



## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาโสเภณีในปัจจุบันเป็นปัญหาสังคมที่มีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้น จนยากแก่การป้องกันและแก้ไขให้หมดสิ้นไปจากสังคม และยังเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรมในด้านต่าง ๆ ปัญหายาเสพติด ปัญหาสวัสดิภาพของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ ปัญหาสาธารณสุข รวมทั้งการนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมในด้านศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงาม จากพัฒนาการของปัญหาดังกล่าวทำให้แนวคิดในการจัดการกับปัญหานี้เริ่มเปลี่ยนไป แม้บางประเทศที่เคยเคร่งครัดในการกำจัดโสเภณีให้หมดสิ้นไปก็ยังหันมาใช้วิธีการป้องกันและแก้ไขโดยจำกัดขอบเขตให้อยู่เป็นที่ เป็นทาง ไม่ให้ออกไปนอกพื้นที่ที่กำหนด ในประเทศไทย รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีมากพอสมควร คือมีการมอบหมายนโยบายให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ในส่วนของการป้องกันและแก้ไขปัญหา นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้มอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลปัญหาโสเภณีทั้งระบบ โดยดำเนินการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบโดยตรง และในด้านการประสานงานกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งจากการศึกษาเรื่องการปฏิบัติ นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีในส่วนของกรมประชาสัมพันธ์สามารถสรุปผลการศึกษานี้แต่ละประเด็นได้ดังนี้

1. จากการศึกษาและประมวลความคิดเห็นของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนความคิดเห็นของคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับปัญหาโสเภณี สรุปได้ว่ามีแนวทางในการมองปัญหาดังกล่าวเป็น 2 ลักษณะ แนวทางแรกเป็นการมองปัญหาในภาพรวมอย่างกว้าง ๆ นับตั้งแต่ปัญหาเศรษฐกิจสังคม ซึ่งเป็นสภาวะที่นำไปสู่การค้าประเวณีและปัญหาที่เกี่ยวกับการค้าประเวณีโดยตรงที่มีอยู่ในสังคมปัจจุบัน แนวทางที่สองเป็นการมองปัญหาในลักษณะเฉพาะ เรื่องที่เป็นจุดสำคัญที่จะต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งรัฐบาลในฐานะผู้รับผิดชอบต่อปัญหานี้โดยตรงได้พยายามกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ รวมทั้งในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้บังเกิดผลอย่างจริงจังและ

ต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลต่อภาพรวมของนโยบาย การป้องกันและแก้ไขปัญหาสเภณีต่อไป

2. ในส่วนของกระบวนการปฏิบัตินโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ พบว่า นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเภณีมีการแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับรัฐบาล ระดับ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และระดับกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งระดับของนโยบาย เป็นความจำเป็นโดยธรรมชาติของนโยบายที่จะต้องมีผู้กำหนดนโยบายและผู้ทำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ยิ่งนโยบายมีระดับของการมอบหมายนโยบายมากเท่าไร โอกาสที่เจตนาของผู้ออกนโยบายจะถูกเปลี่ยนแปลงก็มีมากขึ้นเท่านั้น การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเภณีตาม นโยบายจึงจำเป็นต้องมีแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ มารองรับ ซึ่งแผนงานหรือโครงการ เหล่านี้จะต้องมีลักษณะ เป็นรูปธรรมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ในที่นี้แสดงออกทาง มาตรการในการดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ ทั้งในเรื่องของงานนโยบายเร่งด่วน ของรัฐบาล งานประจำของกรมประชาสงเคราะห์ที่ทำอยู่แล้ว และงานโครงการใหม่ แต่ลำพัง การปฏิบัตินโยบายนี้โดยกรมประชาสงเคราะห์เพียงหน่วยงานเดียวคงไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยโดยกรมประชาสงเคราะห์จะเป็นผู้ประสาน ความร่วมมือไปยังหน่วยงานต่าง ๆ หากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมากจะทำให้การตัดสินใจ ตกลงใจในเรื่องหนึ่ง ๆ เป็นไปได้น่ายาก และจะเป็นปัญหาต่อการปฏิบัตินโยบายนี้ นอกจากนั้น ความได้เปรียบขององค์กร เรื่องทรัพยากรในการบริหารการปฏิบัตินโยบายซึ่งได้แก่ งบประมาณ และอัตรากำลังยังต้องคำนึงควบคู่กันไปในลักษณะที่เหมาะสมด้วย หากมีเพียงงบประมาณแต่ ขาดแคลนอัตรากำลังหรือมีเพียงอัตรากำลังแต่ขาดแคลนงบประมาณ ความสำเร็จของการปฏิบัติ นโยบายก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้

3. ผลจากการศึกษาอิทธิพลของตัวแปรแต่ละตัวที่ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานไว้พบว่า แต่ละ ตัวแปรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบายมีผลต่อการปฏิบัตินโยบายในลักษณะที่ต่างกัน ดังนี้

3.1 ความสามารถในการเจรจาต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร ข้าราชการกรมประชาสงเคราะห์ โดยส่วนใหญ่แล้วมีอายุงานในฐานะข้าราชการของกรมฯ มา เป็นเวลานานกว่า 10 ปี ซึ่งน่าจะเป็นผลให้ข้าราชการเหล่านั้นมีความเข้าใจงานภารกิจของ



องค์กรได้เป็นอย่างดี แต่เมื่อพิจารณาถึงอายุงานในฐานะผู้ปฏิบัตินโยบายนี้แล้วปรากฏว่า ส่วนใหญ่มีอายุงานน้อยมากคือ ไม่เกิน 3 ปี ซึ่งจะเป็นปัญหาพอสมควรในแง่ของความรอบรู้ใน รายละเอียดของงานหรือความเชี่ยวชาญในการใช้กลยุทธ์การเจรจาต่อรองเพื่อผลประโยชน์ในการปฏิบัตินโยบาย เมื่อพิจารณาประกอบกับจำนวนครั้งในการอบรมหรือดูงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีจะพบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ผ่านการอบรมหรือดูงานมาน้อยมาก ซึ่งทำให้ยังเป็นจุดอ่อนของผู้ปฏิบัตินโยบายมากขึ้น เพราะปัญหาโสเภณีเป็นปัญหาที่มีพัฒนาการที่รวดเร็วและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งในเรื่องของรูปแบบการประกอบการ กลุ่มเป้าหมายของปัญหา สภาพความรุนแรงของปัญหา ฯลฯ หากผู้ปฏิบัตินโยบายไม่สามารถติดตามความเคลื่อนไหวในส่วนนี้ได้อย่างทันทั่วถึง การปฏิบัตินโยบายคงต้องเป็นไปในลักษณะของการแก้ไขปัญหาเพียงอย่างเดียว คงไม่เป็นไปในลักษณะของการป้องกันการเกิดปัญหา ในส่วนของทรัพยากรของหน่วยงานอันเป็นตัวแปรหนึ่งซึ่งมีอิทธิพลต่อความได้เปรียบในการเจรจาต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กร กรมประชาสงเคราะห์มีข้อได้เปรียบเพียงในเรื่องของสถานะองค์กร เพราะเป็นผู้ที่ดำเนินนโยบายนี้ในลักษณะของงานประจำมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน และได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักดูแลปัญหานี้ทั้งระบบ แต่ในแง่ของอำนาจงบประมาณ และบุคลากรในการปฏิบัตินโยบายซึ่งมีความสำคัญมากกว่ากลับมีไม่เพียงพอ และกลายเป็นข้อเสียเปรียบ ผลการเจรจาต่อรองโดยส่วนใหญ่จึงสำเร็จเป็นบางครั้งเท่านั้น

3.2 จำนวนหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติ นโยบาย พบว่ามีหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมากกว่า 15 หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการปฏิบัติ นโยบายนี้ เป็นผลให้จำนวนงานและจำนวนประเด็นที่ต้องทำการตัดสินใจมีมากตามไปด้วย ซึ่งหมายความว่า โอกาสที่จะมีการตกลงร่วมกันระหว่างแต่ละหน่วยงานเป็นไปได้ยากขึ้น นอกจากนี้ อำนาจในการตัดสินใจระหว่าง การปฏิบัติ นโยบายของผู้ปฏิบัติซึ่งมีอยู่น้อยได้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในแง่ของการยุติปัญหา แต่จากการเลือกวิธีแก้ไข ปัญหา ความขัดแย้งกับหน่วยงานอื่นของกรมประชาสงเคราะห์แบบประนีประนอมเป็นผลให้การปฏิบัติ นโยบายสามารถลุล่วงไปได้ด้วยดี

3.3 การสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติ นโยบาย การป้องกันและแก้ไข ปัญหาโสเภณีได้แก่ นักการเมือง สื่อมวลชน กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชน และกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่แล้วแต่ละกลุ่มส่งผลในทางบวกต่อการปฏิบัติ นโยบาย กล่าวคือ

ให้ความสนับสนุนผู้ปฏิบัตินโยบายทั้งในรูปของการผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ให้มีผลใช้บังคับ การสนับสนุนงบประมาณพัฒนาจังหวัด การเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาและโทษภัยของปัญหาให้ชุมชนรับทราบ การช่วยกันสอดส่องดูแลผู้ที่มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการประกอบการค้าประเวณี และความร่วมมือในการปราบปรามกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นซึ่งควบคุมสถานการณ์ค้าประเวณีให้หมดสิ้นไป และถึงแม้บางครั้งจะไม่ส่งผลในทางบวกต่อการปฏิบัตินโยบาย แต่ก็ได้ขีดขวาง ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันปัญหาโสเภณีเป็นปัญหาสังคมที่ทุกฝ่ายให้ความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาเป็นอย่างดี การสนับสนุนการปฏิบัตินโยบายนี้จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมภาพพจน์ของกลุ่มจนด้วย

3.4 เนื้อหาของนโยบาย พบว่าผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจกับนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีมากพอสมควร ทั้งนี้เป็นผลจากตัวนโยบายที่กำหนดว่าจะต้องเร่งขจัดปัญหาโสเภณีให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว โดยเฉพาะโสเภณีเด็กจะมีไม่ได้โดยเด็ดขาด นอกจากนี้กรมประชาสัมพันธ์ยังมีโครงการและแผนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย ทำให้ผู้ปฏิบัตินโยบายมีความชัดเจนกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ในแง่ของความสอดคล้องต้องกันของนโยบายกับค่านิยมท้องถิ่น ปรากฏว่าทัศนคติของคนในท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่เริ่มเปลี่ยนไปในลักษณะที่ไม่สนับสนุนให้ลูกหลานประกอบอาชีพค้าประเวณี ตรงกันข้าม หากคนในท้องถิ่นไปประกอบอาชีพนี้ จะถูกต่อต้านอย่างรุนแรง ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจึงสามารถลดระดับความรุนแรงของปัญหานี้ได้มากพอสมควร

4. ข้อจำกัดในการศึกษา ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดในการศึกษาอยู่หลายประการ ได้แก่

4.1 ตัวชี้วัดที่ผู้วิจัยกำหนดขึ้นเพื่อทดสอบสมมติฐานในแต่ละตัวไม่สามารถกำหนดให้ครอบคลุมในทุก ๆ ส่วนที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่พบอยู่ทั่วไปสำหรับการวิจัยในทางสังคมศาสตร์ ผลที่เกิดขึ้นคือ ตัวชี้วัดของแต่ละตัวแปรไม่สามารถเป็นตัวแทนของการทดสอบตัวแปรได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในเรื่องความแม่นยำ (validity) ของการทดสอบตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้สามารถสร้างความเชื่อถือได้ในระดับหนึ่งซึ่งเพียงพอสำหรับการศึกษาวิจัยในระดับนี้



