

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์: ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายเกี่ยวกับกลุ่มวัยรุ่น Social Development and Human Security Policy Analysis: A Case Study of Adolescence Policy

สุรสิทธิ์ วชิรขจร, Ph.D.* Surasit Vajirakachorn

จักรกฤษณ์ usนิตพิฑุงการ, Ph.D.** Chakrit Naranitiphdungkarn

สากล จริยวิทยานนท์, Ph.D.*** Sagol Jariyavidyanont

จิระพร บุรณสิน**** Jiraporn Buranasin

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาพฤติกรรมของวัยรุ่นไทยในปัจจุบัน 2) ศึกษาแนวคิด นโยบาย แผนงาน โครงการ และการปฏิบัติของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายข้าราชการ 3) ศึกษาเปรียบเทียบสภาพปัญหา แนวคิด นโยบาย แผนงาน โครงการ และการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาวัยรุ่นของประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ และ 4) นำผลของการศึกษาวิเคราะห์มาจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายสาธารณะเกี่ยวกับวัยรุ่นที่เหมาะสม ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้อาศัยข้อมูลจากผลงานวิชาการ เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสือราชการ กฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนเอกสารนโยบาย แผนงาน โครงการ และรายละเอียดขอบเขตการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลการศึกษาจากต่างประเทศ ประกอบกับการระดมสมองจากกลุ่มผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและในภูมิภาค 4 ภาค โดยเจาะจงภาคละ 2 จังหวัด พร้อมทั้งได้ใช้แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ซึ่งผลการศึกษาโดยสรุป พบว่า ปัญหาพฤติกรรมวัยรุ่นที่ปรากฏมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ ปัญหาวัฒนธรรมเลียนแบบ รองลงมา ได้แก่ ปัญหาความรุนแรง ปัญหาพฤติกรรมทางเพศ การติดสารเสพติด และการใช้เทคโนโลยีอย่างไม่เหมาะสม และพบปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์ของเด็กและวัยรุ่นตามนโยบายแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว (พ.ศ. 2545-2554)

* รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** ศาสตราจารย์ อธิการบดีสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**** อาจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ไม่ชัดเจน รัฐบาลไม่มีการกำหนดนโยบายเชิงรุก เน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การกำหนดนโยบายเป็นการกำหนดนโยบายจากเบื้องบน โครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบขาดเอกภาพ และขาดการมีส่วนร่วมจากวัยรุ่นและผู้ปกครอง

สำหรับข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย 1) ควรมีการยกฐานะของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์เยาวชน และสำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็กให้เป็นหน่วยงานระดับกรม เพื่อให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น 2) ควรมีการบูรณาการนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้เหลือเพียงนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์หลักเพียงแผนเดียว 3) ควรมีการส่งเสริมบทบาทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาวัยรุ่น 4) ควรมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการดำเนินงานโดยอาศัยแนวคิดด้านการตลาดจากภาคเอกชนมาใช้ 5) ควรมีการรณรงค์ในเชิงกว้างเพื่อสร้างความตระหนักและการยอมรับให้เกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน 6) โครงการสภาเด็กและเยาวชนจังหวัดซึ่งถือเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่วัยรุ่นและเยาวชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาควรได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง 7) รัฐควรให้โอกาสวัยรุ่นที่กระทำผิดหรือเกิดความผิดพลาดในชีวิตให้มีโอกาสอยู่ในสังคมได้ 8) รัฐควรจัดให้มีโครงการหรือช่องทางที่จะรับฟังเสียง (ความคิดเห็น) จากวัยรุ่นหรือสร้างช่องทางเพื่อกระตุ้นเตือนหรือให้ความรู้แก่วัยรุ่นในเรื่องต่าง ๆ 9) ควรมีการสั่งการให้จังหวัดทุกจังหวัดวิเคราะห์ หรือ X-ray ปัญหาของตนอย่างจริงจัง

คำสำคัญ: การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ วัยรุ่น ปัญหาวัยรุ่น ปัญหาสังคม กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

Abstract

The objectives of the study were (1) to investigate the behaviors of Thai Adolescents at present, (2) to examine the ideas, policies, plans, projects and solutions of the government and civil servants, (3) to compare the problems, ideas, Policies, plans, projects, practices, or solutions between Bangkok and other regions of the country, and (4) to use the findings as a guideline to make a proposal concerning public policy development on adolescences. The research team collected the data from academic publications, research papers, theses and dissertations, newspapers, journals, laws and regulations, government documents, including documents about policies, plans, projects, details of the scope of work of related agencies and reports on overseas study tours. Also brainstorming was carried out to get the ideas from related parties in Bangkok and two purposively selected provinces from each of

the four regions. A questionnaire was employed to collect the primary data. It was found that the five top adolescence problems were cultural imitation, followed by violence, sexual behavior, drug addiction, inappropriate use of technology. Some important problems concerning public policy and practice were an dignity of the definition of desirable characteristics of children and adolescences in accordance with the long-term national children and adolescence development policy (2002-2001). The government did not have a proactive policy but focused on solving unexpected problems. The policy was set up from the top administrative level. There was lack of unity in the structure of the organization responsible for the task. Also, there was a lack of participation from adolescences and their parents.

The following recommendations were made: 1) The Office of Adolescence Promotion and Protection and the Office of Children Promotion and Protection should be upgraded to be departments; 2) All the policies and strategies should be integrated into one major policy or strategic plan; 3) Local administrative organizations should be promoted to participate in solving child and adolescence problems seriously; 4) The marketing concepts of the private sector should replace the traditional operation; 5) A broad campaign should be launched to make all parties concerned realize the importance of the problems and thus join together to solve them; 6) The provincial children and adolescence council, which provides an arena for adolescences and children to participate in solving their problems, should receive adequate financial support in operation; 7) The government should give the delinquent an opportunity to return to society and live a normal life; 8) The government should have a project or a channel to listen to adolescences' opinions, or to build a channel to give adolescences warnings and advice as well as knowledge in different areas; 9) All the provinces should be ordered to analyze or to X-ray adolescence problems seriously.

Keywords: *Public Policy Analysis, Adolescence, Adolescence Problem, Social Problem, Ministry of Social Development and Human Security*

I บทนำ

หลักการและเหตุผล

จากผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยในช่วง 5 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะหลังจากที่ประเทศไทยเริ่มมีการนำเอาระบบแผนพัฒนามาใช้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ส่งผลให้สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา เกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และความได้เปรียบด้านแรงงานราคาถูกของประเทศมาใช้ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และขยายฐานการผลิต ซึ่งผลจากการพัฒนาที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และจิตใจของประชาชนโดยรวม ทั้งในด้านบวกและด้านลบ กล่าวคือ แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้น แต่การเติบโตดังกล่าว นอกจากจะต้องแลกด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่ร่อยหรอ และเสื่อมโทรมลงไปเป็นอย่างมากแล้ว ในขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อคุณภาพ และประสิทธิภาพโดยรวมของการพัฒนาประเทศ เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคม ความเหลื่อมล้ำของรายได้ ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยกับคนจนมีมากขึ้น นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมที่เน้นวัตถุนิยมยังได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงค่านิยม และมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรมของคน และทำให้เกิดปัญหาทางด้านศีลธรรม และปัญหาสังคมต่าง ๆ ตามมา

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลกระทบต่อทุกส่วนของสังคม นับตั้งแต่ครอบครัวซึ่งเป็นหน่วยสังคมที่เล็กที่สุด โครงสร้าง และวิถีการดำเนินชีวิตในครอบครัวเริ่มเปลี่ยนไป พ่อแม่จะต้องขวนขวายแข่งขันกันทำงานเพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัวโดยการออกไปทำงานนอกบ้านมากขึ้น โอกาสที่จะมีเวลาเอาใจใส่อบรมเลี้ยงดูบุตรมีน้อยลง ส่วนเด็กนอกจากจะต้องพบกับสภาพการอบรมเลี้ยงดูในครอบครัวที่พ่อแม่ไม่มีเวลาให้แล้ว ยังจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมในสังคมที่มีสิ่งกระตุ้นมอมเมาหรือผลักดันให้เด็กก้าวไปในทางเสื่อมอีกด้วย จากรายงานสถานการณ์เด็กและเยาวชนไทย พ.ศ. 2546-2547 ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ, 2548: สรุปสำหรับผู้บริหาร) พบข้อมูลที่สะท้อนภาพปัญหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนหลายประการ อาทิเช่น พบว่าวัยรุ่น อายุ 15-17 ปี มีเพศสัมพันธ์โดยสมัครใจทั้งชายและหญิง วัยรุ่นกลุ่มอายุ 13-19 ปี มีการสูบบุหรี่เพิ่มขึ้น เกิดค่านิยมบริโภควัตถุ พึ่งพาใช้ยาเกินตัว เป็นต้น

โดยที่เด็กวัยรุ่น ถือเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีค่าของประเทศ วัยรุ่นเป็นวัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งใน 2 สถานะ (คณะกรรมการพัฒนาการศึกษาอบรมและดูแลเด็กวัยรุ่น, 2535: 5-8) กล่าวคือ ในสถานะแรก วัยรุ่นเป็นวัยของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ช่วงวัยรุ่น ถือเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของชีวิต เพราะเป็นวัยของการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ ปัญญา อารมณ์ และสังคม เด็กวัยรุ่นต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับตัวเองในด้านร่างกาย

เช่น รูปร่างลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไป ในด้านจิตใจ พบว่าวัยรุ่นเป็นวัยที่มีความอยากรู้ อยากเห็น อยากเล่น อยากลอง มีความต้องการค้นหาเอกลักษณ์ของตนเอง ในด้านพฤติกรรมทางสังคม เด็กวัยรุ่นจะเริ่มแยกตัวเป็นอิสระจากครอบครัว และให้ความสำคัญกับเพื่อนมากขึ้น และในประการสุดท้าย คือ วัยรุ่นเป็นกลุ่มคนที่มีความละเอียดอ่อนทางด้านจิตใจสูง เป็นวัยที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดปัญหาทางจิตใจ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ เช่น การใช้สารเสพติด ปัญหาการมีเพศสัมพันธ์ ก่อนวัยอันควร หรือการตั้งครรภ์ นอกจากนี้แล้ว ในสถานะที่สอง วัยรุ่นเป็นบุคคลกลุ่มใหญ่ (ประมาณ 10 ล้านคน) ที่จะมียุทธศาสตร์สูงในการพัฒนาประเทศ เป็นผู้สืบทอดมรดกวัฒนธรรม และภูมิปัญญาจากคนรุ่นก่อน เป็นผู้ที่กำลังจะก้าวขึ้นมามียุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างมากในระยะเวลาอันใกล้ ดังนั้น การส่งเสริมและพัฒนาเด็กวัยรุ่นอย่างถูกต้องเหมาะสมจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะวัยรุ่นนับได้ว่าเป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศในอนาคต

ด้วยสภาพปัญหา และความสำคัญของกลุ่มวัยรุ่นดังกล่าวแล้ว คณะผู้วิจัยจึงสนใจที่จะวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์: ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายเกี่ยวกับวัยรุ่น เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงสภาพ และขอบเขตของปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวนโยบาย และขอบเขตการดำเนินงานของภาครัฐในเรื่องดังกล่าวว่ามีความครอบคลุมประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้ในการพัฒนา และ/หรือปรับปรุงแนวนโยบายของภาครัฐให้มีความครอบคลุม และสนองตอบต่อปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมของวัยรุ่นไทยในปัจจุบันทั้งในแง่บวก คือ สิ่งที่ดีที่พึงประสงค์ และในแง่ลบ คือ สิ่งที่สร้างปัญหาให้แก่ตนเอง ครอบครัว และสังคม
2. เพื่อศึกษาแนวคิด นโยบาย แผนงาน โครงการ และการปฏิบัติของฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายข้าราชการ เกี่ยวกับการสร้างวัยรุ่นไทยให้อยู่ในสภาพที่พึงประสงค์ ตลอดจนความสำเร็จ ช่องว่าง และข้อขัดขัดระหว่างผลงานกับปัญหาที่คงอยู่และเกิดขึ้นใหม่
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสภาพปัญหา แนวคิด นโยบาย แผนงาน โครงการ และการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาวัยรุ่นของประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ ว่ามีความเหมือน หรือแตกต่างจากสภาพปัญหาและแนวนโยบายของหน่วยงานภาครัฐของไทย
4. เพื่อนำผลของการศึกษาวิเคราะห์มาจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายสาธารณะเกี่ยวกับวัยรุ่นที่เหมาะสม และหนทางที่จะทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผล และประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

ขอบเขตการศึกษา

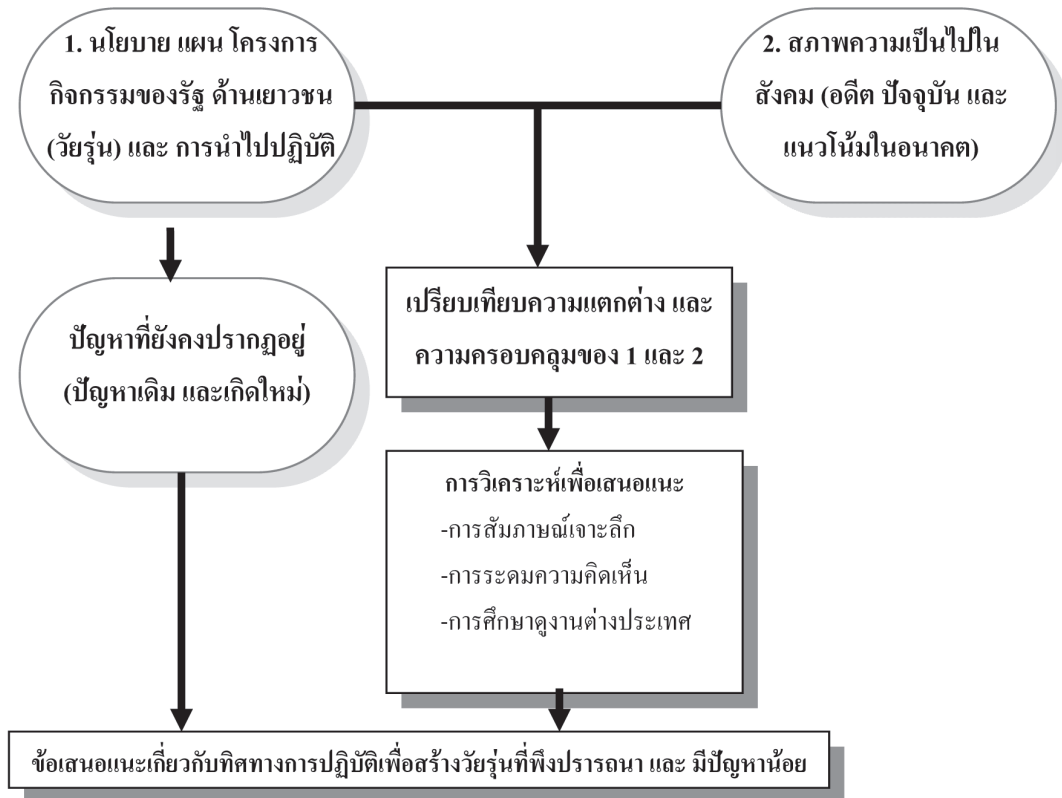
1. ด้านเนื้อหา จะครอบคลุม เนื้อหาเกี่ยวกับสถานการณ์ของวัยรุ่นด้านหนึ่ง และด้านความพยายามของภาครัฐ และภาคเอกชนที่จะพัฒนาวัยรุ่น ตลอดจนป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไปอีกด้านหนึ่ง
2. ด้านเป้าหมาย จะครอบคลุมวัยรุ่นไทยที่มีอายุตั้งแต่ 13 ถึง 25 ปี ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย รวมทั้งจะเน้นการระดมความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างอันได้แก่ กลุ่มประชาคม ตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และตัวแทนกลุ่มวัยรุ่นในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศไทย
3. ด้านช่วงเวลา จะทบทวนเนื้อหาทั้งสองด้าน ในปัจจุบันและย้อนไปถึงปี พ.ศ. 2546
4. ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบ เน้นหนักเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ส่งเสริม และแก้ไขปัญหาของวัยรุ่นไทยในปัจจุบัน

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาค้างนี้ คณะผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดหลักเกี่ยวกับการศึกษากระบวนการนโยบายซึ่งตามความเห็นของ Bullock และคณะ (1983: 4-9) จะแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ

1. การก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation)
2. การหยิบยกปัญหาขึ้นมาพิจารณาโดยผู้มีอำนาจ (Policy Agenda)
3. การกำหนดนโยบายและพิจารณารับรองหรืออนุมัติให้ใช้ (Policy Formulation and Adoption)
4. การปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Implementation)
5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

โดยจะเน้นการศึกษาใน 3 ขั้นตอนหลักตามแนวคิดการพัฒนานโยบาย (Policy Development) ประกอบด้วย ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2524: 21-22) ซึ่งผลจากการศึกษาวิเคราะห์ใน 3 ขั้นตอนนี้จะถูกนำไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายที่ยังมีข้อบกพร่องหรือไม่ถูกต้องอยู่ รวมทั้งได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายเชิงเสนอแนะ (Policy Analysis) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539: 29-31) มาประกอบในการศึกษา โดยเน้นประเด็นหลักในการศึกษา 2 ส่วน คือ สภาพปัญหาและพฤติกรรมของวัยรุ่นไทยในปัจจุบัน และศึกษาถึงนโยบาย แผน โครงการ และกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มวัยรุ่น โดยจะนำข้อมูลทั้งสองส่วนมาเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างและความสอดคล้องครอบคลุมในส่วนของนโยบาย แผน โครงการ และกิจกรรมภาครัฐ และปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อนำผลการศึกษาเปรียบเทียบมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง หรือกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกลุ่มวัยรุ่นให้มีประสิทธิภาพ ตามกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

วิธีการศึกษา

1. แหล่งและที่มาของข้อมูล

ในการศึกษาในครั้งนี้จะแบ่งลักษณะของข้อมูลเป็น 4 ส่วน คือ ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการศึกษาดูงานในต่างประเทศ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Depth Interview) และการระดมความคิดเห็นในลักษณะของการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

(1) **ข้อมูลเอกสาร** ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมศึกษา วิเคราะห์ผลงาน วิชาการ เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสือราชการ กฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนเอกสารนโยบาย แผนงาน โครงสร้าง และขอบเขตการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) **ข้อมูลจากการศึกษาดูงานในต่างประเทศ** ได้แก่ การศึกษาดูงานในประเทศอังกฤษ และนิวซีแลนด์ ซึ่งถือเป็นประเทศที่ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นประเทศที่มีนโยบาย สาธารณะและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนา และ/หรือการแก้ไขปัญหาวัยรุ่นได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับปรุงนโยบาย และวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

(3) *ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก* ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาวัยรุ่น อันได้แก่ ข้าราชการทั้งในส่วนกลาง และภูมิภาคที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มวัยรุ่น นักการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น กลุ่มนักวิชาการ ตัวแทนกลุ่มผู้ประกอบการ และตัวแทนกลุ่มวัยรุ่น

(4) *ข้อมูลจากการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรผู้เกี่ยวข้องในลักษณะของการประชุมกลุ่มย่อย* ได้แก่ การร่วมระดมสมองเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาวัยรุ่นจากนักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนกลุ่มผู้ประกอบการและกลุ่มวัยรุ่นเพื่อร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน และการพัฒนาโยบายเกี่ยวกับปัญหาวัยรุ่น

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

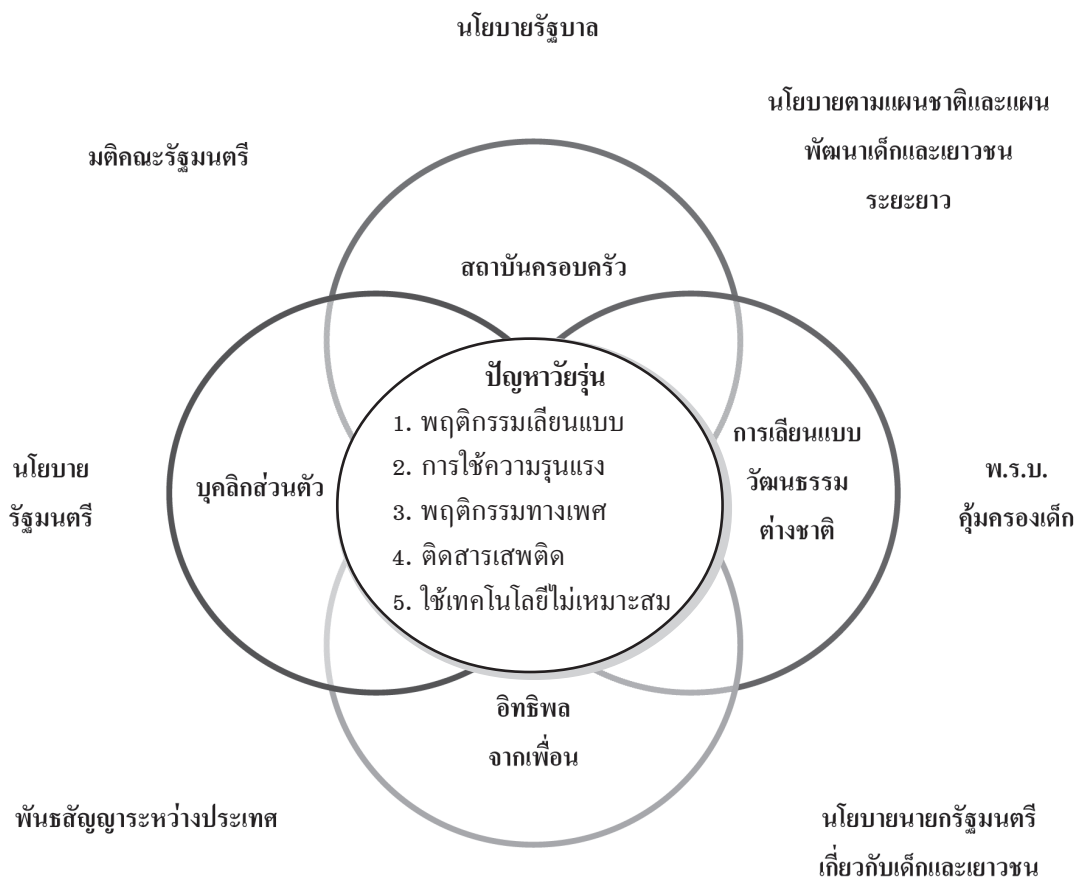
จากที่กล่าวถึงแหล่งและที่มาของข้อมูลเพื่อใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของกลุ่มวัยรุ่นในส่วนที่ผ่านมา ต่อไปนี้จะกล่าวถึงประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่จะใช้ในการศึกษา ซึ่งจะเน้นเฉพาะในส่วนของการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการประชุมกลุ่มย่อย

