

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลระดับชุมชน

จากการศึกษาความสำคัญของการพัฒนาการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลในระดับชุมชน และการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน ทำให้ทราบว่าน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนนั้นเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงที่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในเครื่องยนต์รอบต่ำ เช่น เครื่องยนต์ที่ใช้ในการเกษตรกรรม และยานพาหนะในการทำเกษตร เป็นต้น อีกทั้งยังเป็นพลังงานทางเลือกที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เนื่องจากการเผาไหม้ที่สมบูรณ์ไม่เหลือสารพิษตกค้างมากเท่า น้ำมันดีเซลจากฟอสซิลได้พิภพ และที่สำคัญมีการผลิตจากวัตถุดิบทางธรรมชาติ คือ พืชพลังงานทดแทน เช่น ปาล์มน้ำมัน สบู่ดำ หรือน้ำมันพืชที่ใช้แล้ว เป็นต้น จึงเหมาะสมกับลักษณะประเทศเกษตรกรรมเชิงประเทศไทย ดังนั้น น้ำมันไบโอดีเซลจึงมีใช้พลังงานเชื้อเพลิงที่ใช้ไปหมดไปดั่งเช่นน้ำมันดีเซลซึ่งมีแนวโน้มอาจจะหมดลงได้ในอนาคตอันใกล้นี้ การนำน้ำมันไบโอดีเซลมาใช้แทนน้ำมันดีเซลทั่วไปจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมาก

งานวิจัยนี้มุ่งเน้นที่จะส่งเสริมการใช้และพัฒนาการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน เนื่องจากหลายสาเหตุ ประการแรกคือข้อมูลในปัจจุบันชี้ชัดว่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่ถูกนำมาใช้เป็นจำนวนมากคือน้ำมันดีเซลซึ่งอาจมีปริมาณการบริโภคที่สูงกว่าน้ำมันเบนซินถึง 4 เท่า และกำลังจะหมดลง ประกอบกับประการที่สองน้ำมันดีเซลนั้นจำเป็นต่อการประกอบธุรกิจหลายชนิด เช่น การขนส่ง การอุตสาหกรรม และการเกษตรกรรม เป็นต้น เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรส่วนใหญ่ใช้น้ำมันดีเซลในการประกอบอาชีพ จึงถือได้ว่าน้ำมันดีเซลเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้ธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนสมควรที่จะได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอย่างเร่งด่วน แต่เนื่องจากกฎหมายที่ผ่านมามุ่งสนับสนุนและส่งเสริมการผลิตน้ำมันแก๊สโซฮอล์ในระดับโรงงานผลิตเอทานอลเพื่อใช้แทนน้ำมันเบนซิน ในขณะที่กฎหมายที่ส่งเสริมการ

ผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนนั้น กลับปรากฏว่าไม่มีกฎหมายที่สนับสนุนไว้โดยตรง ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอแจกแจงปัญหาทางกฎหมายที่กระทบกับการพัฒนาธุรกิจการผลิตไบโอดีเซลระดับชุมชนตามปัจจัยของการประกอบธุรกิจนี้ โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการศึกษางานวิจัยนี้ คือ ความมุ่งหมายที่จะให้ชุมชนสามารถผลิตไบโอดีเซลเพื่อใช้กันเองภายในชุมชนได้ โดยมีการดำเนินการเองในรูปแบบชุมชนมิใช่เพียงระดับครัวเรือน จนก้าวไปสู่การร่วมมือกันระหว่างชุมชนต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง อันนำมาซึ่งแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียงและเป็นการสร้างอาชีพแบบยั่งยืน การศึกษาปัญหาการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลระดับชุมชนก็เพื่อนำผลการศึกษานี้มาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

## 1. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ

### ผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน

ปัจจุบันการรวมกลุ่มกันทำธุรกิจในระดับชุมชนในประเทศไทยนั้นมีความหลากหลายของประเภทธุรกิจชุมชนมากขึ้น ผู้เขียนจึงขอแบ่งเป็นประเภทธุรกิจชุมชนหลัก ๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนเป็นผลิตภัณฑ์ซึ่งสามารถผลิตได้เองภายในชุมชน เพียงแต่ยังขาดปัจจัยในการส่งเสริมธุรกิจนี้ในหลายด้าน จึงจำเป็นต้องเลือกประเภทธุรกิจชุมชนที่กฎหมายบัญญัติการสนับสนุนไว้อย่างเหมาะสมที่สุด จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบธุรกิจชุมชนต่าง ๆ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า รูปแบบการรวมกลุ่มแบบสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 33 วรรคท้ายบัญญัติให้ประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนให้กำหนดโดยกฎกระทรวงซึ่งปัจจุบันคือกฎกระทรวง ครั้งที่ 6 (พ.ศ. 2548) หมวดการจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดประเภทสหกรณ์ที่ขอการจดทะเบียนได้เพียง 7 ประเภท แต่ไม่ปรากฏว่ามีประเภทสหกรณ์เพื่อการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงพลังงานทดแทน ดังนั้น การรวมกลุ่มชุมชนในรูปแบบสหกรณ์จึงไม่ส่งเสริมธุรกิจนี้

สำหรับการรวมกลุ่มในรูปแบบกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 พระราชกฤษฎีกานี้ถูกบัญญัติขึ้น โดยอาศัยอำนาจของมาตรา 119 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกานี้ โดยถือว่ากลุ่มเกษตรกรเป็นประเภทหนึ่งของธุรกิจระดับชุมชน โดยมาตรา 5 บัญญัติว่า “บุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบคน และมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม อาจร่วมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ . . .” ดังนั้น พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดวัตถุประสงค์หลักชัดเจนเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการรวมกลุ่มกันของเกษตรกรเพื่อทำเกษตรกรรมเท่านั้น แต่เนื่องจากธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนนี้มีการผสมผสานกันระหว่างผู้ประกอบการด้านเกษตรกรรมและผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมขนาดย่อย จึงมิใช่ธุรกิจเฉพาะเพียงเพื่ออาชีพด้านเกษตรกรรมเท่านั้นจึงถือว่ากฎหมายนี้มิได้สนับสนุนธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนอีกเช่นกัน

ผู้เขียนเห็นว่าลักษณะของวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 เหมาะสมกับการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนมากที่สุด เพราะมาตรา 3 บัญญัตินิยามของวิสาหกิจชุมชนโดยมุ่งเน้นให้เป็นคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการ ไม่ว่าจะป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัวชุมชนและระหว่างชุมชน ประกอบกับแนวคิดวิสาหกิจชุมชนที่สำคัญคือ สร้างความหลากหลายของผลผลิตและผลิตภัณฑ์ในชุมชน เพื่อการบริโภคแบบพึ่งพาตนเองลดรายจ่ายให้ครอบครัว และมีคุณธรรมรวมทั้งรับผิดชอบต่อสมาชิกคนอื่น ๆ ที่อยู่ร่วมกันในชุมชน ไม่เห็นแก่ประโยชน์ด้านกำไรสูงสุดจนต้องเอาเปรียบผู้บริโภค ผู้เขียนเห็นว่าตรงกับวัตถุประสงค์ของธุรกิจนี้ดังที่กล่าวมาแล้วอย่างยิ่ง แนวคิดนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากแนวนโยบายรัฐคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 หัวข้อ วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ข้อ 2.2 (3) กำหนดให้รัฐสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและพัฒนาให้เป็นฐานที่ใหญ่ขึ้นของระบบเศรษฐกิจ และหัวข้อ 3 แนวทางการพัฒนาในข้อย่อยข้อ 3.4 ระบุให้รัฐ

สนับสนุนธุรกิจชุมชนและศึกษาเพื่อพัฒนาน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งยังมีการสนับสนุนโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 86 (3) ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนิน ตามนโยบายด้านพลังงานทดแทน โดยส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และ ใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนจากธรรมชาติ และเหตุผลอีกประการที่สนับสนุน การทำธุรกิจนี้ในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนคือ การจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนก็ไม่ยุ่งยาก จนเกินไปและมีได้กำหนดประเภทวิสาหกิจชุมชนเฉพาะดังเช่นรูปแบบสหกรณ์ซึ่ง กำหนดประเภทสหกรณ์ไว้ ทั้งการขยายตัวเป็นเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนก็เหมาะสมกว่า เนื่องจากไม่ถูกจำกัดว่าต้องเป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกันดังเช่นชุมนุมสหกรณ์ตาม กฎหมายสหกรณ์อีกด้วย และไม่จำกัดเฉพาะต้องเป็นเกษตรกรเพื่อการเกษตรกรรม เท่านั้นที่จะมารวมกลุ่มกันทำธุรกิจในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนได้ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบ ของกลุ่มเกษตรกร ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 ดังนั้น ผู้เขียน จึงเลือกศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 เนื่องจากเห็นว่า เหมาะสมกับธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนในระดับชุมชน

แต่ตามข้อมูลของบทความ “วิสาหกิจชุมชนเครื่องจักรกลฯ” โดยหนังสือพิมพ์ เดลินิวส์ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2552 ปรากฏว่าจำนวนวิสาหกิจชุมชนที่ได้รับการจด ทะเบียนมีจำนวนมากถึง 63,110 แห่ง มีสมาชิก 1,063,090 ราย และจดทะเบียนเครือข่าย วิสาหกิจชุมชน 227 แห่ง มีสมาชิก 3,785 ราย ซึ่งมีกิจการในกลุ่มการผลิตสินค้าสูงสุด 5 อันดับแรก คือ การผลิตพืช จำนวน 13,768 แห่ง การผลิตปศุสัตว์จำนวน 10,671 แห่ง การแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารจำนวน 8,661 แห่ง ผลิตภัณฑ์ผ้าทอ/เสื้อผ้าจำนวน 7,411 แห่ง และการผลิตปัจจัยการผลิตจำนวน 4,446 แห่ง จากข้อมูลสถิติดังกล่าวทำให้เกิดประเด็นที่ควรวิเคราะห์ว่าเหตุใดวิสาหกิจชุมชนเพื่อการผลิตแม้เพียงวัตถุประสงค์เพื่อผลิต น้ำมันเชื้อเพลิงพลังงานทดแทนนั้นยังมีจำนวนผู้ประกอบการไม่มากเท่าที่ควร ผู้เขียน จึงศึกษาปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนเพื่อธุรกิจ การผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน และพบปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานของธุรกิจ ผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนดังนี้

