



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การขับเคลื่อนการจัดทำงบประมาณสีเขียว
(Green Budgeting) ผ่านการจัดทำ
Green Budget Tagging

จัดทำโดย นายวุฒิพันธ์ ตันติวงศ์
รหัส 17002

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การขับเคลื่อนการจัดทำงบประมาณสีเขียว
(Green Budgeting) ผ่านการจัดทำ
Green Budget Tagging

จัดทำโดย นายวุฒิพันธ์ ตันติวงศ์
รหัส 17002

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ ดร.พลภัทร บุราคม)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตกิตติพงษ์ ณ ระนอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตสุพัตรา ศรีไมตรีพิทักษ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ระดับสากล และความมุ่งมั่นในการบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ (NDC 3.0) แต่ระบบการคลังในปัจจุบันยังขาดการบูรณาการประเด็นสิ่งแวดล้อมเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นระบบ และมักพึ่งพาการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในการเยียวยาแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่ปลายเหตุ เพื่อรับมือกับความท้าทายนี้ สำนักงบประมาณจึงจำเป็นต้องพลิกโฉมบทบาทจากการเป็นเพียง "ผู้จัดสรรเงิน" ไปสู่การเป็น "ผู้บริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงยุทธศาสตร์" โดยใช้แนวทางการจัดทำงบประมาณสีเขียว (Green Budgeting) เป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนประเทศสู่ความยั่งยืน

ข้อเสนอสำคัญที่จะสร้างประโยชน์โดยตรงต่อการปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณ คือ การนำระบบ “การจัดหมวดหมู่งบประมาณสีเขียว” (Green Budget Tagging: GBT) มาใช้เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางข้อมูล เครื่องมือนี้จะช่วยให้สำนักงบประมาณมีฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ในการประเมินและติดตามรายจ่าย ทั้งในส่วนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและรายจ่ายที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Brown Expenditures) ข้อมูลที่แม่นยำจะช่วยลดการลงทุนที่ซ้ำซ้อน และมอบเครื่องมือให้ฝ่ายบริหารสามารถวิเคราะห์เพื่อโยกย้ายงบประมาณ (Strategic Reallocation) ไปสู่โครงการที่สร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศได้อย่างตรงจุดและมีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์สูงสุด

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบงบประมาณให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง รายงานฉบับนี้ได้เสนอแนวทางการขับเคลื่อนผ่านแผนปฏิบัติการระยะ 5 ปี ภายใต้แนวคิด "เริ่มจากจุดที่ง่าย แล้วค่อยพัฒนา" โดยสำนักงบประมาณสามารถเริ่มต้นจากการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำคู่มืออนุกรมวิธาน (Taxonomy) ที่ชัดเจน และนำร่องประเมินโครงการร่วมกับ 3-4 กระทรวงหลักผ่านการเชื่อมโยงกับระบบ e-Budgeting เพื่อลดภาระงาน เป้าหมายสูงสุดของการขับเคลื่อนนี้ คือการยกระดับให้สำนักงบประมาณสามารถจัดทำและนำเสนอรายงานสถิติวงเงินงบประมาณสีเขียว (Green Budget Statement) ที่มีมาตรฐาน ความโปร่งใสดังกล่าวจะเป็นเกราะป้องกันการกล่าวอ้างความยั่งยืนเกินจริง (Greenwashing) ช่วยเปิดประตูให้ประเทศสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อภูมิอากาศ (Climate Finance) และเป็นฟันเฟืองสำคัญที่จะสนับสนุนให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเป็นสมาชิก OECD ได้อย่างสมบูรณ์แบบ

ผลผลิตที่เป็นรูปธรรมจากการผลักดันข้อเสนอในรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (IS) ฉบับนี้คือการเปลี่ยนผ่านและยกระดับระบบงบประมาณแผ่นดินให้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลาง (Environmental-Oriented) อย่างเต็มรูปแบบ การมีเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนจะส่งเสริมให้เกิดผลประโยชน์ร่วม (Co-benefits) ที่ทุกเม็ดเงินของการลงทุนภาครัฐสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจไปพร้อมกับการลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) และสร้างภูมิคุ้มกันให้ประเทศเติบโตได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนในระยะยาว

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่อง การขับเคลื่อนการจัดทำงบประมาณสีเขียว (Green Budgeting) ผ่านการจัดทำ Green Budget Tagging สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาจาก ศ.ดร.พลภัทร บุราคม อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะ แนวคิด ตลอดจนชี้แนะแนวทางการศึกษาและแก้ไขรายงานจนเสร็จสมบูรณ์ รวมทั้ง ออท.กิตติพงษ์ ณ ระนอง และ ออท.สุพัตรา ศรีไมตรีพิทักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่กรุณาให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาปรับปรุงตามคำแนะนำ ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูง ขอบพระคุณท่านวิทยากรในหลักสูตรทุกท่าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสถาบันการต่างประเทศ เทเวศน์วิโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้ทุ่มเททั้งความรู้ ความสนใจ และเวลา ซึ่งทำให้การอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569 สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

กราบขอบพระคุณท่านผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ นายอนันต์ แก้วกำเนิด และท่านรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ นางสาวมัทนา เจริญศรี และนายวิศณุเวช เศวตนันท์ ที่ได้ให้การสนับสนุนให้ผู้เข้ารับการศึกษารับการอบรมในครั้งนี้ และขอขอบคุณเพื่อน ๆ และเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณทุกท่านที่สนับสนุนข้อมูลและให้กำลังใจตลอดมา จนรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ ผู้ศึกษาคาดหวังว่าจะนำผลการศึกษาในครั้งนี้ไปพัฒนาทั้งในระดับบุคคล และในระดับองค์กรเพื่อเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วุฒิพันธ์ ดันติวงศ์

กันยายน 2569

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญภาพ	ฌ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของการบูรณาการภาครัฐและบทบาทนำ ของสำนักงานงบประมาณในการขับเคลื่อน Green Budgeting	3
บทที่ 2 การวิเคราะห์และการศึกษาแนวทางการจัดหมวดหมู่งบประมาณ (Green Budget Tagging)	7
2.1 ความจำเป็นในการทำ Green Budget Tagging ในฐานะเครื่องมือสนับสนุน Green Budgeting	7
2.2 การศึกษาการทำ Green Budget Tagging ขององค์กรและประเทศต่าง ๆ	8
2.3 ตารางเปรียบเทียบการทำ Green Budget Tagging	10
2.4 การวิเคราะห์ Green Budget Tagging ใน 6 มิติด้านสิ่งแวดล้อม	11
2.5 ตัวอย่างโครงการของไทยที่สามารถจัดสรรงบประมาณตาม 6 มิติ	12
2.6 การวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสีย (Pros and Cons) หากมีการใช้ Green Budget Tagging ในระบบงบประมาณไทย	14
2.7 ขั้นตอนและกลไกหลักในการจัดทำ Green Budget Tagging ตามกรอบมาตรฐานของ OECD	15
2.8 บทสรุปและสังเคราะห์: ความจำเป็นและการปรับใช้ Green Budget Tagging ในบริบทประเทศไทย	17
บทที่ 3 ข้อเสนอในการจัดทำ Green Budget Tagging ของประเทศไทย	19
3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Proposals)	19
3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ (Implementation Proposals)	21
3.3 ขั้นตอนการปฏิบัติสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี	25
3.4 บทสรุปข้อเสนอ	28

บรรณานุกรม	30
ประวัติผู้เขียน	31

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 เส้นทาง 5 ปี: ปฏิวัติงบประมาณไทยสู่ความยั่งยืน
(Green Budgeting Roadmap)

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) และการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมถือเป็นภัยคุกคามและความท้าทายที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ประชาคมโลกกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน วิกฤตการณ์ดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ แต่ยังสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมหาศาล เพื่อรับมือกับความท้าทายนี้ ประชาคมโลกได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมายผ่านความตกลงปารีส (Paris Agreement) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งกระตุ้นให้รัฐบาลทั่วโลกต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การจัดทำงบประมาณ” ซึ่งถือเป็นกลไกและเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐให้เกิดผลสัมฤทธิ์ การใช้จ่ายของภาครัฐไม่เพียงแต่มีส่วนที่มีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ แต่ยังเป็นตัวกำหนดทิศทางเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ (Low-carbon transition)

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการบูรณาการประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีการกำหนด “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” ซึ่งยุทธศาสตร์ด้านที่ 5 มุ่งเน้นการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และถูกนำไปบูรณาการลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ตลอดจนแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2568 เห็นชอบเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ (Nationally Determined Contribution ฉบับที่ 3: NDC 3.0) ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีเป้าหมายที่ท้าทายในการจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิที่ 152 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า หรือคิดเป็นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 47 ภายในปี ค.ศ. 2035 (พ.ศ. 2578) เมื่อเทียบกับปีฐาน ค.ศ. 2019 เพื่อมุ่งสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี ค.ศ. 2050 (พ.ศ. 2593) และเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net-Zero) ภายในปี ค.ศ. 2050 เช่นกัน ประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งคาดว่าจะมีการบังคับใช้ในปี 2569 โดยจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับการดำเนินงานดังกล่าว

แม้ประเทศไทยจะมีเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ การแปลงนโยบายไปสู่การจัดสรรทรัพยากรทางการคลังยังคงมีช่องว่างที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐของไทยยังขาดการบูรณาการประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบทางการคลังอย่างเป็นระบบ ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศไทยยังขาดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ชัดเจนในการจำแนกและบ่งชี้ (Tagging) ว่างบประมาณใดส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ รวมทั้งยังมิได้มีการบูรณาการมิติด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้าไปในรายงานทางการคลัง หรือการจัดทำเอกสารงบประมาณสีเขียว (Green Budgeting) อย่างเป็นระบบ แม้ว่าในกระบวนการพิจารณาคำของงบประมาณ สำนักงบประมาณจะมีการพิจารณาถึงความพร้อมของการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ก็ตาม แต่ในภาพรวมระยะยาว ประเทศไทยยังไม่มีเมื่อนำผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Economic implications of climate change) เข้าไปบูรณาการในการประมาณการทางการคลังระยะยาว (Long-term fiscal projections) ส่วนการรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศสุดขั้ว ปัจจุบันยังคงพึ่งพาเครื่องมือทางการคลังในลักษณะการตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และกองทุนเงินทอนรองราชการเป็นหลัก

จากปัญหาและช่องว่างดังกล่าว การริเริ่มนำระบบ **การระบุหมวดหมู่งบประมาณสีเขียว (Green Budget Tagging)** มาใช้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง กระบวนการนี้เปรียบเสมือนการสร้าง “แผนที่” ในระบบงบประมาณแผ่นดินที่ช่วยให้เห็นความพยายามในการใช้จ่ายของภาครัฐเพื่อรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยหลักการสากล การทำ Tagging ที่ดีไม่ควรประเมินเฉพาะรายจ่ายที่เป็นบวก (Positive impact) แต่ควรครอบคลุมถึงรายจ่ายที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Negative/Brown impact) ด้วย เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นภาพรวมและสามารถบริหารจัดการข้อเสียเปรียบ (Trade-offs) ได้อย่างแท้จริง