1) *ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก* เพื่อรับทราบความคิดเห็น แนวโน้มข้อจำกัดของนโยบาย และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาและ/หรือการแก้ไขปัญหาวัยรุ่น การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จะดำเนินการโดยการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เฉพาะกลุ่มบุคลากรผู้เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ข้าราชการทั้งในส่วนกลาง และภูมิภาคที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มวัยรุ่น นักการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น กลุ่มนักวิชาการ ตัวแทนกลุ่มผู้ประกอบการ และตัวแทนกลุ่มวัยรุ่น จำนวนทั้งสิ้น 50 คน

2) *ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย* เพื่อรับทราบความคิดเห็น แนวโน้มข้อจำกัดของนโยบาย และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาและ/หรือการแก้ไขปัญหาวัยรุ่น จะดำเนินการโดยการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เฉพาะกลุ่มบุคลากรผู้เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ข้าราชการทั้งในส่วนกลาง และภูมิภาคที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มวัยรุ่น นักการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น กลุ่มนักวิชาการ ตัวแทนกลุ่มผู้ประกอบการ และตัวแทนกลุ่มวัยรุ่น โดยจะจัดทั้งสิ้น 9 ครั้ง ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และในภูมิภาค 4 ภาค ภาคละ 2 จังหวัด รวม 8 ครั้ง (เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน อุบลราชธานี อำนาจเจริญ ลพบุรี ชลบุรี สงขลา และพัทลุง) โดยมีกลุ่มเป้าหมายในการประชุมกลุ่มย่อยครั้งละ 100 คน

II ผลการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง “การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์: ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายเกี่ยวกับกลุ่มวัยรุ่น” คณะผู้วิจัยได้อาศัยข้อมูลจากผลงานวิชาการ เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสือราชการ กฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนเอกสารนโยบาย แผนงาน โครงการ และรายละเอียดขอบเขตการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาดูงานจากต่างประเทศ ประกอบกับการระดมสมองจากกลุ่มตัวอย่างอันได้แก่ กลุ่มประชาคม ตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และตัวแทนกลุ่มวัยรุ่นในพื้นที่กรุงเทพมหานครและในภูมิภาค 4 ภาคโดยเจาะจงภาคละ 2 จังหวัด พร้อมทั้งได้ใช้แบบสอบถาม และการบันทึกเทปผลการประชุมเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ซึ่งคณะผู้วิจัยขอเสนอผลการศึกษาในประเด็นที่สำคัญตามแผนภูมิต่อไปนี้

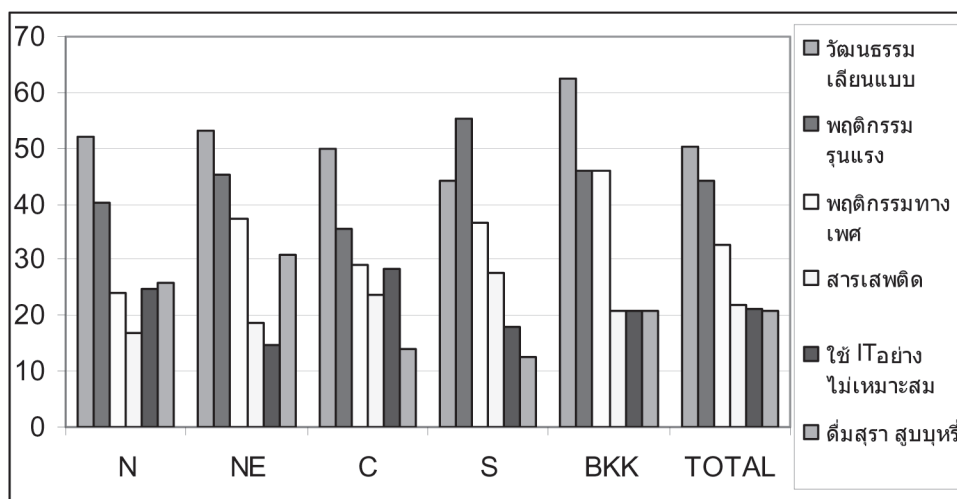


แผนภูมิที่ 2 แสดงปัญหา สาเหตุ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาวัยรุ่นของไทย

สภาพปัญหา สาเหตุ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาของวัยรุ่นในสังคมไทย

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโดยการเก็บข้อมูลจากการสอบถามผู้เข้าร่วมประชุมระดมสมอง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคละ 2 จังหวัด รวม 8 จังหวัด และ กรุงเทพมหานคร โดยสามารถสรุปข้อมูลพฤติกรรมที่ดีของวัยรุ่นไทยในปัจจุบัน ได้แก่ กล้าคิด กล้าแสดงออกซึ่งความรู้ความสามารถมากขึ้น มีความคิดสร้างสรรค์ เชื้อมั่นในตนเอง มีพฤติกรรมดี รู้จักแบ่งเวลาทำกิจกรรมที่มีประโยชน์

สำหรับข้อมูลพฤติกรรมที่เป็นปัญหาของวัยรุ่นไทยในปัจจุบัน คณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลจากการสอบถามผู้เข้าร่วมประชุมระดมสมองประกอบด้วยกลุ่มวัยรุ่นและกลุ่มผู้ใหญ่ที่มีประสบการณ์การทำงานเกี่ยวข้องกับวัยรุ่นทั้งในระดับวางแผนและระดับปฏิบัติ จำนวนทั้งสิ้น 793 คน ประกอบด้วยภาคเหนือ 178 คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 203 คน ภาคกลาง 194 คน ภาคใต้ 191 คน และกรุงเทพมหานคร 27 คน ทั้งนี้เมื่อให้ผู้เข้าร่วมระดมสมองบรรยายพฤติกรรมของวัยรุ่นไทยในปัจจุบันโดยรวม เมื่อนำมาวิเคราะห์เนื้อหา พบว่า ประเด็นที่ผู้เข้าร่วมประชุม ได้สะท้อนให้เห็นมากที่สุด และค่อนข้างสอดคล้องกันทุกภาค ได้แก่ เรื่องวัฒนธรรมเลียนแบบ (ร้อยละ 50.3) รวมทั้งความฟุ่มเฟือย การแต่งกายไม่เหมาะสม การขาดจิตสำนึกในความเป็นไทย และการเลียนแบบการนำเสนอของสื่อต่าง ๆ รองลงมา ได้แก่ ประเด็นความรุนแรง (ร้อยละ 44.3) ซึ่งรวมทั้งพฤติกรรมรุนแรงทะเลาะวิวาท ขาดสัมมาคารวะ ขาดการสำรวมกิริยา คือ เกเร พุดบด อารมณ์หงุดหงิด ใจร้อน สมาริถัน ขาดวินัย ขาดจริยธรรม และขาดความรับผิดชอบ ประเด็นพฤติกรรมทางเพศ (ร้อยละ 32.7) ได้แก่ วัยรุ่นสนใจเรื่องเพศ มั่วสุมทางเพศ ขายบริการทางเพศ และมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร การติดสารเสพติด (ร้อยละ 21.8) โดยพบว่าภาคใต้สอดคล้องกับภาพรวม (ร้อยละ 27.6) สำหรับภาคเหนือพบผลในประเด็นนี้เป็นลำดับที่ 5 ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือในประเด็นนี้เป็นลำดับที่ 7 และการใช้เทคโนโลยีอย่างไม่เหมาะสม ได้แก่ ติดเกม สื่อลามก รวมทั้งการใช้โทรศัพท์นาน (ร้อยละ 21.1) และผู้เข้าร่วมประชุมในภาคกลางแสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้สูงกว่าภาคอื่น นอกจากนี้ ยังมีประเด็นอื่น ๆ ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกันได้แก่ การดื่มสุรา สูบบุหรี่ (ร้อยละ 20.9) มีการทำผิดกฎหมาย มั่วสุมกับเพื่อน ไม่ตั้งใจเรียน ขาดระบบการคิดวิเคราะห์ ห่วงไกลศาสนา และขาดการดูแลสุขภาพ (แผนภูมิที่ 3)

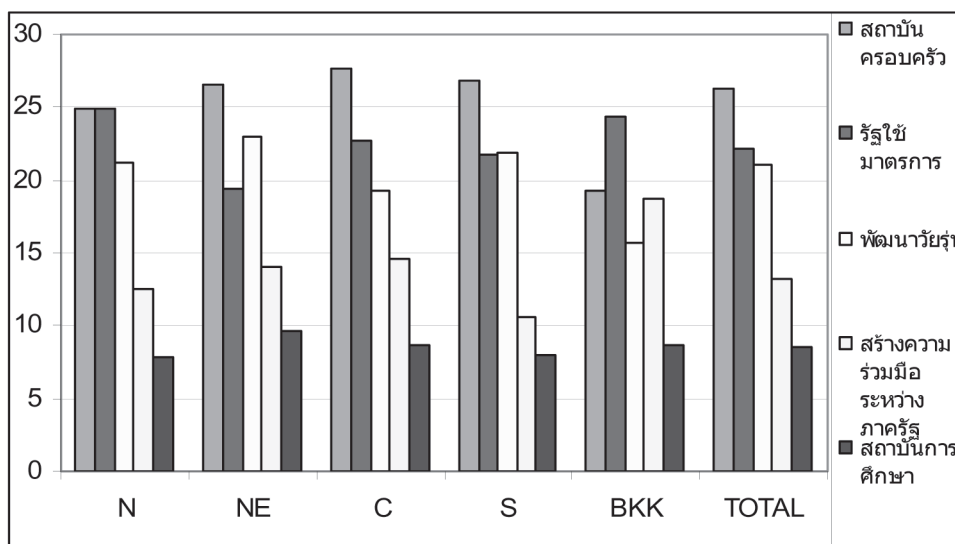


แผนภูมิที่ 3 เปรียบเทียบพฤติกรรมที่มีปัญหาของวัยรุ่นไทยในปัจจุบันที่สำคัญภาพรวมและรายภาค

