

ภาคีความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อน SDGs: การพิจารณาเชิงทฤษฎี

Partnership for Driving SDGs: Theoretical Consideration

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (Somsak Samukkethum)

ศาสตราจารย์ ประจำคณะพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Professor, Graduate School of Social Development and Management Strategy,

National Institute of Development Administration

E-mail: somsak.sa@nida.ac.th

Received: 3 April 2024

Revised: 6 June 2024

Accepted: 11 June 2024

บทคัดย่อ

“ภาคีความร่วมมือ” เป็นแนวคิดสำคัญเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันมีความซับซ้อนและมีผลกระทบกว้างขวาง การขับเคลื่อน SDGs ได้ใช้ภาคีความร่วมมือเป็นกลไกสำคัญ บทความนี้แสดงให้เห็นว่า การนำกลไกดังกล่าวไปปฏิบัติ จำเป็นต้องเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างภาคี โดยการปฏิรูปภาครัฐให้มีธรรมาภิบาล ส่งเสริมภาคธุรกิจให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม และเสริมสร้างภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งและมีความเป็นพลเมืองตื่นรู้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องเคลื่อนไหวให้เกิดกระแสความคิด ที่ตระหนักถึงสภาวะวิกฤตรุนแรงของการพัฒนาที่ขาดความสมดุล และทุก ๆ ภาคีจะต้องร่วมกันขับเคลื่อนสู่เป้าหมาย SDGs

คำสำคัญ: ภาคีความร่วมมือ, เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, ธรรมาภิบาล, ความรับผิดชอบต่อสังคม, ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง, พลเมืองตื่นรู้

* บทความนี้ ได้ปรับปรุงจากการนำเสนอในงานสัมมนาประจำปี ในวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในวันที่ 17 สิงหาคม 2566, อาคารนวมินทราธิราช สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร

Abstract

'Partnership' is an important concept because many problems at present are very complex and have extensive impacts. Driving SDGs is a case of using partnership as a key mechanism. This article presents that for implementing this mechanism, it is necessary to create mutual trust between partners through reforming the state to be based on good governance, supporting the business sector to commit social responsibility, and creating strong civil society with active citizenship. These changes can occur under conditions of the democratic rule with check and balance systems. Additionally, it is necessary for disseminating idea of recognizing severe crisis situation as a result of unbalance development and necessity for every partner to collaborate each other for driving to SDGs goals seriously.

Keywords: Partnership, Sustainable Development Goals, good governance, social responsibility, strong civil society, active citizenship.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาสู่ความทันสมัยที่ขับเคลื่อนด้วยระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนับจากสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา ด้านหนึ่งได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มนุษยชาติอย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตอย่างมากมาย การคิดที่มีเหตุผล การปลดปล่อยทางการเมืองให้ได้รับสิทธิและเสรีภาพ ฯลฯ แต่อีกด้านหนึ่งกลับส่งผลกระทบเชิงลบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างสาหัสสากรรจ์ เช่นเดียวกัน อาทิ การทำลายป่า ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ เกิดมลภาวะทางอากาศ มหาสมุทรเต็มไปด้วยสารปนเปื้อน วิกฤตการณ์สภาพภูมิอากาศ (climate change) เป็นต้น

ผลกระทบเชิงลบจากการพัฒนาข้างต้นมีลักษณะสะสมเพิ่มพูน โดยการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณดังกล่าวจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งมีการคาดการณ์กันโดยทั่วไปว่า คงหนีไม่พ้นที่สักวันหนึ่งจะเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพแบบพลิกหน้ามือเป็นหลังมือจากมหันตภัยครั้งใหญ่ที่สุด (global catastrophe) ที่ไม่มีใครคาดคิดมาก่อน เมื่อฟางเส้นสุดท้ายได้วางลงบนหลังอูฐ

ภายใต้บริบทดังกล่าว ได้ส่งผลให้ชุมชนวิชาการและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจำนวนมากเกิดความวิตกกังวล จนกระทั่งก่อให้เกิด “แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน” (sustainable development ต่อไปจะเรียกย่อ ๆ ว่า SD) แนวคิดดังกล่าวได้ก่อรูปขึ้นอย่างน้อยตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 ในเยอรมันได้มีการพูดถึงการ

สมศักดิ์ สามีภักดิ์ธรรม

จัดการป่าไม้โดยเสนอให้มีกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อให้การตัดไม้อย่างรับผิดชอบและยั่งยืน คือ สามารถตัดไม้ได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงความสามารถฟื้นตัวของป่าเป็นสำคัญ

แนวคิดที่ว่าด้วย SD ได้รับความสนใจอย่างจริงจังภายหลังจากข้อเสนอแนะของ ‘คณะกรรมการธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา’ (World Commission on Environment and Development) หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า ‘Brundtland Report’ ที่เสนอต่อองค์การสหประชาชาติในปี 1987 ซึ่งได้นิยาม SD ไว้ดังนี้

การพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถของคนรุ่นหน้าที่จะบรรลุถึงความต้องการและความปรารถนาของพวกเขา มันประกอบด้วย 2 มโนทัศน์หลัก คือ มโนทัศน์ว่าด้วยความต้องการ และแนวคิดที่ว่าด้วยขีดจำกัดของสิ่งแวดล้อมที่จะตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันและในอนาคต....

นับจากการเผยแพร่ Brundtland Report เป็นต้นมา ปัญหาเกี่ยวกับ SD ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ในขณะนี้นักวิชาการจำนวนมากในขณะนั้นมองว่า ‘การเติบโตอย่างยั่งยืน’ เป็นคำที่ขัดแย้งในตัวเอง เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจเข้ากันไม่ได้กับการรักษาสิ่งแวดล้อม อันตรงข้ามกับ Brundtland Report ที่มีได้มองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจกับสภาพแวดล้อมที่สมบูรณ์เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกัน แนนอนที่สุดความห่วงใยต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติได้รับความสำคัญมากที่สุด แต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมก็มีอาจถูกมองข้ามเช่นกัน พร้อม ๆ กับเสนอโมโนทัศน์เชิงบูรณาการที่มีเป้าหมายในการรักษาความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ที่เอื้ออำนวยให้เกิดประโยชน์แก่กันและกัน แนวคิดดังกล่าวนี้มีความสำคัญและยังคงมีอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบันนี้ (Steurer, R., Langer, M. E. Konrad, A., & Martinuzzi, A., 2005, p. 264)

แนวคิด SD มีได้หยุดนิ่ง แต่เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางและมีการพัฒนาต่อเพื่อให้มีความก้าวหน้ามากขึ้นเรื่อย ๆ โดยประเด็นสำคัญที่ได้รับความสนใจอย่างสูงในช่วงประมาณ 20 กว่าปีมานี้ คือ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือเป็นภาคีเครือข่ายระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม เนื่องจากการสร้างสรรค์โลกให้มีความสมดุลและน่าอยู่สำหรับคนรุ่นอนาคตนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากพลเมืองโลก (global citizens) การเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนหรือไม่ยั่งยืนเป็นผลประโยชน์ได้เสียโดยตรงต่อทุกคน เมื่อเป็นเช่นนั้น พลเมืองโลกทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างจริงจัง

ประเด็นที่บทความนี้ให้ความสนใจ คือ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (sustainable development goals – เรียกกย่อ ๆ ว่า SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ อันประกอบด้วย 17 เป้าหมายนั้น องค์การสหประชาชาติมองว่า กลไกที่จะทำหน้าที่ขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุ SDGs ดังกล่าวก็คือ “ภาคีความร่วมมือ” (partnership) (United Nations, 2020)

ภายใต้บริบทปัจจุบันที่โลกมีความซับซ้อน และเกิดปัญหาเรื้อรังสาหัสสากรรจ์เป็นจำนวนมาก จนกระทั่งภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงหนีไม่พ้นที่ภาครัฐจะต้องเปิดกว้าง เพื่อให้ภาคอื่น ๆ เข้ามาร่วมด้วย เพื่อก่อให้เกิดพลังในการแก้ไขปัญหาสำคัญต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับโลก แนวคิดที่ว่าด้วย “ภาคีความร่วมมือ” จึงเป็นแนวคิดที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทของโลกที่เต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลาย การแข่งขันที่รุนแรง การทุจริต/ คอโกง และความเกลียดชัง นั้น การสร้าง “ภาคีความร่วมมือ” ให้เกิดขึ้นจึงกลายเป็นเรื่องเขินครกขึ้นกฎเอาอย่างไม่ต้องสงสัย บทความนี้ต้องการไขปริศนาดังกล่าว โดยนำเอา SDGs ขององค์การสหประชาชาติมาเป็นกรณีศึกษา

ภาคีความร่วมมือ กับการขับเคลื่อน SDGs ขององค์การสหประชาชาติ

สำหรับองค์การระหว่างประเทศที่มีการพัฒนาแนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ได้อย่างต่อเนื่อง น่าสนใจ และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ก็คือ “องค์การสหประชาชาติ” ซึ่งในการประชุมสมัชชาสมัชชาสามัญครั้งที่ 70 ณ สำนักงานใหญ่แห่งสหประชาชาติที่นครนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 25 – 27 กันยายน 2015 มีตัวแทนจากประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมจำนวน 193 ประเทศ ในที่ประชุมให้การรับรองร่างเอกสารเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เรียกว่า ‘Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development’ สำหรับเป็นเป้าหมายในการพัฒนาโลกไปสู่ความยั่งยืนภายในเวลา 15 ปี ข้างหน้า (เริ่มจาก 2016 ไปจนถึง 2030) โดยพิจารณาความยั่งยืนที่เชื่อมโยงกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 17 เป้าหมาย (goals) ดังตารางที่ 1 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 1 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับโลก (2516 – 2530)

ที่	เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน
1	ยุติความยากจน (no poverty) ขจัดความยากจนในทุก ๆ รูปแบบ และทุก ๆ ที่
2	ขจัดความหิวโหย (zero hunger) สร้างความมั่นคงทางอาหาร โภชนาการ และเกษตรกรรมที่ยั่งยืน
3	สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (good health and well-being) ส่งเสริมสวัสดิภาพที่ดีสำหรับทุกคน
4	การศึกษาที่มีคุณภาพ (quality education) ที่ทุก ๆ คนสามารถเข้าถึงได้ และเรียนรู้ตลอดชีวิต
5	ความเท่าเทียมทางเพศ (gender equality) รวมทั้งสร้างพลังอำนาจของหญิงและเด็กหญิงทุกคน
6	น้ำสะอาดและการอนามัย (clean water and sanitation) การจัดการน้ำและสุขาภิบาลอย่างยั่งยืน

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

ที่	เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน
7	พลังงานที่สะอาดและทุกคนเข้าถึงได้ (affordable and clean energy) ในราคาที่ย่อมเยาและยั่งยืน
8	เศรษฐกิจเติบโตและการจ้างงานที่ดีสำหรับทุกคน (decent work and economic growth)
9	โครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรม และนวัตกรรม (industry, innovation and infrastructure)
10	ลดความเหลื่อมล้ำ (reduced inequalities) ลดความไม่เท่าเทียมทั้งภายในและภายนอกประเทศ
11	ชุมชนและเมืองที่ยั่งยืน (sustainable cities and communities) ปลอดภัย ยั่งยืน และครอบคลุม
12	การผลิตและบริโภคที่รับผิดชอบ (responsible consumption and production)
13	การจัดการภูมิอากาศ (climate action) ต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น
14	ชีวิตใต้น้ำ (life below water) อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน
15	ชีวิตบนบก (life on land) ฟื้นฟูระบบนิเวศทางบก การจัดการป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ
16	สันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง (peace, justice and strong institution)
17	ร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนระดับโลกเพื่อขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย (partnerships for the goals)

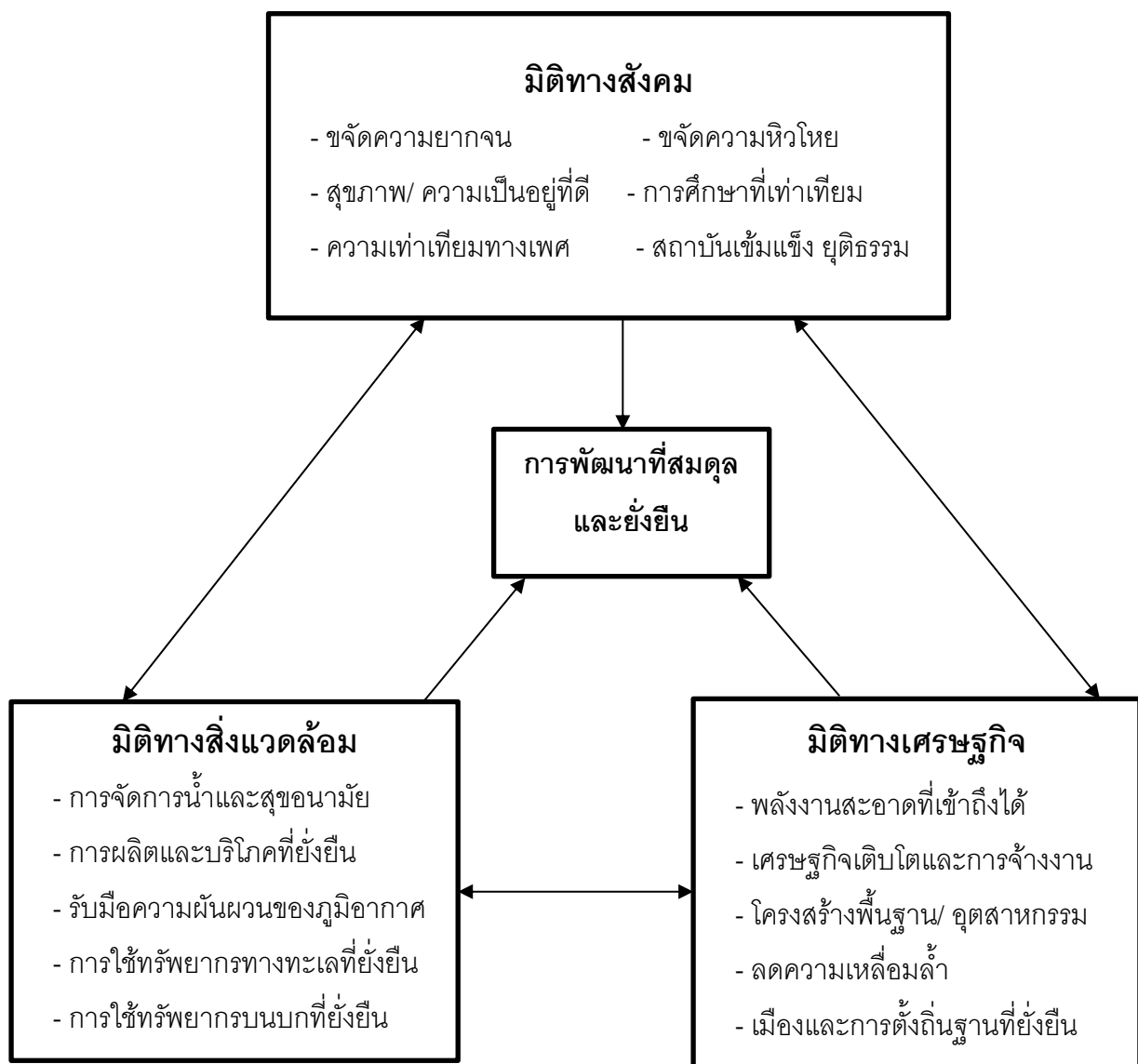
เมื่อพิจารณารายละเอียดของ SDGs ในแต่ละข้อ จะพบว่า ทั้ง 17 เป้าหมายต่างถูกกำหนดให้มีตำแหน่ง/สถานะอยู่ใน outcome mapping ที่แตกต่างกันหลากหลาย กล่าวคือ บางข้อเป็นผลผลิต (output) บางข้อเป็นผลลัพธ์ (outcome) และบางข้อเป็นผลกระทบ (impact) โดยสามารถนำมาจำแนกออกเป็นประเภทตามมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ได้ดังต่อไปนี้

