

มุ่งสู่การเปลี่ยนแปลงระดับรากฐาน:  
ความท้าทายและโอกาสในการขับเคลื่อน SDGs ของประเทศไทย<sup>1</sup>

Moving Towards Transformative Change:  
Challenges and Opportunities of SDG Implementation in Thailand

ชล บุญนาค<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

การดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านมา 5 ปีแล้ว แต่การประเมินการขับเคลื่อนในทุกระดับชี้ให้เห็นว่า หากการขับเคลื่อนเพื่อการบรรลุ SDGs ยังมีความล่าช้าอย่างยิ่ง และหากยังคงมีการดำเนินการแบบที่เคยทำมา (Business-as-Usual) จะไม่สามารถบรรลุ SDGs ได้ในปี ค.ศ. 2030 ในการตอบสนองต่อความกังวลดังกล่าว เริ่มมีนักวิชาการจำนวนหนึ่งเริ่มหาคำตอบเกี่ยวกับวิธีการเปลี่ยนผ่านจากการดำเนินการแบบที่ทำมา (BAUs) ไปสู่การดำเนินการที่เป็นการเปลี่ยนแปลงระดับรากฐาน (Transformative Change) เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย SDGs มากขึ้น ในบทความนี้พิจารณา 2 เอกสารสำคัญเกี่ยวกับ SDG Transformation โดยเอกสารชิ้นแรกคือ Sachs และคณะ (Sachs et al. 2019) และ Global Sustainable Development Report 2019 (Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General 2019) แล้วจึงสังเคราะห์ว่า สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระดับรากฐานคืออะไร แล้วจากนั้นจึงหันกลับมาพิจารณาการขับเคลื่อน SDGs ของประเทศไทยที่ดำเนินการโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อวิเคราะห์การขับเคลื่อนของประเทศไทยพร้อมชี้ให้เห็นความท้าทายและโอกาสของการขับเคลื่อน SDGs ในประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ : เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, ประเทศไทย, การขับเคลื่อน SDG

<sup>1</sup> Working Paper นี้เป็นส่วนหนึ่งของผลงานของศูนย์วิจัยนโยบายด้านเศรษฐกิจสีเขียว (PRO-Green)

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move)

## 1. บทนำ

หลังจากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ได้รับการรับรองโดยประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ 193 ประเทศในปี ค.ศ. 2015 และดำเนินการผ่านมา 5 ปีแล้วนั้น รายงานสำคัญที่รายงานสถานการณ์ขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับโลกและระดับภูมิภาคต่างวิเคราะห์และเสนอในทางเดียวกันว่า การบรรลุ SDGs ดำเนินไปช้ากว่าที่วางแผนไว้และยังมีบางมิติที่สวนทางกับเป้าหมายด้วย (Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General 2019) ในระดับภูมิภาค มีประเด็นที่เสื่อมถอยและก้าวหน้าแตกต่างกัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยคือ ภูมิภาค Asia Pacific นั้น รายงานของ UNESCAP พบว่า ปัญหาหลักสำคัญอยู่ที่การขาดความพร้อมของตัวชี้วัด และการถดถอยในบางประเด็นที่สำคัญ (UNESCAP 2020) นอกจากนี้ในรายงานฉบับล่าสุดของสหประชาชาติ คือ Sustainable Development Goal Report 2020 ชี้ให้เห็นว่า COVID-19 ยิ่งทำให้สถานการณ์ของเป้าหมายต่าง ๆ หยุดชะงักและถดถอย (United Nations 2020)

ทากรายงานชี้ให้เห็นว่า การดำเนินการของประเทศแทบทั้งหมดยังเป็นการดำเนินงานแบบที่เคยเป็นมา (Business-As-Usual: BAU) และหากยังดำเนินการลักษณะนี้ต่อไปย่อมทำให้ไม่สามารถบรรลุ SDGs ได้ภายในปี ค.ศ. 2030 บทความฉบับนี้มุ่งหมายที่จะสำรวจความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในแบบที่เรียกว่า Transformation คือการเปลี่ยนแปลงในระดับรากฐาน มิใช่เพียงแต่ดำเนินงานแบบที่เคยเป็นมาเท่านั้น โดยเน้นที่บทความของ Sachs และคณะ (2019) และรายงาน Global Sustainable Development Report ปี 2019 ขององค์การสหประชาชาติ (Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General 2019) เนื่องจากเป็นงานวิชาการ 2 ชิ้นที่กล่าวถึงเรื่อง Transformation โดยละเอียดและเป็นที่ยอมรับในวงวิชาการ จากนั้นจึงทบทวนการดำเนินงานขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทยเพื่อชี้ให้เห็นช่องว่างของการขับเคลื่อนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาต่อไป

บทความนี้จะนำเสนอความเข้าใจเบื้องต้นโดยสรุปเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในหัวข้อที่ 2 หัวข้อที่ 3 บทความสรุปสาระสำคัญของงานของ Sachs และคณะ (2019) และ รายงาน GSDR 2019 หัวข้อที่ 4 ทบทวนการขับเคลื่อนเป้าหมาย SDGs ในประเทศไทย โดยจะเน้นไปที่การขับเคลื่อน SDGs ที่ภาครัฐเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก หัวข้อที่ 5 บทความวิเคราะห์ให้เห็นถึงสถานะและความท้าทายของการขับเคลื่อน SDGs โดยภาครัฐในประเทศไทย รวมถึงเสนอแนะประเด็นที่ควรมีการพัฒนาเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระดับรากฐาน (Transformation) หัวข้อที่ 6 สรุป

## 2. เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นเป้าหมายพัฒนาในระดับโลกที่เสนอโดยองค์การสหประชาชาติ ชุดที่สอง ต่อจากเป้าหมายพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ที่ดำเนินการในช่วงปี ค.ศ. 2001 – 2015 ที่ผ่านมา เป้าหมาย SDGs มีระยะเวลาปฏิบัติการระหว่าง ค.ศ. 2016 – 2030 เป้าหมาย SDGs ถูกบรรจุอยู่ในเอกสาร

Transforming our World: The 2030 Agenda on Sustainable Development (United Nations 2015) ที่ได้รับการรับรองโดยประเทศสมาชิก 193 ประเทศเมื่อวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 2015 เป้าหมาย SDGs แตกต่างจากเป้าหมาย MDGs หลายประการ แต่ความแตกต่างที่สำคัญมี 3 ประการหลัก คือ ประการแรก เป้าหมาย MDGs เป็นเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ในขณะที่เป้าหมาย SDGs เป็นเป้าหมายเพื่อการแก้ไขความท้าทายที่รุนแรงขึ้นนับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา (เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ) และเพื่อบรรลุความยั่งยืนในมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ประการที่สอง MDGs เป็นเป้าหมายสำหรับประเทศยากจนและประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่ SDGs เป็นเป้าหมายที่ทุกประเทศต้องทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาให้ประเทศของตนมีความยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ประการที่สาม SDGs มีโครงสร้างกลไกและตัวชี้วัดในการสนับสนุนการขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลที่เป็นระบบและซับซ้อนกว่า MDGs



ภาพที่ 1 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 เป้าหมาย

แม้ว่าผู้คนมักรู้จักเป้าหมาย SDGs ในรูปแบบของเป้าหมาย 17 เป้าหมาย ดังที่แสดงในภาพที่ 1 การทำความเข้าใจโครงสร้างของเป้าหมาย SDGs ให้ชัดเจนจะช่วยให้การทำความเข้าใจและวิเคราะห์เปรียบเทียบต่อไปมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

โครงสร้างส่วนที่ 1 คือ เนื้อหาของ SDGs เนื้อหาของ SDGs นั้นแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับเป้าหมาย (Goals) ระดับเป้าหมายย่อย/เป้าประสงค์ (Targets) และระดับตัวชี้วัด (Indicators) ระดับเป้าหมาย (Goals) มีทั้งหมด 17 เป้าหมาย โดย 15 ใน 17 เป้าหมายแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มตามสามเสาหลักของมิติความยั่งยืน (United Nations, 2002) ประกอบด้วย กลุ่มเป้าหมายด้านสังคม (People: เป้าหมายที่ 1 – 5) กลุ่มเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ (Prosperity: เป้าหมายที่ 7 – 11) และกลุ่มเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม (Planet: เป้าหมายที่ 6, 12 – 15) ส่วนเป้าหมายที่ 16 และ 17 ถือเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทุกประเด็นข้างต้น (Cross cutting issues) โดยเป้าหมาย 16 คือเป้าหมายด้านสันติภาพ (Peace) และเป้าหมายที่ 17

คือเป้าหมายด้านหุ้นส่วนการพัฒนา อย่างไรก็ตาม เป้าหมายกลับไม่ใช่เนื้อหาหลักของ SDGs แต่เป็นเพียงส่วนที่ระบุประเด็นกว้าง ๆ ที่ถูกรวมอยู่ใน SDGs เท่านั้น ระดับเป้าหมายย่อย/ เป้าประสงค์ (Targets) จำนวน 169 เป้าหมายย่อย คือเนื้อหาสาระที่แท้จริงของเป้าหมาย SDGs เพราะเป็นส่วนที่บอกรายละเอียดในแต่ละเป้าหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า เป้าหมายหนึ่ง ๆ ครอบคลุมประเด็นอะไรบ้าง มีเป้าหมายคืออะไร ควรจะดำเนินการให้สำเร็จในปีใด เป้าหมายย่อย (Targets) นี้เองที่แสดงให้เห็นถึงภาพของโลกในปี ค.ศ. 2030 หาก SDG บรรลุตามที่วางแผนไว้ ในแต่ละเป้าหมายย่อยจะมีตัวชี้วัด (Indicators) ไว้คอยติดตามความก้าวหน้าของการบรรลุเป้าหมาย SDGs มีทั้งหมด 247 ตัวชี้วัด

โครงสร้างส่วนที่สอง หลักการที่เป็นพื้นฐานของเป้าหมาย SDGs ประกอบด้วยหลัก 4 ประการ ประการแรกคือ การพัฒนาที่ครอบคลุม (Inclusive Development) ประการที่สองคือ การพัฒนาแบบบูรณาการ (Integrated Development) ประการที่สามคือ ความเป็นสากลของเป้าหมาย SDGs (Universal) และ ประการที่สี่ คือ เน้นการเปลี่ยนแปลงระดับรากฐาน (Transformative) (United Nations 2015) โดยรวมแล้ว หลักการทั้งหมดจะช่วยให้เราเห็น 17 เป้าหมาย 169 เป้าหมายย่อยแบบมีหลักยึดมากขึ้น กล่าวคือ แม้ว่าเป้าหมายจะมีมากมายแต่สาระสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นอยู่ที่การพัฒนาที่บูรณาการทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมเข้ามาพิจารณาให้เห็นถึงผลกระทบทางบวกและลบของการพัฒนา ทาวิธีเสริมแรงผลกระทบทางบวกและลดหรือเยียวยาผลกระทบทางลบ โดยที่ต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มคนด้อยโอกาสที่มักไม่ได้รับประโยชน์และบางครั้งได้รับผลกระทบทางลบจากการพัฒนาด้วย (Gupta and Vegelin, 2016) นอกจากนี้ เป้าหมายชุดนี้เป็นเป้าหมายที่ใช้ร่วมกันได้ทุกที่และทุกระดับในโลก โดยใช้เป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาแล้ว จึงปรับให้เหมาะกับบริบทท้องถิ่น และในท้ายที่สุด การจะบรรลุเป้าหมายที่ยั่งยืนไม่สามารถทำแบบที่ทำ ๆ กันมาได้ แต่ต้องเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับ SDGs ด้วย

เพื่อบรรลุเป้าหมาย SDGs ประเทศต่าง ๆ ควรคำนึงถึงองค์ประกอบของวิธีการการบรรลุเป้าหมาย (Means of Implementation) ด้วย ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 6 องค์ประกอบหลัก คือ ความสอดคล้องเชิงสถาบันและนโยบาย (Institutional Coherence) การระดมทุนเพื่อการพัฒนา (Finance for Development) หุ้นส่วนการพัฒนาเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Transformative Partnership) วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม (Science Technology and Innovation: STI) การพัฒนาศักยภาพ (Capacity Building) และความร่วมมือระหว่างประเทศด้านต่าง ๆ (International Collaboration) (Bhattacharya and Ali, n.d.)