เมื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมจัดลำดับความสำคัญของสภาพปัญหาวัยรุ่นที่สมควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนพบผลการจัดลำดับความสำคัญ 5 ลำดับแรก ได้แก่ พฤติกรรมรุนแรง ใช้เทคโนโลยีไม่เหมาะสม ดื่มสุรา สูบบุหรี่ พฤติกรรมทางเพศ และสารเสพติด

นอกจากนี้แล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ให้ผู้เข้าร่วมประชุมระดมสมองระบุสาเหตุของปัญหาวัยรุ่นที่ได้จัดลำดับจำนวน 5 ลำดับ พบว่า สาเหตุที่สำคัญสำหรับปัญหาวัยรุ่นทุกปัญหาที่ได้จัดเรียงลำดับไว้ คือ เกิดจากสถาบันครอบครัวมีปัญหา ไม่ได้เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับวัยรุ่น ไม่เข้าใจวัยรุ่น รองลงมา ได้แก่ เรื่องบุคลิกภาพส่วนตัวของวัยรุ่น ซึ่งเป็นวัยที่อยากรู้อยากลอง มีค่านิยมที่ผิด รวมทั้งการขาดจิตสำนึกที่ดี การไม่รู้จักใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ ขาดความรับผิดชอบ การเลียนแบบวัฒนธรรมต่างชาติ และอิทธิพลจากเพื่อน

สำหรับความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมระดมสมองเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาระดับวัยรุ่น พบว่า ทุกประเด็นปัญหาผู้เข้าร่วมประชุมฯ มีความเห็นสอดคล้องกัน ได้แก่ ร้อยละ 26.2 เห็นสมควรแก้ไขสถาบันครอบครัว ในการเป็นแบบอย่างที่ดี ให้ความรักความอบอุ่น ดูแลเอาใจใส่ จัดกิจกรรมร่วมกัน ตักเตือน และชี้แนะในการดำรงชีวิตในสังคม เป็นต้น รองลงมา ได้แก่ ร้อยละ 22.1 เสนอการใช้นโยบายการภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย การควบคุมการเพิ่มมาตรการหรือบทลงโทษ ตลอดจนสร้างระบบตรวจสอบปัญหาเบื้องต้น ร้อยละ 21.1 เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาวัยรุ่น ในด้านการพัฒนาความคิดเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตและปลูกฝังจิตสำนึกในทางที่ดี ร้อยละ 13.2 เสนอให้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่กล่าวถึงสถาบันต่าง ๆ ควรมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ได้แก่ สถาบันการศึกษา สังคม สถาบันศาสนา และสื่อควรเป็นแบบอย่างที่ดีด้วย (แผนภูมิที่ 4)



แผนภูมิที่ 4 เปรียบเทียบแนวทางแก้ไขปัญหายูวชนไทยในปัจจุบันที่สำคัญภาพรวมและรายภาค

ท้ายสุดคณะผู้วิจัยได้สรุปแนวทางแก้ไขปัญหายูวชนที่รวบรวมจากผลการประชุมระดมสมอง 9 จังหวัด พบประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

- 1) เห็นสมควรปรับปรุงสถาบันครอบครัว ในการเป็นแบบอย่างที่ดี ให้ความรักความอบอุ่น ดูแลเอาใจใส่ จัดกิจกรรมร่วมกัน ตักเตือน และชี้แนะในการดำรงชีวิตในสังคม
- 2) การใช้มาตรการภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย การควบคุม การเพิ่มมาตรการหรือบทลงโทษ ตลอดจนการสร้างระบบตรวจสอบปัญหาเบื้องต้น
- 3) ควรมีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาวัยรุ่นในด้านการพัฒนาความคิดเกี่ยวกับการดำเนินชีวิต และปลูกฝังจิตสำนึกในทางที่ดี
- 4) การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
- 5) สถาบันการศึกษาควรมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาเพิ่มมากขึ้น
- 6) ควรมีการปรับปรุงสื่อให้สามารถเป็นแบบอย่างที่ดี
- 7) สถาบันศาสนาควรมีบทบาทในการแก้ปัญหามากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับปัญหายูวชน

นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับวัยรุ่นหรือเยาวชนในประเทศไทยจะมาจากแหล่งสำคัญหลายแหล่ง ดังนี้

1. นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา ในระยะที่ผ่านมาเป็นสมัยของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอนโยบายต่อรัฐสภาสองสมัย คือ สมัยแรกเมื่อปี พ.ศ. 2544 และสมัยหลังเมื่อปี พ.ศ. 2548 ในส่วนที่เกี่ยวกับวัยรุ่นและเยาวชนนั้น ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล

เมื่อปี พ.ศ. 2544 ได้กำหนดเป็นหัวข้อย่อยหัวข้อหนึ่งชื่อว่า “นโยบายด้านเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ” แต่ในเนื้อหานั้นมีแต่กล่าวถึงเรื่องครอบครัวเป็นสำคัญไม่มีส่วนใดที่กล่าวถึงวัยรุ่นหรือเยาวชนโดยตรงเลย ส่วนคำแถลงนโยบายของรัฐบาลครั้งที่สองนั้นก็ได้นำเรื่องวัยรุ่นเป็นหัวข้อหลักเช่นเดียวกับนโยบายเดิม แต่ได้เลือกใช้หัวข้อ “นโยบายด้านคนและสังคมที่มีคุณภาพ” เป็นหัวข้อหลักแทน

จากหัวข้อหลักในการแถลงนโยบายครั้งแรกของนายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ก็คือ “นโยบายด้านเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ” ที่มีการระบุว่า “รัฐบาลมีนโยบายในการสร้างครอบครัวให้อบอุ่น และเข้มแข็ง เป็นพื้นฐานในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและเป็นภูมิคุ้มกันจากปัญหาสังคมแก่สมาชิกทุกวัยในครอบครัว ดังนี้

จัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน โดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรในชุมชนให้คำปรึกษาและบริการต่าง ๆ เกี่ยวกับครอบครัว ทั้งด้านสุขภาพและด้านการวางแผนและแก้ไขปัญหาครอบครัว”

ส่วนครั้งที่สองนั้น รัฐบาลไม่ได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับวัยรุ่นหรือเยาวชน แต่มีการกล่าวถึง “การวางแผนเสริมสร้างเด็ก” เพื่อให้มีความรู้และจริยธรรม เริ่มตั้งแต่เด็ก “แรกเกิด” อันเป็นแนวคิดของนายกรัฐมนตรีเมื่อไปเปิดงานวันเด็ก และนำมาใส่ไว้ในหัวข้อ การพัฒนาคนและสังคม เท่านั้น

2. นโยบายที่มาจากรัฐมนตรี ในกรณีของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นั้นในสมัยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีที่รับผิดชอบจำนวน 4 ท่าน ดังนี้

- รัฐมนตรีอนุรักษ จุริมาศ มีโครงการต่าง ๆ เช่น จัดระเบียบหอพัก การพัฒนาศักยภาพเยาวชน โครงการคลังสมองท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน และการเริ่มงานด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีการจัดทำ MOU ระหว่างประเทศไทย-กัมพูชาขึ้นมาก่อน

- รัฐมนตรีสรรรรถ กลิ่นประทุม รับช่วงงานการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งนี้เนื่องจากในขณะนั้นองค์การสหประชาชาติได้ยกเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญและได้ขอความร่วมมือจากรัฐบาลไทยโดยตรง ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทางประเทศที่มีการค้าและประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์

- รัฐมนตรีประชา มาลีนนท์ เน้นการจัดระเบียบสังคม และเน้นการจัดตั้ง “ศูนย์ประชานิยม” ให้เป็นศูนย์รับแจ้งปัญหาเกี่ยวกับกิจการของกระทรวง

- รัฐมนตรีวัฒนา เมืองสุข ในระยะแรกได้จับเรื่องที่เป็นปัญหาร้อนของวัยรุ่นที่ปรากฏในทางสื่อมวลชน คือ

- 1) เรื่องวัยรุ่นแข่งมอเตอร์ไซด์บนถนนหลวงอย่างผิดกฎหมายและรบกวนสังคมและชาวบ้านชาวเมืองมาอย่างต่อเนื่อง

- 2) เรื่องวัยรุ่นนิยมฉลองวันวาเลนไทน์ และมีความประพฤติไม่เหมาะสมในเรื่องเพศ
- 3) เรื่องการเสริมสร้างปัญหาเด็กวัยรุ่นใหม่ (ก่อนเป็นวัยรุ่นและเยาวชน) ด้วยการสนับสนุนให้มิมหกรรมการ์ตูนโลก
- 4) เรื่องเด็กและเยาวชนติดเกม โดยตั้งเป็นคณะทำงานจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. นโยบายตามแผนชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (สำหรับช่วงเวลา พ.ศ. 2545 - 2549) มิได้มีส่วนใดที่กล่าวถึงวัยรุ่นหรือเยาวชนโดยตรง แต่กล่าวอย่างกว้างเป็นวิสัยทัศน์ว่า “จะสร้างคนทุกคนให้เป็นคนดี คนเก่ง พร้อมด้วยคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย มีความรับผิดชอบ และมีจิตสำนึกสาธารณะ ฟังตนเองได้...” และ “คนไทยทุกคนสามารถคิดเป็น ทำเป็น มีเหตุผล มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต รู้เท่าทันโลก...”

ส่วนถ้อยคำที่เกี่ยวกับวัยรุ่นหรือเยาวชน มีปรากฏเพียงประโยคเดียวในเรื่องที่เกี่ยวกับเป้าหมาย คือ “ให้ประชาชนอายุ 15 ปีขึ้นไป มีการศึกษาโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 9 ปี ในปี 2549” ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่จะเป็นองค์กรหลักในการปฏิบัติตามนโยบายด้านนี้

ส่วนเอกสารฉบับที่สองที่นับว่าเป็นหลักในการทำงานเกี่ยวกับวัยรุ่นหรือเยาวชน ได้แก่ นโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว แผนฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับเยาวชน โดยจัดทำคู่ขนานกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เอกสารฉบับนี้แบ่งสาระเป็น 3 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง ว่าด้วยแนวคิดและทิศทางการพัฒนา ส่วนที่สอง ว่าด้วยแนวทางในการกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาเด็กและเยาวชน และส่วนที่สาม ว่าด้วยนโยบายและวิธีการหลัก นโยบายและแผนนี้ครอบคลุมประชาชนชาวไทย นับตั้งแต่แรกเกิด จนถึงอายุ 25 ปี โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงอายุ คือ กลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี กลุ่มเด็กอายุ 6-14 ปี และกลุ่มเยาวชนอายุระหว่าง 15-25 ปี และยังแบ่งเด็กและเยาวชนออกเป็น 3 กลุ่ม ตามสถานะความเป็นอยู่ คือ กลุ่มในภาวะยากลำบาก กลุ่มที่มีความสามารถพิเศษ และกลุ่มปกติทั่วไป