ตัวอย่างในระดับสากล เช่น ประเทศฝรั่งเศส ได้มีการจัดทำ “รายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของงบประมาณแผ่นดิน” (Green Budget) โดยประเมินงบประมาณตามวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม 6 มิติ ได้แก่ การบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Mitigation), การปรับตัว (Adaptation), การจัดการทรัพยากรน้ำ, เศรษฐกิจหมุนเวียนและขยะ, การลดมลพิษ, และการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพ โดยใช้ระบบการให้คะแนนผลกระทบตั้งแต่ -1 (ส่งผลเสีย) ไปจนถึง +3 (ส่งผลดีอย่างมาก) โดยอาศัยการเปรียบเทียบกับสถานการณ์สมมติ (Counterfactual Scenario)

อย่างไรก็ตาม ทิศทางในปัจจุบันของ OECD และเวทีสากล กำลังผลักดันให้ก้าวข้ามจากการทำ Tagging 1.0 ที่เพียงแค่ตอบคำถามว่า “รัฐบาลใช้จ่ายเงินไปทำอะไร (Inputs)” ไปสู่แนวคิด

การเชื่อมโยงงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic mapping) การทำ Strategic mapping จะมุ่งเน้นไปที่การตอบคำถามว่า "มาตรการทางการคลังใดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบรรลุเป้าหมายด้านภูมิอากาศระดับชาติ และมาตรการเหล่านั้นสามารถส่งมอบผลลัพธ์/ผลกระทบ (Outcomes/Impacts) ตามที่ตั้งใจไว้ได้จริงหรือไม่" การยกระดับนี้จะเปลี่ยนผ่านจากการใช้ระบบ Tagging เพื่อความโปร่งใสและการรายงานผลเพียงอย่างเดียว ให้กลายเป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง และสนับสนุนการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร (Decision-making tool) เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและยั่งยืน

ในขณะที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในกระบวนการก้าวเข้าสู่การเป็นสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) การพัฒนาระบบธรรมาภิบาลทางการคลังให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีของสากลถือเป็นปัจจัยชี้ขาด ความร่วมมือระดับโลกเพื่อการจัดทำงบประมาณสีเขียว ระบุว่าการทำงานระบบการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์สภาพภูมิอากาศไม่ใช่หน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่เป็นภารกิจร่วมกันของทั้งรัฐบาล การดำเนินกระบวนการ Green Budget Tagging ที่มีมาตรฐาน อ้างอิงระเบียบวิธีที่ชัดเจน (เช่น OECD Rio Markers) จะสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ข้อมูลทางการคลังของประเทศไทย ช่วยลดปัญหาการกล่าวอ้างเกินจริง (Greenwashing) และยังเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญในการระดมทุนผ่านเครื่องมือทางการเงินใหม่ ๆ เช่น พันธบัตรสีเขียว (Green Bonds) ตลอดจนการเข้าถึงเงินทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของไทยที่คาดหวังให้มีการสนับสนุนจากต่างประเทศถึงร้อยละ 30 เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

1.2 ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของการบูรณาการภาครัฐและบทบาทของสำนักงานงบประมาณในการขับเคลื่อน Green Budgeting

การขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีอาจบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ด้วยการทำงานแบบแยกส่วน (Silos) หรืออาศัยเพียงความรับผิดชอบของกระทรวงที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมเพียงลำพัง ในมิติของการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (Public Financial Management) การแก้ไขปัญหาวิกฤตสภาพภูมิอากาศจำเป็นต้องอาศัย "ความร่วมมือขององคาพยพภาครัฐทั้งระบบ" ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้แทรกซึมอยู่ในทุกมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความร่วมมือดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการรักษาวินัยทางการคลังและสร้าง "ความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ (Value for Money)"

หากหน่วยงานภาครัฐขาดการบูรณาการเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับการจัดทำคำของบประมาณตั้งแต่ต้นทาง ย่อมก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการลงทุน และนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Inefficiency) ตัวอย่างเช่น การที่รัฐบาลอนุมัติงบประมาณเพื่อฟื้นฟู

ผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในขณะที่ยังคงจัดสรรงบประมาณอุดหนุนโครงการที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง ย่อมเป็นความขัดแย้งเชิงนโยบายที่สร้างภาระทางการคลังทวีคูณ ดังนั้น การนำแนวคิดการจัดทำงบประมาณสีเขียว (Green Budgeting) มาบังคับใช้ จึงเป็นกลไกบังคับให้ทุกส่วนราชการต้องทบทวนและออกแบบโครงการเพื่อส่งมอบ "ผลประโยชน์ร่วม (Co-benefits)" กล่าวคือทุกเม็ดเงินที่ลงทุนไปต้องสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจ ยกระดับคุณภาพชีวิต และลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้ในเวลาเดียวกัน

"สำนักงบประมาณ" ในฐานะหน่วยงานกลางผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและบริหารจัดการทรัพยากรทางการคลัง (Central budget authority) จึงต้องก้าวขึ้นมารับบทบาทเป็น "แกนกลาง" (Core driver) ในการนำทัพขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นี้ บทบาทของสำนักงบประมาณจะต้องถูกยกระดับจากการเป็นเพียง "ผู้จัดสรรเงิน" (Fund allocator) ไปสู่การเป็น "ผู้บริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงยุทธศาสตร์" (Strategic fiscal risk manager) การวิเคราะห์ความสำคัญสามารถแบ่งออกได้ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

1.2.1 การปรับเปลี่ยนบทบาทสู่การเป็นผู้บริหารความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal risk management)

ในอดีต การจัดทำงบประมาณมักมองประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงภารกิจของกระทรวงเฉพาะทาง แต่ภายใต้กระบวนการทัศน์ของ Green Budgeting สำนักงบประมาณต้องมองว่า "ความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศ คือ ความเสี่ยงทางการคลัง" กรณีศึกษาจากประเทศออสเตรเลียชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลประเมินความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศที่อาจสร้างภาระงบประมาณสูงถึง 8 พันล้านยูโรต่อปีในอนาคต ออสเตรเลียจึงมองว่างบประมาณสีเขียวไม่ใช่แค่เรื่องของภาพลักษณ์ แต่คือเครื่องมือบริหารความเสี่ยง โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มีผู้เชี่ยวชาญร่วมวิเคราะห์และให้คะแนนรายการงบประมาณ (Scorecard)

สำหรับประเทศไทย แม้สำนักงบประมาณจะให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม แต่การจัดสรรงบประมาณเพื่อรับมือภัยพิบัติในอนาคตยังอยู่ในรูปของงบสำรองจ่ายฉุกเฉิน ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ การนำ Strategic Mapping มาใช้ จะช่วยให้สำนักงบประมาณสามารถพยากรณ์และวางแผนงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเปลี่ยนผ่านจาก “การใช้จ่ายเพื่อฟื้นฟูเยียวยา” ไปสู่ “การลงทุนเพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน (Resilience)” ซึ่งจะช่วยลดภาระงบประมาณระยะยาวได้อย่างมหาศาล

1.2.2 การยกระดับประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากร (Allocative efficiency) และการลดความซ้ำซ้อน

การใช้ระบบ Tagging 2.0 (Mapping) จะมอบฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-based) ให้แก่สำนักงบประมาณ ในการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย (Trade-offs) ระหว่างนโยบายต่าง ๆ ใน

บางครั้งโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (เช่น การอุดหนุนสินค้าเกษตรหรือพลังงาน) อาจสร้างผลกระทบเชิงลบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Brown expenditures) ข้อมูลจากการติด Tag ที่แม่นยำจะช่วยให้สำนักงบประมาณและฝ่ายนโยบายสามารถปรับสมดุลระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การทบทวนรายจ่ายที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (Strategic reallocation)

ทั้งนี้ ประสบการณ์จากต่างประเทศชี้ว่า ข้อมูลการจัดทำงานงบประมาณสีเขียวจะมีอิทธิพลสูงสุดต่อการจัดสรรทรัพยากร หากดำเนินการวิเคราะห์ "ก่อน" หรือ "ระหว่าง" ขั้นตอนการเจรจาขอรับการจัดสรรงบประมาณ (Ex-ante) เพื่อใช้สนับสนุนการตัดสินใจ แทนที่จะเป็นเพียงรายงานสรุปย้อนหลัง (Ex-post) เมื่อการตัดสินใจงบประมาณเสร็จสิ้นไปแล้ว

1.2.3 กลยุทธ์ในการขับเคลื่อนและบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)

ความท้าทายสำคัญที่สำนักงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณต้องเผชิญ คือ ความไม่เชื่อมโยงกันระหว่างกระทรวง (Silos) ปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญขาดแนวทางและเครื่องมือที่ชัดเจน ตลอดจนภาระงานเอกสารที่เพิ่มขึ้น แม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลด้านนโยบายและเทคนิค แต่สำนักงบประมาณจำเป็นต้องเป็นผู้นำในการกำหนดมาตรฐาน รหัสการจัดหมวดหมู่ (Taxonomy) และบริหารจัดการระบบ กลยุทธ์สำคัญสำหรับสำนักงบประมาณในการริเริ่มระบบคือ "การเริ่มจากจุดที่ง่ายแล้วค่อยพัฒนา" (Start simple and evolve หรือ Start small and smart)

การลดการใช้ดุลยพินิจและเพิ่มความแม่นยำ: สำนักงบประมาณควรพัฒนารูปแบบการจัดหมวดหมู่ที่มีรายละเอียดชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณสามารถเลือกใช้ได้ตามบริบทจริง ลดปัญหาการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคลที่นำไปสู่การฟอกเขียว (Greenwashing)

การพัฒนาศักยภาพ (Capacity Building): สำนักงบประมาณต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง สนับสนุนการฝึกอบรมร่วมกับผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ (เช่น OECD หรือ GIZ ที่ได้เริ่มดำเนินการไปบ้างแล้ว) เพื่อสร้างความตระหนักรู้และองค์ความรู้ให้แก่หน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้แน่ใจว่าบุคลากรระดับปฏิบัติการจะมีความเข้าใจในตัวชี้วัด (Performance Indicators) ที่ตอบสนองต่อผลกระทบจริง

1.2.4 การเชื่อมโยงเพื่อเปิดประตูสู่แหล่งทุนและยกระดับมาตรฐานประเทศ

ข้อมูลจากระบบ Green Budget Tagging ที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้จากสถาบันอิสระ จะเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อภูมิอากาศ (Climate Finance) ปัจจุบัน ประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี สูงถึงกว่า 38,668 ล้านบาท ตลอดจนมีกลไกกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ไปแล้วกว่า 16,418 ล้านบาท หากสำนักงบประมาณสามารถพัฒนา

ระบบ Tagging และ Strategic Mapping ที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล จะยังเป็นการตอกย้ำความเชื่อมั่นต่อนักลงทุนและองค์กรระหว่างประเทศ และเป็นกุญแจสำคัญในการผลักดันให้ประเทศไทยผ่านเกณฑ์และเข้าเป็นสมาชิก OECD ได้สำเร็จ อันจะนำมาซึ่งความสามารถในการแข่งขันและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาว

บทที่ 2

การวิเคราะห์และการศึกษาแนวทางการจัดหมวดหมู่งบประมาณ (Green Budget Tagging)

