

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิงทั้งในประเทศไทยและเกือบทุกประเทศทั่วโลกถือเป็นธุรกิจที่สำคัญอันเป็นปัจจัยหนึ่งในการขับเคลื่อนทิศทางของเศรษฐกิจโลก นั่นเป็นเพราะว่าน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นวัตถุดิบหนึ่งในการประกอบธุรกิจอีกหลายธุรกิจ แต่เนื่องจากน้ำมันเชื้อเพลิงจัดว่าเป็นวัตถุดิบชนิดใช้ไปหมดไป กล่าวคือ กระบวนการได้มาคือ การขุดเจาะแหล่งน้ำมันจากธรรมชาติใต้พื้นพิภพ ซึ่งจากสถิติปริมาณความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงมีปริมาณสูงขึ้นทุกปี เป็นผลให้มีปริมาณไม่เพียงพอจนเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นหลายครั้ง นับแต่วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2515-2517 ซึ่ง ณ ขณะนั้นราคาน้ำมันดิบโลกพุ่งสูงกว่าร้อยละ 300 กล่าวคือ เพิ่มจาก 3 ดอลลาร์ต่อบาร์เรลเป็น 17 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล¹ จากนั้นราคาน้ำมันดิบโลกก็ขยับขึ้นลงอีกหลายช่วงทำให้ราคาน้ำมันดิบโลกผันผวนสูง จนกระทั่งปัจจุบันปี พ.ศ. 2550-2551 นับเป็นวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่เลวร้ายที่สุดในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา ซึ่งราคาน้ำมันดิบสูงถึงประมาณ 147 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล

เนื่องด้วยราคาน้ำมันดิบโลกที่ผันผวนขึ้นลงในช่วงเวลาอันสั้น ทำให้หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยมีความพยายามที่จะผลักดันและพัฒนาธุรกิจการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงพลังงานทดแทน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงที่ขุดเจาะจากแหล่งธรรมชาติเพราะมีปริมาณลดลงและไม่สัมพันธ์กับความต้องการในปัจจุบัน สำหรับประเทศไทยเมื่อใดที่เกิดวิกฤติน้ำมันโลก รัฐบาลก็จะออกนโยบายเพื่อ

¹สยามจดหมายเหตุ, แนวโน้มการเกิดวิกฤติราคาน้ำมันโลกครั้งใหม่ [Online], available URL: <http://www.siamarchives.com/แนวโน้มการเกิดวิกฤติ>, 2554 (กันยายน, 30).

1.1 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน

การรวมกลุ่มกันของคนในชุมชนในปัจจุบันมีหลายรูปแบบ แต่หากจะรวมกลุ่มกันและได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐด้วยนั้น จำเป็นที่จะต้องรวมกลุ่มกันในรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ วิสาหกิจชุมชนเป็นอีกประเภทธุรกิจชุมชนที่เพิ่งมีกฎหมายบัญญัติการส่งเสริมไว้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ซึ่งมีความน่าสนใจในการศึกษามาก แต่กฎหมายที่รองรับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนดังกล่าวกลับมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานของวิสาหกิจชุมชน แยกได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีอำนาจทำการแทนวิสาหกิจชุมชนเพื่อการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมัน ไบโอดีเซลชุมชน

แม้ว่าการศึกษาแนวคดีวิสาหกิจชุมชนจะสอดคล้องกับธุรกิจผลิตไบโอดีเซลระดับชุมชน แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนออกประกาศ เรื่องคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของวิสาหกิจชุมชนเพื่อใช้ในการพิจารณาการจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชนในลักษณะธุรกิจชุมชน โดยทั่วไปนั้น กลับบัญญัติหลักเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมเพียงพอเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีอำนาจทำการแทนวิสาหกิจชุมชน ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจบริหารและจัดการวิสาหกิจชุมชน แต่คุณสมบัติของผู้มีอำนาจทำการแทนนี้สำหรับผู้ประกอบธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนแล้วถือว่าสำคัญมาก เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีความซับซ้อนกว่าธุรกิจชุมชนแบบทั่วไป ดังนั้น เมื่อประกาศนี้ไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติผู้ทำการแทนวิสาหกิจชุมชนไว้ย่อมจะสร้างปัญหาต่อการบริหารด้านการเงิน การตลาด และการผลิตของวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน

2) ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด

ปัจจุบันผู้นำชุมชนในธุรกิจระดับชุมชนอย่างเช่นวิสาหกิจชุมชนนั้นยังคงขาดความรู้ในหลาย ๆ ด้าน กฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจึงบัญญัติให้กรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจ

ชุมชนและคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัดมีหน้าที่ช่วยส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือผู้นำชุมชนและวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ ในการประกอบธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้คนในชุมชนเท่านั้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด ทำให้ธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลระดับชุมชนในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนขาดการประสานงานกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและไม่ได้รับการส่งเสริมที่ได้ประสิทธิภาพจากหน่วยงานรัฐเท่าที่ควร

1.2 ปัญหาการส่งเสริมปัจจัยในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลของธุรกิจระดับชุมชน

เนื่องด้วยธุรกิจการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนนั้นมีลักษณะของธุรกิจและขั้นตอนการผลิตที่ซับซ้อนกว่าธุรกิจชุมชนแบบทั่วไป จึงมีปัจจัยมากมายที่มีผลกระทบกับธุรกิจนี้ ทั้งนี้ ปัจจัยที่เกิดปัญหาหลักได้แก่ ปัจจัยด้านเงินลงทุนในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งแหล่งเงินทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 นั้น ไม่มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบกับแหล่งเงินทุนภาครัฐระดับชุมชนก็ยังไม่ให้การสนับสนุนธุรกิจนี้อย่างไม่ชัดเจน โดยเงื่อนไขการกู้เงินนั้นยังมีปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนหลายประการ อีกปัจจัยคือ ปัจจัยด้านการสนับสนุนความรู้ทางเทคโนโลยีในการผลิตวัตถุดิบคือพืชพลังงานและการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน ซึ่งปัจจุบันธุรกิจนี้จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างมากแต่ยังขาดการสนับสนุนตามกฎหมายทั้งจากภาครัฐและเอกชน และปัจจัยประการสุดท้ายคือปัจจัยเรื่องที่ดินในการผลิตวัตถุดิบเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการผลิตวัตถุดิบ โดยมีพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นทางเลือกหนึ่งที่จะสนับสนุนธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนด้านที่ดินได้แต่กฎหมายก็ยังขาดความชัดเจนในการสนับสนุนเช่นกัน

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบมาตรฐานการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน

ตามประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่องกำหนดลักษณะและคุณภาพไบโอดีเซล สำหรับเครื่องยนต์การเกษตร (ไบโอดีเซลชุมชน) พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดมาตรฐาน ลักษณะและคุณภาพของน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน เพื่อใช้กับเครื่องยนต์รอบต่ำหรือเครื่องยนต์เพื่อการเกษตร แต่เมื่อพิจารณาตามประเภทมาตรฐานที่กำหนดไว้ท้าย ประกาศของกรมธุรกิจพลังงานมีการกำหนดมาตรฐานไว้จำนวน 13 มาตรฐาน ซึ่งอ้างอิง มาตรฐาน American Society for Testing and Materials หรือ ASTM³ (เป็นมาตรฐานของ ประเทศสหรัฐอเมริกา) จึงเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการระดับชุมชนเนื่องจาก กฎหมายกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันต้องจัดส่งตัวอย่างมาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบจึง ต้องใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดส่งตัวอย่างผลิตภัณฑ์มาให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางตรวจสอบ และ ยังสร้างภาระด้านค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบมาตรฐานดังกล่าวภายหลังจากได้รับอนุญาต ตามประกาศแล้ว โดยไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนการส่งตัวอย่างเพื่อ ตรวจสอบและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว จึงไม่เหมาะสมกับธุรกิจนี้ซึ่งมี วัตถุประสงค์หลักเพื่อประกอบธุรกิจระดับชุมชนเท่านั้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา ความสำคัญ แนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจผลิตไบโอดีเซลระดับชุมชน

2.2 เพื่อศึกษากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการประกอบ ธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลในระดับชุมชนของประเทศไทยและของต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมัน-ไบโอดีเซลระดับชุมชน

³Luc Pelkmans, **Biofuel in The United States** [Online], available URL: http://www.vito.be/bioses/pdf/D2a_biofuels_%20US_Nov2005.pdf, 2011 (September, 30).

2.4 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมัน-
ไบโอดีเซลระดับชุมชน

3. สมมุติฐานของการศึกษา

กฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจผลิตน้ำมัน-
ไบโอดีเซลชุมชนในปัจจุบันยังไม่สามารถนำมาใช้กับการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมัน-
ไบโอดีเซลระดับชุมชนได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากคุณสมบัติของผู้มีอำนาจทำการแทน
วิสาหกิจชุมชน และการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน
จังหวัดยังไม่เหมาะสมและสนับสนุนธุรกิจนี้ ตลอดจนการส่งเสริมปัจจัยในการผลิต
น้ำมันไบโอดีเซลชุมชนยังขาดการสนับสนุนจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกด้วย จึง
จำเป็นต้องศึกษาแนวทางแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาธุรกิจการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนให้เหมาะสมกับ
ประเภทและการบริหารธุรกิจชุมชน ตลอดจนศึกษาปัญหาด้านปัจจัยส่งเสริม
การประกอบธุรกิจนี้ โดยศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548
พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ประกาศกรมธุรกิจ-
พลังงาน เรื่องกำหนดลักษณะและคุณภาพไบโอดีเซลสำหรับเครื่องยนต์การเกษตร
(ไบโอดีเซลชุมชน) พ.ศ. 2549 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนอื่น ๆ โดยนำมาวิเคราะห์
เปรียบเทียบกับปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้กับผู้ประกอบธุรกิจการผลิตน้ำมัน-
ไบโอดีเซลในระดับชุมชน พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศอีกด้วย

5. วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีลักษณะเป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาและค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจาก กฎหมาย ประกาศ กฎกระทรวง ระเบียบ รวมทั้งตำรา บทความ วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ทั้งในรูปแบบสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบความหมาย ประวัติความเป็นมา ความสำคัญ แนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจผลิตไบโอดีเซลระดับชุมชน

6.2 ทำให้ทราบกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลในระดับชุมชนของประเทศไทยและของต่างประเทศ

6.3 ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลระดับชุมชน

6.4 ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลระดับชุมชน