



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

การศึกษารูปแบบการให้บริการสาธารณะ
โดยหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ: กรณีเรือนจำเอกชน ประเทศญี่ปุ่น
The Study of the Formatting of
Non-Governmental Public Service Delivery:
A Case study of Private Prisons in Japan

เลิศพร อุดมพงษ์

Lertporn Udompong

สถาบันพระปกเกล้า

King Prajadhipok's Institute

E-mail: Lertporn@kpi.ac.th

Received: May 09, 2018

Revised: Nov 22, 2018

Accepted: Dec 11, 2018

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการยกระดับการให้บริการสาธารณะด้านการบังคับใช้กฎหมายในงานราชทัณฑ์ เพื่อนำเสนอแนวทางการให้บริการสาธารณะด้านการบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย โดยใช้กรณีศึกษา เรือนจำเอกชนเพื่อการฟื้นฟูผู้ต้องขังมีเนะ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นเรือนจำเอกชนแห่งแรกของประเทศญี่ปุ่น การเก็บข้อมูลวิจัยใช้การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการเข้าไปสังเกตภายในพื้นที่จริง

ผลการวิจัย พบว่า ระบบการให้เอกชนริเริ่มในการลงทุนแทนรัฐ เป็นการใช้วิธีการให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในด้านงบประมาณและองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญในการก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐ โดยสาเหตุที่ทำให้เอกชนสนใจและตัดสินใจเข้ามาลงทุนนั้น เกิดจากการที่เอกชนรู้ถึงผลลัพธ์ที่ได้ประโยชน์สองฝ่าย โดยเอกชนได้ประโยชน์ทั้งการโฆษณากิจการของตนเอง การมีส่วนร่วมความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ผลประโยชน์ที่รัฐญี่ปุ่นได้ ประกอบด้วย ความคุ้มค่า ความประหยัด มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเกิดโอกาสทางเศรษฐกิจที่มี



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

ต่อชุมชนท้องถิ่น สำหรับความเป็นไปได้ของไทยในการนำระบบดังกล่าว มาใช้ตามตัวแบบกรณีศึกษา พบว่า เป็นไปได้ยาก ด้วยข้อจำกัดหลายอย่างแต่สามารถปรับแนวทางที่ดีบางส่วนมาใช้ในการราชทัณฑ์ในรูปแบบ “รัฐลงทุนสร้าง เอกชนบริหาร” โดยพิจารณาบทบาทของบทบาทภารกิจที่ควรต้องส่งมอบให้เอกชนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ

คำสำคัญ: การบริการสาธารณะ เรือนจำเอกชนเพื่อการฟื้นฟูผู้ต้องขังมิเนะ การให้เอกชนริเริ่มในการลงทุนแทนรัฐ

Abstract

This research aims to study the model of the private sector participation in upgrading the agency of corrections' public services. The Mine Rehabilitation Program Center (MRPC) is a case study as the first private prison in Japan operating under the system of Private Finance Initiative (PFI). The data collection comprised interviews with key informants as well as non-participant observations in the prison area.

The results indicated that the PFI encouraged the private sector to be an investor in terms of budget and knowledge of construction expertise, maintenance, and the government agencies management. The reason why the private sector decided to invest in public services in this case was because of their belief in a “win – win” situation. The private sector would gain the benefits of advertising their businesses and an opportunity to promote their corporate social responsibility (CSR). Meanwhile, the State benefited from paying less with more efficiency and economic opportunities for local communities. Because of many limitations, it's hard to apply that system to be used in Thailand. However, Thailand can selectively adopt some parts of the PFI system in upgrading the agency of corrections' public services toward the concept of "Invested by the State with the Private Administration" by reconsidering the role that



should be handed over to the private sector who has a high potential to act on behalf of the state.

Keywords: Public service, Mine Rehabilitation Program Center, Private Finance Initiative

บทนำ

แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแถบตะวันตกและเอเชีย หากย้อนไปก่อนศตวรรษที่ 20 ประเด็นนี้ได้ถูกนำมาพิจารณาศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงของการบริหารระบบราชการในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างชัดเจนว่า การบริหารงานภาครัฐด้วยแนวคิดองค์การแบบระบบราชการดั้งเดิม (Traditional bureaucracy) ของ Max Weber ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งในบริบทปัจจุบัน ดังนั้นการบริหารงานภาครัฐในอนาคตมีแนวโน้มที่จะนำภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น (Peters, 1994) ส่งผลต่อมาให้ในระยะหลังทำให้เกิดสองขั้วแนวความคิดหลักในการปฏิรูประบบราชการ คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) หรือเรียกโดยย่อว่า NPM อันเป็นการผสมผสานระหว่างเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน ร่วมกับเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ที่เน้นถึงการปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย และการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด กับแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแนวใหม่ (New democracy) อันเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม (Sirisamphan, 2006) ในแง่ของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชนของประเทศฝั่งยุโรปจากอดีตเป็นต้นมาอาจสรุปเป็นพัฒนาการความสัมพันธ์ได้ดังภาพที่ 1

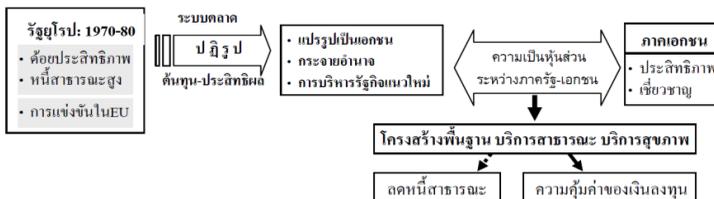


Figure 1 The development of partnerships between the public and private sectors of the European State. (Larbying, 2010)



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

ผลจากแนวคิดข้างต้น ได้แผ่ขยายมาถึงประเทศไทยจนนำมาสู่การปฏิรูประบบราชการไทยอย่างมีนัยยะสำคัญ สะท้อนจากแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – 2550) ประกอบกับเจตนารมณ์และเงื่อนไขตาม มาตรา 16 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ทำให้เกิดความจำเป็นในการออกแบบโครงสร้างองค์กร รูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ เพื่อรองรับภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุนบางประการที่รัฐยังคงต้องดำเนินการเอง และไม่สามารถโอนถ่ายไปให้เอกชนรับไปดำเนินการแทนได้ทั้งหมด รวมทั้งแนวความคิดในการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพ ตลอดจนหาแนวทางในการลดต้นทุนการผลิต (Office of the Public Sector Development Commission, 2001) ทั้งนี้เพื่อให้บริการแก่ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น รวมทั้งประชาชนมีต้นทุนต่อหน่วยถูกลง ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณะและเป็นการปรับลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ ทั้งยังก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น

ในบริบทปัจจุบัน การจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพถือเป็นเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ดังปรากฏอยู่ที่ในหมวดนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 ในตอนต้น ระบุว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน...” และหมวดการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ระบุในข้อหนึ่งว่า “ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน” และข้อ 3 “ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการ ให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน” (Constitution Drafting Committee, 2017) ดังนั้น รัฐจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการ



ในการให้บริการสาธารณะทั้งหลาย และรัฐพึงต้องดำเนินการให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในทุกด้าน รวมทั้งยังสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองแบบสากล เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสำคัญกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่มากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน อีกทั้งกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญที่กระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือปฏิบัติราชการต่าง ๆ โดยไม่ให้ความสำคัญถึงเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้ยากต่อไป ดังนั้น ธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี จึงเป็นอีกประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะข้าราชการ และพนักงานบริษัทเอกชน

การบริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน (Kokpol, 2009) รูปแบบการบริการสาธารณะโดยทั่วไป แบ่งเป็น 2 รูปแบบหลัก คือ บริการสาธารณะทางปกครองกับบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งงานราชทัณฑ์ ถือเป็นการให้บริการสาธารณะทางปกครองเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งทั้งในแง่ภารกิจของรัฐและการเป็นงานสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม มีความสำคัญต่อการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากผู้ซึ่งเป็นภัยต่อสังคม โดยหน่วยงานหลัก คือ กรมราชทัณฑ์ที่ต้องรับภาระในการควบคุมผู้ต้องขังให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล การบำบัดรักษา แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับมาเป็นพลเมืองดี รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต การดูแลสวัสดิการและการสงเคราะห์ในด้านต่าง ๆ แก่ผู้ต้องขัง (Thadanithi et al., 2005) หากแต่ที่ผ่านมา การดำเนินงานราชทัณฑ์ยังคงประสบปัญหาในการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง มีความพยายามในรัฐบาลหลายยุคสมัยที่ต้องการแก้ไขปัญหานี้ หากแต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ซึ่งปัจจุบัน (กันยายน 2560) พบว่าสถานการณ์ยังไม่ดีขึ้น โดยมีจำนวนผู้ต้องขังสูงถึง 308,083 คน (Information Technology Center, 2017) ซึ่งข้อมูลจากการสัมมนาในงาน “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” กับ “หลักนิติธรรม” “โลกาภิวัตน์ ทุนนิยมสุดโต่ง การเสพติด ผู้ต้องขังล้น



