บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่และโครงการด้านพลังงานของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา พบว่า มีประเด็นปัญหาทางสังคมและชุมชนในพื้นที่ รวมถึงปัญหามวลชนเกิดขึ้นอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นก่อนและหลังก่อสร้างโครงการ ดังเช่นกรณีโครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำเขื่อนปากมูลที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ที่เป็นโครงการพัฒนาที่เกิดจากนโยบายของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อแสวงหาความมั่นคงทางด้านพลังงานพร้อม ๆ กับการพัฒนาชนบทที่เริ่มในปี พ.ศ. 2534 มีประเด็นปัญหาในการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน การพัฒนาพื้นที่หมู่บ้านโยกย้ายจัดสรรใหม่ รวมถึงการส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ได้รับผลกระทบภายหลังการโยกย้ายหมู่บ้าน และกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินและกิจกรรมจากเหมืองแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง มีประเด็นปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนเกิดขึ้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2535 ที่ส่งผลต่อปัญหาทางสังคมชุมชนและมวลชนตามมา ประชาชนได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการเจ็บป่วยในปี พ.ศ. 2546 มีการร้องเรียนให้แก้ไขปรับปรุงและเยียวยา รวมถึงการโยกย้ายชุมชน ถึงแม้ กฟผ. ได้ดำเนินการโยกย้ายชุมชนไปแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาการร้องเรียนจากชุมชนอยู่ตลอดมา สิ่งที่เป็นปัญหาก็คือความหวาดวิตกในผลกระทบที่จะได้รับโดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมและการโยกย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยที่ส่งผลต่อการทำมาหากิน ประเด็นปัญหาเหล่านั้นก็ยังไม่สิ้นสุด พร้อมทั้งส่งผลต่อการพัฒนาโครงการใหม่ที่เกิดขึ้นได้ยาก หรือบางโครงการไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ ในขณะที่การพัฒนาของประเทศไทยยังคงต้องดำเนินการต่อไป ที่เห็นได้ชัด คือ การพัฒนาระเบียงเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor) ที่ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง จึงทำให้มีความจำเป็นและเร่งด่วนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในหลาย ๆ ด้าน เช่น แหล่งกักเก็บน้ำให้เพียงพอกับความต้องการทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และภาคครัวเรือน ระบบการขนส่งทั้งทางราง ถนน และทางอากาศ เชื่อมต่อกันทั่วประเทศ และ

ที่สำคัญก็คือพลังงานไฟฟ้าที่ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แต่ก็ประสบปัญหาการต่อต้านคัดค้านจากประชาชนในชุมชนที่อยู่รอบบริเวณที่ตั้งโครงการ ทั้ง ๆ ที่ทุกคนยอมรับและเห็นว่าพลังงานไฟฟ้ามีความจำเป็นต่อการพัฒนาในทุกด้าน และแม้ว่าเจ้าของโครงการได้พยายามหามาตรการต่าง ๆ เพื่อการชดเชยเยียวยา แต่ก็ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในชุมชนได้

เหตุผลของการพัฒนาด้านพลังงานไฟฟ้า ก็คือ ความต้องการในการบริโภคพลังงานของทุกภาคส่วนของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว เกษตรกรรม และชีวิตประจำวัน เป็นต้น ในขณะที่กำลังการผลิตพลังงานไฟฟ้ามีจำกัด ไม่เพียงพอสำหรับใช้ในแต่ละพื้นที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จึงจำเป็นที่ต้องมีการก่อสร้างโครงการผลิตไฟฟ้าใหม่ ๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีเพียงพอต่อความต้องการ จึงเป็นปัญหาว่าหากมีโครงการขนาดใหญ่เข้ามาในพื้นที่ย่อมต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ จึงได้ใช้วิธีการเวนคืนที่ดินและจ่ายเงินชดเชย เพื่อให้เจ้าของที่ดินออกจากพื้นที่ด้วยความสมัครใจหรือใช้กฎหมายบังคับ วิธีการนี้ย่อมมีผลกระทบต่อชีวิตและจิตใจที่ต้องโยกย้ายออกจากถิ่นฐานเดิม จึงเป็นที่มาของการต่อต้านโดยประชาชนในพื้นที่และองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organizations: NGOs) เข้ามาร่วมการต่อต้านด้วย ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่วิตกกังวลว่าต้องหาพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินแห่งใหม่ ซึ่งไม่คุ้นเคยและอยู่ห่างไกล ทำให้การประกอบอาชีพตามวิถีชีวิตดั้งเดิมของเขามีความยากยิ่งขึ้น รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ที่อยู่อาศัย แหล่งน้ำ ถนน ตลอดจนความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ รวมทั้งสถานศึกษา โรงเรียน วัด รายได้จากการประกอบอาชีพในพื้นที่จัดสรรใหม่ โดยเฉพาะความรักและความผูกพันในพื้นที่ที่อยู่อาศัยดั้งเดิมมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ทำให้ไม่อยากไปอยู่ในพื้นที่จัดสรรใหม่ แม้ว่าที่อยู่เดิมจะกันดารและขาดความสะดวกสบายก็ตาม ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นในทุกครั้งที่มีการโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อใช้พื้นที่ในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ แม้ว่าในบางครั้งภาครัฐสามารถหาพื้นที่จัดสรรใหม่ และดำเนินงานให้ผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้ายถิ่นฐานเข้าไปอยู่ แต่ปรากฏว่าประชาชนที่อยู่รอบ ๆ โครงการไม่สมัครใจโยกย้ายออกไป อย่างเช่นกรณี โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

บทเรียนจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ ทำให้เกิดการต่อต้านจากประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในหลายจังหวัดของประเทศไทย ที่มีแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินไม่ว่าจะเป็นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร นครศรีธรรมราช กระบี่ และตรัง ซึ่งมีกำลังผลิตไฟฟ้าแต่ละแห่ง ประมาณ 600-800 เมกะวัตต์ จากการต่อต้านของประชาชนรวมทั้ง NGOs ส่งผลให้โครงการไฟฟ้าถ่านหินไม่สามารถก่อสร้างได้จนถึงปัจจุบันนี้ แม้ว่าผู้บริหารโครงการจะพยายามทุกวิถีทางทั้งการโฆษณาประชาสัมพันธ์ว่าเป็นโรงไฟฟ้าถ่านหินสะอาดและประชาชนจะได้รับผลประโยชน์

อย่างมากก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ หากยังคงปล่อยให้เป็นไปเช่นนี้โดยยังไม่มีมาตรการและวิธีการที่เหมาะสมก็จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศไทย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการรูปแบบ และการบริหารจัดการที่ดี มีความยุติธรรม โปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณชนทั่วไป

จากการที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์เชิงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย หรือ โมเดลพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจจากเดิมที่ขับเคลื่อนด้วยการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตภาคอุตสาหกรรมไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม (Innovation Drive Economy) ย่อมทำให้ประเทศไทยมีความต้องการใช้พลังงานสูงขึ้น ซึ่งต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานมากขึ้นตามไปด้วย เมื่อมีปัญหาการสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าใหม่ในพื้นที่ใด ก็มักจะถูกประชาชนในพื้นที่ตั้งโครงการต่อต้านจนไม่สามารถสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าได้ตลอดมา ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องหาวิธีการที่จะทำให้สามารถได้ไฟฟ้ามาใช้ตอบสนองความต้องการของการพัฒนาประเทศด้วยการเชื่อมโยงของพลังงานของประเทศไทยในกลุ่มประเทศอาเซียน ในอดีตเริ่มขึ้นเมื่อ 40 ปีก่อน โดยประเทศไทยซื้อไฟฟ้าจากโครงการไฟฟ้าเขื่อนน้ำงึม 1 ที่อยู่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ส่วนภาคใต้ประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับภาคอื่นในประเทศไทยน้อย และมีแหล่งผลิตไฟฟ้าน้อยกว่าภาคอื่น ไฟฟ้าดับบ่อย ทำให้ประเทศไทยต้องซื้อไฟฟ้าจากประเทศมาเลเซีย

จากข้อมูลกระทรวงพลังงานในเรื่องการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศไทย พบว่ามีการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยเชื้อเพลิงในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นก๊าซธรรมชาติร้อยละ 67 ถ่านหินร้อยละ 20 พลังน้ำร้อยละ 5 น้ำมันเตาและน้ำมันดีเซลร้อยละ 1 และพลังงานหมุนเวียนต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการนำเข้าไฟฟ้าจาก สปป.ลาว และประเทศมาเลเซียร้อยละ 7 แต่ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่มีปริมาณสูงขึ้นทุกปีของไทย โดยในวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2561 มีความต้องการพลังงานสูงสุด (Peak) ที่ 29,969 เมกะวัตต์ ย่อมต้องเลือกใช้เชื้อเพลิงที่มีราคาถูกที่สุดและผลิตไฟฟ้าได้มาก นั่นก็คือพลังงานจากถ่านหินและก๊าซธรรมชาติ ดังนั้น เมื่อใดที่ทรัพยากรธรรมชาติมีไม่เพียงพอหรือขาดแคลนจะมีการใช้พลังน้ำหรือเชื้อเพลิง เช่น น้ำมันเตาและน้ำมันดีเซลมาผลิตกระแสไฟฟ้าแทน ซึ่งจะทำให้ต้นทุนสูงขึ้น ทั้งนี้ แม้โรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่จะมีขีดความสามารถสูงในการรักษาความมั่นคงให้แก่ระบบไฟฟ้าสำหรับรองรับช่วงเวลาที่มีความต้องการใช้กระแสไฟฟ้าสูงสุด แต่ข้อจำกัดในการผลิตไฟฟ้าที่ทำได้เฉพาะช่วงที่มีการปล่อยน้ำออกจากเขื่อน จึงไม่สามารถใช้วิธีดังกล่าวแทนการใช้ก๊าซธรรมชาติผลิตกระแสไฟฟ้าได้อย่างถาวร กล่าวได้ว่า การผลิตกระแสไฟฟ้าในประเทศไทยยังต้องใช้เชื้อเพลิงจากธรรมชาติมากที่สุด รองลงมาเป็นถ่านหิน ส่วนพลังงานน้ำเป็นเพียงส่วนหนึ่ง

