

บทที่ 7

การวิเคราะห์เชิงมหภาค : แนวนโยบายเยาวชนของรัฐ

7.1 วัตถุประสงค์

บทที่ 7 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ประการแรกต้องการนำแนวการวิเคราะห์นโยบายที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 , 5 และ 6 มาใช้ในการศึกษานโยบายเยาวชนของรัฐซึ่งเป็นการวิเคราะห์ในเชิงมหภาคเป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยโดย บวร ประพฤติดี, ทิพาพร พิมพิสุทธิ์ และ บรรพต วีระสัย (2536) ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนจากสภาวิจัยแห่งชาติ

7.2 นโยบายเยาวชนของรัฐ

นโยบายเยาวชนของรัฐคือ แนวทางและกิจกรรมสำคัญที่มีผลกระทบต่อเยาวชนและสังคมโดยรวม เยาวชนไทยเป็นความหวังและอนาคตสำคัญ เพราะฉะนั้นนโยบายที่มีผลต่อเยาวชนย่อมมีความสำคัญต่อการศึกษา การวิเคราะห์นโยบายเยาวชนในบทนี้จะเริ่มที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ.2504-2509 จนถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529 โดยมีแนวทางในการวิเคราะห์ที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. ความชัดเจนของนโยบายและเป้าหมายต่อการพัฒนาเยาวชน
2. การกำหนดแนวทางในการพัฒนาและแก้ปัญหาเยาวชนไทย
3. การประเมินแนวทางเลือกและผลกระทบของนโยบาย

7.2.1 ความชัดเจนของนโยบายและเป้าหมายต่อการพัฒนาเยาวชน

จากการศึกษานโยบายเศรษฐกิจและสังคมของรัฐตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5 พบว่า ไม่มีการกำหนดนโยบายเยาวชนที่ชัดเจน นโยบายส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่วนด้านสังคมจะเป็นรอง ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาฯต่อไปนี้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)

แนวนโยบายของรัฐจากแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ที่เกี่ยวข้องกับเยาวชนส่วนใหญ่จะแฝงอยู่ในนโยบายการศึกษาเป็นหลัก เช่น นโยบายการพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 กล่าวไว้ว่าเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา โดยปรับปรุงการศึกษาและการฝึกอบรมด้านวิชาการ การปรับปรุงอาชีวศึกษาในด้านการประชาสัมพันธ์ได้จัดให้มีโครงการสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น ให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและบุคคลวัยรุ่นที่บกพร่องและมีข้อเสียเปรียบในทางสังคมโดยให้จัดทำโครงการทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด

ในระยะที่สองของแผนพัฒนาฉบับแรกได้วางแนวนโยบายการพัฒนาเยาวชนไว้กว้างๆ แฝงอยู่ในแนวนโยบายการศึกษาดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้เยาวชนของชาติได้รับการศึกษาโดยทั่วถึงกันและให้มีมาตรฐานการศึกษาสูงขึ้น
2. เพื่อขยายและปรับปรุงการศึกษาระดับกลาง ทั้งในด้านสามัญและอาชีวศึกษาให้เป็นที่รากฐานในการสร้างกำลังแรงงานในแขนงอาชีพต่างๆ
3. เพื่อผลิตอาจารย์และครูให้เพียงพอกับความต้องการและส่งเสริมครูให้ครูมีคุณวุฒิเข้าระดับมาตรฐาน
4. เพื่อส่งเสริมอุดมศึกษาให้สามารถผลิตนักศึกษาในอาชีพแขนงต่างๆ ให้เพียงพอกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากนั้น แนวนโยบายในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ยังกำหนดไว้กว้างๆ เกี่ยวกับสถาบันที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน โดยให้เร่งรัดพัฒนาโดยฝ่ายรัฐบาลในโครงการขั้นพื้นฐานอันได้แก่ การชลประทาน การคมนาคม การส่งเสริมการเกษตร การพัฒนาชุมชน การศึกษา การสาธารณสุขและบริการสังคมต่างๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ในด้านของการพัฒนาชุมชนและการสาธารณสุขปโภคมีการพัฒนาชนบท การประชาสัมพันธ์จัดเป็นโครงการ เช่น โครงการนิคมสร้างตนเอง โครงการประกันสังคมโครงการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ฯลฯ นอกจากนั้น ได้จัดให้มีการพัฒนากำลังคน ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จัดให้มีการพัฒนาชนบทซึ่งเป็นโครงการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และในด้านของกรมประชาสัมพันธ์จัดให้มีโครงการนิคมสร้างตนเอง ศูนย์พัฒนาสงเคราะห์ชาวเขาสงเคราะห์ผู้มี

รายได้น้อย สงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น ส่งเสริมอาชีพผู้ทรงแรงงาน ประกันสังคม สงเคราะห์คนชรา พิการและทุพพลภาพ ฯลฯ

ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแผนฉบับที่ 1 ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเยาวชนจึงเน้นในด้านการพัฒนาการศึกษา โดยมีความเชื่อว่าการพัฒนาจะไม่บรรลุผลสำเร็จด้วยดีถ้าหากประชากรของชาติขาดการศึกษาหรือมีการศึกษาในระดับต่ำ การวางแผนพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจจึงต้องประสานกัน การให้การศึกษาเบื้องต้นแก่ประชาชนมีความจำเป็นอันดับแรกและควรวางแผนทิศทางการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 คือ ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาเยาวชน เป้าหมายหลักคือ เน้นความสำคัญของการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจการพัฒนาในส่วนภูมิภาคและการพัฒนาชนบทเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ และเพื่อกระจายผลการพัฒนาให้ถึงประชาชนในส่วนภูมิภาค นโยบายพัฒนากำลังคนเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนที่ฝีมือระดับต่างๆ และเป็นนโยบายที่จะสนับสนุนและส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทร่วมในการพัฒนา ประเทศมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นี้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมมากยิ่งกว่าพัฒนาเศรษฐกิจถึงถึงความสำคัญของเยาวชนจึงเน้นการพัฒนาสังคม การพัฒนา กำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการศึกษาโดยจัดให้มีการพัฒนาการศึกษาเป็นหลัก มีโครงการของกรมประชาสงเคราะห์ที่จะสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น ที่ศูนย์เยาวชน ห้วยขวาง โดยมุ่งเน้นส่งเสริมให้เยาวชน ได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ภายใต้การแนะนำ และดูแลของผู้นำกลุ่มเพื่อพัฒนาบุคลิกลักษณะและนิสัยให้สามารถแข่งขันกับผู้อื่น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาเยาวชนมีไม่มากนักจะแฝงอยู่ในนโยบาย การสังคมสงเคราะห์ซึ่งได้ปรับปรุงดำเนินการให้การสงเคราะห์แก่บุคคลผู้มีปัญหา

ทางสังคมและไม่สามารถช่วยตนเองได้ เช่น เยาวชนที่ไม่มีที่พึ่ง คนพิการ และทุพพลภาพ คนชรา คนไร้ที่พึ่ง สตรีบางประเภท ผู้ประสบภัยพิบัติและผู้ติดยาเสพติด การสงเคราะห์บุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการในรูปแบบสถานสงเคราะห์ตามประเภทต่างๆ โดยการสงเคราะห์แก่เยาวชนที่ถูกทอดทิ้งจำนวน 3,568 คน เด็กกำพร้าเร่ร่อนถูกทอดทิ้ง 4,794 ครอบครัว

ด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวกับการพัฒนาเยาวชนเช่น การอนามัยแม่และเด็กและการวางแผนครอบครัวโดยมีแนวนโยบายดังนี้

1. ให้มีการดูแลหญิงมีครรภ์นับแต่ระยะก่อนคลอด ระหว่างคลอดและภายหลังคลอด ให้มากที่สุด พร้อมทั้งทารก เด็กก่อนวัยเรียนและเด็กในวัยเรียนได้รับบริการทั้งด้านส่งเสริมสุขภาพ อนามัยและการรักษาโรคให้ถูกต้อง

2. ส่งเสริมให้แต่ละครอบครัวสามารถกำหนดขนาดครอบครัว หรือเว้นระยะการมีบุตรได้ตามสมควรใจซึ่งจะมุ่งดำเนินการในกลุ่มชนที่มีความจำเป็น อาทิ ผู้มีรายได้น้อย สุขภาพไม่ดี มีบุตรมากการดำเนินงานดังกล่าวคาดว่าจะยังผลให้สามารถลดอัตราการเพิ่มของประชากรลงประมาณร้อยละ 0.5

3. ส่งเสริมงานด้านโภชนาการ

- จะทำการผลิตและเผยแพร่อาหารที่มีคุณค่าทางโปรตีนและราคาประหยัด
- ยกระดับสถานะโภชนาการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กก่อนวัยเรียนในท้องถิ่น ชนบทและได้จัดตั้งศูนย์โภชนาการเด็กขึ้น
- ยกระดับสถานะทางโภชนาการในกลุ่มเด็กวัยเรียน โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งโครงการ โภชนาการ โรงเรียนขึ้น
- ทำการควบคุมโรคขาดสารอาหารอื่นๆ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)

สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นแผนจัดกรอบ "นโยบายแห่งชาติ" มีประเด็นสำคัญแตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกๆ คือ

1. เป็นแผนพัฒนาฯ ที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ภายใต้พื้นฐานของความมั่นคงแห่งชาติ โดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทางเศรษฐกิจให้ลดลงและมุ่งที่

จะเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมแก่คนส่วนใหญ่ในชาติมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นหลักอย่างที่เคยจัดทำมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3

2. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้เน้นถึงการปรับปรุงนโยบายเศรษฐกิจและสังคมหลายด้าน ที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหาเหล่านี้

การแก้ปัญหาเร่งด่วนจำเป็นจะต้องเร่งดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในช่วงแรก (ปี 2520-2521) ให้มีเสถียรภาพยิ่งขึ้นและการแก้ปัญหาค้นพื้นฐานที่สำคัญคือปัญหาทาง เศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ซึ่งจะต้องวางแผนแก้ไขควบคู่กันไปกับปัญหาเร่งด่วน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ให้มีความสำคัญต่อการพัฒนาเยาวชนมากขึ้นและมีความชัดเจน กว่าทั้งสามแผนฯ ที่กล่าวมาเพราะเน้นการกระจายการบริการสังคมให้ถึงมือประชาชนเพื่อ ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างผสมผสาน โดยเน้นการกระจายทางสังคม ทางด้าน การศึกษา ทางด้านสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์และด้านอาหารและโภชนาการเพื่อสนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้การแก้ปัญหาการว่างงานและลดอัตราการเพิ่มของประชากร ซึ่งกำหนดไว้ในการพัฒนาการศึกษา

ส่วนการพัฒนาด้านสวัสดิการสังคมได้กำหนดแนวทางและมาตรการในการแก้ไขกลุ่ม บุคคลที่มีปัญหา โดยเฉพาะเด็กและบุคคลวัยรุ่นที่มีปัญหาเช่น เด็กกำพร้าอนาถา เด็กจรจัด เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กพิการและทุพพลภาพ เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจและสังคมทำให้ครอบครัวไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง แนวทางและมาตรการในทางแก้ไขคือ ให้มีการสำรวจจำนวน เด็กที่มีปัญหาและต้องการความช่วยเหลือเพื่อรัฐจะได้จัดบริการให้เพียงพอ ส่วนการ สงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่นจะมุ่งให้สามารถช่วยตัวเองได้ เพื่อประกอบสัมมาอาชีพและ เป็นพลเมืองที่ดีต่อไป โดยสนับสนุนองค์การเอกชนที่จะเข้าร่วมงานและให้ความช่วยเหลือ

จากข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับงบประมาณการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับ ที่ 4 จะพบว่าได้จัดตั้งงบประมาณทางการศึกษาไว้สูงสุดคือ 95,285 ล้านบาท หรือร้อยละ 37.8 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมแก่คน ส่วนใหญ่ในชาติมากขึ้นพร้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

