

“การสร้างให้ดีกว่าเดิม”:  
การเปลี่ยนผ่านของภูมิภาคเอเชีย  
ตะวันออกเฉียงใต้สู่เศรษฐกิจสีเขียว  
ภายหลังโควิด-๑๙

การประเมินและข้อเสนอแนะสำหรับสมาชิกรัฐสภา

LAPHR ASEAN PARLIAMENTARIANS  
FOR HUMAN RIGHTS

Hanns  
Seidel  
Foundation



# บทสรุปผู้บริหาร

การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-๑๙ และการถดถอยทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลที่ตามมาได้เผยให้เห็นถึงความล้มเหลวและความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ด้านธุรกิจอยู่เหนือความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมมากยิ่งขึ้น และไม่ประสบผลสำเร็จในการปกป้องกลุ่มคนที่เปราะบางที่สุด

ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังนำมาตรการฟื้นฟูการถดถอยทางเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-๑๙ มาใช้ และดำเนินนโยบายเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ ตอนหนึ่งจึงเป็นโอกาสอันดีที่จะออกจากอดีตและมุ่งไปสู่การฟื้นฟูเศรษฐกิจที่เป็นธรรม ซึ่งจะปกป้องสิทธิมนุษยชนของทุกคน

การเปลี่ยนแนวทางไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามของ “การสร้างให้ดีกว่าเดิม” (building back better) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมที่พึ่งพาการใช้เชื้อเพลิงเป็นหลักไปสู่การการใช้พลังงานสะอาดและพลังงานหมุนเวียน ที่ก่อให้เกิดมลพิษได้น้อยกว่าหรือไม่เกิดมลพิษเลย และช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสาเหตุที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่เพียงแต่จะช่วยให้ภูมิภาคนี้รับรู้ผลกระทบของการถดถอยทางเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว แต่ยังสามารถหลีกเลี่ยงมันและฟื้นคืนสภาพได้เร็วขึ้นจากวิกฤตที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในอนาคต

ในฐานะที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหนึ่งในภูมิภาคที่เสี่ยงมากที่สุดในโลกจากการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศ ภูมิภาคนี้จะได้รับประโยชน์อย่างมากจากการนำการฟื้นฟูเศรษฐกิจสีเขียวมาใช้ ตามกรอบการฟื้นฟูที่ครอบคลุมของอาเซียน (ASEAN Comprehensive Recovery Framework) รัฐบาลต่างๆ ของภูมิภาคนี้ยอมรับว่า “การเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศแสดงถึงความเสี่ยงภัยพื้นฐานต่ออาเซียน” และยอมรับว่า “การกระทำที่จะลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศควรเกิดขึ้นทันที”<sup>๑</sup>

แผนฟื้นฟูสีเขียวจากวิกฤตโควิด-๑๙ ลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ มันยังช่วยหลีกเลี่ยงการตกลงของจีดีพีของอาเซียน ๒๕ เปอร์เซ็นต์; ช่วยบรรเทาวิกฤตหนี้สินของภูมิภาค; ช่วยสร้างงานในภาคการผลิตที่เป็นมิตรกับสภาพภูมิอากาศ; และแก้ปัญหาวิกฤตสิทธิมนุษยชนในวงกว้างซึ่งเกิดจากโควิด-๑๙ และการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศ

เพื่อช่วยให้สมาชิกรัฐสภาอาเซียนได้มีโอกาสนี้ไว้ กลุ่มสมาชิกรัฐสภาอาเซียนเพื่อสิทธิมนุษยชน (ASEAN Parliamentarians for Human Rights: APHR) ได้ประเมินมาตรการฟื้นฟูซึ่งเกิดขึ้นในอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และติมอร์ตะวันออก ในช่วงกุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงเมษายน ๒๕๖๔ การประเมินนี้จัดทำขึ้นเพื่อชี้ถึงวิธีปฏิบัติที่ดีที่สมาชิกรัฐสภาสามารถนำไปใช้ในประเทศของตนได้ เช่นเดียวกันกับอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สมาชิกรัฐสภาต้องเอาชนะเพื่อส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว

จากการประเมินนี้ APHR พบว่ามีเพียงแค่นโยบายสีเขียวขั้นต่ำที่สุดถูกนำมาปรับใช้ในฐานะแผนการฟื้นฟูจากโควิด-๑๙ ในระดับชาติ ยิ่งไปกว่านั้น มีเพียงมาตรการสร้างแรงจูงใจเพียงไม่กี่มาตรการที่ได้รับการอนุมัติแล้วถูกทำลายอย่างรุนแรงจากการนำมาตรการอื่นซึ่งมีส่วนให้เกิดภาวะโลกร้อนและสร้างอุปสรรคสำคัญต่อการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำมาใช้ในวงกว้าง และยังเป็นที่ยังชัดเจนว่า ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ขาดกลยุทธ์ที่เป็นเอกภาพในเรื่องการฟื้นฟูสีเขียวจากโควิด-๑๙

๑ ASEAN Secretariat. (Nov 2020). ASEAN Comprehensive Recovery Framework. 37<sup>th</sup> ASEAN Summit, Ha Noi, Viet Nam: ASEAN Secretariat, p 38.

## บรรดานโยบายเพียงไม่กี่นโยบายที่นำมาใช้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจสีเขียวคือ:

- การให้เงินอุดหนุนและลดภาษีสำหรับผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ในอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ รัฐบาลของประเทศเหล่านี้ออกมาตรการลดภาษีสำหรับอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการรายย่อยขนาดเล็กและขนาดกลางที่มีโครงการเกี่ยวกับพลังงานทดแทน;
- เพิ่มภาษีสำหรับผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น รัฐบาลสิงคโปร์ได้ประกาศว่าจะเพิ่มอัตราภาษีน้ำมันไปถึง ๑๕ เปอร์เซ็นต์ต่อลิตร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายระยะยาวเพื่อสนับสนุนการใช้รถยนต์พลังงานไฟฟ้า;
- การลงทุนในระบบโครงสร้างการคมนาคมสะอาด เช่น รัฐบาลของฟิลิปปินส์จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาทางเท้าให้สามารถเข้าถึงได้และปกป้องทางจักรยานภายใต้กฎหมายที่ชื่อว่าบันนิฮัน (Bayanihan to Recover as One Act Bayanihan to Recover as One Act) ซึ่งประกาศใช้ในเดือนกันยายน ๒๕๖๓;
- สร้างแรงจูงใจสำหรับการใช้รถยนต์ไฟฟ้า เช่น รัฐบาลสิงคโปร์ให้ส่วนลดภาษีสำหรับภาคทะเบียนและลดภาษีถนนสำหรับเจ้าของรถยนต์พลังงานไฟฟ้าในช่วงระหว่างการเกิดโรคระบาด;
- การลงทุนในโครงสร้างพลังงานสะอาด ดังที่จะเห็นได้ในอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งรัฐบาลมีมาตรการเร่งการผลิตพลังงานสะอาด ผ่านการสร้างแรงจูงใจให้ติดตั้งแผงพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา ติดไฟถนนประเภท LED และสายส่งไฟฟ้า;
- การให้เงินลงทุนสำหรับการพัฒนาและงานวิจัยสะอาด ดังจะเห็นได้ในไทย โดยในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๓ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้อนุมัติเงินหนึ่งล้านดอลลาร์สหรัฐสำหรับโครงการต่างๆ ซึ่งครอบคลุมห่วงโซ่การผลิต การวิจัย และการพัฒนาเรือยานพาหนะพลังงานไฟฟ้า;
- สร้างแรงจูงใจเพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดและเครื่องใช้ไฟฟ้าประหยัดพลังงาน ดังจะเห็นตัวอย่างในสิงคโปร์ รัฐบาลได้แจกบัตรกำนัลให้ภาคครัวเรือนสำหรับซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าประหยัดพลังงานและประหยัดน้ำ เช่น ตู้เย็นที่รักษาสิ่งแวดล้อม ชุดฝักบัวประหยัดน้ำ และไฟแอลอีดี;
- สนับสนุนการพัฒนาอาคารและที่อยู่อาศัยสีเขียว เช่น ในสิงคโปร์ รัฐบาลได้ชูแผนประสิทธิภาพพลังงานขั้นต่ำสำหรับตึกสร้างใหม่และตึกที่มีอยู่เดิม และทำให้แน่ใจว่า อาคารในสิงคโปร์อย่างน้อย ๘๐% จะเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมภายในปี ๒๐๓๐;<sup>๒</sup> และ
- ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านธรรมชาติและพื้นที่สีเขียว เช่น รัฐบาลสิงคโปร์ได้ทุ่มเทพรรษากรเพื่อพัฒนาภูมิทัศน์ทางธรรมชาติของประเทศ

