

กฎหมายเพื่อการพัฒนาธุรกิจ พลังงานทางเลือก

รศ.สุมาลี วงษ์วิฑิต*

■ บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้คือ เพื่อศึกษากฎหมาย นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ทั้งของไทยและต่างประเทศ) เกี่ยวกับธุรกิจพลังงานทางเลือก เพื่อหาปัจจัยอันเป็นการส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือก และเพื่อหาข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมเพียงพอต่อการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือกของไทย โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้เทคนิคการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล คือการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์อย่างเจาะลึก เน้นการวิเคราะห์กฎหมาย (Legal analysis) เป็นหลัก ผลการศึกษาพบว่านโยบายรัฐและการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีปัญหาบางประการ เช่น ไม่ครอบคลุม ไม่ชัดเจน ขาดทิศทางที่ชัดเจน ไม่ทันสมัย ไม่สร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะการขาดโครงสร้างองค์กรกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการพลังงานทางเลือก และการมีกฎหมายเป็นจำนวนมากซึ่งซ้ำซ้อน ไม่ครอบคลุม ไม่ชัดเจน จึงเสนอแนะให้ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงานที่เป็นอิสระและเป็นองค์กรเดียว มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมกิจการพลังงานเป็นองค์รวม ไม่แยกส่วน และบูรณาการกฎหมายให้เป็นเอกภาพ ต้องลดการอุดหนุนเชื้อเพลิงจากพลังงานกระแสหลัก และลดการผูกขาดกิจการพลังงานโดยรัฐวิสาหกิจด้วย และกฎหมายต้องมีสาระสำคัญเรื่องการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระ การกำกับกิจการพลังงานทางเลือก ข้อกำหนดที่มีเกณฑ์ที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจและการบังคับใช้กฎหมาย การออกกฎหมายพิเศษเฉพาะสำหรับการพัฒนาและส่งเสริมเอทานอลและ

* รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (Associate Professor of Faculty of Law, Ramkhamhaeng university)

ไบโอดีเซล และการกำหนดมาตรการส่งเสริม และการสร้างเครื่องมือในการจูงใจ ซึ่งต้องมีการตรวจสอบถึงความเป็นกฎหมายที่ดีกว่า (Better law) ภายใต้การมีส่วนร่วมและการยอมรับของทุกฝ่าย โดยมีเป้าหมายคือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือให้มีการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือก

■ Abstract

The objectives of this study are to study the policy, policy implementation and laws (both Thailand and Foreign countries) of alternative energy business, to study the factors affecting obstacles and promotion for alternative energy business, and to provide suggestions concerning regulatory measures and enforcement in Thailand in order to support the alternative energy business. This study is qualitative research using the collective and analysis techniques of documentary research and in-depth interview, which focusing on legal analysis basis. Fact finding from the study revealed that governmental policies and policy implementation have certain problems, for example lacked of better coverage and clarity, lacked of clear directions, outdated measures and lacked of investors' confidence in alternative energy. Especially, they do not support the structure of energy regulator to regulate and promote of alternative energy business. There also

have been many regulations, some of which were duplicated, not inclusive or precise, and did not facilitate the alternative energy business; and many were obstacles to investment and alternative energy business. Though, many regulations had provided attractive investment incentives that were in accordance with international standard and the improvement of modern technology in alternative energy. Therefore, the recommendations are that the appropriated policy should start with by issuing specific policy to reform the structure of alternative energy regulator, to become only one independent unit. The revision and integration of all energy laws to be in unity is necessary, and the reduction of the subsidy of traditional energy, as well as reduce the monopolistic power in energy sector that had been controlled by state enterprises are also essential. The suggested substantial law include the establishment of independent regulator, the alternative energy regulation, the provisions of clear criteria on legal discretion and law enforcement, the issuing sui generis for the development and promotion on ethanol and bio-diesel and the provisions of incentive measures. All of which must be monitored against the mentioned principle of Better law under the involvement and acceptance from all stakeholders with the main objective of utilizing the law as a tool to promote alternative energy.

■ บทนำ (Introduction)

พลังงานเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการผลิตในภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรมและการดำรงชีวิตของประชาชน และความต้องการใช้พลังงานมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่กำลังการผลิตไม่สามารถตอบสนองได้อย่างเพียงพอ โดยมีการคาดการณ์ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2573 โลกต้องลงทุนในการพัฒนากิจการพลังงานเป็นจำนวนมาก และมีความต้องการพลังงานจากแหล่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ประกอบราคาน้ำมันในตลาดโลกสูงขึ้นมากอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยเริ่มมีความตื่นตัวและหาแนวทางในการพัฒนาและนำพลังงานอื่นมาใช้ทดแทนเป็นทางเลือก

พลังงานทางเลือก (Alternative energy) ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลาย มีการพัฒนาพลังงานรูปแบบใหม่ ๆ ให้เป็นทางเลือกเพื่อทดแทนพลังงานหลักคือฟอสซิล (Fossil fuels) ที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไป และมุ่งเน้นให้เป็น “พลังงานสะอาด” ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความสามารถอยู่ในตัวในการทดแทนพลังงานหลักได้ และช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse – gas emissions) สร้างความมั่นคงทางด้านพลังงานของชาติ (Security of supply) รวมทั้งการกระจายสัดส่วนเชื้อเพลิงการผลิต (Diversification of energy of supply) เพื่อลดภาระการพึ่งพาพลังงานที่ได้มาจากฟอสซิลซึ่งมีราคาสูง และมีความผันผวนจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น สถานการณ์ทางการเมืองของโลก เป็นต้น

คำว่า “พลังงานทางเลือก” บางครั้งก็เรียกว่า “พลังงานทดแทน” งานวิจัยนี้จะขอใช้คำทั้ง

สองนี้ตามถ้อยคำในเอกสารที่อ้างอิงแต่ละเรื่อง และตีกรอบความหมายของพลังงานทางเลือกให้เกิดผลในทางปฏิบัติและนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ ด้วยการพิจารณาที่ “นโยบายรัฐบาล” และ “แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกของกระทรวงพลังงาน” (แผน AEDP) เป็นหลัก ดังนั้น “พลังงานทางเลือก” ในงานวิจัยนี้จึงหมายถึง พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม โรงไฟฟ้าพลังน้ำ พลังงานชีวภาพ เชื้อเพลิงชีวภาพ และพลังงานรูปแบบใหม่ (คลื่นและความร้อนใต้พิภพ) และจากกรอบความหมายของพลังงานทางเลือกดังกล่าว ทำให้สามารถกล่าวได้ว่าแหล่งพลังงานทางเลือกมีอยู่หลากหลายกระจายอยู่ทั่วไป และนำมาแปรรูปเป็นไฟฟ้า ความร้อน หรือน้ำมันเชื้อเพลิงได้ ซึ่งกลายเป็นสินค้าที่ซื้อขายได้ ก่อให้เกิดมูลค่าหรือธุรกิจได้ และเป็นธุรกิจที่สำคัญอันรัฐจำเป็นต้องกำกับดูแลและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเป็นการส่งเสริมให้ประเทศไทยก้าวสู่การพัฒนาไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำ (Low-Carbon Society) ตามแผน AEDP ได้หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจพลังงานทางเลือกคือ กระทรวงพลังงาน โดยมีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) กรมธุรกิจพลังงาน (ธพ.) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นต้น แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวต่างก็ใช้กฎหมาย ประกาศ กฎ หรือระเบียบ ซึ่งมีจำนวนมาก และสร้างความยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงาน และในการถูกบังคับใช้กฎหมายของผู้ประกอบกิจการพลังงาน โดยเฉพาะเรื่องความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อันเป็นสาเหตุมาจากระบบงานด้านเอกสารและขั้นตอนของผู้มีอำนาจลงนามในเอกสารที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและหลายขั้นตอน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านการติดต่อขออนุญาตจัดตั้งธุรกิจและการขอรับการสนับสนุนการลงทุนที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับและต้องดำเนินการติดต่อเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ซึ่งล้วนแต่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือกทั้งสิ้น และยังไม่มีความชัดเจนถึงเรื่องการส่งเสริมธุรกิจพลังงานทางเลือกโดยตรง คงเป็นลักษณะของการส่งเสริมการพัฒนาการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกที่แทรกเรื่องธุรกิจอยู่บ้างในบางส่วนเท่านั้น