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

เรือนจำ: ปัญหาและทางออก” ซึ่งกระทรวงยุติธรรมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดขึ้น ในวันจันทร์ที่ 2 ตุลาคม 2560 ที่ผ่านมาได้สะท้อนข้อมูลเชิงลึก โดยพบว่าในสภาพความเป็นจริงความจำต้องซึ่งเป็นทางการในเรือนจำต่าง ๆ ทั่วประเทศของไ้ทยนั้นถูกออกแบบให้รองรับผู้ต้องขังได้เพียง 217,000 คน ซึ่งหมายความว่า ณ ปัจจุบันมีจำนวนผู้ต้องขังเกินกว่ามาตรฐานที่ออกแบบไว้ 91,083 คน เมื่อจัดความสัมพันธ์ของข้อมูลจำนวนผู้ต้องขังของประเทศไทยเทียบกับประเทศต่าง ๆ ยังพบว่า ประเทศไทยมีจำนวนผู้ต้องขังสูงเป็นอันดับหกของโลก โดยเป็นรองจากสหรัฐอเมริกา จีน บราซิล รัสเซีย และอินเดีย ตามลำดับ ในขณะที่ไทยมีขนาดประชากรเป็นอันดับที่ 21 ของโลก และยังทำให้ประเทศไทยมีจำนวนผู้ต้องขังสูงกว่าทุกประเทศในอาเซียน ข้อมูลดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับรายงานเรื่อง “หลังกำแพง: ส่องสภาพเรือนจำไทยภายหลังรัฐประหาร” ของสหพันธ์เพื่อสิทธิมนุษยชนสากล (FIDH) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศ ร่วมกับสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) องค์กรเครือข่ายในประเทศไทย โดยสรุปผลการศึกษาที่สำคัญว่า สภาพเรือนจำในประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ทั้งในแง่สุขอนามัยและการเคารพสิทธิผู้ต้องขัง พร้อมระบุว่าไทยล้มเหลวอย่างต่อเนื่องในการปฏิรูปเรือนจำอย่างรอบด้าน ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และละเมิดพันธกรณีของไทยที่มีต่อกลไกระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกันอัตราการคุมขังผู้หญิงถือว่าสูงที่สุดในโลก และมีสัดส่วนผู้ต้องขังในคดียาเสพติดสูงมาก (International Federation for Human Rights, 2017)

แนวทางหนึ่งที่มีการนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ คือ การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในลักษณะการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Public- Private Partnership: PPP) โดยประเทศไทยนั้นแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/1 และ มาตรา 89/2 ซึ่งบัญญัติให้ศาลสามารถมีคำสั่งให้ขังผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดไว้ในสถานที่อื่นตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ หรือตามที่ศาลเห็นสมควรนอกจากเรือนจำก็ได้ และได้มีการออกกฎกระทรวงยุติธรรมกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ต้องขังตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. 2552 โดยกฎกระทรวงดังกล่าวได้มีการกำหนดสถานที่ซึ่งไว้ว่า “สถานที่อื่นนอกจากสถานี่ตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน เรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

ซึ่งผู้ต้องหาหรือจำเลย จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด หรือควบคุมจำเลยที่ได้รับโทษการบังคับให้จำคุก โดยอาจเป็นสถานที่ของราชการหรือของเอกชน” ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านยุติธรรมทางอาญาในการจำคุกผู้ต้องขังได้ก็ตาม แต่เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังขาดความชัดเจนในการบังคับใช้ทำให้ในปัจจุบันการจำคุกผู้ต้องขังโดยภาคเอกชน อันเป็นการใช้สถานที่อื่นในการจำคุกผู้ต้องขังจึงยังไม่มีกรณีดำเนินการให้มีขึ้นในประเทศไทย ทั้งที่เป็นทางเลือกหนึ่งที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานที่ที่ใช้ในการคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยระหว่างพิจารณาคดีได้ อีกทั้งที่ผ่านมามีความพยายามหลายครั้งที่จะผลักดันเรื่องดังกล่าวแต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ รูปแบบวิธีการหนึ่งที่มีการนำมาปรับใช้ในประเทศฝั่งเอเชียจนประสบความสำเร็จ ดังกรณีของประเทศญี่ปุ่น คือ รูปแบบการให้เอกชนริเริ่มในการลงทุนแทนรัฐ (Private Finance Initiative) หรือ PFI ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการบริหารจัดการงานราชการ แต่มีความแตกต่างจากลักษณะของเรือนจำเอกชนในแถบประเทศตะวันตก ดังนั้นเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่จำเป็น จึงต้องมีการศึกษาวิจัย ทบทวนวรรณกรรม และศึกษาบทเรียนการดำเนินการจากต้นแบบที่เคยมีการดำเนินการทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมเป็นองค์ความรู้ วิเคราะห์ สังเคราะห์เพื่อหารูปแบบการให้บริการสาธารณะด้านการบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานที่ไม่ใช้รัฐที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการให้บริการสาธารณะโดยหน่วยงานที่ไม่ใช้รัฐจากกรณีเรือนจำเอกชนญี่ปุ่น
2. เพื่อนำเสนอแนวทางการให้บริการสาธารณะโดยหน่วยงานที่ไม่ใช้รัฐที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (Case study) ประเทศญี่ปุ่น ที่มุ่งเน้นการศึกษาในรูปแบบและกระบวนการที่ให้หน่วยงานที่ไม่ใช้รัฐ คือ ภาคเอกชน



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

เข้ามาดำเนินการร่วมกับรัฐในงานด้านการบังคับใช้กฎหมาย คือ การบริหารงาน
เรือนจำ เป็นหลัก

ข้อจำกัดในการวิจัยครั้งนี้ คือ ในการสัมภาษณ์ที่ให้ข้อมูลใช้ภาษาญี่ปุ่น
ในการสนทนา ผู้วิจัยใช้ล่ามแปลภาษาในการสรุปลงที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูล ดังนั้น
ข้อมูลที่เขียนในรายงานนี้ จึงเป็นข้อมูลที่ได้จากการแปลสรุปของล่ามที่เกิดขึ้น
ขณะที่สัมภาษณ์ในลักษณะการแปลประโยคต่อประโยคของการสนทนา และใน
การเข้าไปศึกษาภายใน Mine Rehabilitation Program Center ผู้วิจัยไม่สามารถ
นำเครื่องมือสื่อสาร กล้องถ่ายภาพ หรือเครื่องบันทึกเสียงเข้าไปใช้ระหว่าง
การสัมภาษณ์ ทำให้การเขียนรายงานในส่วนนี้เป็นการเขียนสรุปข้อมูลในระหว่างการ
สัมภาษณ์ซึ่งได้รับข้อมูลจากการแปลของล่ามแปลภาษา รวมทั้งภาพถ่ายประกอบ
การเขียนรายงานที่เกี่ยวข้องกับบริเวณภายในสถานที่เก็บข้อมูลวิจัยจำเป็นต้องใช้
ภาพจากแหล่งอื่น เช่น เว็บไซต์ แผ่นพับ แทนการถ่ายภาพ โดยผู้วิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

การให้บริการสาธารณะด้านการบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง การดำเนินการ
ใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ต่อผู้ต้องขังตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์
พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการสวัสดิการ
และการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง

หน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ หมายถึง ภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับภารกิจ
และการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์

รูปแบบการให้เอกชนริเริ่มการลงทุนแทนรัฐ (Private Finance Initiative:
PFI) หมายถึง การที่หน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐเป็นผู้เข้ามาลงทุนในการดำเนินการในด้าน
ต่าง ๆ แทนรัฐ ในรูปแบบของการทำสัญญาสัมปทานจากรัฐ โดยเป็นไปเพื่อให้
รัฐดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีค่าใช้จ่ายลดลง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการประมวลแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะแนวใหม่
(New public service) หลักธรรมาภิบาล (Good governance) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐ
กับเอกชน (Public-private partnership) รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสรุปเป็น
กรอบแนวคิดสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ได้ดังภาพ 2

