

รูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่

Model of Resettlement Management for Power Plant Project

จิระศักดิ์ หนูกิจ¹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์²

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ กำหนดขอบเขตการวิจัยเฉพาะโครงการไฟฟ้าหงสา เมืองหงสา แขวงไชยบุรี สปป.ลาว โดยใช้วิธีการทางวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง และการรับฟังความคิดเห็น

ข้อค้นพบผลการวิจัย คือ ความสำเร็จของการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน มีปัจจัยในกระบวนการวางแผนและดำเนินงาน 7 ปัจจัย คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโครงการและการมีส่วนร่วม การเวนคืนที่ดิน และการชดเชย การพัฒนาพื้นที่โยกย้ายจัดสรร การขนย้ายทรัพย์สินและให้ความช่วยเหลือในระยะข้ามผ่าน การฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระบบการจัดการข้อมูลของผู้โยกย้าย

การวิจัยเสนอแนะให้นำข้อค้นพบไปใช้ในโครงการขนาดใหญ่ของไทยโดยให้กำหนดเป็นนโยบายระดับประเทศ ระดับโครงการ และระดับปฏิบัติการเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งกับการต่อต้านโครงการและก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนในผลประโยชน์ที่จะได้จากโครงการ ข้อเสนอแนะหัวข้อวิจัยต่อ คือ “การพัฒนาคุณภาพชีวิตภายหลังการโยกย้าย และการเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนจากโรงไฟฟ้าภายหลังการโยกย้าย”

คำสำคัญ: โครงการขนาดใหญ่, การโยกย้ายถิ่นฐาน, การพัฒนา, การฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

Abstract

The objective of this research is to create the model of resettlement management for power plant project. The research focuses on Hongsa Power Plant Project, Xayaboury, Lao PDR. The research methodology is a qualitative research including documentary research, in-depth interview, focus group, and hearing.

The research found out that the effectiveness of the resettlement management comprising of 7 factors of a process including disclosure of project information and public participation; land

¹ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติรัฐกิจและการบริหาร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

E-Mail : atitaya.kh@spu.ac.th

² อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม E-Mail : sunee.ma@spu.ac.th

acquisition and compensation; development of resettlement site; physical relocation and transitional support; livelihoods restoration and rehabilitation; grievance redress; and baseline data management of the re-settlers.

The research recommendation is to comply with the research findings in Thailand by setting up policy at the national level, and operational level in order to prevent the conflict and project resistance and providing satisfaction from the benefit of the project. Further research recommendation is “The Improvement of Quality of Lives of the Re-settlers after Relocation”; and “Health Surveillance from Power Plant of the Re-settlers after Relocation”.

Keywords: Mega project, Resettlement, Development, Rehabilitation, Grievance Redress

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของงานวิจัย

การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่และโครงการด้านพลังงานของประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาทางสังคมและชุมชนในพื้นที่ รวมถึงปัญหามลพิษเกิดขึ้นอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นก่อนและหลังก่อสร้างโครงการ ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาโครงการใหม่ที่เกิดขึ้นได้ยาก หรือบางโครงการไม่สามารถเกิดขึ้นได้ดังที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ ในขณะที่การพัฒนาของประเทศไทยยังคงต้องดำเนินการต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า ทั้ง ๆ ที่ทุกคนยอมรับว่าพลังงานไฟฟ้ามีความจำเป็นต่อการพัฒนาในทุกด้าน และแม้ว่าเจ้าของโครงการได้พยายามหามาตรการต่าง ๆ เพื่อชดเชยเยียวยา แต่ก็ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2560)

ความต้องการที่จะสร้างโรงไฟฟ้าแต่ถูกต่อต้านจากประชาชน ทำให้กลุ่มธุรกิจเอกชนวางแผนหาพื้นที่พัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีความเหมาะสม และเห็นว่า สปป.ลาว มีความเหมาะสมที่สุด เพราะมีทรัพยากรถ่านหินสำรองมาก และพื้นที่โครงการอยู่ไม่ไกลจากชายแดนไทยทางจังหวัดน่าน ดังนั้น ปี พ.ศ. 2548 บริษัทบ้านปูเพาเวอร์จำกัดได้รับอนุญาตจากรัฐบาลลาวในการสำรวจพื้นที่ศึกษาความเป็นไปได้ ศึกษาผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อมและสังคม และวางแผนโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน จนกระทั่งได้รับสัญญาสัมปทานจากรัฐบาลลาว โดยผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2554 ในการก่อสร้างและผลิตไฟฟ้าเชิงพาณิชย์ (ศูนย์อาเซียน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (FTI ASEAN Center Thailand – FACT), 2017)