จากบทที่ 1 ได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่ภาครัฐต้องปรับกระบวนการทัศน์การบริหารการเงินการคลังสาธารณะสู่การจัดทำงบประมาณสีเขียว (Green Budgeting) เพื่อเป็นกลไกหลักในการบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนและยุทธศาสตร์ชาติ อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนนโยบายระดับมหภาคไปสู่การจตุรยุทธการที่เกิดผลสัมฤทธิ์จริงนั้น ไม่อาจอาศัยเพียงเจตนารมณ์ทางการเมืองได้ แต่จำเป็นต้องมี "สถาปัตยกรรมทางข้อมูลและเครื่องมือเชิงปฏิบัติการ" ที่มีความแม่นยำทางวิชาการ ด้วยเหตุนี้ การจัดหมวดหมู่งบประมาณรายจ่ายด้านสิ่งแวดล้อม หรือ "Green Budget Tagging" จึงถูกนำมาใช้ในฐานะเครื่องมือชี้วัดและบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Mapping) ที่สำคัญที่สุด เพื่อเชื่อมโยงและแปลงแนวคิด Green Budgeting ให้สามารถดำเนินการ ตรวจสอบ และวัดผลได้จริงในระบบงบประมาณแผ่นดิน

2.1 ความจำเป็นในการทำ Green Budget Tagging ในฐานะเครื่องมือสนับสนุน Green Budgeting

การจัดทำ Green Budgeting ไม่อาจประสบความสำเร็จหรือสะท้อนประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ได้ หากปราศจากเครื่องมือในการติดตาม จำแนก และประเมินผล ระบบ Green Budget Tagging จึงเข้ามาทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางข้อมูล (Data Infrastructure) ที่ทำหน้าที่เป็นกลไกชี้วัดความโปร่งใสและการรับผิดชอบ (Accountability) โดยตอบสนองความจำเป็นหลักใน 4 ประการ ดังนี้

- การระบุและติดตามเม็ดเงินงบประมาณเชิงประจักษ์ (Input Tracking) เป็นเครื่องมือขจัดความคลุมเครือของงบประมาณแฝงเร้น ช่วยให้รัฐบาลและสำนักงานงบประมาณสามารถติดตามได้ว่าเม็ดเงินทางการคลังจำนวนเท่าใดที่ถูกจัดสรรเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

- การประเมินความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alignment) ทำหน้าที่เป็นดัชนีชี้วัดความเชื่อมโยงของการใช้จ่ายระดับประเทศ ว่าสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเป้าหมาย NDC 3.0 หรือไม่

- การยกระดับความโปร่งใสและภาระรับผิดชอบ (Transparency & Accountability) การทำสัญลักษณ์และจำแนกข้อมูลที่ชัดเจน ช่วยให้สถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และภาคประชาชน มีฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือในการตรวจสอบทิศทางการใช้จ่ายของรัฐบาล ป้องกันความเสี่ยงจากการกล่าวอ้างความยั่งยืนเกินจริง (Greenwashing)

- การประเมินประสิทธิผลเชิงนโยบาย (Policy Evaluation): ข้อมูลที่ได้จากระบบ Tagging ถือเป็นจุดเริ่มต้นและฐานข้อมูลพื้นฐานสำคัญ (Baseline data) ที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ความคุ้มค่า และการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Outcomes/Impacts) ของโครงการสาธารณะในระยะยาว

2.2 การศึกษาการทำ Green Budget Tagging ขององค์กรและประเทศต่าง ๆ

การศึกษาแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ให้สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) จำเป็นต้องถอดบทเรียนจากระเบียบวิธีวิจัย และแนวปฏิบัติระดับสากล ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาเครื่องมือขององค์กรและประเทศต่าง ๆ ได้ดังนี้

2.2.1 ระบบตัวชี้วัด OECD Rio Marker (OECD Rio Markers System)

เป็นมาตรฐานสากลที่พัฒนาโดย (OECD Development Assistance Committee: OECD DAC) สำหรับจำแนกและติดตามงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถือเป็นรากฐานสำคัญของการจัดทำ Green Budget Tagging ทั่วโลก โดยใช้กลไก "การให้คะแนนตามวัตถุประสงค์ของโครงการ" เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคล โดยแบ่งเกณฑ์ออกเป็น

คะแนน 0 (Not Targeted): รายจ่ายหรือโครงการใด ๆ ที่ไม่มีวัตถุประสงค์หรือความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม งบประมาณกลุ่มนี้จะถูกจัดอยู่ในหมวดหมู่ปกติ (Conventional Expenditures)

คะแนน 1 (Significant Objective): โครงการที่มีวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเป้าหมายรอง (Secondary Objective) กล่าวคือ ตัวโครงการอาจมีวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน หรือยกระดับคุณภาพชีวิต แต่มีการออกแบบกิจกรรมที่คำนึงถึงผลกระทบเชิงบวกต่อสิ่งแวดล้อมร่วมด้วย

คะแนน 2 (Principal Objective): โครงการที่มีวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเป้าหมายหลัก (Primary/Core Objective) ซึ่งหากปราศจากวัตถุประสงค์นี้แล้ว ตัวโครงการ

จะไม่สามารถอนุมัติให้ดำเนินงานได้ เช่น โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน หรือโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

การประยุกต์ใช้ระบบ Rio Markers ในระดับประเทศ จะช่วยให้สำนักงานงบประมาณสามารถคัดกรองคำขอของงบประมาณจากหน่วยรับงบประมาณได้อย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งสามารถนำคะแนนดังกล่าวมาสังเคราะห์เป็นรายงานสถิติวงเงินงบประมาณสีเขียวประจำปี (Green Budget Statement) เพื่อแสดงต่อรัฐสภาได้อย่างโปร่งใส

2.2.2 กรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศส (Comprehensive Approach & Brown Budgeting)

ฝรั่งเศสเป็นต้นแบบการจัดทำงบประมาณสีเขียวที่ก้าวหน้าที่สุดแห่งหนึ่ง โดยประยุกต์ใช้การประเมินงบประมาณแผ่นดิน "ทุกรายการ" แบบครอบคลุม 6 มิติด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Mitigation), การปรับตัว (Adaptation), การจัดการทรัพยากรน้ำ, เศรษฐกิจหมุนเวียนและขยะ, การลดมลพิษ, และการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพ

จุดเด่นทางวิชาการคือ การจำแนกผลกระทบออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ งบประมาณที่เป็นมิตร (Green) งบประมาณที่เป็นกลาง (Neutral) และงบประมาณที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Brown Budget) ฝรั่งเศสใช้ระบบการให้คะแนนผลกระทบตั้งแต่วาระระดับ -1 (ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ), 0 (เป็นกลางต่อสิ่งแวดล้อม), ไปจนถึงระดับ +1 ถึง +3 (ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับต่าง ๆ) โดยอาศัยการประเมินเทียบเคียงกับสถานการณ์สมมติ (Counterfactual Scenario) ว่าหากไม่มีการดำเนินมาตรการดังกล่าว สภาพแวดล้อมจะเป็นอย่างไร วิธีการนี้ทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสสามารถระบุ "จุดรั่วไหลทางการคลัง" ที่ไปสนับสนุนกิจกรรมทำลายสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่การปฏิรูปโครงสร้างภาษีและการจัดสรรงบประมาณใหม่ (Strategic Budgetary Reallocation) ได้อย่างแท้จริง

2.2.3 สหภาพยุโรป (EU)

ให้ความสำคัญกับโครงสร้างเชิงสถาบัน โดยกำหนดกรอบอ้างอิงที่ชัดเจน ปัจจัยความสำเร็จเกิดจากการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ที่มีประสิทธิภาพ และกลไกการตั้งคณะทำงานข้ามกระทรวงเพื่อวิเคราะห์งบประมาณแบบบูรณาการ

2.2.4 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย (เช่น อินโดนีเซีย และ ฟิลิปปินส์)

มีบริบทการใช้ระบบ Tagging ที่สอดคล้องกับสภาพภูมิศาสตร์ โดยเน้นการติดตามงบประมาณด้าน "การปรับตัว (Adaptation)" ต่อสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะในภาคการเกษตร การบริหารจัดการภัยพิบัติ และความมั่นคงทางอาหาร ผ่านแพลตฟอร์มการรายงานผลดิจิทัล

ประเทศอินโดนีเซียริเริ่มระบบ Climate Budget Tagging (CBT) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 โดยมุ่งเน้นที่มีมาตรการบรรเทา (Mitigation) เป็นหลักก่อนจะขยายขอบเขต ความสำเร็จของอินโดนีเซียอยู่ที่การบูรณาการระบบ Tagging เข้ากับระบบข้อมูลแผนงานและการจัดทำงบประมาณระดับชาติแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกว่า "KRISNA" ทำให้กระทรวงต่าง ๆ ไม่ต้องกรอกเอกสารซ้ำซ้อน อย่างไรก็ตาม ข้อควรระวังที่อินโดนีเซียค้นพบคือ ความยากลำบากในการขยายผลระบบนี้ลงสู่ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Sub-national level)" ซึ่งขาดความพร้อมด้านบุคลากรและเทคโนโลยี ประเทศไทยจึงสามารถเรียนรู้ว่าการเริ่มต้นควรเน้นที่กระทรวงหลักในส่วนกลาง (Central Government) ก่อนกระจายอำนาจ

2.3 ตารางเปรียบเทียบการทำ Green Budget Tagging

ปัจจุบัน ประเทศไทยยังขาดหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ชัดเจนในการนำระบบการจัดหมวดหมู่งบประมาณสีเขียว (Green Budget Tagging) มาประยุกต์ใช้อย่างเป็นระบบในกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาและถอดบทเรียนจากแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ระดับสากล โดยตารางเปรียบเทียบด้านล่างนี้ได้รวบรวมกลไกการทำงานขององค์กรและประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาจุดเด่นและจุดด้อยของแต่ละรูปแบบ ซึ่งการเปรียบเทียบดังกล่าวจะเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สำคัญในการพิจารณาคัดเลือกและนำจุดแข็งของแต่ละแนวทางมาปรับประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับโครงสร้างและบริบททางการคลังของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

องค์กร / ประเทศ	รายละเอียดการประเมินและบทเรียนที่ได้รับ
1. OECD DAC (Rio Markers)	- กรอบแนวคิด: เป็นบรรทัดฐานสากลในการจำแนกงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อม - กลไกการประเมิน: ประเมินตามวัตถุประสงค์ แบ่งเป็น 3 ระดับ (0 = ไม่เกี่ยวข้อง, 1 = เป้าหมายรอง, 2 = เป้าหมายหลัก) - ผลลัพธ์: สามารถนำไปจัดทำรายงานสถิติงบประมาณสีเขียว (Green budget statement) เสนอต่อรัฐสภาได้ - บทเรียนสำหรับไทย: การมีเกณฑ์ที่ตายตัวจะช่วยลดปัญหาการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ
2. ประเทศฝรั่งเศส (France)	- กรอบแนวคิด: ประเมินครอบคลุมงบประมาณทุกรายการใน 6 มิติ และริเริ่มประเมินงบประมาณเชิงลบ (Brown budget)

