ และสภาพแวดล้อมหรือสิ่งแวดล้อมที่แต่ละรัฐมี เพื่อประโยชน์สูงสุดของแต่ละรัฐ (Hooke, 2012; Chambers, 2018)

การขออนุญาตทำเหมืองแร่จะใช้เวลาประมาณ 5 ถึง 7 ปี โดยต้องขออนุญาตหน่วยงานรัฐจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่โดยตรง หน่วยงานที่คุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม สัตว์ป่าและพันธุ์พืช แหล่งน้ำ หน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับสิทธิของชนดั้งเดิมและสิทธิในที่ดิน และหน่วยงานที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคและลูกจ้าง หากโครงการใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หรือกระทบต่อมรดกทางชาติพันธุ์ของชนดั้งเดิม โครงการนั้นจะต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐบาลกลางเพิ่มเติมด้วย (Hooke, 2012) ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาในส่วนนี้ก็คือ การใช้น้ำของการทำเหมืองว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเท่าใด เพราะออสเตรเลียประสบปัญหาเรื่องน้ำเพียงพอตลอด นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงการแย่งน้ำใช้กับภาคเกษตรกรรม ซึ่งถึงว่าเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งของออสเตรเลียด้วย (Satchwell, 2014)

สิ่งที่ต้องทำคู่ขนานไปกับการขออนุญาตก็คือการกำหนดอัตราค่าภาคหลวงแร่และภาษีอื่น ๆ ที่ผู้รับใบอนุญาตจะต้องจ่ายต่อรัฐที่เหมืองนั้นอยู่และรัฐบาลกลางด้วย อย่างไรก็ตาม แม้การขออนุญาตและการกำหนดอัตราค่าภาคหลวงและภาษีจะเป็นอิสระต่อกัน แต่เงื่อนไขทางกฎหมายกำหนดไว้ว่า หากไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ยอมรับเงื่อนไขต่าง ๆ ของการอนุญาต การจ่ายค่าภาคหลวงก็ถือว่าไม่มีสิทธิในการทำเหมืองโดยอัตโนมัติแต่อย่างใด

ในส่วนของการกำกับดูแลตนเองของผู้รับใบอนุญาตทำเหมืองแร่ในออสเตรเลียนั้น มีเครื่องมือในการกำกับดูแลที่สำคัญ 2 ประการ คือ EVF (Enduring Value Framework) และ WAF (Water Accounting Framework) อันเป็นเครื่องมือที่กลุ่มผู้ประกอบการเหมืองแร่ร่วมกันกำหนดขึ้น ภายใต้องค์กรที่เรียกว่า Minerals Council of Australia หรือ MCA ในส่วนของ EVF นั้นจะเป็นกลไกที่กำกับดูแลให้การทำเหมืองแร่มีประสิทธิภาพ และได้ความยั่งยืนสำหรับสิ่งแวดล้อมและชุมชน ส่วน WAF นั้นจะเป็นกลไกที่กำกับดูแลให้การใช้น้ำของการทำเหมืองมีประสิทธิภาพ และประหยัด ไม่แย่งน้ำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ (Sarker & Munro, 2015)

การบังคับให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเหล่านี้ นั้น ใช้การรายงาน (Reporting) เป็นหลัก เพื่อให้มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ นั้น เปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย จะได้ถูกประเมินได้โดยง่าย ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือประชาชนในพื้นที่ ว่าผู้ได้รับอนุญาตนั้นได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือไม่ ขาดตกบกพร่องในเรื่องใด และหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกใบอนุญาต หากไม่สามารถแก้ไขได้ (Sarker & Munro, 2015)

ไม่เพียงเท่านั้น ในปัจจุบัน MCA ยังพยายามจะหาวิธีการเพื่อประเมินและจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) ที่จะได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองเพิ่มเติมเข้าไปอีกด้วย ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 ด้วย โดยยึดหลัก “หลีกเลี่ยง (Avoid) – หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ทำให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด (Minimize) – หากผลกระทบเกิดขึ้นแล้ว ก็ต้องทำให้ผลเสียนั้นบรรเทาเบาบางลง (Mitigate)” (Sarker & Munro, 2015)

การให้ใบอนุญาตทำเหมืองแร่จึงเปลี่ยนจากกระบวนการที่รัฐเป็นผู้ควบคุมทุกอย่างมาเป็นกระบวนการที่รัฐวางระบบไว้ในประเด็นสำคัญ ๆ แล้วปล่อยให้ผู้รับอนุญาตตัดสินใจกับดูแลตัวเองภายใต้แรงกดดันจากภายนอก อันได้แก่ แรงกดดันจากตลาดโลกของสินแร่ชนิดต่าง ๆ ที่ผู้รับอนุญาตจะต้องแข่งขันด้วย นอกเหนือจากตัวคุณภาพของแร่เองแล้ว ยังต้องคำนึงถึงมาตรฐานและกระบวนการได้มาซึ่งแร่ที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วยกับแรงกดดันจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่ นั้น ๆ

2.5 ผลจากการปฏิรูปต่อประสิทธิภาพและผลิตภาพของอุตสาหกรรมเหมืองแร่

อุตสาหกรรมเหมืองแร่ของออสเตรเลียภายหลังการปฏิรูปการให้ใบอนุญาตนั้น จะเห็นได้ชัดเจนว่ารัฐมีภาระในการควบคุมอุตสาหกรรมนี้ลดลง ความผิดพลาดเชิงนโยบายที่เคยเกิดขึ้นนั้นลดลง อุตสาหกรรมมีภูมิคุ้มกันจากผลกระทบทางการเมืองที่ดีขึ้น นอกจากนี้ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำเหมืองมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียมากยิ่งขึ้น แทนที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐดังเช่นแต่ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมเพิ่มมากขึ้น ให้ความสำคัญต่อความยั่งยืนเพิ่มขึ้น Satchewell (2014) กล่าวว่า อุตสาหกรรมเหมืองแร่ของออสเตรเลียได้ก้าวข้ามระดับการพัฒนาจากการสร้างงานสร้างรายได้ มาเป็นการทำเหมืองแร่อย่างมีประสิทธิภาพ จนปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงของการพัฒนาไปสู่การบูรณาการความรู้ด้านต่าง ๆ เพื่อให้อุตสาหกรรมเหมืองแร่มีความยั่งยืนในตัวเอง และสร้างความยั่งยืนให้แก่สังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย

Satchewell (2014) ยังชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปส่งผลดีต่อการผลิตแร่ในออสเตรเลียอย่างมีนัยสำคัญ หลังจากการปฏิรูปการให้ใบอนุญาตในช่วง ค.ศ. 2000 มูลค่าของผลผลิตแร่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และในปี 2017 เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าของมูลค่าในปี 2011 อีกทั้งยังมีความอ่อนไหวต่อสภาพตลาดโลกลดลงด้วย แสดงให้เห็นว่า อุตสาหกรรมนี้ของออสเตรเลียมีความแข็งแกร่งขึ้นด้วย

การที่ผู้ได้รับใบอนุญาตทำเหมืองแร่จำเป็นต้องคำนึงถึงความยั่งยืนของสังคมและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดแรงจูงใจในการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อการทำเหมืองตามไปด้วย อุตสาหกรรมเครื่องจักรกลเทคโนโลยี และบริการเกี่ยวกับเหมืองแร่ (Mining Equipment, Technology, and Services: METS) เติบโตเร็วขึ้นมากในอัตราร้อยละ 15-20 ต่อปี และมีสัดส่วนต่อ GDP เพิ่มขึ้นหลังจากมีการปฏิรูปการให้ใบอนุญาต อีกทั้งยังเติบโตเร็วกว่าตัวอุตสาหกรรมเหมืองแร่เองเสียอีก เพราะสามารถส่งออกไปยังตลาดโลกได้ด้วย (Satchewell, 2014) การส่งออกแร่คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 60 ของสินค้าส่งออก

ทั้งหมดของออสเตรเลีย และมีสัดส่วนร้อยละ 8 ของ GDP (Sarker & Munro, 2015) จะเห็นได้ว่า แม้ในช่วงการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย จะมีอุตสาหกรรมการผลิตจำนวนมากที่จะต้องล้มหายตายจากไป แต่อุตสาหกรรมที่แข่งขันได้ เช่น เหมืองแร่ก็นักกลับแข็งแกร่งมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ แรงกดดันระหว่างเหมืองกับชุมชนและภาคเกษตรกรรมก็ลดลงด้วยเช่นเดียวกัน

3. สรุป

ทรัพยากรสัตว์น้ำของออสเตรเลียถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการจ้างงานในประเทศ โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ รวมถึงมาตรการทางด้านกฎหมายประมงของออสเตรเลียถือได้ว่ามีความก้าวหน้าและเป็นตัวอย่างที่ดีของการพัฒนาและสร้างความยั่งยืนให้กับทรัพยากรสัตว์น้ำและการประมง ซึ่งเหตุผลดังกล่าว ทำให้ออสเตรเลียสามารถจัดสรรทรัพยากรสัตว์น้ำสำหรับการส่งออกและบริโภคในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ

ทรัพยากรสัตว์น้ำของออสเตรเลียประกอบไปด้วยทรัพยากรสัตว์ทะเลและทรัพยากรสัตว์น้ำจืด ซึ่งจับจากธรรมชาติและได้จากการเพาะเลี้ยง ซึ่งปัจจุบันออสเตรเลียมีสัดส่วนของทรัพยากรสัตว์น้ำที่จับจากธรรมชาติมากกว่าการเพาะเลี้ยง อย่างไรก็ตาม จากสภาวะอากาศและอุณหภูมิของโลกที่เปลี่ยนแปลง ส่งผลต่อปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้ การเพาะและขยายพันธุ์สัตว์น้ำขึ้นมาทดแทนจึงเป็นมาตรการที่ออสเตรเลียนำมาใช้ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณการจับสัตว์น้ำจากธรรมชาติและลดต้นทุน รวมถึงหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากสภาวะอากาศของโลก นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังมีมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อคุ้มครองสัตว์น้ำ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับทรัพยากรในประเทศ โดยรัฐบาลออสเตรเลียมีการใช้ Individual Transferable Quota หรือ ITQ สำหรับจัดสรรสัมปทานการจับสัตว์น้ำในประเทศ ซึ่งผู้ประกอบการประมงต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่รัฐบาลตั้งขึ้นมากำกับดูแล รวมถึงขึ้นทะเบียนเพื่อรับสัมปทานในลักษณะของโควตารายปี ผู้ประกอบการแต่ละรายนอกจากจะต้องขึ้นทะเบียนกับรัฐบาลแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่แต่ละรัฐหรือพื้นที่นั้นกำหนด ซึ่งอาจมีรายละเอียดแตกต่างกัน อาทิ วิธีการจับ ปริมาณการจับ ขนาดของสัตว์น้ำที่จับ เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ เป็นต้น

การปฏิรูปการให้สัมปทานเหมืองแร่ของออสเตรเลียนั้น เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะออสเตรเลียนั้นมีสินแร่ปริมาณมาก และต้องผลิตเพื่อตอบสนองต่อตลาดโลก ซึ่งมีการแข่งขันกันอย่างมาก ในขณะที่ตลาดภายในประเทศมีอยู่อย่างจำกัด การใช้นโยบายของรัฐแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่ผ่านมา ส่งผลเสียต่อตัวอุตสาหกรรมมากกว่าผลดี นอกจากจะขาดความสามารถในการแข่งขันแล้ว ยังสูญเสียงบประมาณของรัฐไปจำนวนมากด้วย

ไม่เพียงเท่านั้น การแทรกแซงของรัฐในอุตสาหกรรมนี้ ยังส่งผลให้ผู้ประกอบการหรือผู้ได้รับอนุญาตขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาตัวเอง และไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม และสังคมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และแย่งน้ำกับภาคเศรษฐกิจอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรม ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของออสเตรเลียเช่นเดียวกัน

การปฏิรูปการให้สัมปทานเหมืองแร่นั้น แม้ว่าจะยังยึดในหลักการเดิมที่ใช้มาแล้วเป็นระยะเวลานาน คือ หลักที่สินแร่ทั้งหลายนั้นเป็นของรัฐ ผู้ที่จะทำเหมืองแร่ต้องตอบแทนประโยชน์ให้กับรัฐ ผ่านในรูปค่าภาคหลวงแร่ แต่ก็มีเพิ่มเติมถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก ในขณะเดียวกันต้องมีความยั่งยืนทั้งด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เงื่อนไขเหล่านี้หลัก ๆ จะถูกกำหนดโดยรัฐ แต่ในการปฏิบัติจะเป็นการกำกับดูแลด้วยตนเองของผู้ที่ได้รับอนุญาต อันเป็นการลดภาระของรัฐ พร้อม ๆ กับสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตคำนึงถึงเรื่องความยั่งยืนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กัน จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลการทำเหมืองในออสเตรเลียเปลี่ยนรูปแบบจากการควบคุมและสั่งการโดยรัฐ มาเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน พร้อม ๆ กัน เพื่อให้แต่ละภาคส่วนสามารถแสดงออกถึงต้นทุนและผลประโยชน์ของตนที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองออกมาได้ และการทำเหมืองในแต่ละที่จะได้สามารถปรับเปลี่ยนการดำเนินการให้เหมาะสมได้

บทที่ 11

การวิจัย การพัฒนา และระบบนวัตกรรมในออสเตรเลีย

การวิจัย การพัฒนา เทคโนโลยี และนวัตกรรม (Research & Development and Innovation) มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งที่ผ่านมา การวิจัย การพัฒนา และนวัตกรรมมีส่วนอย่างมากต่อการที่ภาคเศรษฐกิจของออสเตรเลียมีการขยายตัวและมีเสถียรภาพ

ออสเตรเลียเป็นประเทศหนึ่งที่มีเป็นผู้นำในระบบเศรษฐกิจแบบสร้างสรรค์ (Creative Economy) มีนวัตกรรมระดับโลกหลายนวัตกรรม มีผู้ได้รับรางวัลโนเบล 15 คน นับเป็นประเทศที่มีสัดส่วนผู้ได้รับรางวัลโนเบลสูงที่สุดต่อประชากรทั้งประเทศ อีกทั้งยังเป็นประเทศที่มีอัตราการสมัครสิทธิบัตรต่อนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) และเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) สูงที่สุดในโลก นวัตกรรมของออสเตรเลียที่มีชื่อเสียงในระดับโลก ได้แก่

- The bionic eye
- The bionic ear, known commonly as a cochlear implant
- Development of a silicon-based quantum computer
- The cervical cancer vaccine
- Wi-Fi wireless local area network
- Spray-on skin
- Google maps
- CETO wave energy
- Penicillin as a medical antibiotic
- The first artificial pacemaker
- Dual-flush toilets
- The first 'black box' flight data recorder

งานวิจัยและการพัฒนา (Research and Development: R&D) มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนานวัตกรรม ถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญต่อสินค้าและเทคโนโลยีใหม่ ๆ R&D มีความสำคัญในแต่ละภาคการผลิตแตกต่างกันออกไป ในภาคบริการ R&D อาจไม่มีความสำคัญเท่ากับภาคเทคโนโลยีหรือธุรกิจ หรืออาจไม่มีการทำ R&D เลยก็ได้

1. ออสเตรเลียกับการทำ R&D

ออสเตรเลียถือเป็นประเทศที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม จากรายงานการสำรวจความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระดับโลก The Global Competitive Report 2016-17¹ ออสเตรเลียอยู่ในลำดับที่ 22 จาก 138 ประเทศ โดยลำดับความสามารถในการแข่งขันในทั้ง 12 ด้านมีดังนี้

¹ The Global Competitive Report (GCR) คือ รายงานที่จัดทำขึ้นเพื่อวัดจุดแข็งและจุดอ่อนของเศรษฐกิจในแต่ละประเทศใน 12 ด้าน ได้แก่ สถาบัน (Institutions) โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Environment) สุขภาพและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Health and Primary Education) การศึกษาและการฝึกอบรมในระดับสูง (Higher Education and Training) ประสิทธิภาพตลาดสินค้า (Goods Market Efficiency) ประสิทธิภาพตลาดแรงงาน (Labor Market Efficiency) การพัฒนาตลาดการเงิน (Financial Market Development) ความพร้อมทางเทคโนโลยี (Technological Readiness) ขนาดของตลาด (Market Size) ลักษณะการทำธุรกิจ (Business Sophistication) และนวัตกรรม (Innovation) ของ 138 ประเทศ เป็นรายงานที่จัดทำขึ้นและพิมพ์เผยแพร่ทุกปี ตั้งแต่ปี 1979 เป็นต้นมา จัดทำขึ้นโดย Centre for Global Competitiveness and Performance หน่วยงานหนึ่งใน World Economic Forum

**ตารางที่ 11.1 อันดับความสามารถในการแข่งขันของออสเตรเลีย
เปรียบเทียบกับ 138 ประเทศทั่วโลก ปี 2016 - 2017**

ด้านที่	ด้าน	ลำดับที่
1	สถาบัน (Institutions)	19
2	โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure)	17
3	สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Environment)	23
4	สุขภาพและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Health and Primary Education)	10
5	การศึกษาและการฝึกอบรมในระดับสูง (Higher Education and Training)	9
6	ประสิทธิภาพตลาดสินค้า (Goods Market Efficiency)	27
7	ประสิทธิภาพตลาดแรงงาน (Labor Market Efficiency)	28
8	การพัฒนาตลาดการเงิน (Financial Market Development)	6
9	ความพร้อมทางเทคโนโลยี (Technological Readiness)	24
10	ขนาดของตลาด (Market Size)	22
11	ลักษณะการทำธุรกิจ (Business Sophistication)	28
12	นวัตกรรม (Innovation)	26

ที่มา: Centre for Global Competitiveness and Performance (2017), The Global Competitiveness Report 2016-2017

**ตารางที่ 11.2 อันดับความสามารถในด้านนวัตกรรมของออสเตรเลีย
เปรียบเทียบกับ 138 ประเทศทั่วโลก ปี 2016 - 2017**

ด้าน	ลำดับที่
ความสามารถในการสร้างนวัตกรรม (Capacity of Innovation)	22
คุณภาพของสถาบันวิจัยทางวิทยาศาสตร์ (Quality of Scientific Research Institutions)	12
การใช้จ่ายเงินเพื่อ R&D ของบริษัทเอกชน (Company Spending on R&D)	24
ความร่วมมือกันระหว่างมหาวิทยาลัยและภาคอุตสาหกรรมในการทำ R&D (University-Industry Collaboration in R&D)	33
การจัดซื้อสินค้าเทคโนโลยีขั้นสูงของภาครัฐ (Government Procurement of Advanced Tech Products)	63
ความสามารถของนักวิทยาศาสตร์และวิศวกร (Ability of Scientists and Engineers)	17
สิทธิบัตรที่นำมาใช้ประโยชน์ได้ต่อประชากร 1 ล้านคน (Utility Patents per Million Population)	22
ระดับคะแนนโดยรวมทั้งหมด	26

ที่มา: Centre for Global Competitiveness and Performance (2017), The Global Competitiveness Report 2016-2017

ดัชนีชี้วัดที่บ่งบอกถึงสถานการณ์การทำ R&D ของประเทศออสเตรเลียได้เป็นอย่างดี คือ จำนวน สิทธิบัตร (Patent) ทั้งในลักษณะการจดสิทธิบัตรโดยประชาชนออสเตรเลียทั่วไป (Non Patient Cooperation Treaty) และการจดภายใต้สนธิสัญญาความร่วมมือทางสิทธิบัตร (Patent Cooperation Treaty)² โดยการยื่นขอสิทธิบัตรทั้งหมดในปี 2015 เท่ากับ 28,605 รายการ เป็นผู้ที่อาศัยในออสเตรเลีย (Resident) 2,291 รายการ และผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในออสเตรเลีย (Non-resident) 26,314 รายการ จดสิทธิบัตรภายใต้ PCT ที่สำนักงานรับจดอื่น ๆ จำนวน 1,615 รายการ จดสิทธิบัตรภายใต้ PCT ที่สำนักงานในออสเตรเลีย จำนวน 1,741 รายการ³ ทำให้ออสเตรเลียอยู่ในตำแหน่ง 24 ของประเทศที่มีการ สมัครสิทธิบัตรมากที่สุดในโลก

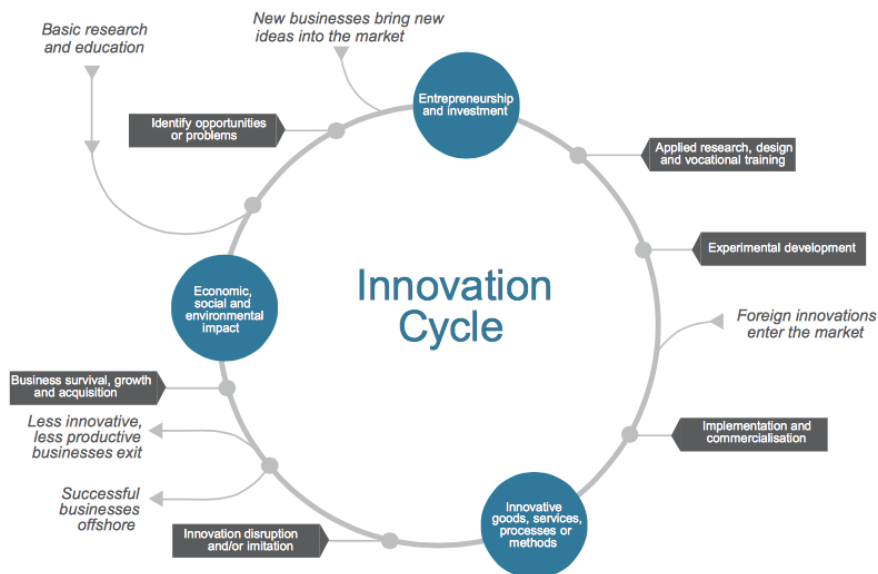
2. การลงทุนในการสร้างองค์ความรู้และการทำ R&D

R&D เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้และการทำงานอย่างมีระบบ เพื่อการสร้างองค์ความรู้ รวมถึงสิ่งประดิษฐ์และนวัตกรรมใหม่ ๆ ทั้งความรู้ทั่วไป วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และในด้านสังคม มีการ ทำ R&D ในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ ทั้งในภาคการศึกษาระดับสูง ภาครัฐ ภาคเอกชน และในองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร ประเภทของ R&D ที่ทำในออสเตรเลียนั้น มีทั้งงานวิจัยพื้นฐาน (Basic Research) งานวิจัย ประยุกต์ (Applied Research) และ/หรือการทำการทดลองต่าง ๆ (Experimental Research)

² ระบบ PCT (Patent Cooperation Treaty) คือ ระบบที่เกิดจากความตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิบัตรการประดิษฐ์ที่มีการจัดการการยื่น คำขอสิทธิบัตรระหว่างประเทศที่ยื่นไว้ที่ประเทศสมาชิกหนึ่งแล้วมีผลให้ความคุ้มครองในประเทศสมาชิกที่เหลือทั้งหมด โดยคำขอนั้นจะต้อง ดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ การขอความคุ้มครองการประดิษฐ์ผ่านระบบนี้เป็นวิธีที่ให้ประโยชน์มากที่สุด (กรม ทรัพย์สินทางปัญญา, 2560)

³ World Intellectual Property Indicators 2016

ภาพที่ 11.1 วงจรของนวัตกรรมและการทำ R&D ในออสเตรเลีย



ที่มา: Australian Innovation System Report 2016

ในการทำวิจัย พัฒนา และนวัตกรรมนั้น ความรู้และทักษะของแรงงานในประเทศเป็นสิ่งสำคัญ มูลค่าค่าใช้จ่ายที่ทุกภาคส่วนใช้กับสถาบันการศึกษาทั้งหมดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 5 ของ GDP และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นในทุกปี เช่นเดียวกับรัฐที่ใช้เงินงบประมาณไปกับการศึกษาประมาณร้อยละ 4-5 ของ GDP ในปี 2015 ร้อยละ 37.3 ของประชากรออสเตรเลียที่มีอายุระหว่าง 25-34 ปี จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ขณะที่ร้อยละ 42.9 ของประชากรอายุ 25-64 ปี มีการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสูงกว่าร้อยละ 74 ของผู้ที่จบการศึกษาระดับวิชาชีพ (VET) ที่ตอบแบบสอบถามมีงานทำและกว่าร้อยละ 87 พอใจกับคุณภาพการศึกษาที่ได้รับ

ตารางที่ 11.3 การลงทุนในด้านความรู้และทักษะของแรงงานในออสเตรเลีย ปี 1995 – 2015

	1995	2000	2005	2010	2015
Total expenditure on educational institution, % of GDP	5.05	5.09	5.19	5.94	-
Public expenditure on education, % of GDP	4.81	4.99	4.46	5.01	-
Expenditure on tertiary education institutions, % of GDP	1.57	1.45	1.46	1.62	
Public expenditure on tertiary education, % of GDP	-	1.16	1.14	1.15	-
Percentage of 25-34 year old with bachelor degree or higher, %	14.3	22.2	29.2	34.0	37.3
Proportion of population aged 25-64 attaining tertiary education	-	27.5	31.7	37.6	42.9
Share of international tertiary education market	-	5.1	6.5	6.6	-
Barrier to innovation: Lack of skilled persons in any location, % of respondents	-	-	22.8	20.0	-
Proportion of graduates employed in labour force after completing VET, % of respondents	-	-	81	78	74
VET graduates satisfied with overall quality of training, % of respondents	-	-	87	88	87
Labour force participation rate	-	-	70.7	-	72.9

ที่มา: Australian Innovation System Report 2016

R&D เป็นกิจกรรมทางนวัตกรรมที่สำคัญ สัดส่วนมูลค่ารวมของค่าใช้จ่ายด้าน R&D ในออสเตรเลีย (Gross Domestic Expenditure on R&D: GERD) ต่อ GDP คิดเป็นร้อยละ 2.1 ในปี 2013 - 2014 มากกว่าค่าเฉลี่ยของสมาชิกกลุ่มประเทศ OECD เล็กน้อย (ร้อยละ 2.0)

ตารางที่ 11.4 สัดส่วนมูลค่ารวมของค่าใช้จ่ายด้าน R&D (GERD) ต่อ GDP

	2006/07	2008/09	2010/11	2011/12	2013/14	2015/16
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
GERD/ GDP	2.00	2.25	2.19	2.12	2.11	1.88

ที่มา: Research and Experimental Development, Businesses, Australia, 2015-16

ในด้านการจัดสรรทรัพยากรในการทำการวิจัยและพัฒนา รัฐบาลออสเตรเลียทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลรัฐมีการจัดสรรทรัพยากรและเงินงบประมาณ ดังนี้

ตารางที่ 11.5 การจัดสรรทรัพยากรโดยภาครัฐต่อการทำ R&D

	2006/07	2008/09	2011/12	2012/13	2013/14
ค่าใช้จ่ายในการทำ R&D (ตามราคาปัจจุบัน) /					
ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย					
รัฐบาลกลาง (Commonwealth)	2,046	2,252	2,426	2,345	2,257
รัฐบาลรัฐและเขตปกครอง (State/ Territory)	1,049	1,169	1,123	1,381	1,072
รัฐบาลรัฐและเขตปกครอง (State/ Territory)	3,095	3,420	3,549	3,725	3,329
จำนวนทั้งหมด (Total)					
จำนวนทรัพยากรมนุษย์ที่อยู่ในระบบ R&D/ PYE ⁴					
รัฐบาลกลาง (Commonwealth)	9,368	9,481	9,209	9,800	9,820
รัฐบาลรัฐและเขตปกครอง (State/ Territory)	7,320	7,279	7,834	6,889	6,561
จำนวนทั้งหมด (Total)	16,687	16,760	17,042	16,689	16,381

ที่มา: Research and Experimental Development, Government and Private Non-Profit Organizations, Australia, 2014/15

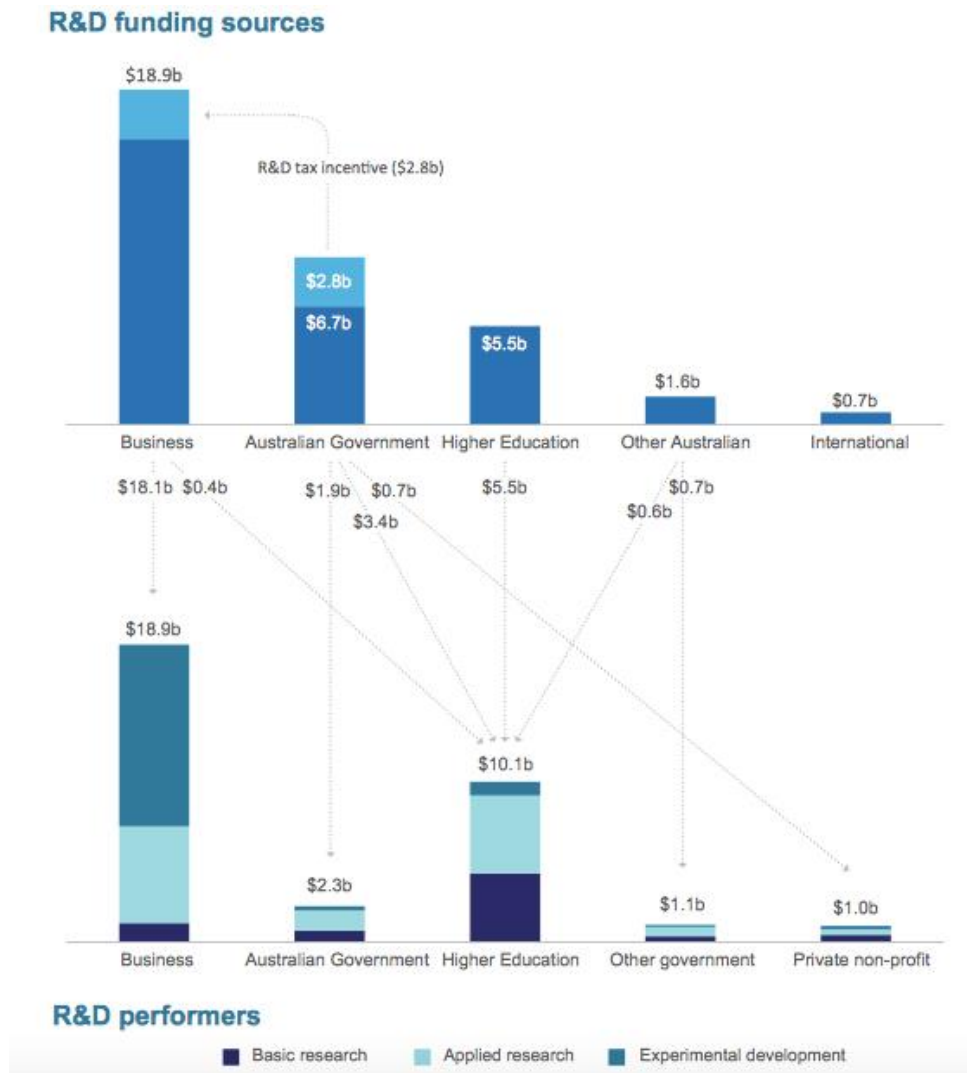
⁴ PYE – Person Years of Effort

เมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศสมาชิก OECD ในด้านมูลค่าใช้จ่ายด้าน R&D ออสเตรเลียจัดอยู่ในอันดับที่ 14 จาก 36 ประเทศในปี 2013 - 2014 สัดส่วนค่าใช้จ่ายภาครัฐต่อ GDP มีแนวโน้มที่จะลดลงตั้งแต่ปี 2008 - 2009 เนื่องจากค่าใช้จ่ายในภาคธุรกิจต่อการทำ R&D ลดลง หลังจากเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในช่วงปี 1995 และ 2008 จากร้อยละ 0.82 เป็นร้อยละ 1.37 ของ GDP ทำให้สัดส่วนมูลค่าการลงทุนภาคธุรกิจต่อ GDP ของออสเตรเลียอยู่ในอันดับที่ 15 ของกลุ่มสมาชิก OECD และประเทศอื่น (ได้หวั่น)

3. การลงทุนในการทำ R&D

ภาคเอกชนถือเป็นภาคส่วนที่มีมูลค่าการทำ R&D สูงที่สุดในออสเตรเลีย ซึ่งเกือบทั้งหมดของมูลค่าการลงทุนเป็นการทำงานวิจัยประยุกต์ มีเงินเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่ภาคเอกชนจ่ายไปในการทำงานวิจัยและพัฒนา ร่วมกับภาคอื่น ๆ เช่นในปี 2013 - 2014 ภาคเอกชนใช้จ่ายเงินเพียง 430 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย หรือเพียงร้อยละ 2.3 ของมูลค่าการจ่ายเงินด้านการทำงานวิจัยและพัฒนาทั้งหมดในการทำงานวิจัยและพัฒนา ร่วมกับภาคการศึกษาระดับสูง ขณะที่รัฐบาลกลางออสเตรเลียถือเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการทำวิจัยและพัฒนาเป็นอันดับ 2 รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนในรูปแบบของส่วนลดภาษี (Tax Concessions) ซึ่งในปี 2014 - 2015 ภาคเอกชนได้รับสิทธิประโยชน์ในส่วน of Tax Concessions นี้ถึง 2.8 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย รัฐบาลกลางยังให้ความช่วยเหลือกับหน่วยงานที่ทำงานด้านการวิจัยและพัฒนาของรัฐและภาคการศึกษาระดับสูงในลักษณะของเงินอุดหนุน (Grants) ที่ให้โดยตรง ซึ่งในปีนั้นเองภาคการศึกษาระดับสูงได้รับเงินช่วยเหลือ 3.4 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และหน่วยงานวิจัยภาครัฐได้รับ 1.9 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ตามลำดับ ภาคการศึกษามีมูลค่าการใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาประมาณ 10.1 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ซึ่งมากกว่าครึ่งมาจากกองทุนของมหาวิทยาลัยเอง

ภาพที่ 11.2 แหล่งที่มาและที่ไปของเงินสนับสนุนด้าน R&D ในออสเตรเลีย



ที่มา: Australian Innovation System Report 2016

ตารางที่ 11.6 การลงทุนในการทำงานวิจัยของออสเตรเลีย ปี 2000 – 2013

	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Gross Expenditure on R&D (GERD), % of GDP	1.48	1.73	2.19	2.12	-	2.11
Gross Expenditure on R&D (GERD), billion A\$	10.4	16.0	30.9	31.7	-	33.5
Gross Expenditure on R&D (GERD), per capita population, current PPP\$	41.5	582	926	928	-	989
Business Expenditure on R&D (BERD), % of GDP	5.0	10.4	18.0	18.3	-	18.8
Higher Education Expenditure on R&D (HERD), % of GDP	0.40	0.47	0.58	0.60	0.63	0.63
Higher Education Expenditure on R&D (HERD), billion A\$	2.8	4.3	8.2	-	9.6	-
Percentage of HERD financed by industry, %	5.32	6.2	4.91	-	4.73	-
Government Expenditure on R&D (GOVERD), % of GDP	0.33	0.27	0.27	0.24	0.24	0.24
Government Expenditure on R&D (GOVERD), billion A\$	2.36	2.49	-	3.55	3.73	-
Percentage of GOVERD financed by industry, %	12.3	13.6	-	7.1	7.7	-
Public spending in environment-related R&D, % total spending on R&D	2.95	3.18	5.01	4.86	-	-
Percentage of GERD performed by the Private Non-Profit Sector, %	2.77	3.0	2.96	2.98	-	2.84
Private non-profit R&D, million A\$	289	479	609	944	961	-
Government Budget Appropriations or Outlays for R&D (GBAORD), % of GDP	0.53	0.52	0.50	0.48	0.45	0.45