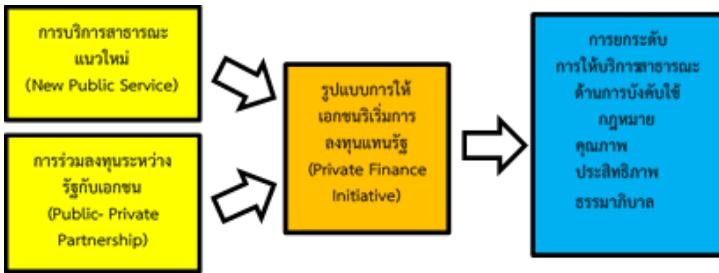


Figure 2 Conceptual framework

วิธีการศึกษา

การดำเนินการเก็บข้อมูล

1. ผู้วิจัยสืบค้นและศึกษาข้อมูลประเทศที่เป็นกรณีศึกษา โดยผู้วิจัยเลือกประเทศที่มีบริบททางการเมืองการปกครองคล้ายกับประเทศไทยในแถบเอเชีย และมีการดำเนินการในเรื่องเรือนจำเอกชน คือ ประเทศญี่ปุ่น ณ เรือนจำฟื้นฟูผู้ต้องขังมิเนะ (Mine Rehabilitation Program Center) รวมทั้งศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเรือนจำเอกชน และการลงทุนของเอกชนในรูปแบบความร่วมมือรัฐร่วมเอกชน ตลอดจนกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง

2. ดำเนินการประสานงานผ่านกรมเอเชียตะวันออกไปยังสถานทูตไทย ณ กรุงโตเกียว ประจำประเทศญี่ปุ่น เพื่อขออนุญาตในการขออนุญาตเก็บข้อมูลวิจัยจากกระทรวงยุติธรรม และเรือนจำฟื้นฟูผู้ต้องขังมิเนะ ซึ่งผู้วิจัยได้รับการประสานงานเป็นอย่างดีจากสถานทูต และได้รับอนุญาตให้ดำเนินการเก็บข้อมูลวิจัยได้ระหว่างวันที่ 11-17 กันยายน 2559 พร้อมกันนี้ ทางสถานทูตได้ให้ความอนุเคราะห์ในการประสานล่ามแปลภาษาญี่ปุ่นให้แก่ผู้วิจัยด้วย

3. ในส่วนของการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในประเทศไทย ผู้วิจัยคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญโดยกำหนดเกณฑ์สำคัญ คือ เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานในงานด้านราชทัณฑ์หรืองานที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือ เคยทำงานวิจัยด้านเรือนจำเอกชน หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 เรื่อง ซึ่งตามเกณฑ์ดังกล่าว ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่านในการให้ข้อมูลสัมภาษณ์



เครื่องมือวิจัย

แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured interview) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นคำถามหลักที่ต้องการไว้ และตั้งคำถามเพิ่มเติมเมื่อผู้ให้สัมภาษณ์ตอบประเด็นคำถามหลักแล้ว แบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ฉบับ จำแนกตามกลุ่มของผู้ให้ข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์สำหรับผู้ให้ข้อมูลจากผู้แทนกระทรวงยุติธรรม และผู้แทนจาก The Mine Rehabilitation Program Center ประเทศญี่ปุ่น ผู้วิจัยได้ส่งคำถามให้แก่หน่วยงานทั้งหมดล่วงหน้า และแบบสัมภาษณ์สำหรับผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการดำเนินการเรือนจำเอกชนของไทย

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย 1) ข้อมูลเอกสารใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการตีความเชิงพรรณนาข้อมูล เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการวิจัยภาคสนาม 2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยถอดเทปบันทึกการสัมภาษณ์จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่กล่าวไว้ในตอนต้น ได้แก่ การสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม และผู้แทนเรือนจำฟื้นฟูผู้ต้องขังมีเนะ และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ จากนั้นนำข้อมูลจากการถอดเทปมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการของ Glaser และ Strauss (Buarapan, 2014) ที่เรียกว่า “Constant Comparative Method” ซึ่งเป็นวิธีวิเคราะห์ข้อมูลที่กระทำพร้อม ๆ กับขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล สรุปเป็น 3 กระบวนการย่อย คือ 1) เปรียบเทียบข้อมูลที่ได้ โดยใช้หลักความเหมือนหรือความคล้าย แล้วจัดเป็นหมวดหมู่ต่าง ๆ 2) เมื่อได้รับข้อมูลใหม่ ข้อมูลดังกล่าวจะถูกเปรียบเทียบกับข้อมูลที่มีอยู่ในหมวดหมู่เดิม แล้วจัดลงในหมวดหมู่ต่าง ๆ หากมีข้อมูลส่วนที่ไม่สามารถจัดเข้ากับหมวดหมู่ใดได้ ก็จะสร้างหมวดหมู่ขึ้นมาใหม่ เพื่อรองรับข้อมูลนั้น ๆ และ 3) พิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ของข้อมูลในหมวดหมู่ต่าง ๆ เพื่อสร้างเป็นคำอธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษา สำหรับวิธีการสร้างข้อสรุป ใช้วิธีการแบบอุปนัย (Analytic induction) โดยเป็นการนำข้อมูลเชิงรูปธรรมย่อยตั้งแต่ 2 ชุดขึ้นไป มาพิจารณาและวิเคราะห์ลักษณะร่วมกันของข้อมูล เพื่อสร้างข้อสรุปเป็นเชิงนามธรรมซึ่งครอบคลุมข้อเท็จจริงส่วนย่อยมากขึ้น (Chantavanich, 1999; Buason, 2013)



ผลการศึกษา

ผลการวิจัยภาคสนาม ณ ประเทศญี่ปุ่น

1. แนวคิดเบื้องหลังและที่มาของการดำเนินการให้มีเรือนจำเอกชน

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ทำให้ได้รับทราบถึงความเป็นมาของแนวคิดเบื้องหลังของการปฏิรูประบบเรือนจำของญี่ปุ่น จนนำมาสู่การเกิดระบบที่ให้เอกชนเข้ามาลงทุนแทนรัฐที่เรียกว่า “Private Finance Initiative” หรือ ระบบ PFI มาใช้ ซึ่งข้อมูลสอดคล้องกับข้อมูลเอกสารที่ผู้วิจัยได้รับจากการเดินทางเก็บข้อมูลที่เรือนจำ MRPC ซึ่งระบุว่า เกิดขึ้นจากสาเหตุหลายด้าน แต่ที่สำคัญมี 4 ประการ โดยมีจุดเริ่มต้นของปัญหาในห้วงเวลาใกล้เคียงกัน คือ เริ่มขึ้นในปี 2001 (พ.ศ. 2544) ตั้งแต่ประเด็นการเพิ่มสูงขึ้นของผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่อง ปัญหาการเสียชีวิตของผู้ต้องขัง การเป็นนโยบายของรัฐ รวมทั้งความต้องการของรัฐบาลในการลดจำนวนข้าราชการ โดยให้หันไปใช้ประโยชน์จากภาคเอกชนให้มากขึ้น

ข้อมูลเอกสารแสดงอัตราผู้ต้องขังที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี 2001 เป็นต้นมา เป็นการเพิ่มอย่างก้าวกระโดดจนเข้าขั้นวิกฤตในปี 2006 ที่มีจำนวนผู้ต้องขังทั่วประเทศกว่า 72,168 คน เมื่อเทียบกับปี 2001 พบว่า สูงขึ้นเกือบสองหมื่นคน ในขณะที่จำนวนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ดูแลผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นไม่ถึงพันคนตามช่วงเวลาเดียวกัน ส่งผลต่อสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขังที่เกินกว่ามาตรฐานเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วกลุ่มเดียวกัน โดย ณ ขณะนั้น ญี่ปุ่นมีอัตราส่วนผู้ต้องขังต่อจำนวนเจ้าหน้าที่อยู่ที่ 4.5 ในขณะที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษอยู่ที่ 3.0 และ 1.6 ตามลำดับ

ปัจจัยเสริมประการต่อมา คือ การต้องใช้งบประมาณลงทุนจำนวนมากสำหรับการแก้ปัญหาโดยการสร้างเรือนจำใหม่ ข้อมูลนี้อาจสะท้อนจากตัวเลขที่ระบุในเอกสารในส่วนที่กล่าวถึงประมาณการงบประมาณในการลงทุนเพื่อสร้างเรือนจำระบบ PFI ซึ่งพบว่า ในกรณีที่รัฐต้องลงทุนเอง สำหรับการสร้างเรือนจำ ความจุผู้ต้องขัง 1,300 คน และดำเนินการในระยะเวลา 20 ปี (กรณีเรือนจำ MRPC) ต้องใช้งบประมาณสูงถึง 5.65 หมื่นล้านบาท หรือ คิดเป็นเงินไทย (โดยใช้อัตรา 100 เยน เท่ากับ 30 บาท) ราว 1.7 หมื่นล้านบาท และหากเป็นกรณีเรือนจำที่เมืองซึมาเนะ ที่มีความสามารถจุผู้ต้องขังได้ประมาณ 2,000 คน ต้องใช้งบประมาณสูงถึง 10.26 หมื่นล้านบาท หรือเกือบสองเท่าของงบประมาณการสร้าง



