



ความรู้พื้นฐาน	SDG News	บทความ	เอกสารเผยแพร่	ฐานข้อมูล	งานของเรา	เกี่ยวกับเรา
----------------	----------	--------	---------------	-----------	-----------	--------------



## Effective governance: แนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

Tag :

ชล บุญนาค

### 1. บทนำ

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติและธนาคารโลก ได้ส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ ในทุกภาคส่วนยึดหลักการบริหารจัดการที่เรียกว่า ธรรมาภิบาล (good governance) หลังจากผ่านมา 2 ทศวรรษ และปัจจุบันทั่วโลกกำลังร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ขององค์กรสหประชาชาติได้เสนอแนวคิดใหม่ที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารจัดการที่เรียกว่า effective governance (ในที่นี้ขอเรียกว่า “ประสิทธิภิบาล”) มาแทนแนวคิดด้านธรรมาภิบาล

แนวคิดทั้งสองนี้เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร เป็นเพียงการแพคของเก่าลงในกล่องใหม่หรือไม่ และแนวคิดนี้จะช่วงส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างไร บทความนี้พยายามจะตอบคำถามเหล่านี้ โดยจะนำเสนอสาระสำคัญของประสิทธิภิบาล (effective governance) โดยอ้างอิงจากเอกสารของ Economic and Social Council

ขององค์การสหประชาชาติ (Principles of Effective Governance for Sustainable Development 2018) ในหัวข้อแรก แล้วจึงชี้ให้เห็นว่า แนวคิดนี้แตกต่างจาก good governance อย่างไร จะมีส่วนในการช่วยบรรลุ SDGs อย่างไร ในหัวข้อที่สอง และหัวข้อสุดท้ายจะกล่าวถึงข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับแนวคิดนี้

## 2. ประสิทธิภาพ (effective governance) คืออะไร?

การบริหารจัดการ (governance) เป็นหนึ่งในประเด็นที่สำคัญสำหรับการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเด็นนี้ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเด็นที่เรียกว่า means of implementation หรือ วิธีการดำเนินการ เพื่อบรรลุ SDGs ความหมายของคำว่า governance มีหลายความหมาย unscap เสนอว่าเป็นกระบวนการการตัดสินใจ และกระบวนการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติ (Sheng, n.d.) นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมอย่าง (Kooimanand Bavinck 2005) เสนอว่ามันคือกระบวนการบรรลุเป้าหมายทางสังคมหนึ่ง ๆ ที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้เล่นกลุ่มต่าง ๆ และระหว่างผู้เล่นกับกติกาที่กำกับกับการปฏิสัมพันธ์นั้น นอกจากนี้ คำว่า governance ยังสื่อไปในทางที่ว่า การบริหารจัดการต้องมีมากกว่ารัฐ หรือ governance แต่ต้องมองในภาพที่ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการบรรลุเป้าหมายด้วย

ประสิทธิภาพ (effective governance - ผลระหว่างประสิทธิภาพกับอภิมบาล) เป็นหลักการบริหารจัดการที่เสนอขึ้นมาเพื่อสนับสนุนประเทศต่าง ๆ ที่มีความสนใจอยากปรับปรุงระบบการบริหารจัดการของตนเองให้สอดคล้องและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งในส่วนใหญ่เป็นความสมัครใจของแต่ละประเทศ ประสิทธิภาพ มีมีหลักใหญ่ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. Effectiveness - ความมีประสิทธิภาพ
2. Accountability - ความมีความรับผิดชอบ
3. Inclusiveness - ความครอบคลุม