องค์กร / ประเทศ	รายละเอียดการประเมินและบทเรียนที่ได้รับ
	- กลไกการประเมิน: เทียบสถานการณ์สมมติ ให้คะแนน -1 ถึง +3 (แบ่งเป็นกลุ่มเป็นมิตร, เป็นกลาง, และส่งผลเสีย) - ผลลัพธ์: ชี้เป้าจุดรั่วไหลทางการคลัง นำไปสู่การโยกย้ายงบประมาณ (Strategic reallocation) ได้จริง - บทเรียนสำหรับไทย: การกล้าประเมินรายจ่ายเชิงลบ เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้เห็นผลกระทบทางการคลังที่แท้จริง
3. สหภาพยุโรป (EU)	- กรอบแนวคิด: บูรณาการระดับภูมิภาค ให้นโยบายการคลังและสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกัน - กลไกการประเมิน: ใช้คณะทำงานข้ามกระทรวง ร่วมกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ขั้นสูง - ผลลัพธ์: นโยบายของรัฐสมาชิกเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีมาตรฐานร่วมบทเรียนสำหรับไทย: ปัจจัยความสำเร็จคือระบบ IT ที่ทรงประสิทธิภาพและการทำงานข้ามกระทรวง (Cross-ministerial)
4. อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์	- กรอบแนวคิด: ปรับตัวตามภูมิศาสตร์ โดยเน้นมิติ "การปรับตัว (Adaptation)" เช่น ภาคเกษตร และภัยพิบัติ - กลไกการประเมิน: บูรณาการระบบ Tagging เข้ากับแพลตฟอร์ม e-Budgeting ระดับชาติ (เช่น ระบบ KRISNA) - ผลลัพธ์: ลดภาระการทำเอกสารซ้ำซ้อนของกระทรวงต่าง ๆ ค้นหาการกระจายงบประมาณลงรายพื้นที่ได้ง่าย - บทเรียนสำหรับไทย: การขยายผลสู่ท้องถิ่นทำได้ยากเพราะขาดความพร้อมไทยจึงควรเริ่มดำเนินการจากราชการส่วนกลางก่อน

2.4 การวิเคราะห์ Green Budget Tagging ใน 6 มิติด้านสิ่งแวดล้อม

เพื่อให้การจัดกลุ่มงบประมาณสีเขียวของประเทศไทยมีความครอบคลุม และตอบสนองต่อความท้าทายในปัจจุบัน การวิเคราะห์และจัดกลุ่มโครงสร้างงบประมาณสีเขียว จึงถูกแบ่งออกเป็น 6 มิติหลัก ดังนี้

มิติที่ 1 การบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Mitigation) คือ โครงการที่มีมาตรการมุ่งลด ป้องกัน หรือกักเก็บการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas: GHG)

เพื่อบรรเทาความรุนแรงของภาวะโลกร้อน รวมถึงการส่งเสริมพลังงานสะอาดและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

มิติที่ 2 การปรับตัว (Adaptation) คือ โครงการที่ลงทุนเพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกัน (Resilience) เสริมสร้างความสามารถในการรับมือ ลดความเปราะบาง และเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนและโครงสร้างพื้นฐานในการรับมือกับความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

มิติที่ 3 การจัดการทรัพยากรน้ำ (Water Resource Management) คือ โครงการที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน การอนุรักษ์แหล่งน้ำต้นทุน การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการป้องกันปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง

มิติที่ 4 เศรษฐกิจหมุนเวียนและขยะ (Circular Economy & Waste) คือ โครงการที่ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าสูงสุด การลดปริมาณขยะตั้งแต่ต้นทาง (Reduce) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse/Recycle) และการเปลี่ยนของเสียให้เป็นพลังงาน

มิติที่ 5 การลดมลพิษ (Pollution Abatement) คือ โครงการที่ดำเนินการเพื่อควบคุม ตรวจสอบ และลดการปล่อยมลพิษทางอากาศ (เช่น PM 2.5) มลพิษทางน้ำ มลพิษทางดิน และการจัดการสารเคมีอันตรายเพื่อปกป้องสาธารณสุข

มิติที่ 6 การปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Protection) คือ โครงการที่มุ่งอนุรักษ์ พันธุ์ และปกป้องระบบนิเวศทั้งบนบกและทางทะเล รวมถึงการดูแลรักษาพันธุ์พืช สัตว์ป่า และแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ

2.5 ตัวอย่างโครงการของไทยที่สามารถจัดสรรงบประมาณตาม 6 มิติ

การแปลงกรอบแนวคิดทางทฤษฎีสู่การปฏิบัติ (Operationalization) ภายใต้บริบทของระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย สำนักงานงบประมาณสามารถประยุกต์ใช้หลักการพิจารณาวัตถุประสงค์หลักและรอง (อิงหลักการ Rio Markers) กับคำของบประมาณของหลากหลายกระทรวง (Cross-cutting issues) ดังตัวอย่างต่อไปนี้

มิติที่ 1 การบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Mitigation)

- โครงการส่งเสริมการใช้อยานยนต์ไฟฟ้า (EVs) และการปรับปรุงระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ (กระทรวงคมนาคม / กระทรวงอุตสาหกรรม)
- โครงการสนับสนุนการผลิตและการใช้พลังงานหมุนเวียนในระดับชุมชน (กระทรวงพลังงาน)

มิติที่ 2 การปรับตัว (Adaptation)

- โครงการส่งเสริมการเกษตรเท่าทันภูมิอากาศ (Climate-Smart Agriculture: CSA) เช่น การใช้เทคโนโลยีการทำนาแบบเปียกสลับแห้ง เพื่อรับมือกับสภาพอากาศที่ผันผวน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

- โครงการพัฒนาและยกระดับเกษตรกรรมยั่งยืน การส่งเสริมระบบเกษตรอัจฉริยะ (Climate-Smart Agriculture) เพื่อรับมือกับภาวะภัยแล้งและฝนทิ้งช่วง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

- โครงการพัฒนาระบบเฝ้าระวังและเตือนภัยโรคอุบัติใหม่ที่เชื่อมโยงกับสภาพภูมิอากาศ (กระทรวงสาธารณสุข)

มิติที่ 3 การจัดการทรัพยากรน้ำ (Water Resource Management)

- โครงการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำต้นทุน และการจัดทำระบบกระจายน้ำด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ / กระทรวงมหาดไทย)

- โครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม / องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)

มิติที่ 4 เศรษฐกิจหมุนเวียนและขยะ (Circular Economy & Waste)

- โครงการแปรรูปขยะมูลฝอยเป็นพลังงานไฟฟ้า (Waste to Energy) และการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ (กระทรวงมหาดไทย / กระทรวงอุตสาหกรรม)

- โครงการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมวัสดุชีวภาพ (Biomaterials) เพื่อทดแทนพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม)

มิติที่ 5 การลดมลพิษ (Pollution Abatement)

- โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะมาตรการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) และการควบคุมการปล่อยมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

- โครงการรณรงค์และส่งเสริมการลดการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพื่อลดการปนเปื้อนในดิน และน้ำ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

มิติที่ 6 การปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Protection)

- โครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนและหญ้าทะเลเพื่อเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

- โครงการอนุรักษ์ ป่า และบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ รวมถึงอุทยานแห่งชาติ และระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

- โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Eco-tourism) ที่เชื่อมโยงกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา / กระทรวงมหาดไทย)

2.6 การวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสีย (Pros and Cons) หากมีการใช้ Green Budget Tagging ในระบบงบประมาณไทย

การนำระบบ Green Budget Tagging มาบูรณาการเข้ากับกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทย ย่อมก่อให้เกิดทั้งประโยชน์เชิงยุทธศาสตร์ ขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญกับความท้าทายและข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ซึ่งสามารถวิเคราะห์รายละเอียดได้ดังนี้

2.6.1 ข้อดีและประโยชน์ที่จะได้รับ (Advantages)

- เพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Efficiency): ระบบ Tagging จะช่วยให้สำนักงานงบประมาณมีฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-based data) ที่ชี้ให้เห็นว่าเม็ดเงินงบประมาณแผ่นดินถูกกระจายไปสู่นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนเท่าใด ช่วยลดความซ้ำซ้อนของการลงทุนระหว่างหน่วยงาน และเอื้อให้สามารถโยกย้ายงบประมาณจากโครงการที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติไปสู่โครงการสร้างภูมิคุ้มกันที่มีความจำเป็นสูงกว่า

- ยกระดับความโปร่งใสและสร้างความน่าเชื่อถือในระดับสากล: ข้อมูลจากการติด Tag ที่มีความรัดกุมตามมาตรฐานสากล จะช่วยลดปัญหาการกล่าวอ้างความยั่งยืนเกินจริง (Greenwashing) สร้างความเชื่อมั่นให้แก่รัฐสภา ภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในการสนับสนุนให้ประเทศไทยผ่านเกณฑ์การประเมินเพื่อเข้าเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

- เปิดประตูสู่การระดมทุนผ่านเครื่องมือทางการเงินสีเขียว (Climate Finance Access): การมีระบบติดตามงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมที่โปร่งใส จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถออกพันธบัตรสีเขียว (Green Bonds) หรือเข้าถึงแหล่งเงินทุนสนับสนุนจากกองทุนภูมิอากาศระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ รองรับเป้าหมายการระดมทุนเพื่อบรรเทาและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- เปลี่ยนผ่านจากการตั้งรับสู่การบริหารความเสี่ยงเชิงรุก (Proactive Fiscal Risk Management): ช่วยให้ภาครัฐสามารถประมาณการภาระทางการคลังระยะยาวที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และเปลี่ยนรูปแบบการใช้จ่ายจากการเยียวยาปลายเหตุ ไปสู่การลงทุนเพื่อสร้างความยืดหยุ่นและภูมิคุ้มกัน (Resilience) ให้แก่โครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

2.6.2 ข้อเสีย ความท้าทาย และข้อจำกัดในทางปฏิบัติ (Disadvantages and Challenges)

- ภาระงานด้านเอกสารและต้นทุนในการบริหารจัดการที่เพิ่มขึ้น (Administrative Burden): หน่วยรับงบประมาณทั่วประเทศจะต้องแบกรับภาระในการจำแนก จัดหมวดหมู่ และรายงานข้อมูลโครงการตามเกณฑ์ Tagging ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจสร้างความยุ่งยากในช่วงเริ่มต้น หากบุคลากรยังขาดความเข้าใจที่ถ่องแท้

- ข้อจำกัดด้านความพร้อมของบุคลากรและองค์ความรู้เฉพาะทาง: การให้คะแนน หรือการติดแท็กงบประมาณในมิติด้านสิ่งแวดล้อมทั้ง 6 ด้าน จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความเข้าใจเชิงเทคนิค หากบุคลากรในหน่วยรับงบประมาณขาดความเชี่ยวชาญ อาจทำให้เกิด ความผิดพลาดในการรายงาน หรือเกิดการให้คะแนนที่ไม่สะท้อนความเป็นจริง

