นอกจากนี้ EU ได้ประกาศที่จะไม่พยายามผลักดันในที่ประชุม COP-9 ให้ประเทศกำลังพัฒนาให้มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร่วมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ EU ก็พยายามผลักดันที่ประชุมในทางอ้อม โดยจะเห็นได้จากการที่ที่ประชุมไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องการจัดทำ National Communications ของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจาก EU ต้องการให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดทำและส่ง non-Annex I National Communications ซึ่งมี implications ถึงการแสดงปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนาและการพยายามให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซ ซึ่งทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่ยอมที่จะหารือในเรื่องความถี่ (frequency) ในการส่ง National Communications และส่งผลให้ไม่สามารถตกลงกันได้ในประเด็นนี้

4.3.4 ท่าทีของสหรัฐฯ ในการประชุม COP-9

สหรัฐฯ ยังคงมีท่าทีที่ชัดเจนและไม่เปลี่ยนแปลงในการประชุม COP-9 คือการไม่ให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต และจะไม่มีการทบทวนท่าทีในเรื่องนี้ภายใต้รัฐบาลชุดปัจจุบัน รวมทั้งเรียกร้องให้มีการแยกงบประมาณสำหรับกิจกรรมของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสำหรับกิจกรรมของพิธีสารฯ ออกจากกัน โดยสหรัฐฯ ไม่ต้องการให้เงินสนับสนุนของตนที่มีต่อสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถูกนำไปใช้ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารฯ

ในขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ได้พยายามแสดงให้ประชาคมระหว่างประเทศเห็นว่า สหรัฐฯ มีความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาโลกร้อนและสามารถใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์และการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อแก้ไขปัญหานี้ให้เกิดผลดีกว่าการดำเนินงานภายในกรอบของพิธีสารฯ เช่น ข้อเสนอของสหรัฐฯ ในเรื่องการพัฒนาพลังงานไฮโดรเจน แทนเชื้อเพลิงฟอสซิลในรถยนต์ การสร้างเครือข่ายในระดับโลกเพื่อสังเกตการเปลี่ยนแปลงบรรยากาศของโลกอย่างเป็นระบบ (Earth Observation System) เป็นต้น ท่าทีต่างๆ ของสหรัฐฯ ยังคงเป็นไปในทางลบต่อพิธีสารเกียวโต อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายในที่ประชุม COP-9 มีท่าทีไม่เชื่อมั่นกับการดำเนินการของฝ่ายสหรัฐฯ มากนัก และเห็นว่า พิธีสารฯ เป็นหนทางเดียวที่ดีที่สุดในขณะนี้ อย่างไรก็ดี ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ส่วนใหญ่เห็นพ้องว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะต้องกระทำทั้งภายในและภายนอกกรอบของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

4.3.5 บทวิเคราะห์ผลการประชุม COP-9[108]

International Institute for Sustainable Development (IISD) วิเคราะห์ว่า การเจรจาระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาใน COP-9 อาจเปรียบเทียบได้กับการเจรจาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายสินค้า โดยสินค้าคือ carbon credits และผู้ซื้อคือ EU สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ มีความกังวลเกี่ยวกับคุณภาพของสินค้า และพยายามป้องกันการลงทุนของตนเองและรักษาความน่าเชื่อถือ (credibility) ของตนเองกับองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (environmental NGOs) ในขณะที่ผู้ขาย ซึ่งรวมถึงประเทศลาตินอเมริกาพยายามสร้างเงื่อนไขของตลาดที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง (favourable market conditions) และหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ไม่คุ้มค่าและไม่สมบูรณ์ ("crippling" transaction costs) โดยพยายามหาทางให้ crediting periods มีความยืดหยุ่นและสร้างหลักประกันที่จะเพิ่มคุณค่า (value added) ให้กับ credits มิเช่นนั้น carbon market จะไม่ต่างไปจากการเป็นตลาดเช่ายืม ("rent") การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าการเป็นตลาดซื้อขายสินค้า รวมทั้งพยายามให้การวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคม (social and environmental impact assessments) ไม่เคร่งครัดจนเกินไป (not excessively strict) และมีต้นทุนสูงจนเกินไป

4.4 ความแตกต่างและความเชื่อมโยงของกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต

4.4.1 การเปรียบเทียบระหว่างกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตกับระบบอื่น

โดยที่สหรัฐฯ ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซด้วยตนเองนอกกรอบพิธีสารเกียวโต จึงทำให้เกิดการแข่งขันและเปรียบเทียบระหว่างวิธีการของพิธีสารฯ และวิธีการของระบบ non-Kyoto โดยเฉพาะของสหรัฐฯ เพราะในขณะที่พิธีสารฯ มีเงื่อนไขเรื่องเวลาและการมีผลบังคับใช้ ซึ่งตรงกันข้ามกับวิธีการของสหรัฐฯ ที่สหรัฐฯ สามารถดำเนินการด้วยวิธีของตนเองได้โดยอย่างมีอิสระ

ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่เชื่อมั่นว่า กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต ซึ่งทำให้การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นสินค้า (commodity) และมีตลาดคาร์บอน (carbon market) เกิดขึ้น เป็นวิธีที่ดีที่สุดและมีประสิทธิภาพคุ้มค่า (cost effectiveness) เพราะทำให้เกิดการอุปสงค์และอุปทานในการซื้อ-ขาย carbon credit และทำให้ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

---

[108]International Institute for Sustainable Development. "Summary of the Ninth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change: 1-12 December 2003." *Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 12, No. 231, 15 December 2003. Internet. http://www.iisd.ca/linkages/climate/cop9 Printed on 16 December 2003.

วิธีการของสหรัฐฯ ได้รับการวิจารณ์ว่า อาจไม่สามารถตอบสนองต่ออัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะของสหรัฐฯ เองได้ทัน และไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ทัน เพราะเป็นดำเนินการโดยมุ่งที่จะรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก จึงมีระยะเวลาการดำเนินการช้ากว่ากรอบพิธีสารเกียวโตที่มีการระบุเป้าหมายและกรอบระยะเวลาไว้ค่อนข้างชัดเจน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระบบทั้งสอง ก็จะพบว่าวิธีการของสหรัฐฯ มีข้อดีอยู่หลายข้อ และหลายประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ก็มีนโยบายที่คล้ายกันดำเนินการอยู่ รวมทั้งอีกหลายประเทศก็เป็นทั้งภาคีสมาชิกพิธีสารฯ และร่วมมือดำเนินการกับสหรัฐฯ ไปด้วย ข้อเสียหรือความผิดของสหรัฐฯ จึงอาจมีประการเดียวที่ชัดเจนที่สุด ซึ่งก็คือการที่สหรัฐฯ ไม่ได้ให้สัตยาบันพิธีสารฯ อย่างไรก็ดี ข้อเสียของสหรัฐฯ นี้กลับมีนัยสำคัญในเชิงสิ่งแวดล้อมต่อความร่วมมือระหว่างในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นอย่างมาก เพราะทำให้เกิดระบบคู่ขนานขึ้นมาสองระบบ ทำให้การแก้ไขปัญหาขาดลักษณะของการเป็นความร่วมมือในระดับโลก (worldwide/global cooperation)

ในความเป็นจริงแล้ว หากทั้งสองฝ่ายยอมรับซึ่งกันและกัน ระบบทั้งสองก็สามารถที่จะรวมหรือเชื่อมโยงกันได้ เพราะทุกฝ่ายยอมรับว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาสำคัญและมีความเร่งด่วนที่ต้องการการแก้ไข การดำเนินการในกรอบระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาจึงต้องการทั้งการดำเนินการในระดับพหุภาคีหรือวิธีการตามพิธีสารฯ และระดับทวิภาคีหรือวิธีการของสหรัฐฯ และออสเตรเลีย แต่แต่ละฝ่ายกลับมีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันและให้น้ำหนักกับปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องต่างกัน อาทิ การให้ความสำคัญกับความชัดเจนแน่นอนทางวิทยาศาสตร์ (scientific certainty) การเชื่อมั่นในเทคโนโลยีว่าเป็นกุญแจสำคัญในการแก้ไขปัญหา ความสัมพันธ์ระหว่างการแก้ไขปัญหากับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งในที่นี้ อาจพิจารณาจากแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์และไฮโดรเจนที่สหรัฐฯ ให้การสนับสนุน ในขณะที่พิธีสารเกียวโตไม่ยอมรับโครงการประเภทนิวเคลียร์ เพราะประเทศที่เข้าร่วมมีความกังวลต่อความเสี่ยงของการนำไปใช้ในทางที่ผิด หลักประกันในเรื่องความปลอดภัย และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้น

4.4.2. การเชื่อมโยงระหว่างกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตกับระบบอื่น

1) <u>ระบบของสหรัฐฯ</u>

ขณะนี้การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจน ได้แก่ กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบของสหรัฐฯ และสาเหตุที่เกิดสภาพคู่ขนานขึ้นก็

เนื่องมาจากสถานะความเป็นมหาอำนาจและการเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดในโลกของสหรัฐฯ ทำให้ประเทศต่างๆ ได้เพ่งเล็งและให้น้ำหนักความสำคัญกับระบบของสหรัฐฯ มาก

อย่างไรก็ดี การเชื่อมโยงทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน (linkage, convergence หรือ harmonisation) อาจเป็นสิ่งจำเป็นในอนาคต หากจะพิจารณาว่า ภาคเอกชนและบรรษัทข้ามชาติของสหรัฐฯ ที่มีผลประโยชน์ในประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ อาจต้องการใช้ประโยชน์จากโอกาสและต้นทุนที่ต่ำในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้ระบบสหรัฐฯ และหากต่อไปสหรัฐฯ กำหนดมาตรการบังคับ limits ของการปล่อยก๊าซ ภาคเอกชนของสหรัฐฯ ก็อาจต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากโอกาสและต้นทุนที่ต่ำกว่าในกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต นอกจากนี้ เมื่อมองในเชิงสิ่งแวดล้อมแล้ว การเชื่อมโยงกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบของสหรัฐฯ เข้าด้วยกันจะช่วยแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ หากประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นปริมาณมากทั้งหมดร่วมมือกัน และในเชิงเศรษฐกิจ การลดการปล่อยก๊าซร่วมกันนี้ก็จะเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุน (cost-effective) มากที่สุดหากมีการประสานและบูรณาการระบบทั้งหมดเข้าเป็นระบบเดียวในโลก

ประเด็นสำคัญของการเชื่อมโยงระหว่างระบบทั้งสองคือ สหรัฐฯ อาจจะยอมรับ carbon credits จากการดำเนินการในกรอบของกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งในกิจกรรมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายและแนวนโยบายของตนเอง แม้ว่าระบบของสหรัฐฯ จะเข้ากับกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตไม่ได้เลยก็ตาม (incompatibility) อย่างไรก็ตาม ในทางตรงกันข้าม กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตกลับจะไม่สามารถยอมรับระบบของสหรัฐฯ ได้เลยหากไม่มีการแก้ไขพิธีสารฯ ให้ยอมรับระบบอื่นนอกกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต ซึ่งแนวโน้มที่ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ จะยอมแก้ไขพิธีสารฯ มีน้อยมากหากเห็นว่ากลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบสหรัฐฯ เข้ากันไม่ได้ในภาพรวม ดังนั้น หากกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบสหรัฐฯ สามารถเข้ากันได้ ก็จะเป็นการง่ายยิ่งขึ้นในการเชื่อมโยงหรือประสานทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน หรืออาจกล่าวในอีกทางหนึ่งได้ว่า หากยิ่งปล่อยให้ทั้งสองระบบพัฒนาไปในทิศทางของตัวเอง (divergence) มากเท่าไหร่ โอกาสที่จะเชื่อมโยงหรือประสานระบบทั้งสองเข้าด้วยกันจะยิ่งยากมากขึ้นเท่านั้นทั้งในเชิงการเมืองและในเชิงกฎหมาย

สำหรับสภาพการณ์ที่เป็นไปได้ (scenario) ที่กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบของสหรัฐฯ จะมีโอกาสเชื่อมโยงหรือประสานกันได้อาจแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ[109] ดังนี้

---

[109]Pew Center on Global Climate Change. (c. 2001) "Linking U.S. and International Climate Change Strategies." Internet. http://pewclimate.org Printed on 16 December 2003

ก) ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ตัดสินใจยอมรับ carbon credits ของโครงการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ซึ่ง scenario นี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ยอมรับและยอมแก้ไขพิธีสารฯ

ข) สหรัฐฯ ตัดสินใจยอมรับ carbon credits ในกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต และในขณะเดียวกันก็กำหนด limits และอนุญาตให้มีการซื้อ-ขาย carbon credits ในระบบของตนเองด้วย (cap-and-trade/emissions trading system) ซึ่ง scenario นี้ เป็นโอกาสที่ภาคเอกชนและบรรษัทข้ามชาติของสหรัฐฯ ที่มีผลประโยชน์ในประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ จะใช้ประโยชน์จากการลงทุนในประเทศนั้นๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่รัฐบาลสหรัฐฯ ได้กำหนด limits เพราะพิธีสารฯ ไม่มีการระบุไว้ให้ชัดเจนว่า การซื้อขาย carbon credits จำกัดไว้เฉพาะระหว่างประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ เท่านั้น

ค) ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ตัดสินใจยอมรับ carbon credits ของโครงการการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ และในขณะเดียวกันสหรัฐฯ ก็กำหนดระบบ cap-and-trade/emissions trading system ด้วย ซึ่ง scenario นี้มีโอกาสจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อระบบของสหรัฐฯ ถูกออกแบบให้มีความใกล้เคียงสามารถเข้ากันได้กับกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโต ซึ่งจะทำให้การแก้ไขพิธีสารเกียวโตให้ยอมรับระบบอื่นนอกจากกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตกระทำได้ง่ายขึ้น เพราะไม่ต้องมีการแก้ไขในรายละเอียดของพิธีสารฯ

ง) สหรัฐฯ กำหนด emissions trading scheme ของตนเอง แต่มีตัวกลาง (brokers) ดำเนินการซื้อ-ขาย carbon credits ระหว่างกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบของสหรัฐฯ ซึ่ง scenario นี้ไม่จำเป็นที่กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตและระบบสหรัฐฯ จะต้องยอมรับซึ่งกันและกันหรือสามารถเข้ากันได้ เพราะการเชื่อมโยงระหว่างระบบทั้งสองเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีตัวกลางเป็นผู้ทำหน้าที่แปลง carbon credits ที่แตกต่างกันระหว่างการซื้อ-ขายที่เกิดขึ้น

2) <u>Emissions Trading ภายใต้พิธีสารเกียวโต</u>

พิธีสารเกียวโตทำให้เกิดระบบตลาด emissions trading market มีการซื้อ-ขายสินค้า carbon credits ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ทำให้มีการเข้าใจกันว่า ระบบตลาดนี้เป็นระบบปิด (closed system) แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่จะดำเนินการซื้อ-ขายสินค้าไม่ได้มีแค่เพียงประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ แต่มี legal entities ที่ประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ รับรอง (authorise) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในตลาดด้วยเช่นกัน และ legal entities นี้ก็อาจจะไม่จำเป็นว่าจะต้องมาจากประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ เท่านั้น แต่สามารถที่จะเป็น legal entities จากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ หรือองค์กรระหว่างประเทศก็ได้[110] โดยการซื้อ-ขายสินค้าอาจเกิดขึ้นได้ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ

---

[110] Australian Greenhouse Office. (2003) Op. cit.