มิติทางสังคม (social dimension) ประกอบด้วย 6 เป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายที่ 1 (ขจัดความยากจน) เป้าหมายที่ 2 (ขจัดความหิวโหย) เป้าหมายที่ 3 (สุขภาพ/ความเป็นอยู่ที่ดี) เป้าหมายที่ 4 (การศึกษาที่เท่าเทียม) เป้าหมายที่ 5 (ความเท่าเทียมทางเพศ) และเป้าหมายที่ 16 (สถาบันเข้มแข็ง ยุติธรรม สันติ)

มิติทางเศรษฐกิจ (economic dimension) ประกอบด้วย 5 เป้าหมาย คือ เป้าหมายที่ 7 (พลังงานสะอาดที่เข้าถึงได้) เป้าหมายที่ 8 (เศรษฐกิจเติบโตและการจ้างงาน) เป้าหมายที่ 9 (โครงสร้างพื้นฐาน/อุตสาหกรรม) เป้าหมายที่ 10 (ลดความเหลื่อมล้ำ) และเป้าหมายที่ 11 (เมืองและการตั้งถิ่นฐานที่ยั่งยืน)

มิติทางสิ่งแวดล้อม (environmental dimension) ประกอบด้วย 5 เป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายที่ 6 (การจัดการน้ำและสุขอนามัย) เป้าหมายที่ 12 (การผลิตและบริโภคที่ยั่งยืน) เป้าหมายที่ 13 (รับมือกับความผันผวนของภูมิอากาศ) เป้าหมายที่ 14 (การใช้ทรัพยากรทางทะเลที่ยั่งยืน) และเป้าหมายที่ 15 (การใช้ทรัพยากรบนบกที่ยั่งยืน)

SDGs ในมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้น รวมกันทั้งสิ้น 16 เป้าหมาย ซึ่งก็คือ เป้าหมายที่ 1 – 16 ส่วนเป้าหมายที่ 17 คือ “การสร้างความเข้มแข็งให้แก่งlobal ในการนำ SDGs ไปปฏิบัติ และการฟื้นฟูภาคีความร่วมมือระดับโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development) หมายความว่า ในการขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ 1 – 16 ของ SDGs นั้น องค์การสหประชาชาติระบุให้ใช้กลไกของ “ภาคีความร่วมมือ” เป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม องค์การพัฒนาเอกชน มูลนิธิต่าง ๆ สถาบันทางวิชาการ สื่อมวลชน ฯลฯ (United Nations, 2020, p. 10) ซึ่งความร่วมมือระหว่างภาคีเหล่านี้ สามารถดำเนินการขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของ SDGs ได้ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก



แผนภาพที่ 1 SDGs จำแนกเป็นมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่เชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน

ในเอกสารขององค์การสหประชาชาติ ชื่อ “The SDG Partnership Guideline: A Practical Guide to Building High Impact Multi-Stakeholder Partnerships for the Sustainable Development Goals” (United Nations, 2020) ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “ภาคีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย” (multi-stakeholder partnership – เรียกย่อ ๆ ว่า MSP) ไว้ดังนี้:

“(MSP หมายถึง) ความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือที่ดำเนินไป ระหว่างองค์การของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอันแตกต่างหลากหลาย ที่มีผลประโยชน์ในแนวเดียวกัน ซึ่งอยู่ในรูปของวิสัยทัศน์ร่วม มีการนำทรัพยากรและสมรรถนะที่หนุนเสริมต่อกันให้มาเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน พร้อม ๆ กับแบกรับความเสี่ยงร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การสร้างมูลค่าสูงสุดให้แก่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และส่งมอบประโยชน์ที่ได้รับให้แก่ภาคีต่าง ๆ”

(An ongoing collaborative relationship between or among organizations from different stakeholder types aligning their interests around a common vision, combining their complementary resources and competencies and sharing risk, to maximize value creation towards the Sustainable Development Goals and deliver benefit to each of the partners.)

จากคำนิยามดังกล่าว มีประเด็นที่น่าสนใจและควรนำมาขยายความให้ชัดเจนมากขึ้นดังนี้ ประการแรก “ความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือที่ดำเนินไป” (an ongoing collaborative relationship) หมายความว่า การร่วมมือระหว่างภาคีที่มีไว้เพื่อบรรลุความสำเร็จของโครงการระยะสั้น ๆ เพียงโครงการเดียว ในทางตรงข้าม ความสัมพันธ์ดังกล่าว เป็นความร่วมมือที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน ดังนั้นจึงจำเป็นที่แต่ละภาคีจะต้องใช้เวลาและใช้ความพยายามอย่างสูงในการดำเนินงานร่วมกัน

ประการที่สอง “...ระหว่างองค์การของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอันแตกต่างหลากหลาย ที่มีผลประโยชน์ในแนวเดียวกัน ซึ่งอยู่ในรูปของวิสัยทัศน์ร่วม” (...from different stakeholder types, aligning their interests around a common vision) หมายความว่า MSP จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละองค์การมีผลประโยชน์ไม่ตรงกัน หรือมิได้อยู่ในแนวเดียวกัน

ประการที่สาม “มีการนำทรัพยากรและสมรรถนะที่หนุนเสริมต่อกันให้มาเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน” (combining their complementary resources and competencies) หมายความว่า แต่ละภาคีต่างมีทรัพยากรและสมรรถนะที่แตกต่างกัน ดังนั้นควรนำทรัพยากรที่แตกต่างดังกล่าวมาเชื่อมโยงกัน เพื่อก่อให้เกิดการหนุนเสริมต่อกัน อันจะนำไปสู่พลังเพิ่มแบบทวีคูณ (synergy)

ประการที่สี่ “มีการแบกรับความเสี่ยงร่วมกัน” (and sharing risk) หมายความว่า MSP ที่มาจากภาคีอันแตกต่างหลากหลายนั้น แต่ละภาคีจะต้องกล้ารับผิดชอบและความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งการแบกรับความเสี่ยงร่วมกันดังกล่าว จะทำให้แต่ละภาคีเกิดความผูกพันที่จะต้องดำเนินงานร่วมกันอย่างจริงจัง สร้างความเสมอภาคในการทำงานร่วมกัน และเกิดความไว้วางใจต่อกัน

ประการที่ห้า “เพื่อนำไปสู่การสร้างมูลค่าสูงสุดให้แก่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (to maximize value creation towards the SDGs) หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างภาคีที่หลากหลาย จะนำไปสู่การสร้างมูลค่าให้แก่ SDGs ได้สูงกว่า (สูงกว่าผลบวกของมูลค่าที่แต่ละภาคีสร้างขึ้นจากการดำเนินงานตามลำพัง)

ประการที่หก “ส่งมอบประโยชน์ที่ได้รับให้แก่ภาคีต่าง ๆ” (deliver organizational benefit to each of the partners) หมายความว่า ทุก ๆ ภาคีที่เข้าร่วม จะต้องได้รับประโยชน์จากการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย SDGs ที่เกิดขึ้น เมื่อภาคีต่าง ๆ ได้รับประโยชน์ ก็จะทำให้ภาคีเหล่านั้นยืนหยัดที่จะร่วมมืออยู่ใน MSP ต่อไป

ความร่วมมือระหว่างภาคีที่แตกต่างหลากหลาย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีต่าง ๆ ซึ่ง “ความสัมพันธ์ระหว่างภาคี” ดังกล่าว จะดำเนินไปด้วยดีเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ (United Nations, 2020, pp. 49-53) ดังต่อไปนี้: 1) ความไว้วางใจและความโปร่งใส (trust and transparency) ความไว้วางใจต่อกันเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคี โดยความโปร่งใสเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของความไว้วางใจ 2) ความสมดุลทางอำนาจและความเสมอภาค (power balance and equity) การทำงานร่วมกันระหว่างภาคี จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุก ๆ ภาคีจะต้องมีความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจ 3) ประโยชน์ร่วม (mutual benefit) ความร่วมมือระหว่างภาคีจะเกิดขึ้นได้ง่ายก็ต่อเมื่อทุก ๆ ภาคีมีความสนใจและมีผลประโยชน์ร่วมกัน และ 4) ความสำนึกรับผิดชอบและพันธะผูกพัน (accountability and commitment) ประกอบด้วย ความสำนึกรับผิดชอบที่ภาคีหนึ่งมีต่อภาคีอื่น ๆ (mutual accountability) และความสำนึกรับผิดชอบที่ทุก ๆ ภาคีมีร่วมกัน (collective accountability)

กล่าวโดยสรุป มโนทัศน์ว่าด้วย “ภาคีความร่วมมือ” เป็นแนวคิดที่สำคัญของ SDGs โดยองค์การสหประชาชาติมองว่า สภาวะความเสี่ยงอันเกิดจากการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน เกิดขึ้นจากการกระทำของทุก ๆ ภาคี และส่งผลกระทบต่อทุก ๆ ภาคี ในขณะที่การขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายของความยั่งยืนในโลกแห่งความเป็นจริงไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากการดำเนินนโยบายของรัฐตามลำพัง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อนและมีขอบเขตกว้างขวาง เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาคีที่หลากหลายในฐานะของผู้กระทำการที่จะช่วยกันผลักดันให้บรรลุเป้าหมายของ SDGs ได้สำเร็จ

ในฐานะที่ “ภาคีความร่วมมือ” เป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของ SDGs จึงจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนแนวคิดดังกล่าวอย่างจริงจัง ดังจะได้พิจารณาในส่วนถัดไป

ทบทวนแนวคิดด้วยความร่วมมือระหว่างภาคีที่หลากหลาย

“ความร่วมมือระหว่างภาคี” เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจจากนักสังคมศาสตร์ในหลากหลายสาขา ดังนั้นแนวคิดดังกล่าวนี้จึงถูกพัฒนาขึ้นและแตกแขนงเป็นหลากหลายแนวคิด (ดูในตารางที่ 2 ข้างล่างนี้)

ตารางที่ 2 แนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับ “ความร่วมมือระหว่างภาคี”

แนวคิด	นักคิดสำคัญ	ปีที่ได้รับความสนใจ	สาขาวิชา
บริการสาธารณะที่มีหลายศูนย์ (Polycentricity)	Vincent Ostrom	ทศวรรษ 1960s เป็นต้นมา	รัฐประศาสนศาสตร์
แนวคิดพหุภาคี (Corporatism)	P. C. Schmitter G. A. O'Donnell	ทศวรรษ 1970s เป็นต้นมา	รัฐศาสตร์
รัฐมุ่งพัฒนา (Developmental State)	Chalmers Johnson	ต้นทศวรรษ 1980s เป็นต้นมา	การเมือง เปรียบเทียบ
การจัดการภาคีสาธารณะ (New Public Governance)	Stephen P. Osborne	กลางทศวรรษ 2000s เป็นต้นมา	รัฐประศาสนศาสตร์
การบริการสาธารณะแนวใหม่ New Public Service	Janet V. Denhardt Robert B. Denhardt	2000 เป็นต้นมา	รัฐประศาสนศาสตร์
ภาคีภิบาลโลก (Global Governance)	J. Rosenau E. O. Czempiel	1992 เป็นต้นมา	รัฐศาสตร์
ภาคีภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance)	L. C. Hempel R. D. Lipschutz	กลางทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา	นิเวศวิทยาการเมือง
ภาคีภิบาลท้องถิ่น (Local Governance)	Gerry Stoker UNDP	กลางทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา	การปกครองส่วน ท้องถิ่น
การผลิตบริการสาธารณะร่วม (Co-production)	J. Alford V. Pestoff	ทศวรรษ 1990s เป็น ต้นมา	รัฐประศาสนศาสตร์
หุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน (Public Private Partnership)	G. A. Hodge E. H. Klijn	ต้นทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา	การจัดการภาครัฐ แนวใหม่

แนวคิด	นักคิดสำคัญ	ปีที่ได้รับความสนใจ	สาขาวิชา
แบบจำลองไตรภาคี (Triple Helix Model)	H. Etzkowitz L. Leydesdorff	ทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา	การจัดการ นวัตกรรม

จากตารางที่ 2 ข้างต้น ได้แสดงถึงแนวคิดว่าด้วยความร่วมมือระหว่างภาคีจำนวน 11 แนวคิด กล่าวในภาพรวม แนวคิดดังกล่าวเริ่มได้รับความสนใจมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1960s เป็นต้นมา แต่ความสนใจได้แพร่ขยายและแตกออกเป็นสาขาต่าง ๆ จำนวนมากนับจากทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา

แนวคิดแรก คือ “แนวคิดบริการสาธารณะที่มีหลายศูนย์” (polycentricity) เสนอโดยนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อเสียง คือ Vincent Ostrom ในปี 1961 แนวคิดนี้เกิดขึ้นเพื่อคัดค้านแนวคิดกระแสหลักในขณะนั้นที่มองว่า ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบเกิดจากปัจจัยด้าน “ความประหยัดในขนาด” (economy of scale)^{*} แต่ Vincent Ostrom ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว เขามองว่า ในการให้บริการสาธารณะ (อาทิ ไฟฟ้า ประปา รักษาความปลอดภัย การจัดการขยะ ฯลฯ) นั้น สามารถจัดการโดยองค์กรขนาดเล็กหลาย ๆ องค์กร ซึ่งการจัดการโดยองค์กรขนาดเล็กในระดับท้องถิ่น จะเอื้ออำนวยให้ผู้ให้บริการสามารถมีปากเสียงและมีส่วนร่วมในการกำหนดประเภทของบริการ ขนาดของบริการ และประเภทของเทคโนโลยีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนได้มากกว่า นอกจากนี้ ภาคีต่าง ๆ ยังสามารถมีส่วนร่วมในการต่อรองเกี่ยวกับอัตราค่าบริการ คุณภาพของบริการ รวมทั้งกรรมวิธีในการให้บริการที่พึงปรารถนาได้มากกว่าองค์กรขนาดใหญ่ (Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R., 1961) ดังนั้นบริการสาธารณะที่ดีจึงควรมีขนาดเล็ก มีหลายศูนย์ และบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมจากภาคีต่างๆ (ดูรายละเอียดใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2566, หน้า 100-103) แนวคิด Polycentricity เป็นแนวคิดสำคัญที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดเกี่ยวกับ “ภาคีภิบาล” และ “ความร่วมมือระหว่างภาคี” หลาย ๆ สำนักที่พัฒนาขึ้นในเวลาต่อมา

