

บทที่ 7

แนวทางการส่งเสริมการลงทุน

7.1 การวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

7.1.1 นโยบายส่งเสริมการลงทุนด้านพลังงานทดแทน

นโยบายด้านพลังงานทดแทนของรัฐบาล ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาหลายแผน ได้แก่ แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี พ.ศ. 2551–2565 และแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยปี 2555-2573 หรือ PDP2010

1) แผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี พ.ศ. 2551 – 2565 แผนฯ ดังกล่าว มีเป้าหมายที่จะ“เพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนให้เป็นร้อยละ 20 ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายของประเทศในปี 2565” โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 5 ประการ คือ

- (1) เพื่อให้ประเทศไทยใช้พลังงานทดแทนเป็นพลังงานหลักของประเทศแทนการนำเข้าน้ำมัน
- (2) เพิ่มความมั่นคงในการจัดหาพลังงานให้ประเทศ
- (3) ส่งเสริมการใช้พลังงานรูปแบบชุมชนสีเขียวแบบครบวงจร
- (4) สนับสนุนอุตสาหกรรมการผลิตเทคโนโลยีพลังงานทดแทนในประเทศ
- (5) วิจัย พัฒนา ส่งเสริมเทคโนโลยีพลังงานทดแทนประสิทธิภาพสูง

จะเห็นได้ว่า แผนฯ ดังกล่าวเป็นแผนแรกที่ระบุแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้เกิดการลงทุนในกิจการด้านพลังงานทดแทน โดยกำหนดมาตรการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติไว้ 3 ประการ คือ การส่งเสริมการผลิตและการใช้พลังงานทดแทน การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพลังงานทดแทน และการรณรงค์สร้างจิตสำนึกและประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ซึ่งมาตรการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการด้านพลังงานทดแทน คือ มาตรการส่งเสริมการผลิตและการใช้พลังงานทดแทน โดยมีข้อกำหนดที่จะดำเนินงาน 10 ประการ คือ

- กำหนดมาตรการจูงใจที่เหมาะสม เอื้อต่อการพัฒนาพลังงานทดแทนและเป็นธรรมต่อประชาชน
- กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการผลิตการใช้ การบริหารจัดการพลังงานทดแทนด้วยตนเอง
- กำหนดและทบทวนมาตรการ Adder Cost ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและเทคโนโลยี
- สนับสนุนด้านมาตรการทางด้านภาษีและการลงทุนเพื่อจูงใจผู้ประกอบการ
- ส่งเสริมการลงทุนและการประกันความเสี่ยงผ่าน ESCO Fund

- ผลักดันโครงการพลังงานทดแทนสู่กลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM)
- บูรณาการร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขกฎหมาย/กฎระเบียบให้เอื้อต่อการลงทุนด้านพลังงานทดแทน
- ส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตเทคโนโลยีพลังงานทดแทนในประเทศเพื่อลดต้นทุน และเพิ่มสัดส่วนการผลิตในประเทศ
- สร้างมาตรฐานเทคโนโลยีพลังงานทดแทน
- ถ่ายทอดความรู้เชิงเทคนิคและตัวอย่างโครงการพลังงานทดแทนที่ประสบผลสำเร็จเพื่อลดความเสี่ยงในการลงทุนด้านพลังงานทดแทน

แผนฯ ระบุว่า สำนักนโยบายและแผนพลังงานควรเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน โดยปัจจัยสู่ความสำเร็จในการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติคือ รัฐจะต้องกำหนดมาตรการสำคัญ ดังนี้

- กำหนดให้พลังงานทดแทนเป็นวาระแห่งชาติ
- ภาครัฐต้องมีนโยบายสนับสนุนพลังงานทดแทนที่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการจูงใจทางการเงิน ได้แก่
 - มาตรการส่วนเพิ่มราคาซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนถึงปี 2554 โดยทบทุนอัตราให้เหมาะสมกับเทคโนโลยีและสภาพเศรษฐกิจ
 - มาตรการ ESCO Fund เพื่อส่งเสริมการลงทุนและรับประกันความเสี่ยง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดย่อม
 - มาตรการสนับสนุนเงินลงทุนเพื่อช่วยลดภาระการลงทุนเริ่มแรกในเทคโนโลยีพลังงานทดแทนรูปแบบใหม่ๆ รวมถึงเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสำหรับการลงทุนผลิตพลังงานทดแทนใหม่ๆ
 - มาตรการส่งเสริมการลงทุนตามสิทธิประโยชน์ BOI สำหรับการลงทุนด้านพลังงานทดแทน และการลงทุนอุตสาหกรรมผลิตเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทดแทน
- ภาครัฐต้องดำเนินการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของพลังงานทดแทน เช่น การขยายระบบสายส่ง คลังสำหรับสำรองเชื้อเพลิงชีวภาพ เป็นต้น
- ปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทดแทน เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

