

การแปรรูปกิจการของรัฐบาลไปยังภาคเอกชน (Privatisation) โอกาสหรือความเลื่อมในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย

พ.ต.ต.ชวนีสต์ เจนการ¹

■ บทนำ

การแปรรูปกิจการของรัฐบาลไปยังภาคเอกชน (Privatisation) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการนำการลงทุนและวิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาแทนที่กิจการภาครัฐที่เดิมดำเนินการโดยระบบราชการเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ในวงการบริหารรัฐกิจ หากแต่เพียงไม่ถึงสามสิบปีที่มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติจริงกลับสร้างความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทั่วโลก ปัจจุบันการแปรรูปกิจการของรัฐบาลไปยังภาคเอกชนถือเป็นบริบทที่สำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (The New Public Management) ซึ่งถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิรูประบบราชการอย่างกว้างขวาง โดยถือเป็นนโยบายสำคัญที่มีการปฏิบัติและเกิดผลจริงในการเพิ่มประสิทธิภาพและลดค่าใช้จ่ายของกิจการของรัฐบาลในประเทศต่างๆ จนอาจกล่าวได้ว่าในโลกของการบริหารจัดการภาครัฐมีการนำนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐบาลไปใช้ในทุกบริการสาธารณะ มิได้จำกัดแต่กิจการทางธุรกิจเช่นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แม้แต่ในกิจการด้านการบังคับใช้กฎหมาย หรือกระบวนการยุติธรรมซึ่งครั้งหนึ่งเคยเชื่อว่าจะต้องดำเนินการโดยรัฐเท่านั้นก็ยังประสบผลสำเร็จในการแปรรูปกิจการหลายอย่างให้เอกชนบริหารจัดการ

¹ - นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ สำนักงานกิจการยุติธรรม
- รัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต (ตร.) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
- ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในประเทศไทยก็มีการนำแนวคิดการแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชน (Privatisation) มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูประบบราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา การแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชนเพื่อลดขนาดระบบราชการถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการและการพัฒนาประเทศ² ในกระบวนการยุติธรรมไทยการแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชนก็ไม่ใช่สิ่งใหม่ มีความสนใจในการนำเรือนจำเอกชนมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและลดค่าใช้จ่ายของงานราชทัณฑ์มานานแล้ว หากแต่ยังไม่มีการนำเรือนจำเอกชนมาปฏิบัติจริงเท่าที่นั้นในปัจจุบัน³ การแปรรูปกิจการของรัฐในกระบวนการยุติธรรม (Privatisation in the Justice System) จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและพูดถึงกันอย่างกว้างขวางในฐานะโอกาสของการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพและลดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงมากของงานยุติธรรม

อย่างไรก็ดีการแปรรูปกิจการของรัฐไปให้เอกชน (Privatisation) เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมากในประเทศไทยถึงความคุ้มค่าและความเสี่ยงของการนำบริการภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมากไปให้ภาคเอกชนดำเนินการ ซึ่งการแปรรูปกิจการของรัฐในประเทศไทยนั้นมักถูกโจมตีว่าเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม และมักจะมีข้อวิตกกังวลถึงคุณภาพการให้บริการ

และการเข้ามาครอบครองกิจการของรัฐโดยทุนต่างชาติ อีกทั้งยังมีความวิตกกังวลถึงภาระค่าใช้จ่ายภาคประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้นจากการนำกิจการสาธารณะไปให้เอกชนซึ่งหวังผลกำไรเป็นผู้ดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเมืองไทยการแปรรูปกิจการของรัฐไปให้เอกชน (Privatisation) ถือเป็นประเด็นสำคัญที่อาจมีผลถึงการล้มรัฐบาลได้เลยทีเดียว ยิ่งกว่านั้นนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐ (Privatisation) ในกระบวนการยุติธรรมนั้นก็เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากงานยุติธรรมเป็นสิ่งที่ได้รับความคาดหวังสูงจากประชาชน ทั้งยังเกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งอาจมีความเสี่ยงที่จะให้ผลกำไรทางธุรกิจของเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ในบทความนี้จะมุ่งให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการและแนวคิดพื้นฐานในการแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชน (Privatisation) และวิเคราะห์ถึงโอกาสและความเสี่ยงจากบทเรียนการแปรรูปกิจการของรัฐที่มีการปฏิบัติจริงในกระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงต่อแนวคิดการแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชนให้กับนักบริหารงานยุติธรรมที่สนใจจะนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพงานยุติธรรม ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงโอกาสความเป็นไปได้และปัญหาข้อขัดข้องที่อาจเกิดขึ้นหากจะมีการแปรรูปกิจการต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมไทยให้ภาคเอกชนดำเนินการ

² การลดขนาดกำลังพลภาครัฐและการขยายตัวของระบบราชการถือเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่กำหนดไว้เท่านั้นในแผนยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาประเทศและการพัฒนาระบบราชการ อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544), แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ.2546-2550), แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ.2551-2555) เป็นต้น โดยแนวคิดการนำภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินการแทนรัฐถือเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญลำดับต้นๆ ในการลดขนาดระบบราชการให้เกิดผลจริง

³ สถาบันวิจัยทางสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการการศึกษาเพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชน (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2548)