แนวคิดที่สอง “พหุภาคี” (Corporatism) แนวคิดนี้เกิดขึ้นในโลกวิชาการแถบลาตินอเมริกา และขยายตัวอย่างกว้างขวางนับจากทศวรรษ 1970s เป็นต้นมา แนวคิดนี้มองว่า การก้าวสู่ความทันสมัยในประเทศกำลังพัฒนาได้ก่อให้เกิดปัญหาความยากจนแพร่ขยายอย่างสาหัสสากรรจ์ ในขณะที่รัฐเผด็จการมักเลือกใช้วิธีการปราบปรามขบวนการเคลื่อนไหวของมวลชนผู้ยากไร้เหล่านี้ อันส่งผลให้ขบวนการของพวกเขาไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากหันไปจับอาวุธต่อสู้ได้ดิน ยิ่งภาครัฐปราบปรามมากเท่าไรขบวนการได้ดินยิ่งขยายตัวมากขึ้นเป็นเงาตามตัว อันส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีอาชงหลีกเลี่ยงได้

^{*} แนวคิด “ความประหยัดในขนาด” (economies of scale) มีความเชื่อว่า องค์กรขนาดใหญ่ที่รวมศูนย์จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงกว่า เนื่องจากสามารถผลิตสินค้าและบริการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันได้จำนวนมากภายในเวลาที่แน่นอน อันส่งผลให้ต้นทุนต่อหน่วยต่ำลง และก่อให้เกิดความเปรียบเหนือองค์กรขนาดเล็ก ที่ผลิตสินค้าได้จำนวนน้อย และมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยสูงกว่า

แนวคิดพหุภาคีเสนอให้ภาครัฐหันมาเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยเปิดพื้นที่ให้ผู้ยากไร้สามารถเคลื่อนไหวยบนดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรของผู้ยากไร้ (อาทิ สหภาพแรงงาน และสหพันธ์ชาวนา) พร้อม ๆ กับควบคุมโครงสร้างเพื่อมิให้ผู้ยากไร้รวมตัวกันในรูปของชนชั้น และกำหนดให้องค์กระดัดล่างเป็นสมาชิกและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรระดับชาติ (Schmitter, P. C., 1979; O'Donnell, G. A., 1977) พร้อมกับให้ตัวแทนขององค์กรระดับชาติมีส่วนร่วมกับภาคีอื่น ๆ ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง แนวคิดพหุภาคีดังกล่าวเป็นที่มาของ “ระบบไตรภาคี” (Tripartism) อาทิ คณะกรรมาค่าจ้าง คณะกรรมการประกันสังคม ฯลฯ กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐพหุภาคี (Corporatist State) ในประเทศกำลังพัฒนาหลายแห่ง ใช้ยุทธวิธีส่งเสริม พร้อม ๆ กับควบคุมองค์กรของชนชั้นล่าง อันส่งผลให้องค์กรเหล่านี้แม้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย (แต่พัฒนาความเข้มแข็งได้ยาก) (State Corporatism) ในขณะที่รัฐพหุภาคีในประเทศพัฒนาแล้วใช้ยุทธวิธีส่งเสริมองค์กรของชนชั้นล่าง โดยเปิดให้องค์กรของพวกเขามีอิสระในการดำเนินงาน (Societal Corporatism) องค์กรเหล่านี้จึงสามารถสร้างความเข้มแข็ง และมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะกับภาคีอื่น ๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาคมธุรกิจ และภาครัฐ) ได้อย่างเสมอภาคมากกว่าอย่างชัดเจน อันส่งผลให้สามารถกระจายดอกผลของการพัฒนาไปยังภาคีต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงมากกว่า

แนวคิดที่สาม “รัฐมุ่งพัฒนา” (Developmental State) ผู้เสนอแนวคิดนี้คนแรก คือ Chalmers Johnson ในผลงานปี 1982 เรื่อง ‘MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy (1925-1975)’ แนวคิดของเขาได้รับความสนใจและมีอิทธิพลต่อการศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์การพัฒนากว้างขวาง แนวคิดนี้มองว่า ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ช่องว่างในการพัฒนาระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามีการเติบโตล่าช้า เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเทศพัฒนาแล้วจะสามารถไล่กวาดประเทศพัฒนาแล้วได้ทันทีต่อเมื่อ “รัฐ” ก้าวขึ้นมาแสดงบทบาทสำคัญ คือ นำการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมการลงทุน คุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน กีดกันการนำเข้า มาตรการทางภาษี มาตรการดอกเบี้ย การส่งเสริมด้านสินเชื่อ นโยบายแรงงาน ฯลฯ เป้าหมายสำคัญของ “รัฐมุ่งพัฒนา” ก็คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มขีดความสามารถทางเทคโนโลยี ซึ่งภาครัฐจะต้องมีการวางแผนการพัฒนอย่างเป็นระบบ พร้อมกับจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะสำหรับทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในสาขาที่ระบุอย่างชัดเจน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีอิสระและมีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับสูง โดยภาครัฐจะต้องขับเคลื่อนโดยอาศัยความร่วมมือกับภาคธุรกิจอย่างใกล้ชิด (Mollaer, O., 2016; Tonami, A., 2018) ตัวอย่างของ “รัฐมุ่งพัฒนา” ที่ประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัด ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และสิงคโปร์ เป็นต้น

แนวคิดที่ดี การจัดการภาคีสาธารณะ (New Public Governance) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการสาธารณะของรัฐ ที่พัฒนามาจากจุดอ่อนของ “ระบบราชการแบบดั้งเดิม” (traditional public administration) ที่เน้นรวมศูนย์อำนาจ แบ่งขั้นตอนการทำงานที่ละเอียด ผูกขาดงานสาธารณะ การบังคับบัญชาหลายชั้น และมีกฎระเบียบที่เข้มงวด อันส่งผลให้เกิดการทำงานล่าช้า การทำงานซ้ำซาก ความคิดใหม่ ๆ รวมทั้งไม่สามารถปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมภายนอกได้

จุดอ่อนของ “ระบบราชการแบบดั้งเดิม” เป็นเงื่อนไขให้เกิด “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (new public management) ในทศวรรษ 1970s ที่มองว่า ภาครัฐไม่จำเป็นต้องให้บริการสาธารณะด้วยตนเองเสมอไป แต่ควรเปิดให้องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการได้ (ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ) นอกจากนี้ยังเสนอให้ภาครัฐนำวิธีการและเครื่องมือการจัดการของภาคธุรกิจมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ อาทิ ส่งเสริมให้หน่วยงานมีอิสระและดำเนินงานแบบศูนย์บริการ จัดโครงสร้างแบบราบ มีภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ (entrepreneurial leadership) ผู้ให้บริการเปรียบเสมือน “ลูกค้า” ซึ่งจะต้องจ่ายค่าบริการเพื่อแลกกับบริการที่น่าพึงพอใจ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีจุดอ่อนหลายประการ อาทิ มุ่งรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการที่มีอำนาจจ่าย ในขณะที่ผู้ไม่มีอำนาจจ่ายกลายเป็นพลเมืองชั้นสอง รวมทั้งไม่มีพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในงานสาธารณะต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเงื่อนไขให้เกิด “การจัดการภาคีสาธารณะ” ขึ้นในทศวรรษ 2000s แนวคิดหลังเสนอให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง พร้อมกับส่งเสริมให้ภาคีต่าง ๆ เข้าร่วมในกระบวนการนโยบายและการให้บริการสาธารณะในลักษณะของภาคีเครือข่ายที่มีหลากหลายรูปแบบ (Osborne, S. P., 2010; Torfing, J., & Triantafyllou, P., 2013)

แนวคิดที่ห้า “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service – เรียกย่อว่า NPS) เป็นแนวคิดที่เสนอโดย Robert B. Denhardt & Janet V. Denhardt ในปี 2000 เพื่อโต้แย้งกับแนวคิดที่กำลังได้รับความนิยมอย่างสูงอยู่ในขณะนั้น คือ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) แนวคิดหลังเสนอให้นำค่านิยมและวิธีการทางธุรกิจ (รวมทั้งการมองผู้ให้บริการเป็น “ลูกค้า”) มาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ อันตรงข้ามกับแนวคิด NPS ที่มุ่งเน้นคุณค่าของประชาธิปไตยและการอยู่ร่วมกันภายในชุมชน โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องมาจากการมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ ผ่านสานเสวนา (dialogue) ซึ่งจะทำให้นโยบายที่ออกมาสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของภาคีต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง ปฏิรูปภาครัฐให้มีความเป็นประชาธิปไตยในระดับสูง ได้แก่ การกระจายอำนาจและส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ส่งเสริมกิจกรรมปรึกษาหารือระหว่างภาคีต่าง ๆ เสริมสร้างความเป็นพลเมืองตื่นรู้ (active citizenship) โดยภาครัฐไม่ควรทำหน้าที่ควบคุมหรือกำกับทิศทางของสังคม แต่จะต้องปล่อยให้ภาคีต่าง ๆ ร่วมกันตัดสินใจใน “ประโยชน์สาธารณะ” ที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของพวกเขาได้อย่างแท้จริง ภาครัฐควรทำหน้าที่เป็นคนกลาง

คองหาทางไกล่เกลี่ย ประนีประนอม และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ (Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V., 2000; 2003a; 2003b)

แนวคิดที่หก “ภาวคืภิบาลโลก” (Global Governance) แม้ว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่ส่งผลกระทบต่อกันอย่างกว้างขวางได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีตนับพันปีมาแล้ว แต่โลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นในช่วงไม่กี่ศตวรรษที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่ของสงคราม วิกฤตเศรษฐกิจ ภาวะโลกร้อน การค้ามนุษย์ ยาเสพติดข้ามชาติ และการแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง ในขณะที่รัฐบาลของแต่ละประเทศหรือแม้แต่องค์การระหว่างประเทศ ต่างไม่สามารถแก้ไขปัญหาล่าช้าเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ตามลำพัง เงื่อนไขดังกล่าวเอื้ออำนวยให้เกิดแนวคิด “ภาวคืภิบาลโลก” ขึ้นในทศวรรษ 1990s ในฐานะเป็นโครงการทางการเมืองที่มีเป้าหมายเพื่อการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเป็นเครื่องมือเชิงมโนทัศน์สำหรับการวิจัยการเมืองโลก แนวคิดนี้เรียกร้องให้ภาคีต่าง ๆ ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่โลกกำลังเผชิญอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศ (Koenig-Archibugi, M., 2011) อย่างไรก็ตาม “ภาวคืภิบาลโลก” เป็นแนวคิดเชิงปทัสฐาน (normative approach) ซึ่งแม้ในปัจจุบันนี้หลาย ๆ ฝ่ายต่างพยายามริเริ่มขับเคลื่อนให้เกิดผลมากขึ้น แต่พบว่ายังคงห่างไกลจากเป้าหมายเชิงอุดมคติอยู่มาก

แนวคิดที่เจ็ด “ภาวคืภิบาลสิ่งแวดล้อม” (Environmental Governance) ปัญหาสีงแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสังคม เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงมาตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงกลางศตวรรษที่ 18 อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวได้รับความสนใจและมีการเคลื่อนไหวเพื่อหาแนวทางแก้ไขอย่างเป็นระบบและจริงจังนับจากทศวรรษ 1960s เป็นต้นมา สังคมในขณะนั้นมีความเชื่อว่าเป็นบทบาทของ “ภาครัฐ” ในการจัดการกับปัญหาล่าช้า จนถึงทศวรรษ 1990s ได้เกิดแนวคิด “ภาวคืภิบาลสิ่งแวดล้อม” ขึ้น ดังจะพบได้จากที่ประชุม Earth Summit ที่นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งได้เรียกร้องต่อภาคธุรกิจ องค์การพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม รัฐบาลท้องถิ่น และชุมชน ให้เข้ามาร่วมรับผิดชอบต่อปัญหาสีงแวดล้อม และร่วมมือกันเพื่อพัฒนาไปสู่ความยั่งยืน (Benson, B., & Jordan, A., 2017; Brandes, O. M., & Brooks, D. B., 2005; Jeffery, M. I., 2005, p. 11) แนวคิดดังกล่าวต่อมาได้รับการตอบรับจากประเทศต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับ

แนวคิดที่แปด “ภาวคืภิบาลท้องถิ่น” (new local governance) กำเนิดขึ้นกลางทศวรรษ 1990s อันเป็นผลมาจากการสนทนาเรื่อง ‘The Changing Local Governance of Europe at the European Consortium of Political Science’s Joint Sessions’ ซึ่งจัดขึ้นในเมือง Bordeaux ประเทศฝรั่งเศส ปี 1995 แนวคิดดังกล่าวมองว่า ประเทศประชาธิปไตยที่มีความก้าวหน้า กำลังมีการเปลี่ยนแปลงจาก ‘การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิม’ (local government) ไปเป็น ‘ภาวคืภิบาลท้องถิ่นแบบใหม่’ ซึ่งหมายถึง การกระจายอำนาจที่ก่อให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระค่อนข้างสูง มีอำนาจหลายศูนย์ งานสาธารณะของ

ท้องถิ่นเกิดจากการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคของหลากหลายภาคี ไม่มีสายการบังคับบัญชา และใช้กลไกการตัดสินใจที่หลากหลาย (Denters, B., 2011, pp. 313-314)

แนวคิดที่เก่า การผลิตบริการสาธารณะร่วม (Co-production) หมายถึง การให้บริการสาธารณะ (อาทิ โรงเรียน โรงพยาบาล ศูนย์เด็กเล็ก บ้านพักผู้สูงอายุ สถานีตำรวจ ฯลฯ) ที่เปิดพื้นที่ให้ผู้ให้บริการได้มีส่วนร่วมเคียงบ่าเคียงไหล่กับผู้ให้บริการ โดยผู้ให้บริการมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ ร่วมอย่างเท่าเทียม และร่วมในระยะยาว ทั้งร่วมวิเคราะห์ปัญหา ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมทรัพยากร และร่วมให้บริการ อาทิ โรงเรียนได้เชิญผู้ปกครองให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของโรงเรียน สถานีตำรวจได้เชิญชุมชนใกล้เคียงให้มีส่วนร่วมในการดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น คำว่า “การผลิตบริการร่วม” นี้มีการใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1970s - 1980s แต่คำดังกล่าวกลายเป็นมโนทัศน์ทางวิชาการที่มีการใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา

เมื่อเทียบกับงานบริการในอดีตที่ผู้ให้บริการคือ ผู้ครอบครองความรู้และประสบการณ์ หรือเรียกว่า “ผู้เชี่ยวชาญ” (เช่น ครู พยาบาล ฯลฯ) ในขณะที่ผู้รับบริการ (เช่น ชุมชน นักเรียน ผู้ป่วย ฯลฯ) ไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กร แต่แนวคิดที่ว่าด้วย “การผลิตบริการสาธารณะร่วม” มองผู้ให้บริการที่มีความกระตือรือร้น (active customer) เป็นผู้ที่มึทรัพยากร มีความรู้ และต้องการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะ แนวคิดนี้จึงมุ่งเน้นส่งเสริมให้ผู้ให้บริการ (เช่น ผู้ปกครองนักเรียน ญาติของผู้ป่วย ฯลฯ) ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรที่ผลิตบริการสาธารณะ อันส่งผลให้ผู้รับบริการมีปากเสียงและมีอำนาจมากขึ้น (empowerment) การมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดของผู้ให้บริการ ส่งผลให้กระบวนการผลิตบริการ กับการรับบริการกลายเป็นกระบวนการเดียวกัน ทำให้ผู้เชี่ยวชาญมีความสำนึกรับผิดชอบต่อผู้รับบริการสูงขึ้น การมีส่วนร่วมระหว่างสองฝ่ายยังก่อให้เกิด “ผลย้อนกลับ” (feedback) ที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงคุณภาพของการผลิตและให้บริการที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ และมีโอกาสพัฒนาด้านนวัตกรรมในการให้บริการได้มากกว่า (Pestoff, V., & Brandsen, T., 2010, pp. 223-236; Pestoff, v. et al., 2006, 591-595)

แนวคิดที่ลึบ “หุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน” (public private partnership – PPP) หมายถึง แนวคิดที่ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยภาครัฐเป็นผู้ว่าจ้างให้ภาคเอกชนดำเนินโครงการบางอย่าง (เช่น ก่อสร้างถนน) หรืออนุญาตให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการ (เช่น โรงพยาบาล ท่าเรือ) หรือให้สัมปทาน หรือให้ภาคเอกชนร่วมหุ้นกับภาครัฐ มโนทัศน์ดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่มองว่ารัฐควรดำเนินงานสาธารณะด้วยตนเองให้น้อยที่สุด โดยงานสาธารณะที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ก็ควรแปรรูปให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงาน (privatization) นโยบายและการดำเนินงานในรูปแบบของ PPP เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษช่วงรัฐบาลของพรรคอนุรักษนิยมในปี 1992 โดยในขณะนั้นเรียกรูปแบบของ

ความร่วมมือดังกล่าวนี้ว่า ‘Private Finance Initiatives’ (ชื่อย่อคือ PFI) อย่างไรก็ตาม นโยบาย PFI ของพรรคอนุรักษนิยมในขณะนั้นขยายตัวช้าและไม่ค่อยเป็นที่รู้จัก (Wang, H. et al., 2018) จนกระทั่งรัฐบาลของพรรคแรงงานได้มีการขยายนโยบาย PFI ออกไปกว้างขวางขึ้นและมีการเปลี่ยนชื่อเป็น PPP จนกระทั่งเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายมาจนถึงทุกวันนี้

แนวคิดสุดท้าย คือ แบบจำลองไตรภาคี (Triple Helix Model) เป็นแนวคิดที่ถูกพัฒนาขึ้นในทศวรรษ 1990s โดย H. Etzkowitz และ L. Leydesdorff แนวคิดนี้มองว่า สังคมปัจจุบันที่วางอยู่บนพื้นฐานของความรู้ (knowledge-based society) นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมุ่งส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา “นวัตกรรม” อย่างจริงจัง โดยภาครัฐร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม และมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม ในความร่วมมือระหว่างสามฝ่ายนั้น หากรัฐแสดงบทบาทหลักในการขับเคลื่อน (Statist Model) ก็จะมีผลให้เกิดความล้มเหลวได้สูง ในทางตรงข้าม หากปล่อยให้ทั้งสามฝ่ายดำเนินการอย่างอิสระ (Laissez-Faire Model) มีแนวโน้มที่จะไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนานวัตกรรมเช่นเดียวกัน นักวิชาการกลุ่มนี้มองว่าตัวแบบที่เหมาะสมที่สุดก็คือ ‘Hybrid Triple Helix Model’ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ 1) มหาวิทยาลัยแสดงบทบาทหลัก โดยร่วมมือในฐานะเป็นหุ้นส่วนกับภาคอุตสาหกรรมและภาครัฐ 2) ปฏิสัมพันธ์ของความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างสามฝ่าย จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ คือ “นโยบายนวัตกรรม” (Innovation Policy) ที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค และ 3) แต่ละฝ่ายจะต้องปรับตัวเข้าหากัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและทำงานหนุนเสริมต่อกัน อาทิ มหาวิทยาลัยจะต้องเปลี่ยนแปลงพันธกิจโดยการประสานงานวิชาการเข้ากับการวิจัยประยุกต์ และเสริมบทบาททางวิชาการเข้ากับบทบาทของการเป็นผู้ประกอบการมากขึ้น (entrepreneurial interests) (Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L., 1995; Etzkowitz, H., 2008; Razak, A. A., & Gareth R. T. White, 2015)

กล่าวโดยสรุป ในช่วงประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา นักวิชาการและนักปฏิบัติจำนวนมาก ต่างให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างภาคีต่าง ๆ ซึ่งหากวิเคราะห์ด้วยเหตุผลง่าย ๆ ก็คือ ความร่วมมือดังกล่าวจะก่อให้เกิดพลังที่สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แต่ละภาคีต่างมีทรัพยากรและความเชี่ยวชาญที่ต่างกัน เมื่อร่วมมือกันย่อมก่อให้เกิดการนำทรัพยากรและความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันมาหนุนเสริมต่อกัน อันเป็นเงื่อนไขให้เกิดพลังเพิ่มแบบทวีคูณ (synergy)

* Private finance initiatives หรือที่เรียกเป็นภาษาไทยว่า “การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” หมายถึงความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยภาครัฐได้ทำสัญญาให้ภาคเอกชนเป็นผู้ออกเงินลงทุน ทำการก่อสร้าง และดำเนินการเกี่ยวกับโครงการสาธารณะ อาทิ ถนน สะพาน สนามบิน โรงพยาบาล โรงเรียน และคุก เป็นต้น โดยภาคเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนจากค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ หรือภาครัฐผ่อนจ่ายให้เป็นงวด ๆ (พร้อมกับดอกเบี้ย) นโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษปี 1992 ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และต่อมาได้ขยายตัวไปยังประเทศออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ

แนวคิดที่พยายามเรียกร้องให้มีการร่วมมือระหว่างภาคีต่าง ๆ มีทั้งความร่วมมือในระดับท้องถิ่น (อาทิ แนวคิดบริการสาธารณะที่มีหลายศูนย์ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ แนวคิดภาคีภิบาล สิ่งแวดล้อม แนวคิดภาคีภิบาลท้องถิ่น แนวคิดการผลิตบริการร่วม) ความร่วมมือระดับประเทศ (แนวคิดพหุภาคี แนวคิดรัฐมุ่งพัฒนา แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะ แนวคิดบริการสาธารณะแนวใหม่ แนวคิดภาคีภิบาลสิ่งแวดล้อม และแนวคิดแบบจำลองไตรภาคี) และความร่วมมือระดับโลก (แนวคิดภาคีภิบาลโลก และแนวคิดภาคีภิบาลสิ่งแวดล้อม)

แนวคิดที่เรียกร้องให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคีต่าง ๆ ยังมีความแตกต่างกันในเป้าหมายเฉพาะด้านของแต่ละแนวคิดอีกด้วย อาทิ แนวคิดที่เน้นความร่วมมือในการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ (รัฐมุ่งพัฒนา แนวคิดหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน และแนวคิดแบบจำลองไตรภาคี) แนวคิดที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม (แนวคิดภาคีภิบาลสิ่งแวดล้อม แนวคิดภาคีภิบาลโลก) แนวคิดที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและการเสริมสร้างดุลยภาพเชิงอำนาจเป็นสำคัญ (แนวคิดบริการสาธารณะที่มีหลายศูนย์ แนวคิดพหุภาคีแบบเสรีนิยม แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ แนวคิดภาคีภิบาลโลก แนวคิดภาคีภิบาลท้องถิ่น แนวคิดการผลิตบริการร่วม) และแนวคิดที่เน้นความร่วมมือเพื่อความมั่นคงของรัฐ (แนวคิดพหุภาคีแบบอำนาจนิยม)

วิเคราะห์เงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคีที่หลากหลาย

เป็นความจริงที่ยากจะปฏิเสธว่า การทำงานคนเดียว หรือการทำงานเป็น “กลุ่ม” (group) ซึ่งแบ่งงานให้สมาชิกแต่ละคนไปทำตามลำพัง แล้วนำผลการดำเนินงานของแต่ละคนมารวมกัน การทำงานเป็นกลุ่มในลักษณะดังกล่าว ย่อมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำกว่า “การทำงานเป็นทีม” (teamwork) ที่สมาชิกทำงานร่วมกันและหนุนเสริมต่อกันตลอดกระบวนการ เนื่องจาก “การทำงานเป็นทีม” ได้ก่อให้เกิดพลังเพิ่มแบบทวีคูณ (synergy) ในขณะที่การทำงานเป็นกลุ่มจะก่อให้เกิดผลการทำงานของแต่ละคนที่น่ามาบวกกันเท่านั้น (Achua, C. F., & Lussier, R. N., 2013. p. 216)

ในสังคมทุก ๆ แห่งย่อมประกอบด้วยสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลาย ในขณะที่สังคมปัจจุบันเกือบทุกแห่ง ต่างกำลังประสบปัญหาวิกฤตจำนวนมากอย่างสาหัสสากรรจ์ ด้วยเหตุนี้สังคมต่าง ๆ จึงเรียกร้อง “ความร่วมมือระหว่างภาคีที่หลากหลาย” เพื่อก่อให้เกิดพลังเพิ่มแบบทวีคูณในการแก้ไขปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ ภายใต้บริบทดังกล่าวจึงเอื้ออำนวยให้เกิดแนวคิด/ ทฤษฎีที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคีเป็นจำนวนมากในห้วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา

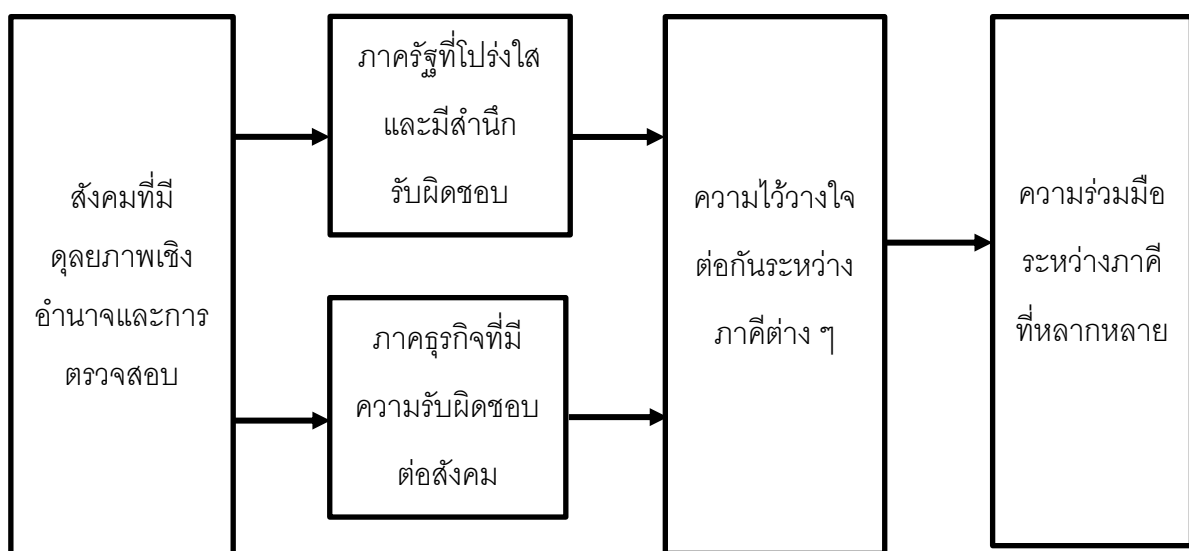
อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิด/ ทฤษฎีว่าด้วยความร่วมมือระหว่างภาคี จะเป็นจินตนาการที่มีเสน่ห์ เนื่องจากสามารถมองถึงพลังของความร่วมมือร่วมใจของผู้คนที่อาศัยอยู่ในสังคมเดียวกัน แต่ในการนำแนวคิดดังกล่าวไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นบนโลกแห่งความเป็นจริงนั้น กลับกลายเป็นปริศนาที่แก้ไขได้ยาก

สมศักดิ์ สัมภักดิ์ธรรม

อย่างสูง แม้ว่าจะมีกรณีที่ประสบความสำเร็จปรากฏให้เห็นอยู่จำนวนไม่น้อย แต่ก็พบว่ากรณีที่ประสบความสำเร็จนั้นมีจำนวนมหาศาลเลยทีเดียว

สำหรับเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคีที่แตกต่างกันหลากหลาย มีดังนี้ ประการแรก “ความไว้วางใจต่อกันระหว่างภาคีต่าง ๆ” ซึ่งความไว้วางใจดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นบนสัญญาภาค แต่เกิดจากประสบการณ์ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีต่าง ๆ ซึ่งอาจจะนำไปสู่การสร้าง ความเกลียดชังต่อกันมากขึ้น หรือก่อให้เกิดความไว้วางใจต่อกัน ในกรณีของสังคมที่ภาคธุรกิจแสวงหากำไรโดยขาด ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (อาทิ ปล่องน้ำเสียลงแม่น้ำที่สร้างความเดือดร้อนแก่ชุมชนที่อยู่อาศัยโดยรอบ) ย่อมมีโอกาสเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างภาคีได้ ทำนองเดียวกับภาครัฐที่มีแต่การ เรียกร้องสินบน การทุจริต และใช้อภิสิทธิ์กดขี่ข่มเหงประชาชน ย่อมสร้างความเกลียดชังให้เกิดขึ้น โดยทั่วไป

กล่าวโดยทั่วไป ความร่วมมือระหว่างภาคีต่าง ๆ จะเกิดขึ้นไม่ได้ หากแต่ละภาคีไม่ไว้วางใจต่อกัน ในทางตรงข้าม ภาคีความร่วมมือย่อมเกิดขึ้นได้ง่ายหากภายในสังคมมีการเสริมสร้างความไว้วางใจต่อกัน (Hibbert, P., Chris, H., & Ring, P. S., 2010, pp. 390-416) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสังคมที่ภาครัฐ มีความโปร่งใสและมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งภาคเอกชนดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งสภาวะดังกล่าวจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อสังคมดังกล่าวมีการถ่วงดุลอำนาจและมีการตรวจสอบ ดังจะพบเห็นได้ในประเทศพัฒนาแล้วที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมจำนวนมาก



แผนภาพที่ 2 เงื่อนไขของสังคมที่มีคุณภาพเชิงอำนาจ ที่ส่งผลต่อความไว้วางใจระหว่างภาคีที่หลากหลาย