### 1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีอำนาจทำการแทนวิสาหกิจชุมชนเพื่อการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน

จากการศึกษาปัญหาสำคัญของการรวมกลุ่มในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน คือ ชุมชนขาดผู้ที่จะเป็นผู้นำชุมชนหรือผู้ที่ จะดำเนินการบริหารวิสาหกิจชุมชนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับธุรกิจนี้ ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีความสำคัญมากเพราะต้องเป็นผู้กำหนดทิศทางของวิสาหกิจชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนอันเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีขั้นตอนการผลิตซับซ้อนกว่าธุรกิจชุมชนทั่วไป เนื่องจากต้องมีขั้นตอนการผลิตที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ทางเทคโนโลยีการผลิต วัตถุดิบและความรู้ทางเทคโนโลยีการผลิตภัณฑ์น้ำมันไบโอดีเซลชุมชน รวมทั้งผู้ที่ จะบริหารวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนควรเป็นผู้ที่มีความรู้ด้านการบริหาร การลงทุน การตลาด ซึ่งคุณสมบัติของคนในระดับชุมชนไม่อาจรองรับปัญหานี้ได้อย่างเหมาะสมทั้งหมด ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 3 และระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ว่าด้วยการจดทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ซึ่งอาศัยอำนาจตาม มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 บัญญัติขึ้นเป็นข้อ 6 ก็ได้บัญญัติเฉพาะนิยามคำว่า “วิสาหกิจชุมชน” เท่านั้น โดยมีได้มีการแยกลำดับชั้นของวิสาหกิจชุมชนที่มีความซับซ้อนกว่าหรือมีขั้นตอนการผลิตที่สูงกว่า จึงทำให้เกิดปัญหาในการส่งเสริมที่ไม่เหมาะสมกับวิสาหกิจชุมชนบางประเภทที่ซับซ้อนกว่าตัวอย่างเช่นวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน เป็นต้น แต่วิสาหกิจชุมชนเหล่านี้กลับได้รับการส่งเสริมในระดับเดียวกันกับวิสาหกิจชุมชน โดยทั่วไป

อีกทั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 7 (2) บัญญัติว่าการจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนอย่างน้อยต้องมีรายการเกี่ยวกับ ชื่อและที่อยู่ของผู้มีอำนาจทำการแทนวิสาหกิจชุมชน ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา 7 (2) นี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับตัวผู้มีอำนาจทำการแทนวิสาหกิจชุมชน เพียงแต่บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติเงื่อนไขขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อความสะดวกในการติดต่อประสานงานและการเก็บข้อมูลประวัติของผู้ที่จะมาบริหารประเภทวิสาหกิจชุมชนแบบทั่วไปเท่านั้น แต่สำหรับธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนในรูปแบบ

วิชากิจชุมชนนั้นจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติเฉพาะมากกว่าเพียงชื่อและที่อยู่ของผู้ทำ  
 การแทน แต่เมื่อศึกษาเนื้อหาของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิชากิจชุมชน พ.ศ. 2548 และ  
 ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมวิชากิจชุมชนทั้งหมดแล้วไม่ปรากฏว่ามีกำหนด  
 คุณสมบัติและหลักเกณฑ์หรือโครงสร้างของผู้มีอำนาจทำการแทนวิชากิจชุมชนเพื่อ  
 ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงพลังงานทดแทน ดังนั้น การไม่กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้มี  
 อำนาจทำการแทนวิชากิจชุมชนเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน ย่อมสร้างปัญหาด้าน  
 การบริหารอย่างมาก โดยข้อมูลที่ศึกษาพบว่าวิชากิจชุมชนที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำมัน-  
 ไบโอดีเซลชุมชนปัจจุบันปรากฏเพียงวิชากิจชุมชนเพื่อผลิตปาล์มน้ำมันเพื่อเป็น  
 วัตถุดิบในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลเท่านั้นอันถือเป็นประเภทวิชากิจชุมชนแบบ  
 ทั่วไป และแม้เป็นวิชากิจชุมชนแบบทั่วไปจากข้อมูลพบว่า ส่วนใหญ่ก็ยังประสบ  
 ปัญหาด้านการบริหาร ขาดทุน และต้องหาแหล่งเงินทุนใหม่ บางรายต้องกู้เงิน  
 นอกกระบบเพื่อนำมาชำระหนี้ หรือเมื่อขอสินเชื่อสถาบันการเงินภาครัฐรายใหม่และ  
 ไม่สามารถคืนเงินกู้ได้ก็กระทบกับระบบการบริหารของสถาบันการเงินรัฐนั้น ๆ อีก  
 ทอดหนึ่ง จึงต้องพึ่งความช่วยเหลือด้านการเงินจากภาครัฐตลอดมา และไม่สามารถ  
 บริหารงานได้ด้วยตนเองเพราะขาดผู้มีอำนาจทำการแทนวิชากิจชุมชนที่มีความรู้  
 เฉพาะทาง ผู้เขียนนำข้อมูลของวิชากิจชุมชนเพื่อผลิตปาล์มน้ำมันที่ศึกษาก็เพราะว่า  
 เป็นธุรกิจชุมชนที่ใกล้เคียงและเป็นวิชากิจชุมชนที่สนับสนุนด้านวัตถุดิบในการผลิต  
 ของธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนในปัจจุบันนั่นเอง ดังนั้นจากข้อมูลการบริหาร  
 วิชากิจชุมชนแบบทั่วไปที่ผิดพลาดข้างต้นจึงถือว่าขัดกับเจตนารมณ์ของหลักการและ  
 เหตุผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ วิชากิจชุมชนต้องสร้างความหลากหลาย  
 ของผลผลิตและผลิตภัณฑ์ในชุมชน เพื่อการบริโภคแบบพึ่งพาตนเอง ลดรายจ่ายให้  
 ครอบครัว และมีคุณธรรมรวมทั้งรับผิดชอบต่อสมาชิกคนอื่น ๆ ที่อยู่ร่วมกันในชุมชน  
 ไม่เห็นแก่ประโยชน์ด้านกำไรสูงสุดจนต้องเอาเปรียบผู้บริโภค และหลักการวิชากิจ  
 ชุมชนนั้นต้องการให้ชุมชนดำเนินธุรกิจต่อไปในอนาคตได้ด้วยตนเอง และพึ่งพาภาครัฐ  
 ให้น้อยที่สุด แต่ปัจจุบันวิชากิจชุมชนแบบทั่วไปยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์  
 ตามหลักการวิชากิจชุมชนได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าปัญหาเกิดจากพระราชบัญญัติส่งเสริม  
 วิชากิจชุมชนฯ มิได้คำนึงถึงคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้ทำการแทนวิชากิจชุมชนที่มี

ลักษณะการดำเนินธุรกิจแบบเฉพาะที่ยังจำเป็นต้องมีผู้นำหรือผู้มีอำนาจทำการแทน  
วิสาหกิจชุมชนที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมอย่างยิ่ง

## 1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชนและกรรมการ- ผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและของคณะกรรมการส่งเสริม วิสาหกิจชุมชนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ตำแหน่งกรรมการ-  
ผู้แทนวิสาหกิจชุมชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นมีความสำคัญมากต่อการกำหนดทิศ  
ทางการดำเนินการของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและของคณะกรรมการ  
ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัดในการให้การสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนทั่ว  
ประเทศให้ดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการวิสาหกิจชุมชน ซึ่งเห็นได้  
จากพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฯ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ  
ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามมาตรา 13 (2) (3) (4) (5) และมาตรา 21 (2) (3) (4) บัญญัติ  
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัดในการประสานงานกับ  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและให้การสนับสนุนการประกอบธุรกิจของวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ  
ในทุกด้าน

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 บัญญัติ  
ให้แต่งตั้งกรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชนของคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนตามมาตรา  
12 (3) และกรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชนของคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนจังหวัด  
ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฯ มาจากบุคคลที่เป็นสมาชิก  
วิสาหกิจชุมชนเท่านั้น และการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชนและกรรมการ-  
ผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนตามมาตรา 12 (3) (4) รวมทั้งกรรมการ-  
ผู้แทนวิสาหกิจชุมชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชน  
จังหวัดตามมาตรา 20 กฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่รัฐส่วนท้องถิ่นได้มี  
ส่วนร่วมเข้ามาเป็นกรรมการทั้งสองประเภท ผู้เขียนจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ปัญหา  
กฎหมายดังกล่าวดังต่อไปนี้