โดยภายใต้แต่ละหลักจะมีหลักการย่อยที่เกี่ยวข้องดังนี้

ภายใต้หลัก Effectiveness จะประกอบด้วยหลักการย่อย คือ

- Competence หมายถึง ในการที่หน่วยงานหรือภาคีของหน่วยงานจะสามารถจัดการกับปัญหาความยั่งยืนได้นั้นจะต้องมีทรัพยากรและ ความเชี่ยวชาญมากพอที่จะทำตามภารกิจของตนได้
- Sound policymaking หมายถึง การดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีความสอดคล้องกัน (coherent) และตั้งอยู่บนหลักการ หลักฐานข้อเท็จจริง และมุ่งประโยชน์สาธารณะ เพราะหากนโยบายสาธารณะและกฎกติกาไม่สอดคล้องกัน การดำเนินนโยบายอาจขัดแย้งกันและเหนียวรั้งกันได้ หากนโยบายไม่อยู่บนหลักการและข้อเท็จจริงก็ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด
- Collaboration หมายถึง มีการทำงานกันข้ามหน่วยงานและข้ามภาคส่วนเพื่อการแก้ไขปัญหาที่มีร่วมกัน ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นมีความเชื่อมโยงกัน และในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนต้องการความร่วมมือจากหลายภาคส่วน การมีหลักการบริหารที่เน้นเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและระหว่างภาคส่วนจึงมีความสำคัญ

ภายใต้หลัก Accountability จะประกอบด้วยหลักการย่อยคือ

- Integrity หมายถึง การยึดมั่นในหลักคุณธรรม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐควรปฏิบัติตามหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรม และสอดคล้องกับหลักคุณธรรมอันพึงมี เพื่อประโยชน์สาธารณะ
- Transparency หมายถึง ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หน่วยงานภาครัฐควรจะต้องเปิดและมีการติดตามสอดส่อง การดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานและเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารและการดำเนินงานของภาครัฐให้เข้าถึงได้โดยสาธารณะเท่าที่กฎหมายจะอนุญาต
- Independent oversight หมายถึง ต้องมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบจะต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดอย่างเป็นมืออาชีพ โดยต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากองค์กรที่ถูกตรวจสอบด้วย ด้วยกลไกนี้จะทำให้มั่นใจยิ่งขึ้นว่าหน่วยงานที่มี integrity และ transparency มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง

ภายใต้หลัก Inclusiveness จะประกอบด้วยหลักการย่อยคือ

- Leave no one behind หมายถึงการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง คือการทำให้คนทุกหมู่เหล่า รวมถึงคนกลุ่มที่ยากที่สุด เปราะบางที่สุด และคนที่ถูกเลือกปฏิบัติในทุกแบบ และทำให้คนเหล่านี้เข้าถึงผลประโยชน์จากการพัฒนาบริการของรัฐ และโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียม
- Non-discrimination หมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติ การให้บริการสาธารณะจะต้องอยู่บนหลักของความเท่าเทียมโดยไม่เลือกปฏิบัติ เคารพ ปกป้องและส่งเสริม สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนทุกกลุ่ม

- Participation หมายถึง การมีส่วนร่วม กล่าวคือ ความครอบคลุมนั้นมิใช่หมายถึงเพียงแต่ความครอบคลุมจากการได้รับประโยชน์เท่านั้น แต่ต้องถูกครอบคลุมเข้าไปในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการทางนโยบายที่มีความหมายด้วย

- Subsidiarity หมายถึง การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มของการปฏิบัติ ในขณะที่ระบบการจัดการในระดับที่สูงขึ้นควรทำหน้าที่เพียงบางอย่างและช่วยให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการเพื่อบรรลุ SDGs ได้ง่ายขึ้น

- Intergenerational equity หมายถึง การคำนึงถึงความเป็นธรรมแบบข้ามรุ่น กล่าวคือ การดำเนินการใดจะต้องสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ระยะสั้นของคนในปัจจุบัน กับประโยชน์ในระยะยาวสำหรับลูกหลานและผู้คนในอนาคต

นอกจากนี้เอกสารของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวยังได้เสนอแนวนโยบายและแนวปฏิบัติที่จะช่วยให้ปฏิบัติตามหลักการข้างต้นเอาไว้ด้วยดังที่แสดงเอาไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: ตารางสรุปรายละเอียดของประสิทธิภาพ (Effective Governance)