ที่มา: Australian Innovation System Report 2016

ตารางที่ 11.7 การลงทุนในการทำงานวิจัยของออสเตรเลียเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD

	Australia's Score	OECD+ Average	OECD + top 5 average	Ranking Against OECD+ Countries	Year of OECD Comparison
Gross Expenditure on R&D (GERD), % of GDP	2.11	2.01	3.66	14 th / 36	2013
Gross Expenditure on R&D (GERD), per capita population, current PPP\$	989	819	1,470	15 th / 36	2013
Higher Education Expenditure on R&D (HERD), % of GDP	0.63	0.47	0.81	9 th / 35	2013
Percentage of HERD financed by industry, %	4.73	6.85	16.77	17 th / 31	2012
Government Expenditure on R&D (GOVERD), % of GDP	0.24	0.22	0.40	15 th / 35	2013
Percentage of GOVERD financed by industry, %	7.7	5.4	12.8	10 th / 32	2012
Public spending in environment-related R&D, % total spending on R&D	4.86	2.41	4.50	2 nd / 28	2011
Percentage of GERD performed by the Private Non-Profit Sector, %	2.84	1.73	5.8	4 th / 25	2013
Government Budget Appropriations or Outlays for R&D (GBAORD), % of GDP	0.42	0.63	0.95	16 th / 22	2015

ที่มา: Australian Innovation System Report 20

สถิติปี 2015/16 ออสเตรเลียมีมูลค่ารวมของค่าใช้จ่ายในด้าน R&D หรือ GERD อยู่ที่ประมาณ 31,179 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ลดลงจากปี 2013/14 คิดเป็น 2,293 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย หรือร้อยละ 7 จากตารางที่ 11.3 และตารางที่ 11.6 แสดงให้เห็นว่า ร้อยละของมูลค่ารวมค่าใช้จ่ายด้าน R&D ของประเทศลดลงตั้งแต่ปี 2008/09 เป็นผลมาจากการลดลงอย่างมากของสัดส่วนการลงทุนในภาคธุรกิจ โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่ลดลงจาก 4.3 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในปี 2008/09 เป็น 2.8 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในปี 2013/14

ตารางที่ 11.8 การลงทุนในการทำงานวิจัยของออสเตรเลีย แบ่งตาม Sector ปี 2006/07 ถึง 2015/16

หน่วย: ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

	2006/07	2008/09	2010/11	2011/12	2013/14	2015/16
ภาคธุรกิจ (Business)	12,639	17,291	18,007	18,321	18,849	16,659
ภาครัฐ (Government)	3,095	3,420	3,833	3,549	3,752	3,959
ภาคการศึกษาระดับสูง (Higher Education)	5,434	6,844	8,161	8,885	9,919	9,549
หน่วยงานไม่หวังผลกำไร (Private non-profit)	609	744	914	944	952	1,011
รวมทั้งหมด	21,777	28,299	30,915	31,699	33,472	31,179

ที่มา: Research and Experimental Development, Businesses, Australia, 2015-16

4. การลงทุนด้านการทำ R&D ของภาครัฐ (Government Expenditure on R&D: GOVERD)

สำหรับการลงทุนด้านการทำ R&D ของภาครัฐนั้น ประมาณร้อยละ 90 จะเป็นการลงทุนค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน (Current Expenditure) เช่น ค่าแรงงาน เป็นต้น อีกประมาณร้อยละ 10 เป็นการลงทุนที่เรียกว่า Capital Expenditure เช่น ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และเงินทุนอื่น ๆ

การทำ R&D ภาครัฐนั้นมีแหล่งเงินทุนมาจาก 2 แหล่ง ได้แก่ แหล่งเงินทุนของตนเอง และจากรัฐบาลในระดับอื่น ๆ ภาครัฐที่มีมูลค่าการใช้จ่ายด้านการทำ R&D มากที่สุดในช่วงปี 2012/13 และ 2014/15 ได้แก่ รัฐวิกตอเรีย และนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งมูลค่าการใช้จ่ายด้านการทำ R&D ของทั้งสองรัฐเมื่อรวมกันแล้วมีประมาณร้อยละ 43 ของทั้งหมด อย่างไรก็ตามระหว่างปี 2012/13 และ 2014/15 รัฐวิกตอเรียและรัฐนิวเซาท์เวลส์มีมูลค่าการใช้จ่ายลดลงอย่างมาก โดยเฉพาะในรัฐวิกตอเรียที่ลดลงถึงร้อยละ 27 ขณะที่การลงทุนภาครัฐในต่างประเทศกลับเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในช่วง ปี 2012/13 และ 2014/15 โดยเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 3 เท่าตัว (36 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย) (Australian Bureau of Statistic, 2017)

ภาพที่ 11.3 มูลค่าการลงทุนการทำ R&D ภาครัฐ (GOVERD) แยกตามแหล่งที่มา

ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย



ที่มา: Research and Experimental Development, Government and Private Non-Profit Organization, Australia, 2014-15, Australian Bureau of Statistic

ในแต่ละรัฐของออสเตรเลียสัดส่วนการลงทุนในการทำ R&D ภาครัฐต่อ Gross State Product (GSP) ลดลงในทุกรัฐ เว้นแต่รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย

ตารางที่ 11.9 สัดส่วนการลงทุน GOVERD ต่อรายได้รายรัฐทั้งหมด (GSP) ปี 2012/13 และ 2014/15

	NSW	Vic.	Qld.	SA	WA	Tas.	NT	ACT
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
2012/13								
- Commonwealth	0.09	0.18	0.09	0.37	0.05	0.52	0.18	1.22
- State	0.06	0.15	0.09	0.14	0.05	-	0.15	0.06
Total	0.15	0.33	0.19	0.52	0.10	0.52	0.33	1.27
2014/15								
- Commonwealth	0.08	0.15	0.08	0.30	0.06	0.49	0.19	1.18
- State	0.05	0.07	0.09	0.12	0.05	0.01	0.13	0.06
Total	0.12	0.23	0.17	0.42	0.11	0.50	0.32	1.24

ที่มา: Research and Experimental Development, Government and Private Non-Profit Organization, Australia, 2014-15, Australian Bureau of Statistic

ในปี 2014/15 ร้อยละ 56 ของ GERD เป็นการลงทุนทำงานวิจัยแบบประยุกต์ (Applied Research) ร้อยละ 27 เป็นการงานวิจัยพื้นฐานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Basic Research) และอีก ร้อยละ 12 เป็นการทำการพัฒนาในเชิงค้นคว้า ทดลอง (Experimental Development) มีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่เป็นการงานวิจัยแบบบริสุทธิ์ (Pure Basic Research) ซึ่งเป็นงานวิจัยเพียงประเภทเดียวที่มีมูลค่าการใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น งานวิจัยส่วนใหญ่ของภาครัฐจะเป็นงานวิจัยด้านการแพทย์และวิทยาศาสตร์ สุขภาพ (Medical and Health Science) และการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์การเกษตรและด้านสัตวแพทย์ (Agricultural and Veterinary Sciences) ประมาณร้อยละ 15 การวิศวกรรม (Engineering) ร้อยละ 14 วิทยาศาสตร์ชีวภาพ (Biological Sciences) ร้อยละ 11 โดยวิทยาศาสตร์ทั้ง 4 แขนงนี้มีการลงทุนรวมจาก ภาครัฐคิดเป็นร้อยละ 55 ของการลงทุนภาครัฐทั้งหมด เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ด้านการวิจัย (Socio-economic Objectives) ภาครัฐลงทุนไปกับด้านสุขภาพมากที่สุด (ร้อยละ 19) รองลงมา ได้แก่ สิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 18) การทหาร (ร้อยละ 14) และผลผลิตจากพืช (Plant Production and Plant Primary Products) (ร้อยละ 11) มูลค่าของค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยเพื่อบรรลุ 4 วัตถุประสงค์นี้สูงถึงร้อยละ 62 ของมูลค่า GOVERD ในปี 2012/13

5. การลงทุนด้านการทำ R&D ของภาคธุรกิจ (Business Expenditure on R&D: BERD)

ภาคธุรกิจเป็นภาคส่วนที่มีการลงทุนในการทำ R&D สูงที่สุด สัดส่วนการลงทุนภาคธุรกิจต่อ GDP นั้นเพิ่มขึ้นในอัตราคงที่ในช่วงปี 1995 - 2008 จากร้อยละ 0.82 เป็นร้อยละ 1.37 ภาคอุตสาหกรรมการผลิตยังคงเป็นภาคส่วนที่มีการลงทุนในการทำ R&D สูงที่สุด ขณะที่การลงทุนในการทำ R&D ในอุตสาหกรรมทรัพยากรแร่ลดลงจาก 4.1 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในปี 2011 - 2012 เหลือเพียง 2.83 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในปี 2013-14

ในส่วนของการพัฒนาและทดลองนั้น ภาคธุรกิจมีการลงทุนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.57 เป็นร้อยละ 0.75 ของ GDP ระหว่างปี 1996 จนถึงปี 2013 เมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD สัดส่วนมูลค่าการลงทุนต่อ GDP ของภาคธุรกิจของออสเตรเลียอยู่ในลำดับ 10 ในปี 2013 และมีมูลค่าการลงทุนมากถึง 11,500 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

ช่วงปี 2015/16 ภาคธุรกิจมีการลงทุนทำ R&D เป็นมูลค่า 16,659 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ลดลงจากปี 2013/14 ร้อยละ 12 และน้อยกว่าช่วง 3 ปีที่ผ่านมา คาดว่าส่วนใหญ่จะมาจากการลดการลงทุนในภาคการผลิต (ร้อยละ 34) และภาคอุตสาหกรรมทรัพยากรแร่ (ร้อยละ 19) จากมูลค่าการลงทุนในปี 2013/14 ถือเป็นการลดการลงทุนติดต่อกันของภาคอุตสาหกรรมทรัพยากรแร่ของออสเตรเลีย จากที่เคยลงทุนมากถึงร้อยละ 22 ต่อมูลค่าการลงทุนทั้งหมดในปี 2011/12 เหลือเพียงร้อยละ 11 ในปี 2015/16

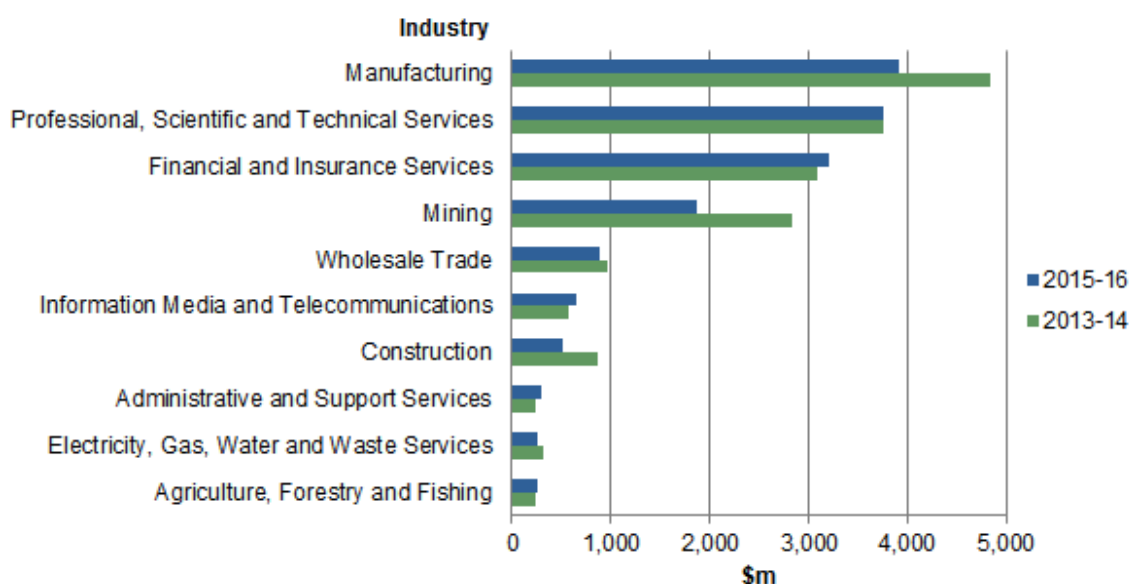
ตารางที่ 11.10 มูลค่าการลงทุนของภาคธุรกิจในการทำ R&D

	2009/10	2010/11	2011/12	2013/14	2015/16
Expenditure on R&D (Current Price)/ \$mil	16,760	18,007	18,321	18,849	16,659
Human Resources devoted to R&D/ PYE	57,936	56,511	64,906	78,839	70,467

ที่มา: Research and Experimental Development, Businesses, Australia, 2015-16, Australian Bureau of Statistic

ภาคการผลิตถือเป็นภาคธุรกิจลงทุน R&D มากที่สุดในปี 2015/16 มีการลงทุนประมาณ ร้อยละ 23 (3,908 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย) ลำดับต่อมาเป็นการให้บริการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีร้อยละ 23 (3,751 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย) บริการด้านการเงินและประกันร้อยละ 19 (3,215 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย) และเหมืองแร่ร้อยละ 11 (1,876 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย) ทั้ง 4 ภาคธุรกิจนี้ เมื่อรวมกันแล้วมีมูลค่าการลงทุนมากกว่าสามในสี่ของมูลค่าการลงทุนจากภาคธุรกิจทั้งหมดในปี 2015/16

ภาพที่ 11.4 มูลค่าการลงทุนในการทำ R&D จากภาคธุรกิจ ในปี 2013/14 และ 2015/16

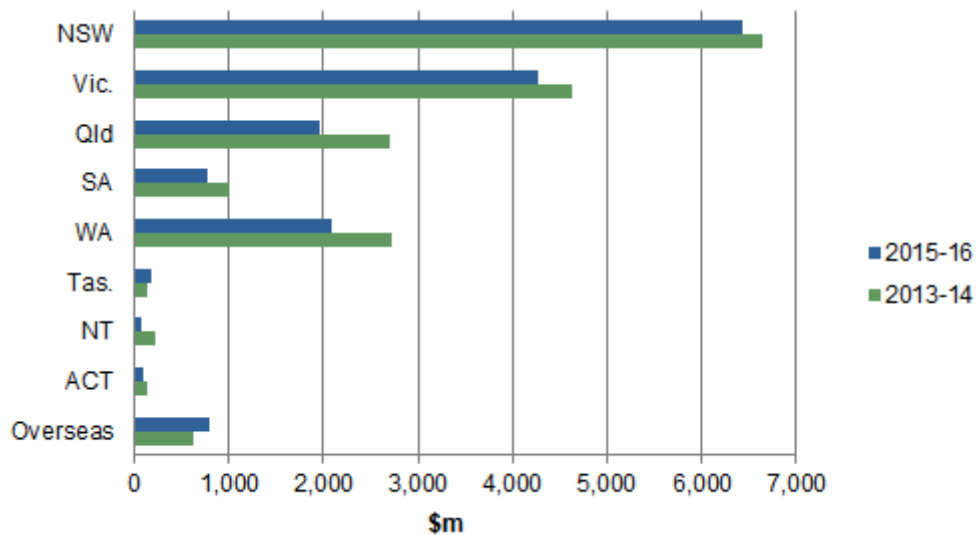


ที่มา: Research and Experimental Development, Businesses, Australia, 2015-16, Australian Bureau of Statistic

ถึงแม้ภาคการผลิตและอุตสาหกรรมเหมืองแร่จะมีสัดส่วนการลงทุนสูงสุด แต่มูลค่าการลงทุนจากภาคธุรกิจกลับลดลง ภาคส่วนที่มีการลงทุนเพิ่มสูงขึ้นกลับเป็นบริการด้านการเงินและการประกันภัย (ร้อยละ 4) และการลงทุนในด้านเทคโนโลยี การสื่อสาร และการโทรคมนาคม (ร้อยละ 13)

รัฐที่มีมูลค่าการลงทุนด้าน R&D จากภาคธุรกิจสูงที่สุด ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ (ร้อยละ 39 ของมูลค่าการลงทุนรวมด้าน R&D จากภาคธุรกิจทั้งหมด) และรัฐวิกตอเรีย (ร้อยละ 26 ของมูลค่าการลงทุนรวมด้าน R&D จากภาคธุรกิจทั้งหมด)

ภาพที่ 11.5 มูลค่าการลงทุน R&D ของภาคเอกชนในแต่ละรัฐ ปี 2013/14 และ 2015/16



ที่มา: Research and Experimental Development, Businesses, Australia, 2015-16,
Australian Bureau of Statistic

จากการรายงานของ Australian Bureau of Statistics (2017) ในภาพที่ 11.5 จะเห็นได้ว่าภาคธุรกิจมีแนวโน้มลดการลงทุนในการทำ R&D ในแต่ละรัฐ โดยเฉพาะในรัฐควีนส์แลนด์ที่มูลค่าการลงทุนลดลงถึงร้อยละ 28 ตามด้วยรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ลดลงร้อยละ 24 ขณะที่ภาคธุรกิจมีแนวโน้มในการลงทุนทำ R&D เพิ่มขึ้นในต่างประเทศ (ร้อยละ 28) ตามด้วยรัฐแทสมาเนีย (ร้อยละ 25)

รัฐนิวเซาท์เวลส์ยังคงเป็นรัฐที่มีสัดส่วนในการลงทุน BERD ต่อรายได้รายรัฐทั้งหมด (GSP) เท่ากับร้อยละ 1.19 ส่วนรัฐแทสมาเนียเป็นเพียงรัฐเดียวที่มีสัดส่วนการลงทุนโดยภาคธุรกิจในการทำ R&D เพิ่มขึ้น ในภาพรวมแล้วมีแนวโน้มที่ภาคธุรกิจลงทุนในการทำ R&D ลดลง

ตารางที่ 11.11 สัดส่วนการลงทุน BERD ต่อรายได้รายรัฐทั้งหมด (GSP) ปี 2013/14 และ 2015/16

	NSW	Vic.	Qld	SA	WA	Tas.	NT	ACT
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
2013/14	1.34	1.33	0.90	1.03	1.02	0.59	1.0	0.42
2015/16	1.19	1.14	0.62	0.77	0.87	0.7	0.31	0.25

ที่มา: Research and Experimental Development, Businesses, Australia, 2015-16,
 Australian Bureau of Statistic

ส่วนใหญ่การลงทุนทำ R&D ในภาคธุรกิจยังเน้นไปที่การวิจัยเพื่อพัฒนา (Experimental Development) โดยในปี 2015/16 กว่าร้อยละ 65 ของเงินลงทุนทั้งหมดในการทำ R&D ของภาคธุรกิจ เป็นการลงทุนเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์และอีกร้อยละ 29 เป็นการลงทุนการทำวิจัยประยุกต์ อย่างไรก็ตาม ในช่วงสองสามปีที่ผ่านมา มูลค่าการลงทุนในการทำงานวิจัย ไม่ว่าจะเป็นประเภทใด ล้วนแต่มีมูลค่าลดลงทั้งหมด

สาขาเทคโนโลยีการสื่อสารและวิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์ (Information and Computing Sciences) มีมูลค่าการลงทุนสูงที่สุด คือ ร้อยละ 40 ของ BERD ทั้งหมด รองลงมา คือ ด้านวิศวกรรม (ร้อยละ 33)

การทำ R&D โดยภาคธุรกิจ ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่ออุตสาหกรรมการผลิต (ร้อยละ 27) เพื่อการโฆษณาและการท่องเที่ยว (ร้อยละ 21) และเพื่อนำมาใช้ในการให้บริการเทคโนโลยีการสื่อสาร (ร้อยละ 66)

6. การลงทุนทำ R&D ในภาคการศึกษาระดับสูง (Higher Education Organizations)

เงินอุดหนุนในการทำ R&D ของภาคการศึกษาระดับสูงมาจากโครงการของรัฐบาลหลายโครงการที่ให้มาเพื่อสนับสนุนการศึกษาและทำวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ในการสร้างนวัตกรรม มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ได้เงินทุนในการทำ R&D มาจาก Cooperative Research Centers Program

ตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา มหาวิทยาลัยได้รับเงินสนับสนุนในด้านการทำ R&D เพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 70 โดยเฉพาะจากหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐที่ให้เงินอุดหนุนเพิ่มมากขึ้นกว่า 2 เท่าตัว ขณะที่เงินอุดหนุนจากโครงการในลักษณะ Competitive Grants เช่น ARC หรือ NHMRC เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน เงินอุดหนุนที่ได้มาในลักษณะเป็น Research Block Grant เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 19 ช่วงปี 2000/2013 มหาวิทยาลัยได้รับทุนอุดหนุนในการทำงานวิจัยจากหน่วยงานของรัฐประมาณ 4 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 57 ทำให้รัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนรายใหญ่ในการทำ R&D ของภาคการศึกษาระดับสูง คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 74 ของเงินในการทำงานวิจัยทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรมและอื่น ๆ รวมร้อยละ 14 ส่วนเงินจากรัฐบาลรัฐและจากหน่วยงานต่างประเทศก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน

ตารางที่ 11.12 แหล่งเงินทุนของการทำ R&D ในภาคการศึกษาระดับสูง

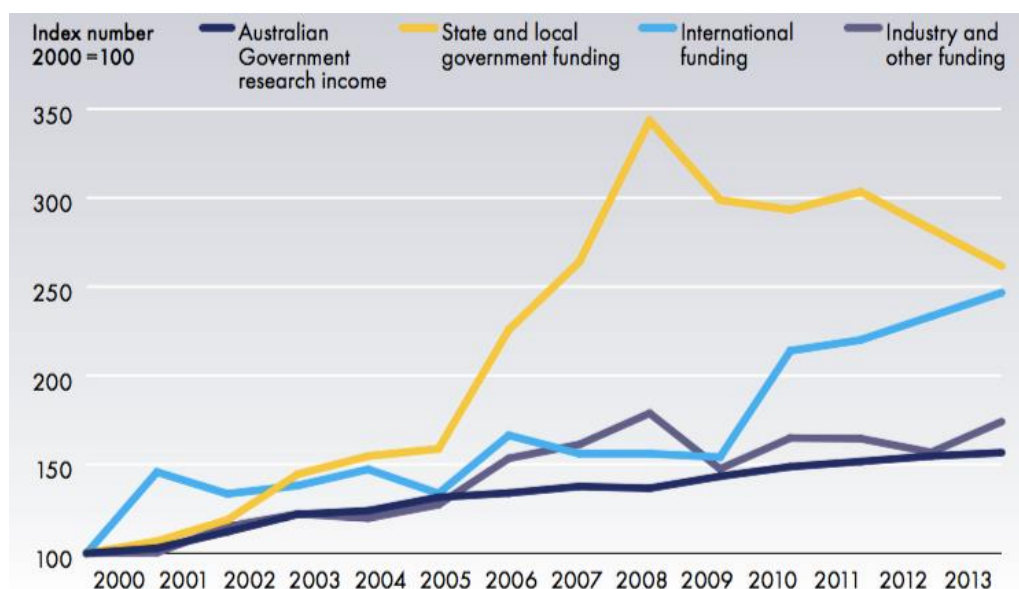
หน่วย: ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Australian Government	2,549.1	3,352.9	3,414.1	3,507.7	3,482.2	3,653.5	3,791.4	3,865.8	3,943.8	3,992.7
Research Income										
State and local	153.7	244.0	347.0	405.5	527.8	459.1	450.7	466.1	434.0	402.1
government funding										
International funding	145.1	194.0	241.4	226.5	226.4	223.6	310.4	319.3	338.6	357.8
Industry and other funding	448.4	571.0	688.0	722.9	801.7	661.5	739.3	737.8	703.1	780.3
Total Research Income	3,296.3	4,361.9	4,690.4	4,862.6	5,038.1	4,997.7	5,291.8	5,389.0	5,419.5	5,532.9

ที่มา: Higher Education and Research: Facts and Figures, November 2015

ภาพที่ 11.6 แนวโน้มการให้เงินทุนการทำ R&D ในภาคการศึกษาระดับสูง

หน่วย: ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย



ที่มา: Higher Education and Research: Facts and Figures, November 2015

ในปีการศึกษา 2014 มูลค่าค่าใช้จ่ายในการทำ R&D (HERD) อยู่ที่ประมาณ 10,145 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 6 จาก 9,610 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

ตารางที่ 11.13 มูลค่าทรัพยากรภาคการศึกษาระดับสูงที่ใช้ในการทำ R&D

	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Expenditure on R&D (\$m)	4,327	5,434	6,844	8,161	9,610	10,145
Human Resources devoted to R&D (PYE)	55,204	58,905	61,773	69,392	74,669	78,038

ที่มา: Research and Experimental Development, Higher Education Organizations, Australia, 2014, Australian Bureau of Statistic

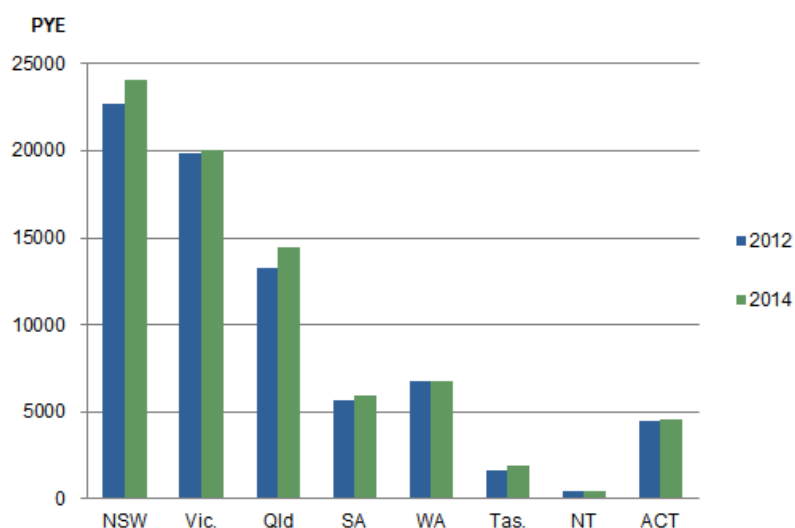
สถาบันการศึกษาในระดับสูงของออสเตรเลียมีทรัพยากรมนุษย์ที่ทำงานในการทำ R&D จำนวนทั้งสิ้น 78,038 ต่อปี (PYE) ในปี 2014

ตารางที่ 11.14 ทรัพยากรมนุษย์ที่ภาคการศึกษาระดับสูงที่ใช้ในการทำ R&D

ประเภท	ทรัพยากรมนุษย์ที่ทำงานอยู่ในภาค R&D		สัดส่วนของทรัพยากรมนุษย์ในภาค R&D	
	2012	2014	2012	2014
	(PYE)	(PYE)	(%)	(%)
Academic Staff	23,305	23,710	31.2	30.4
Other staff	8,897	9,510	11.9	12.2
Postgraduate students	42,467	44,819	56.9	57.4
Total human resource devoted to R&D	74,669	78,038	100.0	100.0

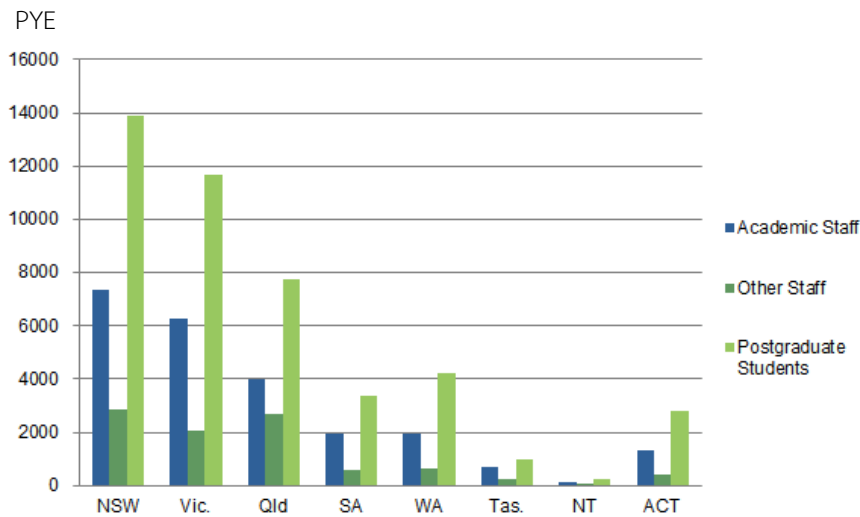
ที่มา: Research and Experimental Development, Higher Education Organizations, Australia, 2014, Australian Bureau of Statistic

ภาพที่ 11.7 ทรัพยากรมนุษย์ในการทำ R&D ของแต่ละรัฐในปี 2012 และ 2014



ที่มา: Research and Experimental Development, Higher Education Organizations, Australia, 2014

ภาพที่ 11.8 ประเภทของทรัพยากรมนุษย์ในการทำ R&D ของแต่ละรัฐในปี 2014



ที่มา: Research and Experimental Development, Higher Education Organizations, Australia, 2014

จากภาพที่ 11.7 รัฐที่ใช้ทรัพยากรมนุษย์ในการทำ R&D ในปี 2014 มากที่สุด ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ตามด้วยรัฐวิกตอเรีย ควีนส์แลนด์ และเวสเทิร์นออสเตรเลีย ซึ่งรัฐเหล่านี้เป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ในออสเตรเลีย เมื่อพิจารณาจากภาพที่ 11.8 จะเห็นว่า ผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับด้าน R&D ส่วนใหญ่นั้น เป็นนักศึกษาในระดับบัณฑิตวิทยาลัย (Postgraduate Students)

7. สาขางานวิจัย การพัฒนา และนวัตกรรมที่ออสเตรเลียชำนาญเป็นพิเศษ

เมื่อมี 2012 Excellence in Research for Australia (ERA) ซึ่งเป็นหน่วยงานการประเมินกรอบการวิจัยระดับชาติของออสเตรเลียออกมาแถลงถึงสาขางานวิจัยและการพัฒนาที่ออสเตรเลียมีความชำนาญเป็นพิเศษ ได้แก่

- 1) สาขาวิทยาศาสตร์อวกาศและดาราศาสตร์ (Astronomical and Space Sciences)
- 2) สาขาวัฒนธรรมศึกษา (Cultural Studies)
- 3) สาขาวิศวกรรมไฟฟ้าและเครื่องไฟฟ้า (Electrical and Electronic Engineering)
- 4) สาขาชีววิทยาเชิงวิวัฒนาการ (Evolutionary Biology)

- 5) สาขาประวัติศาสตร์ (Historical Studies)
- 6) สาขากัมมคุ้มกันวิทยา (Immunology)
- 7) สาขา Macromolecular and Materials Chemistry
- 8) สาขา Medical Microbiology
- 9) สาขาพยาบาลศาสตร์ (Nursing)
- 10) สาขาชีววิทยาด้านพืช (Plant Biology)
- 11) สาขาวิทยาศาสตร์คลินิก (Clinical Sciences)
- 12) สาขานิเวศวิทยา (Ecology)
- 13) สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Science and Management)
- 14) สาขาธรณีวิทยา (Geology)
- 15) สาขาการวิทยาศาสตร์การเคลื่อนไหวร่างกายของมนุษย์และวิทยาศาสตร์การกีฬา (Human Movement and Sports Science)
- 16) สาขากฎหมาย (Law)
- 17) สาขาวิศวกรรมศาสตร์ด้านวัสดุศาสตร์ (Materials Engineering)
- 18) สาขา Medical Physiology
- 19) สาขา Pharmacology and Pharmaceutical Sciences
- 20) สาขาจิตวิทยา (Psychology)

8. ระบบนวัตกรรม วิทยาศาสตร์ และการวิจัย (Innovation, Science, and Research System: ISR System)

ระบบนวัตกรรม วิทยาศาสตร์ และการวิจัย (Innovation, Science, and Research System หรือเรียกโดยย่อว่า ISR System) ของประเทศออสเตรเลียมีความก้าวหน้าและพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากรัฐบาลให้ความสำคัญ มีการวางนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ผ่านการออก National Science Agenda (NSA) National Innovation and Science Agenda (NISA) และ National Science Statement มีคณะกรรมการอิสระที่จัดตั้งตามกฎหมาย (Independent Statutory Board) ได้แก่ Innovation and Science Australia หรือ ISA ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านนวัตกรรม การค้นคว้าวิจัย และวิทยาศาสตร์ (รวมถึงศาสตร์ต่าง ๆ) ให้กับรัฐบาล

ระบบ ISR ของประเทศออสเตรเลียนั้นมีลักษณะเป็นเครือข่ายเปิด สมาชิกเครือข่ายมีความหลากหลายและมีจำนวนมาก มีปฏิสัมพันธ์และการทำงานร่วมกันในการสร้างและช่วยให้นวัตกรรมที่มีคุณค่าทั้งในทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และสิ่งแวดล้อมแพร่หลายออกไป ซึ่งสมาชิกเครือข่ายของระบบ ISR ประกอบด้วย

- บริษัท ทั้งขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ หรือกระทั่งบริษัทที่ดัดแปลงใหม่
- หน่วยงานที่ไม่ได้ทำงานเพื่อผลกำไร (Not-for-profits) หน่วยงานในลักษณะนี้เป็นหน่วยงานที่ได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ และ/หรือภาคเอกชน
- หน่วยงานผู้ให้บริการด้านการศึกษา
- นักลงทุน
- ภาครัฐ (ส่วนกลาง รัฐ และเขตการปกครองพิเศษ ระดับท้องถิ่น)
- นักวิจัย
- ผู้ใช้นวัตกรรม ได้แก่ ผู้บริโภค และชุมชน

กิจกรรมของระบบ ISR ในมุมมองของออสเตรเลียแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ การสร้างองค์ความรู้ (Knowledge Creation) กลุ่มที่สอง คือ การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Knowledge Transfer) และกลุ่มสุดท้าย คือ การนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ (Knowledge Application)

- **การสร้างองค์ความรู้ (Knowledge Creation)** หมายถึง ความคิดที่เกิดขึ้นใหม่ ส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากการวิจัย นวัตกรรม และการค้นพบที่มีมาก่อนหน้านั้น ขับเคลื่อนด้วยความต้องการที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับเล็กที่สุด เช่น ปัญหาส่วนบุคคล ปัญหาระดับประเทศ จนถึงระดับโลก กิจกรรมในกลุ่มการสร้างองค์ความรู้ไม่จำเป็นที่จะได้รับการพัฒนาให้เป็นนวัตกรรมก็ได้ กิจกรรมส่วนใหญ่จึงรวมไปถึงการค้นคว้าวิจัยเบื้องต้น กระบวนการคิดสร้างสรรค์หรืองานวิจัยประยุกต์ต่าง ๆ เป็นต้น
- **การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Knowledge Transfer)** หมายถึง การเลือกองค์ความรู้ที่จะนำไปใช้ ก่อให้เกิดการส่งต่อและถ่ายทอดองค์ความรู้ไปสู่ผู้อื่น แต่ไม่รวมถึงการถ่ายทอดองค์ความรู้ระหว่างผู้ที่อยู่ในกลุ่มการสร้างองค์ความรู้ด้วยกันเองหรือในกลุ่มการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ กิจกรรมในส่วนนี้จึงเป็นกิจกรรมประเภทการแลกเปลี่ยน การให้ใบอนุญาต