การพัฒนาคโครงการด้านพลังงานใน สปป.ลาว มีประเด็นการพัฒนาทางสังคมเป็นพันธะหลักที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างผู้พัฒนาโครงการ (Project Developer) กับรัฐบาลลาว ในรูปแบบของสัญญาสัมปทานที่ต้องระบุรายละเอียดไว้ในสัญญาสัมปทาน เช่น การเวนคืนที่ดิน การจ่ายเงินชดเชย การโยกย้ายชุมชน การพัฒนาพื้นที่หมู่บ้านโยกย้ายจัดสรรใหม่ รูปแบบของการสร้างบ้านหลังใหม่ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิต รวมถึงการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และส่งเสริมอาชีพทางเลือกให้กับประชาชนที่โยกย้าย (Rehabilitation and Livelihoods Restoration) ซึ่งมีเป้าหมายหลัก คือ ประชาชนที่โยกย้ายต้องมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (Improve Quality of Life) โดยการกำหนดเป้าหมายการเพิ่มขึ้นของรายได้ และระยะเวลาของการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และส่งเสริมอาชีพทางเลือกได้อย่างชัดเจนซึ่งบริษัทไฟฟ้าหงสาจำกัด ได้ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและประสบผลสำเร็จในการโยกย้ายประชาชน

ในกลางปี พ.ศ. 2555 ผู้วิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญที่จะวิจัยเพื่อหาคำตอบในปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยไม่มีข้อพิพาทหรือโต้แย้งใด ๆ เกิดขึ้น จึงน่าจะเป็นประโยชน์ที่จะนำมาประยุกต์ใช้ เป็นแนวทางสำหรับโครงการขนาดใหญ่ของไทยที่มีข้อขัดแย้งและคัดค้านอย่างรุนแรงจนบ่อยครั้งที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ทั้ง ๆ ที่เป็นโครงการที่เป็นประโยชน์และจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ เช่น โครงการไฟฟ้า เป็นต้น คำตอบของการวิจัยจะได้มาซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้ (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและโยกย้ายจัดสรรขั้นศูนย์กลาง, 2553)

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อวิจัยสภาพปัญหาและผลกระทบจากการก่อสร้างและดำเนินงานโครงการด้านพลังงานที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง

1.2.2 เพื่อจัดทำรูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้ศึกษาถึงรูปแบบบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ โครงการไฟฟ้าหงสา เมืองหงสา แขวงไชยบุรี สปป.ลาว กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่น ผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย และผู้พัฒนาโครงการไฟฟ้าหงสา ที่อยู่ในเมืองหงสา แขวงไชยบุรี สปป.ลาว

1.4 สมมติฐานการวิจัย

การพัฒนาที่มีโครงการขนาดใหญ่เกิดขึ้นจะมีปัญหาติดตามมา ก็คือ การต่อต้านจากประชาชน โดยเฉพาะเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่จะต้องถูกโยกย้ายออกไป ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากในการต้องเปลี่ยนวิถีชีวิต การทำมาหากิน ในพื้นที่อยู่อาศัยจากที่เดิมไปสู่พื้นที่ใหม่ ซึ่งไม่มั่นใจว่าจะดีเท่ากับที่อยู่เก่า การจะสร้างความมั่นใจและ

ยอมรับจากประชาชนเมื่อต้องมีการโยกย้ายออกไป ต้องมีรูปแบบการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโครงการ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเวนคืนที่ดินและการชดเชยค่าเสียหาย การพัฒนาพื้นที่ชุมชนใหม่ ที่เป็นพื้นที่อยู่อาศัย ก่อสร้างบ้านทดแทนหลังใหม่ รวมถึงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคของชุมชนการจัดหาพื้นที่ทำกินใหม่ รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในพื้นที่ การขนย้ายบ้านเรือน ทรัพย์สิน และการช่วยเหลือเบื้องต้นในระยะข้ามผ่าน การฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และส่งเสริมอาชีพทางเลือก การติดตามและประเมินผลคุณภาพชีวิตภายหลังการโยกย้ายถิ่นฐาน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระบบการจัดการข้อมูลของผู้ได้รับผลกระทบเพื่อนำมาใช้ในการติดตามและประเมินผลในการโยกย้าย และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น

2. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการรวบรวมเอกสาร (Documentary Research) ประกอบด้วย ทัศนคติ หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของ สปป.ลาว เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยมาตรฐานความยากจนและมาตรฐานการพัฒนา พ.ศ. 2552 พระราชกฤษฎีกาและระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการทดแทนค่าเสียหายและการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนจากการพัฒนาโครงการ พ.ศ. 2548 และหลักการวางแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (Resettlement Action Plan/RAP) จากการพัฒนาโครงการ หน่วยงาน International Finance Corporation พ.ศ. 2545 (บริษัทไฟฟ้าหงสาจำกัด, 2548)

นอกจากนี้ ยังใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ประชากรสัมภาษณ์ คือ ผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย จำนวน 50 คน โดยมีประเด็นสัมภาษณ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหา ผลกระทบ ความต้องการของชุมชน และความพอใจต่อมาตรการที่นำมาใช้ การสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus Group) ประชากรสนทนากลุ่ม คือเจ้าหน้าที่รัฐใน

ระดับท้องถิ่น และผู้พัฒนาโครงการไฟฟ้าหงสา จำนวน 18 คน เมื่อได้คำตอบของการวิจัยและรูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่แล้ว จึงนำไปสู่และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ของประชากรที่เกี่ยวข้อง โดยจัดที่มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร เพื่อรับฟังการวิพากษ์และข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์มากขึ้น

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงบูรณาการข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้มาตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้

3. สรุปผลการวิจัย

การนำเอาการบริหารจัดการของโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ของเมืองหงสา แขวงไชยบุรี สปป.ลาว ที่มีกระบวนการวางแผนและการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพทำให้การบริหารจัดการที่ดี ไม่ส่งผลกระทบและเป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ มาเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทย จึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่เป็นทางเลือกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ โดยการบริหารจัดการมีปัจจัยสำคัญที่ประกอบด้วยกระบวนการวางแผนและดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบในการเวนคืนที่ดิน การโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน และการจัดการข้อขัดแย้งหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การใช้ระบบข้อมูลทางภูมิศาสตร์และระบบจัดการฐานข้อมูลของผู้ได้รับผลกระทบ การฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และส่งเสริมอาชีพทางเลือก การพัฒนาชุมชนภายหลังการโยกย้าย รวมถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเฝ้าระวังและติดตามผลกระทบจากโครงการ จะทำให้ได้รูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนในพื้นที่เพื่อตั้งโครงการขนาดใหญ่ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

4. อภิปรายผล

โครงการไฟฟ้าหงสาได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนที่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางดำเนินงานของการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการ (Process) ในการวางแผนงาน (Planning) การดำเนินงาน (Implementation) การติดตาม (Monitoring) และการประเมินผล (Evaluation) ไว้เป็นมาตรฐานชัดเจน โดยปัจจัยที่มีความสำคัญกับการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนที่เป็นกระบวนการ (Process) ในการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Implementation) การติดตาม (Monitoring) และการประเมินผล (Evaluation) แยกตามองค์ประกอบ ดังนี้

4.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโครงการและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Project Information Disclosure and People Participation) สิ่งที่ต้องคำนึงในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโครงการ ได้แก่ประเภทของข้อมูลข่าวสารขอบเขตของการเปิดเผย และสถานะการรับรู้ของประชาชนที่จะรับรู้ ดังนั้นประเภทของข้อมูลจึงไม่เน้นเทคนิควิชาการ แต่จะเน้นกรอบหลักการและระยะเวลาของการดำเนินธุรกิจโรงไฟฟ้า การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ผลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม ร่างแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานชุมชน (RAP) ช่องทางและกลไกในการร้องเรียนของประชาชนเมื่อเกิดกรณีข้อพิพาท ฯลฯ ส่วนการมีส่วนร่วมต้องมีการดำเนินการในทุกระดับ ตั้งแต่การมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารโครงการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมพิจารณาและตัดสินใจ มีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรม มีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบ และมีส่วนร่วมรับผลจากกิจกรรม

ดังนั้น ผู้พัฒนาโครงการต้องมีความจริงจังและโปร่งใสเพื่อสร้างความเข้าใจพร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบพัฒนาโครงการ ถึงแม้ว่าจะมีต้นทุนและระยะเวลาเพิ่มขึ้น แต่เป็นการลดความเสี่ยงในระยะยาว ถ้าผู้พัฒนาโครงการไม่ให้ความสำคัญจะก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในการต่อต้านของ