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

และการดำเนินการในเรื่องจำ MRPC ดังนั้น จึงทำให้เกิดแนวนโยบายการดึงภาคเอกชนให้เข้ามาลงทุนดำเนินการในกิจการภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ รวมทั้งให้เอกชนเข้ามาสร้างโอกาสทางอาชีพให้มากขึ้น ปัจจุบันที่ญี่ปุ่นมีเรื่องจำเอกชนระบบ PFI 4 แห่ง โดยแบ่งเป็นรูปแบบหลัก 2 แบบ คือ เป็นรูปแบบที่ให้เอกชนลงทุนทั้งสร้างและบริหาร 2 แห่ง และรูปแบบที่รัฐลงทุนก่อสร้างและให้เอกชนเข้ามาบริหาร 2 แห่ง ซึ่งรูปแบบแรกจะให้ระยะเวลาสัญญายาวกว่าแบบหลัง 5 ปี ด้วยเหตุที่มีลักษณะที่ให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนแทนรัฐ รัฐจึงกำหนดระยะเวลาสัญญาให้มากกว่า เรื่องจำที่รัฐเป็นผู้ลงทุนสร้าง และยิ่งส่งผลถึงรูปแบบการก่อสร้างสถานที่บนแนวคิดที่แตกต่างกันด้วย

2. การได้มาของภาคเอกชนและการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับเอกชน

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงยุติธรรมและการศึกษา เอกสาร พบว่า PFI เป็นการใช้วิธีการให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในด้านงบประมาณและองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญในการก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐ และในท้ายที่สุดบรรดาสິงก่อสร้างและเครื่องอำนวยความสะดวกทั้งหลายที่สร้างไว้จะถูกส่งมอบให้อยู่ในการบริหารจัดการโดยรัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา หรือเรียกตัวแบบนี้ว่า “สร้าง-บริหาร-ส่งมอบ” หรือ BOT (Build-Operate-Transfer) ในส่วนของงานบริหารจัดการก็จะเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มเฉพาะเพื่อรองรับภารกิจ หรือ เรียกว่า SPC (Special Purpose Company) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นให้ดำเนินงานรองรับตามระยะเวลาตามสัญญา หลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนที่จะให้เกิดการใช้ระบบ PFI ในการดำเนินการเรื่องจำ ก็จะเปิดประมูลเพื่อหาบริษัทที่ให้ความสนใจและให้ราคาต่ำที่สุด (Bid) จนได้ผู้ชนะการประมูล ซึ่งปัจจุบันกลุ่ม SPC ที่ชนะการประมูลและดำเนินการเรื่องจำเอกชนมีอยู่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่ม Secom และ กลุ่ม Obayashi (ALSOK) ซึ่งนอกจากการออกแบบในส่วนตัวอาคารแล้ว ยังรวมถึงการออกแบบระบบความปลอดภัย, การเฝ้าระวังผู้ต้องขัง, การฝึกอบรมอาชีพ และการทดสอบสมรรถภาพร่างกาย ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อน แต่เดิมที่ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายเกี่ยวกับ PFI มาตั้งแต่ปี 1999 (พ.ศ. 2542) แล้ว แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินงานด้านเรื่องจำเอกชน จึงได้มีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาเป็นลำดับ โดยสาเหตุสำคัญนอกเหนือจากการคิดถึงเรื่องกำไรทางธุรกิจที่เกิดจากการดำเนินงานของ SPC พบว่า ยังเกิดจากการที่เอกชนมองเรื่องนี้เป็นการณ์มีส่วนร่วม



รับผิดชอบตอบแทนต่อสังคม หรือ CSR อีกทั้ง ยังเป็นช่องทางในการโฆษณาประชาสัมพันธ์กลุ่มบริษัทให้สาธารณชนรับทราบ ซึ่งอาจมีผลทางบวกต่อกลุ่มบริษัททั้งทางตรงและทางอ้อม

ในส่วนของ การแบ่งหน้าที่และภารกิจระหว่างรัฐกับเอกชนก็ประเด็นสำคัญ และรูปแบบ PFI ของญี่ปุ่นมีความแตกต่างกับการดำเนินงานเรือนจำในประเทศทางยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในการพิจารณาเรื่องนี้ รัฐจะพิจารณาจากอำนาจตามตัวบทกฎหมายที่มอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดไว้อย่างไรบ้าง ระดับของการใช้อำนาจในเรื่องต่าง ๆ โดยจะมอบภารกิจและหน้าที่ส่วนหนึ่ง ซึ่งรัฐพิจารณาแล้วว่า เป็นส่วนที่ระดับการใช้อำนาจโดยรัฐมีน้อยหรือไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ สามารถให้เอกชนมารับภารกิจนั้นได้ ก็จะถ่ายโอนไปและนำไประบุเป็นรายละเอียดในสัญญา ซึ่งจะต้องมีการออกกฎหมายรองรับทุกเรื่องที่ยอมให้เอกชนทำ เมื่อศึกษาข้อมูลจากเอกสารประกอบเพิ่มเติม สามารถจำแนกภารกิจที่ได้มอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้ระบบ PFI กับภารกิจของรัฐได้ดังภาพที่ 3



Figure 3 A summary chart of missions between the public and private sectors

3. ข้อดี ปัญหา อุปสรรค และข้อสังเกตจากประสบการณ์ของการนำระบบ PFI มาใช้ในการดำเนินงานเรือนจำ

ด้านข้อดีของการนำระบบ PFI มาใช้ จากผลการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม สามารถสรุปได้ 4 ประเด็น ได้แก่ 1) เกิดความประหยัดค้ค่า



กล่าวคือ รัฐมีค่าใช้จ่ายลดลงในภาพรวม 2) เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากงบประมาณที่เสียไปของรัฐ จากการตั้งศักยภาพที่มีของภาคเอกชนเข้ามา และประสิทธิภาพในเชิงการบริหารงานบุคคล 3) เกิดความโปร่งใสในการทำงาน จากการมีสัญญาเป็นข้อกำหนดที่ชัดเจน 4) เกิดการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในพื้นที่ตั้งของเรือนจำ ทั้งในแง่ของการสร้างงาน การจ้างงาน และการสั่งซื้อ วัตถุดิบต่าง ๆ จากชุมชนสร้างรายได้แก่ชุมชน อันส่งผลทางอ้อมที่ช่วยทำให้เกิดทัศนคติที่ดีของชุมชนในการมีเรือนจำเอกชนเกิดขึ้นในพื้นที่ รวมทั้งยังช่วยให้เกิดการดึงคนกลับภูมิลำเนา กลับสู่ท้องถิ่นชุมชนอีกด้วย

ด้านปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบ PFI มาใช้ จากผลการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม สามารถสรุปได้ 2 ประเด็น ได้แก่ 1) เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติจริงกับแนวปฏิบัติที่เขียนตามสัญญา คือ เมื่อเข้าสู่ขั้นตอนการปฏิบัติจริงเกิดความคลุมเครือว่าหน้าที่บางอย่างควรอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายใด และ 2) ความไม่ยืดหยุ่นของเนื้อหาในสัญญาทำให้รัฐเสียประโยชน์ ทั้งที่เป็นการปฏิบัติตามสัญญาของเอกชนแต่ไม่สอดคล้องกับสภาพจริง หรือเกิดผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามความประสงค์ เช่น การดูแลสนามตัดหญ้าตามจำนวนครั้งที่กำหนดในสัญญาแต่สภาพจริงมีฝนตกต่อเนื่อง เกิดหญ้าเจริญเติบโตเร็ว แต่เอกชนปฏิเสธที่จะดำเนินการให้เนื่องจากเกินกว่าสัญญาที่กำหนด หรือ การที่กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนผู้ต้องขังไว้ที่ตัวเลขประมาณการ แต่ในสภาพจริงจำนวนผู้ต้องขังมีน้อยกว่าทำให้รัฐต้องจ่ายงบประมาณเกินกว่าความเป็นจริง หรือ เรื่องการจำกัดงบประมาณตามสัญญา สำหรับด้านแนวทางในอนาคตของการดำเนินการเรือนจำเอกชนนั้น ผู้แทนกระทรวงยุติธรรมได้ให้ความเห็นว่า การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการยังคงทำต่อไป เนื่องจากผลการประเมินในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่พบปัญหาอะไรมากนัก ในรายละเอียดที่อาจมีการปรับปรุง คือ การปรับรูปแบบของการฝึกอบรมที่จะพิจารณางานประเภทการทำอาหารที่เกี่ยวข้องกับการใช้ของมีคมให้ลดลง รวมทั้ง พยายามสร้างเรือนจำให้เป็นมิตรกับชุมชนมากขึ้น