ผู้วิจัยจึงเห็นความจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์นโยบาย แผน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพลังงาน เพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมายโดยมุ่งผลให้เกิดศักยภาพการแข่งขันของผู้ประกอบการธุรกิจพลังงานทางเลือก และได้ตั้งคำถามการวิจัย (Research question) ว่า “กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจพลังงานทางเลือกควรพัฒนาไปในทางใด อย่างไร ภายใต้นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร” โดยในการวิเคราะห์ข้อมูลได้ตอบคำถามย่อย (Sub-research questions) ดังนี้ (1) นโยบายรัฐเพื่อการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือกมีอยู่

อย่างไร (2) การนำนโยบายรัฐไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวเพียงใด อย่างไร (3) กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจพลังงานทางเลือกมีอยู่อย่างไร เป็นตัวส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อธุรกิจพลังงานทางเลือกอย่างไร และมีการนำไปใช้บังคับอย่างไร

คำถามการวิจัยที่ตั้งขึ้นนี้มีความสำคัญอันควรค่าแก่การนำมาศึกษา เพื่อให้เกิดผลการวิจัย (Research result) ที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้ใช้ผลงานวิจัยทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพราะผลการวิจัยจะเสนอข้อมูลสำคัญด้านประเด็นข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคหรือส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือก รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและนำไปสู่ความสำเร็จของการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือกโดยตรง โดยถือเอากฎหมายและกฎระเบียบซึ่งนำมาศึกษานั้นเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนา ภายใต้หลักการว่ากฎหมายจะเป็นกลไกที่ฝ่ายบริหารใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และกฎหมายมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ

■ วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods)

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นหลัก และการวิจัยภาคสนาม (Field research) เป็นวิธีการเสริม แล้วนำมาผสมผสานข้อมูลกันอย่างต่อเนื่อง การวิจัยเอกสารเป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์กฎหมาย (Legal analysis) ซึ่ง

มีหน่วยวิเคราะห์ (Unit of analysis) เป็นตัวบทกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพลังงานทางเลือก ส่วนวิจัยภาคสนามเป็นการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยมีหน่วยวิเคราะห์เป็นความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษา

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา (Population) แบ่งออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ ภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจ (เจ้าหน้าที่ระดับบริหารของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย/กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจพลังงานทางเลือก) และภาคเอกชนผู้ประกอบการ (ผู้ประกอบการด้านธุรกิจพลังงานทางเลือก) โดยได้กลุ่มตัวอย่าง (Sample) รวมทั้งสิ้น 35 ราย จากการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) เพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) และใช้เทคนิคขอให้บอกต่อผู้ให้ข้อมูลไล่สายกันไป (Snowball) เพื่อให้เกิดการแนะนำที่ต่อเนื่องไป ซึ่งถือเกณฑ์ความเป็นตัวแทนของประชากร (Representative) ที่เพียงพอต่อการให้ข้อมูล และให้ได้ผู้ให้ข้อมูลที่มีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษา ภายได้ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่าผู้ให้ข้อมูลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย/กฎหมายธุรกิจพลังงานทางเลือก

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นเป็นคำถามปลายเปิดเพื่อการซักถามและโต้ตอบให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์จากคำถามที่เตรียมไว้อย่างกว้าง ๆ ในเรื่องความรู้ความเข้าใจและความคิดเห็นต่อนโยบายรัฐ แผนพัฒนาพลังงานทางเลือก และการน่านโยบายและแผนฯ ไปปฏิบัติ รวมทั้ง

ต่อกฎหมาย/การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนต่อปัญหาและอุปสรรคจากนโยบายรัฐ แผนแม่บทและกฎหมายนั้น ๆ นอกจากนั้นยังสำรวจถึงบทบาท/หน้าที่เกี่ยวกับนโยบายรัฐ แผนแม่บท และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทางเลือก และข้อเสนอแนะทั่วไป

การเตรียมขั้นแรกใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทุกรูปแบบรวมทั้งจากอินเทอร์เน็ต ด้วยการวิเคราะห์ตีความตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย แผน และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาทฤษฎีนโยบายและหลักการทางกฎหมาย และบทวิพากษ์และวิจารณ์เกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายประกอบด้วย การดำเนินการขั้นตอนมาได้นำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อสร้างเครื่องมือและนำไปสัมภาษณ์ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มารวบรวมจัดกลุ่มและวิเคราะห์ควบคู่กับข้อมูลทางเอกสารไปพร้อมกัน โดยการจัดทำเป็นประเด็นสำคัญให้ได้ข้อมูลที่แม่นยำตรงครอบคลุมเพียงพอต่อการนำมาใช้ในการวิเคราะห์ วางเป้าหมายให้สามารถวิเคราะห์สิ่งที่ศึกษาให้เกิดการเปรียบเทียบได้ ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ศึกษาต่าง ๆ ได้ และเพื่อหาคำตอบตามปัญหาที่ตั้งไว้ในกรวิจัย โดยจัดทำรายงานในเชิงพรรณนา (Description) และอธิบาย (Explanation) ด้วยการใช้ตารางและแผนภาพประกอบด้วย ทั้งนี้ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วน ความน่าเชื่อถือ มีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่ต่างกันออกไป (Methodological triangulation) ใช้ข้อมูลจากแหล่งที่ต่างกัน

(Data triangulation) และใช้ผู้เก็บข้อมูลที่ต่างกัน (Investigator triangulation) สุดท้ายได้นำผลจากการวิเคราะห์มาทำผลสรุปข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

■ ผลการวิจัย (Result)

ผลการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปตอบคำถามการวิจัย (Research questions) ได้ดังต่อไปนี้

(1) นโยบายรัฐเพื่อการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือกมีอยู่อย่างไร

ในภาพรวมถือว่าเป็นนโยบายที่ดีค่อนข้างครอบคลุม มีข้อความที่กระชับรัด ใช้ภาษาเข้าใจง่าย และกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริงอยู่บ้าง มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ออกโดยคำนึงถึงความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ มุ่งสนองต่อประโยชน์ให้แก่ประชาชนและของอุตสาหกรรมพลังงานทางเลือก แต่บางนโยบายยังขาดทิศทางที่ชัดเจน ไม่ค่อยจะทันสมัยต่อสถานการณ์พลังงาน ไม่ครอบคลุมและไม่ชัดเจนเพียงพอต่อการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือกได้อย่างแท้จริง นโยบายของทุกรัฐบาลนับตั้งแต่สมัย พตท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงปัจจุบัน ยังไม่ให้ความสำคัญโดยตรงต่อ “การกำกับดูแลธุรกิจการผลิตและจำหน่ายพลังงานทางเลือก” และมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่นโยบายน้อยเกินไป อีกทั้งไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการผลักดันให้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือก โดยเฉพาะการบังคับใช้ให้เกิดผลในเรื่องสำคัญดังต่อไปนี้คือ เรื่องโครงสร้างพลังงานทางเลือก องค์กรกำกับกิจการพลังงานทางเลือก การลดการอุดหนุน

พลังงานกระแสหลัก การกำหนดมาตรการจูงใจด้านภาษีเพื่อให้มีการใช้พลังงานทางเลือก การสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดนโยบายพลังงานทางเลือก และการบริหารจัดการด้านแหล่งวัตถุดิบและด้านราคาพลังงานให้สะท้อนต้นทุนอย่างแท้จริง จึงไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนในธุรกิจพลังงานทางเลือกได้อย่างเพียงพอ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการบริหารจัดการหรือการกำกับดูแลกิจการพลังงานยังกระจุกกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ และอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญคือการที่รัฐยังคงอุดหนุนน้ำมันดีเซลและเบนซิน รวมทั้งการผลิตพลังงานจากฟอสซิลอยู่

(2) การนำนโยบายรัฐไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวเพียงใด อย่างไร

หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนมีบทบาทในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายนโยบาย คงมีเพียงบางส่วนที่ยังถือว่าล้มเหลว โดยเฉพาะในเรื่องการขาดการประสานงานกัน และภาครัฐจะมีบทบาทมากกว่าภาคเอกชน แต่ยังแสดงบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบายและแผนอย่างไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ นอกจากนั้นยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกในการให้บริการต่อภาคเอกชนผู้ประกอบการได้เท่าที่ควร จึงยังไม่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือกเท่าใดนัก แต่เมื่อได้มีการประกาศใช้แผน AEDP และมีการปรับเปลี่ยน ก็ทำให้เห็นความแน่นอนในทิศทางของการพัฒนา ประกอบกับการประกาศแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. 2553-2573 (PDP 20 ปี) ที่สอดคล้องกับแผน

AEDP และนโยบายรัฐ ก็ทำให้มีความชัดเจนของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการวางเป้าหมายให้ใช้พลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกเพื่อไปทดแทนเชื้อเพลิงฟอสซิลให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 25 ภายใน 10 ปี และการกำหนดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหมุนเวียนด้วย

อย่างไรก็ดี แผน AEDP ยังไม่ครอบคลุมถึงทุกประเภทเทคโนโลยี เพราะกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์เฉพาะพลังงานทางเลือกบางประเภทเท่านั้น ซึ่งส่งผลต่อการนำแผนไปบังคับใช้แล้วจะไม่สอดคล้องสนองนโยบายรัฐบาลได้อย่างครบถ้วนและอาจส่งผลให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้ แผน AEDP ยังขาดการพัฒนากลไกในการขับเคลื่อนให้จัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Action plan) และให้มีการตรวจสอบและติดตามประเมินผลความสอดคล้องของการทำงานในแต่ละภาคส่วนกับเป้าหมายของแผน นอกจากนี้ยังขาดความเป็นมาตรฐานสากลในด้านการประเมินผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังไม่ได้มีการกำหนดทางเลือก (Alternative) ในการปฏิบัติตามแผน AEDP และไม่ได้บ่งชี้ถึงผลกระทบของแต่ละทางเลือกไว้ ซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติตามแผน AEDP เป็นไปอย่างไม่เชื่อมั่นในผลสัมฤทธิ์เท่าใดนัก ดังจะเห็นจากปัญหาในการดำเนินงานตามแผน เช่น ปริมาณความต้องการเสนอขายไฟฟ้าและความสามารถของระบบส่งไฟฟ้า และการกำหนดปริมาณรับซื้อไฟฟ้าและวันจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายของแผน AEDP

และแผน PDP ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถวางแผนการสร้างระบบส่งเพื่อรองรับการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนได้ และทำให้ยากต่อการควบคุมผลกระทบค่าไฟฟ้าได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ น่าจะมีสาเหตุมาจากการไม่ดำเนินการให้เกิดความเชื่อมโยงและประสานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดแผนไปจนถึงการนำแผนไปปฏิบัติ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างมาตรการส่งเสริมพลังงานทางเลือก ถือได้ว่าประสบความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับหนึ่ง เพราะเป็นมาตรการที่เป็นสากลและใช้มาตรการเหล่านั้นในการพัฒนาได้อย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสนับสนุนงบประมาณแบบให้เปล่า โครงการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ โครงการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน (Revolving Fund) และโครงการสินเชื่อพลังงาน มีการจัดตั้งกองทุนรวมทุนพลังงาน หรือ ESCO Capital Fund มีการกำหนดส่วนเพิ่มการรับซื้อไฟฟ้าหรือ Adder และใช้มาตรา FIT เพื่อขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานทางเลือกต่างๆ รวมทั้งการใช้มาตรการทางภาษีและมาตรการอื่นอีกหลายประการเพื่อส่งเสริมธุรกิจพลังงานทางเลือก

การนำนโยบายไปปฏิบัติของบางหน่วยงานยังมีลักษณะของการดำเนินการที่ไม่ครอบคลุมครบถ้วน มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป บางโครงการก็ไม่มีต่อเนื่อง และไม่มีการประเมินผลโครงการภายหลังจากดำเนินกิจการไปแล้ว โดยเฉพาะการนำนโยบายพลังงานทางเลือกไปปฏิบัติโดยคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่มีการ

จัดตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการเป็นจำนวนมากเกินไป และยังขาดการประสานงานเชื่อมโยงต่อกัน จึงทำให้บางคณะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่บางคณะก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งอาจเป็นเพราะสิ่งแวดล้อมนโยบายที่ไม่เอื้ออำนวยให้ประสบผลตามคาดหมายได้ หรืออาจเป็นเพราะองค์ประกอบของคณะทำงานที่ทำให้ไม่สามารถตกลงได้มติในที่ประชุมตามที่เหมาะสมเพราะการมีผลประโยชน์แอบแฝง หรือเพราะการไม่มีคุณสมบัติ/ความเชี่ยวชาญเพียงพอต่อการตัดสินใจในทิศทางที่ควรจะเป็น รวมทั้งเป็นกรณีที่กรรมการบางคนในคณะไม่ได้มีที่มาจากการจัดโครงสร้างตามความเชี่ยวชาญเฉพาะกลุ่มหรือตามภารกิจ หรือจากการมีส่วนร่วมจากทุกภาคฝ่าย โดยเฉพาะหากเป็นการดำเนินงานซึ่งขาดการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในเรื่องภารกิจของกลุ่มเป้าหมายและผลผลิตของการดำเนินงาน อันเป็นการขาดลักษณะของการทำงานแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-based) อย่างจริงจัง ปัญหาอีกประการหนึ่งคือความทับซ้อนในอำนาจหน้าที่กันระหว่างคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และหลายคณะมีความทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของ กพพ. เช่น คณะอนุกรรมการทบทวนอัตราส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้า คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะ (Smart Grid) คณะอนุกรรมการพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ คณะอนุกรรมการพิจารณานโยบายการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน

คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ซึ่งควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของ กพพ.

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ถือว่าประสบความสำเร็จที่ได้สนองนโยบายที่วางไว้ แต่ยังมีบางส่วนที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะมีสาเหตุมาจากปัจจัยปัญหาหลายประการ ได้แก่ (1) ด้านความร่วมมือ/การต่อต้านในการดำเนินการตามโครงการ (2) ด้านการติดต่อและความสัมพันธ์ของหน่วยปฏิบัติกับหน่วยควบคุมนโยบาย (3) ด้านการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง (4) ด้านระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐ (5) ด้านการจัดโครงสร้างการบริหารงาน (6) ความไม่มั่นใจในบทบาทของภาครัฐ (7) ด้านสมรรถภาพขององค์กร (8) ด้านการประชาสัมพันธ์นโยบาย แผน และโครงการ และ (9) ด้านองค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงาน ซึ่งปัญหาสุดท้ายนี้น่าจะมีอิทธิพลมากที่สุดต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายพลังงานทางเลือกไปปฏิบัติ เพราะจะทำให้มีความชัดเจนของการแยกระหว่างองค์กรกำกับดูแลหรือผู้ออกกฎระเบียบ (Regulator) กับผู้ประกอบการ (Operator) เนื่องจากแม้ว่าจะได้มีการออก “พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” และมีการตั้ง กพพ. ให้เป็นองค์กรกำกับดูแลแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้เป็นองค์กรกำกับดูแลอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากถูกจำกัดขอบเขตอำนาจให้มีเพียงการกำกับดูแลเฉพาะกิจการไฟฟ้าและแก๊สธรรมชาติเท่านั้น และยังคงอยู่ภายใต้กระทรวงพลังงานอีกด้วย

(3) กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจพลังงานทางเลือก มีอยู่อย่างไร เป็นตัวส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อ ธุรกิจพลังงานทางเลือกอย่างไร และมีการนำไป ใช้บังคับอย่างไร

ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจพลังงานทางเลือกมีอยู่สี่กลุ่ม คือ กลุ่มกฎหมายนโยบาย กลุ่มกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าจากพลังงานทางเลือก กลุ่มกฎหมายด้านกำกับการประกอบกิจการผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงจากพลังงานทางเลือก และกลุ่มกฎหมายด้านมาตรการจูงใจการลงทุนในธุรกิจพลังงานทางเลือก ซึ่งแต่ละกลุ่มประกอบด้วยกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรองเป็นจำนวนมาก และมีทั้งกฎหมายที่เป็นตัวส่งเสริมและที่เป็นอุปสรรคต่อธุรกิจพลังงานทางเลือก อันควรต้องมีการพัฒนาไปตมนโยบายและแผนพัฒนาที่มีทิศทางที่ชัดเจนและครอบคลุม

กลุ่มกฎหมายนโยบายมีอยู่หลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพลังงานทางเลือก ส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายที่มีความชัดเจนและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ไม่มีปัญหาด้านการตีความ และมีความสอดคล้องกับนโยบายพลังงานทางเลือกและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้านพลังงาน กฎหมายกลุ่มนี้จึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการใช้เป็นเครื่องกำกับนโยบายพลังงานของประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายที่จัดตั้งและให้อำนาจหน้าที่แก่ กพข. อย่างไรก็ดี ยังมีบางมาตราที่กลายเป็นอุปสรรคต่อธุรกิจพลังงานทางเลือกได้ เช่นเรื่องจัดการกองทุนต่าง ๆ เรื่องการจัดทำรายงานวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม (EIA) เรื่องขั้นตอนวิธีการ หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข และเรื่องการ

ขอใช้พื้นที่อันเป็นเขตหวงห้ามตามกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กลุ่มกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าจากพลังงานทางเลือกประกอบด้วยกฎหมายหลายฉบับเช่นกัน ที่สำคัญคือพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งให้จัดตั้งองค์การอิสระ คือ กกพ. ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน นอกจากนั้นยังมีกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจแก่ กพผ. กพน. และ กฟผ. ในการผลิต จัดให้ได้มา และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานทางเลือกด้วย กฎหมายในกลุ่มนี้ทำให้มีการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นมาเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เป็นกฎกติกาในการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่าย ซึ่งทำให้มีกฎกติกาที่ชัดเจนต่อการตัดสินใจเข้าลงทุนในการประกอบกิจการพลังงานทางเลือก อย่างไรก็ดี กฎหมายเหล่านี้ยังมีปัญหาอยู่บ้าง โดยเฉพาะความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายบางคำ เช่นคำว่า การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทางเลือกซึ่งยังไม่ตรงกันเสียทีเดียว และด้านการมีกฎหมายเพื่อในส่วนของการกำกับกิจการไฟฟ้า ซึ่ง กพผ. กพน. และ กฟผ. ได้ออกมาใช้บังคับเป็นจำนวนมาก และสร้างความสับสนให้แก่ผู้ใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มีปัญหาหลายประการ อาทิ ความไม่ครอบคลุมในกิจการพลังงานทั้งหมด เพราะไม่รวมถึงน้ำมันเชื้อเพลิง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการกำกับดูแลและการทับซ้อนของการดำเนินการ และทำให้ กกพ. ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่กำกับกิจการพลังงานทั้งหมดได้ และบางเรื่องก็มีความทับซ้อนกับอำนาจของ

คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นภายใต้การดูแลของ กพช. รวมทั้งการกำหนดให้โครงสร้างของกิจการไฟฟ้ามี กฟผ. เป็นผู้ดำเนินการผลิตและส่งไฟฟ้า โดยที่ กฟผ. จะเป็นผู้ซื้อไฟฟ้าแต่ผู้เดียว ซึ่งถือว่าเป็นการขัดกับหลักการเปิดเสรีให้แข่งขันกันอย่างเป็นธรรม อีกทั้งกฎหมายนี้ยังได้กำหนดเงื่อนไขเรื่องการขอใบอนุญาตที่มีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างยุ่งยากและใช้เวลานาน และแม้ว่าจะได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการแล้ว ก็ยังกำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้ประกอบกิจการอีกหลายอย่างด้วย ซึ่งล้วนแต่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก เปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบกิจการ นอกเหนือจากที่ต้องมีภาระตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งและดำเนินธุรกิจ ได้แก่ กฎหมายโรงงาน กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายผังเมือง อันเป็นกฎหมายที่มีบางมาตราเป็นอุปสรรคต่อธุรกิจพลังงานทางเลือกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายโรงงานที่กำหนดให้โรงงานหมายถึงอาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าหรือเทียบเท่า หรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไปทำการผลิตสิ่งใด ๆ ตามลักษณะกิจการของโรงงาน ซึ่งส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการผลิตติดตั้งเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาหรือกระจกอาคาร สำนักงาน หรือบ้านพักอาศัยที่มีขนาดเกิน 5 แรงม้า และกฎหมายนี้กำลังจะกลายเป็นปัญหาความขัดกันของกฎหมายระหว่างกฎหมายโรงงานอุตสาหกรรมกับกฎหมายส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา ซึ่ง กกพ. ได้ออกระเบียบขึ้นมาในปีนี้

กฎหมายด้านกำกับดูแลธุรกิจผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงจากพลังงานทางเลือกก็ประกอบด้วยกฎหมายหลายฉบับเช่นกัน ซึ่งนอกจากกฎหมายโรงงาน กฎหมายอาคาร และกฎหมายผังเมืองแล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเอทานอลและไบโอดีเซลอีกหลายฉบับ คือ กฎหมายการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า กฎหมายอ้อยและน้ำตาลทราย กฎหมายควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง กฎหมายการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง และกฎหมายสุรา รวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเหล่านี้ด้วย กฎหมายกลุ่มนี้ทำให้การผลิตและจำหน่ายเอทานอลและไบโอดีเซลต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดไว้สำหรับน้ำมันเชื้อเพลิง ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายภายในประเทศหรือส่งออกนอกประเทศ ต้องถูกจัดระเบียบในการเก็บรักษา การบรรจุขนถ่าย และจำหน่าย การขอใบอนุญาต การจดทะเบียนหรือการแจ้ง ตามประเภทของกิจการค้าและขนส่งน้ำมัน ลักษณะและคุณภาพของน้ำมัน เป็นต้น ซึ่งเป็นการยุ่งยากสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย เพราะต้องติดต่อหลายหน่วยงาน และทำให้ผู้ทำการค้าและผู้เก็บรักษาไม่สามารถแยกประเภทธุรกิจได้อย่างชัดเจน ในขณะที่การผลิตและจำหน่ายเอทานอล แม้ว่าจะมีนโยบายการเปิดเสรีการผลิตสุรากลั่นชนิดสุราสามทับ (เอทานอล) ที่นำไปใช้ผสมกับน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง ก็ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีข้อกำหนดที่ค่อนข้างจะจำกัดสิทธิในการจำหน่าย เพราะกำหนดให้ชาวไร่อ้อยต้องขายอ้อยให้โรงงานน้ำตาล ชาวไร่อ้อยจึงไม่สามารถขายให้แก่

โรงงานเอทานอลได้โดยตรง ส่วนโรงงานผลิตเอทานอลจากอ้อย ก็จะขายเอทานอลเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงโดยอิสระไม่ได้เพราะจะต้องจำหน่ายให้แก่ผู้ค้าตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการค่าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 เท่านั้น นอกจากนั้น กฎหมายสุราก็เป็นภาระต่อผู้ผลิตและจำหน่ายเอทานอลเช่นกัน เพราะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับสุราซึ่งรวมถึงเอทานอลด้วย แต่กฎหมายสุราก็มีส่วนดีคือช่วยพัฒนาการผลิตและจำหน่ายเอทานอลด้วย เพราะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการลดหย่อนหรืองดเว้นไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตขายสุรา หรือใบอนุญาตให้ทำหรือขายเอทานอลได้ และยังช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการในการส่งบัญชีงบเดือนแสดงการรับ-จ่าย การผลิตและยอดคงเหลือเอทานอลและเอทานอลแปลงสภาพ ผ่านทางระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่เว็บไซต์กรมสรรพสามิตได้ด้วย

กฎหมายกลุ่มสุดท้ายคือกฎหมายด้านมาตรการจูงใจธุรกิจพลังงานทางเลือก ประกอบด้วยกฎหมายส่งเสริมการลงทุน กฎหมายเกี่ยวกับการไฟฟ้า กฎหมายเกี่ยวกับภาษี กฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานกับภาครัฐ รวมทั้งกฎหมายลำดับรองทั้งหลายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเหล่านี้ นอกจากนั้นยังมีกฎหมายอื่นที่ให้มีการใช้กองทุนเพื่อประโยชน์ของพลังงานทางเลือกได้อีกด้วย ได้แก่กองทุนพัฒนาไฟฟ้า (ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550) และกองทุนเพื่อ

ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535) เป็นต้น

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 กำหนดมาตรการจูงใจการลงทุนไว้หลายประการ เช่น สิทธิการเข้าเมืองของคนต่างด้าว การถือกรรมสิทธิในที่ดินหรืออาคารชุดของคนต่างด้าว การได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร การได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และการนำหรือส่งเงินตราออกนอกประเทศ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อการลงทุนในธุรกิจพลังงานทางเลือกทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ยังมีข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคต่อการขอรับการส่งเสริมอยู่บ้าง เช่น ยังมีช่องว่างไม่ครอบคลุมเพียงพอต่อการให้โอกาสในการขอรับการส่งเสริมการลงทุน เพราะกำหนดให้ผู้มีสิทธิขอรับการส่งเสริมต้องเป็นบริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงบุคคลธรรมดา คณะบุคคล องค์การเอกชน หรือนิติบุคคลอื่น เช่น ห้างหุ้นส่วน หรือสมาคมการค้า เป็นต้น ส่วนมาตรการจูงใจของการไฟฟ้าทั้งสามจะเป็นการให้ค่าส่วนเพิ่ม (Adder) แก่ผู้ทำสัญญาขายไฟฟ้าที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กมาก (VSPP) โดยมีระยะเวลาสนับสนุน 7 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่กรณี นอกจากนั้นยังมีการใช้มาตรการใหม่คือ FIT เพื่อจูงใจให้มิขายไฟฟ้าจากการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Solar PV Rooftop) โดยมีระยะเวลาสนับสนุนถึง 25 ปี นับจากกำหนดวันจ่ายไฟฟ้า SCOD ซึ่งสร้างแรงจูงใจในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทางเลือกได้มากพอสมควรทีเดียว อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อติดขัดจากผู้ประกอบ

การอยู่บ้างว่าการกำหนดค่า Adder ยังไม่เหมาะสมหรือน้อยเกินไปสำหรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทางเลือกบางประเภท เช่น พลังงานจากชีวมวล หรือ ชีวภาพ เป็นต้น และยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันว่าการใช้มาตรการ FIT แทน Adder นั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ต่อการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือก

มาตรการจูงใจที่สำคัญคือมาตรการด้านภาษี ซึ่งกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร ต่างได้ออกกฎหมายมาโดยเฉพาะเพื่อส่งเสริมพลังงานทางเลือกและเป็นการทั่วไปเพื่อส่งเสริมธุรกิจอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยกเว้นภาษี ลดหย่อนภาษี ให้หักค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินได้งวดเว้นภาษี คืนอาคารเข้าและขาออก หรือ ยกเว้นอากรเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ นอกจากนั้น สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ สสว. ยังได้ออกกฎหมายมาเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการพลังงานทางเลือกที่เป็น SMEs อีกด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่พัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือกได้ด้วย โดยเฉพาะเมื่อรัฐได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายฉบับเดิม จึงทำให้ผู้ประกอบการพลังงานทางเลือกที่เข้าร่วมโครงการอันต้องร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (ที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือมูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวง) จะได้รับประโยชน์ตามกฎหมายนี้ด้วย

นอกเหนือจากกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหลายแล้วนั้น ยังมีร่างกฎหมายที่น่าสนใจอีกฉบับ

หนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อธุรกิจพลังงานทางเลือก นั่นก็คือ “ร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ...” ซึ่ง กรม พพ. ได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานทดแทนอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และมั่นคง และเพื่อส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนและการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่มีการใช้พลังงานทดแทน และหากว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ผ่านการรับรองของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับ ก็จะเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดกฎกติกาในการกำกับดูแลและการส่งเสริมธุรกิจพลังงานทางเลือกโดยตรง อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และความซ้ำซ้อนหรือขัดกันกับกฎหมายอื่นที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน เช่น กฎหมายโรงงาน เป็นต้น

กฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพลังงานทางเลือกนั้นมีส่วนที่ดีหลายประการ โดยเฉพาะในด้านมาตรการจูงใจให้มีการลงทุนและดำเนินกิจการ แต่เนื่องจากกฎหมายมีจำนวนมากเกินไปทั้งที่เป็นกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรอง จึงทำให้กลายเป็นอุปสรรคต่อธุรกิจพลังงานทางเลือก จริงอยู่ที่การออกกฎหมายหลักต้องกำหนดเกณฑ์ไว้อย่างกว้างเพื่อให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นปรับตัวได้ตามสถานการณ์ และเพื่อเปิดช่องให้หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถออกกฎหมายลำดับรองขึ้นมาได้บ้าง การออกกฎหมายลำดับรองจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น แต่ในความเป็นจริงมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทางเลือก แต่ละหน่วยงานต่างก็ใช้กฎหมาย ประกาศ และระเบียบ ซึ่งมีจำนวนมาก และประกาศออกมา

แบบต่างคนต่างทำ บางครั้งก็มีการออกมาในเวลาไล่เลี่ยกัน แต่มีข้อบัญญัติเพียงมาตราเดียวหรือสองสามมาตรา ทำให้ยากแก่การติดตามและการศึกษาทำความเข้าใจกฎหมาย และสร้างความยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงาน โดยเฉพาะก่อให้เกิดความยากแก่การนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อันเป็นสาเหตุมาจากกระบวนการงานด้านเอกสาร และขั้นตอนของผู้มีอำนาจลงนามในเอกสารที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและหลายขั้นตอน และยังมีความล่าช้าในการติดต่อขออนุญาตจัดตั้งธุรกิจพลังงานและการขอสนับสนุนการลงทุน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับและต้องติดต่อเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ซึ่งล้วนแต่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจพลังงานทางเลือกทั้งสิ้น

■ สรุปและอภิปรายผล (Discussion)

ผลการวิเคราะห์ทำให้สามารถสรุปและอภิปรายผลได้ว่ากฎหมายทั้งสี่กลุ่มที่ยังคงมีปัญหาอยู่บ้างนั้น ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดจากเรื่องต่อไปนี้ (1) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย (2) ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ (3) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย (4) ความขัดกันของกฎหมาย (5) ความไม่ทันสมัย และ (6) ความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีความคล้ายกันของกฎหมายทั้งหลายหรือผลการวิจัยด้านกฎหมายทั้งหลายที่มักจะมีปัญหาในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม งานวิจัยส่วนใหญ่มักจะคำนึงถึงเฉพาะการเสนอแนะ

ให้มีกฎหมายที่ดี (Good law) แต่งานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าการเป็นกฎหมายที่ดียังไม่เพียงพอ จะต้องมีการพัฒนาให้เป็นกฎหมายที่ดีกว่า (Better law) ด้วย กล่าวคือกฎหมายต้องมีความครอบคลุมครบถ้วน ชัดเจนและสอดคล้องต้องกัน มีความเป็นเหตุผลและความจำเป็น มีความสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ มีสภาพบังคับและมีความศักดิ์สิทธิ์ และสอดคล้องกับหลักการเปิดเสรีให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนั้นจะต้องมีสาระสำคัญของกฎหมายในประเด็นสำคัญต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