เมื่อเปรียบเทียบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 กับแผนพัฒนาฉบับที่ 3 จะเห็นว่าฉบับแผนการพัฒนาเยาวชนมากกว่าแผนพัฒนาฉบับที่ 3 เนื่องจากให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมมากขึ้น โดยสนับสนุนด้านการศึกษาไว้สูงถึง 95,285 ล้านบาท หรือถึงร้อยละ 37.8 สรุปได้ว่ารัฐบาลเริ่มเห็นความสำคัญของการพัฒนาเยาวชนซึ่งเป็นอนาคตของชาติมากขึ้นกว่าทุกแผนที่ผ่านมา

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

แผนพัฒนาฉบับที่ 5 ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเยาวชนและมีนโยบายชัดเจนกว่าทุกแผนที่ผ่านมาโดยเน้นการพัฒนาคุณภาพของประชากร การพัฒนาการศึกษา จัดให้มีศูนย์เยาวชนถึง 5 แห่ง ศูนย์ส่งเสริมการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจในสถานศึกษา 125 แห่ง หรือในชนบทให้มีศูนย์เยาวชนระดับอำเภอ 175 แห่ง ศูนย์ส่งเสริมการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจในโรงเรียน 175 แห่ง จัดกลุ่มเป้าหมายพิเศษในการพัฒนาสังคมโดยมีสำนักงานส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานอย่างจริงจังเร่งรัดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาเยาวชนให้มากขึ้น รัฐจึงมีนโยบายเป้าหมาย แผนงาน โครงการและหน่วยงานหลักในการพัฒนาเยาวชนคือ แผนโภชนาการแผนด้านสาธารณสุข แผนงานด้านสร้างเสริมสติปัญญา แผนงานด้านสื่อมวลชน และแผนงานด้านศึกษาและวิจัยสภาพปัญหาและสาเหตุ กลุ่มเป้าหมายที่สำคัญคือ เด็กและเยาวชนที่ยากจนในชนบท ในแหล่งเสื่อมโทรม และมีปัญหา

แผนพัฒนาฉบับที่ 5 เน้นถึงการพัฒนาเยาวชนโดยกำหนดเป็นนโยบายและเป้าหมายของแผนพัฒนามากกว่าทุกฉบับ เพราะการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าจะต้องกระทำพร้อมกันไม่ทุกด้านทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การพัฒนาดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จเพียงใดขึ้นอยู่กับคุณภาพของคนในชาติเป็นสำคัญ เด็กและเยาวชนจึงเป็นทรัพยากรและพลังสำคัญของชาติ การทุ่มเททรัพยากรเพื่อพัฒนาเด็กและเยาวชนจึงเป็นการลงทุนที่ได้ผลคุ้มค่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมเด็กและเยาวชนให้มีคุณภาพมีความรอบรู้ ทำงานเป็น แก้ปัญหาได้ มีจริยธรรมและสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้เป็นปกติสุข แผนฉบับที่ 5 จึงกำหนดแผนงาน โครงการและหน่วยงานหลักที่ดำเนินการในเรื่องเยาวชน

โดยสรุปแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรก (พ.ศ.2504-2509) ไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมและทรัพยากรมนุษย์ แต่เป็นการกำหนดนโยบายที่แฝงอยู่ในนโยบายสาธารณสุข การศึกษาและสังคมสงเคราะห์

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สอง (พ.ศ.2510-14) ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและได้เพิ่มความสำคัญในด้านสังคมมากขึ้น เช่น การพัฒนาเมืองและนคร การส่งเสริมอาชีพและการพัฒนาเยาวชน การคุ้มครองแรงงานสัมพันธ์ นโยบายด้านการศึกษานับเป็นการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ขณะเดียวกัน ได้ขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงทั้งประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สาม (พ.ศ.2515-19) ได้ตระหนักถึงความไม่สมดุลของการพัฒนา จึงเน้นความเสมอภาค ความรับผิดชอบต่อสังคม ความมั่นคงของประเทศ โดยส่งเสริมการศึกษาออกโรงเรียน การศึกษาที่เหมาะสมแก่ประชาชนตามท้องถิ่น ส่งเสริมอาชีพของประชาชนในชนบท ด้านการศึกษาในแผนนี้เน้นหนักในการสร้างโอกาสให้ประชาชนมีการศึกษามากขึ้น โดยขยายบริการการศึกษาในภาคบังคับให้พอเพียงกับความต้องการของเด็ก