อย่างไรก็ตาม นโยบายเหล่านี้กลับถูกทำลายลงอย่างรุนแรงโดยนโยบายจำนวนมากที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ตัวอย่างเช่น การที่รัฐบาลให้เงินช่วยเหลือโดยไม่มีเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมแก่ธุรกิจที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก มูลค่าเกินกว่า 50 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์<sup>๓</sup> นอกจากนี้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลสำหรับสินค้าและอุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมยังขัดแย้งกับมาตรการสร้างแรงจูงใจที่ถูกนำมาปรับใช้ เช่น การยกเว้นภาษีการขายของรัฐบาลมาเลเซียสำหรับยานพาหนะที่ผลิตภายในประเทศ ที่เอื้อให้มีการเกิดการผลิตยานพาหนะที่ผลิตมลพิษมากขึ้นจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก<sup>๔</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ยังไม่พบการฝึกอบรมคนงานและการสร้างงานสำหรับงานประเภทที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในช่วงระหว่างที่มีโรคระบาด จึงหยุดชะงักความสามารถของภูมิภาคนี้ในการมุ่งไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว

ในบรรดาประเทศที่ถูกศึกษา สิงคโปร์มีมาตรการการฟื้นฟูข้ามภาคส่วนกันมากที่สุด ซึ่งสนับสนุนให้เกิดการฟื้นฟูสีเขียว ในขณะที่อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์มีมาตรการที่ขัดแย้งกับการฟื้นฟูสีเขียวมากที่สุด

ความท้าทายสำคัญในภูมิภาคนี้ที่ทำให้เกิดการฟื้นฟูสีเขียวคือกรอบการบริหารภาครัฐเรื่องการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศที่ยังอ่อนแออยู่ ข้อจำกัดด้านทรัพยากร รวมถึงการขาดความโปร่งใสของข้อมูล และความร่วมมือข้ามหน่วยงาน

<sup>๒</sup> “การทำให้เป็นสีเขียว” ในบริบทนี้หมายถึงอาคารที่ได้มาตรฐานประสิทธิภาพพลังงานขั้นต่ำที่กำหนดโดยหน่วยงาน Building and Construction Authority และ Singapore Green Building Council ที่อยู่ในแผนแม่บทเรื่องอาคารสีเขียวของสิงคโปร์ (Singapore Green Building Masterplan) ดูเพิ่มเติมที่: <https://www.bca.gov.sg/buildsg/sustainability/green-building-masterplans>.

<sup>๓</sup> ADB. (26 Apr 2021). ADB COVID-19 Policy Database. Data calculated from 01 – Liquidity support and 04 – Equity support in Indonesia, Malaysia, Philippines, and Singapore. <https://covid19policy.adb.org/policy-measures>.

<sup>๔</sup> Justin Lim. (Mar 2021). Malaysian Automotive Association says has not planned to apply for sales tax exemption extension. The Edge Markets. <https://www.theedgemarkets.com/article/malaysian-automotive-association-says-has-not-planned-apply-sales-tax-exemption-extension>.

เพื่อที่จะก้าวไปข้างหน้า การออกกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาจะมีผลกระทบอย่างมหาศาลในระยะยาวต่อเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ในการนี้ สมาชิกรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการฟื้นฟูสีเขียว ผ่านการใช้อำนาจนิติบัญญัติของพวกเขา การกำกับดูแลงบประมาณ และการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกรัฐสภามีส่วนสำคัญต่อการบรรลุพันธสัญญาเรื่องการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศ ซึ่งกำหนดวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน สมาชิกรัฐสภาสามารถแสดงบทบาทในการประกันว่า ภูมิภาคนี้จะถูก “สร้างให้ดีกว่าเดิม” โดยการ:

- กระตุ้นให้รัฐบาลส่งแผนปฏิบัติการภูมิอากาศ “แผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ” (NDC targets) เพื่อให้บรรลุความตกลงปารีส (Paris Agreement) และรับผิดชอบต่อเป้าหมายที่มีอยู่ โดยรายงานความคืบหน้าทั่วไป;
- ใช้แพลตฟอร์มของ APHR รวมถึงรายงาน และเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อส่งเสริมการนำนโยบายการฟื้นฟูสีเขียวที่ระบุไว้มาใช้;
- จัดทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับพลังงานหมุนเวียน การขนส่งสาธารณะ การประหยัดพลังงาน ยานพาหนะที่ใช้พลังงานไฟฟ้า และประเด็นสำคัญอื่นๆ ที่ส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ;
- สนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติและพื้นที่สีเขียวในระหว่างที่มีการพิจารณางบประมาณเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ เช่น น้ำท่วม;
- ให้การรับรองว่าทุกโครงการที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูจะมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก่อนมีการตัดสินใจอนุมัติ ในรัฐสภา;
- ให้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงแสดงออกถึงความกังวลด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนของการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับถ่านหินและนโยบายอื่นๆ ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการสูญเสียที่ดีเพิ่มขึ้นในอนาคต;
- ส่งเสริมและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อทำให้มั่นใจว่าจะเกิดการฟื้นฟูสีเขียวที่สนับสนุนสิทธิมนุษยชน;
- จัดตั้งกรอบแนวคิดในระดับประเทศเรื่องการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศให้สอดคล้องกับความตกลงปารีส เพื่อเติมเต็มระหว่างการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ และเพิ่มความเข้มแข็งในการกำกับดูแลพันธสัญญาที่ให้ไว้ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ;
- พบปะกับประชาชนเพื่อทำความเข้าใจข้อกังวลเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศที่เร่งด่วน และชูประเด็นเหล่านี้ต่อรัฐบาล; และ
- ใช้คณะกรรมการและการประชุมของรัฐสภาทำให้ประเด็นเรื่องสภาพภูมิอากาศเป็นเรื่องกระแสหลัก และโน้มน้าวให้ใส่ข้อเสนอของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เช่น กลุ่มภาคประชาสังคม ลงในแผนการฟื้นฟู

## ประเทศไทย

- ทำงานกับกระทรวงคมนาคมเพื่อยกระดับมาตรฐานไอเสียรถยนต์ไปเป็นยูโร ๕ (Euro ๕) โดยช่วยดึงดูดการลงทุนในการขนส่งสาธารณะ เช่น รถไฟและรถบัสจากพลังงานไฟฟ้า;
- ออกกฎหมายห้ามการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวโดยร่วมมือกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม;
- ให้การรับรองกฎหมายเรื่องการควบคุมมลพิษทางอากาศ เช่น ร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ที่ร่างโดยเครือข่ายอากาศสะอาดแห่งประเทศไทย (Thailand Clean Air Network) เพื่อส่งเสริมสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี สุขภาพที่ดี และเศรษฐกิจสีเขียว;
- แก้ไขนโยบายที่ล้าหลัง เช่น พ.ร.บ. โรงงาน และ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้มีบทลงโทษที่เข้มงวดสำหรับตัวแสดงที่เป็นรัฐและไม่ใช่รัฐที่ล้มเหลวในการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม; และ
- พัฒนากฎหมายที่ครอบคลุมเรื่องการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศเพื่อให้เป็นไปตามความตกลงปารีส ซึ่งแนะแนวทางการนำแผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไปปฏิบัติ และแผนการฟื้นฟูอย่างยั่งยืนจากวิกฤตโควิด-๑๙

“การสร้างให้ดีกว่าเดิม”:  
การเปลี่ยนผ่านของภูมิภาคเอเชีย  
ตะวันออกเฉียงใต้สู่เศรษฐกิจสีเขียว  
ภายหลังโควิด-

การประเมินและข้อเสนอแนะสำหรับสมาชิกรัฐสภา

---

---