ทั้งนี้ ในแผนดังกล่าวได้กำหนดคุณลักษณะเด็กและเยาวชนที่พึงประสงค์ไว้ 6 ประการ คือ

- 1) มีความผูกพันในครอบครัว ภาคภูมิใจในความเป็นไทย มีทักษะในอาชีพและการดำรงชีพที่รู้จักเคารพสิทธิของผู้อื่น
- 2) มีสุขภาพและพลานามัยแข็งแรง และรู้จักการป้องกันตนเองจากโรค และสิ่งเสพติด
- 3) มีวุฒิภาวะทางอารมณ์ จริยธรรม คุณธรรม และมีพฤติกรรมด้านความรับผิดชอบตามวัย
- 4) มีเจตคติที่ดีต่อการทำงาน มีศักดิ์ศรีและความภาคภูมิใจในการทำงานสุจริต

- 5) รู้จักคิดอย่างมีเหตุผลรอบด้าน และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง
- 6) รู้จักช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาชุมชนและประเทศชาติ

4. พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก เนื่องจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกระทรวงในด้านคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงจึงมีหน้าที่ในการปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 132 (22 เมษายน 2515) และฉบับที่ 294 (27 พฤศจิกายน 2515) เกี่ยวกับวิธีการสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็กให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันด้วย อีกทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ก็เป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิเด็กด้วย

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์ “เพื่อกำหนดขั้นตอนและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติต่อเด็กให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เด็กได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และมีการพัฒนาการที่เหมาะสม อันเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันครอบครัว รวมทั้งป้องกันมิให้เด็กถูกทารุณกรรม ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม”

5. การดำเนินการตามพันธสัญญาระหว่างประเทศ รัฐบาลไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้มีมติเห็นชอบ และให้สนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับแผนงาน “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” (ในที่นี้ หมายถึงผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี) ซึ่งเป็นเรื่องแรกและตามมาด้วยเรื่อง “นโยบายด้านการค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ” เป็นเรื่องที่สอง

นโยบายเรื่อง โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ 9 ประการ คือ

- 1) รัฐต้องรับผิดชอบด้านการจัดบริการต่าง ๆ ให้ทั่วถึง และมีคุณภาพในทุกพื้นที่เพื่อการพัฒนาเด็กทุกคนให้ได้มีชีวิตอยู่รอด และให้เด็กได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพของตนอย่างรอบด้าน
- 2) รัฐต้องจัดการเลือกปฏิบัติต่อเด็กทุกรูปแบบ และสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับเด็กทุกคน
- 3) รัฐต้องยึดถือหลักการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับเด็ก อาทิ บริการเชิงสังคมด้านต่าง ๆ กระบวนการยุติธรรม ทั้งทางด้านนิติบัญญัติและพินินัย เป็นต้น
- 4) รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเด็กอย่างเหมาะสมตามวัย
- 5) รัฐต้องให้ความปกป้องคุ้มครองเป็นพิเศษสำหรับเด็กทุกกลุ่ม และในรูปแบบต่าง ๆ พร้อมทั้งจัดการเอาผิดเอาเปรียบ ตลอดจนการละเมิดสิทธิเด็กที่กระทำโดยรัฐ โดยบุคคล โดยองค์กรเอกชน องค์กรภาคธุรกิจ ชุมชน สื่อมวลชน และสังคม

6) รัฐต้องเอาใจใส่เด็กโดยเน้นการป้องกันมิให้เด็กมีหรือปัญหาและให้บริการแก้ไขฟื้นฟูเยาวชนที่มีประสิทธิผล

7) รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาเด็กอย่างเต็มที่

8) รัฐต้องให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับแผนและยุทธศาสตร์สำหรับพัฒนาเด็ก ให้ความสำคัญด้านการพัฒนาบุคลากร และคุณภาพการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

9) รัฐต้องร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคมไทยและสังคมโลกในการพัฒนาเด็ก

ส่วนนโยบายด้านการค้ามนุษย์ซึ่งครอบคลุมเด็กและวัยรุ่นด้วยนั้น คือ การผลักดันให้ประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ได้อยู่ในความสนใจของส่วนราชการต่าง ๆ และสาธารณชนโดยการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมและการประกาศให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ

6. การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ และนโยบายของนายกรัฐมนตรี ในวาระแห่งชาติเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กและเยาวชน เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 สรุปได้ดังนี้

1) รัฐบาลพร้อมที่จะลงทุนเพื่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน เพราะเป็นปัจจุบันและอนาคตของชาติโดยมุ่งส่งเสริมเด็กทั้งด้านสุขภาพกาย จิตใจ และปัญญา

2) ผู้ใหญ่ต้องมีเมตตาธรรมต่อเด็ก ไม่เอาเปรียบเด็ก ไม่แสวงหาผลประโยชน์จากเด็ก

3) การสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมแก่เด็กและเยาวชนโดยให้ความสำคัญและสร้างความแข็งแกร่งแก่ครอบครัว ศาสนา และโรงเรียนในการอบรมดูแลให้รู้จักป้องกันตนเอง รู้จักคิดพิจารณาเลือกสรรรับแต่สิ่งที่ดี

4) การระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ต้องร่วมกันเป็นเจ้าภาพในแต่ละด้าน

5) มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยประสานงานจัดทำแผนปฏิบัติการ Roadmap โดยเน้นความร่วมมือจากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง

7. มติคณะรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาเป็นระยะ ๆ และเป็นหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่จะต้องรับมาดำเนินการที่ผ่านมามีมติสำคัญ ดังนี้

1. มติให้จัดทำและดำเนินการโครงการเกี่ยวกับเยาวชนระหว่างชาติ ซึ่งได้แก่ โครงการเรือเยาวชนเอเชียอาคเนย์ โครงการเยาวชนมิตรภาพลุ่มน้ำโขง และโครงการเยาวชนมิตรภาพอาเซียน-ญี่ปุ่น

2) มติให้จัดทำและดำเนินการโครงการวันเยาวชนแห่งชาติประจำปี

3) มติกำหนดมาตรการจัดระเบียบหอพัก และการบังคับใช้กฎหมาย

4) แนวทางการแก้ไขพฤติกรรมเยาวชนที่เสี่ยงต่อการกระทำความผิด กรณีอาชีวศึกษา

สถานการณ์วัยรุ่นในต่างประเทศ

1. สถานการณ์ทั่วไป และปัญหา

ถึงแม้ว่าในยุคของสังคมไร้พรมแดนเช่น ในปัจจุบันจะทำให้วัฒนธรรมของวัยรุ่นทั่วโลก คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะในยุโรป อเมริกา และบางส่วนในเอเชีย เช่น ใส่เสื้อผ้าคล้าย ๆ กัน มีทรงผม คล้ายกัน ฟังเพลงแนวเดียวกัน และใช้คำพูดแสดงเหมือนกัน แต่ก็ปรากฏว่า วัยรุ่นในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ยังมีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ หลายประการ คือ

1) สุขภาพและความเป็นอยู่ ในบางพื้นที่วัยรุ่นมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี ในขณะที่บางแห่งยังอยู่ในสภาพที่ย่ำแย่ มีการตายด้วยโรคติดต่อและขาดอาหาร และอัตราการติดเชื้อ HIV เพิ่มขึ้น

2) เพศ วัยรุ่นหญิงชายยังมีความแตกต่างกันมากในหลายประเทศ เช่น โอกาสการศึกษา เล่าเรียน ความอิสระในการเลือกอาชีพ ตลอดจนความสัมพันธ์ทางเพศ

3) ครอบครัว วัยรุ่นที่เติบโตขึ้นมาภายใต้ครอบครัวที่มีความผูกพันกันอย่างแนบแน่นหรือ หละหลวมแล้วแต่มีผลต่อวิถีชีวิตของวัยรุ่นทั้งสิ้น บางประเทศวัยรุ่นเติบโตมาจากครอบครัวที่ เคร่งครัด มีกฎระเบียบ ในขณะที่บางประเทศเติบโตมาจากครอบครัวที่ให้อิสระอย่างเต็มที่

4) โรงเรียนในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศยังไม่สามารถจัดการศึกษาให้แก่วัยรุ่น ได้ทั้งหมด นอกจากนั้นแนวโน้มในการศึกษาต่อของผู้มีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นสูงขึ้นก็ลดลง

5) เพื่อนร่วมวัยในหลายประเทศมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของวัยรุ่นมาก บางครั้งเพื่อนร่วมวัย ยังทำหน้าที่เสมือนพ่อแม่ของวัยรุ่นก็มี

ปัญหาหลัก ๆ ของวัยรุ่นที่พบในประเทศต่าง ๆ ในโลก ได้แก่

1) ยาเสพติด เป็นปัญหาใหญ่ในทุกประเทศในโลก และแพร่ระบาดไปทุกระดับของวัยรุ่น ทั้งวัยรุ่นตอนต้น ตอนกลาง และที่กำลังจะเป็นผู้ใหญ่

2) การตั้งท้อง ปรากฏว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วมีอัตราวัยรุ่นตั้งท้องสูงสุด โดยเฉพาะ สหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรป ซึ่งจะมีผลต่อสุขภาพทั้งของแม่และเด็ก มีปัญหาด้านจิตใจ ต้องหยุดเรียนกลางคัน และปัญหาพฤติกรรมของเด็กที่เกิดจากแม่วัยรุ่นเมื่อเติบโตขึ้นอีกด้วย

3) การกระทำผิด ซึ่งมีสาเหตุมาจากสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และ ครอบครัว และนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ของวัยรุ่น เช่น การเป็นอาชญากร อันธพาล เร่ร่อน หรือ หัวขโมย เป็นต้น

4) การเรียน ปัญหานี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับวัยรุ่นที่ด้อยความสามารถในการเรียน ตลอดจน ไม่มีความสุขหรือความพอใจในการเรียน

5) การฆ่าตัวตาย เกิดจากการแข่งขันกันในหลาย ๆ ด้าน ความสัมพันธ์ที่ไม่ดีในครอบครัว ตลอดจนค่านิยม และการเลียนแบบ

6) รูปร่างและพฤติกรรมการกิน วัยรุ่นจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับรูปร่างของตนเองเป็นพิเศษ โดยเฉพาะในปัจจุบันซึ่งกำลังมีปัญหาเรื่องโรคอ้วนในวัยรุ่นจนทำให้วัยรุ่นต้องอดอาหารเพื่อต้องการมีรูปร่างดี ทำให้มีผลต่อสุขภาพทั้งกายและใจ กลายเป็นปัญหาที่มีการพูดถึงกันมากในปัจจุบัน

2. ปัญหา และนโยบายเกี่ยวกับวัยรุ่นในประเทศอังกฤษ

ปัญหาที่สำคัญของวัยรุ่นที่มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในประเทศอังกฤษมีดังนี้ คือ

1) การตั้งท้อง ประเทศอังกฤษมีอัตราการตั้งท้องของวัยรุ่นสูงที่สุดในยุโรป และเป็นอันดับสองของโลก รองมาจากสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุนี้รัฐบาลอังกฤษจึงได้ดำเนินนโยบายที่สำคัญ คือ ภายในปี 2010 จะลดอัตราการตั้งท้องของวัยรุ่นอายุต่ำกว่า 18 ปีลงครึ่งหนึ่ง และแม่ที่เป็นวัยรุ่นจะต้องได้รับการศึกษาหรือมีงานทำร้อยละ 60