หลักการ		ยุทธศาสตร์ที่มักใช้กัน
Effectiveness (ประสิทธิผล)		
Competence	หมายถึง ในการที่หน่วยงานหรือภาคีของหน่วยงานจะสามารถจัดการกับปัญหาความยั่งยืนได้นั้น จะต้องมีทรัพยากรและความเชี่ยวชาญมากพอที่จะทำตามภารกิจของตนได้	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมกำลังพลภาครัฐที่มีความเป็นมืออาชีพ</li> <li>- การจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างมีกลยุทธ์</li> <li>- การพัฒนาความเป็นผู้นำและการอบรมในวงราชการ</li> <li>- การจัดการผลสัมฤทธิ์</li> <li>- การจัดการที่มีผลลัพท์เป็นฐาน</li> <li>- การควบคุมและจัดการทางการเงิน</li> <li>- การจัดการรายรับที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม</li> <li>- การลงทุนในรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์</li> </ul>
Sound Policymaking	หมายถึง การดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีความสอดคล้องกัน (coherent) และตั้งอยู่บนหลักการ หลักฐานข้อเท็จจริง และมุ่งประโยชน์สาธารณะ เพราะหากนโยบายสาธารณะและกฎกติกาไม่สอดคล้องกัน การดำเนินนโยบายอาจขัดแย้งกันและเหนียวรั้งกันได้ หากนโยบายไม่อยู่บนหลักการและข้อเท็จจริง ก็ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และใช้เทคนิค Foresight</li> <li>- การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎระเบียบ</li> <li>- การส่งเสริมการดำเนินนโยบายแบบสอดคล้องกัน</li> <li>- การทำให้ระบบสถิติระดับชาติเข้มแข็ง</li> <li>- ระบบการติดตามและประเมินผล</li> <li>- พื้นที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างวิทยาศาสตร์และนโยบาย (Science-Policy Interface)</li> <li>- กรอบการจัดการความเสี่ยง</li> <li>- การแบ่งปันข้อมูล</li> </ul>

Collaboration	หมายถึง มีการทำงานกันข้ามหน่วยงานและข้ามภาคส่วนเพื่อการแก้ไขปัญหาที่มีร่วมกัน ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมีความเชื่อมโยงกัน และในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนต้องการความร่วมมือจากหลายภาคส่วน การมีหลักการบริหารที่เน้นเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและระหว่างภาคส่วนจึงมีความสำคัญ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศูนย์การประสานงานภาครัฐภายใต้รัฐบาล</li> <li>- ความร่วมมือ การประสานงาน การบูรณาการ สานเสวนาแบบข้ามระดับของรัฐบาลและขอบเขตการทำงาน</li> <li>- การสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน</li> <li>- ระบบการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network-based governance)</li> <li>- ทุนส่วนแบบผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย</li> </ul>
Accountability (ความรับผิดชอบ)		
Integrity	หมายถึง การยึดมั่นในหลักคุณธรรม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐควรปฏิบัติตามหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรม และสอดคล้องกับหลักคุณธรรมอันพึงมีเพื่อประโยชน์สาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมนโยบาย แนวปฏิบัติ และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน</li> <li>- กติกาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ</li> <li>- การจัดซื้อจัดจ้างที่มีการแข่งขัน</li> <li>- การกำจัดการติดสินบนและการใช้อำนาจต่างตอบแทน</li> <li>- นโยบายที่มีผลประโยชน์ชัดเจน</li> <li>- การปกป้องผู้เปิดโปง</li> <li>- การจัดให้มีค่าตอบแทนที่เพียงพอและเป็นธรรมสำหรับข้าราชการ</li> </ul>
Transparency	หมายถึง ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หน่วยงานภาครัฐควรเปิดเผยและมีการติดตามสอดส่องการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการดำเนินงานของภาครัฐให้เข้าถึงได้โดยสาธารณะเท่าที่กฎหมายจะอนุญาต	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การอินทิตีที่จะเปิดเผยข้อมูล</li> <li>- ความโปร่งใสทางนโยบาย</li> <li>- การเปิดเผยข้อมูลของรัฐ</li> <li>- การลงทะเบียนผู้ที่ เป็นเจ้าของหลักทรัพย์หรือสินทรัพย์</li> <li>- การจดทะเบียนผู้ทำหน้าที่ Lobby</li> </ul>

Independent oversight	หมายถึง ต้องมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบจะต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดอย่างเป็นมืออาชีพ โดยต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากองค์กรที่ถูกตรวจสอบด้วย ด้วยกลไกนี้จะทำให้มั่นใจยิ่งขึ้นว่าหน่วยงานที่มี integrity และ transparency มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมให้มีหน่วยงานตรวจสอบที่เป็นอิสระ</li> <li>- การจัดให้มีการทบทวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร โดยศาลหรือหน่วยงานอื่น</li> <li>- การตรวจบัญชีที่เป็นอิสระ</li> <li>- การเคารพกฎหมาย</li> </ul>
-----------------------	---	---