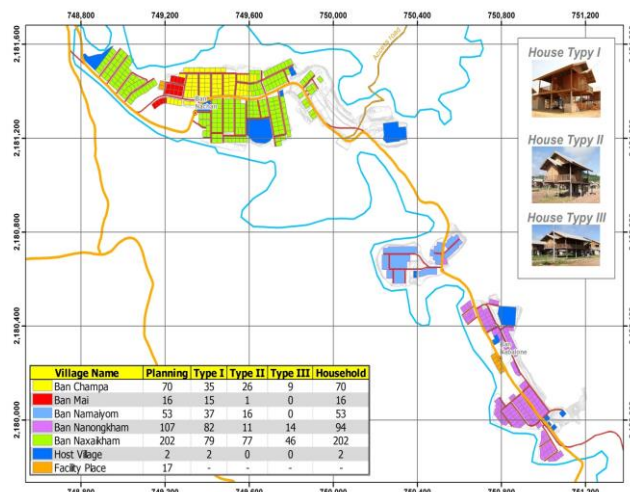
ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถ้าประชาชนในพื้นที่มีความเข้าใจในผลกระทบ มาตรการแก้ไขเพื่อลดผลกระทบและมาตรการส่งเสริมผลประโยชน์จากโครงการ ประชาชนกลุ่มนั้นสามารถเป็นกระบอกเสียงให้กับโครงการได้เป็นอย่างดี (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2560)

4.2 การเวนคืนที่ดินและการชดเชย (Land Acquisition and Compensation) มีรูปแบบขั้นตอนที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ตั้งแต่การจัดประชุมผู้ได้รับผลกระทบเพื่อนัดหมายและอธิบายขั้นตอนของการสำรวจรังวัดที่ดิน คำนวณมูลค่าชดเชยตามอัตราค่าชดเชยที่ได้กำหนดไว้ในข้อกำหนด (Entitlement Matrix) การจัดประชุมผู้ได้รับผลกระทบเพื่อรับทราบผลคำนวณและค่าชดเชย ในกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบไม่ยอมรับในค่าชดเชย มีการสำรวจรังวัดพื้นที่อีกครั้ง หากปรากฏว่าผู้ได้รับผลกระทบยังไม่ยอมรับก็สามารถยื่นเรื่องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ส่วนผู้ที่พอใจในขณะที่ยื่นเรื่องชดเชยก็จะฝึกอบรมการทำบัญชีครัวเรือนพื้นฐานให้กับผู้ได้รับผลกระทบและจัดพิธีมอบเงินชดเชยอย่างเป็นทางการภายหลังโอนเงินชดเชยเข้าบัญชีธนาคารแล้ว และขั้นตอนสุดท้ายคือการจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดินและการชดเชยไว้ในระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการติดตามผลการดำเนินงานและไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง

การเวนคืนที่ดินและการชดเชยต้องอยู่บนหลักการสำคัญ ได้แก่ ข้อกำหนดของกฎหมาย วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ และจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรม (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530)

4.3 การพัฒนาพื้นที่ใหม่เพื่อรองรับผู้โยกย้าย (Development of Resettlement Site) มีรูปแบบและกระบวนการโดยสรุป คือ จัดประชุมผู้ได้รับผลกระทบที่จะโยกย้ายและสำรวจพื้นที่ที่จะพัฒนาเป็นหมู่บ้าน สอบถามความพึงพอใจของประชาชนที่จะต้องโยกย้าย มีการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานระบบสาธารณูปโภคและ

อื่น ๆ ที่จำเป็น ให้สิทธิในการเลือกแบบบ้านที่จัดทำไว้แล้ว 3 แบบ ที่จะทดแทน จัดสร้างบ้านหลังใหม่ตามที่ได้รับผลกระทบที่จะโยกย้ายเสนอมาและนำแบบบ้านหลังใหม่ผ่านการประชุมของชุมชนเสนอขออนุมัติจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง สำหรับพื้นที่ในการปลูกบ้านหลังใหม่ใช้วิธีการจัดประชุมกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเพื่อคัดเลือกพื้นที่ดินปลูกสร้างบ้านหลังใหม่ ซึ่งแต่ละครอบครัวสามารถแลกเปลี่ยนพื้นที่ดินได้ตามความสมัครใจโดยการยินยอมทั้ง 2 ฝ่าย ผู้พัฒนาโครงการและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกในการทำพิธีกรรมทางศาสนาและความเชื่อของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ ก่อนก่อสร้าง ผู้พัฒนาโครงการดำเนินงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและบ้านหลังใหม่ และในกรณีไม่พอใจในการคัดเลือกพื้นที่ดินหรือผลการก่อสร้างบ้านหลังใหม่ ผู้ได้รับผลกระทบสามารถร้องเรียนและเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้



ภาพที่ 1 แผนที่จัดสรรพื้นที่ดินปลูกสร้างสำหรับที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้ายครอบครัวละ 450 ตารางเมตร
ที่มา : Phusuwan, S. Xyalath, L. Pongpa-ngan. (2015).