ที่ช่วยรองรับในช่วงที่มีการใช้กระแสไฟฟ้าสูงสุด ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานระบุว่าประเทศไทยมีความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางพลังงาน เพราะมีแหล่งทรัพยากรในประเทศน้อย และทางออกมีอย่างเดียว คือ ต้องซื้อพลังงานจากประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศอาเซียน หรือนอกกลุ่มประเทศอาเซียน

การเชื่อมโยงพลังงานของประเทศไทยในกลุ่มประเทศอาเซียนในอนาคตจะช่วยลดปัญหาการซื้อเชื้อเพลิงจากกลุ่มประเทศนอกอาเซียน เพราะกลุ่มประเทศอาเซียนมีทรัพยากรพลังงานที่หลากหลายอยู่แล้ว มี 2 ประเทศที่สำคัญ ได้แก่ โครงการพลังงานไฟฟ้าระหว่างประเทศไทยกับ สปป.ลาว จะเชื่อมกันอีกหลายจุด ที่ใหญ่ ๆ คือ โครงการไฟฟ้าถ่านหินหงสา แขวงไชยะบุลี สปป.ลาว แล้วส่งมาประเทศไทย และโครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำเขื่อนไชยะบุลี และโครงการไฟฟ้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพเมียนมาร์แต่การเชื่อมโยงพลังงานไฟฟ้าระหว่างกันยังน้อย เริ่มประมาณปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา โดยประเทศไทยไปช่วยพัฒนาเขื่อนที่สหภาพเมียนมาร์และผลิตไฟฟ้าขายให้กับประเทศไทย การเชื่อมโยงระหว่างประเทศไทย สปป.ลาว และสหภาพเมียนมาร์สามารถเกิดขึ้นได้ แต่จะเป็นไปอย่างช้า ๆ เพราะระบบโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกภายในของ สปป.ลาว และสหภาพเมียนมาร์ยังไม่แข็งแรง ภายในประเทศเองก็ยังไม่เชื่อมต่อกันดีนัก ต้องรอให้ประเทศเหล่านี้ค่อย ๆ พัฒนา

จากความต้องการพื้นที่ที่จะสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจ แต่ถูกต่อต้านจากประชาชน ทำให้ไม่สามารถหาพื้นที่เพื่อสร้างโครงการในประเทศไทยได้ กลุ่มธุรกิจภาคเอกชนจึงวางเป้าหมายว่าจะต้องหาพื้นที่พัฒนาโครงการจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีศักยภาพ และเห็นว่า สปป.ลาว มีความเหมาะสมที่สุด เพราะมีทรัพยากรถ่านหินสำรองปริมาณถึง 577 ล้านตัน และพื้นที่โครงการอยู่ห่างจากชายแดนไทยทางจังหวัดน่านไม่มากนัก ประมาณ 34 กิโลเมตร ดังนั้น ปี พ.ศ. 2548 บริษัทบ้านปูพาวเวอร์จำกัดได้รับอนุญาตจากรัฐบาลลาวในการสำรวจพื้นที่ศึกษาความความเป็นไปได้ทางด้านเทคนิควิชาการในทุกมิติ รวมถึงการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม (Environmental and Social Impact Assessment: ESIA) และการวางแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (Resettlement Action Plan: RAP) ซึ่งได้รวมเอาแนวทางการฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ให้กับผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้ายด้วย ในขณะเดียวกันก็ได้มีการเจรจากับรัฐบาลลาวที่จะสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่เมืองหงสา แขวงไชยะบุลี จนกระทั่งได้รับอนุญาตจากรัฐบาลลาว โดยผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly) ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2554 ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน และผลิตไฟฟ้าเชิงพาณิชย์

การพัฒนาโครงการด้านพลังงานใน สปป. ลาว มีประเด็นการพัฒนาทางสังคมเป็นพันธะหลักที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างผู้พัฒนาโครงการ (Project Developer) กับรัฐบาลลาว ในรูปแบบของ

สัญญาสัมปทานที่ต้องระบุรายละเอียดไว้ในสัญญาสัมปทาน เช่น การเวนคืนที่ดิน การจ่ายเงินชดเชย การโยกย้ายชุมชน การพัฒนาพื้นที่หมู่บ้านโยกย้ายจัดสรรใหม่ รูปแบบของการสร้างบ้านหลังใหม่ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิต รวมถึงการฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ให้กับประชาชนที่โยกย้าย (Livelihoods Restoration and Rehabilitation) ซึ่งมีเป้าหมายหลัก คือ ประชาชนที่โยกย้ายต้องมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (Improved Quality of Life) โดยการกำหนดเป้าหมายการเพิ่มขึ้นของรายได้ และระยะเวลาของการฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้น การวางแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (RAP) ออกจากพื้นที่โครงการต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ต้นทาง (พื้นที่อยู่เดิมก่อนการโยกย้ายถิ่น) และพื้นที่ปลายทาง (พื้นที่ใหม่ที่พัฒนาเป็นหมู่บ้านโยกย้ายจัดสรร) กลไกการบริหารจัดการข้อขัดแย้งเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนทั่วไป และประเด็นความสมานฉันท์ (Social Cohesion) ระหว่างผู้โยกย้าย (Re-settler) และผู้อาศัยอยู่เดิมในพื้นที่มีการพัฒนาเป็นหมู่บ้านโยกย้ายจัดสรรใหม่ (Host Community) ซึ่งประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ จำเป็นต้องมีมาตรการรูปแบบการบริหารจัดการที่ดี และเป็นที่ยอมรับของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ หน่วยงานรัฐในท้องถิ่น และสาธารณชนทั่วไป

