

ปัญหาการกำกับดูแลการอนุรักษ์พลังงานของอาคารในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

ศิวกร รักคำ²

พลังงานเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของ ประชาชนและเป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมทั้งยังเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตในทุกวันนี้โลกได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้เกิดเทคโนโลยีใหม่ๆ ขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับชีวิตประจำวันได้มากมายเมื่อเวลาผ่านไปเทคโนโลยีได้รับการพัฒนาและเจริญก้าวหน้าขึ้นประกอบกับจำนวนประชากรของโลกที่เพิ่มขึ้นทำให้มีอัตราการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดมาจวบจนปัจจุบันและในตอนนี้พลังงานที่เคยมีอยู่บนโลกเริ่มเหลือน้อยลงจนเริ่มเกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนพลังงานขึ้น การใช้พลังงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพและอัตราการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้นเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์นี้

ประเทศไทยสูญเสียเงินตราเป็นจำนวนมากในการนำเข้าเชื้อเพลิงจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่เพื่อรองรับความต้องการดังกล่าวและในปัจจุบันประเทศไทยมีการพึ่งพาพลังงานนำเข้าอยู่ที่ร้อยละ 67 แนวทางสำคัญที่จะช่วยลดอัตราการเพิ่มความต้องการใช้พลังงานของประเทศ คือการส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดในทุกภาคส่วน ในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.4 ต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นตามอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อ ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรมและการใช้พลังงานในภาคอาคารธุรกิจที่สูงกว่าอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศหรือGDP อย่างมาก โดยอัตราการการใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคอาคารธุรกิจสูงกว่าอัตราการเติบโตของ GDP 3.3 และ 3.7 เท่า ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยมีอัตราการบริโภคพลังงานที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรมและในภาคอาคารธุรกิจซึ่งยังมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าภาคอื่นๆ

ในอนาคตอันใกล้หากไม่มีมาตรการอนุรักษ์และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานอย่างมีนัยยะสำคัญ ความต้องการพลังงานในกรณีปกติจะเพิ่มขึ้นประมาณ 2.1 เท่าของปัจจุบันหรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.9 ต่อปี และเห็นว่าภาคพาณิชยกรรมมีการใช้พลังงานไฟฟ้าอยู่ที่ 24 เปอร์เซ็นต์และพักอาศัยมีการใช้พลังงานโดยประมาณอยู่ที่ 29 เปอร์เซ็นต์ของการใช้พลังงานไฟฟ้ารวมทั้งประเทศ และเมื่อมาพิจารณาที่การใช้พลังงานไฟฟ้าของประเทศไทยก็จะเห็นว่าในภาค พาณิชยกรรม และพักอาศัย มีการใช้พลังงานไฟฟ้า

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการกำกับดูแลการอนุรักษ์พลังงานของอาคารในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิตร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชาย รัตนเชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รวมกันสูงถึง 53 เปอร์เซ็นต์ของการใช้พลังงานไฟฟ้าทั่วประเทศ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และภาคอื่น ๆ มีการใช้พลังงานไฟฟ้า 43 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าอาคารพาณิชย์และอาคารพักอาศัยนั้น บริโภคพลังงานไฟฟ้าเป็นจำนวนมาก

ดังนั้น การใช้พลังงานในอาคารเป็นสิ่งที่เราควรให้ความสนใจเพราะเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีการบริโภคพลังงานเป็นอย่างมาก บทบาทของ ผู้ออกแบบอาคารและผู้ใช้อาคารนั้นส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับการใช้พลังงานโดยรวมของประเทศหาก เจ้าของอาคารและผู้ออกแบบร่วมมือกันทำอาคาร โดยออกแบบอาคารให้ใช้พลังงานอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพแล้วก็จะส่งผลดีให้กับสิ่งแวดล้อมและประเทศชาติต่อ และภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว การอนุรักษ์พลังงานจึงมิใช่เพียงนโยบายด้านเศรษฐกิจหรือสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หากแต่เป็นประเด็นเชิง โครงสร้างที่รัฐต้องออกแบบกลไกทางกฎหมายและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในภาคอาคารซึ่งเป็นแหล่งใช้พลังงานสำคัญของประเทศ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานจึงได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ เพื่อควบคุมการใช้พลังงาน ลดภาระการลงทุนด้านพลังงานในอนาคต และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติพบว่า ความต้องการที่อยู่อาศัยและอาคารประเภทต่าง ๆ ในเขตเมืองเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การก่อสร้างอาคารขยายตัวอย่างรวดเร็วควบคู่ไปกับการขยายตัวของเมือง ซึ่งยิ่งทำให้ปัญหาด้านการใช้พลังงานทวีความรุนแรงมากขึ้น หากปราศจากระบบกฎหมายและกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม การเติบโตของเมืองอาจนำไปสู่ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และการอนุรักษ์พลังงาน อันส่งผลกระทบต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองและคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

