

บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติใน การสนับสนุน climate finance

ศิริกัญญา ตันสกุล

ประธานคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจ

สภาผู้แทนราษฎร

3 แผนภาพแสดงขั้นตอนการยกร่าง (ร่าง) พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประเด็นปฏิรูปประเทศ
ประเด็นที่ 3 การแก้ปัญหา
การเปลี่ยนแปลง
สภาพภูมิอากาศ
ประเด็นที่ 8 การปฏิรูป
กฎหมายสิ่งแวดล้อม

หลักการและเหตุผล

1. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในระดับโลกส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนากลไกการจัดการปัญหาเพื่อป้องกัน > ลดก๊าซ และบรรเทาผลกระทบ > ปรับตัวร่วมกับประชาคมโลก > พันธกรณี
2. (ร่าง) พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นกฎหมายการส่งเสริมและสนับสนุน ให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ผ่านการดำเนินงานร่วมกับนานาชาติ

ผู้รับผิดชอบ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สาระสำคัญของกฎหมาย ๘ หมวด

หมวด ๑ บททั่วไป

เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนตามกฎหมาย การจัดการด้านงบประมาณการส่งเสริมการดำเนินงานตามกฎหมาย

หมวด ๒ คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

เกี่ยวข้องกับ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ กลไกการทำงานของ คณะกรรมการ และสำนักงานเลขานุการ (สผ.)

หมวด ๓ แผนแม่บทรองรับ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ
เกี่ยวข้องกับ การจัดทำ กำกับดูแล ติดตามประเมินผล และกรอบระยะเวลา ทบทวนแผน

หมวด ๔ ข้อมูลก๊าซเรือนกระจก

เกี่ยวกับฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ อำนาจหน้าที่ รูปแบบการรายงานและจัดการข้อมูลของหน่วยงานรัฐ และการรักษา ความลับข้อมูลของเอกชน

หมวด ๕ การลดก๊าซเรือนกระจก

เกี่ยวกับการจัดทำ กำกับดูแล ติดตามประเมินผล และกรอบระยะเวลา ทบทวนแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ

หมวด ๖ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ส่วนที่ ๑ การคาดการณ์และประเมินความเสี่ยงและผลกระทบ
จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ส่วนที่ ๒ แผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

หมวด ๗ มาตรการส่งเสริมการดำเนินงาน

ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงิน ผ่านกองทุนสิ่งแวดล้อม และการจัดการเงินสนับสนุน

หมวด ๘ บทกำหนดโทษ

เกี่ยวข้องกับค่าปรับทางปกครอง กลไกการเปรียบเทียบปรับ และการบังคับ การตามกฎหมาย

บทเฉพาะกาล

เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้มีการใช้กลไกคณะกรรมการนโยบายและแผน กฎ ระเบียบ และการดำเนินการที่มีอยู่ไปพลางก่อนบังคับการตามกฎหมาย

เสนอร่างกฎหมายฯ
มกราคม ๒๕๖๔

เสนอขอความเห็นชอบ
มีนาคม ๒๕๖๔

เสนอขอความเห็นชอบ
มีนาคม ๒๕๖๔

เสนอคณะรัฐมนตรี
มีนาคม ๒๕๖๔

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายของ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม พิจารณา
ให้ความเห็นชอบ

คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลง
สภาพภูมิอากาศแห่งชาติ

กระทรวงการคลัง
ก่อนเสนอกฎหมายต่อ ครม. และแจ้ง
เห็นชอบเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔

เห็นชอบในหลักการและมอบหมาย
คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาต่อไป

ร่าง พรบ.การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เคยเข้าสู่กระบวนการรับฟังตั้งแต่ปี 2563

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. มีเนื้อหาระ 56 มาตรา

- มาตรา 4 เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการตรากฎหมาย
- มาตรา 5 เป็นการให้คำนิยามศัพท์ต่าง ๆ
- มาตรา 7-11 เป็นเรื่องของบททั่วไปที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชน และรัฐ
- มาตรา 12-20 เป็นเรื่องของการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ คุณสมบัติของคณะกรรมการ ฯ สิทธิและหน้าที่ของกรรมการฯ เป็นต้น
- มาตรา 21-24 เป็นประเด็นเรื่องการจัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติโดยคณะกรรมการนโยบายฯ
- มาตรา 25-30 ว่าด้วยการจัดให้มีฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ
- มาตรา 31-34 ให้คณะกรรมการนโยบายฯ จัดทำแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเอกชน
- มาตรา 40-45 ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ชุดเดิมจัดทำแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ
- **มาตรา 46 และ 47 มาตรการที่เกี่ยวข้อกับการส่งเสริมให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก**
- มาตรา 48 – 53 บทกำหนดโทษ
- มาตรา 54 – 56 บทเฉพาะกาล