ผู้เขียนเห็นว่า การที่มาตรา 12 (3) บัญญัติให้กรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชน จำนวนสิบคน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการจากบุคคลซึ่ง ได้รับการสรรหาจากผู้ดำเนิน กิจการวิสาหกิจชุมชนตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด และสำหรับผู้แทนวิสาหกิจชุมชน ของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด มาตรา 20 (1) และ (2) ก็บัญญัติไว้ ในแนวทางเดียวกันคือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสรรหาจากผู้ดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชน นั้นยอมเท่ากับเป็นการจำกัดมิให้ผู้ที่มีได้เป็นผู้ดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนหรือสมาชิก วิสาหกิจชุมชนเข้าร่วมเป็นผู้แทนวิสาหกิจชุมชนทั้งที่บุคคลดังกล่าวอาจจะเป็นผู้นำ ชุมชน หรือเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางเทคโนโลยีการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน หรือเป็นเจ้าของที่รัฐระดับท้องถิ่น ซึ่งล้วนเป็นคนในชุมชนแต่อาจไม่ใช่สมาชิก วิสาหกิจชุมชนก็ได้ จึงทำให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ เหล่านั้น ขาดโอกาสที่จะได้รับข้อมูลด้านอื่นที่สำคัญกับการประกอบธุรกิจชุมชน ตัวอย่างเช่น การจำกัดไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่น เช่น อบต. อบจ. เป็นต้น เข้าร่วมเป็นผู้แทน วิสาหกิจชุมชนฯ ทั้งที่บุคคลเหล่านี้เป็นทั้งเจ้าหน้าที่รัฐจึงสร้างประโยชน์แก่วิสาหกิจ ชุมชนในด้านการประสานงานกับหน่วยงานรัฐที่ให้การสนับสนุนธุรกิจผลิตน้ำมัน เชื้อเพลิงพลังงานทดแทน และบุคคลดังกล่าวยังอยู่ในฐานะคนในชุมชนย่อมต้องรู้ปัญหา ในการดำเนินการของชุมชนเป็นอย่างดี จึงทำให้วิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ขาดบุคคล ที่มีประโยชน์ด้านการประสานงานอย่างต่อเนื่องกับภาครัฐ ขาดการพัฒนาและรวบรวม ข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับธุรกิจของวิสาหกิจชุมชนนั้น อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ คณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนจังหวัดซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีทุกจังหวัด จึงจำเป็นต้อง ให้ผู้ที่ใกล้ชิดและมีประโยชน์กับการดำเนินการของคณะกรรมการฯ มากที่สุดมีส่วนร่วม เป็นคณะกรรมการส่งเสริมฯ เพื่อประโยชน์แก่วิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ ตามอำนาจและ หน้าที่คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนจังหวัด ซึ่งกำหนดไว้ข้างต้นตามมาตรา 13 และ 21 ตามลำดับ

ทั้งนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ มาตรา 12 (4) บัญญัติให้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและ ประสบการณ์ในด้านการบริหารธุรกิจหนึ่งคน ด้านการเงินหนึ่งคน และด้านการค้าและ อุตสาหกรรมหนึ่งคน แต่ไม่มีบัญญัติให้เจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่นที่ความเชี่ยวชาญด้าน

การประสานงาน หรือผู้ที่มีความรู้ทางเทคโนโลยีด้านผลิตน้ำมัน ไบโอดีเซลชุมชน หรือผู้เชี่ยวชาญและมีความรู้ทางเทคโนโลยีการผลิตพืชพลังงานทดแทนเพื่อเป็นวัตถุดิบ การผลิตไบโอดีเซลเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด ทำให้คณะกรรมการเหล่านี้มีเพียงการสนับสนุนด้านการตลาด การบริหาร แต่ขาดการพัฒนาด้านคุณภาพมาตรฐาน การผลิตจึงขัดกับลักษณะเฉพาะของธุรกิจผลิตน้ำมัน ไบโอดีเซลชุมชนซึ่งคนในชุมชน จำเป็นต้องได้รับความรู้ทางเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการลดต้นทุน การผลิตให้สามารถผลิตน้ำมัน ไบโอดีเซลชุมชนได้ในราคาที่สามารถแข่งขันกับราคาน้ำมันดิบโลกที่ผันผวนขึ้นลงไม่แน่นอนได้ มิเช่นนั้น เมื่อราคาน้ำมันดิบโลกลดต่ำลงมา ชุมชนก็จะไม่เข้มแข็งพอที่จะใช้น้ำมัน ไบโอดีเซลชุมชนที่ตนเองผลิต เพราะเห็นแก่ราคาที่ถูกกว่า แต่หากมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้ซึ่งตระหนักถึงการวางแผนอบรมให้ความรู้ทั้งด้านการผลิตและด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม ชุมชนจะเกิดความเข้าใจและตัดสินใจเลือกทางที่ดีที่สุดและยั่งยืนให้แก่ชุมชนของตนเอง

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กล่าวมานั้น มิได้บัญญัติหน้าที่โดยตรงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบต. และ อบจ.) และผู้เชี่ยวชาญด้านความรู้ทางเทคโนโลยีการผลิตพลังงานทดแทนมีโอกาสมิได้เป็นกรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชนหากมิได้เป็นผู้ดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนและกฎหมายนี้ก็ไม่เปิดโอกาสให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด ผู้เขียนเห็นว่าขัดกับแนวนโยบายรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 หัวข้อ วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ข้อ 2.2 (3) กำหนดให้รัฐสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและพัฒนาให้เป็นฐานที่ใหญ่ขึ้นของระบบเศรษฐกิจ และหัวข้อ 3 แนวทางการพัฒนาในข้อย่อยข้อ 3.4 ระบุให้รัฐสนับสนุนธุรกิจชุมชนและศึกษาเพื่อพัฒนาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ยังขัดกับการสนับสนุนโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 86 (3) ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินตามนโยบายด้านพลังงานทดแทน โดยส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนจากธรรมชาติ ซึ่งอาจ

กล่าวได้ว่ากฎหมายและนโยบายรัฐดังกล่าวสนับสนุนให้รัฐรวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐในทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนธุรกิจการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนนี้กลับมิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่น และผู้เชี่ยวชาญและมีความรู้ทางเทคโนโลยีด้านพลังงานและพืชพลังงานทดแทนเข้ามามีส่วนร่วมย้อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน อันส่งผลให้จำนวนผู้ประกอบการธุรกิจนี้ในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนมีจำนวนไม่มากพอที่จะรองรับความต้องการใช้น้ำมันไบโอดีเซลชุมชนของผู้บริโภคในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้

## 2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม ปัจจัยในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซล ของธุรกิจระดับชุมชน

รัฐบาลเริ่มมีนโยบายเพื่อสนับสนุนปัจจัยในการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงพลังงานทดแทน แต่ที่ผ่านมามีส่วนใหญเป็นการสนับสนุนผู้ผลิตเอทานอลเพื่อผสมกับน้ำมันเบนซินในระดับโรงงานขนาดใหญ่ ทำให้ผู้ผลิตน้ำมันไบโอดีเซลระดับชุมชนไม่ได้รับการสนับสนุนด้านปัจจัยการดำเนินธุรกิจเท่าที่ควร ซึ่งปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลระดับชุมชนได้แก่ ปัจจัยด้านเงินทุนในการดำเนินธุรกิจ ปัจจัยด้านความรู้ทางเทคโนโลยีในการผลิต และปัจจัยที่ดินในการผลิตวัตถุดิบคือพืชพลังงาน แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทั้งสามในปัจจุบันยังมีปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ดังนี้

### 2.1 ปัญหาด้านแหล่งเงินทุนของธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน

แหล่งเงินทุนของวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ไม่มีกำหนดไว้ชัดเจน มีเพียงกำหนดไว้ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติ โดยบัญญัติให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนมีหน้าที่คือ “ให้การส่งเสริมและสนับสนุน หรือประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนแก่กิจการวิสาหกิจ

ชุมชนที่มีปัญหาเกี่ยวกับเงินทุนในการประกอบการ” และกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน ในมาตรา 31 (3) ให้มีหน้าที่คือ “เสนอแนะต่อกองทุนที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานหรือ การแก้ไขปัญหาเงินทุนในการสนับสนุนกิจการวิสาหกิจชุมชน” นั้น หมายความว่า การส่งเสริมด้านเงินทุนตามพระราชบัญญัตินี้มีเพียงการแนะนำและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านเงินทุนให้แก่วิสาหกิจชุมชนเท่านั้น มิได้มีแหล่งเงินทุน โดยเฉพาะไว้รองรับธุรกิจนี้แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฉบับนี้จึงยังขัดกับเจตนารมณ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ซึ่งระบุให้สนับสนุนธุรกิจชุมชนและศึกษาเพื่อพัฒนาน้ำมันเชื้อเพลิง และยังขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 86 (3) ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินตามนโยบายด้านพลังงานทดแทน โดยส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนจากธรรมชาติ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัตินี้มิได้สนับสนุนปัจจัยพื้นฐานด้านเงินทุนสำหรับวิสาหกิจชุมชน เพื่อการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงพลังงานทดแทน โดยตรง จึงเท่ากับไม่สนับสนุนธุรกิจชุมชนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ กำหนด และถือว่าภาครัฐมิได้ดำเนินการตามนโยบายด้านพลังงานอย่างเต็มที่ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ อีกด้วย

เมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฯ บัญญัติเพียงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนให้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนในทุกด้าน ผู้เขียนจึงได้ศึกษาแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจนี้สามารถขอรับการสนับสนุนได้ตามกฎหมายนี้ โดยข้อมูลจากบทความ “ข้อมูลวิสาหกิจจังหวัดชัยนาท” ของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดชัยนาท ระบุเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ของวิสาหกิจชุมชน โดยส่วนใหญ่จะนำเสนอแหล่งเงินทุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยหนึ่งในแหล่งเงินทุนนั้นได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (กทบ.) ตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมกับธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน เพราะกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองฯ เป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนธุรกิจระดับชุมชน โดยเฉพาะ และในทางปฏิบัติปัญหาด้านการขอเงินลงทุนของคนในชุมชน

นั้นส่วนใหญ่เกิดจากการที่คนในชุมชนต้องไปติดต่อกับสถาบันการเงินเอง ซึ่งมีความยุ่งยาก และมีเงื่อนไขสินเชื่อกับที่ซับซ้อนเกินกว่าผู้ประกอบการระดับชุมชนจะสามารถปฏิบัติตามได้

