



บทความวิจัย

แนวทางลดผลกระทบจากการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยใช้มาตรการทางการเงิน การคลังของประเทศ

Guidelines for Reducing
the Impact of Climate Change
through National Financial
and Fiscal Measures

มัทนา เจริญศรี

Matana Charernsri

สำนักงานประมาณ

Budget Bureau

Email: cmatana@gmail.com

วันที่รับบทความ :

14 มีนาคม 2569

วันที่แก้ไขบทความ :

8 เมษายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ :

19 พฤษภาคม 2569

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีสาเหตุหลักจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงาน อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะโลกร้อน ความแปรปรวนของฤดูกาล และภัยพิบัติที่ทวีความรุนแรง ภาครัฐได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในรูปแบบของความเสียหายต่อทรัพย์สิน รายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ลดลง และการงบประมาณในการฟื้นฟูและเยียวยา นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายหลักในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเสริมสร้างการปรับตัวต่อผลกระทบ เพื่อบรรเทาภาระทางการเงินและลดความเสียหายต่อประชาชน ควบคู่กับเป้าหมายรอง โดยการพัฒนากระบวนการงบประมาณด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสนับสนุนมาตรการทางการเงิน เช่น การเก็บภาษีคาร์บอนและการส่งเสริมเทคโนโลยีสะอาด และเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 4 มาตรการ ได้แก่ (1) การพัฒนา Climate Budget Tagging (2) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (3) การปฏิรูปโครงสร้างภาษี และ (4) การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ พร้อมทั้งเสนอแนวทางการดำเนินการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน พัฒนาศักยภาพบุคลากร ติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และผลักดันการเข้าถึงแหล่งเงินทุนระหว่างประเทศ ควบคู่กับการดำเนินมาตรการ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงทางทรัพยากร ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงด้านสังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศในที่สุด

คำสำคัญ : การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, มาตรการทางการเงินการคลัง, งบประมาณ

Abstract

Climate change directly affects the environment, ecosystems, economy, and society, primarily driven by greenhouse gas emissions from the energy, industrial, and agricultural sectors. These emissions contribute to global warming, seasonal variability, and increasingly severe natural disasters. Thailand has experienced significant impacts, including damage to public assets, reduced tax revenues, and increased fiscal burdens for recovery and relief efforts. To address this, the country has set primary goals of reducing emissions and enhancing climate adaptation, alongside secondary objectives such as developing a climate budget tagging system and promoting fiscal measures like carbon taxation and clean technology incentives. This paper proposes four key strategies: (1) developing Climate Budget Tagging, (2) fostering public-private partnerships, (3) reforming the tax structure to support green growth, and (4) implementing integrated budgeting. Additional recommendations include encouraging multi-sectoral participation, building human resource capacity, establishing ongoing monitoring and evaluation systems, and mobilizing international climate finance. These approaches aim to enhance Thailand's climate resilience and ensure long-term national security in resources, economy, and society.

Keywords: Climate Change, Financial and Fiscal Measures, Budgeting

บทนำ

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นสถานการณ์เปลี่ยนแปลงลักษณะของภูมิอากาศโดยเฉลี่ยของโลกทั้งในด้านอุณหภูมิ ปริมาณฝน และรูปแบบของสภาพอากาศอื่น ๆ นับเป็นวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญระดับโลกที่ทุกประเทศต้องเผชิญและร่วมกันหาแนวทางแก้ไขอย่างเป็นระบบ โดยสถานการณ์ดังกล่าวมีสาเหตุหลักมาจากการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศซึ่งส่วนใหญ่มาจากกิจกรรมของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลในภาคพลังงาน การผลิตทางอุตสาหกรรม การขนส่ง การตัดไม้ทำลายป่า กิจกรรมเหล่านี้เป็นตัวอย่างที่สำคัญที่เร่งการสะสมของความร้อนในระบบภูมิอากาศโลก (IPCC, 2023) ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น ความไม่แน่นอนของฤดูกาล ความแปรปรวนของปริมาณน้ำฝน ทำให้ระบบนิเวศธรรมชาติต่าง ๆ เผชิญกับภาวะเสื่อมโทรม โดยผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่เพียงกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังแผ่ขยายไปยังภาคเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงของทรัพยากร และคุณภาพชีวิตของประชาชน