4.2 กลุ่มประชากรเป้าหมายสำหรับการเก็บข้อมูลอาจจะยังไม่ครอบคลุมใน  
ทุกส่วนของข้าราชการกรมประชาสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบายนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนด  
กลุ่มประชากรเป้าหมายที่ข้าราชการกรมประชาสัมพันธ์ในส่วนภูมิภาคให้เป็นผู้ตอบแบบ  
สอบถาม เนื่องจากเป็นกลุ่มของผู้ปฏิบัตินโยบายนี้โดยตรง

4.3 อคติ (bias) ของผู้ตอบแบบสอบถามในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัตินโยบาย ซึ่ง  
คำถามในบางข้อเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ตอบแบบสอบถามเอง เช่น การปฏิบัติ  
นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีในเขตจังหวัดที่ผู้ตอบรับผิดชอบอยู่สามารถลดความ  
รุนแรงของปัญหาลงได้หรือไม่ ค่าตอบส่วนใหญ่คือ ลดลงได้มาก ค่าตอบนี้คงไม่มีความเป็นจริง  
ร้อยเปอร์เซ็นต์โดยปราศจากอคติใด ๆ นอกจากนั้นในบางคำถามยังอาจส่งผลกระทบต่อ  
ปฏิบัติงานของผู้ตอบแบบสอบถาม เช่น ในเรื่องของการสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ค่าตอบที่ได้จึง  
อาจมีบางส่วนที่เบี่ยงเบนไปจากความเป็นจริง

4.4 การตีความคำตอบจากแบบสอบถามอาจมีความผิดพลาดในเรื่อง  
ความสัมพันธ์ของเหตุและผล กล่าวคือ ผลที่ได้จากการตีความอาจไม่ได้มาจากเหตุตามที่ผู้วิจัย  
ค้นพบ แต่อาจมาจากเหตุอื่น ๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในการวิจัยในลักษณะของตัวแปร  
ที่ไม่ได้ควบคุมได้ เช่น อำนาจในการตัดสินใจระหว่างการปฏิบัตินโยบายของผู้ปฏิบัติที่มีน้อย  
อาจจะไม่ได้มาจากการที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ แต่อาจมาจากบุคลิกภาพส่วนตัวของผู้ปฏิบัติ  
นโยบายที่ไม่กล้าตัดสินใจ ซึ่งเป็นตัวแปรที่อยู่นอกเหนือการควบคุม เป็นต้น ผลในลักษณะนี้จึง  
อาจทำให้การตีความผิดพลาดไปได้

5. จากสมมติฐานที่ผู้วิจัยกำหนดไว้คือ "ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
ประกอบด้วย ความสามารถในการเจรจาต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร จำนวน  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ และเนื้อหาของ  
นโยบาย" สรุปได้ว่า มีทั้งปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการปฏิบัตินโยบายนี้  
ในส่วนที่ส่งเสริมความสำเร็จในการปฏิบัตินโยบายนี้ได้แก่ การสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ที่ให้  
ความสนใจและตระหนักในความสำคัญของปัญหานี้ และในส่วนของนโยบายที่เป็นรูปธรรม  
ชัดเจนที่ผู้ปฏิบัติสามารถทำให้เป็นผลได้ สำหรับส่วนที่ส่งผลต่อความล้มเหลวในการปฏิบัติ  
นโยบายได้แก่ ความสามารถในการเจรจาต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กรที่ยังไม่มีข้อได้