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยมีสาระสำคัญเรื่องการขออนุมัติเงินลงทุนตามหมวด 6 เรื่องการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดให้ผู้กู้สามารถกู้เงินได้ในวงเงิน 20,000 บาท หรือสูงสุด 50,000 บาท การอนุมัติก็ใช้เอกสารน้อยและใช้เวลาอนุมัติสั้น และแต่ละกองทุนหมู่บ้านฯ สามารถกำหนดหลักประกันเงินกู้ รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนเงินกู้เป็นอัตราที่แน่นอนได้เองโดยกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับของกองทุนหมู่บ้านนั้น ๆ จึงสอดคล้องกับวิสาหกิจชุมชนแบบทั่วไปซึ่งใช้เงินลงทุนไม่สูง และยังสอดคล้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนาวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฯ ในมาตรา 30 และ 31 ดังที่กล่าวมาแล้วว่ามีอำนาจและหน้าที่หลักในการประสานงานด้านเงินทุนให้แก่วิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ อีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักการแล้วกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองฯ จะเป็นแหล่งเงินทุนที่มีความเหมาะสมกับวิสาหกิจชุมชนแบบทั่วไป แต่สำหรับธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน กฎหมายกองทุนหมู่บ้านฯ ก็ยังมีปัญหาบางประการซึ่งส่งผลกระทบต่อ การส่งเสริมธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน ดังนี้

#### 1) ปัญหาการกำหนดจำนวนเงินกู้

ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ข้อ 37 กำหนดจำนวนเงินกู้ไว้ปกติ 20,000 บาท แต่หากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ เห็นว่าควรอนุมัติมากกว่านั้นก็ให้อนุมัติได้สูงสุดไม่เกิน 50,000 บาท โดยต้องเรียกประชุมสมาชิกเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัย แต่ปัญหาคือเมื่อวิเคราะห์จำนวนเงินกุดังกล่าวเปรียบเทียบกับข้อมูลต้นทุนเครื่องผลิตน้ำมันไบโอดีเซลจากงานวิจัยของมหาวิทยาลัย

นเรศวร ซึ่งโครงการนี้ได้ศึกษาพัฒนาออกแบบเครื่องผลิตไบโอดีเซลที่มีขนาดกะทัดรัดสามารถนำไปใช้งานได้ในระดับชุมชนอย่างไม่ต้องยากซับซ้อน โดยใช้วัสดุอุปกรณ์ที่มีในท้องถิ่น และมีต้นทุนการผลิตต่อเครื่องประมาณ 45,000-50,000 บาท ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเชื้อเพลิงที่ผลิตได้มีคุณสมบัติใกล้เคียงน้ำมันดีเซลมากที่สุดเหมาะที่จะนำไปใช้กับเครื่องจักรกลทางการเกษตรขนาดเล็กแบบสูบเดียว ดังนั้นการกำหนดจำนวนเงินกู้ไว้เพียงสูงสุด 50,000 บาทตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551 นั้นจึงเป็นเพียงการกำหนดไว้สำหรับธุรกิจชุมชนโดยทั่วไปเท่านั้น เมื่อธุรกิจนี้ยังต้องมีค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ นอกจากค่าเครื่องจักร เช่น ค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้บริหารเพื่อวางระบบ ค่าจ้างพนักงานเก็บเกี่ยว และดูแลการผลิต ค่าวัตถุดิบในการผลิต และค่าระบบการตรวจสอบคุณภาพ เป็นต้น ดังนั้น เงินกู้อนุมัติจากกองทุนหมู่บ้านสูงสุดเพียง 50,000 บาท จึงไม่เพียงพอต่อการประกอบธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนอย่างแน่นอน จนอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัตินี้มีได้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับธุรกิจที่มีขนาดใหญ่กว่า มีขั้นตอนการผลิตที่ซับซ้อนกว่าดังเช่นธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน

## 2) ปัญหาเงื่อนไขการขอกู้เงิน

เมื่อพิจารณาแหล่งเงินทุนจากพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านฯ ตามระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ในหมวด 6 เรื่องการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านเป็นการกำหนดเงื่อนไขการขอกู้เงินไว้สำหรับธุรกิจชุมชนในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนโดยทั่วไปเท่านั้น เนื่องจากสำหรับวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนมีลักษณะและขั้นตอนการประกอบธุรกิจที่ซับซ้อนมากกว่า แต่เงื่อนไขการกู้เงินตามกฎหมายฉบับนี้มีเงื่อนไขที่ยังไม่เหมาะสมกับลักษณะธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน

โดยเมื่อพิจารณาที่ละเงื่อนไขตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ฉบับนี้ พบว่า ระเบียบฯ นี้ให้อำนาจที่ประชุมสมาชิกเป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนเงินกู้กันเอง จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ที่จะกำหนดเท่าใดก็ได้ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามแต่ชุมชนนั้นจะกำหนด เงื่อนไขนี้บัญญัติอยู่ในข้อ 40 ของระเบียบฯ แต่ปัญหาคือ ความไม่แน่นอนของอัตราดอกเบี้ยในแต่ละกองทุน

หมู่บ้านฯ ซึ่งจะสร้างปัญหาในกรณีที่มีการกู้ยืมเงินข้ามกองทุนฯ ในอนาคต โดยกองทุนหมู่บ้านฯ ที่อ่อนแอกว่าก็จะถูกเอาเปรียบจากกองทุนหมู่บ้านฯที่มีความเข้มแข็งทางการเงินมากกว่าด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงสำหรับกองทุนฯอื่นที่มาขอกู้ และต้องจ่ายอมรับเงินไชนั้น โดยปริยาย และสุดท้ายภาครัฐก็ต้องเข้าไปแก้ปัญหานี้ ค้างดังกล่าว ซึ่งขัดกับหลักการวิสาหกิจชุมชนที่มุ่งให้ชุมชนพึ่งพาตัวเองได้ และพึ่งพาภาครัฐให้น้อยที่สุด ตัวอย่างเช่น กองทุนหมู่บ้าน ก. ให้กองทุนหมู่บ้าน ข. (ซึ่งมีผลการบริหารกองทุนไม่ดี) กู้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ทั้งที่กองทุนหมู่บ้าน ก. ให้วิสาหกิจชุมชนในหมู่บ้านตนกู้เพียงร้อยละ 4 ต่อปีเท่านั้น เมื่อกองทุนหมู่บ้าน ข.ซึ่งมีปัญหาด้านการเงินอยู่แล้วไม่สามารถชำระหนี้ได้ ภาครัฐก็ต้องเข้ามาปลดหนี้ให้ มิเช่นนั้น กองทุนหมู่บ้าน ก. ก็จะได้รับผลกระทบด้านการบริหารเงินของกองทุนต่อไปอีกทอดหนึ่ง เป็นต้น

เช่นเดียวกับปัญหาตามข้อ 39 ของระเบียบคณะกรรมการกองทุนฯ ซึ่งบัญญัติให้ที่ประชุมสมาชิกสามารถกำหนดเงินไชนหลักประกันได้ทั้งที่เป็นบุคคลหรือทรัพย์สิน โดยระบุไว้ในระเบียบข้อบังคับของกองทุนหมู่บ้านฯ ของแต่ละหมู่บ้าน จึงสร้างปัญหาเช่นเดียวกับกรณีการกำหนดอัตราดอกเบี้ย คือ กรณีการกู้เงินข้ามกองทุนหมู่บ้านฯ ตามข้อ 43 ทำให้ผู้กู้ซึ่งเป็นกองทุนฯที่ประสบปัญหาด้านการเงินอยู่จำเป็นต้องยอมรับเงินไชนที่สร้างภาระจนเกินสมควร ตัวอย่างเช่น การกำหนดเงินไชนหลักประกันบุคคลที่มีคุณสมบัติซับซ้อนกว่าการกู้ของวิสาหกิจชุมชนในหมู่บ้านนั้นเอง หรือกำหนดหลักประกันที่เป็นทรัพย์สินมูลค่าสูงกว่าหลักประกันที่กำหนดไว้สำหรับการกู้ของวิสาหกิจชุมชนในหมู่บ้านนั้นเอง เป็นต้น

เงื่อนไขการขอกู้เงินอีกประการที่เกิดปัญหาคือ ปัญหาระยะเวลาคืนเงินกู้ ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ได้แก้ไข ข้อ 41 (1) ของระเบียบเดิม โดยกำหนดให้ผู้กู้คืนเงินกู้ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี จากเดิม 1 ปี เพื่อยืดระยะเวลาการคืนเงินกู้ให้แก่ธุรกิจชุมชนทั่วไป ปัญหาคือ ระเบียบดังกล่าวกำหนดระยะเวลาคืนเงินกู้ไว้สำหรับธุรกิจชุมชนโดยทั่วไปเท่านั้น ซึ่งสำหรับธุรกิจผลิตน้ำมัน ไบโอดีเซลชุมชนในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนแล้วยังถือว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปไม่เหมาะสมกับสภาพการทำธุรกิจ

นี่เนื่องจากธุรกิจนี้ต้องดำเนินธุรกิจแบบครบวงจร กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตวัตถุดิบจนถึงขั้นตอนการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนการผลิตจนสามารถผลิตในราคาต่ำกว่าท้องตลาดและลดการสั่งซื้อจากผู้ผลิตรายใหญ่ จึงต่างจากวิสาหกิจชุมชนทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น วิสาหกิจชุมชนกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมระยองเพื่อผลิตชาชงตะไคร้เตยหอม ผู้ประกอบธุรกิจสามารถนำวัตถุดิบในการผลิตจากแหล่งอื่นมาประกอบการผลิตได้และผลิตโดยใช้กรรมวิธีการผลิตขั้นตอนเดียวก็ได้ผลผลิต แต่วิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนนั้น ต้องใช้วัตถุดิบจากชุมชนผลิตเอง และผ่านกรรมวิธีเพื่อสกัดน้ำมันจากพืชพลังงานทดแทน และยังต้องผ่านกรรมวิธีในการผลิตเป็นน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนอีกระดับหนึ่ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องผลิตเองให้ครบวงจรเพื่อลดต้นทุน เพราะหากราคาน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนที่ผลิตราคาสูงกว่าราคาน้ำมันไบโอดีเซลท้องตลาด คนในชุมชนก็จะหันไปใช้น้ำมันไบโอดีเซลผสมน้ำมันดีเซลทั่วไป ซึ่งมีราคาขึ้นลงผันผวน ส่งผลให้การประกอบธุรกิจนี้ไม่ยั่งยืน ทั้งนี้ มีข้อมูลเพิ่มเติมโดยเปรียบเทียบจากข้อมูลของมหาวิทยาลัยรามคำแหงเรื่อง “การปลูกปาล์มน้ำมัน” นั้น ระบุว่า การปลูกต้นกล้าที่ใช้ผลิตน้ำมันปาล์มจำเป็นต้องใช้ต้นกล้าที่มีอายุที่เหมาะสมคือ 10-12 เดือน และใช้ระยะเวลาในการให้ผลกว่า 4 ปี ดังนั้นเพียงขั้นตอนการผลิตวัตถุดิบของธุรกิจนี้ก็จำเป็นที่จะต้องใช้เวลาเพาะปลูกมากกว่า 2 ปีอย่างแน่นอน ซึ่งปัญหาคือในระยะเวลาที่รอผลผลิตนี้ ผู้ประกอบธุรกิจนี้จะนำเงินจากที่ใดเพื่อส่งคืนกองทุนหมู่บ้านฯ ดังนั้นการกำหนดระยะเวลาคืนเงินกู้เพียง 2 ปี จึงไม่เหมาะสมกับวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตไบโอดีเซลชุมชน

เมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฯ ไม่สามารถสนับสนุนด้านเงินทุนได้เอง จึงต้องนำแหล่งเงินทุนจากกองทุนหมู่บ้านฯ มาสนับสนุนธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน ดังนั้น การกำหนดระบบตรวจสอบการอนุมัติสินเชื่อของคณะกรรมการกองทุนฯ จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับแหล่งเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านฯ เนื่องจากข้อ 19 ของระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ พ.ศ. 2551 กำหนดให้คัดเลือกกรรมการกองทุนหมู่บ้าน โดยกำหนดคุณสมบัติเพียงมิให้ขัดกับข้อ 20 เท่านั้น ซึ่งข้อ 20 ก็เป็นคุณสมบัติต้องห้ามโดยทั่วไป ตัวอย่างเช่น เป็นผู้ที่ไม่มีความประพฤติบกพร่องในศีลธรรมอันดี

มีความรับผิดชอบ เสียสละ ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือบุคคลล้มละลาย ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดย พิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เป็นต้น โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขต้องห้ามพิเศษอันใด จึงเท่ากับ เปิดโอกาสให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ เองสามารถกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ ทำให้เกิดปัญหากรณีคณะกรรมการกองทุนฯ สามารถเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและ ผู้อื่นที่ใกล้ชิดได้ ประกอบกับระเบียบดังกล่าวในข้อ 21 (6) บัญญัติให้คณะกรรมการ กองทุนหมู่บ้านฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเงินกู้ให้แก่สมาชิกหรือกองทุนหมู่บ้านอื่นตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กำหนด แต่ปัญหาเกิดขึ้นเพราะกฎหมายไม่มีการกำหนดห้ามกรรมการกองทุนหมู่บ้าน กู้เงินเอง หรือห้ามเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาการกู้เงินซึ่งตนมีส่วนได้เสียไว้ ทำให้ เงื่อนไขของระบบการตรวจสอบการอนุมัติของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเป็นไป โดยยาก ทำให้ผู้ได้รับอนุมัติสินเชื่อจึงมักนำเงินไปใช้จ่ายนอกวัตถุประสงค์ เป็นผลให้ กองทุนหมู่บ้านฯ มีเงินทุนลดน้อยถอยลงจนเกิดปัญหาการบริหารกองทุนฯ จนสุดท้าย กองทุนต้องปิดไปเพราะไม่มีเงินเหลือให้บริหาร

## 2.2 ปัญหาปัจจัยด้านการสนับสนุนความรู้เทคโนโลยีในการผลิต

ธุรกิจการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนนั้น แบ่งช่วงการผลิตแบบครบวงจร เป็น 2 ส่วนหลัก กล่าวคือ ขั้นตอนการผลิตวัตถุดิบจากพืชพลังงานทดแทน และขั้นตอน การผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีในการผลิต เพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพและคุ้มค่าต่อการผลิตมากที่สุด ความรู้ด้านเทคโนโลยี ดังกล่าวจึงจำเป็นที่คนในชุมชนต้องได้รับการสนับสนุนเนื่องจากเป็นปัจจัยที่คนใน ระดับชุมชนที่มิได้มีการศึกษาเฉพาะด้านไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลและเรียนรู้ได้ โดยง่าย ทั้งนี้ บุคคลที่จะให้ความรู้ด้านเทคโนโลยีส่วนใหญ่ก็เป็นเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนกลาง ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ก็กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริม วิสาหกิจชุมชนเป็นผู้ดำเนินการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนทั่วประเทศ โดยมาตรา 12 (4) กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนประกอบด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและ

ประสบการณ์ในด้านการบริหารธุรกิจหนึ่งคน ด้านการเงินหนึ่งคน และด้านการค้าและอุตสาหกรรมหนึ่งคน แต่กฎหมายนี้กลับมิได้กำหนดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีการผลิต ทั้งที่มาตรา 12 (2) กำหนดให้กรรมการส่วนหนึ่งเป็นผู้มีความรู้ทางเทคโนโลยีคือ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมสรรพากร ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยผู้มีความรู้และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีในหลายด้าน

เมื่อพิจารณามาตรา 13 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนไว้ แต่อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 13 นี้ เห็นได้ว่ากฎหมายมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมความรู้ด้านเทคโนโลยีในการผลิตให้แก่วิสาหกิจชุมชนเพื่อประโยชน์การดำเนินการของวิสาหกิจชุมชนอย่างชัดเจน อีกทั้งแม้จะมีมาตรา 27 บัญญัติให้คณะกรรมการจัดให้มีมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชนที่มีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้แล้วตามมาตรา 26 อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการให้ความรู้และการสนับสนุนในการประกอบกิจการวิสาหกิจชุมชนในระดับที่สูงขึ้นตามความพร้อมและความต้องการของกิจการวิสาหกิจชุมชน เช่น การส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของกิจการวิสาหกิจชุมชนและการออกแบบที่ทันสมัยตามความต้องการของตลาด การร่วมมือซึ่งกันและกัน หรือให้ความช่วยเหลือในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านคุณภาพ การผลิต การจัดการ และการตลาด เพื่อสร้างความพร้อมให้แก่กิจการวิสาหกิจชุมชนในระดับที่สูงยิ่งขึ้น แต่ปัจจุบันนี้ คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนยังไม่มีมาตรการ ประกาศหรือระเบียบใดออกมาเพื่อสนับสนุนธุรกิจผลิตน้ำมัน ไบโอดีเซลชุมชนในด้านความรู้ทางเทคโนโลยีดังกล่าว ดังนั้นปัญหาคือเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่และมาตรการใด ๆ ออกมาเพื่อสนับสนุนปัจจัยด้านความรู้ทางเทคโนโลยีการผลิต คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนสามารถกระทำได้เพียงใช้อำนาจในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฯ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ทำให้ปัจจุบันจึงไม่มีหน่วยงานใดมีหน้าที่ให้การสนับสนุนความรู้ทางเทคโนโลยี

การผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน และไม่มีหน่วยงานใดสามารถให้ความรู้อย่างครบวงจรกับวิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวส่งผลให้วิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนปัจจุบันขาดการส่งเสริมปัจจัยด้านความรู้ทางเทคโนโลยีหลัก 2 ประการ ซึ่งสมควรนำมาวิเคราะห์คือ ความรู้ทางเทคโนโลยีการผลิตวัตถุดิบ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อกำหนดนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาปาล์มน้ำมันที่เป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการและผู้เกี่ยวข้อง แต่เนื่องจากระเบียบดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายลำดับรองทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นขาดแรงจูงใจที่จะให้ความร่วมมือ เหตุผลอีกประการคือ ระเบียบดังกล่าวข้อ 4 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กนป.” มีอำนาจและหน้าที่หลายประการตามข้อ 7 โดยบัญญัติอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามข้อ 7 (2) คือหน้าที่กำหนดมาตรการและพื้นที่ส่งเสริมการปลูกปาล์มน้ำมัน โดยอย่างน้อยต้องให้เพียงพอกับความต้องการใช้ในประเทศ และกำหนดมาตรการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย และกำหนดในข้อ 7 (5) ให้มีอำนาจและหน้าที่ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านปาล์มน้ำมันอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม รวมทั้งอำนาจการออกนโยบายเกี่ยวกับปาล์มน้ำมัน และกำหนดมาตรการและพื้นที่ส่งเสริมการปลูกปาล์มน้ำมัน แต่ปัจจุบันกนป. กลับยังมีได้ออกนโยบายหรือมาตรการใด ๆ เพิ่มเติม เพื่อส่งเสริมการผลิตและพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านปาล์มน้ำมันอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มเลย และที่สำคัญระเบียบฉบับนี้ สนับสนุนเฉพาะการปลูกปาล์มน้ำมันเท่านั้น ทั้งที่ประเทศไทยมีพืชพลังงานอีกหลายชนิด เช่น สบู่ดำ เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นเพราะภาครัฐมุ่งที่จะสนับสนุนด้านเทคโนโลยีการผลิตพืชเหล่านั้นในลักษณะพืชเศรษฐกิจเพื่อการบริโภคมากกว่า การสนับสนุนให้ความรู้ด้านเทคโนโลยีแก่ชุมชนเพื่อผลิตพืชพลังงานทดแทนสำหรับใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน ทำให้วิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิต

น้ำมัน ไข โอดีเซลชุมชน จำต้องพึ่งพาแหล่งวัตถุดิบจากชุมชนอื่นหรือนำเข้าจากต่างประเทศจึงเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตให้กับธุรกิจชุมชนนี้อย่างมาก