สำหรับข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากประสบการณ์ของการนำระบบ PFI มาใช้ในการดำเนินงานเรือนจำ จากผลการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม สามารถสรุปได้ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) เรื่องการเขียนข้อกำหนดในสัญญา ที่ควรดำเนินการให้มีเงื่อนไขให้สามารถแก้ไขปรับเปลี่ยนรายละเอียดสัญญาได้ตั้งแต่ต้น 2) ประเด็นเรื่องแรงจูงใจในการทำงาน ประกอบด้วยเหตุการณ์ 2 ลักษณะ คือ



เมื่อเอกชนทำไม่ได้ก็ไม่สามารถปรับหรือลดเงินที่รัฐต้องจ่ายได้ หรือ ในขณะเดียวกัน หากเอกชนทำงานดี มีประสิทธิภาพเกินกว่าที่ตกลงในสัญญา ก็ไม่มีรางวัลหรือ การจูงใจตอบแทนการทำงานตรงนี้เช่นกัน และ 3) ความมั่นคงในอาชีพของ พนักงานส่วนของเอกชนที่ด้วยลักษณะงานเป็นการจ้างตามสัญญา จึงทำให้ผู้ที่มา สมัครจะต้องพิจารณามากขึ้น และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้หลายคนทำงานยากขึ้น

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญของไทยเกี่ยวกับการดำเนินงานเรือนจำ โดยเอกชนและแนวทางการปฏิรูปงานราชทัณฑ์

1. แนวคิดและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำระบบเรือนจำเอกชน มาใช้ในประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการศึกษาแนวคิดการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ เป็นแนวทางหนึ่งในการปฏิรูปงานราชทัณฑ์อย่างจริงจังเป็นเวลากว่า 1 ทศวรรษ มีความพยายามในการศึกษาหาต้นทุนในการดำเนินงานต่อนักโทษเป็นรายหัวก็ไม่สามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในเวลานั้น ได้ให้แนวทางสำคัญว่า ความเป็นไปได้ที่สามารถจะจัดตั้งเรือนจำเอกชนในประเทศไทยได้ โดยรูปแบบ ที่เป็นไปได้มากที่สุดคือ “รูปแบบที่รัฐเป็นผู้ลงทุนด้านโครงสร้างและให้เอกชน เข้ามาบริหาร” โดยสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบงานราชทัณฑ์ ในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการสำหรับประเทศไทยนั้น มีหลายเรื่อง เริ่มตั้งแต่ ประเด็นภูมิหลังของภารกิจงานราชทัณฑ์ ซึ่งประเทศไทยถือเป็นงานของรัฐ มาโดยตลอด ทำให้เกิดการสั่งสมความคิดความเชื่อว่าเป็นงานของรัฐ แม้จะมีการ ศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศแต่บริบทบางประเทศก็แตกต่างกัน ทำให้ การดำเนินการเรื่องนี้ของไทยอาจเป็นอุปสรรคสำคัญ ประเด็นต่อมา คือ ความไม่ มั่นใจของรัฐบาลในศักยภาพของภาคเอกชนไทยที่จะเข้ามาดำเนินการ ผู้เชี่ยวชาญ ส่วนหนึ่งมองว่า ในประเทศไทยอาจจะยังมองหาบริษัทเอกชนที่มีความสามารถสูง ได้ยาก ในการจัดการเรื่องดังกล่าวทั้งระบบ ประกอบกับอาจจะต้องพิจารณาทั้งใน แง่กฎหมาย และประเด็นการป้องกันการทุจริต ประเด็นสุดท้าย คือ มุมมองของคน ไทยที่มีต่อคำว่า “เรือนจำเอกชน” ผู้เชี่ยวชาญบางท่านเห็นว่า มุมมองของคนไทย เมื่อกล่าวถึงคำว่า คุณเอกชน คนทั่วไปมักจะคิดว่า เป็นเรือนจำที่สร้างขึ้นสำหรับ คนมีเงิน หรือผู้ต้องขังที่มีเส้นสาย จึงเป็นประเด็นที่ทำให้ฝ่ายการเมืองที่สนใจ การดำเนินการเรื่องนี้ มีความระมัดระวังที่จะตัดสินใจดำเนินการ เพราะจะไป เกี่ยวพันกับเรื่องฐานเสียงทางการเมืองของตนด้วย



2. ความท้าทายและแนวทางในการดำเนินการให้มีเรือนจำเอกชนในประเทศไทย

สิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มองเห็นตรงกัน คือ ประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณ ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงความสนใจของภาคเอกชนที่จะเข้ามาลงทุนในงานราชทัณฑ์ของไทย เนื่องจากงบประมาณของรัฐในการสนับสนุนงานราชทัณฑ์มีจำกัด เมื่อเอกชนจะเข้ามาดำเนินการ ก็ต้องมีการมาคำนวณรายละเอียดส่วนนี้ และอาจมีราคาสูงกว่าที่รัฐทำเอง หากเป็นมุมมองที่มองการเข้ามาลงทุนในเรื่องนี้ เรื่องงบประมาณเป็นจุดเริ่มต้นการพิจารณาที่สำคัญโดยนอกจากในเรื่องงบประมาณแล้ว ยังพบว่าการดำเนินงานเรื่องนี้ ต้องได้รับความสำคัญจากฝ่ายบริหาร ผู้เกี่ยวข้องหลายท่านเห็นตรงกันว่า ในแง่ของกฎหมาย ไม่น่าเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ หากฝ่ายบริหารให้ความสำคัญก็สามารถผลักดันให้เรื่องนี้เป็นนโยบายไปสู่การดำเนินการได้

เมื่อวิเคราะห์ทบทวนตามมุมมองของผู้เชี่ยวชาญแล้วมีความเห็นสอดคล้องว่า สำหรับประเทศไทย การเปิดให้เอกชนเข้ามาดำเนินการดังกรณีเรือนจำ PFI น่าจะยังเป็นไปได้ยาก แต่แนวทางที่เป็นไปได้ที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการหรือลงทุนในภารกิจงานราชทัณฑ์ อาจจะทำได้ในลักษณะที่เรียกว่า “รัฐสร้าง เอกชนบริหาร” นั้นหมายถึง รูปแบบที่เอกชนไม่เป็นผู้ลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน แต่เป็นการใช้ศักยภาพของเอกชนในงานด้านบริหารจัดการ หรือภารกิจที่เป็นเรื่องเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น ภารกิจด้านการฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัย ผู้ต้องขัง หรือ งานด้านการฝึกอาชีพ ทั้งนี้ จะต้องเริ่มจากการวิเคราะห์ภารกิจทั้งระบบ เพื่อจำแนกงานที่ควรส่งมอบให้เอกชนรับไปดำเนินการ เป็นการค่อย ๆ เปลี่ยนไปสู่การสร้างการยอมรับบทบาทของเอกชนที่เข้ามาทำเรื่องนี้

อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

อภิปรายผลการศึกษา

เรือนจำระบบ PFI ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาครั้งนี้ ถือเป็นงานที่ประเทศญี่ปุ่นได้พิจารณาแนวคิดแบบตะวันตกเกี่ยวกับการนำภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการงานราชทัณฑ์ของประเทศ ส่งผลให้เกิดคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาลมากขึ้นในการทำงาน โดยเฉพาะหลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วมที่จะเห็นได้ชัดเจนจากบทสัมภาษณ์และข้อมูลเอกสารประกอบต่าง ๆ