ไม่ได้พูดถึง Carbon pricing, Carbon tax หรือ Carbon credit เลย



ผลลัพธ์ ผลผลิต ของ (ร่าง) พรบ. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- การกำหนดโครงสร้างเชิงสถาบัน หน้าที่และอำนาจของ หน่วยงานของรัฐ
- บทบาท**การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชน**
- **กลไกทางการเงิน** เพื่อส่งเสริมศักยภาพดำเนินการและพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้ ให้แก่สังคมเกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแบบคาร์บอนต่ำ
- มุ่งเน้น การส่งเสริม**ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการปัญหา** ภายใต้ **บริบทของสังคมไทยอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม**
- พัฒนาและใช้ประโยชน์ฐานข้อมูล **เพื่อเสริมสร้างศักยภาพ การพัฒนาประเทศ การป้องกันความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น**
- สร้างโอกาส **การพัฒนาคุณภาพชีวิต (Quality of Life) และการประกอบธุรกิจที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ (Green Growth)**
- **เพิ่มเติมประเด็น การบริหารจัดการคาร์บอนเครดิต เพื่อวัตถุประสงค์ภายในประเทศและระหว่างประเทศในกฎหมาย**

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ร่าง พรบ.เปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศฉบับเดิม

- กล่าวถึงแต่เรื่องของการจัดทำแผนต่าง ๆ รวมถึงการรวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจกจากองค์กรต่าง ๆ **โดยไม่มี
การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน หรือกล่าวถึงว่าจะปฏิบัติอย่างไรให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซ
เรือนกระจกได้ในทางปฏิบัติ**
- ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศ คือพิธีสารเกียวโต และความตกลงปารีส ที่ได้กำหนดกลไก
**การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่หลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่น กลไกเรื่องการซื้อขาย
คาร์บอนเครดิต เป็นต้น**
- การเปิดเผยข้อมูลการปล่อย กักเก็บและลดก๊าซเรือนกระจกไม่จำเป็นจะต้องแจ้งรายละเอียด โดยที่มีข้อยกเว้นทั้ง
สองกรณีคือ **หากการเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ บุคคลนั้นอาจ
ร้องขอต่อเลขาธิการ สผ. ไม่ให้เปิดเผยได้ นั้นหมายความว่าภาคเอกชนหรืออุตสาหกรรม
สามารถใช้ข้อยกเว้นนี้เลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลก็ย่อมได้ใช่หรือไม่**
- มาตรการส่งเสริมมีอยู่จำกัดแค่การให้เงินอุดหนุน และอนุญาตให้เอกชนขอกู้ได้ แต่กลับไม่มีการพูดถึง
มาตรการทางการเงิน การคลังอื่นๆ เช่น ภาษี

ไม่ปรากฏประเด็นเรื่องการตั้งเป้าหมาย การลดก๊าซฯ ดังที่พบได้จากกฎหมายของประเทศอื่น ๆ

- The Climate Change Act 2008 ของสหราชอาณาจักร ใน Section 1 ได้มีการกล่าวถึงระยะเวลาเพื่อบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกความว่า *“It is the duty of the Secretary of State to ensure that the net UK carbon account for the year 2050 is at least lower than the 1990 baseline.”*
- The Climate Change Bill, 2015 ของประเทศอินเดีย ก็ได้มีการยกร่าง กฎหมายในลักษณะเดียวกับสหราชอาณาจักร คือ Section 3 (1) (a) *“prescribe a target of Net Carbon Account for the year 2050 in accordance 30 with international obligations, if any, agreed to by India;”* นอกจากนี้ร่างกฎหมายของประเทศอินเดียยังกล่าวเพิ่มเติมไปจนถึงหลักการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

มาตรการส่งเสริมให้แหล่งเงินจากกองทุน สิ่งแวดล้อม (มาตรา 46)

- มาตรา 46 “หน่วยงานของรัฐ องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม **เอกชน เจ้าของกิจการ หรือกิจการอื่นใด**สามารถยื่น คำขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อใช้ในกิจการ 6 เรื่อง

