

# สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการสร้างทุนทางสังคม

## บทความพิเศษ

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ ในสังคมมีจำนวนมากและหลากหลายขึ้น ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกลไกต่างๆ ที่มีอยู่เดิมไม่อาจจะรองรับหรือจัดการกับความขัดแย้งเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งมีกระแสผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการเมือง และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาในปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้สร้างเครื่องมือและกลไกต่างๆ เพื่อรองรับและจัดการกับความขัดแย้งทางสังคมไว้หลายประการด้วยกัน และกลไกที่มีความสำคัญที่สุดกลไกหนึ่งก็คือ การกำหนดให้รัฐจัดตั้ง "สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ"

รัฐธรรมนูญในหมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 89 ได้บัญญัติไว้ว่า "...ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องับเศรษฐกิจและสังคม แล่นพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นต่อร่างการประกาศใช้ข้อบังคับประกอบที่มาจากอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

เนื่องจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีผลกระทบของการบริหารประเทศในอนาคตและเป็นองค์กร

ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นแนวทางในการดำเนินการจัดตั้งหรือการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทางรัฐบาลจึงเลือกใช้กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) โดยใช้หลักการรวม民意 (Good Governance) โดยให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย และควรมีประสิทธิภาพในภาคปฏิบัติขององค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นมา เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับประเทศ

รัฐบาลได้กำหนดไว้ในการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2540 ว่า รัฐบาลจะเร่งจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสวีสต์ โพธิ์ทวี) เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ และเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2542 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 20 คน ขึ้นมา เพื่อดำเนินการยกร่างกฎหมาย

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยตัวแทนของผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายสาขา อาทิ ตัวแทนจากกลุ่มภูมิปัญญาชาวบ้าน ตัวแทนสถาบันสันติศึกษา ตัวแทนสหภาพเยาวชน ตัวแทนผู้หญิงกับการเมือง อาจารย์มหาวิทยาลัย นักกฎหมายมหาชนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักการคณะกรรมการการปฏิรูป

เมื่อคณะกรรมการร่างกฎหมายเสร็จแล้วที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจะเสนอให้กับคณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับหลักการและกฎหมายอื่นๆ หลายฉบับในอดีต กลับมาร่างกฎหมายฉบับนี้ไปดำเนินการประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศต่างๆ และสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น ยังได้มอบหมายให้ผู้รับผิดชอบไปจัดทำแบบสอบถามเกี่ยวกับประเด็นที่มากองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่และการดำเนินงาน องค์การความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆทั่วประเทศ และยังได้มอบหมายไปสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิทางสังคมหลายท่านอีกด้วย

ความคิดเห็นของประชาชนจากกระบวนการต่างๆ ที่กล่าวมา ได้ถูกนำมาประมวลและสังเคราะห์ และนำไปปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติเดิมหลายประการ ประเด็นองค์ประกอบ จากเดิมว่าไว้ว่าจะให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีจำนวน 100 คน โดยมีผู้แทน 3 ประเภท คือ ประชาชนกลุ่มพื้นที่จำนวน 40 คน ประชากรกลุ่มอาชีพ 40 คน และประเภทกลุ่มสาขาความรู้และภูมิปัญญา 20 คน เมื่อผ่านการบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก็ได้มีการนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใหม่ โดยตัดผู้แทนกลุ่มพื้นที่ออกไป เนื่องจากประชาชนหลายฝ่ายมีความเห็นว่าอาจจะซ้ำซ้อนกับผู้แทนอื่นๆ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ประชาชนก็ยังให้ความเห็นว่าการใช้ผู้แทนประเภทกลุ่มอาชีพเป็นหลัก เพราะโดยเนื้อแท้แล้วกลุ่มอาชีพก็เป็นตัวแทนกลุ่มที่อยู่ที่อยู่ด้วย เช่น กลุ่มอาชีพทำประมงก็มักจะมีพื้นที่ที่อยู่แวกจังหวัดที่มีชายฝั่งทะเล หรือกลุ่มอาชีพทำนา ก็มักจะมีถิ่นฐานอยู่ที่จังหวัดแถบภาคกลาง เป็นต้น