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

ซึ่งรูปแบบการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการกิจของรัฐถือเป็นกระแสสากล โดยภาครัฐลดบทบาทลง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ที่สอดคล้องตามสถานการณ์ของประเทศญี่ปุ่นเมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการนำระบบ PFI มาใช้ในงานราชทัณฑ์ก็พบว่า เป็นความลงตัวของปัจจัยที่เกิดขึ้น ณ ห้วงเวลานั้นที่ทำให้สามารถเดินหน้าโครงการนี้ได้ อันประกอบด้วยอัตราผู้ต้องขังที่พุ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 5 ปี ย้อนหลังก่อนการริเริ่มโครงการ ปัญหาความไม่โปร่งใสในการดำเนินการบางเรื่อง เกิดกรณีนักโทษเสียชีวิตในเรือนจำ และไปเชื่อมโยงกับสิ่งที่เป็นโยบายของรัฐบาลในเรื่องความต้องการลดจำนวนข้าราชการ รวมทั้ง การดัดศักยภาพของภาคเอกชนเข้ามาใช้เสริมสร้างศักยภาพในงานราชการ ดังนั้น ในปัจจัยในเรื่องการต้องเป็นนโยบายรัฐบาล จึงน่าจะเป็ปัจจัยหลักของเรื่องนี้ที่สามารถทำให้ดำเนินการขับเคลื่อนได้ สอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญของไทยที่มองว่า การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมนี้ ต้องได้รับความสำคัญจากฝ่ายบริหาร เพราะ ในแง่ของกฎหมาย ไม่น่าเป็ประเด็นที่เป็ปัญหาในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ เพราะในปัจจุบันกฎหมายการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการภาครัฐมีความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน คือ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 หรือ แม้กระทั่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นกฎหมายราชทัณฑ์ ฉบับปรับปรุงใหม่จากกฎหมายเดิม ที่แม้ไม่เขียนในเรื่องของการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานราชทัณฑ์ไว้โดยตรง แต่กฎหมายก็มิได้ปิดกั้น หากฝ่ายบริหารให้ความสำคัญและมีงบประมาณที่เพียงพอก็สามารถผลักดันให้เรื่องนี้เป็นโยบายไปสู่การดำเนินการได้ เช่น อาจออกเป็พระราชบัญญัติเรือนจำเอกชน พ.ศ. เป็นต้น นอกจากนี้จุดเริ่มต้นที่เป็ปัจจัยหนึ่งในสี่เรื่องสำคัญที่ทำให้เกิดระบบเรือนจำ PFI คือ ปัญหาจำนวนนักโทษพุ่งสูงขึ้น เมื่อมองเรื่องนี้ในมุมประเทศไทย จึงอาจจะยังไม่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาเรื่องนักโทษล้นคุกของไทยได้ และระดับของปัญหาของไทยสูงกว่าประเทศญี่ปุ่นมาก ตามที่ได้กล่าวถึงสถานการณ์ไว้ตามบทนำว่า ในสภาพความเป็นจริงด้านความจุผู้ต้องขังเป็ทางการในเรือนจำต่าง ๆ ทั่วประเทศของไทย ถูกออกแบบให้รองรับผู้ต้องขังได้เพียง 217,000 คน ซึ่งหมายความว่า ณ ปัจจุบันมีจำนวนผู้ต้องขังเกินกว่ามาตรฐานที่ออกแบบไว้ 91,083 คน จึงเป็บริบทที่ต่างกันมาก หากจะนำแนวทางนี้มาใช้สำหรับการแก้ไขปัญหานักโทษล้นเรือนจำของไทย จะไม่มีความเหมาะสม แต่หาก



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

นำหลักการและแนวคิดนี้ มาจัดการในงานพัฒนาคุณภาพผู้ต้องขังทั้งในด้านพฤติกรรมและงานฝึกอาชีพโดยการตั้งศักยภาพของเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งงานในเชิงบริหารที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเข้มข้น แนวทางนี้มีความเป็นไปได้สูง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Thadanithi et al. (2005) ได้ดำเนินโครงการการศึกษาเพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชนเพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการให้สอดคล้องกับนโยบายแปรรูปกิจการของรัฐไปสู่เอกชน เพื่อสร้างระบบแข่งขันเปรียบเทียบการดำเนินกิจกรรมเรือนจำของรัฐกับเอกชน และได้รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสม ผลการศึกษา สรุปว่า รูปแบบเรือนจำที่เหมาะสมกับประเทศไทย คือ รูปแบบที่รัฐจ้างเอกชนบริหารจัดการเรือนจำทั้งระบบ ซึ่งรูปแบบนี้ เอกชนจะทำหน้าที่ในเรือนจำทุกอย่าง ภารกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเรือนจำเอกชน จะดำเนินการเองหมด แต่มองว่า ในด้านการควบคุมผู้ต้องขังอาจจะยังคงต้องให้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลักในการรับผิดชอบดูแลอยู่ต่อไปก่อน เนื่องจากน่าจะเป็นประเด็นที่ยากที่สุดในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เพราะยังเป็นปัญหาในแง่กฎหมาย ในแง่การยอมรับเชื่อถือในบทบาทของภาคเอกชนที่จะรับไปดูแลทัศนคติทั้งของข้าราชการเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์และประชาชน ซึ่งดังที่กล่าวไว้ว่างานราชทัณฑ์ของไทยเป็นงานบริการสาธารณะของรัฐมาโดยตลอดเป็นระยะเวลาที่นาน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามกรอบการศึกษาแล้ว สามารถอภิปรายผลการศึกษาเพิ่มเติมได้ ดังนี้

ประการแรก เมื่อมองในเชิงคุณภาพและประสิทธิภาพแล้ว พบว่ารัฐได้รับประโยชน์อย่างมากจากการที่ตัดสินใจให้เกิดโครงการเรือนจำ PFI ขึ้นในญี่ปุ่น เนื่องจาก ภารกิจต่าง ๆ ที่ได้มอบให้เอกชนรับผิดชอบดำเนินการอยู่ในเกณฑ์ที่ดีขึ้น ฝ่ายรัฐมีความพึงพอใจ แม้ว่าในระยะต่อมามีประเด็นเกี่ยวกับเรื่องตัวสัญญาอยู่บ้าง แต่เมื่อวิเคราะห์จากบทสัมภาษณ์ก็อนุมานได้ว่า รัฐมีความพึงพอใจต่อภาคเอกชน เพราะมีการให้ข้อมูลเพิ่มเติมถึงการขยายการดำเนินการให้เอกชนเข้ามารับผิดชอบงานในเรือนจำอื่น ๆ เพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังพบข้อมูลจากเอกสารเพิ่มเติมว่า ประสิทธิภาพที่ได้รับมากขึ้นจากการใช้ศักยภาพของเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมช่วยในงานภารกิจของรัฐ เกิดขึ้นในงานราชทัณฑ์ทุกด้าน โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาพฤติกรรม ซึ่งมีการจัดคอร์สการฝึกฝนพัฒนาอย่างหลากหลาย อย่างกรณีศึกษาชิ้นนี้ มีการจัดกิจกรรมพิเศษในทุกวันจันทร์ทั้งการจัดกิจกรรมทั่วไป เช่น การฝึกเขียนไดอารี การสัมภาษณ์พูดคุย การฝึกด้านอารมณ์ กายบริหาร



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

โปรแกรมการพัฒนาทักษะชีวิตที่ดีขึ้น การอ่านหนังสือให้แก่เด็ก และการฝึกฝนอย่างเฉพาะทาง เช่น การบำบัดผู้ติดสารเสพติด การฝึกฝนด้านความปลอดภัยทางถนน การให้การศึกษาลำหรับผู้เป็นเหยื่อประเภทต่าง ๆ และการฝึกอาชีพให้ผู้ที่ต้องขังเป็นผู้ที่มีทักษะแรงงานที่มีความพร้อมในการออกไปทำงานจริง โดยงานฝึกอาชีพที่มีความโดดเด่นของเรือนจำเอกชนมิเนะ คือ การฝึกทักษะทางคอมพิวเตอร์และงานไอที ทั้งงานกราฟฟิก ดีไซน์ ดิจิทัล คอนเทนต์ การนำเข้าข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การจะยืนยันถึงประสิทธิภาพ ดังที่กล่าวมานี้ อาจจะต้องให้รัฐบาลมีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีการติดตามผลภายหลังการออกจากเรือนจำสู่สังคมว่า ได้นำความรู้ทักษะจากการฝึกอบรมไปใช้ได้จริงมากน้อยเพียงใด รวมถึงการติดตามไปยังนายจ้างหรือบริษัทที่มีการรับผู้ต้องขังจากเรือนจำเอกชนเข้าทำงานด้วยว่า มีความพึงพอใจในคุณภาพการทำงานและด้านความประพฤติของผู้ต้องขังมากน้อยเพียงใด ก็จะเป็นการสะท้อนผลในเชิงยืนยันได้ถึงประสิทธิภาพของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานราชทัณฑ์ได้ตรงตามสภาพจริงมากขึ้น

ประการต่อมา หากพิจารณาบนหลักของความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณในการให้เอกชนเข้ามารับดำเนินการแทนรัฐ อาจกล่าวได้ว่า ในเชิงหลักการของสัญญาจ้าง รัฐเป็นฝ่ายได้ประโยชน์มากขึ้นกว่าการที่ต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง พิจารณาได้จากตัวเลขประมาณการค่าใช้จ่ายตลอดระยะเวลาสัมปทานในเรือนจำเอกชน PFI ทั้งสี่แห่ง ที่ในภาพรวมสามารถทำให้รัฐประหยัดลงได้ทุกแห่ง โดยเฉพาะที่เรือนจำเอกชนมิเนะที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษาในครั้งนี้ซึ่งพบว่าหากรัฐต้องดำเนินการเองจะมีค่าใช้จ่ายราว 5.65 หมื่นล้านบาท หรือ ราว 1.695 หมื่นล้านบาท (คำนวณจากอัตรา 100 เยน = 30 บาท) โดยเมื่อให้เอกชนเข้ามารับทำ บริษัทที่ชนะการประมูลราคา กำหนดตัวเลขงบประมาณไว้ที่ 5.17 ล้านบาท หรือ ราว 1.551 หมื่นล้านบาท เท่ากับเกิดส่วนต่างที่ลดลงประมาณ 4.8 พันล้านบาท หรือ ราว 1.44 พันล้านบาท ดังนั้น จึงเกิดความคุ้มค่าที่ได้จากการประหยัดงบประมาณเฉลี่ยปีละประมาณ 72 ล้านบาท และเมื่อสิ้นสุดสัญญาบริษัทเอกชนจะต้องส่งมอบเรือนจำแห่งนี้ให้แก่รัฐอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ประเด็นความคุ้มค่าดังกล่าวมานั้น ก็พบข้อสังเกตจากผลการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้กล่าวว่า เมื่อสัญญากำหนดเพดานค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องให้แก่เอกชนเป็นอัตราขั้นต่ำที่ต้องชำระ แต่ตามสถานการณ์จริง