ดังนั้น การกำหนดรูปแบบและมาตรการในการก่อสร้างอาคารที่คำนึงถึงการอนุรักษ์พลังงานจึงไม่อาจพิจารณาเพียงในมิติทางเทคนิคหรือการออกแบบอาคารเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาในมิติของ “การกำกับดูแลตามกฎหมาย” และ “การจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อให้มาตรการด้านการอนุรักษ์พลังงานสามารถถูกบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ทั้งนี้ เมืองหรือชุมชนเมืองที่ดีจึงมิได้ขึ้นอยู่กับการพัฒนาโครงสร้างทางกายภาพเพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยระบบกฎหมายและกลไกการบริหารจัดการที่สามารถควบคุมการใช้ทรัพยากรพลังงานได้อย่างสมดุลและยั่งยืน แต่ภายใต้การดำเนินการดังกล่าวพบปัญหาที่เกิดขึ้นดังนี้

1.1 ปัญหาการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจหมายถึงการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจและการบริหารจัดการจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารจัดการในระดับพื้นที่สามารถตอบสนองต่อบริบทและปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในระบบการกำกับดูแลการอนุรักษ์

พลังงานของอาคารกลับปรากฏว่าการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวยังเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ ท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในกระบวนการอนุญาตและการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ แต่ยังคงอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการพลังงานให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่อย่างแท้จริง แม้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะกำหนดให้ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” เป็นกลไกหลักในการอนุญาตและกำกับการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารในพื้นที่ โดยมีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการต่าง ๆ อย่างชัดเจน เช่น การพิจารณากำหนดผู้รับผิดชอบทางวิชาชีพหรือผู้ควบคุมงานตามมาตรา 26

การสั่งให้แก้ไขแบบแปลนให้ถูกต้องตามกฎหมายตามมาตรา 27 การกำกับการแจ้งเริ่มก่อสร้างและการดำเนินการก่อสร้างตามมาตรา 29 และมาตรา 30 การควบคุมการโอนใบอนุญาตตามมาตรา 36 ตลอดจนการพิจารณาอนุญาตตามมาตรา 66 ซึ่งล้วนเป็นอำนาจที่มีผลโดยตรงต่อการออกแบบและการก่อสร้างอาคารอย่างไรก็ดี ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฉบับเดียวกันกลับกำหนดข้อจำกัดที่สำคัญต่ออำนาจของท้องถิ่นไว้ใน มาตรา 10 (2) โดยบัญญัติว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงจะไม่อาจใช้บังคับได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบและอนุมัติตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้แม้ท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายและพิจารณาอนุญาตในพื้นที่ แต่กลับไม่สามารถกำหนดมาตรฐานหรือเงื่อนไขเฉพาะพื้นที่ที่เข้มงวดหรือเหมาะสมกว่ากฎหมายส่วนกลางได้โดยอิสระ

ปัญหาดังกล่าวยิ่งปรากฏชัดเมื่อพิจารณาควบคู่กับพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งมุ่งกำกับ “อาคารควบคุม” ผ่านเกณฑ์และกลไกทางเทคนิคเฉพาะด้านที่กำหนดขึ้นในระดับส่วนกลาง เช่น มาตรฐานด้านพลังงาน ระบบอาคาร และกระบวนการจัดการพลังงาน เมื่ออำนาจในการอนุญาตและสั่งการทางปกครองยังอยู่ในมือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร แต่เกณฑ์ด้านพลังงานกลับถูกกำหนดและควบคุมจากอีกระบบหนึ่ง ส่งผลให้ผู้ประกอบการหรือผู้ออกแบบอาคารต้องปฏิบัติตาม “สองระบบของกฎหมาย” พร้อมกัน

ผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติคือ ความล่าช้าในกระบวนการอนุญาต ความสับสนเกี่ยวกับข้อกำหนดที่ต้องยึดถือเป็นหลัก และความเสี่ยงจากการตีความที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากท้องถิ่นไม่สามารถปรับใช้หรือบูรณาการมาตรฐานด้านพลังงานให้สอดคล้องกับกระบวนการอนุญาตของตนได้อย่างเต็มที่ ภายใต้ข้อจำกัดของอำนาจเชิงมาตรฐานตามมาตรา 10(2) สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจในประเด็นการกำกับดูแลการอนุรักษ์พลังงานของอาคารเป็นเพียงการกระจายภารกิจในเชิงปฏิบัติ แต่ยังมีช่องว่างการกระจายอำนาจการตัดสินใจอย่างแท้จริง

1.2 ปัญหาระบบตรวจสอบและความรับผิดชอบที่ต่อเนื่อง

การกำหนดให้มีการตรวจประเมินภายในและการตรวจสอบและรับรองเป็นกลไกสำคัญของระบบการจัดการพลังงาน เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้พลังงานของอาคารควบคุมถูกติดตาม

ตรวจสอบ และปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตลอดอายุการใช้งานของอาคาร มิใช่เป็นเพียงการปฏิบัติตามกฎหมาย ในช่วงใดช่วงหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะอาคารควบคุมซึ่งเป็นกลุ่มอาคารที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีระบบจัดการพลังงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทั้งนี้ กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะ กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดการพลังงานในโรงงานควบคุมและอาคารควบคุม พ.ศ. 2552 ได้ออกแบบกลไก “การตรวจติดตามเป็นรอบเวลา” ไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ กำหนดให้เจ้าของอาคารควบคุม ต้องจัดให้มีการรายงานผลการดำเนินการตามแผนอนุรักษ์พลังงานอย่างสม่ำเสมอ ให้มีการตรวจสอบและวิเคราะห์ผลการดำเนินการเป็นระยะ และให้ดำเนินการดังกล่าวอย่างน้อยทุก 3 เดือน ตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 11 ถึงข้อ 13 ของกฎกระทรวงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างของกลไกดังกล่าวในทางปฏิบัติ จะพบว่าระบบตรวจสอบต่อเนื่องตามข้อ 11–13 ถูกออกแบบให้พึ่งพา “การรายงานและการตรวจสอบภายในองค์กร” เป็นฐานหลัก กล่าวคือ เจ้าของอาคารควบคุมเป็นผู้จัดเก็บข้อมูล ผู้รายงานผล และเป็นผู้ตรวจสอบเบื้องต้นผ่านคณะทำงานด้านการจัดการพลังงานของตนเอง โดยหน่วยงานของรัฐเข้ามามีบทบาทเพียงในขั้นตอนการรับรายงานหรือการตรวจสอบเป็นครั้งคราว มิได้มีเครื่องมือทางกฎหมายที่ชัดเจนในการตรวจสอบความถูกต้อง ความครบถ้วน หรือความต่อเนื่องของข้อมูลที่ถูกรายงานในแต่ละรอบเวลา

ผลจากการออกแบบกลไกในลักษณะดังกล่าว ทำให้การตรวจติดตามในทางปฏิบัติมักถูกลดทอนเป็น “การจัดทำเอกสารเพื่อให้ครบตามรอบเวลา” มากกว่าการตรวจสอบเชิงสาระเพื่อค้นหาปัญหา และแก้ไขการใช้พลังงานอย่างจริงจัง กล่าวคือ แม้จะมีการประชุม การจัดทำรายงาน และการบันทึกผลตามที่กฎหมายกำหนด แต่หากข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบไม่ครบถ้วน หรือไม่สะท้อนสภาพการใช้พลังงานที่แท้จริง ระบบก็ไม่สามารถนำไปสู่การวิเคราะห์เชิงลึกหรือการตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ แม้กฎหมายจะกำหนดหน้าที่ให้ต้องมีการตรวจสอบและรายงานอย่างต่อเนื่อง แต่กลับไม่ได้เชื่อมโยงผลของการตรวจสอบกับ “มาตรการบังคับทางปกครอง” ที่ชัดเจนในกรณีที่พบการไม่ปฏิบัติตามหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามแผนอนุรักษ์พลังงาน ส่งผลให้ระบบตรวจสอบต่อเนื่องขาดน้ำหนักในเชิงบังคับ และไม่สามารถสร้างความรับผิดชอบอย่างแท้จริงต่อเจ้าของอาคารควบคุมได้