หากพิจารณาในมุมมองของงบประมาณ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนประเทศภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวข้องซึ่งครอบคลุมการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ผ่านยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับประเด็นดังกล่าว โดยแบ่งเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่านโยบายการพัฒนาประเทศสอดคล้องกับเป้าหมายในระยะยาว แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจชะลอตัวทำให้รายได้ที่จัดเก็บต่ำกว่ากรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละปี รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อชดเชยในส่วนที่ขาดดุล จากสถิติที่ผ่านมาพบว่าประเทศไทยใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องจึงทำให้รัฐบาลมีภาระงบประมาณในส่วนของการดอกเบี้ย และการชำระคืนเงินกู้

เพื่อชดเชยการขาดดุลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (อลงกรณ์ พลบุตร, 2568) เป็นเหตุให้การจัดสรรงบประมาณมีข้อจำกัดมากยิ่งขึ้นในขณะเดียวกันผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้รัฐบาลต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในการแก้ไขปัญหา และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ส่งผลให้ใช้งบประมาณมากขึ้นเห็นได้จากรัฐบาลได้อนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

เพื่อนำไปจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในช่วงฤดูฝนปี 2567 ในอัตราครัวเรือนละ 9,000 บาท ภายในกรอบวงเงิน 3,045 ล้านบาท (คณะรัฐมนตรี, 2567) และทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในการนำงบประมาณมาพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ประกอบกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อทรัพยากรสินของรัฐ ซึ่งการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงและบ่อยครั้งสร้างความเสียหายต่อสิ่งปลูกสร้าง ระบบสาธารณสุข โภค และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล เนื่องจากธุรกิจและครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ อาจมีรายได้ลดลง ทำให้การจัดเก็บภาษีลดลงตามไปด้วยส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐโดยตรง (สถาบันวิจัยเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2567) เป็นผลให้รายได้ที่จัดเก็บไม่เพียงพอกับงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐดังที่ผ่านมา นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่เพียงเป็นเพียงปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ส่งผลกระทบถึงความมั่นคงของประเทศทั้งในมิติภูมิศาสตร์ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นผิวโลก การเปลี่ยนแปลงเส้นทางแม่น้ำ ทำให้มีผลต่อเนื่องถึงมิติภูมิรัฐศาสตร์ในด้านการเมืองและความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตแดน เส้นทางการค้าและการขนส่ง การแข่งขันด้านทรัพยากร ตลอดจนการอพยพของประชากร ส่งผลให้เกิดการขยายช่องว่างในการแข่งขันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา หากไม่มีมาตรการรับมือปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความไม่มั่นคงได้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566) ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องใช้เครื่องมือทางการเงิน การคลัง เพื่อสร้างสมดุล ทั้งป้องกันผลกระทบ

และพัฒนาโอกาสใหม่ ๆ เพื่อบรรเทาผลกระทบตลอดจน รักษาเสถียรภาพของประเทศในทุกมิติ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัจจุบัน ผลกระทบที่เกิดขึ้น และมาตรการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของ ประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงแนวโน้มและความท้าทายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต
2. เพื่อศึกษารูปแบบ แนวทางประยุกต์ใช้ และข้อจำกัดของมาตรการทางการเงิน การคลังของภาครัฐ ในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยครอบคลุมทั้งในส่วนประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อกำหนดมาตรการทางการเงินการคลังของ ภาครัฐผ่านการใช้เครื่องมือทางการเงินและการคลัง สำหรับ ใช้บริหารจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมถึงพัฒนาความมั่นคง ของประเทศจากการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดของการวิจัยแนวทางการลดผลกระทบ จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยใช้มาตรการทางการเงินการคลังของประเทศจะดำเนินการศึกษาและ วิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ปัญหาในภาพรวม ทั้งด้านการลดก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวเพื่อลดผลกระทบ รวมทั้งมาตรการ และเครื่องมือทางการเงินการคลังที่ภาครัฐสามารถใช้สนับสนุนการลงทุน ตามเป้าหมายนโยบายการลดก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ของประเทศปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีอยู่ ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อนำมากำหนดแนวทางมาตรการทาง การเงินการคลังเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้อยู่ในรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาเอกสารหลักฐานที่ เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ตลอดจนนโยบายทางการเงินและการคลังที่เกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนำมาทบทวนวรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาจากฐาน ข้อมูลต่าง ๆ และนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยเอกสาร มาวิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ นโยบายการลดผลกระทบจากการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อกำหนดมาตรการทางการเงินการคลังเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิ อากาศ