เปรียบที่เด่นชัดทั้งในตัวผู้ปฏิบัตินโยบายเองและในตัวขององค์กร อีกส่วนหนึ่งก็คือ จำนวนหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การปฏิบัตินโยบายมีมากเกินไปจนทำให้การตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ไม่สามารถยุติได้โดยความพอใจของทุกฝ่าย จากการที่มีทั้งปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายจึงทำให้ไม่สามารถสรุปลงไปได้อย่างชัดเจนว่า การปฏิบัตินโยบายนี้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว แต่สามารถสรุปได้ว่า มีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อความสำเร็จและปัจจัยใดที่ส่งผลต่อความล้มเหลวในการปฏิบัตินโยบายนี้ อย่างไรก็ตาม หากได้มีการแก้ไขในปัจจัยที่ยัง เป็นปัญหาต่อความสำเร็จในการปฏิบัตินโยบายก็เป็นที่ยอมรับได้ว่าการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเปกในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์น่าจะประสบผลสำเร็จได้ในที่สุด

#### ข้อเสนอแนะ

ถึงแม้ว่าเป้าหมายสูงสุดของการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเปกคือการขจัดปัญหาสเปกให้หมดสิ้นไปเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก แต่การที่จะลดระดับของเป้าหมายลงมาโดยทำให้ความรุนแรงของปัญหาบรรเทาเบาบางลงมากที่สุดน่าจะมีความเป็นไปได้มากกว่า ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การปฏิบัตินโยบายนี้มีปัญหาจากสาเหตุบางประการ ปัญหาเหล่านั้นส่วนหนึ่งมาจากจุดอ่อนของหน่วยงานที่ปฏิบัตินโยบายเองคือ กรมประชาสงเคราะห์ แต่อีกส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาจากภายนอกซึ่งเป็นบริบทแวดล้อมในการปฏิบัตินโยบายนี้ ดังนั้น แนวทางในการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเปกจึงควรมีการพัฒนาและปรับปรุงให้สอดคล้องกับสาเหตุและสภาพปัญหาข้อเท็จจริงอย่างทันที่ โดยไม่ควรมุ่งหวังเฉพาะกลุ่มสตรี แต่ควรคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ประกอบด้วย ในส่วนนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญดังนี้

1. รัฐบาลและกรมประชาสงเคราะห์ควรมีมาตรการในการสร้างข้อได้เปรียบขององค์กรในการเจรจาต่อรอง เพื่อผลประโยชน์แห่งการปฏิบัตินโยบาย มาตรการเหล่านั้นได้แก่

1.1 สนับสนุนให้ข้าราชการกรมประชาสงเคราะห์ในฐานะของผู้ปฏิบัตินโยบายได้มีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายนี้ โดยการจัดอบรมภายในองค์กรหรือร่วมกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังอาจจัดให้ผู้ปฏิบัตินโยบายได้มี



โอกาสเปิดโลกทรรศน์เกี่ยวกับปัญหานี้ โดยส่งตัวไปศึกษาหรือดูงานยังประเทศที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี

1.2 สำหรับข้าราชการรุ่นใหม่ของกรมประชาสงเคราะห์ควรมีการรับรู้เกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายนี้ตั้งแต่แรกเริ่ม เพราะปัญหาโสเภณีเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ได้ง่าย หากผู้ปฏิบัตินโยบายไม่มีประสบการณ์ อายุนานหรือความเข้าใจในส่วนนี้เพียงพอ ผู้ปฏิบัตินโยบายจะไม่รอบรู้ในรายละเอียดของงานหรือไม่มี ความเชี่ยวชาญในการใช้กลยุทธ์ เจรจาต่อรองผลประโยชน์

1.3 ควรมีอำนาจในทางกฎหมายอย่างชัดเจนแก่กรมประชาสงเคราะห์ใน การจัดการกับผู้กระทำผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี เพราะเท่าที่ผ่านมากรม ประชาสงเคราะห์มีสภาพเหมือน "เสือกระดาษ" ที่ไม่ค่อยมีอำนาจในการจัดการกับปัญหา ทำให้ในบางครั้งการปฏิบัตินโยบายเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันการณ์ นอกจากนี้ควรมีการมอบ อำนาจให้กับกรมประชาสงเคราะห์พร้อม ๆ กับการมอบหมายภารกิจด้วย เพราะในบางครั้ง กรมประชาสงเคราะห์มีหน้าที่ต้องกระทำ แต่ไม่มีอำนาจรองรับการทันท่วงทีนั้นอย่างจริงจัง เช่น การมอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลปัญหานี้ทั้งระบบโดย นายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีอำนาจรองรับให้กรมประชาสงเคราะห์สามารถเข้าไปดูแลหรือตรวจสอบ การปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นได้ คงเป็นแต่เพียงในลักษณะของการประสานความร่วมมือเท่า นั้น