การนำ SDGs ไปปฏิบัติและดำเนินการเพื่อบรรลุในแต่ละประเทศและแต่ละท้องถิ่นนั้น องค์การสหประชาชาติส่งเสริมให้มีการนำ SDGs ไปเป็นกรอบแล้วปรับรายละเอียดให้เหมาะสมกับบริบท ความท้าทายและศักยภาพของตน โดยในระดับชาติ แนวปฏิบัติที่สำคัญคือการ “Mainstreaming SDGs” หรือ การทำให้ SDGs กลายเป็นกระแสหลักในนโยบายของรัฐ ในระดับท้องถิ่น แนวปฏิบัติที่สำคัญคือ การ “Localizing SDGs” หรือ การนำ SDGs ไปปฏิบัติในท้องถิ่น แนวปฏิบัติทั้ง 2 ระดับมีความคล้ายคลึงกัน คือ เริ่มจากการทำความเข้าใจและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ SDGs ให้กับผู้เกี่ยวข้อง นำ SDGs มาเป็นกรอบในการพิจารณาสถานการณ์ของประเทศหรือของพื้นที่ ปรับหรือเพิ่มเป้าหมายและนโยบายที่จะช่วยแก้ปัญหาในพื้นที่ในแบบที่

เหมาะกับบริบทของประเทศหรือท้องถิ่นนั้น ๆ ดึงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาร่วมขับเคลื่อน และมีการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบโดยอาจใช้ตัวชี้วัดระดับโลกหรือตัวชี้วัดที่ท้องถิ่นมีแต่สอดคล้องกับเป้าหมายย่อยที่เกี่ยวข้องก็ได้ (United Nations Development Group 2015; Global Taskforce of Local and Regional Governments, n.d.)

จากประสบการณ์ของผู้เขียนในฐานะนักวิชาการที่ทำงานในแวดวงนโยบายการขับเคลื่อน SDGs ในประเทศไทยผนวกกับการทบทวนเอกสาร พบว่า ในทางปฏิบัติ การดำเนินการเพื่อการบรรลุ SDGs ในปัจจุบันอาจมองได้เป็น 3 ขั้นตอนอย่างง่าย คือ (1) Mapping & Reporting (2) Mainstreaming & Localizing (3) Transformation กล่าวคือ ขั้นที่ 1 การ Mapping และ Reporting คือขั้นตอนที่หน่วยงานที่รับผิดชอบเริ่มผนวก “ภาษา” ของ SDGs เข้ามาในกระบวนการทำงานปกติของเขา โดยการนำสิ่งที่ทำอยู่แล้วมาจับคู่กับเป้าหมาย SDG ที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงเขียนรายงานสิ่งที่ตนทำอยู่แล้วในภาษาและวิธีการอธิบายแบบ SDGs ขั้นที่ 2 คือ การ Mainstreaming & Localizing คือ ขั้นตอนที่หน่วยงานเริ่มผนวกเอา “เป้าหมายและเป้าหมายย่อย” ของ SDGs เข้ามาอยู่ในแผนและนโยบายของตน ซึ่งการผนวกนั้นอาจเป็นเพิ่มประเด็นที่ไม่เคยคำนึงถึงเข้าไป หรือมีการปรับนโยบายที่เมื่อคำนึงถึง SDGs อาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายออกไป เป็นต้น ขั้นที่ 3 คือ การ Transformation คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานที่ต่างไปจากที่เคยทำ ๆ กันมา ซึ่งในหัวข้อถัดไปเราจะกล่าวถึงในรายละเอียดว่าข้อเสนอหลัก ๆ ที่ว่าด้วยเรื่อง Transformation มีอะไรบ้าง และหากนำมาประเมินกับการขับเคลื่อน SDGs ของประเทศไทยในปัจจุบันน่าจะมีอะไรต้องปรับปรุงเพิ่มเติมบ้าง

### 3. มองให้ไกลกว่าการ Mainstreaming: การเปลี่ยนแปลงระดับรากฐาน (Transformation)

แนวคิดเรื่องของการ Mainstreaming และ Localizing SDGs เป็นเอกสารที่ออกมาในช่วงต้นของการขับเคลื่อน SDGs ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 แต่เมื่อย้อนกลับมาทบทวนสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีการเกริ่นไว้ในบทนำแล้วว่าสถานะของการบรรลุเป้าหมาย SDGs ไม่สู้ดีนัก และต้องการการเปลี่ยนแปลงวิธีการขับเคลื่อนแตกต่างไปจากสิ่งที่ปฏิบัติกันมา (Business-As-Usual) ซึ่งนั่นหมายความว่า การขับเคลื่อนแบบ Transformation กลายเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการบรรลุ SDGs ภายในปี ค.ศ. 2030 หากใช้สิ่งที่เลือกทำได้ไม่หากต้องการเร่งรัดการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในช่วงปี ค.ศ. 2019 มีบทความและเอกสารเชิงนโยบายที่สำคัญที่กล่าวถึงการ Transformation 2 ฉบับ คือ บทความชื่อ Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals โดย (Sachs et al. 2019) ตีพิมพ์ลงในวารสาร Nature Sustainability และรายงาน Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development โดย กลุ่มนักวิชาการอิสระที่ถูกแต่งตั้งโดยเลขาธิการสหประชาชาติ ((Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General, 2019) ในหัวข้อนี้จะนำเสนอเนื้อหาสาระของเอกสาร 2 ฉบับนี้ และสังเคราะห์บทเรียนที่สำคัญ ก่อนจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์การขับเคลื่อน SDGs ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

### 3.1 Transformation ในมุมมองของ Sachs และคณะ

ในมุมมองของ Sachs และคณะ (2019) ยุทธศาสตร์ Transformation มีทั้งหมด 6 ด้าน โดยเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และเป้าหมายของความตกลงปารีสว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Paris Climate Accord) โดย 6 ยุทธศาสตร์นี้เป็นชุดของยุทธศาสตร์ที่ต้องมีการดำเนินการไปควบคู่กันทั้ง 6 ด้าน โดยถือเป็นมาตรการสำคัญ (Key Interventions) เพื่อทำให้เกิดผลผลิต/ผลลัพธ์ชั้นกลาง (Intermediate Output/Outcome) เพื่อจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย SDGs อีกต่อหนึ่ง นอกจากนี้ หลักในการออกแบบยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีอยู่ 5 ประการคือ (1) Mutually Exclusive & Collectively Exhaustive คือ แต่ละยุทธศาสตร์มีขอบเขตของตนเองที่ค่อนข้างชัดเจนและซ้อนเหลื่อมกันน้อย แต่เมื่อพิจารณาทุกยุทธศาสตร์ร่วมกันจะมีความครอบคลุม (2) System-based คือ พิจารณาอย่างเป็นระบบโดยมีการเชื่อมโยงเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกันอย่างเป็นเหตุเป็นผลเข้ามาดำเนินการในยุทธศาสตร์เป็นชุดเดียวกัน (3) Aligned with Government Organization คือ สอดคล้องกลไกของหน่วยงานของรัฐ (4) Easily Communicable คือ สื่อสารต่อได้ง่าย และ (5) Few in numbers คือ มีจำนวนไม่มากเกินไป นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ทั้งหกยังมีความเชื่อมโยงครอบคลุมกับเป้าหมาย SDGs ทั้ง 17 เป้าหมายอีกด้วย

ยุทธศาสตร์ Transformation ทั้ง 6 ด้านประกอบด้วย

**ยุทธศาสตร์ 1 ว่าด้วยการศึกษา เพศสภาพและความเหลื่อมล้ำ (Transformation 1: Education, gender and inequality):** หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์นี้คือหน่วยงานด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ครอบครัวยุวมวลและสังคม นโยบายที่เกี่ยวข้องครอบคลุมประเด็นเรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน การฝึกอาชีพและอุดมศึกษา กลไกการคุ้มครองทางสังคมและมาตรฐานแรงงาน และการวิจัยและพัฒนา ผลลัพธ์ชั้นกลางที่คาดหวังคือการศึกษาที่ดีและทุนมนุษย์ที่พัฒนาขึ้น งานที่มีคุณค่าและรายได้ที่สนับสนุนกลุ่มเปราะบาง รวมไปถึงนวัตกรรม อันเป็นผลจากนโยบายด้านการวิจัยและพัฒนา

**ยุทธศาสตร์ 2 ว่าด้วยสุขภาพ สุขภาวะ และประชากร (Transformation 2: Health, well-being and demography):** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์นี้คือหน่วยงานด้านสุขภาพ นโยบายที่เกี่ยวข้องครอบคลุมประเด็นหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า พฤติกรรมด้านสุขภาพและปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพและสุขภาวะ ผลลัพธ์ชั้นกลางที่คาดหวังคือบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงได้

**ยุทธศาสตร์ 3 ว่าด้วยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงานและอุตสาหกรรมที่ยั่งยืน (Transformation 3: Energy decarbonization and sustainable industry):** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์นี้คือหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับสิ่งก่อสร้างและอาคาร พลังงาน สิ่งแวดล้อม และการคมนาคม นโยบายที่เกี่ยวข้องครอบคลุมประเด็นการเข้าถึงพลังงานสะอาด การผลิตไฟฟ้าที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนเป็นศูนย์ การเพิ่มประสิทธิภาพพลังงาน การเปลี่ยนไปใช้รถไฟฟ้และพลังงานเชื้อเพลิงที่ไม่ปล่อยคาร์บอน การลดมลภาวะ ผลลัพธ์ชั้นกลางที่คาดหวังคือ การเข้าถึงพลังงานสำหรับทุกคน การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงาน น้ำและอากาศที่สะอาด

**ยุทธศาสตร์ 4 ว่าด้วยระบบอาหาร ที่ดิน น้ำ และมหาสมุทรที่ยั่งยืน (Transformation 4: Sustainable food, land, water and oceans):** หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์นี้คือ หน่วยงานด้านการเกษตร สิ่งแวดล้อม ประมงและทรัพยากรชายฝั่ง ป่าไม้ สุขภาพ ทรัพยากรน้ำและ ทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายที่เกี่ยวข้องครอบคลุมประเด็นระบบการเกษตรที่มีประสิทธิภาพและปรับตัวได้ที่ ผลิตอาหารที่ดีต่อสุขภาพและสนับสนุนวิถีชีวิตของเกษตรกร การปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพบนบก และในน้ำรวมถึงการปกป้องป่า การส่งเสริมและกฎกติกาที่เกี่ยวข้องกับอาหารเพื่อสุขภาพ การค้าและห่วงโซ่ อุปทานที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน และการบริหารจัดการการใช้ที่ดินและน้ำอย่างบูรณาการ ผลลัพธ์ชั้น กลางที่คาดหวังคือการใช้ที่ดิน มหาสมุทรและระบบอาหารที่ยั่งยืน

**ยุทธศาสตร์ 5 ว่าด้วยเมืองและชุมชนที่ยั่งยืน (Transformation 5: Sustainable cities and communities):** หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องคือหน่วยงานด้านการคมนาคม การพัฒนาเมือง น้ำและ สุขาภิบาล นโยบายที่เกี่ยวข้องครอบคลุมประเด็นการเข้าถึงน้ำ สุขาภิบาลและการจัดการของเสียของเมือง การเดินทางและระบบขนส่งที่ยั่งยืน ที่อยู่อาศัยที่มีความกระจุกตัวมากขึ้น การปรับตัวและการตั้งรับไปพิบัติ ของเมือง ผลลัพธ์ชั้นกลางที่คาดหวังคือ โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริการด้านการคมนาคม น้ำและสุขาภิบาล และความสามารถในการตั้งรับปรับตัวของเมืองที่เพิ่มขึ้น