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่องแนวทางลดผลกระทบจากการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยใช้มาตรการทางการเงิน การคลังของประเทศพบว่าผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศในปัจจุบันปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยโลก น้ำแข็งขั้วโลกละลาย ระดับน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้น คลื่นความร้อนที่ทำให้อุณหภูมิ พุ่งสูงเป็นประวัติการณ์ อุทกภัย ภัยแล้ง และพายุขนาดใหญ่ ที่มีความถี่และความรุนแรงของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) เหตุการณ์ที่ ค่อย ๆ เกิดขึ้นอย่างช้า ๆ (Slow Onset Events) โดยไม่ได้ เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในระยะเวลานั้น ๆ เช่น การเพิ่มขึ้น ของอุณหภูมิ การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล การเสื่อมโทรม ของระบบนิเวศหรือป่าไม้ 2) เหตุการณ์ภูมิอากาศขั้นสุด (Extreme Climate Events) หรือภัยพิบัติ (Disasters) โดย ก่อให้เกิดความเสียหายที่ค่อนข้างรุนแรงแต่สามารถแก้ไข หรือฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิมได้ เช่น พายุ น้ำท่วม ภัยแล้ง ดินโคลนถล่ม ทั้งนี้ คาดการณ์ว่าหากไม่มีการดำเนินมาตรการ ใด ๆ อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกอาจเพิ่มขึ้นสูงกว่า 1.5 องศา เซลเซียสภายในศตวรรษนี้ (กรรณิการ์ ธรรมพานิชวงศ์ และ คณะ, 2567) ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ เศรษฐกิจ ความมั่นคง ด้านอาหาร น้ำ และสุขภาพของมนุษย์ในวงกว้าง การ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปรากฏการณ์ที่ซับซ้อน มีผลกระทบในระดับโลกและระดับท้องถิ่น และจำเป็นต้อง อาศัยความร่วมมือทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ในการวางแผนนโยบายการบริหารจัดการ และการดำเนินการ เชิงรุกอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง เพื่อรักษาสมดุลของ

สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของมนุษยชาติในระยะยาว โดยประเทศกำลังพัฒนา เช่น อินเดีย ได้กำหนดเป้าหมายระยะยาวในการลดคาร์บอนและขยายการใช้พลังงานหมุนเวียนอย่างจริงจัง และประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ได้กำหนดเป้าหมาย Net Zero พร้อมทั้งบังคับใช้มาตรการที่เข้มงวดทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ภาษีคาร์บอน ระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสนับสนุนการลงทุนในพลังงาน

ประเทศไทยมีเป้าหมายลดและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนภายใน พ.ศ. 2593 และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero) ภายใน พ.ศ. 2608 เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศในมิติต่าง ๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และภูมิรัฐศาสตร์ โดยมีการกำหนดแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 (กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, 2567) แผนพื้่นทาง การลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ พ.ศ. 2564-2573 แผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ พ.ศ. 2564-2573 และแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (Thailand's National Adaptation Plan - NAP) (กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, 2568) ที่มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ ใน ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ ชาติ ประเด็นที่ 18 การเติบโตอย่างยั่งยืน ได้แก่ โครงการ ขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งสู่สังคมคาร์บอนต่ำเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ โครงการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการผลิตข้าว อย่างยั่งยืนเพื่อลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก โครงการ ขับเคลื่อนการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ โครงการเตรียมพร้อมสถานประกอบการ เพื่อเปลี่ยนผ่านภาคอุตสาหกรรมสู่การปล่อยก๊าซเรือน กระจกสุทธิเป็นศูนย์ เป็นต้น (สำนักงานงบประมาณ, 2567) ซึ่งในบริบทของงบประมาณ พบว่า การดำเนินงานของหน่วย งานภาครัฐในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ยังมีข้อจำกัดในหลายด้าน ตั้งแต่ บุคลากรที่มีความรู้ความ เข้าใจ การติดตามโครงการที่มีประสิทธิภาพและการให้

ความสำคัญในการแก้ปัญหาอย่างจริงจังของภาครัฐ นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นการ บูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่มีการกำหนด เป้าหมาย หรือผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงาน จึงทำให้ไม่มี ความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ ทั้งที่เป็นปัญหาเชิงระบบที่มีความเร่งด่วน