1.4 ควรมีการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรสำหรับการปฏิบัตินโยบายนี้ให้กับ กรมประชาสงเคราะห์อย่างเพียงพอ เพราะภารกิจที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับมอบหมายมีอยู่ มาก เห็นได้จากแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่ทั้งกรมประชาสงเคราะห์จัดทำขึ้นมาเอง และ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นแล้วมอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์ดูแล จึงควรมีการจัดสัดส่วนทั้งในเรื่อง ของภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ให้อยู่ในระดับที่สมดุลกันด้วย

2. จากความใหญ่โตและเทอะทะของระบบราชการซึ่งต้องมีหน่วยงานจำนวนมาก เข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี แนวทางแก้ไขที่ควรจะเป็นก็คือ ลดขนาดของระบบราชการลง แต่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากมาก ในที่นี้ จึงขอเสนอแนะเพียงให้พยายามลดขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัตินโยบายลง อันจะส่งผลให้มีการ

ลดภารกิจต่าง ๆ ลดขั้นตอนในการตัดสินใจ รวมถึงสามารถลดจำนวนหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับได้ด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำให้การปฏิบัตินโยบายมีความรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น รวมทั้งยังสร้างโอกาสที่จะเกิดการตัดสินใจร่วมกันของหลาย ๆ หน่วยงานได้มากยิ่งขึ้น

3. การแสวงหาความสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบาย ควรเป็นไปอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยพยายามสร้างความสนับสนุนเหล่านั้นให้เป็นไปในลักษณะของ "ความเชื่อมั่นและศรัทธา" ต่อการปฏิบัตินโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งความเชื่อมั่นและศรัทธานี้จะเป็นพลังสนับสนุนที่มีความมั่นคงและยืนยาวมากกว่าการสนับสนุนเพียงชั่วคราว หรือการสนับสนุนตามกระแสในชั่วเวลาหนึ่งที่ปัญหาโสเภณีกำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สามารถใช้โอกาสนี้แสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ได้ นอกจากนั้น หากสามารถชักจูง โน้มน้าว หรือชี้ให้เห็นประโยชน์สำหรับกลุ่มที่ยังไม่ได้เข้ามาร่วมสนับสนุนให้หันมาสนับสนุนการปฏิบัตินโยบายนี้ได้ กรมประชาสงเคราะห์จะสามารถปฏิบัตินโยบายได้อย่างราบรื่นและเห็นผลที่เป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

4. ควรสร้างความชัดเจนของนโยบายในทางปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น เพราะนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี เป็นนโยบายระดับชาติซึ่งรัฐบาลเป็นผู้กำหนดขึ้น กว่าจะมีการมอบหมายมาสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติการจริง ๆ นโยบายอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเจตนาของผู้กำหนดนโยบายอันเป็นผลมาจากการตีความของผู้ปฏิบัตินโยบาย นอกจากนั้นการสร้าง ความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัตินโยบายกับประชากรเป้าหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบายในลักษณะของการปลูกฝังจริยธรรม การสร้างทัศนคติ ค่านิยมที่ถูกต้องแก่สตรีและประชาชนทั่วไป จะทำให้นโยบายมีความเป็นไปได้ที่จะลดความรุนแรงของปัญหาลง

5. ในส่วนของการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี ซึ่งมีอยู่กระจัดกระจายในหลายหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐและเอกชน สมควรมีหน่วยประสานที่เป็นแกนกลางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ



บริหารและปฏิบัติการป้องกันและแก้ไข หากต้องการให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยประสาน คึงกล่าวแล้ว รัฐบาลจะต้องให้ความสนับสนุนอย่างจริงจัง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการประสาน นโยบาย ประสานแผน ประสานการปฏิบัติการ ตลอดจนการติดตามประเมินผลและรายงานผล ต่อผู้รับผิดชอบการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีในแต่ละระดับต่อไป

6. ในส่วนของรัฐบาล รัฐบาลควรมีบทบาทในการร่วมสนับสนุนการปฏิบัตินโยบาย การป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีทั้งในทางตรงและทางอ้อม ซึ่งหากรัฐบาลให้ความสนับสนุน อย่างจริงจังต่อการปฏิบัตินโยบายนี้แล้ว หนทางแห่งความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายนี้จะมี มากยิ่งขึ้น ลักษณะของการร่วมสนับสนุนการปฏิบัตินโยบายมีหลายวิธี ดังนี้

6.1 รัฐบาลควรดำเนินมาตรการเร่งด่วนเพื่อระงับยับยั้งการค้าหญิงและเด็ก รวมทั้งการที่พ่อแม่ขายลูก โดยให้มีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในการลงโทษอย่าง เจียบขาด จริงจัง และเพื่อให้มาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง จึงควรมีให้ การรณรงค์ในหมู่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะพ่อแม่ ให้ทราบข้อกฎหมายและบทลงโทษเกี่ยวกับ การค้าหญิงและเด็กเป็นระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายอาญา

6.2 รัฐบาลควรเร่งทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโสเภณี เช่น พ.ร.บ.ปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503 พ.ร.บ.สถานบริการ พ.ศ.2509 เป็นต้น เพื่อ ประโยชน์ของหญิงและเด็กในกระบวนการค้าประเวณี โดยให้สอดคล้องกับนโยบายที่แนบของ รัฐบาลในเรื่องดังกล่าว และรัฐบาลควรมอบอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัตินโยบายให้กับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

6.3 รัฐบาลควรสนับสนุนให้มีการศึกษาอบรมอย่างกว้างขวางแก่กลุ่ม ประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยมีการบริหารและการจัดการที่ยืดหยุ่นและประนีประนอม สามารถสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่ด้อยโอกาสซึ่งมีจำกัดหลายประการ เช่น ผู้ที่ทำงานในสถานบริการที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพ เป็นต้น

6.4 รัฐบาลควรมีมาตรการที่กว้างขวางและจริงจังในการป้องกันการนำเด็ก และหญิงมาค้าประเวณีและให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่ยากจน ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของการ ฝึกอาชีพการสร้างงานในชนบท ตลอดจนหาตลาดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของชาวบ้าน เพื่อป้องกันมิให้

พ่อแม่ นำลูกมาขายและขอทานในย่านสถานเจริญรมย์ หรือในรูปของการมีมาตรการกวดขันมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีอยู่ในย่านสถานบริการ

6.5 รัฐบาลควรประสานงานขอความร่วมมือกับต่างประเทศหรือหน่วยงานในประเทศ เพื่อวางมาตรการปราบปรามผู้ล่อลวงและผู้สนับสนุนที่นำหญิงไปค้าประเวณีในต่างประเทศ รวมถึงมาตรการป้องกัน เช่น การประสานงานการออกใบรับรองความเป็นศิลปิน นักแสดง หรือทิวทัศน์ธรรมชาติที่จะไปแสดงในต่างประเทศ โดยให้มีการตรวจสอบเพื่อประกอบการออกหนังสือเดินทาง

นอกจากข้อเสนอแนะในการปฏิบัตินโยบายดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยยังมีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่ควรมีการศึกษาต่อไป ดังนี้