- ความเสี่ยงจากการใช้ดุลยพินิจและการแต่งตัวเลข (Subjectivity and Greenwashing Risk): หากปราศจากเกณฑ์การตรวจสอบที่เข้มงวด หน่วยงานปฏิบัติอาจพยายาม ปรับเปลี่ยนถ้อยคำในคำของบประมาณให้ดูมีความเป็น "สีเขียว" เพื่อให้ได้รับการอนุมัติง่ายขึ้น (Creative Accounting หรือ Greenwashing) แม้ว่าตัวโครงการจริงจะไม่ได้ส่งผลเชิงบวก ต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงก็ตาม

- แรงเสียดทานทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อน: การเปิดเผยข้อมูลผ่านระบบ Green Budget Tagging โดยเฉพาะการระบุรายจ่ายที่ส่งผลกระทบต่อเชิงลบ (Brown Expenditures) อาจกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์หรือภาคอุตสาหกรรมดั้งเดิมที่เคยได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ ซึ่งอาจนำไปสู่แรงเสียดทานทางการเมืองในการปรับลดงบประมาณดังกล่าว

2.7 ขั้นตอนและกลไกหลักในการจัดทำ Green Budget Tagging ตามกรอบมาตรฐานของ OECD

การขับเคลื่อนนโยบายการจัดทำงบประมาณสีเขียว (Green Budgeting) ให้มีความ น่าเชื่อถือในระดับสากลและเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัย กรอบอ้างอิงและระเบียบวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการพัฒนา (OECD) สำหรับประเทศไทยซึ่งกำลังอยู่ในห้วงเวลาสำคัญของการขับเคลื่อนเพื่อก้าว เข้าสู่การเป็นสมาชิกของ OECD การนำมาตรฐานสากลมาประยุกต์ใช้จึงไม่ใช่เพียงแค่การยกระดับ ทางเทคนิคเท่านั้น หากแต่เป็น "เงื่อนไขชี้ขาดเชิงยุทธศาสตร์" ที่จะสร้างความโปร่งใส ป้องกัน ข้อครหา เรื่องการกล่าวอ้างเกินจริงหรือการฟอกเขียว (Greenwashing) และสร้างความเชื่อมั่นสูงสุด ให้นักลงทุนและองค์กรระหว่างประเทศในการตรวจสอบกระแสเงินทุนภาครัฐ เพื่อให้การแปลง

นโยบายสืบทอดสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม OECD ได้สังเคราะห์ขั้นตอนการออกแบบและการจัดทำระบบ Green Budget Tagging (GBT) ออกเป็น 5 ขั้นตอนหลักที่ชัดเจน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงนโยบายระดับชาติ (Anchoring in Policy Priorities)

การพัฒนาระบบ GBT จะต้องไม่ถูกมองว่าเป็นเพียงภาระงานด้านเอกสารทางธุรการ หากแต่ต้องยึดโยงอย่างแนบแน่นกับทิศทางและเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศ เช่น เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon neutrality) และการลดก๊าซเรือนกระจกตามกรอบ NDC 3.0 สำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนิยามให้ชัดเจนว่าระบบ Tagging นี้ สร้างขึ้นเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ใด เพื่อให้ทุกเม็ดเงินงบประมาณมีเป้าหมายปลายทางที่สอดคล้องกับทิศทางของประเทศอย่างแท้จริง

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดขอบเขตของการประเมิน (Defining the Scope)

รัฐบาลจำเป็นต้องตัดสินใจอย่างรอบคอบว่าระบบ Tagging จะครอบคลุมงบประมาณในสัดส่วนใดของประเทศ ในระยะเริ่มต้นของการริเริ่ม OECD แนะนำให้ใช้วิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไป (Start Small and Smart) โดยอาจโฟกัสขอบเขตไปที่มิติการบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Mitigation) เป็นหลักก่อน เมื่อระบบโครงสร้างพื้นฐานและฐานข้อมูลมีความเสถียร จึงค่อยขยายขอบเขตครอบคลุมมิติอื่น เช่น ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการทรัพยากรน้ำ

ขั้นตอนที่ 3 การนิยามและกำหนดอนุกรมวิธานสิ่งแวดล้อม (Defining what counts as "Green" and "Brown")

การสร้างระบบการจำแนกประเภท (Taxonomy) ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันจะช่วยขจัดความคลุมเครือ และต้องครอบคลุมไม่เพียงแต่มิติเชิงบวกเท่านั้น แต่ต้องกล้าที่จะประเมินรายจ่ายที่ส่งผลกระทบเชิงลบ (Brown expenditures) ซึ่งแม้จะมีความอ่อนไหวสูง แต่ก็มีคามจำเป็นอย่างยิ่งในการระบุจุดรั่วไหลทางการคลัง เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปโครงสร้างและการจัดสรรงบประมาณใหม่

ขั้นตอนที่ 4 การออกแบบกระบวนการและเกณฑ์การประเมิน (Designing Assessment Procedures)

รัฐบาลต้องกำหนดระดับความละเอียด (Granularity) ในการพิจารณาค่าของงบประมาณ พร้อมทั้งมีกลไกบริหารจัดการกับโครงการที่มีวัตถุประสงค์ซ้อนทับกันหลายด้าน (Cross-cutting objectives) โดยอาศัยหลักการให้คะแนนที่เป็นระบบเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคล

ขั้นตอนที่ 5 การจัดตั้งกลไกการกำกับดูแลแบบบูรณาการ (Establishing Governance Arrangements)

เนื่องจากงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมมีความคาบเกี่ยวระหว่างหลายกระทรวง สำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางจึงต้องทำหน้าที่บูรณาการความร่วมมือ ร่วมกับหน่วยงานเทคนิค

ด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการ Tagging ให้แทรกซึมเข้าสู่วงจรการพิจารณางบประมาณอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

2.8 บทสรุปและสังเคราะห์: ความจำเป็นและการปรับใช้ Green Budget Tagging ในบริบทประเทศไทย

การขับเคลื่อนประเทศไทยก้าวไปสู่วision เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon neutrality) และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net-Zero) ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว ย่อมไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ด้วยเพียงเจตนารมณ์ทางการเมือง หากแต่ต้องอาศัยการปฏิรูปสถาปัตยกรรมทางการคลังสาธารณะครั้งใหญ่ โดยมี "การจัดทำงบประมาณสีเขียว" (Green Budgeting) เป็นกลไกขับเคลื่อนแกนกลาง การนำเครื่องมือการจำแนกและระบุหมวดหมู่งบประมาณ หรือ "Green Budget Tagging" (GBT) มาบูรณาการเข้าสู่วงจรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ จึงไม่ใช่เพียงทางเลือกเชิงนโยบาย หากแต่เป็น "ความจำเป็นขั้นวิกฤต" ที่จะช่วยสะพานเชื่อมระหว่างเป้าหมายมหภาคระดับสากลกับการจัดสรรทรัพยากรระดับจุลภาคให้สอดคล้องกันอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาผ่านเลนส์ของข้อได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์ การนำระบบ GBT มาปรับใช้ จะช่วยลดล็อกข้อจำกัดดั้งเดิมของระบบงบประมาณไทยที่มักประสบปัญหา “ความคลุมเครือของการจัดสรรงบประมาณ” โดยจะทำหน้าที่เสมือนเครื่องมือเอกซเรย์ที่มอบฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ให้แก่สำนักงบประมาณในการตรวจสอบสัดส่วนการใช้จ่าย ข้อมูลอันแม่นยำนี้จะเอื้อให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการปรับการจัดสรรทรัพยากร (Strategic reallocation) ตัดลดความซ้ำซ้อน และเปลี่ยนผ่านจากการใช้งบประมาณเพื่อเยียวยาภัยพิบัติที่ปลายเหตุ ไปสู่การลงทุนเชิงรุกเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันและความยืดหยุ่น (Resilience) ให้แก่โครงสร้างพื้นฐานของประเทศ นอกจากนี้ มาตรฐานการติดป้ายกำกับที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ ยังเป็นเกราะป้องกันปัญหาการกล่าวอ้างความยั่งยืนเกินจริง (Greenwashing) ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยยกระดับธรรมาภิบาลทางการคลังเพื่อรองรับการเข้าเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เท่านั้น แต่ยังเป็นใบเบิกทางสำคัญในการเปิดประตูสู่แหล่งเงินทุนทางเลือก เช่น การออกพันธบัตรสีเขียว (Green Bonds) และการเข้าถึงกองทุนภูมิอากาศระหว่างประเทศเพื่อขับเคลื่อนประเทศอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งของการปฏิบัติจริง ภาครัฐไทยจำเป็นต้องตระหนักถึงและเตรียมมาตรการรองรับต่อความท้าทายและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างอย่างรอบคอบ การนำระบบ GBT มาบังคับใช้ย่อมสร้างภาระงานด้านเอกสารและต้นทุนการบริหารจัดการ (Administrative burden) ให้แก่หน่วยรับงบประมาณทั่วประเทศ ประกอบกับข้อจำกัดด้านทุนมนุษย์และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของบุคลากรในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้ง 6 มิติ ซึ่งหากขาด

การพัฒนาขีดความสามารถ (Capacity building) อย่างต่อเนื่อง อาจนำไปสู่ความผิดพลาดในการรายงาน หรือความเสี่ยงจากการใช้ดุลยพินิจที่คลาดเคลื่อน ยิ่งไปกว่านั้น ความท้าทายที่หนักหน่วงที่สุดในบริบทการเมืองไทย คือ แรงเสียดทานจากผลประโยชน์ทับซ้อน (Political economy) อันเกิดจากการเปิดเผยข้อมูลรายจ่ายที่ส่งผลกระทบต่อเชิงลบ (Brown expenditures) ซึ่งจะกระทบต่อกลุ่มอุตสาหกรรมดั้งเดิมที่เคยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

ดังนั้น บทสรุปสำหรับการปรับใช้ Green Budget Tagging (GBT) ในประเทศไทย จึงต้องดำเนินไปภายใต้หลักการ "เริ่มจากจุดที่ง่ายแล้วค่อยพัฒนา" (Start simple and evolve) โดยสำนักงบประมาณต้องทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการบูรณาการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ กำหนดอนุกรมวิธาน (Taxonomy) ให้ชัดเจนเพื่อลดช่องโหว่ทางดุลยพินิจ และค่อย ๆ ยกระดับความเข้มข้นของการประเมินจากส่วนกลางสู่การกระจายตัวอย่างเป็นระบบ การผสมผสานพลังระหว่างความเด็ดขาดเชิงนโยบาย (Political Will) และความพร้อมทางสถาปัตยกรรมข้อมูล จะทำให้ Green Budget Tagging กลายเป็นกุญแจดอกสำคัญที่เปลี่ยนผ่านระบบการคลังของไทยให้เติบโตอย่างมั่นคง สมดุล และยั่งยืนในระยะยาว

บทที่ 3

ข้อเสนอในการจัดทำ Green Budget Tagging ของประเทศไทย

จากการวิเคราะห์ในบทที่ผ่านมา ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนและประโยชน์เชิงยุทธศาสตร์ของการนำระบบ Green Budget Tagging (GBT) มาใช้ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การแปลงแนวคิดเชิงทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติจริงในระบบบริหารราชการแผ่นดินนั้น จำเป็นต้องอาศัยการวางแผนอย่างรัดกุม เป็นขั้นเป็นตอน และสอดคล้องกับบริบทความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ ในฐานะที่สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลทรัพยากรทางการคลัง (Central budget authority) จึงขอเสนอแนวทางและแผนปฏิบัติการเชิงลึกในการจัดทำ Green Budget Tagging โดยแบ่งออกเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ และขั้นตอนการปฏิบัติงานเบื้องต้น ซึ่งมีเป้าหมายสูงสุดในการจัดทำ **รายงานสถิติวงเงินงบประมาณสีเขียว (Green Budget Statement)** ที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับระดับสากล เพื่อสนับสนุนการเข้าเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ของประเทศไทย