นอกจากนี้ การกำหนดมาตรการทางการเงินการคลัง เพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของ ประเทศไทย ยังมีข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบ ของรัฐ ซึ่งยังคงขาดความสมบูรณ์และชัดเจนเกี่ยวกับ บทบัญญัติรองรับการขอรับจัดสรรงบประมาณ การจัดเก็บ ภาษีคาร์บอนโดยตรง โครงสร้างภาษีพลังงานที่ไม่สะท้อน ปริมาณคาร์บอนจริง และการขาดระบบฐานข้อมูลด้าน สิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งข้อจำกัดด้านโครงสร้าง เชิงสถาบัน โดยยังมีช่องว่าง (Gap) ในการเชื่อมโยงระหว่าง ภารกิจและการสนับสนุนระหว่างกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นทางการ ตลอดจนขาด หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเฉพาะด้าน การยอมรับทาง สังคม เช่น ความกังวลจากภาคเอกชนต่อการเพิ่มต้นทุน การผลิต และความไม่เข้าใจของประชาชนต่อกลไกภาษี สิ่งแวดล้อม

ดังนั้น หากพิจารณาถึงแนวโน้มในอนาคตชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องเดินหน้าสู่การพัฒนา “นโยบายการ เงินการคลังสีเขียว” อย่างจริงจัง ทั้งในรูปแบบการพัฒนา ระบบงบประมาณด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Budget Tagging: CBT) การวางแผนจัดเก็บ ภาษีที่สะท้อนผลกระทบจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Carbon Tax) การพัฒนากลไกการลงทุนด้านการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศผ่านตลาดทุน การใช้จ่ายภาครัฐเพื่อส่งเสริม เทคโนโลยีสะอาด พันธบัตรสีเขียวซึ่งเป็นเครื่องมือระดมทุน ผ่านตลาดทุนสำหรับโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ด้าน สิ่งแวดล้อม กองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกลไกสนับสนุนเงินทุน แก่กิจกรรมที่สอดคล้องกับเป้าหมายด้านความยั่งยืน และ ระบบประกันภัยความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศซึ่งทำหน้าที่ ช่วยบริหารความเสี่ยงและลดผลกระทบทางเศรษฐกิจจาก ภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาแนวทางลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยใช้มาตรการทางการเงิน การคลังของประเทศ ผู้วิจัยได้อภิปรายผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ที่เห็นได้ชัด คือ การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิพื้นผิวโลกเฉลี่ยอย่างต่อเนื่อง โดยส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชากรทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศไทย ที่มีความเปราะบางต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม โดยประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) มีการให้สัตยาบันต่อความตกลงปารีส ประกาศเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนภายใน พ.ศ. 2593 และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายใน พ.ศ. 2608 ในส่วนของประเทศอื่น ๆ ได้กำหนดเป้าหมาย Net Zero พร้อมทั้งบังคับใช้มาตรการที่เข้มงวดทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ภาษีคาร์บอน ระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสนับสนุนการลงทุนในพลังงาน จากการศึกษาค้นคว้า ความท้าทายที่สำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการ คือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้ประชากรสามารถรับมือและอยู่ร่วมกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศน้อยที่สุด