นอกจากกลุ่มอาชีพแล้ว ประชาชนบางส่วนยังเสนอให้กลุ่มที่คือโอกาสและไม่มีเวทีสะท้อนปัญหาและความต้องการของตนเองได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย เช่น กลุ่มชาวเขา และกลุ่มผู้พิการ เป็นต้น

สำหรับประเด็นที่มาจากร่างเดิมที่ให้องค์กรภาครัฐ และข้าราชการมีส่วนในการกระบวนการคัดเลือกค่อนข้างมาก ก็อาจเกิดการปรับเปลี่ยนเช่นเดียวกัน เนื่องจากประชาชนสะท้อนมาว่า องค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรเป็นองค์กรของภาคประชาชน ดังนั้น จึงไม่ควรให้องค์กรภาครัฐและข้าราชการมีส่วนในการคัดเลือกมากจนเกินไป การคัดเลือกควรให้กลุ่มกิจกรรมและองค์กรต่างๆ ได้มีโอกาสคัดเลือกตัวแทนของพวกเขาด้วยตัวของพวกเขาเอง ส่วนวิธีการคัดเลือกจะเป็นอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับแต่ละกลุ่มกิจกรรมนั้นๆ จะตัดสินใจเอง

ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเช่นนี้ คาดว่าทางผู้รับผิดชอบคงจะนำร่างเดิมไปเปลี่ยนแปลงและใช้กระบวนการคัดเลือกที่คำนึงถึงหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุดเป็นหลัก

สำหรับในด้านอำนาจหน้าที่นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าเป็นการให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องับเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้น องค์กรสภาที่ปรึกษาฯ จึงมีลักษณะเป็นการระดมความคิดเห็นจากตัวแทนกลุ่มอาชีพและกิจการต่างๆ รวมทั้งสะท้อนปัญหาและความต้องการ และอาจรวมถึงแนวทางในการแก้ปัญหาของกลุ่มต่างๆ ไปยังรัฐบาล เพื่อให้เป็นข้อคิดเห็นในการกำหนดนโยบายและ/หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนอำนาจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการตามที่ปรึกษาหารือไม่ว่ากันยังเป็นของรัฐบาลอยู่เช่นเดิม

การทำงานร่วมกันในเชิงสร้างสรรค์เพื่อ

แก้ไขปัญหาของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างรัฐบาลและสภาที่ปรึกษาฯ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญค่อนข้างสูง เพราะหากองค์กรทั้งสองขัดแย้งกันก็อาจเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศได้ มีหลายฝ่ายที่วิตกเกี่ยวกับความขัดแย้งทางความคิดระหว่างองค์กรทั้งสองในอนาคตอาจเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ไม่ใช่เป็นประเด็นที่น่าห่วงหากแต่ละฝ่ายจับฟังซึ่งกันและกัน และมีลักษณะการวิจารณ์หรือให้ข้อเสนอแนะในเชิงสร้างสรรค์ โดยมีเป้าหมายในการแก้ปัญหาของประเทศไทย

การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ เป็นการสร้างทุนให้กับสังคม เป็นเวทีที่ให้โอกาสประชาชนสะท้อนปัญหาความต้องการ และเสนอแนะเป็นกลไกในการลดความขัดแย้งทางสังคมที่สำคัญหากองค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ จึงควรดำเนินการโดยเร็ว แต่กระนั้นก็ควรคำนึงถึงความสามารถในการดำเนินงานด้วยเช่นกัน

สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาฯ ก็คือ เป็นการกำหนดนโยบายแนวใหม่ที่ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นการสะท้อนว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการพารัฐธรรมนูญในมาตรา 76 ที่บัญญัติไว้ว่า "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย..." แนวทางการกำหนดนโยบายเช่นนี้เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาฯ ควรจะได้รับการพิจารณาเป็นแบบอย่างและส่งเสริมขยายไปสู่นโยบายที่สำคัญอื่นๆ ของรัฐด้วยในอนาคต ■

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