หลักการพัฒนาพื้นที่ชุมชนโยกย้ายจัดสรรต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ การก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานที่จำเป็น และการส่งเสริมให้มีการทำหน้าที่ของการเป็นศูนย์กลางชุมชนโดยอาศัยแนวคิดของการเชื่อมโยงที่เรียกว่าระบบชุมชน ใช้กระบวนการเปิดเผยข้อมูลโครงการ การมีส่วนร่วมของชุมชน และการใช้นโยบายของรัฐเป็นกรอบของการพัฒนาพื้นที่ (International Finance Corporation (IFC), 2017)

4.4 การขนย้ายบ้านเรือนทรัพย์สินและให้ความช่วยเหลือในระยะข้ามผ่าน (Physical Relocation and Transitional Support) มีรูปแบบและกระบวนการโดยสรุปคือ เมื่อแล้วเสร็จการก่อสร้างบ้านหลังใหม่ จัดประชุมและพาผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้ายไปดูบ้านหลังใหม่ว่าถูกต้องตามที่ต้องการหรือไม่หรือ ต้องปรับปรุงอะไรบ้างภายใต้กรอบที่ตกลงกัน ถ้าผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้ายพอใจ จัดประชุมเพื่อส่งมอบบ้านหลังใหม่และร่วมวางแผนการขนย้ายบ้านเรือนและทรัพย์สินจากพื้นที่เก่ามายังพื้นที่ใหม่ ผู้พัฒนาโครงการและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำพิธีทางศาสนาและความเชื่อก่อนออกจากหมู่บ้านเก่าและก่อนย้ายเข้าหมู่บ้านใหม่ และในระหว่างการขนย้ายต้องรับประกัน

ความปลอดภัยอย่างสูงสุด หลังจากการขนย้ายให้เริ่มรื้อบ้านหลังเก่าและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เดิม โดยผู้พัฒนาโครงการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขนส่งทุกอย่าง จัดประชุมร่วมกับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย เพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้คำแนะนำในการฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ พร้อมทั้งแนะนำเจ้าหน้าที่สนามที่อยู่ประจำอยู่ในแต่ละหมู่บ้าน หลังจากนั้น ผู้พัฒนาโครงการให้ความช่วยเหลือทางด้านอาหาร ซึ่งจะเป็นเงินหรือสิ่งของ ในระยะฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ ตามอัตราและระยะเวลาที่ได้ตกลงกันกับผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย และในกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้ายไม่พอใจ เช่น ทรัพย์สินเสียหาย ฯลฯ ผู้ได้รับผลกระทบนั้นสามารถร้องเรียนและเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

การขนย้ายบ้านเรือนทรัพย์สินและการให้ความช่วยเหลือในระยะข้ามผ่านมีความสำคัญและละเอียดอ่อนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นจุดเปลี่ยนของการเริ่มต้นชีวิตใหม่ในพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินแห่งใหม่ซึ่งไม่คุ้นเคยและห่างไกล ถึงแม้พื้นที่หมู่บ้านจัดสรรใหม่จะมีระบบโครงสร้างพื้นฐานระบบสาธารณูปโภคและความสะดวกสบายก็ตาม ดังนั้น ผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้ายถิ่นที่สูญเสียรายได้และ

การดำเนินชีวิตควรได้รับการช่วยเหลือจนกว่าระดับรายได้และเงื่อนไขของการดำเนินชีวิตที่มั่นคง (IFC, 2017)

4.5 การฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ (Livelihoods Restoration and Rehabilitation) ปัจจุบันนี้ได้รวมถึงกลุ่มคนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ (Vulnerable People) ได้แก่ กลุ่มคนพิการ กลุ่มแม่ค้า กลุ่มผู้ติดเชื้อ ผู้พัฒนาโครงการต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่และอาชีพดั้งเดิมของชุมชนก่อนการโยกย้าย การวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ชุมชนจัดสรรใหม่และพื้นที่ทำการผลิตใหม่ วิเคราะห์อาชีพทางเลือกและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งกลุ่มอาชีพ และการเข้าถึงกลไกตลาด ซึ่งต้องมีการวางแผนร่วมกันระหว่างผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้พัฒนาโครงการ เช่น วางแผนกำหนดแนวทาง ตัวชี้วัดของผลสำเร็จตามเกณฑ์มาตรฐานความจำเป็นพื้นฐานระยะเวลาของการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ และแหล่งรายได้จากการส่งเสริมอาชีพทางเลือกทั้งภาคเกษตรนอกภาคเกษตร อาชีพธุรกิจบริการที่ต่อเนื่อง รวมถึงการให้ความสำคัญกับการจัดจ้างแรงงานที่มาจากครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย โดยมีเป้าหมายของการฟื้นฟูอาชีพให้มีรายได้เพิ่มขึ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดภายหลังการโยกย้าย

การฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่เป็นงานที่ยากมาก เนื่องจากการเริ่มต้นชีวิตความเป็นอยู่ในสภาพแวดล้อมและบริบททางสังคมที่ไม่คุ้นเคย อยู่ในภาวะความวิตกกังวลและไม่แน่ใจว่าชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัวจะเหมือนเดิมหรือเท่ากับระยะก่อนมีโครงการเกิดขึ้น หรือลดลงกว่าเดิม และต้องใช้ระยะเวลานานเพียงใดที่จะฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ให้กลับมามีสภาพเหมือนเดิมหรือดีขึ้น (IFC, 2017)

4.6 การติดตามและประเมินผลคุณภาพชีวิตภายหลังการโยกย้าย (Monitoring and Evaluation of Improved Quality Life) ตัวชี้วัดของการติดตามและ

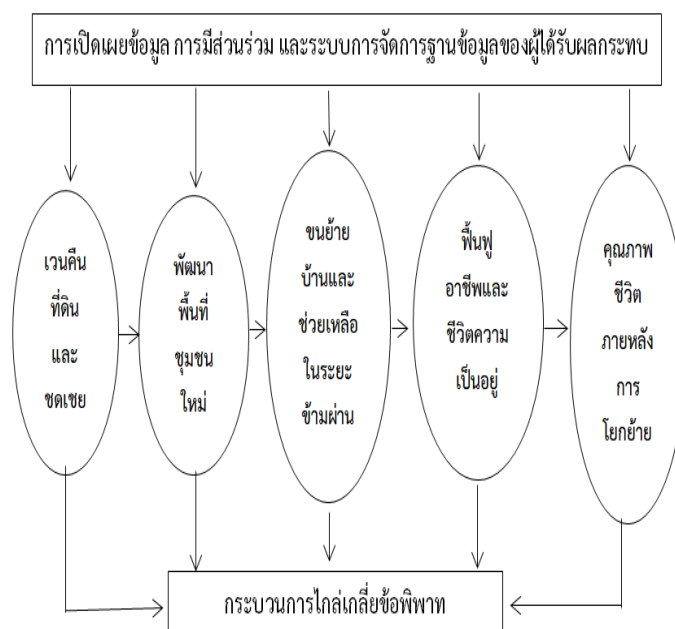
ประเมินผลการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบภายหลังสำเร็จการโยกย้ายถิ่นฐานต้องเชื่อมโยงกันในทุกมิติของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) และครอบคลุมประเด็น ได้แก่ ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและรายได้ การเข้าถึงระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน การเข้าถึงระบบสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงระบบโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคของหมู่บ้าน การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และความเข้มแข็งทางด้านสังคมและวัฒนธรรมระหว่างชุมชนที่โยกย้ายและชุมชนที่รองรับการพัฒนาเป็นหมู่บ้านจัดสรร และประเด็นระยะเวลาของการติดตามและประเมินคุณภาพชีวิตก็มีความสำคัญควรมีการตกลงกันระหว่างผู้พัฒนาโครงการและรัฐบาลอย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร

4.7 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Grievance Redress) ท้องถิ่นต้องเป็นหน่วยงานหลักในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและควรใช้เวลาที่สั้นและรัดกุม ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการไม่พอใจต่อการดำเนินงานสามารถส่งข้อร้องเรียนไปที่คณะกรรมการไกล่เกลี่ยในระดับหมู่บ้าน เพื่อตรวจสอบข้อร้องเรียนภายใต้นโยบายหลักการกระบวนการและสิทธิผลประโยชน์ตามที่ได้ระบุไว้ในแผนงานโยกย้ายจัดสรร (RAP) ก่อนที่จะส่งต่อไปหาคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งในระดับเมือง (อำเภอ) เพื่อตรวจสอบและจัดประชุมกับหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบและผู้ร้องเรียน ภายหลังการตัดสินใจ คณะกรรมการฯ ในระดับเมือง และแจ้งผลการตัดสินใจให้กับผู้ได้รับผลกระทบและผู้พัฒนาโครงการ กรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่พอใจในผลการตัดสินใจของคณะกรรมการฯ ระดับเมือง สามารถร้องเรียนไปที่คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งในระดับแขวง (จังหวัด) ได้ คณะกรรมการฯ ระดับแขวงตรวจสอบและจัดประชุมกับหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบและผู้ร้องเรียนเพื่อตัดสินใจและต้องแจ้งผลการตัดสินใจให้กับผู้ได้รับผลกระทบและผู้พัฒนาโครงการ ผลการตัดสินใจของคณะกรรมการฯ ระดับแขวงอาจมีการอุทธรณ์ไปยังศาลโดยสอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การตรวจสอบของศาลจะมีผลผูกพันกับผู้พัฒนาโครงการและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และเมื่อศาลตัดสินแล้วไม่สามารถโต้แย้งได้อีก (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและโยกย้ายจัดสรรชั้นศูนย์กลาง, 2554)