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

ภายหลังการดำเนินการกลับพบว่า ผู้ต้องขังได้มีจำนวนลดลงกว่าความจุที่รองรับได้ หรือ คุกมีที่ว่าง เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ จึงเกิดลักษณะที่รัฐต้องชำระเงินเกินกว่าภาระที่ต้องจ่ายจริง แต่ไม่สามารถที่จะงดเว้นการชำระได้เพราะจะเป็นการผิดข้อสัญญาที่ทำกันไว้แต่ต้น จนกระทั่งต้องมีการขอเจรจาแก้ไขสัญญา จากประเด็นนี้ทำให้ได้ข้อค้นพบที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เกี่ยวกับกรณีการทำข้อสัญญาระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับประเทศไทย ในกรณีที่มีความสนใจจะดำเนินการเรื่องดังกล่าวในงานราชทัณฑ์โดยให้เอกชนเข้ามารับสัมปทาน สำหรับงานที่มีความผันผวนไปตามบริบท เช่น กรณีจำนวนผู้ต้องขังดังที่กล่าวมา จะต้องมีการกำหนดเป็นเงื่อนไขสำคัญข้อหนึ่งในสัญญา ที่จะต้องให้รัฐสามารถเจรจาแก้ไขเงื่อนไขการชำระเงินในสัญญาได้ตามบริบทของสถานการณ์จริง อาจใช้บังคับประมาณเป็นจุดกำหนด หรือวิธีการอื่น ๆ แต่จะต้องไม่ทำให้เอกชนเสียประโยชน์มากจนเกินไปกว่าเงื่อนไขตามสัญญาที่ทำมาแต่ต้น ซึ่งในรายละเอียดจะต้องศึกษาต่อไปเมื่อถึงสถานการณ์ที่มีการนำวิธีการนี้ไปใช้จริง

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์ตามข้อมูลเอกสารเพิ่มเติม ก็พบว่า ลักษณะของผู้ต้องขังที่ถูกจำคุกของญี่ปุ่น น่าจะเป็นปัจจัยเสริมที่ช่วยในการตัดสินใจของรัฐบาลญี่ปุ่นให้ดำเนินการเรื่องนี้ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาสัดส่วนของผู้ต้องขังตามประเภทความผิดแล้ว ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ต้องขังที่กระทำผิดในความผิดเล็กน้อย เช่น โทษลักขโมย การใช้สารเสพติด การฉ้อโกง นักโทษส่วนใหญ่อายุต่ำกว่า 40 ปี โดยนักโทษชายมีอายุเฉลี่ย 35.8 ปี นักโทษหญิง มีอายุเฉลี่ย 39.9 ปี รวมทั้งระยะเวลาการรับโทษจำคุกเฉลี่ยน้อยกว่า 4 ปี โดยแบ่งเป็นนักโทษชายมีระยะเวลาจำคุกเฉลี่ย 2 ปี 10 เดือน และนักโทษหญิง เฉลี่ย 3 ปี 3 เดือน จากที่กล่าวมานี้ ทำให้วิเคราะห์ว่า รัฐบาลญี่ปุ่นน่าจะเล็งเห็นว่า ลักษณะผู้ต้องขังมีลักษณะที่อยู่ในวัยทำงาน ประกอบกับเป็นผู้กระทำผิดในโทษที่ไม่ร้ายแรงและมีอัตราโทษจำคุกน้อย ซึ่งสะท้อนว่า เป็นกลุ่มคนที่ยังสามารถแก้ไขปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้ และพัฒนาความสามารถในการทำงาน ให้เป็นคนที่มีความพร้อมกลับคืนสู่สังคมได้ การคิดเรื่องนี้จึงได้ประโยชน์มากขึ้น จากการที่รัฐสามารถลดต้นทุนในการดำเนินการในงานราชทัณฑ์ได้ในภาพรวม

ประการต่อมา เกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมของไทยในการยกระดับการให้บริการสาธารณะด้านการบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐของไทย คงต้องมุ่งเป้าไปที่การปรับปรุงเพื่อยกระดับคุณภาพการให้บริการ มากกว่าการ



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

ที่จะใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ปัญหาคุกโทษล้นคุกดั่งปัจจัยของกรณีศึกษา เมื่อพิจารณาแนวโน้มความเห็นของผู้เชี่ยวชาญของไทยจากผลการสัมภาษณ์ มีลักษณะในทิศทางที่เป็นไปได้หากเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานราชทัณฑ์ในระดับที่เป็นเรือนจำกึ่งเอกชน (Semi-private prisons) ซึ่งหมายถึง เรือนจำของรัฐที่มีการถ่ายโอนงานบางส่วนให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) การแบ่งงานบางส่วนให้เอกชนดำเนินการ (Outsource) โดยการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างภาครัฐและบริษัทเอกชน (Joint management) เช่น งานฝึกวิชาชีพ งานจัดการศึกษา งานนำผู้ต้องขังไปศาล งานย้ายผู้ต้องขัง งานจัดหาอาหาร งานซักрид งานทำความสะอาด และซูเปอร์มาร์เก็ต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแบ่งเบาภาระงานของเจ้าหน้าที่ สามารถลดค่าใช้จ่ายงบประมาณเรือนจำ และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (Chareonchalernsak, 2014) หรือ เป็นรูปแบบ “รัฐลงทุนสร้าง เอกชนบริหาร” มากกว่า รูปแบบ PFI ของญี่ปุ่นที่เป็นแบบ BOT (Built-Operate-Transfer) โดยอาจเป็นแบบ DBO (Design-Build-Operate) ซึ่งเป็นรูปแบบที่รัฐจ้างเอกชนในการออกแบบก่อสร้าง และจ้างให้เอกชนรายนั้นดำเนินการให้บริการโครงการนั้น ๆ ด้วย โดยรัฐยังคงเป็นเจ้าของสินทรัพย์ เอกชนผู้ดำเนินโครงการอาจได้รับเงินในรูปของค่าจ้างบริหาร (Management fee) โครงการลักษณะนี้อาจเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่มาก และเงินทุนจากภาคเอกชนไม่พอที่จะดำเนินการได้ในทั้งโครงการ หรือ แบบ DBOM (Design-Build-Operate-Maintain) เป็นรูปแบบที่รวมหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชนในการจัดซื้อจัดจ้างแบบ DB กับกรดำเนินการและการบำรุงรักษาสินทรัพย์ของโครงการภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาแล้ว ภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการเอง โดยให้พิจารณาบทบาทบทบาทภารกิจที่ควรต้องส่งมอบให้เอกชนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ แต่ทั้งนี้อาจจะไม่เป็นลักษณะการก่อสร้างใหม่ เนื่องจากใช้งบประมาณสูงและเป็นไปได้ยากหากจะดำเนินการ จึงอาจต้องพิจารณาเลือกเรือนจำที่มีความเหมาะสมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ที่จะให้เอกชนเข้าไปออกแบบปรับปรุงสถานที่ เพื่อใช้สำหรับการเป็นเรือนจำที่มุ่งพัฒนาพฤตินิสัยและการฝึกอาชีพ โดยให้เอกชนที่มีความสนใจเข้ามาประมูลรับสัมปทานไป ในส่วนของกรมราชทัณฑ์ก็จำเป็นที่จะต้องคัดกรองนักโทษที่มีความพร้อม มีศักยภาพ และคุณสมบัติที่เหมาะสมเพียงพอ เพื่อย้ายไปยังเรือนจำนี้ และสถานะอำนาจยังคงทำหน้าที่ในด้านการควบคุมผู้ต้องขัง อันเป็นภารกิจหลักของตนอยู่ แต่ในเชิงแนวคิดเรื่องเรือนจำเอกชน เมื่อผู้เชี่ยวชาญ



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

แต่ละท่านสะท้อนความเห็นจะพบว่า มีจุดที่โฟกัสกับคำนี้ต่างกัน อาจเป็นด้วยประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปได้ที่สาธารณชนเมื่อได้ยินได้ฟังคำนี้ ก็อาจจะเข้าใจไปได้อย่างหลากหลายเช่นกัน ดังนั้น สิ่งแรกที่ควรพิจารณาในการนำเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในบางราชทัณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับขอบข่ายการเข้ามาร่วมงานกับรัฐ เป็นส่วนที่ควรต้องมาทำการกำหนดนิยามร่วมกันก่อนว่า คำว่าเรือนจำเอกชนสำหรับประเทศไทยคืออะไร มีลักษณะเป็นอย่างไร