ดังนั้น ปัญหาระบบตรวจสอบและความรับผิดชอบที่ต่อเนื่องจึงมิได้เกิดจากการที่กฎหมายไม่มีระบบตรวจสอบ หากแต่เกิดจากการออกแบบกลไกตรวจสอบที่เน้นกระบวนการและการรายงานภายในเป็นหลัก โดยขาดเครื่องมือในการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล และขาดมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้ผลการตรวจสอบนำไปสู่การแก้ไขหรือการรับผิดชอบอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้ระบบตรวจสอบต่อเนื่องไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกค้ำประกันประสิทธิภาพการใช้พลังงานของอาคารควบคุมได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.3 ปัญหาการจัดทำรายงาน

การจัดทำรายงานการจัดการพลังงานเป็นกลไกสำคัญตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้เจ้าของโรงงานควบคุมหรืออาคารควบคุมมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการจัดการพลังงาน พร้อมแนบผลการตรวจสอบและรับรองจากผู้ตรวจสอบพลังงานภายนอกที่ขึ้นทะเบียนกับกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และนำส่งให้อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานภายในเดือนมีนาคมของทุกปี (นำส่งปีละ 1 ครั้ง) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้หน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตาม มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535

ประกอบกับกฎหมายลำดับรองที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดการพลังงานไว้เป็นระบบจำนวน 8 ขั้นตอนการจัดเตรียมและบันทึกข้อมูลลงในแบบบันทึก รวมถึงการจัดทำรายงานการจัดการพลังงานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากรายงานดังกล่าวต้องมีความถูกต้อง ครบถ้วน และสามารถสะท้อนสภาพการใช้พลังงานที่แท้จริงของอาคารหรือสถานประกอบการ ทั้งนี้เพื่อให้ผ่านการตรวจสอบและรับรองโดยผู้ตรวจสอบพลังงาน และสามารถนำส่งให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานเพื่อตรวจรับได้ตามที่กฎหมายกำหนด หากเจ้าของอาคารควบคุมไม่ดำเนินการจัดทำรายงานการจัดการพลังงานหรือจัดทำรายงานไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ย่อมก่อให้เกิดผลทางกฎหมายหลายประการ เช่น ไม่สามารถดำเนินการขออนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตในการประกอบกิจการได้ อาจถูกสั่งให้หยุดประกอบกิจการ หรืออาจต้องรับโทษปรับหรือความรับผิดทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว เจ้าของอาคารควบคุมจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้ 1. จัดทำรายงานตามที่กฎหมายกำหนด 2. ส่งรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด 3. ปฏิบัติตามมาตรการและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในรายงาน 4. ตรวจสอบ แก้ไข และปรับปรุงรายงานเมื่อพบข้อบกพร่องตามคำแนะนำของหน่วยงานที่รับผิดชอบ 5. จัดทำและนำส่งรายงานเป็นประจำอย่างต่อเนื่องตามที่กฎหมายกำหนด

ในทางปฏิบัติกลับปรากฏปัญหาการจัดทำรายงานอย่างแพร่หลายในอาคารควบคุม โดยมีทั้งกรณีไม่จัดทำรายงานเลย และกรณีจัดทำรายงานแต่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือขาดสาระสำคัญตามที่กฎหมายมุ่งหมาย ซึ่งสามารถจำแนกสาเหตุของปัญหาออกเป็น 3 ประการสำคัญ ดังนี้

- (1) ปัญหาด้านข้อมูลและการรวบรวมข้อมูล
- (2) ปัญหาด้านการวิเคราะห์ข้อมูลที่ไม่เชิงลึก
- (3) ปัญหาด้านการนำรายงานไปใช้ในการปฏิบัติ

แม้กฎหมายจะกำหนดหน้าที่ในการจัดทำรายงานการจัดการพลังงานไว้อย่างชัดเจนตาม มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 แต่การออกแบบกลไกทางกฎหมายยังมุ่งเน้นการปฏิบัติตามเชิงรูปแบบ โดยมีได้ผูกพันผลทางกฎหมายกับคุณภาพและผลลัพธ์ของรายงานอย่างเพียงพอ

ส่งผลให้การจัดทำรายงานการจัดการพลังงานไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือกำกับดูแลเชิงสาระได้อย่างแท้จริง และเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้การอนุรักษ์พลังงานของอาคารควบคุมไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.4 ปัญหาการกำกับดูแลของผู้ประเมินการออกแบบและรับรองการจัดการพลังงาน