2) พฤติกรรมทางเพศ ข้อมูลที่น่าสนใจ คือ อายุเฉลี่ยของวัยรุ่นหญิง อายุ 13-15 ปี ที่เสียความบริสุทธิ์ คือ 13 ปี 3 เดือน และวัยรุ่นมากกว่าร้อยละ 60 มีเพศสัมพันธ์โดยไม่มีการป้องกัน โดยในกลุ่มนี้ร้อยละ 50 เป็นวัยรุ่นอายุระหว่าง 16-19 ปี

3) การดื่มแอลกอฮอล์ มีการดื่มกันมากในกลุ่มวัยรุ่นอายุ 16-17 ปี โดยดื่มอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง ทั้งวัยรุ่นหญิงและชาย แต่ความถี่ในการดื่มของวัยรุ่นชายมีมากกว่าวัยรุ่นหญิง

นโยบายเกี่ยวกับวัยรุ่นในประเทศอังกฤษ

1) นโยบายและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับวัยรุ่นในทุกระดับ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดโดยออกเป็นกฎหมายหรือคำแนะนำ ซึ่งหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น 149 แห่ง เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป นโยบายดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญ คือ การบูรณาการการให้บริการ การเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกัน การป้องกัน และแทรกแซงทุกเรื่องที่จะมีผลต่อวัยรุ่น การปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ ตลอดจนความเสมอภาค และศักดิ์ศรีของวัยรุ่น

2) นโยบายหลัก คือ Every Child Matters ซึ่งเริ่มใช้ในปี 2003 โดยมีเป้าหมายว่า เด็กและวัยรุ่นในอังกฤษจะเป็นผู้ที่มีสุขภาพกายและจิตที่ดี มีความสุข อาศัยอยู่อย่างปลอดภัย มีความร่าเริงและความสำเร็จ ช่วยเหลือชุมชนและสังคมในทางที่ถูกต้อง และมีการพัฒนาทักษะและอื่น ๆ ที่จะทำให้มีความเป็นอยู่ที่ดีต่อไป

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายวัยรุ่นในประเทศอังกฤษ

คณะทำงานและหน่วยงานราชการที่มีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับวัยรุ่น คือ Policy Action Team on Young People (PAT) และ Children and Young People's Unit (CYPU) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและทักษะ ส่วนหน่วยงานอิสระที่ไม่ใช่

ส่วนราชการแต่มีบทบาทสูงมากในการกำหนดนโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ ของวัยรุ่น คือ The National Youth Agency (NYA) ซึ่งเป็นองค์การระดับชาติที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านนโยบายและกิจกรรมของวัยรุ่นในอังกฤษ โดยทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ปัญหา และนโยบายเกี่ยวกับวัยรุ่นในประเทศนิวซีแลนด์

ปัญหาวัยรุ่นที่สำคัญในประเทศนิวซีแลนด์ ได้แก่

1) การฆ่าตัวตาย ถึงแม้ว่าการฆ่าตัวตายของวัยรุ่นจะมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในโลก แต่ในนิวซีแลนด์ได้ให้ความสำคัญมาก และพบว่า อัตราฆ่าตัวตายของวัยรุ่นสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ ของประชากรทั้งหมด และในกลุ่มวัยรุ่นชาวเมารีจะมีอัตราฆ่าตัวตายสูงกว่าวัยรุ่นกลุ่มอื่น ๆ ร้อยละ 50

2) การใช้สิ่งเสพติด วัยรุ่นร้อยละ 90 ซึ่งมีอายุประมาณ 15 ปี มีการดื่มแอลกอฮอล์แล้ว วัยรุ่นชายจะดื่มมากกว่าวัยรุ่นหญิง และวัยรุ่นชาวเมารีจะดื่มหนักกว่าวัยรุ่นอื่น ๆ ส่วนการเสพยาเสพติดนั้น วัยรุ่นนิวซีแลนด์นิยมสูบกัญชากันมากกว่าชนิดอื่น ๆ วัยรุ่น ร้อยละ 10 มีการใช้กัญชาจนอายุ 21 ปี

3) การมีเพศสัมพันธ์ วัยรุ่นนิวซีแลนด์ประมาณ ร้อยละ 20 มีเพศสัมพันธ์เมื่ออายุ 15 ปี และอีกประมาณ ร้อยละ 50 มีเพศสัมพันธ์เมื่ออายุ 16 หรือ 17 ปี และวัยรุ่นชายอายุ 15-24 ปี มีอัตราการติดเชื้อโรคจากการมีเพศสัมพันธ์สูงสุด

4) สุขภาพ การเสียชีวิตจากอุบัติเหตุรถยนต์ชนกันเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้วัยรุ่นในกลุ่มชายอายุ 16-20 ปี เสียชีวิต และเป็นอัตราการเสียชีวิตที่สูงที่สุดของวัยรุ่น ส่วนสุขภาพทางกายที่นำไปสู่การเป็นโรคอ้วน โรคหัวใจ ในอัตราที่สูงขึ้นก็เกิดจากการนั่งดูโทรทัศน์หรือใช้คอมพิวเตอร์เป็นเวลานาน ๆ

นโยบายที่เกี่ยวกับวัยรุ่นในประเทศนิวซีแลนด์

1) นโยบายที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับวัยรุ่นในนิวซีแลนด์ คือ Youth Development Strategy Aotearoa (YDSA) ซึ่งประกาศใช้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2002 และใช้มาจนทุกวันนี้ โดยมีภาพรวมของนโยบาย คือ การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนแนวคิดขั้นพื้นฐานจากการเน้นเฉพาะปัญหาวัยรุ่นไปเป็นการนำวัยรุ่นเข้ามาเป็นหุ้นส่วนหรือพันธมิตรกับชุมชนที่สนับสนุนการพัฒนาของพวกเขา ส่งเสริมการลงทุนในทุก ๆ เรื่องที่สนับสนุนวัยรุ่นให้ได้ใช้ความสามารถของตนเองในทุกสาขาอาชีพ และเน้นการเปลี่ยนทัศนคติของวัยรุ่นจากการเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์มาเป็นผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับวัยรุ่น

2) YDSA มีหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ

- (1) การพัฒนาเยาวชนถือเป็นการพัฒนาในภาพรวม
- (2) การพัฒนาเยาวชนเป็นการเชื่อมเยาวชนเข้าด้วยกัน
- (3) การพัฒนาเยาวชนขึ้นอยู่กับวิธีการ การมีฐานที่เข้มแข็งอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ
- (4) การพัฒนาเยาวชนเกิดขึ้นโดยผ่านการมีความสัมพันธ์กันอย่างมีคุณภาพ
- (5) การพัฒนาเยาวชนจะเดินหน้าได้เมื่อเยาวชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่
- (6) การพัฒนาเยาวชนต้องการข้อมูลข่าวสารที่ดี

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายวัยรุ่นในประเทศนิวซีแลนด์

หน่วยงานหลักเกี่ยวกับวัยรุ่นของนิวซีแลนด์ คือ กระทรวงพัฒนาเยาวชน (Ministry of Youth Development หรือ MYD) ก่อตั้ง ในปี 2003 โดยเปลี่ยนชื่อจาก Ministry of Youth Affairs ซึ่งตั้งมาตั้งแต่ปี 1988 ซึ่งนับว่าประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับวัยรุ่นมาก จนมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นระดับกระทรวง ทั้ง ๆ ที่ปัญหาวัยรุ่นยังมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในโลก

MYD มีขอบเขตงานที่สำคัญ คือ การจัดให้มีตัวแทนในระดับภูมิภาคเพื่อสามารถรับผิดชอบต่องานเยาวชนของท้องถิ่น สร้างงานวิจัยพื้นฐานในเรื่องการพัฒนาเยาวชน การให้คำแนะนำด้านนโยบายต่าง ๆ ที่กระทบต่อเยาวชน จัดการเรื่องงบประมาณ และสัญญาสำหรับงานบริการพัฒนาเยาวชน ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาเยาวชน

III วิเคราะห์

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาที่เน้นการวิเคราะห์นโยบายในเชิงเสนอแนะ (Policy Analysis) โดยมุ่งเน้นที่การปรับปรุงแก้ไขนโยบาย วิธีการ ขั้นตอน และกลไกในการปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งได้อาศัยแนวคิดการพัฒนานโยบาย (Policy Development) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนหลักในกระบวนการนโยบาย 3 ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย ดังนั้นในส่วนของการวิเคราะห์ คณะผู้วิจัยจะอาศัยกรอบแนวคิดการพัฒนานโยบาย โดยจะวิเคราะห์ถึงประเด็นสำคัญ รวมถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายแต่ละด้าน ดังนี้

การกำหนดนโยบาย และตัวนโยบาย

จากผลของการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับวัยรุ่น ขอบเขตและเนื้อหาสาระของนโยบาย พบว่า

1) ในภาพรวมนโยบายเกี่ยวกับวัยรุ่นนั้นมานานแล้ว โดยกำหนดเป็นนโยบายเด็กและเยาวชน ครอบคลุมบุคคลที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 25 ปี โดยแบ่งเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ในครั้งสุดท้ายกำหนดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2545 เป็นนโยบายแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว คือ 10 ปี (พ.ศ. 2545-2554) เนื้อหาของนโยบายมีการให้รายละเอียดอย่างมาก คือ มีการระบุถึงขั้นตอน มาตรการ และได้กำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์ของเด็กและวัยรุ่นไว้ 6 ข้อ ซึ่งคณะผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นคุณสมบัติที่น่าจะเหมาะสมสำหรับวัยรุ่นไทยยุคปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม การแปลงคุณสมบัติหกประการดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม ที่เริ่มต้นตั้งแต่การทำแผนรองรับ การจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในทางปฏิบัตินั้น ไม่กระชับ ชัดเจน มีผลทำให้ไม่เกิดผลตามที่ได้กำหนดไว้ตามเป้าหมายของนโยบาย รวมทั้งไม่มีตัวชี้วัดความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในแต่ละตัว และในภาพรวมไว้

ในทางตรงกันข้าม โครงการที่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนบางโครงการก็ได้รับการสนับสนุนให้มีการจัดทำ บางโครงการก็ไม่ได้รับการสนับสนุน สำหรับโครงการที่ได้รับการสนับสนุนให้มีการจัดทำ ก็ไม่มีการประเมินว่า ประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหนในการที่จะสร้างวัยรุ่นไทยให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม

2) จุดเน้นของนโยบายไม่ชัดเจน จากการที่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาวัยรุ่นมีเป็นจำนวนมาก และมาจากหลายแหล่ง อาทิเช่น นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภา นโยบายที่มาจากรัฐมนตรี แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ และแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว พ.ศ. 2545-2554 นโยบายนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนที่จะมีการกล่าวถึงเป็นครั้งคราว นโยบายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 และพันธสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิเด็กและโลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก ทำให้จุดเน้นของนโยบายไม่ชัดเจน ประกอบกับการที่ฝ่ายผู้กำหนดนโยบาย (นักการเมือง) ต้องการผลงานที่รวดเร็ว จึงทำให้การทำงานที่ผ่านมาจะมีลักษณะของการทำงานตามกระแส เปลี่ยนไปตามความสนใจของฝ่ายการเมืองที่มักจะกำหนดนโยบายตามกระแสสังคม ไม่มีการมองในภาพรวม และเน้นนโยบายที่สำคัญ การทำงานส่วนใหญ่จึงมีลักษณะขาดเอกภาพและไม่ต่อเนื่อง

