

# หนึ่งทศวรรษสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## กับแนวคิดสภาภาคประชาชน

### One Decade of the National Economic and Social Advisory Council and Public Participation Council's Conceptual Framework

เรียบเรียงโดย ทศพนธ์ นรทัตน์

**Thossaphol NORATUS**

thossaphol@ictforall.org

#### บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอถึงที่มาและการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในรอบหนึ่งทศวรรษ นับแต่เริ่มก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2543 และทำการวิเคราะห์บทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามแนวคิดสภาภาคประชาชน ในฐานะองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 258 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ องค์กรประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

**คำสำคัญ:** สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ; หนึ่งทศวรรษ; สภาภาคประชาชน; การมีส่วนร่วมภาคประชาชน; ราชอาณาจักรไทย

#### ABSTRACT

This paper explains the background and operations of the National Economic and Social Advisory Council (NESAC), Kingdom of Thailand over one decade since established in 2000 (B.E. 2543) and analyze it by Public Participation Council's conceptual framework. According the Constitution of the Kingdom of Thailand 2007 (B.E. 2550), The NESAC shall have the duties of giving advice and recommendations to the Council of Ministers on economic and social problems as well as related laws. A national economic and social development plan and other plans as provided by law shall obtain opinions of the National Economic and Social Advisory Council before they can be adopted and published. The composition, sources, powers and duties and operation of the National Economic and Social Advisory Council shall be in accordance with the provisions of law. There shall be an Office of the National Economic and Social Advisory Council being an agency having independence in personnel administration, budget and other activities as provided by law.

**KEY WORDS:** NESAC; One Decade; People Participation Council; People Participation; Kingdom of Thailand

## บทนำ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถือกำเนิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 89 “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ องค์กรประกอบที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และเป็นผลในทางปฏิบัติเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 117 ตอนที่ 118ก วันที่ 19 ธันวาคม 2543 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงถือได้ว่าวันที่ 20 ธันวาคม 2543 เป็นวันก่อตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างเป็นทางการ และครบรอบหนึ่งทศวรรษใน พ.ศ. 2553 บทความทางวิชาการนี้ จึงจะนำเสนอถึงแนวคิดการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การดำเนินงาน ผลการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และบทวิเคราะห์บทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับแนวคิดสภาพภาคประชาชน

## แนวคิดการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย มีความสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2543) และกลายเป็นกระแสหลักที่แพร่หลายไปทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทย ดังนั้น ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จึงมีแนวคิดในการตรามาตรา 89 ที่สำคัญ คือ ต้องการให้มืองค์กรเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นแก่รัฐบาล ไม่ใช่องค์กรตัดสินใจหรือให้ความเห็นชอบ เป็นองค์กรสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการให้ความเห็นในการบริหารจัดการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่หลากหลายมาร่วมให้ข้อคิดเห็นทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความเห็นเกี่ยวกับการเมืองและประเด็นกฎหมายที่รัฐบาลจะนำมาบังคับใช้กับประชาชน (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544ก: 37)

จากประมวลเอกสารสรุปผลการประชุมระดมความคิดเห็นเรื่องการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้ว: 37-39) ได้กล่าวถึงสรุปแนวคิดที่ได้จากข้อหารือในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างมาตรา 89 จากการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2540 ซึ่งสรุปแนวคิดและเจตนารมณ์การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดังนี้

### (1) เจตนารมณ์

1.1 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ได้เป็นสภาของรัฐ เป็นสภาของประชาชนเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน และการระดมความคิดจากคนทั่วประเทศ

1.2 ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแทนรัฐ แต่มีลักษณะเป็นเพียงการให้คำปรึกษาโดยโยงกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.3 จำเป็นต้องมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะประเด็นเรื่องเศรษฐกิจและสังคม (รวมถึงกรอบคลุมถึงการเมือง) เป็นเรื่องสำคัญสำหรับอนาคตของประเทศ

(2) แนวคิดในรูปแบบองค์กรที่ได้จากข้อหารือใน สสร.

2.1 หน้าที่ ครอบคลุมการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

2.2 องค์ประกอบและรูปแบบองค์กร ควรเป็นสภาใหญ่ (Council) ตัวแทนองค์กรวิชาชีพ มีข้าราชการน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย ยกเว้นนักวิชาการประจำมหาวิทยาลัย

2.3 องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ ให้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

(3) ความซ้ำซ้อนกับองค์กรเดิม

ไม่ซ้ำซ้อนกับสภาต่างๆ ที่มีอยู่เดิม (อาทิ สภาพัฒนาฯ สภาการศึกษา สภาวิจัย) เพราะสภาเดิมเป็นองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการวางแผน สำหรับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นสภาตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญเพื่อให้คำปรึกษาโดยไม่ก้าวท้าวไปในเรื่องการตัดสินใจ

สำหรับประเด็นแนวคิดเรื่องอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบและที่มาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือการให้ความเห็นเพื่อสะท้อนความต้องการของประชาชน โดยไม่มีอำนาจตัดสินใจ หรือให้ความเห็นชอบ โดยแบ่งขอบเขตของอำนาจหน้าที่เป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1 หน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับ

ก. สาระแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะ 5 ปี

ข. ทิศทางและสาระของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะ 20 ปี

ค. แผนอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเด็กและเยาวชน และนโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ง. การติดตามและประเมินผลแผนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น

1.2 หน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ (ถ้ามี) ในการดำเนินการตามหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 71-มาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540) เช่น ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การติดตามการดำเนินงานของรัฐบาล การให้ข้อคิดเห็นถึงปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งจัดทำประชาพิจารณ์ในประเด็นปัญหาเศรษฐกิจและสังคม

(2) องค์ประกอบและที่มาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรเป็นองค์กรถาวร เพื่อให้สามารถทำหน้าที่และติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นองค์กรที่ไม่ก่อให้เกิดการแสวงหาอำนาจ หรือตำแหน่งหน้าที่โดยมีสมาชิกจำนวน 153 คน มาจากผู้แทนกลุ่มอาชีพและผู้แทนที่ได้รับการสรรหาจากประชาคมจังหวัดต่างๆ ดังนี้