องค์กรจัดตั้งขึ้นต้องมีเป็นองค์กรของรัฐแต่ไม่ใช่ส่วนราชการ ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการกำกับดูแล (Independent regulator) ปราศจากการแทรกแซงหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง (Autonomy from political Intervention) ถึงขนาดที่มีอิสระอย่างเพียงพอที่จะดำเนินงานในลักษณะเป็นกันชน (Buffer) ระหว่างรัฐบาลกับผู้ประกอบกิจการได้ นอกจากนั้น กรรมการจะต้องมีวิธีการทำงานของคณะกรรมการและความรับผิดชอบร่วมกัน (Common responsibility) ของกรรมการให้ชัดเจนเพื่อความเข้าใจกันดีในการลงมติทุกเรื่อง และต้องมีความพร้อมที่จะให้มีการสอบทานความรับผิดชอบหน้าที่ได้ (Accountability) โดยต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance) และประเมินผลการทำงานขององค์กรกำกับดูแล โดยระบบการตรวจสอบต้องชัดเจน โปร่งใส เชื่อถือได้ ซึ่งไม่ควรเป็นลักษณะของ

การตรวจสอบภายใน แต่ควรต้องให้หน่วยงานภายนอกตรวจสอบ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรกำกับดูแลมีขอบเขตหน้าที่ภายใต้กรอบกฎหมายหรือนโยบายรัฐ และมีความพร้อมที่จะรับผิดชอบผลการดำเนินงานของตนต่อทุกภาคส่วน

องค์ประกอบของคณะกรรมการก็ควรต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) มีความเหมาะสมและพอดี ไม่มากเกินไปไม่น้อยเกินไป และประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ที่มาและคุณสมบัติของคณะกรรมการ และการสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นกรรมการ ก็ต้องเป็นไปตามหลักความโปร่งใส (Transparency) มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance) และมีความเป็นกลาง (Impartiality) ในการเข้าสู่การเป็นกรรมการ และกรรมการจะต้องมีความรู้ความสามารถในการกำกับกิจการพลังงานทางเลือกได้อย่างแท้จริง

กรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและสำนักงานก็ต้องมีความชัดเจน เพื่อให้องค์กรอิสระมีบทบาทและหน้าที่แยกต่างหาก และต้องมีหน่วยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร ที่จัดแบ่งภารกิจและหน้าที่อย่างชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน คำนึงถึงความสามารถของทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์สภาพตลาดและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเพื่อประโยชน์แก่การออกกฎกติกากำกับดูแล โดยควรต้องจัดตั้งเป็นสำนักงานให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะกรรมการที่เป็นองค์กรกำกับดูแล บุคลากรต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่ทำงานประจำเต็มเวลา ซึ่งจำเป็นต้องให้องค์กรกำกับดูแลมีความเป็นอิสระในด้านแหล่งที่มาของงบประมาณ

(The source of the regulator's budget) และด้านขอบเขตของอำนาจ ทั้งด้านการออกใบอนุญาต และการกำกับการแข่งขันอย่างเสรีที่เป็นธรรมที่มีมาตรฐานสากลด้วย นอกจากนั้นการจัดตั้งองค์กรอิสระมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงความสอดคล้องต้องกันของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะกับพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างปราศจากความขัดแย้งในบทบาทของตนเองและของหน่วยอื่น

(2) การกำกับกิจการพลังงานทางเลือก

กระบวนการกำกับดูแลต้องมีประสิทธิภาพ (Effective regulatory process) โดยต้องมีกลไกควบคุมที่จะให้การแข่งขันเป็นไปอย่างเป็นธรรม ต้องมีเครื่องมือในการกำกับดูแล (Regulatory instruments) ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของกฎระเบียบ (Regulations) ประกาศ (Notices) คำสั่ง (Orders) หรือมติ (Resolutions) เพื่อให้เกิดความชัดเจน โปร่งใสและง่ายต่อการปฏิบัติตาม โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบของเครื่องมือเหล่านี้ที่มีต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดทุกฝ่าย (All interested parties) และต้องเป็นการให้หลักประกันว่าการออกมาตรการนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็น และได้เลือกใช้แต่เฉพาะมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่สุดที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลเท่านั้น ต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการกำกับดูแล (Clarity of roles and objectives) โดยเฉพาะเพื่อส่งเสริมให้มีการประกอบกิจการพลังงานทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ มีความทันสมัย และมีราคาที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในตลาด

และควบคุมการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยไม่ชอบด้วยกฏการมีพฤติกรรมอันเป็นการกีดกันการแข่งขัน (Anti-competitive) อันเป็นการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม เพื่อส่งเสริมบรรยากาศการลงทุน และเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้ใช้พลังงานที่มีคุณภาพและราคาที่สมเหตุสมผล โดยต้องมีข้อกำหนดที่สร้างให้เกิดการแข่งขันอย่างแท้จริง (The establishment of viable competition) คือเรื่องใบอนุญาต การเชื่อมโยงโครงข่ายไฟฟ้า (Smart grid) สัญญาการรับซื้อไฟฟ้า การสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต ปริมาณและกำลังการผลิต การกำหนดสัดส่วนการผลิตหรือจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน (Renewable portfolio standard: RPS) ต้นทุนการผลิตพลังงานทางเลือกและราคารับซื้อ ราคาค่าพลังงาน รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการ และการคุ้มครองผู้บริโภคที่ชัดเจน โดยเฉพาะต้องควบคุมและป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดซึ่งจำต้องมีการกำหนดไว้ล่วงหน้า และไม่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการจนเกินความเหมาะสม ทั้งนี้ ในการออกกฏระเบียบด้านการกำกับดูแล องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีเป้าหมายว่าจะมีการลดการกำกับดูแล (Minimize regulatory intervention) ภายหลังจากที่มีการแข่งขันกันได้แล้ว

นอกจากนั้น การกำกับกิจการพลังงานทางเลือกจะต้องคำนึงถึงเรื่องการลงทุนส่งเสริมธุรกิจด้วย จึงควรต้องได้รับความสนับสนุนด้านงบประมาณสำหรับกระบวนการกำกับดูแล และการส่งเสริม การจัดตั้งกองทุนและการบริหารจัดการกองทุนให้มีความเป็นเอกภาพ จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย

จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลด้วย และควรคำนึงถึงความสามารถในการนำกองทุนมาใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะต้องกำหนดสิทธิที่จะได้รับจากการกองทุน และการกำหนดหน้าที่ในการนำเงินส่งเข้ากองทุน รวมทั้งควรต้องกำหนดให้มีจ่ายเงินเข้ากองทุนเพียงหน่วยงานเดียว

(3) ข้อกำหนดที่มีเกณฑ์ที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจและการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายควรมีกรอบหรือขอบเขตหรือเกณฑ์ของการใช้ดุลพินิจไว้เพื่อหลีกเลี่ยงการก่อความเสียหายแก่ผู้มีส่วนได้เสียและเพื่อป้องกันการถูกโต้แย้งหรือเรียกค่าเสียหาย โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ควรต้องเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจในการใช้กฎหมายให้มีความยืดหยุ่นสามารถนำไปปรับใช้กับสถานการณ์ได้บ้างสำหรับบางพื้นที่ แต่ก็ต้องมีกรอบการใช้ดุลพินิจไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติและต้องเป็นไปตามหลักการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และความจำเป็นของกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์หลักของกฎหมายแต่ละฉบับด้านสิ่งแวดล้อมด้วย และต้องมีบทกำหนดโทษอย่างหนัก ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ประกอบการในการฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีที่มีผู้ยอมเสี่ยงกระทำผิดกฎหมายที่มีโทษสถานเบาเพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่ได้มหาศาลจากการฝ่าฝืนกฎหมาย เนื่องจากคำนวณแล้วเห็นว่ามีควมคุ้มค่าพอที่จะเสี่ยงได้