3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Proposals)

สำนักงานงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและบริหารจัดการทรัพยากรทางการคลังของประเทศ จำเป็นต้องยกระดับบทบาทจากการเป็นเพียง "ผู้จัดสรรเงิน" (Fund allocator) ไปสู่การเป็น "ผู้บริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงยุทธศาสตร์" (Strategic fiscal risk manager) การริเริ่มนวัตกรรมเชิงสถาบันอย่าง Green Budget Tagging (GBT) จะไม่สามารถเกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเต็มรูปแบบหากปราศจากเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) และทิศทางนโยบายที่ชัดเจนและครอบคลุม ดังนั้น จึงขอเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในมิติต่าง ๆ เพื่อเป็นรากฐานในการปฏิรูประบบงบประมาณ ดังต่อไปนี้

3.1.1 การยกระดับ "งบประมาณสีเขียว" เป็นเครื่องมือบริหารยุทธศาสตร์ชาติเชิงรุก

รัฐบาลและสำนักงานงบประมาณต้องประกาศนโยบายที่ชัดเจนในการบูรณาการเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี ค.ศ. 2050 และเป้าหมาย NDC 3.0 (ลดก๊าซเรือนกระจกร้อยละ 47 ภายในปี ค.ศ. 2035) เข้าสู่กระบวนการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม นโยบายนี้ต้องเปลี่ยนมุมมองของทุกส่วนราชการว่าการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เพียงภาระงานเอกสาร แต่คือการทำงานในรูปแบบ "ผลประโยชน์ร่วม

(Co-benefits)" กล่าวคือ ทุกเม็ดเงินที่ลงทุนไปต้องสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจ ยกระดับคุณภาพชีวิต และลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้ในเวลาเดียวกัน

3.1.2 การปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติงบประมาณ (Legal & Regulatory Framework Integration)

สำนักงานงบประมาณควรเสนอให้มีการปรับปรุงระเบียบและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเปรียบเสมือนกรอบเวลาและกำหนดการดำเนินงานที่ทุกหน่วยงานภาครัฐต้องยึดถือปฏิบัติในการเสนอคำขอของงบประมาณแต่ละรอบปี โดยกำหนดให้การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมผ่านระบบ Tagging เป็น "เงื่อนไขบังคับ" (Mandatory) ในการเสนอคำขอของงบประมาณ นโยบายนี้เป็นการเตรียมความพร้อมเชิงสถาบันเพื่อรองรับ (ร่าง) พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่คาดว่าจะบังคับใช้ในปี 2569 ซึ่งจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับการดำเนินงานดังกล่าว

3.1.3 การบริหารความเสี่ยงทางการคลังและการเปลี่ยนผ่านจากการตั้งรับสู่การป้องกัน (Proactive Fiscal Risk Management)

กำหนดนโยบายให้สำนักงานงบประมาณต้องนำผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Economic implications of climate change) เข้าไปบูรณาการในการประมาณการทางการคลังระยะยาว (Long-term fiscal projections) นโยบายนี้จะเปลี่ยนรูปแบบการใช้จ่ายจากการพึ่งพางบกลางเพื่อ "ฟื้นฟูเยียวยา" ภัยพิบัติที่ปลายเหตุ ไปสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อ "การลงทุนสร้างภูมิคุ้มกัน (Resilience)" ให้แก่โครงสร้างพื้นฐานของประเทศตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งจะช่วยลดภาระงบประมาณระยะยาวได้อย่างมหาศาล

3.1.4 นโยบายการทบทวนและโยกย้ายงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Reallocation Policy)

รัฐบาลต้องกล้าที่จะกำหนดนโยบายให้ระบบ GBT ครอบคลุมการประเมิน "รายจ่ายที่ส่งผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อม" (Brown Expenditures) นอกเหนือจากรายจ่ายเชิงบวก เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นภาพรวมและสามารถบริหารจัดการข้อเสียเปรียบ (Trade-offs) ได้อย่างแท้จริง โดยผลการประเมินดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เป็นแนวทางและกระบวนการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณ ในการวิเคราะห์ปรับลดความซ้ำซ้อนของการลงทุน และดำเนินการโยกย้ายงบประมาณ (Strategic reallocation) จากโครงการที่ขัดแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติไปสู่โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนกว่า

3.1.5 การใช้ข้อมูลเพื่อเปิดประตูสู่ "การเงินเพื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ" (Climate Finance Access)

กำหนดนโยบายให้ฐานข้อมูลที่ได้จากกระบวนการ Green Budget Tagging เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางข้อมูล เพื่อใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันทางนโยบายในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนระหว่างประเทศ ความโปร่งใสของข้อมูลจะช่วยให้รัฐบาลและกระทรวงการคลังสามารถออกพันธบัตรสีเขียว (Green Bonds) ตลอดจนช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการขอรับเงินทุนสนับสนุนให้เปล่าจากกองทุนภูมิอากาศระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยบรรลุยุทธศาสตร์ที่คาดหวังให้มีการสนับสนุนจากต่างประเทศถึงร้อยละ 30

3.1.6 การยกระดับกลไกความรับผิดชอบ (Accountability)

ถือเป็นหัวใจหลักของการบริหารจัดการทางการเงินการคลังสีเขียว โดยภาครัฐต้องกำหนดนโยบายความโปร่งใสแบบเปิดเผย (Open Data Policy) ผ่านการจัดทำและนำเสนอรายงานสถิติวงเงินงบประมาณสีเขียวประจำปี (Green Budget Statement) ต่อรัฐสภาและสาธารณชนอย่างเป็นทางการ การอิงตามระเบียบ วิธี และมาตรฐานที่เป็นเลิศ (เช่น หลักการ Rio Markers) จะทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบและเป็นเกราะป้องกันข้อครหาเรื่องการกล่าวอ้างความยั่งยืนเกินจริง (Greenwashing) เพื่อสร้างหลักประกันว่ารัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายทุกเม็ดเงินอย่างแท้จริง ซึ่งการมีระบบการรับผิดชอบที่โปร่งใสและเข้มแข็งนี้ จะเป็นรากฐานสำคัญและเป็น ปัจจัยเสริม ที่ช่วยสนับสนุนให้ประเทศไทยสามารถผ่านเกณฑ์การประเมินเพื่อเข้าเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้อย่างสมบูรณ์แบบ

3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ (Implementation Proposals)

เพื่อให้ข้อเสนอเชิงนโยบายระดับมหภาคสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์และสามารถนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินได้อย่างแท้จริง การขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) จำเป็นต้องได้รับการออกแบบอย่างรัดกุม เป็นระบบ และคำนึงถึงบริบทความพร้อมของระบบราชการ การปฏิรูปสถาปัตยกรรมทางการเงินในครั้งนี้ไม่อาจสำเร็จได้ด้วยการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) เพียงอย่างเดียว แต่ต้องเริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระดับจุลภาค "ภายใน" สำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานแกนกลาง ก่อนที่จะขยายผลเชิงโครงสร้างไปยังหน่วยรับงบประมาณอื่น ๆ ทั่วประเทศ โดยมีข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการที่สามารถนำไปดำเนินการได้จริงดังต่อไปนี้

3.2.1 การเตรียมความพร้อมทางสถาบันและการสร้างองค์ความรู้ภายในสำนักงานงบประมาณ (Institutional Readiness and Internal Capacity Building)

ความท้าทายขั้นวิกฤต (Critical Challenge) ของการจัดทำ Green Budget Tagging (GBT) คือ “ช่องว่างทางความเชี่ยวชาญทักษะการบูรณาการความรู้หลายสาขา (Interdisciplinary Skill Gap)” โดยธรรมชาติแล้ว เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณมีความเชี่ยวชาญระดับสูงด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน และระเบียบวินัยทางการคลัง แต่อาจขาดองค์ความรู้เชิงลึกในมิติด้านนิเวศวิทยา วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม และพลวัตของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้นสำนักงานงบประมาณ จึงต้องสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการภายในองค์กรเพื่อลดช่องว่างดังกล่าวผ่านกระบวนการที่เป็นรูปธรรม ดังนี้

1) การสร้างเครือข่ายพี่เลี้ยงทางวิชาการเชิงสถาบัน (Institutionalized Technical Mentorship): การเป็นพี่เลี้ยงต้องไม่ใช่เพียงการเชิญมาบรรยายเป็นครั้งคราว แต่ต้องยกระดับสู่การทำงานร่วมกันเชิงโครงสร้าง (Structural Collaboration) สำนักงานงบประมาณควรจัดทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) อย่างเป็นทางการร่วมกับหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักด้านการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมของประเทศ อาทิ กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม (CCE) และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เพื่อจัดตั้ง "คณะทำงานร่วมทางเทคนิคด้านงบประมาณสีเขียว" คณะทำงานชุดนี้จะมีลักษณะการทำงานแบบข้ามสายงาน (Cross-functional team) โดยให้ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาทำหน้าที่เป็น "พี่เลี้ยงเชิงเทคนิค" (Technical Mentor) คอยประกบและให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณอย่างใกล้ชิด

2) การพัฒนารอบการทำงานและคู่มืออนุกรมวิธานของประเทศไทย (Green Budget Taxonomy): กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จะต้องมาทำงานร่วมกับสำนักงานงบประมาณ เพื่อบูรณาการศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมและงบประมาณเข้าด้วยกัน ผลผลิตที่เป็นรูปธรรมในขั้นตอนนี้คือ การสร้าง "คู่มืออนุกรมวิธานงบประมาณสีเขียว (Taxonomy Manual)" ที่ปรับแก้ให้สอดคล้องกับบริบทของระบบบริหารราชการไทย คู่มือนี้ต้องระบุคำจำกัดความที่ชัดเจน ไร้ความคลุมเครือว่า "ลักษณะโครงการระดับใดเข้าข่ายที่ต้องติด Tag" โดยต้องมีการยกตัวอย่างโครงการจริงในอดีตมาเทียบเคียง (Benchmarking) เพื่อให้เห็นว่า โครงการใดจัดเป็นรายจ่ายเชิงบวก (Green) โครงการใดเป็นกลาง (Neutral) และโครงการใดเป็นรายจ่ายเชิงลบที่ทำลายสิ่งแวดล้อม (Brown Budget)

3) การจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshops) และเวทีแลกเปลี่ยนความรู้อย่างต่อเนื่อง: เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างถ่องแท้และความจำเป็นในการทำ Green Budget Tagging การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณจะต้องเปลี่ยนรูปแบบจากการบรรยาย (Lecture) ไปสู่การ

ฝึกปฏิบัติผ่านสถานการณ์จำลอง โดยนำแบบจำลองของงบประมาณจริงของหน่วยรับงบประมาณในปีที่ผ่านมา มาให้เจ้าหน้าที่ทดลองทำการประเมิน (Mock Assessment) และให้คะแนนตามเกณฑ์ Rio Markers นอกจากนี้ ควรมีการจัดอบรมเจาะลึกในประเด็นเฉพาะ (Specialized Training) ที่สอดคล้องกับแต่ละมิติด้านสิ่งแวดล้อม และจัดตั้งเวทีแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ (Knowledge Sharing Platform) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ร่วมกันถอดบทเรียนและกรณีศึกษา (Best Practices) จากการทำงานจริง การอบรมที่มุ่งเน้นการทำความเข้าใจอย่างต่อเนื่องนี้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถจับสังเกตและคัดกรอง "การฟอกเขียว (Greenwashing)" หรือความพยายามของหน่วยรับงบประมาณที่อาจปรับเปลี่ยนถ้อยคำในโครงการปกติให้ดูเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Creative Accounting) ได้อย่างแม่นยำ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างมาตรฐานการพิจารณาที่เป็นเอกภาพ (Standardized Assessment) และจัดการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคล (Subjectivity) ที่อาจทำให้ระบบสูญเสียความน่าเชื่อถือ

3.2.2 การบริหารการเปลี่ยนแปลงด้วยการกำหนดขอบเขตแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradual Change Management)

การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่มีความซับซ้อนสูง หากบังคับใช้แบบเปลี่ยนแปลงโดยทันทีมักก่อให้เกิดแรงต้านทาน (Resistance to Change) และความล้มเหลวในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ ตามแนวทางปฏิบัติที่ดีของ OECD ในช่วง 1-2 ปีแรกของการริเริ่มระบบ สำนักงานงบประมาณต้องหลีกเลี่ยงการบังคับใช้การ Tagging ให้ครบทั้ง 6 มิติด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันความสับสนและภาระงานด้านเอกสาร (Administrative Burden) จำนวนมาก ที่จะเพิ่มขึ้นต่อหน่วยรับงบประมาณ ดังนั้น การดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย:

- 1) การทำความตกลงร่วมกันเพื่อจำกัดขอบเขตเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Scope Agreement): สำนักงานงบประมาณร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรมีมติร่วมกันในการกำหนดขอบเขตการทำงานในระยะเริ่มต้น โดยอาจเลือกการประเมินนำร่องเพียง 2 มิติที่มีความสำคัญเร่งด่วนระดับวิกฤต และผูกพันกับข้อตกลงระหว่างประเทศอย่างแผน NDC 3.0 มากที่สุด ได้แก่ มิติการบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Mitigation) (เช่น โครงการพลังงานหมุนเวียน ยานยนต์ไฟฟ้า) และ มิติการปรับตัว (Climate Change Adaptation) (เช่น การจัดการภัยแล้ง อุทกภัย เกษตรเท่าทันภูมิอากาศ)

- 2) การจำกัดประเภทของงบประมาณที่เข้าข่ายการประเมิน (Expenditure Type Scoping): ในทางปฏิบัติ เพื่อลดปริมาณเอกสาร สำนักงานงบประมาณอาจกำหนดระเบียบให้เริ่มทำการ Tagging เฉพาะในหมวด "รายจ่ายลงทุน (Capital Expenditure)" ที่มีวงเงินเกินกว่า 10 ล้านบาทขึ้นไป เป็นต้น เนื่องจากรายจ่ายลงทุนในหมวดโครงสร้างพื้นฐานมักมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนรายจ่ายประจำ (Current Expenditure) เช่น เงินเดือน ค่าวัสดุสำนักงาน ให้ได้รับการยกเว้นในระยะแรก

3) กลไกการยกระดับความเข้มข้น (Gradual Scaling Mechanism): เมื่อผ่านช่วง 2 ปีแรก และพบว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ รวมถึงหน่วยรับงบประมาณมีความคุ้นเคยกับระบบฐานข้อมูลมีความเสถียร (Data Stability) และความคลาดเคลื่อนในการกรอกข้อมูลลดลง สำนักงานงบประมาณจึงค่อยประกาศขยายผล (Scale-up) ระเบียบการ Tagging ไปยังมิติที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่น การจัดการทรัพยากรน้ำ (Water Management) หรือเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) การขยายผลอย่างเป็นจังหวะก้าวนี้ จะช่วยให้ระบบบริหารราชการสามารถปรับตัวและรองรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างราบรื่น

3.2.3 การทดลองนำร่องและการส่งต่อความรู้เชิงระบบสู่หน่วยรับงบประมาณ (Pilot Testing)

เมื่อบุคลากรภายในสำนักงานงบประมาณมีความรู้ความเข้าใจที่ตกผลึกจนเกิดเป็น "ความเชี่ยวชาญระดับองค์กร" (Organizational Expertise) แล้ว สำนักงานงบประมาณจะต้องปรับกระบวนการทัศน์และเปลี่ยนบทบาทตนเองจาก "ผู้รับการถ่ายทอด" มาเป็น "พี่เลี้ยงหลัก" (Core Mentor) ให้แก่หน่วยรับงบประมาณในสังกัดกว่าหลายร้อยแห่งทั่วประเทศ การขยายผลสู่ระดับประเทศให้เป็นรูปธรรมจำเป็นต้องอาศัยกลไกดังนี้

1) การทดลองนำร่องแบบเจาะจงเป้าหมาย (Targeted Pilot Implementation): ก่อนการประกาศใช้ระเบียบกับทุกกระทรวง สำนักงานงบประมาณควรคัดเลือก "หน่วยงานนำร่อง (Pilot Agencies)" จำนวน 3-4 กระทรวง ที่มีภารกิจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจโดยตรง อาทิ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อให้หน่วยนำร่องจัดทำค่าของงบประมาณผ่านกระบวนการ Green Budget Tagging (GBT) เพื่อให้สำนักงานงบประมาณได้เห็นถึงปรับแก้จุดบกพร่องของคู่มืออนุกรมวิธาน ปัญหาในการตีความ และความยุ่งยากในมุมมองของผู้ปฏิบัติงานจริง เพื่อนำมาปรับปรุง (Fine-tune) ระเบียบและขั้นตอนให้มีความสมบูรณ์แบบและอุดช่องโหว่ก่อนการประกาศใช้จริงในระดับประเทศ

2) กลไกการถ่ายทอดความรู้แบบทวีคูณผ่านรูปแบบการพัฒนาวิทยากรแกนนำ (Train-the-Trainer: TOT Model): การให้สำนักงานงบประมาณอบรมหน่วยงานทั้งหมดด้วยตนเองย่อมไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน จึงควรพัฒนากระบวนการถ่ายทอดความรู้โดยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของกองนโยบายและแผนของแต่ละกระทรวงให้ทำหน้าที่เป็นวิทยากรแกนนำ (Master Trainers) เพื่อให้บุคคลเหล่านี้กลับไปทำหน้าที่ถ่ายทอดความรู้และกำกับดูแลการตั้งค่าของงบประมาณของกรมและกองต่าง ๆ ภายในกระทรวงของตนเอง การจัดแนวทางเช่นนี้จะทำให้เกิดการสื่อสารที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน (Alignment) ทั่วทั้งระบบราชการ

3) การพัฒนาระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานแบบดิจิทัล (Digital Operational Support System): เพื่อให้การส่งต่อความรู้และการปฏิบัติงานเกิดขึ้นได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานประมาณต้องจัดทำระบบสนับสนุนผู้ปฏิบัติงาน (Helpdesk Support) ให้คำปรึกษาด้านการจัดทำงบประมาณสีเขียว (Green Budgeting Hotline) การพัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ออนไลน์ (e-Learning) ที่หน่วยรับงบประมาณสามารถเข้ามาศึกษาตัวอย่างโครงการที่ทำ Tagging ได้ถูกต้อง และที่สำคัญที่สุดคือ การบูรณาการระบบ Tagging เข้าสู่ระบบการจัดทำงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (e-Budgeting System) ของสำนักงานประมาณ โดยออกแบบให้มีเมนูที่ใช้งานง่าย (User friendly) ในหน้าจอการบันทึกค่าของงบประมาณ การผสมรวมเครื่องมือเข้ากับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศนี้ จะช่วยลดภาระงานเอกสาร ลดความซ้ำซ้อน และเปลี่ยนกระบวนการ Tagging ให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบงานปกติได้

การดำเนินงานผ่านกลไกเชิงปฏิบัติทั้ง 3 ส่วนอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและสอดคล้องกันนี้จะส่งผลให้ฐานข้อมูลค่าของงบประมาณระดับชาติที่ถูกนำมาประมวลผล สังเคราะห์ และนำเสนอเป็น "รายงานสถิติวงเงินงบประมาณสีเขียว (Green Budget Statement)" มีความถูกต้อง แม่นยำ น่าเชื่อถือ ปราศจากการตกแต่งตัวเลข และมีมาตรฐานวิชาการในระดับที่สามารถนำไปใช้อ้างอิงในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งจะตอบโจทย์เป้าหมายการยกระดับธรรมาภิบาลทางการคลัง และสนับสนุนให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเป็นสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

3.3 ขั้นตอนการปฏิบัติสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เพื่อนำเสนอภาพรวมการทำงานอย่างเป็นระบบจนไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขั้นตอนสุดท้าย จึงขอเสนอแผนปฏิบัติการระยะ 5 ปีงบประมาณ โดยแบ่งแยกการทำงานของสำนักงานประมาณออกเป็นระยะต่าง ๆ ดังนี้

3.3.1 แผนการดำเนินการในระยะที่ 1 (ปีงบประมาณที่ 1) การวางรากฐานและสร้างองค์ความรู้ภายใน (Foundation & Internal Alignment)

กระบวนการภายในสำนักงานประมาณ

- แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อน Green Budgeting ภายในสำนักงานประมาณ
- เชิญกรรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม และผู้เชี่ยวชาญ จากองค์กรระหว่างประเทศ (เช่น GIZ หรือ OECD) มาเป็นที่ปรึกษา เพื่อยกระดับความรู้ของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณ
- ร่วมกันพัฒนาเกณฑ์การประเมิน (Taxonomy) และจำกัดขอบเขตการ Tagging ไว้เพียง 2 มิติหลัก (เช่น Mitigation และ Adaptation)

การทำงานประสานหน่วยรับงบประมาณ

จัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อสื่อสารวิสัยทัศน์และความจำเป็นของ Green Budgeting ให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของ

3.3.2 แผนการดำเนินการในระยะที่ 2 (ปีงบประมาณที่ 2) การทดลองนำร่อง (Pilot Implementation)

กระบวนการภายในสำนักงบประมาณ

- พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและปรับปรุงแพลตฟอร์ม e-Budgeting เพื่อสร้างฐานข้อมูลรองรับการทำ Tagging โดยอาจทดลองจัดทำจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีจริงย้อนหลัง 3 ปี
- จัดอบรมเจ้าหน้าที่กองจัดทำงบประมาณที่รับผิดชอบงบประมาณของแต่ละหน่วยรับงบประมาณอย่างต่อเนื่อง พร้อมทดลองจัดทำข้อมูลตามเกณฑ์การประเมิน (Taxonomy) และทดลองใช้ระบบ