(1) การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลกิจกรรมการปล่อยและกักเก็บก๊าซเรือนกระจก หรือข้อมูลที่เป็นต่อการคำนวณข้อมูลปริมาณการปล่อยและกักเก็บก๊าซเรือนกระจกของประเทศ

(2) การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลกิจกรรมการปล่อยและกักเก็บก๊าซเรือนกระจก หรือข้อมูลที่เป็นต่อการคำนวณข้อมูลผลการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ”

กองทุนสิ่งแวดล้อมเหลือเงินไม่มาก รายได้ไม่แน่นอน

สถานะทางการเงิน

กองทุนสิ่งแวดล้อม มีจำนวนเงินคงเหลือทั้งสิ้น ณ วันที่ 30 มิ.ย. 64 มีเงินคงเหลือสุทธิ 1,805.26 ล้านบาท

ที่มา: กองทุนสิ่งแวดล้อม

๔.๓ ผลการดำเนินงานการจัดการรายได้ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔*

ตารางที่ ๒ ผลการจัดการรายได้ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔*

หน่วย : บาท

รายการ	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2561	พ.ศ. 2562	พ.ศ. 2563	พ.ศ. 2564	รวม
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	9,988,863.73	10,914,347.80	13,176,328.13	12,014,651.58	3,781,062.41	49,875,253.65
รับคืนดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร โครงการ		2,719,462.65	469,069.95	56,658.46	-	3,245,191.06
รับคืนดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม	5,443,129.11	3,424,974.21	1,888,504.20	552,459.04	993,454.98	12,302,521.54
รายรับอื่น (รายได้มาตรา 93)	4,720,191.71	7,532,875.09	7,650,286.09	7,690,256.27	3,667,560.34	31,261,169.50
รายรับอื่น (รายได้ค่าปรับอื่น)	10,253,431.48	491,933.77	232,083.49	21,178.59	10,294,363.53	21,292,990.86
รายรับเงินงบประมาณ	100,000,000.00	100,000,000.00	-	-	-	200,000,000.00
รวมรายได้	130,405,616.03	125,083,593.52	23,416,271.86	20,335,203.94	18,736,441.26	317,977,126.61

จัดสรรเงินจากกองทุนได้ปีละน้อยนิด

ตารางที่ ๒ แผน - ผลการจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔*

ปีงบประมาณ	แผนจัดสรรเงิน			ผลการจัดสรรเงิน		ร้อยละผลการจัดสรร เงินกู้ + เงินอุดหนุน เมื่อเทียบกับ แผนจัดสรรเงินรวม
	แผนรวม	เงินกู้	เงินอุดหนุน	เงินกู้	เงินอุดหนุน	
พ.ศ. ๒๕๕๘	๙๐๐	๖๓๐	๒๗๐	๒๐๘. ๙๔	๙๘.๘๘	๓๔.๒๐
พ.ศ. ๒๕๕๙	๖๐๐	๔๐๐	๒๐๐	๒๔๒.๘๕	๓๐๕.๗๖	๙๑.๔๔
พ.ศ. ๒๕๖๐	๖๐๐	๔๐๐	๒๐๐	๑๕๐	๗๗.๗๐	๓๗.๙๕
พ.ศ. ๒๕๖๑	๔๐๐	๑๐๐	๓๐๐	๑๐๐	๓๓๕.๔๔	๑๐๘.๘๖
พ.ศ. ๒๕๖๒	๔๐๐	๒๐๐	๒๐๐	๘.๐๐	๓๕๒. ๕๘	๙๐.๑๕
พ.ศ. ๒๕๖๓	๑๔๐	๑๐	๑๓๐	๑๕	๑๑๒.๙๓	๙๑.๓๘
พ.ศ. ๒๕๖๔	๓๐๐	๑๐๐	๒๐๐	๑๑๕*	๑๐๕.๖๔๔*	๗๓.๕๕*

* หมายถึง (ข้อมูลผลการจัดสรรเงิน ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๔)

ที่มา: กองทุนสิ่งแวดล้อม

แนวทางการจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม

แหล่งรายได้ตามกฎหมายเดิม

- เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด (4,500 ล้านบาท)
- เงินโอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ตามพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 (500 ล้านบาท)
- เงินค่าบริการและค่าปรับ (มาตรา 93)
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราวๆ
- เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- เงินจากดอกผลและประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้
- เงินอื่นๆ ที่ได้รับเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

แนวทางการหารายได้เพิ่มเติม (เป้าหมาย 350 ล้านบาท)