(4) การออกกฎหมายพิเศษเฉพาะสำหรับการพัฒนาและส่งเสริมเอทานอลและไบโอดีเซล

ควรออกกฎหมายเฉพาะสำหรับเอทานอลและไบโอดีเซล เพราะมีความพิเศษและแตกต่างจากน้ำมันเชื้อเพลิงทั่วไป ซึ่งจำเป็นต้องให้การส่งเสริมด้วยการกำหนดขั้นตอนและเงื่อนไขของการจัดตั้งโรงงานผลิตและจำหน่ายเอทานอลให้มีลักษณะเบ็ดเสร็จไปในคราวเดียวและหน่วยงานเดียว ไม่ว่าจะเป็นการยื่นเอกสารการแสดงหลักฐาน หรือการตรวจสอบคุณภาพเอทานอล และควรมีกำหนดข้อยกเว้นให้สำหรับเอทานอลที่ต้องทำการส่งออกให้สามารถส่งออกได้ทั้งที่แปลงสภาพแล้วและที่ยังไม่แปลงสภาพ เพื่อเพิ่มช่องทางให้ผู้ประกอบการเอทานอลสามารถส่งออกเอทานอลได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะควรต้องบูรณาการระหว่างแผนพัฒนาพลังงานกับกฎหมายอ้อยกับน้ำตาลให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการเอทานอลและไบโอดีเซล เพื่อทำให้ง่ายต่อการนำมาใช้ และสามารถที่จะบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมถึงความต้องการของบรรดาผู้ประกอบการและภาคเอกชนที่ต้องการนำเชื้อเพลิงประเภทเอทานอลไปใช้ นอกจากนี้กฎหมายเฉพาะที่กำหนดขึ้นนี้ ควรให้มีการออกใบอนุญาตเพียงประเภทเดียว คือ “ใบอนุญาตการผลิตและจำหน่ายเอทานอลเป็นเชื้อเพลิง” และควรแก้ไขปรับปรุงหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องเอทานอลให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนและความยุ่งยากที่มีอยู่ในปัจจุบันเนื่องจากการตรวจสอบควบคุมคุณภาพน้ำมันอยู่ภายใต้การควบคุมของ ธพ. ในขณะที่การขอใบอนุญาตผลิตและจำหน่ายเอทานอล

อยู่ภายใต้ประกาศของกระทรวงการคลัง

(5) การกำหนดมาตรการส่งเสริมและการสร้างเครื่องมือในการจูงใจ

ควรกำหนดให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมีการประสานงานกันในการร่วมวางข้อกำหนดในการใช้มาตรการหลากหลายรูปแบบตามมาตรฐานสากลและตามประเภทเทคโนโลยีการผลิต โดยครอบคลุมถึงมาตรการทั้งด้านภาษีและที่มีใช่ภาษี ได้แก่ การหักหรือลดหย่อนภาษี (Tax reduction) ในรูปแบบของเครดิตภาษี (Tax Credit) การส่งเสริมการลงทุนด้วยการอุดหนุน (Investment subsidies) เช่น การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่นำมาใช้ การยกเว้นการจัดเก็บค่าการปล่อยมลพิษด้วยการส่งเสริมและผลักดันให้โรงงานอุตสาหกรรมมีการพัฒนาระบบการจัดการมลพิษ เป็นต้น การให้สิทธิพิเศษทางการเงิน (Preferential finance/Soft loan) มาตรการจูงใจการผลิต (Production incentives) ซึ่งสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การลดหรือยกเว้นภาษีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การให้เงินสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าโดยตรง เช่น FIT หรือ Adder โดยรูปแบบที่ง่ายที่สุดคือการให้เงินสนับสนุนต่อหน่วยปริมาณการผลิตไฟฟ้าที่ผลิตได้ (Per kWh production subsidy or Feed-in tariff) โดยต้องให้ได้รับการรับประกันเป็นระยะเวลาประมาณ 10-20 ปี เพื่อให้สามารถนำมาตราการนี้มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการใช้ระบบการตรวจนับหน่วยไฟฟ้าสุทธิ (Net Metering) การมีส่วนร่วมลงทุนหรือรับสิทธิประโยชน์ด้วยการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนกับภาครัฐในกิจการจัดหาแหล่งพลังงาน

ทางเลือก การส่งเสริมการเข้าถึงและเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection agreements) และการสร้างระบบโครงข่ายไฟฟ้ารองรับ (Smart grid) รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานสัดส่วนการจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน (Renewable portfolio standard: RPS) การสนับสนุนด้านการเงินสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา และการเสริมสร้างความรู้ (Grants for Research, Development and Demonstration) ด้วยการให้งบประมาณหรือจัดตั้งกองทุนสำหรับการทำวิจัยด้านการจัดการพลังงานและด้านวงจรการผลิตพลังงานจากพืช เพื่อป้องกันการทำลายพลังงานทางเลือกโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของเกษตรกร ซึ่งต้องพิจารณากฎหมายแรงงานเพิ่มเติมเกี่ยวกับการส่งเสริมค่าจ้างแรงงานในการเก็บเกี่ยวพืชพลังงานทางเลือก และการให้ความรู้แก่บุคลากรในการพัฒนาเครื่องมือการจัดการพลังงานที่มีประสิทธิภาพ และควรออกกฎหมายให้มีการสำรวจน้ำมันที่ทำจากพลังงานทดแทนทั้งโดยภาครัฐและเอกชน เพราะสาเหตุเกิดจากพืชที่นำมาใช้ในการผลิตขึ้นอยู่กับผลผลิตในแต่ละปีที่ไม่แตกต่างกัน การส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก เช่น การให้ปรับลดอัตราค่าอนุรักษพลังงานในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมใช้พลังงานไม่เกินปริมาณสูงสุดที่ใช้ได้ และการใช้พลังงานไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การประชาสัมพันธ์หรือประกาศเกียรติคุณหรือให้รางวัลเกียรติยศ การส่งเสริมระบบการจัดการพลังงานในโรงงานอุตสาหกรรม และช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น

สำหรับมาตรการส่งเสริมพลังงานทางเลือกซึ่งกระทรวงพลังงานได้จัดทำเป็นร่างกฎหมาย

ขึ้นนั้น งานวิจัยนี้ขอเสนอแนะว่าก่อนที่จะเสนอสภาเพื่อขอความเห็นชอบในการประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้นั้น ควรเปิดให้ทุกภาคส่วนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในร่างกฎหมายนี้ให้มากกว่าที่เข้ามา เพราะโครงสร้างพลังงานทางเลือกเป็นเรื่องใหญ่ ไม่ควรมองว่าเป็นเพียงส่วนย่อย (Sub-set) ส่วนหนึ่งของพลังงานเท่านั้น นอกจากนั้นควรพิจารณาให้ละเอียดถึงการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงานทางเลือกว่ามีคุณสมบัติที่เหมาะสมครบถ้วนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการทำงานที่ทับซ้อนกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ กกพ. และหากเป็นไปได้ก็ควรที่จะปรับโครงสร้างของการกำกับกิจการพลังงานทั้งระบบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเข้าซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อกำกับดูแล

ในส่วนของกองทุนพลังงานหมุนเวียน ขอเสนอแนะให้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนด้านพลังงานที่มีความแตกต่างกันทางเทคโนโลยีการผลิต และคำนึงถึงเรื่องขนาดของเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ของโครงการ ศักยภาพการผลิตทางภูมิศาสตร์ และความเสี่ยงด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและความร่วมมือของชุมชนในพื้นที่ นอกจากนั้น ก็ขอเสนอแนะว่าควรพิจารณาใหม่ในเรื่องเงื่อนไขการรับประกันน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตจากพลังงานชีวภาพ โดยเฉพาะในเรื่องเงื่อนไขการขอรับใบอนุญาตที่เข้าซ้อนกับใบอนุญาตค่าน้ำมันตามกฎหมายการค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และเสนอให้ปรับปรุงข้อกำหนดที่ว่าเจ้าของโรงงานและเจ้าของอาคารต้องจัดให้มีการใช้พลังงานทดแทนในการผลิตความร้อนหรือความเย็นในโรงงานและอาคาร โดยให้