นอกจากนั้น การดำเนินงานตามแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (RAP) ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ โปร่งใส เอื้อประโยชน์ และสร้างความพึงพอใจ เพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้พัฒนาโครงการ และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ

ข้อกำหนดที่เป็นสัญญาระหว่างประเทศไทย กับ สปป. ลาว ด้านประชาชนในพื้นที่

สปป. ลาว ยังไม่มีเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นสัญญากับประเทศไทยด้านประชาชนในพื้นที่ แต่จะมีแต่ข้อผูกพันทางด้านการโยกย้ายถิ่นฐานของผู้พัฒนาโครงการที่ระบุเป็นหลักการกว้าง ๆ ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการทดแทนค่าเสียหายและการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนจากการพัฒนาโครงการ มีการกำหนดรายละเอียดข้อผูกพันเกี่ยวกับผู้ได้รับผลกระทบระหว่างผู้พัฒนาโครงการและหน่วยงานรัฐที่ดูแลในประเด็นนี้ คือ กรมธุรกิจพลังงาน (Department of Energy Business: DEB) กระทรวงพลังงานและบ่อแร่ (Ministry of Energy and Mine: MEM) ซึ่งถูกระบุไว้ในสัญญาสัมปทาน (Concession Agreement) ของแต่ละโครงการ ซึ่งเนื้อหาสาระของการพัฒนาแต่ละโครงการจะไม่เหมือนกัน

กรมธุรกิจพลังงาน (DEB) เป็นหน่วยงานรัฐของ สปป. ลาว ที่รับผิดชอบในการเป็นศูนย์กลางประสานงานในการเจรจาสัญญาสัมปทานของการพัฒนาโครงการไฟฟ้าเอกชน (Independent Power Producer: IPP) และการติดตามในการบริหารจัดการสัญญาสัมปทานของบริษัทเอกชน หรือ

ผู้พัฒนาโครงการ โดยมีหลักการในการพัฒนาโครงการที่มุ่งเน้นสาระสำคัญ 2 ประการ คือ การพัฒนาและก่อสร้างโครงการต้องมีกระบวนการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Process) จากทุกภาคส่วน เช่น หน่วยงานรัฐ ผู้ลงทุน ธนาคาร ผู้รับซื้อไฟฟ้า ผู้รับเหมาก่อสร้าง บริษัทประกันภัย สถาบันการเงิน เป็นต้น ซึ่งแต่ละภาคส่วนต้องได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเหมาะสม และการพัฒนาโครงการต้องประสานกลมเกลียวและได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้โครงการแล้วเสร็จในการก่อสร้างและสามารถดำเนินการผลิตไฟฟ้าเชิงพาณิชย์ตามระยะเวลาที่วางไว้

สำหรับประเด็นทางด้านสังคมและชุมชน สปป. ลาว หน่วยงานรัฐที่ดูแลรับผิดชอบ คือ กรมประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม (Department of Environment and Social Impact Assessment: DESIA) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Natural Resources and Environment: MONRE) มีบทบาทหน้าที่ในการออกใบอนุญาต (License) หรือเอกสารรับรองการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและสังคมให้กับผู้พัฒนาโครงการ มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดสิทธิในการนำใช้ที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ และแหล่งน้ำ และมีบทบาทหน้าที่ในการรับรองแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (RAP) ในกรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบที่จำเป็นต้องโยกย้ายออกจากพื้นที่โครงการ กล่าวคือ มีบทบาทหน้าที่คล้าย ๆ กับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (สผ.) ประเทศไทย ซึ่งภายหลังการรับรองแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (RAP) แล้ว ในระยะดำเนินงานผลิตไฟฟ้า (Operation Period) งานทางด้านสังคมชุมชนของโครงการจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมติดตามตรวจสอบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Department of Natural Resources and Environment Inspection: DNEI) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (MONRE)

ในระยะก่อสร้าง ผู้พัฒนาโครงการต้องมีพันธะหลักต่อหน่วยงานรัฐ ได้แก่ กรมธุรกิจพลังงาน (DEB) และกรมติดตามตรวจสอบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (DNEI) กล่าวคือ ผู้พัฒนาโครงการต้องดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการทดแทนค่าเสียหาย และการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนจากการพัฒนาโครงการ กฎระเบียบของกระทรวง และมาตรฐานในการลดผลกระทบต่าง ๆ รวมทั้งแผนดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีการปรับปรุง ผู้พัฒนาโครงการต้องเสนอแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (RAP) ซึ่งรวมถึงแผนการฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ (Livelihoods Restoration and Rehabilitation) ให้กรมติดตามตรวจสอบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (DNEI) เพื่อทบทวนและพิจารณา ซึ่งแผนดังกล่าวต้องได้รับการรับรองก่อนการดำเนินงานชดเชยค่าเสียหาย และการโยกย้ายจากหน่วยงานรัฐในท้องถิ่นก่อน เช่น ห้องการปกครองแขวง (จังหวัด) และห้องการปกครองเมือง (อำเภอ) ผู้พัฒนาโครงการต้อง