■ ถุดอ่อนบอบรัฐคือเหตุผล ของการแปรรูปกิจการภาครัฐ ให้เอกชนดำเนินการแทน

นโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชนมีการนำใช้อย่างเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก โดยรัฐบาลอังกฤษเมื่อปี พ.ศ.2512 (ค.ศ.1979) ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของนโยบายการผูกขาดและควบคุมกิจการต่างๆ โดยรัฐ (Nationalisation) ช่วงต้นและกลางศตวรรษที่ 20 โดยในช่วงดังกล่าวเป็นช่วงที่แนวคิดรัฐบาลเข้มแข็งได้รับการยอมรับ มีการเน้นถึงบทบาทของรัฐในการคุ้มครองบริการสาธารณะที่ไม่ก่อให้เกิดผลกำไรให้สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง หรือให้รัฐเข้ามาควบคุมหรือเป็นเจ้าของบริการปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นหรือสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งอาจมีการค้ากำไรเกินควรหากให้เอกชนประกอบการ นอกจากนี้ยังมีการนำกิจการผลกำไรดีเข้าเป็นของรัฐเพื่อสร้างรายได้ หรือการควบรวมธุรกิจหลักเป็นของรัฐเพื่อให้สามารถกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย⁴ หากแต่บทเรียนที่เกิดขึ้นทั่วโลกได้แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจหรือกิจการซึ่งเคยถูกผูกขาดหรือถูกควบคุมเข้าเป็นของรัฐนั้นไม่สามารถสร้างผลประโยชน์ที่ดีในระยะยาว อีกทั้งข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐทำให้รัฐไม่สามารถให้บริการที่มีคุณภาพหรือขยายการลงทุนให้ทั่วถึง จากปัญหาดังกล่าวได้เกิดการเสนอแนวคิด

ในการแปรรูปกิจการต่างๆ ไปให้ภาคเอกชนดำเนินการเพื่อลดภาระของรัฐ และใช้กลไกตลาดและการแข่งขันเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพและใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างคุ้มค่าที่สุด⁵ ดังนั้นในช่วงแรกของการดำเนินนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐไปให้ภาคเอกชน (Privatisation) จึงเน้นไปที่การแปรรูปองค์กรธุรกิจที่รัฐถือครอง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจและบรรษัทขนาดใหญ่ต่างๆ ที่รัฐเคยเข้ามาควบคุม⁶

นอกเหนือจากแนวคิดเรื่องของการลดภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐ แนวคิดที่ว่าด้วยการเน้นความสามารถของภาคเอกชนเพื่อทำให้รัฐทำงานได้มากขึ้นก็ได้รับการยอมรับมานานแล้ว จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการกิจการของรัฐแม้ในรัฐสมัยโบราณที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่เน้นความเข้มแข็งของรัฐและผู้ปกครองก็ยิ่งปรากฏหลักฐานว่ามีการว่าจ้างเอกชนทำงานแทนข้าราชการ ดังกรณีของประเทศกรีกโบราณที่มีการทำสัญญาจ้างเอกชนทำการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิต หรือการให้พ่อค้าทำหน้าที่เป็นผู้แทนการค้าของรัฐในการทำการค้ายังดินแดนห่างไกลเพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐในประเทศจีน⁷ ซึ่งตัวอย่างดังกล่าวได้แสดงถึงบทบาทสำคัญของเอกชนในการขยายขอบเขตให้รัฐสามารถทำงานได้มากขึ้น ในกิจการส่วนที่รัฐไม่สามารถเข้าถึงหรือยากแก่การเข้าไปดูแลได้เอง

⁴ R. Kelf-Cohen Twenty Years of Nationalisation (Macmillan, 1969)

⁵ P. Guislain The Privatisation Challenge: A Strategic, Legal, and Institutional Analysis of International Experience (World Bank, 1997)

⁶ I. N. Kessides Reforming Infrastructure: Privatisation, Regulation, and Competition (World Bank, 2004)

⁷ R. Sobel The Pursuit of Wealth: The Incredible Story of Money through out the Ages (McGraw-Hill, 2000)

ปัจจุบันขอบเขตของการแปรรูปกิจการได้ขยายไปถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ และกิจการที่ไม่ก่อผลกำไรที่ดำเนินการโดยรัฐซึ่งหมายถึงกิจการบริการสาธารณะและบริการสังคมต่าง ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรธุรกิจ เช่น การสาธารณสุข การศึกษา การให้สวัสดิการสังคมต่าง ๆ เป็นต้น การดำเนินนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐไปให้ภาคเอกชน (Privatisation) ได้สร้างจุดเปลี่ยนจากความเชื่อเดิมที่ว่ามีเพียงรัฐเท่านั้นที่สามารถเป็นผู้ให้บริการดังกล่าว โดยนักเสรีนิยมได้สร้างกรอบแนวคิดใหม่ขึ้นมาว่าควรมีการนำกลไกตลาดมาใช้กับการบริหารภาครัฐด้วย เนื่องจากถึงแม้ว่าการให้บริการสาธารณะโดยรัฐอาจให้ผลดีในการดำเนินกิจการบางประเภท แต่ก็ไม่ใช่ที่แน่นอนเสมอไปว่ารัฐคือสิ่งที่ดีที่สุดในการเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว เพราะการผูกขาดโดยรัฐนั้นเป็นการปิดกั้นไม่ให้ผู้อื่นซึ่งอาจดำเนินการได้ดีกว่า เข้ามาแข่งขันเพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชน⁹

บริการต่าง ๆ ของรัฐซึ่งเดิมเชื่อว่าเป็นกิจการที่ไม่สามารถก่อให้เกิดผลกำไรนั้น แท้ที่จริงแล้วสามารถใช้กลไกตลาดเข้ามามีบทบาทในการให้บริการได้หากประชาชนมีความต้องการบริการดังกล่าวจนสามารถจ่ายเงินเพื่อการรับบริการได้ ซึ่งมีตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายในปัจจุบัน เช่น กรณีของโรงพยาบาลเอกชนหรือโรงเรียนเอกชน ซึ่งการให้เอกชนร่วมให้บริการดังกล่าวจะเป็น

การลดภาระภาครัฐที่จะต้องดูแลเฉพาะผู้ที่จำเป็นจะต้องดูแลเท่านั้น ทำให้รัฐสามารถใช้งบประมาณส่วนที่เหลือมาเพิ่มคุณภาพการให้บริการและขยายการให้บริการให้ทั่วถึงมากขึ้น หรือแม้แต่บริการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกำไรเลย รัฐก็อาจเปิดโอกาสให้มีการจ้างงานเอกชนโดยใช้งบประมาณของรัฐเป็นค่าจ้างดำเนินการเพื่อให้เกิดการแข่งขันในการเสนอบริการที่ดีที่สุดและราคาถูกที่สุด เช่นเดียวกับการใช้กลไกตลาดในตลาดการค้าเสรี¹⁰

นอกจากนี้ ในทางทฤษฎีเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theories)¹¹ ยังได้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องว่ารัฐอาจไม่สามารถเป็นตัวแทนการตัดสินใจทางเลือกสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากกลไกของรัฐเป็นเพียงแค่การตัดสินใจทางการเมืองผ่านกลไกต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปเพื่อกลุ่มคนที่มีอำนาจ การมอบอำนาจให้รัฐเป็นผู้กำหนดทางเลือกสาธารณะแทนประชาชนจึงไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างประโยชน์เพื่อส่วนรวมได้ เมื่อพิจารณาจากมุมมองดังกล่าวกลไกตลาดอาจเป็นเครื่องมือที่ดีกว่า เนื่องจากการให้บริการของรัฐผ่านกลไกตลาดนั้นสามารถให้ประชาชนเป็นผู้ควบคุมและกำหนดความต้องการของตนเองได้โดยตรง"

⁹ M. Friedman Capitalism and Freedom (the University of Chicago Press, 1962)

¹⁰ K. Walsh, Public Service and Market mechanisms: Competition, Contracting, and the New Public Management (MACMILLAN Press, 1995)

¹¹ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theories) เป็นแนวคิดที่ว่าด้วยกลไกทางการเมืองที่นำไปสู่การตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อบกพร่องของกลไกทางการเมืองที่ไม่อาจทำให้การตัดสินใจภาครัฐเป็นการสร้างประโยชน์ที่แท้จริงกับประชาชนได้ เช่น การเลือกตั้งซึ่งเป็นการเลือกพรรคการเมืองนั้นอาจเป็นทางเลือกที่แคบเกินไปในการกำหนดเจตนาของประชาชนผู้เลือกตั้ง หรือการที่นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจเพื่อตอบสนองกับฝ่ายที่มีอำนาจกดดันมากกว่าจะทำตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาบริบทของการเมืองไทยก็น่าจะสอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว เนื่องจากมักจะถูกโจมตีว่านักการเมืองได้รับอำนาจมาด้วยการซื้อสิทธิขายเสียง หรือมีการกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ของตนเองอยู่เสมอ

¹² P. Self Government by the Market: The Politics of Public Choice (MACMILLAN Press, 1993)

อย่างไรก็ดีเหตุผลสำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงก็คือความล้มเหลวของระบบราชการ ซึ่งความเป็นระบบราชการนั่นเองที่เป็นสาเหตุให้เกิดความล้มเหลวในการบริหารงาน มีแนวคิดและผลการศึกษามากมายที่ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องและความล้มเหลวของระบบราชการ ซึ่งมักจะออกมาในแนวเดียวกัน เช่น ระบบราชการมักจะตอบสนองต่อผู้มีอำนาจที่ให้คุณให้โทษได้มากกว่าที่จะทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน การใช้ยंत्रงบประมาณในระบบราชการมักจะเป็นไปด้วยความฟุ่มเฟือยเนื่องจากข้าราชการผู้ใช้จ่ายเงินไม่ได้เป็นเจ้าของเงิน ระบบราชการมีลักษณะของการปกป้องตนเองสูง (Protective System) มีลักษณะของการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือระเบียบมากกว่าคำนึงถึงประสิทธิภาพที่แท้จริง ขาดการสร้างสรรค์พัฒนา แม้ในโครงการของรัฐที่ล้มเหลวก็มักจะถูกทำให้ดูดีและใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้นเป็นต้น¹² ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความสามารถของภาคเอกชนแล้วก็ดูเหมือนว่าเอกชนจะเหนือกว่าระบบราชการในทุกสิ่งที่กล่าวมา ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างงานของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการแทนจึงถือเป็นคำตอบที่ธรรมดาสำหรับการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพและลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ

จากกรอบแนวคิดดังกล่าวได้ทำให้เกิดรูปแบบการนำพลังผลักดันภาคเอกชนมาสู่บทบาทการพัฒนากิจการของรัฐในหลากหลายรูปแบบ มิได้มีเพียงการแปรรูปองค์กรธุรกิจหรือรัฐวิสาหกิจอย่างที่เข้าใจกันทั่วไปในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนในบริการสาธารณะที่อาจสามารถเรียกเก็บค่าบริการได้ (เช่น โรงพยาบาลเอกชน โรงเรียนเอกชน), การทำสัญญาจ้างเอกชนให้ดำเนินการกิจการแทนรัฐ (Contracting-out), การว่าจ้างบุคลากรภายนอกมาดำเนินการบางอย่างที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยที่รัฐไม่ต้องผลิตและพัฒนาบุคลากรเอง (Outsourcing), การมอบคูปองให้ผู้รับบริการสาธารณะไปเลือกใช้บริการของเอกชนแทนการตั้งศูนย์บริการของรัฐ (Voucher มักใช้ในเรื่องของการจัดสวัสดิการต่าง ๆ), หรือการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในการดำเนินการกิจการภาครัฐ (Public Private Partnerships)¹³ ซึ่งรูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐทั้งหลายหลายรูปแบบดังที่กล่าวมาได้มีการนำมาประยุกต์ใช้และเกิดผลในทางปฏิบัติจริงในระบบงานยุติธรรมในหลายประเทศ

¹² P.F. Drucker *The Age of Discontinuity*. (2nd eds, Cox & Wyman, 1969)

¹³ M. Pirie *Privatisation* (Wildwood House, 1988)

■ แนวคิดการนำนโยบาย การแปรรูปกิจการของรัฐให้กับ ภาคเอกชน (Privatisation) มาใช้ในกระบวนการยุติธรรม