3) รัฐบาลยังไม่มีกำหนดหรือพิจารณาแนวทางเกี่ยวกับนโยบายเชิงรับ (การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับวัยรุ่น) เช่น การแก้ไขปัญหาเด็กนักเรียนอาชีวศึกษาตึกกัน เด็กวัยรุ่นประพฤติตัวไม่เหมาะสมโดยมีการเที่ยวเตร่ไปในสถานที่โจ่ง มั่วสุมทางเพศ ซึ่งรถจักรยานยนต์ ดิดเกม คอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ตอย่างไม่เหมาะสม ไว้อย่างชัดเจนและล่วงหน้าก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นจึงเป็นนโยบายเฉพาะหน้า กำหนดขึ้นตามสถานการณ์ และจะค่อย ๆ เลื่อนหายไปตามตัวรัฐมนตรีผู้กำหนดนโยบาย หรือสภาพการณ์ของปัญหาทางสังคม

ที่มักจะเกิดปัญหาใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นมาแทนที่ตลอดเวลา

4) หน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะองค์กรในระดับสูง เช่น รัฐบาล ไม่ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวข้องกับวัยรุ่น หรือแม้แต่นโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนไว้อย่างชัดเจน เช่น ในคำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภา หรือในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแม้แต่ในประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนปฏิบัติการของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็จะกล่าวถึงเพียงการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่สถาบันครอบครัว ซึ่งภาพสะท้อนเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าการแก้ปัญหาวัยรุ่นยังเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงทั้งในระดับชาติและระดับกระทรวงเท่าที่ควร และแน่นอนย่อมส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาวัยรุ่นในภาพรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5) การกำหนดนโยบาย มีลักษณะเป็นการคิดขึ้นมาจากเบื้องบน จากฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำในส่วนกลาง และฝ่ายนักวิชาการ โดยไม่ให้ความสำคัญและโอกาสแก่ผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย (เด็กและเยาวชน) หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด (ผู้ปฏิบัติงานด้านเด็กและเยาวชนและผู้ปกครอง) เท่าที่ควร ซึ่งแตกต่างจากการเมืองของประเทศอังกฤษ และนิวซีแลนด์ที่เน้นเรื่องมีส่วนร่วมของวัยรุ่นเป็นสำคัญ และเน้นให้วัยรุ่นเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับนโยบายในทุกขั้นตอนตามแนวคิด Every Child Matters และ Youth Matters ของประเทศอังกฤษ และ Youth Development Strategy Aotearoa (YDSA) ในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์

การนำนโยบายไปปฏิบัติ และกลไกที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากภาพรวมของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายที่กล่าวแล้ว สาเหตุหลักที่ทำให้การแก้ไขปัญหาวัยรุ่นในประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรยังเกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยคณะผู้วิจัยจะขอเสนอเป็นกรอบในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1) โครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีเอกภาพ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาวัยรุ่นในปัจจุบันมีหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ ประกอบกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลาง และภูมิภาคยังมีไม่มากเท่าที่ควร จึงทำให้การบูรณาการการทำงานไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ดูแลในเรื่องดังกล่าวจะเป็นหน่วยงานในระดับสำนัก ประกอบด้วย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์เยาวชน และสำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก ภายใต้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ

และผู้สูงอายุ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานระดับกรม ถือเป็นการถอยหลังหรือลดฐานะของงานที่เกี่ยวข้องกับวัยรุ่น จากที่เคยมีหน่วยงานระดับกรม (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน มาเป็นหน่วยงานระดับสำนักภายในกรมเป็นผู้ดูแล ส่งผลให้ศักยภาพในการผลักดัน และประสานนโยบายลดน้อยลง

2) การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สืบเนื่องจากความไม่ชัดเจนของจุดเน้นของนโยบาย และจำนวนของนโยบายที่มีมาก ดังที่กล่าวแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา ก็คือ การแปลงนโยบายจากนโยบายระดับชาติ ไปสู่ส่วนราชการ และจังหวัดจะทำได้ยากเพราะส่วนราชการจะไม่ชัดเจนว่า ควรจะยึดนโยบายตัวใดหรือเน้นงานด้านใดเป็นสำคัญ ดังจะพบว่าแม้แต่การกำหนดหัวข้อของแผนยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ที่ขึ้นตามนโยบายที่แตกต่างกันก็จะมีมีความแตกต่างกัน อันจะสร้างความสับสนให้แก่ผู้ปฏิบัติในหน่วยงานส่วนกลาง และในระดับจังหวัด ในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

นอกจากนี้แล้ว การดำเนินโครงการในระดับจังหวัดส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินงานในลักษณะเหมือนกันทั่วประเทศ ทำให้โครงการหลาย ๆ โครงการที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาของจังหวัดต้องกลายเป็นภาระที่จังหวัดต้องทำ ในขณะที่จังหวัดควรนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปเน้นงานด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นมากกว่าซึ่งตัวอย่างของโครงการหรือนโยบายที่ไม่ควรสั่งการให้ทำทั่วประเทศ ได้แก่ กรณีของปัญหาเฉพาะ เช่น ปัญหาการมั่วสุมของวัยรุ่น หรือการใช้เทคโนโลยีไม่เหมาะสมที่ในหลาย ๆ จังหวัดยังไม่ปรากฏปัญหา เป็นต้น

3) ขาดการมีส่วนร่วมจากตัววัยรุ่น การดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายูวเริญเท่าที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะไม่เน้นการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของกลุ่มวัยรุ่นเอง โครงการจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนจังหวัด ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการระดมการมีส่วนร่วมจากตัววัยรุ่นโดยตรงก็เพิ่งก่อเกิดหลังจากงานวันเยาวชนแห่งชาติเมื่อ ปี 2547 ที่ผ่านมา โดยในช่วงแรกได้ดำเนินการเป็นโครงการนำร่องใน 4 จังหวัด คือ เชียงราย สุรินทร์ ปราจีนบุรี และสตูล โครงการได้รับการขยายผลครอบคลุมจังหวัดทั่วประเทศตามมติที่ประชุมคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2548 เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2548 และครั้งที่ 3/2548 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2548 ซึ่งนับจนถึงปัจจุบันสภาเด็กและเยาวชนจึงยังมีอายุไม่ครบ 1 ปี และที่สำคัญคือยังเป็นเรื่องที่ใหม่มาสำหรับทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของวัยรุ่น หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และยิ่งยากมากที่จะประเมินผลสัมฤทธิ์ว่าจะเป็นเช่นไร

4) ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้บริหารในระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการที่การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายูวเริญส่วนใหญ่จะเป็นบทบาทของนักการเมือง ข้าราชการในส่วนกลาง และนักวิชาการ จึงทำให้ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและให้ความสนใจน้อยมากในการพัฒนาวัยรุ่น ปกป้องวัยรุ่น แก้ไขปัญหา

วัยรุ่น เพราะมีความรู้สึกว่าเป็นเรื่องของราชการส่วนกลาง ทำให้มองข้ามความสำคัญ และการขาดการมีส่วนร่วมของราชการสองส่วนนี้ ทำให้กลายเป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่นโยบายแก้ไขปัญหายูวไรุ่นของรัฐในปัจจุบัน ยังทำได้ไม่เด่นชัด และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5) ขาดความร่วมมือและให้ความสำคัญของปัญหาจากผู้ปกครอง จากการที่การกำหนดนโยบาย แผน และโครงการยังเป็นเรื่องของส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การเข้ามาช่วยแก้ปัญหาของวัยรุ่นโดยผู้ปกครองจึงมีน้อยมาก และผู้ปกครองจำนวนไม่น้อยก็เป็นผู้สร้างปัญหาให้วัยรุ่นในความคิดของตนเอง ซึ่งการขาดมาตรการที่จะทำให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนของการคิด การวางแผน และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติการราบรื่น จึงมีผลทำให้นโยบายของรัฐไม่ได้ผลในการสร้างศักยภาพหรือแก้ไขปัญหายูวไรุ่น

การประเมินผลนโยบาย

ระบบการประเมินผลงานถือเป็นหัวใจของการทำงานพัฒนาในทุกรูปแบบ และจะพบว่าโดยทั่วไปแล้วการประเมินผลมักจะกลายเป็นจุดบอดของหน่วยราชการส่วนใหญ่ของไทย ในกรณีของการดำเนินงานเกี่ยวกับวัยรุ่นโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะพบว่า การดำเนินงานส่วนใหญ่เท่าที่ผ่านมาจะขาดการประเมินผลในเชิงวิชาการ จะพบเพียงการประเมินผลในรูปของรายงานสรุปที่หน่วยงานสรุปผลการดำเนินงานในเชิงปริมาณและคุณภาพเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการในระดับชาติ หรือนานาชาติ แต่การรายงานผลดังกล่าวยังไม่พบว่ามีการกำหนดประเด็นในการประเมิน ตัวชี้วัด และคำเป้าหมายที่ชัดเจน (ยกเว้นในการประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่เพิ่งเริ่มดำเนินการในปี 2547 ที่ผ่านมา) โดยเฉพาะจะพบว่าข้อเสนอที่ระบุไว้ในรายงานดังกล่าวจะไม่มีการติดตามหรือประเมินว่าได้มีการปฏิบัติมากน้อยเพียงใด จึงทำให้ยากที่จะยืนยันได้ว่านโยบายที่มีอยู่ประสบความสำเร็จหรือบกพร่องอย่างไรสมควรสนับสนุนให้ดำเนินการต่อไป หรือควรแก้ไขในส่วนใด

IV ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับวัยรุ่น

จากบทวิเคราะห์และข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาที่กล่าวมานี้ คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อเสนอแนะโดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) หลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบาย 2) การบริหารจัดการ และ 3) วิธีการดำเนินงาน ดังนี้

หลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับวัยรุ่นในอนาคตควรยึดหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. หลักการมีส่วนร่วมจากตัววัยรุ่น (Participation) คือ เป็นนโยบายที่เปิดโอกาสให้วัยรุ่นมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ภายใต้แนวคิดที่ว่าวัยรุ่นน่าจะเป็นกลุ่มที่รู้และเข้าใจในความต้องการ

ของวัยรุ่นที่ดีที่สุด

2. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวนโยบายและการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับวัยรุ่นควรเน้นการกระจายอำนาจ กระจายงานไปให้ภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ปกครอง เป็นหลักในการดำเนินงาน

3. หลักการพัฒนาโดยเน้นผลประโยชน์ของวัยรุ่นเป็นสำคัญ (Youth Matters) การกำหนดนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตัววัยรุ่น