(Licensing) การนำเอาความคิดไปปฏิบัติ การแปล การจ้างงาน การแบ่งปันความรู้ การควมรวมกิจการ การถ่ายทอดเทคโนโลยี กลุ่มพันธมิตร เครือข่าย การทำงานร่วมกัน การให้ความร่วมมือ และการนำเอาองค์ความรู้ไปปฏิบัติ

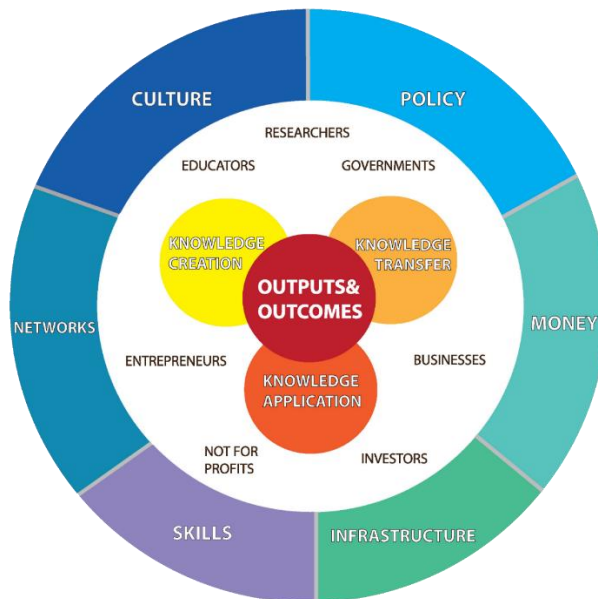
- **การนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ (Knowledge Application)** หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การทดสอบ การทดลอง การนำเอาแนวคิดไปกลั่นกรอง ทบทวน เพื่อหาทางแก้ไขหรือทางออกให้กับปัญหาหรือความต้องการเฉพาะด้าน ซึ่งอาจเป็นการนำเอาองค์ความรู้ที่มีอยู่ไปประยุกต์ใช้กับผลิตภัณฑ์และบริการที่มีอยู่แล้วหรือที่เกิดขึ้นมาใหม่และไม่เคยมีมาก่อน ตัวอย่างของกิจกรรมในกลุ่มนี้ เช่น การทดลอง การทำ Pilots การทดลองยาหรือด้านการแพทย์ การทำงานวิจัยตลาดและผู้บริโภค การสร้างผลิตภัณฑ์ ตัวอย่าง การพัฒนาด้านเทคนิค การนำองค์ความรู้มาสร้างเป็นธุรกิจ (Commercialization) การศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Analysis) และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

กิจกรรมทั้ง 3 กลุ่มเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลผลิต (Outputs) เช่น การผลิต ผลิตภัณฑ์ และ/หรือกระบวนการขึ้นมาใหม่ หรือเป็นการพัฒนาสิ่งที่มีอยู่แต่เดิมให้เกิดขึ้นทั่วระบบนวัตกรรม วิทยาศาสตร์ และการวิจัยของออสเตรเลีย การนำเอาผลผลิต (Outputs) ทางนวัตกรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศไปใช้ทำให้เกิดผลลัพธ์ (Outcomes) ได้แก่ ความสามารถในการผลิตที่พัฒนาขึ้น การที่ประชาชนมีอายุยืนยาวขึ้นหรือเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับระบบ ISR ของประเทศมากขึ้น เป็นต้น

ทั้งนี้ กิจกรรมเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ด้วยตัวเองไม่ได้ แต่จะเกิดขึ้นมาจากกลุ่มที่ทางรัฐบาลออสเตรเลียเรียกว่า Enablers ซึ่งก็คือ กิจกรรมที่มีส่วนช่วยให้เกิดกิจกรรมด้านนวัตกรรม 6 ประเภท ได้แก่ นโยบาย (Policy) เงิน (Money) สิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภค (Infrastructure) ทักษะ (Skills) เครือข่าย (Networks) และวัฒนธรรม (Culture)

ระบบ ISR มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเมื่อสมาชิกเครือข่ายเข้าร่วมหรือออกจากเครือข่าย เช่นเดียวกับความเข้มข้นของกิจกรรมด้านการศึกษาวิจัยและการสร้างนวัตกรรมที่สามารถเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามมูลค่าการลงทุนและความจำเป็นในการใช้นวัตกรรมในช่วงขณะใดขณะหนึ่ง ระบบ ISR มีความเชื่อมโยงกับระบบต่าง ๆ ในระดับสากลสูงมาก เช่น ในด้านความรู้ ผู้มีความรู้ความสามารถ และคู่แข่งจากหลายประเทศทั่วโลก

ภาพที่ 11.9 ระบบนวัตกรรม วิทยาศาสตร์ และการวิจัยของออสเตรเลีย (ISR System)



ที่มา: Innovation and Science Australia, “Performance review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016”

8.1 การทบทวนผลงานของระบบ ISR (Performance Review of the ISR System)

เพื่อให้ระบบ ISR มีคุณภาพและศักยภาพ รัฐบาลได้จัดทำการทบทวนระบบ หรือ ISR Review โดยมีเป้าหมายที่จะศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน และสิ่งที่ควรปรับปรุงและพัฒนาระบบของประเทศให้มีความแข็งแกร่ง การทบทวนจึงเป็นการมองกิจกรรมของระบบทั้งสามกลุ่ม นั่นคือ การสร้างองค์ความรู้ (Knowledge Creation) การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Knowledge Transfer) และการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ (Knowledge Application) ผ่านมุมมองของ Enablers ทั้ง 6 ประเภท รวมถึงการพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับ Outputs และ Outcomes ที่ระบบสร้างขึ้นจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ตารางที่ 11.15 การเปรียบเทียบระบบ ISR ของออสเตรเลียกับประเทศในกลุ่ม OECD

	คะแนนของ ออสเตรเลีย	เปรียบเทียบในกลุ่ม OECD+	
	คะแนนล่าสุด & แนวโน้ม	ค่าเฉลี่ยของ 5 อันดับที่มี คะแนนสูงสุด	อันดับของ ออสเตรเลีย
การสร้างองค์ความรู้ (Knowledge Creation)			
ค่าใช้จ่ายในการทำ R&D ทั้งหมด (GERD) คิดเป็นร้อยละของ GDP	2.12 ▲	3.66	15 จาก 37
ค่าใช้จ่ายในการทำ R&D ของ Higher Education (HERD) คิดเป็นร้อยละของ GDP	0.63 ▲	0.84	10 จาก 37
ค่าใช้จ่ายในการทำ R&D ของรัฐบาล (GOVERD) คิดเป็นร้อยละของ GDP	0.24 ▼	0.40	15 จาก 37
อันดับมหาวิทยาลัยโลก ใน 200 อันดับแรก, ต่อล้านคน	0.33 ▲	0.54	9 จาก 31
ผลงานตีพิมพ์ที่ถูกลำดับอ้างอิง (อยู่ในกลุ่มร้อยละ 1 สูงสุดในทุกสาขาวิชา), ต่อล้านคน	48.7 ▲	86.0	8 จาก 36
จำนวนนักวิจัยภาครัฐและในสถาบันการศึกษาระดับสูง (ทำงานเต็มเวลาหรือเทียบเท่า) ต่อ 1,000 คนต่อการจ้างงานทั้งหมด	6.48 ▲	6.27	3 จาก 36
จำนวนผู้ได้รับปริญญาเอก ที่มีอายุระหว่าง 25-64 ปี ต่อจำนวนประชากร 1,000 คน	8.21 ▲	16.8	11 จาก 34
การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Knowledge Transfer)			
ประชากรอายุระหว่าง 25-64 ปี ที่มีความรู้ระดับอุดมศึกษา, ร้อยละ	42.9 ▲	48.7	7 จาก 36
ระดับของสถาบันการศึกษาระดับสูงในกลุ่ม Universitas 21	10 th ▼	n/a	10 จาก 34
ร้อยละของ HERD ที่ได้รับเงินสนับสนุนจากภาคอุตสาหกรรม	4.73 ▼	16.8	18 จาก 37
ร้อยละของสัดส่วนสิ่งตีพิมพ์ที่มีภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้เขียนร่วม	1.22 ▼	4.99	27 จาก 38
ร้อยละของสิทธิบัตร (Patent Cooperation Treaty: PCT) ที่มีชาวต่างชาติเป็นผู้ลงทุนร่วม	16.2 ▲	43.8	27 จาก 37
การนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ (Knowledge Application)			
กิจกรรมของผู้ประกอบการในระยะเริ่มต้นทั้งหมด, ร้อยละ	12.8 ▲	18.7	8 จาก 38
เงินทุนในลักษณะ Venture Capital Investment, ร้อยละของ GDP	0.02 ▲	0.19	18 จาก 30
จำนวนสิทธิบัตรนานาชาติที่ขอโดยประชาชนในประเทศ, PCT ต่อพันล้าน GDP (PPP)	1.5 ▼	8.3	22 จาก 37
นักวิจัยภาครัฐกิจ, ต่อ 1,000 คนที่ได้รับการจ้างงานจากภาคอุตสาหกรรม	4.68 ▲	14.7	21 จาก 36
ค่าใช้จ่ายในการทำ R&D ของภาครัฐกิจ (BERD) คิดเป็นร้อยละของ GDP	1.19 ▲	2.78	16 จาก 37
สิ่งที่ได้ (Outputs)			
ร้อยละของบริษัทที่นำเสนอผลิตภัณฑ์ที่เป็นนวัตกรรมใหม่ในตลาด	9.23 ▼	21.3	23 จาก 31
ผลลัพธ์ที่ได้ (Outcomes)			
การเปลี่ยนแปลง Productivity ในลักษณะต่าง คิดเป็น 5 – year compound annual growth rate, ร้อยละ	0.40 ▼	1.29	12 จาก 20
อัตราการเติบโตของบริษัท วัดจากอัตราการจ้างงาน, ร้อยละ	0.80 ▼	13.5	27 จาก 27

ที่มา: Innovation and Science Australia, “Performance Review of the Australian Innovation, Science, Research System 2016”

ทั้งนี้ ข้อมูลและแหล่งที่มาของแต่ละดัชนีที่ปรากฏในตารางคะแนนเปรียบเทียบระบบ ISR มีดังนี้

8.1.1 การสร้างองค์ความรู้ (Knowledge Creation)

1) ค่าใช้จ่ายในการทำ R&D ทั้งหมด (GERD) เป็นค่าใช้จ่ายรวมของการใช้จ่ายด้าน R&D ของประเทศ มาจากภาคธุรกิจ ภาคองค์กรไม่หวังผลกำไร และภาคการศึกษาระดับสูง (Higher Education Sectors) คิดเป็นร้อยละเทียบกับ GDP ถือเป็นดัชนีที่ใช้เปรียบเทียบการลงทุนด้านนวัตกรรมที่เป็นที่ยอมรับและใช้กันโดยทั่วไปในการเปรียบเทียบมูลค่าการลงทุนด้านงานวิจัยและนวัตกรรมระดับนานาชาติ ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติออสเตรเลีย (Australia Bureau of Statistics หรือ ABS) ในปี 2013/14 สืบค้นจาก ABS (2015) Research and Experimental Development, Businesses, Australia, 2013-14. Cat. no.8104.0 และ OECD (2016) Main Science and Technology Indicators, 2016-1 (อ้างอิงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

2) ค่าใช้จ่ายในการทำ R&D ของ Higher Education (HERD) คือ ค่าใช้จ่ายในการทำวิจัยและพัฒนาในกลุ่มสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัยทั้งหมด และสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ที่จัดการศึกษาในระดับที่สูงกว่ามัธยม (Secondary Education) อย่างเป็นทางการ แต่ไม่รวมวิทยาลัยเทคนิคและการศึกษาต่อด้านเทคนิค โดยที่เงินค่าใช้จ่ายเหล่านี้ใช้ในการควบคุมดูแลของผู้ให้บริการด้านการศึกษาของสถาบันเหล่านั้น ในการจัดเก็บข้อมูลค่าใช้จ่ายด้าน R&D ของ HERD นี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติออสเตรเลียจะทำการจัดเก็บ 2 ครั้งต่อปี ขณะที่ OECD จะรายงานเกี่ยวกับ HERD เป็นประจำทุกปี โดยคิดเป็นร้อยละต่อ GDP ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลจากปี 2014 เผยแพร่ในปี 2016 ได้แก่ ABS (2016) Research and Experimental Development, Higher Education Organizations, Australia, 2014. Cat. no. 8111.0 (อ้างอิงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

3) ค่าใช้จ่ายในการทำ R&D ของรัฐบาล (GOVERD) หมายถึง ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงาน ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ (ไม่รวมรัฐบาลท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาระดับ Higher Education และหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีรัฐบาลเป็นผู้ให้เงินสนับสนุนและควบคุมการใช้จ่าย โดยทั่วไป ABS จะทำการสำรวจข้อมูลนี้ปีละ 2 ครั้ง ในลักษณะจัดเก็บตามปีงบประมาณ อย่างไรก็ตาม GERD จะไม่รวมค่าใช้จ่ายทางอ้อม เช่น การสร้างแรงจูงใจด้านภาษี (R&D

Tax Incentive) ข้อมูลที่ใช้มาจากปีงบประมาณ 2014 - 2015 ได้แก่ ABS (2016) Research and Experimental Development, Government and Private Non Profit Organizations, Australia, 2014-15. Cat. no. 8109.0 (อ้างอิงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

4) อันดับมหาวิทยาลัยโลกใน 200 อันดับแรกต่อล้านคน โดยใช้ลำดับจาก Academic Ranking of World Universities หรือ Shanghai Rankings เทียบกับพลเมืองในประเทศต่อล้านคน ซึ่ง Academic Ranking of World Universities จะวัดจากจำนวนผู้ได้รับรางวัลโนเบล ผู้ได้รับรางวัลในแต่ละสาขา ผลงานตีพิมพ์ที่ได้รับการนำไปอ้างอิง ผลงานวิชาการที่ได้รับการรวมไว้ใน Science Citation Index – Expanded and Social Science Citation Index และผลงานวิชาการที่ดีพิมพ์ใน Nature and Science ซึ่งในทุก ๆ ปีจะมีการประกาศอันดับมหาวิทยาลัย โดยผู้จัดทำลำดับ คือ Shanghai Ranking Consultancy ข้อมูลที่ใช้มาจาก Shanghai Ranking Consultancy (2016) Academic Ranking of World Universities 2016 (อ้างอิงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

5) ผลงานตีพิมพ์ที่ถูกนำไปอ้างอิง (อยู่ในกลุ่มร้อยละ 1 สูงสุดในทุกสาขาวิชา) ต่อล้านคน ซึ่งผลงานดังกล่าวจะต้องมีผู้เขียนที่เป็นชาวออสเตรเลียอย่างน้อย 1 คน ผลงานสามารถอยู่ในรูปของ Journal Articles, Review or Note จากสาขาใดก็ได้ และอาจมีผู้เขียนร่วมเป็นชาวต่างชาติก็คนก็ได้ ข้อมูลมาจาก Thomson Reuters (2016) InCites

6) จำนวนนักวิจัยภาครัฐและในสถาบันการศึกษาระดับสูง (ทำงานเต็มเวลาหรือเทียบเท่า) ต่อ 1,000 คนต่อการจ้างงานทั้งหมด นักวิจัยในที่นี้ หมายถึง ผู้ที่มีอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการสร้างแนวคิดหรือองค์ความรู้ใหม่ในการจัดทำดัชนีเพื่อการเปรียบเทียบในระดับนานาชาติจะนับจำนวนเทียบกับการจ้างงานทั้งหมด ข้อมูลจากรายงานประจำปีของ OECD ชื่อ OECD (2016) Main Science and Technology Indicators, 2016-1

7) จำนวนผู้ได้รับปริญญาเอกที่มีอายุระหว่าง 25 - 64 ปี ต่อจำนวนประชากร 1,000 คน คำจำกัดความของผู้ได้รับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า ได้แก่ ขั้นที่สองของคุณสมบัติทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษา (Level 8 ใน 2011 International Standard Classification of Education (ISCED) หรือ Level 6 ใน 1997 ISCED) ซึ่ง OECD จะทำการรายงานข้อมูลนี้ 2 ครั้งต่อปี สำหรับข้อมูลที่ใช้มาจาก

ปี 2015 และ 2013 ได้แก่ OECD (2015) OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society. OECD Publishing. Paris. pg. 102 (อ้างถึงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016) และ OECD (2013) OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for growth and society. OECD Publishing. Paris. pg. 96 (อ้างถึงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

8.1.2 การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Knowledge Transfer)

1) ประชากรอายุระหว่าง 25 - 64 ปี ที่มีความรู้ในระดับอุดมศึกษา มีหน่วยเป็นร้อยละในดัชนีนี้ ระดับอุดมศึกษา หมายถึง การศึกษาระยะเวลาสั้น ๆ ในระดับอุดมศึกษา การศึกษาในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอกหรือเทียบเท่า (เทียบเท่าและสูงกว่า Level 5 ใน ISCED) ซึ่ง OECD รายงานข้อมูลนี้เป็นประจำทุกปี ข้อมูลที่ได้มาจาก OECD (2016) Educational attainment and labour-force status (อ้างถึงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

2) ระดับของสถาบันการศึกษาระดับสูงในกลุ่ม Universitas 21 หรือ U 21 นั้นจะวัดจาก 4 ด้าน ได้แก่ ทรัพยากร (Resource) ร้อยละ 25 สภาพแวดล้อม (Environment) ร้อยละ 25 ความสัมพันธ์กับสถาบันการศึกษาอื่น ๆ (Connectivity) ทั้งในและต่างประเทศร้อยละ 10 และผลผลิต (Output) ร้อยละ 40 และรายงานที่ได้จะเป็นการรายงานประจำปี โดยข้อมูลที่ใช้มาจาก Universitas 21 (2016) Data Comparison of the U21 Rankings (อ้างถึงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

3) ร้อยละของ HERD ที่ได้รับเงินสนับสนุนจากภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ เงินที่ภาคธุรกิจหรืออุตสาหกรรมให้การสนับสนุนต่อการทำงานวิจัยในสถาบัน Higher Education ซึ่ง ABS จะรายงานปีละ 2 ครั้ง OECD รายงานปีละครั้ง ข้อมูลที่ใช้มาจาก OECD (2016) Main Science and Technology Indicators, 2016-1 (อ้างถึงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

4) ร้อยละของสัดส่วนสิ่งตีพิมพ์ที่มีภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้เขียนร่วม ซึ่งสิ่งพิมพ์จะรวมไปถึง Journal Articles, Review, Notes, Proceedings Paper จากทุกสาขา ข้อมูลที่ใช้มาจาก Thomson Reuters (2016) InCites. (อ้างถึงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

5) ร้อยละของสิทธิบัตร (Patent Cooperation Treaty: PCT) หมายถึง สิทธิบัตรที่จดทะเบียนภายใต้ระบบสิทธิบัตรนานาชาติ (International Patent System) ภายใต้การดูแลของ World Intellectual Property Organization (WIPO) โดยกำหนดให้มียุทธศาสตร์ของออสเตรเลียอย่างน้อย 1 คน และนักประดิษฐ์จากต่างประเทศอย่างน้อย 1 คน ข้อมูลที่ใช้มาจาก OECD (2016) International Co-operation in patents: patent applications filed under the PCT with foreign co investors. (อ้างถึงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

8.1.3 การนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ (Knowledge Application)

1) กิจกรรมของผู้ประกอบการในระยะเริ่มต้นทั้งหมด ดัชนีนี้จะวัดร้อยละของผู้ประกอบการที่มีอายุระหว่าง 18 - 64 ปี ที่อยู่ในระยะเริ่มต้นของกิจการทุกประเทศและที่เริ่มต้นกิจการแล้วและกิจการมีอายุไม่เกิน 3 ปีครึ่ง ซึ่งหน่วยงานที่ทำการรายงานข้อมูลนี้เป็นประจำทุกปี ได้แก่ Global Entrepreneurship Research Association ในรายงานชื่อ The Global Entrepreneurship Monitor ข้อมูลที่ใช้มาจาก Global Entrepreneurship Research Association (2016) Global Entrepreneurship Monitor – Adult Population Survey Measures, 2015: Total early-stage entrepreneurial activity (TEA) (อ้างถึงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

2) เงินลงทุนในลักษณะ Venture Capital Investment (ร้อยละของ GDP) ได้แก่ เงินลงทุนตั้งแต่ช่วง Pre-seed, Seed, Start-up และ Early Expansion Stages ของธุรกิจ ซึ่ง ABS รายงานข้อมูลเป็นประจำทุกปี ข้อมูลที่ใช้มาจาก OECD (2016) Entrepreneurship at a Glance 2016. OECD Publishing Paris และ OECD (2015) Entrepreneurship at a Glance 2015. OECD Publishing. Paris. pg. 13 (อ้างถึงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

3) จำนวนสิทธิบัตรนานาชาติที่ขอโดยประชาชนในประเทศ (PCT ต่อพันล้าน GDP (PPP)) ข้อมูลที่ใช้มาจาก Cornell, INSEAD and WIPO (2016) Global Innovation Index Analysis: 6.1.2 PCT International Applications by Origin (อ้างอิงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

4) นักวิจัยภาคธุรกิจ ต่อ 1,000 คน ที่ได้รับการจ้างงานของภาคอุตสาหกรรม ข้อมูลที่ใช้มาจาก OECD (2016) Main Science and Technology Indicators, 2016-1 (อ้างอิงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

5) ค่าใช้จ่ายในการทำ R&D ของภาคธุรกิจ (BERD) คิดเป็นร้อยละของ GDP ข้อมูลที่ใช้มาจาก OECD (2016) Main Science and Technology Indicators, 2016-1 (อ้างอิงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

8.1.4 สิ่งที่ได้ (Outputs)

1) ร้อยละของบริษัทที่นำเสนอผลิตภัณฑ์ที่เป็นนวัตกรรมใหม่ในตลาด แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของบริษัทที่มีการแนะนำผลิตภัณฑ์ใหม่หรือปรับปรุงสินค้าและบริการในรูปแบบใหม่เข้าสู่ตลาด โดยที่ตลาดจะต้องประกอบด้วยบริษัทนั่นเองและบริษัทคู่แข่ง สำนักงานสถิติแห่งชาติออสเตรเลียและ OECD จะรายงาน Output ออกมาเป็นประจำทุกปี ข้อมูลที่ใช้มาจาก OECD (2015) OECD Innovation Indicators 2015: June 2015 และ OECD (2013) OECD Innovation Indicators 2013: June 2013 (อ้างอิงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

8.1.5 ผลลัพธ์ที่ได้ (Outcomes)

1) การเปลี่ยนแปลงผลิตภาพ (Productivity) ในลักษณะต่าง ๆ คิดเป็น 5-year Compound Annual Growth Rate (ร้อยละ) ข้อมูลที่ใช้มาจาก OECD (2016) Multifactor productivity (Indicator) (อ้างอิงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

2) อัตราการเติบโตของบริษัท วัดจากอัตราการจ้างงาน ในตารางแสดงให้เห็นถึงร้อยละของบริษัทที่มีคุณลักษณะที่แสดงอัตราการเติบโตสูง (High Growth within Industry Sector) หมายถึง จะต้องมีการจ้างงานสูง มีอัตราการเติบโตต่อปีสูงกว่าร้อยละ 20 ติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี และจะต้องมีพนักงานบริษัทอย่างน้อย 10 คน ตั้งแต่วันที่เริ่มต้นเก็บข้อมูล ข้อมูลที่เข้ามาจากสำนักงานสถิติแห่งชาติออสเตรเลียอ้างอิงใน OECD (2016) Entrepreneurship at a Glance 2016. OECD Publishing. Paris (อ้างอิงใน Performance Review of the Australian Innovation, Science and Research System 2016)

จากข้อมูลในตารางที่ 11.15 แสดงถึงจุดเด่นและจุดด้อยของระบบวิจัยและนวัตกรรมของออสเตรเลียได้ ดังนี้

1) **ด้านการสร้างองค์ความรู้ (Knowledge Creation)** ด้านการสร้างองค์ความรู้ของออสเตรเลียถือว่าอยู่สูงกว่ามาตรฐาน เห็นได้จากการที่ออสเตรเลียนีมีการใช้จ่ายเงินเป็นมูลค่าค่อนข้างมากในกิจกรรมการศึกษา ค้นคว้า วิจัยในสถาบันอุดมศึกษาและองค์กรไม่หวังผลกำไรเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่ม OECD (ลำดับ 15 จาก 37 ประเทศ) ทั้งยังเป็นประเทศที่มีสิ่งอำนวยความสะดวก (Infrastructure) ด้านการวิจัยที่มีคุณภาพระดับโลก (อันดับของมหาวิทยาลัยโลก ใน 200 อันดับแรก [9 จาก 31] ผลงานตีพิมพ์ที่ถูกนำไปอ้างอิง [ลำดับ 8 จาก 36] จำนวนนักวิจัยภาครัฐและภาคการอุดมศึกษา [ลำดับ 3 จาก 36] และจำนวนผู้ได้รับปริญญาเอก [ลำดับ 11 จาก 34]) เนื่องจากจำนวนนักวิจัยที่ทำงานเต็มเวลาของออสเตรเลียนีมีจำนวนมากกว่าประเทศอื่น ทำให้ออสเตรเลียนีมีสิ่งที่ได้ (Outputs) เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะมีผลงานที่ได้รับการอ้างอิงต่อจำนวนประชากรในระดับสูงสุดร้อยละ 1 ของโลก

2) **ด้านการถ่ายทอดองค์ความรู้ (Knowledge Transfer)** เป็นสิ่งที่ออสเตรเลียนีจะต้องปรับปรุง แม้ว่าออสเตรเลียนีจะเป็นประเทศที่มีอัตราผู้มีการศึกษาในระดับสูงสูงมาก [ลำดับ 7 จาก 36 ประเทศ] และสถาบันการศึกษาอุดมศึกษาติดอันดับสูงในกลุ่ม U21 [ลำดับ 10 จาก 34 ประเทศ] แต่การถ่ายทอดความรู้ยังอยู่ในแวดวงจำกัด รัฐบาลออสเตรเลียนีปัจจุบันมีความพยายามในการพัฒนาระบบการแบ่งปันข้อมูล (Data Sharing) ของภาครัฐ การพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรม และคณิตศาสตร์ (STEM Education) รวมถึงการสร้างเครือข่ายและการสนับสนุนการทำงานระหว่างภาคการศึกษาและภาคธุรกิจให้มากขึ้น

3) **ด้านการนำองค์ความรู้ไปใช้ (Knowledge Application)** ออสเตรเลียยังไม่สามารถหาวิธีที่จะนำเอาองค์ความรู้และนวัตกรรมที่สร้างไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ แม้จะมีธุรกิจและผู้ประกอบการใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย [อันดับ 8 จาก 38 ประเทศ] แต่มีการลงทุนด้านการวิจัยจากภาครัฐกิจไม่มากนัก [อันดับ 16 จาก 37 ประเทศ] และมีนักวิจัยที่ทำงานเต็มเวลาในภาครัฐกิจน้อย [อันดับ 21 จาก 36 ประเทศ] เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ จำนวนสิทธิบัตรนานาชาติเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าภาครัฐกิจออสเตรเลียไม่ค่อยมีความร่วมมือกับประเทศอื่น [อันดับ 22 จาก 37 ประเทศ] สะท้อนให้เห็นว่าออสเตรเลียอาจมีข้อจำกัดหรือความเข้มงวดด้านกฎระเบียบหรือการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มากเกินไป ทำให้การนำองค์ความรู้ไปใช้มีความยุ่งยาก

4) **สิ่งที่ได้ (Outputs)** ข้อมูลจากตาราง แสดงให้เห็นว่า แม้ออสเตรเลียจะมีผู้ประกอบการหรือธุรกิจ SMEs ที่ค่อนข้างโดดเด่นด้านนวัตกรรม และมีบางภาคอุตสาหกรรมที่มีความโดดเด่นมาก แต่สิ่งที่ได้ของออสเตรเลียกลับไม่มีความแปลกใหม่หรือนวัตกรรมที่ใหม่มากพอ นวัตกรรมภาครัฐกิจที่ถือว่าเป็นนวัตกรรมใหม่กลับมีความใหม่ในเฉพาะแวดวงธุรกิจเท่านั้น การนำเสนอผลิตภัณฑ์ที่ใหม่จริง ๆ ในตลาดกลับมีไม่มากนัก [ลำดับ 23 จาก 31 ประเทศ]

5) **ผลลัพธ์ที่ได้ (Outcomes)** แม้ออสเตรเลียจะมีเศรษฐกิจที่ดีติดต่อกันมาเป็นระยะเวลานานเมื่อเทียบกับประเทศอื่น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงการขยายตัวของผลิตภาพ (Productivity Growth) กลับอยู่ในลักษณะชะลอตัวเช่นเดียวกับในหลายประเทศ [ลำดับ 12 จาก 20 ประเทศ] โดยเฉพาะอัตราการเติบโตของบริษัท โดยเฉพาะอัตราการจ้างงานกลับอยู่ในอันดับต่ำที่สุดในกลุ่ม OECD [ลำดับ 27 จาก 27 ประเทศ]

9. กระบวนการจัดทำนโยบายด้านนวัตกรรมและวิทยาศาสตร์ของออสเตรเลีย

หัวใจของความก้าวหน้าในระบบนวัตกรรม วิทยาศาสตร์ และการวิจัยในประเทศออสเตรเลียได้แก่ National Innovation and Science Agenda (NISA) ซึ่งก็คือ คำแถลงนโยบายในด้านนวัตกรรมและวิทยาศาสตร์ของออสเตรเลีย ที่ทั้งประเทศจะใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบ ISR ไปในแต่ละช่วงเวลา (ประมาณ 4 ปี)

รัฐบาลออสเตรเลียประกาศนโยบาย NISA ฉบับล่าสุดอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2015 ระบุว่า วิทยาศาสตร์เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้ออสเตรเลียเติบโต รักษาระดับค่าจ้างแรงงานให้อยู่ในระดับสูง นำไปสู่ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ในที่นี้หมายรวมถึงวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ วิทยาศาสตร์กายภาพ วิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับชีวิต วิทยาศาสตร์ด้านการแพทย์และสาธารณสุข คณิตศาสตร์ วิศวกรรมและเทคโนโลยี รวมถึงสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้มีบทบาทสำคัญในการทำงานในปัจจุบัน และจะเพิ่มสำคัญมากยิ่งขึ้นในเรื่องการสร้างโอกาสการจ้างงานในอนาคต ในการนี้ NISA ประกาศถึงมาตรการอีก 24 มาตรการ มูลค่ารวม 1.1 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในช่วงระยะเวลา 4 ปี ครอบคลุมด้านการให้ทุน (Grant Programs) สิ่งจูงใจทางภาษี (Tax Incentives) การให้ทุนศึกษาวิจัย ทั้งยังมีการสร้าง Infrastructure และ Initiatives สนับสนุนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรม และ คณิตศาสตร์ ในบริบทของ 4 เสาหลัก ได้แก่ วัฒนธรรมและเงินทุน (Culture and Capital) ความร่วมมือ (Collaboration) พรสวรรค์และทักษะ (Talent and Skills) และการใช้รัฐบาลเป็นตัวอย่าง (Government as an Exemplar) (Australian National Audit Office, 2017)

ตารางที่ 11.16 มาตรการและเงินสนับสนุนของ NISA แยกตามเสาหลัก (Pillar)

1. Culture and Capital (219 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)	2. Collaboration (679 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)
● สิ่งจูงใจทางภาษีสำหรับนักลงทุนที่ให้เงินช่วยเหลือกับผู้เริ่มทำธุรกิจหรือสร้างนวัตกรรม (Tax incentives for Angel investors) ● ให้การช่วยเหลือด้านการจัดการในเรื่องของการร่วมลงทุน (New arrangements for venture capital investment) ● ให้ความช่วยเหลือเมื่อบริษัทขาดทุน (Access to company losses) ● ให้ความช่วยเหลือในส่วนของการเสื่อมราคาของสินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตน (Intangible asset depreciation) ● CSIRO Innovation Fund ● Biomedical Translation Fund ● Incubator Support Program	● การสร้าง Infrastructure ให้กับงานวิจัยที่มีความสำคัญ ● จัดหาสิ่งจูงใจที่ดีขึ้นในการสร้างความร่วมมือ ● มีกลยุทธ์ด้านนวัตกรรมในระดับโลก ● มีศูนย์ที่ทำงานในด้านความปลอดภัยให้กับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ (Cyber Security Growth Centre) ● มีการรณรงค์เพื่อสร้างความเชื่อมโยงด้านนวัตกรรม (Innovation Connections Programme) ● คอมพิวเตอร์เชิงควอนตัม (Quantum Computing) ● วัดระดับความเกี่ยวข้องและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำวิจัยในมหาวิทยาลัย ● ARC Linkage Projects Scheme

- ปรับปรุงกฎหมายการล้มละลายและการชำระหนี้ (Improve bankruptcy and insolvency laws) - Employee Share Scheme	
3. Talent and Skills (85 ล้านดอลลารออสเตรเลีย)	4. Government as an exemplar (117 ล้านดอลลารออสเตรเลีย)
สร้างแรงบันดาลใจให้ชาวออสเตรเลียมีความสามารถด้านดิจิทัล (Digital Literacy) และ STEM ส่งเสริมด้านนวัตกรรมผ่านการออกวีซ่า	- Data61⁵ - Business Research and Innovation Initiative - ตลาดดิจิทัล (Digital Marketplace) - Innovation and Science Australia - Public Data Strategy

ที่มา: ANAO Report No. 10 2017-18 Design and Monitoring of the National Innovation and Science Agenda

หน่วยงานที่มีส่วนร่วมในการพัฒนา NISA ได้แก่ Department of the Prime Minister and Cabinet (PM&C) กลุ่มงานที่จัดตั้งขึ้นใน PM&C โดยได้รับข้อมูลจากหน่วยงานและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีรัฐมนตรีประจำกระทรวง 9 กระทรวงมีหน้าที่นำ NISA ไปปฏิบัติ มีกรอบในการบริหารงาน เช่น มีหน่วยงานชื่อ Delivery Unit ภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรม นวัตกรรม และวิทยาศาสตร์ (Department of Industry, Innovation and Science) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมดูแลการทำงาน รวมถึงคณะกรรมการภาคปฏิบัติระหว่างกระทรวง นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ NISA โดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำกับรัฐบาลในด้านระบบนวัตกรรม ได้แก่ Innovation and Science Australia (ISA)