ประการที่สอง “สังคมขนาดเล็กสามารถเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีได้ง่ายกว่าสังคมขนาดใหญ่” ซึ่งหมายความว่า ความร่วมมือระหว่างภาคีที่หลากหลายในระดับท้องถิ่น แม้ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือได้มากกว่าในระดับโลก แนวคิดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ Eduardo Araral (2014) ที่วิพากษ์ Elinor Ostrom เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วม (common-pool resource) โดย Araral มองว่าการจัดการทรัพยากรร่วมมีความเป็นไปได้ในระดับชุมชน แต่ในระดับโลก (อาทิ การปกป้องมหาสมุทร แม่น้ำที่ไหลผ่านหลายประเทศ ชั้นบรรยากาศ ฯลฯ) นั้น การจัดการโดยความร่วมมือระหว่างภาคีต่าง ๆ เกิดขึ้นได้ยากยิ่ง

ความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรร่วมในระดับชุมชน/ท้องถิ่นที่มีให้เห็น ได้แก่ กรณีของการจัดการป่าชุมชนในภาคตะวันออกของประเทศไทย ซึ่งผลการวิจัยของผู้เขียนพบว่า หลายแห่งประสบความสำเร็จ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างชาวบ้านในท้องถิ่น ชุมชนใกล้เคียง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ศาสนสถาน โรงเรียนในท้องถิ่น ผู้ประกอบการธุรกิจ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ฯลฯ โดยภาคีต่าง ๆ ได้เข้าร่วมในการปลูกป่า ร่วมกันป้องกันเพื่อมิให้มีการตัดไม้ทำลายป่า ทำแนวป้องกันไฟป่า และอนุญาตให้สมาชิกภายในชุมชนสามารถเข้าไปหาประโยชน์จากป่าได้อย่างยั่งยืนภายใต้กฎระเบียบที่ชุมชนกำหนดร่วมกัน เป็นต้น (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2566, หน้า 307–313)

ความร่วมมือระหว่างภาคีต่าง ๆ ภายในชุมชนนั้น หลาย ๆ แห่ง (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุมชนที่มีความเหลื่อมล้ำไม่มากนัก) สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายเนื่องจากสมาชิกของชุมชนมีการปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ดังนั้นจึงสามารถสร้างความไว้วางใจและร่วมมือกัน ในการกำหนดข้อตกลงร่วมที่ทุกคนให้การยอมรับร่วมกันได้ ในขณะที่การจัดการในระดับโลก อันเต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลาย ความเหลื่อมล้ำ ระยะห่างเชิงพื้นที่ และช่องว่างของการสื่อสารระหว่างกัน ย่อมส่งผลให้การจัดการทรัพยากรร่วมในระดับโลกเกิดขึ้นได้ยากกว่าในระดับท้องถิ่น

ประการที่สาม สถานการณ์วิกฤตที่คุกคามต่อชีวิต และมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคีได้ง่ายกว่าในสถานการณ์ปกติ ดังจะพบว่า เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ได้มีภาคีต่าง ๆ เข้าไปให้ความช่วยเหลือด้วยความสมัครใจเป็นจำนวนมาก อาทิ การเกิดภัยพิบัติสึนามิที่ภาคใต้เมื่อปี 2547 พบว่าพื้นที่ได้รับความเสียหายครอบคลุม 6 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต พังงา ระนอง กระบี่ ตรัง และสตูล มีชุมชนได้รับความเสียหายทั้งสิ้นนับพันแห่ง รวมผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 5,400 คน สูญหายประมาณ 2,000 คน บาดเจ็บกว่า 8,000 คน และเด็ก ๆ กว่า 1,400 คนกลายเป็นเด็กกำพร้า มูลค่าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายทั้งสิ้นมากกว่าหนึ่งพันล้านบาท เหตุการณ์ในครั้งนั้นมีภาคีต่าง ๆ เข้าไปให้ความช่วยเหลือกว่า 150 แห่ง ทั้งหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน ชุมชนใกล้เคียง องค์การจากต่างประเทศ และสถาบันการศึกษา (สุริชัย หวันแก้ว และคณะ, 2550)

ในกรณีของการให้ความช่วยเหลือแก่ทีมฟุตบอลหมูป่าอะคาเดมี จำนวน 13 คน ที่เข้าไปติดอยู่ในถ้ำหลวง วรอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน อ.แม่สาย จ.เชียงราย ตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน จนกระทั่งช่วยเหลือได้สำเร็จในวันที่ 10 กรกฎาคม 2561 พบว่ามีภาคีต่าง ๆ เข้าร่วมในการช่วยเหลือชีวิตเด็กกว่า 10,000 คน ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจจำนวน 45 หน่วยงาน^{*} หน่วยงานภาคธุรกิจกว่าสิบแห่ง^{**} องค์การไม่แสวงหากำไรกว่าสิบแห่ง^{***} หน่วยงานจากต่างประเทศ 25 แห่ง^{***} และชุมชนใกล้เคียงจำนวนมาก (อ้างอิง วิกีพีเดีย, 2566)

ประการที่สี่ ประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง ย่อมก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคีเหล่านั้นได้สูงกว่าประเด็นอื่น ๆ โดยทั่วไป อาทิ ในกรณีของ “คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ” (กรอ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2520s มีนายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นประธาน กรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วยภาคีธุรกิจ (ได้แก่ 3 เส้าหลักภาคเอกชน คือ ตัวแทนจากสภาหอการค้าไทย ตัวแทนจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และตัวแทนจากสมาคมธนาคารไทย) และกรรมการภาครัฐอื่น ๆ ได้แก่ รัฐมนตรีประจำกระทรวงสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ

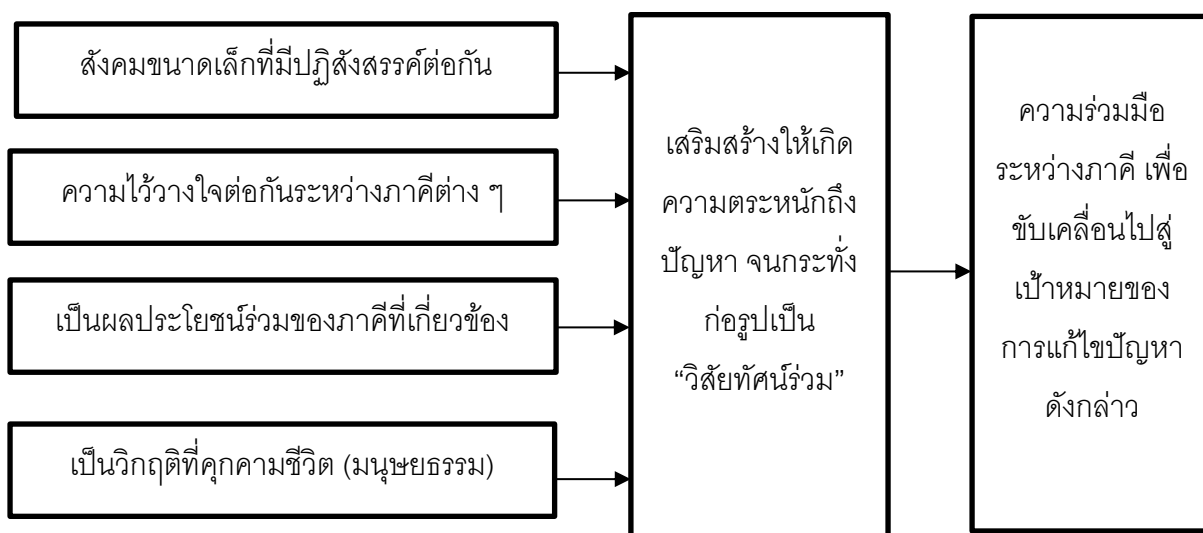
^{*} หน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจที่เข้าร่วมให้ความช่วยเหลือแก่ทีมฟุตบอลหมูป่าอะคาเดมี ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ บุคลากรทางการแพทย์ กรมอุทยานแห่งชาติฯ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย เทศบาลนครเชียงราย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สถาบันการศึกษา กรุงเทพมหานคร กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมทรัพยากรธรณี สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 15 ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ทีโอที สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ การบินไทย กรมชลประทาน เป็นต้น

^{**} ภาคธุรกิจเอกชนที่เข้าร่วมให้ความช่วยเหลือแก่ทีมฟุตบอลหมูป่าอะคาเดมี ได้แก่ AIS, DTAC, True, SCG Chemical, บริษัททรูเปิดที่ อินเทอร์เน็ต จำกัด, เซฟรอน และบริษัท ซี เวลด์ แอนด์ มาร์ีน ชัพพลาย จำกัด เป็นต้น

^{***} องค์การไม่แสวงหากำไร ที่เข้าร่วมให้ความช่วยเหลือแก่ทีมฟุตบอลฯ ดังกล่าว ประกอบด้วย มูลนิธิชัยพัฒนา มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ เป็นต้น

^{***} หน่วยงานต่างประเทศที่เข้าร่วมให้ความช่วยเหลือแก่ทีมฟุตบอลฯ ในครั้งนั้น ประกอบด้วย นักประดาน้ำจากอิตาลี เยอรมนี นักสำรวจและนักประดาน้ำจากสหราชอาณาจักร หน่วยบัญชาการอินโดแปซิฟิกสหรัฐ (USPACOM) จากสหรัฐอเมริกา ทีมหน่วยกู้ภัยจากเวียงจันทน์ เจ้าหน้าที่สำรวจจากประเทศพม่า เจ้าหน้าที่กู้ภัยจากออสเตรเลีย ผู้เชี่ยวชาญเรื่องน้ำจากโครงการความร่วมมือของรัฐบาลญี่ปุ่นเพื่อช่วยเหลือเรื่องการระบายน้ำออกจากถ้ำ ผู้เชี่ยวชาญด้านการกู้ภัยและการค้นหาผู้ประสบภัยในถ้ำพร้อมกับอุปกรณ์หุ่นยนต์ใต้น้ำและอุปกรณ์ดำน้ำที่ถูกส่งมาจากประเทศจีน ผู้เชี่ยวชาญด้านการดำน้ำจากประเทศเบลเยียม เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ แคนาดา สิงคโปร์ ฟิลแลนด์ ฝรั่งเศส ยูเครน สวีเดน และอิสราเอล เจ้าหน้าที่กู้ภัยจากรัสเซีย รวมทั้งการส่งเครื่องสูบน้ำประสิทธิภาพสูงจากประเทศเช็กเกีย

กรอ. กำเนิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญในขณะนั้น คือ การเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจของ ภาครัฐ จากนโยบายการผลิตทดแทนการนำเข้า ไปสู่การส่งเสริมการส่งออก ที่เริ่มต้นขึ้นในปี 2515 แต่ในทางปฏิบัติพบว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวประสบกับปัญหาและอุปสรรคเป็นจำนวนมาก (อาทิ พิธี การศุลกากรที่ล่าช้า การเดินเรื่องที่ต้องผ่านการตรวจสอบจากหลายหน่วยงานที่ตั้งอยู่ห่างไกลกันและขาด การประสานงานระหว่างกัน การขนส่งที่ล่าช้า การจัดเก็บสินค้าที่ไร้มาตรฐาน ฯลฯ) อันส่งผลให้จนถึงปี 2520 ยังไม่สามารถขับเคลื่อนการส่งออกให้บรรลุผลได้ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงตัดสินใจจัดตั้ง กรอ. ที่ประกอบด้วยคณะกรรมการ 2 ฝ่าย คือ ภาคเอกชนในฐานะของผู้ปฏิบัติที่กำลังประสบปัญหาดังกล่าว และภาครัฐในฐานะของผู้มีสิทธิอำนาจในกระบวนการนโยบาย กรอ. ทำหน้าที่ประชุมเพื่อให้ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จนกระทั่งส่งผลให้การส่งออกประสบความสำเร็จนับจากปี 2522 เป็นต้นมา หลังจากนั้น กรอ. ยังมีการประชุมเป็นประจำเพื่อให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทาง เศรษฐกิจแก่รัฐบาลในขณะนั้น (Laothamatas, A., 1992) ซึ่งการดำเนินงานของ กรอ. ดังกล่าวสามารถ ตอบสนองต่อผลประโยชน์ร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้องทุก ๆ ฝ่ายโดยตรง



แผนภาพ 3 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคีต่าง ๆ

แนวทางการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาคี เพื่อบรรลุเป้าหมาย SDGs

กล่าวในภาพรวม ในห้วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาคีต่าง ๆ ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางทั้งจากชุมชนวิชาการและในโลกของการพัฒนา ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้เกิดแนวคิด/ ทฤษฎีที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคีต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ในโลกแห่งความเป็นจริงนั้น พบว่าการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคีภายในสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย

แม้เป็นเรื่องสำคัญ (เพื่อก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนในการพัฒนา) แต่ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

ในกรณีของ SDGs ที่องค์การสหประชาชาติได้ฝากความหวังไว้กับ “ภาคีความร่วมมือ” ในฐานะเป็น “กลไกขับเคลื่อน” ไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น ซึ่งเมื่อนำแนวคิดที่ผู้เขียนนำเสนอไว้ข้างต้น มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนสู่เป้าหมาย SDGs โดยกลไก “ภาคีความร่วมมือ” นั้น อาจกล่าวอย่างไม่เกินเลยได้ว่า “เป็นความพยายามที่จำเป็น (เนื่องจากไม่มีทางเลือกอื่น) แต่เป็นความพยายามที่บรรลุความสำเร็จได้ยากมาก”

“ภาคีความร่วมมือ” เป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากการฟื้นฟูโลกที่เสื่อมโทรมให้กลับมาสู่ความยั่งยืนอีกครั้ง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุก ๆ คน ด้วยเหตุที่ทุกคนต่างเป็นสาเหตุและเป็นผู้รับผลกระทบ และดังนั้นพลเมืองโลกทุก ๆ คนจะต้องช่วยกันรับผิดชอบแบกรับภาระในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกัน

นอกจากนี้ยังปฏิเสธไม่ได้ว่า การอนุรักษ์ ป้องกัน และฟื้นฟูทรัพยากรของโลกให้กลับสู่ความยั่งยืนนั้น เป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่และหนักหน่วง เกินกว่าภาครัฐหรือองค์การระหว่างประเทศจะแบกรับเพียงลำพัง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องเรียกร้องเพื่อขอความร่วมมือจากภาคีต่าง ๆ โดยจะต้องเน้นย้ำว่า “การฟื้นฟูโลกให้ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุก ๆ คน” ซึ่งความร่วมมือจากทุกคน กลายเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากประชากรเพียง 1% ที่ยังตัดไม้ขาย ย่อมเปลี่ยนป่าที่สมบูรณ์ให้กลายเป็นป่าเสื่อมโทรมได้ภายในไม่ช้า ทำนองเดียวกัน โรงงานอุตสาหกรรมเพียงหนึ่งแห่งที่แอบปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำในยามค่ำคืน ย่อมส่งผลให้เกิดการปนเปื้อน/ เน่าเสียในแม่น้ำขนาดใหญ่ได้ทั้งสาย

แม้ว่า “ภาคีความร่วมมือ” เป็นสิ่งจำเป็น (ไม่มีทางเลือกอื่น) แต่พบว่าไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะเสริมสร้างความร่วมมือฯ ดังกล่าวให้เกิดขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนสู่เป้าหมาย SDGs ที่วางไว้ดังจะได้พิจารณาตามลำดับต่อไปนี้