Inclusiveness		
Leaving no one behind	หมายถึง การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง คือการทำให้คนทุกหมู่เหล่า รวมถึงคนกลุ่มที่จนที่สุด เปราะบางที่สุด และคนที่ถูกเลือกปฏิบัติในทุกแบบ และทำให้คนเหล่านี้เข้าถึงผลประโยชน์จากการพัฒนา บริการของรัฐ และโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมนโยบายการเงินและการคลังที่เป็นธรรม</li> <li>- การส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคม</li> <li>- การจำแนกแยกย่อยข้อมูล</li> <li>- การติดตามและทบทวนผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ</li> </ul>

Non-discrimination	หมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติ การให้บริการสาธารณะจะต้องอยู่บนหลักของความเท่าเทียม โดยไม่เลือกปฏิบัติ เคารพ ปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนทุกกลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมความแตกต่างหลากหลายในกำลังพลภาครัฐ</li> <li>- การห้ามไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะ</li> <li>- การให้บริการภาครัฐแบบหลายภาษา</li> <li>- มาตรฐานการเข้าถึงการตรวจตราแนวปฏิบัติทางวัฒนธรรมของหน่วยงาน</li> <li>- การจดทะเบียนเกิดวันหน้า</li> <li>- การจัดสรรงบประมาณที่ตอบสนองต่อความหลากหลายทางเพศสภาพ</li> </ul>
Participation	หมายถึง การมีส่วนร่วม กล่าวคือ ความครอบคลุมนั้นมีใช้หมายถึงเพียงแต่ความครอบคลุมจากการได้รับประโยชน์เท่านั้น แต่ต้องถูกครอบคลุมเข้าไปในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการทางนโยบายที่มีความหมายด้วย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเลือกตั้งเสรีและยุติธรรม</li> <li>- กระบวนการควบคุมการรับฟังความคิดเห็นของภาครัฐ</li> <li>- เวทีประชุมแบบหลากหลายภาคส่วน</li> <li>- การจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วม</li> <li>- การพัฒนาที่มีชุมชนเป็นผู้ขับเคลื่อน</li> </ul>
Subsidiarity	หมายถึง การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มของการปฏิบัติ ในขณะที่ระบบการจัดการในระดับที่สูงขึ้นควรทำหน้าที่เพียงบางอย่างและช่วยให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการเพื่อบรรลุ SDGs ได้ง่ายขึ้น	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การกระจายอำนาจทางการคลังไปยังท้องถิ่นอย่างเหมาะสม</li> <li>- การสร้างความเข้มแข็งของระบบบริหารจัดการเมือง</li> <li>- การสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการเงินท้องถิ่น/เทศบาล</li> <li>- สร้างศักยภาพให้ท้องถิ่นเพื่อป้องกันการปรับตัวและรับมือกับสถานการณ์ไม่คาดฝันจากภายนอก</li> <li>- ระบบการบริหารจัดการแบบหลายระดับ</li> </ul>

Intergenerational Equity	หมายถึงการคำนึงถึงความเป็นธรรมแบบข้ามรุ่น กล่าวคือ การดำเนินการใด จะต้องสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ระยะสั้นของคนในปัจจุบัน กับประโยชน์ในระยะยาวสำหรับลูกหลานและผู้คนในอนาคต	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การประเมินผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน</li> <li>- การจัดการหนี้ระยะยาว</li> <li>- การพัฒนาและวางแผนเชิงพื้นที่ระยะยาว</li> <li>- การจัดการระบบนิเวศ</li> </ul>
--------------------------	---	---

ที่มา: ปรับปรุงจาก "Principles of Effective Governance for Sustainable Development" 2018) E/2018/44-E/C.16/2018/8, para. 31

### 3. ประสิทธิภาพ (Effective governance) แตกต่างจากรมมาภิบาล (Good governance) อย่างไร?

#### 3.1 ทบทวนแนวคิด

Good governance หรือธรรมาภิบาลถูกนำเสนอตั้งแต่ช่วงปลาย ทศวรรษ 1990 และต้น 2000 ซึ่งเป็นช่วงที่การพัฒนาในระดับโลกขยับจากความสนใจเรื่องการพัฒนาให้ตลาดทำงานได้อย่างเต็มที่ (Get the Price Rights) มาเป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงสถาบันกฎกติกาและการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ (Get the Institutions Right) (John M. Staats 1998) ช่วงนี้เองที่ประเด็นเกี่ยวกับการจัดการกับเรื่องการ