การนำเข้า – ส่งออกน้ำมันปาล์มดิบ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก เอทานอลร่วมกันของผู้ผลิตเอทานอลหลายราย เป็นต้น

- ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการวิจัย พัฒนา สาธิต ส่งเสริม รณรงค์ เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ด้านพลังงานทดแทนภายใต้กรอบการดำเนินงานของแผน
- ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลพลังงานทดแทน เช่น ศักยภาพพลังงานลมแสงอาทิตย์ แหล่งพลังงานน้ำ และการจัดหาวัตถุดิบ
- กำหนดมาตรฐานเทคโนโลยีและการผลิตพลังงานทดแทน

แม้ว่า หลายมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาพลังงานทดแทน 15 ปี พ.ศ. 2551 – 2565 จะได้มีการขับเคลื่อนการดำเนินงานไปบ้างแล้ว แต่หากพิจารณามาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนด้านพลังงานจะพบว่า ยังไม่ได้มีการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นมาตรการด้านการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทดแทน การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของพลังงานทดแทน นโยบายสนับสนุนพลังงานทดแทนที่ต่อเนื่อง และที่สำคัญ คือ มาตรการจูงใจทางการเงิน¹ ซึ่งส่งผลทำให้ไม่สามารถผลักดันให้เกิดการลงทุนด้านพลังงานทดแทนได้ตามเป้าหมาย

2) แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยปี 2555-2573 หรือ PDP2010 ได้มีการปรับปรุงถึง 3 ครั้งตามการปรับเปลี่ยนนโยบายและแผนงานพัฒนาประเทศของรัฐบาล และตามสถานการณ์การใช้พลังงานในประเทศ โดยแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยปี 2555-2573 หรือ PDP2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 มีแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนโดยภาค เอกชนและชุมชน คือ แผนการพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก ร้อยละ 25 ใน 10 ปี (พ.ศ.2555 – 2564) หรือ Alternative Energy Development Plan : AEDP 2012-2021 ซึ่งระบุถึงมาตรการสำคัญ 6 ประเด็น คือ

- (1) ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการผลิตและการใช้พลังงานทดแทนอย่างกว้างขวาง
- (2) ปรับมาตรการจูงใจการลงทุนสำหรับภาคเอกชนให้เหมาะสมกับสถานการณ์
- (3) แก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาพลังงานทดแทน
- (4) ปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบสายส่ง สายจำหน่ายไฟ รวมทั้งการพัฒนาสู่ระบบ Smart Grid
- (5) ประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ ความเข้าใจต่อประชาชน

¹ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการของสำนักนโยบายและแผนพลังงานพ.ศ. 2555- 2558 มีบทวิเคราะห์ที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่งชี้ว่าการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามนโยบายพลังงานขาดความต่อเนื่อง

แผนฯ ดังกล่าวยังระบุว่า จะดำเนินงานแก้ไขปัญหอุปสรรคในการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน เช่น การแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้า ฯลฯ แต่จนถึงขณะนี้ ปัญหอุปสรรคในการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนก็ยังไม่มีการแก้ไข ส่งผลให้การลงทุนไม่เป็นไปตามเป้าหมายของแผนฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำและพลังลม เนื่องจากพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำและพลังลมส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่มีกฎหมายควบคุมการใช้พื้นที่อย่างเข้มงวด เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนซึ่งครอบคลุมการลงทุนในกิจการต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามประมวลรัษฎากรยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรบางประเภทเพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมการลงทุน กฎหมายภาษีอากร ฯ ล� โดยเนื้อหาของกฎหมายเหล่านี้จะระบุถึงสิทธิและประโยชน์ของผู้ลงทุน

ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนด้านพลังงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษบางประการแก่ผู้รับสัมปทานทางปิโตรเลียม พระราช

บัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน

สำหรับกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการลงทุนด้านพลังงานทดแทนหรือพลังงานหมุนเวียน คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งรวมถึงกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ด้วย นอกจากนี้ ยังมีระเบียบและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนด้านพลังงานทดแทนหรือพลังงานหมุนเวียน ได้แก่ ระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก (SPP) ระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก VSPP สำหรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน รวมถึงมาตรการจูงใจโดยการกำหนดส่วนเพิ่มราคาซื้อไฟฟ้า (Adder) สำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

พ.ศ. 2535 (Public-Private Partnership หรือ PPP) พระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้ใช้บังคับแก่การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ เว้นแต่การให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ โดยได้ให้คำนิยามที่สำคัญเกี่ยวกับการร่วมงานของเอกชน ดังนี้

“กิจการของรัฐ” หมายถึง กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายถึง การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“การร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายถึง ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิ ไม่ว่าในลักษณะใด

หลังจากประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้มาเป็นเวลา 10 กว่าปี พบว่า มีประเด็นที่เป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจของภาคเอกชนในการเข้าร่วมดำเนินงานในกิจการของรัฐหลายประการ² ได้แก่

- การบังคับใช้ พ.ร.บ. ร่วมทุน พ.ศ. 2535 ที่ผ่านมามีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาทุจริตจากการดำเนินงานระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นสำคัญ ส่งผลให้การพิจารณา

² ณช จิตรสมบูรณ์ ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย “FOCUSED AND QUICK (FAQ) Issue 26 ปลดล็อก PPPs เพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน” <http://www.bot.or.th/>

อนุมัติโครงการ PPPs เป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการพิจารณาที่ใช้ระยะเวลานาน นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้มีการกำหนดวิธีการดำเนินโครงการที่ชัดเจน ทั้งด้านการจัดสรรความเสี่ยงหรือวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง

- ขาดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบพิจารณาการดำเนินโครงการ PPPs โดยตรง ขณะที่แนวทางการนำเสนอโครงการตามกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ทำให้ผู้ลงทุนเกิดความสับสน โดยแนวทางการเสนอโครงการตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้นำเสนอโครงการต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาซึ่งมีการกำหนดแนวทางการเสนอโครงการ 2 แนวทาง คือ กรณีโครงการลงทุนใหม่ให้หน่วยราชการเจ้าของโครงการนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อพิจารณา สำหรับกรณีที่เป็นโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้วให้หน่วยราชการเจ้าของโครงการนำเสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา เมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจึงนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ซึ่งพบว่า หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการมีความสับสนและไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการเสนอโครงการต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาเนื่องจากต้องมีข้อมูลยืนยันว่า เป็นโครงการลงทุนใหม่หรือเป็นโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้วส่งผลให้กระบวนการพิจารณาโครงการเกิดความล่าช้าในการได้รับการอนุมัติ
- หลักเกณฑ์บางประการไม่ชัดเจนทำให้มีปัญหาการตีความและการปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์การดำเนินการที่สำคัญไว้ ทำให้การพิจารณาอนุมัติโครงการมีลักษณะ case-by-case ขาดรูปแบบมาตรฐานทั้งด้านสัญญาการจัดสรร ความรับผิดชอบ ความเสี่ยง ผลประโยชน์ วิธีการประเมินมูลค่าโครงการ วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งรูปแบบการดำเนินโครงการ

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ ในการปฏิบัติ เช่น การขาดนโยบายที่ชัดเจนในการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบในการทำหน้าที่กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนการร่วมลงทุน ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ฯลฯ ส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขและจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ขึ้นมาใช้แทนฉบับเดิม โดยมีการแก้ไขประเด็นที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ได้มีการนำเสนอเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว คาดว่าจะ

สามารถประกาศบังคับใช้ได้ภายในปี 2556 นี้³ ซึ่งคาดกันว่าการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้จะส่งผลดีต่อการเข้าร่วมลงทุนของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ที่จัดทำขึ้น ประกอบด้วยบทบัญญัติรวม 72 มาตรา โดยมีบทบัญญัติสำคัญเพื่อให้การดำเนินงานโครงการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีความโปร่งใสและสะดวกรวดเร็วขึ้น อาทิ กำหนดขนาดการลงทุนโครงการไว้ที่ 1 พันล้านบาทโดยให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดมูลค่าโครงการลงทุนตามความเหมาะสม กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (PPP Committee) เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐและกำกับดูแลการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ การปรับกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาโครงการให้ใช้ระยะเวลาสั้นลงจากเดิม 2 ปี เหลือเพียง 7-8 เดือน นอกจากนี้ ยังได้ให้คำนิยามที่ชัดเจนในประเด็นสำคัญ ๆ ได้แก่