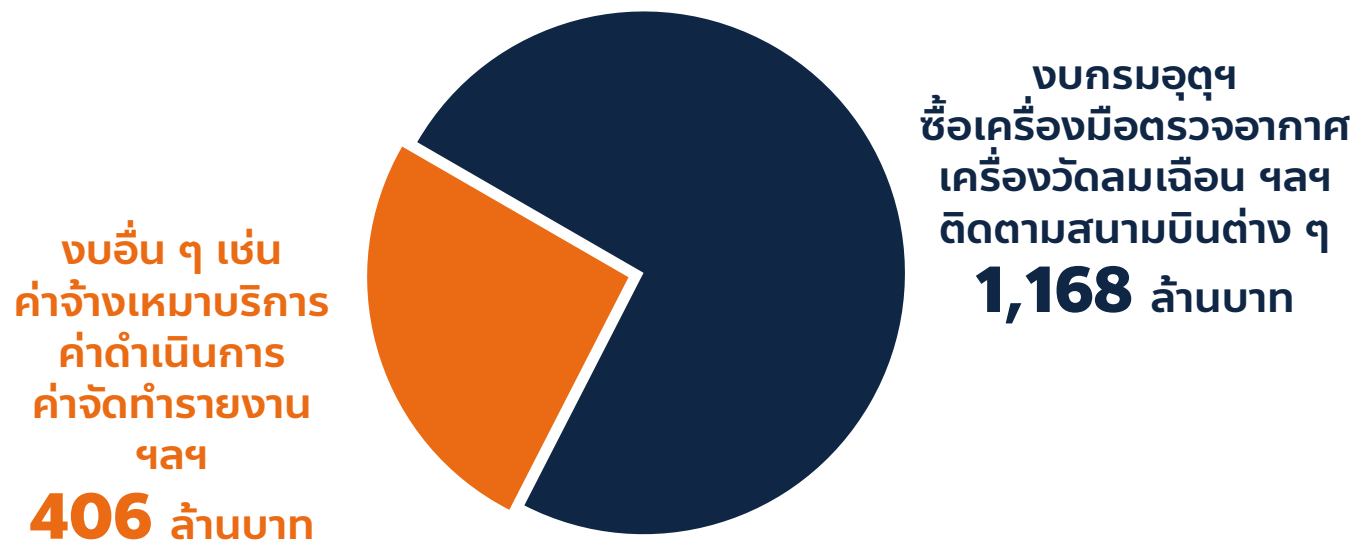
- เพิ่มประสิทธิภาพการเก็บเงินค่าบริการและค่าปรับ
- งบประมาณประจำปี
- กองทุนภูมิอากาศสีเขียว (Green Climate Fund : GCF)
- เงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล
- ภาษีการปล่อยมลพิษ ภาษีคาร์บอนจากเชื้อเพลิง ภาษีบรรจุก๊าซ และภาษี นักท่องเที่ยวต่างชาติ

ที่มา: แผนการจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม

ไม่มีงบประมาณจริงจังที่มุ่งสู่สังคมคาร์บอนต่ำ

แผนยุทธศาสตร์ climate change เป็นงบตรวจอากาศสนามบิน

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ - แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ - แผนย่อยภายใต้แผนแม่บทฯ - แผนงาน - กระทรวง - หน่วยงาน - ผลผลิต/โครงการ	งบประมาณ (ล้านบาท)
แผนงานยุทธศาสตร์จัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ	1,574.8423



ที่มา: เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2566

สรุปบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการสนับสนุน Climate Finance

- สนับสนุนให้ ร่าง พรบ. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ต้องบรรจุเป้าหมาย และแนวทางการลดก๊าซเรือนกระจกที่ชัดเจน ผ่านกลไก climate finance เช่น carbon pricing, carbon tax, carbon credit เปิดเผยข้อมูลสาธารณะเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชน
- สนับสนุน ร่าง พรบ. สิ่งแวดล้อม (แก้ไขเพิ่มเติม) หมวด กองทุนสิ่งแวดล้อม ในการจัดหารายได้เพิ่มเติมตามหลัก polluters pay principle เช่น หัก carbon tax เข้ากองทุนเพื่อให้มีรายได้ที่แน่นอน และเพียงพอต่อการส่งเสริมการลดก๊าซเรือนกระจก
- สนับสนุน ติดตาม และทวงถามงบประมาณผ่าน พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งในแผนยุทธศาสตร์ และกองทุนสิ่งแวดล้อม