การกำกับดูแลของผู้ประเมินการออกแบบและรับรองการจัดการพลังงานเป็นกลไกสำคัญภายใต้ระบบกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาศักยภาพขององค์กรในการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และใช้เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์พลังงานและการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานในระยะยาว ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวเริ่มตั้งแต่การเก็บข้อมูล การตรวจวัด และการวิเคราะห์การใช้พลังงาน เพื่อประเมิน “การใช้พลังงานที่มีนัยสำคัญ” โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการหรืออุปกรณ์ที่มีสัดส่วนการใช้พลังงานสูง ว่ามีการใช้พลังงานได้อย่างคุ้มค่าและเป็นไปตามมาตรฐานที่เหมาะสมหรือไม่ เช่น ค่าประสิทธิภาพหรือค่าการสูญเสียของอุปกรณ์ จากนั้นจึงนำผลการประเมินไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเป้าหมายและวางแผนงานด้านการอนุรักษ์พลังงานต่อไป

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ได้วางหลักให้เจ้าของอาคารควบคุมต้องดำเนินการจัดการพลังงานตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และกฎหมายลำดับรองได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินศักยภาพการอนุรักษ์พลังงานไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะ ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการจัดการพลังงานในโรงงานควบคุมและอาคารควบคุม พ.ศ. 2552 ซึ่งกำหนดให้เจ้าของอาคารควบคุมต้องจัดให้มีการประเมินศักยภาพการอนุรักษ์พลังงานตาม ข้อ 2 โดยการตรวจสอบและประเมินการใช้พลังงานที่มีนัยสำคัญตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ตามประกาศดังกล่าว ข้อ 2 กำหนดให้เจ้าของอาคารควบคุมต้องประเมินศักยภาพการอนุรักษ์พลังงาน โดยการตรวจสอบและวิเคราะห์สภาพการใช้พลังงานที่มีนัยสำคัญในอาคารควบคุมของตน เพื่อค้นหาสภาพการสูญเสียพลังงาน รวมทั้งกำหนดมาตรการในการลดการสูญเสียดังกล่าว ทั้งนี้ การประเมินการใช้พลังงานที่มีนัยสำคัญต้องพิจารณาปัจจัยหลัก ได้แก่ ขนาดการใช้พลังงาน ชั่วโมงการใช้งาน และศักยภาพในการปรับปรุง

นอกจากนี้ ข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2552 ยังได้กำหนดให้การประเมินศักยภาพการอนุรักษ์พลังงานต้องดำเนินการในหลายระดับ ได้แก่ ระดับองค์กร ระดับผลิตภัณฑ์หรือการบริการ และระดับอุปกรณ์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การประเมินสะท้อนสภาพการใช้พลังงานของอาคารควบคุมอย่างครบถ้วนและรอบด้านแม้กฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินศักยภาพการอนุรักษ์พลังงานไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาสำคัญหลายประการ กล่าวคือ มีการประเมินสถานภาพการจัดการพลังงานที่ไม่ละเอียด ขาดการตรวจวัดและ

วิเคราะห์เชิงลึก และไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดทำและจัดเก็บเอกสารหลักฐานการประเมินอย่างครบถ้วน ส่งผลให้การประเมินและการรับรองจำนวนมากเป็นเพียงการปฏิบัติตามขั้นตอนเชิงรูปแบบ โดยขาดการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านพลังงานอย่างจริงจัง

ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า บทบัญญัติกฎหมายยังมุ่งเน้นการกำหนด “หน้าที่ให้ต้องประเมิน” แต่ยังคงล้าสมัยกับดูแลเชิงคุณภาพต่อผู้ประเมินและกระบวนการรับรองผลการจัดการพลังงาน ทั้งในด้านขอบเขต ความลึก และความน่าเชื่อถือของการประเมิน ส่งผลให้การประเมินศักยภาพการอนุรักษ์พลังงานไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือกำกับมาตรฐานและผลสัมฤทธิ์ด้านการใช้พลังงานได้อย่างแท้จริง และเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่บั่นทอนประสิทธิภาพของการกำกับดูแลการอนุรักษ์พลังงานของอาคารควบคุมตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 จากปัญหาดังกล่าว เห็นควรมีข้อเสนอแนะดังนี้

2. ข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้ศึกษาปัญหาการกำกับดูแลการอนุรักษ์พลังงานของอาคารในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 ปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ข้อเสนอแนะให้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

2.1 เห็นควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยมุ่งเน้นการบูรณาการกฎหมายด้านการควบคุมอาคารและกฎหมายด้านการอนุรักษ์พลังงานให้มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ รวมถึงการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและความไม่แน่นอนในการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการและผู้ออกแบบอาคาร ทั้งนี้ เห็นควรปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการด้านพลังงานในระดับพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานการอนุรักษ์พลังงานที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติจากหน่วยงานส่วนกลางในทุกกรณี ตลอดจนเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพลังงานระดับชาติและการวางแผนการใช้พลังงานในพื้นที่ของตนเอง พร้อมทั้งส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ และศักยภาพของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการด้านการจัดการพลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2.2 เห็นควรปรับปรุงระบบตรวจสอบและควบคุมด้านอาคารพลังงานให้มีความเหมาะสมกับลักษณะของภารกิจที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดอายุการใช้งานของอาคาร โดยควรปรับโครงสร้างสภาพบังคับของกฎหมายให้สามารถสร้างแรงจูงใจให้เกิดการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง

ในส่วนของบทลงโทษ เห็นควรแก้ไขโทษปรับตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเดิมกำหนดโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท ให้มีความเหมาะสมกับลักษณะการฝ่าฝืนที่เป็นการละเลยต่อเนื่อง โดยอาจกำหนดโทษปรับในอัตราที่สูงขึ้น เช่น ปรับตั้งแต่ 50,000 ถึง 100,000 บาท และควรพิจารณาเพิ่มมาตรการทางปกครองอื่นประกอบด้วย เช่น การสั่งระงับการดำเนินงานเป็นการ

ชั่วคราว หรือการเพิกถอนใบอนุญาต ทั้งนี้เพื่อให้การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมีต้นทุนสูงเพียงพอ และทำให้ระบบตรวจสอบสามารถทำหน้าที่กำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 เห็นควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการจัดการพลังงานให้เชื่อมโยงกับผลทางกฎหมายและผลลัพธ์เชิงนโยบายมากขึ้น โดยไม่ควรมุ่งเน้นเพียงการจัดทำรายงานให้ครบถ้วนตามรูปแบบ หากแต่ต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพ ความถูกต้อง และการนำรายงานไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานอย่างแท้จริง ในส่วนของสภาพบังคับ เห็นควรแก้ไขบทลงโทษตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเดิมกำหนดโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยอาจกำหนดโทษปรับตั้งแต่ 50,000 ถึง 100,000 บาท และพิจารณาใช้มาตรการทางปกครองเพิ่มเติม เช่น การสั่งระงับการดำเนินงานชั่วคราว การพักใช้ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อยกระดับการจัดทำรายงานจากภาระเชิงเอกสารไปสู่การเป็นเครื่องมือกำกับดูแลเชิงสาระที่มีผลบังคับใช้จริง

2.4 เห็นควรปรับปรุงกลไกการกำกับดูแลผู้ประเมินการออกแบบและรับรองการจัดการพลังงาน ให้มีความเหมาะสมกับบทบาทที่มีลักษณะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ถึงกำกับแทนรัฐ โดยควรกำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบและสภาพบังคับที่ชัดเจน เพื่อให้การประเมินและการรับรองสามารถสะท้อนสภาพการใช้พลังงานที่แท้จริงและสนับสนุนการกำหนดมาตรการอนุรักษ์พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของบทลงโทษ เห็นควรแก้ไขโทษตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเดิมกำหนดโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 200,000 บาท ให้มีความเหมาะสมกับความรุนแรงของการฝ่าฝืนและผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยอาจกำหนดโทษปรับตั้งแต่ 20,000 ถึง 200,000 บาท และพิจารณาเพิ่มมาตรการทางปกครองอื่น เช่น การระงับการดำเนินงานชั่วคราว การพักใช้ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านพลังงานอย่างจริงจัง และทำให้กลไกการประเมินและการรับรองมีน้ำหนักในทางกฎหมายมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, “การใช้พลังงานในประเทศไทย, “แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554 - 2573)” สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, 2561
- กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, คู่มือผู้รับผิดชอบด้านพลังงาน (อาคาร) กองพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านพลังงาน ,พ.ศ. 2567
- กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, คู่มือฝึกอบรม การประเมินศักยภาพการอนุรักษ์พลังงาน” สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านพลังงาน
- ชนิด จินดาวณิก, “การประหยัดพลังงานในอาคาร.” สถาปัตยกรรมและเทคโนโลยี. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- นายประจักษ์ วงษ์พันธุ์เที่ยง “ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร.” การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.