คอร์ปชั่นและการมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้องเป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนาเพราะถูกมองว่าสถาบันที่ไม่มีปัจจัยเหล่านี้กำลังเหนี่ยวรั้งการพัฒนาในประเทศต่างๆ ธรรมนูญบาลจึงถูกนำเสนอขึ้นมาเพื่อเป็นหลักการให้หน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ

หลักการภายใต้ธรรมนูญบาลถูกนำเสนอโดยอย่างน้อย 2 องค์การหลัก ๆ คือองค์การสหประชาชาติ และธนาคารโลกองค์การสหประชาชาติได้เสนอหลักการภายใต้แนวคิด ธรรมนูญบาล (Good governance) ไว้ 8 ประการดังนี้ (Sheng, n.d.)

- Participation หมายถึง การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจและดำเนินการ
- Rule of law: fair legal framework, full protection of human rights หมายถึง การปกครองโดยหลักกฎหมาย การมีหลักกฎหมายที่ยุติธรรม และให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่
- Transparency หมายถึงความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจและดำเนินการและในด้านข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง
- Responsiveness หมายถึงความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้รับบริการได้ทันเวลาที่ ในห้วงเวลาที่เหมาะสม
- Consensus oriented หมายถึง กระบวนการตัดสินใจควรพยายามอย่างที่สุดในการอาศัยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้ฉันทามติที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน
- Equity and inclusiveness หมายถึงกระบวนการตัดสินใจและดำเนินการต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความครอบคลุมไปยังกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลังด้วย
- Effectiveness and efficiency หมายถึง ความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพในกระบวนการตัดสินใจและดำเนินงานซึ่งก็เป็นส่วนที่สำคัญพื้นฐานของการดำเนินงานของหน่วยงานไม่ว่าจะภาคส่วนใดก็ตาม
- Accountability หมายถึงกระบวนการตัดสินใจและดำเนินการต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้อง

ธนาคารโลก (Worldbank) ก็ได้นำเสนอหลักการเกี่ยวกับธรรมนูญบาลเอาไว้เช่นกันในหนังสือชื่อ Governance and Development (World Bank 1992) และมีหลักการที่ใกล้เคียงกับที่องค์การสหประชาชาติเสนอไว้ประกอบด้วย 4 หลักการย่อย คือ

- Capacity and efficiency หมายถึงศักยภาพและประสิทธิภาพของหน่วยงานและของกระบวนการดำเนินการซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสอดคล้องกับหลัก Effectiveness and Efficiency และหลัก Responsiveness ขององค์การสหประชาชาติ
- Accountability หมายถึง ผู้ที่ตัดสินใจและดำเนินการความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้องในส่วนนี้จะสอดคล้องกับหลัก Accountability ขององค์การสหประชาชาติ
- Legal framework for development หมายถึงการมีกรอบกฎหมายที่เอื้อกับการพัฒนา ซึ่งในส่วนนี้จะสอดคล้องกับหลัก rule of law ขององค์การสหประชาชาติ
- Information and transparency คือหลักของความโปร่งใสของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งส่วนนี้ก็ตรงกับหลักการ transparency ขององค์การสหประชาชาติ

จากตัวอย่างข้างต้น หลักการขององค์การสหประชาชาติแตกต่างจากหลักการของธนาคารโลกตรงที่ธนาคารโลกอาจไม่ได้ยกประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วม (participation) และความเท่าเทียมและครอบคลุม (Equity and Inclusiveness) ขึ้นมาเป็นหลักการสำคัญของ good governance ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการที่ทั้งสององค์กรเสนอแนวคิดเหล่านี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันเล็กน้อยคือในบริบทขององค์การสหประชาชาติหลักการดังกล่าวน่าจะมุ่งตรงไปที่การพัฒนาของประเทศสมาชิกในขณะที่ข้อเสนอของธนาคารโลกมุ่งที่จะให้หลักการเหล่านี้ปรับใช้ได้กับทั้งองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ด้วยก็เป็นได้