4.8 ระบบการจัดการข้อมูลของผู้ได้รับผลกระทบ (Management of Information System) เป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนและเป็นการลดความเสี่ยงของการก่อสร้างและดำเนินงานโครงการในภาพรวม ดังนั้น ภายหลังจากเวนคืนที่ดินและจ่ายค่าชดเชยอย่างเป็นทางการแล้ว เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรเก็บรักษาไว้ในรูปแบบ Hard Copy และ Soft Copy โดยจัดทำเป็นระบบการจัดการข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะ

รูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ควรตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าถ้าไม่สามารถหลีกเลี่ยงการโยกย้ายได้ ผู้ได้รับผลกระทบควรได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากการสูญเสียพื้นที่ดินและทรัพย์สินอย่างเต็มรูปแบบและยุติธรรม และควรเป็นโอกาสของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งกระบวนการวางแผนและดำเนินงานต้องให้ความสำคัญกับปัจจัย 8 ปัจจัยสามารถปรับนำไปใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย ดังแผนภูมิด้านล่างนี้



ภาพที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่

5. ข้อเสนอแนะ

ข้อค้นพบจากผลการวิจัยที่ได้รูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการ

โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ หากจะนำไปสู่ประยุกต์ใช้ในประเทศไทยแล้ว มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 ด้านนโยบายระดับประเทศและระดับโครงการ

5.1.1 การตรวจสอบ วางแผน และจัดทำกฎหมายที่มีอยู่หรือเพิ่มเติมเพื่อรองรับการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน เพื่อการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่

5.1.2 การกำหนดตัวชี้วัดในการติดตามและประเมินผลคุณภาพชีวิตควรครอบคลุมประเด็นการเข้าถึงระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน การเข้าถึงระบบสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงระบบโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคของหมู่บ้าน การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ด้านความเข้มแข็งด้านสังคม และวัฒนธรรมระหว่างชุมชนที่โยกย้าย และชุมชนที่รองรับการพัฒนาเป็นหมู่บ้านโยกย้าย

5.2 ด้านบริหารจัดการในระดับปฏิบัติการ

5.2.1 การให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารทางด้านกฎหมายและระเบียบแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน ควรดำเนินงานโดยหน่วยงานในระดับท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ

5.2.2 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโครงการ การรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ได้รับผลกระทบที่อยู่ในพื้นที่ ควรเริ่มตั้งแต่การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การวางแผน การก่อสร้าง และการดำเนินงานภายหลังการก่อสร้าง โดยผู้พัฒนาโครงการ และหน่วยงานในส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง

5.3 ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

เพื่อให้รูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น การวิจัยจึงเสนอหัวข้อที่ควรจะได้มีการวิจัยต่อ คือ

5.3.1 การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้โยกย้ายภายหลังการโยกย้าย

5.3.2 การเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนจากโรงไฟฟ้าภายหลังการโยกย้าย

6. เอกสารอ้างอิง

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (2560). โครงการ

โรงไฟฟ้าทดแทนโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เครื่องที่

4-7. ค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2560, จาก

[https://www.egat.co.th/index.php?](https://www.egat.co.th/index.php?option=com_tags&view=tag&id=71-maemoh-power-plant)

[option=com_tags&view=tag&id=71-](https://www.egat.co.th/index.php?option=com_tags&view=tag&id=71-maemoh-power-plant)

[maemoh-power-plant.](https://www.egat.co.th/index.php?option=com_tags&view=tag&id=71-maemoh-power-plant)

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2560).

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ

ระเบียบวิธีปฏิบัติและแนวทางการจัดทำ

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม. ค้น

เมื่อ 14 กันยายน 2561, จาก

[http://www.thailawforum.com/database1/](http://www.thailawforum.com/database1/Ministry-of-Resources-and-Environment-10.html)

[Ministry-of-Resources-and-Environment-](http://www.thailawforum.com/database1/Ministry-of-Resources-and-Environment-10.html)

[10.html.](http://www.thailawforum.com/database1/Ministry-of-Resources-and-Environment-10.html)

บริษัทไฟฟ้าหงสาจำกัด. (2548, 7 กรกฎาคม). ดำรัสว่า

ด้วยการทดแทนค่าเสียหาย และการโยกย้าย

จัดสรรประชาชนจากโครงการพัฒนา.

เอกสารเลขที่ 192/นย. แปลโดยฝ่ายพัฒนา

สังคม บริษัทไฟฟ้าหงสาจำกัด.

_____. (2548, 11 พฤศจิกายน). ข้อกำหนดว่าด้วย

การจัดตั้งปฏิบัติทดแทนค่าเสียหายและ

การโยกย้ายจัดสรรประชาชนจากโครงการ

พัฒนา. เอกสารเลขที่ 2432/อวตส-สนก.

แปลโดยฝ่ายพัฒนาสังคม. บริษัทไฟฟ้าหงสา

จำกัด.

_____. (2551, 5 มีนาคม). ข้อตกลงว่าด้วยการ

แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

โยกย้ายจัดสรรประชาชน ขึ้นศูนย์กลาง

สำหรับโครงการไฟฟ้าพลังงานความร้อน

หงสา. เอกสารเลขที่ 25/นย. แปลโดยฝ่าย

พัฒนาสังคม. บริษัทไฟฟ้าหงสาจำกัด.

- _____. (2552, 30 พฤศจิกายน). สัญญาสัมปทานโครงการไฟฟ้าพลังงานความร้อนหงสา ระหว่างรัฐบาลแห่ง สปป ลาว และ บริษัทไฟฟ้าหงสาจำกัด. เอกสารเลขที่ 25/นย. แปลโดยฝ่ายพัฒนาสังคม. บริษัทไฟฟ้าหงสาจำกัด.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หัวหน้าคณะกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและโยกย้ายจัดสรรขั้นศูนย์กลาง. (2553). ข้อกำหนดว่าด้วยนโยบายการโยกย้ายจัดสรร ทดแทนค่าเสียหาย และฟื้นฟูอาชีพผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการไฟฟ้าพลังงานความร้อนหงสา. เอกสารเลขที่ 180/จช.ชย. แปลโดยฝ่ายพัฒนาสังคม. บริษัทไฟฟ้าหงสาจำกัด.
- ไฟฟ้าหงสา. (2558). บทนำเสนอ Best Practice: การโยกย้ายจัดสรร และฟื้นฟูอาชีพประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโครงการไฟฟ้าหงสา เมืองหงสา แขวงไชยະบุรี สปป ลาว. ม.ป.ท.
- ศูนย์อาเซียน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (F.T.I ASEAN Center Thailand – FACT). ข้อมูลการค้าการลงทุนลาว. ค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2560, จาก <http://www.fact.fti.or.th/th/ภาพรวมประเทศ-ลาว/>
- สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ เวียงจันทน์. (2560). ข้อมูลเกี่ยวกับ สปป ลาว และความร่วมมือไทย-ลาว. ค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2560, จาก <http://vientiane.thaiembassy.org/th/about/>
- สุรธานี ภูสุวรรณ. (2558). เส้นทางพัฒนาชุมชนเมืองหงสา สู่อุตสาหกรรมพลังงาน: โครงการไฟฟ้าหงสาโครงการแรกใน สปป ลาว ที่ใช้พลังงานความร้อนจากถ่านหิน (The Development Journey of Hongsa Communities towards Graduation from the Least Development Countries. สปป.ลาว : ไฟฟ้าหงสา.
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและโยกย้ายจัดสรรขั้นศูนย์กลาง. (2554). ข้อกำหนดว่าด้วยการจัดตั้งและการเคลื่อนไหวของหน่วยงานคุ้มครองการโยกย้ายจัดสรร และฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการไฟฟ้าพลังงานความร้อนหงสา. ใน เอกสารเลขที่ 890/จช.ชย. แปลโดยฝ่ายพัฒนาสังคม. บริษัทไฟฟ้าหงสา จำกัด.
- International Finance Corporation (IFC). (2017) Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan. Retrieved from <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/22ad720048855b25880cda6a6515bb18/Resettlement-Handbook.PDF?MOD=AJPERES>.
- Phusuwan, S. Xayalath, L. Pongpa-ngan. (2015). Challenging Hongsa Resettlement and Livelihoods The First Mine-Mouth Power Plant Project in Lao PDRS. Retrieved from <http://conferences.iaia.org/2015/Final-Papers/Phusuwan,Suranee-ChallengingHongsaResettlementandLivelihoods.pdf>