2.1 ผู้แทนอาชีพซึ่งเป็นกลุ่มโครงสร้างตายตัว มีจำนวน 77 คน ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มผู้ผลิตอุตสาหกรรมและบริการ ตัวแทนผู้ประกอบการพาณิชย์กรรมและสถาบันการเงิน ตัวแทนกลุ่มเกษตรกร และตัวแทนผู้ใช้วิชาชีพอิสระ และองค์กรเอกชน ตัวแทนกลุ่มอาชีพดังกล่าวจะต้องมีกระบวนการทำงานที่เป็นกิจจะลักษณะและถาวรเพื่อให้ความเห็นต่างๆ สามารถเป็นตัวแทนและสะท้อนถึงความต้องการของกลุ่มอาชีพอย่างแท้จริง

การคัดเลือกตัวแทนของแต่ละกลุ่มอาชีพจะต้องมีความ โปร่งใส และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายเพื่อ ไม่ให้เกิดปัญหา การแบ่งกลุ่มภายในแต่ละกลุ่มอาชีพ

2.2 ผู้แทนที่มีประสบการณ์และภาวะความเป็นผู้นำสูงที่ได้รับการสรรหาจากประชาคมจังหวัด ต่างๆ ซึ่งเป็นกลุ่ม โครงสร้างไม่ตายตัว มีจำนวน 76 คน โดยผู้แทนจากประชาคมจังหวัดต่างๆ จะถูกจับฉลากออกไป และผู้แทนคนเก่าสามารถได้รับเลือกเข้ามาใหม่ได้อีก วิธีการสรรหาผู้แทนประชาคมจังหวัดจำเป็นต้องแตกต่างจาก กระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนของแต่ละจังหวัดอยู่แล้ว สำหรับประธานและรอง ประธานให้มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรอยู่ในวาระ คราวละ 3 ปี และสมาชิกไม่ควรมีเงินเดือนหรือเงินค่าตอบแทน และเมื่อมีการประชุมรัฐจะจ่ายค่าเบี้ยประชุม ค่าเดินทาง และค่าที่พักให้เท่านั้น

2.4 แนวทางการดำเนินของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่พิจารณา ให้ความเห็นเฉพาะเรื่องใหญ่ๆ ที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานของ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีประสิทธิภาพและสามารถระดมความคิดเห็นจากประชาชนได้อย่าง ครบถ้วน กว้างขวาง ครอบคลุม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรได้แบ่งเป็นคณะทำงานชุดเล็กๆ ในด้านต่างๆ และมีสำนักงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ประสานงานพร้อมกันนั้นก็ ควรมีเวทีระดมความคิดเห็นในระดับจังหวัด เพื่อประมวลข้อมูลและความคิดเห็นในระดับพื้นที่ ความเห็นจาก คณะทำงานชุดเล็กและจากเวทีระดมความคิดเห็นจะประมวลโดยสำนักงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ เพื่อเสนอให้กับที่ประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดใหญ่ที่จะเป็นผู้พิจารณาให้ฉันทมติ ต่อไป การประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดใหญ่ควรมีอย่างน้อยปีละ 1-2 ครั้ง (จากแนวคิดนี้ อนุมานได้ว่าสำนักงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญในการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์และประมวลความเห็นประเด็นด้านเศรษฐกิจและสังคมในมุมมองและการมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาทำนองเดียวกับบทบาท และหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ—ผู้เขียน)

2.5 หน้าที่สำนักงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการทำงานของ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประโยชน์และมีประสิทธิภาพ สำนักงานเลขานุการฯ ไม่ควรมีหน้าที่ เฉพาะจัดการประชุมและทำรายงานการประชุมเท่านั้น แต่จะต้องมีขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ครอบคลุม ขอบเขตงาน ดังต่อไปนี้ (1) สรุปข้อคิดเห็นของที่ประชุมทั้งความคิดเห็นส่วนใหญ่และความคิดเห็นส่วนน้อย (2) ประมวลข้อคิดเห็นและวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของความคิดเห็นเหล่านั้นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสามารถสอดประสานความคิดเห็นของประชาชนให้ไปในทิศทางเดียวกัน และ (3) สามารถให้ข้อมูลในเชิง เทคนิคและวิชาการตลอดจนการตั้งประเด็นเพื่ออำนวยความสะดวกในการระดมความคิดเห็นของสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ทั้งหมดนี้คือเจตนารมณ์ ที่มาและแนวคิดในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ต้องการ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จนมีผู้กล่าวไว้ว่านี่คือ “สภาอุดมทัศน์” ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงสะท้อนปัญหาอุปสรรคการพัฒนาและให้ข้อเสนอแนะในทางนโยบาย ต่อรัฐบาล (เจริญ คัมภีร์ภาพ, 2551:1) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเป็นองค์กรการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ตามแนวคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่นำแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาผสมผสานกับ

ประชาธิปไตยทางตรง โดยการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552: 10)

มีผู้กล่าวว่าแนวคิดของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น เลียนแบบมาจากสภาเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 “หมวด 11 สภาเศรษฐกิจและสังคม มาตรา 69 ในกรณีที่รัฐบาลร้องขอสภาเศรษฐกิจและสังคมอาจให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติ ร่างรัฐกำหนด หรือร่างรัฐกฤษฎีกา รวมทั้งร่างรัฐบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาที่ได้เสนอต่อสภาเศรษฐกิจและสังคม สมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคมคนใดคนหนึ่งอาจได้รับมอบหมายให้ไปชี้แจงต่อที่ประชุมของสภาใดสภาหนึ่งเกี่ยวกับความเห็นของสภาเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาลหรือร่างรัฐบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาที่ได้เสนอต่อสภาเศรษฐกิจและสังคม

มาตรา 70 รัฐบาลอาจขอความเห็นจากสภาเศรษฐกิจและสังคมในทุกปัญหาที่มีลักษณะในทางเศรษฐกิจหรือสังคมได้ แผนงานทุกแผนงานหรือร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับที่มีลักษณะทางด้านเศรษฐกิจหรือสังคมจะต้องนำเสนอต่อสภาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อขอความเห็น และมาตรา 71 องค์ประกอบของสภาเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

พรรณราย ชันชกิจ (2548: 159-160) ได้ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับสภาเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า “บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาเศรษฐกิจและสังคมสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความชัดเจนกว่าอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”

### การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 รัฐบาลในขณะนั้น (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี) ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 89 ที่กำหนดให้รัฐจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2540ว่าจะเร่งดำเนินการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดระยะเวลาการจัดตั้งเอาไว้ก็ตาม กระบวนการในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเริ่มต้นตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นมา (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544ก: 35) และเริ่มเดินชัดขึ้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2542 รัฐบาล (นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี) มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 6/2542 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 20 ท่าน ที่เป็นตัวแทนบุคคลจากกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ อาทิ กลุ่มภูมิปัญญาชาวบ้าน สถาบันสันติศึกษา อาจารย์มหาวิทยาลัย สภานายความ นักกฎหมายมหาชน กลุ่มผู้หญิงกับการเมือง รวมทั้งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครืองาม เป็นประธานคณะกรรมการ และนางสาวพรรณราย ชันชกิจ เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่พิจารณากำหนดรูปแบบขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้มีบทบาทหน้าที่สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พร้อมจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบขององค์การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และความสัมพันธ์กับรัฐบาล (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544ก: 37) ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต้นแบบขึ้น เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไป และนำมาปรับปรุงให้เป็นพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ในที่สุดพระราชบัญญัติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2543 และมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม 2543 เป็นต้นมา (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550)

เมื่อเกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ถูกยกเลิก แม้ว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีกฎหมายรองรับอีกชั้นหนึ่ง คือพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ดังนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงยังคงทำหน้าที่ต่อไป (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552: 12)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 258 ก็ได้บัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในรัฐธรรมนูญอีก ความว่า "มาตรา 258 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

### ความหมายของตราสัญลักษณ์



ตราสัญลักษณ์ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความหมายดังนี้ (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก: 484) (1) พลังของประชาชนที่เป็นแกนกลางในการพัฒนาประเทศ โดยมีภาพคนอยู่ในรูปหัวใจมือแสดงพลังบนพื้นสีทองซึ่งแสดงถึงความเจริญรุ่งเรือง (2) กระบวนการพัฒนาประเทศที่เป็นพลวัตนำความเจริญมาสู่ประเทศแทนด้วยภาพวงไตรรงค์ที่พริ้วหมุนจากฐานรากไปสู่ยอดแหลมในรูปทรงของสถาปัตยกรรมแบบไทย และ (3) ภาพรวมของสัญลักษณ์จะอยู่ในเส้นกรอบทรงดอกบัวที่สื่อถึงความเป็นธรรมที่ค้ำจุนสังคมไทย โดยมีความหมายแห่งสีตราสัญลักษณ์ ดังนี้ (1) สีทอง แสดงถึง ความเจริญ ความรุ่งเรือง ความขลัง และความศักดิ์สิทธิ์ (2) สีน้ำเงิน สีขาวและสีแดง เป็นสีของธงชาติไทย อันหมายถึง ประเทศไทย และ (3) สีเทา แสดงถึงความมีเสถียรภาพ

## องค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 5 บัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ ภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ประกอบด้วย

### 1. กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ จำนวน 50 คน

1.1 การผลิตด้านการเกษตร เช่น การทำนา การทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การเพาะขยายหรือปรับปรุงพันธุ์พืช และสัตว์การประมง การแปรรูปสินค้าเกษตรชุมชน หรืองานเกษตรกรรมอื่น ๆ จำนวน 16 คน

1.2 การผลิตด้านการอุตสาหกรรม เช่น การทำเหมือง รวมทั้งการระเบิด หรือย่อยหิน การผลิตอาหาร เครื่องดื่ม สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม เครื่องหนัง การผลิตไม้ เฟอร์นิเจอร์ กระดาษ การผลิตเคมีภัณฑ์ ยา ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ยางธรรมชาติ แก้ว ปูนซีเมนต์ เซรามิก วัสดุก่อสร้าง อัญมณี เครื่องประดับ โลหะ เครื่องจักรกลและอุปกรณ์ ยานยนต์ และอะไหล่ เครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์ หรือการผลิต อุตสาหกรรมอื่นๆ จำนวน 17 คน

1.3 การผลิตด้านการบริการ เช่น กิจการด้านการคมนาคม การขนส่ง การสื่อสาร การโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ การนำเข้า-ส่งออก การค้าสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมภายในประเทศ การท่องเที่ยว การบริการทางกฎหมาย การบริการทางบัญชี การบริการ ทางสถาปัตยกรรม การบริการทางวิศวกรรม การก่อสร้าง การกีฬา และนันทนาการ ศิลปินและนักประพันธ์ ข้าราชการ ธุรกิจร้านอาหาร สื่อมวลชนหรือการบริการอื่นๆ จำนวน 17 คน

### 2. กลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 49 คน

#### ก. กลุ่มในภาคสังคม จำนวน 19 คน

- 2.1 การพัฒนาชุมชน จำนวน 2 คน
- 2.2 การสาธารณสุข จำนวน 2 คน
- 2.3 การศึกษา ศิลปวัฒนธรรมและศาสนา จำนวน 4 คน
- 2.4 การพัฒนาและสงเคราะห์คนพิการ จำนวน 2 คน
- 2.5 การพัฒนาเด็ก เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ จำนวน 4 คน
- 2.6 การพัฒนาแรงงาน จำนวน 4 คน
- 2.7 การคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 1 คน

#### ข. กลุ่มในภาคฐานทรัพยากร จำนวน 16 คน

2.8 ฐานทรัพยากร เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ลุ่มน้ำ ทะเล อากาศ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ จำนวน 10 คน

- 2.9 การพัฒนาระบบการเกษตร จำนวน 4 คน
- 2.10 การพัฒนาระบบการอุตสาหกรรม จำนวน 1 คน
- 2.11 การพัฒนาระบบการบริการ จำนวน 1 คน

### 3. กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 14 คน

## วิสัยทัศน์ เป้าหมาย พันธกิจ อำนาจหน้าที่และบทบาท

1. วิสัยทัศน์ (Vision) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ "องค์กรแห่งปัญญา ให้คำปรึกษาสะท้อนปัญหาจากประชาชนสู่รัฐ" (มติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวการประชุม นัดพิเศษ เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2551)

2. เป้าหมายในเชิงคุณค่า คือ "อิสระ เที่ยงธรรมและเป็นที่ยอมรับ"

3. พันธกิจ คือ "จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายที่มีคุณภาพ ทันเหตุการณ์ และมองการณ์ไกลต่อคณะรัฐมนตรี โดยการศึกษาและการมีส่วนร่วม เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชน"

4. อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 258 บัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ และพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 บัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่หลัก ดังนี้ (1) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เสนอแผนนั้นต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนพิจารณาประกาศใช้ (3) ให้คำปรึกษาหรือความเห็นในเรื่องใดๆ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรและขอรับฟังความคิดเห็น เพื่อประกอบการ พิจารณา กำหนดนโยบาย ในเรื่องนั้น ซึ่งอาจกระทบถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวม (4) พิจารณาศึกษาและจัดทำรายงานเป็นข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เห็นสมควรกำหนด เป็นแนวทาง ในการกำหนดนโยบาย ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และ (5) มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยสมาชิกหรือบุคคลใด เพื่อทำการศึกษา หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำเป็นรายงานแสดงความคิดเห็นของสมาชิก ทุกฝ่ายที่เสนอความเห็น ทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านพร้อมทั้งเหตุผล และข้อดีข้อเสีย หรือผลกระทบ ของแนวทางการดำเนินการ ตามความเห็นที่เสนอ และเปิดเผยให้ สาธารณะชนทราบ เมื่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาข้อเสนอแนะแล้ว ให้รายงานผลการพิจารณา หรือผลการดำเนินการ เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติและเปิดเผยเหตุผลให้สาธารณชนทราบด้วย

5. บทบาทสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วย (1) พัฒนาระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (2) เป็นเวทีสะท้อนปัญหาสาธารณะ ลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม (3) พัฒนาระบวนการเรียนรู้ ส่งเสริมการรวมกลุ่มให้กับภาคประชาชน (4) กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม (5) เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศของรัฐบาล ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และ (6) พัฒนาระบวนการเรียนรู้มุ่งสู่เศรษฐกิจพอเพียง เพื่อความสมดุลและยั่งยืน (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551)

ในระหว่างที่ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 258 ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า "พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติใดที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ



ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่” คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ให้ความเห็นต่อประเด็นนี้ว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์กรวินิจฉัย ประกอบกับการให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นการให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งปัญหาข้อกฎหมายนั้นจะต้องมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นแล้ว และหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงนั้นเป็นเหตุให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ สำหรับข้อหาหรือในประเด็นนี้เป็นปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งยังไม่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) จึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

### ความต่างระหว่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับสภาพัฒน์

เนื่องจากชื่อของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีชื่อเรียกโดยทั่วไปว่า “สภาพัฒน์” นั้น มีความคล้ายคลึงกันมากและโดยที่สภาพัฒน์มีระยะเวลาในการก่อตั้งมายาวนานมากกว่า 60 ปี สาธารณชนจึงมักจะเข้าใจว่าเป็นองค์กรเดียวกัน พรรณราย ชันชกิจ (2548: 157-158) ได้ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 และบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ดังแสดงในตารางที่ 1

บทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
(1) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามมาตรา 14 รวมทั้งแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เสนอแผนนั้นต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนพิจารณาประกาศใช้	(1) เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี (2) พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับข้อเสนออื่นๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา (4) จัดให้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาและในด้านการปฏิบัติงานตามแผน

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบบทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พรรณราย ชันชกิจ (อ้างแล้ว: 159) ได้สรุปไว้ว่า “บทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความใกล้เคียงกัน หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ทั้งสององค์กรมีบทบาทและหน้าที่เช่นเดียวกันหลายประการ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนใน

การดำเนินการ จึงควรจะได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้การแสดงบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันที่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามการปฏิรูปการเมืองที่อาจจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521”

### ผลการดำเนินงาน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 เริ่มทำหน้าที่อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 76ง) ในคราวประชุมสภาครั้งแรก สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 ได้ประชุมคัดเลือกประธานสภา และรองประธานสภา 2 คน คือ นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานสภา นายชุมพล พรประภา เป็นรองประธานสภา คนที่ 1 และรศ.ดร.สังจิต พิริยะรังสรรค์ เป็นรองประธานสภา คนที่ 2 ทั้งนี้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 ได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2547 การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 82 คณะ แบ่งเป็นคณะทำงานประจำ 14 คณะ คณะทำงานเฉพาะกิจ 68 คณะ ตลอดระยะเวลา 3 ปี ของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2544 ถึงเดือนสิงหาคม 2547 และช่วงระยะเวลาในระหว่างการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 นั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 ได้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีไปจำนวนทั้งสิ้น 110 เรื่อง (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก: 35)

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 เริ่มทำหน้าที่อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2548 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 72ง) ในการประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2548 สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 ได้คัดเลือก รศ.ดร.โกทม อารียา เป็นประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายสุธรรม จิตรานูเคราะห์ เป็นรองประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คนที่ 1 และ ดร.วรพล โสคติยานุรักษ์ เป็นรองประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คนที่ 2 ทั้งนี้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 28 สิงหาคม 2551 การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานประจำ จำนวน 12 คณะ คณะทำงานสนับสนุน จำนวน 4 คณะ (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552ก: 37)

เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2552 รศ.ดร.โกทม อารียา ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ชุดที่ 2 พ.ศ. 2548-2552) ได้แถลงผลการดำเนินงานของสมาชิกฯ ชุดที่ 2 ที่ได้ดำเนินงานมาเป็นระยะเวลา 3 ปี ของการดำรงตำแหน่งตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2548 ถึงเดือนสิงหาคม 2551 และช่วงระยะเวลาในระหว่างการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 3 นั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 ได้เสนอความเห็นให้กับรัฐบาลที่ผ่านมามีทั้งหมด 140 เรื่อง ซึ่งมีประมาณร้อยละ 90 ที่รัฐบาลเห็นด้วยกับข้อคิดเห็น แต่นำไปปฏิบัติและเป็นนโยบายของรัฐบาลทั้งหมดหรือไม่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้เรื่องสำคัญๆ ที่ได้เสนอให้รัฐบาล เช่น โครงการรถไฟฟ้า 5 เส้นทาง ทิศทางระบบพลังงานทางเลือกที่เหมาะสมกับประเทศไทย ยุทธศาสตร์การเตรียมตัวของประเทศไทย เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะเวลา 10 ปี ข้างหน้า เป็นต้น นอกจากนี้ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ที่ผ่านมารัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ยังรับฟังความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอยู่มาก และมีการลดขั้นตอนให้มีความกระชับขึ้น เพื่อให้เรื่องที่เสนอไปได้รับทราบและพิจารณา (สำนักข่าว ไอ.เอ็น.เอ็น, 2552)