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- 1) กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย
- 2) กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ (ส่วนมูลค่าของโครงการได้นำไปกำหนดไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยการเสนอโครงการ)

2) กฎระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนหรือพลังงานหมุนเวียน รัฐบาลจึงมอบหมายหน่วยงานให้รับผิดชอบในการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ประกอบการ ซึ่งได้ออกระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก (SPP) ระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจาก VSPP สำหรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน รวมทั้งเพิ่มมาตรการจูงใจโดยการกำหนดส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้า (Adder) สำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน อย่างไรก็ตามพบว่า การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ประกอบการยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การกำหนดกฎเกณฑ์ในการเชื่อมต่อกับระบบไฟฟ้า การกำหนดว่าผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจะขายไฟฟ้าเข้าระบบได้ไม่เกิน 1 MW รวมถึงขั้นตอนและรายละเอียดประกอบการพิจารณาซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก (SPP, VSPP)

³ วิภาณันท์ ประสมปลั่ง การเมือง : ทศนะวิจารณ์ 16 มกราคม 2556 <http://www.bangkokbiznews.com/>

ซึ่งแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลาในการจัดทำข้อมูลและใช้เวลารอผลการพิจารณานานมาก ทำให้การลงทุนโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนหรือพลังงานหมุนเวียนไม่เป็นไปตามแผน โดยปริมาณไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนที่เข้าสู่ระบบต่ำกว่าเป้าหมาย⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำและพลังลม แม้ว่าคณะกรรมการบริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนซึ่งทำหน้าที่บริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนจะเร่งรัดการพิจารณาซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนแล้วก็ตาม

7.2 การส่งเสริมการลงทุนผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ

การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำซึ่งเป็นพลังงานที่ได้รับการประเมินว่า มีความคุ้มค่าทั้งเชิงสังคมและเชิงเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นพลังงานที่ไม่มีต้นทุนเชื้อเพลิง เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ปลดปล่อยมลภาวะใดๆ กระทรวงพลังงานกำหนดมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนลงทุนเฉพาะโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิตไม่เกิน 200 kW และกำหนดอัตรา “ส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้าหรือ Adder ” ให้ผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีขนาดกำลังการผลิตน้อยกว่า 50 kW ไม่เกิน 1.50 บาทต่อหน่วย⁵ และไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีขนาดกำลังการผลิต 50 -200 kW ไม่เกิน 0.80 บาทต่อหน่วย

มาตรการส่งเสริมการลงทุนไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยการให้ “ส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้าหรือ Adder ” เห็นได้ชัดเจนว่า กระทรวงพลังงานให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการลงทุนโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก (Micro Hydropower) ที่มีกำลังการผลิตน้อยกว่า 200 kW เนื่องจากโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำที่มีขนาดกำลังการผลิตมากกว่า 200 kW ขึ้นไปจะไม่ได้รับ “ส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้าหรือ Adder ” ซึ่งเมื่อทบทวนแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก 25% ใน 10 ปี (พ.ศ.2555-2564) (Alternative Energy Development Plan : AEDP 2012-2021) ที่เริ่มใช้แล้ว จะเห็นได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่า นโยบายการส่งเสริมการลงทุนด้านไฟฟ้าพลังงานน้ำซึ่งกำหนดเป้าหมายการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำในปี 2564 ไว้ที่ 1,608 MW มีเป้าประสงค์ที่จะส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำระดับหมู่บ้านให้แก่ราษฎรที่ไม่มีไฟฟ้าใช้โดยไม่เชื่อมโยงกับระบบสายส่งไฟฟ้า (off-grid) โดยจะสนับสนุนการก่อสร้างโครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำระดับชุมชนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนเจ้าของพื้นที่มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโครงการและบริหารงานและบำรุงรักษาเอง ส่วนการส่งเสริมการลงทุนโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำที่มีกำลังการผลิตมากกว่า

⁴ ข้อมูลของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ณ สิ้นปี 2554 มีไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเข้าสู่ระบบ 927 เมกะวัตต์ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ถึง 71% โดยมีเพียงไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์และก๊าซชีวภาพที่เป็นไปตามเป้าหมาย

⁵ โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำในประเทศไทยจัดแบ่งขนาดของออกเป็น 3 ขนาด คือ โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดใหญ่ (Large Hydropower) มีกำลังผลิตมากกว่า 30 เมกะวัตต์ โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก (Mini Hydropower) มีกำลังผลิตระหว่าง 200 กิโลวัตต์ถึง 30 เมกะวัตต์ โรงไฟฟ้าขนาดเล็ก (Micro Hydropower) มีกำลังผลิตน้อยกว่า 200 กิโลวัตต์

200 kW ขึ้นไป มีเป้าประสงค์ที่จะให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) พัฒนาระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กทำเขื่อนชลประทาน และระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กกำลังผลิตตั้งแต่ 200-6,000 kW ทั้งนี้อาจเป็นเหตุผลเกี่ยวกับแหล่งน้ำต้นทุนที่ส่วนใหญ่เป็นโครงการของภาครัฐหรือเกี่ยวข้องกับภาครัฐ รวมทั้งการที่แหล่งน้ำธรรมชาติที่มีศักยภาพสูงในการผลิตไฟฟ้าส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายซึ่งไม่เอื้อให้เอกชนเข้าไปดำเนินการได้

7.3 ปัญหาและอุปสรรคของการลงทุนโครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำ

เนื่องจากการผลิตไฟฟ้าเป็นกิจการที่ดำเนินงานโดยภาครัฐ การผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายจึงกำหนดให้ดำเนินการผ่านหน่วยงานของรัฐ โดยเอกชนที่ต้องการลงทุนโครงการผลิตไฟฟ้าทั้งในลักษณะลงทุนเองทั้งหมด หรือลงทุนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายด้านพลังงานทดแทน และมีมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนหรือพลังงานหมุนเวียน มีภาคเอกชนสนใจเข้ามาลงทุนในโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนหรือพลังงานหมุนเวียนการลงทุนผลิตไฟฟ้าจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม พบว่า การผลิตไฟฟ้าจากทดแทนหรือพลังงานหมุนเวียนยังต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำทั้งที่พื้นที่ที่มีศักยภาพทางเทคนิคมีจำนวนมาก โครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำที่มีการลงทุนแล้วส่วนใหญ่เป็นโครงการของรัฐหรือเกี่ยวข้องกับภาครัฐ ขณะที่โครงการลงทุนโดยภาคเอกชนมีน้อยมาก ได้แก่

- โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กทำเขื่อนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.)
- โครงการพลังงานน้ำขนาดเล็กระดับชุมชนของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนฯ (พพ.) และกรมชลประทาน
- โครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำพลังงานน้ำขนาดเล็กและขนาดเล็กมาก (SPP และ VSPP) จำนวน 6 โครงการ และโครงการใหม่อีกจำนวน 10 โครงการ

ปัญหาอุปสรรคของการลงทุนพัฒนาโครงการการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำจากการรวบรวมข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ มีประเด็นสรุปดังนี้

- 1) นโยบายการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนของรัฐปรับเปลี่ยนเร็ว ไม่แน่นอน ไม่ต่อเนื่อง ขณะที่การลงทุนพัฒนาโครงการของเอกชนต้องใช้เวลาดำเนินการอย่างน้อย 1-2 ปี แต่ นโยบายและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีการปรับเปลี่ยนเร็วมาก ทำให้เอกชนไม่กล้าตัดสินใจลงทุน
- 2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่เอื้อต่อเอกชนในการลงทุนโครงการผลิตไฟฟ้าร่วมกับรัฐ