ผู้เขียนเห็นว่า การสนับสนุนความรู้ทางเทคโนโลยีระดับชุมชนด้านการเกษตร นี้จะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนกว่า แต่จำเป็นต้องใช้เวลาในการพัฒนาและส่งเสริมยาวนาน เพื่อให้ชุมชนได้วัตถุดิบที่มีคุณภาพ โดยปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายออกมา ควบคุมการผลิตพืชพลังงานทดแทนอื่น ๆ ให้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำมัน ไข โอดีเซล ชุมชนเพิ่มเติมจากปาล์มน้ำมัน ซึ่งผู้เขียนมองว่าการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการผลิตพืช พลังงานทดแทนจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ตรวจสอบการส่งเสริมความรู้ด้านเทคโนโลยี การผลิตวัตถุดิบในการผลิตน้ำมัน ไข โอดีเซลชุมชนว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ ดังเช่น กฎหมาย Malaysian Palm Oil Board (Quality) Regulations 2005 ของประเทศมาเลเซีย ซึ่งบัญญัติเนื้อหาการควบคุมคุณภาพและราคาของวัตถุดิบดังกล่าวเพื่อการส่งออก การขนส่งภายในประเทศ และการนำเข้าวัตถุดิบด้วย และกำหนดให้คณะกรรมการปาล์ม- น้ำมันแห่งชาติมาเลเซียออกระเบียบเกี่ยวกับใบอนุญาตต่าง ๆ ตาม Malaysian Palm Oil Board (Licensing) Regulations 2005 ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีใบอนุญาตเพื่อ ผลิตวัตถุดิบพันธุ์พืชพลังงานทดแทน, ต้องมีใบอนุญาตการขายหรือขนส่ง ใบอนุญาต การซื้อ ใบอนุญาตการเก็บรักษา ใบอนุญาตการแปรรูป ใบอนุญาตการสำรวจและ ทดสอบวัตถุดิบ และใบอนุญาตการนำเข้าและส่งออก โดยแยกประเภทของใบอนุญาต ต่าง ๆ เพื่อการตรวจสอบและควบคุมที่สะดวกมากขึ้นของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ของ คณะกรรมการปาล์มน้ำมันแห่งชาติมาเลเซียที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่สำคัญมีการกำหนด โทษทางอาญาไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดในระบียบดังกล่าวนี้ด้วย โดยเฉพาะผู้ที่ตั้งใจ ขายหรือส่งออกวัตถุดิบในการผลิตน้ำมัน ไข โอดีเซลชุมชนซึ่งบกพร่องด้านคุณภาพ แต่ กฎหมายของมาเลเซียนั้นบัญญัติไว้เพื่อการผลิตปาล์มน้ำมันในระดับอุตสาหกรรมจึงมี การกำหนดด้านคุณภาพและมาตรฐานตามใบอนุญาตหลายประการ ซึ่งสำหรับประเทศ ไทยยังไม่มีกฎหมายเหล่านั้นอยู่เลย

ความรู้ทางเทคโนโลยีอีกประการที่จะนำมาวิเคราะห์คือ ความรู้ทาง เทคโนโลยีการผลิตน้ำมัน ไข โอดีเซลชุมชน เป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อทิศทางการดำเนิน ธุรกิจผลิตน้ำมัน ไข โอดีเซลในระดับชุมชน เนื่องจากต้องใช้เทคโนโลยีการผลิตเฉพาะ-

ทาง ซึ่งชาวบ้านทั่วไปไม่มีความสามารถผลิตอย่างถูกต้องและปลอดภัยได้มาตรฐาน โดยมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฯ กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนมีหน้าที่ช่วยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจชุมชน เพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน โดยหน่วยงานรัฐที่คณะกรรมการวิสาหกิจชุมชน จำเป็นต้องประสานงานด้วยคือ กรมธุรกิจพลังงาน สังกัดกระทรวงพลังงาน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ออกกฎหมายเพื่อกำหนดคุณภาพและมาตรฐานของน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน ซึ่งกรมธุรกิจพลังงานออกประกาศมาหนึ่งฉบับ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 25 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 คือ ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่องกำหนดลักษณะและคุณภาพไบโอดีเซลสำหรับเครื่องยนต์การเกษตร (ไบโอดีเซลชุมชน) พ.ศ. 2549

ปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากประกาศฉบับนี้บัญญัติไว้ยังไม่เหมาะสมกับธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน เนื่องจากธุรกิจนี้จำเป็นต้องอาศัยความรู้ทางเทคโนโลยีการผลิตน้ำมันไบโอดีเซล ซึ่งคนในชุมชนไม่มีความรู้อย่างแท้จริง หรือจะถ่ายทอดความรู้ได้ตามมาตรฐานที่กรมธุรกิจพลังงานกำหนด เพราะประกาศนี้มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมด้านคุณภาพและมาตรฐานของผลิตภัณฑ์น้ำมันไบโอดีเซลชุมชนเป็นหลัก มิใช่กฎหมายที่สนับสนุนด้านความรู้ทางเทคโนโลยีในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนให้แก่คนในระดับชุมชนซึ่งเป็นขั้นปฐมภูมิ

แม้จะมีอีกหน่วยงานรัฐคือ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) สังกัดกระทรวงพลังงาน ซึ่งมีภารกิจทั่วไปในการดูแลเกี่ยวกับการส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้พลังงาน กำกับการอนุรักษ์พลังงาน จัดหาแหล่งพลังงาน พัฒนาทางเลือกการใช้พลังงานแบบผสมผสาน และเผยแพร่เทคโนโลยีด้านพลังงานอย่างเป็นระบบต่อเนื่องเพื่อสนองตอบความต้องการทุกภาคส่วนอย่างเพียงพอด้วยต้นทุนที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน แต่หน่วยงานดังกล่าวนี้มีหน้าที่เผยแพร่เทคโนโลยีด้านพลังงานในแง่การอนุรักษ์พลังงาน มิใช่สนับสนุนความรู้ด้านเทคโนโลยีในแง่การผลิตพลังงานทดแทนในลักษณะการประกอบธุรกิจ

ดังนั้น อาจสรุปประเด็นปัญหาได้ว่า กรมธุรกิจพลังงานซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนด้านธุรกิจพลังงาน โดยเฉพาะ แต่กลับไม่มีการบัญญัติหน้าที่ในการเผยแพร่เทคโนโลยี

ด้านพลังงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในประกาศของกรมธุรกิจพลังงานฯ ฉบับใด ๆ ซึ่งต่างจากกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลที่มีหน่วยงาน Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) แปลเป็นภาษาอังกฤษ คือ The National Petroleum Agency, Nature Gas and Biodiesels ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อมีหน้าที่จัดการและพัฒนาน้ำมันเชื้อเพลิงพลังงานทดแทนในประเทศบราซิล ซึ่ง ANP อาศัยอำนาจตามกฎหมายด้านพลังงานออกเป็นมติของคณะกรรมการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม อันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสนับสนุนงานวิจัยเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์จากทรัพยากรที่นำกลับมาใช้ใหม่ ทั้งนี้ก็เพื่อนำมาใช้ผสมกับน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่น National Agency of Petroleum, Natural Gas And Biofuels ANP Resolution NO. 18, 22.6.2007-25.6.2007 DOU เป็นมติคณะกรรมการฉบับหนึ่งที่มุ่งกำหนดอำนาจของ ANP เพื่อการทดลองใช้ไบโอดีเซลบริสุทธิ์ (B100) และไบโอดีเซลที่ใช้ผสมกับน้ำมันดีเซล โดยให้ ANP เป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจครอบคลุมทั้งหมดเกี่ยวกับการพัฒนาการผลิตน้ำมันไบโอดีเซล ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจดำเนินการในระดับเดียวกัน ทำให้ขาดหน่วยงานที่จะรับผิดชอบและมีอำนาจสั่งการเด็ดขาดโดยชัดเจน อันมีผลกับการสนับสนุนด้านความรู้ทางเทคโนโลยีการผลิตซึ่งปัจจุบันยังหาหน่วยงานหลักที่จะดำเนินการเรื่องนี้ไม่ได้

### 2.3 ปัญหาปัจจัยด้านที่ดินเพื่อการผลิตวัตถุดิบ

ปัจจุบันที่ดินเพื่อเพาะปลูกพืชพลังงานทดแทนมีแนวโน้มที่จะสร้างปัญหาในการเบียดเบียนพื้นที่การเพาะปลูกพืชเพื่อการบริโภคอันเป็นปัญหาสำหรับภาคเอกชน ตัวอย่างเช่นการผลิตปาล์มน้ำมันเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลนั้นก็ทำให้พื้นที่ในการผลิตปาล์มเพื่อผลิตน้ำมันปาล์มสำหรับการบริโภคลดน้อยลงอย่างชัดเจนโดยเห็นได้จากราคาน้ำมันพืชประเภทน้ำมันปาล์มมีราคาเพิ่มสูงขึ้นมาก เป็นต้นทั้งปัญหาปัจจัยด้านที่ดินยังสร้างปัญหาให้แก่ภาครัฐคือ เมื่อพื้นที่สำหรับปลูกพืชพลังงานทดแทนขยายตัวมากขึ้น ประกอบกับคนในชุมชนได้ขายที่ดินทำกินไปก่อนหน้านี้ และปัจจุบันต้องเช่าที่ดินนายทุนเพื่อทำกิน ทำให้ชุมชนต่าง ๆ เกิดการรวมตัวกัน