การบริหารจัดการ

1. ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลัก โดยเฉพาะการยกฐานะของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์เยาวชน และสำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็กให้เป็นหน่วยงานระดับกรมเพื่อให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น โดยการยกฐานะดังกล่าวควรวางอยู่บนพื้นฐานของการไม่เพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการ คล้ายกับกรณีของกระทรวงการพัฒนาเยาวชน (Ministry of Youth Development) ของประเทศนิวซีแลนด์ ที่มีบุคลากรในส่วนกลางไม่ถึงร้อยคน โดยมีฐานะเป็นเพียงกระทรวงภายในกระทรวงการพัฒนาสังคม (Ministry of Social Development) แต่มีรัฐมนตรีของตนเอง และมีความชอบธรรมสูงในการกำหนดนโยบายและการประสานนโยบาย

2. ควรมีการบูรณาการนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้เหลือเพียงนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์หลักเพียงแผนเดียวเพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถใช้ยึดเป็นแนวทางในการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวควรเป็นนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์ที่มีจุดเน้น เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ในช่วงที่การบูรณาการนโยบายและแผนยังไม่เรียบร้อย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรยกฐานะของปัญหาวัยรุ่นให้มีความสำคัญมากขึ้น โดยกำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนปฏิบัตินโยบาย 4 ปี เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม และมีการประเมินผลตามตัวชี้วัดในทุก ๆ ปี

3. ควรมีการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณในลักษณะของโครงการที่บังคับทำ (โครงการเชิงรุก) เช่น โครงการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน โครงการวันอาทิตย์เป็นวันครอบครัว โครงการสภาเด็กและเยาวชนจังหวัด และโครงการที่สามารถเลือกทำได้ (โครงการเชิงรับ) เช่น มาตรการจัดระเบียบหอพัก การแก้ปัญหาการชิง โดยนโยบายจากส่วนกลางควรมีลักษณะเป็นกรอบกว้าง ๆ รวมทั้งแผนงานควรแบ่งเป็นประเภทกว้าง ๆ ในลักษณะเป็น เมนู และมอบอำนาจในการจัดทำโครงการและแผนปฏิบัติงานให้แก่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น จังหวัดใดไม่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา ก็ไม่ต้องทำ ให้ดำเนินการเฉพาะโครงการพัฒนาหรือส่งเสริม (โครงการเชิงรุก) แทน

4. ควรมีการส่งเสริมบทบาทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาวัยรุ่นและเยาวชนอย่างจริงจัง ทั้งนี้อาจจะเป็นในลักษณะของกระตุ้นชักจูงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของวัยรุ่นและเยาวชนให้เพิ่มมากขึ้น หรือในทางกลับกันรัฐบาลกลางอาจจัดสรรงบประมาณในลักษณะของงบประมาณเฉพาะกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องมีการสมทบงบประมาณบางส่วน และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเด็กและเยาวชนในแต่ละท้องถิ่นก่อนที่จะดำเนินโครงการได้

5. ควรมีการพัฒนากระบวนการประเมินผลนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ โดยทั้งนี้ในระยะแรกอาจอาศัยแนวทางการวางแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงานและระบบการประเมินผลที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดให้หน่วยราชการทุกหน่วยต้องทำอยู่ในปัจจุบันเพื่อเป็นการลดความซ้ำซ้อน โดยอาจจะมีการติดตามประเมินผลเพิ่มเติมเฉพาะโครงการที่สำคัญ ๆ และมีผลต่อการแก้ไขปัญหาในภาพรวม

วิธีการดำเนินงาน

1. ควรมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการดำเนินงานโดยอาศัยแนวคิดด้านการตลาดจากภาคเอกชนมาใช้ ทั้งนี้เพราะจำนวนของวัยรุ่นที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศไทยมีจำนวนมากถึงประมาณ 10 ล้านคน ประกอบกับแนวทางการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาตามหน่วยงานและงบประมาณที่ตนเองได้รับโดยไม่คำนึงถึงผลงานเท่าที่ควร ทำให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาวัยรุ่นจะมีลักษณะของการทำงานไปตามยถากรรม ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจากจำนวนวัยรุ่น 10 ล้านคน หน่วยงานสามารถเข้าไปดูแลหรือแก้ไขปัญหาได้มากน้อยเพียงใด เนื่องจากไม่ได้มีการตั้งเป้าหมายในการดำเนินงานและการประเมินผลงานที่ชัดเจน

ดังนั้น รัฐบาลควรจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการดำเนินงานใหม่โดยกำหนดประเด็นปัญหา (ประเด็นยุทธศาสตร์) ที่ชัดเจน โดยอาจเน้นปัญหาที่สำคัญ 5 ปัญหาจากผลการศึกษาค้างนี้ (ปัญหาการใช้ความรุนแรง การใช้เทคโนโลยีไม่เหมาะสม ดื่มสุรา สูบบุหรี่ พฤติกรรมทางเพศ และสารเสพติด) รวมทั้งควรมีการกำหนดเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจนและมีการประเมินผลงานทุก ๆ ปี คล้ายกรณีของประเทศอังกฤษที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าภายในปี 2010 จะลดอัตราการตั้งท้องของวัยรุ่นอายุต่ำกว่า 18 ปีลงครึ่งหนึ่ง และแม่ที่เป็นวัยรุ่นจะต้องได้รับการศึกษาและฝึกงานทำร้อยละ 60

2. ควรมีการรณรงค์ในเชิงกว้างเพื่อสร้างความตระหนักและการยอมรับให้เกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน โดยการรณรงค์อาจใช้การประชาสัมพันธ์เชิงกว้าง เช่น การรวมพลเพื่อวัยรุ่นไทย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาวัยรุ่นขยายวง

จากการแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวเป็นการดำเนินการโดยภาคส่วนอื่น ๆ โดยมีภาครัฐ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) เป็นเพียงผู้สนับสนุนงบประมาณหรือความรู้เชิงวิชาการ

โดยการรณรงค์ดังกล่าวควรจะเป็นการนำเอานโยบายหลักที่กำหนดไว้ เช่น คุณลักษณะของเด็กและเยาวชนที่พึงประสงค์ 6 ประการ แนวนโยบายตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ที่หลาย ๆ ฝ่ายยังไม่มี ความชัดเจนมาเป็นประเด็นหลักในการระดมความคิดเห็นว่าผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งตัววัยรุ่นเองมีความรู้ในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ และมีความเห็นอย่างไรต่อแนวนโยบายและเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งผลของการจัดงานดังกล่าวจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจ การมีส่วนร่วม การยอมรับและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาวัยรุ่นมากขึ้น ทั้งนี้การจัดงานในลักษณะดังกล่าวควรมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมในทุกภูมิภาค โดยอาจเน้นจังหวัดที่มีปัญหาวัยรุ่นมาก เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น หรือชลบุรี เป็นพื้นที่จัดงาน

3. โครงการสภาเด็กและเยาวชนจังหวัดซึ่งถือเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่วัยรุ่นและเยาวชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาควรได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังทั้งในส่วนของการดำเนินการและงบประมาณ เนื่องจากโครงการในลักษณะดังกล่าวถือเป็นกระแสหลักของแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ใช้อยู่ทั่วไป โดยอาจใช้แนวทางสภาผู้ใหญ่ เช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์ ซึ่งโครงการในลักษณะดังกล่าวประสบผลเป็นที่น่าพอใจอย่างยิ่ง

4. รัฐควรให้โอกาสวัยรุ่นที่กระทำผิดหรือเกิดความผิดพลาดในชีวิตให้มีโอกาสอยู่ในสังคมได้ เช่น กรณีที่ไม่ได้เรียนหนังสือ หรือต้องท้องก่อนวัยอันควร รัฐควรเปิดโอกาสในการศึกษาเล่าเรียนจนสำเร็จและให้ได้สิทธิพิเศษบางอย่าง เช่น การทำงาน หรือที่อยู่อาศัย เป็นต้น

5. รัฐควรจัดให้มีโครงการหรือช่องทางที่จะรับฟังเสียง (ความคิดเห็น) จากวัยรุ่นหรือสร้างช่องทางเพื่อกระตุ้นเตือนหรือให้ความรู้แก่วัยรุ่นในเรื่องต่าง ๆ หลายแบบ เช่น Teen Voices, Teen Zones หรือ Teen Fashions โดยผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ คอมพิวเตอร์ หรือเอกสารต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งอาจจัดหรือส่งเสริมให้มีโครงการ Big Brother, Big Sister และ School Social Worker เพื่อเพิ่มประสบการณ์ให้กับวัยรุ่น

6. ควรมีการสั่งการให้จังหวัดทุกจังหวัดวิเคราะห์ หรือ X-ray ปัญหาของตนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะปัญหาที่รุนแรงในพื้นที่ เพื่อให้ทราบถึงสภาพความรุนแรงของปัญหา และสาเหตุเพื่อนำมากำหนดมาตรการ หรือโครงการป้องกันปัญหาล่วงหน้าสำหรับกลุ่มวัยรุ่นก่อนที่ปัญหาจะเกิด

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการพัฒนาการศึกษาอบรมและดูแลเด็กวัยรุ่น. 2535. **วัยรุ่นวัยสร้างสรรค์เพื่อสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการพัฒนาการศึกษาอบรมและดูแลเด็กวัยรุ่น.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. 2524. **รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยในชุมชนหนาแน่น**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ฉลองรัฐ อินทรีย์ และคณะ. 2527. **ปัญหาและความต้องการของวัยรุ่นไทย**. คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2539. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทอดไทย ศรีลัมพ์. 2538. **ปัญหาเด็กและเยาวชนไทยในสภาพการณ์ปัจจุบัน**. กองบังคับการวิชาการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546.
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พุทธศักราช 2521.
- สถาบันรามจิตติ. 2549. **โครงการติดตามสภาวะการณ์เด็กและเยาวชน**. จาก <http://www.childwatchthai.com/home.asp>
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. ม.ป.ป. **การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2542-2559**. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ. 2545. **นโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว (พ.ศ. 2545-2554)**.: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ. 2548. **แผนปฏิบัติการหลัก พ.ศ. 2548-2552 ตามนโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ. 2548. **รายงานสถานการณ์เด็กและเยาวชนไทย พ.ศ. 2546-2547**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ. 2546. **นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการหลักระดับชาติด้านการพัฒนาเด็กตามแนวทาง “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” พ.ศ. 2548-2557**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2544. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 19 กุมภาพันธ์ 2544.** สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2548. **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 23 มีนาคม 2548.** สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

Bullock., C.S., Anderson, J.E. and Brandy, D.W. 1983. **Public Policy in the Eighties.** Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

Ministry of Youth Affairs. 2002. **Youth Development Strategy Aotearoa.** Wellington: Ministry of Youth Affairs.

Ministry of Youth Development. 2003. **12 to 24: Young People in New Zealand.** Wellington: Ministry of Youth Development.

National Youth Agency. 2006. **Strategic Framework 2006-2009.** United Kingdom: National Youth Agency.