

สรุปผลการประชุมออนไลน์ประเด็น การตรวจสอบการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศ (Climate Action Audit)

โดย UNDP วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙

โดย ทีม SDGs

ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการประชุม

การประชุมดังกล่าวจัดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ แนวปฏิบัติที่ดี และทิศทางเชิงกลยุทธ์ด้านการตรวจสอบการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Action Audit) โดยมุ่งเน้นบทบาทขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (Supreme Audit Institutions: SAIs) ในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศของภาครัฐให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ อาทิ ความตกลงปารีส (Paris Agreement) และกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) โดยมีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมหลากหลาย เช่น UNDP, IDI, INTOSAI WGEA รวมถึง ผตภ ๑ ซึ่งเป็นผู้แทนจาก สตง. ไทย เข้าร่วมนำเสนอแนวคิด โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. Mr. Peter Welch – Lead Consultant, UNDP

หัวข้อ: Making a Difference – Good Practices in Climate Change Performance and Compliance Audit

UNDP ได้นำเสนอกรอบแนวคิดและแนวปฏิบัติที่ดีในการตรวจสอบด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเน้นว่า “การตรวจสอบด้านสภาพภูมิอากาศ” มิได้จำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระบวนการ (procedural compliance) หากแต่ต้องมุ่งประเมิน **ผลลัพธ์ (outcomes)** และ **ผลกระทบ (impacts)** ที่เกิดขึ้นจริงจากนโยบายและมาตรการของรัฐ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- การตรวจสอบด้านสภาพภูมิอากาศมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศต่างๆ ภายใต้ความตกลงปารีสและกรอบอนุสัญญา UNFCCC โดยเฉพาะการดำเนินการตาม Nationally Determined Contributions (NDCs) ซึ่งสะท้อนความมุ่งมั่นของแต่ละประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- **ประเด็นการเงินด้านสภาพภูมิอากาศ (Climate Finance)** ซึ่งมีความซับซ้อนและกระจายอยู่ทั้งในรูปแบบเงินทุนระหว่างประเทศ เช่น กองทุน Green Climate Fund และงบประมาณภายในประเทศ การตรวจสอบจึงควรครอบคลุมตั้งแต่การจัดสรรงบประมาณ การติดตามการใช้จ่าย ไปจนถึงการประเมินประสิทธิผลของมาตรการต่าง ๆ ว่าสามารถบรรลุเป้าหมายด้านการลดการปล่อยก๊าซหรือการเพิ่มความยืดหยุ่นของประเทศได้จริงหรือไม่

- ความเสี่ยงของ “goal displacement” ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐมุ่งเน้นเพียงการปฏิบัติตามขั้นตอนหรือการรายงานผลตามตัวชี้วัดเชิงกระบวนการ จนละเลยผลลัพธ์เชิงนโยบายที่แท้จริง โดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทสำคัญในการตั้งคำถามเชิงตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว
- ในด้านแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practices in Climate Auditing) ได้เสนอให้ สตง. ใช้แนวทางการตรวจสอบแบบทบทวนภาพรวมของนโยบายและมาตรการของภาครัฐ เพื่อระบุจุดแข็ง ช่องว่าง และลำดับความสำคัญของประเด็นตรวจสอบ และ whole-of-government เนื่องจากการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนและหลายกระทรวง ทั้งนี้ ควรพัฒนาศักยภาพของคณะผู้ตรวจสอบอย่างเป็นลำดับขั้น พร้อมทั้งสนับสนุนการใช้ดัชนีและเครื่องมือระดับสากล เช่น ND-GAIN Index และ Global Climate Risk Index รวมถึงการใช้หลักฐานต้นทุนต่ำแต่มีน้ำหนักเชิงประจักษ์สูง อาทิ ภาพถ่ายดาวเทียม เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อค้นพบจากการตรวจสอบ
- กรอบการตรวจสอบแบบก้าวหน้า (Progressive Frameworks) เสนอให้พัฒนาแนวทางการตรวจสอบด้านสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นลำดับขั้นตามประเภทภารกิจ ได้แก่
 - การตรวจสอบด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Climate Mitigation Audits) แบ่งเป็น ๕ ระยะ เริ่มตั้งแต่การประเมินโครงสร้างการกำกับดูแลและความพร้อมของกลไกนโยบาย ไปจนถึงการประเมินผลการลดการปล่อยก๊าซ ความคุ้มค่าเชิงเศรษฐศาสตร์ อุปสรรคในการดำเนินงาน และข้อจำเป็นในการปรับปรุงมาตรการ
 - การตรวจสอบด้านการปรับตัว (Climate Adaptation Audits) แบ่งเป็น ๓ ระยะ มุ่งตรวจสอบการประเมินความเสี่ยงและความเปราะบาง ความรวดเร็วและต้นทุนของการดำเนินมาตรการ รวมถึงการเรียนรู้จากกรณี “การปรับตัวที่ไม่เหมาะสม” (maladaptation) เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบเชิงลบในระยะยาว
 - การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎระเบียบ (Climate Compliance Audits) แบ่งเป็น ๕ ระยะ ครอบคลุมการพิจารณาความชัดเจนของกฎหมายและนโยบายรอง ระบบกำกับดูแลและการกำกับติดตาม ระดับการปฏิบัติตามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสิทธิผลของการบังคับใช้และมาตรการเชิงลงโทษ/แก้ไขเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามจริงอย่างต่อเนื่อง
- ความท้าทายในอนาคต โดยเฉพาะผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน (Energy transition) ต่อความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่ง สตง. ควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความเสี่ยงจากสินทรัพย์ค้างค่าค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานฟอสซิล และความสอดคล้องระหว่างนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศกับนโยบายการคลังของรัฐ

๒. Miss Archana Shirsat – INTOSAI Development Initiative

หัวข้อ: Climate Change Audit and Capacity Development

- IDI นำเสนอประเด็นการพัฒนาศักยภาพด้านการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน โดยชี้ให้เห็นว่าการตรวจสอบในประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่และมีความซับซ้อน จำเป็นต้องอาศัยการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพอย่างเป็นลำดับขั้น
- ตัวขับเคลื่อนสำคัญ ได้แก่ การลงทุนด้านวิชาชีพและระบบงาน การใช้แนวคิด whole-of-government และ foresight การใช้เทคโนโลยีและ AI การสร้างพันธมิตรหลายภาคส่วน และการทำให้มีความครอบคลุมเป็นกระแสหลัก ทั้งหมดมุ่งสู่ผลลัพธ์ด้านสภาพภูมิอากาศที่เป็นความรับผิดชอบร่วมกัน
- ปัจจุบัน IDI ริเริ่มโครงการ AASuRe – Audit & Assurance of Sustainability Reporting in the Public Sector เพื่อตอกย้ำทิศทางอนาคตของ สตง. ในการพัฒนารอบการตรวจสอบและให้ความเชื่อมั่นรายงานความยั่งยืนภาครัฐ ผ่านการออกแบบโครงการ การสร้างเครือข่ายผู้มีส่วนได้เสีย และการพัฒนารอบงานตรวจสอบ เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือ โปร่งใส และผลกระทบเชิงนโยบายของการรายงานความยั่งยืนในภาครัฐ

๓. Dr. Vivi Niemenmaa – Former Secretariat, INTOSAI WGEA

หัวข้อ: Climate Change Audit in INTOSAI WGEA

Dr. Vivi นำเสนอภาพรวมผลงานและพัฒนาการของ WGEA ในช่วงที่ผ่านมาภายใต้การนำของ สตง. ฟินแลนด์ โดยยกตัวอย่างโครงการตรวจสอบด้าน เช่น การประหยัดพลังงาน พลังงานหมุนเวียน ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มลพิษทางอากาศ Climate Finance (ปี ๒๐๒๒) การขนส่งที่ยั่งยืน (ปี ๒๐๒๒) ความเชื่อมโยงระหว่างสภาพภูมิอากาศและความหลากหลายทางชีวภาพ (ปี ๒๐๒๕) รวมถึงการพัฒนาเครื่องมือ Climate Scanner เพื่อช่วยให้ สตง. ประเมินความพร้อมและความก้าวหน้าของประเทศในภาพรวม

๔. ดร.สุทธิ สุนทรานุรักษ์ – สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไทย และ Secretariat of INTOSAI WGEA

หัวข้อ: WGEA Future Priorities and Portfolio Integration

ดร.สุทธิ ได้นำเสนอวิสัยทัศน์และทิศทางในอนาคตของ WGEA โดยเน้นแนวคิด “From Audits to Outcomes” ซึ่งมุ่งเปลี่ยนบทบาทของการตรวจสอบจากการรายงานข้อค้นพบไปสู่การสร้างผลลัพธ์เชิงนโยบาย และผลกระทบเชิงบวกต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม มีสาระสำคัญ ดังนี้

- โครงสร้างพอร์ตโฟลิโอของ WGEA ที่ประกอบด้วยเสาหลักด้านมลพิษ น้ำ สภาพภูมิอากาศ และทรัพยากรด้านการตรวจสอบ พร้อมทั้งการบูรณาการโครงการต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงกันมากขึ้น เพื่อลดภาระงานของ SAIs และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

- การใช้เครื่องมือดิจิทัลและเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบ เช่น การคัดกรองความเสี่ยง การวิเคราะห์เอกสาร และการแสดงผลข้อมูล รวมถึงการใช้แนวทาง sandbox และโครงการนำร่อง เพื่อทดสอบแนวคิดก่อนขยายผลในวงกว้าง
- ยืนยันบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไทยในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดเชิงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงในเวที WGEA และการสนับสนุนให้การตรวจสอบด้านสภาพภูมิอากาศสามารถสร้างผลลัพธ์ที่ตรวจสอบได้และมีหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับ

บทบาทของ สตง. ในการนำไปปรับใช้

๑. พัฒนารอบการตรวจสอบด้าน Climate Action Audit โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์และผลกระทบมากกว่าการตรวจสอบเชิงกระบวนการ
๒. บูรณาการการตรวจสอบแบบ Whole-of-Government ครอบคลุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน การคมนาคม ทรัพยากรธรรมชาติ การคลัง และการพัฒนาเศรษฐกิจ
๓. ประยุกต์ใช้เครื่องมือและดัชนีสากล เช่น Climate Scanner และดัชนีความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศ เพื่อพัฒนาเป็นเกณฑ์การตรวจสอบ
๔. เชื่อมโยงการตรวจสอบกับความยั่งยืนทางการคลัง โดยตรวจสอบความเสี่ยงจากการเปลี่ยนผ่านพลังงานและภาระงบประมาณในระยะยาว
๕. เสริมบทบาทนำในเวทีระหว่างประเทศ ในฐานะ Secretariat ของ INTOSAI WGEA ในการผลักดันแนวคิด “From Audits to Outcomes” สู่การปฏิบัติจริง

การประชุมครั้งนี้สะท้อนบทบาทสำคัญของ สตง. ในการใช้การตรวจสอบเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของภาครัฐให้เกิดความรับผิดชอบ โปร่งใส และบรรลุผลลัพธ์เชิงนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนของประเทศและประชาคมโลกในระยะยาว