**ยุทธศาสตร์ 6 ว่าด้วยการปฏิวัติเชิงดิจิทัลสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Transformation 6: Digital revolution for Sustainable Development):** หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์นี้คือ หน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและหน่วยงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ นโยบายที่เกี่ยวข้องครอบคลุม ประเด็นโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ที่เข้าถึงได้ทุกคน ความ ครอบคลุมและทักษะด้านดิจิทัล การปกป้องความเป็นส่วนตัว และการใช้เทคโนโลยีด้านดิจิทัลในการบรรลุ SDGs ทุกเป้าหมาย

ยุทธศาสตร์ทั้งหมดนี้ดำเนินอยู่บนหลักการสองหลักการสำคัญ หนึ่งคือหลักการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Leave no one behind) อีกประการหนึ่งคือ หลัก ฟ้าการพัฒนาเศรษฐกิจต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนและแยกผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาเศรษฐกิจ (Circularity and Decoupling) กล่าวคือการดำเนินงานใดก็ตามยุทธศาสตร์ทั้งหกทั้งต้นจะต้องไม่ขัดกับหลัก 2 ประการนี้ หากมีนโยบายใดที่ขัดแย้งกับหลัก 2 ประการนี้จะต้องมีการปรับการดำเนินงานให้ขัดแย้งกับหลักการ การมี หลักพื้นฐานเอาไว้เป็นบรรทัดฐาน (Norms) ในการพิจารณาว่ายุทธศาสตร์ใดหรือนโยบายใดมีความยั่งยืน หรือไม่จะช่วยลดความขัดแย้งกันแล้วระหว่างนโยบายด้านต่าง ๆ ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน แม้มี ความขัดแย้งก็จะทราบว่าควรเลือกเส้นทางใดเพื่อบรรลุ SDGs

เงื่อนไขที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ประสบความสำเร็จมีทั้งหมด 7 ประการ ประกอบด้วย

**ประการที่หนึ่ง ความเป็นไปได้ทางเทคนิค (Technical Feasibility)** แทบทุกยุทธศาสตร์ จำเป็นต้องอาศัยความรู้และเทคโนโลยีเพื่อการทำความเข้าใจและแก้ปัญหาที่เป็นอยู่เพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์

เหล่านั้น หากขาดความรู้และเทคโนโลยีที่จำเป็นแล้วการบรรลุยุทธศาสตร์เหล่านี้จะยิ่งยากขึ้นไป ยุทธศาสตร์เหล่านี้จำเป็นต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบัน

**ประการที่สองจะต้องพิจารณาและแก้ปัญหาความขัดกันของยุทธศาสตร์ (Address and resolve Trade-Offs)** จริงอยู่ที่การมีหลักการพื้นฐานสองข้อข้างต้นจะช่วยทำให้การดำเนินยุทธศาสตร์มีความสัต์ย์คล้องกันมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในการดำเนินนโยบายทุกประการย่อมต้องมีการเลือกและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น การรับรู้ว่าคุณกระทบนั้นมีอยู่และหาวิธีการรับมือและแก้ไขนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้ยุทธศาสตร์เหล่านี้บรรลุได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้



ภาพที่ 2 ยุทธศาสตร์ Transformation ทั้ง 6 ด้าน Sachs และคณะ (2019)

**ประการที่สามต้องมีการระดมทุนเพื่อการพัฒนา (Finance for Development)** การระดมทุนเพื่อการพัฒนาอาจมาจากทั้งแหล่งเงินทุนของภาครัฐ ในรูปแบบของการเก็บภาษี และภาคเอกชน ในรูปแบบของการระดมทุนผ่านตลาดทุนประเภทต่าง ๆ หรือการบริจาค นอกจากนี้ยังรวมถึงกลไกการระดมทุนประเภทอื่น ๆ ด้วย

**ประการที่สี่ต้องมีการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีใหม่ใหม่ (Development and deployment of new technology)** ในหลายประเด็น เช่น การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงานหรือการลดของเสียจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น นั้น เทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจยังไม่พร้อมทำให้ยังไม่สามารถแก้ปัญหานั้นได้โดยสิ้นเชิง ในบางกรณีเทคโนโลยีถูกพัฒนาขึ้นแล้วแต่ยังมีราคาแพงหรือยากต่อการผลิตทำให้



ยังไม่แพร่หลาย การวางแผนไปในอนาคตเกี่ยวกับการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหาความยั่งยืนและการทำให้เทคโนโลยีเหล่านั้นแพร่หลายมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบรรลุเป้าหมาย SDGs ในระยะยาว

**ประการที่ห้าความสอดคล้องถึงนโยบาย (Policy Coherence)** ความสอดคล้องเชิงนโยบาย ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานร่วมกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน จะช่วยให้การขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนมีพลังมากยิ่งขึ้นและไม่ถูกเหนี่ยวรั้งด้วยนโยบายที่ไม่สอดคล้องกัน ความสอดคล้องดังกล่าวมีหลายมิติ หนึ่งความสอดคล้องเชิงนโยบายในแนวนอน (horizontal) อันหมายถึงความสอดคล้องเชิงนโยบายของหน่วยงานในระดับเดียวกันแต่อยู่ต่างกระทรวง ความสอดคล้องเชิงนโยบายในแนวตั้ง (vertical) อันหมายถึงความสอดคล้องเชิงนโยบายของหน่วยงานเดียวกันตั้งแต่ระดับสูงสุดไปจนถึงระดับปฏิบัติการ และความสอดคล้องเชิงนโยบายแบบข้ามเวลา (temporal) อันหมายถึงความสอดคล้องเชิงนโยบายจากปัจจุบันไปสูอนาคต หากแก้ไขปัญหาความสอดคล้องเชิงนโยบายได้ในทุกมิติก็จะทำให้การขับเคลื่อนมีความราบรื่นยิ่งขึ้น

**ประการที่หกความสอดคล้องเชิงสถาบัน (Institutional Coherence)** ความสอดคล้องเชิงสถาบัน คือความสอดคล้องกันของแรงจูงใจที่ระบบต่าง ๆ ส่งอิทธิพลและกำกับพฤติกรรมของผู้คนในระบบ ซึ่งระบบเหล่านี้หมายถึงแรงจูงใจที่เป็นผลมาจากนโยบายในข้อก่อนหน้านี้ กฎหมายและกฎกติกาต่าง ๆ กลไกตลาด รวมไปถึงวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมในสังคมนั้นด้วย หากกฎกติกาและโครงสร้างแรงจูงใจทั้งหมดสื่อไปในทางที่ทำให้ทางเลือกที่ยั่งยืนนั้น ผลดีต่อผู้ปฏิบัติและมีต้นทุนต่ำก็ย่อมทำให้ความร่วมมือของผู้คนในสังคมในการมีพฤติกรรมที่ยั่งยืนเป็นไปได้โดยง่าย

**ประการที่เจ็ดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและการอภิปรายสาธารณะ (Civil-society engagement and public debate)** การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมจะช่วยทำให้การดำเนินการของภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางกลุ่มต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะภาคประชาสังคมสามารถเข้าถึงคนกลุ่มนี้ได้ง่ายกว่า นอกจากนี้ภาคประชาสังคมยังมีทักษะและกระบวนการสำหรับการทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การเปิดให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมและเปิดพื้นที่ให้มีการอภิปรายสาธารณะจะช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายของภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงจะทำให้เกิดการวิพากษ์และพัฒนานโยบายของภาครัฐต่อไป

ในทางปฏิบัติมีการดำเนินงาน 4 ประการที่ จะเป็น**จุดคนจัตสำคัญของการขับเคลื่อน** ประกอบด้วย (1) การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี (2) การดำเนินงานของภาครัฐและงบประมาณ (3) ดำเนินงานเพื่อเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานสังคมและพฤติกรรม (4) ความร่วมมือระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ทางการทูตเพื่อสันติภาพ การระดมทุน และความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

ประเด็นแรกการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่**ภารกิจการพัฒนาและออกแบบเทคโนโลยีจะต้องพัฒนาโดยมีเป้าหมายเป็นฐาน (Goal-based Design and Technology Mission)** การพัฒนานี้ต้องเป็นการพัฒนาระยะยาวโดยมีเส้นทางที่ชัดเจนที่อาจเรียกว่า Technological Pathways ภาครัฐจะต้องมีบทบาทในการออกกติกาเพื่อกำกับและชี้ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี

ภาคส่วนต่าง ๆ จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกับการร่วมพิจารณาและชี้ให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดของเทคโนโลยีนั้นและเตรียมตัวรับมือกับผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้น

ประการที่สองการดำเนินงานของภาครัฐและงบประมาณ ควรจะต้องปรับจากการทำงานแบบแยกส่วนมาเป็นการทำงานแบบบูรณาการโดยมีเป้าหมายเป็นตัวตั้งแล้วจัดกระบวนการงบประมาณ รูปแบบองค์กร กระบวนการงบประมาณให้สอดคล้อง (Goal-based Organisation of Government and Financing) การแก้ไขการทำงานแบบแยกส่วนของภาครัฐจะเป็นจุดคานงัดสำคัญในการขับเคลื่อน SDGs ที่เป้าหมายต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงกัน

ประการที่สามคือการดำเนินงานเพื่อเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานสังคมและพฤติกรรม (Social activism to change norms and behavior) ในส่วนนี้เป็นการดำเนินงานเพื่อปรับพฤติกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจของคนหมู่มากให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานเรื่องความยั่งยืน การจัดกิจกรรมโดยทุกภาคส่วนรวมถึงภาคประชาสังคมและชุมชนเพื่อการรณรงค์สร้างความเข้าใจ รวมไปถึงการผลักดันให้เกิดบรรทัดฐานทางด้านพฤติกรรมใหม่ใหม่ จะเป็นจุดคานงัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้การขับเคลื่อนเป้าหมาย SDGs มีความแพร่หลายและลงไปถึงระดับปัจเจกชนอย่างแท้จริง

ประการสุดท้ายคือความร่วมมือระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ทางการทูตเพื่อสันติภาพ การระดมทุนและความร่วมมือในการพัฒนา (Diplomacy and international corporation for peace, finance and partnerships) ความร่วมมือระหว่างประเทศมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยเฉพาะกลุ่มประเทศยากจนน้อยที่สุด ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีทางออกทะเล และรัฐกำลังพัฒนาขนาดเล็กที่เป็นหมู่เกาะ เนื่องจากประเทศเหล่านั้นมักอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถออกจากความขัดแย้งหรือออกจากความยากจนได้ ความร่วมมือและความสัมพันธ์ทางการทูตเพื่อสันติภาพและการระดมทุน อาจมีส่วนช่วยในการคลี่คลายสถานการณ์ในประเทศเหล่านั้นรวมถึงเพิ่มเติมทรัพยากร องค์ความรู้และเทคโนโลยีให้กับประเทศเหล่านั้นขับเคลื่อนออกจากกับดักของความยากจน