ประการแรก SDGs เป็นประเด็นระดับโลก ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะกระตุ้นให้ประชากรโลกอันเต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลาย ทั้งในแง่ของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การศึกษา สปีชีส์ ฯลฯ ที่มีอยู่ทั้งสิ้น 8,000,000,000 คน จากทั้งหมด 193 ประเทศ ร่วมมือกันเพื่อขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายเดียวกันได้

อย่างไรก็ตาม ในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย SDGs นั้น มิได้หมายความว่า ทุก ๆ ภาคีจะต้องรวมตัวกันอย่างเป็นเอกภาพ และร่วมมือกันในรูปแบบของอภิมหาภาคีเพื่อขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กัน แต่ในความเป็นจริงนั้น SDGs เป็นเป้าหมายที่อยู่ในระดับผลผลิต (บางข้อ) ผลลัพธ์ (บางข้อ) และผลกระทบ (บางข้อ) ซึ่งภาคีต่าง ๆ สามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นอิสระตามความสมัครใจ โดยอาจแยกดำเนินการเพียงองค์การเดียว หรือร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ เพื่อขับเคลื่อนไปด้วยกันในระดับท้องถิ่น หรือในระดับที่กว้างกว่า หรือ

อาจซับซ้อนโดยการดำเนินการดำเนินชีวิตประจำวันของแต่ละครอบครัวก็ได้ แต่ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดและระดับใด จะต้องนำไปสู่เป้าหมาย SDGs เดียวกัน

ประการที่สอง ต่อคำถามที่ว่า “SDGs เป็นผลประโยชน์ร่วม ของพลเมืองโลกทุกคนหรือไม่?” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความจริงเชิงภาวะวิสัย (objective reality) จะพบว่า ไม่มีใครในโลกนี้ต้องการอาศัยอยู่ในชุมชนที่เต็มไปด้วยมลภาวะ สิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม และมีความผันผวนของภูมิอากาศอยู่รุนแรงเมื่อเป็นเช่นนี้ จึงกล่าวได้ว่า SDGs เป็นผลประโยชน์ร่วมเชิงภาวะวิสัยของทุก ๆ คนอย่างมีอรรถประโยชน์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากจุดยืนของความจริงเชิงอัตวิสัย (subjective reality) ที่มีอรรถประโยชน์ได้ว่า มีพลเมืองโลกจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้ตระหนักว่าการพัฒนาที่ผ่านมานั้นขาดความยั่งยืน และความไม่ยั่งยืนนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับตน อันแสดงให้เห็นว่า พลเมืองโลกเหล่านี้มิได้ตระหนักว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นผลประโยชน์ร่วมของพวกเขาแต่ประการใด

ประการที่สาม “ความตระหนักถึงความร้ายแรงและเร่งด่วนอันเกิดจากภัยคุกคามต่อชีวิตที่มีสาเหตุมาจากวิกฤตของการพัฒนาที่ขาดความสมดุล” แม้จะมีพลเมืองโลกอีกจำนวนหนึ่ง (ไม่มากนักน้อย) ที่ตระหนักว่า การพัฒนาที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้เกิดสภาวะเสื่อมโทรมลงไปเรื่อย ๆ เปรียบเสมือน “การพัฒนาของมนุษย์กำลังขุดหลุมฝังศพให้แก่พวกเขาเอง” แม้ในขณะนี้โลกได้แบกรับภาระอันประกอบด้วยมลพิษอย่างหนักอึ้ง แต่ไม่มีใครทราบว่าจะเมื่อไหร่ที่โลกจะถึงจุดจบ (เมื่อโลกไม่สามารถแบกรับภาระของความเสื่อมโทรมได้อีกต่อไป) เปรียบเสมือนอุรุที่กำลังแบกฟางก้อนใหญ่อยู่บนหลัง ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าเมื่อใส่ฟางบนหลังอุรุเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงจุดหนึ่งที่อุรุจะทรุดตัว/ ล้มลงเนื่องจากมีอรรถประโยชน์ได้อีกต่อไป แต่ชาวนามิอาจทราบได้ว่าเมื่อไหร่จะถึงวาระของฟางเส้นสุดท้ายที่จะทำให้หลังอุรุหัก เมื่อเป็นเช่นนี้ ชาวนามิจึงนำฟางไปวางบนหลังอุรุเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยคิดว่าคงไม่เป็นไร ทำนองเดียวกับผู้ที่ตระหนักถึงภาวะโลกร้อนซึ่งแม้ว่าพวกเขาจะทราบถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต แต่ทุกคนต่างเชื่อว่าโลกอาจจะทนทานแบกรับมลภาวะและสภาวะเสื่อมโทรมต่อไปได้ จุดจบของโลกจึงไม่น่าจะเกิดขึ้นในเร็ววัน ด้วยความตระหนักในปัญหาแต่ไม่ได้มองว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน ส่งผลให้คนเหล่านี้ยังคงดำเนินชีวิตที่เติมฟางบนหลังอุรุเพิ่มขึ้นต่อไปเรื่อย ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง

ประการสุดท้าย ความไว้วางใจระหว่างภาคีต่าง ๆ (mutual trust) ซึ่ง “ความไว้วางใจ” เป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ “ความร่วมมือ” ระหว่างภาคีต่าง ๆ (Ostrom, E., 1998, p. 13) อย่างไรก็ตาม “ความไว้วางใจ” มีอาจเกิดขึ้นได้เองอย่างอัตโนมัติบนสัจพจน์ทางศีลธรรม แต่เกิดขึ้นจากความตั้งใจที่จะลงมือกระทำเพื่อสร้างมันขึ้นมา พร้อม ๆ กับสะสมเพื่อให้เพิ่มพูนมากขึ้นเรื่อย ๆ คำถามที่จำเป็นต้องให้ความกระจ่างก็คือ บนโลกที่อาศัยอยู่ร่วมกันระหว่างภาคีที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม นั้น ทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้ภาคีต่าง ๆ มีความไว้วางใจและเชื่อมั่นต่อกันดังจะได้พิจารณาเป็นรายภาคี ตามลำดับ

ในกรณีของภาครัฐ กล่าวโดยทั่วไป ปัญหาสำคัญที่ทำให้ภาครัฐไม่ได้รับความไว้วางใจจากสังคม เกิดจากการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การรับสินบน การยกยอก การฉ้อโกงในรูปแบบต่าง ๆ ฯลฯ หรือเรียกรวม ๆ ว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ซึ่งแนวทางในการป้องกัน/ แก้ไข ก็คือ การบริหารจัดการบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล (good governance) อันหมายถึง การจัดระเบียบของระบบการเมืองและการบริหารสาธารณะภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ เพื่อป้องกัน “ผลประโยชน์ทับซ้อน” และก่อให้เกิดการกระจายความยุติธรรม (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564, หน้า 109) หลักธรรมาภิบาลดังกล่าว จำแนกออกเป็น 4 องค์ประกอบ คือ 1) ความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) 2) ความโปร่งใส (transparency) 3) การมีส่วนร่วม (participation) และ 4) นิติธรรม (rule of law)

ประเด็นที่ควรเน้นย้ำ ก็คือ “ธรรมาภิบาล” (good governance) มิใช่ “การบริหารจัดการที่ดี” (good management) และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแยก “ธรรมาภิบาล” ออกจาก “การบริหารจัดการ” แม้ว่า “การบริหารจัดการ” มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่า “ธรรมาภิบาล” แต่ถ้าหากนำประเด็นเกี่ยวกับ “การบริหารจัดการ” มาปนกับ “ธรรมาภิบาล” ก็จะทำให้เนื้อหาของ “ธรรมาภิบาล” ถูกลดความสำคัญลง ก่อให้เกิดความคลุมเครือ และถูกบิดเบือน เจกเช่นที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ สังคมโดยทั่วไป

“การบริหารจัดการ” หมายถึง กิจกรรมการทำงานที่ประสานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยดำเนินการร่วมกับคนอื่น/ ผ่านคนอื่น (Management is coordinating work activities so that they are completed efficiently and effectively with and through other people.) การบริหารจัดการ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ 1) การวางแผน (planning) 2) การจัดองค์กร (organizing) 3) การนำ (leading) และ 4) การควบคุม (controlling) (Robbins, S., & Coulter, M., 2005)

องค์การภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญทั้ง “การบริหารจัดการ” (ทั้งการจัดการด้านกำลังคน การเงิน วัสดุ วัสดุ/ อุปกรณ์ กระบวนการให้บริการ ฯลฯ) เพื่อให้เกิดความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขณะเดียวกันก็ต้องเน้น “ธรรมาภิบาล” (การบริหารจัดการที่โปร่งใส/เปิดเผยข้อมูล มีความสำนึกรับผิดชอบ มีส่วนร่วม ไม่ทุจริต และยึดหลักนิติธรรม) เพื่อให้เกิดความยุติธรรม และเป็นที่เชื่อถือของสาธารณชนโดยทั่วไป ธรรมาภิบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการสาธารณะเนื่องจากจะทำให้การกระทำที่มีลักษณะ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” เกิดขึ้นได้ยาก รวมทั้งยังทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในภาครัฐสูงขึ้นอีกด้วย

ในกรณีของภาคธุรกิจ ปัญหาสำคัญที่ทำให้สังคมไม่ให้ความไว้วางใจต่อภาคธุรกิจ ก็คือการแสวงหากำไรสูงสุดโดยขาดความรับผิดชอบต่อสังคม อาทิ การกดค่าจ้างแรงงาน การปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ การปล่อยมลภาวะทางอากาศ และการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพต่ำ (เมื่อเทียบกับราคา) เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อเรียกร้องให้ภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อสังคม จนกระทั่งก่อรูปเป็นแนวคิด “ความรับผิดชอบต่อทางสังคมขององค์กร” (corporate social responsibility เรียกย่อๆ ว่า CSR) ขึ้นในทศวรรษ 1950s อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้นยังดำเนินกิจกรรม CSR ที่อยู่นอกธุรกิจหลัก (CSR-after-process) เพื่อสร้างภาพลักษณ์และชื่อเสียงขององค์กรเป็นสำคัญ จนถึงทศวรรษ 1990s ได้เกิดกระแสแนวคิดการทำ CSR ภายในห่วงโซ่การสร้างมูลค่าของธุรกิจหลัก (CSR-in-process) หรือเรียกว่า ‘Strategic CSR’ รวมทั้งการเชื่อมโยง CSR เข้ากับแนวคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน

จนถึงกลางทศวรรษ 2000s ได้เกิดแนวคิด ‘Environmental, Social and Governance’ (เรียกย่อๆ ว่า ESG) ** ซึ่งลักษณะสำคัญของ ESG คือ นอกจากองค์กรจะมุ่งเน้นรับผิดชอบต่อทางสังคมและสิ่งแวดล้อมแล้ว องค์กรยังสนับสนุนการดำเนินงานบนพื้นฐานของ ‘บรรษัทภิบาล’ (corporate governance) *** อย่างจริงจังอีกด้วย การจัดทำ ESG มีความสำคัญต่อวิสาหกิจอย่างมาก เนื่องจากในปัจจุบันนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์จำนวนมาก (รวมทั้งกองทุนที่เป็นสถาบัน) จะเลือกลงทุนในการซื้อหุ้นของบริษัทมหาชน ที่ได้แสดงข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ถูกผลิตขึ้น อันเป็นผลมาจากการทำ ESG ที่มีความชัดเจน (Garcia, R., & Neal, A., 2021; Bergman, M. et al., 2020) นอกจากนี้ สาธารณชนโดยทั่วไปยังเลือกซื้อสินค้าและบริการจากบริษัทที่มีการจัดทำ ESG เป็นสำคัญอีกด้วย

* Strategic CSR เป็นแนวคิดที่เสนอโดย Michael E. Porter & Mark R. Kramer (2006) ซึ่งมองว่า CSR ขององค์กรจะต้องผนวกอยู่ในธุรกิจหลัก โดยจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมไปพร้อมกับองค์กร แนวคิด Strategic CSR เป็นพื้นฐานของแนวคิด Creating Shared Value (CSV) ที่เขาทั้งสองได้พัฒนาขึ้นในเวลาต่อมา (Porter, M. E., & Kramer, M. R., 2011)

** ที่มาของแนวคิด ESG ได้เกิดขึ้นในปี 2004 เมื่อ Kofi Annan เลขาธิการองค์การสหประชาชาติในขณะนั้น ได้ออกหนังสือเชิญ CEO จากสถาบันการเงิน 50 แห่ง เพื่อเข้าร่วมในการหารือเกี่ยวกับการผนวก ESG เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งผลการหารือดังกล่าวได้นำไปสู่การตีพิมพ์เผยแพร่รายงานที่มีชื่อเสียง คือ ‘Who Cares Wins’ เขียนโดย Ivo Knoepfel (Kell, G., 2018) หลังจากนั้น ESG ได้รับความสนใจอย่างซ้ ๆ จนกระทั่งมีการแพร่ขยายและได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว/กว้างขวางนับจากช่วงต้นทศวรรษ 2010s เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักลงทุนในปัจจุบันนี้นิยมซื้อหุ้นจากบริษัทมหาชนที่ได้แสดงผลการจัดทำ ESG ที่มีความชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า ESG มีความเชื่อมโยงกับ SDGs อย่างชัดเจน เนื่องจาก ESG เป็นแนวคิดที่มีจุดกำเนิดมาจากองค์การสหประชาชาติ และองค์การสหประชาชาติให้การส่งเสริม ESG อย่างจริงจังมาโดยตลอด

*** บรรษัทภิบาล (corporate governance) หมายถึง การจัดโครงสร้างและกระบวนการของบริษัทมหาชน เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ ก่อให้เกิดความโปร่งใสและมีสำนึกรับผิดชอบในการดำเนินงาน อาทิ การเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อมิให้เป็นเครื่องมือของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ บทบาทของคณะกรรมการในการว่าจ้างและตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารระดับสูง บทบาทและการมีส่วนร่วมของสหภาพแรงงาน การเปิดเผยข้อมูลการตรวจสอบภายใน และการป้องกันการทุจริต เป็นต้น (ดูรายละเอียดใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564, หน้า 47-52)

กล่าวในภาพรวม สาธารณชนจะมีความไว้วางใจต่อภาคธุรกิจก็ต่อเมื่อ ภาคธุรกิจมิได้มุ่งเน้นการแสวงหาผลกำไรสูงสุดแต่เพียงมิติเดียว แต่ในกระบวนการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของพวกเขา นั้น จะต้องแสดงออกให้เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนว่า ได้มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังควบคู่กันไปด้วย

อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องเน้นย้ำว่า ภาครัฐที่พึงปรารถนา (ดำเนินงานบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล) และภาคธุรกิจที่พึงปรารถนา (มีการจัดทำ CSR และ ESG อย่างจริงจัง จนผนวกเป็น DNA ขององค์กร) นั้นมิได้เกิดขึ้นบนสุญญากาศ แต่เกิดจากบริบททางสังคมที่มีการถ่วงดุลอำนาจและมีการตรวจสอบ ซึ่งบริบทดังกล่าวจะมีความเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ “ภาคประชาสังคม” มีความเข้มแข็งอีกด้วย