## เสียงสะท้อนจากประชาชน

จากรายงานการศึกษา เรื่อง “คุณภาพสังคมของประเทศไทย” ของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ มีตัวชี้วัดชัดเจนตามหลักวิชาการ เก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 20 ตุลาคม ถึง 10 พฤศจิกายน 2552 กลุ่มตัวอย่างจำนวน 1,200 คน กระจายอยู่ในทุกช่วงอายุ ระดับการศึกษา เพศ สถานภาพ และศาสนา โดยมีการสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พบว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สป.) กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เป็นสององค์กรที่สอดคล้องในสายตาประชาชน (คะแนนไม่ผ่านเกณฑ์ ร้อยละ 50) (กรุงเทพธุรกิจ, 2552) แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องสร้างผลงานและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับรายงานวิจัย เรื่อง “การสร้างประสิทธิภาพประชาคมสื่อและอาสาสมัครประชาสัมพันธ์” (กำพล รุจิวิชัย, 2552: ข) ที่ว่า “...การประชาสัมพันธ์ภารกิจของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังไม่ทั่วถึง วิธีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจบทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สามารถสรุปได้ 3 ขั้นตอน คือ (1) ต้องให้คนคุ้นชื่อนี้เสียก่อน โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน เช่น โทรทัศน์ วิทยุ สื่อหนังสือพิมพ์ (2) ภายหลังจากที่ประชาชนมีความคุ้นเคยกับชื่อเรียกในขั้นที่ 1 แล้วในขั้นที่ 2 ค่อยพ่วงภารกิจของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สั้นๆ เข้าไปเป็นการเปิดทางแนะนำเบื้องต้น และ (3) ให้รายละเอียดมากขึ้น อาจเป็นการให้ข้อมูลในรูปแบบของสารคดี เป็นบทความผ่านสื่อหรือบทความทางหนังสือพิมพ์ ซึ่งจะช่วยให้คนเข้าใจมากขึ้น อาจจัดเวทีชาวบ้าน หรือการประชุมสัมมนาสื่อ หรือผู้นำในพื้นที่เพื่อนำข่าวสารของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปสู่ประชาชน...”

ดังนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องสร้างแบรนด์ (Brand) ขององค์กรให้มีความแข็งแกร่งในมุมมองของภาคประชาชน การใช้ประโยชน์จากจุดแข็งและโอกาสขององค์กรที่มีอยู่อย่างเต็มประสิทธิภาพ (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552:88) เช่น การเป็นองค์กร “สภาภาคประชาชน” และกำหนดจุดยืนขององค์กรในใจของประชาชนและสังคม (Positioning) ให้ชัดเจนว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรจะยืนอยู่ที่ตำแหน่งใดในใจของประชาชน เช่น การเป็นองค์กรแรกที่ประชาชนจะนึกถึงเมื่อต้องการสะท้อนปัญหาสาธารณะ ความเดือดร้อน และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาในเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ไปยังรัฐบาล การเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนจากทุกภาคส่วนในสังคมสามารถเข้าถึงได้ง่าย ร่วมขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมรับรู้และติดตามผล (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552:89) การขับเคลื่อนการสร้างโครงข่ายความร่วมมือกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกจังหวัด และประชาคมสื่อและอาสาสมัครประชาสัมพันธ์ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในทุกภูมิภาคของประเทศให้ความเข้มแข็งและยั่งยืน

## เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกับบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญต่อการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในศตวรรษที่ 21 เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำให้เกิดสภาพในการแสดงความคิดเห็นและแนวคิดอันหลากหลายอันเป็นพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย (Democratic Pluralism) การปลดปล่อยจากอำนาจปกครองทางการเมือง (Bureaucratic Control) เกิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) เพิ่มโอกาสให้สาธารณะและชุมชนได้มีอำนาจในการบริหารจัดการและควบคุมชีวิตตนเองโดยตนเองเพื่อตนเองมากขึ้น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551: 193) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด "Wisdom of Crowds" หรือ "ปัญญา

มหาชน" ของ Surowiecki, James (2004:3) ที่ว่า "...ภายใต้สถานการณ์ที่เหมาะสม กลุ่มจะมีความฉลาดอย่างเด่นชัด และบ่อยครั้งที่ฉลาดกว่าคนที่ฉลาดที่สุดในกลุ่มของพวกเขา กลุ่มโดยรวมไม่จำเป็นต้องถูกบังคับโดยคนที่ฉลาดสุด ๆ เพื่อที่จะทำให้กลุ่มฉลาดได้ ถึงแม้ว่า คนส่วนใหญ่ในกลุ่มจะไม่ใช่คนที่รู้มากหรือมีเหตุผล แต่พวกเขาทั้งหมดก็ยังสามารถตัดสินใจโดยรวมที่ถูกต้อง (อย่างชาญฉลาด) ได้ หรือการตัดสินใจที่ไม่สมบูรณ์นั้นเมื่อนำมารวมกัน อย่างเหมาะสม ความฉลาดโดยรวมก็จะกลายเป็นความฉลาดที่ประปรายได้..." การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและอินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือ ในการระดมความคิดเห็นจากภาคประชาชนจึงเป็น Wisdom of Crowds ที่จะนำไปสู่การ จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy) จากภาคประชาชนอย่างแท้จริง ถือเป็นก้าว อย่างสำคัญของประชาธิปไตยแบบเต็มใบในสังคมไทย ดังที่ รัชชชย อนุพงศ์อนันต์ (2551) กล่าวว่า "...Wisdom of Crowds อาจจะกลายเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเติบโตขึ้นในประเทศเผด็จการ ได้ โดยอาศัยศักยภาพของอินเทอร์เน็ตและชุมชนย่อยๆ ที่วางบนเครือข่ายความสัมพันธ์เหล่านี้ Wisdom of the Crowds กำลังจะมาเปลี่ยนโฉมหน้าการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของโลกเราแล้ว เร็วๆ นี้"

แม้ว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำเว็บไซต์มาเป็นเครื่องมือในการสื่อสารและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากภาคประชาชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2544 แต่การดำเนินงานดังกล่าวก็ยังไม่อาจถือได้ว่าประสบความสำเร็จและก้าวทันเทคโนโลยีมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่เครือข่ายสังคม (Social Network) กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการเข้าถึงประชาชน องค์กรต่างๆ มีการนำเว็บไซต์เครือข่ายทางสังคมมาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินงานขององค์กร เช่น องค์กรกาชาดแห่งสหรัฐอเมริกา (American Red Cross--www.redcross.org) ได้มีการนำเครือข่ายทางสังคมมาใช้งาน คือ [www.facebook.com/redcross/](http://www.facebook.com/redcross/), [twitter.com/redcross/](http://twitter.com/redcross/), [www.youtube.com/user/AmRedCross](http://www.youtube.com/user/AmRedCross), [www.flickr.com/groups/americanredcross/](http://www.flickr.com/groups/americanredcross/) และ <http://blog.redcross.org> ทำให้องค์กรสามารถระดมทุนบริจาคช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเหตุการณ์ต่างๆ ได้เป็นจำนวนมาก

ดังนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงควรจัดตั้งคณะทำงานมาศึกษา กำกับ ดูแลและดำเนินงานด้านการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงาน ทั้งในส่วนของการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์องค์กร การสร้างเครือข่าย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ (PoI) เพราะพลังแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะทำให้ช่องว่างของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับประชาชนลดต่ำลง

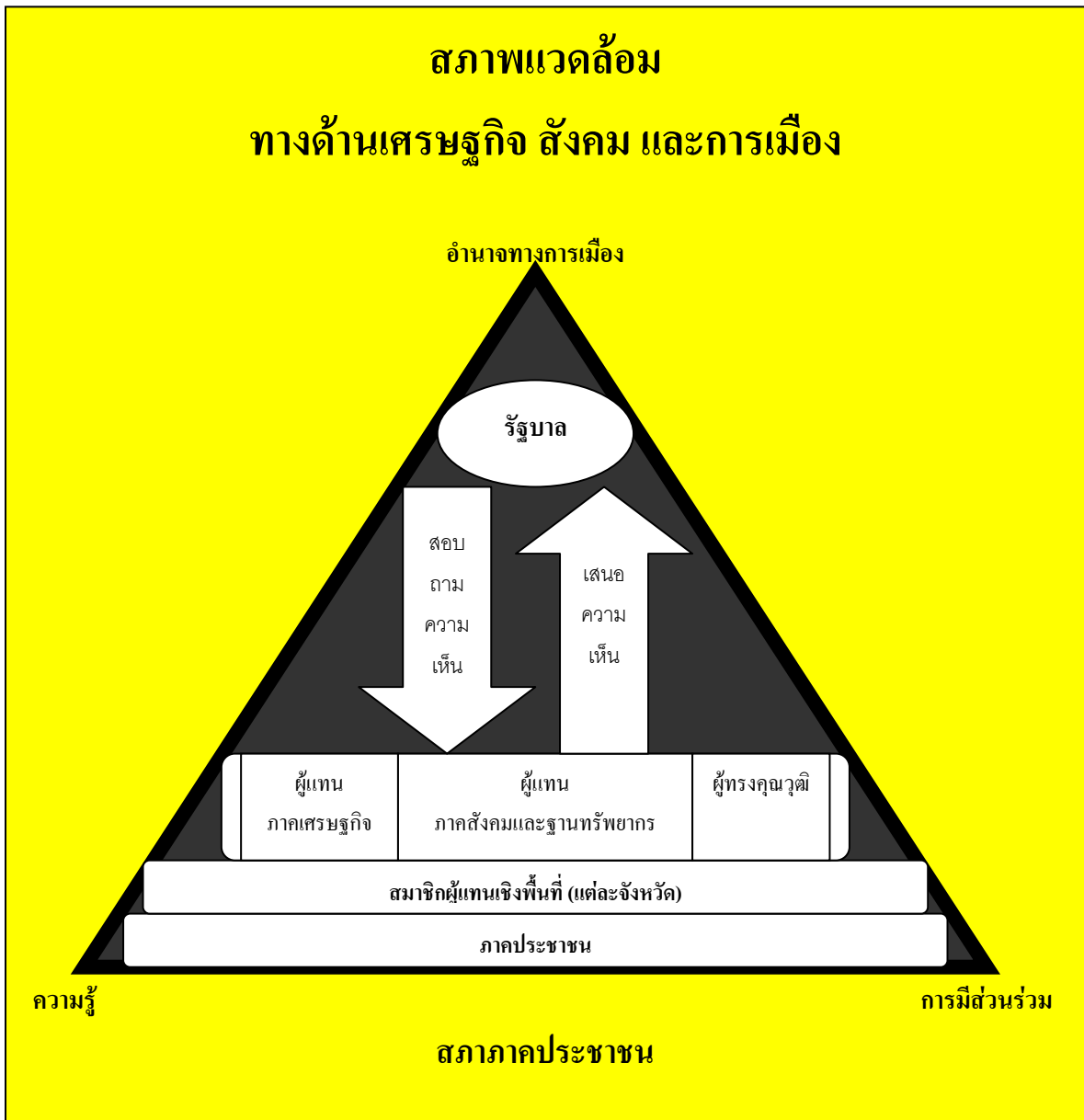
### **บทวิเคราะห์บทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวคิดสภาภาคประชาชน**

จากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า "สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ได้เป็นสภาของรัฐ เป็นสภาของประชาชนเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน และการระดมความคิดเห็นจากคนทั่วประเทศ" ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ อานันท์ ปันยารชุน ที่ว่า "สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นสภาภาคประชาชน...เป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีใช่เป็นองค์กรต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลใด มิใช่เป็นสภาการเมือง ไม่มีฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน สภานี้จึงมีอยู่ฝ่ายเดียว คือ ฝ่ายประชาชน..." (พรรณราย ชันชกิจ, 2548: คำนิยาม)

ศาสตราจารย์ นพ.ประเวศ วะสี ราษฎรอาวุโส ในคราวบรรยายพิเศษเรื่อง "บทบาทสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับแนวทางการพัฒนานโยบายสาธารณะ" ในการประชุมของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2548 ได้กล่าวว่า "ปัจจุบันประเทศไทยมีความบงการและอ่อนแอเชิงนโยบายสาธารณะ จนถือเป็นโรคราโรคหนึ่ง ซึ่งการจะมีนโยบายสาธารณะที่ดี และขับเคลื่อนอย่างสัมฤทธิ์ผลจำเป็นต้องอาศัย

หลักการที่เรียกว่า "สามเหลี่ยมเข็มนาฬิกา" หมายถึงต้องพึ่งพาส่วนประกอบของ 3 มุม คือ ความรู้ การมีส่วนร่วม และอำนาจทางการเมือง "หากขาดมุมหนึ่งมุมใดไปการดำเนินนโยบายจะไม่สามารถเข็มนาฬิกาไปได้ ตอนร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้คำนึงถึงส่วนนี้แล้วโดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นผู้ดูแลด้านความรู้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในด้านสังคม ส่วนรัฐบาลดูอำนาจทางการเมือง..." (มติชนรายวัน, 2548)

จากแนวคิด “สามเหลี่ยมเข็มนาฬิกา” สามารถนำมาวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดสภาภาคประชาชน ได้ดังนี้