ในตอนท้ายของบทความผู้เขียนและคณะได้กล่าวถึงวาระการขับเคลื่อนสำหรับภาคความรู้ (Action Agenda For Science) โดย มีวาระการขับเคลื่อนที่สำคัญสี่ประการ วาระแรกคือการเพิ่มศักยภาพเพื่อการออกแบบการเปลี่ยนผ่าน (Capacity For Designing Transformation) ซึ่งหมายถึงการทำงานร่วมกันระหว่างนักวิทยาศาสตร์และนักสังคมศาสตร์กับคนทำงานสายปฏิบัติเช่นวิศวกรหรือนักนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดการนำเอาความรู้จากการวิจัยมาใช้ในการแก้ปัญหาทางเทคนิคหรือแก้ปัญหาเชิงนโยบาย เจอกันขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน วาระที่สองคือการมีเกณฑ์เปรียบเทียบที่มีเวลากำกับ (Time-bound Benchmark) คือมีแผนระยะยาวในการพัฒนาเทคโนโลยีโดยแบ่งเป็นระยะ เพื่อให้การพัฒนาองค์ความรู้มีความต่อเนื่องและมีการประเมินทุกระยะ วาระที่สาม คือ การทำงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและออกแบบแนวทางการพัฒนาร่วมกัน (Stakeholder Engagement and Co-design) การขับเคลื่อนความรู้จะเป็นแบบจากบนลงล่างอย่างเดียวไม่ได้แต่ต้องผนวกการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าไปด้วยเพื่อระบุข้อบกพร่องปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และกระตุ้นความตระหนักของภาคส่วนเหล่านั้น วาระที่สี่ คือ การติดตามและประเมินผล

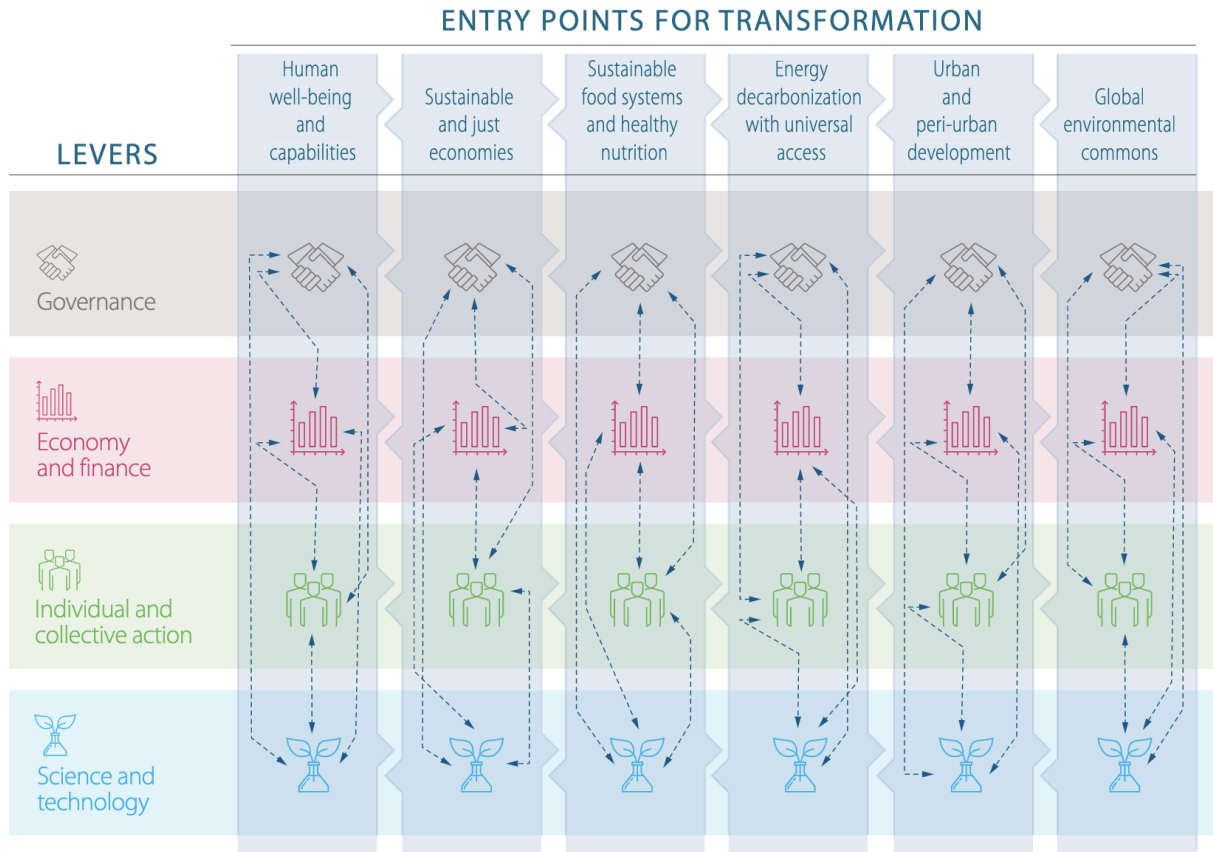
นโยบาย (Policy Tracking, Monitoring And Evaluation) นักวิชาการต้องมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลนโยบายอย่างอิสระ ภาคนโยบายจำเป็นต้องเปิดให้นักวิชาการมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และสร้างพื้นที่ให้เกิดการปรึกษาหารือเชิงนโยบายด้วย

### 3.2 Transformation ในมุมมองของ GSDR 2019

เอกสารอีกฉบับหนึ่งที่กล่าวถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงระดับรากฐาน (Transformation) คือ รายงานการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับโลก ประจำปี ค.ศ. 2019 (Global Sustainable Development Report) ภายใต้ประเด็น The Future Is Now: Science For Achieving Sustainable Development รายงานฉบับนี้เป็นรายงานที่จัดพิมพ์ในวาระการทบทวนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนรอบที่หนึ่งในปี ค.ศ. 2019 ซึ่งการทบทวนการดำเนินงานทั้ง 17 เป้าหมายของ SDGs จะมีขึ้นทุก 4 ปี

ในภาพรวมเอกสารฉบับนี้เสนอว่า การดำเนินการเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในภาพรวมของโลกจะไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนจะไม่บรรลุในปี ค.ศ. 2030 หากยังคงมีการดำเนินการอย่างที่เคยทำมา (Business-As-Usual: BAU) ชั่วร้ายยังมีบางมิติที่ทิศทางการพัฒนาสวนทางกับเป้าหมายอีกด้วย (สถานการณ์แย่งลง) สี่ประเด็นหลักที่สถานการณ์สวนทางกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมีดังนี้ ประเด็นที่หนึ่งการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำ ประเด็นที่สองการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเด็นที่สามการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และประเด็นที่สี่การเพิ่มขึ้นของปริมาณของเสีย อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในแต่ละภูมิภาคที่สวนทางกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนก็แตกต่างกันไปตามบริบทของภูมิภาคนั้น

GSDR 2019 เสนอว่าการจะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงระดับรากฐาน (transformation) อย่างเร่งด่วนและมีการวางแผน แต่ละพื้นที่แม้จะมีบริบทและเป้าหมายที่แตกต่างกันแต่ก็สามารถส่งเสริมกันขึ้นมาในระดับภูมิภาคและระดับโลกเพื่อให้เกิดสังคมที่มีสุขภาวะ ความเป็นอยู่ที่ดี และจำกัดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น ในที่นี้การเปลี่ยนแปลงระดับรากฐานจะต้องแตกต่างอย่างมีนัยยะสำคัญไปจากสิ่งที่เคยทำกันมา (BAU) ซึ่งในเอกสารฉบับนี้การเปลี่ยนแปลงระดับรากฐานหมายถึงความถึงการดำเนินนโยบายทั้งทางปฏิบัติและนโยบายด้านความรู้โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงและปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเป้าหมาย (Goals) และเป้าหมายย่อย (Targets) ต่าง ๆ เพื่อหาวิธีลดความขัดแย้งกันระหว่างเป้าหมายและเสริมพลังกันในเป้าหมายที่สอดคล้องกัน ซึ่งในรายงานฉบับดังกล่าวมีการนำเสนอตารางแสดงระดับการปฏิสัมพันธ์ทั้งทางบวกและทางลบระหว่างเป้าหมายย่อยภายใต้ 17 เป้าหมาย ตามวิธีการศึกษาของ (International Council for Science, 2017)



ภาพที่ 3 จุดกระทำ (Entry Point) และจุดคานงัด (Levers) ตามข้อเสนอของ รายงาน GSDR 2019

รายงาน GSDR 2019 เสนอแนวคิดของ Entry Point และ Levers ผู้เขียนใช้คำว่า Entry Point หรือ จุดเข้ากระทำ แทนคำว่า ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลง และเน้นย้ำว่า Entry points เหล่านี้ไม่ใช่เป้าหมายใด เป้าหมายหนึ่งหรือชุดของเป้าหมาย SDGs แต่มองมันเป็นระบบ โดยเห็นความเชื่อมโยงกันระหว่าง เป้าหมายย่อยต่าง ๆ แนวคิดเบื้องหลังก็คือปัญหาความไม่ยั่งยืนในปัจจุบันเกิดจากการที่กิจกรรมทางสังคมหรือ เศรษฐกิจ มิได้คำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเชื่อมโยงไปสู่ประเด็นหรือมิติอื่น ๆ โดยเฉพาะมิติสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หากเราต้องการแก้ปัญหาความไม่ยั่งยืนเราก็ต้องคิดถึงเชื่อมโยงเหล่านี้ และหาจุดคานงัดที่จะสามารถ เปลี่ยนสถานการณ์ที่ไม่ยั่งยืนเป็นสถานการณ์ที่ยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ Entry Point เหล่านี้ต้องทำงาน ร่วมกับจุดคานงัด (Levers) เพื่อการบรรลุเป้าหมาย SDGs ตามบริบทของท้องถิ่น

ประเด็นที่เป็น Entry Point มีอยู่ทั้งหมด 6 ประเด็นต่อไปนี้

**ประเด็นแรก คือ ความเป็นอยู่ที่ดีและศักยภาพของมนุษย์ (Human well-being and capabilities)** ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการผ่าตัดความยากจนและสร้างความสามารถในการตั้ง รับปรับตัวในหลายมิติผ่านการจัดบริการและช่องทางการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานได้สุขภาพ การศึกษา น้ำ สุ ขอนมัย พลังงาน การจัดการภัยพิบัติ เทคโนโลยีสารสนเทศ ที่อยู่อาศัย และกลไกคุ้มครองทางสังคม โดยเน้น ไปที่กลุ่มเปราะบางและมักทิ้งไว้ข้างหลัง เช่นกลุ่มผู้หญิงและเด็กหญิง ผู้พิการ คนพื้นเมือง เป็นต้น

**ประเด็นที่สอง คือ เศรษฐกิจที่ยั่งยืนและเป็นธรรม (Sustainable and Just Economies)** ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการลงทุนที่สอดคล้องกับทิศทางความยั่งยืนในระยะยาวและการถอนการลงทุนจากทางที่ไม่ยั่งยืน ความพยายามในการแยกการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจออกจากความเสื่อมโทรมทางด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีและโอกาสของคนทุกกลุ่มให้เข้าใกล้กันมากขึ้น และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านความมั่งคั่งและทางรายได้ โดยกระบวนการบรรลุเป้าหมายจำเป็นจะต้องมีความแตกต่างกันให้เหมาะกับบริบทของประเทศร่ำรวย ประเทศอะไรได้ปานกลาง และประเทศยากจน

**ประเด็นที่สาม คือ ระบบอาหารและรูปแบบของโภชนาการ (Food systems and nutrition patterns)** ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมให้เกิดระบบอาหารและโภชนาการที่นำไปสู่สุขภาพที่ดีและกำจัดภาวะทุโภชนาการโดยทำให้ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำที่สุด ซึ่งการบรรลุความตั้งใจดังกล่าวต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐาน นโยบาย กฎกติกา บรรทัดฐาน และรสนิยมเกี่ยวกับอาหารและโภชนาการ นอกจากนี้ยังครอบคลุมประเด็นถึงห่วงโซ่คุณค่าที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคอาหารที่ยั่งยืนและการสนับสนุนการเติบโตของเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนา

**ประเด็นที่สี่ คือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของภาคพลังงานในขณะที่ยังเข้าถึงพลังงานได้ถ้วนหน้า (Energy Decarbonization with Universal Access)** ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเข้าถึงพลังงานที่จ่ายได้เชื่อถือได้อย่างทั่วถึง ผ่านการเร่งการจัดหาพลังงานสะอาดที่ต้นทุนต่ำควบคู่ไปกับการ พลังงานสมัยใหม่ในการทำอาหาร การส่งเสริมแหล่งพลังงานสมัยใหม่ที่สะอาดและเชื่อถือได้ ซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจการผลิตพลังงานทดแทนด้วย นอกจากนี้ยังเกี่ยวกับความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ทั้งในระดับชาติและนานาชาติในการเปลี่ยนรูประบบพลังงานเพื่อการตอบโจทย์เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนลำดับที่เจ็ดและความตกลงปารีสว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

**ประเด็นที่ห้า คือ การพัฒนาเมืองและพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท (Urban and peri-urban development)** ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ การให้อำนาจและทรัพยากรกับเมืองในการดำเนินการออกนโยบายที่มีหลักฐานสนับสนุน ครอบคลุม และมีส่วนร่วม ที่พลเมืองสามารถเข้าร่วมได้ นอกจากนี้ยังเกี่ยวกับความร่วมมือกับภาคเอกชนในการส่งเสริมนโยบายขจัดความยากจนที่มีคนเป็นศูนย์กลาง ลงทุนในเมืองที่อยู่อาศัยได้มีงานที่มีคุณค่าและเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น โดยจัดการของเสียและมลภาวะอย่างมีประสิทธิภาพ

**ประเด็นที่หก คือ ทรัพยากรร่วมทางสิ่งแวดล้อมระดับโลก (Global Environmental Commons)** ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงในระดับรากฐาน เพื่อการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและในขณะเดียวกันก็ยังสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ด้วย นอกจากนี้รัฐบาลควร มีการประเมินผลกระทบภายนอกทางลบด้านสิ่งแวดล้อมรวมถึงบังคับใช้นโยบายและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเปลี่ยนรูปแบบการผลิตและการบริโภคเพื่อลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

หกประเด็นข้างต้นต้องทำงานร่วมกับจุดคานงัดอีก 4 ประการ ประกอบด้วย ระบบบริหารจัดการ (Governance) เศรษฐกิจและการเงิน (Economy and Finance) การปฏิบัติการระดับบุคคลและชุมชน (Individual and Collective Action) และ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Sciences and Technology) จุดคานงัดเหล่านี้มีความใกล้เคียงกับ Means of Implementation หรือแนวทางในการบรรลุเป้าหมายที่มีการเสนอแนะไว้ในวาระการพัฒนา ค.ศ. 2030 ประเด็นที่แตกต่างก็คือ จุดคานงัดเหล่านี้มีจุดเน้นเพื่อการอำนวยความสะดวกให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ สามารถมีส่วนร่วมกับการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ องค์ประกอบและบทบาทของจุดคานงัดขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศนั้น ๆ

จุดคานงัดที่รายงานฉบับนี้ให้ความสำคัญคือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยเสนอว่าทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องทำงานร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ที่มีอยู่ รัฐบาลเครือข่ายความร่วมมือด้านการวิจัย มหาวิทยาลัย ฐานข้อมูลและห้องสมุดจะต้องทำงานร่วมกันเพื่อเพิ่มระดับการเข้าถึงความรู้ การเข้าถึงข้อมูลแบบแยกย่อย (disaggregate data) รวมถึงพัฒนาและคุณภาพของระบบอุดมศึกษา

ในส่วนของการวิจัยจะต้องยกระดับการสนับสนุนการวิจัยที่อยู่บนฐานของภารกิจการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสนับสนุนทั้งงานวิจัยในสาขา Sustainability Science และในศาสตร์อื่น ๆ สำหรับงานวิจัยสาขา Sustainability Science อาจไม่เป็นที่รู้จักในไทยมากนักแต่ในต่างประเทศมีการเจริญเติบโตที่รวดเร็วมาก โดยสาระสำคัญคือเป็นสาขาที่มุ่งจัดการกับความท้าทายด้านความยั่งยืนโดยอาศัยการทำงานแบบข้ามศาสตร์ในระดับที่เรียกว่า Transdisciplinary ซึ่งเน้นไปที่การผลิตความรู้ร่วมกัน (Co-Production of Knowledge) มิเพียงระหว่างศาสตร์เท่านั้นแต่รวมไปถึงความรู้ประเภทต่าง ๆ นอกเหนือจากความรู้ทางวิทยาศาสตร์ด้วย (Clark et al., 2016)

ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่สำคัญจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับ Science-Policy-Society Interface หรือแพลตฟอร์มสำหรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างวิทยาศาสตร์นโยบายและสังคม เพื่อให้ภาควิชาการและภาคสังคมส่งผ่านความรู้และความคิดเห็นไปยังภาคนโยบายได้ ภาควิชาการจะช่วยให้ความรู้ที่มีความเข้มข้นเพื่อเป็นพื้นฐานในการออกแบบนโยบาย การมีส่วนร่วมของสังคมในการออกแบบนโยบายจะช่วยให้เห็นจุดบอดหรือผลกระทบที่อาจคาดไม่ถึงและจะได้หาแนวทางในการรับมือหรือเยียวยาต่อไป

### 3.3 สังเคราะห์สาระสำคัญของการ Transformation

แม้ว่าเอกสาร 2 ฉบับนั้นจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่ก็มีจุดร่วมกันและจุดน่าสนใจอยู่ 5 ประการ

ประการแรก BAU จะไม่ช่วยให้เกิดการบรรลุ SDGs ต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงระดับรากฐานเท่านั้นจึงจะทำให้สามารถบรรลุ SDGs ได้ทันในปี ค.ศ. 2030 การเปลี่ยนแปลงระดับรากฐานดังกล่าวหมายถึงการเปลี่ยนแปลงความเข้าใจและการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ทั้งความเข้าใจที่ต้องเปลี่ยนจากความ

พยายามบรรลุ SDGs เป็นรายเป้า มาเป็นการมองแบบเชื่อมโยง การเปลี่ยนจากการทำงานแบบแยกส่วนมาเป็นการทำงานแบบบูรณาการ การเปลี่ยนจากการวิจัยที่ทำแบบตามศาสตร์ของตนมาเป็นงานวิจัยแบบข้ามศาสตร์หรือกระทั่งข้ามประเภทความรู้ จากเดิมที่งานวิจัยเคยทำเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการและขึ้นหิ้งควรเปลี่ยนเป็นงานวิจัยที่อยู่บนฐานภารกิจของการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประการที่สอง เอกสารทั้ง 2 ฉบับให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงระหว่าง SDGs โดยเน้นให้การขับเคลื่อน SDGs มีลักษณะเป็นประเด็น (Theme) ซึ่งใช้การแบ่งเป้าหมายเป็นกลุ่มตามด้านของเสาหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืน (People, Prosperity, Planet, Peace, and Partnership) แต่เป็นประเด็นที่มีเป้าหมายและเป้าหมายย่อยเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบเพื่อการขับเคลื่อนประเด็นสำคัญนั้น ๆ

เอกสารทั้ง 2 ชิ้นกล่าวถึง 6 ประเด็นของการเปลี่ยนแปลงระดับรากฐาน แต่แตกต่างกันในรายละเอียด ประเด็นที่มีร่วมกันในเอกสารทั้ง 2 ชิ้นมี 5 ประเด็น ประกอบด้วย

- (1) ประเด็นที่ว่าด้วยสุขภาวะ ศักยภาพมนุษย์ และความเหลื่อมล้ำ (Human Well-being, Capabilities, and Inequality) โดยใน GSDR 2019 เป็นประเด็นที่ว่าด้วยสุขภาวะและศักยภาพของมนุษย์ (Human Well-being and Capabilities\_ อันสอดคล้องกับประเด็นของ Sachs และคณะ (2019) เรื่อง การศึกษา เพศสภาพและความเหลื่อมล้ำ (Education Gender and Inequality) และ ประเด็นเรื่องสุขภาพ สุขภาวะและประชากร (Health, Well-being, and demography)
- (2) ประเด็นที่ว่าด้วยการพัฒนาเมืองและชุมชนยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities Development) โดยใน GSDR 2019 เป็นประเด็นที่พูดถึงการพัฒนาเมืองและพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท (Urban and Peri-urban development) อันสอดคล้องกับประเด็นของ Sachs และคณะ (2019) เรื่องเมืองและชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities)
- (3) ประเด็นที่ว่าด้วยเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงาน (Energy Decarbonization) โดยใน GSDR 2019 เน้นไปที่การลดก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงานและการเข้าถึงพลังงาน (Energy decarbonization with universal access) ส่วน Sachs และคณะ (2019) เน้นไปที่ ประเด็นพลังงานเดียวกันแต่พ่วงเรื่องอุตสาหกรรมที่ยั่งยืน (Energy decarbonization and sustainable industry) เข้าไปด้วย
- (4) ประเด็นที่ว่าด้วยเรื่องระบบอาหารที่ยั่งยืน (Sustainable Food System) โดยใน GSDR 2019 เชื่อมโยงเรื่องระบบอาหารที่ยั่งยืนกับประเด็นโภชนาการ (Sustainable Food System and Healthy Nutrition) ส่วน Sachs และคณะ (2019) เน้นไปที่การเชื่อมโยงระบบอาหารที่ยั่งยืนกับการใช้ที่ดิน น้ำ และมหาสมุทร
- (5) ประเด็นที่ว่าด้วยเรื่องการจัดการทรัพยากรร่วม (Environmental Commons) โดยใน GSDR 2019 เน้นไปที่ทรัพยากรร่วมระดับโลก (Global Environmental Commons) ซึ่งหมายรวมถึงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมหลายประการ ทั้งสภาพภูมิอากาศ ทรัพยากรทางทะเล ความ

หลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ส่วน Sachs และคณะ (2019) เชื่อมโยงเรื่องทรัพยากรร่วมกับระบบอาหารที่ยั่งยืน

- (6) ประเด็นที่แตกต่างกันคือประเด็นด้านเศรษฐกิจ ที่ GSDR 2019 เน้นไปที่ประเด็นเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและเป็นธรรม (Sustainable and Just Economies) ในขณะที่ Sachs และคณะ (2019) เน้นไปที่การปฏิวัติด้านดิจิทัลและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Digital Revolution for Sustainable Development)

ประการที่สาม การจัดการกับ Trade-off ต้องอาศัยหลักการเบื้องหลัง SDGs ซึ่งเป็นเกณฑ์บรรทัดฐาน (Normative Criteria) มาเป็นหลักในการตัดสินใจเชิงนโยบาย Trade-Offs ในที่นี้คือการได้อย่างเสียอย่างที่เกิดขึ้นจากการที่เป้าหมาย SDGs บางเป้าหมายมีผลที่หักล้างกันโดยตรง ส่งผลกระทบทางลบต่อกัน หรืออาจเพียงสร้างข้อจำกัดให้กับอีกเป้าหมายหนึ่ง (International Council for Science 2017) ซึ่งเมื่อเกิดสถานการณ์ลักษณะนี้ขึ้นอาจนำมาซึ่งโจทย์สำหรับผู้กำหนดนโยบายว่า ควรเลือกนโยบายหรือยุทธศาสตร์ใด หากจำเป็นต้องเลือก ในการเลือกนี้เองที่เกณฑ์บรรทัดฐานของ SDGs จะเข้ามามีส่วนช่วย