“ภาคประชาสังคม” ในที่นี้ หมายถึง ปริณทลที่อยู่นอกรัฐและนอกทุน แม้ว่ารัฐและทุนต่างพยายามเข้าไปควบคุม/ บงการแต่ไม่สามารถควบคุมได้ อันส่งผลให้ “ภาคประชาสังคม” กลายเป็นพื้นที่อิสระ ซึ่งการจัดตั้งและเคลื่อนไหวของสามัญชนก็จะเกิดขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว อันนำไปสู่การจัดตั้งและการเคลื่อนไหวของขบวนการต่าง ๆ ตัวอย่างของภาคประชาสังคม ได้แก่ สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ ชมรม สหพันธ์เกษตรกร ขบวนการนักศึกษา สื่อมวลชนอิสระ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม พรรคการเมืองของมวลชน/ชนชั้นล่าง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร ฯลฯ “ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง” จึงหมายถึง ระดับความเข้มแข็งในการจัดตั้งและการเคลื่อนไหวขององค์กรและขบวนการประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ที่ดำเนินไปบนพื้นที่อิสระดังกล่าว

ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจทางสังคม เนื่องจากพลังการเคลื่อนไหวเรียกร้องของภาคประชาสังคม จะส่งผลให้ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมสูงขึ้น ต้องเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น มีความสำนึกรับผิดชอบอย่างจริงจังมากขึ้น และการทุจริตกระทำได้ยากขึ้น รวมทั้งในระยะยาวจะก่อให้เกิดนิติธรรมสูงขึ้นตามลำดับ ทำนองเดียวกันภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง จะกลายเป็นพลังกดดันให้ภาคธุรกิจหันมารับผิดชอบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยการจัดทำ CSR และ ESG กันอย่างจริงจังมากขึ้น

สำหรับเงื่อนไขที่ส่งผลให้ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมมีความเป็นไปได้ ก็คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม เนื่องจากระบอบการปกครองดังกล่าว เปิดโอกาสให้สามัญชนมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง อันส่งผลให้พื้นที่อิสระมีการขยายตัวอย่างกว้างขวางมากขึ้น (Edwards, M., 2011) อย่างไรก็ดี นักวิชาการปัจจุบันได้ตระหนักว่า ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งอาจมิได้หมายถึง “ภาคประชาสังคมเชิงบวก” (positive

civil society)^{*} เสมอไป แต่อาจเป็น “ภาคประชาสังคมเชิงลบ” (negative civil society หรือ uncivil society)^{**} ประปนอยู่ด้วยไม่มากนักน้อย อันจะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อสังคมอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (Bob, C., 2011; Matelski, M., 2013; ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2554)

จากข้อเท็จจริงที่มีอาจปฏิเสธได้ดังกล่าว ทำให้ “ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง” แม้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่ไม่เพียงพอต่อการสรรค์สร้างสังคมที่มีการถ่วงดุลอำนาจและน่าอยู่อาศัย และเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดปัญหา “ภาคประชาสังคมเชิงลบ” จึงจำเป็นที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญกับมโนทัศน์ “พลเมืองตื่นรู้” (active citizenships)

มโนทัศน์ “พลเมืองตื่นรู้” มีฐานคิดว่า “ความเป็นพลเมือง” ของประเทศใดประเทศหนึ่ง มิได้หมายถึง การเป็นสมาชิกของประเทศนั้น โดยยืนยันด้วยสัญญาชาติที่ปรากฏในรูปของบัตรประชาชน แต่การเป็น “พลเมืองตื่นรู้” จะต้องหมายถึง การบ่งชี้ว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เมื่อสังคมเป็นของเราก็จะก่อให้เกิดความรู้สึกหวงแหน/ห่วงใยในความเป็นไปของสังคมร่วมกัน ทำให้อยากเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมของตนให้ดีขึ้น “พลเมืองตื่นรู้” ดังกล่าวจะเกิดขึ้นภายใต้บริบทของสังคม ที่สมาชิกทุกคนต่างให้การยอมรับและปฏิบัติต่อกัน ในฐานะเป็นสมาชิกของสังคมที่มีความเสมอภาค ทุกคนต่างเป็นเจ้าของสังคมนั้นร่วมกัน ดังนั้นทุกคนจึงพร้อมที่จะมีส่วนร่วมและเสียสละเพื่อส่วนรวม ในขณะที่ทุกคนต่างอาศัยอยู่ในสังคมอย่างมีอิสระ มีสิทธิเสรีภาพ พร้อม ๆ กับมีความรับผิดชอบต่อสังคม

สามารถจำแนกมโนทัศน์ “พลเมืองตื่นรู้” ออกเป็นองค์ประกอบต่าง ๆ ได้ดังนี้: 1) การได้รับการยอมรับและได้รับการปฏิบัติในฐานะเป็นสมาชิกที่มีสิทธิและศักดิ์ศรีเสมอภาคกับสมาชิกอื่น ๆ 2) มองว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ดังนั้นตนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมนั้น กล่าว รวมทั้งความตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สมาชิกทุกคนต่างพึ่งพิงต่อกันและส่งผลกระทบต่อกัน 3) ด้วยความตระหนักอย่างแจ่มชัดว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น ส่งผลให้เกิดความสนใจติดตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมนั้น ทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม 4) มีความรับผิดชอบต่อสังคม และพร้อมที่จะเสียสละเพื่อส่วนรวม และ 5) มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อาทิ ให้คุณค่าต่อสิทธิ เสรีภาพ

^{*} ภาคประชาสังคมเชิงบวก (positive civil society) หมายถึง ภาคประชาสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย (อาทิ เคารพในสิทธิเสรีภาพ มีความรับผิดชอบ สันติ มีเหตุผล รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และมีความอดกลั้นในความแตกต่างหลากหลาย ฯลฯ) รวมทั้งยังให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

^{**} ภาคประชาสังคมเชิงลบ (negative civil society) หมายถึง ภาคประชาสังคมที่ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และมักดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนใหญ่ โดยทั่ว ๆ ไป “ภาคประชาสังคมเชิงลบ” มักมิได้มีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย อาทิ เน้นอำนาจนิยม ไม่ใช้เหตุผล ไม่อดทนต่อความแตกต่าง และขาดความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม เป็นต้น (Bob, C., 2011)

สมศักดิ์ สามีภรรยา

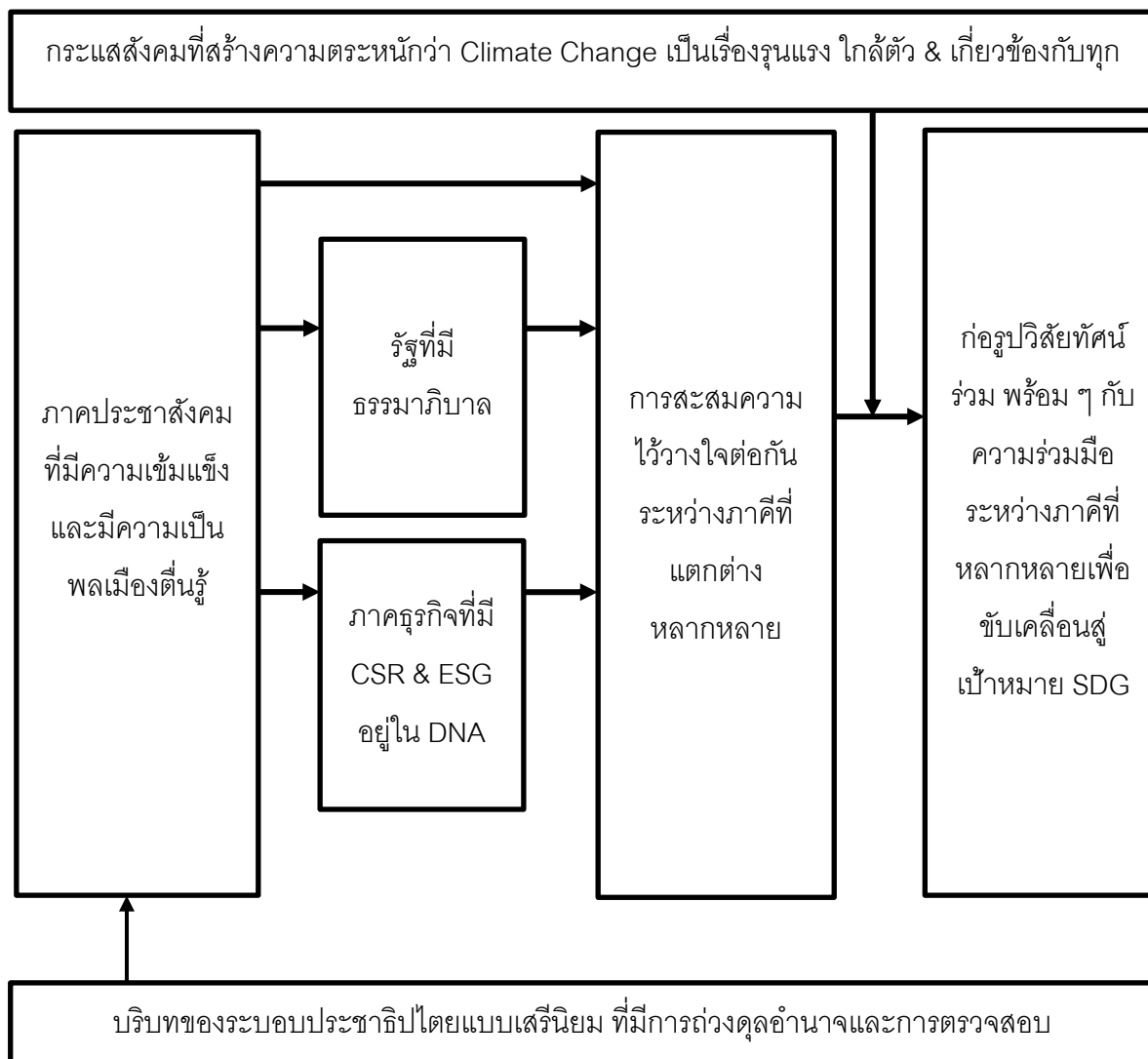
รับฟังผู้อื่น ออกก้นต่อความแตกต่าง สันติ ใช้เหตุผล ฯลฯ (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2555, หน้า 29-30; Carroll, P., Child, S., & Darlington, E., 2015; Nilsson, S., 2012)^{*}

กล่าวโดยสรุป “ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง” บนพื้นฐานของพลเมืองตื่นรู้ เป็นเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้เกิดบริบทของสังคมที่มีการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิด “ธรรมาภิบาลในภาครัฐ” และ “ความรับผิดชอบทางสังคมของภาคธุรกิจ” โดยดุลภาพเชิงอำนาจระหว่าง 3 ภาค ดังกล่าวจะก่อให้เกิดความไว้วางใจต่อกันและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือระหว่างกัน

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะนำความร่วมมือระหว่างภาคีดังกล่าว ไปเป็นพลังในการขับเคลื่อนสู่เป้าหมาย SDGs จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ การทำให้ภาคีต่าง ๆ ได้ตระหนักว่าปัญหาการพัฒนาที่ขาดความสมดุลและก่อให้เกิดการทำลายสภาวะทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบันนี้เป็นปัญหาใกล้ตัวที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษยชาติทุกคนอย่างรุนแรง/ กว้างขวาง และดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน ซึ่งการสร้างกระแสทางความคิดดังกล่าว เป็นการย้ำเตือนว่าการขับเคลื่อน SDGs เป็นผลประโยชน์ร่วมของทุกคน และมีอาจรอช้าได้อีกต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้จึงจำเป็นที่ทุกภาคีจะต้องร่วมมือกันในการผลักดันให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

การผลักดันให้เกิดกระแสทางสังคมเกี่ยวกับวิกฤตของการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าว สามารถกระทำได้โดยการรณรงค์ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ การนำปัญหาที่เกิดจากผลกระทบของการพัฒนาที่ขาดความสมดุลไปบรรจุในหลักสูตรการศึกษาในทุกระดับ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคีต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระหว่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างกระแสของขบวนการทางสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายของ SDGs ร่วมกัน

^{*} การเสริมสร้าง “พลเมืองตื่นรู้” สามารถกระทำได้โดยผ่านกระบวนการอบรมขัดเกลาด้วยเครื่องมือที่เรียกว่า “การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง” (civic education) ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้: 1) การศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (child centered education) 2) เน้นแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้วยเหตุผลอย่างเสมอภาค 3) มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนค้นคว้าข้อมูล วิเคราะห์ และนำเสนอด้วยตนเอง 4) เน้นการเรียนรู้โดยผ่านการปฏิบัติ และ 5) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านอารมณ์ที่มีวุฒิภาวะสูงขึ้น มีจิตวิญญาณของความอดกลั้นและเคารพในความแตกต่างอย่างแท้จริง รวมทั้งเสริมสร้างความเชื่อมั่นและเสริมพลังอำนาจ (empowerment) (Crittenden, J., & Levine, P., 2018, 19-24)



แผนภาพที่ 4 ความร่วมมือระหว่างภาคีที่พึงปรารถนาสำหรับขับเคลื่อนสู่เป้าหมาย SDGs

บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่า “ภาคีความร่วมมือ” เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ จำเป็น และได้รับความสนใจอย่างสูงสำหรับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันมีความซับซ้อน และเกินกว่าความสามารถของภาครัฐที่จะแก้ไขได้ตามลำพัง ด้วยเหตุนี้ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ได้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาคีหลายแนวคิด กรณีการขับเคลื่อน SDGs ก็ได้อาศัย “ภาคีความร่วมมือ” เป็นกลไกสำคัญ แต่เป็นแนวคิดที่นำไปปฏิบัติได้ยาก เนื่องจากต้องการความร่วมมือระดับโลก ภายใต้บริบทของสังคมที่ขาดความไว้วางใจต่อกัน และขาดความตระหนักถึงความรุนแรงและเร่งด่วนของปัญหาการพัฒนาที่ยั่งยืน

บทความนี้ได้เสนอให้เสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างภาคี โดยการปฏิรูปภาครัฐให้มีธรรมาภิบาล เปลี่ยนแปลงภาคธุรกิจให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม และส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม พร้อม ๆ กับมีความเป็นพลเมืองตื่นรู้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ที่มีการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องเคลื่อนไหวให้เกิดกระแสทางความคิด ที่สร้างความตระหนักถึงสภาวะวิกฤตอันรุนแรงของการพัฒนาที่ขาดความสมดุล และความจำเป็นเร่งด่วนที่ภาคีอันหลากหลายจะต้องร่วมมือกันขับเคลื่อนสู่เป้าหมายของ SDGs อย่างจริงจัง

จากการศึกษาเชิงทบทวนวรรณกรรมในครั้งนี้ พบว่ามีประเด็นทางวิชาการที่สำคัญ ซึ่งการศึกษาในอนาคตควรจะมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา 3 ประเด็นดังต่อไปนี้ 1) มโนทัศน์ว่าด้วย “ความไว้วางใจแบบทั่วไป” (generalized trust) 2) “ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง (politics) กับการพัฒนาที่ยั่งยืน” และ 3) มโนทัศน์ว่าด้วย “พลเมืองโลก” (global citizenship)