การทำงานประสานหน่วยรับงบประมาณ

- คัดเลือก "กระทรวงหรือกรมนำร่อง" (Pilot Agencies) ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง (เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวงคมนาคม) มาทดลองทำ Green Budget Tagging ในคำของบประมาณจริง
- สำนักงบประมาณทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงอย่างใกล้ชิด (Hand-holding) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการให้คะแนน

กระบวนการจัดทำงบประมาณ

นำข้อมูลจากหน่วยงานนำร่องมาวิเคราะห์ (Ex-ante evaluation) และจัดทำรายงานผลการทดลองนำร่องภายใน (Internal Pilot Report) เพื่อประเมินปัญหาอุปสรรคและภาระงาน

3.3.3 แผนการดำเนินการในระยะที่ 3 (ปีงบประมาณที่ 3) การขยายผลและการเป็นพี่เลี้ยงเต็มรูปแบบ (Scale-up & Mentorship)

กระบวนการภายในสำนักงบประมาณ

- ถอดบทเรียนจากปีนำร่อง เพื่อปรับปรุงระบบ IT และคู่มือการประเมินให้มีความรัดกุมและใช้งานง่ายขึ้น
- เพิ่มมิติการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเป็น 3-4 มิติ

การทำงานประสานหน่วยรับงบประมาณ

- ขยายผลการบังคับใช้ระบบ Tagging ไปยังกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- สำนักงบประมาณจัดตั้ง Helpdesk เพื่อให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาการบันทึกข้อมูลแก่หน่วยรับงบประมาณทั่วประเทศ

กระบวนการจัดทำงบประมาณ

ข้อมูลจากการ Tagging เริ่มถูกนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-based) ในการพิจารณาจัดสรรและโยกย้ายงบประมาณ (Strategic Reallocation) โดยเริ่มพิจารณาตัดลดงบประมาณในโครงการที่ไม่สอดคล้องกับทิศทางความยั่งยืน

3.3.4 แผนการดำเนินการในระยะที่ 4 (ปีงบประมาณที่ 4) การวิเคราะห์เชิงลึกและการประเมินรายจ่ายเชิงลบ (Comprehensive Tagging & Brown Budgeting)

กระบวนการภายในสำนักงานงบประมาณ

- ขยายขอบเขตการ Tagging ให้ครอบคลุมทั้ง 6 มิติด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มรูปแบบ

- เริ่มการประเมิน "งบประมาณที่ส่งผลกระทบต่อเชิงลบ" (Brown Expenditures) อย่างจริงจัง เพื่อป้องกันหรือไม่สนับสนุนกิจกรรมที่ไม่พึงประสงค์

การทำงานประสานหน่วยรับงบประมาณ

บังคับใช้ระเบียบให้ทุกหน่วยรับงบประมาณต้องทำ Green Budget Tagging ครบทั้งกระบวนการ และต้องชี้แจงมาตรการบรรเทาผลกระทบสำหรับโครงการที่เข้าข่าย Brown Budget

กระบวนการจัดทำงบประมาณ

สำนักงานภูมิตำนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชื่อมโยงงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Mapping) เพื่อตอบคำถามว่ามาตรการทางการคลังใดส่งผลลัพธ์ (Outcomes/Impacts) ต่อเป้าหมายภูมิอากาศระดับชาติได้จริง

3.3.5 แผนการดำเนินการในระยะที่ 5 (ปีงบประมาณที่ 5) การนำเสนอ Green Budget Statement สู่อำนาจ (Official Publication & OECD Standard)

กระบวนการภายในสำนักงานงบประมาณ

- ประมวลผลและสังเคราะห์ข้อมูลค่าของงบประมาณที่ผ่านการ Tagging จากหน่วยรับงบประมาณทั่วประเทศ

- ตรวจสอบความถูกต้องทางสถิติและบูรณาการข้อมูลร่วมกับกระทรวงการคลังเพื่อประเมินความเสี่ยงทางการคลังระยะยาว (Long-term fiscal projections)

กระบวนการจัดทำงบประมาณและนำเสนอรายงาน (ขั้นตอนสุดท้าย)

- จัดทำร่าง รายงานสถิติเงินงบประมาณสีเขียวประจำปี (Green Budget Statement) ฉบับสมบูรณ์ ซึ่งสะท้อนทั้งสัดส่วนการใช้จ่ายเชิงบวก เชิงลบ และเป็นกลาง

- กำหนดให้เอกสาร Green Budget Statement เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ (รัฐสภา)

- เผยแพร่ Green Budget Statement อย่างเป็นทางการต่อสาธารณชนและประชาคมโลก

การเปิดเผยข้อมูลผ่านกระบวนการกลั่นกรองและทดสอบระบบมาอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตลอด 5 ปีนี้ จะเป็นบทพิสูจน์ถึงความโปร่งใสและภาระรับผิดชอบ (Accountability) ของรัฐบาลไทย รายงานฉบับนี้ี้จะมีความน่าเชื่อถือตามมาตรฐาน OECD Rio Markers ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะผลักดันให้ประเทศไทยผ่านเกณฑ์การประเมิน และก้าวเข้าสู่การเป็นสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้อย่างภาคภูมิและสมบูรณ์แบบ

3.4 บทสรุปข้อเสนอ

แผนการดำเนินการและขั้นตอนการปฏิบัติที่นำเสนอในรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) ฉบับนี้ เป็นข้อเสนอแนะเบื้องต้นของผู้จัดทำรายงานที่มุ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการนำระบบจัดหมวดหมู่งบประมาณ (Green Budget Tagging) มาปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรม กระบวนการดังกล่าวเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์สำคัญในการสังเคราะห์ข้อมูลทางการคลังเชิงประจักษ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งการจัดทำรายงานสถิติวงเงินงบประมาณสีเขียว (Green Budget Statement) ที่มีความโปร่งใสและมีมาตรฐานทางวิชาการเทียบเท่าระดับสากล

การจัดทำ Green Budget Statement อย่างเป็นทางการ จะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศไทยกับประชาคมโลก เพื่อชี้แจงให้เห็นถึงบริบทและความมุ่งมั่นของประเทศในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) อย่างจริงจัง ความโปร่งใสที่ตรวจสอบได้ตามมาตรฐานสากลนี้ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยยกระดับความน่าเชื่อถือและธรรมาภิบาลทางการคลังของรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะสนับสนุนให้ประเทศไทยผ่านเกณฑ์การประเมิน เพื่อเข้าเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ตลอดจนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการยกระดับขีดความสามารถทางการแข่งขันและการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อสภาพภูมิอากาศระหว่างประเทศในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม กรอบแผนการดำเนินการ 5 ปีงบประมาณที่นำเสนอนี้ เป็นเพียงแนวทางเบื้องต้น ซึ่งออกแบบมาเพื่อให้สอดคล้องกับวงจรการปรับตัวของระบบราชการ โดยในทางปฏิบัติแผนดังกล่าวสามารถปรับเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่นและกระชับขึ้นได้ตามความเหมาะสม หากภาครัฐมีเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ที่ชัดเจน ประกอบกับการบูรณาการความพร้อมด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติก็สามารถลดระยะเวลาให้สั้นลง

เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมได้รวดเร็วยิ่งขึ้น การเร่งรัดกระบวนการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ จะเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) และเติบโตอย่างยั่งยืนในเวทีโลกต่อไป



ภาพที่ 1 เส้นทาง 5 ปี: ปฏิวัติงบประมาณไทยสู่ความยั่งยืน (Green Budgeting Roadmap)

บรรณานุกรม

- กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม. สรุปสาระสำคัญเป้าหมายการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด ฉบับที่ 3 (NDC 3.0) ของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2568.
- กองทุนศาสตร์การงบประมาณ ส่วนยุทธศาสตร์การงบประมาณ 2, 3. ไบเสนองาน เรื่อง (ร่าง) คำตอบแบบสอบถามขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณสีเขียว (Green Budgeting). สำนักงบประมาณ, 2569.
- กองทุนศาสตร์การงบประมาณ ส่วนยุทธศาสตร์การงบประมาณ 4. สรุปข้อมูลประกอบการจัดทำบันทึกข้อตกลงเบื้องต้น Initial Memorandum (IM) ภายใต้คณะทำงานคณะกรรมการธิการเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านงบประมาณของ OECD (Committee of Senior Budget Officials). สำนักงบประมาณ, 2569.
- European Commission. Green Budgeting Practices in the EU: A First Review. Brussels: European Commission, 2021.
- Government of France. Report on the environmental impact of the state budget. Paris: Ministry of Economy, Finance and Industrial and Digital Sovereignty, 2024.
- International Monetary Fund. How to Make the Management of Public Finances Climate-Sensitive—"Green PFM". Washington, DC: IMF, 2022
- OECD. Green Budget Tagging: Introductory Guidance and Principles. Paris: OECD Publishing, 2021.
- OECD. Green Budgeting in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 2021.
- OECD. Concept note strengthening green budgeting in thailand technical support mission proposal [ออนไลน์]. ม.ป.ป. แหล่งที่มา: Proposal Green Budgeting - Thailand - Strategic Mapping.pdf.
- OECD. OECD Capital Market Review of Thailand 2025 (OECD Capital Market Series). Paris: OECD Publishing, 2025. <https://doi.org/10.1787/0a975590-en>.
- OECD. OECD Economic Surveys: Thailand 2025. Paris: OECD Publishing, 2025.
- World Bank. Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience. Washington, DC: World Bank, 2021.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายวุฒิพันธ์ ตันตวงค์

ประวัติการศึกษา

- วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (วิศวกรรมโยธา)
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต (วิศวกรรมโครงสร้าง)
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- M.A. In Economics มหาวิทยาลัย Vanderbilt สหรัฐอเมริกา
- M.S. In Economics มหาวิทยาลัย Florida State สหรัฐอเมริกา
- Ph.D. In Economics มหาวิทยาลัย Florida State
สหรัฐอเมริกา

ประวัติการทำงาน

- | | |
|-----------|--|
| พ.ศ. 2543 | วิศวกรโยธา 3 กรมประชาสัมพันธ์
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม |
| พ.ศ. 2544 | วิศวกรโยธา 4 กรมประชาสัมพันธ์
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม |
| พ.ศ. 2545 | นักพัฒนาสังคม 4 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ |
| พ.ศ. 2546 | นักวิชาการแรงงาน 5 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน |
| พ.ศ. 2551 | นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน |
| พ.ศ. 2554 | นักวิชาการแรงงานชำนาญการ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน |
| พ.ศ. 2555 | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ สำนักจัดทํางบประมาณด้าน
เศรษฐกิจ 4 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี |
| พ.ศ. 2556 | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ
สำนักจัดทํางบประมาณด้านเศรษฐกิจ 1 |
| พ.ศ. 2557 | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ สำนักประเมินผล 2 |
| พ.ศ. 2559 | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ กองนโยบายงบประมาณ |

พ.ศ. 2560	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ กองจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 2
พ.ศ. 2563	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ กองจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 2
พ.ศ. 2565	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ กองจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 4
พ.ศ. 2566	นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ ส่วนกลาง สำนักงานงบประมาณ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกอง กองจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 2 สำนักงานงบประมาณ