ขึ้นเพื่อนำที่ดินที่รกร้างทิ้งของเอกชนและรัฐหรือที่ราชพัสดุหรือที่ป่าสงวน มาประกอบอาชีพ โดยไม่ได้รับอนุญาต ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินและเป็นคดีความกันมากมาย ในขณะที่ปริมาณความต้องการน้ำมันไบโอดีเซลนั้นมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนสูงขึ้นเรื่อย ๆ และปัญหาที่กล่าวมานั้นย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตพืชพลังงานทดแทนเพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนอย่างแน่นอน เนื่องจากเกษตรกรขาดพื้นที่เพื่อปลูกพืชพลังงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมีอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แต่ปัญหาคือกฎหมายทั้งสองฉบับต่างมีเจตนารมณ์ที่จะจัดที่ดินเพื่อส่งเสริมการทำเกษตรกรรมในลักษณะครอบครัวเท่านั้น มิได้กำหนดให้อยู่ในลักษณะของการให้สิทธิในที่ดินแบบชุมชนใช้ร่วมกัน จึงไม่สอดคล้องกับธุรกิจชุมชนในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน และปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อการผลิตพืชพลังงานทดแทนโดยตรง ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีอยู่ในปัจจุบันจึงไม่สนับสนุนปัจจัยด้านที่ดินแก่ธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนอย่างเหมาะสม

ผู้เขียนจะวิเคราะห์ปัญหากฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว โดยเริ่มจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนต้องปฏิบัติตามมาตรา 30 โดยบัญญัติอำนาจประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนี้เกี่ยวกับปัจจัยด้านที่ดิน ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ อันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดในมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตรี ให้รัฐต้องให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพ สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้อันเป็นการรับรองสิทธิทำกิน (สทก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ราษฎรได้ตามกฎหมาย โดยออกให้รูป “แบบสทก.” โดยกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติฯ มีเงื่อนไขการให้สิทธิทำกินที่ไม่เหมาะสมกับธุรกิจนี้หลายประการกล่าวคือ รัฐให้เพียงสิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น มิได้ให้ที่ดินในลักษณะชุมชนใช้ร่วมกัน ทำให้เกิดปัญหาการขายสิทธิทำกินในที่ดินดังกล่าว อีกทั้งเงื่อนไขจำนวนที่ดินทำกินและระยะเวลาตามกฎหมายกำหนดก็ไม่

เหมาะสม กล่าวคือกฎหมายให้พื้นที่ในการทำกินเพียง 20 ไร่ มีระยะเวลาการอนุญาตเพียง 5 ปี จึงไม่เหมาะสมกับธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนอันจำเป็นต้องใช้ที่ดินในการปลูกพืชพลังงานมากกว่า 20 ไร่ เนื่องจากพื้นที่เพียง 20 ไร่สามารถให้ผลผลิตปาล์มน้ำมันได้เพียงประมาณ 54.3 ตันเท่านั้น (จากข้อมูลของกระทรวงพลังงาน ปี พ.ศ. 2551 พื้นที่ดิน 1 ไร่สามารถผลิตผลปาล์มน้ำมันได้เฉลี่ยประมาณ 2,715 กิโลกรัม) ซึ่งเมื่อคำนวณอย่างง่ายคือผลปาล์มน้ำมัน 1 กิโลกรัมมีปริมาณน้ำมันปาล์มดิบประมาณ 0.18 กิโลกรัม ซึ่งการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลได้ 1 ลิตรต้องใช้น้ำมันปาล์มดิบประมาณ 0.97 กิโลกรัม ฉะนั้นหากจะผลิตน้ำมันไบโอดีเซล 1 ลิตรต้องใช้ผลปาล์มน้ำมันประมาณ 5.39 กิโลกรัม (คำนวณโดยนำ 0.97 หารด้วย 0.18) ดังนั้นพื้นที่ 20 ไร่ก็สามารถผลิตน้ำมันไบโอดีเซลได้ประมาณ 10,074 ลิตรต่อปีเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการบริโภคด้านการเกษตรกรรมภายในชุมชนอย่างแน่นอน และระยะเวลาการอนุญาตให้ทำกินเพียง 5 ปีก็ไม่เพียงพอเช่นกัน เนื่องจากการเพาะปลูกพืชพลังงานต้องใช้เวลาในการให้ผลมาก เนื่องจากการปลูกกล้าปาล์มน้ำมันใช้ระยะเวลาประมาณ 10-12 เดือน และยังต้องใช้เวลาได้ผลผลิตประมาณ 4-5 ปี และต้องตัดทะลายน้ำมันทิ้งเพื่อปลูกปาล์มน้ำมันใหม่แทน ประกอบกับสิทธิที่ได้คือสิทธิทำกินซึ่งปัจจุบันกรมป่าไม้ไม่ได้ออก สทก. ให้ผู้ใดแล้ว เนื่องจากติดปัญหาเรื่องงบประมาณในการดำเนินการ ทำให้ปัจจุบันเกษตรกรหันมาขอที่ทำกินเป็นเอกสารสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินการเกษตรกรรมแทน

ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานี้ฉบับที่สองคือพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีหลักการและเหตุผลคือ เพื่อแก้ปัญหาที่ดินทำกิน และเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรในชุมชน โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ดังนั้นกฎหมายปฏิรูปที่ดินจึงน่าจะสอดคล้องและเหมาะสมกับการสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนในการผลิตพืชพลังงานเพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนมากกว่ากฎหมายป่าสงวนแห่งชาติฯ แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินฯ นี้มีปัญหาที่กระทบกับการดำเนินธุรกิจนี้อย่างมากคือ มาตรา 30 ของพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้บุคคลที่มีสิทธิได้รับที่ดินทำกินในการปฏิรูปที่ดินนั้น ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร และสถาบันเกษตรกร ซึ่งก็คือเกษตรกร หรือบุคคลที่กำลังจะเป็นเกษตรกร แม้ว่าภายหลังกฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไข

เพิ่มเติมให้รวมถึงบุคคลใดที่เช่า เช่าซื้อ ซื้อหรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดซึ่งปรากฏตามมาตรา 30 วรรคห้า กำหนดไว้

ปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกระทรวงฯ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นิยามคำว่ากิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไว้ให้ชัดเจนขึ้น ซึ่งมีการนิยามแยกเฉพาะนิยามคำว่า “กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” หมายถึง กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่านิยามดังกล่าวหมายถึงกิจการที่นำผลิตผลเกษตรกรรมมาแปรรูปในลักษณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการจำหน่ายตัวผลิตผลการเกษตรนั้น ๆ แต่ต่างกับธุรกิจผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน ซึ่งเป็นธุรกิจที่มีสาระสำคัญในการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นหลัก โดยมีพืชพลังงานทดแทนเป็นวัตถุดิบ ดังนั้น ประเด็นปัญหา คือยังไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่า ผู้ประกอบธุรกิจนี้ถือว่าเป็นกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บทนิยามดังกล่าวมิได้ระบุชัดว่ากฎหมายฉบับนี้ต้องจัดการปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงพลังงานทดแทนหรือไม่

ปัญหาอีกประการคือ ในกรณีการให้สิทธิในที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินฯ ฉบับนี้ตามมาตรา 30 นั้นเป็นการให้สิทธิแก่คนใดคนหนึ่งเท่านั้น มิได้ให้สิทธิในลักษณะชุมชนครอบครองเพื่อทำการเพาะปลูกพืชพลังงานทดแทน อันขัดแย้งกับแนวคิดโฉนดชุมชน จึงทำให้จำนวนพื้นที่ให้สิทธิครอบครองเพื่อเพาะปลูกพืชพลังงานมีจำนวนจำกัด และไม่เพียงพอต่อการผลิตเพื่อใช้ภายในระดับชุมชน โดยแม้ว่าปัจจุบันมี การตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ขึ้นมาโดยอิงหลักการและเหตุผลที่ว่ารัฐสมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบาย

โฉนดชุมชนของรัฐบาล โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชนและประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมาย อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนเพื่อครอบครองที่ดินของรัฐเพื่อทำกิน โดยไม่ได้ยินยอมให้ที่ดินตกเป็นของผู้ใดผู้หนึ่งดังเช่นเดิม อันทำให้ชุมชนเกิดประโยชน์ในการได้รับการสนับสนุนปัจจัยด้านที่ดินการผลิตจากภาครัฐเป็นจำนวนมากขึ้น เนื่องจากการทำประโยชน์ในลักษณะของชุมชน แต่ระเบียบฯนี้มีปัญหาใหญ่ที่ทำให้ไม่สามารถสนับสนุนปัจจัยด้านที่ดินให้แก่วิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนได้ กล่าวคือ ระเบียบฯฉบับนี้ไม่มีอำนาจเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ทำให้การประสานงานโดยคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน หรือ “ปจช.” ทำงานได้อย่างไม่สมบูรณ์ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจให้สิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมีหลายหน่วยงานและล้วนแต่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์ไว้ ดังเช่นพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์เฉพาะไว้ และในกรณีที่มีเรื่องใดขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินฯ และประกาศของระเบียบฯฉบับนี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯย่อมต้องยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายของตน โดยอ้างความเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้นเพียงอำนาจประสานงานของ ปจช. ตามระเบียบฯฉบับนี้อาจไม่เพียงพอที่จะทำให้การดำเนินการเป็นไปโดยสะดวก

ทั้งนี้ ปัญหาอีกประการของระเบียบฯฉบับนี้คือ หลักเกณฑ์ที่ชุมชนนั้น ๆ ต้องเข้าครอบครองเฉพาะที่ดินของรัฐมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก่อนระเบียบฯนี้ใช้บังคับ นั้นคือก่อนวันที่ 12 มิถุนายน 2553 ตามข้อ 3 ของประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบฯนี้ข้อ 7 (2) ทำให้วิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนซึ่งมิได้รวมตัวกันมาก่อนวันที่ 12 มิถุนายน 2553 ไม่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนด้านที่ดินเพื่อปลูกพืชพลังงานทดแทนเนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ แม้ว่าวิสาหกิจชุมชนตามธุรกิจนี้จะดำเนินกิจการในลักษณะชุมชน และเน้น

การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์และหลักการแนวคิด โจนคชุมชนแล้วก็ตาม ดังนั้นระเบียบฯ นี้จึงไม่สนับสนุนปัจจัยด้านที่ดินแก่วิสาหกิจชุมชนเพื่อผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนได้อย่างเหมาะสม ทั้งที่หลักการของแนวคิด โจนคชุมชนนั้นเหมาะสมอย่างยิ่งแล้ว ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับข้อกฎหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มี โจนคชุมชน พ.ศ 2553 ฉบับนี้

ในประเด็นปัญหาการบุกรุกที่ดินและการเบียดเบียนที่ดินเพื่อปลูกพืชน้ำมันเพื่อการบริโภคนั้น ปัญหาเกิดจากการที่พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินฯมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินเพื่อการปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน ทำให้ที่ดินเพื่อปลูกพืชน้ำมันเพื่อการบริโภคถูกเบียดเบียน ส่งผลต่อราคาผลผลิตพืชพลังงานทดแทนบางชนิดให้มีราคาตลาดที่สูงขึ้นจนกระทบกับผู้บริโภค เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นผู้นำในการผลิตพืชน้ำมันพลังงานทดแทนอีกแหล่งหนึ่งที่สำคัญของโลก กฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมุ่งศึกษาเพื่อหาแนวทางใกล้เคียง โดยเริ่มจากที่ดินที่เป็นของรัฐก่อน หากจำเป็นอย่างยั้งจึงเสนอเพื่อขอเวนคืนที่ดินของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้กระทบกับเอกชนรายอื่นน้อยที่สุด ตาม Council Regulation (EEC) No. 1765/92 of 30 June 1992 Establishing a Support System for Producers of Certain arable Crops ของประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเรื่องการวางแผนการเยียวยาสำหรับที่ดินสำหรับปลูกพืชเพื่อการบริโภคซึ่งได้รับผลกระทบจากการปลูกพืชพลังงานทดแทน โดยเนื้อหาการศึกษาเกี่ยวกับหลักการคำนวณค่าตอบแทนสำหรับการผลิตพืชพลังงานทดแทน เงื่อนไขการจับจองพื้นที่ที่เหมาะสมในการปลูกพืชพลังงาน การบังคับใช้กับการนำที่ดินของเอกชนมาจัดสรร การโอนสิทธิในการทำกินในที่ดินที่ได้รับจัดสรร เป็นต้น หัวข้อเหล่านี้รัฐควรนำไปต่อยอดเพื่อการสนับสนุนที่ดิน โดยการจัดที่ดินทำกินสำหรับการปลูกพืชพลังงานทดแทนเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลต่อไป

### 3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบ

#### มาตรฐานการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน

กระทรวงพลังงานตั้งกรมธุรกิจพลังงานมาเพื่อควบคุมและกำหนดมาตรฐานการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงต่าง ๆ เพื่อการจำหน่าย รวมทั้งน้ำมันเชื้อเพลิงพลังงานทดแทนด้วย เกี่ยวกับการผลิตน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน กรมธุรกิจพลังงานได้ออกประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่องกำหนดลักษณะและคุณภาพไบโอดีเซลสำหรับเครื่องยนต์การเกษตร (ไบโอดีเซลชุมชน) พ.ศ. 2549 โดยประกาศดังกล่าวกำหนดมาตรฐานลักษณะและคุณภาพของน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน เพื่อใช้กับเครื่องยนต์รอบต่ำหรือเครื่องยนต์เพื่อการเกษตร โดยกำหนดไว้ท้ายประกาศนี้จำนวน 13 มาตรฐาน ซึ่งอิงมาตรฐาน American Society for Testing and Materials หรือ ASTM ของประเทศสหรัฐอเมริกา และจากการศึกษาประกาศดังกล่าวพบว่าข้อ 8 (3) ของประกาศฉบับนี้บัญญัติให้ผู้ประกอบธุรกิจเก็บตัวอย่างไว้ เพื่อจัดส่งให้ตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของกรมธุรกิจพลังงานด้วยวิธีการสุ่มตรวจภายหลังจากการตรวจสอบครั้งแรก (เพื่อการออกหนังสือรับรอง) ปัญหาคือ บทบัญญัตินี้มีได้บัญญัติหรือวางหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับการส่งตัวอย่างน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนและค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบไว้จึงสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจระดับชุมชน เนื่องจากเมื่อมีจำนวนประเภทมาตรฐานหลายประเภทผู้ประกอบการก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดส่งมาให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางและค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบตัวอย่างผลิตภัณฑ์มากตามไปด้วย

ซึ่งในทางปฏิบัติผู้เขียนได้สอบถามข้อมูลจากเจ้าหน้าที่กรมธุรกิจพลังงานทราบว่า การตรวจสอบโดยไม่มีค่าใช้จ่ายนั้นมีเพียงการตรวจสอบในครั้งแรกเพื่อขอหนังสือรับรองจากกรมธุรกิจพลังงานเท่านั้น การตรวจสอบหลังจากนั้นผู้ประกอบการก็ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบมาตรฐานน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนเอง เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเกี่ยวกับกรณีค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบตัวอย่างน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนไว้ เนื่องด้วยหากเจตนาารมณ์ของการศึกษาเพื่อให้ชุมชนมีน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนไว้ใช้ในชุมชนด้วยตนเองแล้ว การตรวจสอบควรจะต้องได้รับการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกจากรัฐมากกว่านี้ มิเช่นนั้นผลกระทบกับผู้ประกอบธุรกิจนี้ในระดับ

ชุมชนคือ หากมีการตรวจสอบพบว่า น้ำมันไบโอดีเซลชุมชนไม่ได้มาตรฐานครบถ้วนทั้งหมดหรือผู้ประกอบการรายใดไม่ยอมส่งตัวอย่างมาเพื่อตรวจสอบมาตรฐานผู้ประกอบการดังกล่าวก็อาจถูกเพิกถอนหนังสือรับรองจากกรมธุรกิจพลังงานและถูกลงโทษตามกฎหมายได้ ทำให้ไม่อาจจำหน่ายได้อีกต่อไป

ดังนั้น ปัญหาทั้งกรณีบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ เช่น ระยะเวลาในการจัดส่งตัวอย่างให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานของน้ำมัน เป็นต้น และกรณีประกาศมิได้บัญญัติเกี่ยวกับภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบมาตรฐานน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนอีกประการหนึ่ง ย่อมส่งผลให้ปัจจุบันการตรวจสอบมาตรฐานน้ำมันไบโอดีเซลชุมชนภายหลังจากการได้รับหนังสือรับรองเพื่อจำหน่ายแล้ว ในส่วนพื้นที่ของส่วนภูมิภาคไม่ได้ประสิทธิผลที่เพียงพอ กล่าวคือ จากการสอบถามเจ้าหน้าที่กรมธุรกิจพลังงานยังไม่มีผู้ประกอบการรายใดถูกสุ่มตรวจสอบคุณภาพน้ำมันไบโอดีเซลชุมชน เนื่องจากปัญหาจำนวนเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางที่ไม่เพียงพอและไม่มีความชำนาญที่กำหนัดเงื่อนไขที่ชัดเจนนั่นเอง ทั้งที่ต้องถือว่าน้ำมันดีเซลเป็นน้ำมันที่มีความสำคัญต่อคนส่วนใหญ่ และมีปริมาณการบริโภคในอันดับต้น ๆ ของประเทศ ซึ่งต่างจากกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ซึ่งบัญญัติคือ National Agency of Petroleum, Natural Gas And Biofuels ANP Resolution NO. 18, 22.6.2007-25.6.2007 DOU และ National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels ANP Resolution No. 2, 29.1.2008-30.1.2008 DOU ที่กำหนดให้มี Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) เป็นหน่วยงานที่ดูแลน้ำมันเชื้อเพลิงพลังงานทดแทนโดยเฉพาะ และออกกฎหมายและหลักเกณฑ์ในการควบคุมด้านคุณภาพเฉพาะแก่น้ำมันไบโอดีเซลให้ มีการทดลองใช้ก่อน 1 ปี ก่อนจะให้ใบอนุญาตแบบรายปี เมื่อผ่านการทดลองใช้ได้ตามมาตรฐานแล้ว รวมถึงต้องผ่านมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมด้วย บทบัญญัติของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลกำหนดไปถึงการแจ้งชื่อผู้ผลิตวัตถุดิบในการผลิตคือพืชพลังงานทดแทนและให้ผู้ประกอบการกำหนดค่าขึ้นยืนเพื่อรับผิดชอบกรณีใช้น้ำมันไบโอดีเซลที่ผลิตแล้วเกิดปัญหา โดยกำหนดขั้นตอนที่ยุงยากต่าง ๆ แบ่งตามขนาดการผลิตของผู้ประกอบการแต่ละราย และให้ใบอนุญาตมีอายุเพียง 1 ปี เพื่อง่ายต่อการตรวจสอบ เพราะผู้ประกอบการจำเป็นต้องติดต่อหน่วยงาน

ที่กำกับดูแลทุก ๆ ปี โดยกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบคุณภาพทางเทคนิคซึ่งมีความรู้ความสามารถด้านนี้โดยเฉพาะเข้ามาช่วย ANP ในการตรวจสอบ สุดท้ายต้องมีการรายงานรายละเอียดผู้บริโภครายการดูแลรักษา ซึ่งรายงานดังกล่าวนั้นจะต้องยื่นทุก ๆ 6 เดือนนับจากวันที่มีการโฆษณาการอนุญาตแล้ว ดังนั้นบทบัญญัติเหล่านี้จะช่วยหน่วยงานรัฐในการตรวจสอบด้านคุณภาพมาตรฐานได้อย่างมาก แต่กฎหมายของประเทศไทยตามประกาศของกรมธุรกิจพลังงาน เรื่องกำหนดลักษณะและคุณภาพไบโอดีเซลสำหรับเครื่องยนต์การเกษตร(ไบโอดีเซลชุมชน) พ.ศ. 2549 กลับยังไม่มีบัญญัติไว้