

หนังสืออ่าน / Must Read

แนะนำโดย ดร.สมพร แสงชัย



ชื่อหนังสือ	: Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation
ผู้เขียน	: Norichika Kanie and Frank Biermann
สำนักพิมพ์	: The MIT Press
ปีที่พิมพ์	: 2017
ISBN	: 9780262035620

หนังสือเล่มนี้เป็นเล่มต่อเนื่องจาก Oran R. Young (Governing Complex Systems, Cambridge, 2017) ที่ได้นำแนวคิดของ Ostrom (1990) จากหนังสือ Governing the Commons ซึ่งเกี่ยวกับการปกครองโดยไม่จำเป็นต้องมีรัฐบาล (governance without government) โดยขยายจากระดับท้องถิ่น มาสู่ระดับนานาชาติที่มีข้อตกลงเฉพาะเรื่อง (regimes) ซึ่งไม่มีองค์กรที่มีอำนาจในการปกครอง ข้อตกลงเหล่านี้ไม่มีสำนักงาน บุคลากร งบประมาณ หรือเป็นนิติบุคคลแต่อย่างไร แต่ข้อตกลงเหล่านี้มีเป้าหมายที่มุ่งผลผลิต ประสิทธิภาพ และผลกระทบเท่านั้น

หนังสือ Governing through Goals นี้ ได้กล่าวถึง เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ว่าเป็นการต่อยอด เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ในการเน้นการต่อสู้กับความยากจนและการรวมประชาชนให้เป็นหนึ่งเดียวในสังคม (social inclusion) โดย SDGs ได้บูรณาการเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้เข้ากันมากขึ้น และมีเป้าหมายตัวชี้วัดอย่างชัดเจนและเข้าใจง่าย ส่วน MDGs เน้นการพัฒนาสำหรับมนุษย์ในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่ง SDGs ยอมรับและเพิ่มเติมเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญ ดังนั้น SDGs จึงเป็นการพัฒนาสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศทางใต้) และประเทศที่พัฒนาแล้ว (ประเทศทางเหนือ) ในปี ค.ศ. 2011 ประเทศกำลังพัฒนามิเริ่มและเสนอแนวคิดของ SDGs ต่อ United Nations (UN) เมื่อ UN

ยอมรับข้อเสนอดังกล่าวแล้ว จึงได้ตั้งคณะทำงานจำนวน 30 คน จาก 5 องค์การภูมิภาคของ UN ต่อมาได้มีการประชุมอย่างต่อเนื่องในเรื่องดังกล่าว ในที่สุดที่ประชุมจึงได้สรุป ในปี 2014 SDGs เป็น 17 วัตถุประสงค์ (goals) และ 169 เป้าหมาย (targets) ก่อนเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ของ UN พิจารณาให้ความเห็นชอบ

SDGs เป็นการกำหนดเป้าหมายไม่ได้เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ใดๆ เป็นการตั้งวัตถุประสงค์ และเป้าหมายจึงเป็นกลยุทธ์ของการปกครองที่ไม่มีองค์ประกอบทางอำนาจ ผู้มีส่วนร่วมใน SDGs จะต้องตัดสินใจเองในการทำให้ข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ SDGs เป็นที่ยอมรับของประเทศยากจนและประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จมากกว่า MDGs

การปกครองโดยยึดเป้าหมายที่จะพัฒนาประชากรให้พ้นจากความยากจนและโรคภัยไข้เจ็บ และปกป้องรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมในเวลาเดียวกัน อาจจำเป็นต้องมีแนวคิดทางจริยธรรมหรือหลักการพื้นฐานทางนิติธรรม (Grundnorm) บ้าง แต่ในเบื้องต้นวัตถุประสงค์และเป้าหมายจะมีประโยชน์ต่อข้อตกลงนี้อย่างแน่นอน MDG ประสบความสำเร็จในบางส่วนเพราะบุคคลบางคนหรือองค์กรบางแห่ง เช่น Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) ในประเทศ Norway หน่วยงานองค์การอนามัยโลก (World Health Organisation: WHO) องค์กรธุรกิจบางแห่ง เป็นต้น ในปัจจุบันนี้ SDGs ได้จัดตั้งที่ประชุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง (High Level Political Forum: HLPF) เป็นกลไกประสานงานกับตัวแทนทั้งภายในและภายนอก UN ถือว่าเป็น ผู้ควบคุมผู้คุมวงออเคสตรา (orchestrator or orchestrators) HLPF นั้นจะมาทดแทน UNCSD ที่ไม่สามารถประสานกับผู้นำประเทศต่างๆ ได้ ผู้อำนวยการคนใหม่จะสามารถจัดและลดความลำเอียงด้านสิ่งแวดล้อม และบูรณาการความต้องการด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ SDGs จึงมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนามนุษย์และปกป้องสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกัน SDGs เป็นทั้ง top-down และ bottom-up วัตถุประสงค์และเป้าหมายจะเป็น top-down แต่ประเทศต่างๆ สามารถดำเนินการตามนโยบายและแผนของตนเอง เพื่อเดินไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตกลงกันได้

การปกครองโดยยึดเป้าหมายเป็นวิธีการใหม่สำหรับการปกครองระดับนานาชาติ ไม่ได้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นข้อตกลงเฉพาะเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศต่างๆ SDG ได้จัดให้ทุกประเทศในโลกเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหมด ข้อตกลงนี้จึงไม่ใช่เป็นรูปแบบเดียวที่ใช้กับทุกประเทศ หรือที่เรียกว่า one-size-fit-for-all แต่ละประเทศสามารถจัดการกับปัญหาภายในได้ตามความเหมาะสม เพราะทุกอย่างสามารถยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ผู้ที่สนใจเกี่ยวกับ MDGs และ SDGs ควรต้องอ่านหนังสือเล่มนี้ และจะได้เข้าใจว่า Governance without government คืออะไร การปกครองโดยยึดวัตถุประสงค์และเป้าหมายเป็นทางเลือกใหม่ในระดับท้องถิ่นและระดับนานาชาติอย่างไร