ประการสุดท้าย นอกจากประโยชน์ของการที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการแข่งขันเปรียบเทียบกับภาครัฐในการให้บริการแล้ว เรื่องที่มีความน่าสนใจ คือ รัฐควรมีแนวทางที่สร้างความรู้สึกรับผิดชอบให้แก่ภาคเอกชนที่พึงมีต่อสังคมในแง่ของการเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของรัฐ ดังเช่นตัวอย่างจากกรณีศึกษา เพื่อทำให้เอกชนลดการเข้ามาเพียงเพื่อแสวงหาผลกำไร แต่ให้พิจารณาว่าได้เป็นการตอบแทนสังคมด้วยทางหนึ่ง และยังต้องสร้างการรับรู้ให้แก่สังคมหากจะมีการนำภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในบางราชทัณฑ์อย่างต่อเนื่องและมีการประชาสัมพันธ์ผลงานของภาคเอกชน เพื่อให้ประชาชนเกิดการรับรู้และสร้างการยอมรับให้กับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่รัฐจะเลือกใช้เป็นสถานที่ตั้งเรือนจำเอกชน เนื่องจากประเด็นเรื่องทัศนคติของผู้คนทั่วไปที่มีมองเรื่องการจำคุกเป็นเรื่องการลงโทษ ถือว่าเป็นโจทย์ใหญ่สำหรับการดำเนินการเรื่องนี้ในบริบทประเทศไทยนั้น สังคมไทยยึดถือแนวคิดดังกล่าวอย่างเข้มแข็ง ดังนั้น เรื่องการจะดำเนินการให้มีเรือนจำเอกชนจึงเป็นประเด็นอ่อนไหวมาก แม้รัฐมีแนวคิดเพียงเพื่อยกระดับการให้บริการก็ตาม หากดำเนินการโดยปราศจากการพูดคุยสร้างความเข้าใจต่อสาธารณะอย่างทั่วถึง หรือสื่อเข้าไปพาดหัวข่าวโดยตั้งประเด็นคลาดเคลื่อนเพียงเล็กน้อยแล้ว อาจจะทำให้เกิดกระแสความเข้าใจผิดที่สามารถส่งต่อกันไปได้อย่างรวดเร็วในยุคดิจิทัลนี้ และอาจลุกลามทำให้เกิดการต่อต้านที่รุนแรงได้ โดยเฉพาะจากฝั่งผู้เสียหายในคดีความต่าง ๆ ตามที่ผู้เชี่ยวชาญบางท่านให้ความเห็นว่า ทัศนคติของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญที่สุด รวมทั้งยังอาจกลายเป็นประเด็นที่อ่อนไหวทางการเมืองได้ แม้รัฐจะยังต้องแบกรับปัญหาเรื่องนักโทษล้นคุกต่อไป แต่แนวทางการแก้ปัญหาควรมีอาจเปลี่ยนปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ให้เป็นโอกาสในการสร้างรายได้ให้กับทางรัฐบาล ดังเช่นที่กัมพูชาดำเนินการอยู่ หากจะต้องดำเนินการจริงไม่ควรคิดบนฐานการบังคับโทษให้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจในลักษณะให้เป็น



เรือนจำกึ่งเอกชนที่ผู้ต้องขังที่มีฐานะสามารถจ่ายเงินเพื่อให้ตัวเองไปอยู่ในคุก
เอกชนที่มีความเป็นอยู่ดีกว่าได้ ดังนั้น ต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องว่า เรือนจำ
เอกชนเป็นเรือนจำที่มุ่งดำเนินการเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะของรัฐ มิใช่
การให้ผู้ต้องขังที่มีฐานะหรือมีอิทธิพลเข้ามาอยู่ แต่เป็นการพยายามสร้างสิ่งที่เป็น
มาตรฐานในการให้บริการของรัฐให้มีคุณภาพและมุ่งพัฒนาผู้ต้องขังเพื่อคืน
บุคลากรที่มีคุณภาพสู่สังคมโดยไม่หันกลับมากระทำผิดซ้ำ

ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

การศึกษาในครั้งนี้ มุ่งศึกษารูปแบบวิธีการที่รัฐใช้ในการดึงเอกชนเข้ามา
มีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านเรือนจำ ตลอดจนประสบการณ์ที่ได้รับของประเทศ
กรณีศึกษา โดยกระบวนการสัมภาษณ์ประกอบข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ผลการวิจัยจึง
เป็นการสะท้อนผ่านประสบการณ์ของผู้ตอบที่แม้จะเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แต่ทาง
ผู้วิจัยมองว่า เป็นผู้แทนจากฝ่ายรัฐเพียงอย่างเดียว จึงมีความเป็นไปได้ที่การนำเสนอ
ข้อมูล รวมทั้งผลการดำเนินงานในรูปเอกสารที่ได้รับมาจากผู้ให้ข้อมูล อาจเป็นการ
นำเสนอในมุมมองมากกว่ามุมลบ และยังขาดข้อมูลจากฝั่งภาคเอกชน ตัวแทน
ผู้ต้องขัง ตัวแทนประชาชนในการนำมาวิเคราะห์ร่วมกันสู่การสร้างข้อสรุปเชิง
ยืนยันในลักษณะสามเส้า จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่หนักแน่น ดังนั้น การนำข้อมูล
ส่วนนี้ไปใช้ควรพิจารณาข้อจำกัดเรื่องนี้เป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. เพื่อให้เกิดความชัดเจนที่เป็นข้อมูลสำคัญต่อการตัดสินใจ ควรมีการ
วิจัยเชิงสำรวจเกี่ยวกับความเข้าใจ มุมมอง ทศนคติ การยอมรับของประชาชนใน
ปัจจุบันต่อการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานราชทัณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ
2. ควรศึกษาความเห็นของผู้ต้องขังในแต่ละเรือนจำทั่วประเทศในเชิง
การประเมินความต้องการจำเป็น (Needs assessment) ซึ่งเป็นกระบวนการ
วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ควรจะเป็นและสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากขัด
หรือแย้งกันระหว่างความแตกต่างที่พบสิ่งที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น ในประเด็น
การให้บริการด้านต่าง ๆ ในงานราชทัณฑ์ วิธีการนี้จะช่วยหาช่องว่าง (Gap) ในงาน
ที่ควรได้รับการแก้ไขหรือมีความสำคัญอย่างเร่งด่วน ซึ่งอาจทำให้ทราบว่า ประเด็น
นั้นสามารถให้เอกชนเข้ามารับดำเนินการไปแทนได้หรือไม่



References

- Buarapan, K. 2014. **Qualitative research is not difficult as you think (6th edition)**. Nakhon Pathom: Institute for Innovative Learning, Mahidol University. (in Thai)
- Buason, R. 2013. **Educational Research Methodology (4th edition)**. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House. (in Thai)
- Chantavanich, S. 1999. **Qualitative Research Methodology**. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House. (in Thai)
- Chareonchalernsak, W. 2014. **Semi-Private Prison** <https://www.gotoknow.org/posts/590947>. 20 June 2017. (in Thai)
- Constitution Drafting Committee. 2017. **The Constitution of the Kingdom of Thailand**. Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives. (in Thai)
- Information Technology Center. 2017. **Statistics of the Corrections Nationwide**. http://www.correct.go.th/stat102/display/result_pdf.php?date=2017-09-01. 10 September 2017 (in Thai)
- International Federation for Human Rights. 2017. **Behind the Walls: A Look at Conditions in Thailand's Prisons After the Coup**. <http://www.bbc.com/thai/thailand-39124560>. 20 June 2017. (in Thai)
- Kokpol, O. 2009. **Tips for Local Public Services: Lessons from the King Prajadhipok Award in 2551**. Bangkok: S. Chareon Publication. (in Thai)
- Larbying, P. 2010. **The Partnership Between the Public and Private Health Systems: Concepts and International Experience**. Nonthaburi: Health Insurance System Research Office. (in Thai)



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

- Office of the Public Sector Development Commission. 2001. **The Increasing Role of the Private Sector Involvement in State Activities Related to Construction and Maintenance.** Bangkok: Office of the Civil Service Commission. (in Thai)
- Peters, B.G. 1994. “New Visions of Government and the Public Service. In New Paradigms for Government.” **Issues for Changing Public Service.** California: Jossey-Bass Inc.
- Sirisamphan, T. 2006. **Introduction to New Public Management.** Bangkok: Vision Print and Media. (in Thai)
- Thadanithi, S. et al. 2005. **Project of Study for the Establishment of Private Prisons.** Bangkok: Social Research Institute. (in Thai)