1. ประเด็นในการทดสอบตัวแปรอื่น ๆ ที่อาจมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้อาศัยตัวแบบทางการเมือง (political model) เป็นตัวแบบในการศึกษาอันประกอบด้วยตัวแปรคือ ความสามารถในการเจรจาต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัตินโยบาย การสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ และเนื้อหาของนโยบาย ตัวแปรเหล่านี้ยังมิได้ครอบคลุมทั้งหมดของขั้นตอนในการปฏิบัตินโยบาย จึงควรมีการศึกษาตัวแปรอื่น ๆ ที่สามารถส่งผลต่อการปฏิบัตินโยบาย เช่น จุดกำเนิดของนโยบาย สิ่งจูงใจในการปฏิบัตินโยบาย โครงสร้างขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมในการปฏิบัตินโยบาย เป็นต้น ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้หากจะมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในครั้งต่อไปก็จะทำให้การศึกษาการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายโสเภณีมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

2. ประเด็นเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีส่วนในการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายโสเภณี ความสนใจของการศึกษาครั้งนี้อยู่ที่การปฏิบัตินโยบายในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้คอยดูแลประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่น แต่กรมประชาสงเคราะห์ไม่ได้เป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่ปฏิบัตินโยบายนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมตำรวจ กรมการพัฒนาชุมชน กรมการปกครอง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งองค์กรต่างๆ ของภาคเอกชน เป็นต้น



การมุ่งประเด็นมาสนใจการปฏิบัตินโยบายของหน่วยงานเหล่านี้จะทำให้ได้แง่มุมใหม่ ๆ ในการปฏิบัตินโยบาย อาทิ การศึกษาการปฏิบัตินโยบายโดยกรมตำรวจจะทำให้ได้มุมมองใหม่ของการป้องกันและปราบปรามมากกว่าในแง่ของการป้องกันและแก้ไข ซึ่งแง่มุมใหม่ ๆ เหล่านี้ หากมีการประมวลผลร่วมกับการปฏิบัตินโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ จะเป็นการช่วยเสริมให้การศึกษานี้ในเรื่องนี้เกิดองค์ความรู้ในลักษณะที่กว้างขวางและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

3. ประเด็นเกี่ยวกับการศึกษากระบวนการของนโยบาย (policy process) นโยบายต่าง ๆ มีลักษณะเป็นวงจรชีวิตที่มีทั้งจุดกำเนิดและจุดสิ้นสุด กระบวนการของนโยบายจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การสร้างทางเลือกของนโยบาย การเลือกแนวทางปฏิบัตินโยบายการปฏิบัตินโยบาย การประเมินผลนโยบาย และการยุตินโยบาย ซึ่งการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการของนโยบายเท่านั้น หากมีการศึกษาขั้นตอนอื่นของนโยบาย จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์นโยบายได้อย่างทะลุปรุโปร่งมากยิ่งขึ้น ทั้งยังอาจส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายโดยรวมได้ด้วย เช่น การศึกษาขั้นตอนการประเมินผลนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดหลังจากที่ได้ปฏิบัตินโยบายแล้ว จะทำให้ทราบว่า นโยบายนี้ประสบความสำเร็จหรือไม่ หากประสบความสำเร็จ ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่ามาจากสาเหตุใด เพื่อในการปฏิบัตินโยบายนี้ครั้งต่อไปจะได้อาศัยแนวทางนั้น ๆ เป็นหลัก หากไม่ประสบความสำเร็จ สามารถชี้ได้ว่าเป็นเพราะสาเหตุใด เพื่อจะได้เปลี่ยนแนวทางในการปฏิบัตินโยบายจากการตั้งรับปัญหาไปเป็นการปฏิบัตินโยบายในเชิงรุก เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ต้องอาศัยหลาย ๆ ปัจจัยในการสนับสนุนความสำเร็จของนโยบาย ซึ่งผลจากการปฏิบัตินโยบายเท่าที่ผ่านมาก็ได้ว่าเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ปัญหาเสถียรเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่ายในการร่วมกันแก้ปัญหา หากได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการปฏิบัตินโยบายนี้โดยรวมแล้ว การปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดน่าจะประสบความสำเร็จในแง่ของการลดความรุนแรงของปัญหาลงได้ในที่สุด