ขอบเขตของงานยุติธรรมนั้นไม่ได้มีแต่เพียงการบังคับใช้กฎหมายหากแต่ยังครอบคลุมถึงการควบคุมป้องกันการกระทำผิดและการให้ความเป็นธรรมแก่ทุกบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งฝ่ายของเหยื่ออาชญากรรมและผู้ถูกกล่าวหา ทั้งยังหมายรวมถึงการแก้ไขฟื้นฟูอาชญากรให้กลับตนเป็นคนดีและสามารถคืนสู่สังคมได้อย่างปกติ กระบวนการยุติธรรมจึงเป็นกิจการของรัฐที่ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากและต้องใช้จ่ายค่าใช้จ่ายภาครัฐมหาศาลในการดำเนินการแต่ละภาคส่วนและยิ่งไปกว่านั้นในหลายๆ ส่วนของกระบวนการยุติธรรมมักจะเกิดปัญหาคุณภาพการให้บริการและประสบปัญหากำลังของรัฐมีไม่เพียงพอที่จะให้บริการที่ดีได้อย่างทั่วถึง จึงไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกใจที่กระบวนการยุติธรรมก็เป็นอีกบริการสาธารณะหนึ่งที่มีการนำนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐให้กับเอกชนมาใช้อย่างกว้างขวางเพื่อลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพ และขยายขอบเขตการให้บริการ

ปัจจุบันได้มีการนำแนวคิดการใช้จ่ายจากบทบาทของภาคเอกชนมาช่วยลดค่าใช้จ่ายภาครัฐและเพิ่มประสิทธิภาพงานยุติธรรมในหลากหลายรูปแบบ ส่วนหนึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมจากผู้บริหารงานยุติธรรมไทย หากแต่ยังไม่มีหรือนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติจริง ส่วนหนึ่งอาจมีการนำมาใช้จริงแล้วในประเทศไทยแต่อาจยังขาดซึ่งความชัดเจนว่าเป็นการดำเนินนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐไปให้กับภาคเอกชน (Privatisation) หรือในอีกส่วนหนึ่งนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐแม้จะยังไม่ได้นำมาปฏิบัติ แต่ก็อาจสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหาสำคัญบางประการที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมได้

■ กิจการที่อาจสามารถเรียกเก็บค่าบริการ

เดิมการเรียกเก็บค่าบริการงานยุติธรรมนั้นอาจถูกเข้าใจว่าไม่สามารถทำได้ เนื่องจากโดยหลักการพื้นฐานและตามสิทธิพื้นฐานความเป็นมนุษย์ (Human Rights Obligation) แล้วรัฐมีหน้าที่จะต้องให้การคุ้มครองในความปลอดภัยและสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน หากแต่ในปัจจุบันก็มีการยอมรับให้มีการผลักภาระงานบางส่วนไปให้เอกชนดำเนินการโดยที่รัฐไม่ต้องลงทุนเองเพื่อขยายขอบเขตการให้บริการ โดยให้เอกชนสามารถเรียกเก็บค่าบริการได้ ซึ่งอาจมีทั้งการเก็บค่าบริการโดยตรงจากผู้รับบริการ หรือกำหนดภาระความรับผิดชอบให้ผู้มีส่วนได้เสียในการจัดให้บริการ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในการกระบวนกร ยุติธรรมก็คือธุรกิจด้านการรักษาความปลอดภัย ซึ่งการจัดให้มีธุรกิจด้านการรักษาความปลอดภัย ก็เป็นไปในทำนองเดียวกับบริการสาธารณะ เอกชนอื่นๆ เช่น โรงพยาบาลเอกชนหรือ โรงเรียนเอกชน คือการที่เอกชนส่วนหนึ่งยินยอม จ่ายค่าบริการเพิ่มเพื่อรับบริการพิเศษนอกเหนือ จากที่รัฐจัดไว้ให้ เหตุผลสำคัญที่สนับสนุนแนวคิด ดังกล่าวคือการที่เอกชนสามารถลงทุนในการ ให้บริการของรัฐโดยที่รัฐไม่ต้องลงทุนเอง จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถลดภาระงาน และนำกำลังไปดูแลพื้นที่อื่นๆ ได้มากยิ่งขึ้น เพื่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองประชาชน ส่วนรวมที่ดีขึ้น

ธุรกิจให้บริการด้านการรักษาความปลอดภัย ภาคเอกชน (หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า Private Policing ซึ่งอาจหมายถึงการให้บริการเอกชน ด้านการสืบสวน หรือรวบรวมพยานหลักฐานคดีด้วย) กำลังมีบทบาทสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ จนอาจ กล่าวได้ว่าในปัจจุบันธุรกิจดังกล่าวกำลังเจริญ เติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจุบันมีข้อมูลว่าใน ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศจำนวนของ เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและวงเงินหมุนเวียน ในธุรกิจด้านการรักษาความปลอดภัยนั้นสูงกว่า กำลังพลภาครัฐและงบประมาณของรัฐในการจัดให้ บริการด้านความปลอดภัยมาก¹⁴ ซึ่งการเจริญ เติบโตของธุรกิจด้านการรักษาความปลอดภัยดัง กล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดกระบวนกร ยุติธรรมใหม่ที่เน้นด้านการแก้ปัญหาและควบคุม

สถานการณ์ของอาชญากรรมมากกว่าประสิทธิภาพ ของหน่วยงานในกระบวนกรยุติธรรมและ การพิจารณาคดี¹⁵ ด้วยเหตุผลที่ว่าขีดความสามารถ และข้อจำกัดของกำลังภาครัฐยังไม่สามารถ ให้ความมั่นใจที่เพียงพอกับประชาชนได้ นอกจากนี้ กำลังภาคเอกชนยังถูกใช้เป็นวิธีการหลักในการ ควบคุมป้องกันอาชญากรรมบางประเภทที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีขีดความสามารถไม่เพียงพอ หรือยากแก่การเข้าไปตรวจตราป้องกันได้ทั่วถึง เช่น การควบคุมป้องกันอาคารที่พักอาศัยที่เป็น ตึกสูงและมีผู้พักอาศัยจำนวนมาก แหล่งท่องเที่ยว กลางคืนซึ่งมีความส่อแหลมจากผู้เมาสุราและ ผู้พกพาอาวุธซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถ เข้าไปตรวจค้นอาวุธและเฝ้าระวังได้ตลอดเวลา หรือแม้แต่อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ซึ่ง สถาบันการเงินหลายแห่งได้สร้างหน่วยเฝ้าระวัง และวางระบบตรวจสอบการกระทำผิดของตนเอง เพื่อลดความสูญเสีย เป็นต้น

การลงทุนและการขยายตัวของธุรกิจด้าน การรักษาความปลอดภัยอาจถูกมองว่าไม่ได้เป็น นโยบายการแปรรูปกิจการภาครัฐ (Privatisation) เนื่องจากเป็นการขับเคลื่อนโดยภาคธุรกิจ แต่ในความเป็นจริงแล้วการส่งเสริมให้เกิด การขยายตัวของภาคธุรกิจดังกล่าวอาจสืบเนื่อง มาจากนโยบายภาครัฐได้ ยกตัวอย่างในหลาย ประเทศนั้นถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ ที่จะต้องจัดให้มีการรักษาความปลอดภัย อย่างเพียงพอ มิฉะนั้นผู้ประกอบการอาจถูกฟ้อง

¹⁴ อ้างถึงในทำนองเดียวกันใน

N. South Policing for Profit: The Private Security Sector (SAGE Publications, 1988)

N. Christie Crime Control as Industry (2nd edn. : Routledge, 1994)

¹⁵ A. Sander and R. Young, R Criminal Justice (3rd edn: Oxford University Press, 2007)

ร้องเรียกค่าเสียหายได้กรณีเกิดความเสียหายแก่ผู้รับบริการ หรืออาจมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในสถานที่ซึ่งมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก (เช่น อพาร์ทเมนต์ โรงแรม ห้างสรรพสินค้า) ซึ่งถือเป็นนโยบายเชิงบังคับให้เอกชนผู้มีส่วนได้เสียต้องเข้ามารับผิดชอบต่อและดูแลความปลอดภัยให้กับประชาชนผู้มาใช้บริการ¹⁶ นอกจากนี้ในบางประเทศยังมีกฎหมายให้อำนาจพิเศษกับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเอกชนในทำนองเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายของรัฐซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดความเติบโตในธุรกิจการรักษาความปลอดภัยดังกล่าว¹⁷ ซึ่งแนวนโยบายเรื่องธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชนนั้นอาจสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบายด้านงานยุติธรรมในการเพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม เนื่องจากหน่วยงานหรือองค์กรภาคเอกชนหากนำมารวมกันแล้วมีขนาดใหญ่กว่าและมีขีดความสามารถในการป้องกันภัยให้กับประชาชนได้สูงกว่าที่หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐจะสามารถลงทุนได้

อย่างไรก็ดีนโยบายส่งเสริมธุรกิจด้านความปลอดภัยก็เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องระมัดระวัง และอาจมีความเสี่ยงในการดำเนินการหลายประการ ประการแรก หากนโยบายของรัฐมีลักษณะเป็นการบังคับภาคเอกชนอาจจะเกิดการไม่ยอมรับ เนื่องจากการลงทุนด้านความปลอดภัยดังกล่าวจะทำให้เกิดต้นทุนที่สูงขึ้นซึ่งอาจส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อธุรกิจบางประเภทที่ถูกกำหนดให้มีบริการรักษาความ

ปลอดภัย (เช่น อสังหาริมทรัพย์ สถานบริการ เป็นต้น) ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อความล้มเหลวของนโยบายหากกลุ่มทุนในธุรกิจดังกล่าวมีอิทธิพลทางการเมืองหรืออาจเกิดผลกระทบทางการเมืองจากฝ่ายผู้บริโภครายจากผู้บริโภคกังวลในราคาสินค้าและบริการที่เพิ่มสูงขึ้น ประการที่สองเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเอกชนนั้นอาจไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นและทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองได้ดีเท่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจอาจละเลยในเรื่องสำคัญอันเป็นหน้าที่ซึ่งรัฐพึงปฏิบัตินอกเหนือจากขอบเขตของการคุ้มครองทางกายภาพของบุคคลหรือทรัพย์สินซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของสัญญา เช่น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยประเด็นดังกล่าวจะยังเป็นที่วิตกมากขึ้นหากเอกชนได้รับอำนาจเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ก็อาจมีความเสี่ยงสูงต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยมิชอบ ประการสุดท้ายที่สำคัญมากคือปัญหาเรื่องของข้อวิตกกังวลทางจริยธรรม (Moral Panic)¹⁸ เกี่ยวกับบริการของรัฐที่เพียงพอและเสมอภาค จากการที่คนกลุ่มหนึ่งซึ่งมีกำลังซื้อสูงกว่าสามารถเข้าถึงบริการและได้รับความคุ้มครองที่ดีกว่าก็อาจทำให้คนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่สามารถจ่ายเงินได้มีความเสี่ยงสูงกว่าที่จะตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม¹⁹ ซึ่งอาจเป็นประเด็นโต้แย้งและเป็นความเสี่ยงที่สำคัญต่อการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติจริง

¹⁶ I. A. Lipman *The Private Security Industry: Issues and Trends* (Sage Publications, 1988)

¹⁷ เช่นกรณี พ.ร.บ.ธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชน (The Private Security Industry Act 2001) ในประเทศอังกฤษ ที่ให้อำนาจตรวจค้น เปรียบเทียบปรับ หรือใช้เครื่องมือบังคับกับ ก้นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเอกชน ในการปฏิบัติงานรักษาความปลอดภัยในพื้นที่รับผิดชอบ หากแต่ต้องได้รับอนุญาตและอยู่ในการควบคุมตรวจสอบจากรัฐ