กันเองทางหนึ่ง ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ กับ legal entities อีกทางหนึ่ง และระหว่าง legal entities กันเองในอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ดี ตลาดemissions trading market ของกลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตยังคงถือเป็นระบบที่ปิดเมื่อพิจารณาในมุมมองเชิงกฎหมายที่พิธีสารฯ ไม่ได้ยอมรับ carbon credits ของประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ

โดยแท้จริงแล้ว พิธีสารเกียวโตยอมรับให้มีการซื้อขาย carbon credits ระหว่างประเทศ (-ภาคีสมาชิกพิธีสารฯ และ legal entities ที่ได้รับการรับรอง) (international emissions trading system) และมี Marrakesh Accords ที่กำหนดกฎพื้นฐานในการซื้อ-ขาย แต่พิธีสารฯ ก็กำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและไม่ได้บังคับว่าจะต้องมีการซื้อ-ขาย carbon credits หรือจะต้องมีระบบ emissions trading system เพียงระบบเดียว นอกจากนี้ ยังมีimplications ในการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในตลาด carbon credits ด้วย ทำให้ระบบ emissions trading system เป็นที่ได้รับความสนใจมาก โดยจะเห็นได้ว่า EU ได้กำหนดให้มี emissions trading scheme ภายในกลุ่มประเทศสมาชิกของตนเองแล้วและกำลังพิจารณาที่จะยอมรับ carbon credits จากกลไก JI และ CDM (ร่างกฎหมาย EU "Linkage Directive") ซึ่งจะทำให้ประเทศสมาชิกทำการซื้อ-ขาย carbon credits ระหว่างกันภายในกลุ่มได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การเกิดขึ้นของ emissions trading scheme ของ EU เป็นไปได้และมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ ก็เนื่องมาจากการที่ EU เป็นการรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคยุโรปที่มีระบบการวางและดำเนินนโยบาย และเป็นระบบเศรษฐกิจที่ค่อนข้างผนึกแน่น (cohesion) เป็นรูปธรรม และมีขนาดใหญ่

อย่างไรก็ตาม ภายในกลุ่มประเทศ EU เองในขณะนี้ อังกฤษได้กำหนดให้มี emissions trading scheme ของภาคธุรกิจเอกชนในอังกฤษแล้ว และเดนมาร์กก็กำลังทดลองให้มี emissions trading scheme ในภาคการผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศตนเอง โดยระบบของอังกฤษและเดนมาร์กมีความแตกต่างจาก EU emissions trading scheme ซึ่งทำให้จะต้องมีการปรับระบบของอังกฤษและ EU ให้สามารถเข้ากันได้โดยเร็วโดยเฉพาะฝ่ายอังกฤษ มิเช่นนั้น อังกฤษจะต้องเผชิญหน้ากับการมีระบบ emissions trading system 2 ระบบ เมื่อ scheme ของ EU เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2548

นอกจากนี้ ยังมีอีกหลายประเทศที่แสดงความสนใจที่จะทำระบบ emissions trading system ของประเทศตนเอง อาทิ ออสเตรเลีย แคนาดา ฟินแลนด์ เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน เป็นต้น[111] และหากจะเปรียบเทียบ emissions trading scheme ของ EU กับประเทศเดี่ยวแต่ละประเทศที่กำหนดให้มีระบบ emissions trading system ด้วยตนเองแล้ว โอกาสที่จะประสบความสำเร็จจึงมีน้อยกว่า EU เพราะระบบของประเทศนั้นๆ อาจจะต้องมีการปรับให้เข้าหากันระหว่างระบบ emissions

---

[111] Pew Center on Global Climate Change. Op. cit.

trading system ของประเทศตนเองกับประเทศอื่นๆ ซึ่งจะต้องมีการปรับแก้ไขระบบทั้งระบบของแต่ละประเทศและเกิดประเด็นด้านการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมตามมา ในขณะที่ EU เริ่มต้นด้วยการมีระบบเดียวครอบคลุมไปแล้ว 15 ประเทศสมาชิก และจะครอบคลุมไปอีก 10 ประเทศซึ่งเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของ EU จากยุโรปตะวันออกและกลุ่มอดีตสหภาพโซเวียตอีกด้วย

4.4.3 Joint Implementation (JI) และ Clean Development Mechanism (CDM)

ความสนใจของประเทศที่พัฒนาแล้วในกลุ่ม Annex I ของอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอยู่ที่ emissions trading system มากกว่า JI และ CDM อย่างไรก็ตาม ในส่วนของ JI ประเทศในกลุ่ม Annex I มีนโยบายที่ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม EU ที่มีโครงการส่วนใหญ่อยู่ในยุโรปกลางและตะวันออก โดยประเทศในกลุ่ม EU เป็นผู้เข้าไปดำเนินการ ซึ่งการขยายจำนวนประเทศสมาชิกของ EU เพิ่มอีก 10 ประเทศ โดยรวมประเทศในยุโรปกลางและตะวันออกเข้ามา จะทำให้ระบบ emissions trading scheme ของ EU มีความแข็งแกร่งและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเมื่อ carbon credits ที่ได้จากโครงการ JI เริ่มมีผลนับเป็น credits ในปี พ.ศ. 2551

ในทางตรงกันข้าม ประเทศในกลุ่ม Annex I โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศ EU กลับไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่อง CDM หรืออาจมีแต่ยังไม่มีการประกาศแนวทางดำเนินการให้ชัดเจน โดยมักจะกล่าวในนโยบายและ/หรือยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรวมๆ ถึงการสนับสนุนให้มีโครงการ JI และ CDM และมักกล่าวถึงโครงการ JI ที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้วมากกว่า เหตุผลความเป็นไปได้ของการมีนโยบาย CDM ที่ไม่ชัดเจนอาจมาจากการที่ JI มีความสอดคล้องกับเรื่องการพัฒนาระบบ emissions trading system และนโยบายในเรื่องการรับสมาชิกใหม่ของ EU รวมทั้งการที่ JI ซึ่งเป็นโครงการระหว่างประเทศในกลุ่ม Annex I สามารถกระทำได้ง่ายกว่า CDM ที่เป็นโครงการร่วมระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว (Annex I) กับประเทศกำลังพัฒนา (non-Annex I) และมีเงื่อนไขและการเจรจามีความซับซ้อนกว่ามาก โดยเฉพาะ CDM ในด้านป่าไม้ (sinks) ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วรอให้เรื่อง CDM มีความชัดเจนมากขึ้นก่อนที่จะเปิดเผยเรื่องนโยบายด้าน CDM ของตน เนื่องจาก CDM ด้านป่าไม้มีราคาถูกและใช้เทคโนโลยีต่ำ จึงเป็นสนใจของประเทศพัฒนาแล้ว ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ต้องการให้มีการทำโครงการ CDM ที่มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีชั้นสูงและมีเงินทุนจำนวนมากเข้าประเทศมากกว่า ทั้งนี้ การประชุม COP-9 เมื่อปลายปี พ.ศ. 2546 สามารถตกลงกันได้ในรายละเอียดเรื่องโครงการ CDM ด้านป่าไม้ ซึ่งคาดว่าจะทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถกำหนดและประกาศนโยบาย CDM ที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นได้ต่อไป

มีเพียงกับประเทศเดียวที่เป็นข้อยกเว้นคือ เนเธอร์แลนด์ซึ่งเป็นประเทศเดียวที่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่อง CDM และให้ความสำคัญกับ CDM มากกว่า JI โดยตั้งเป้าหมายว่า ร้อยละ 50 ของ

ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ต้องลดการปล่อย (100 ของ 200 ล้านตัน) จะเป็นการดำเนินงานภายนอกประเทศ และ 2 ใน 3 จะเป็นผลมาจากโครงการ CDM และที่เหลือ 1 ใน 3 จะมาจากโครงการ JI ในขณะเดียวกัน เดนมาร์กได้ประกาศยุทธศาสตร์ด้านสภาพภูมิอากาศเมื่อปีต้นปี พ.ศ. 2546 กลับไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเรื่อง CDM มากเท่ากับนโยบายเรื่อง JI ที่เน้นการให้ความช่วยเหลือและพัฒนาโครงการ JI กับประเทศในกลุ่มทะเลบอลติก เพราะยุทธศาสตร์ของเดนมาร์กระบุเพียงแค่ว่า การเตรียมการเพื่อดำเนินการด้าน CDM จะเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการของเดนมาร์กในปี พ.ศ. 2546 ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและพันธกรณีที่มีต่ออนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต ซึ่งต่อมาก็เป็นที่ชัดเจนเมื่อเดนมาร์กได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อดำเนินโครงการ CDM ด้านพลังงานหมุนเวียนและพลังงานทดแทนกับมาเลเซียแล้ว และในขณะนี้ได้เสนอที่จะมี MOU ในลักษณะเดียวกันกับประเทศไทย ในส่วนของสวีเดนก็ได้เริ่มดำเนินการในกรอบ JI และ CDM ไปแล้วตามแนวนโยบายด้านพลังงาน อย่างไรก็ดี โดยที่สวีเดนมีนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศที่ชัดเจนในการไม่ใช้กลไกภายใต้พิธีสารฯ ในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศตนเองจนกว่าจะมีการทบทวนนโยบายในปี พ.ศ. 2547 ทำให้การดำเนินโครงการ JI และ CDM ของสวีเดนในขณะนี้ยังไม่มีการนำตกลงในเรื่องการแลกเปลี่ยน carbon credits ที่ได้จากการทำโครงการ

นอกจากนี้ โดยที่ CDM เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชนด้วย การที่รัฐบาลประเทศหนึ่งไม่มีนโยบายหรือไม่มีท่าทีที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่อง JI และ/หรือ CDM ก็ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีภาคเอกชนจากประเทศนั้นๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะภาคธุรกิจอุตสาหกรรมคือภาคเศรษฐกิจที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดและการดำเนินการโดยเฉพาะโครงการ CDM ก็ไม่ได้จำกัดระหว่างรัฐต่อรัฐ หากแต่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐยังคงที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็น designated national authority และ/หรือประเทศที่ตั้งโครงการ เป็นผู้ออกใบรับรองโครงการด้วย นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังอาจเข้ามาเป็นตัวกลาง (intermediary) ในการซื้อขาย carbon credits ของโครงการ CDM (CERs) หรือเป็นหน่วยงานปฏิบัติในการตรวจสอบ (operational entity – OE) ทำหน้าที่ตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ของโครงการได้ ซึ่งการเจรจาของประเทศภาคีสมาชิกพิธีสารฯ ในเรื่องการเป็นตัวกลางและ OE ในกรอบ CDM ก็ไม่ได้กำหนดเรื่องที่มาของ ตัวกลางและ OE ว่าจะต้องมาจากที่ใด ดังนั้น ตัวกลางและ OE อาจมาจากประเทศที่สามในโครงการ CDM หรืออาจมาจากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกพิธีสารฯ และได้รับการรับรองจากประเทศภาคีในกรณีของตัวกลาง และจาก CDM Executive Board ในกรณีของ OE

บทที่ 5
ยุทธศาสตร์การดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย

เนื้อหาในบทนี้ เป็นการวิเคราะห์บทบาทของประเทศไทยในการที่หากจะต้องมีการดำเนินโครงการ CDM ซึ่งได้จัดให้มีการรวบรวมข้อมูลทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ CDM โดยนำผลที่ได้มาประกอบการวิเคราะห์ในด้านของนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลไทย รวมทั้งความต้องการและความสนใจของภาคเอกชน ซึ่งจากผลของข้อมูลได้นำมาสู่กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทย

5.1 บทวิเคราะห์ของประเทศไทยเกี่ยวกับผลกระทบของ CDM

จากการประกาศเห็นชอบการเข้าร่วมลงนามให้สัตยาบันในพิธีสารเกียวโตของสภาแห่งสหพันธรัฐ รัสเซีย(The state Duma of the Russian Federation) เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2547[112] ที่ผ่านมา อันจะมีผลทำให้พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้ตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้แล้ว จึงเป็นที่แน่นอนว่าการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศพัฒนา ซึ่งอยู่ในกลุ่มประเทศ Annex I ของพิธีสารฯ ย่อมจะต้องเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งสำหรับประเทศไทยแล้ว การดำเนินโครงการ CDM อาจก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศในแง่ที่ว่า ประเทศไทยมีความเอื้ออำนวยในการทำโครงการ CDM ได้ในระยะยาว เนื่องจากประเทศไทยมีกิจกรรมหลายด้านที่มีความสามารถในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้สูงและลงทุนต่ำ ทำให้เป็นโอกาสของประเทศไทยในการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศในการเข้ามาลงทุนโครงการ CDM ในประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยได้เพิ่มขีดความสามารถทางด้านเทคนิคและข้อมูล จากการได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ตามเงื่อนไขของการได้มาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนของโครงการ CDM อย่างไรก็ตาม ผลดีเหล่านี้จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาต่อรองของฝ่ายไทยในฐานะประเทศเจ้าบ้านเป็นสำคัญ

ในอีกแง่มุมหนึ่งประเด็นที่น่าห่วงใยสำหรับการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศไทยก็คือ ณ. ขณะนี้ประเทศไทยยังขาดความพร้อมในการรองรับการดำเนินโครงการ CDM อยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการขาดกรอบแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน การขาดมาตรการเชิงสถาบัน (Institutional Arrangement) ที่จะมีองค์กร/หน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ การขาดกลไกและกระบวนการการพิจารณาโครงการที่เสนอพิจารณาอย่างโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามี

---

[112] http://unfccc.int/2860.php.retrieved on 26/10/2547

ส่วนร่วม ตลอดจนการขาดข้อมูลเชิงเทคนิคเกี่ยวกับปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ และข้อมูลในด้านที่เกี่ยวกับโครงสร้างต้นทุนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย ซึ่งมีความสำคัญต่อการนำไปใช้ในการเจรจาเรื่องการกำหนดราคาคาร์บอนเครดิต

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในระยะยาวที่สำคัญยิ่ง นั่นก็คือ ประเด็นเรื่องโครงการ CDM ที่เกี่ยวกับ sink ซึ่งยังขาดความชัดเจนอยู่ แม้ว่าจะได้มีการประชุมหารือกันอยู่บ้าง ในเวทีระดับโลกตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาก็ตาม ประเด็นเรื่อง sink อาจมีความขัดแย้งระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เพราะเป็นประเด็นใหญ่ที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสนใจและคาดว่าประเด็นนี้น่าจะถูกหยิบยกเป็นประเด็นหนึ่งของการประชุมภายใต้ UNFCCC ด้วย และที่สำคัญการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการที่เสนอเพื่อดำเนินการเป็นโครงการ CDM นั้นสิ่งที่ควรคำนึง คือลักษณะโครงการที่สามารถจำแนกเป็นลักษณะโครงการที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้เอง ง่าย ใช้เทคโนโลยีไม่ซับซ้อน และเงินลงทุนไม่มาก เช่น โครงการ sink กับอีกลักษณะหนึ่งคือโครงการประเภทที่ใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง ซึ่งหากมิได้กำหนดเกณฑ์การเลือกโครงการใดบ้างที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยและนักลงทุนต่างประเทศ อาจเกิดปัญหาคือโครงการง่าย ไม่ซับซ้อน และลงทุนต่ำจะถูกเลือกดำเนินการทำโครงการ CDM จากนักลงทุนต่างประเทศไปก่อน และเหลือโครงการที่ต้องใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูงสำหรับประเทศไทย ในกรณีที่ต่อไปประเทศไทยต้องมีพันธกรณีในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก (cherry picking problems)

ดังนั้นการกำหนดจุดยืนของประเทศไทยในทางยุทธศาสตร์ของการดำเนินโครงการ CDM จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมการอย่างละเอียดรอบคอบและใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านกฎหมายและกรอบกติกาต่างๆ เพื่อที่จะเป็นฐานข้อมูลสำหรับการเจรจาต่อรองในเรื่องต่างๆ ตลอดจนการที่จะเป็นฐานการตัดสินใจเลือกทำโครงการ CDM ที่จะก่อประโยชน์ต่อประเทศในทุกด้านทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อไป

5.2 สถานการณ์ปัจจุบัน

6.2.1 การดำเนินงานด้าน CDM ของประเทศไทย

นับตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต อันเป็นการแสดงเจตจำนงค์ในการให้ความร่วมมือกับประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้นมา เรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่เป็นที่สนใจจากสังคมอย่างค่อนข้างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคธุรกิจเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ก็คือ การดำเนินงานของภาครัฐที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism – CDM) ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยอยู่ในกลุ่ม