มีความยืดหยุ่นตามลักษณะการใช้พลังงานที่แตกต่างกันและมีศักยภาพด้านเงินลงทุนได้นอกจากนั้น งานวิจัยนี้เสนอแนะว่าควรมีการปรับปรุงจัดระเบียบกฎหมายให้เป็นเอกภาพด้านพลังงานทางเลือกด้วย เพราะเหตุว่ากฎหมายเกี่ยวกับพลังงานทางเลือกที่กระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรอิสระควรต้องเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการเพื่อจัดทำให้เป็นระบบที่ชัดเจน จัดหมวดหมู่ของเรื่องที่จะใช้ร่วมกันได้และเรื่องที่แต่ละหน่วยงานต้องออกกฎกติกาของตนขึ้นนั้น แล้วจัดทำเป็นรายฉบับแต่ละเรื่องให้มีจำนวนน้อยฉบับที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อลดความสับสนให้แก่ผู้ใช้และผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ นอกจากนี้จะต้องขจัดปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย และความทับซ้อนของกฎหมายเหล่านั้นด้วย โดยเฉพาะต้องปรับปรุงกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเอกสาร การยื่นเอกสาร หรือการแสดงหลักฐานเป็นเอกสาร ซึ่งหน่วยงานอื่น ๆ ใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกเอกสารเหล่านั้น โดยการออกระเบียบกำหนดให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหลายสามารถเรียกใช้เอกสารที่แต่ละหน่วยงานออกมาเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาได้โดยผ่านระบบออนไลน์ระหว่างหน่วยงาน ไม่ต้องให้ผู้ประกอบการต้องจัดเตรียมเอกสารทั้งหลายเหล่านั้นเพื่อยื่นต่อหน่วยงานแต่ละแห่ง เพื่อลดการซ้ำซ้อนของการดำเนินงานและการจัดเตรียมเอกสาร นอกจากนี้ ก็ควรมีการประชาสัมพันธ์และสรุปประเด็นต่าง ๆ ของกฎหมายให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ โดยควรต้องทำทุกวิถีทางที่จะทำให้ทุกภาคส่วนไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนได้

รับรู้รายละเอียดของกฎหมายแบบอ่านเข้าใจง่าย ปฏิบัติตามได้โดยไม่ลำบาก โดยเฉพาะการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการขออนุญาตประกอบกิจการพลังงานทางเลือกมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป หากมีการพัฒนากฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมกำกับดูแล รวมทั้งส่งเสริมธุรกิจพลังงานทางเลือกโดยตรงดังกล่าวมาข้างต้นนั้นได้ทั้งสิ้น ก็จะเป็นช่องทางหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาค่าความล่าช้า หรือการกระจัดกระจายของกฎหมายพลังงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ให้หมดสิ้นไป ทั้งยังช่วยสร้างกลไกการบังคับใช้กฎหมายพลังงานให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านพลังงานได้อย่างทันทั่วถึง

ผลการวิจัยทำให้สามารถได้ข้อเสนอแนะต่อการวิจัยในอนาคตดังต่อไปนี้

- ควรศึกษาบทบาทของรัฐต่อการแก้ไขปัญหาเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่ชาวนากับผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมัน และไฟฟ้าเป็นพลังงานทางเลือก โดยแยกศึกษาเป็นรายประเภทพลังงานทางเลือกตามเทคโนโลยีการผลิต

- ควรศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายพลังงานทางเลือกของไทย โดยแยกเป็นรายประเภทพลังงานทางเลือกตามเทคโนโลยีการผลิต

- ควรศึกษาถึงผลกระทบของการออกกฎหมายเกี่ยวกับพลังงานทางเลือกแต่ละฉบับที่มีต่อองค์กรอิสระที่มีอยู่คือ กกพ. และที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ...

- ควรศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับพลังงานทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับการสงวนรักษาสีงแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- ควรศึกษาถึงรูปแบบและแนวทางการประชาสัมพันธ์นโยบายและกฎหมายให้ทุกภาคส่วนได้รับทราบและตระหนักถึงความคักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง
- ควรศึกษาถึงการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน

📖 ເອກສານອ້າງອີງ (References)

- กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์
พลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2554). รายงาน
การประเมินศักยภาพพลังงานลมของ
ประเทศไทย ปี พ.ศ. 2554. กรุงเทพมหานคร:
กรม.
ณัฐชัยม์ ลักษณะอำนาจพร. (2549). พลังงาน
ทดแทน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
ราชมงคลพระนคร วิทยาเขตพระนครเหนือ.
เดชรัตน์ สุขกำเนิด. (2551). พลังงาน งานที่มีพลัง.
กรุงเทพฯ: มูลนิธิโลกสีเขียว.
บริษัท เอเบิล คอนซัลแตนท์ จำกัด. (2551).
รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการติดตาม
ประเมินผลการดำเนินงานพัฒนาและ
ส่งเสริมพลังงานลม. เสนอต่อกรมพัฒนา
พลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน.

ประจักษ์ ทรัพย์มณี. (2547). ความขัดแย้งของ
ผลประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อ
การผลิตไฟฟ้าในประเทศไทย” วารสาร
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ฉบับพิเศษ
“นวัตกรรมด้านการบริหาร การจัดการ และ
การพัฒนา, กุมภาพันธ์, หน้า 65-84.

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.
(2551). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษา
ประเมินศักยภาพพลังงานลมในการผลิต
ไฟฟ้าเฉพาะแหล่ง. เสนอต่อกรมพัฒนา
พลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
พระจอมเกล้าธนบุรี.

วิจัย อาจหาญ และคณะ. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. (2554). ศึกษาสังเคราะห์ผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับพลังงานทางเลือกในประเทศไทย. ทูลอดหนุนการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.

สมบัติ ทิทธิทรัพย์. (2553) พลังงานทางเลือกของคนเมืองในยุควิกฤตพลังงาน. วารสารนโยบายพลังงาน, 88 เมษายน-มิถุนายน, หน้า 42-58.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2535). ข้อความคิด
เบื้องต้นเกี่ยวกับมหาชนทางเศรษฐกิจ.
วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 1 (กันยายน
2535). หน้า 76-92.

- Alturki. Y., Khelifa. N., and El-Kady.M. (2013) Promoting Alternative Energy Programs in Developed Countries: A Review, **Energy and Power Engineering**, 5, 140-152. Retrieved December 5, 2013 from www.scirp.org/journal/PaperDownload.aspx?DOI=10.4236/epe.2013.
- Energy saving. (2555). **ทิศทางธุรกิจพลังงานทดแทน พ.ศ. 2555**. ค้นเมื่อ 25 มกราคม 2555 จาก http://www.energysavingmedia.com/news/page_php?a=10&n=106&cno=3058
- KPMG International Cooperative. (2012). **Taxes and incentives for renewable energy**. Retrieved December 5, 2.12 from <http://www.kpmg.com>
- Masmanian, D.A. and Sabatier, P.A. (1983). **Implementation and Public Policy**. USA. Scott: Foresman and Company.
- Perkowski., Jack. (2012). China Leads The World In Renewable Energy Investment. **Forbes**. Retrieved December 15, 2012 from <http://www.forbes.com/sites/jackperkowski/2012/07/27/2012>.
- REN 21. (2012). **Renewable 2012 Global Status Report**. Paris: REN 21 Secretariats.
- REN21 (Renewable Energy Policy Network for the 21st Century) Renewables (2012). **Global Status Report Key Findings**. Retrieved December 25, 2012 from <http://www.ren21.net>
- _____. (2013). **Renewables Global Futures Report 2013** Retrieved December 25, 2012 from http://www.ren21.net/Portals/0/REN21_GFR_2013_print.pdf
- Schuman. S., (2010). Improving China's Existing Renewable Energy Legal Framework: Lessons from the International and Domestic Experience. **NRDC White Paper**.
- United States Environmental Protection Agency. (2013). **National Action Plan for Energy Efficiency**. Washington DC, USA: National Action Plan for Energy Efficiency.
- U.S. Energy Information Administration. (2013). **Annual Energy Outlook 2013 (AEO2013)**. Retrieved June 25, 2013 from www.eia.gov/forecasts/aeo.
- Van Meter, D.S. and Van Horn. C.E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. **Administration and Society**. 6 (4) February, 445-488.
- Volkmar L., Lutz M. (2004). Three Decades of Renewable Electricity Policies in Germany. **Energy & Environment**, 15 (4): 214-282.