¹⁸ ข้อวิตกกังวลทางจริยธรรม (Moral Panic) หมายความว่าความวิตกกังวลหรือข้อวิตกกังวลของประชาชนจำนวนมากในสังคมที่มีต่อปัญหาดังกล่าว หรือการปฏิบัติ ต่อกลุ่มคนบางกลุ่มในสังคม ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวปฏิบัติหรือนโยบายในการแก้ปัญหาดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ความรู้สึกหวาดกลัวภัยอาชญากรรมที่เพิ่มสูงขึ้นจากการรับรู้ผ่านสื่อมวลชนที่ทำให้ความสนใจว่าเสนอข่าวอาชญากรรมมากขึ้น อาจมีผลทำให้รัฐต้องเพิ่มความเข้มต่อการแก้ปัญหา อาชญากรรมมากขึ้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วคืออาชญากรรมอาจไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นเลย ในที่นี้หมายถึงความเชื่อที่รัฐพยายามจะผลักดันการดำเนินการรักษาความปลอดภัยให้เอกชนดูแลแทน อาจเป็นปัญหาต่อความรู้สึกของประชาชนว่ารัฐไม่ได้จัดบริการคุ้มครองป้องกันภัยแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ และอาจเป็นปัญหาต่อกลุ่มที่ไม่ได้เงินจ่ายค่าบริการที่อาจรู้สึกได้ว่าไม่ได้ได้รับความเสมอภาคในเรื่องของความปลอดภัย ซึ่งอาจเป็นประเด็นที่สร้างปัญหาต่อการดำเนินนโยบายได้

¹⁹ N. South *Policing for Profit: The Private Security Sector* (SAGE Publications, 1988)

■ การทำสัญญาจ้างเอกชน ดำเนินการแทน

การทำสัญญาจ้างเอกชนให้ดำเนินการจัดการแทนรัฐ (Contracting-out) หรือการว่าจ้างบุคลากรภายนอกมาดำเนินการบางอย่างที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐ (Outsourcing) นั้นเป็นรูปแบบการแปรรูปกิจการบริการสาธารณะให้ภาคเอกชน (Privatisation in the Social Services) ที่แพร่หลายที่สุด แนวคิดในการจ้างงานเอกชนแทนระบบราชการหรือกำลังพลภาครัฐก็เพื่อให้เกิดการแข่งขันด้านคุณภาพและราคา ซึ่งจะทำให้รัฐได้งานที่มีคุณภาพสูงสุดโดยใช้งบประมาณต่ำสุดในการจ้างงาน และที่สำคัญในงานบางประเภทที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษโดยที่รัฐไม่สามารถผลิตและฝึกอบรมบุคลากรมาทำหน้าที่ให้ได้ การจ้างงานเอกชนก็สามารถใช้เป็นวิธีการที่เฉลียวฉลาดในการแก้ปัญหาดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นการลดภาระด้านการบริหารจัดการกำลังพลภาครัฐอีกด้วย

ในปัจจุบันได้มีกิจการหลากหลายประเภทในกระบวนการยุติธรรมที่มีการจ้างเหมาบริการให้เอกชนดำเนินการแทน ตั้งแต่บริการเฉพาะงานบางส่วน เช่น การขนส่งผู้ต้องหา, การประกอบเลี้ยงนักโทษในเรือนจำ, การจัดโปรแกรมบำบัดฟื้นฟู, การบันทึกและบริหารจัดการข้อมูลอาชญากรรมหรือข้อมูลในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ไปจนถึงงานบางอย่างที่มีการแปรรูปให้เอกชนทำแทนเต็มรูปแบบ เช่น การควบคุมผู้อยู่ระหว่างคุมประพฤติหรือต้องโทษด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring), การจัดที่พักสำหรับ

การฟื้นฟูผู้กระทำผิดแทนเรือนจำ (Housing for Offenders ใช้มากในกลุ่มผู้กระทำผิดเด็กและเยาวชน), บริการบ้านกึ่งวิถีสำหรับบุคคลพ้นโทษ (Half-way House), และเรือนจำเอกชน (Private Prison) เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของเรือนจำเอกชนนั้นถือว่าเป็นรูปแบบการจ้างงานเอกชนที่แพร่หลายและเป็นประเด็นที่น่าสนใจมากที่สุดอย่างหนึ่งในวงการอาชญาวิทยาและการบริหารงานยุติธรรม เรือนจำเอกชนนั้นเป็นที่แพร่หลายในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ และเป็นที่สนใจต่อการนำไปใช้ในประเทศที่กำลังประสบปัญหาความแออัดของนักโทษที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการขยายเรือนจำ การเปิดโอกาสให้เอกชนมาดำเนินการแทนโดยมีการแข่งขันเสนอราคาเพื่อให้ราคาการจ้างงานต่ำสุดจึงเป็นทางเลือกหนึ่งในการลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเรือนจำ นอกจากนี้การจ้างงานเอกชนยังช่วยให้เกิดการประเมินผลงานรายทันทน์ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นในลักษณะของการกำหนดเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจนตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง เป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาประเมินผลเรือนจำเอกชนโดยทั่วไปแสดงให้เห็นว่าเรือนจำเอกชนใช้ต้นทุนการบริหารงานที่ต่ำกว่าเรือนจำของรัฐ และมีการจัดบริการพื้นฐานรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้กับนักโทษได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคารวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ก็สามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่าเรือนจำของรัฐมาก²⁰

²⁰ I.P. Robin 'Privatisation of Corrections: A Violation of U.S. Domestic Law, International Human Rights, and Good Sense' in K.D. Feyter (eds.) *Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation* (Intersentia, 2005).