เกณฑ์บรรทัดฐานนี้มีการกล่าวถึงทั้งในงานของ Sachs และคณะ (2019) และรายงาน GSDR 2019 โดยงานทั้ง 2 ชิ้น รวมถึงงานอื่น ๆ เช่น Gupta และ Vegelin (2019) และ Young และคณะ (2017) เป็นต้น ต่างสรุปได้ตรงกันว่า เกณฑ์บรรทัดฐานของ SDGs ประกอบด้วย 2 หลักการ คือ (1) การพัฒนาที่ครอบคลุม (Inclusive Development) และ (2) การพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร (Decoupling and Circularity) (Sachs และคณะ, 2019) โดยการพัฒนาที่ครอบคลุมนั้นสอดคล้องกับสโลแกนของ SDGs ที่ว่า “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” (Leave no one behind) ซึ่ง Gupta และ Vegelin (2019) ขยายความเอาไว้ว่าแนวคิดนี้ครอบคลุมทั้งความครอบคลุมทางสังคม (Social Inclusiveness) ความครอบคลุมทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Inclusiveness) และความครอบคลุมเชิงสัมพัทธ์ ส่วนหลักเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรนั้นมีการกล่าวถึงใน 2 แนวหลัก ๆ คือ แนวแรกคืองานของ Sachs และคณะ (2019) ที่เน้นไปในเรื่องของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาเศรษฐกิจ (Decoupling) และการเปลี่ยนวิถีเศรษฐกิจจากเศรษฐกิจเส้นตรง (Linear Economy) มาเป็นเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ในขณะที่แนวที่สองที่นำเสนอโดย Young และคณะ (2017) นั้นเชื่อมโยงข้อเสนอไปยังแนวคิด Anthropocene (Crutzen 2006) และเสนอว่าหลักการที่ควรเป็นเกณฑ์บรรทัดฐานของ SDGs คือการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมจะต้องไม่ผลักระบบต่าง ๆ ของโลกไปเกิน ขอบเขตของพินพิภพ (Planetary Boundaries) (Rockström et al. 2009) มากไปกว่านี้

ประการที่สี่ เงื่อนไขและจุดคานงัดที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อยู่ที่ Means of Implementations หรือเครื่องมือสำหรับการมองเชิงระบบเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีทรัพยากร มีเวที และมีศักยภาพในการขับเคลื่อน SDGs ร่วมกัน Means of Implementation เป็นประเด็นที่แทรกอยู่ในเป้าหมายต่าง ๆ ของ SDGs ทำหน้าที่แนะนำประเทศต่าง ๆ ว่าควรดำเนินการอย่างไรเพื่อการบรรลุ SDGs



จาก Sachs และคณะ (2019) และรายงาน GSDR 2019 พบว่า Means of Implementation ที่มีความสำคัญทั้งหมด 4 ประการ

- (1) ประการแรก คือ การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology) ที่ทั้งสองงานกล่าวถึงและมีการขยายความอย่างกว้างขวาง มีที่เน้นทั้งการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ที่มีอยู่ และที่เน้นการสร้างองค์ความรู้และทางออกใหม่ ๆ ให้กับการแก้ไขปัญหาความยั่งยืนที่ซับซ้อน ผ่านการวิจัยแบบ Transdisciplinary Research ที่ทุกภาคส่วนและความรู้ทุกประเภทมาร่วมกันผลิตความรู้และทางออกใหม่ ๆ ผ่าน Science-Policy-Interface เพื่อการบรรลุ SDGs นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงการวางทิศทางการพัฒนาเทคโนโลยีในระยะยาวอีกด้วย
- (2) ประการที่สอง คือ ระบบบริหารจัดการและงบประมาณ ระบบบริหารจัดการ (Governance) มีทั้งจุดเน้นที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของภาครัฐที่จำเป็นต้องเพิ่มการบูรณาการทั้งในเชิงองค์กรและงบประมาณ การจัดการให้กฎกติกาและนโยบายมีความสอดคล้องกัน รวมไปถึงการเปิดกว้างให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีโอกาสร่วมขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน อีกจุดเน้นที่สำคัญคือการระดมทุนเพื่อการพัฒนา ซึ่งมีได้รวมเฉพาะงบประมาณภาครัฐเท่านั้น แต่รวมถึงการระดมทุนจากภาคเอกชนและประชาชนผ่านกลไกทางการเงินที่หลากหลาย
- (3) ประการที่สาม การดำเนินการเพื่อกระตุ้นการขับเคลื่อนระดับบุคคลและชุมชน โดยเน้นที่การดำเนินการขับเคลื่อนทางสังคมเพื่อเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานและพฤติกรรมทางสังคม และการจัดระบบโครงสร้างแรงจูงใจที่จะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนทั่วไปและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)
- (4) ประการที่สี่ คือ ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) ซึ่งเน้นไปที่การสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตเพื่อสันติภาพ การระดมทุนและความร่วมมือเพื่อการพัฒนา การรักษาสันติภาพมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การดำรงความสัมพันธ์ทางการทูตอันดีระหว่างประเทศและภายในภูมิภาคจึงมีความสำคัญ ความร่วมมือระหว่างประเทศยังช่วยเสริมการระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินผ่านการช่วยเหลืออย่างเป็นทางการด้านการพัฒนา (Official Development Assistance: ODA)

ประการที่ห้า การสร้างสมดุลระหว่างบทบาทของผู้เชี่ยวชาญ (Experts/Technocrats) กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นเข้ามามีส่วนร่วม (Stakeholder Engagement) เป็นสิ่งที่แม้จะแฝงอยู่แต่ก็เป็นสิ่งที่มีการกล่าวถึงในเอกสารทั้ง 2 ฉบับ การทำงานของผู้เชี่ยวชาญในการทำวิจัยและข้อเสนอเชิงนโยบายให้แก่ผู้กำหนดนโยบายยังคงมีความสำคัญอยู่เช่นเดิม แต่ในการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นการดำเนินการดังกล่าวจะต้องควบคู่ไปกับการดึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ภาคส่วนอื่น ๆ จะช่วยให้ความเห็นรวมถึงข้อผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเฉพาะที่ผู้เชี่ยวชาญอาจมิได้คำนึงถึง นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นใน

การวิจัยและหาทางออกที่ยั่งยืนยังจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้อื่น ๆ นอกจากวิทยาศาสตร์ด้วย ทั้งความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น ความรู้จากการปฏิบัติ หรือกระทั่งความรู้ทางการเมืองในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ

#### 4. การขับเคลื่อนในประเทศไทย: SDG Roadmaps

การขับเคลื่อน SDGs ในประเทศไทยมีการดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงปลายปี ค.ศ. 2015 หลังจากที่มีการรับรองเอกสารวาระการพัฒนา ค.ศ. 2030 โดยมีกลไกภาครัฐ คือ คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) เป็นกลไกสำคัญ สำหรับ กพย. นั้น มีการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 2012 หลังจากรัฐบาลนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร กลับจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Conference on Sustainable Development: UNCSDD) หรือ การประชุม Earth Summit (Rio+ 20) ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล แต่คณะกรรมการดังกล่าวมิได้มีการดำเนินการใด ๆ ต่อจากนั้นเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ตามมา จนกระทั่งรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เดินทางกลับจากการประชุมสมัชชาสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2015 หลังจากให้การรับรองเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงได้มีการนำ กพย. กลับมาและตั้งกรรมการชุดใหม่โดยมีนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์เป็นประธาน

การขับเคลื่อน SDGs ในประเทศไทยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง โดยการใช้การประชุม กพย. ครั้งที่ 1/2562 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) เป็นหมุดหมายสำคัญ<sup>3</sup> เราเรียกว่าประชุมดังกล่าวว่าเป็นการประชุม Set Zero เนื่องจากในการประชุมครั้งดังกล่าวเป็นการประชุมที่เรียกได้ว่าเป็นการยกเลิกสิ่งที่เคยดำเนินการมาทั้งหมดเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของภาครัฐนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2015 เป็นต้นมา แล้วมีการเสนอตั้งคณะกรรมการ กพย. และอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องใหม่ อีกทั้ง ยังมีการเสนอแผนขับเคลื่อนที่สำคัญเกิดขึ้นด้วยเรียกว่า แผนขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศไทย (Thailand SDG Roadmap) ดังนั้นในบทความนี้จะเน้นที่ยุคหลัง Set Zero เนื่องจากการดำเนินการก่อนนั้น ณ ปัจจุบันแทบไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาอีกแต่อย่างใด

Thailand SDG Roadmap เป็นแผนขับเคลื่อนที่เป็นการพัฒนาที่สำคัญของการขับเคลื่อน SDGs ในประเทศไทย เนื่องจากก่อนหน้านี้ Set Zero แผนขับเคลื่อนค่อนข้างดำเนินไปอย่างไม่เป็นระบบนักและแยกขาดกันตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนั้นการมี Thailand SDG Roadmap ทำให้การขับเคลื่อน SDGs มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น แม้ว่าจะขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฉบับนี้ก็ตาม

<sup>3</sup> <http://sdgs.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2020/07/วาระการประชุม-กพย.-ครั้งที่-1-2562.pdf>

ร่างแผนการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศไทย (Thailand's SDGs Roadmap)



ภาพที่ 4 ร่างแผนการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศไทย

แหล่งที่มา: เอกสารวาระการประชุม กพย. ครั้งที่ 1-2562

Thailand SDG Roadmap มี 6 ยุทธศาสตร์หลัก โดย 4 ใน 6 ยุทธศาสตร์เป็นการปรับกระบวนการทำงานของภาครัฐในขณะที่ยัง 2 ยุทธศาสตร์ เป็นการทำงานกับสังคม 4 ใน 6 ยุทธศาสตร์ที่ทำงานกับภาครัฐ

ครอบคลุม **ยุทธศาสตร์ที่ 2** การเชื่อมโยงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนกับแผน 3 ระดับของประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการทำให้ SDGs ผงกเข้าไปในนโยบายกระแสหลักของประเทศ (Mainstreaming SDGs) **ยุทธศาสตร์ที่ 3** จัดตั้งกลไกในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งในที่นี้หมายถึงการจัดตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้ กพย. ใหม่ โดยยังคงอนุกรรมการทั้ง 4 คณะ<sup>4</sup> เอาไว้ตั้งช่วงก่อน Set Zero แต่เปลี่ยนองค์ประกอบของกรรมการภายใน และมอบหมายให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในแต่ละเป้าหมายและเป้าหมายย่อยที่สอดคล้องกับหน่วยงานที่ดูแลประเด็นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท **ยุทธศาสตร์ที่ 4** การจัดทำโครงการ/การดำเนินงาน/การพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่เน้นให้ทุกหน่วยงานต้องเชื่อมโยงการดำเนินงานและแผนงานทุกอย่างกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และ **ยุทธศาสตร์ที่ 6** การติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่มุ่งหมายให้การติดตามและประเมินผลมีความเป็นระบบ มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพผ่านระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENS CR)

<sup>4</sup> คณะอนุกรรมการ กพย. ทั้ง 4 คณะ ได้แก่ คณะที่ 1: คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะที่ 2: คณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง คณะที่ 3: คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะที่ 4: คณะอนุกรรมการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

สำหรับยุทธศาสตร์ 2 ยุทธศาสตร์หลักที่เหลือเป็นการทำงานร่วมกับประชาชน โดยในยุทธศาสตร์ที่ 1 เป็นการสร้างความตระหนักรู้ ซึ่งในปัจจุบัน สศช. ในฐานะเลขานุการได้ดำเนินการจัดทำสื่อได้หลายรูปแบบ เพื่อการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนให้แก่ประชาชนทั่วไป และยุทธศาสตร์ที่ 5 ว่าด้วยภาคีการพัฒนาโดยมุ่งให้ภาคส่วนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ซึ่งจากการติดตามของศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือ SDG Move พบว่า สศช. ได้มีการทำงานกับหน่วยงานระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) แต่กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ ภายในประเทศยังไม่ชัดเจนนัก ปัจจุบันมักอยู่ในรูปที่ว่าภาคส่วนนั้น ๆ มีการรวมตัวกันเองแล้วจึงเชื่อมโยงภาครัฐเข้าไปร่วมดำเนินการด้วย เช่นภาคเอกชนที่มี Global Compact Network Thailand (GCNT) เป็นแม่ข่ายหลัก เป็นต้น แม้มาก่อนหน้านี้กระทรวงการต่างประเทศโดยกรมองค์การระหว่างประเทศจะมีการจัดตั้ง คณะทำงานร่วมภาคประชาสังคมและภาครัฐ เพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Open-Ended Working Group on Sustainable Development Goals) และได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการในช่วงก่อน Set Zero และกลไกนี้ทำงานเป็นอย่างดีในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างภาคประชาสังคมกับภาครัฐ แต่กลไกนี้ยังไม่ได้ถูกจัดตั้งอีกครั้งหนึ่งหลังช่วง Set Zero แต่อย่างใด