### 3.2 ความแตกต่างระหว่างแนวคิดประสิทธิวิบาลกับธรรมนูญบาล

หากเราเทียบหลักการของประสิทธิวิบาล กับหลักการของธรรมนูญบาลที่เสนอโดยองค์การสหประชาชาติ เราจะพบว่าหลักประสิทธิวิบาล (effective governance) มีการเพิ่มเติมหลักการย่อยขึ้นมา 5 หลักการคือ

1. Sound policymaking: ดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างสอดคล้องกัน (coherent) และตั้งอยู่บนหลักการ หลักฐานข้อเท็จจริง รวมถึง ความปรารถนาดี
2. Collaboration: มีการทำงานกันข้ามหน่วยงานและข้ามภาคส่วนเพื่อการแก้ไขปัญหาที่มีร่วมกัน

3.Independent oversight: องค์การตรวจสอบจะต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดอย่างเป็นมืออาชีพโดยต้องมีความเป็นกลาง

4. Subsidiarity: การกระจายอำนาจ

5. Intergenerational equity

หลักการทั้ง 5 ข้อนี้ เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นมาเพื่อให้ตอบโจทย์เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมากยิ่งขึ้น และทำให้หลักการที่มีอยู่เดิมจากหลักธรรมาภิบาลมีความเข้มแข็งขึ้น หลักการที่ชัดเจนว่าถูกยกเพิ่มขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ soundpolicy-making , collaboration, subsidiarity และ intergenerational equity ในขณะที่ independent oversight คือ ข้อที่น่าจะเสนอขึ้นมาเพื่อให้หลักธรรมาภิบาลเดิมมีความเข้มแข็งขึ้น

Soundpolicy-making ที่เน้นไปที่ความสอดคล้องเชิงนโยบายและการทำงานบนหลักการและข้อมูลและ collaboration ที่ต้องเน้นไปที่การทำงานร่วมกันข้ามหน่วยงานข้ามภาคส่วนเพื่อจัดการกับปัญหาความยั่งยืน เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อการทำงานเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เนื่องจากความบูรณาการของเป้าหมาย SDGs กล่าวคือ SDGs แต่ละเป้าหมายและเป้าประสงค์มีความเชื่อมโยงกันการดำเนินการให้นโยบายและกฎกติกาที่แก้ปัญหาคนละเรื่องกันไม่ขัดแย้งกันเป็นเรื่องจำเป็นและการจะเกิดนโยบายที่สอดคล้องกันดังกล่าวได้ การทำงานร่วมกัน (collaboration) ข้ามประเด็นและข้ามหน่วยงานก็เป็นสิ่งที่จำเป็นด้วย

นอกจากนี้ ด้วยความที่ปัญหาความยั่งยืนมักเป็นปัญหาที่ซับซ้อน เกี่ยวข้องกับบริบทท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายการทำงานร่วมกัน (collaboration) ข้ามภาคส่วน รวมถึงข้ามศาสตร์ จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาคความยั่งยืน ยกตัวอย่างเช่นในปัญหาหมอกควันในภาคเหนือของประเทศไทยนั้น ในการจะรับมือและแก้ปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการได้โดยรัฐเท่านั้นแต่ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนก็ต้องร่วมแก้ปัญหาด้วย จะใช้ความรู้ด้านการแพทย์และสุขภาพอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องใช้ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ นโยบายสาธารณะ ไปจนถึงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีในการแก้ปัญหาด้วย

หลัก Subsidiarity เป็นหลักที่สอดคล้องกับหลักคิดที่ว่า การจะนำ SDGs ไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพต้องเริ่มจากท้องถิ่น (localizing SDGs) หลัก subsidiarity เน้นเรื่องการกระจายความรับผิดชอบในการปฏิบัติการเพื่อการบรรลุ SDGs ไปยังท้องถิ่นในขณะที่กลไกระดับสูงขึ้นไปทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและทำบางหน้าที่

หลัก Intergenerational Equity หรือ ความยุติธรรมแบบข้ามรุ่น เป็นหลักที่เพิ่มเข้ามาเพื่อให้สะท้อนหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยแท้ สิ่งนี้เชื่อมโยงกับนิยามของคำว่าพัฒนาที่ยั่งยืน ที่เสนอโดย World Commission on Environment and Development ในเอกสาร “อนาคตร่วมของพวกเรา” (Our common future) (Brundtland et al. 1987) ที่มีเนื้อความว่า “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันโดยไม่ลดทอนความสามารถของคนในอนาคตในการตอบสนองความต้องการของพวกเขา”