หากแต่ในแง่ของผลการดำเนินการเรือนจำเอกชนเป็นประเด็นหนึ่งที่มีข้อถกเถียงมากที่สุดในกระบวนการยุติธรรม แม้จะมีเรือนจำเอกชนจำนวนมากที่มีคุณภาพสูงกว่าเรือนจำของรัฐ แต่เรือนจำเอกชนจำนวนมากก็มีคุณภาพต่ำและสร้างปัญหาต่อนักโทษในความดูแล²¹ ถึงแม้ว่าจะมีขอบเขตความรับผิดชอบของเอกชนตามสัญญาจ้าง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงเล็กน้อยก็อาจเป็นสาเหตุให้เกิดวิกฤตศรัทธาต่อนโยบายโดยที่รัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้การปฏิบัติกับผู้กระทำผิดราวกับเป็นสินค้ามักจะถูกมองว่าเป็นปัญหาต่อเป้าประสงค์ของงานยุติธรรมที่แท้จริง เนื่องจากเอกชนอาจมองที่ผลกำไรจากค่าจ้างต่อหัวในการดูแลผู้กระทำผิดที่จะเพิ่มมากขึ้นหากมีผู้กระทำผิดในความดูแลมากขึ้น โดยอาจละเลยเรื่องการรักษาบำบัดฟื้นฟูเพื่อลดจำนวนการกระทำผิดซ้ำซึ่งเป็นเป้าประสงค์หลักที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรม²²

ปัญหาที่สำคัญอีกประการในการจ้างงานเอกชนในกระบวนการยุติธรรมไทยคือข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ไม่อาจสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมได้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จในการจ้างเอกชนมาดำเนินการกิจการงานต่าง ๆ กับประเทศไทยแล้วพบว่าประเทศไทยมีการลงทุนด้านงานยุติธรรมที่ต่ำมากจนไม่อาจนำงบประมาณที่ได้มาใช้ในการจ้างงานเอกชนเต็มรูปแบบได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือเรือนจำเอกชนซึ่งเคยมี

การประมาณค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักโทษแค่เพียง 14,557.07 บาทต่อคนต่อปี²³ ซึ่งถือว่าต่ำมาก ในขณะที่งานเรือนจำเป็นงานที่เสี่ยงและมีภาระความรับผิดชอบที่สูงมาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลงานที่สูงจนอาจไม่คุ้มค่ากับรายรับที่ได้จากการจ้างงาน ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การจ้างงานเอกชนในงานยุติธรรมที่เอกชนรับผิดชอบงานเต็มรูปแบบเกิดขึ้นได้ยากในกระบวนการยุติธรรมไทย

■ กิจการบานอาสาสมัคร ในกระบวนการยุติธรรม

การโอนกิจการของรัฐให้กับเอกชนนั้น อาจไม่ได้จำกัดอยู่กับการจ้างงานเอกชนที่หวังผลกำไรเท่านั้น ในกิจการหลายอย่างอาจมอบหมายให้เอกชนหรือองค์กรซึ่งไม่แสวงหากำไรเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐได้ ในปัจจุบันแม้ในกระบวนการยุติธรรมไทยเองก็มีการใช้ประโยชน์จากอาสาสมัครหรือองค์กรการกุศลมาช่วยเหลืองานยุติธรรมโดยที่รัฐไม่ต้องลงทุนหรือดำเนินการเอง เช่น ตำรวจบ้าน (หรือตำรวจอาสา), อาสาสมัครคุมประพฤติ, การฝึกอาชีพให้กับนักโทษ, การสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อย เป็นต้น งานอาสาสมัครดูจะเป็นทางเลือกที่เป็นที่นิยมในกิจการงานต่าง ๆ ที่รัฐมีข้อจำกัดด้านกำลังพลและงบประมาณ ซึ่งกิจการที่สามารถหาอาสาสมัครมาดำเนินการได้ย่อมจะมีต้นทุนต่ำกว่าการที่รัฐจะดำเนินการเองมากจนถึงกับไม่ต้อง

²¹ J. Mehigan and A. Rowe 'Problematizing Prison Privatization: An Overview of the Debate' in Jewkes, Y. (eds.) *Handbook on Prisons* (Willan Publishing, 2007)

²² Ibid in 19

²³ Ibid in 2

ลงทุนเลยในหลายกรณี นอกจากนี้ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องอาสาสมัครในกระบวนการยุติธรรมยังพบว่างานอาสาสมัครมีความเด่นที่ดีกว่างานราชการหลายประการ เช่น มีความคิดสร้างสรรค์และกล้าตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว, มีความยืดหยุ่นในการทำงานมากกว่าหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจทำให้มีประสิทธิภาพสูงกว่าและตอบสนองต่อผู้รับบริการได้ดีกว่า, มีขีดความสามารถสูงกว่าในการแสวงหางบประมาณเพิ่มเติมโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งงบประมาณของรัฐ อีกทั้งในทางการเมืองการเปิดโอกาสให้องค์กรภาคเอกชน (NGOs-Non Governmental Organisations) เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐก็อาจทำให้เกิดแนวร่วมที่เข้าใจและมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาล แทนที่บทบาทของการเคลื่อนไหวเพื่อกดดันรัฐบาลขององค์กรภาคเอกชนดังกล่าวได้²⁴

อย่างไรก็ดี งานอาสาสมัครอาจไม่สามารถใช้แทนที่หน่วยงานราชการได้อย่างเต็มรูปแบบ และมีความเสี่ยงและข้อจำกัดที่ต้องคำนึงถึงอีกหลายประการ ประการแรกการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนนั้นเป็นไปด้วยความสมัครใจในการเข้ามามีส่วนรวม จึงอยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจรัฐที่จะบังคับใช้งานเอกชนและควบคุมการปฏิบัติ แตกต่างกับการใช้งานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่คอยกำกับอยู่ แม้จะพบว่างานอาสาสมัครจำนวนมากสามารถทำหน้าที่ได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐแต่อาสาสมัครจำนวนหนึ่งก็ก่อให้เกิดปัญหาใหญ่ต่องานยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็น