Innovation Science Australia (ISA) คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยนักลงทุน ผู้ประกอบการ นักวิจัย และนักการศึกษาผู้มีประสบการณ์อย่างมากในด้านนวัตกรรม การค้นคว้าวิจัย และวิทยาศาสตร์ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก ทำหน้าที่ให้คำแนะนำกับรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับนวัตกรรม งานวิจัย และวิทยาศาสตร์ ติดตาม ตรวจสอบ มีคณะกรรมการกลุ่มย่อยหลายกลุ่มทำหน้าที่ดูแลโครงการสร้างนวัตกรรมหลายโครงการ ประสานงานเกี่ยวกับการลงทุนของรัฐบาลในด้านนวัตกรรม วิทยาศาสตร์ และงานวิจัย ทบทวนผลการดำเนินงานของระบบนวัตกรรมและวิทยาศาสตร์ของประเทศ และกระตุ้นให้ประชาชนมีการพูดคุย ปรัชญาหรือ แลกเปลี่ยนกันในเรื่องนวัตกรรมและวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ ISA ยังเป็นผู้พัฒนา

⁵ Data61 คือ เครือข่ายงานวิจัยดิจิทัลของออสเตรเลีย ดำเนินการโดย CSIRO หน่วยงานวิจัยที่ใหญ่ที่สุดของออสเตรเลีย มีเป้าหมายในการสร้างอนาคตที่ใช้ข้อมูล (Data) เป็นตัวช่วยในการตัดสินใจและขับเคลื่อนในด้านต่าง ๆ

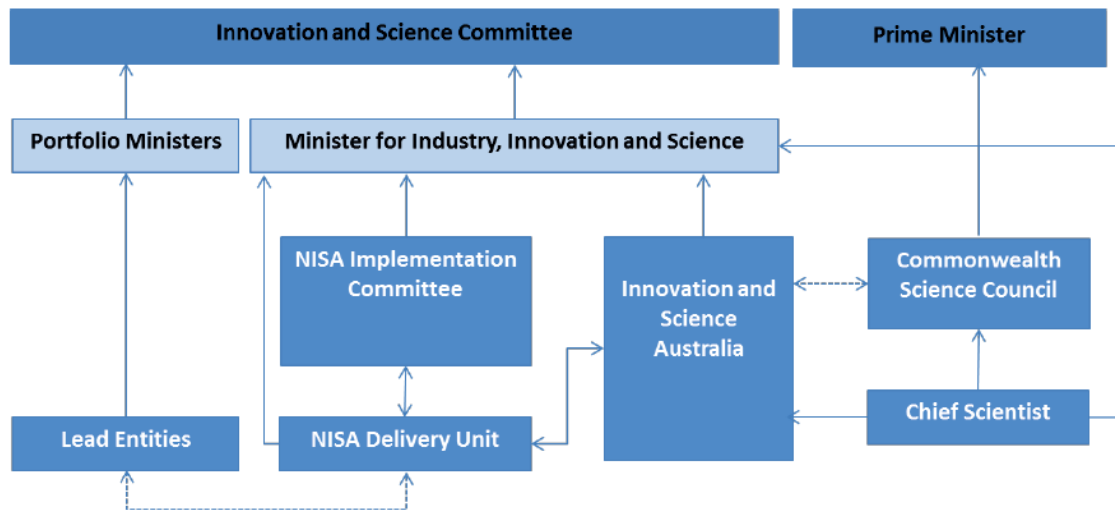
แผนกลยุทธ์เพื่อช่วยพัฒนาประเทศด้านนวัตกรรมแปลว่า Australia 2030: Prosperity through Innovation แผนดังกล่าวมีข้อเสนอแนะในด้านนวัตกรรม การวิจัย และวิทยาศาสตร์ จำนวนทั้งสิ้น 30 ข้อ เพื่อช่วยสร้างนวัตกรรมและช่วยให้ชาวออสเตรเลียสามารถใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมที่สร้างขึ้นมาได้

National Science Statement ถือเป็นกรอบการทำงานของรัฐบาลในด้านการพัฒนาและรักษา ระดับความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ของออสเตรเลีย โดยการใช้วิธีการเข้าถึงวิทยาศาสตร์ในระยะยาว เป็นการวางแนวทางในการลงทุนและการตัดสินใจให้กับรัฐบาล และช่วยให้เกิดความชัดเจนในด้าน วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ช่วยให้ออสเตรเลียสามารถใช้ประโยชน์จากจุดแข็งด้านวิทยาศาสตร์ในระยะยาว ได้ผลตอบแทนจากการลงทุนด้านนี้เพิ่มมากขึ้น และนำประเทศไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและความมั่งคั่ง มากยิ่งขึ้นในอนาคต

9.1 กระบวนการออกแบบ ติดตามผล และการนำนโยบายในด้านนวัตกรรมและ วิทยาศาสตร์ของออสเตรเลีย (NISA) ไปปฏิบัติ

กระบวนการออกแบบ ติดตามผล และการนำนโยบาย NISA ไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใน หลายภาคส่วน ทั้งในภาครัฐและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐบาล กระบวนการออกแบบ NISA เริ่มต้นด้วย การที่รัฐบาลได้รับข้อเสนอแนะและแนวทางจากหลายภาคส่วน ประกอบด้วย Department of the Prime Minister and Cabinet (PM&C) ในฐานะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และกลุ่มของคณะทำงาน (Taskforce) ที่จัดตั้งขึ้นภายใน PM&C เพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะในช่วงระหว่างเดือนกันยายน – ธันวาคม 2015 ซึ่ง PM&C และ Taskforce มีหน้าที่ให้คำแนะนำด้านนโยบายกับรัฐบาลในด้านการออกแบบ NISA โดยตรง หน่วยงานอื่น ๆ นอกจากนี้ รัฐบาลยังรับข้อเสนอหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเสนอมาเพื่อพิจารณา ด้วยเช่นกัน

ภาพที่ 11.10 การจัดการในกระบวนการจัดทำ NISA และระบบนวัตกรรมของออสเตรเลีย



ที่มา: การวิเคราะห์ของ Australian National Audit Office (ANAO), ANAO Report No. 10 2017-18

กรอบการทำงานในด้านการบริหารจัดการและการกำกับดูแลของรัฐบาลจะประกอบด้วยหน่วยงานเฉพาะกิจที่มีหน้าที่ควบคุมดูแล NISA ได้แก่ NISA Implementation Committee (NISAIC) ซึ่งเป็นคณะกรรมการดำเนินการกลางด้านการปฏิบัติ และหน่วยงานชื่อ Delivery Unit ทำหน้าที่รายงานต่อรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม (Industry Minister) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในกระทรวงอุตสาหกรรม นวัตกรรม และวิทยาศาสตร์ (Minister for Industry, Innovation and Science) ส่วนการควบคุมโดยรวมจะดำเนินการโดย Innovation and Science Australia (NISA) และ the Commonwealth Science Council ที่มีนายกรัฐมนตรีและ Chief Scientist เป็นประธาน

จากข้อมูลการวิเคราะห์ของ ANAO (2017) การจัดทำ NISA ฉบับล่าสุดที่ประกาศใช้ในวันที่ 7 ธันวาคม 2015 นั้น มีกระบวนการจัดทำตามเส้นเวลา ดังนี้

- กันยายน 2015 นายกรัฐมนตรีออสเตรเลียส่งหนังสือถึงรัฐมนตรีอุตสาหกรรม (Industry Minister) ขอให้ส่งนโยบายด้านนวัตกรรมก่อนสิ้นปี 2015 ผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้นำด้านการจัดทำนโยบาย ได้แก่ PM&C มีคณะทำงานระหว่างกระทรวง (Interdepartmental Taskforce) เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำ

- ตุลาคม 2015 Industry Minister นำเสนอร่างชุดนโยบายให้กับคณะรัฐบาล คณะรัฐบาลเห็นชอบในเบื้องต้นและให้คณะทำงานพัฒนาชุดนโยบายต่อไป
- ตุลาคม 2015 เริ่มกระบวนการประชุมปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น 3 ครั้ง ได้แก่
 - 1) Innovation Financing Workshop ร่วมกับภาคอุตสาหกรรม
 - 2) Innovation Roundtable Consultation จัดทำโดย Taskforce มีการเชิญผู้มีส่วนได้เสียจากภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย
 - 3) Policy Hackathon ซึ่งเป็นการสร้างและพัฒนานโยบาย โดยเชิญตัวแทนจากส่วนต่าง ๆ ของระบบนวัตกรรมเข้าร่วมด้วย 150 คน
- พฤศจิกายน 2015 Industry Minister นำเสนอร่างชุดนโยบายที่ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงแล้วกับคณะรัฐบาลอีกครั้ง คณะรัฐบาลขอให้ปรับปรุงร่างนโยบายต่อไปอีก
- พฤศจิกายน 2015 คณะรัฐบาลทำการพิจารณาชุดนโยบาย พร้อมแผนประชาสัมพันธ์ (Communications Campaign) ที่รวมอยู่ในชุดนโยบาย
- ธันวาคม 2015 คณะรัฐบาลเห็นชอบกับชุดนโยบาย แต่ให้แยกแผนประชาสัมพันธ์ ออก

ในการจัดทำ NISA นี้มีกระทรวง 9 กระทรวง หน่วยงานอื่น ๆ อีก 16 หน่วยงาน เป็นผู้นำเอานโยบาย 24 นโยบายไปปฏิบัติ ในฐานะของหน่วยงานที่เป็น ‘Lead’ (ผู้นำ) ‘Partner’ (หุ้นส่วน) และ ‘Engage’ (ผู้มีส่วนร่วม)

ตารางที่ 11.17 ชุดมาตรการภายใต้ NISA และหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

มาตรการ	คำอธิบายโดยย่อเกี่ยวกับมาตรการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
1. Culture and Capital		
สิ่งจูงใจทางภาษีสำหรับนักลงทุน ที่ให้เงินช่วยเหลือกับผู้ที่เริ่มทำ ธุรกิจหรือสร้างนวัตกรรม (Tax incentives for Angel investors)	สิ่งจูงใจทางภาษีส่วหน้า: เงินลดหย่อนภาษีร้อยละ 20 (Non-refundable tax offset) จำนวนเงินไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อคนต่อปี ได้รับการยกเว้น Capital gains tax นาน 10 ปี สำหรับผู้ที่ ถือหุ้นหรือลงทุนร่วมกับบริษัท Start-up นานกว่า 12 เดือน	<u>หน่วยงาน Lead:</u> กระทรวงการคลัง (Treasury) <u>Partner:</u> Australian Taxation Office <u>Engaged:</u> Industry
ให้การช่วยเหลือด้านการจัดการ ในเรื่องของการร่วมลงทุน (New arrangements for venture capital investment)	เปลี่ยนรูปแบบภาระทางภาษี (Tax Treatment) ของบริษัท ในลักษณะ Venture Capital Limited Partnership (VCLP) และ Early Stage Venture Capital Limited Partnership (ESVCLP)	<u>หน่วยงาน Lead:</u> กระทรวงการคลัง (Treasury) <u>Partner:</u> ภาคอุตสาหกรรม (Industry) Australian Taxation Office
ให้ความช่วยเหลือเมื่อบริษัท ขาดทุน (Access to company losses)	หากบริษัทมีการเปลี่ยนแปลงธุรกิจ รัฐบาลจะเปลี่ยนไปใช้ วิธีการตรวจสอบการขาดทุนเพื่อการคำนวณภาษีที่มีความ ยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเปลี่ยนจาก ‘same business test’ (SBT) เป็น ‘predominately similar business test’	<u>หน่วยงาน Lead:</u> กระทรวงการคลัง (Treasury) <u>Partner:</u> Australian Taxation Office <u>Engaged:</u> Industry
ให้ความช่วยเหลือในส่วนของการ เสื่อมราคาของสินทรัพย์ที่ไม่มี ตัวตน (Intangible asset depreciation)	ยกเลิกกฎระเบียบที่จำกัดการลดหย่อนที่เกิดจากการเสื่อม ราคาของสินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตนบางอย่าง เช่น สิทธิบัตร ที่มี อายุตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นสินทรัพย์ที่มีความเสื่อม ตามช่วงชีวิตทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับสินทรัพย์อื่น ๆ	<u>หน่วยงาน Lead:</u> กระทรวงการคลัง (Treasury) <u>Partner:</u> Australian Taxation Office <u>Engaged:</u> Industry
CSIRO Innovation Fund	จัดตั้ง CSIRO Innovation Fund มูลค่า 200 ล้านดอลลาร์ ออสเตรเลีย ให้เป็นกองทุนร่วมลงทุน (Co-invest) กับบริษัท ที่แยกตัวออกไป (Spin-off Companies) และบริษัท Start- up ที่ตั้งขึ้นแล้วและมีการนำเอางานวิจัยมาใช้ (Translation of research)	<u>หน่วยงาน Lead:</u> CSIRO <u>Engaged:</u> Industry
CSIRO Accelerator Program	จัดสรรเงินให้ CSIRO มูลค่า 20 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เพื่อขยายโครงการ “ON” ที่มีอยู่ ให้รวมเข้ากับมหาวิทยาลัย ในภูมิภาค	<u>หน่วยงาน Lead:</u> CSIRO <u>Engaged:</u> Industry, Department of Education and Training
Biomedical Translation Fund	จัดตั้งกองทุน Biomedical Translation Fund มูลค่า 500 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เพื่อร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งกึ่งหนึ่งของกองทุน (250 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย) เป็น	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Health <u>Partner:</u>

มาตรการ	คำอธิบายโดยย่อเกี่ยวกับมาตรการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
	การเพิ่มทุนในการนำเอาผลงานวิจัยทางการแพทย์มาใช้เชิงพาณิชย์	Industry, กระทรวงการคลัง (Treasury), Finance
Incubator Support Program	จัดสรรเงินมูลค่า 8 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในการบ่มเพาะวิสาหกิจ (Incubator)	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Industry
ปรับปรุงกฎหมายการล้มละลายและการชำระหนี้ (Improve bankruptcy and insolvency laws)	ปฏิรูปกฎหมายล้มละลาย	<u>หน่วยงาน Lead:</u> กระทรวงการคลัง (Treasury), Attorney – General’s Department <u>Partner:</u> Australian Securities and Investment Commission, Australian Financial Security Authority <u>Engaged:</u> Department of Education and Training
Employee Share Scheme	เปลี่ยนข้อกำหนดในการแสดงทรัพย์สิน	<u>หน่วยงาน Lead:</u> กระทรวงการคลัง (Treasury), <u>Partner:</u> Australian Securities and Investment Commission, <u>Engaged:</u> Industry
2. Collaboration		
การสร้าง Infrastructure ให้กับงานวิจัยที่มีความสำคัญ	จัดสรรเงิน มูลค่า 1.5 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ให้กับ National Collaborative Research Infrastructure Strategy (NCRIS) เพื่อช่วยให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างนักวิจัยกว่า 35,000 คน รัฐบาล และภาคอุตสาหกรรม ในการทำให้งานวิจัยที่เกิดขึ้นส่งผลในทางรูปธรรม	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Department of Education and Training <u>Partner:</u> Industry, Health
การสร้าง Infrastructure ให้กับงานวิจัยที่มีความสำคัญ คือ Synchrotron/ SKA	จัดสรรเงิน มูลค่า 520 ล้านดอลลาร์ให้กับ Australian Synchrotron รองรับนักวิจัยและนักวิทยาศาสตร์กว่า 4,000 คนจากหลากหลายสาขาและอุตสาหกรรมต่อปี จัดสรรเงิน มูลค่า 294 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ให้กับ Square Kilometre Array (SKA)	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Industry <u>Partner:</u> Department of Education and Training
จัดหาสิ่งจูงใจที่เพิ่มขึ้นในการสร้างความร่วมมือ	พิจารณาจัดสรรเงินในลักษณะ Research Block Grant ในโครงการที่มีลักษณะเป็นความร่วมมือกันให้มากขึ้น	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Department of Education and Training <u>Engaged:</u> Industry

มาตรการ	คำอธิบายโดยย่อเกี่ยวกับมาตรการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
มีกลยุทธ์ด้านนวัตกรรมในระดับโลก – เน้นไปยังความร่วมมือในระดับนานาชาติ	ให้เงินสนับสนุนธุรกิจออสเตรเลีย SMEs และนักวิจัยผ่าน 2 โครงการที่จะช่วยพัฒนาให้เกิดความร่วมมือด้านนวัตกรรมและวิทยาศาสตร์ระหว่างออสเตรเลียกับนานาชาติ เน้นไปยังภาคส่วนที่เติบโตของประเทศและงานวิจัยและวิทยาศาสตร์ที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นกลุ่ม Priorities	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Industry <u>Partner (s):</u> Department of Foreign Affairs and Trade/ Australian Trade Commission <u>Engaged:</u> Department of Education and Training
มีกลยุทธ์ด้านนวัตกรรมในระดับโลก – เน้นไปยังความร่วมมือในระดับภูมิภาค	จัดสรรเงินทุนในการสร้างนวัตกรรมที่เป็นคำตอบต่อความท้าทายที่ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกกำลังเผชิญอยู่ผ่านโครงการความร่วมมือระหว่างหลายฝ่าย/หลายประเทศเป็นการจัดทำ Workshop หรือช่วยให้เกิดการเคลื่อนย้ายนักวิจัยและธุรกิจ (Researcher and Businesses Mobility) และการจัด Workshop ที่เป็นการแสดงถึงความร่วมมือทางด้านวิทยาศาสตร์ และความร่วมกันด้านนวัตกรรมของประเทศในภูมิภาคที่เผชิญกับปัญหาเดียวกัน	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Industry <u>Partner (s):</u> Department of Foreign Affairs and Trade/ Australian Trade Commission <u>Engaged:</u> Department of Education and Training
มีกลยุทธ์ด้านนวัตกรรมในระดับโลก – Landing Pads	ช่วยเชื่อมโยงกลุ่มธุรกิจในออสเตรเลียกับประเทศเศรษฐกิจสำคัญใน San Francisco, Tel Aviv, Shanghai, Berlin และ Singapore	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Australian Trade Commission <u>Partner (s):</u> Industry
มีศูนย์ที่ทำงานในด้านความปลอดภัยให้กับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ (Cyber Security Growth Centre)	ก่อตั้ง Cyber Security Growth Centre	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Industry <u>Partner (s):</u> Department of the Prime Minister and Cabinet
Innovation Connection Programme	นำ Research Connections Programme มาใช้ใหม่ พร้อมขยายขอบเขตออกไปให้ครอบคลุม	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Industry <u>Partner (s):</u> Department of Education and Training
คอมพิวเตอร์เชิงควอนตัม (Quantum Computing)	ลงทุนในการสร้าง Silicon Quantum Circuit มูลค่า 26 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Industry <u>Partner (s):</u> Department of Education and Training, Australian Research Council
วัดระดับความเกี่ยวข้องและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำวิจัยในมหาวิทยาลัย	ในปี 2017 Australian Research Council ได้เสนอการใช้วิธีการที่แน่นอนในเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นในลักษณะที่ไม่ใช่วิชาการ การมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรมและผู้บริโภคขั้นสุดท้าย ในการประเมินผลงานวิจัยในระดับมหาวิทยาลัย	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Department of Education and Training <u>Partner (s):</u> Industry
ARC Linkage Projects Scheme		<u>หน่วยงาน Lead:</u> Australian Research Council

มาตรการ	คำอธิบายโดยย่อเกี่ยวกับมาตรการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
		<u>Partner (s):</u> Department of Education and Training, Industry
3. Talent and Skills		
STEM literacy – PM’s Prize for Science	เพิ่มรางวัล PM’s Prizes for Science ให้ครอบคลุมไปยังนักวิทยาศาสตร์รุ่นเยาว์และเพิ่งเริ่มต้นการทำงาน แต่มีความสามารถด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรม และคณิตศาสตร์ (STEM) เป็นเลิศ	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Industry <u>Partner (s):</u> Office of the Chief Scientist <u>Engaged:</u> Questacon
STEM literacy – Student’s International Competitions	สนับสนุนให้นักเรียนและเยาวชนออสเตรเลียเข้าร่วมการแข่งขันในระดับโลกเช่น The National Youth Science Forum, Science and Mathematics Olympiads, International Science and Innovation Competitions	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Industry <u>Partner (s):</u> Department of Education and Training
STEM literacy – Play-based Learning Apps	พัฒนาแอปพลิเคชันในลักษณะ Play-based Learning Apps และแหล่งข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ให้กับนักการศึกษาในระดับผู้เยาว์ (Early Childhood) เพื่อให้เด็กก่อนวัยเรียนได้เริ่มสัมผัสกับ STEM ได้แก่ Little Scientists, Let’s Count, และ Early Learning STEM Australia (ELSA)	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Department of Education and Training <u>Partner (s):</u> Industry
STEM literacy – Community Engagement	โครงการสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในโครงการวิทยาศาสตร์ เช่น Maker clubs, Enhanced Citizen Science Projects และ Science Engagement	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Industry <u>Partner (s):</u> Department of Education and Training <u>Engaged:</u> Questacon
ช่วยให้เด็กได้สร้างสรรค์และใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล	โครงการ 7 โครงการ ส่งเสริมให้นักเรียนในทุกโรงเรียนได้มีส่วนร่วมใน STEM ทั้งยังเพิ่มความสามารถในด้าน Digital literacy ได้แก่ - Online Computing Challenge (Yrs 5/7) - ICT Summer School (Yrs 9/10) - Cracking the Code Competition (Yrs 4-12) - Support Teachers to implement Digital Technologies curriculum - Support school leaders to drive digital literacy by bringing scientist and ICT professionals into classrooms - Expand the University of Adelaide Massive Open Online Course (MOOC) and - Travelling ICT Teachers	<u>หน่วยงาน Lead:</u> Department of Education and Training <u>Partner (s):</u> Industry

มาตรการ	คำอธิบายโดยย่อเกี่ยวกับมาตรการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
Opportunities for women in STEM	ส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมใน STEM - ขยายโครงการนำร่อง Science in Australia Gender Equity (SAGE) ให้ครอบคลุมสถาบันวิทยาศาสตร์และการวิจัยในออสเตรเลียให้มากขึ้น - จัดตั้ง Male Champions of Change group for STEM - โครงการให้เงินทุนสนับสนุน	หน่วยงาน Lead: Industry Partner (s): Department of Education and Training
การส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการให้วีซ่า	- пуทางให้นักศึกษาในระดับ Postgraduate และ Research graduates มาอยู่ในออสเตรเลีย - จัดให้มี Entrepreneur Visa (วีซ่าประเภทใหม่)	หน่วยงาน Lead: Department of Immigration and Border Protection Partner (s): Department of Education and Training, Department of Foreign Affairs and Trade, Industry
4. Government as an Exemplar		
Data61	สนับสนุนการทำงานวิจัยด้านนวัตกรรมดิจิทัลมุ่งไปยัง 4 ด้าน ได้แก่ - Platforms for open data - Cyber-security - Developing a research data network - Data skilling industry	หน่วยงาน Lead: CSIRO Engaged: Industry, Department of the Prime Minister and Cabinet
Business Research and Innovation Initiative	รัฐบาลจะทำงานร่วมกับ Innovation and Science Australia เพื่อหานโยบายระดับชาติ 5 ข้อและความท้าทายที่เกิดขึ้น - ให้ทุนมูลค่า 100,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียกับ SMEs เป็นเวลา 3 - 6 เดือนเพื่อทดสอบแนวคิดว่าถูกต้องหรือไม่ - อาจเพิ่มทุนให้ถึง 1 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ในการสร้างและพัฒนาผลิตภัณฑ์ตัวอย่าง (Prototype) หรือ Proof of Concept	หน่วยงาน Lead: Industry
ตลาดดิจิทัล (Digital Marketplace)	รัฐบาลออสเตรเลียจะสร้างตลาดดิจิทัล (Digital Marketplace) ที่จะช่วยให้ SMEs ทำงานกับรัฐบาลได้ง่ายขึ้น	หน่วยงาน Lead: Digital Transformation Office Partner (s): Finance
Innovation and Science Australia	จัดตั้ง Innovation and Science Australia (ISA)	หน่วยงาน Lead: Industry Partner (s): Department of Education and Training

มาตรการ	คำอธิบายโดยย่อเกี่ยวกับมาตรการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
Public Data Strategy	ส่งเสริมนวัตกรรมผ่านการพิมพ์จำหน่าย (Publishing) และการแบ่งปันข้อมูลทางสาธารณะ	หน่วยงาน Lead: Department of the Prime Minister and Cabinet
5. ด้านอื่น ๆ		
Crowd Sourced Equity	ออกกฎหมายใหม่ อนุญาตให้บริษัทที่สามารถทำได้ 5 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ใน 12 เดือน มีสิทธิ์ที่จะขอเงินสนับสนุนในลักษณะ Crowd-sourced Equity Funding (CSEF)	หน่วยงาน Lead: Treasury Engaged: Industry
R&D Tax Review	ทบทวนสิ่งจูงใจทางภาษีในการทำ R&D	หน่วยงาน Lead: Industry Engaged: Treasury, Australian Taxation Office

ที่มา: Appendix 3 ANAO Report No. 10 2017-18; ANAO based on documents provided by Industry

หลังจากที่รัฐบาลมีมติเห็นชอบกับ NISA ในเดือนธันวาคม 2015 รัฐบาลมีคำสั่งให้มีการเตรียมแผนปฏิบัติการให้เสร็จเรียบร้อยภายในวันที่ 1 มีนาคม 2016 เพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ โดยมี Delivery Unit เป็นผู้รับผิดชอบ ได้มีการขอคำปรึกษาจากผู้มีส่วนได้เสียและมีการจัดเตรียมมาตรการสนับสนุนโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็น Lead และมีสมาชิกจากคณะกรรมการปฏิบัติการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง NISAIC เป็นผู้ให้ความคิดเห็นและข้อมูลในการวางแผนปฏิบัติการดังกล่าว

หลังจากที่ได้มีการนำแผนปฏิบัติการไปปฏิบัติแล้ว รัฐบาลมีระบบการตรวจสอบการทำงานกรอบการตรวจสอบรวมถึง

- (1) บทบาทของ PM&C และ Taskforce ในการให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในการออกแบบนโยบาย NISA ช่วงเดือนกันยายน – ธันวาคม 2015
- (2) การจัดตั้งและการปฏิบัติการของหน่วยงานพิเศษที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจในการทำงานที่เกี่ยวกับ NISA ได้แก่ คณะกรรมการปฏิบัติการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง NISAIC และ Delivery Unit ในเรื่องของการติดตามผล การกำกับดูแล และการจัดทำรายงานในช่วงเดือนธันวาคม 2015 ถึงเดือนมิถุนายน 2017
- (3) บทบาทของ Innovation and Science Australia และ The Commonwealth Science Council ในด้านการให้ข้อมูล (Input) ในการออกแบบ NISA และการติดตามผล

โดยมีวิธีการตรวจสอบ ได้แก่ การตรวจสอบเอกสารที่สำคัญ ดูข้อกำหนดที่หน่วยงานกำหนดไว้ นโยบายของเครือข่ายที่เกี่ยวข้อ เอกสารที่ใช้เป็นแนวทางต่าง ๆ และแนวปฏิบัติที่ดีเป็น Best practices และการสัมภาษณ์บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในหน่วยงานหรือการดำเนินงานต่าง ๆ

10. Australia 2030: Prosperity through Innovation

หลังจาก ISA ได้ออกนโยบายด้านนวัตกรรมและวิทยาศาสตร์ (NISA) เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลออสเตรเลียได้ขอให้ ISA ร่างแผนกลยุทธ์ด้านนวัตกรรม วิทยาศาสตร์ และการวิจัยที่จะใช้ในปี 2030 หรือ 2030 Strategic Plan ขึ้น แผนนี้จะแสดงให้เห็นว่า ระบบ ISR ของออสเตรเลียควรจะเป็นอย่างไร หรือ มีลักษณะอย่างไรในปี 2030 รวมถึงแผนปฏิบัติการที่จะนำประเทศไปยังเป้าหมายที่วางเอาไว้ ซึ่ง ISA ได้จัดทำและเสนอกกลยุทธ์ 30 ข้อ แบ่งเป็นหมวดหมู่กลยุทธ์ออกเป็น 5 หมวด ได้แก่

- (1) ด้านการศึกษา – ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะการทำงาน โดยการเตรียมทักษะที่จำเป็นในการทำงานในปี 2030 ให้กับชาวออสเตรเลียทุกคน
- (2) ภาคอุตสาหกรรม – กระตุ้นให้เกิดบริษัทที่มีอัตราการเติบโตสูง เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity)
- (3) รัฐบาล – เป็นผู้เร่งปฏิกิริยาสำหรับการสร้างนวัตกรรม และเป็นที่ยอมรับในระดับโลกกว่าเป็นผู้นำในการสร้างสรรค์นวัตกรรม
- (4) Research & Development – พัฒนาประสิทธิภาพในการทำ R&D โดยเพิ่มอัตราการนำเอางานวิจัยมาใช้งานได้จริงและในการนำงานวิจัยมาใช้ในเชิงพาณิชย์
- (5) วัฒนธรรมและความมุ่งมั่น – เพิ่มวัฒนธรรมด้านนวัตกรรมของประเทศ ด้วยการตั้งเป้าหมายที่เป็นภารกิจของชาติ (National Missions)

แผนที่ ISA รายงานต่อรัฐบาลนั้นเรียกว่า Australia 2030: Prosperity through Innovation (The 2030 Plan) ประกาศออกมาอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2018 แผนนี้เป็นแผนกลยุทธ์ที่จะช่วยให้ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความคิดสร้างสรรค์และมีนวัตกรรมมากขึ้น ภายใต้หัวข้อหลัก (Theme) ที่มีความหลากหลาย เช่น

- Productivity คือ สิ่งที่กำหนดความมั่งคั่งในอนาคต (Productivity will determine our future prosperity)
- งานหลายงานจะดีขึ้น แต่เราต้องการทักษะที่แตกต่างออกไปในการทำงานเหล่านั้น (Many jobs will get better, but we need different skills to do them) เช่น ทักษะทางดิจิทัล (Digital Skills) และ STEM
- บริษัทจะมีโอกาสที่ดียิ่งขึ้น แต่การแข่งขันก็จะรุนแรงขึ้นด้วย (Our companies face greater opportunities, but fiercer competition)
- เทคโนโลยียังคงเปลี่ยนโลกต่อไป (Technology will continue to transform our world)
- เราต้องการชุดเครื่องมือใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้น (We need to use a new toolkit to solve our biggest social challenges)

จากข้อมูลข้างต้นเห็นได้ว่า รัฐบาลออสเตรเลียจริงจังต่อการพัฒนาระบบนวัตกรรม วิทยาศาสตร์ และการวิจัยอย่างมาก มีการกำหนดนโยบาย แผนปฏิบัติการ และการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติการอย่างเคร่งครัด ทำให้ออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศผู้นำในด้านระบบนวัตกรรม วิทยาศาสตร์และการวิจัย และค่อย ๆ พัฒนาประเทศให้กลายเป็นประเทศที่มีลักษณะเป็น Creative Economy อย่างสมบูรณ์

11. สรุป

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นและให้ความสำคัญทางด้าน R&D และรัฐบาลเองให้ความสำคัญกับการสร้างระบบวิจัยและนวัตกรรม มีการใช้จ่ายด้านงานวิจัยและนวัตกรรมอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะในภาคการอุดมศึกษาและภาครัฐ แต่ในภาคธุรกิจยังคงมีไม่มากนัก

ระบบนวัตกรรมของออสเตรเลีย ประกอบด้วย รัฐบาล ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน องค์กรไม่หวังผลกำไร นักลงทุน นักวิจัย และนักการศึกษา เป็นผู้ที่มียุทธศาสตร์และดำเนินกิจกรรมในระบบ ได้แก่ การสร้างองค์ความรู้ (Knowledge Creation) การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Knowledge Transfer) และการนำเอาองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ (Knowledge Application) โดยมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านนวัตกรรม คือ เงินลงทุน สิ่งอำนวยความสะดวก (Infrastructure) ทักษะที่เกี่ยวข้อง เครือข่ายด้านการศึกษา วิจัย นวัตกรรม วัฒนธรรม และนโยบายของรัฐ

รัฐบาลออสเตรเลียมีการวางนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ผ่านการออก National Science Agenda (NSA) National Innovation and Science Agenda (NISA) และ National Science Statement มีคณะกรรมการอิสระที่จัดตั้งตามกฎหมาย (Independent Statutory Board) ได้แก่ Innovation and Science Australia หรือ ISA ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้าน นวัตกรรม การค้นคว้าวิจัย และวิทยาศาสตร์ (รวมถึงศาสตร์ต่าง ๆ) ให้กับรัฐบาล หน้าที่ที่สำคัญอีก ประการหนึ่งของ ISA คือ การสร้างแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวให้กับรัฐบาล เรียกว่า Australia 2030: Prosperity through Innovation (the 2030 Plan) ประกาศออกมาอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2018 แผนนี้เป็นแผนกลยุทธ์ที่จะช่วยให้ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความคิดสร้างสรรค์และมี นวัตกรรมมากขึ้น และ ISA จะต้องทำการทบทวนผลงานและการทำงานของระบบวิจัยและนวัตกรรม ทุก ๆ 5 ปี และต้องติดตามผลความก้าวหน้าในการทำงานทุกปี พัฒนาและปรับปรุงดัชนีชี้วัด 20 ดัชนี (ตารางที่ 11.15) ให้เหมาะสมตามกรอบเวลาและสถานการณ์ด้านการวิจัยและนวัตกรรม

บทที่ 12

การปฏิรูประบบสุขภาพของออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียจัดเป็นประเทศหนึ่งที่ถือได้ว่าประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการระบบสุขภาพ ประชาชนออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอายุขัยเฉลี่ยและอายุคาดเฉลี่ยของการมีสุขภาพดีที่ยาวนาน รัฐบาลใช้เงินงบประมาณอย่างสมเหตุสมผล ขณะที่ระบบ Medicare ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันสามารถดำเนินการมาได้อย่างดี มีเสถียรภาพต่อเนื่องกันมากกว่า 30 ปี สามารถกล่าวได้ว่า ผลที่ได้มาจากการเปลี่ยนแปลงและบริหารจัดการด้านการคลังของระบบที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่การปฏิรูปเป็นต้นมา

1. ภูมิหลังเกี่ยวกับระบบสุขภาพของออสเตรเลีย

รัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia Constitution Act) ปี 1900 กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลให้ประชาชนมีหลักประกันด้านสุขภาพและเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ ระบบสุขภาพเป็นความรับผิดชอบของแต่ละรัฐโดยตรง ขณะที่รัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบโรคติดต่อที่สามารถแพร่กระจายภายในประเทศ ก่อนหน้านั้นในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 ระบบสุขภาพของออสเตรเลียยังไม่มีพัฒนาการมากนัก โรงพยาบาลที่ได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรไม่หวังผลกำไรยังคงทำหน้าที่ให้บริการด้านสุขภาพกับประชาชน ขณะที่ผู้มีฐานะดีจะใช้บริการจากโรงพยาบาลเอกชน รัฐบาลยังไม่ให้ความสนใจกับเรื่องการให้บริการสุขภาพกับประชาชนมากนัก จนเมื่อเกิดวิกฤติด้านสุขภาพขึ้น รัฐบาลจึงเข้ามาทำหน้าที่ในการดูแลประสานงานด้านสุขภาพแก่สาธารณะ เช่น การก่อตั้ง Commonwealth Department of Health ในปี 1921 หลังจากเกิดการระบาดของโรคไข้หวัดใหญ่ ในปี 1918 สำหรับการวิจัยด้านสุขภาพเกิดขึ้นภายหลังในปี 1926 เมื่อรัฐบาลจัดตั้ง Federal Health Council ซึ่งภายหลังยกระดับเป็น Health and Medical Research Council ในปี 1937 ช่วงนี้ประชาชนเกือบทุกคนจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านบริการสุขภาพเองทั้งหมด นอกจากจะเข้ารับบริการในโรงพยาบาลรัฐหรือโรงพยาบาลขององค์กรไม่หวังผลกำไร (Charitable Hospitals) ต่อมารัฐบาลจึงเริ่มให้เงินช่วยเหลือด้านบริการสุขภาพ เช่น Sick Pay หรือเงินที่นายจ้างจ่ายให้กับพนักงานที่ป่วยจนทำงานไม่ได้ เป็นต้น หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อทหารและเจ้าหน้าที่ซ่อมบำรุงชายหญิงเดินทางกลับมายังออสเตรเลีย รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจและมีบทบาทมากขึ้นในภาคการให้บริการด้านสุขภาพ นั่นคือ รัฐบาล

ให้ความสำคัญกับการให้บริการสุขภาพที่ครอบคลุมแก่ทหารและเจ้าหน้าที่ซ่อมบำรุงชายหญิงที่เดินทางกลับมายังประเทศ ต่อมาไม่นาน เมื่อแนวคิดในเรื่อง “รัฐสวัสดิการ” (Welfare States) แพร่หลาย รัฐบาลจึงขยายการให้บริการนั้นไปสู่พลเมืองออสเตรเลีย รัฐบาลต่อ ๆ มาของออสเตรเลียได้พยายามที่จะปฏิรูประบบสุขภาพหลายครั้ง แม้จะเกิดการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์อยู่ตลอดเวลาก็ตาม เช่น ข้อเสนอร่าง National Health Insurance Bill ที่เป็นเพียงข้อเสนอเท่านั้น และ Pharmaceutical Benefit Bill ที่ประกาศใช้ได้เพียงไม่นาน ประเด็นสำคัญในการต่อต้านการปฏิรูปเกิดจากความพยายามของรัฐบาลที่ต้องการให้บริการด้านสุขภาพกับทุกคนอย่างครอบคลุม ขัดแย้งกับความต้องการของบุคลากรทางการแพทย์ที่ต้องการให้ทุกคนจ่ายค่าบริการ (Fee-for-service System) ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 1946 รัฐบาลออสเตรเลียสามารถผ่านพระราชบัญญัติด้านการบริการสุขภาพได้ในที่สุด เงินผลประโยชน์ด้านสุขภาพ เช่น เบี้ยเลี้ยงค่าคลอดบุตร (Maternity Allowances) ค่ายารักษาโรค (Pharmaceutical) ผลประโยชน์ที่เกิดจากการเจ็บป่วยหรือเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาล การบริการด้านการแพทย์และทันตกรรม จึงได้รับการอนุมัติในครั้งนี้ ต่อมาเมื่อรัฐบาลผสมนำโดยพรรค Liberal Party เข้ามาบริหารประเทศระหว่างปี 1949-1972 โครงการด้านสุขภาพ 4 โครงการหลัก ได้แก่ 1) Pharmaceutical Benefits Scheme 2) Hospital Benefits Scheme 3) Pensioner Medical Services และ 4) Medical Benefits Scheme จึงได้รวมกันเป็นหนึ่งเดียวภายใต้ National Health Act 1953

ระบบสุขภาพของออสเตรเลียแบ่งอย่างชัดเจนออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การบริการโดยภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งสองระบบได้รับเงินอุดหนุนจากแหล่งเงินทุนที่ต่างกันออกไป เช่น จากรัฐบาลกลาง จากรัฐบาลแต่ละรัฐและเขตการปกครอง จากบริษัท องค์กรทางศาสนาหรือองค์กรไม่หวังผลกำไร และมาจากสถานบริการเอง สถานบริการภาครัฐโดยปกติจะให้บริการแบบประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายผ่านระบบประกันสุขภาพ และ Medicare นอกจากโรงพยาบาลแล้ว ยังมีบริการศูนย์สุขภาพชุมชน (Community Health Centre) ในสถานที่ที่ไม่มีโรงพยาบาลเอกชนตั้งอยู่ โดยปกติแล้วรัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของศูนย์สุขภาพชุมชนและการให้บริการด้านสุขภาพกับกลุ่มคนพิการ ขณะที่แต่ละรัฐจะให้เป็นผู้รับผิดชอบค่ารพพยาบาล กิจกรรมด้านสุขภาพของประชาชน และการให้บริการด้านทันตกรรมในระดับหนึ่งกับศูนย์สุขภาพชุมชนเหล่านี้ นอกจากนี้ ระบบสุขภาพของออสเตรียยังขึ้นอยู่กับโรงพยาบาลขนาดใหญ่ของรัฐ ที่มีการทำงานวิจัยและการอบรม รวมถึงให้บริการรักษาเฉพาะทางอีกด้วย

สำหรับบริการสุขภาพของภาคเอกชน ระบบการจ่ายเงินเพื่อรับบริการบริการยังคงมีอยู่ การจ่ายเงินโดยปกติแล้วจะผ่านประกันสุขภาพหรือจ่ายด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ระบบประกันสุขภาพบางอย่าง เช่น Pharmaceutical Benefits Schemes ยังสามารถใช้ได้ในสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลเอกชน ผู้ป่วยสามารถพบแพทย์ แต่นำใบสั่งยามาซื้อยาได้ในราคาที่ต่ำกว่า โรงพยาบาลเอกชนในลักษณะนี้จะดำเนินการโดยองค์กรทางศาสนาซึ่งเป็นองค์กรการกุศลหรือโดยบริษัทเอกชน ซึ่งโรงพยาบาลเหล่านี้มีบริการดูแลหรือรับผู้สูงอายุมาอาศัยอยู่ในโรงพยาบาลด้วย แม้บริการเหล่านี้รัฐบาลจะเป็นผู้ดูแลก็ตาม

2. การให้เงินอุดหนุนในระบบสุขภาพ

การจัดหาเงินทุนและการให้เงินอุดหนุนระบบสุขภาพออสเตรเลียมีพัฒนาการมายาวนาน เริ่มจากในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 ระบบสุขภาพของออสเตรเลียพัฒนาจากระบบที่มีรากฐานมาจากระบบอาณานิคมและการทหาร มาเป็นระบบผสมผสานที่ได้รับเงินอุดหนุนจากเอกชน รัฐบาล กองทัพ และองค์กรทางศาสนา ในช่วง 60 ปีแรกของศตวรรษที่ 20 รัฐบาลออสเตรเลียมีความพยายามในการปฏิรูปการให้เงินอุดหนุนค่าบริการในแต่ละหมวดบริการ ซึ่งการปฏิรูปครั้งแรกเริ่มต้นขึ้นในปี 1928 โดยนาย Earle Page ศัลยแพทย์ และ Treasurer ของออสเตรเลียในช่วงเวลานั้น (ปี 1923-1928) แผนประกันแห่งชาติที่นาย Page เสนอ คือ บุคคลและนายจ้างของบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งเงินผลประโยชน์ที่จ่ายกับการคลอดบุตร ผู้ชรา การเจ็บป่วย และสภาพความไม่สมประกอบ แผนประกันนี้ถูกขัดขวางจากกลุ่มพันธมิตรทางสังคม (Voluntary Health Insurance Associations) กลุ่มนายจ้าง และกลุ่มนายแพทย์ ข้อเสนอแผนประกันครั้งที่ 2 เกิดขึ้นในปี 1938 โดยนาย Richard Casey ซึ่งดำรงตำแหน่ง Treasurer ในสมัยนั้น (ปี 1932-1939) แผนการประกันนี้เป็นการประกันโดยรัฐ ใช้เงินอุดหนุนจากเงินค่าจ้าง (Wage System) แผนนี้ถูกต่อต้านจากกลุ่มผู้มีอาชีพด้านการแพทย์และการสาธารณสุข กลุ่มนายจ้าง และแม้แต่พรรคแรงงานเองด้วย

ในปี 1944 รัฐบาลพรรคแรงงานประกาศกฎหมายที่เรียกว่า Pharmaceutical Benefits Acts มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายยาที่จำเป็นให้กับผู้ป่วยฟรี ซึ่งได้รับการต่อต้านจากกลุ่มแพทย์ที่กลัวว่ากฎหมายฉบับนี้จะนำไปสู่ระบบสุขภาพแบบสังคมนิยม (Socialist Style) ตามแบบของอังกฤษ ความขัดแย้งครั้งนี้สิ้นสุดลงด้วยคำตัดสินของศาลสูง นำไปสู่การทำประชามติในปี 1946 ที่ขยายอำนาจของรัฐบาลกลางในการออกกฎหมายเรื่องการให้บริการด้านสุขภาพ อย่างไรก็ตาม อำนาจของรัฐบาลยังคงมีจำกัด เพราะรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขห้ามรัฐบาลสั่งให้ผู้มีวิชาชีพด้านการแพทย์และสาธารณสุข รวมถึงทันตแพทย์ทำงาน

บริการในลักษณะที่เป็นงานของภาครัฐ ('to work in a nationalized health or dental service') (De Voe and Shot, 2003) ผลจากการที่ถูกขัดขวางโดยกลุ่มแพทย์ ประกอบกับมีการจัดตั้งพรรค Liberal Party พรรคการเมืองฝ่ายอนุรักษ์นิยมซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหม่ขึ้นมาในช่วงนั้น ทำให้การทำงานด้านการปฏิรูประบบสุขภาพเป็นไปอย่างจำกัดและกระท่อนกระแท่น ทำให้โครงการสุขภาพของออสเตรเลียให้เงินอุดหนุนกับบางโรงพยาบาล รัฐบางรัฐ หรือสำหรับผู้ป่วยโรงพยาบาลรัฐเพียงบางคนเท่านั้น

การปฏิรูปเกิดขึ้นอีกครั้งในปี 1953 โดยนาย Earle Page ซึ่งครั้งนั้นดำรงตำแหน่ง Minister of Health เสนอให้มีแผนประกันสุขภาพของชาติที่รัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสนับสนุน แผนนี้เรียกว่า 'Earle Page Scheme' เป็นแผนที่ผ่านการพิจารณาหรือกับกลุ่มผู้ประกอบอาชีพทางการแพทย์เรียบร้อยแล้ว มีลักษณะสำคัญ คือ เป็นแผนประกันสุขภาพของรัฐบาลที่มีเงินอุดหนุนมาจากกองทุนเอกชนไม่หวังผลกำไร รัฐบาลกลางออสเตรเลียเป็นผู้ให้เงินสนับสนุนในส่วนหนึ่งของเงินผลประโยชน์ที่ได้จากการประกัน และช่วยค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ส่วนหนึ่งด้วย นอกจากนี้ยังมีการลดภาษีเพื่อช่วยเป็นค่าใช้จ่ายในการจ่ายเบี้ยประกัน อย่างไรก็ตาม การให้บริการสุขภาพในช่วงทศวรรษที่ 1950 และทศวรรษที่ 1960 ยังไม่ใช่ระบบประกันถ้วนหน้า เพราะผู้ป่วยยังต้องซื้อประกันสุขภาพเอกชนก่อนที่จะได้รับเงินผลประโยชน์จากรัฐบาล ในครั้งนี้ ค่ารักษาพยาบาลที่สูงเกินไปส่งผลให้เกิดการสะสมของหนี้เสียและค่าบริการที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้ประชาชนกว่าร้อยละ 17 ของประเทศไม่มีประกันสุขภาพ (Collyer, Harley, and Short, 2015) ในปี 1968 รัฐบาลจัดตั้ง Committee of Inquiry into Health Insurance เพื่อทบทวนระบบประกันสุขภาพ พบว่า แผนการประกันนี้ไม่สามารถช่วยประกันให้ทุกคนได้ ค่าบริการที่เสียไปมีมูลค่าสูงกว่าเงินชำระคืนไปยังผู้เอาประกันมาก โครงการมีความซับซ้อนและมีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่าย (Palmer and Short, 2010) โดยเฉพาะคณะกรรมการการ พบว่า บริษัทประกันหลายบริษัทจ่ายเงินผลประโยชน์ต่ำกว่าเกณฑ์ และยังเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันสูงเกินจริง (De Voe and Shot, 2003)

ต่อมาในปี 1969 พรรค Australian Labor Party สัญญากับประชาชนว่าจะแก้ไขระบบกองทุนประกันค่ารักษาพยาบาลเอกชน 78 กองทุน และกองทุนโรงพยาบาลเอกชนอีก 109 กองทุน รวมถึงเสนอโครงการระบบประกันถ้วนหน้าแบบครอบคลุมที่มีเงินทุนและเงินอุดหนุนมาจากเงินภาษีสุขภาพ ระบบนี้เองที่เป็นที่รู้จักกันในนามของ Medibank ที่มีหลักการว่า จะคิดค่าบริการสุขภาพเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของผู้ป่วย กองทุนสุขภาพหลายกองทุนถูกแทนที่ด้วยกองทุนที่บริหารจัดการโดยรัฐบาลเพียงกองทุนเดียว (Palmer and Short, 2010)

3. จาก Medibank สู่ Medicare: ความพยายามในการปฏิรูปการคลังของระบบสุขภาพออสเตรเลีย

ระบบประกันสุขภาพดังที่มีอยู่ในออสเตรเลียปัจจุบันเริ่มต้นขึ้นเมื่อรัฐบาลพรรค Australian Labor Party นำโดยนายกรัฐมนตรี นาย Gough Whitlam ประกาศจัดตั้ง Health Insurance Commission (HIC) และประกาศใช้ระบบประกัน Medibank ในวันที่ 1 กรกฎาคม 1975 ระบบ Medibank เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อระบบประกันสุขภาพแบบเดิม นั่นคือประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรับบริการด้านสุขภาพเองทั้งหมด รัฐบาลมีวัตถุประสงค์จะให้ระบบ Medibank เป็นระบบประกันที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม พลเมืองออสเตรเลียทุกคนสามารถรับบริการได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

ภายใต้ระบบ Medibank แพทย์ผู้ทำการรักษา สามารถคิดค่ารักษาโดยตรงกับผู้ป่วยหรือต่อ HIC และสามารถคิดเงินค่ารักษาพยาบาลได้ถึงร้อยละ 85 ของค่าบริการที่กำหนดไว้ในตารางค่าธรรมเนียม ต่อมาในปีเดียวกันนั้นเอง ประชาชนสามารถรับการรักษายาบาลในโรงพยาบาลรัฐบาลได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ขณะที่ผู้ป่วยสามารถเลือกได้ว่าจะรักษากับเอกชน เพราะยังมีแผนการประกันเอกชนที่ยังจ่ายเงินผลประโยชน์ในส่วนของผู้ป่วยเอกชนทั้งในโรงพยาบาลเอกชน หรือโรงพยาบาลรัฐ (Palmer and Short, 2010) Medibank เป็นระบบประกันสุขภาพที่ทำให้ชาวออสเตรเลียทุกคนสามารถรับการรักษาในโรงพยาบาลฟรี รัฐบาลจ่ายเงินช่วยเหลือในยาที่จำเป็น เข้าถึงบริการโดยไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ หรือจ่ายค่าบริการถูกมากเมื่อไปคลินิกหรือทำการตรวจสุขภาพเพื่อการรักษาโรค

3.1 เงินอุดหนุนและต้นทุนของ Medibank

เพื่อให้พลเมืองทุกคนได้รับบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รัฐบาลออสเตรเลียจึงใช้เงินจากภาษีมาเป็นเงินค่าใช้จ่ายและเงินในการดำเนินการทั้งหมด แรกเริ่มเดิมทีกฎหมายกำหนดให้เงินมาจากการจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 1.35 ของรายได้ที่จัดเก็บภาษีได้ ยกเว้นผู้ที่มีรายได้น้อยไม่ต้องเสีย อย่างไรก็ตาม ในปี 1974 ก่อนการประกาศใช้ Medibank วุฒิสภาออสเตรเลียไม่เห็นชอบต่อระบบการจัดการเงินสนับสนุนโครงการในลักษณะนี้ ทำให้ท้ายที่สุด เงินที่จะใช้ในการสนับสนุนระบบประกันสุขภาพทั้งหมดจึงมาจากเงินภาษีรายได้ (General Revenue) ทั้งหมด พลเมืองของออสเตรเลียจะได้รับการรักษาในโรงพยาบาลรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หากเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเอกชน รัฐบาลจะช่วยให้เงินอุดหนุนเพื่อให้ค่าบริการลดลง รัฐบาลแต่ละรัฐจะเป็นผู้จ่ายเงินผลประโยชน์ให้กับโรงพยาบาลรัฐผ่านข้อตกลงที่ทำร่วมกับโรงพยาบาล (Hospital Agreement) โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ให้เงินทุน (Grant)

มูลค่ากึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50) ของค่าใช้จ่ายการดำเนินการสุทธิของโรงพยาบาลรัฐทั้งหมด ซึ่งในปีแรก (ปี 1975-1976) รัฐบาลออสเตรเลียใช้เงินไปกับระบบ Medibank ทั้งหมด 1.647 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย (Scotton, 1977)

ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐบาลออสเตรเลียมีความพยายามที่จะปฏิรูปโครงสร้างระบบประกันสุขภาพหลายครั้ง ทั้งการเปลี่ยนแปลงย่อยและความพยายามปฏิรูประบบเชิงนโยบาย ในการปฏิรูปแต่ละครั้งมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การปรับลดต้นทุน และ/หรือความพยายามในการลดความตึงเครียดระหว่างแผนการประกันของรัฐบาลกับแผนของเอกชน

3.2 ความพยายามในการปฏิรูปโครงสร้างระบบประกันสุขภาพของออสเตรเลีย

ความพยายามในการปฏิรูปด้านนโยบาย ครั้งที่ 1 เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลผสมระหว่างพรรค Liberal Party และ National Country Party ก่อนหน้าที่จะขึ้นเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองทั้งสองพรรคนี้แสดงความไม่เห็นด้วยต่อระบบ Medibank ในตอนที่ทั้งสองพรรคเป็นพรรคฝ่ายค้าน ได้ยืนยันจะยกเลิกระบบนี้ให้ได้ เป็นที่น่าแปลกใจว่าในการเลือกตั้งปี 1975 ทั้งสองพรรคฝ่ายค้าน ภายใต้การนำของนาย Malcolm Fraser ประกาศว่า หากได้รับเลือกตั้งจะยังคงระบบ Medibank ต่อไปเมื่อชนะการเลือกตั้งถึงพรรครัฐบาลผสมจะยังคงให้มีระบบประกันสุขภาพไว้ แต่รัฐบาลจะทำการลดค่าใช้จ่ายในระบบประกันสุขภาพก่อนเป็นอันดับต้น ๆ

ในปี 1976 รัฐบาลพยายามลดค่าใช้จ่ายของระบบประกัน โดยจัดตั้งแผนประกันของทั้งรัฐบาลและเอกชนเพื่อให้เกิดการแข่งขัน รัฐบาลไม่ได้หวังว่าการปฏิรูปในลักษณะนี้จะแก้ปัญหาด้านงบประมาณได้เลยในครั้งเดียว เพียงหวังจะลดค่าใช้จ่ายลงให้ได้มากที่สุด โดยตั้งเป้าไว้ว่าจะลดเงินงบประมาณให้เหลือไม่เกิน 575 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในแต่ละปี (Boxall, 2010) และจะค่อย ๆ ควบคุมงบประมาณต่อไปในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิรูปในครั้งนี้กลับไม่เห็นเป็นรูปธรรม แม้การที่ประชาชนจะเปลี่ยนไปใช้แผนประกันของเอกชน ลดงบประมาณของรัฐ แต่กลับทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นอีกร้อยละ 3 (Sax, 1984) เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อ ประชาชนจึงเรียกร้องให้ปรับเงินค่าแรงสูงขึ้น ถือว่าการปฏิรูปครั้งนี้ไม่ประสบผลทางเศรษฐกิจอย่างที่รัฐบาลตั้งเป้าเอาไว้

ความพยายามในการปฏิรูปด้านนโยบาย ครั้งที่ 2 เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขความผิดพลาดของ Medibank II รัฐบาลได้ประกาศใช้ Medibank III ปี 1978 ในครั้งนี้ รัฐบาลประกาศให้การประกันสุขภาพเป็นเรื่องของความสมัครใจ และประกาศสิทธิประโยชน์ทางการแพทย์ที่ทุกคนจะได้รับเหมือน ๆ กัน อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปครั้งนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันไปทั่วว่า เกิดขึ้นเพราะต้องการลดผลกระทบของเบี้ยประกันสุขภาพเอกชนต่อภาวะเงินเฟ้อและอัตราค่าแรงที่สูงขึ้น ทำให้ประชาชนเปลี่ยนจากการประกันสุขภาพเอกชนกลับมาสู่ระบบ Medibank อีกครั้ง (Sax, 1984) ขณะที่ราคาเบี้ยประกันเอกชนเริ่มปรับตัวสูงขึ้น ยิ่งทำให้ประชาชนหันกลับมาใช้ระบบประกันของรัฐบาลมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้รัฐบาลตัดสินใจปฏิรูประบบสุขภาพอีกครั้งในปี 1979

ความพยายามในการปฏิรูปด้านนโยบาย ครั้งที่ 3 เกิดขึ้นในปี 1979 เมื่อพรรครัฐบาลผสมประกาศใช้ Medibank VI ครั้งนี้เป็นการยกเลิกการประกันกับทุกคน ยกเว้นในกรณีที่เสียค่าบริการสูงกว่า 20 ดอลลาร์ออสเตรเลีย (Scotton and Macdonald, 1993) แทนที่การปฏิรูประบบสาธารณสุขในครั้งนี้จะทำให้พลเมืองออสเตรเลียหันกลับไปใช้แผนประกันเอกชน แต่กลับทำให้หลายคนยกเลิกการประกันทั้งหมดไป เนื่องจากวิธีการที่ประหยัดที่สุดในขณะนั้น คือ การไม่เข้าร่วมแผนการประกันใด ๆ เลย เมื่อป่วยก็เข้ารับบริการในโรงพยาบาลของรัฐ และจ่ายค่ารักษาบริการล่วงหน้าไปก่อน แล้วค่อยเบิกภายหลัง

ความพยายามในการปฏิรูปด้านนโยบาย ครั้งที่ 4 ในครั้งนี้ รัฐบาลตัดสินใจยุบ Medibank ทั้งหมดในปี 1981 โดยไม่ได้ประกาศเหตุผลอย่างเป็นทางการ คาดว่าเป็นเพราะการบริหารจัดการแผนการประกันระหว่างแผนของรัฐกับเอกชนที่ซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ความซับซ้อนนี้ส่งผลต่อนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ

ความพยายามในการปฏิรูปด้านนโยบาย ครั้งที่ 5 เกิดขึ้นใน ปี 1983 เมื่อรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Bob Hawke เข้ามาบริหารประเทศ ขณะนั้นรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการทำให้เศรษฐกิจของประเทศกลับมาเติบโตอีกครั้ง หลังจากมีการปฏิรูปเศรษฐกิจภายในประเทศครั้งใหญ่ รวมถึงการเปิดประเทศสู่ตลาดโลก รัฐบาลตั้งความหวังไว้ที่ข้อตกลง (the Accord) ที่ได้ทำเอาไว้กับสหภาพแรงงานและลูกจ้างในระหว่างที่เป็นพรรคฝ่ายค้านจะประสบผลสำเร็จ ข้อตกลงนี้ถูกออกแบบมาเพื่อผลกระทบที่เกิดจากการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ของพรรคแรงงาน โดยใช้นโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมที่เน้นความเสมอภาค (Pierson, 2002) ซึ่งหัวใจสำคัญของข้อตกลงนี้คือ “Social Wage” หรือค่าจ้างทางสังคมเพื่อแลกเปลี่ยนกับความร่วมมือของแรงงานในประเทศ ค่าจ้างทางสังคม ได้แก่ ผลประโยชน์ต่าง ๆ

ที่ไม่ได้อยู่ในรูปของค่าแรง เช่น เงินช่วยเหลือในเรื่องของการเคหะของรัฐ (Public Housing) เงินชดเชย ในช่วงที่ไม่มีการทำงาน และรัฐให้ความช่วยเหลือเรื่องการดูแลบุตร

ผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดในข้อตกลงนี้คือ Medicare ซึ่งเป็นที่ชื่นชอบอย่างมากของสหภาพแรงงาน (หลังจากพรรคแรงงานใช้เป็นนโยบายว่าจะนำระบบประกันถ้วนหน้ากลับมาอีกครั้ง ตั้งแต่ปี 1976 เป็นต้นมา) โดยประกาศลดจำนวนเงินค่าบริการสุขภาพที่ทุกคนต้องจ่ายเอง และแก้ปัญหาของผู้ที่ไม่ได้รับการประกันจากรัฐบาลไปได้ การเริ่มต้นใช้ Medicare เป็นการลดอัตราเงินเฟ้อได้มากพอสมควร ในทางกลับกัน ทำให้อัตราการเพิ่มค่าแรงเป็นไปอย่างช้า ๆ ในระยะหนึ่ง

Medicare ช่วยลดแรงกดดันในเรื่องของการปฏิรูปแผนประกันสุขภาพของประเทศได้สักระยะหนึ่ง Medicare นำระบบการประกันสุขภาพถ้วนหน้ากลับมา ด้านงบประมาณ รัฐบาลคำนวณแล้วว่า จะสามารถจ่ายได้ อย่างน้อยในระยะสั้น ขณะที่หากข้อตกลงผ่านไปได้อย่างดี การปฏิรูปเศรษฐกิจจะส่งผลดี ในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ในช่วงเริ่มต้นการใช้ Medicare รัฐบาลยังไม่สามารถหาวิธีที่จะนำแผนประกันสุขภาพของรัฐและของเอกชนมาใช้ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความพยายามในการปฏิรูปด้านนโยบาย ครั้งที่ 6 เกิดขึ้นหลังจากที่พรรคแรงงานยกเลิกการให้เงินสนับสนุนการประกันสุขภาพโดยเอกชนและโรงพยาบาลเอกชน รัฐบาลดำเนินการลดเงินสนับสนุน อย่างค่อยเป็นค่อยไป ระหว่างปี 1983 - 1996 ส่งผลให้หลายกองทุนประกันสุขภาพเกือบจะล้มละลาย เนื่องจากรัฐบาลหยุดให้เงินสนับสนุนเกือบทั้งหมด รัฐบาลตระหนักว่า การล่มสลายของระบบประกันสุขภาพเอกชนจะก่อความเสียหายกับระบบสุขภาพของรัฐ ดังนั้น ก่อนรัฐบาลพรรคแรงงานจะหมดวาระ ได้เสนอวิธีการที่จะทำให้แผนประกันสุขภาพเอกชนมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น การปฏิรูปครั้งนี้เรียกว่า Lawrence Reforms เป็นการเสนอให้มีสัญญาระหว่างกองทุนประกันสุขภาพเอกชนกับโรงพยาบาล และระหว่างกองทุนประกันสุขภาพเอกชนกับแพทย์ เพื่อลดค่าใช้จ่ายที่ผู้ป่วยต้องจ่ายเองในการเข้ารับบริการ

ความพยายามในการปฏิรูปด้านนโยบาย ครั้งที่ 7 เกิดขึ้นจากความพยายามของรัฐบาลภายใต้การนำของนาย John Howard เพื่อช่วยให้ภาคเอกชนกลับมามีบทบาทอีกครั้งในระบบสุขภาพ การปฏิรูปครั้งนี้เกิดขึ้นในปี 1997 รัฐบาลใช้วิธีการจัดเก็บเงินภาษี Medicare Levy Surcharge กำหนดให้ผู้ที่ไม่มีรายได้สูงกว่าที่กำหนดไว้ จะต้องซื้อแผนประกันสุขภาพเอกชน หากไม่ทำตามที่กำหนด จะเสียค่าปรับ มีการออก Private Health Insurance Rebate Scheme ในปี 1999 เป็นการลดภาษีให้กับผู้ที่ซื้อประกัน

สุขภาพเอกชน และ Lifetime Health Cover ในปี 2000 เป็นการกำหนดให้กองทุนประกันสุขภาพเอกชน กำหนดค่าเบี้ยประกันขึ้นกับอายุที่ซื้อประกันโรงพยาบาล (Hospital Insurance) เป็นครั้งแรก

ความพยายามในการปฏิรูปด้านนโยบาย ครั้งที่ 8 ส่งสัญญาณมาตั้งแต่ปี 2007 ที่รัฐบาลของ นาย Kevin Rudd มีความประสงค์จะปฏิรูปโครงสร้างระบบสุขภาพครั้งใหญ่ รัฐบาลได้ก่อตั้ง National Health และ Hospitals Reform Commission ในเดือนเมษายน ปี 2008 มีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับ แผนปฏิรูประบบสุขภาพออสเตรเลียในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดของคณะกรรมการกลับไม่ได้ มุ่งไปยังความสัมพันธ์ระหว่าง Medicare กับแผนประกันสุขภาพเอกชน

ตารางที่ 12.1 สรุปการปฏิรูปนโยบายสุขภาพที่สำคัญตั้งแต่การก่อตั้ง Medibank เป็นต้นมา

การปฏิรูป	ปี	การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ
Medibank II	1976	- อนุญาตให้ประชาชนที่ใช้ประกันสุขภาพเอกชนไม่จำเป็นต้อง เข้าร่วม Medibank และสามารถลดหย่อนภาษีได้ร้อยละ 2.5
Medibank III	1978	- ยกเลิกการจัดเก็บเงินภาษี Medibank - การประกันสุขภาพเป็นเรื่องของความสมัครใจ - อนุญาตให้ผู้ที่มีประกันสุขภาพเอกชนสามารถเข้ารับการ รักษาในโรงพยาบาลรัฐได้ และจ่ายเงินประกันให้กับทุกคนใน อัตราร้อยละ 40 ของค่าธรรมเนียมตารางรายการ (40% of Schedule Fee) สำหรับการเข้ารับบริการสุขภาพ
Medibank IV	1979	- ยกเลิกระบบประกันแบบถ้วนหน้า ยกเว้นในกรณีที่ได้รับ บริการด้านสุขภาพเกินกว่า 20 ดอลลาร์ออสเตรเลีย
กลับมาใช้ระบบให้ประชาชน สมัครใจซื้อประกันสุขภาพเอกชน เอง	1981	- ยกเลิกระบบ Medibank ทั้งหมด - กำหนดให้ผู้ที่ใช้ประกันสุขภาพเอกชนได้รับเงินประกันจาก รัฐบาลในอัตราร้อยละ 30 ของค่าธรรมเนียมตารางรายการ (30% of Schedule Fee) - ผู้ใดก็ตามเมื่อซื้อแผนประกันสุขภาพเอกชน จะได้รับการ ลดหย่อนภาษีร้อยละ 32
Medicare	1984	- กลับมาใช้ระบบประกันถ้วนหน้าอีกครั้ง (เงินอุดหนุนมาจาก เงินภาษี)
รัฐบาลลดการให้เงินสนับสนุนต่อ การประกันภาคเอกชน	1984-1996	- ยกเลิกการลดหย่อนภาษีและการให้เงินอุดหนุนกับแผน ประกันสุขภาพเอกชนและโรงพยาบาลเอกชน

การปฏิรูป	ปี	การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ
		- เริ่มการทำสัญญาระหว่างกองทุนประกันสุขภาพเอกชนกับโรงพยาบาล และระหว่างกองทุนกับแพทย์เพื่อลดเงินค่าใช้จ่ายที่ประชาชนจะต้องจ่ายลง
รัฐบาลเพิ่มการให้เงินสนับสนุนต่อการประกันโดยภาคเอกชน	1999-2007	- จัดเก็บเงินภาษี Medicare กับผู้มีรายได้สูงแต่ไม่มีประกัน - เริ่มให้เงินอุดหนุนต่อเบี้ยประกันสุขภาพเอกชน - อนุญาตให้กองทุนเก็บเบี้ยประกันในอัตราที่สูงกว่ากับผู้ที่มีอายุเกิน 30 ปีที่ขอมีประกันสุขภาพเอกชนครั้งแรก - เริ่มใช้ Medicare Safety Net ที่รัฐบาลให้เงินสนับสนุนผู้ป่วยที่มีค่ารักษาพยาบาลเกินกว่าที่รัฐกำหนดไว้ - อนุญาตให้กองทุนประกันสุขภาพเอกชนสามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลที่เพิ่มเข้าเป็นบริการสุขภาพนอกโรงพยาบาล

ที่มา: Anne – Marie Boxall. *Reforming Australia's Health System, again*. The Medical Journal of Australia. Volume 192 No. 9. May 2010.