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สี่ (พ.ศ.2520-24) รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนมากขึ้น ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาและความต้องการของเด็กและเยาวชนในชนบทโดยกระจายบริการทางด้านสังคมและวางแผนวางโครงสร้างทางสังคมเพื่อให้บริการพัฒนาในระยะยาว ได้แก่ การให้บริการทางการศึกษา สาธารณสุข การสาธารณสุขปศุสัตว์ การให้ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการให้สวัสดิการแก่ประชากรที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้

ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ห้า (พ.ศ.2525-29) ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเยาวชนมากกว่าแผนพัฒนาฉบับแรกๆ โดยวางนโยบายและเป้าหมายเกี่ยวกับเยาวชนเด่นชัดมากขึ้น คำนึงถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีต่อสภาพสังคมโดยส่วนรวมและต่อเยาวชนโดยตรง ด้วยเหตุนี้จึงมีกลุ่มเยาวชนเป้าหมายหลากหลายมากขึ้นกว่าแผนพัฒนาฉบับที่แล้วมาและมีการกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบต่อเยาวชนให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาของเยาวชนยังไม่ได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาลเท่าที่ควรแม้ว่าจะมีนโยบายแก้ไข ป้องกันและพัฒนาเยาวชน ดังจะเห็นได้จากปัญหายาเสพติด ปัญหาเยาวชน โสเภณี ปัญหาการว่างงาน ปัญหาแรงงานเยาวชนและปัญหาคุณธรรมของเยาวชนเป็นต้น การแก้ไข ป้องกันปัญหาและพัฒนาจึงมีแต่เพียงนโยบายที่ขาดความต่อเนื่อง ขาดความชัดเจน และขาดทิศทาง ซึ่งมีผลต่อการนำนโยบายเยาวชนไปปฏิบัติในขั้นต่อไป

7.2.2 การกำหนดแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเยาวชนไทย

การกำหนดนโยบายของรัฐไว้กว้างๆและคลุมเครือดังได้กล่าวข้างต้น ทำให้เกิดความยากลำบากต่อการวิเคราะห์หว่าอะไรคือ จุดมุ่งหมายที่ต้องการ ยากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามผล ในทางตรงกันข้ามอาจเป็นผลดีต่อผู้กำหนดนโยบายเพราะไม่ผูกมัดกับเป้าหมายใด โดยเฉพาะทำให้เกิดความคล่องตัวและมีผลในทางการเมืองในการจัดสรรผลประโยชน์แก่กลุ่มต่างๆ

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาเยาวชนนั้นนโยบายและแผนพัฒนาเยาวชนที่ผ่านมาเป็นเพียงแนวความคิดแบบครอบคลุมที่เกี่ยวกับเยาวชนเท่านั้น ความแตกต่างของแต่ละแผนคือ กลุ่มเป้าหมาย กลไกของรัฐที่นำนโยบายไปปฏิบัติและวิธีการที่แตกต่างไปในแต่ละนโยบายและแผนการ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ในสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (9 กุมภาพันธ์ 2502 - 8 ธันวาคม 2506) และจอมพลถนอม กิตติขจร (9 ธันวาคม 2506 - 7 มีนาคม 2512) มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ดังนั้นแนวทางการพัฒนาเยาวชนจึงมุ่งขยายการบริการด้านการศึกษาทุกระดับ และให้ความสำคัญด้านวิชาการและวิชาชีพทั้งส่วนกลางและภูมิภาค มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เชียงใหม่ ขอนแก่นและดำเนินการจัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ขึ้น เยาวชนในระบบโรงเรียนเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญของรัฐ

ส่วนกลไกของรัฐที่รับผิดชอบต่อเยาวชนโดยตรงในปี พ.ศ.2506 ได้แก่ คณะกรรมการศูนย์การศึกษาวิจัยปัญหาเยาวชน สภาวิจัยแห่งชาติมีหน้าที่เสนอแนะการดำเนินงานเกี่ยวกับเยาวชนให้แก่รัฐบาล และในปี พ.ศ.2508 สำนักงานเยาวชนแห่งชาติในสภาวิจัยแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติ คณะกรรมการฯทำหน้าที่รวบรวมผลการศึกษาและสามารถริเริ่มหรือดำเนินกิจกรรมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาวชน

ส่วนแผนพัฒนาฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) นโยบายในยุค จอมพลถนอม กิตติขจร มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกับแผนพัฒนาฉบับที่ 1 แนวทางการพัฒนาเยาวชนจึงเน้นส่งเสริมการผลิตระดับกลางประเภทช่างฝีมือ และแรงงานระดับสูงสาขาวิทยาศาสตร์อีกทั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงได้เปิดเป็นตลาดวิชาที่สำคัญในปี พ.ศ.2514 กลุ่มเยาวชนเป้าหมายไม่แตกต่างไปจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 แต่อย่างใด คือ มุ่งที่เยาวชนในระบบการศึกษา

กลไกของรัฐที่รับผิดชอบต่อเยาวชนโดยตรงในปี พ.ศ.2511 คือ คณะกรรมการร่างโครงการส่งเสริมเยาวชนแห่งชาติมีหน้าที่วางแผนระดับนโยบายและประสานงานร่วมกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อเสริมสร้างให้เยาวชนเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมเยาวชนแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านเยาวชน โดยตรง

แผนพัฒนาฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) อยู่ในระยะเวลาของผู้บริหารประเทศ 6 รัฐบาล คือ จอมพลถนอม กิตติขจร (18 ธันวาคม 2515-14 ตุลาคม 2516) นายสัญญา ธรรมศักดิ์ (14 ตุลาคม 2516-22 พฤษภาคม 2517 และ 27 พฤษภาคม 2517-5 กุมภาพันธ์ 2518) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (15 กุมภาพันธ์ 2518-6 มีนาคม 2518) ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (15 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน 2510-23 กันยายน 2519 และ 25 กันยายน 2519-6 ตุลาคม 2519) นายธานินทร์ กรัยวิเชียร (29 ตุลาคม 2519-20 ตุลาคม 2520) เป็นระยะเวลาที่แนวทางในการดำเนินงานพัฒนาเยาวชนขาดความต่อเนื่อง สาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ผู้บริการไม่ให้ความสนใจต่อปัญหาของเยาวชนอย่างแท้จริง และการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อย่างไรก็ตามรัฐบาลในขณะนั้นเริ่มมองเห็นปัญหาอันเนื่องมาจากการมุ่งพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว อาทิเช่น ปัญหาการว่างงาน การผลิตกำลังคนที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ความไม่สมดุลระหว่างเมืองและชนบท เป็นต้น การพัฒนาจึงขยายความสำคัญไปยังเยาวชนนอกระบบโรงเรียนเป็นครั้งแรก

คณะรัฐบาลแต่ละชุดมีแนวคิดและเป้าหมายในการพัฒนาเยาวชนแตกต่างกันไป ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การพัฒนาเยาวชนในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จึงไม่สามารถพัฒนาและแก้ปัญหาเยาวชนได้ โดยเฉพาะรัฐบาลชุดนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้มีคำสั่งให้ยุบเลิกสำนักงานส่งเสริมเยาวชนด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น และให้ยกเลิกระเบียบข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับองค์การและกิจกรรมนิสิตนักศึกษาและนักเรียนที่ประกาศใช้อยู่ และให้ระงับกิจการนิสิตนักศึกษาและนักเรียนในรูปแบบต่างๆ ทั้งหมด ยกเว้น กิจกรรมด้านกีฬา ศิลปวัฒนธรรม โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานศึกษา

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ช่วงที่ 2 และ 3 ระหว่างวันที่ 11 พฤศจิกายน 2520-มีนาคม 2523) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ช่วงที่ 1 และ 2 ระหว่างวันที่ 28 มีนาคม 2523-2530) สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมาก มีความไม่มั่นคงทางการเมือง ปัญหาทางสังคมเพิ่มมากขึ้น จำนวนการว่างงานเพิ่มขึ้นความไม่สมดุลระหว่างชนบทและเมืองทวีมากขึ้น การพัฒนาเด็กและเยาวชนถูกกำหนดไว้ในนโยบายการพัฒนาสังคม โดยเน้นเยาวชนนอกระบบโรงเรียน การติดยาเสพติดและสวัสดิภาพของเยาวชนในโรงงานอุตสาหกรรม