- 3) ข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อ่อนไหว พื้นที่หวงห้ามเช่น พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 และชั้น 2 พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำ เนื่องจากการพัฒนาโครงการส่วนใหญ่ต้องดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว แต่กฎหมายคุ้มครองการใช้พื้นที่เข้มงวดมาก เอกชนไม่สามารถขอใช้หรือขอเช่าทำประโยชน์ในพื้นที่ได้
- 4) กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากและขึ้นอยู่กับอำนาจการพิจารณาของหลายหน่วยงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจพัฒนาโครงการของภาคเอกชน
- 5) รัฐมีนโยบายส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำในพื้นที่ที่ไม่มีไฟฟ้าใช้โดยเป็นการผลิตไฟฟ้าที่ไม่เชื่อมโยงกับระบบสายส่งไฟฟ้า (off-grid) แต่ยังไม่มีความมาตรการในการสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจให้เอกชนในการลงทุนโครงการผลิตโรงไฟฟ้าในพื้นที่ที่ระบบส่งไฟฟ้าเข้าไม่ถึง นอกจากนี้ การลงทุนพัฒนาโครงการในพื้นที่ดังกล่าว เอกชนมีโอกาสในการคืนทุนได้ยาก ทั้งยังมีความเสี่ยงสูงเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับและอาจมีความไม่ปลอดภัย
- 6) ผู้ลงทุนเข้าถึงแหล่งเงินทุนยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำซึ่งเอกชนไม่สามารถให้ความมั่นใจในเรื่องความมั่นคงของแหล่งน้ำ ไม่สามารถยืนยันได้ว่า ปริมาณน้ำในแหล่งน้ำจะมีเพียงพอผลิตไฟฟ้าได้ตลอดอายุโครงการหรือไม่ (เช่น ถ้าฝนตกน้อย หรือเกิดภาวะแห้งแล้ง) สถาบันการเงินจึงขาดความเชื่อมั่นในโครงการและไม่ให้การสนับสนุนทางการเงิน
- 7) กระบวนการและขั้นตอนการขออนุญาตซับซ้อนและต้องใช้เวลาเนิ่นนาน ทำให้เอกชนไม่สนใจที่จะพัฒนาโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หน่วยงานราชการที่จะดำเนินการร่วมกับภาคเอกชน เช่น กรมป่าไม้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำเสนอโครงการต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณา (กระทรวงการคลัง หรือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วแต่กรณี) ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ แต่พื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 และชั้น 2 ซึ่งการขออนุมัติใช้ประโยชน์ก็จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเช่นกัน ดังนั้นหากเอกชนที่จะลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำในพื้นที่ป่าไม้ จึงต้องดำเนินการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้จากคณะรัฐมนตรีก่อน เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงจะเข้าสู่กระบวนการและขั้นตอนการขออนุญาตลงทุนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งจะเห็นได้ว่า กระบวนการและขั้นตอนการขออนุญาตพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำมีความยุ่งยาก ซับซ้อนและใช้เวลาเนิ่นนานมากกว่าโครงการไฟฟ้าพลังงานทดแทนชนิดอื่นๆ

- 8) ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับข้อกำหนดการจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์ว่า โรงไฟฟ้าขนาดใดบ้างที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และต้องการจัดทำรายงานการศึกษาด้านใด (EIA / ESA / IEE / EHIA) รวมทั้งหน่วยงานใดเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานการศึกษา ทำให้เอกชนที่จะลงทุนและหน่วยงานที่จะทำหน้าที่พิจารณาโครงการมีความสับสนในการปฏิบัติ เพราะมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐไม่มีความชัดเจนและยังมีความขัดแย้งกันระหว่างมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและมาตรการส่งเสริมการลงทุน
- 9) ราคาซื้อไฟฟ้ายังไม่จูงใจ โดยเอกชนเห็นว่า เป็นราคาที่ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง
- 10) หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง สถาบันการเงิน รวมถึงภาคประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนและโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการสร้างความร่วมมือ การติดต่อประสานงาน การพิจารณาโครงการ การสนับสนุนโครงการฯ
- 11) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการดูแลและบริหารจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติ⁶ หรือแหล่งน้ำที่มีศักยภาพในการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขาดศักยภาพและความพร้อมทั้งด้านบุคลากร ความรู้ ความเข้าใจ เทคโนโลยี งบประมาณ ฯ ในการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ

7.4 อุปสรรคและข้อจำกัดในการลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำในพื้นที่ศึกษา

โครงการที่มีศักยภาพผลิตไฟฟ้าพลังน้ำในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มีกำลังผลิตไฟฟ้าต่ำกว่า 400 kW รองลงมาคือ โครงการที่มีกำลังผลิตไฟฟ้ามากกว่า 400 แต่ไม่เกิน 2,000 kW ซึ่งเมื่อพิจารณาด้านที่ตั้งของแหล่งน้ำต้นทุนรวมทั้งพื้นที่แหล่งน้ำ พบว่า อยู่ในความรับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการของหน่วยงานราชการทั้งหมด เช่น กรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯ โดยโครงการที่มีศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดด้านกฎหมาย เช่น พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ zone C พื้นที่เขตป่าสงวน พื้นที่ลุ่มน้ำ ฯ ดังนั้น ความเป็นไปได้ในการลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำในพื้นที่ศึกษาโดยภาคเอกชนจึงยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวและมีมาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างเข้มงวด (เช่น พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ลุ่มน้ำ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯ) อย่างไรก็ตาม พื้นที่ที่สามารถผ่อนผันมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ได้หรือไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายในการพัฒนาโครงการ การลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้า