ตารางที่ 12.2 สรุปการเปลี่ยนแปลงของระบบ Medicare และการขึ้นเบี้ยภาษี Medicare ระหว่างปี 1984 - 2004

เดือน/ปี ที่มีการเปลี่ยนแปลง	ความเปลี่ยนแปลง
กุมภาพันธ์ 1984	- ประกาศใช้ Medicare - กลับมาใช้ระบบเบิกจ่ายเงินเป็นก้อน (Bulk Billing) ที่หมอจะเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลเป็นก้อนใหญ่จากรัฐบาลอีกครั้ง - รับเงินคืนสูงสุดร้อยละ 85 กำหนดส่วนต่างสูงสุด (Maximum Gap) 10 ดอลลาร์ออสเตรเลีย - รับการรักษาฟรีที่โรงพยาบาลรัฐ - เงินภาษี Medicare จัดเก็บร้อยละ 1 ของรายได้ที่สามารถนำไปคิดภาษี
พฤศจิกายน 1986	- เพิ่มส่วนต่างสูงสุดเป็น 20 ดอลลาร์ออสเตรเลีย - รับส่วนลดจากโรงพยาบาล (Hospital Rebate) ร้อยละ 75 ส่วนที่เหลือร้อยละ 25 จ่ายโดยระบบประกันเอกชน - จัดเก็บเงินภาษี Medicare เพิ่มเป็นร้อยละ 1.25
พฤศจิกายน 1991	- ประกาศใช้ระบบร่วมจ่าย (Co-payment) ในอัตราร้อยละ 2.5 ของการเข้าปรึกษาแพทย์ ยกเว้นผู้ถือบัตรสิทธิลดหย่อน (Concession Card Holders)

เดือน/ปี ที่มีการเปลี่ยนแปลง	ความเปลี่ยนแปลง
	- ในกรณีรับการรักษาจากสถานพยาบาลเบื้องต้น (General Practices: GP) ที่ไม่ใช่ระบบ Bulk Billing จะได้รับส่วนลดเพิ่มอีก 3.50 ดอลลาร์ออสเตรเลีย - ประกาศใช้ Safety Net เพื่อชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ที่มีรายได้น้อย
มีนาคม 1992	ยกเลิกระบบร่วมจ่าย หลังจากใช้ระบบนี้เพียง 3 เดือน
กรกฎาคม 1993	ประกาศเพิ่มภาษี Medicare เป็นร้อยละ 1.4
กรกฎาคม 1995	ประกาศเพิ่มภาษี Medicare อีกครั้งเป็นร้อยละ 1.5
กรกฎาคม 1996	ประกาศเพิ่มภาษี Medicare จากร้อยละ 1.5 เป็น 1.7 เพื่อใช้เป็นเงินทุนสำหรับโครงการรับซื้อปืนคืน (Gun Buyback Scheme) การเพิ่มภาษี Medicare ชั่วคราวนี้เก็บจนถึงเดือนมิถุนายน 1997 เท่านั้น
กรกฎาคม 1997	- จัดเก็บภาษี Medicare เพิ่มอีกร้อยละ 1 กับผู้ที่มีรายได้รวมทั้งครอบครัวเกิน 100,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปีที่ยังไม่มีประกันสุขภาพเอกชน - เริ่มใช้ Private Health Insurance Incentive Scheme (PHIS)
1 มกราคม 1999	Uncapped 30% private health insurance rebate introduced (replacing PHIS) เพื่อกระตุ้นให้ชาวออสเตรเลียหันมาทำประกันสุขภาพเอกชน ที่ลดลงต่ำกว่าร้อยละ 30.5 ในเดือนมิถุนายน
2000	ประกาศใช้ Lifetime Health Cover ในเดือนกรกฎาคม
2003	- ในเดือนเมษายน มีการประกาศใช้ A Fairer Medicare ที่ปรับเปลี่ยน Safety Net แรงจูงใจให้ GP เก็บเงินผู้ถือบัตร Concession Card และประกันสุขภาพเอกชน จัดเก็บเงินค่ารักษาและค่าโรงพยาบาลของผู้ป่วยแบบ Bulk Bill - เดือนสิงหาคม รัฐต่าง ๆ และเขตปกครองพิเศษลงนามในข้อตกลงที่จะจัดสรรเงิน 42,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียเพื่อให้ผู้ป่วยเข้ารับบริการโรงพยาบาลฟรีในทุกรัฐและเขตการปกครอง - เดือนพฤศจิกายน มีการประกาศโครงการ Medicare Plus รวมถึงข้อเสนอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ของ Safety Net และสิ่งจูงใจผู้ให้บริการ GP (เริ่มปฏิบัติในปี 2004)
2004	- ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ เป็นต้นไป หากสถานบริการ GP จัดเก็บเงินค่าบริการของผู้ถือบัตร Concession Card และผู้ป่วยเด็กแต่ละคนในลักษณะ Bulk Bill จะได้รับเงินเพิ่มอีก 5 ดอลลาร์ออสเตรเลียเพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้กับ GP - Medicare Plus เปลี่ยนเป็น Safety Net ตั้งแต่วันที่ 12 มีนาคม - ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม เป็นต้นไป รัฐบาลจะจ่ายเงินที่เป็นสิ่งจูงใจให้ GP คิดเงินแบบ Bulk Bill กับผู้ถือบัตร Concession Card และเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี

เดือน/ปี ที่มีการเปลี่ยนแปลง	ความเปลี่ยนแปลง
	ในพื้นที่ที่ไม่อยู่ในเมืองและในรัฐแทสมาเนียเป็น 7.50 ดอลลาร์ออสเตรเลีย (มากกว่าเดิมที่กำหนดไว้ที่ 5 ดอลลาร์ออสเตรเลีย) - วันที่ 1 กันยายน ขยายพื้นที่ที่ได้รับเงินจูงใจ 7.50 ดอลลาร์ออสเตรเลีย เป็นพื้นที่ในเมืองและพื้นที่ชนบทภูมิภาค - ประกาศใช้ MBS Items ภายใต้ Medicare ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม เป็นต้นไป

ที่มา: Parliament of Australia

ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของนโยบายด้านการประกันสุขภาพของรัฐบาลออสเตรเลียเริ่มขึ้นในปี 1996 เมื่อนาย John Howard ประกาศนโยบายที่จะให้การสนับสนุนแผนประกันสุขภาพของรัฐ และจะจัดให้มีแผนประกันสุขภาพเอกชนราคาถูกในการหาเสียงเลือกตั้ง แต่ได้รับการคัดค้านจากพรรคแรงงานซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในด้านการให้แรงจูงใจกับแผนประกันสุขภาพของเอกชน อย่างไรก็ตาม ก่อนการเลือกตั้งปี 2007 พรรคแรงงานให้คำมั่นว่า จะยังคงให้มีการจ่ายเงินคืนเอาไว้ (Biggs, 2009) หลังการเลือกตั้ง รัฐบาลของนาย Kevin Rudd และ Julia Gillard ขอให้มีการคำนวณอัตราเงินคืนใหม่ให้มีลักษณะเป็นไปตามสัดส่วน และเพิ่มอัตราภาษี Medicare Levy Surcharge ของผู้ที่มีรายได้สูง ในปี 2009 รัฐบาลเสนอให้ขึ้นภาษี Medicare กับผู้ที่มีรายได้สูง 2 ระดับต้น แต่ข้อเสนอนี้ตกไปในการพิจารณาของวุฒิสภา ต่อมามีการนำเอา Fairer Private Health Insurance Incentives Bill 2011 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ผ่านการพิจารณาในปี 2012 โดยกฎหมายนี้กำหนดให้ผู้ที่มีรายได้ในกลุ่มสูงสุดเป็นผู้ซื้อประกันสุขภาพเอกชนเอง เป็นการลดรายจ่ายของรัฐบาลลงถึง 746.3 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในปีงบประมาณ 2012/13

4. การประกันสุขภาพโดยเอกชน

ภาคการให้บริการประกันสุขภาพโดยเอกชนมีความหลากหลาย ประกอบด้วยทั้งบริษัทขนาดเล็ก และมีการจำกัดสมาชิก บริษัทเหล่านี้โดยทั่วไปจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานหรือบริษัทผู้ว่าจ้าง กองทุนขนาดใหญ่และทรงอิทธิพลอย่าง Blue Cross Funds และกองทุนที่อยู่ในปัจจุบันได้แก่ HCF, HBA, HBF, Mutual Hospital และ MBF กลุ่มในลักษณะของสมาคมสงเคราะห์สมาชิก (Friendly Societies) กองทุนโรงพยาบาลในภูมิภาค และยังมี Medibank Private ซึ่งเป็นกองทุนในลักษณะหวังผลกำไรของรัฐบาลที่มีมาตั้งแต่ยุคทศวรรษที่ 1980 กองทุน Blue Cross Funds ผู้ก่อตั้ง คือ กลุ่มผู้ให้บริการทางการแพทย์ ได้แก่ นายแพทย์ โรงพยาบาล และองค์กรการกุศล คณะกรรมการบริหารกองทุนจะไม่มีบทบาทเท่าใดนัก ดังนั้น กองทุนนี้จึงดูเหมือนว่าจะมีการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ต่อผู้ดำเนินการ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการควบคุมต้นทุน (Cost Control) ในกรณีที่ประชาชนซื้อประกันสุขภาพด้วยความสมัครใจ (Shamsullah, 2011)

มีการรวมบริษัทประกันเอกชนหลายครั้งช่วงทศวรรษที่ 1990 และทศวรรษที่ 2000 จากบริษัทผู้ประกันจำนวน 56 บริษัทในปี 1989 เหลือเพียง 44 บริษัท ในปี 2001 และ 34 บริษัท ในปี 2011 (Industry Commission, 1997, p.97; PHIAC, 2001, 2011) แต่การรวมตัวของกลุ่มบริษัทประกันไม่ได้หมายความว่า การดำเนินการเชิงพาณิชย์จะลดหรือสิ้นสุดลง จำนวนบริษัทประกันที่ดำเนินการโดยหวังผลกำไรนั้นมีจำนวนต่างกันออกไปในแต่ละปี ตั้งแต่รัฐอนุญาตให้มีการจัดตั้งบริษัทประกันเอกชนหลังการประกาศใช้ Medicare (Shamsullah, 2011) ในความเป็นจริงแล้ว จำนวนบริษัทประกันเอกชนหวังผลกำไรจะมีการปรับเปลี่ยนขึ้นลงระหว่าง 2 - 4 บริษัทในช่วงทศวรรษที่ 1990 (Industry Commission, 1997) เพิ่มขึ้น 6 ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2011 (PHIAC, 2001) เพิ่มขึ้น 7 จากทั้งหมด 38 กองทุน ในปี 2008 ในปี 2009 เพิ่มขึ้น 9 และในปี 2010 เป็น 10 กองทุน แล้วลดกลับไปเหลือ 7 ในปีถัดไป เพราะเกิดการควบรวมกิจการขึ้น (PHIAC, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011) เห็นได้ชัดว่า ธุรกิจของกลุ่มบริษัทมุ่งหวังกำไรเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ในปี 2011 บริษัทประกันเอกชนมุ่งผลกำไร 7 บริษัทมีส่วนแบ่งตลาดสูงถึงร้อยละ 69 เพิ่มจากร้อยละ 42 ในปี 2009 (PHIAC, 2009, 2011) และจากร้อยละ 13 ในปี 1997 (Industry Commission, 1997)

เมื่อมองในภาพรวมของอุตสาหกรรมประกันภัยเอกชนของออสเตรเลีย สามารถกล่าวได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการปกป้องจากรัฐบาล และเป็นภาคอุตสาหกรรมที่สามารถเห็นการดำเนินยุทธศาสตร์ของรัฐบาลควบคู่ไปกับการลงทุนจากบริษัท มีทั้งในระดับองค์กรหรือทั้งในระดับภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด บริษัท Medibank Private เป็นบริษัทมุ่งหวังผลกำไรที่ถือครองส่วนแบ่งตลาดสูงสุด จัดตั้งขึ้นในปี 1976 และพัฒนาอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในปี 1982 ในตอนที่กองทุนนี้เพิ่งจัดตั้งขึ้นก็ได้รับความสนใจจากคนรุ่นใหม่ที่มีอายุไม่มาก และไม่มีความเสี่ยงด้านสุขภาพเท่าใดนัก อีกทั้งมีข้อได้เปรียบ คือ เป็นกองทุนที่มีความเกี่ยวข้องกับกองทุน Medicare ของรัฐบาล ได้รับการดูแลบริหารจัดการจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานเดียวกัน คือ Health Insurance Commission ใช้หน้าร้านเดียวกันกับ Medicare ทำให้ค่าใช้จ่ายของบริษัทลดลงไปมาก (Shamsullah, 2001) ทำให้มีการส่งข้อร้องเรียนโดยบริษัทคู่แข่ง ภายหลังรัฐบาลนาย Howard จึงมีความพยายามที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ Medibank Private ให้เป็นเอกชน แต่ไม่สำเร็จ จนภายหลัง Medibank Private แปลรูปเป็นบริษัท (Corporatization) แทน อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงได้รับประโยชน์ด้านการตลาดในแบบเดิม ๆ เพราะสมาชิกหลายคนถือว่าบริษัทยังเป็นของรัฐบาล ในส่วนของภาคอุตสาหกรรมในภาพรวมไม่ปรากฏว่ามีการแข่งขันกันอย่างจริงจังในลักษณะของตลาดเสรี (Shamsullah, 2001) อุตสาหกรรมประกันภัยเอกชนของออสเตรเลียนั้นมีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ในด้านที่ได้รับการปกป้องจากการแข่งขันของตลาดและสภาวะตลาดตกต่ำผ่านการให้เงินสนับสนุนของรัฐบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เงินอุดหนุนของรัฐบาลนั้นถือได้ว่ามีมูลค่ามาก ดำเนินการผ่าน Private Health Insurance Tax Rebate ทำให้เงินหลายพันล้านดอลลาร์ออสเตรเลียมีการโอนย้ายเข้าสู่อุตสาหกรรมประกันภัยเอกชนในแต่ละปี ดังตัวอย่างในตารางที่ 12.3

ตารางที่ 12.3 เงินอุดหนุนประกันสุขภาพเอกชนโดยรัฐบาลออสเตรเลีย ระหว่างปี 1999-2010

ปี	Health Insurance Premium Rebates (ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)
1999/00	1,576
2000/01	2,031
2001/02	2,118
2002/03	2,250
2003/04	2,387
2004/05	2,645
2005/06	2,883
2006/07	3,073
2007/08	3,587
2008/09	3,643
2009/10	4,262

ที่มา: Australian Institute of Health and Welfare (AIHW) 2011, Table 3.5: Funding of Health Expenditure by the Australian Government, current prices, by type of expenditure.

กฎหมายและกฎระเบียบของรัฐบาลออสเตรเลียเองมีส่วนปกป้องอุตสาหกรรมจากการแข่งขันในตลาด เนื่องจากรัฐได้พยายามทำให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ด้านการประกัน ให้ความยุติธรรมต่อผู้จ่ายภาษีและการบริหารจัดการกองทุนประกันที่ดี รัฐบาลจึงพยายามให้แต่ละแผนการประกันจะต้องถูกต้อง ครบคลุมไปยังทุกกลุ่มเกณฑ์ กิจกรรมทางเศรษฐกิจจะต้องได้รับการตรวจสอบอย่างเข้มงวดจาก Private Health Insurance Administration Council ข้อกำหนดที่เป็นข้อจำกัดของรัฐบาล เช่น ห้ามไม่รับประกันสมาชิกที่มีความเสี่ยงทางสุขภาพสูง หรือมีการควบคุมราคา ผลที่ตามมา คือ อุตสาหกรรมประกันภัยเอกชนของออสเตรเลียจึงแทบไม่มีการแข่งขันเกิดขึ้น ไม่มีการพัฒนาหรือนวัตกรรมใหม่ ๆ รวมถึงความแตกต่างทางผลิตภัณฑ์แทบไม่มีเลย

5. การปฏิรูประบบสุขภาพในยุคปัจจุบัน

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบสุขภาพที่ผ่านมาเป็นความพยายามรักษาความสมดุลระหว่างภาครัฐและเอกชน รัฐบาลแต่ละรัฐบาลต่างมีแนวคิด แนวทางดำเนินการ แผนนโยบาย และกลยุทธ์ด้านการเงินการคลังที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามเมื่อไม่กี่ปีมานี้ แนวคิดแบบใหม่ได้เกิดขึ้นในออสเตรเลีย เรียกว่า NPM Agenda หรือการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เข้ามาปรับใช้ บวกกับคำชักจูงและแนวคิดเรื่องตลาดเสรีของผู้ที่มีแนวคิดเสรีนิยมใหม่ จึงเกิดแนวคิดการปฏิรูป ได้แก่ การจำกัดบทบาทของรัฐบาลในเรื่องของการวางข้อกำหนดด้านการบริการ และการให้เงินอุดหนุนสถาบันต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้า (outcomes rather than inputs) การปฏิรูปจึงมุ่งไปที่ 1) การขายสินทรัพย์สาธารณะ 2) การนำเอาแบบจำลองทางการตลาดมาใช้ 3) การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ และ 4) ระบบการรายงานข้อมูลขององค์กรภาครัฐ (English, 2005) ในกรณีของออสเตรเลีย สิ่งที่เกิดขึ้น คือ การผสมผสานกันระหว่างการใช้รายจ่ายภาษีสังคม (Social Tax Expenditure) เป็นกลไกของนโยบาย (Policy Mechanism) เช่น การให้เงินคืนกับระบบประกันสุขภาพเอกชน (Private Health Insurance Rebate) ถือเป็นการให้สวัสดิการทางการเงินกับผู้ที่มีฐานะดีที่นับได้ว่าเป็นส่วนแบ่งของตลาดบนของสังคม ขณะเดียวกันรัฐบาลสามารถช่วยส่งเสริมตลาดและสนับสนุนบริษัทเอกชน (Stebbing and Spies-Butcher, 2010) หลากหลายนโยบายที่รัฐบาลออสเตรเลียนำมาใช้ตามแนวคิดนี้ ทำให้การบริการสุขภาพของ Corporate Healthcare มีอัตราเติบโตสูงขึ้น ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนทั้งโครงสร้างและรูปแบบของระบบสุขภาพใหม่ ระบบใหม่นี้ เริ่มกลางศตวรรษที่ 20 มีความแตกต่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเห็นได้ชัด เอกชนมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น มีกิจกรรมการให้บริการที่มุ่งหวังผลกำไรมากขึ้น ผู้ให้บริการด้านสุขภาพในภาครัฐและภาคเอกชนมีการทำงานไม่ต่างกันมากอย่างเช่นที่ผ่านมา โรงพยาบาลเอกชนที่แต่เดิมไม่เคยให้บริการแบบเต็มรูปแบบ เริ่มมีบริการเช่นเดียวกับโรงพยาบาลรัฐบาล การพัฒนาที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่ง คือ มีประชาชนซื้อประกันชีวิตแบบเอกชนมากขึ้นเป็นอย่างมาก จนทำให้เหลือแต่ผู้ที่ไม่สามารถจ่ายเงินเบี้ยประกันเอกชนไว้ในระบบประกันสุขภาพของรัฐ (Moorin and Holman, 2006) เมื่อระบบนี้พัฒนาขึ้น จำนวนเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ระบบประกันสุขภาพภาครัฐลดลง ประชาชนจ่ายเงินเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันเงินอุดหนุนให้กับอุตสาหกรรมประกันสุขภาพก็เพิ่มขึ้น จนกลายเป็นภาระกับรัฐบาลกลาง ระบบนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า แม้ประชาชนเปลี่ยนไปใช้บริการของภาคเอกชนก็ไม่สามารถลดต้นทุนค่าบริการด้านสุขภาพของรัฐบาลหรือประชาชนลงหรือมีส่วนลดภาระโรงพยาบาลรัฐบาลลงได้เลย

ปัจจุบัน ระบบบริการสุขภาพของออสเตรเลียจึงเปลี่ยนไป ไม่ใช่ภาครัฐเป็นผู้ขับเคลื่อนอีกต่อไป ระบบบริการสุขภาพเป็นไปตามตลาด การวางแผนและการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นไปโดยคำนึงถึงตลาด มากกว่าความต้องการทางการแพทย์และการสาธารณสุข สถานบริการสุขภาพเอกชนจะตั้งอยู่ในพื้นที่ที่สามารถทำรายได้ให้กับนักลงทุน แม้บางที่จะต้องแข่งขันกันเองกับสถานบริการสุขภาพของท้องถิ่นหรือกระทั่งมีการให้บริการซ้ำ ๆ กัน ทำให้อีกหลายท้องที่ขาดสถานบริการที่จำเป็น เหตุการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นที่ออสเตรเลียมาระยะหนึ่งแล้ว เช่น มีจำนวนโรงพยาบาลเอกชนมากขึ้นตามเมืองใหญ่ แต่จำนวนโรงพยาบาลหรือเตียงกลับลดลงในเขตภูมิภาคที่ทำเงินได้น้อยกว่า (Productivity Commission, 2009) รัฐบาลไม่สามารถควบคุมการวางแผนสร้างโรงพยาบาลได้ เนื่องจากกฎหมายถือว่าเป็นสิทธิของนักลงทุน ไม่ใช่สิทธิของผู้ป่วยหรือเป็นความรับผิดชอบด้านการบริการของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลยังคงต้องเป็นผู้ให้เงิน

Corporate Healthcare ทำให้ระบบบริการสุขภาพของออสเตรเลียที่ซับซ้อนอยู่แล้วมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ก่อนหน้านั้น ระบบแบบผสมผสานของออสเตรเลีย ประกอบด้วย ภาคเอกชน สถานบริการขั้นพื้นฐานที่ไม่หวังผลกำไร และประกันสุขภาพแบบไม่หวังผลกำไร แต่เมื่อมี Corporate Healthcare และระบบประกันสุขภาพที่หวังผลกำไรเกิดขึ้น ทำให้จะต้องมีการบริหารจัดการ กฎหมาย รวมถึงกระบวนการใหม่ ๆ เพื่อรองรับ เช่น การประกาศใช้ Public-Private Partnership ในการให้บริการโดยโรงพยาบาล (Hospital Sector) และการมีสัญญาในการให้บริการกับผู้ป่วยที่รับผิดชอบโดยรัฐบาล ทำให้รัฐบาลออสเตรเลียจะต้องสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่เพื่อเป็นกลไกในการเฝ้าติดตามด้านคุณภาพการให้บริการในทุก ๆ ด้าน หรือเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการอบรมและสร้างบุคลากรทางการแพทย์ และแพทย์ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขา เป็นต้น นอกจากนี้ Corporate Healthcare ที่ให้บริการโดยหวังผลกำไรยังเปลี่ยนโฉมหน้าการให้บริการสุขภาพอย่างไม่เคยมีมาก่อน ทำให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรในระบบ ทำให้ต้องปรับงบประมาณของระบบสุขภาพ มีความท้าทายรูปแบบใหม่ในการวางแผนการให้บริการ ข้องจำกัดในการให้ข้อมูล และการรักษาระดับความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือ ซึ่งนับได้ว่า ระบบบริการสุขภาพของประเทศออสเตรเลียในปัจจุบัน ผู้ที่มีส่วนร่วมในตลาด (Market Actors) และหลักการทางการตลาด (Market Principles) กลับมีบทบาทมากมายอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน

6. สรุป

การปฏิรูประบบสุขภาพของออสเตรเลียเกือบทั้งหมดเป็นเรื่องของการแก้ปัญหาด้านการคลังและเงินอุดหนุนของรัฐบาล กว่าร้อยปีที่ผ่านมา รูปแบบการให้เงินอุดหนุนและกฎระเบียบในภาคการให้บริการสุขภาพของออสเตรเลียได้สะท้อนถึงความซับซ้อนของระบบได้เป็นอย่างดี ซึ่งรัฐบาลของแต่ละรัฐและเขตปกครองพิเศษรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการและการให้บริการของโรงพยาบาล และส่วนอื่น ๆ ของระบบ รวมถึงเรื่องสุขภาพของประชาชน โดยเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ยังมาจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางยังมีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้งระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ระบบประกันสุขภาพเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เช่น ผ่านการให้เงินสนับสนุนจากรัฐบาล และสัญญาการให้บริการระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังเป็นผู้รับผิดชอบในเงินค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่อยู่ดี เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ สัดส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลออสเตรเลียถือว่ามาก แต่สัดส่วนที่รัฐบาลให้การอุดหนุนในภาคเอกชนกลับมากกว่าหลายประเทศในกลุ่ม OECD

ที่ผ่านมา รัฐบาลออสเตรเลียพยายามใช้หลากหลายวิธีการควบคุมและ/หรือลดเงินอุดหนุนที่รัฐต้องจ่ายให้กับระบบประกันสุขภาพ คำถามที่สำคัญที่สุดในตอนนี้ คือ ในอนาคตข้างหน้าเมื่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศสูงขึ้น รัฐบาลจะยังคงสามารถให้เงินสนับสนุนได้ในระดับนี้ต่อไปหรือไม่ รัฐบาลออสเตรเลียอาจต้องหาวิธีอื่นต่อไปในการจัดการปัญหาด้านงบประมาณที่เกิดขึ้นในระบบการให้บริการสุขภาพ

บทที่ 13

บทสรุปและบทเรียนสำหรับประเทศไทย

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่น่าสนใจและเป็นกรณีศึกษาที่ดีในหลาย ๆ แง่มุม โดยเฉพาะของออสเตรเลียที่เป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ซึ่งอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรและสินแร่ต่าง ๆ ทั้งบนดิน ใต้ดิน และในทะเล และมีลักษณะเป็นเกาะ แต่มีจำนวนประชากรน้อย ลักษณะเฉพาะเหล่านี้ส่งผลอย่างยิ่งต่อนโยบายด้านผู้อพยพของออสเตรเลีย ซึ่งทำให้เกิดเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมขึ้น ทั้งนี้ สังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลียนั้น ไม่ได้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติ แต่เป็นผลจากการผลักดันของลักษณะทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวข้างต้นส่วนหนึ่ง ผสมกับลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจอันได้แก่ ความต้องการแรงงาน และนโยบายของรัฐที่เหมาะสมอีกส่วนหนึ่ง ทำให้เกิดสภาพสังคมที่ยอมรับความหลากหลายได้ ความสำเร็จในการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลียนั้นขึ้นอยู่กับการยอมรับสภาพความเป็นจริงในทางเศรษฐกิจก่อนว่า มีแรงงานไม่เพียงพอ และมีทรัพยากรธรรมชาติหลายอย่างที่ยังเหลือให้ใช้ประโยชน์ได้ หลังจากนั้น เป็นเรื่องของ การออกแบบนโยบายผู้อพยพที่สอดคล้องกับสภาพความจริงดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เลือกปฏิบัติ เป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป มุ่งสร้างแรงจูงใจให้ผู้อพยพที่มีทักษะและความรู้เป็นหลัก ดังนั้น ออสเตรเลียจึงเป็นบทเรียนที่สำคัญสำหรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมพหุวัฒนธรรม เนื่องจากการลองผิดลองถูกในด้านมาตรการและนโยบายมาเป็นเวลานาน

นอกจากนี้ประเด็นด้านเศรษฐกิจ ออสเตรเลียยังเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการปฏิรูปเศรษฐกิจในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีหลายประเทศที่ดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจเช่นกัน อาทิ ซิลี อังกฤษ สหรัฐฯ และนิวซีแลนด์ ผลจากการปรับโครงสร้างและปฏิรูปเศรษฐกิจโดยกว้างขวางของออสเตรเลีย เช่น การลอยตัวค่าเงิน การลดการอุดหนุนภาครัฐ การปฏิรูปตลาดแรงงาน การปฏิรูปนโยบายการเงิน การปฏิรูประบบภาษี และการเพิ่มการแข่งขันในตลาดภายในประเทศผ่านการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ ไม่เพียงแต่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของกิจการเหล่านี้เท่านั้น แต่ยังช่วยลดภาระทางการเงินของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของออสเตรเลีย รวมทั้งสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ ทำให้ในปัจจุบันออสเตรเลียได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งมากประเทศหนึ่งในโลก

นอกจากประเด็นเกี่ยวกับการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรม และการปฏิรูปเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นแล้ว นโยบายอีกหลายประการของออสเตรเลียก็มีความน่าสนใจ และสามารถนำมาปรับใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทยได้ เช่น ประเด็นการพัฒนาธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง และธุรกิจครอบครัว (Small and Family Enterprises) ซึ่งทำให้ในปัจจุบันธุรกิจ SMEs มีบทบาทและความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของออสเตรเลียอย่างมาก โดยออสเตรียมีผู้ประกอบการ SMEs คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมด ก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศคิดเป็นร้อยละ 45 ของการจ้างงานรวม และการสร้างมูลค่าเพิ่มคิดเป็นร้อยละ 33 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ประเด็นเรื่องการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและสินแร่ของออสเตรเลีย ซึ่งออสเตรียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้อย่างยั่งยืน ประเด็นด้านการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา (R&D) และระบบนวัตกรรม ที่ทำให้ในปัจจุบันออสเตรียเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นทางด้าน R&D โดยรัฐบาลออสเตรียให้ความสำคัญกับการสร้างระบบวิจัยและนวัตกรรม มีการใช้จ่ายด้านงานวิจัยและนวัตกรรมอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะในภาคการอุดมศึกษาและภาครัฐ รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบสุขภาพของออสเตรเลียเพื่อแก้ปัญหาด้านการคลังและเงินอุดหนุนของรัฐบาล

ทั้งนี้ ในส่วนของบทเรียนสำหรับประเทศไทยนั้นจะนำเสนอแยกเป็นประเด็น ๆ ตามที่ได้นำเสนอในบทที่ 1 ถึงบทที่ 12 ในรายงานฉบับนี้ ทั้งนี้เนื่องจากในแต่ละหัวข้อมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้รูปแบบในการนำเสนอในแต่ละเรื่องมีความแตกต่างกัน ซึ่งบทเรียนสำหรับประเทศไทยนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ด้วยกัน ได้แก่ บทเรียนจากการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลีย บทเรียนจากการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย และบทเรียนจากนโยบายอื่น ๆ ที่น่าสนใจของออสเตรเลีย

1. บทเรียนจากการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรเลีย

ในส่วนนี้เป็นส่วนสำคัญที่จะเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทยในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สภาวะสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ซึ่งจะส่งผลให้ขาดแคลนแรงงานในการทำงานต่าง ๆ ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมตัวในการนำเอาแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นในลักษณะแรงงานที่อพยพเข้ามาเป็นการชั่วคราวหรืออพยพเข้ามาถาวร ซึ่งแนวทางนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อาจจะแตกต่างกันสำหรับแรงงานอพยพในแต่ละประเภท แต่โดยรวมแล้วแตกต่างกันไม่มากนัก ดังนั้น จึงสามารถนำนโยบายหรือบทเรียนการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรมของออสเตรียมาประยุกต์ใช้ได้ เนื่องจากออสเตรียเป็นประเทศที่ลองผิดลองถูกในเรื่องนี้

มาเป็นระยะเวลายาวนาน มีการปรับเปลี่ยนมาตรการต่าง ๆ อยู่เสมอ ๆ จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ บทเรียนสำหรับประเทศไทยในส่วนนี้จะประกอบไปด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ นโยบายโดยรวม และนโยบาย/มาตรการจัดการความหลากหลายโดยผ่านระบบการศึกษาและสังคม

1.1 นโยบายสังคมพหุวัฒนธรรมโดยรวม

บทเรียนในเรื่องนโยบายด้านสังคมพหุวัฒนธรรมจากออสเตรเลียนั้น ทำให้รู้ว่านโยบายที่เป็นสูตรสำเร็จนั้นไม่มี การจะกำหนดนโยบายใด ๆ นั้น จำเป็นต้องเข้าใจถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาอย่างถ่องแท้ก่อน ทั้งนี้ แม้ว่าจะไม่ได้มีนโยบายใด ๆ ออกมา การเข้าใจปัญหาที่ถูกต้อง ไร้มายาคติ ใช้ความรู้ และสร้างความเข้าใจต่อปัญหาในสังคมให้เห็นพ้องต้องกัน เป็นสิ่งที่สำคัญเท่า ๆ กับนโยบายที่ดี เพราะทุกฝ่ายจะได้มีความตระหนักรู้ถึงปัญหา เมื่อเข้าใจปัญหาแล้ว ต้องทำการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่า ต้องการจะให้เกิดอะไรขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เกิดขึ้นไปในทิศทางใด ข้อมูลส่วนใหญ่ที่จะได้มานั้น มาจากผู้ประสบปัญหาเป็นหลัก ไม่ใช่ตัวผู้ออกนโยบาย นโยบายเป็นเพียงวิธีการแก้ปัญหาเท่านั้น

สำหรับการออกแบบนโยบายต่าง ๆ นั้นจำเป็นต้องมุ่งไปยังเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นหลัก นอกจากนี้ นโยบายไม่จำเป็นต้องให้รัฐมีบทบาทนำ รัฐสามารถทำหน้าที่เพียงสนับสนุนได้ หากประชาชนหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมสามารถดำเนินการตามนโยบายนั้นได้เอง ภายใต้การจูงใจของภาครัฐ เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ และเป็นการรับรู้ความต้องการของประชาชนในทางอ้อมได้ด้วย

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ นโยบายไม่ควรเลือกปฏิบัติมากเกินไป เพราะมีต้นทุนในการดำเนินการสูง อีกทั้งยังจะสร้างความแตกแยกในสังคมด้วย จึงควรเป็นนโยบายที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่มีหลายมาตรฐาน มีวิธีการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน มีลักษณะเป็นภววิสัย (Objective) ไม่ใช่อัตวิสัย (Subjective)

นอกจากนี้ นโยบายจำเป็นต้องมีการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ผ่านการประเมินที่เป็นกลาง นโยบายที่ใช้ไม่ได้ต้องยกเลิกหรือต้องปรับปรุง นโยบายที่สัมฤทธิ์ผลในระยะเวลาหนึ่ง อาจไม่ได้ผลในอีกเวลาหนึ่งก็ได้ ซึ่งก็ต้องยกเลิกหรือปรับปรุงเช่นเดียวกัน นโยบายที่ถูกยกเลิกนั้น ส่งผลให้จำเป็นต้องยกเลิกสิ่งที่เกี่ยวข้องกันด้วย การแก้ไขปรับปรุงนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาสิ่งที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันด้วย

1.2 การจัดการความหลากหลายผ่านนโยบายทางการศึกษาและสังคม

ที่ผ่านมารัฐบาลจากพรรคการเมืองหลักทั้งสองพรรคของออสเตรเลียเองต่างก็ยอมรับว่า ผู้อพยพที่เข้ามาในออสเตรเลียมีส่วนในการสร้างให้ออสเตรเลียเป็นชาติที่พัฒนาเช่นทุกวันนี้ อย่างไรก็ตาม เพื่อจัดการกับความหลากหลายที่เกิดขึ้น จำเป็นต้องมีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ผ่านทางนโยบายด้านการศึกษาและสังคม ซึ่งสามารถนำบทเรียนจากออสเตรเลียมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยได้ ดังนี้

ประการแรก การมีตัวตนของกลุ่มผู้อพยพมีความสำคัญมาก นโยบายต้องเน้นการบูรณาการ (Integration) บุคคลจากกลุ่มวัฒนธรรมต่าง ๆ กัน โดยที่ทุกคนยังคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ในวัฒนธรรมและตัวตนของตน มิใช่การกลืนหรือกลมกลืน (Assimilation) ที่ทำลายความเป็นตัวตน และไม่เคารพในความแตกต่าง เช่น การยอมรับความหลากหลายทางภาษาในรัฐต่าง ๆ และใช้ผู้นำชุมชนที่มีภาษาและพื้นวัฒนธรรมเดียวกัน ซึ่งเมื่อกลุ่มผู้อพยพรู้สึกภาษาและวัฒนธรรมของตนเป็นที่ยอมรับก็จะไม่รู้สึกด้อยกว่าผู้อื่นและยินดีที่จะเรียนรู้การสื่อสารในภาษากลาง เช่น ภาษาอังกฤษ และเรียนรู้วัฒนธรรมที่ต่างจากวัฒนธรรมของตนเองออกไป การยอมรับความมีตัวตนของกลุ่มผู้อพยพโดยการส่งเสริมความเข้าใจในเรื่องความหลากหลายโดยเฉพาะด้านภาษา จึงเป็นบทเรียนที่สำคัญสำหรับประเทศไทยที่กำลังมองหาแนวทางที่จะสร้างเอกภาพในประเทศได้