ชดเชยค่าเสียหายให้กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบที่ต้องโยกย้ายและช่วยเหลือในการฟื้นฟูรายได้ให้เพิ่มขึ้นและชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น หรืออย่างน้อยต้องให้มีสภาพเหมือนเดิมก่อนมีโครงการพัฒนา ถ้าผู้พัฒนาโครงการไม่สามารถดำเนินการได้ตามพันธะหรือข้อผูกพัน รัฐบาลลาวมีสิทธิในการขยายระยะเวลาการชดเชยค่าเสียหายและการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนได้ และหน่วยงานรัฐ (กรมธุรกิจพลังงาน และกรมติดตามตรวจสอบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เสนอให้ผู้พัฒนาโครงการเพิ่มงบประมาณของโครงการ ถึงแม้ว่างบประมาณที่เพิ่มนี้จะไม่ได้ระบุหรือกำหนดในสัญญาสัมปทานก็ตาม

จากผลการสำรวจและการพัฒนาโครงสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่เมืองหงสา แขวงไชยะบุลี สปป. ลาว นี้เอง ทำให้บริษัท บ้านปูพาวเวอร์ จำกัด ได้รับการคัดเลือกจากรัฐบาลลาวให้ดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ในรูปของการทำสัญญาสัมปทานโดยการร่วมลงทุนของบริษัทบ้านปูพาวเวอร์จำกัด ถือหุ้นร้อยละ 40 บริษัทราชบุรีโฮลดิ้ง ถือหุ้นร้อยละ 40 และรัฐวิสาหกิจลาวถือหุ้นลาว (Lao Holding State Enterprise: LHSE) ถือหุ้นร้อยละ 20 จัดตั้งเป็นบริษัทไฟฟ้าหงสาจำกัด มีอายุสัมปทาน 25 ปี

ภาพประกอบที่ 1.1 โรงไฟฟ้าถ่านหินที่เมืองหงสา แขวงไชยะบุลี สปป. ลาว (บริษัทไฟฟ้าหงสา จำกัด, 2561)

ในการก่อสร้างและดำเนินงาน ผู้พัฒนาโครงการต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ระบุไว้ในสัญญาสัมปทานทุกประการ ซึ่งการศึกษาและวิจัยครั้งนี้ให้ความสำคัญกับประเด็นการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานของประชาชนออกจากพื้นที่ตั้งโครงการ เนื่องจากปรากฏผลในปัจจุบันว่ามีการ

ดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งใด ๆ จากประชาชนในพื้นที่ จึงน่าจะเป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทยที่ยังคงมีความต้องการที่จะสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ แต่ทุกครั้งที่มีการให้ข้อมูลเผยแพร่สู่สาธารณชนก็ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจนกระทั่งไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ ดังนั้น รูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนในพื้นที่ของโครงการไฟฟ้าหงสา จึงน่าจะเป็นแบบอย่างในการเรียนรู้ถึงเทคนิควิธีการจัดการที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ตั้งโครงการ ทั้งนี้เพราะสภาพทางสังคมประเพณีวัฒนธรรมของชุมชนลาวไม่แตกต่างจากชุมชนไทยมากนัก

ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษาและวิจัย หัวข้อ เรื่อง “รูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน เพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ เมืองหงสา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” เพื่อเป็นรูปแบบที่จะเป็นแนวทางในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งของโครงการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

1.2 ความสำคัญของปัญหา

ความจำเป็นที่จะต้องมีโครงการพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ยังคงมีอยู่สำหรับประเทศไทย และก็ยังคงมีปัญหาการต่อต้านจากประชาชนในชุมชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วในความเป็นมาของปัญหาที่จะศึกษาและวิจัย ซึ่งทาง สปป.ลาว และบริษัทเอกชนไทยที่ไปร่วมลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้สำเร็จ ดังนั้น การศึกษาและวิจัยนี้ จึงเห็นถึงความสำคัญที่จะทำการวิจัยในประเด็นสำคัญที่มีการดำเนินงานจนเป็นที่พึงพอใจของประชาชนจนไม่ปรากฏว่ามีข้อพิพาทหรือโต้แย้งใด ๆ เกิดขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นแบบอย่างหรือแนวทางดำเนินการที่ดีสำหรับโครงการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ หรือโครงการขนาดใหญ่อื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศไทยในการเรียนรู้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้ การวิจัยจึงได้กำหนดประเด็นสำคัญที่จะเป็นหัวข้อของการศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อให้ได้คำตอบของโจทย์วิจัยที่กำหนดไว้ คือ รูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ โดยมีประเด็นวิจัย 7 ประเด็น ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน

การวิจัยกำหนดให้มีการศึกษาและวิจัยแนวคิด ทฤษฎี และ หลักการที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนในพื้นที่ตั้งโครงการขนาดใหญ่ เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์หาคำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำรูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ มีแนวคิดทฤษฎีและหลักการ ประกอบด้วย แนวคิดการพัฒนาประเทศไทยและแผนบูรณาการพลังงานระยะยาวของประเทศไทย แนวคิดว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน ทฤษฎีว่าด้วยการบริหารข้อขัดแย้ง ทฤษฎีว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานชุมชนและตั้งถิ่นฐานใหม่ หลักการวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น หลักการพัฒนาชุมชน หลักการประเมินผลกระทบทางสังคม หลักการมีส่วนร่วม

ของประชาชน หลักการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และหลักการสากลที่ว่า “ถ้าไม่สามารถหลีกเลี่ยงการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนแบบไม่สมัครใจได้ ผู้ได้รับผลกระทบควรได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากการสูญเสียพื้นที่ดินและทรัพย์สินอย่างเต็มรูปแบบและยุติธรรม และควรเป็นโอกาสของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบ” รวมถึงหลักการวางแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (RAP) จากการพัฒนาโครงการ

2. การเวนคืนที่ดิน การชดเชยค่าเสียหาย และการพัฒนาพื้นที่รองรับการโยกย้ายชุมชน (Land Acquisition, Compensation, and Resettlement Site Development)

ประเทศไทยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการ อันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และประเทศไทยเองก็มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศทุกระยะ 5 ปี ปัจจุบันอยู่ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ที่มุ่งการสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจจากเดิมที่ขับเคลื่อนด้วยการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตภาคอุตสาหกรรม ไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม (Innovation Drive Economy) ซึ่งกรอบแผนงานและนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลต่อการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ในประเทศไทยที่อาจจะมีการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนในพื้นที่ จึงเป็นปัญหาว่าพื้นที่ดินขนาดใหญ่ที่จะเป็นที่ตั้งโครงการไม่ใช่พื้นที่ดินว่างเปล่าทั้งแปลง แต่เป็นพื้นที่ดินที่บางครั้งเป็นที่ตั้งชุมชนหรือพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินของประชาชน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเวนคืนที่ดิน

เวนคืนที่ดิน คือ การที่หน่วยงานรัฐบังคับซื้อที่ดินคืนจากประชาชนเจ้าของที่ดินเพื่อนำที่ดินไปพัฒนาสาธารณูปโภค เช่น สร้างถนน อ่างเก็บน้ำ เหมืองถ่านหิน โรงไฟฟ้า ซึ่งพื้นที่ดินบางแปลงก็เป็นที่พื้นที่ดินดี มีราคาซื้อขายสูงกว่าราคากลางที่หน่วยงานรัฐตั้งไว้ จึงเป็นเหตุที่ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินมูลค่าที่ดิน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดินและสังคมทั่วไป

การเวนคืนที่ดินนอกจากจะชดใช้ราคาที่ดินตามที่ประเมินแล้ว ในแนวคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สิน เช่น ที่ดิน บ้าน ต้นไม้ เป็นหลักประกันสำคัญของประชาชนต่อการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ เนื่องจากการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวม ดังนั้น จึงต้องมีการช่วยเหลือ

ตอบแทนความเสียหายเกิดขึ้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ รัฐจะเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของประชาชนต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนโดยมีการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สาธารณะ และต้องจ่ายค่าชดเชยทดแทนที่เป็นธรรมและโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้อย่างเสรี ซึ่งหลักเกณฑ์ประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อเวนคืนจะแตกต่างจากหลักการประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อการซื้อขายทั่วไป โดยพิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น ราคาตลาดซึ่งอยู่ในวันพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินเวนคืนมีผลบังคับใช้ ความเสียหายของทรัพย์สินที่เหลือ เนื่องจากถูกตัดไปบางส่วน ผลกระทบจากการเวนคืน ความเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และราคาของทรัพย์สินที่เหลือจากการเวนคืน

การเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินที่มีหลักเกณฑ์และรูปแบบที่ดีย่อมเป็นที่ยอมรับของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษาวิจัยเพราะความพึงพอใจของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนย่อมหมายถึงปัญหาข้อพิพาทหรือการประท้วงไม่มี หรือลดผลกระทบต่อชุมชนที่ได้รับผลกระทบและสังคมทั่วไป

การพัฒนาพื้นที่รองรับการโยกย้ายชุมชนเป็นหนึ่งในมาตรการชดเชยความเสียหายให้กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย ซึ่งยึดหลักการพัฒนาพื้นที่หรือวางแผนผังชุมชนต้องให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ในการประกอบอาชีพและสนับสนุนชีวิตความเป็นอยู่ รวมถึงการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบให้ดีขึ้นหรืออย่างน้อยให้เท่าเดิมก่อนการโยกย้าย

การศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนในพื้นที่โครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ การเวนคืนที่ดินทรัพย์สินและการชดเชยค่าเสียหาย รวมถึงการพัฒนาพื้นที่รองรับการโยกย้าย จึงมีความสำคัญที่จะทำให้ได้ทราบถึงปัญหาผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น และแนวทางการชดเชยความเสียหายจากการเวนคืน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินมีความพึงพอใจและยอมรับว่าพื้นที่ดินใหม่ที่จะไปตั้งถิ่นฐานใหม่นั้นไม่ด้อยไปกว่าพื้นที่ดินเดิมและต้องดีกว่าพื้นที่ดินเดิม หรือควรเป็นโอกาสของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย

3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Grievance Redress)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ ความสามารถที่จะหาวิธีการที่จะเปลี่ยนจากการทำลายที่เกิดจากความขัดแย้ง (Destructive Conflict) ให้กลายมาเป็นการสร้างสรรค์ (Constructive Conflict) ความขัดแย้งจึงไม่จำเป็นที่จะต้องส่งผลในทางลบเสมอไป ในขณะเดียวกันก็สามารถเรียนรู้วิธีการบริหารจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นให้เกิดผลในทางบวกเป็นไปในการสร้างสรรค์ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดินและการชดเชยค่าเสียหายในระยะก่อนการก่อสร้างและหลังก่อสร้างโครงการ (Pre-Construction and Construction) รวมถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในระยะดำเนินงานโครงการ (Operation Period) หรือช่วงการผลิตไฟฟ้าเชิงพาณิชย์

การศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้รูปแบบและกลไกในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทย่อมมีความสำคัญต่อการเกิดโครงการขนาดใหญ่ที่จะทำให้คู่พิพาทเกิดความพึงพอใจและได้รับผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย และจะทำให้ได้รูปแบบและวิธีดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส และเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนทั่วไป

4. การฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ให้กับผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย (Livelihoods Restoration and Rehabilitation)

การฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ภายหลังการโยกย้ายเพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่ (Resettlement) เป็นการปรับสภาพการประกอบอาชีพที่มีความหลากหลาย มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รวมถึงการปรับสภาพวิถีความเป็นอยู่ของประชาชนที่โยกย้ายไปให้กลับเข้าสู่ภาวะปกติ และหรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยมีหลักการสำคัญ คือ การช่วยเหลือผู้โยกย้ายให้สามารถประกอบอาชีพได้ด้วยตนเอง และผู้โยกย้ายต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการเลือกอาชีพเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นตามพันธะที่ระบุไว้ในสัญญาสัมปทานที่บริษัทไฟฟ้าหงสาจำกัดมีต่อรัฐบาลลาว และผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย

ความสำคัญของการศึกษาและวิจัยในประเด็นนี้ คือ หากได้วิธีฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่นี้ จะทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนที่โยกย้ายดีขึ้น และมีความสมานฉันท์ที่ดีระหว่างผู้โยกย้ายและผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิม ซึ่งประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ จำเป็นต้องมีมาตรการรูปแบบและการบริหารจัดการที่ดี ย่อมเป็นแบบอย่างที่ดีต่อการพัฒนาประเทศที่มีโครงการขนาดใหญ่เกิดขึ้นสำหรับประเทศไทย

5. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโครงการ (Disclosure of Project Information)

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโครงการมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ประชาชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างและการดำเนินงานโครงการ พหุภาคีที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชนทั่วไปมีโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโครงการอย่างกว้างขวาง เพื่อที่จะได้แสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิของตนเองได้อย่างถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เป็นการส่งเสริมให้มีการวางแผนและการดำเนินงานของผู้พัฒนาโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความโปร่งใส มุ่งต่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและผู้พัฒนาโครงการภายใต้การอำนวยความสะดวกและการดูแลของหน่วยงานรัฐ

6. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการเฝ้าระวังและติดตามผลกระทบจากโครงการ (Community Participation for Impact Monitoring)

โครงการโรงไฟฟ้าที่ใช้พลังงานถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการไฟฟ้าที่ใช้พลังงานน้ำ ถ้ามีการบริหารจัดการไม่ดีพอ ดังนั้นก่อนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินจึงต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และมีการวางแผนงานเฝ้าระวังและติดตามผลกระทบจากโครงการในเชิงรุกโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในช่วงการผลิตพลังงานไฟฟ้าเชิงพาณิชย์ที่เป็นการเฝ้าระวังและติดตามผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจากโครงการ

7. ระบบข้อมูลทางภูมิศาสตร์และการจัดการฐานข้อมูล (Geographic Information System and Database Management)