หลัก Independent Oversight หรือหลักการของการตรวจสอบที่เป็นอิสระ ในข้อนี้เป็นหลักการอยู่ภายใต้หลัก Accountability ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่มีอยู่ในแนวคิดธรรมาภิบาลอยู่แล้วแต่หลัก independent oversight ไม่ได้มีการเสนอในแนวคิดธรรมาภิบาลมาก่อนหลัก Accountability เดิมเน้นไปที่พฤติกรรมของหน่วยงาน (เช่นเดียวกับหลัก integrity และ transparency ของแนวคิดประสิทธิภิบาล) หลัก independent oversight เป็นการช่วยเพิ่มความเข้มแข็งแกร่งของหลัก accountability มากขึ้นเพราะหลักนี้มีได้พึ่งพาเฉพาะพฤติกรรมของหน่วยงานอย่างเดียวอีกต่อไปแต่เสนอให้มีหน่วยงานตรวจสอบที่เป็นอิสระคอยตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งด้วย

ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งระหว่างสองแนวคิดนี้คือขอบเขตของการประยุกต์ใช้หลักการ แนวคิดประสิทธิภิบาล (effective governance) นี้ขยายขอบเขตของแนวคิดจากการดำเนินการในระดับหน่วยงาน (organization) มักถูกนำเสนอเป็นบริบทของการประยุกต์ใช้แนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) มาเป็นขอบเขตในระดับของระบบการบริหารจัดการแทนดังที่ได้อธิบายไปแล้วจากหลัก collaboration, sound policy making และ independent oversight ทั้ง 3 ข้อนี้ ถูกเสนอขึ้นในบริบทของระบบ และมองว่าระบบของการบริหารจัดการนั้นนโยบาย/กฎกติกาต่าง ๆ ควรจะสอดคล้องกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานงานกันและมีหน่วยงานกลางมาช่วยตรวจสอบอย่างเป็นกลางอีกชั้นหนึ่งซึ่งสะท้อนว่าการมองคำว่า governance ของแนวคิดประสิทธิภิบาลมอง governance เป็นกระบวนการระหว่างผู้เล่นที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมายทางสังคมหนึ่งๆ มากขึ้นสอดคล้องกับนิยามของคำว่า governance มากยิ่งขึ้น

## 4. ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดประสิทธิภิบาล (effective governance)

จากการเปรียบเทียบแนวคิดประสิทธิภิบาล (effectivegovernance) กับแนวคิดธรรมาภิบาล พบว่าแนวคิดประสิทธิภิบาลมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมากกว่าแนวคิดธรรมาภิบาล เพราะแนวคิดนี้มีเพียงให้หลักการที่พึงกระทำภายในองค์กรแต่ยังให้ภาพในเชิงระบบด้วยว่า ในระบบของการบริหารจัดการเพื่อการบรรลุ SDGs ลักษณะของระบบดังกล่าวควรเป็นอย่างไร

ถึงกระนั้น ลักษณะของ governanceในระดับของระบบก็ยังไม่ได้ถูกนำเสนออย่างชัดเจนออกมาแต่ออกแนวเป็นหลักการย่อยที่เพิ่มขึ้นมาเสริมกับหลักการสำหรับการปฏิบัติในระดับหน่วยงานมากกว่าหากมีการเพิ่มเติมลักษณะของ governanve ในเชิงระบบขึ้นมาให้เต็มรูปแบบด้วยจะเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้นในการออกแบบระบบประสิทธิภิ

บาลเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ หลักการย่อยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนตอนนี้ยังคงมีหลักการเดียวคือ intergenerational equity ซึ่งอ้างอิงมาจากเอกสาร “อนาคตร่วมของพวกเรา” ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่อีกหลักการหนึ่งที่เป็นหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยคือเรื่อง 3 เสาหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืน (three pillars of sustainability) ยังไม่ได้ถูกรวมเข้าไป ซึ่งในส่วนนี้ นักวิชาการจำนวนหนึ่ง (อ้างอิง) เสนอว่า หลักการสามเสาหลักนี้ควรจะไปสู่การปรับสมดุลเป้าหมายการพัฒนาด้วย (rebalancing purpose of development) ผู้เขียนเสนอว่า หากจะผลักดันให้ประสิทธิภาพ (effective governance) ไปไกลจนสุดและนำไปสู่การบรรลุ SDGs ด้วยระบบการบริหารจัดการ ก็ควรที่จะทบทวนเป้าหมายพัฒนาของตนเองด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและเกิดความสมดุลระหว่างมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