ประการที่สอง การเสริมสร้างทักษะต่าง ๆ ให้กับผู้อพยพ เพื่อยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มผู้อพยพ โดยการเสริมสร้างทักษะเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การทำงานข้ามวัฒนธรรมหรือภาษาและการสื่อสาร รวมไปถึงการสรรหาพันธมิตรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาทำงานร่วมกับองค์กรในภาครัฐเพื่อสนับสนุนผู้อพยพให้เกิดทักษะ เมื่อกลุ่มผู้อพยพมีทักษะ มีงาน และมีความสามารถในการทางเศรษฐกิจมากขึ้น ความต้องการรัฐสวัสดิการก็จะลดลง ที่สำคัญการเพิ่มศักยภาพในทางเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มความรู้สึกที่ดีของประชากรหลากหลายที่มีต่อกลุ่มผู้ย้ายถิ่นฐานมาอยู่ใหม่ในออสเตรเลียด้วยเช่นกัน

ประการที่สาม การส่งเสริมความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่พลเมืองที่มีความเท่าเทียมกันอย่างต่อเนื่องระหว่างกลุ่มผู้อพยพเข้ามาใหม่ที่มีพื้นฐานทางภาษาและวัฒนธรรมที่ต่างออกไปและกลุ่มประชากรออสเตรเลีย ทั้งในรูปแบบของการให้ข้อมูลผ่านระบบการศึกษาที่เป็นทางการและการให้ข้อมูลที่เป็นกึ่งทางการ เช่น สื่อมวลชนในภาษาต่าง ๆ การสัมมนาและกิจกรรมทางวัฒนธรรมอันหลากหลาย รวมไปถึงกิจกรรมสันตนาการประเภทต่าง ๆ ที่สร้างเสริมความเข้าใจถึงวิถีชีวิตให้กับกลุ่มผู้ตั้งถิ่นฐานใหม่

สิ่งเหล่านี้เป็นบทเรียนหลักข้อหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในช่วงการก้าวเข้าสู่สังคมที่มีความหลากหลาย นั่นคือ การบ่มเพาะความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่พลเมืองในหลายระดับต่อกลุ่มผู้อพยพ และสร้างความเข้าใจว่าตัวเขามีสิทธิและหน้าที่ประการใดและควรจะต้องทำอย่างไรในฐานะพลเมืองของประเทศ

ประการสุดท้ายจากกรณีของออสเตรเลีย ทุกกิจกรรมที่รัฐบาลแห่งรัฐและรัฐบาลกลางสร้างขึ้นมานั้นมีวัตถุประสงค์หลักที่ตรงกัน คือ การสร้างความเข้าใจและยอมรับเรื่องความหลากหลายระหว่างประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในออสเตรเลีย การลดช่องว่างและความแปลกแยกผ่านทางนโยบายที่ให้ความรู้และเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างกลุ่มประชากรต่าง ๆ การเสริมสร้างและสนับสนุนการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรม สังคม รวมไปถึงการเมืองของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม และการส่งเสริมความเข้าใจภายในประเทศถึงผลประโยชน์ในเชิงวัฒนธรรม สังคม ภาษา และเศรษฐกิจที่มาจากความหลากหลายภายในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งการส่งเสริมความเข้าใจทั้งในเชิงสังคม มนุษยธรรม และเศรษฐกิจของการมีประชากรที่มีความหลากหลายดังกล่าวจะช่วยลดอคติของประชากรในประเทศได้เป็นอย่างดี และบทเรียนข้อนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อสังคมไทยในการเปิดรับกลุ่มผู้อพยพที่มีความหลากหลายเข้าสู่ประเทศของเรา

2. บทเรียนจากการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลีย

บทเรียนจากการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลียชี้ให้เห็นว่า การเห็นปัญหาและความจำเป็นของการปฏิรูปพร้อมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุก ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นสาธารณชน ฝ่ายการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ จำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างฉันทามติและผลักดันนโยบายที่สำคัญต่าง ๆ ในการปฏิรูป เนื่องจากการปฏิรูปเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องและใช้ระยะเวลายาวนานกว่าที่จะเห็นผล และไม่อาจทำสำเร็จได้ในช่วงระยะเวลาของรัฐบาลใดเพียงรัฐบาลเดียว การเห็นปัญหาและความจำเป็นร่วมกันจึงมีความสำคัญอย่างมาก นอกจากนี้ นโยบายการปฏิรูปควรเป็นผลมาจากการศึกษาที่เป็นวิชาการและมีหลักฐานที่มีน้ำหนักเชิงวิชาการมารองรับ หน่วยงาน Productivity Commission ของออสเตรเลียให้บทเรียนที่ดีว่า หน่วยงานวิชาการของรัฐที่มีอิสระ มีบุคลากรที่มีความสามารถ และได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลอย่างพอเพียง สามารถให้คำปรึกษาและช่วยเหลือข้อมูลทางวิชาการเพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลียครอบคลุมทั้งเศรษฐกิจมหภาคและจุลภาค ซึ่งบทเรียนที่ได้จากกรณีศึกษาต่าง ๆ มีดังนี้

2.1 การแปรรูปกิจการไฟฟ้าและกิจการประปา

การศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการไฟฟ้า และกิจการน้ำของออสเตรเลียชี้ให้เห็นว่า การใช้กลไกตลาดสามารถสร้างประสิทธิภาพและสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นได้จริง อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติที่แตกต่างกันของแต่ละอุตสาหกรรมก็ชี้ให้เห็นว่า รูปแบบและแนวทางการปฏิรูปจำเป็นต้องออกแบบให้เหมาะสมกับกิจการที่มีลักษณะแตกต่างกัน การส่งเสริมการแข่งขันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการที่เคยมีการผูกขาดหรือมีการผูกขาดโดยธรรมชาติ จำเป็นต้องมีมาตรการและหน่วยงานกำกับดูแลที่สามารถบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแบ่งโครงสร้างหน่วยงานการกำกับดูแลที่มีการแยกหน้าที่ระหว่างการวางนโยบาย การออกกฎเกณฑ์กำกับตลาด และการบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าว โดยแต่ละหน่วยงานทำงานร่วมกันแต่ก็มีความเป็นอิสระต่อกัน ถือว่ามีความสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจและสร้างความชัดเจนในขอบเขตของอำนาจ

2.2 การปฏิรูปกิจการรถไฟ

จากการศึกษาการปฏิรูปกิจการรถไฟของออสเตรเลียได้รับบทเรียนที่สำคัญว่า การปฏิรูปที่จะสำเร็จได้ต้องมีความตั้งใจ (Commitment) จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผ่านการรับทราบปัญหาในฐานะข้อเท็จจริงที่มีหลักวิชาการรองรับ ทั้งนี้ การเป็นเจ้าของ (Ownership) ไม่ได้เป็นสาระสำคัญในการปฏิรูปกิจการรถไฟ เนื่องจากกิจการรถไฟส่วนใหญ่ของออสเตรเลียยังเป็นของรัฐอยู่ แต่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการรถไฟเปลี่ยนวิธีการทำงาน จากเป็นหน่วยงานราชการไปเป็นการทำงานเหมือนบริษัทเอกชนเท่านั้น ดังนั้น การปฏิรูปอาจเพียงแต่ต้องการการเปลี่ยนวิธีการบริหาร (Management) เท่านั้น

การปฏิรูปต้องมีเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) การลดต้นทุน (Cost Reduction) การเพิ่มการแข่งขัน (Competition) หรือการเพิ่มคุณภาพการบริการ (Service Improvement) ก็ได้ แต่ต้องให้ชัดเจนว่าอะไรเป็นเป้าหมาย และการปฏิรูปนั้นบรรลุเป้าหมายนั้นหรือไม่

นอกจากนี้ นโยบายการขนส่งต้องคิดเป็นระบบ ไม่ใช่เฉพาะรถไฟอย่างเดียว ซึ่งออสเตรเลียมีความตั้งใจ (Commitment) ที่จะกลับมาใช้การขนส่งระบบรางเพื่อขนส่งผู้โดยสาร เพราะ 1) ปัญหาสิ่งแวดล้อม 2) ความแออัดของการจราจรทางถนน และ 3) การขยายตัวของเมืองและต้นทุนค่าเดินทาง (ที่เป็นตัวเงินและเวลา) เพิ่มขึ้น

ในกรณีของกิจการรถไฟในออสเตรเลีย การแบ่งกิจการรางและได้รางออกจากกิจการเหนือราง ช่วยให้สามารถทำการปฏิรูปได้ง่ายขึ้น นั่นคือ แบ่งทรัพยากรที่ถูกจัดสรรในระบบตลาดได้ไม่ได้ออกจากทรัพยากรที่สามารถถูกจัดสรรในระบบตลาดได้ดีออกจากกัน เพื่อให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรทั้งสองส่วนคนละวิธีให้เหมาะสมตามลักษณะ ในขณะเดียวกัน แม้ว่ารางและได้รางจะเป็นของรัฐอยู่ แต่สามารถบริหารจัดการให้เหมือนเอกชนได้ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอันเดียวกัน ทั้งนี้ การแบ่งกิจการรถไฟเป็นส่วน ๆ นั้น เน้นการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเป็นหลัก ประกอบกับการสร้างแรงจูงใจในการลงทุนที่เหมาะสม จะเห็นได้ว่าออสเตรเลียหลังการปฏิรูปมีการลงทุนในเส้นทางรถไฟใหม่ ๆ รวมทั้งการทำเส้นทางเดิมให้ทันสมัย

การสร้างสภาพให้เกิดการแข่งขันกับการขนส่งรูปแบบอื่น เป็นเครื่องมืออีกอย่างหนึ่งที่จะผลักดันให้การปฏิรูปสำเร็จ รวมทั้งการอุดหนุนไขว้ (Cross-subsidisation) ก็เป็นส่วนสำคัญที่จะนำเอากิจการที่มีกำไร (ในที่นี้ คือ การขนส่งแร่และถ่านหิน) มาอุดหนุนกิจการที่ยังไม่มีกำไร (การขนส่งผู้โดยสาร) นอกจากนี้ รางเอกชนของเมืองต่าง ๆ ยังเป็นทรัพยากรที่สามารถถูกนำมาใช้ร่วมกัน เพื่อพัฒนากิจการรถไฟได้ แต่ปัจจุบันยังไม่สามารถเชื่อมต่อทางรถไฟของรัฐกับเอกชนได้ อันนี้เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ท้าทายกิจการรถไฟของออสเตรเลีย

ทั้งนี้ ความแตกต่างเชิงนโยบายสามารถมีได้ ดังจะเห็นได้จากแต่ละรัฐปฏิรูปกิจการรถไฟแตกต่างกัน แต่ต้องมีจุดร่วมกันบางอย่าง นั่นคือ รถไฟต้องแข่งขันกับการขนส่งอื่นได้ ต้นทุนต้องลดลง ประสิทธิภาพต้องสูงขึ้น การเชื่อมต่อระหว่างรัฐต้องสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น และการแทรกแซงของรัฐบาลกลางมีจำกัดและเพียงพอที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้นได้ เช่น การตั้ง ARTC ที่เป็นเจ้าของรางในระดับประเทศ แต่ ARTC ไม่ทำการเดินรถ ให้แต่บริการรางระหว่างรัฐเท่านั้น

2.3 การปฏิรูปภาคอุตสาหกรรมการผลิตของออสเตรเลีย

ในปัจจุบันภาครัฐของออสเตรเลียนุ่งเน้นการพัฒนาหน่วยธุรกิจในภาคอุตสาหกรรมการผลิตที่มีขนาดเล็กลง เน้นพัฒนาสินค้าเฉพาะที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สูงขึ้นเพื่อรองรับตลาดที่มีขนาดเล็กลง การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทันสมัยในรูป Advance Manufacturing และ Innovation-base Manufacturing ซึ่งกรณีของออสเตรเลียสามารถนำมาใช้เป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทย จากในปัจจุบันที่ประเทศไทยผลิตแบบเน้นการใช้แรงงานราคาถูกในรูปแบบ Mass Production เพื่อขายในตลาดใหญ่ของโลก ซึ่งอาจจะมาถึงทางตันเมื่อประเทศไทยไม่ใช่ประเทศที่มีความได้เปรียบด้านค่าจ้างแรงงานในระบบอุปทาน

ห่วงโซ่โลกอีกต่อไป ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยต้องตระหนักร่วมกันถึงจุดอ่อนของภาคอุตสาหกรรมของประเทศ และมีความจริงจังกึ่งที่จะปฏิรูปภาคอุตสาหกรรมโดยไม่ลังเล และเลิกโยนหาความรุ่งโรจน์ที่เคยมีในอดีต การสร้างผลิตภัณฑ์ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงรองรับตลาดที่มีขนาดเล็กลงนับเป็นบทเรียนที่สำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่หลีกเลี่ยงจากแนวคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต้องการจะเป็น “ศูนย์กลางของโลก” (Hub) ในหลายการผลิตสินค้าและบริการ นับเป็นแนวคิดที่ประเทศไทยควรนำมาพิจารณา

2.4 การปฏิรูปภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลีย

แม้ว่าเมื่อเทียบกับการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมในนิวซีแลนด์แล้ว การปฏิรูปในออสเตรเลียจะมีความเข้มข้นน้อยกว่า กล่าวคือ ภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียยังได้รับการอุดหนุนอยู่บ้าง แต่เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่ม OECD การอุดหนุนของออสเตรเลียถือว่าอยู่ในระดับต่ำมาก โดยในทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลออสเตรเลียได้ดำเนินการยกเลิกมาตรการช่วยเหลือหลายประการที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนในตลาด เช่น ลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร ยกเลิกการให้เงินอุดหนุนและการกำหนดเพดานราคาของสินค้าเกษตรหลายชนิด การทบทวนกฎหมายที่ไปจำกัดการแข่งขันในตลาด เป็นต้น ซึ่งผลจากการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมทำให้ผลิตภาพ (Productivity) ของภาคเกษตรกรรมเพิ่มสูงขึ้น จากการศึกษาปฏิรูปภาคเกษตรกรรมของออสเตรเลียทำให้ได้บทเรียนว่า ในการปฏิรูปต่าง ๆ สิ่งสำคัญในขั้นแรก คือ การศึกษาและมีข้อมูลอย่างรอบด้านโดยปราศจากอคติ เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจน และนำไปสู่การกำหนดแนวทางหรือนโยบายต่าง ๆ ที่ถูกต้อง รวมถึงมีหลักการทางวิชาการรองรับ และประเด็นที่สำคัญที่สุดก็คือ การปฏิรูปภาคเกษตรกรรมต้องดำเนินการไปพร้อมกับการปฏิรูปในภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากหากประเทศยังมีการอุดหนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศอยู่ เช่น อุตสาหกรรมการผลิตปุ๋ย การผลิตเครื่องจักรกลการเกษตร จะทำให้ภาคเกษตรกรรมต้องแบกรับต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าที่ควรเป็นอันเนื่องมาจากการอุดหนุนดังกล่าว ดังนั้น หากต้องการที่จะปฏิรูปและลดการอุดหนุนในภาคเกษตรกรรมลง ก็ต้องขจัดต้นทุนที่เกษตรกรต้องแบกรับในส่วนนี้ด้วย ซึ่งจะเป็นการปฏิรูปรอบด้านเพื่อให้เกษตรกรสามารถปรับตัวและแข่งขันได้

3. บทเรียนจากนโยบายอื่น ๆ ของออสเตรเลียที่น่าสนใจ

3.1 การส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม ขนาดกลาง และธุรกิจครอบครัว (Small and Family Enterprises) ในออสเตรเลีย

แนวทางการพัฒนาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของออสเตรเลียที่สำคัญคือ การพัฒนาธุรกิจให้ทันสมัยเพื่อแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยรัฐบาลออสเตรเลียทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ไม่ใช่เป็นผู้ควบคุมและชี้นำ ซึ่งแนวทางประการหลังที่รัฐบาลทำตัวเป็นคุณพ่อรู้ดียังผลให้ธุรกิจไม่สามารถยืนได้ด้วยตนเอง เมื่อประสบปัญหาก็ร้องขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ ทำให้ในระยะยาวธุรกิจไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ บทบาทของภาครัฐในด้านการเป็นผู้อำนวยความสะดวก คือ การช่วยให้ธุรกิจพัฒนาตามสภาพที่เป็นจริงของตัวเอง ไม่มีสูตรสำเร็จในการพัฒนา การช่วยเหลือเน้นที่การพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development) การช่วยพัฒนาองค์ความรู้ (R&D) และการพัฒนาด้านการตลาด (Marketing) เช่น ช่วยให้ความรู้ในการทำการตลาด แต่ไม่ใช่ให้ภาครัฐช่วยโดยการเข้าไปรับซื้อ ช่วยพัฒนาองค์ความรู้ในการออกผลิตภัณฑ์ แต่ไม่ไปสั่งธุรกิจว่าต้องผลิตผลิตภัณฑ์ใด เป็นต้น ดังนั้น บทเรียนที่ได้จากออสเตรเลียในบริบทของการพัฒนาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม คือ การพิจารณาการปรับบทบาทของภาครัฐในกระบวนการพัฒนาธุรกิจ

3.2 การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของออสเตรเลีย

สำหรับในเรื่องของการจัดการทรัพยากรทางทะเลนั้น เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับออสเตรเลีย เนื่องจากออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก ทั้งทรัพยากรทางทะเลและสินแร่ต่าง ๆ ประเด็นสำหรับการจัดการทรัพยากรทางทะเลนั้นไม่ได้อยู่ที่วิธีการและแนวทางการอนุรักษ์เพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการกำกับดูแลที่เข้มงวด และการมีระบบการจัดการทรัพยากรที่มีความโปร่งใส เป็นที่รับรู้ของสาธารณะ รวมทั้งจิตสำนึกของผู้ที่ทำการประมงในออสเตรเลียที่เข้าใจถึงการอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่อให้ทรัพยากรเหล่านั้นคงอยู่ และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาวหรือมีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable)

3.3 การจัดการสัมปทานเหมืองแร่ของออสเตรเลีย

จากการศึกษาการจัดการสัมปทานเหมืองแร่ของออสเตรเลีย พบว่า การแทรกแซงของรัฐนั้น แม้ว่ามีเจตนารมณ์ที่ดีในการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ แต่ผลของการแทรกแซงอาจสร้างความเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่มันคุ้มครองก็ได้ ซึ่งต้องยอมรับความจริง นอกจากนี้ ความสามารถในการแข่งขันของบางอุตสาหกรรมอาจเป็นผลจากบทบาทของรัฐก็ได้ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปต่าง ๆ ไม่ได้หมายความว่า จะเปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้างของภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว แต่การทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสีย อาจทำให้ได้ผลที่ดีขึ้นกว่าเดิมได้

สำหรับอุตสาหกรรมที่แต่ละประเทศได้เปรียบควรได้รับการเอาใจใส่อย่างยิ่งมากกว่า อุตสาหกรรมที่ประเทศนั้นไม่มีความได้เปรียบเลย เช่น กรณีของออสเตรเลีย คือ ภาคเกษตรกรรมและเหมืองแร่ อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมที่ได้เปรียบนั้นอาจเกิดความขัดแย้งกันเองก็ได้ เช่น ในกรณีนี้ เป็นการแย่งน้ำกันระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเหมืองแร่

ในกรณีของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ แม้การปฏิรูปอาจทำให้ต้นทุนของสินแร่สูงขึ้น แต่มูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม อาจเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ได้ และอาจเพิ่มผลข้างเคียงให้แก่อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องได้ด้วย

นอกจากนี้ การกำกับดูแลของรัฐไม่จำเป็นต้องทำการควบคุมและสั่งการ การสร้างแรงจูงใจผ่านการกำกับดูแลที่เหมาะสมอาจได้ผลดีกว่าก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียคานอำนาจหรือตรวจสอบกันเอง

3.4 การวิจัย การพัฒนา และระบบนวัตกรรมในออสเตรเลีย

จากการศึกษาระบบวิจัยและนวัตกรรม (Innovation, Science and Research System) ของออสเตรเลีย พบว่า เพื่อพัฒนา R&D นวัตกรรมและผลิตภาพ (Productivity) ออสเตรเลียมีการศึกษาวางแผน และดำเนินการตามแผนอย่างเป็นระบบ มีการทบทวนนโยบาย หาจุดเด่น จุดด้อย ในการพัฒนาระบบ มีการตั้งคณะทำงาน (ISA) ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีการทำงานที่มีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) พร้อมทั้งจะปรับเปลี่ยน เรียนรู้ และสร้างใหม่ได้ตลอดเวลา ประเทศไทยควรเรียนรู้จากออสเตรเลียด้านการทำงานที่เป็นระบบ การวางแผนยุทธศาสตร์ที่สร้างขึ้นมากเพื่อแก้ปัญหา

พื้นฐานของระบบที่มาจากการทบทวนระบบเดิมที่วางไว้ โดยรัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่และจริงจัง จึงจะสามารถพัฒนาระบบทั้งระบบได้อย่างแท้จริง

3.5 การปฏิรูประบบสุขภาพของออสเตรเลีย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบประกันสุขภาพของออสเตรเลีย พบว่า ปัจจัยหลักที่สำคัญที่สุด คือ ความจริงใจและความตั้งใจของรัฐบาลที่จะให้บริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ โดยที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าว ระบบประกันสุขภาพของออสเตรเลียที่เผชิญกับปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรและทำอย่างไรที่จะให้บริการอย่างมีคุณภาพกับชาวออสเตรเลียและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่นั้นได้อยู่ตลอดเวลา ประเด็นนี้น่าจะเป็นปัญหาที่พบในประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกเช่นเดียวกัน สิ่งที่ประเทศไทยสามารถเรียนรู้ได้จากออสเตรเลีย คือ ประเทศออสเตรเลียมีการศึกษาและทบทวนระบบประกันสุขภาพอยู่ตลอดเวลา และรัฐบาลมีความพร้อมและใส่ใจที่จะปฏิรูประบบการเบิกจ่ายเงินของระบบประกันสุขภาพอยู่ตลอดเวลาหากเห็นว่าจำเป็นต้องทำ สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นพลวัต (Dynamic) และความพร้อมของบุคลากรที่ทำงานในระบบประกันสุขภาพของออสเตรเลียและการบริหารจัดการระบบทั้งระบบ ซึ่งประเทศไทยควรเรียนรู้และศึกษาจากประเทศออสเตรเลีย

บรรณานุกรม

- ABARES. (2017). *Agricultural commodities and trade data*. Canberra: Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences. Retrieved from <http://www.agriculture.gov.au/abares/research-topics/agricultural-commodities/agricultural-commodities-trade-data#2017>
- About the Senate*. (n.d.). Retrieved from https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/About_the_Senate
- ACT Government. (2014). *ACT Multicultural Framework 2015-2020*. Retrieved from http://www.communityservices.act.gov.au/__data/assets/pdf_file/0005/826817/ACT-Multicultural-Framework-2015-2020.pdf
- Advance Manufacturing Growth Center. (2016). *Advance manufacturing a new definition for a new era*.
- Advance Manufacturing Growth Center. (2017). *Sector competitiveness plan 2017, taking Australian ingenuity to the world*.
- AEC. (2011, January 28). *A short history of federal election reform in Australia*. Retrieved from https://www.aec.gov.au/Elections/Australian_Electoral_History/history.htm
- AEC. (2016). *Above the line and below the line voting: Senate ballot paper study 2016*. Australian Electoral Commission.
- AEC. (2016, March 10). *Fact check: What do the proposed Senate voting changes mean for above the line voting?*. Retrieved from <http://www.abc.net.au/news/2016-03-10/senate-current-voting-arrangements/7235964>
- AEC. (2016, March 23). *Events in Australian electoral history*. Retrieved from https://www.aec.gov.au/Elections/Australian_Electoral_History/reform.htm
- AEC. (2017, February 15). *Informal voting*. Retrieved from https://www.aec.gov.au/Voting/Informal_Voting/

- Agency. (2016, July 10). *Australian election results 2016: Malcolm Turnbull claims victory after Bill Shorten concedes*. Retrieved from <https://www.independent.co.uk/news/world/australasia/australian-election-results-2016-federal-who-won-malcolm-turnbull-bill-shorten-a7129151.html>
- AIHW. (2011). *Health expenditure Australia 2009-10*. Canberra: AIHW.
- Alexander, P. (2013, August 21). *This is Australia, not America. You can't 'waste' your vote*. Retrieved from <https://www.mamamia.com.au/why-you-cant-waste-your-vote-in-australia/>
- Aly, W. (2017, January 19). *Opinion: Voting should be mandatory*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2017/01/19/opinion/voting-should-be-mandatory.html>
- Anderson, D. (2014). *Fifty years of Australia's trade*. Department of Foreign Affairs and Trade.
- Anderson, K. (Ed). (2009). *Australia's economy in its international context*. Adelaide: University of Adelaide Press.
- Aquaculture of Australia*. Retrieved February 21, 2019, from http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_australia/en
- Attard, B. (2008). *The economic history of Australia from 1788: An introduction*. Retrieved from <https://eh.net/encyclopedia/the-economic-history-of-australia-from-1788-an-introduction>
- Australasian Railway Association (ARA). (2016). *Australian's rail industry*. Canberra, ACT: Australasian Railway Association.
- Australasian Railway Association (ARA). (2017). *A national rail industry plan for the benefit of Australia*. Canberra, ACT: Australasian Railway Association.
- Australia Bureau of Statistics. (2017). *Feature article: Population by age and sex, Australia, states and territories*. Retrieved from <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Previousproducts/3101.0Feature%20Article1Jun%202016>

- Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARES). (2018). *Annual Fisheries Outlook March 2018*. Supporting data tables: Outlook for fisheries – Agricultural Commodities Report (March 2018). Canberra: Commonwealth of Australia
- Australian Bureau of Statistics. (2016). *Australian industry*. (pp. 5).
- Australian Bureau of Statistics. (2016). *Counts of Australian business*. (pp. 5).
- Australian Government. (2017). *Australia's national science statement*. Retrieved June 26, 2018, from <http://www.science.gov.au/sciencegov/nationalsciencstatement/National-science-statement.pdf>
- Australian Government. Australian Trade Commission. (2015). *Aquaculture and Fisheries* (pp. 1-120) Sydney NSW: Commonwealth of Australia
- Australian Government. Department of Agriculture and Water Resources and ABARES. (2017). *Australian fisheries and aquaculture statistics 2017* (pp. 1-102) Canberra: Commonwealth of Australia
- Australian Government. Geoscience Australia. (2018). *Coastline lengths*. Retrieved February 21, 2019, from <http://www.ga.gov.au/scientific-topics/national-location-information/dimensions/border-lengths>
- Australian Government: Department of Industry, Innovation and Science. (2017). *Australia 2030: Prosperity through innovation*. Retrieved June 26, 2018, from <https://www.industry.gov.au/data-and-publications/australia-2030-prosperity-through-innovation>
- Australian National Audit Office. (2017). *ANAO report no.10 2017-18 design and monitoring of the national innovation and science agenda*. Commonwealth of Australia. Retrieved July 6, 2018, from <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/design-and-monitoring-national-innovation-and-science-agenda>
- Australian politics explained for international students*. (2017, September 25). Retrieved from <https://www.lonsdaleinstitute.edu.au/blog/australian-politics-explained-international-students/>

- Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman. (2016). *Small business in the Australian economy*.
- Australian Stock Exchange (ASX). (2006). ASX and Australian Resources. Retrieved from https://web.archive.org/web/20060422141538/http://www.asx.com.au/investor/industry/mining/asx_involvement.htm
- Banks, G. (2003). Minimum Effective Regulation and the Mining Industry. An Address to the Minerals Council of Australia's *Annual Industry Seminar*. Old Parliament House. Canberra.
- Baxter, K. (2008). Federalism and the Pursuit of National Reform. In Baxter, K., Carling, R., Saunders, C., Pincus, J., Kasper, W., & Walsh C., *Where to for Australian federalism?* (pp. 63-69). St Leonards: The Center for Independent Studies Limited.
- BBC. (2017, October 31). *Australia asylum: Why is it controversial?* Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-asia-28189608>
- Becher, M. (2016, July). Endogenous credible commitment and party competition over redistribution under alternative electoral institutions. *American Journal of Political Science*, 60(3), 768-782.
- Bechtel, M. M., Hangartner, D., & Schmid, L. (2016, July). Does compulsory voting increase support for leftist policy?. *American Journal of Political Science*, 60(3), 752-767.
- Beck, K. (2013, August 27). *Australia election: Why is voting compulsory?*. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-asia-23810381>
- Beckett, I. (1992). To privatise or not? In Halligan, J., & Wettenhall, R. (Eds.), *Hawke's third government: Australian commonwealth administration 1987-1990*. Canberra: University of Canberra and Royal Australian Institute of Public Administration.
- Beer, A. (2018). The closure of the Australian car manufacturing industry: redundancy, policy and community impacts. *Australian Geographer*, 49(3), 419-438. doi: 10.1080/00049182.2017.1402452

- Bennett, S. (1999, April 20). *Should the Australian electoral system be changed?*. Retrieved from https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib9899/99cib10
- Bennett, S. (2006, December 1). *The politics of the Australian federal system*. Retrieved from <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rb/2006-07/07rb04.pdf>
- Bennett, S., & Lundie, R. (2007). *Australian electoral system research paper*. Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services.
- Bennett, S., & Lundie, R. (2007, August 21). *Australian electoral systems*. Retrieved from https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp05
- Bennett, S., & Lundie, R. (2007, August). Australian electoral systems. *Parliament of Australia Department of Parliamentary Services*, 5, 1-31.
- Bigg, A. (2009). Fairer Private Health Insurance Incentives Bill 2009. *Bills Digest*, 152. Canberra: Parliamentary Library.
- Bowler, S., Lanoue, J. D., & Savoie, P. (1994, November). Electoral systems, party competitions, and strength of partisan attachment: Evidence from three countries. *The Journal of Politics*, 56(4), 991-1007.
- Boxall, A.-M. (2010). Reforming Australia's health system, again. *The Medical Journal of Australia*, 192(9).
- Braun, P. (2007). *SME policy development in a global economy: An Australian perspective*. Centre for Regional Innovation & Competitiveness (CRIC).
- Britt, A., Summerfield, D., Senior, A., Kay, P., Huston, D., Hitchman, A., Hughes, A., Champion, D., Simpson, R., Sexton, M. and Schofield, A. (2017). *Australia's Identified Mineral Resources 2017*. Canberra: Geoscience Australia
- Bulbeck, C. (2004). The 'White Worriers' in South Australia: Attitudes to multiculturalism, immigration, and reconciliation. *Journal of Sociology*, 40(4), 341-361.

- Bureau of Meteorology. (2016). *Climate classification maps*. Retrived from http://www.bom.gov.au/jsp/ncc/climate_averages/climate-classifications/index.jsp?maptype=kpng#maps
- Bureau of Meteorology. (2017). *National performance report 2015-16: Urban water utilities*. Canberra: Bureau of Meteorology.
- Burke, L. (2017, November 26). *State election makes the case for North Queensland to split*. Retrieved from <https://www.news.com.au/finance/work/leaders/state-election-makes-the-case-for-north-queensland-to-split/news-story/75d6659f1263e09961ca2e332169c784>
- Butlin, N. G. (1993). *Economics and the dreamtime: A hypothetical history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Butlin, N. G. (1994). *Forming a colonial economy: Australia 1810 - 1850*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Callus, R. (1995). *Economic aspects of diversity: Implications of economic change for Australia's multicultural workforce*. Department of Social Services, Australian Government.
- Capling, A. & Galligan, B. (1992). *Beyond the protective state: The political economy of Australia's industry policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carlos, M. R. D. (2014). Multiculturalism policies and the stepwise international migration of Filipino nurses: Implications for Japan. In Shimizu, K., & Bradley, W. S. (Eds), *Multiculturalism and conflict reconciliation in the Asia-Pacific*. London: Palgrave Macmillan.
- Castles, S. (1992). *The Challenge of multiculturalism: Global changes and Australian experiences*. Retrieved from <http://ro.uow.edu.au/cmsworkpapers/17>
- Chambers, Robin, H. (2018). *An Overview of the Australian Legal Framework for Mining Projects in Australia*. Chambers and Company: Melbourne

Chapter 5: Compulsory voting - for and against. (n.d.). Retrieved from

<http://legalanswers.sl.nsw.gov.au/hot-topics-84-voting-and-elections/compulsory-voting-and-against>

Chester, L. & Morris, A. (2011). A new form of energy poverty is the hallmark of liberalized electricity sectors. *Australian Journal of Social Issues*, 46(4), 435-459.

Chiswick, B. R., & Miller, P. W. (1999). Immigration, language and multiculturalism in Australia. *Australian Economic Review*, 32, 369–385. DOI:10.1111/1467-8462.00124

Clark, C., Geer, T., & Underhill, B. (1996). *The Changing of Australian Manufacturing*. Staff Information Paper, Industry Commission, Australia.

Clark, V. S. (1908, May 1). Australian economic problems. I. The railways. *Quarterly Journal of Economics*, 22(3), 399–451.

COAG. (n.d.). *About COAG*. Retrieved from <https://www.coag.gov.au/about-coag>

Collins, J. (2013). Multiculturalism and immigrant integration in Australia. *Canadian Ethnic Studies*, 45(3), 133-149.

Collyer, F., Harley, K., & Short, S. (2015). Money and markets in Australia's healthcare system. In *Markets, rights, and power in Australia social policy*. Sydney: Sydney University Press.

Commonwealth of Australia. (1990). *Industry Commission: Annual report 1989–90*. Canberra: AGPS.

Commonwealth of Australia. (1993). *National competition policy: Report by the independent committee of inquiry*. Canberra: AGPS.

Cooper, N. (2016, February 7). *Queensland to join call for asylum seeker children to stay in Australia*. Retrieved from <https://www.brisbanetimes.com.au/national/queensland/queensland-to-join-call-for-asylum-seeker-children-to-stay-in-australia-20160207-gmnsal.html>

Counting the votes for the house of representatives. (2016, May 10). Retrieved from https://www.aec.gov.au/Voting/counting/hor_count.htm

- Cully, M. (2011). *Skilled migration selection policy: recent Australian reforms*. Retrieved from <https://www.homeaffairs.gov.au/ReportsandPublications/Documents/research/skilled-migration-policies.pdf>
- Current Heads of Government and Opposition Leaders*. (n.d.). Retrieved from <http://australianpolitics.com/states/current-governments-and-oppositions>
- Curtice, J., & Shively, P. (2000, September). Who represents us best? One member or many?. *Centre for Research into Elections and Social Trends*, 79, 1-28.
- Dahl, A., Leith, R., & Gray, E. (2013). Productivity in the broadacre and dairy industries. In ABARES, *Agricultural commodities: March quarter 2013* (pp. 200-217). Canberra: Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences.
- Danby, M. (2010, December 2). *Wasted votes undermine democracy*. Retrieved from http://www.abc.net.au/news/2010-11-23/wasted_votes_undermine_democracy/41416
- De Voe, J. E., & Short, S. D. (2003). A shift in the historical trajectory of medical dominance: the case of Medibank and the Australian doctors' lobby. *Social Science and Medicine*, 57(2), 343-353.
- Deloitte Access Economics. (2011). *The true value of rail*. Sydney, NSW: Deloitte.
- Deloitte Access Economics. (2017). *Value of Rail: The contribution of rail in Australia*. Sydney, NSW: Deloitte.
- Department of Agriculture and Water Resources. (2016). *Land use in Australia – at a glance*. Retrived from <http://www.agriculture.gov.au/abares/aclump/Documents/Land%20use%20in%20Australia%20at%20a%20glance%202016.pdf>
- Department of Agriculture and Water Resources. (2018). *Drought policy*. Retrieved from <http://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/drought/drought-policy>
- Department of Industry, Innovation and Science. (2017). *Australian industry report 2016*.
- Department of Industry, Innovation and science. (2017). *Manufacturing performance report*.