ประเด็นแรก มโนทัศน์ว่าด้วย “ความไว้วางใจแบบทั่วไป” (generalized trust) หมายถึงความไว้วางใจต่อคนแปลกหน้า (Delhey, J. et al., 2011) หรือความไว้วางใจต่อสมาชิกของสังคมโดยทั่วไป (Uslaner, E. M., 2008) อันเกิดขึ้นภายในสังคมที่สมาชิกในภาพรวมมีความไว้วางใจต่อกัน จนก่อรูปเป็นวัฒนธรรม และมีการสืบทอดโดยผ่านการอบรมซ้ำเกลา ทั้งภายในครอบครัว ชุมชน และโรงเรียน (Fukuyama, 1996) รวมทั้งประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมาซึ่งส่วนใหญ่พบเจอแต่คนแปลกหน้าที่มีพฤติกรรมเชิงบวก อันส่งผลให้เกิดทัศนคติเชิงบวกต่อสังคมโดยทั่วไป ตัวอย่างของสังคมที่สมาชิกมีความไว้วางใจแบบทั่วไประดับสูงได้แก่ ประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ความไว้วางใจดังกล่าวส่งผลให้สมาชิกของสังคมให้ความร่วมมือเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้ง่าย (Patulny, R. V., & Svendsen, G. L. H., 2007) อันตรงข้ามกับประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ที่เต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำ การแข่งขันทุจริต เล่นพรรคเล่นพวก ปากกัดตีนถีบ และแทงหลังกัน ภายใต้บริบทดังกล่าวจะส่งผลให้สมาชิกคำนึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว ตัดช่องน้อยแต่พอดัว และมีทัศนคติเชิงลบต่อคนแปลกหน้า ภายใต้บริบทดังกล่าวความไว้วางใจจะเกิดขึ้นเฉพาะกับคนใกล้ชิด/สนิทสนมบางคนที่ได้พิสูจน์จากประสบการณ์ในอดีตแล้วว่าเป็นคนที่เชื่อถือได้เท่านั้น ซึ่งความไว้วางใจในลักษณะดังกล่าว จะส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างภาคีที่แตกต่างเพื่อขับเคลื่อน SDGs ร่วมกันเกิดขึ้นได้ยาก

ประเด็นที่สอง การเชื่อมโยง “การเมือง” เข้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากการพัฒนาที่ยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมืออย่างเสมอภาคและเป็นธรรมของภาคีที่แตกต่างหลากหลาย ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับโลก จึงหนีไม่พ้นที่จะต้องมีการเมือง” เข้ามาเป็นองค์ประกอบสำคัญ (Scoones, I., 2016) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เอื้ออำนวยให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง และการเสริมสร้างดุลยภาพเชิงอำนาจ เพื่อก่อให้เกิดรัฐที่มีธรรมาภิบาล และภาค

ธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความร่วมมือระหว่างภาคีที่ประกอบด้วยการมีส่วนร่วม การต่อรอง และการจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพและสันติ

ประเด็นสุดท้าย มโนทัศน์ว่าด้วย “พลเมืองโลก” (global citizenship) เนื่องจากภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งและมีความเป็นพลเมืองตื่นรู้ เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเสริมสร้างดุลยภาพเชิงอำนาจและความร่วมมือระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในระยะยาวจำเป็นต้องเชื่อมโยงภาคประชาสังคมที่มีความเป็นพลเมืองตื่นรู้ เข้ากับมโนทัศน์ว่าด้วย “การเป็นพลเมืองโลก”

“การเป็นพลเมืองโลก” เป็นมโนทัศน์ที่ได้รับความสนใจอย่างสูงนับจากทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา มโนทัศน์ดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากแนวคิด “สาธารณนิยม” (civic republicanism) ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน (active participation) ความรับผิดชอบต่อ (responsibility) และคุณธรรมของการเป็นพลเมือง (civic virtue)^{*} วัฏกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับความเป็นพลเมืองโลกมักเน้นความสำคัญของการทำงานอย่างเอาใจจริงเอางังเพื่อทำให้โลกดีขึ้น ซึ่งเป็นจินตภาพที่ได้รับการสืบทอดมาจากการมองความเป็นพลเมืองบนพื้นฐานของแนวคิด “สาธารณนิยม” ที่ให้คุณค่ากับการพัฒนาเพื่อยกระดับชีวิต/ความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นทั้ง “ปัจเจกชน” และ “ชุมชน” อย่างไรก็ดี มโนทัศน์ว่าด้วย “ความเป็นพลเมืองโลก” ได้ขยายชุมชนออกไปนอกอาณาเขตของรัฐ ซึ่งภายใต้โลกาภิวัตน์ที่ทำให้โลกหดตัวแคบลง ได้ส่งผลให้พลเมืองเกิดความสำนึกถึงการอยู่อาศัยบนโลกเดียวกันที่พึ่งพิงต่อกัน ก่อให้เกิดปัญหาร่วมกัน และจะต้องแก้ไขปัญหาร่วมกัน พลเมืองโลกที่กระตือรือร้นเป็นพื้นฐานของขบวนการเคลื่อนไหวในระดับสากลอย่างมีความรับผิดชอบต่อ เพื่อเรียกร้องสิทธิมนุษยชน เพื่อรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เพื่อสันติภาพ และเพื่อความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ (Carter, A., 2001, p. 7) การขยายตัวของความเป็นพลเมืองโลกแม้เกิดขึ้นอย่างช้า ๆ และเต็มไปด้วยอุปสรรคกีดขวาง แต่เป็นกระบวนการที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อน SDGs ต่อไปในอนาคต

^{*} “ความเป็นพลเมืองโลก” เป็นมโนทัศน์ที่มีจุดกำเนิดมาตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ ดังเช่น เมื่อ Socrates ถูกถามว่าเขาเป็นใครของประเทศไทยใด Socrates ตอบกลับว่า “ข้าพเจ้าเป็นพลเมืองคนหนึ่งของจักรวาล” (I am a citizen of the universe.) นอกจากนี้แนวคิดดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นจากนักคิดในสำนัก Stoicism ที่สอนว่า ปัจเจกชนทั้งหลายควรเป็นสมาชิกที่จงรักภักดีของทั้งนครรัฐ รัฐ และ “สังคมของมนุษยชาติ” ซึ่งชุมชนอันหลังนี้มีฐานะเป็นชุมชนที่มีความเป็นสากลด้านศีลธรรม ไม่ใช่เป็นรัฐบาลในทางโลก (Heater, D., 2004, p. 105) แนวคิดดังกล่าวจึงเชื่อมโยงกับ “มนุษยนิยม” (humanitarianism) ในแง่ของการเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันกับคนอื่น ๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือ (เชษฐา พวงหัตถ์, 2016, หน้า 46-47)

รายการอ้างอิง

- เชษฐา พวงหัตถ์. (2559). โลกศึกษา โลกาภิวัตน์ และความเป็นพลเมืองโลก. *สงขลานครินทร์ ฉบับ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 22(1), หน้า 1-60.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2554). ประชาสังคม ความรุนแรง และการล่มสลายของประชาธิปไตย: ความสำคัญ ของแนวคิดเรื่องความมีอารยะและการเมืองแบบอารยะของเอ็ดเวิร์ด ซิลส์. ใน *เมืองไทยสอง เสี่ยง?: สภาพของปัญหา แนวโน้ม และทางออกจากวิกฤติของการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2555). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education)*. กรุงเทพฯ: สถาบัน สัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย.
- วิกิพีเดีย. (2566). *ปฏิบัติการค้นหาและก๊อปปี้ข้อมูล*. วันที่ค้นข้อมูล 5 พฤษภาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://th.m.wikipedia.org/wiki>
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2564). *ธรรมาภิบาล และความรับผิดชอบทางสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2566). *การเสริมพลังชุมชน กับการพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุริชัย หวันแก้ว และคณะ. (2550). *สังคมวิทยาสี่นามิ: ระบบการรับมือกับภัยพิบัติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย สังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Achua, C. F., & Lussier, R. N. (2013). *Effective Leadership* (fifth edition). South-Western: Cengage Learning.
- Alford, J. (2002). Why Do Public Sector Clients Co-produce? Towards a Contingency Theory. *Administration and Society*, 34(1), 32-56.
- Araral, E. (2014). Ostrom, Hardin and the Commons: A Critical Appreciation and a Revisionist View. *Environmental Science & Policy*, 36, 11-23.
- Benson, D., & Jordan, A. (2017). Environmental Governance, In Richardson, Douglas, et al. (eds.), *The International Encyclopedia of Geography*. John Wiley & Sons, Ltd.,
- Bergman, M. S., Deckelbaum, A. J., & Karp, B. S. (2020). *Introduction to ESG*. Harvard Law School Forum on Corporate Governance.
- Bob, C. (2011). Civil and Uncivil Society. In Edwards, M. (ed.), *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Brandes, O. M., & Brooks, D. B. (2005). *The Soft Path in a Nutshell*. Victoria, BC.: University

of Victoria.

- Carroll, P., Child, S., & Darlington, E. (2015). Assessing Active Citizenship: An International Perspective, *Research Matters*, 19(Winter).
- Carter, A. (2001). *The Political Theory of Global Citizenship*. New York: Routledge.
- Crittenden, J., & Levine, P. (2018). Civic Education, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Retrieved 2019, 17 August, From <https://plato.stanford.edu/entries/civic-education/>
- Delhey, J.; Newton, K., & Welzel, C. (2011). How General is Trust in 'Most People'? Solving the Radius of Trust Problem. *American Sociological Review*, 76(5), 786-807.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 249-259.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003a). *The New Public Service*. New York: M. E. Sharpe.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2003b). The New Public Service: An Approach to Reform. *International Review of Public Administration*, 8(1).
- Denters, B. (2011). Local Governance. In Bevir, Mark (ed.), *The Sage Handbook of Governance*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Edwards, M. (2011). Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations. In Edwards, M. (ed.), *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Etzkowitz, H. (2008). *Triple Helix Innovation: Industry, University, and Government in Action*. London & New York: Routledge.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix: University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge based Economic Development. *EASST Review, European Society for the Study of Science and Technology*, 14(1), 18-36.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust*. Harmondsworth: Penguin.
- Garcia, R., & Neal, A. (2021). *Adapting to a Changing Climate: An Introduction to ESG*. Stephenson Harwood LLP.
- Guttman, D. et al. (2018). Environmental Governance in China: Interactions between the State and Nonstate Actors. *Journal of Environmental Management*, 220, 126-135.
- Hazenberg, H. & Mulieri, A. (2013). Democracy and Global Governance: The Case for a Bottom-up and Context-sensitive Approach. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 26(3), 302-318.
- Heater, D. (2004). *A Brief History of Citizenship*. New York: New York University Press.

- Hibbert, P., Huxham, C., & Ring, P. S. (2010). Managing Collaborative Inter-Organizational Relations. In Cropper, S.; Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P. (eds.), *Handbook of Interorganizational Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Imrie, R., & Raco, M. (2004). How New is the New Local Governance? Lessons from the United Kingdom. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 24(1), 45-63.
- Jeffery, M. I. (2005). Environmental Governance: A Comparative Analysis of Public Participation and Access to Justice. *Journal of South Pacific Law*, 9(2).
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925 – 1975*, Stanford University Press.
- Kell, G. (2018). *The Remarkable Rise of ESG*. Retrieved 2023, 2 April.
From <https://www.forbes.com/sites/georgkell/2018/07/11/the-remarkable-rise-of-esg>
- Koenig-Archibugi, M. (2011). Global Governance. In Second Edition, Michie, Jonathan, (ed.), *The Handbook of Globalization*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Laothamatas, A. (1992). *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. Singapore: Westview Press.
- Mark, R. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- Matelski, M. (2013). Civil Society and Expectations of Democratization from Below: The Case of Myanmar. *Thammasat Review*, 16(1).
- Mollaer, O. (2016). Developmental State: A Theoretical and Methodological Critique. *Bulletin of Economic Theory and Analysis*, 1(1), 1-12,
- Nilsson, S. (2012). Forward. *Active Citizenship: For a Better European Society*, European Economic and Social Committee, European Union.
- O'Donnell, G. A. (1977). Corporatism and the Question of the State. In Malloy, J. M. (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In Osborne, S. P. (ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political and Social Science Review*, 55(4).
- Patulny, R. V., & Svendsen, G. L. H. (2007). Exploring the Social Capital Grid: Bonding, Bridging, Qualitative, Quantitative. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27, 1-2.
- Pestoff, V. (2010). *New Public Governance, Co-production & Third Sector Social Services*. Stockholm, Sweden: Institute of Civil Society Studies, Ersta Skondal University College.
- Pestoff, V., & Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?. in Osborne, S. P. (ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Pestoff, V., Osborne, S., & Brandsen, T. (2006). Patterns of Co-production in Public Services: Some Concluding Thoughts. *Public Management Review*, 8(4), 591-595.
- Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2006). Strategy and Society: The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review*, December, 77-92.
- Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011). Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, 99(1-2), 62-77.
- Razak, A. A., & Gareth R. T. White. (2015). The Triple Helix Model for Innovation: A Holistic Exploration of Barriers and Enablers. *International Journal of Business Performance and Supply Chain Modelling*, 7(3), 278-291.
- Robbins, S. P., & Coulter, M. (2005). *Management* (8th ed.). Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice-Hall.
- Rosenau, J. N., & Czempiel, E-O. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Schmitter, P. C. (1979). Still the Century of Corporatism. In Schmitter and Lehmbruch (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*. SAGE Publications, Beverly Hill.
- Scoones, I. (2016). The Politics of Sustainability and Development. *Annual Review of*

- Environment and Resources*, 41, 293-319.
- Steurer, R., Markus, E. L., Konrad, A., & Martinuzzi, A. (2005). Corporations, Stakeholders and Sustainable Development I: A Theoretical Exploration of Business-Society Relations. *Journal of Business Ethics*, 61(3), 263-281.
- Tonami, A. (2018). Exporting the Developmental State: Japan's Economic Diplomacy in the Arctic. *Third World Quarterly*, 39(6), 1211-1225.
- Torring, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2).
- United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Retrieved 2018, 31 May, from file:///C:/Users?ADMIN/AppData/Local/Temp/21252030%20Agenda
- United Nations. (2020). The SDG Partnership Guideline: A Practical Guide to Building High Impact Multi-Stakeholder Partnerships for the Sustainable Development Goals. United Nations and the Partnering Initiative.
- United Nations Thailand. (2015). *The Global Goals for Sustainable Development*. Retrieved 2018, 31 May, from www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/
- Uslaner, E. M. (2008). The Foundations of Trust: Macro and Micro. *Cambridge Journal of Economics*, 32(2), 289-294.
- Wang, H. et al. (2018). Public-Private Partnership in Public Administration Discipline: A Literature Review. *Public Management Review*, 20(2), 293-316.
- Wilson, R. H. (2000). Understanding Local Governance: An International Perspective. *RAE: Revista de Administracao de Empresas*, 40(2), 51-63.