กลไกของรัฐที่รับผิดชอบต่อเยาวชนโดยตรงคือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นศูนย์วางแผนประสานงานติดตามประเมินผลและสนับสนุนงานด้านเยาวชนของหน่วยงานต่างๆ

การพัฒนาเด็กและเยาวชนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) มีความต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และกำหนดไว้ในบทการพัฒนาสังคม อย่างไรก็ตามนโยบายการพัฒนาเด็กและเยาวชนของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ.2523 พ.ศ.2526 และ พ.ศ.2529 ไม่แตกต่างกัน กลุ่มเป้าหมายที่รัฐให้ความสำคัญมากขึ้นคือเยาวชนในพื้นที่ชนบทยากจนรวมทั้งชุมชนแออัด เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทวีความรุนแรงต่อปัญหาทางสังคมเพิ่มขึ้น จำนวนการว่างงานเพิ่มขึ้น การเคลื่อนย้ายแรงงานเยาวชนจากชนบทสู่เมืองทวีจำนวนมากขึ้น ปัญหายาเสพติด สวัสดิภาพของเยาวชนในโรงงานอุตสาหกรรมและปัญหาสภาพจิตใจของเยาวชนที่รัฐจะต้องรีบแก้ไขอย่างจริงจัง

สำหรับกลไกของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรงต่อเยาวชนคือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรีและรัฐให้การสนับสนุนต่อภาคเอกชนในการพัฒนาเยาวชนไทยทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นในทุกรูปแบบ

7.2.3 การประเมินแนวทางเลือกและผลกระทบของนโยบาย

ปัญหาของเยาวชนควรศึกษาอย่างจริงจังว่าอะไรคือปัญหาที่มีผลกระทบต่อเยาวชนโดยรวม อะไรคือปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติและอะไรคือปัญหาแทรกซ้อนที่ไม่คาดคิดว่าจะเกิดขึ้นอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงจากสภาพเศรษฐกิจและสังคม เมื่อขาดการวิเคราะห์ปัญหาที่แท้จริงการกำหนดแผนการและโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์และเพื่อแก้ปัญหาให้ตรงเป้าหมายจึงเป็นไปได้ยาก ปัญหาของเยาวชนสรุปได้ดังนี้

ปัญหาทั่วไป	ปัญหาแทรกซ้อน	ปัญหาเฉพาะ
1. ปัญหาครอบครัวในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว	1. ผลกระทบจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม 1.1 ขาดสติปัญญา 1.2 ฟูมฟ้อ 1.3 การว่างงาน 1.4 การเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมือง	1. กลไกของรัฐ โครงการ/แผนงานต่างๆ 1.1 ขาดประสิทธิภาพ 1.2 ขาดประสิทธิภาพ
1.1 ปัญหาสภาพจิตใจของเยาวชน	1.5 อาชญากรรม	
1.2 ปัญหาคุณธรรมของเยาวชน	1.6 ความเสียเปรียบทางสังคม	