- Department of Infrastructure, Regional Development and Cities. (2017) *History of rail in Australia*. Retrieved from <https://infrastructure.gov.au/rail/trains/history.aspx>
- Department of Multicultural Affairs. (2004). *The Changing Settlement Experience of New Migrants*. Retrieved from <https://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/settlementv2.pdf>
- Department of Multicultural Affairs. (2016). *Multiculturalism: a review of Australian policy statements and recent debates in Australia and overseas*. Retrieved from https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1011/11rp06#_Toc275248122
- Doolan, J. (2016). *The Australian water reform journey*. Canberra: Australian Water Partnerships.
- Egan, N. (2017, June 8). *Preferential voting explained*. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=W9_mUquuB48
- Electoral system of Australia's parliaments and local government*. (n.d.). Retrieved from <https://www.ecanz.gov.au/systems/files/l-electoral-system.pdf>
- English, L. M. (2005). Using public - private partnerships to achieve value for money in the delivery of healthcare in Australia. *International Journal of Public Policy*, 1-2.
- Enrolment, turnout and informal voting. (2012). In Kelly, N., *Directions in Australian electoral reform: professionalism and partisanship in electoral management*, 61-82. Canberra: ANU E Press.
- Ernst & Young. (2014). *Electricity network services: Long term trend in prices and costs*. Australia.
- Evans, T. (2006, January 16). *Compulsory voting in Australia*. Retrieved from https://www.aec.gov.au/Aobut_AEC/Publications/voting/files/compulsory-voting.pdf
- Everett, S. (2006, January). Deregulation and reform of rail in Australia: Some emerging constraints. *Transport Policy*, 13(1), 74-84.

- Ezrow, L. (2008, July). Parties' policy programmes and the dog that didn't bark: No evidence that proportional systems promote extreme party positioning. *British Journal of Political Science*, 38(3), 479-97.
- Fensham, P. (2016). *Economic benefits of cultural diversity*. Canberra: SGS Economics & Planning Pty.
- Fitzgerald, A. (2001). *Mining Agreements: Negotiated Frameworks in the Australian Minerals Sector*. Chatswood, NSW: Prospect Media.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2017). *Fisheries and*
- Forsyth, P. (1992). A perspective on microeconomic reform. In Forsyth, P. (Ed.), *Microeconomic reform in Australia* (pp. 3-23). Sydney: Allen & Unwin.
- Forsyth, P. (1992). *Microeconomic reform in Australia*. St Leonards, NSW: Allen & Unwin.
- Gladstone, N. (2018, January 26). *Australia's most popular online petitions and crowdfunded projects*. Retrieved from <https://www.smh.com.au/technology/australias-most-popular-online-petitions-and-crowdfunded-projects-20180124-h0nqn3.html>
- Gray, E. M., Oss-emmer, M., & Sheng, Y. (2014). *Australian agricultural productivity growth: Past reforms and future opportunities* (ABARES Research Report No. 14.2). Retrieved from http://data.daff.gov.au/data/warehouse/9aap/2014/apgpdf9abp_20140220/AgProdGrthPstRfmFtrOppsv1.0.0.pdf
- Green, R., & Roos, G. (2012). *Australia's manufacturing future*.
- Gruen, F. & Grattan, M. (1993). *Managing government: Labor's achievements and failures*. Melbourne: Longman Cheshire.
- Hage, G. (2003). *Against paranoid nationalism: Searching for hope in a shrinking society*. Sydney: Pluto Press.
- Harmesen, N. (2016, June 7). *Why do we have compulsory voting*. Retrieved from <http://www.abc.net.au/news/2016-06-07/why-do-we-have-compulsory-voting/7484390>
- Hasan, M., & Boateng, A. (2017). A review of manufacturing in Australia. *Journal of Public Administration And Governance*, 7(3), 47. doi: 10.5296/jpag.v7i3.11522

- Henry, N. (2013). *A multicultural Australia*. The Australian Collaboration: A collaboration of national community organisations.
- Hill, L. (2010). *Public acceptance of compulsory voting: Explaining the Australian case*. London: Routledge.
- Hill, L. (2011, August). *Compulsory voting: What choices matter?*. Retrieved from https://www.adelaide.edu.au/indo-pacific-governance/research/policy/Lisa_Hill.pdf
- Hill, L. (2016, June 30). *Election explainer: Why do I have to vote, Anyway?*. Retrieved from <http://theconversation.com/election-explainer-why-do-i-have-to-vote-anyway-57831>
- History of preferential voting in Australia*. (n.d.). Retrieved from <http://www.abc.net.au/elections/federal/2004/guide/prefhistory.htm>
- Holmes, A. (1976). *Medibank review committee: draft submission to cabinet*. National Archives of Australia.
- Hooke, M. (2012). *Mining Regulation in Australia*. Minerals Councils of Australia
- House of representatives committees*. (n.d.). Retrieved from https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=petitions/committeework43/report/chapter1.htm
- House of representatives petitions*. (n.d.). Retrieved from https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Petitions/House_of_Representatives_Petitions
- How important are preferences in Australian elections?*. (n.d.). Retrieved from <http://australianpolitics.com/voting/preferential/how-important-are-preferences-in-australian-elections>
- How members of the public can influence decisions*. (2011). Retrieved from <https://www.parliament.qld.gov.au/get-involved/how-do-i-get-involved/how-the-public-can-influence-law>

Immigration and Border Protection. (2015). *Petitions presented during the 44th Parliament*.

Retrieved from

<https://www.aph.gov.au/~media/Committees/House/Committee/petitions/44th%20Parliament/Immigration%20and%20Border%20Protection/Asylum%20seekers/1028-1513r/Response%2017%20August%202015.pdf>

Industry 4.0 Testlabs Workstream. (2017). *Industry 4.0 Testlabs in Australia preparing for the future*.

Industry Commission. (1997). *Private health insurance, report no. 57*. Canberra: Commonwealth of Australia.

Industry Commission. (1998). *Microeconomic reforms in Australia: A Compendium from the 1970s to 1997*. Canberra: AGPS.

Infosheet 11 - petitions. (2018, August). Retrieved from:

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_11_-_Petitions

Infrastructure Australia. (2013, December). *Balance Sheet Impacts of Sell to Build*.

Infrastructure Australia. (2017, December). *Reforming urban water: A national pathway for change*.

Innovation and Science Australia. (2016). *Performance review of the Australian innovation, science and research system 2016*. Commonwealth of Australia 2016. Retrieved July 1, 2018, from <https://www.industry.gov.au/data-and-publications/performance-review-of-the-australian-innovation-science-and-research-system>

Introduction to the levels of government in Australia. (2016). Sydney: Australian Trade Commission (Austrade).

Introduction. (2012). In Kelly, N., *Directions in Australian electoral reform: professionalism and partisanship in electoral management*, 108. Canberra: ANU E Press.

Is it time for Australian states to step up on asylum seeker support?. (2018). Retrieved from <https://www.crikey.com.au/2018/07/02/australian-states-asylum-seekers-report/>

- Jayanthakumaran, K. (1999). *Trade reforms and manufacturing performance: Australia 1989-1997*. Economic Working Paper, 9-18.
- John Hearsch Consulting. (2008). *Rail productivity information paper*. National Transport Commission (NTC).
- Johnston, A., Porter, D., Cobbold, T. & Dolamore, R. (2000). *Productivity in Australia's wholesale and retail trade*. Canberra: Productivity Commission Staff Research Paper.
- Kainth, S. (2017, June 29). *Labor starts online petition against citizenship changes*. Retrieved from <https://www.sbs.com.au/yourlanguage/punjabi/en/article/2017/06/29/labor-starts-online-petition-against-citizenship-changes>
- Kainth, S. (2018, October 1). *Government's proposed citizenship changes face new challenges from greens*. Retrieved from <http://www.sbs.com.au/yourlanguage/punjabi/en/article/2018/09/27/will-government-bring-australian-citizenship-changes-bill-debate>
- Karvonen, L. (2004, April). Preferential voting: Incidence and effects. *International Political Science Review*, 25(2), 203-226.
- Kedar, O., Harsgor, L., & Shei, A. R. (2016, July). Are voters equal under proportional representation?. *American Journal of Political Science*, 60(3), 676-691.
- Kelly, N. (2012). One vote, one value. In *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management* (pp. 109-130). Canberra: ANU Press.
- Kelly, N. (2012). Registration of political parties. In *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management* (pp. 83-98). Canberra: ANU Press.
- Kelly, N. (2016). Party registration and political participation: Regulating small and 'micro' parties. In *Party Rules?: Dilemmas of Political Party Regulation in Australia* (pp. 73-100). Canberra: ANU Press.

- Kelly, P. (1992). *The end of certainty: The story of the 1980s*. St Leonards, NSW: Allen and Unwin, St Leonards.
- King, T. (2015). The advent of two new micro parties: The Palmer United Party and Katter's Australia Party. In *Abbott's Gambit: The 2013 Australian Federal Election* (pp.293-307). Canberra: ANU Press.
- Klinsawai, W. (2018). *Australian electoral system*. Bangkok.
- Klinsawai, W. (2018). *Standing committee on petitions*. Bangkok.
- Knaus, C. (2018, April 13). *Australia doubles financial requirement for families of new migrants*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/apr/13/australia-doubles-financial-requirement-for-families-of-new-migrants>
- KPMG. (2018). *Family business survey 2018 report: Family business - the balance for success*. Retrieved from <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/au/pdf/2018/family-business-survey-2018-report.pdf>
- Kraiczy N. (2013). Research on family firms – Definition, theories, and performance. In *Innovations in small and medium-sized family firms* (pp. 7-8). Familienunternehmen und KMU. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Krupinski, J. (1984). Changing patterns of migration to Australia and their influence on the health of migrants. *Social Science and Medicine*, 18(11), 927-937.
- Kwan, B. (2018, November 27). *Politicians, refugee advocates deliver Nauru petition to PM*. Retrieved from <https://www.sbs.com.au/news/politicians-refugee-advocates-deliver-nauru-petition-to-pm>
- Leuner, B. (2008). *Migration, multiculturalism, and language maintenance in Australia: Polish migration to Melbourne in the 1980s*. Berlin: Peter Lang.
- Lijphart, A. (1995). The Advantages of PR - for voters and for politicians. *The Good Society*, 5(2), 20-21.
- Livesley, K. (2010). Australia: Mining – The Regulation of Exploration & Extraction. retrieved from <http://www.mondaq.com/australia/x/108106/Mining/Mining+The+Regulation+of+Exploration+Extraction>

- Manne, R. (2017, November 20). *Opinion: Australia's uniquely harsh asylum seeker policy - How did it come to this?*. Retrieved from <http://www.abc.net.au/religion/articles/2017/11/06/4760914.htm>
- Massola, J. (2017, July 19). *The rise and rise of Peter Dutton, our new security tsar*. Retrieved from <https://www.smh.com.au/politics/federal/the-rise-and-rise-of-peter-dutton-our-new-security-czar-20170718-gxdhz4.html>
- McLean, I. (2004). *Australian economic growth in historical perspective*. School of Economics Working Papers, University of Adelaide.
- Merkert, R., & Hensher, D. (2014, December). Open access for railways and transaction cost economics – Management perspectives of Australia's rail companies. *Research in Transportation Economics*, 48, 227-236.
- Minerals Council of Australia. (2017). *The Whole Story: Mining Contribution to the Australian Community*. Forrest ACT: Minerals Council of Australia.
- Montpetit, M. (2018). *The death of multicultural Australia*. Retrieved from <http://overland.org.au/2018/05/the-death-of-a-multicultural-australia/>
- Moorin, R, & Holman, C. (2006). The influence of federal healthcare policy reforms on the use of private health insurance in disadvantaged groups. *Australia Health Review*, 30(2).
- Moral, M. (2016, December). The passive-aggressive voter: The calculus of casting an invalid vote in European democracies. *Political Research Quarterly*, 69(4), 732-745.
- Muller, D. (2016). Senate voting reform and the 2016 senate election. In *Parliamentary Library Briefing Book: Key Issues for the 45th Parliament* (pp. 6-9). Parliament of Australian and Department of Parliamentary Services.
- Multicultural Development Association. (2011). *Inquiry into multiculturalism in Australia*. Australian parliament joint standing committee on migration submission No. 421.
- National Transport Commission (NTC). (2008). *Rail Productivity Issues Paper*. Melbourne, VIC: National Transport Commission.

- Nepal, R. & Foster, J. (2013). *Testing for market integration in the Australian national electricity market*. Energy Economics and Management Group 11-2013, School of Economics, The University of Queensland.
- Nepal, R. & Foster, J. (2015). *Electricity networks privatization in Australia: An overview of the debate*. School of Economics, University of Queensland.
- News.com.au. (2015, May 25). *Autistic boy faced with deportation allowed to stay in Australia*. Retrieved from https://www.news.com.au/lifestyle/real-life/good-news/autistic-boy-faced-with-deportation-allowed-to-stay-in-australia/news-story/8b533f7987f908f1f787d1091a758532?utm_medium=petition&utm_source=change_org
- Nicholls, S., & Orsmond, D. (2015). *The Economic trends, challenges and behavior of small businesses in Australia*. Reserve Bank of Australia.
- NSW Spanish and Latin American Association for Social Assistance. (2013). *The economic, social, and cultural impacts of migration in Australia*. Australian Parliament Joint Standing Committee on Migration Submission No. 111.
- OECD. (2003). *OECD Glossary of statistical terms*. Retrieved from <https://stats.oecd.org/glossary/alpha.asp?Let=T>
- OECD. (2004). *The economic impact of ICT: Measurement, evidence and implications*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015). *Australian manufacturing in the global economy*.
- OECD. (2018a). *Agricultural policy monitoring and evaluation 2018*. Paris: OECD Publishing. Retrived from https://doi.org/10.1787/agr_pol-2018-en.
- OECD. (2018b). *Producer and consumer support estimates database*. Retrived from <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>

- Office of Chief Economist. (2018). *Industry insights flexibility and growth*. Retrieved from <https://industry.gov.au/Office-of-the-Chief-Economist/Publications/IndustryInsights/documents/Industry-Insights-Flexibility-and-growth.pdf>
- Oliver, B. (2011). *What has amalgamation achieved for transport union members*. Retrieved from https://espace.curtin.edu.au/bitstream/handle/20.500.11937/15782/180971_49054_What%20has%20amalgamation.pdf?sequence=2
- Oliver, B. (2016). The impact of union amalgamation on membership: An Australian case study. *SAGE Open*, 6(3), 1-8.
- Onselen, V. L. (2018, July 5). *Australia's skills shortages well below global average*. Retrieved from <https://www.macrobusiness.com.au/2018/07/australias-skills-shortages-well-global-average/>
- O'Regan, S. V. (2016, June 23). Why does Australia have compulsory voting?. Retrieved from <https://www.sbs.com.au/yourlanguage/punjabi/en/article/2016/06/23/why-does-australia-have-compulsory-voting>
- Overview. (2008). In Baxter, K., Carling, R., Saunders, C., Pincus, J., Kasper, W., & Walsh, C. *Where to for Australian federalism?* (pp. 5-10). St Leonards: The Center of Independent Studies Limited.
- Owen, P. (2013, August 14). *How does Australia's voting system work?*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2013/aug/14/how-does-australia-s-voting-system-work>
- Owens, H. (2003). *Rail reform strategies: The Australian experience*. NBER Working Paper No. w9592. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=391128>
- Oxfam. (n.d.). *How political parties work and why we have them*. Retrieved from <https://www.oxfam.org.au/get-involved/campaign-with-us/diy-campaigning/get-passionate-about-politics/how-political-parties-work-and-why-we-have-them/>

- Ozdowski, S. (2016). *Australian multiculturalism*. An Address to the Sydney Institute on 9 March 2016.
- Palmer, G. R., & Short, S. D. (2010). *Healthcare and public policy: an Australian analysis*. South Yarra: Palgrave Macmillian.
- Parham, D. (2004, July). *ICT: An engine or enabler of Australia's productivity growth*. Paper presented to the 2004 Asia Pacific Productivity Conference, Brisbane.
- Parliamentary Education Office. (n.d.). *Learning*. Retrieved from <https://www.peo.gov.au/learning/fact-sheets/political-parties.html>.
- PHIAC. (2011). *Operations of the Private health insurers annual report 2010-11*. Canberra: PHIAC.
- Pierson, C. (2002). Social democracy on the back foot: the ALP and the "new" Australian model. *New Political Economy*, 7, 179-197.
- Politics of Australia*. (n.d.). Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Australia
- Preferential voting in Australia*. (n.d.). Retrieved from <http://australianpolitics.com/voting/preferential>
- Productive Commission. (2009). *Public and private hospitals: research report*. Canberra: Productivity Commission.
- Productivity Commission. (1996). *Stocktake of microeconomic reform*. Canberra: AGPS.
- Productivity Commission. (2003). *From industry assistance to productivity: 30 years of 'the Commission'*. Retrieved from https://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/195561/thirtyyearhistory.pdf
- PwC. (2015). *What the government's national innovation and science agenda means for business*. Retrieved June 20, 2018, from <https://www.pwc.com.au/pdf/innovation-statement.pdf>
- Quiggin, J. (1987). White trash of asia?. *Current Affairs Bulletin*, 64(2), 18-25.
- Quiggin, J. (1996). *Great expectations: Microeconomic reform and Australia*. St Leonards, NSW: Allen & Unwin.

- Quiggin, J. (1996). *Great expectations: Microeconomic reform and Australia*. Sydney: Allen & Unwin.
- Quiggin, J. (1998). Social democracy and market reform in Australia and New Zealand. *Oxford Review of Economic Policy*, 14(1), 76-95.
- Quiggin, J. (2014, February). Electricity privatization in Australia: A record of failure. *Report Commissioned by the Victorian Branch of the Electrical Trades Union*, John Quiggin Opinion and Consulting.
- Refugee and the Australian Government*. (2015). Retrieved from http://www.roads-to-refuge.com.au/whois/whois_government.html
- Refugee Council of Australia. (2010). *Economic, civic, and social contributions of refugees and humanitarian entrants: A literature review*. Canberra: Department of Immigration and Citizenship.
- Reserve Bank of Australia. (1997). Privatisation in Australia. *Reserve Bank of Australia Bulletin*, December 1997, 7-16.
- Reynolds, D., & Williams, G. (2015). *Petitioning the Australian parliament: Reviving a dying democratic tradition*. Retrieved from <https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/07/Paper-Williams-George.pdf>
- Richardson, D. (2017). *Electricity costs: Preliminary results showing how privatisation went seriously wrong*. Discussion Paper, The Australia Institute.
- Roos, G. (2010). *Manufacturing into the future*.
- Roos, G., & Green, R. (2012). *Discussion paper prepared for the prime minister's manufacturing taskforce*.
- Rural and Regional Affairs and Transport References Committee. (2017). *Australia's rail industry*. Canberra ACT: Senate Printing Unit.
- Rutledge, M. (1979). *Barton, Sir Edmund (Toby) (1849–1920)*. Retrieved from <http://adb.anu.edu.au/biography/barton-sir-edmund-toby-71>

- Sarker, Tapan, & Munro, Virginia. (2015). Managing Business Sustainability in the Australian Mining Industry. in Jarvie-Eggart, Michelle E. (ed.). *Responsible Mining: Case Studies in Managing Social & Environmental Risks in the Developed World*. Society for Mining, Metallurgy, and Exploration
- Saunders, C. (2008). *The constitutional, legal, and institutional foundations of Australian federalism*. In Baxter, K., Carling, R., Saunders, C., Pincus, J., Kasper, W., & Walsh, C., *Where to for Australian federalism* (pp. 15-25). St Leonards: The Center of Independent Studies Limited.
- Sawer, M. (2004, September 3). *Election 2004: How democratic are Australia's elections?*. Retrieved from <https://www.australianreview.net/digest/2004/09/sawer.html>
- Sax, S. A. (1984). *Strife of interests: politics and policies in Australian health services*. Sydney: George Allen & Unwin.
- Scotton, R. B., & Macdonld C. R. (1993). *The making of Medibank*. Sydney: School of Health Services Management, University of New South Wales.
- Shamsullah, A. (2011). Australia's private health insurance industry: structure, competition, regulation and role in a less than 'ideal world'. *Australian Health Review*, 35(1).
- Sharieff, A., Ali Khan, M., Balakishan M. (2007). Australia and its Geography. in *Encyclopedia of World Geography*: Volume 23. New Delhi (pp. 13–14.)
- Smyth, J. (2016, June 1). *How Australia's points-based immigration system works*. Retrieved from <https://www.ft.com/content/04c7142e-27e2-11e6-8ba3-cdd781d02d89>
- Stanton, P. J., Aislabie, C. J., & Lee, J. (2010). The economics of a multicultural Australia: A literature review. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 13(5), 407-421.
- Stebbing, A., & Spies-Butcher, B. (2010). Universal welfare by "other means"? social tax expenditures and the Australian dual welfare state. *Journal of Social Policy*, 39(4), 585-606.
- Stevens, G. (2008). *The Australian economy: Then and now*. Address at the Inaugural Faculty of Economics and Business Alumni Dinner, The University of Sydney, 15 May 2008.

- Stretton, P. (2010, December 22). *Indigenous people and the vote*. Retrieved from http://www.aec.gov.au/voting/indigenous_vote/aborigin.htm
- The roles and responsibilities of federal, state and local governments*. (n.d.). Retrieved from <https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/The-Roles-and-Responsibilities-of-Federal-State-a.aspx>
- The work of the Petitions Committee: 2013-2016. (2016). *Canberra: The Parliament of the Commonwealth of Australia*.
- Thompson, E. (2001). *The constitution and the Australian system of limited government, responsible government and representative democracy: Revisiting the washminster mutation*. Retrieved from <https://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLJ/2001/53.html>
- Tingle, L. (2017, July 24). *The inside story of Malcom Turnbull's national security revamp*. Retrieved from <https://www.afr.com/news/politics/the-inside-story-of-malcom-turnbulls-national-security-revamp-20170724-gxhm9u>
- Vamplew, W. (1987). *Australians: Historical statistics*. In Gilbert, A. D., & Inglis, K. S. (Eds), *Australians: A historical library*. Sydney: Fairfax, Syme and Weldon Associates.
- Victorian Local Government Multicultural Issues Network. (2016). *The economics of multiculturalism: Benefits, barriers, and business*. Annual Forum.
- Walker, B., & Walker, B. C. (2000). *Privatisation: Sell off or sell out?*. Sydney: ABC Books.
- Watkins, M., & Noble, G. (2014). *Rethinking multiculturalism reassessing multicultural education: Project report number 3 knowledge translation and action research*. Penrith, NSW: University of Western Sydney.
- Watkins, M., Lean, G., Noble, G., & Dunn, K. (2013). *Rethinking multiculturalism reassessing multicultural education: Project report number 1 surveying New South Wales public school teachers*. Penrith, NSW: University of Western Sydney.
- Weatherill, J. (2017, October 14). *Energy & Water Services (E&WS) to keep electricity and water assets in public hands*. Media release, South Australia.

- Western Sydney University. (2017). *Manufacturing 4.0 cracking the code for Western Sydney*.
- Williams, L. S. (1995). *Understanding the economics of immigration*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Wright, C. F., Clibborn, S., Piper, N., & Cini, N. (2016). *Economic migration and Australia in the 21st century*. Lowy Institute for International Policy.
- Wynne, E. (2016, December 15). *Online petitions: Do they have any effect?*. Retrieved from <https://www.abc.net.au/news/2016-12-15/are-online-petitions-ever-effective/8124388>
- Xia, C., Zhao, S. & Valle, H. (2017a). Productivity in the broadacre and dairy industries database. In ABARES, *Agricultural commodities: March quarter 2017*. Canberra: Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences. Retrieved from <http://www.agriculture.gov.au/abares/research-topics/productivity/data>
- Xia, C., Zhao, S. & Valle, H. (2017b). Productivity in the broadacre and dairy industries. In ABARES, *Agricultural commodities: March quarter 2017* (pp. 187-202). Canberra: Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences. Retrieved from http://data.daff.gov.au/data/warehouse/agcomd9abcc004/agcomd9abcc20170307_0S6mp/ProdAustBrdacrDry_AgComm201703_v.1.0.0.pdf
- Yencken, J., O'Connor, A., & Hindle, K. (2006). *Encouraging high expectation entrepreneurship: The implications of Australian policy practices*. June 18-21. Proceedings of the 51st International Council for Small Business Conference, Melbourne.

ภาคผนวก ก

การลงพื้นที่สัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูล ณ ซิดนีย์ และ กรุงแคนเบอร์รา
เครือรัฐออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 16 – 23 มิถุนายน 2561

Sat. 16th June 2018 (Bangkok)

18:10 Depart from Suvarnabhumi Airport, Thailand

Sun. 17th June 2018 (Sydney)

06:25 Arrive at Sydney Airport (T1 International Terminal), Australia

Mon. 18th June 2018 (Sydney)**Group 1**

10:30 • **Ms. Alex Petersen** [State Manager
NSW/ACT] **Family Business**
(FAMBIZ)

13:00 • **Assoc. Prof. Megan Watkins** at
Western Sydney University

Group 2

11:00 • **Mr. Virginie Vernin**
[Manager, Research and
Investigation - Innovation,
Research and Reform Branch
- Freight, Strategy and
Planning] at **Transport for**
NSW

13:00 • **Mr. Simon Kwok** [Executive
Director, Elections], **New**
South Wales Electoral
Commission

Tue. 19th June 2018 (Sydney - Canberra)

09:30 • **Mr. Victor Duranti** [Director – Policy, Settlement and Briefings], **Multicultural NSW**

13:00 Assemble at the lobby & go to Sydney Airport (T3 Qantas Domestic Terminal)

15:00 Depart from Sydney Airport

15:55 Arrive at Canberra Airport

Wed. 20th June 2018 (Canberra)

10:30 • **Mr. Mark Cully** at **Department of Industry, Innovation and Science**

Thu. 21th June 2018 (Canberra)

09:30 • **Naresh Gunasekere** [Settlement Services Officer], **Migrant and Refugee Settlement Services (MARSS) of the ACT Inc.**

10:30 • **Jenny Wells** [Senior Manager], **Office for Multicultural Affairs**

Fri. 22nd June 2018 (Canberra / Sydney)

Group 1 (Canberra)

11.30 • **Mithun Alexander** [Deputy Chair / ACT MC President], **The Federation of Ethnic Communities' Councils of Australia (FECCA)**

Group 2 (Sydney)

11.00 • **Mr. Ian Zakon** [Communication Director], **Liberal Party of Australia (NSW Division)**

Sat. 23rd June 2018 (Canberra - Sydney - Bangkok)

05:30 Assemble at the lobby & go to Canberra Airport

07:10 Depart from Canberra Airport

08:05 Arrive at Sydney Airport

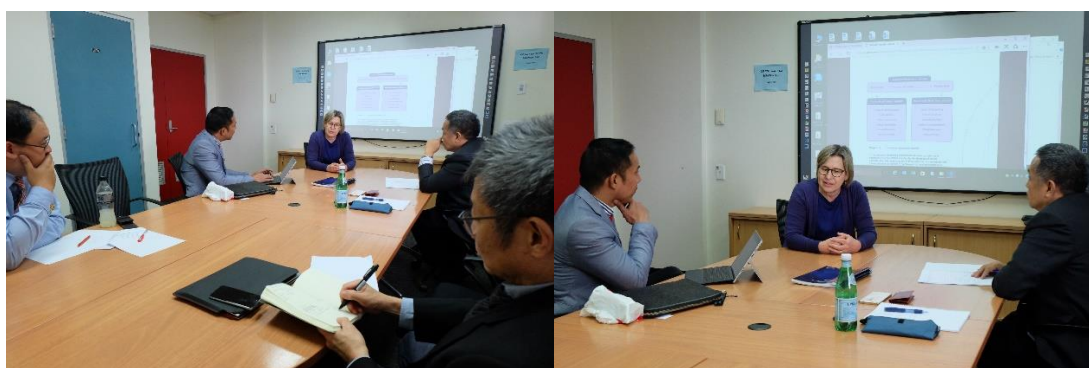
09:50 Depart from Sydney Airport

16:40 Arrive at Suvarnabhumi Airport

ภาพถ่ายการลงพื้นที่สัมภาษณ์¹



การสัมภาษณ์ Ms. Alex Petersen, State Manager NSW/ACT
Family Business (FAMBIZ)



การสัมภาษณ์ Assoc. Prof. Megan Watkins
Western Sydney University



การสัมภาษณ์ Mr. Victor Duranti, Director – Policy, Settlement and Briefings
Multicultural NSW

¹ ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายไม่สะดวกให้ถ่ายภาพ ดังนั้น ภาพที่ได้จึงไม่ครบถ้วนทุกหน่วยงาน



การสัมภาษณ์ Naresh Gunasekera, Settlement Services Officer
Migrant and Refugee Settlement Services (MARSS) of the ACT Inc.

ภาคผนวก ข

การลงพื้นที่สัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูล ณ เมลเบิร์น เครือรัฐออสเตรเลีย
ระหว่างวันที่ 30 กันยายน – 6 ตุลาคม 2561

Sun. 30th September 2018 (Bangkok - Melbourne)

08:10 Depart from Suvarnabhumi Airport, Thailand by TG461
20:00 Arrive at Melbourne (Tullamarine) Airport (Terminal 2), Australia

Mon. 1st October 2018

09:30 Interview with **Productivity Commission**

- **Ms Mary Cavar**, Executive Manager
- **Ms Nina Davidson**, Head of Office [if available]

Topic: Australia's Economic Reform, Privatization of Public Utilities and Competition Policy

Address: Level 12, 530 Collins Street, Melbourne VIC 3000 | LB2
Collins Street East, Melbourne VIC 8003

Tue. 2nd October 2018

10:00 Interview with **Victorian Multicultural Commission**

- **Mr. Sundram Sivamalai**, VMC Commissioner

Topic: Australia's Multicultural and Diversity

Address: Room 5, Level 9, 1 Spring St, Melbourne CBD VIC 3000

Wed. 3rd October 2018

13:00 Interview with **Australian Energy Market Operator (AEMO)**

- **Steven Frimston** - Specialist, Operations
- **Farhad Billimoria** - Senior Analyst, Markets

Address: Level 22, 530 Collins Street, Melbourne VIC 3000

13:00 – 13:10 Welcome and Introductions

13:10 – 13:20 Background on TIARA

13:20 – 14:50 An overview of the Australian National Electricity Market (NEM)

- *AEMO's role*
- *NEM Fundamentals*
- *The NEM spot market*
- *How supply equals demand – including forecasting and planning*
- *Power System Security including ancillary services*
- *Case study – how blackouts are managed*
- *The changing system – challenges for the future*

14.50 – 15.00 Questions / Close / Photo opportunity

Thu. 4th October 2018

13:00 Interview with **Australian Rail Track Corporation (ARTC)**

- **Bas Bolyn** - General Manager Corporate Affairs

Topic: Railway Reform

Address: Level 1, 371 Spencer Street, Melbourne VIC 3003

Fri. 5th October 2018

10:00 **Immigration Museum, Melbourne**

Address: 400 Flinders St, Melbourne VIC 3000

Sat. 6th October 2018 (Melbourne - Bangkok)

12:00 Assemble at the lobby & go to Melbourne (Tullamarine) Airport
(Terminal 2)

15:15 Depart from Melbourne Airport by **TG466**

21:45 Arrive at Suvarnabhumi Airport

ภาพถ่ายการลงพื้นที่สัมภาษณ์

1. Victorian Multicultural Commission

- 1.1 Dr Sundram Sivamalai JP Commissioner
Victorian Multicultural Commission
- 1.2 Mr Tony O’Hea Manager, Research and Policy
Community Participation Branch
Multicultural Affairs and Social Cohesion Division
Department of Premier and Cabinet



*Dr Sundram Sivamalai JP (left) and Mr Tony O’Hea (right)
at Victorian Multicultural Commission, Department of Premier and Cabinet*

2. Productivity Commission

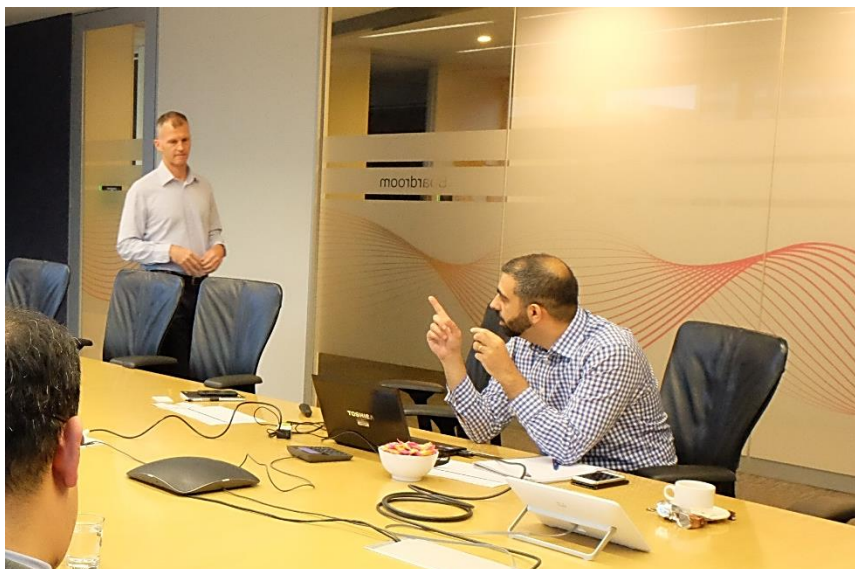
2.1 Ms Nina Davidson	Head of Office
2.2 Ms Mary Cavar	Executive Manager
2.3 Dr John Salerian	Assistant Commissioner and Head of Modelling



*Ms Mary Cavar (left), Ms Nina Davidson (centre) and Dr John Salerian (right)
at Productivity Commission*

3. Australian Energy Market Operator (AEMO)

3.1 Mr Steven Frimston	Specialist NEM Real Time Operations
3.2 Mr Farhad Billimoria	Senior Analyst, Markets



*Mr Steven Frimston (left) and Mr Farhad Billimoria (right)
at Australian Energy Market Operator (AEMO)*

4. Australian Rail Track Corporation (ARTC)

4.1 Mr Derek Harris

General Manager Corporate Strategy

4.2 Mr Bas Bolyne

General Manager Corporate Affairs



*Mr Derek Harris (on screen) and Mr Bas Bolyne (right)
at Australian Rail Track Corporation (ARTC)*

5. Immigration Museum