เป็นข้อบกพร่องในการทำหน้าที่ของอาสาสมัคร ซึ่งอาจขาดความชำนาญที่เพียงพอและขาดความเป็นมืออาชีพ หรือจะเป็นปัญหาในด้านผลประโยชน์แอบแฝงซึ่งปรากฏว่าอาสาสมัครบางรายอาจใช้ความเป็นอาสาสมัครแอบอ้างเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อกระทำความผิด หรือใช้ประโยชน์จากการเข้ามาช่วยเหลือรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจผิดกฎหมายหรือการแสวงหาแหล่งทุนในทางมิชอบ ปัญหาที่สำคัญอีกประการในเรื่องของการใช้งานอาสาสมัครคือข้อจำกัดในการนำอาสาสมัครมาทำงาน เนื่องจากงานอาสาสมัครนั้นเป็นไปตามความสะดวกของเอกชนจึงมักจะพบว่าเนื้องานในส่วนที่เป็นที่สนใจของสังคม เช่น งานเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนั้นอาจมีอาสาสมัครและองค์กรเอกชนต่างๆ มาช่วยเหลืองานจำนวนมาก ในขณะที่งานบางประเภทเช่นงานด้านการดูแลส่งเสริมสุขภาพบุคคลพันโทซึ่งอาจไม่ค่อยได้รับความสนใจ หรืองานตำรวจอาสาซึ่งขาดแคลนอาสาสมัครทำหน้าที่กลางวันเนื่องจากส่วนใหญ่มีงานประจำซึ่งอาจเป็นข้อขัดข้องของการปฏิบัติงานได้ และปัญหาที่สำคัญที่สุดคือปัญหาความต่อเนื่องของงานอาสาสมัคร ซึ่งอาจเป็นทั้งความต่อเนื่องของนโยบายหรืองบประมาณสนับสนุนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายต่างกับหน่วยงานของรัฐที่มีความแน่นอนและยั่งยืนกว่า ทำให้งานอาสาสมัครโดยส่วนใหญ่แล้วขาดความต่อเนื่องและขาดความเชื่อมั่นที่ดีในการเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจการต่างๆ แทนรัฐ

²⁴ M.L. Gill and R.I. Mawby (1990) *Volunteers in the Criminal Justice System: A Comparative Study of Probation, Police, and Victim Support* (Open University Press, 1990)

■ บทสรุป

การใช้เอกชนมาดำเนินกิจการต่างๆ แทนรัฐนั้นอาจเป็นทางเลือกที่เฉลียวฉลาดที่นำมาใช้แล้วประสบผลสำเร็จในวงการยุติธรรมทั่วโลก หากพิจารณาจากตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐให้กับภาคเอกชน (Privatisation) สามารถนำมาใช้เพื่อสร้างโอกาสที่ดีต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในหลากหลายแง่มุม ทั้งในด้านของการเพิ่มขีดความสามารถและขยายขอบเขตในการดูแลประชาชน ลดต้นทุนและแก้ปัญหาข้อจำกัดของงบประมาณ ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารของหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าภาคเอกชนคือสิ่งที่ดีกว่าภาครัฐเสมอไป ยังมีข้อบกพร่องต่างๆ อีกมากในการใช้ผลกำไรทางธุรกิจมาเป็นกลไกในการเพิ่มประสิทธิภาพงานภาครัฐ ในบทความนี้เป็นเพียงการสรุปและนำเสนอแนวคิดเบื้องต้นต่อการนำนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐให้กับภาคเอกชน (Privatisation) มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมไทย ซึ่งหากจะมีการนำนโยบายดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติจริงก็จำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์และคำนึงถึงข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อนำมากำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหา และขาดไม่ได้ที่จะต้องมีความเข้าใจและรู้จักใช้กลไกต่างๆ มาปรับใช้ ซึ่งหมายถึง

- ประสิทธิภาพของงานของรัฐไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หน่วยงานของรัฐเท่านั้น การใช้งานเอกชนก็สามารถใช้เป็นทางเลือกที่หลักแหลมที่จะทำให้รัฐทำงานได้มากขึ้น หรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- กลไกตลาดและการแข่งขันสามารถนำมาใช้เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างคุ้มค่าที่สุดและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นกิจการที่ให้เอกชนดำเนินการจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการผูกขาดที่จะทำให้ขาดการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพและมีการกำหนดราคาค่าบริการที่สูงเกินจริง
- จำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจและความคุ้มค่าที่เพียงพอในการเข้าร่วมดำเนินการ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดแรงผลักดันของภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วม และเพื่อให้รัฐมีความเข้มแข็งเพียงพอในการควบคุมตรวจสอบ โดยเฉพาะในกระบวนการยุติธรรมไทยที่มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ อาจมีความจำเป็นในการเน้นแรงจูงใจที่มีใช้ตัวเงินหรือโอกาสแรงจูงใจที่รัฐไม่ต้องลงทุน²⁵
- มีกรอบการประเมินและควบคุมตรวจสอบภาครัฐที่เหมาะสม เพื่อให้การให้บริการของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์และไม่เกิดการเอารัดเอาเปรียบเพื่อสร้างผลกำไรทางธุรกิจแต่ฝ่ายเดียว

²⁵ เป็นแนวคิดใหม่เกี่ยวกับโอกาสในสร้างความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐเอง ซึ่งสามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์กับเอกชนโดยไม่ต้องลงทุนจ้างงาน เช่น การฟ้องคดีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมแก้ปัญหาสังคมซึ่งอาจใช้ประโยชน์ในการแสวงหาทุนดำเนินการ หรือข้อได้เปรียบในการสมัครเข้าทำงานภาครัฐจากการเคยเป็นอาสาสมัครช่วยงานของรัฐ เป็นต้น

นโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐให้กับภาคเอกชน (Privatisation) ที่ดีจึงไม่ใช่การให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการแทนรัฐโดยสมบูรณ์ ซึ่งหากเกิดปัญหาใดๆ ขึ้นรัฐก็ยังคงไว้ซึ่งความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ไม่สามารถผลักภาระไปให้เอกชนผู้ดำเนินการได้ การนำนโยบายดังกล่าวมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ความเข้าใจและกำหนดการควบคุมโดยรัฐในขอบเขตที่เหมาะสม ตลอดจนสร้างจุดสมดุลที่ดีที่สุทธระหว่างภาครัฐและเอกชน