แผนภาพแบบจำลองสภาภาคประชาชน

จากแบบจำลองสภาพภาคประชาชน สามารถนำมาวิเคราะห์ห้บทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะสภาพภาคประชาชน ได้ว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการเป็นสภาพภาคประชาชนมาก ยังขาดองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) การมีผู้แทนในเชิงพื้นที่ครบทุกจังหวัด (2) ผู้แทนกลุ่มอาชีพ หรือวิชาชีพ ยังไม่สามารถเป็นตัวแทนและสะท้อนความต้องการของกลุ่มอาชีพอย่างแท้จริง การคัดเลือกตัวแทนของแต่ละกลุ่มอาชีพ ยังมีความเคลือบแคลงว่าขาดความ โปร่งใสและไม่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ก่อเกิดปัญหาการแบ่งแยก หรือแตกแยกภายในแต่ละกลุ่มอาชีพ หรือวิชาชีพ

ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในส่วนของกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามเจตนารมณ์เมื่อแรกจัดตั้งองค์กร โดยให้มีผู้แทนทั้งจากกลุ่มอาชีพ วิชาชีพและผู้แทนที่ได้รับการสรรหาจากประชาคมจังหวัดต่างๆ มีกระบวนการสรรหาที่โปร่งใส ป้องกันบุคคล หรือกลุ่มบุคคลในการใช้เงินเข้าผู้ตำแหน่ง หรือการจัดตั้งกลุ่มองค์กรที่ไม่มีการดำเนินงานอย่างแท้จริง ส่งผู้แทนเข้ามาสู่กระบวนการคัดเลือกกันเองเพื่อเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ อาจจะเปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปสามารถสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้โดยไม่ต้องสังกัดกลุ่มหรือองค์กร

หนึ่งทางเลือกที่น่าจะเป็นไปได้ก็คือ การให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาจากประธาน/นายกของสภาวิชาชีพ/อาชีพต่างๆ ทั้งในภาคเศรษฐกิจ ภาคสังคม ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิ สภาเกษตรกร (ที่กำลังจะจัดตั้งขึ้น) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาการศึกษา ศุภสภา แพทยสภา สภาทนายความ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง ฯลฯ ทั้งนี้ หากกลุ่มอาชีพ หรือวิชาชีพใดยังไม่มีสภา หรือองค์กรที่เด่นชัด ก็ให้มีกระบวนการเลือกกันเองที่เป็นไปอย่างสุจริต โปร่งใส เพื่อให้ได้ผู้แทนของกลุ่มวิชาชีพ/อาชีพนั้นอย่างแท้จริง

### **ก้าวต่อไปของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 (พ.ศ. 2544-2547) เคยกล่าวไว้ว่า “...การดำเนินงานอย่างเป็นอิสระขององค์กรนี้เป็นสิ่งสำคัญมาก ในอนาคตความเป็นอิสระของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องมีความชัดเจน เพราะสภาแห่งนี้มีองค์ประกอบมาจากกลุ่มและองค์กรต่างๆ ที่มาจากภาคประชาชนโดยตรง ดังนั้น การดำเนินงานจึงไม่ควรตกอยู่ใต้อำนาจของนักการเมือง นักธุรกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้น เพราะหากสมาชิก (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ทั้ง 99 คน ไม่เป็นนายของตัวเองแล้ว สมาชิกก็จะไม่สามารถทำหน้าที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมได้

องค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ต้องทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สามารถสะท้อนปัญหาจากภาคประชาชนได้อย่างถูกต้อง ตรงประเด็น ยุติธรรม เป็นกลางและโปร่งใส ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอคำปรึกษาอย่างอิสระ ปราศจากอคติและอิทธิพลทางการเมือง เมื่อรัฐบาลมั่นใจในสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มากขึ้น การให้คำปรึกษาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็จะมีค่าน้ำหนักที่เชื่อถือซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจของรัฐบาลที่ดีและมีประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานจะต้องมีความเป็นเอกภาพในด้านต่างๆ ยกเว้นเอกภาพทางด้านความคิดที่ควรมีความหลากหลาย ทำอย่างไรความคิดจึงจะไปด้วยกันได้ และสามารถผสมผสานกันไปในทางเดียวกันได้ ในการประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทุกครั้ง จะเป็นการประชุมแบบเปิดเผย สื่อมวลชนรวมทั้งประชาชนสามารถเข้ามาฟังการประชุมได้และไม่มีการประชุมลับ ซึ่งการดำเนินการ

ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เอง เพราะประชาชนสามารถรู้ว่า เราทำอะไร อยู่ และสิ่งที่เราพูดอาจกระตุ้นให้ประชาชนคิดเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการอาศัยกันและกัน และผลักดันให้เป็นระบบ เครือข่ายมากขึ้น

ความสำเร็จในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มิใช่เพียงการตอบสนองต่อ เจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 เท่านั้น แต่หมายรวมถึงความสำเร็จในการพัฒนาประเทศให้ก้าวสู่การบริหารที่โปร่งใสมีส่วนร่วมในการติดตามการ ดำเนินงานของรัฐบาลให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดำรงรักษาและส่งเสริมการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต” (สำนักงานสภาที่ ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544ก: 3)

ผู้เขียนเห็นว่านี่คือแนวทางและทิศทางที่ควรจะไปของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กล่าวคือการเป็นสภาภาคประชาชนอย่างแท้จริง และจะต้องสร้างระบบความสัมพันธ์กับองค์กรในฝ่ายบริหาร ที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้สูญเสียความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของวัชรวิชัยสาร (2550: 49) ที่ว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องสร้างความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงกับภาครัฐและองค์กร ที่มีอำนาจทางปกครองที่เหมาะสม มีวัฒนธรรมหรือวิถีปฏิบัติเฉพาะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อ “ถ่วงดุล” ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจประชาสังคมที่จะนำไปสู่ “ภาวะดุลยภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและ สังคม” ตามความต้องการของประชาชนและผลักดันให้มีการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการพัฒนา ประเทศที่ยั่งยืน นอกจากนี้ ผู้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องอุทิศตน เพื่อประเทศชาติและประชาชน ดังคำกล่าวของ ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม อดีตเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเคยกล่าวไว้ว่า “...การมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะมาช่วยเสริมในเรื่องการให้ความเห็นอีก ด้านหนึ่งเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐบาล โดยไม่เกี่ยวกับการบังคับบัญชาและไม่ใช้เรื่องของภาครัฐทำกันอย่าง ที่เคยทำ...ประการสำคัญคือความรู้ความสามารถ การอุทิศตนและการครองตัวของผู้เป็นสมาชิกสภาซึ่งจะต้องเป็น แบบอย่างสร้างแบบธรรมเนียมแก่สมาชิกสภาที่จะมีมาในวาระต่อไป เพราะในที่สุดสภานี้ หรือสภาไหนก็ตาม ย่อมหนีไม่พ้นพระพุทธรูปที่ว่า เนสา สภา ยัตถะ นะ สันติ สันโต คนดีไม่มีในที่ชุมนุมใด ชุมมุนั้นหากควร ได้ชื่อว่าเป็นสภาไม่” (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544ก: 9)