⁶ ระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553

พลังน้ำสามารถทำได้ทั้งโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารจัดการแหล่งน้ำ หน่วยงานเอกชน หรืออาจทำในลักษณะการร่วมทุนระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

ในกรณีของโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดด้านกฎหมาย (พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ลุ่มน้ำ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯ) หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการพื้นที่ (กรมป่าไม้ กรมอุทยาน ฯ) อาจลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำได้ตามนโยบายของรัฐหรือตามเหตุผลและความจำเป็นของทางราชการ แต่การลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำร่วมกับหน่วยงานราชการอื่น (เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) รวมทั้งภาคเอกชน ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มากเนื่องจากยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีของโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำในพื้นที่ที่สามารถผ่อนผันมาตรการทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์พื้นที่แหล่งน้ำหรือไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายในการพัฒนาโครงการ (เช่น พื้นที่ชลประทาน อ่างเก็บน้ำ ฝาย แหล่งน้ำธรรมชาติ ฯ) หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการแหล่งน้ำ (เช่น กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฯ) การลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำสามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการแหล่งน้ำหรือการลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำร่วมกับหน่วยงานราชการด้วยกันหรือร่วมกับภาคเอกชน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของหน่วยราชการ ศักยภาพและความพร้อมในการลงทุนของผู้ที่จะร่วมลงทุน อย่างไรก็ตาม การร่วมลงทุนพัฒนาโครงการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในโครงการที่มีขนาดเล็ก (ต่ำกว่า 1 พันล้านบาท ซึ่งไม่เข้าข่ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ) ยังไม่มีระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติรองรับ ทำให้การร่วมลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำระหว่างหน่วยราชการกับภาคเอกชนยังไม่สามารถดำเนินการได้ ขณะที่หน่วยราชการที่รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการแหล่งน้ำ เช่น กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฯ พบว่า ไม่มีหน่วยงานใดที่มีนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ ทั้งโดยหน่วยงานเอง หรือโดยการร่วมลงทุนระหว่างหน่วยงานหรือภาคเอกชน

7.5 แนวทางส่งเสริมการลงทุนโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำ

การส่งเสริมการลงทุนมีจุดมุ่งหมายเพื่อดึงดูดให้เกิดการลงทุน ดังนั้น มาตรการที่นำมาใช้จึงมีหลายรูปแบบ สำหรับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำซึ่งปัจจุบันมีผู้สนใจลงทุนน้อยมากเนื่องจากยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ จึงควรมีแนวทางส่งเสริมการลงทุนหรือมาตรการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เอกชนหรือผู้ประกอบการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำ ดังนี้

- 1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมและพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารจัดการแหล่งน้ำต้นทุนหรือรับผิดชอบบริหารจัดการพื้นที่ตั้งแหล่งน้ำ เช่น กรมชลประทาน กรมป่าไม้ กรมเจ้าท่า กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) ฯ
- 2) กำหนดมาตรการสนับสนุนทางภาษีและการเงิน เช่น การยกเว้นภาษี การให้เงินสนับสนุน การลงทุนแบบให้เปล่า การให้เงินกู้ยืม/เงินลงทุน (Soft Loan, VC) ฯ
- 3) กำหนดมาตรการจูงใจ เช่น การให้เงินสนับสนุนค่าการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยตรง⁷ (Feed-in Tariff/Adder, Investment Subsidy) การให้ส่วนลดหรือเครดิตภาษีที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การสร้างระบบโครงข่ายไฟฟ้ารองรับ (Smart Grid) ฯ
- 4) แก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำ

⁷ มาตรการ Feed-in Tariff (FIT) คือ การรับประกันราคาซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการลงทุน ซึ่งแบ่งเป็น 2 แบบ คือ แบบ Fixed Tariff (กำหนดอัตราซื้อไฟฟ้าสำหรับพลังงานหมุนเวียน อัตราคงที่ อัตราหนึ่ง โดยไม่ขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงราคาตลาดตลอดระยะเวลาที่ให้การสนับสนุน) และแบบ Premium (กำหนด ส่วนเพิ่มจากราคาตลาด ราคาซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนจึงเปลี่ยนแปลงขึ้นลงตามราคาตลาด)