ประเทศที่กำลังพัฒนา (Non Annex I) ที่ไม่มีผลบังคับตามพิธีสารนี้ แต่ก็เป็นประเทศที่อยู่ในข่ายที่ได้รับความสนใจของประเทศพัฒนาแล้ว ในการเข้ามาดำเนินโครงการ CDM อยู่มากทีเดียว การนำเสนอการดำเนินการด้าน CDM ของประเทศไทยในส่วนนี้ จึงนำเสนอทั้งในส่วนของการดำเนินนโยบายของภาครัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมา และ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนซึ่งถือเป็นภาคที่จะมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ CDM ดังนี้

ก) <u>นโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลไทย</u>

ณ. ปัจจุบันนี้ (ตุลาคม พ.ศ. 2547) แม้พิธีสารเกียวโตจะยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากประเทศกลุ่มภาคีที่พัฒนาแล้ว (Annex I) ยังไม่ได้ให้สัตยาบันครบตามปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปลดปล่อยรวม 55% แต่กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่างๆในระดับโลกก็ได้มีการประชุมกันอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ทันที ประเด็นสำคัญในส่วนที่ประเทศไทยต้องพิจารณาและเตรียมการก็คือ กลไกการพัฒนาที่สะอาดซึ่งอยู่ภายใต้พิธีสารเกียวโตนี้ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนทางเทคนิคและเกี่ยวข้องกับมิติต่างๆมากมาย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศจำเป็นต้องมีการดำเนินการภายในประเทศที่เป็นระบบที่ดีทั้งในเชิงโครงสร้างและกระบวนการในการทำงาน

หากพิจารณาการดำเนินการของประเทศไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดในช่วงเวลาที่ผ่านมา พบว่าในระดับนโยบายก็ได้มีการให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้โดยเห็นว่า *"การตัดสินใจในการดำเนินการเรื่องกลไกการพัฒนาที่สะอาดสำหรับประเทศไทย เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบและที่สำคัญที่สุด คือ ต้องยึดเอาผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทยในระยะยาวเป็นที่ตั้ง"* [113] โดยได้มีมาตรการในเชิงนโยบาย สรุปได้ดังนี้

- การกำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน (National Focal Point) ของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Designated National Authority –DNA ด้วย (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2545)
- การกำหนดการทำงานของภาครัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และในส่วนการดำเนินโครงการที่เกี่ยวเนื่องกับ carbon

---

[113] ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกลไกการพัฒนาที่สะอาด เสนอต่อ สกว. วันที่ 18 พ.ค. พ.ศ. 2547 รวบรวมจากความเห็นและข้อเสนอของคณะทำงานวิชาการของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์)

credit ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นกรณีๆ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545)

- การปรับปรุงองค์ประกอบของอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ครอบคลุมองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ เอกชน สภาหอการค้า นักวิชาการ โดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นเลขานุการอนุกรรมการ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2546)

- การแต่งตั้งคณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด ภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่กำกับการดำเนินงานภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด โดยคณะทำงานนี้ แบ่งชุดทำงานออกเป็น 2 สาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน-อุตสาหกรรม และสาขาป่าไม้-เกษตรกรรม

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดในข้างต้นนี้ ย่อมต้องอาศัยกลไกในระดับการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมอีกหลายด้าน เพื่อให้สามารถเกิดการดำเนินการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้เงื่อนไขที่สำคัญควรจะประกอบไปด้วยการมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและชัดเจนสำหรับการพิจารณาโครงการ การมีกระบวนการที่โปร่งใสในการให้ความเห็นชอบต่อโครงการ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาโครงการ และการมีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพัฒนาที่สะอาด เป็นต้น ซึ่งในเรื่องต่างๆเหล่านี้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญ และมีความพยายามในการแสวงหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมโดยอาศัยการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าในเชิงวิชาการเพื่อนำเสนอเป็นทางเลือกเชิงนโยบายแก่ภาครัฐ[114] ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอย่างไร

---

[114] ดังเช่น การเชิญ อธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยาประเทศมาเลเซีย Mr. Chow Kok Kee ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการของ Executive Board UNFCCC โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ และสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI) มาให้ความรู้แก่นักวิชาการของหน่วยงานภาครัฐ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังมีการศึกษาวิจัยโดยคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัย มหิดล (2546) ในเรื่อง "การศึกษาและจัดทำรายงานแห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การ

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น คือเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อโครงการ CDM ที่เสนอเข้ามา ซึ่งในเรื่องนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจนของแนวการปฏิบัติ สถานการณ์ที่เป็นอยู่ ณ ขณะนี้ คือ การดำเนินการศึกษาในเชิงวิชาการโดยสถาบันการศึกษาและองค์กรที่สนใจเท่านั้น โดยมีข้อสังเกต คือ นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ แนวทางการดำเนินการในเรื่องกลไกการพัฒนาที่สะอาด เท่าที่ปรากฏต่อสาธารณะก็ยังคงมีเพียงการใช้มาตรการด้านนโยบายโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่เดิมเป็นตัวกำหนดกรอบแนวทางของการดำเนินการ กล่าวได้ว่าความเคลื่อนไหวในส่วนของหน่วยงานปฏิบัติที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็น National Focal point ในเรื่องกลไกการพัฒนาที่สะอาดนี้เป็นไปอย่างเชื่องช้าจนเกือบจะเรียกได้ว่าหยุดนิ่งอยู่กับที่ และไม่มีคำอธิบายต่อสาธารณะแต่ประการใด อนึ่ง คำตอบหนึ่งที่พอจะคาดเดาอย่างผิวเผินให้เป็นคำอธิบาย ณ. ขณะนี้ได้น่าจะเป็นเรื่องที่ว่าพิธีสารเกียวโตยังไม่มีผลบังคับใช้ ส่วนเหตุผลอื่นนั้นคงต้องหาคำตอบในเชิงลึกเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

ข) <u>ความสนใจของภาคเอกชนต่อการดำเนินโครงการ CDM</u>

ในการที่ประเทศไทยมีความประสงค์จะร่วมดำเนินโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด การพิจารณาถึงความต้องการและ/ความสนใจของภาคเอกชนภายในประเทศ จึงมีความสำคัญยิ่ง ทั้งนี้เพราะกลไกการพัฒนาสะอาดมีที่มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม และเน้นความสมัครใจของผู้ทำโครงการ อีกทั้ง CDM มิได้จำกัดระหว่างรัฐต่อรัฐ หากแต่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วย ฉะนั้นภาคเอกชนจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งในการดำเนินโครงการ CDM เพราะเป็นองค์กรหลักที่ต้องมีการติดต่อโดยตรงกับผู้ลงทุนจากต่างประเทศที่จะมาทำโครงการ CDM

การนำเสนอในส่วนนี้ รวบรวมจากผลการสัมภาษณ์ และการจัดสัมมนาเพื่อระดมข้อคิดเห็นของภาคเอกชนต่อการดำเนินโครงการ CDM ในส่วนของประเทศไทย[115] โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

เตรียมการรองรับการอนุวัตตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต" และ โครงการวิจัยเรื่อง "การเพิ่มศักยภาพและการวางยุทธศาสตร์ประเทศไทยในการดำเนินโครงการ CDM" โดยสถาบันธรรมรัฐฯ ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

[115] รวบรวมผลสัมภาษณ์จากผู้แทนบริษัท บ้านปู จำกัด(มหาชน) บริษัท ปูนซิเมนต์ไทยอุตสาหกรรม จำกัด บริษัท เอ. ที. ไบโอพาวเวอร์ จำกัด บริษัท ยูโนแคล จำกัด และเอกสารถอดเทป เสวนาโต๊ะกลม เรื่อง "ข้อเสนอแนวทางและเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM" ในส่วนภาคเอกชน วันพฤหัสบดีที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2547 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(1) ความสนใจและ / ความต้องการโครงการ CDM ที่ต่างประเทศเข้ามาร่วมลงทุนกับเอกชน

แนวคิดความสนใจด้านการทำ CDM ในส่วนของภาคเอกชน นั้น ภาคเอกชนมีมุมมองว่า CDM เป็นเรื่องใหม่ที่มีความซับซ้อน และควรต้องมีการศึกษาถึงรายละเอียดและเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ CDM อย่างรอบด้าน รวมทั้งควรมีการศึกษาถึงแนวนโยบายทั้งในส่วนภาครัฐภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการทำโครงการ CDM หรือโครงการใดๆก็ตาม จะมีเงื่อนไขของการประกอบการที่เน้นการได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจ

ในด้านความสนใจ ส่วนหนึ่งเกิดจากการได้รับผลประโยชน์จากต่างประเทศ ในด้านของการให้ความสนับสนุนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สถานฑูตเดนมาร์ก ที่ได้ยื่นเงื่อนไขเพื่อให้ทุนสนับสนุนการทำโครงการ CDM กับเอกชน ในส่วนของการดำเนินโครงการ CDM ในระยะเริ่มต้นของกระบวนการทำ Project Design Document (PDD) ซึ่งมีการตกลงที่ระบุว่าเป็นความต้องการของรัฐบาลเดนมาร์กในการซื้อ CERs ที่ปราศจากภาระผูกพัน ทั้งนี้ได้ระบุเงื่อนไขว่า การให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต มีผลบังคับใช้ และโครงการที่ทำต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของ CDM

นอกจากนี้ สาเหตุหลักสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความต้องการลดค่าใช้จ่ายจากการประกอบธุรกิจ ซึ่งขั้นตอนในการทำธุรกิจ จะมีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการลงทุนว่าคุ้มทุน ซึ่งหากมีโครงการใดน่าสนใจ แต่ไม่คุ้มทุนตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ก็จะไม่เลือกทำ เพราะฉะนั้นการมีโครงการใดที่มาช่วยเสริมการลงทุน จึงเป็นประเด็นที่อาศัย additionality ของโครงการ ดังเช่นโครงการ CDM มาสนับสนุนให้ความคุ้มทุนกับโครงการนั้นๆ

(2) ลักษณะ และประเภทของโครงการ ที่สนใจทำโครงการ CDM

การทำโครงการใดๆของภาคเอกชน มักเน้นโครงการที่ได้รับผลประโยชน์สูงและลงทุนต่ำ และเน้นการใช้ทรัพยากรภายในประเทศอย่างคุ้มค่า ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะและประเภทของโครงการที่เอกชนสนใจได้ คือ

ประเภทแรก คือ โครงการด้านพลังงาน การใช้พลังงานหมุนเวียน (renewable energy) และประสิทธิภาพพลังงาน (energy efficiency) ทั้งนี้เป็นโครงการที่ช่วยให้บริษัทลดต้นทุนและได้มาซึ่งเทคโนโลยีระดับสูง อีกทั้งจากการที่ประเทศไทยมีทรัพยากรประเภทชีวมวล (Biomass) ที่เหลือใช้จากผลิตผลทางการเกษตร และการประกอบธุรกิจในปริมาณที่มาก หากสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่า เช่น ทำเป็นโครงการผลิตไฟฟ้า จะเป็นทางเลือกหนึ่งที่ช่วยประเทศประหยัดทรัพยากรพลังงานได้

ประเภทที่สอง คือ โครงการปลูกป่า ที่เอกชนมีมุมมองว่า การทำโครงการประเภทนี้นโยบายภาครัฐต่อโครงการ CDM คือไม่ต้องการทำโครงการ Sink อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ดี ได้มี

แนวคิดว่าการทำโครงการ CDM ไม่จำเป็นจะต้องใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าซึ่งเป็นแหล่งอนุรักษ์ที่มีความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ แต่อาจมีทางเลือกอื่น ดังเช่น การนำพื้นที่เสื่อมโทรม หรือพื้นที่ที่ต้องการฟื้นฟู มาทำโครงการ CDM ด้วยการปลูกไม้โตเร็ว ให้ผลผลิตง่าย มาทำโครงการ CDM เพราะนอกจากจะช่วยให้เกิดการลงทุนในประเทศ และภาคเอกชนได้ผลประโยชน์ในด้านการซื้อขายคาร์บอนเครดิตกับต่างประเทศแล้ว ยังเป็นส่วนสนับสนุนช่วยลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งดีกว่าการให้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศหันไปลงทุนในประเทศอื่น จะนำมาสู่ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของประเทศได้

(3) การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างภาคเอกชนและผู้ลงทุนจากต่างประเทศ

การแบ่งปันผลประโยชน์ นั้นมีแนวคิดที่จะต้องพิจารณาในหลายแนวทาง เช่น การพิจารณาว่าผู้ลงทุนนั้นมาจากประเทศใด และมีความต้องการคาร์บอนเครดิตมากน้อยอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการเจรจาเงื่อนไขและผลประโยชน์ต่างๆ ที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์เท่าเทียมในทั้งสองฝ่าย

การทำโครงการ CDM ในเงื่อนไขของการได้มาซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในประเด็นของการถ่ายทอดเทคโนโลยี (technology transfer) นั้น ทางภาคเอกชนมีมุมมองว่าในส่วนเทคโนโลยีนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องได้มา แต่สำหรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในด้านองค์ความรู้ ที่จะสามารถนำมาใช้ ดัดแปลง หรือประยุกต์ให้เหมาะสมกับคุณลักษณะของประเทศไทยนั้น ภาคเอกชนมีแนวคิดว่าบุคลากรภายในประเทศนั้นมีความรู้ และความสามารถที่ทัดเทียมกับต่างประเทศได้ แต่ปัญหาคือการขาดการรวมศูนย์ขององค์ความรู้นั้นอย่างเป็นระบบ

(4) การจัดเก็บผลประโยชน์ เช่น ค่าธรรมเนียมการบริหารโครงการ สู่ภาครัฐ

ในส่วนนี้เอกชนเห็นถึงความจำเป็นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนของภาครัฐ แต่สิ่งที่เอกชนต้องการคือหากจะมีการจัดเก็บนั้นควรมีการระบุถึงแหล่งที่มาและที่ไปของค่าธรรมเนียมนั้นว่านำไปใช้ประโยชน์ในด้านใด อีกทั้งอัตราการจัดเก็บจะต้องไม่มากจนส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการ CDM

(5) ข้อเสนอแนะ และความต้องการของภาคเอกชนต่อแนวนโยบายของภาครัฐ ในการทำโครงการ CDM

สิ่งหนึ่งที่ภาคเอกชนมีความกังวลคือการขาดความชัดเจนในแนวนโยบายที่แน่ชัดต่อโครงการ CDM เช่น การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNA CDM) ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อเอกชนที่มีความสนใจดำเนินโครงการ CDM แต่ยังไม่สามารถผ่านกระบวนการรับรองภายในประเทศได้ ดังนั้นจากการระดมข้อคิดเห็น ได้ข้อสรุปดังนี้ คือ

(5.1) การมีแนวโยบายของภาครัฐที่ชัดเจน ต่อโครงการ CDM ทั้งในด้านการจัดตั้งองค์กร และการจัดการภายในประเทศ เพื่อรองรับหลักการพันธกรณีภายใต้พิธีสารเกียวโต ควรมีการกำหนดอย่างชัดเจน ทั้งในด้านรูปแบบ คุณสมบัติ รวมทั้งขอบเขต อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ

(5.2) การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติ (Operational Entity –OE) ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินการของโครงการ CDMได้ ในประเทศหรือระหว่างภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการของโครงการ CDM ซึ่งจัดได้ว่ามีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก

(5.3) การเป็นสื่อกลางในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์กับต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม กับเอกชนภายในประเทศ และการช่วยควบคุมด้านราคาการซื้อขายคาร์บอนเครดิต ที่อาจมีแนวโน้มการแข่งขันกันเองระหว่างเอกชนในด้านราคา อันจะเกิดผลกระทบต่อประเทศชาติได้

5.3 หลักเกณฑ์และ เงื่อนไขของการพิจารณาโครงการ CDM

กรอบแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกลไก CDM ของประเทศไทย นอกจากจะมีประเด็นสำคัญด้านกฎหมายและองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามที่ได้กล่าวแล้วนั้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการพิจารณาโครงการที่จะถือว่าเข้าข่ายเป็นโครงการ CDM เนื่องจากตามมติที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ/ พิธีสาร ได้ระบุไว้ว่าหากประเทศภาคีต้องการดำเนินโครงการภายใต้กลไก CDM อย่างน้อยที่สุดจะต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ / พิธีสาร

2) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยประเทศที่เป็นเจ้าบ้าน

ทั้งนี้ในส่วนของข้อที่ 1 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 2 ประเด็นใหญ่ อันได้แก่

(ก) ความถูกต้องตามกฎหมายของโครงการ (Eligibility of project type)

(ข) ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่จะได้รับ (Additionalities) ของโครงการใน 3 ด้านด้วยกัน คือ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเทคโนโลยี และด้านการเงิน

สำหรับในประเด็นข้อที่ 2 อันได้แก่ การกำหนดให้การดำเนินโครงการจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น โดยประเทศที่เป็นเจ้าบ้านนั้น เป็นหน้าที่ที่แต่ละประเทศจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาเอง โดยขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญในการรักษษผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยสำหรับในส่วนของประเทศไทยมีข้อเสนอแนวทางการดำเนินงาน โดยจำแนกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่

เป็นหลักการซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาโครงการ ควรจะยึดถือเป็นหลักในการดำเนินงาน และส่วนที่เป็นเกณฑ์การพิจารณาโครงการ CDM ดังมีรายละเอียดดังนี้

5.3.1 หลักการในการดำเนินนโยบายว่าด้วย CDM

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าสู่กระบวนการในการร่วมพิทักษ์ประชาคมโลกจากสภาวะโลกร้อน โดยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาเกียวโตนั้น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการในการมีส่วนร่วมดังกล่าวอย่างเหมาะสม ทั้งในด้านการร่วมดูแลสภาพแวดล้อมของโลกและรักษาผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว หลักการสำคัญที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินนโยบายด้าน CDM ประเทศไทย ควรมีดังต่อไปนี้

1) ประชาชนชาวไทยได้รับประโยชน์ระยะยาวจากการลดก๊าซเรือนกระจก ในการพิจารณาโครงการต่างๆ ที่รัฐจะต้องตัดสินใจดำเนินการ จะให้ความสำคัญกับโครงการที่สามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

2) ในการลดก๊าซเรือนกระจก พึงให้ความสำคัญแก่การกระจายรายได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders) อย่างยั่งยืน

3) การแก้ปัญหาภาวะก๊าซเรือนกระจกเป็นภาระของรัฐ (ใช้แนวคิดของสินค้าสาธารณะ) ซึ่งเอกชนที่สามารถลดก๊าซเรือนกระจกได้ถือเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐได้ ฉะนั้นรัฐจึงสามารถกำหนดสิทธิให้เอกชนสามารถดำเนินโครงการภายใต้ CDM ได้ โดยเอกชนมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว ในกรณีที่เป็นโครงการร่วมลงทุนกับต่างประเทศจะต้องให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์เป็นหลัก เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี

4) รัฐจัดให้มีกลไกเฉพาะกิจ (เช่นกองทุน) ในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐได้มีพันธกรณีตาม Kyoto Protocol โดยไม่ใช้กลไกนี้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

5) มีแนวทางเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในอนาคต โดยเฉพาะการลดปริมาณก๊าซในปีพ.ศ. 2555

5.3.2 แนวทางการพิจารณาโครงการ CDM

ในการพิจารณาโครงการที่เสนอเพื่อดำเนินการเป็นโครงการ CDM นั้นสิ่งที่ควรคำนึงคือผลประโยชน์และศักยภาพของประเทศในการดำเนินโครงการ CDM ทั้งนี้เนื่องจากโครงการ CDM สามารถจำแนกลักษณะของโครงการได้ คือ ลักษณะแรกเป็นโครงการที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้เอง ง่าย ใช้เทคโนโลยีไม่ซับซ้อน และเงินลงทุนไม่มาก กับอีกลักษณะหนึ่งคือโครงการประเภทที่ใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง ซึ่งหากมิได้กำหนดเกณฑ์การเลือกโครงการลักษณะใดบ้างที่เหมาะสำหรับประเทศไทยและนักลงทุนจากต่างประเทศ อาจเกิดปัญหาคือโครงการง่าย ไม่ซับซ้อน

และลงทุนต่ำจะถูกเลือกดำเนินการทำโครงการ CDMจนหมดจากนักลงทุนต่างประเทศและเหลือโครงการที่ต้องใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูงไว้สำหรับประเทศไทยในการทำโครงการCDM (cherry picking problems) ซึ่งหากในอนาคตประเทศไทยต้องมีพันธกรณี จะเกิดผลกระทบต่อประเทศได้ในที่สุด ฉะนั้นจึงควรเลือกทำโครงการประเภทที่ใช้เทคโนโลยีสูง หรือต้องการเงินลงทุนสูงกับต่างประเทศ และเก็บโครงการที่ทำได้ง่าย ไว้สำหรับประเทศ

นอกจากนี้ การพิจารณาโครงการที่เสนอเพื่อดำเนินการเป็นโครงการ CDM ยังมีประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมการ สองประเด็นที่สำคัญ คือ *หนึ่ง* การเลือกโครงการว่าโครงการลักษณะใดบ้างที่จะเลือกดำเนินการ และ *สอง* การกำหนดเกณฑ์การพิจารณาโครงการที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ซึ่งควรพิจารณาในหลายประเด็น ทั้งในด้านความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผลประโยชน์เพิ่มเติมที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลกระทบของโครงการในด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ความน่าเชื่อถือและความสามารถของผู้ดำเนินโครงการ การถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนผลกระทบในการดำเนินโครงการ

<u>การพิจารณาทั้งสองประเด็นในข้างต้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้</u>

1) <u>ศักยภาพของโครงการ</u>

การพิจารณาโครงการ CDM ที่เสนอควรพิจารณาลักษณะโครงการที่เห็นว่าหากประเทศไทยจะดำเนินโครงการเหล่านั้นเองจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ค่อนข้างสูง และเป็นโครงการที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ (advanced technology) ดังนั้นจึงควรพิจารณาจากลำดับความสำคัญของโครงการที่อยู่ในข่ายดังต่อไปนี้

❖ โครงการที่ควรจะได้รับการจัดลำดับสูงในการทำ CDM ในปัจจุบันจะเป็นโครงการดังนี้

1.1) โครงการเพิ่มหรือปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน (energy efficiency) ในภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง และภาคการผลิตไฟฟ้า

1.2) โครงการด้านการสับเปลี่ยนเชื้อเพลิง (fuel switching) ในภาคอุตสาหกรรม ภาคขนส่ง และ ภาคการผลิตไฟฟ้า

1.3) โครงการด้านพลังงานหมุนเวียน (renewables) ในภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตไฟฟ้า

1.4) โครงการด้านการกักเก็บก๊าซชีวมวล (gas capture or removal) ในภาคการจัดการของเสีย

1.5) โครงการด้านการผลิตพลังงานจากการเผาขยะ (waste incineration or waste to energy) ในภาคการจัดการของเสีย

❖ โครงการที่ควรจะได้รับการจัดลำดับความสำคัญต่ำ ได้แก่ โครงการประเภท carbon sink เช่น โครงการที่เกี่ยวกับภาคการป่าไม้ (LULUCF/SINK) เนื่องจากโครงการประเภทเหล่านี้ ไม่จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีชั้นสูง อีกทั้งในการดำเนินการยังอาจก่อให้เกิดปัญหาด้าน sovereignty ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนในข้อตกลงที่ได้มีการเจรจาใน COP 9 ที่ผ่านมา

2) <u>เกณฑ์การพิจารณาโครงการ ควรประกอบด้วยเกณฑ์ต่างๆ ดังนี้</u>

2.1) การดำเนินการเพิ่มเติมจากการดำเนินการตามปกติ (Additionalities) ของโครงการ การพิจารณาโครงการที่เสนอ ควรพิจารณาใน 3 ประเด็นดังนี้

- Environmental additionality โครงการ CDM ต้องสามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ในระยะยาว และต้องสามารถวัดปริมาณได้ โดยทั้งนี้ต้องพิจารณาบนฐานของ baseline เป็นหลัก
- Financial additionality เงินทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ CDM จะต้องไม่ใช่เงินที่ได้จากความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (ODA) และ Bilateral funding
- Technological additionality การดำเนินกิจกรรมต่างๆของโครงการ CDM จะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

2.2) การพัฒนาอย่างยั่งยืน

การดำเนินโครงการ CDM มีวัตถุประสงค์หนึ่ง คือ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและภาคีส่วนใหญ่เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาที่ร่วมดำเนินโครงการ CDM ควรเป็นผู้กำหนดนิยามนโยบาย เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของโครงการที่อยู่ในข่าย CDM ในสาขาการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศของตน โดยคำนึงถึงผลได้ผลเสียทิศทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นสำหรับในกรณีประเทศไทย การกำหนดเงื่อนไขสำหรับโครงการที่สำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นสิ่งจำเป็นโดยจะต้องมีการกำหนดให้โครงการที่เสนอเพื่อพิจารณาว่าเป็นโครงการที่เข้าข่ายเป็นโครงการ CDM จะต้องมีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสีย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่ง ณ ขณะนี้ (พ.ศ. 2547)

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย[116] และเสนอร่างรายละเอียดไว้ดังนี้

ตารางที่ 5.1 : แสดงองค์ประกอบและตัวชี้วัดของดัชนีรวมการพัฒนาที่ยั่งยืน

มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคม	มิติสิ่งแวดล้อม
การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ	**การพัฒนาศักยภาพและการปรับตัวบนสังคมฐานความรู้**	**การสงวนรักษา**
1.ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม	1.จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	1.สัดส่วนพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ประเทศ
2.การใช้พลังงานต่อ GDP	2.ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน	2.สัดส่วนพื้นที่ป่าชายเลน
3.การใช้พลังงานหมุนเวียน	การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในการดำรงชีวิต	3.ปริมาณสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จับได้ในระยะ 3 กิโลเมตรจากฝั่ง
4.อัตรา Recycle ขยะชุมชนทั่วประเทศ	3.อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด	4.การใช้น้ำใต้ดินต่อปริมาณที่มีอยู่
การพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ	4.สุขภาพของประชากร	**การมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี**
5.อัตราการว่างงานรวม	5.ความปลอดภัยในชีวิต	5.สัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ดี
6.สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP	**การสร้างความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม**	6.คุณภาพอากาศในเมืองหลักที่เกินค่ามาตรฐาน
7.ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP	6.ดัชนีการมีส่วนร่วม	7.ของเสียอันตรายที่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้อง
การกระจายความมั่งคั่ง	7.ดัชนีวัดการคอร์รัปชั่น	
8.สัมประสิทธิ์การกระจายรายได้		
9.ผลสัมฤทธิ์การแก้ไขปัญหาความยากจน		

[116] โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3) การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ผู้เสนอโครงการจะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อันเกิดจากการดำเนินโครงการ ทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการ นอกจากนี้กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและมีความโปร่งใส

2.4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

โครงการที่เสนอต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ (public comments) ซึ่งมีการดำเนินการทั้งโดยผู้เสนอโครงการ และหน่วยงาน/องค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

2.5) การถ่ายทอดเทคโนโลยี (technology transfer)

โครงการที่เสนอ ต้องแสดงให้เห็นถึง

- ประเภท/ลักษณะของเทคโนโลยีที่จะใช้ในโครงการ
- ระดับของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ ทั้งนี้ในการพิจารณาจะให้ความสำคัญน้อยในกรณีที่เป็น technology ที่อยู่ในระดับการใช้ (user) และจะให้ความสำคัญมากในกรณีที่เป็น technology ในระดับการออกแบบ

2.6) ความสามารถของผู้เสนอโครงการ

การพิจารณาจะดูจากความสามารถของผู้เสนอโครงการทั้งในด้านการเงิน บุคลากร และประสบการณ์ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เสนอ

5.4 ขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาโครงการ CDM

เมื่อ Clean Development Mechanism Designated National Authorities หรือ CDM-DNA ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ CDM ในประเทศไทย และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาขออนุมัติโครงการ CDM ได้ถูกกำหนดขึ้นตามข้อ 5.2 เพื่อสร้างความชัดเจนและความมั่นใจให้กับผู้เสนอและผู้ดำเนินโครงการแล้ว ในหัวข้อนี้คณะผู้วิจัย ขอสรุปขั้นตอนและกระบวนการเบื้องต้นในการพิจารณาโครงการ CDM ที่สำคัญ 5 ขั้นตอน คือ

<u>ขั้นตอนที่ 1</u> การยื่นข้อเสนอโครงการเพื่อการพิจารณากลั่นกรองเบื้องต้นจากสำนักงาน CDM

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นขั้นตอนที่สำนักงาน CDM หรือ CDM–DNA ของไทยมีอำนาจเต็มในการพิจารณา ให้ความเห็น และอนุมัติให้โครงการ CDM ให้ดำเนินการได้หรือไม่ โดยผู้เสนอโครงการสามารถยื่นรายละเอียดและแผนของโครงการ CDM ยังสำนักงาน CDM ซึ่งเป็น

หน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นศูนย์รวมการตัดสินใจ เพื่อลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติโครงการ CDM หลักเกณฑ์นี้จะช่วยให้กระบวนการพิจารณามีความโปร่งใสและรวดเร็ว

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาโครงการ CDM โดยคณะกรรมการเฉพาะทางของสำนักงาน CDM

สำนักงาน CDM นี้อาจประกอบไปด้วยคณะกรรมการเฉพาะทางเช่น คณะกรรมการเฉพาะทางด้านพลังงาน คณะกรรมการเฉพาะทางด้านป่าไม้ คณะกรรมการเฉพาะทางด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการเฉพาะทางด้านกฎหมาย เป็นต้น

ในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการเฉพาะทางของสำนักงาน CDM ต้องให้ความเห็นด้วยว่า โครงการที่เสนอมาสอดคล้องกับนโยบายของประเทศไทยหรือไม่ โดยวัดจากดัชนีที่สำคัญ เช่น การพัฒนาอย่างยั่งยืน ผลประโยชน์เพิ่มเติมที่จะได้รับหรือ additionality ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทั้งนี้ สำนักงาน CDM ต้องพิจารณาข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่อาจส่งผลกระทบกับโครงการ CDM ด้วย เช่น ความน่าเชื่อถือ ความสามารถของผู้ดำเนินโครงการ เทคโนโลยีและระยะเวลาในการถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนผลกระทบในการดำเนินโครงการ และการมีส่วนร่วมของ stakeholder ซึ่งเป็นบุคคลหรือชุมชนเพื่อให้เป็นไปตามข้อบทของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กำหนดให้กลุ่มบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรม CDM ได้ให้ความเห็นด้วย ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอเพิ่มเติมว่า การรับฟังความเห็นหรือการรับฟังความเห็นของstakeholders นั้นควรได้รับการตรวจสอบโดยกลุ่มหน่วยงานอิสระหรือบุคคลที่สาม (third party) ที่ไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการนั้น ๆ เพื่อให้ความเห็นและบทวิเคราะห์ผลกระทบเกิดความเป็นกลางมากสุด สำหรับการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) ภายใต้กฎหมายไทยนั้นจะกระทำเมื่อโครงการนั้น ๆ เข้าข่ายโครงการที่กฎหมายไทยกำหนดให้ทำประชาพิจารณ์

นอกจากนั้นข้อมูลด้านการเงินของโครงการ CDM สมควรมีการเปิดเผยให้สำนักงาน CDM พิจารณาควบคู่ไปกับข้อมูลที่จำเป็นที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เช่น ควรต้องมีการชี้แจงว่า มีค่าใช้จ่ายประมาณการของโครงการทั้งหมดเท่าใด แหล่งทุนของโครงการได้รับการสนับสนุนมาจากที่ใด และเป็นที่น่าสังเกตว่าเงินทุนที่ใช้ในโครงการต้องเป็นเงินทุนที่ใช้ต้องเป็น additional financing นั่นคือมิใช่เงินที่ประเทศไทยหรือประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่ร่วมโครงการได้รับสนับสนุนอยู่แล้ว เพื่อป้องกันมิให้เงินช่วยเหลือจากประเทศนั้น ๆ ซึ่งมีอยู่แล้วในรูปแบบอื่นถูกใช้ประโยชน์ซ้ำซ้อนแต่ประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาได้รับผลประโยชน์น้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ ค่าบริหารโครงการ หรือ Administrative fee เป็นรายละเอียดทางการเงินอีกประการหนึ่งซึ่งควรได้รับการชี้แจงและจัดสรรไว้อย่างเหมาะสม เพื่อให้แต่ละโครงการมีลักษณะการบริหารที่โปร่งใสและรวดเร็ว

ขั้นตอนที่ 3 มีการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย

ขั้นตอนนี้เป็นหน้าที่ของผู้เสนอโครงการในการศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับโครงการ CDM ที่เสนอ โดยผู้เสนอโครงการต้องพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยที่มีอยู่ในขณะที่เสนอโครงการ ซึ่งแต่ละโครงการอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายไทยหลายฉบับและแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประเภทของธุรกรรมและรายละเอียดของโครงการ ในส่วนของสำนักงาน CDM เองสมควรมีหน่วยงานภายในที่มีความรู้และความชำนาญในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยเพื่อสามารถตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมาย เช่น หากการดำเนินโครงการ CDM ต้องจัดตั้งโรงงานขึ้นใหม่ ผู้เสนอโครงการจำต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของพระราชบัญญัติโรงงานและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เป็นต้น และหากมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ สำนักงาน CDM ควรเป็นผู้ให้คำแนะนำกับผู้ประกอบการได้ว่า โครงการ CDM ควรปรับรูปแบบหรือดำเนินการอย่างใดเพื่อให้ถูกต้องและสอดคล้องกับข้อบัญญัติที่ได้ออกมาเพิ่มเติมด้วย

ขั้นตอนที่ 4 การออกใบรับรองโดย CDM-DNA ของไทย

เมื่อโครงการ CDM ได้รับอนุมัติ โดย CDM-DNA แล้ว CDM-DNA จะออกใบรับรองโครงการเพื่อนำเสนอต่อ CDM Executive Board ที่จัดตั้งโดยพิธีสารเกียวโตเพื่อการรับรองต่อไป

ขั้นตอนที่ 5 การติดตามการดำเนินการ (monitor) โครงการ CDM

คณะผู้วิจัยประสงค์ให้มีการติดตามการดำเนินโครงการ CDM เพื่อประเมินผลว่า โครงการดังกล่าวประสบผลตามเป้าหมายที่ได้เสนอไว้กับสำนักงาน CDM หรือไม่ ซึ่งผลการดำเนินการรวมทั้งอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการดำเนินการต้องมีการบันทึกไว้และรายงานกับ Designated Operational Entities (DOE) ด้วย เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลรวมของการดำเนินโครงการ CDM ต่อไป และเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาโครงการ CDM ของไทยในอนาคตด้วย

5.5 องค์กรและการจัดการภายในประเทศเพื่อรองรับหลักการภายใต้ Kyoto Protocol

5.5.1 บทนำ :

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และอนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 ทำให้ประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของอนุสัญญา

ฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพันธกรณีในฐานะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือกลุ่มประเทศที่มิได้อยู่ในภาคผนวกที่ 1 ของอนุสัญญาฯ (Non-Annex I Parties) ในการจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) อันประกอบไปด้วยข้อสนเทศเกี่ยวกับบัญชีรายการแห่งชาติ (National inventories) ว่าด้วยปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มิได้ถูกควบคุมโดยพิธีสารมอนทรีออล ตลอดจนนโยบายและมาตรการต่างๆ ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) และการปรับตัว (Adaptation) ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[117]

<u>พิธีสารเกียวโต</u>

ในการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 3 ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 1-10 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ณ นครเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น ที่ประชุมสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับพิธีสารภายใต้อนุสัญญาฯ โดยกำหนดให้ใช้ชื่อว่าพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และประเทศไทยได้ลงนามเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2545 โดยพิธีสารเกียวโตมีสาระสำคัญ เป็นการกำหนดกลไกต่างๆ ที่จะช่วยให้ประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถดำเนินการให้บรรลุตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ได้ โดยที่กลไกการพัฒนาที่สะอาด(Clean Development Mechanism : CDM) เป็นกลไกเดียวภายใต้พิธีสารเกียวโตที่อนุญาตให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถดำเนินการร่วมกับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้เกิดการลงทุนของประเทศพัฒนาแล้วในประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินกิจกรรมที่มีส่วนร่วมในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนาด้วย[118]

ประเทศไทยในฐานที่เป็นประเทศภาคีนอกภาคผนวก 1 (Non Annex I) หากมีความประสงค์ที่จะร่วมดำเนินโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาดก็จะต้องให้สัตยาบันพิธีสารและจัดตั้งองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด (Designated National Authority of CDM-DNA)[119] เพื่อทำการประเมิน(Evaluate) และให้การรับรอง(Approve) โครงการด้าน CDM ในขั้นตอนการอนุมัติภายในประเทศ(National Approval) โดยการประเมินและการให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ก็เพื่อเป็นการยืนยันว่าโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ที่จะดำเนินการสามารถจะก่อให้เกิด

---

[117] รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและจัดทำรายงานแห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (การเตรียมการรองรับการอนุวัตตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต), คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, กุมภาพันธ์ 2546, หน้า 1.

[118] เรื่องเดียวกัน ,หน้า 2.

[119] โปรดดู DECISSION 17/CP.7 ข้อ 29 และ 30

การพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศผู้ดำเนินโครงการ ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และไม่เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม[120]

ฉะนั้น ในการที่ประเทศไทยมีความประสงค์จะร่วมดำเนินโครงการกลไกพัฒนาที่สะอาด การพิจารณาถึงองค์กร และกลไกการประเมินและให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดภายในประเทศ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงองค์กรและกระบวนการประเมินและให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ที่เหมาะสมนั้นจะต้องทำการพิจารณากรอบและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการประเมินและการรับรองโครงการ และพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้พิธีสารเกียวโต เพื่อให้เห็นถึงทางเลือกที่เหมาะสมกับประเทศไทยในกรณีที่ประเทศไทยมีความประสงค์จะเข้าร่วมดำเนินโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

5.5.2 กรอบและแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรและกระบวนการประเมินและการรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในประเทศไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงกระบวนการพิจารณาและองค์กรนั้น ผู้วิจัยขอย้ำว่าองค์กรและกระบวนการพิจารณาความเหมาะสมภายใต้โครงสร้างของ UNFCCC และ KYOTO PROTOCOL นั้นจะมีลักษณะทับซ้อนกันเสมอโดยที่ในปัจจุบันสนธิสัญญาได้จัดตั้งองค์กรซึ่งมีฐานะระหว่างประเทศขึ้นมาทำหน้าที่ในกระบวนการอนุมัติ (โปรดดูรายละเอียดในข้อ 2 ข้างบน) และกระบวนการรวมทั้งหลักการที่ใช้ในการอนุมัติให้ดำเนินการกลไกพัฒนาที่สะอาด ยังขาดอยู่ก็แต่กระบวนการภายในประเทศที่จะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามอนุสัญญาฯ ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่าก็เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวด้วยกิจการภายในประเทศและแต่ละประเทศก็ย่อมมีแนวนโยบายหรือจัดลำดับความสำคัญไว้ได้แตกต่างกัน[121] ดังนั้นการจัดทำองค์กรและกระบวนการที่เหมาะสมย่อมเป็นเครื่องมือประกันว่าโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาอย่างเป็นธรรม ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านที่เห็นว่าไม่จำต้องพัฒนาองค์กรหรือกระบวนการในประเทศไทยให้เข้มงวดมากนักเพราะโครงการเหล่านี้ถูกกลั่นกรองมาอย่างดีจากต่างประเทศแล้ว ตรงกันข้าม ประเทศไทยกลับยิ่งมีภาระในการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น เพราะหากปล่อยให้โครงการต่างๆผ่านไปโดยไม่ตรวจสอบหรือจัดการแบ่งผลประโยชน์ให้ถูกต้อง ก็อาจเป็นการเสียประโยชน์ที่ควรจะได้ไปโดยใช่เหตุ (Opportunity Cost)

---

[120] รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและจัดทำรายงานแห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (การเตรียมการรองรับการอนุวัตตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต), คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, หน้า 6

[121] โปรดดู UNEP, Legal Issues Guidebook to the Clean Development Mechanism, June 2004 , Baker&Mckenzie.

การพิจารณากรอบและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการประเมินและการรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เป็นการพิจารณาในแง่สภาพปัจจุบันขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด รวมทั้งปัญหาข้อขัดข้องในแง่รูปแบบและกระบวนการขององค์กรและการจัดการองค์กรดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับโครงสร้างรูปแบบองค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในการพิจารณากรอบและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้น จะต้องทำการพิจารณาถึงองค์กรภายในประเทศซึ่งมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดและกระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ในปัจจุบันว่ามีความเพียงพอ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด จากการพิจารณาพบว่า ในปัจจุบัน มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด อยู่ด้วยกัน 3 องค์กร กล่าวคือ 1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 3) คณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

1) <u>กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</u>

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ได้มอบหมายให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม (เดิม) ทำหน้าที่เป็น National Focal Point ของพิธีสารเกียวโต และทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) สำหรับดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโตด้วย โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 3/ 2536 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ได้มีมติสอดรับกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยมอบหมายให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ(เดิม) เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานภายใต้อนุสัญญาฯหรือ National Focal Point และทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) สำหรับดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโตด้วย จนเมื่อมีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการโอนบรรดากิจการและอำนาจหน้าที่ภาระกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ (เดิม) มาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[122] ดังนั้น กระทรวง

---

[122] หนังสือราชการที่ ทส 0100/1536 เรื่อง การดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโต ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 30 มิถุนายน 2546.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำหน้าที่เป็น National Focal Point ของพิธีสารเกียวโตและทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) สำหรับดำเนินงานตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดภายใต้พิธีสารเกียวโต

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว พบว่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการประสานงานเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism : CDM) เนื่องจากไม่มีกฎหมายแม่บทรองรับอำนาจดังกล่าว คงมีแต่กฎหมายลำดับรอง (มติคณะรัฐมนตรี) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่เพียงพอเนื่องจากการอนุมัติหรือไม่อนุมัติซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าในการใช้ในการใช้อำนาจรัฐจำต้องมีกฎหมายรองรับอย่างแจ้งชัด(หลัก legality) อีกทั้งกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานใหญ่ ซึ่งมีระบบการทำงานที่ซับซ้อน ไม่มีความคล่องตัว การจะกำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งโดยโครงสร้างการทำงานมีลักษณะเป็น bureaucratic work มากกว่างานเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังนั้น การกำหนดให้หน่วยงานราชการประจำทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดจึงอาจไม่มีความเหมาะสมนัก เนื่องจากงานด้าน CDM เป็นงานที่เกี่ยวพันทั้งทางด้านเทคนิค และด้านนโยบาย[123] ในขณะองค์ประกอบของคณะทำงานมีลักษณะเป็นงานเชิงราชการประจำมากกว่างานด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอาศัยความผูกพันที่มีตามพิธีสารเกียวโตเป็นหลัก

2) <u>คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ</u> จัดตั้งขึ้นตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 3/ 2536 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ตั้งคณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ (เดิม) เป็นประธาน เพื่อพิจารณาการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ และกำกับดูแลการอนุวัตตามอนุสัญญาฯ ให้เป็นไปตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ โดยกำหนดให้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทน

---

[123] โปรดดู Anne Olhoff, Anil Markandya, Kirsten Halsnaes, Tim Taylor, <u>CDM Sustainable Development Impacts</u>, UNEP, 2004, บทที่ 2, Article 12 of the Kyoto Protocol and the link to SD; บทที่ 6 Selective SD Indicators for CDM Projects.

กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ ทั้งนี้ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของคณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ไว้ดังนี้

(1) กำกับการอนุวัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารเกียวโตของประเทศไทย

(2) กำหนดนโยบาย และท่าทีในการเจรจาภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารต่างๆภายใต้อนุสัญญาฯ ตลอดจนการเจรจาในระดับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมอากาศ

(3) กำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการอนุวัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารเกียวโต

(4) กำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการเพื่อเตรียมการรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(5) แต่งตั้งคณะทำงานตามที่เห็นสมควร เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆตามแต่ที่จะได้รับมอบหมาย

จากการพิจารณาพบว่า คณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีองค์ประกอบจากผู้แทนของหน่วยงานราชการและหน่วยงานเอกชนที่หลากหลาย ซึ่งบางหน่วยงานแทบไม่มีความเกี่ยวข้องหรือความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เลย อีกทั้งการพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯดังกล่าวแล้วพบว่า ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาหลักเกณฑ์หรือพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่างานด้านนโยบายภายใต้สนธิสัญญาที่คณะกรรมการชุดนี้จะต้องปฏิบัติตาม มีลักษณะเป็นคณะกรรมการชั่วคราวที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการให้สัตยาบันและอนุวัตรการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นกิจกรรรมที่กว้างขวาง ไม่มีลักษณะเฉพาะการที่ต้องการความสามารถพิเศษเฉพาะทางเหมือนกับงานภายใต้พิธีสารเกียวโต

3) <u>คณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด</u> ได้รับการจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำการศึกษากำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงให้แต่งตั้งคณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้น ประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ

ส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ฯลฯ ทั้งนี้ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ไว้ดังนี้

(1) ศึกษาทบทวนความพร้อมและความต้องการของประเทศไทยในส่วนของกฎ ระเบียบและข้อบังคับต่างๆในการรองรับการดำเนินงานภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด

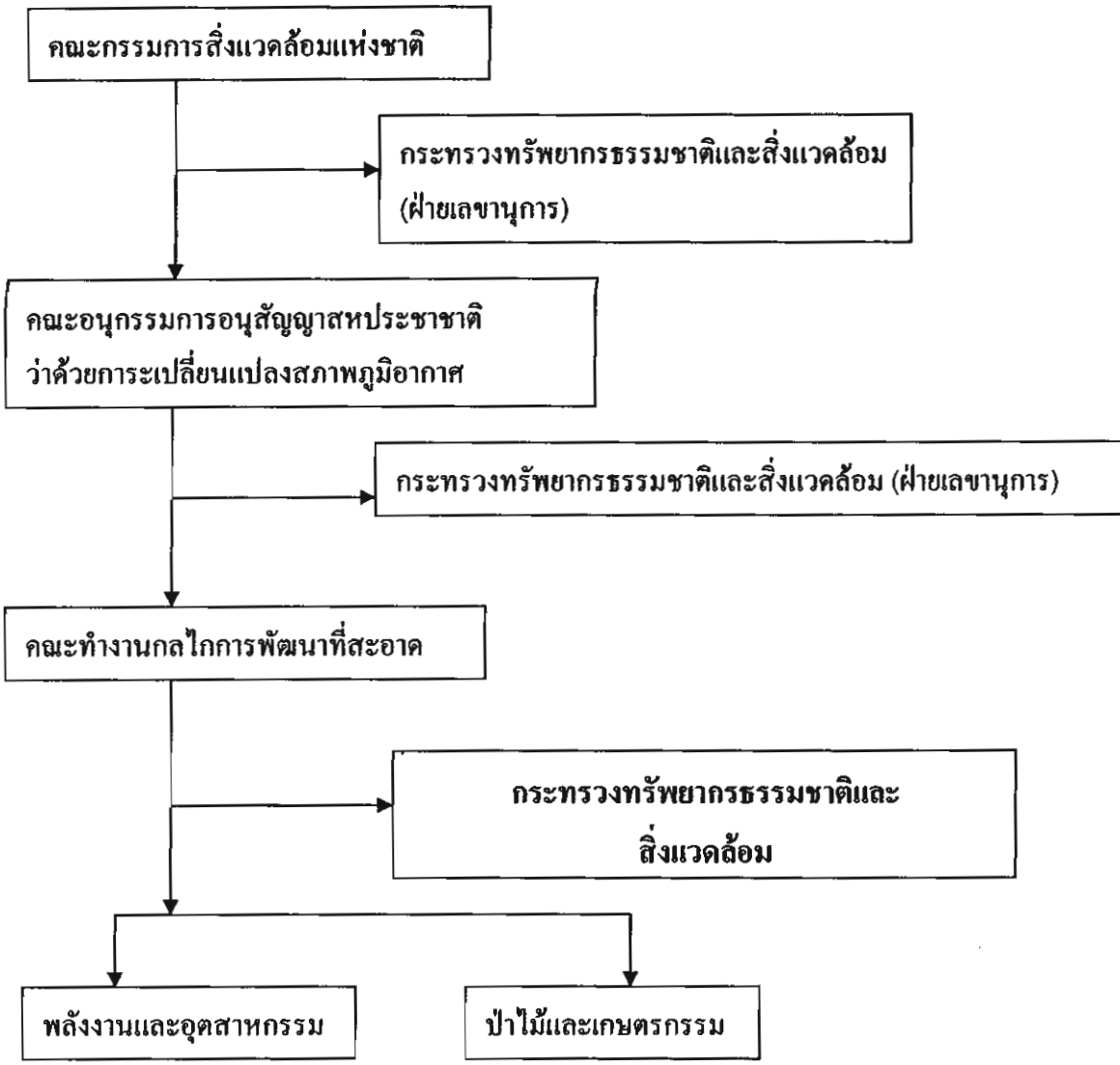
(2) กำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยในรายละเอียด ทั้งในส่วนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และองค์กรในการรองรับการดำเนินงานต่อไป

(3) พิจารณากลั่นกรองข้อเสนอโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดให้เป็นไปตามเงื่อนไขการพัฒนาที่ยั่งยืน และเงื่อนไขอื่นๆของประเทศไทย ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่างๆที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Executive Board) และหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(4) แต่งตั้งกลุ่มคณะทำงานเฉพาะกิจตามที่เห็นสมควร เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมอบหมาย

จากการพิจารณาพบว่า คณะทำงานดังกล่าวมีองค์ประกอบซ้ำซ้อนกับคณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผู้แทนจากหน่วยงานราชการบางแห่ง ไม่มีความเกี่ยวข้องหรือไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ในส่วนของการพิจารณาอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของคณะทำงาน คณะทำงานฯมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบพิจารณากลั่นกรองข้อเสนอโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดให้เป็นไปตามเงื่อนไขการพัฒนาที่ยั่งยืน และเงื่อนไขอื่นๆของและเงื่อนไขอื่นๆของประเทศไทย ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่างๆที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Executive Board) และหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกับหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดสามารถสรุปเป็นแผนผังการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาดตามลักษณะองค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้ตามภาพที่ 5.1 ดังนี้



ภาพที่ 5.1 แผนผังการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาดตามลักษณะองค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ ในส่วนของกระบวนการประเมินและการรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในปัจจุบันนั้น กำหนดไว้เพียงกว้างๆตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเกียวโต และขอให้ริเริ่มดำเนินโครงการต่างๆเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยตนเองเป็นหลัก และหากต่างประเทศประสงค์จะให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะ "คาร์บอนเครดิต" ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณีๆไป

จากการพิจารณารูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดทั้งในแง่องค์ประกอบขององค์กรและอำนาจหน้าที่(function)ขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด พบว่าองค์กรที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทย มีข้อขัดข้องในการดำเนินการอยู่ด้วยกันหลายประการ กล่าวคือ

1) <u>การพิจารณาในแง่สถานะขององค์กร</u>

การพิจารณาในแง่สถานะขององค์กร จะต้องพิจารณาถึงอำนาจในการจัดตั้งองค์กรหรืออำนาจในการกำหนดหน้าที่องค์กร จากการพิจารณาในแง่กฎหมายพบว่า สถานะของมติคณะรัฐมนตรีอาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ[124]

(1) เป็นนโยบาย โดยแสดงทิศทางของการบริหารอย่างหนึ่งอย่างใด

(2) เป็นคำสั่ง โดยจะมีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะราย ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ

(3) เป็นกฎหมาย โดยจะมีผลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม มิใช่มีผลทางกฎหมายโดยตรงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยมติคณะรัฐมนตรีที่มีสภาพเป็น "กฎหมาย" นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

(3.1) กฎหมายที่เป็นลูกบท มีกฎหมายบางฉบับกำหนดไว้โดยตรงให้คณะรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรองได้ ในกรณีนี้ มติคณะรัฐมนตรีจะมีสภาพเป็นกฎหมายลูกบทอย่างหนึ่ง

(3.2) แม้จะไม่มีบทบัญญัติใดโดยตรงในรัฐธรรมนูญเช่นนั้นก็ตาม อำนาจองค์กรบริหารโดยปกติ ก็คือ การจัดการโดยทั่วไปและการออกกฎหมายเท่าที่จำเป็นโดยไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น แต่อำนาจในการออกกฎหมายของรัฐบาลอาจจำแนกออกได้ 3 ลักษณะคือ

(ก) ออกกฎหมายอันเป็นอำนาจเฉพาะขององค์กรบริหาร ซึ่งอาจใช้บังคับได้กับบุคคลภายในองค์กรทางปกครองและบุคคลภายนอกด้วย อำนาจประเภทนี้ได้มีการรองรับไว้แล้วในมาตรา 221 "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย" ของรัฐธรรมนูญว่าให้กระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา การกระทำในรูปแบบอื่นจึงปฏิบัติไม่ได้

(ข) ออกกฎหมายในฐานะเป็นลูกบท โดยมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจ

(ค) ออกกฎหมายโดยหลักการทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีอำนาจดูแลการใช้บังคับกฎหมายและการจัดการองค์กร ให้

---

[124] ชาญชัย แสวงศักดิ์ ,คำอธิบายกฎหมายปกครอง , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2542).

เป็นไปโดยเรียบร้อย ทำนองเดียวกับอำนาจของผู้บังคับบัญชาขององค์กรต่างๆ ทั้งนี้เพื่อใช้ในการจัดการองค์กรอันอยู่ในความรับผิดชอบของตนให้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยอำนาจนี้สามารถใช้เฉพาะกับบุคคลภายในองค์กรบริหารได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ โดยไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บุคคลภายนอกไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎดังกล่าว[125]

จากการพิจารณาพบว่า องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในปัจจุบันส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีฐานทางกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจในการจัดตั้งแต่อย่างใด จึงมีลักษณะเป็น "กฎหมาย" ตาม (ค) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจขององค์กรบริหารซึ่งมุ่งต่อผลในทางกฎหมายแก่บุคคลในองค์กรทางปกครองเท่านั้น และความมีผลในเชิงกฎหมายปกครองในฐานะที่เป็นคำบังคับบัญชาที่ผูกพันหน่วยงานราชการตามเขตอำนาจ มิได้มีผลผูกพันบุคคลภายนอก จึงอาจกล่าวได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีฐานทางกฎหมายที่เพียงพอจะบังคับกับบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมที่ต้องผูกพันภายใต้พิธีสารเกียวโตซึ่งเป็นภาคเอกชนและมักเป็นบุคคลสัญชาติอื่น

2) <u>กระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด</u>

การพิจารณากระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในปัจจุบันพบว่า การกำหนดให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) คือ คณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาดภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น มีความขัดข้องอยู่หลายประการ กล่าวคือ

(ก) กระบวนการดังกล่าวมีความลักลั่น หรือมีการซ้อนทับกันของอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ แม้ว่าคณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาดซึ่งทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) จะได้ประเมินและให้การรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดแล้วก็ดี แต่เนื่องจากเป็นองค์กรภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงต้องทำการขออนุมัติจากคณะอนุกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และต้องผ่านการอนุมัติของรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ดี ทำให้กระบวนการมีความล่าช้า และมีนัยยะทางการเมืองเข้ามาสอดแทรกได้ง่าย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะขององค์ประกอบคณะกรรมการและคณะทำงานมีลักษณะเป็นงานแบบราชการประจำมากกว่างานเชิงเทคนิคหรืองานนโยบายแห่งชาติทำให้การตัดสินใจไม่อาจเป็นกลางหรือไม่มีความถนัดเฉพาะทางได้ (lack of expertise)

---

[125] เรื่องเดียวกัน.

(ข) อำนาจในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดของคณะทำงานกำกับการดำเนินงานตามกลไกพัฒนาที่สะอาด มีลักษณะไม่สมมาตรกับกิจกรรมที่ต้องกระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต กล่าวคือ คณะทำงานฯดังกล่าวเป็นเพียงหน่วยงานภายใต้คณะอนุกรรมการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ไม่มีสถานะที่จะกระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตได้โดยตรง นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีกำกับให้ต้องผ่านการพิจารณาในชั้นคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย

(ค) กระบวนการประเมินและรับรองโครงการ โดยการตัดสินใจตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นมีข้อบกพร่อง เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งไม่มีความแน่นอนและไม่มีระบบที่ชัดเจนอันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้ผู้เสนอโครงการขาดแรงจูงใจในการลงทุนในโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ในขณะที่การทำโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดเป็นโครงการที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะทางและการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งนโยบายด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน การใช้ทรัพยากร การต่อรองผลประโยชน์ และนโยบาย สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จากการพิจารณาในแง่รูปแบบและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในปัจจุบัน พบว่า องค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาดของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) เนื่องจากสถานะขององค์กรไม่มีความเหมาะสมที่จะกระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต

ในส่วนของกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จากการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดในปัจจุบันมีความลักลั่นหรือมีการซ้อนทับกันของอำนาจหน้าที่ ซึ่งอาจส่งผลให้กระบวนการล่าช้า มีลักษณะไม่สมมาตรกับกิจกรรมที่จะต้องกระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต และการตัดสินใจมีลักษณะทางการเมืองเข้ามาสอดแทรกได้ง่าย การพิจารณารูปแบบขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดจึงควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์และกระบวนการที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงสุด

5.5.3 ข้อกำหนดโครงสร้างที่จำเป็นสำหรับองค์กรและกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

จากการพิจารณาถึงปัญหาข้อขัดข้องขององค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด รวมถึงพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโต พบว่า การพิจารณาถึงรูปแบบและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดมีข้อกำหนดโครงสร้างที่จำเป็นเพื่อให้องค์กรดังกล่าวสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต โดยพิจารณาแบ่งแยกเป็นข้อกำหนดที่จำเป็นในเรื่องโครงสร้างองค์กร และกระบวนการประเมินและรับรองโครงการ ดังนี้

1) ข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับกำหนดโครงสร้างองค์กร

การกำหนดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ภายในประเทศนั้น พิธีสารเกียวโตมิได้กำหนดรายละเอียดไว้ กำหนดเพียงให้องค์กรนั้นสามารถกระทำการแทนประเทศได้ในฐานะที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาถึงปัญหาข้อขัดข้องขององค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย สามารถกำหนดข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับกำหนดโครงสร้างองค์กร ได้ดังนี้

(ก) ต้องเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการ พิจารณาในแง่กฎหมายปกครองและกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากองค์กรดังกล่าวต้องกระทำการแทนประเทศไทยตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต และการอนุมัติหรือไม่อนุมัติเป็นกิจกรรมทางปกครองที่กระทบบุคคลที่สาม ดังนั้นอำนาจดังกล่าวที่ได้มาตามกฎหมายระหว่างประเทศต้องสอดรับกับฐานทางกฎหมายภายในประเทศไทยด้วย

(ข) ต้องเป็นหน่วยงานภาครัฐ เพราะต้องใช้อำนาจรัฐในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จึงมิอาจเป็นหน่วยงานเอกชนได้ โดยทั้งนี้ภายใต้พันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตมิได้กำหนดไว้ว่า หน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ฉะนั้น หน่วยงานดังกล่าวซึ่งทำหน้าที่ DNA จะเป็นคณะกรรมการ หรือหน่วยงานนิติบุคคล หรือเป็นบุคคลก็ย่อมได้ โดยเน้นที่ DNA นั้นต้องมีความสามารถเป็นตัวแทน(represent)ประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศได้ แต่สำหรับประเทศไทย ที่ปรึกษาเชื่อว่าการเป็นองค์กรภาครัฐ ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากมีกระบวนวิธีและหลักกฎหมายหลายประการที่อาจนำมาใช้ในการประกันกระบวนการที่ชอบธรรม (Due Process) และการตัดสินใจขององค์กรรนี้ มีนัยทางด้านการจัดระบบทรัพย์ใหม่ด้วย รวมทั้งด้านการภาษีอากร[126]

---

[126] โปรดดู Myleng-Kyoonlee, **CDM Information** หน้า 23.

มิฉะนั้นแล้วก็อาจเป็นช่องทางให้เกิดการบิดเบือนในการใช้อำนาจหรือประพฤติมิชอบได้ ดังปรากฏเป็นข่าวอยู่เนืองๆ เมื่อมีการอนุมัติโครงการขนาดใหญ่

(ค) วัตถุประสงค์ขององค์กร องค์กรดังกล่าวจะต้องสามารถกระทำการแทนประเทศไทยได้ภายใต้พิธีสารเกียวโต โดยไม่จำเป็นต้องมีลักษณะสมมาตร(มีอำนาจเท่ากัน)กับกฎหมายภายในเสมอไป แต่อย่างไรก็ดีจากการวิจัยพบว่า องค์กร DNA น่าจะมีความสามารถหรือมีอำนาจให้สมมาตรกับกิจกรรมที่ต้องทำการแทนประเทศไทย

(ง) มีความรับผิดชอบ(Accountibility) ทั้งในเชิงการเมืองและกฎหมาย เพราะกิจกรรมที่ DNA ทำนั้น เป็นการทำแทนประเทศไทย

(จ) มีกระบวนการและวิธีการในการปฏิบัติการที่ชัดเจนและโปร่งใส

(ฉ) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่จะออกใบรับรองได้

2) <u>ข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับกระบวนการในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด</u>

การกำหนดกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดภายในประเทศนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อกำหนดที่จำเป็นใน 2 ส่วน กล่าวคือ

ก) ข้อกำหนดที่จำเป็นตามพิธีสารเกียวโต

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในพิธีสารเกียวโตพบว่า พิธีสารเกียวโตมิได้กำหนดรายละเอียดในส่วนนี้ไว้ กำหนดเพียงโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดจะต้องดำเนินการสามารถจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศผู้ดำเนินโครงการ ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และไม่เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม สามารถพิจารณาแยกเป็นประเด็น[127] ได้ดังนี้

1. <u>การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development)</u> นับเป็นองค์ประกอบหลักของโครงการที่จะได้รับการประเมินและรับรองเป็นโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด[128] ทั้งนี้ เนื่องจากพิธีสารเกียวโตนั้นได้ระบุชัดเจนให้โครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เป็นโครงการในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนาด้วย การพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จึงต้องพิจารณาถึงการกำหนดลักษณะของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยพิจารณาประกอบกับการพิจารณา social benefit analysis

---

[127] โปรดดูรายละเอียดในข้อ 2

[128] โปรดดู Anne Olhoff, Anil Markcendya, Kirsten Halsnaes, Tim Taylor, <u>CDM Sustainable Development Impacts</u>, UNEP, 2004.