## 5. สรุป

แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการชุดใหม่ที่เรียกว่า ประสิทธิภาพ (effective governance) ถือเป็นพัฒนาการของแนวคิดด้านการบริหารจัดการขององค์การสหประชาชาติที่ต่อเนื่องจากแนวคิดด้าน ธรรมภิบาล (good governance) แนวคิดประสิทธิภาพนี้มีหลักการหลัก 3 ประการ คือ effectiveness, accountability และ inclusiveness ภายใต้หลักการหลักนี้ มีหลักการย่อยที่สอดคล้องกับหลักธรรมภิบาลเดิมและเพิ่มหลักการย่อยที่ตอบโจทย์เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป็นการเฉพาะด้วย เช่น หลัก Sound policymaking, Collaboration, Independent Oversight, Subsidiarity และ Intergenerational equity นอกจากนี้ แนวคิดประสิทธิภาพยังขยับจากการเป็นหลักการบริหารระดับหน่วยงานมาเป็นหลักการในเชิงระบบอีกด้วย ซึ่งถือเป็นการเน้นถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ

## เอกสารอ้างอิง

Brundtland, Gro Harlem, M. Khalid, S. Agnelli, S. Al-Athel, and B. Chidzero. 1987. “Our Common Future.” *New York*. <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=3IRtBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA29&dq=Our+common+future&ots=QRRdBCHIdO&sig=fqn3yW9FBDgf12I1Tr-ejXJynpM>.

John M. Staatz, Carl K. Eicher. 1998. “Agricultural Development Ideas in Historical Perspective.” In *International Agricultural Development*, edited by John M. Staatz Carl K. Eicher, Third, 8-38. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Kooiman, J., and M. Bavinck. 2005. “The Governance Perspective.” *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*. <https://www.oopen.org/download?type=document&docid=340216#page=12>.

“Principles of Effective Governance for Sustainable Development.” 2018. Official Records, Supplement No. 24, . Economic and Social Council. [http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Principles%20of%20effective%20governance\\_to%20upload.docx.p](http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Principles%20of%20effective%20governance_to%20upload.docx.p)

Sheng, Yap Kioe. n.d. “What Is Good Governance?” UNESCAP. <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

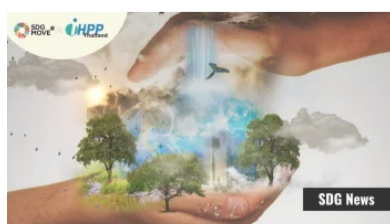
World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank Publication.

Last Updated on เมษายน 24, 2020



SDG Move Team  
พวกเราคือ SDG Move Team!

### Related



รายงานการพัฒนาที่ยั่งยืนฉบับล่าสุดเผยแพร่ โดย  
วีดิ-19 ทำความก้าวหน้าการบรรลุ SDGs  
'ถดถอย' และเรียกร้องให้เพิ่มพื้นที่ทางการ  
คลังในประเทศกำลังพัฒนา  
มิถุนายน 14, 2021

SDG Move ชวนคนไทยติดตาม 5 กิจกรรม  
สำคัญของ UN ในต้นปีนี้  
มกราคม 27, 2021

จาก MDGs สู่ SDGs เป้าหมายการพัฒนา  
ที่เปลี่ยนไปเพื่อความยั่งยืน  
สิงหาคม 13, 2017

ความสัมพันธ์ระหว่างปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง  
(Sufficiency Economy Philosophy: SEP) และเป้า  
หมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development  
Goals: SDGs)

การผลิตความรู้แบบ Transdisciplinary Research กับ  
การแก้ไขปัญหาความยั่งยืน

© 2016 – 2021 ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Centre for SDG Research and Support : SDG Move) All rights reserved.  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200  
โทรศัพท์ 098-503-1196 Email : sgdmove.th@gmail.com