ในปี พ.ศ. 2553 เป็นปีที่สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 3 ได้เข้ามารับหน้าที่สืบต่อ จากสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2553 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอน พิเศษ 18 ง วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 หน้า 37-41) ซึ่งจะต้องติดตามผลการดำเนินงานกันไป

## บทส่งท้าย

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในทศวรรษหน้าจะต้องแสดงบทบาทและจุดยืนในฐานะ สภาภาคประชาชนที่เด่นชัด เป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมได้โดยง่ายในระดับที่ประชาชน สามารถถือได้ว่านี่คือสภาของภาคประชาชนอย่างแท้จริง เป็นองค์กรที่สามารถทำหน้าที่และติดตามการดำเนินงาน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายรัฐบาลได้อย่างต่อเนื่อง และ เป็นองค์กรที่ไม่ก่อให้เกิดการแสวงหาอำนาจ หรือตำแหน่งหน้าที่ การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติของบุคคล จะต้องสามารถเป็นตัวแทนและสะท้อนถึงความต้องการของกลุ่มอาชีพอย่างแท้จริง การคัดเลือกตัวแทนของแต่ละกลุ่มอาชีพจะต้องมีความโปร่งใส และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา

การแบ่งกลุ่มภายในแต่ละกลุ่มอาชีพตามเจตนารมณ์การก่อตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตาม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 10 ที่บัญญัติไว้ว่า “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีใช้เป็นองค์กรเพื่อ ต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด”

## เอกสารอ้างอิง

- กรุงเทพธุรกิจ. (2552). **เขื่อนมั่นคงสถาบันศาล-กองทัพ ความนิยม"มาร์ค" ไล้ "ทักษิณ"**. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/analysis/20091227/92881/> เขื่อนมั่นคงสถาบันศาล-กองทัพ ความนิยม"มาร์ค" ไล้ "ทักษิณ".html /. (วันที่ค้นข้อมูล: 11 กุมภาพันธ์ 2553).
- กำพล รุจิวิษญู. (2552). **รายงานการวิจัย การสร้างประสิทธิภาพประชาคมสื่อและอาสาสมัครประชาสัมพันธ์**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- เจริญ คัมภีรภาพ. (2551). **สภาอุดมทัศน์?...สู่สภาวิชาชีพ...ถึงสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. จุลสารโครงการศึกษาวิจัย สป.** ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม 2551. หน้า 1.
- ธวัชชัย อนุพงษ์อ่อนันต์. (2551). **บทความ “An Oak by the window...The Wisdom of Crowds” ในนิตยสารผู้จัดการฉบับเดือน เมษายน พ.ศ. 2551**. <http://www.gotomanager.com/news/details.aspx?id=68291> ค้นคืนเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2553.
- ปรีชาดี วลัยเสถียร และคณะ. (2543). **กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ วิจัย.
- พรรณราย ชันธกิจ. (2548). **บทบาทและหน้าที่ขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- มดิชนรายวัน. (2548). **"หมอประเวศ" แนะนำสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใช้หลัก "สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา"**, มดิชนรายวัน วันที่ 09 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ปีที่ 28 ฉบับที่ 10135. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2005q4/article2005dec09p4.htm> /. (วันที่ค้นข้อมูล: 11 กุมภาพันธ์ 2553).
- วิหรา ไชยสาร. (2550, ตุลาคม-ธันวาคม). **สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: องค์กรร่วมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม**. วารสารสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2(4), หน้า 49.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2551). **โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการ สร้างความรู้ ความเข้าใจและ พัฒนาระบบการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ.
- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2550). **ประวัติความเป็นมา**. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www2.nesac.go.th/nesac/th/about/history.php?myLeftMenu=1> /. (วันที่ค้นข้อมูล: 11 กุมภาพันธ์ 2553).
- \_\_\_\_\_. (2551). **วิสัยทัศน์และภารกิจองค์กร**. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www2.nesac.go.th/nesac/th/about/mission.php?myLeftMenu=3> /. (วันที่ค้นข้อมูล: 11 กุมภาพันธ์ 2553).
- สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544ก). **สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : เพชรรุ่งการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2552ก). **รายงานประจำปี 2551 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ: อรุณสกาลาดพร้าว.
- \_\_\_\_\_. (2552ข). **รายงานผลการดำเนินงานคณะทำงานการมีส่วนร่วม กระจายอำนาจและสนับสนุนเครือข่าย (พ.ศ. 2548-2552)**. กรุงเทพฯ: แอล.ที.เพลส.
- \_\_\_\_\_. (2552ค). **สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรแห่งปัญญา ให้คำปรึกษา สะท้อนปัญหา จากประชาสุรัฐ**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- \_\_\_\_\_. (2552ง). **พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2544 และ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2549**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.



- สำนักข่าว ไอ.เอ็น.เอ็น. (2552). **สป.สรุปผลงาน 3 ปี เสนอแนวทางรัฐ 140 เรื่อง**. [ออนไลน์] NewsCenter.Thursday, May 14, 2009 16:14. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2552, อ้างอิงจาก อาริรัตน์ วิชาช่าง. (2553). **สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki/สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ/>. (วันที่ค้นข้อมูล: 11 กุมภาพันธ์ 2553).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552). **บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการดำเนินการแต่งตั้งเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่องเสร็จที่ 622/2552**. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2552&lawPath=c2\\_0622\\_2552/](http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2552&lawPath=c2_0622_2552/). (วันที่ค้นข้อมูล: 11 กุมภาพันธ์ 2553).
- Law Reform Commission, Office of the Council of State. (2007). **Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007)**. [Online]. Available: <http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/legis/en/const/2007/20584.pdf>/. (Access date: February 12, 2010).
- NESAC. (2008). **The National Economic and Social Advisory Council of Thailand, Echoing People's Concerns to Public Policies**. 2<sup>nd</sup> Edition. Bangkok: Kurusapa Ladprao.
- \_\_\_\_\_. (2009). **National Economic and Social Advisory Council**. [Online]. Available: <http://www2.nesac.go.th/english/>. (Access date: February 12, 2010).
- Surowiecki, James. (2004). **The Wisdom of Crowds : Why the Many Are Smarter than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economics and Societies and Nations**. New York: Anchor.