2. Additionalities นับเป็นปัจจัยที่กำหนดไว้ในการประชุมเกี่ยวกับพิธีสารเกียวโต โดยการพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จะต้องพิจารณา Additionalities ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม(Environment) ในลักษณะที่แสดงให้เห็นการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas) ในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยในการกำหนดราคาของคาร์บอน และประเด็นที่เกี่ยวกับเทคโนโลยี (Technology) ที่จะถ่ายทอดจากประเทศพัฒนาแล้วมาสู่ประเทศกำลังพัฒนา

3. การเข้ามีส่วนร่วมของมหาชน (Public Participation) ในพิธีสารเกียวโตได้กำหนดให้โครงการที่จะได้รับการประเมินและรับรองโครงการจะต้องให้มหาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยกำหนดให้มี public comment จาก interest parties โดยการทำ public comment นั้นจะต้องกระทำโดย Third Parties ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการ เนื่องจากการทำ public comments โดยหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนผู้เสนอโครงการ อาจไม่สะท้อนถึง public comments อย่างแท้จริง (ไม่ verify) ในส่วนค่าใช้จ่ายในการทำ public comments สมควรรวมอยู่ในค่าธรรมเนียม (fee) ซึ่งผู้เสนอโครงการต้องจ่าย

4. ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment:EIA) พิธีสารเกียวโตกำหนดให้โครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด นั้นจะต้องมีการทำ EIA ฉะนั้นการกำหนดข้อพิจารณาในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จึงต้องพิจารณาถึงการทำ EIA ด้วย อย่างไรก็ดี บางโครงการนั้นจะต้องมีการจัดทำ EIA ตามผลบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว การดำเนินการจัดทำ EIA ตามกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นสามารถพิจารณาว่าได้มีการกระทำ EIA แล้วได้

5. ผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ ถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญในการกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการ (priority) การประเมินและรับโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับจากการลงทุนต่างประเทศพัฒนาแล้ว โดยพิจารณาถึงประเด็นดังนี้

- Technology Transfer ในส่วนที่เกี่ยวกับ การเปิดเผยข้อมูล (discloser) และระบบสิทธิบัตรข้างเดียง เนื่องจากเป็นที่ทราบดีว่าในปัจจุบันนั้น เทคโนโลยีอยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งเน้นระบบป้องกันการล่วงละเมิดสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญานั้นๆ การถ่ายทอดเทคโนโลยีจึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ดี การถ่ายทอดเทคโนโลยีอาจเกิดขึ้นได้โดยผ่านการเปิดเผยข้อมูลและระบบสิทธิบัตรข้างเดียง
- สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศ

ข) ข้อกำหนดที่จำเป็นเมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้น นอกจากจะพิจารณาถึงพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโตแล้ว จำเป็นที่จะต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยกับการใช้อำนาจทางปกครองประกอบด้วย เนื่องจากการใช้อำนาจทางปกครองนี้เป็นเรื่องที่กฎหมายได้สร้างมาตรฐานและองค์กรระงับข้อพิพาทไว้แล้วดังจะกล่าวต่อไปนี้

<u>กฎหมายปกครอง</u>

การพิจารณากระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of the Legality of Administrative Action) อันเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศเสรีประชาธิปไตย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆที่อาจมีผลกระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น[129] กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการซึ่งฝ่ายปกครองมีอยู่ตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งนั้น นอกจากพระราชบัญญัติฉบับที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการแล้ว ยังได้แก่ พระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ รัฐธรรมนูญ กฎหมายประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป โดยหลักแล้วข้อจำกัดอาจกระทำการของฝ่ายปกครองมีหลักรัฐธรรมนูญที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

(1) หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ซึ่งบังคับให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่เอกชนน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตการใดๆซึ่งหากได้ลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใดๆซึ่งหากได้ลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่เอกชนและ/หรือแก่สังคมโดยส่วนรวม

(2) หลักความเสมอภาค [130] เป็นหลักที่กำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่างๆของรัฐจะต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน

---

[129] หลักการดังกล่าว มีนัยยะปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา 29 , มาตรา 36 ,มาตรา 37, มาตรา 39

[130] มาตรา 30 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด นั้นถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะอยู่ภายใต้หลักการทั่วไปของกฎหมายปกครองยังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ซึ่งควบคุมการกระทำทางปกครองตามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อความเป็นธรรมแก่เอกชนและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจัดทำกระบวนการของกิจกรรมทางปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรมต่อประโยชน์เอกชนและประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการดำเนินไปสู่เป้าหมายนั้นจำต้องมีวิธีการบังคับฝ่ายปกครองไว้หลายประการเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนที่อาจป้องกันความผิดพลาดได้ อันเป็นวิธีการควบคุมคุณภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามที่ต้องการ นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความไว้วางใจในการปกครองและสามารถทราบความเป็นจริงเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนได้ตามควรแก่กรณี[131] กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายฉบับนี้เป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออก"คำสั่งทางปกครอง"[132] ว่า จะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ ขณะเดียวกับก็วางหลักเกณฑ์ต่างๆเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะราย ไม่ใช่อำนาจอย่างไร้

---

[131] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของไทย" วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 11 พ.ศ. 2535 ,หน้า 1-2.

[132] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

"(1) การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง"

เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ[133] โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ได้ดังนี้

(1) หลักการไม่ยึดแบบพิธี การพิจารณาทางปกครองให้ยึดหลักความเรียบง่ายและความสะดวกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มากกว่า การมีแบบพิธีนั้นถือเป็นข้อยกเว้นต่อเมื่อมีกฎหมายบังคับให้ต้องทำเท่านั้น การไม่ได้ปฏิบัติตามแบบพิธีบางอย่าง หากไม่เป็นกรณีสำคัญเพื่อประกันสิทธิของเอกชนก็ไม่ถือว่าการทำคำสั่งทางปกครองนั้นบกพร่อง[134]

(2) หลักความรวดเร็วและการอำนวยความสะดวกแก่เอกชน โดยกำหนดว่า[135] เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัด และความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี

(3) หลักการใช้ภาษาไทย การพิจารณาทางปกครองต้องใช้ภาษาไทยเป็นหลักเพราะเป็นภาษาราชการ เอกสารใดที่เป็นภาษาต่างประเทศต้องทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีคำรับรองความถูกต้อง

(4) หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ ก่อนจะออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติเสียก่อน ว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่นั้นเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการหรือระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ว่าในชั้นเจ้าหน้าที่ ซึ่งการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่จำต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีกล่าวอ้างและนำมาแสดงโดยเจ้าหน้าที่สามารถสั่งให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นสมควร[136] กล่าวคือ การรู้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเท่านั้นที่เป็นพื้นฐานให้การทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และในชั้นที่สุดเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่ใช้ทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการทุกอย่างตามที่เห็นว่าเหมาะสมที่ตนจะได้ความจริงที่ถูกต้องครบถ้วน โดยจะจำกัดตนเองอยู่กับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีให้ไม่ได้ แต่ต้องวิเคราะห์

---

[133] กมลชัย รัตนสกาววงศ์, **สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535,** พ.ศ. 2539, หน้า 7-8.

[134] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้ว (5).

[135] มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535.

[136] ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539,** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน) พ.ศ. 2540

ด้วยว่าควรหาข้อเท็จจริงจากที่ใดบ้างหรือจะรับฟังความเห็นจากผู้ใด หรือจากผู้เชี่ยวชาญหรือควรตรวจสอบเอกสารหลักฐานใดอย่างไร

(5) หลักสิทธิของคู่กรณี ในความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง เอกชนควรมีสิทธิบางประการเป็นพื้นฐานเพื่อบังคับให้ต้องเจ้าที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิของคู่กรณีไว้หลายประการ กล่าวคือ

- สิทธิได้รับแจ้งผลกระทบสิทธิ[137] กล่าวคือ ข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบนั้น จะต้องเดียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสม
- สิทธิขอตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่[138] กฎหมายฉบับนี้ยอมให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งหรือป้องกันสิทธิของตน
- สิทธิได้ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง[139] การณ์เหตุผลของคำสั่งทางปกครองทำให้๕กรณีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง[140] การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเพื่อหาความยุติธรรมย่อมเป็นสิทธิตามหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

พระราชกฤษฎีการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในการพิจารณาถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจะต้องทำการพิจารณาถึงหลักการทั่วไปของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวคือ

1. หลักการทั่วไปของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

โดยหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น เป็นการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบการและประชาชนต่อสังคม โดยมีลักษณะการแบ่งแยก*ผลประโยชน์ และความรับผิดชอบต่อสังคมดังนี้*

---

[137] มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535.

[138] มาตรา 31-32 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535.

[139] มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535.

[140] มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535.

(ก) ในแง่ของประชาชน เมื่อมีระบบการกำกับดูแลบ้านเมืองที่ดีแล้ว ย่อมจะได้รับผลประโยชน์จากระบบกำกับดูแลที่สำคัญๆ ดังนี้

- สวัสดิการเพิ่มโดยรวม
- มีโอกาสในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและกิจการมากขึ้น
- มีทางเลือกที่ยินยอมและเต็มใจมากขึ้น

(ข) ในแง่ของผู้ประกอบการ เมื่อมีระบบการกำกับดูแลบ้านเมืองที่ดี จะได้รับผลประโยชน์คือการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบธรรม และมีความรับผิดชอบต่อสังคมในแง่ความรับผิดชอบต่อชุมชน และอาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ รวมทั้งสามารถวางใจในการใช้ความสามารถของตนเข้าแข่งขันโดยไม่ต้องพึ่งพิงเครื่องมืออื่นนอกระบบเพื่อสร้างศักยภาพให้เหนือคู่แข่ง

(ค) ในแง่ผลประโยชน์ของชุมชน เมื่อมีระบบการกำกับดูแลบ้านเมืองที่ดี ชุมชนย่อมจะได้รับผลประโยชน์ดังนี้เป็นอย่างต่ำ

- ชุมชนจะมีโครงสร้างที่มีความสัมพันธ์กับชุมชนอื่นมากขึ้น
- มีการลงทุนทางสังคมเพื่อให้สังคมดีขึ้น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่น
- สวัสดิการเพิ่ม และมีเครื่องมือสาธารณะที่จะใช้ในการสร้างเสริมมูลค่าของสวัสดิการสังคม
- ชุมชนสามารถเข้าปกป้องและดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อรักษาประโยชน์ระยะยาวของชุมชนได้ (เช่น กิจกรรมรักษาสภาพแวดล้อม ที่ทำกิน ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น)
- เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมให้กับชุมชน (Social Capital) และเพิ่มโอกาสทางสังคม (Social Opportunity) มากขึ้นด้วย

(ง) ในแง่ผลประโยชน์ส่วนรวม เมื่อมีระบบการกำกับดูแลบ้านเมืองที่ดี ส่วนรวมจะได้รับผลประโยชน์ดังนี้

- มีการกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึง
- มีการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในการได้รับประโยชน์ของประชาชนในชุมชน
- กระบวนการบริหารชุมชนมีความโปร่งใส และการแข่งขันที่เป็นธรรม
- ยอมรับสิทธิส่วนน้อยให้มีความสำคัญเท่าเทียมกับประโยชน์ส่วนรวม

2. <u>หลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี</u>

นอกจากกระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดจะต้องพิจารณากฎหมายปกครองทั่วไป พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และหลักการทั่วไปของ

การกำกับดูแลบ้านเมืองที่ดีแล้ว การบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการยังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งกำหนดวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นกิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งบัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆไว้ว่า การปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ในเรื่องใดสมควรที่ส่วนราชการใดจะปฏิบัติเมื่อใด และจะต้องมีเงื่อนไขอย่างใด ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของ ก.พ.ร. โดยกำหนดให้บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ได้ดังนี้

1) <u>การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน</u>[141]

การบริหารราชารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เป็นแนวทางการบริหารราชการเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ ในส่วนที่อาจนำมาปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด คือ การกำหนดให้

- ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ
- การปฏิบัติราชการต้องเป็นไปเพื่อโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุกแก่ประชาชน
- ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบ และต้องรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจจากสังคม

---

[141] มาตรา 7-8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2) <u>การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ</u>[142]

(1) คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี โดยให้แผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการ ที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น

(2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีขึ้นใหม่หรือกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนราชการผู้รับผิดชอบและระยะเวลาที่ต้องดำเนินการ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับแผนดังกล่าว ให้มีผลผูกพันส่วราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เสนอรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

3) <u>การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ</u>[143]

การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด 2 ประการ คือ

(1) กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน โดยในกรณีที่วัตถุประสงค์การใช้เป็นเหตุให้ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถกระทำโดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป

(2) ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใดๆ ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่รับผิดชอบในปัญหานั้นๆ จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว

---

[142] มาตรา 9-19 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

[143] มาตรา 20-26 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

4) <u>การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน</u>[144]

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง อนุญาต อนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดย ก.พ.ร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายการตัดสินใจ ความรับผิดชอบระหว่างผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ และการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการถือปฏิบัติได้

5) <u>ปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ</u>[145]

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน โดยให้ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวการณ์

6) <u>การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน</u>[146]

การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป โดยการปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงให้เป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น

7) <u>การประเมินผลการปฏิบัติราชการ</u>[147]

การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ให้ส่วนราชการมีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ ก.พ.ร.กำหนด โดยให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษและเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วน

---

[144] มาตรา 27-32 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

[145] มาตรา 33-36 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

[146] มาตรา 37-44 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

[147] มาตรา 45-49 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ราชการที่ดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชน โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ หรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด

ในประเด็นเกี่ยวกับการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้กับองค์กรและกระบวนการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนั้น ที่ปรึกษามีความเห็นว่า การนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้กับรูปแบบองค์กรประเมินและรับรองโครงการตามที่ที่ปรึกษาเสนอในส่วนต่อไปนั้น สามารถแบ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การตัดสินใจของรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการประเมินและรับรองโครงการ เป็นการตัดสินใจในเชิงการเมือง อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายปกครองทั่วไปของการใช้อำนาจในการบริหารบ้านเมืองอยู่แล้ว จึงไม่นำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้บังคับ

(2) คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญในการกลั่นกรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ทำหน้าที่คล้ายองค์กรกำกับดูแลการตัดสินใจของรัฐมนตรี จึงสมควรนำมาตรฐานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว

(3) องค์กรที่ทำหน้าที่ทางด้านเลขานุการ (Secreterial) ตามความเห็นที่ที่ปรึกษาเสนอ คือ สำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ที่เป็นเลขานุการให้กับการทำงานของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญและรัฐมนตรี ดูแลเกี่ยวกับเอกสารในลักษณะการทำงานแบบข้าราชการประจำ สมควรนำมาตรฐานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว

5.5.4 แนวทางขององค์กรและการจัดการภายในประเทศเพื่อรองรับหลักการภายใต้พันธกรณีภายใต้พิธีสารเกียวโต

5.5.4.1) ทางเลือกขององค์กรพิจารณาโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด

แนวทางในการกำหนดรูปแบบองค์กรซึ่งทำหน้าที่ทำหน้าที่เป็น Designated National Authority for Clean Development Mechanism (DNACDM) เนื่องจากพิธีสารเกียวโตมิได้กำหนดว่าองค์กรดังกล่าวจะต้องมีรูปแบบใด และไม่มีการกำหนดคุณสมบัติขององค์กรดังกล่าว อย่างไรก็ดีจากถ้อยคำของอนุสัญญาและพิธีสารทำให้เห็นว่า DNA ต้องเป็นหน่วยงาน National authority หน่วยงาน

DNA จึงไม่น่าจะรวมถึงหน่วยงานของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลต่างประเทศหรือบริษัทของต่างประเทศ และควรเป็นหน่วยงานภาครัฐ โดยกำหนดให้มีหน่วยงาน DNA เพียงหน่วยงานเดียว

รูปแบบขององค์กร DNA จึงมีข้อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ 3 แนวทางที่เหมาะสม กล่าวคือ

(1) <u>จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน</u>

แนวความคิดขององค์การมหาชนนั้นเกิดจากการที่สังคมพัฒนาไป ภารกิจที่รัฐจะต้องรับผิดชอบจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนก็ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เดียงภารกิจพื้นฐานอันเป็นภารกิจดั้งเดิมของรัฐหรือภารกิจลำดับรองที่ค่อยๆพัฒนาซับซ้อนขึ้นเป็นลำดับในระยะเวลาต่อมาเท่านั้น หากแต่ภารกิจใหม่ได้พัฒนาแตกแขนงออกไปสู่งานด้านการศึกษาวิจัยและค้นคว้าทางวิชาการในระดับสูง กิจกรรมบริหารสาธารณะใหม่ๆต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระ ซึ่งรูปแบบของส่วนราชการมีการตัดสินใจเป็นลำดับขั้นไม่อาจตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้