2. การศึกษารูปแบบ แนวทางประยุกต์ใช้ และข้อจำกัดของมาตรการทางการเงินการคลังของภาครัฐในการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศพบว่า มาตรการทางการเงินการคลังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างแรงจูงใจให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปสู่การดำเนินการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยในหลายประเทศมีการใช้เครื่องมือที่หลากหลาย เช่น ภาษีคาร์บอน เพื่อสะท้อนต้นทุนภายนอกของกิจกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก ระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นกลไกตลาดที่ช่วยควบคุมเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวม กองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อระดมทุนสำหรับโครงการที่ลดหรือปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สำหรับประเทศไทยมีการริเริ่มมาตรการที่หลากหลายในการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างต่อเนื่อง เช่น การสนับสนุนโครงการคาร์บอนเครดิตโดยองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) และการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อม จากธนาคารของรัฐ โดยการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ยังมีข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบของรัฐ ซึ่งยังขาดความสมบูรณ์และชัดเจน การขาดระบบฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ และข้อจำกัดด้านโครงสร้างสถาบันด้านการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. การกำหนดมาตรการทางการเงินการคลังของภาครัฐเพื่อบริหารจัดการผลกระทบและสร้างความมั่นคงของประเทศ ภาครัฐควรยกระดับมาตรการทางการเงินการคลังให้เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายสำคัญในการลดก๊าซเรือนกระจก โดยจัดการปัญหาและการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ควรมีการกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558–2593 โดยมีเป้าหมายหลัก (Primary Goals) คือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ เพื่อลดภาระงบประมาณในการบรรเทาความเดือดร้อนและความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และมีเป้าหมายรอง (Secondary Goals) การพัฒนาระบบงบประมาณด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Budget Tagging: CBT) ให้เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ประเมินผล และติดตามงบประมาณ (Tracking) สนับสนุนการดำเนินงานด้านการลดก๊าซเรือนกระจก และส่งเสริมมาตรการทางการเงินการคลังเกี่ยวกับลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ได้แก่ การเก็บภาษีคาร์บอน การลดหย่อนภาษีหรือเงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการที่ลงทุนในเทคโนโลยีสะอาด รวมไปถึงการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงาน ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ รวมทั้งการส่งเสริมมาตรการทางการเงินเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ผ่านการอุดหนุนดอกเบี้ยสินเชื่อสีเขียวให้กับสถาบันทางการเงิน เพื่อลดภาระดอกเบี้ยบางส่วนให้กับภาคเอกชนในการนำไปลงทุนธุรกิจสีเขียว

ดังนั้น การกำหนดมาตรการทางการเงินการคลังที่มีความเหมาะสมกับบริบทและเป้าหมายการดำเนินงานเชิงนโยบายของประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจำเป็นต้องยกระดับให้มีความสำคัญเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดผลลัพธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม พร้อมกับส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและภาคประชาชนเป็นสำคัญ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านให้เกิดเศรษฐกิจและสังคมไปสู่การปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับต่ำ การดำเนินมาตรการทางการเงินการคลังจึงควรถูกออกแบบให้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของประเทศในระยะยาว ทั้งในเชิงการเตรียมความพร้อมและการฟื้นตัวจากวิกฤตภูมิอากาศ ตลอดจนการสร้างความยืดหยุ่นให้กับระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของมาตรการเหล่านี้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไป ตลอดจนต้องมีระบบติดตามและประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อปรับปรุงนโยบายให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างทันทั่วถึง ยิ่งไปกว่านั้นประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุน เทคโนโลยี และการเสริมสร้างศักยภาพจากประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อให้สามารถดำเนินมาตรการทางการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในระดับสากล โดยมีเป้าหมายร่วมกันในการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สร้างเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการพัฒนามาตรการทางการเงินการคลังเพื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยที่มีความสำคัญเร่งด่วน 4 ประการดังนี้

1) การพัฒนาระบบงบประมาณด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Budget Tagging: CBT) ให้เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งหมด เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูล ความเชื่อมโยง ประมวลผล ติดตามงบประมาณ และพิจารณาถึงความเหมาะสมในภาพรวมเชิงนโยบายตาม

หลักการสากล สอดคล้องกับเป้าหมายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ (Alignment with National Climate Goals) จัดลำดับความสำคัญในการลงทุนของภาครัฐได้ (Prioritization of Climate Investments) โดยกำหนดให้โครงการที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะมีลำดับความสำคัญสูง มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (Transparency and Accountability) นำไปสู่การดำเนินงานที่เหมาะสม (Improved Climate Action) และต้องสามารถติดตามตรวจสอบเพื่อลดความซ้ำซ้อนได้ (Tracking Climate-Related Spending) นอกจากการพัฒนากระบวนการประมาณการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ แนวทางการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปีสำหรับหน่วยรับงบประมาณ ให้มุ่งเน้นการดำเนินโครงการที่มีส่วนช่วยในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อยกระดับขึ้นเป็นนโยบายสำคัญในการทำให้ประเทศไทยมุ่งสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอนภายใน พ.ศ. 2593

2) การสร้างกลไกร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ (PPPs) ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อให้ภาครัฐสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นการงบประมาณ ได้แก่ โครงการพัฒนาและป้องกัน การกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งเพื่อปกป้องกรุงเทพมหานคร การสร้างเขื่อนป้องกันน้ำทะเลทั้งในรูปแบบธรรมชาติและโครงสร้างแข็งร่วมกัน รวมถึงอาจต้องมีกรรมสิทธิ์ทะเลและจัดทำระบบสาธารณูปโภคเพื่อการจัดการพื้นที่ดังกล่าว เป็นต้น