อนึ่งการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยมิได้ดำเนินการแค่เฉพาะในส่วนของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังมี การดำเนินการโดยภาคส่วนอื่น ๆ อีกมากมาย เท่าที่ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ดำเนินการติดตามเก็บข้อมูลมาตลอดช่วงห้าปีที่ผ่านมาพบว่า ภาคเอกชนเป็นภาพที่มีความแข่งขันที่สุดในการขับเคลื่อนโดยแสดงให้เห็นผ่านการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งทั้งในนาม เครือข่ายเพื่อความยั่งยืนแห่งประเทศไทย (Thailand Responsible Business Network: TRBN) และเครือข่าย Global Compact Network Thailand (GCNT) และผ่านการส่งรายงานความยั่งยืนเพื่อคัดเลือกเข้าร่วมดัชนีความยั่งยืนดาวโจนส์ (Dow Jones Sustainability Index) ภาคประชาสังคมเองก็มีความตื่นตัวไม่น้อยในลักษณะที่นำ SDGs ไปใช้ในกระบวนการขับเคลื่อนวาระการพัฒนาของตนเองโดยเฉพาะการนำไปใช้ในการเจรจาต่อรองกับภาครัฐที่อาจมีนโยบายที่ขัดแย้งกับความยั่งยืนและการพัฒนาเชิงพื้นที่ ภาควิชาการและอุดมศึกษาก็มีความตื่นตัวมากยิ่งขึ้นในช่วง 2-3 ปีหลัง เนื่องจากแหล่งทุนต่างประเทศเริ่มมีการให้ทุนวิจัยในประเด็นที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาครัฐก็ต้องการที่ปรึกษาในประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้สิ่งที่ทำให้มหาวิทยาลัยตื่นตัวเกี่ยวกับเรื่องนี้มากที่สุดคือการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลกโดยวัดจากผลกระทบที่มหาวิทยาลัยมีต่อการขับเคลื่อนเป้าหมาย SDGs โดย Times Higher Education's University Impact Rankings on SDGs ถึงกระนั้นปัจจุบันก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะช่วยในการประสานงานการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

ในเชิงของการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี การให้ทุนวิจัยเพื่อตอบโจทย์การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยเฉพาะ แม้ว่าเคยมีการดำเนินงาน

ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยในช่วงปี 2016 ถึง 2019 แต่หลังจากการปรับโครงสร้างระบบวิจัยของประเทศและการตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ก็ยังไม่มีกรให้ทุนวิจัยโดยตรงกับประเด็นนี้แต่อย่างใด ประเด็นภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนถูกแยกส่วนและนำไปแทรกอยู่ในแผนงานและโครงการเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการสนับสนุนการวิจัยของประเทศแทน

## 5. โอกาสและความท้าทายของการขับเคลื่อน SDGs ในประเทศไทย

หากพิจารณาระดับของการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทยอีกแล้วจะพบว่าหากแบ่งระดับของการขับเคลื่อนออกเป็นสามระดับตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ จะเห็นว่าภาคส่วนต่าง ๆ ในประเทศไทยมีความตื่นตัวและทำได้ดีในระดับแรกคือการรายงานการดำเนินการของตนโดยใช้กรอบเป้าหมาย SDGs ในการรายงาน อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนในระดับนี้ยังถือว่าเป็นระดับเบื้องต้นเท่านั้นเพราะการดำเนินการยังคงเป็นแบบที่เคยทำมา (Business as Usual) การรายงานนี้ถูกกระตุ้นด้วยกลไกการจัดลำดับหน่วยงานในภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนและภาควิชาการ (มหาวิทยาลัย)

การขับเคลื่อนในระดับที่สอง คือ การ Mainstreaming และ Localizing SDGs ซึ่งหมายถึงการผนวกเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้าไปในการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น มีความชัดเจนมากขึ้นในภาครัฐ โดยเฉพาะในระดับประเทศและระดับกระทรวงเนื่องจาก สศช. ในฐานะเลขานุการ กพย. กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องมีการเชื่อมโยงแผนงานของตนกับเป้าหมายนี้ แต่ถึงกระนั้นหน่วยงานภาครัฐในระดับย่อยลงมายังขาดความรู้ความเข้าใจที่จะผนวกเป้าหมาย SDGs เข้าไปในการดำเนินงานของตน ภาคธุรกิจเองแม้ยังไม่ปรากฏเป็นหลักฐานที่ชัดเจนแต่ปัจจุบันมีเพียงบางบริษัทเท่านั้นที่ประกาศชัดว่ามีการผนวกเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้าไปในการผลิตและห่วงโซ่คุณค่าของตน ในระดับมหาวิทยาลัยอาจมีการขับเคลื่อนระดับนี้มากขึ้นเนื่องจากการจัดอันดับที่กล่าวมาแล้วนั้น ให้คะแนนกับการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับ SDGs โดยต้องมีหลักฐานเป็นเอกสารอย่างชัดเจน



ภาพที่ 5 ระดับของการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

อย่างไรก็ดีการนำ SDGs ไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ยังมีไม่มากนัก ในปัจจุบันมักอยู่ในรูปแบบของพื้นที่นำร่องของงานวิจัยบางงานหรือการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมบางองค์กรเท่านั้น ส่วนการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ของภาครัฐก็ยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนจากแนวทางในระดับสากลค่อนข้างมาก (Global Taskforce of Local and Regional Governments, n.d.) โดยจุดคลาดเคลื่อนที่สำคัญคือ การที่ภาครัฐเข้าใจว่าการนำ SDGs ไปปฏิบัติในพื้นที่ คือการนำนโยบายจากรัฐส่วนกลางไปดำเนินการในระดับพื้นที่นั่นเอง ในขณะที่ในระดับสากลเน้นไปที่การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางแผนและดำเนินการขับเคลื่อน SDGs ให้เหมาะกับบริบทของตน

การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับของ Transformation เป็นระดับที่ยังไม่ปรากฏในประเทศไทย อย่างน้อยที่สุดก็ในการดำเนินงานของภาครัฐ ภาคเอกชนขนาดใหญ่และภาควิชาการ (มหาวิทยาลัย) ในที่นี้ขอพิจารณาเป็นพิเศษในส่วนของการดำเนินงานของภาครัฐในฐานะผู้ขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยอธิบายในรายละเอียดได้ดังนี้

ประการแรก การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนยังคงมีลักษณะแยกส่วนมิได้มีความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบดังที่มีการกล่าวถึงในเอกสารสำคัญทั้งสองชิ้นที่นำเสนอก่อนหน้านี้แต่อย่างใด การบรรลุเป้าหมายแต่ละเป้าหมายถูกดำเนินการแบบแยกส่วนโดยมิได้มีกลไกใดที่มาทำหน้าที่เชื่อมประสานให้เกิดการบูรณาการ แต่ละหน่วยงานยังคงต้องดูแลติดตามและเก็บข้อมูลตัวชี้วัดตามที่ได้รับมอบหมาย อย่างไรก็ตามการเก็บข้อมูลตัวชี้วัดนั้นไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานนั้นจะมีอำนาจในการขับเคลื่อนในประเด็นนั้นแล้วแต่ว่าประเด็นดังกล่าวจะสอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานอยู่แล้ว ในกรณีของประเด็นที่ต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างหน่วยงานหน่วยงานเจ้าภาพหลักอาจไม่มีความชัดเจน

ประการที่สอง การดำเนินนโยบายของภาครัฐในปัจจุบันมีความย้อนแย้งกับเกณฑ์บรรทัดฐานของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในประเด็นสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค กล่าวคือนโยบายของภาครัฐหลายนโยบายยังคงมุ่งหมายที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาความมั่นคงของกองทัพและสถาบันพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด โดยยอมละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งส่วนบุคคลและของชุมชนที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่จะมีการดำเนินนโยบายดังกล่าว นโยบายด้านเศรษฐกิจของภาครัฐที่สำคัญ เช่น ระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออกกลับไม่มีคณะกรรมการและนโยบายหรือมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมรองรับอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด รัฐบาลอาจเห็นว่านโยบายเศรษฐกิจและนโยบายความมั่นคงเป็นคนละส่วนกันกับนโยบายขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน แต่ในความเป็นจริงตามหลักการแล้วไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ หากเราจะกล่าวอ้างว่าประเทศไทยกำลังดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุ SDGs トラบใดที่รัฐบาลยังไม่จริงจังและยึดเกณฑ์บรรทัดฐานของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นหลักคงไม่อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีการดำเนินงานเพื่อบรรลุ SDGs แบบ Transformation และคงยากที่จะบรรลุเป้าหมาย SDGs ภายในปี ค.ศ. 2030

ประการที่สาม เมื่อเปลี่ยนจุดเน้นมาที่แผนขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย (Thailand SDG Roadmap) พบว่าแผนขับเคลื่อนดังกล่าวยังขาดการให้ความสำคัญกับ Means of Implementation อย่างเป็นระบบ ปัจจุบันแผนให้ความสำคัญกับการดำเนินการด้านแผนและกลไกการ

ขับเคลื่อนในและการสร้างความตระหนักรู้เป็นสิ่งสำคัญ แต่ยังคงขาดยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม อย่างเป็นระบบเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการระดมงบประมาณและทรัพยากรเพื่อการขับเคลื่อน SDGs ขาดแผนการเพิ่มพูนศักยภาพของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขาดกลไกและกระบวนการในการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือที่เรียกว่า Transformative Partnership ซึ่งเป็นคำที่ใช้แทนหุ้นส่วนการพัฒนาที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายและแก้ไขปัญหา ซึ่งแตกต่างอย่างสำคัญจาก Public Private Partnership หรือ PPP ที่เน้นการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อน โดยที่ผู้ที่ได้รับประโยชน์ไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมก็ได้

ประการที่สี่ ความสอดคล้องเชิงนโยบายและเชิงสถาบันจะยังคงเป็นความท้าทายและจะไม่สามารถแก้ไขได้หากขาดการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐและนโยบายของภาครัฐโดยรวม ความสอดคล้องเชิงนโยบายและเชิงสถาบันมีความเชื่อมโยงกัน รม่ใหญ่เลยคือความสอดคล้องเชิงสถาบัน หมายถึง โครงสร้างแรงจูงใจทั้งระบบมีความสอดคล้องกันและส่งสัญญาณที่ชัดเจนให้กับคนในระบบ นโยบาย เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่กำหนดโครงสร้างแรงจูงใจ ร่วมกับสถาบันหรือกฎกติกาแบบอื่น เช่น สถาบันที่เป็นทางการ (เช่น กฎหมาย ประกาศ รัฐธรรมนูญ และกฏกติกาอื่น ๆ ที่รู้จักกันโดยชัดแจ้งผ่านเอกสารข้อเขียนหรือการบอกต่อกันมา) และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ (เช่น บรรทัดฐาน ธรรมเนียม ประเพณี รวมถึงตลาด ซึ่งเป็นกติกาที่รู้จักกันโดยนัยหรือการปฏิบัติตามต่อ ๆ กันมา

ในกรณีของการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โครงสร้างแรงจูงใจทั้งหมดควรจะส่งไปในทิศทางที่ส่งเสริมการขับเคลื่อน ช่วยให้พฤติกรรมที่พึงประสงค์เกิดได้ง่ายยิ่งขึ้น เช่น ทางเลือกที่ยั่งยืนเป็นทางเลือกที่ถูกและดี เป็นต้น แต่ปัจจุบัน ไม่ว่าจะมีการส่งเสริมหรือสร้างจิตสำนึกเพียงใด แต่โครงสร้างแรงจูงใจส่งสัญญาณไปยังทุกคนว่า ทางเลือกที่ยั่งยืนเป็นทางเลือกที่แพงและไม่แน่ใจว่าทำแล้วจะดีจริงหรือไม่ トラบใดที่โครงสร้างแรงจูงใจยังไม่ส่งสัญญาณออกมาว่า ทางเลือกที่ยั่งยืนเป็นทางเลือกที่ถูกและดี คงเป็นเรื่องยากที่คนในสังคมจะมีพฤติกรรมที่ส่งเสริมความยั่งยืน

ประเด็นนี้ยังคงเป็นประเด็นที่มีปัญหามากในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น รัฐบาลมีนโยบายปราบโกง แต่เมื่อมีคนทำตามนโยบายหรือกระตือรือร้นแจ้งเบาะแส กลับถูกหน่วยงานภาครัฐที่ตนเปิดโปงฟ้องร้องโดยที่ไม่มี ความช่วยเหลือใด ๆ หรือในบางกรณี กลับถูกภาครัฐที่ควรจะยินดีที่มีคนช่วยสอดส่องดูแล แต่หน่วยงานรัฐ ฟ้องกลับเสียนี้ เป็นต้น อีกตัวอย่างหนึ่งเช่น ในขณะที่กรมชลประทานต้องการให้เกษตรกรใช้น้ำอย่างประหยัด ในช่วงฤดูแล้ง แต่มาตรการการช่วยเหลือเยียวยาภัยแล้งจะช่วยก็ต่อเมื่อเกษตรกรมีหลักฐานว่ามีการปลูกพืชจริง ทำให้เกษตรกรเลือกที่จะไม่หยุดตั้งแต่ต้น แต่จะเลือกทำเกษตรกรรมก่อนเพื่อให้มีหลักฐานเพื่อไปขอเงินเยียวยา หรือในอีกกรณีที่ระยะยาวกว่านั้นคือ เกษตรกรปฏิบัติตามภาครัฐโดยการหยุดทำเกษตร ในช่วงที่สถานการณ์น้ำขาดแคลนค่อนข้างรุนแรงเมื่อปีก่อน พอมาถึงปีนี้มีปัญหาภัยแล้งเช่นกัน ภาครัฐกลับไม่จ่ายเงินเยียวยาด้วยเหตุผลที่ว่า ปีที่แล้วไม่ได้มีการทำเกษตร เป็นต้น สัญญาณอันสับสนที่ส่งออกมาจากระบบที่มี

โครงสร้างเชิงสถาบันไม่สอดคล้องกันจะทำให้เกิดการเหนียวรั้งการพัฒนา เพราะจะทำให้เกิดความลังเลในการตัดสินใจ และอาจทำให้ผู้คนตัดสินใจที่จะมีพฤติกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองแต่ไม่ยั่งยืนก็ได้

ประการสุดท้าย การมีเวทีให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อน ตรวจสอบ และวิพากษ์การดำเนินงานของภาครัฐและผู้เชี่ยวชาญอย่างสร้างสรรค์ เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนเป้าหมาย SDGs ในทางปฏิบัติแล้วเป้าหมาย SDGs และวาระการพัฒนา ค.ศ. 2030 ไม่ใช่สนธิสัญญาที่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษแต่อย่างใด หากประเทศหนึ่งไม่ดำเนินการ แต่ต้องคัดสรรประชาชาติใช้กลไกเวทีระหว่างประเทศ (เช่น การประชุมทางการเมืองระดับสูงว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (High-level Political Forum on Sustainable Development: HLPF)) ในการเป็นกลไกติดตามความก้าวหน้าและใช้แรงกดดันระหว่างประเทศอย่างไม่เป็นทางการเป็นตัวกระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ ดำเนินการบรรลุเป้าหมาย SDGs ดังนั้นการมีเวทีให้ผู้เล่นหลักเช่นภาครัฐได้แสดงความรับผิดชอบต่อการดำเนินการของตนจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการดำเนินการที่จำเป็น นอกจากนี้เวทีอย่าง HLPF ยังเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นทั้งสนับสนุนและวิพากษ์การทำงานของภาครัฐอีกด้วย ซึ่งมีประโยชน์ในฐานะที่เป็นภาพสะท้อนให้เห็นประเด็นที่ต้องมีการพัฒนาให้ยั่งยืนต่อไป

## 6. สรุป

บทความนี้เขียนอยู่บนฐานของความกังวลว่าประเทศไทยจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนภายในปี ค.ศ. 2030 ได้ ทั้งด้วยเหตุผลที่ว่าแนวโน้มในระดับโลกก็มีลักษณะเดียวกันด้วย และเมื่อพิจารณาแนวทางการขับเคลื่อนภายในประเทศแล้ว การขับเคลื่อน SDGs ในประเทศไทยอาจยังขาดลักษณะที่พึงประสงค์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนผ่านในระดับรากฐานอยู่ บทความนี้จะสำรวจเอกสารวิชาการ 2 ชิ้นคืองานของ Sachs และคณะ (2019) และรายงาน Global Sustainable Development Report (GSDR) ในปี ค.ศ. 2019 ที่เขียนถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับรากฐาน (Transformation) และพยายามดึงบทเรียนที่สำคัญออกมาเปรียบเทียบกับกรณีการดำเนินการของประเทศไทยโดยเฉพาะการดำเนินงานของภาครัฐที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนเป้าหมาย SDGs ว่ายังมีประเด็นอะไรบ้างที่ต้องปรับปรุงเพื่อเร่งรัดการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนตามความตั้งใจแห่งทศวรรษของการปฏิบัติ (The Decade of Action)

บทความนี้เสนอว่า ประเทศไทยในภาพรวมนั้น มีการขับเคลื่อนในระดับพื้นฐานที่ค่อนข้างดี กล่าวคือหน่วยงานที่สนใจเป้าหมาย SDGs มีการเชื่อมโยงงานที่ตนทำอยู่กับเป้าหมาย SDGs ได้ดี และหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศไทยได้รับผลลัพธ์ที่ดีจากการจัดทำรายงานความยั่งยืน ทั้งในภาคเอกชนและภาคมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนในระดับกลาง คือ การนำ SDGs ไปผนวกในนโยบายและการทำงาน และการนำ SDGs ไปปฏิบัติในท้องถิ่นนั้น เริ่มมีการดำเนินการในระดับนโยบายแต่การผนวก SDGs เข้าไปนั้นยังไม่ถึงหน่วยงานระดับย่อยกว่ากระทรวง ในการนำไปปฏิบัติในท้องถิ่นนั้นก็ยิ่งเข้าใจคลาดเคลื่อนไปจากแนวปฏิบัติระดับสากลค่อนข้างมาก โดยยังใช้แนวทางของรัฐที่มีการรวมศูนย์กลางการตัดสินใจมากกว่าการกระจายอำนาจและเสริมพลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



แต่ที่น่าเป็นห่วงที่สุดคือ ระดับการขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุด คือ การเปลี่ยนแปลงระดับรากฐาน (Transformation) นั้นยังไม่ปรากฏเห็นในการดำเนินการของภาครัฐหรือภาคส่วนต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงระดับรากฐานนั้นจำเป็นจะต้องพลิกโฉมสิ่งที่เคยทำมา หากใช้วิธีการเดิมแก้ปัญหาหยาบไม่สามารรถแก้ปัญหาได้ ต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการการทำงานทั้งในภาคปฏิบัติและในภาควิชาการที่มากขึ้น โดยใช้เป้าหมาย SDGs เป็นเป้าหมายร่วมเพื่อการบูรณาการนั้น โดยดำเนินการขับเคลื่อน SDGs ในลักษณะเชิงประเด็นที่เชื่อมโยงเป้าหมายต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบมากกว่าการขับเคลื่อนแยกเป็นรายเป้าหมาย การดำเนินนโยบายควรต้องปรับจากการเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของกองทัพและสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง และการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนเหนือสิ่งอื่นใด หากเกณฑ์บรรทัดฐานในการดำเนินนโยบายขัดแย้งกับสิ่งเหล่านี้หรือนำเกณฑ์เหล่านี้ไปไว้ในความสำคัญอันดับหลัง คงยากที่จะกล่าวว่าประเทศกำลังดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้จะให้ความสำคัญกับรายเป้าหมายและเป้าหมายย่อยแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับวิธีการบรรลุเป้าหมาย (Means of Implementation) เพื่อให้การขับเคลื่อนเป็นไปได้อย่างมีพลังและถึงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนอย่างมีความหมายได้มากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- Bhattacharya, Debapriya, and Mohammad Afshar Ali. n.d. “THE SDGS – WHAT ARE THE ‘MEANS OF IMPLEMENTATION’?”
- Clark, William C., Lorrae van Kerkhoff, Louis Lebel, and Gilberto C. Gallopin. 2016. “Crafting Usable Knowledge for Sustainable Development.” *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 113 (17): 4570–78.
- Crutzen, Paul J. 2006. “The ‘Anthropocene.’” In *Earth System Science in the Anthropocene*, edited by Eckart Ehlers and Thomas Krafft, 13–18. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments. n.d. “Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Subnational Level.” [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/commitments/818\\_11195\\_commitment\\_ROADMAP%20LOCALIZING%20SDGS.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/commitments/818_11195_commitment_ROADMAP%20LOCALIZING%20SDGS.pdf).
- Gupta, Joyeeta, and Courtney Vegelin. 2016. “Sustainable Development Goals and Inclusive Development.” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 16 (3): 433–48.
- Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General. 2019. “Global Sustainable Development Report 2019: The Future Is Now - Science for Achieving Sustainable Development.” United Nations, New York. [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR\\_report\\_2019.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf).
- International Council for Science. 2017. “A Guide to SDG Interactions: From Science to Implementation.” <https://council.science/wp-content/uploads/2017/05/SDGs-Guide-to-Interactions.pdf>.

- Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart Chapin, Eric Lambin, Timothy M. Lenton, et al. 2009. "Exploring the Safe Operating Space for Humanity." *Ecology and Society* 14 (2). <http://www.jstor.org/stable/26268316>.
- Sachs, Jeffrey D., Guido Schmidt-Traub, Mariana Mazzucato, Dirk Messner, Nebojsa Nakicenovic, and Johan Rockström. 2019. "Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals." *Nature Sustainability* 2 (9): 805–14.
- UNESCAP. 2020. "Asia and the Pacific SDG Progress Report 2020." [https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/ESCAP\\_Asia\\_and\\_the\\_Pacific\\_SDG\\_Progress\\_Report\\_2020.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/ESCAP_Asia_and_the_Pacific_SDG_Progress_Report_2020.pdf).
- United Nations. 2002. "Johannesburg Declaration on Sustainable Development." Division for Sustainable Development- WSSD Political Declaration. 2002. [https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/POI\\_PD.htm](https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm).
- . 2015. "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development." *General Assembly 70 Session*.
- . 2020. "Sustainable Development Goals Report 2020." United Nations Sustainable Development. 2020. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/progress-report/>.
- United Nations Development Group. 2015. "Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development: Interim Reference Guide to UN Country Teams." <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/Post2015-SDG/UNDP-SDG-UNDG-Reference-Guide-UNCTs-2015.pdf>.
- Young, Oran R., Arild Underdal, Norichika Kanie, and Rakhyun E. Kim. 2017. "Goal Setting in the Anthropocene: The Ultimate Challenge of Planetary Stewardship." *Governing Through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, 53.