องค์กรมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดังนี้

(1) สถานะทางกฎหมายและการจัดตั้งองค์การมหาชน

(ก) <u>สถานะทางกฎหมาย</u>[148] พระราชบัญญัติองค์การมหาชนได้กำหนดสถานทางกฎหมายขององค์การมหาชนในโครงสร้างองค์กรภาครัฐ ในฐานที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งรัฐบาลจัดตั้งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยมีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(ข) <u>บริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน</u> ต้องมีลักษณะดังนี้

- ภารกิจไม่ควรซ้ำซ้อนกับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้โดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ได้กำหนดภารกิจขององค์การมหาชนไว้ กล่าวคือ ให้ดำเนินกิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก[149]

---

[148] มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[149] มาตรา 5 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

■ ภารกิจอาจมีลักษณะถาวรหรือชั่วคราว ภารกิจที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนอาจเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่มีที่สิ้นสุด เป็นการถาวร หรืออาจเป็นภารกิจที่มีลักาณะชั่วคราวโดยมีระยะเวลาหรือเงื่อนไขในการดำเนินการที่แน่นอน

(ค) ขั้นตอนและการดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชน

■ ผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน ในทางนิตินัย ผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้จึงอาจเป็นรัฐมนตรีหรือหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องก็ได้ หรือคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดเป็นผู้รับผิดชอบในการริเริ่มหรือในการพิจารณากลั่นกรองข้อเสนอของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนก็ได้

■ หลักเกณฑ์ในการพิจารณา หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนมีดังนี้

(1) เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

(2) ประเภทบริการสาธารณะกำหนดไว้ 11 ประเภท ตามมาตรา 5

(3) เป็นการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นดำเนินกิจการอันเป็นบริการสาธารณะลักษณะใหม่ที่ยังไม่มีหน่วยงานของรัฐใด เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว

■ ต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน

(2) การบริหารและดำเนินงานขององค์การมหาชน

■ โครงสร้างการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารงานทั่วไปขององค์การมหาชน และผู้อำนวยการซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนและเป็นผู้บังคับบัญชาขององค์การมหาชน

■ ระบบงบประมาณและการบริหารการเงิน ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนมาจากเงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรเป็นรายปี และค่าธรรมเนียมหรือรายได้ที่ได้จากการดำเนินการ ซึ่งรายได้องค์องค์การมหาชนไม่ต้องส่งคืนคลังเป็นรายปีเข่นงบประมาณของส่วนราชการ

■ ระบบการบริหารงานบุคคล บุคลากรขององค์การมหาชนแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ โดยได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการและผลประโยชน์อื่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ

มหาชนแต่ละองค์กรจะต้องกำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคล สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นของบุคลากรขององค์กรมหาชนไว้ด้วย[150]

(3) การกำกับดูแล การตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงาน องค์การมหาชนอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของรัฐมนตรีในลักษระเดียวกันกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการทำบัญชี งบดุล งบการเงิน การตรวจสอบภายใน โดยให้อยู่ภายใต้ระบบประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

จากการพิจารณารูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินการขององค์การมหาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางด้านกลไกพัฒนาที่สะอาด สามารถสรุปข้อดีข้อด้อยได้ ดังนี้

ข้อดี

- องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยการมีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้องค์กรเป็น "ศูนย์แห่งผลประโยชน์ที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย" ดังนั้น องค์กรมหาชนอิสระย่อมสามารถมีองค์กรบริหารงานของตน มีนิติกรรมทั้งทั่วไปและเฉพาะเรื่องเฉพาะราว มีทรัพย์สินและงบประมานเป็นของตนเอง รวมทั้งมีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาลได้ โดยการมีสถานเป็นนิติบุคคลดังกล่าวมิได้ทำให้องค์การมหาชนแยกตัวอย่างไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางปฏิบัติ ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดยังมีความจำเป็นต้องมีอยู่ แต่เปลี่ยนจากความสัมพันธ์ในลักษณะ "อำนาจบังคับบัญชา" มาเป็น "อำนาจควบคุมกำกับ เท่านั้น[151]
- องค์กรดังกล่าวมีโครงสร้างการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระ องค์การมหาชนมีรูปแบบการบริหารที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว โดยกำหนดคณะกรรมการขึ้นเพื่อให้เป็นผู้บริหาร มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆมาใช้บังคับในหน่วยงาน โดยเปลี่ยนสถานะจากการอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ มาเป็นการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพราะหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ รัฐจึงต้องกำกับดูแล เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปตามเป้าหมาย โดยการอยู่ภายใต้กำกับของรัฐไม่ทำให้หน่วยงานดังกล่าวขาดอิสระ เพราะหน่วยงานที่ควบคุมจะทำหน้าที่เดียงกำกับดูแลในเชิงนโยบายเท่านั้น
- องค์กรดังกล่าวจะมีการกำกับดูแลจากภาครัฐ โดยเป็นการกำกับดูและในแง่ตัวบุคคล และการกำกับในแง่ของการกระทำ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติให้ตั้งองค์กร คัดเลือกตัวบุคคล เห็นชอบในการตั้งกรรมการ และกำหนดระบบตรวจสอบภายใน

---

[150] มาตรา 7(8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[151] โปรดดูรายละเอียดใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ , **"ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง"**, รวบบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, พี.เค. พริ้นติ้งเฮาส์, 2531, หน้า 209-219.

ข้อด้อย

- องค์กรลักษณะดังกล่าวมีรูปแบบการจัดตั้งที่ยุ่งยากและใช้งบประมาณสูง กล่าวคือ ขั้นตอนในการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนนั้นจะต้องดำเนินการศึกษาพิจารณากรอบของกฎหมายในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนเมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายโดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทะภาพสูงสุด โดยกำหนดประเภทของบริหารสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนไว้ 11 ประเภท โดยกระบวนการจัดตั้งองค์การดังกล่าวจะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จากการพิจารณากระบวนการจัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าว พบว่า การจัดตั้งนั้นมีกระบวนการที่ยุ่งยาก ต้องใช้ระยะเวลา และงบประมาณในการจัดตั้งองค์การสูง
- การบริหารงานขององค์การมหาชนบริหารงานโดยผู้อำนวยการภายใต้คณะกรรมการ เป็นรูปแบบการบริหารงานซึ่งมีความยุ่งยาก ซับซ้อนและอาจไม่เหมาะสมกับกิจกรรมในการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน
- ระบบการบริหารงานบุคคล องค์การมหาชนแบ่งบุคคลากรเป็น เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง โดยการบริหารงานบุคคลมีลักษณะคล้ายรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในลักษณะบังคับบัญชาและเกิดปัญหาขาดความคล่องตัว
- องค์การมหาชนไม่สามารถกระทำการเป็นตัวแทนของประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตได้ เนื่องจากพิธีสารเกียวโตนั้นกำหนดคุณสมบัติขององค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประเมินและรับรองโครงการต้องสามารถกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ แต่องค์การมหาชนไม่มีสถานะที่จะกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ การกำหนดให้หน่วยงานประเมินและรับรองโครงการเป็นองค์การมหาชนจึงมีปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าว

สรุป

การกำหนดรูปแบบให้องค์กรประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดเป็นองค์การมหาชนนั้นมีข้อดี กล่าวคือ ทำให้การปฏิบัติงานด้านกลไกพัฒนาที่สะอาด ทั้งในกิจกรรมและความรับผิดชอบขององค์กรมีความชัดเจนทั้งทางด้านเทคนิคและบุคลากร อย่างไรก็ดี การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นใช้งบประมาณสูง ใช้ทรัพยากรอื่นๆรองรับมาก และต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งซึ่งใช้ระยะเวลานานและมีระเบียบวิธีที่ยุ่งยากพอสมควร อีกทั้งองค์การมหาชนนั้นในลักษณะการ

ดำเนินงานที่ล่าช้า มีการดำเนินการหลายขั้นตอน ทั้งนี้โดยการกระทำการใดๆต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการขององค์การมหาชนก่อน อีกทั้งองค์การมหาชนไม่สามารถเป็นตัวแทนของประเทศไทยได้ในเชิงระหว่างประเทศ และเมื่อพิจารณาถึงปริมาณงานด้าน CDM ก็ยังไม่สามารถคาดคะเนได้ การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจึงไม่น่าจะมีความเหมาะสมกับกิจกรรมการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดนัก

(2) จัดตั้งเป็นคณะกรรมการอิสระ

ในปัจจุบัน มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการหรือพิจารณาในเรื่องต่างๆ อย่างมากมาย คณะกรรมการเหล่านี้อาจจัดตั้งโดยอำนาจของกฎหมายหรือจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี การจัดตั้งองค์กรประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดเป็นรูปแบบของคณะกรรมการจึงเป็นทางเลือกหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อดีข้อด้อยของการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวในลักษณะของคณะกรรมการ พบว่า

ข้อดี

- การจัดตั้งหน่วยงานประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบของคณะกรรมการนั้น จัดตั้งได้ง่าย ไม่มีกระบวนการจัดตั้งที่ซับซ้อนเหมือนองค์การมหาชน อีกทั้งใช้งบประมาณในการจัดตั้งและดำเนินงานน้อยกว่าองค์การมหาชน เนื่องจากคณะกรรมการนั้นอาจจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งรัฐมนตรีที่มีอำนาจตามกฎหมาย และคณะกรรมการนั้นไม่มีบุคคลากรอื่นประจำในการดำเนินงานเช่นเดียวกับองค์การมหาชน
- รูปแบบการบริหารงาน รูปแบบการบริหารงานในลักษณะของคณะกรรมการนั้นมีความคล่องตัวมากกว่าการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการขององค์การมหาชน เนื่องจากการกระทำการขององค์การมหาชนต้องผ่านการตัดสินใจจากคณะกรรมการองค์การมหาชนก่อน และมีการสั่งงานในลักษณะการใช้อำนาจบังคับบัญชา ทำให้การทำงานมีความล่าช้าและอาจขาดความคล่องตัว

ข้อด้อย

- การจัดตั้งเป็นคณะกรรมการโดยกำหนดให้เป็นคณะกรรมการภายใต้คณะอนุกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดการทำงานที่มีการลักลั่น และมีการซ้อนทับกับซึ่งอำนาจเนื่องจากเป็นการบริหารงานที่มีลำดับชั้น การพิจารณาในเรื่องเดียวกัน หรือประเด็นเดียวกันอาจมีการพิจารณาหลายครั้ง ทำให้การพิจารณาล่าช้า และเกิดการซ้อนทับกันซึ่งอำนาจหน้า
- การจัดตั้งคณะกรรมการ โดยมติคณะรัฐมนตรีอาจไม่มีฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมรองรับสถานะของคณะกรรมการดังกล่าว แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอาจพิจารณาได้ว่ามีลักษณะ

เป็นกฎหมาย แต่มติคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนั้น เป็นเพียงการใช้อำนาจบริหารเพื่อจัดการองค์กร โดยมิได้มีกฎหมายโดยเฉพาะให้อำนาจ จึงไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สาม

- คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถกระทำการเป็นตัวแทนประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต เนื่องจากพิธีสารเกียวโตนั้นกำหนดคุณสมบัติขององค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประเมินและรับรองโครงการต้องสามารถกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ แต่คณะกรรมการไม่มีสถานะที่จะกระทำการเป็นตัวแทนประเทศในเชิงระหว่างประเทศได้ การกำหนดให้หน่วยงานประเมินและรับรองโครงการในรูปแบบของคณะกรรมการจึงมีปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าว
- การเป็นคณะกรรมการย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการปฏิบัติการ (operation) ได้ และไม่สามารถทำงานด้านการบังคับใช้กฎหมายหรือตรวจตราได้อย่างเต็มที่ ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะต้องพึ่งพิงหน่วยงานอื่นของรัฐอยู่ดี ทั้งนี้เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยในหน่วยงานราชการอยู่แล้ว

สรุป

การจัดตั้งเป็นรูปแบบคณะกรรมการนั้น มีข้อดี กล่าวคือ ใช้งบประมาณน้อยกว่าการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน อย่างไรก็ดี การจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จะต้องอยู่ภายใต้คณะอนุกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และคณะทำงานเกี่ยวกับกลไกพัฒนาที่สะอาด ทำให้เกิดการทำงานซึ่งมีการทับซ้อนกัน และไม่มีฐานทางกฎหมายในการที่คณะกรรมการจะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองกับบุคคลที่สาม เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีการจัดตั้งโดยมีฐานทางกฎหมายรองรับ และที่สำคัญคือจะไม่มีองคาพยพ (organ)ที่จะดำเนินงานเชิงปฏิบัติการ (operation) หรือการบังคับใช้กฎหมาย (Compliance) ได้

(3) กำหนดตัวบุคคลซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมกระทำการเป็นองค์การที่ทำการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาดทำหน้าที่ในการตัดสินใจ โดยผ่านการกลั่นกรองของคณะทำงานที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาหลักเกณฑ์ของโครงการเป็นพิเศษ กล่าวคือ องค์กรประเมินและรับรองโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดนั้นอาจแบ่งแยกงานเป็น 3 ส่วน คือ

(ก) ส่วนงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการตามข้อกำหนดโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด งานในส่วนนี้อาจมีการตั้งคณะทำงานเป็นพิเศษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่ทำการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการโดยเฉพาะ โดยคณะทำงานดังกล่าว จะทำหน้าที่กลั่นกรองข้อกำหนด

โครงการให้ความสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต และสอดรับกับนโยบายและผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากโครงการดังกล่าว โดยส่วนงานดังกล่าวจะต้องมีลักษณะดังนี้

1) มีความเป็นอิสระ (Independent)

2) สามารถตรวจสอบได้ ตามหลักธรรมาธิบาล

3) ทำหน้าที่กลั่นกรองในทางเทคนิคถึงความสอดคล้องกับพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต และสอดรับกับนโยบายและผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากโครงการดังกล่าว เท่านั้น

(ข) <u>ส่วนงานที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจอนุมัติโครงการ</u>ที่ผ่านการกลั่นกรองจากคณะทำงานเชิงเทคนิคแล้ว คือ กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกระทำการเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการอนุมัติโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมีฐานะเป็นผู้รักษาการณ์ตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ และรัฐมนตรีนั้นถือว่ามีอำนาจในฐานะที่เป็น executive branch ในการที่จะสั่งการและดำเนินการในฐานะตัวแทนของประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต

(ค) <u>ส่วนงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ</u> จัดการเกี่ยวกับงานทางด้านเอกสารให้กับคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญในการกลั่นกรองโครงการและรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลักษณะของข้าราชการประจำ ที่ปรึกษาเสนอให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ เป็นสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นส่วนงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมการประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด ซึ่งมีข้าราชการประจำที่สามารถช่วยงานเกี่ยวกับเอกสารและการประสานงานในกิจกรรมส่วนนี้ได้

จากการพิจารณาทางเลือกดังกล่าว สามารถสรุปข้อดีข้อด้อยได้ดังนี้

<u>ข้อดี</u>

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจกระทำการโดยมีฐานของกฎหมายรองรับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งรัฐมนตรีว่าการฯยังมีสถานะที่จะสามารถดำเนินการเป็นตัวแทนประเทศไทยในเชิงระหว่างประเทศตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโตได้
- กระบวนการพิจารณาประเมินและรับรองโครงการตามกลไกพัฒนาที่สะอาด จะดำเนินการโดยผ่านการกรั่นกรองจากคณะทำงานฝ่ายเทคนิคซึ่งมีความชำนาญ หรือมีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะเกี่ยวกับรายละเอียดการประเมินในโครงการแต่ละประเภท ทั้งนี้ โดยการจัดตั้งและการดำเนินการของ