3) การปฏิรูปโครงสร้างภาษีให้เอื้อต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการจัดเก็บภาษีคาร์บอนในอัตราที่สะท้อนต้นทุนที่จะนำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างแท้จริง การลดหย่อนภาษีแก่ธุรกิจและบุคคลที่ลงทุนในนวัตกรรมเพื่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน โดยการชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับภาคธุรกิจที่ประกอบธุรกิจสีเขียว และการส่งเสริมกลไกค้าประกันสินเชื่อหรือการรับความเสี่ยงบางส่วนสำหรับโครงการสีเขียว เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้สถาบันการเงินสามารถ

ปล่อยสินเชื่อกว่าโครงการที่เกี่ยวข้องกับการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มากขึ้น

4) การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เป็นการมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างครบวงจร มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน และลดความซ้ำซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งผลให้การวิเคราะห์และประเมินผล รวมถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การขับเคลื่อนมาตรการทางการเงินการคลังเพื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย ควรให้ความสำคัญกับแนวทางการดำเนินการ ควบคู่กับมาตรการที่เสนอแนะเบื้องต้น ได้แก่ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการออกแบบและการดำเนินนโยบาย โดยอาศัยการสร้างการเข้าใจและให้ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สร้างกลไกการพัฒนาภาคีเครือข่าย และภาคประชาสังคม ผ่านการจัดประชุมภาคีการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างรอบด้านนำไปสู่การบูรณาการเชิงนโยบายและการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่ พร้อมทั้งเป็นเวทีในการนำเสนอผลการดำเนินงาน แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ทั้งในด้านการลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ และมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง นำมาปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความยืดหยุ่น สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อขับเคลื่อนโครงการและแนวคิดต่าง ๆ ตลอดจนผลักดันให้เกิดกลไกสนับสนุนทางการเงินจากประเทศพัฒนาแล้วอย่างเป็นธรรมและต่อเนื่องผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น กองทุนสภาพภูมิอากาศสีเขียว (Green Climate Fund) หรือความร่วมมือทางการเงินข้ามพรมแดน เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการดำเนินมาตรการทางการเงิน

คลังที่คำนึงถึงสภาพภูมิอากาศอย่างทั่วถึง สนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลงานวิจัยเรื่อง “แนวทางการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยใช้มาตรการทางการเงินการคลังของประเทศ” จะเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อช่วยให้การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบรรลุเป้าหมาย เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน นำไปสู่ความมั่นคงทางทรัพยากร ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงด้านสังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. (2567). แผนปฏิบัติการด้านการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศปี พ.ศ. 2564 – 2573. <http://www.dcce.go.th/datacenter/653/>
- กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. (2568). แผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (Thailand's National Adaptation Plan : NAP). <http://www.dcce.go.th/datacenter/6553/adaptation/national-adaptation-plan-nap-2568/>
- กรณิศร์ ธรรมพานิชวงศ์, กฤษฎ์เลิศ สัมพันธ์รักษ์, และ สวิส พงษ์เพชร. (2567). การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กับ เศรษฐกิจ: ตอนที่ 1 สถานการณ์และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. สถาบันวิจัยเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์. <https://www.pier.or.th/pierspectives/002>
- คณะรัฐมนตรี. (2567). ขอบทวนหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในช่วงฤดูฝน ปี 2567 ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2567. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2567/P_411950_11
- สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. (2567). ระบบการเงินไทยภายใต้สภาวะโลกรวน. <https://www.pier.or.th/abridged/2024/05/>
- สำนักงานประมาณ. (2567). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์. www.bb.go.th/topic-detail.php?id=17021&mid=545&catID=0
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบาย. (2566). นโยบายและแผนความมั่นคงระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 – 2570). <https://www.nsc.go.th>
- อลงกรณ์ พลบุตร. (2568). วิฤตงบประมาณขาดดุลต่อเนื่อง 19 ปี สร้างหนี้สาธารณะมหาศาล กระทบอนาคตประเทศและประชาชน. <https://www.salika.co/2025/05/22/19-years-of-continuous-budget-deficit-crisis/>
- IPCC. (2023). Climate change 2023: Synthesis report. Intergovernmental Panel on Climate Change. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-synthesis-report/>