ปัญหาที่รัฐให้ความสำคัญคือ ปัญหาแทรกซ้อน เช่น ปัญหาการว่างงาน ยาเสพติด และแรงงานเยาวชน เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาภายนอกหรือเป็นปัญหาอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ส่วนปัญหาทั่วไปหรือปัญหาภายในครอบครัวเยาวชนถูกละเลยและการแก้ปัญหาที่ผ่านมา ภาครัฐเลือกแนวทางแก้ปัญหาคือใช้กฎหมายและกลไกรัฐเป็นเครื่องมือ ซึ่งขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ปัญหาแทรกซ้อนมีความสัมพันธ์กับปัญหาทั่วไปของเยาวชนอันเนื่องมาจากปัญหาครอบครัว ในสภาพสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัว ส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมคือ วัตถุนิยมเข้ามาแทนที่จิตนิยมซึ่งเป็นความผูกพันพื้นฐานของครอบครัวในสังคมไทยมาแต่เดิม ความผูกพันและความเคารพในครอบครัวมีอิทธิพลทั้งจากพุทธศาสนาและลัทธิขงจื้อ แต่ระบบทุนนิยมสามารถทำลายความผูกพันและความเคารพของสมาชิกในครอบครัวได้ ลูกไม่เคารพเชื่อฟังพ่อแม่ แต่เดิมครอบครัวไทยให้ความสำคัญต่อสมาชิกด้วยความรักและห่วงใย ความผูกพันเหล่านั้นเจือจางลงและถูกทดแทนด้วยวัตถุและเงินเป็นสำคัญ ค่านิยมไม่อยู่ที่จิตใจแต่อยู่กับเงินตราเป็นสำคัญ เยาวชนมีโอกาสสัมผัสโลกแห่งวัตถุมากขึ้นเพราะธุรกิจในระบบทุนนิยมสามารถแสวงหากำไรจากการลงทุนจากเยาวชน แต่เยาวชนได้อะไรจากธุรกิจเหล่านั้น

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาให้เข้าใจอย่างแท้จริงแล้วจะเห็นว่าแนวทางเลือกในการแก้ปัญหาของภาครัฐที่ใช้กฎหมายและกลไกรัฐเป็นเครื่องมือไม่ได้ผล ปัญหาเยาวชนมีเพิ่มมากขึ้น ภาครัฐควรวิเคราะห์หาแนวทางเลือกอื่น ๆ ในการแก้ปัญหาเพิ่มขึ้น โดยให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม สภาพแวดล้อม และสื่อต่างๆ ที่เปิดอย่างเสรีมากขึ้น

7.3 สรุป

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์นโยบายเยาวชนในเชิงมหภาคโดยเน้น 3 ประเด็นคือ ความชัดเจนของนโยบาย การกำหนดแนวทางในการพัฒนาและแก้ปัญหาเยาวชนและการประเมินแนวทางเลือกและผลกระทบของนโยบาย จากการศึกษาพบว่ารัฐบาลให้ความสำคัญต่อเยาวชนมากขึ้น โดยเฉพาะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ 5 แต่นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับเยาวชนมี

ความคล้ายคลึงกันกล่าวคือ เป็นนโยบายที่กว้าง คลุมเครือ ไม่มีการกำหนดนโยบายที่เด่นชัด ทั้งขาดความต่อเนื่องและขาดทิศทาง คณะรัฐบาลแต่ละชุดมีแนวทางและจุดเน้นในการพัฒนาเยาวชนแตกต่างกันไป ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง ส่วนการประเมินแนวทางเลือกและผลกระทบของนโยบายพบว่า รัฐให้ความสำคัญต่อปัญหาเยาวชนที่เป็นปัญหาแทรกซ้อนอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ปัญหายาเสพติด การว่างงาน การใช้แรงงานและความด้อยโอกาสในสังคม เป็นต้น ส่วนปัญหาทั่วไปซึ่งเป็นปัญหาภายในครอบครัวและเยาวชนเอง เช่น ปัญหาสภาพจิตใจ ปัญหาคุณธรรม ไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐมากนัก ดังนั้นแนวทางเลือกในการแก้ปัญหาที่ผ่านมาคือ ใช้กฎหมายและกลไกของรัฐเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเยาวชน ผลตามมาก็คือ ไม่สามารถแก้ปัญหาเยาวชนได้เนื่องจากปัญหาประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เป็นผลต่อเนื่องจากความไม่ชัดเจนของนโยบาย

7.4 คำถามท้ายบท

1. จงวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาหรืออุปสรรคที่นักวิเคราะห์เห็นนโยบายประสบอยู่เสมอในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของสังคมไทย
2. จงวิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญๆของนโยบายในทางสังคมและเศรษฐกิจของรัฐตามความเห็นของท่าน
3. ท่านคิดว่านโยบายเป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหรือการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นตัวกำหนดนโยบาย เพราะเหตุใดจงอธิบาย