การจะให้ประชาชนในพื้นที่ตั้งโครงการมีส่วนร่วมของทุก ๆ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและป้องกันการต่อต้าน โครงการสมควรที่จะใช้ระบบข้อมูลทางภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) ที่แสดงภาพถ่ายทางอากาศของพื้นที่เพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่โครงการ และแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ทำกิน ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเวนคืน ซึ่งทั้งฝ่ายโครงการและประชาชนจะรับรู้สภาพทางภูมิศาสตร์ที่ถูกต้องร่วมกัน จึงเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และหน่วยงานรัฐ ในการวางแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนและการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีความโปร่งใส และเป็นธรรมที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้อย่างเสรีและเป็นที่พึงพอใจของประชาชนจนไม่ปรากฏว่ามีข้อพิพาทหรือโต้แย้งใด ๆ เกิดขึ้นของโครงการไฟฟ้าหงสา ประเด็นหนึ่งที่ควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง สำหรับการจัดการฐานข้อมูล (Database Management) เป็นการนำเอาข้อมูลจากระบบข้อมูลทางภูมิศาสตร์มาจัดทำเป็นฐานข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ พื้นที่เวนคืน พื้นที่พัฒนาเป็นหมู่บ้านโยกย้ายจัดสรร พื้นที่ทางการเกษตร และพัฒนาการของการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่เป็นจริง เป็นต้น รวมถึงการจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีพิพาทเรื่องเวนคืนที่ดิน ค่าชดเชย การจัดทำระบบการเฝ้าระวังและติดตามผลกระทบ เป็นต้น

8. การจัดทำรูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (Resettlement Management Model)

การจัดทำรูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนจะนำเอา คำตอบที่ได้จากผลการศึกษาและวิจัยตามประเด็นศึกษาทั้ง 7 ประเด็นดังกล่าวนี้ จะใช้เป็นแนวทางในการจัดทำรูปแบบบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (RAP) ในพื้นที่ตั้งโครงการขนาดใหญ่ เพื่อลดกระแส

การต่อต้านของประชาชนในพื้นที่ตั้งโครงการหรือบริเวณใกล้เคียงได้ ซึ่งประเทศไทยมีปัญหาการต่อต้านจากประชาชนทุกครั้งที่มีโครงการขนาดใหญ่เกิดขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัยสภาพปัญหาและผลกระทบจากการก่อสร้างและดำเนินงานโครงการด้านพลังงานที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง

2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนจากการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ เมืองหงสา แขวงไซยะบุลี สปป. ลาว

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนจากโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ เมืองหงสา แขวงไซยะบุลี สปป. ลาว

4. เพื่อจัดทำรูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่

3. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ โครงการไฟฟ้าหงสา เมืองหงสา แขวงไซยะบุรี สปป.ลาว กำหนดขอบเขตการวิจัยประกอบด้วย

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตด้านแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ

- แนวคิดการเวนคืนที่ดิน
- แนวคิดการวางผังพัฒนาพื้นที่
- ทฤษฎีการบริหารข้อขัดแย้ง
- หลักการวัฒนธรรมและประเพณีของท้องถิ่น
- หลักการประเมินผลกระทบทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- หลักการพัฒนาชุมชน
- หลักการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ
- หลักการวางแผนงานโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (RAP) จากการพัฒนาโครงการ

ขอบเขตด้านแนวคิดการพัฒนาประเทศไทย

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- แผนบูรณาการด้านพลังงานระยะยาวของประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2579)

- นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยแลนด์ 4.0

ขอบเขตด้านแผนพัฒนา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

- สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สปป. ลาว

- แผนพัฒนาเป็นแหล่งพลังงานไฟฟ้าในอาเซียนของ สปป. ลาว

- กฎระเบียบว่าด้วยการค้าและการลงทุน ใน สปป. ลาว

- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Decree on Environmental Impact Assessment) สำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับเลขที่ 112/สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 สปป.ลาว

- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการทดแทนค่าเสียหายและการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนจากการพัฒนาโครงการ (Decree on Compensation and Resettlement of People Affected by Development Projects) ฉบับเลขที่ 192/สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 สปป. ลาว

- ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการจัดตั้งปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการทดแทนค่าเสียหายและการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนจากโครงการพัฒนา (Regulations for Implementing Decree on Compensation and Resettlement of People Affected by Development Projects) ฉบับเลขที่ 2432/องค์การทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 สปป. ลาว

ขอบเขตด้านข้อมูลโครงการไฟฟ้าหงสา และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- โครงการไฟฟ้าหงสา

- ข้อกำหนดว่าด้วยนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานชุมชนและฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่โยกย้ายจากโครงการไฟฟ้าหงสา แขวงไชยะบุลี ฉบับเลขที่ 180/แขวงไชยะบุลี ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 สปป. ลาว

- ข้อกำหนดว่าด้วยการแต่งตั้งและการดำเนินงานของหน่วยงานบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานชุมชน และฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ย้ายจากโครงการไฟฟ้าหงสา แขวงไชยะบุลี ฉบับเลขที่ 890/แขวงไชยะบุลี ลงวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2554 สปป.ลาว

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรศึกษาผู้ให้ข้อมูลสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย และผู้พัฒนาโครงการไฟฟ้าหงสา ที่อยู่ในเมืองหงสา แขวงไซยะบุลี สปป.ลาว ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนและการดำเนินงานเวนคืนที่ดิน การโยกย้ายถิ่นฐานของผู้ได้รับผลกระทบ การจัดการข้อขัดแย้ง การฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ การพัฒนาชุมชน และการติดตามและเฝ้าระวังผลกระทบจากโครงการของประชาชน

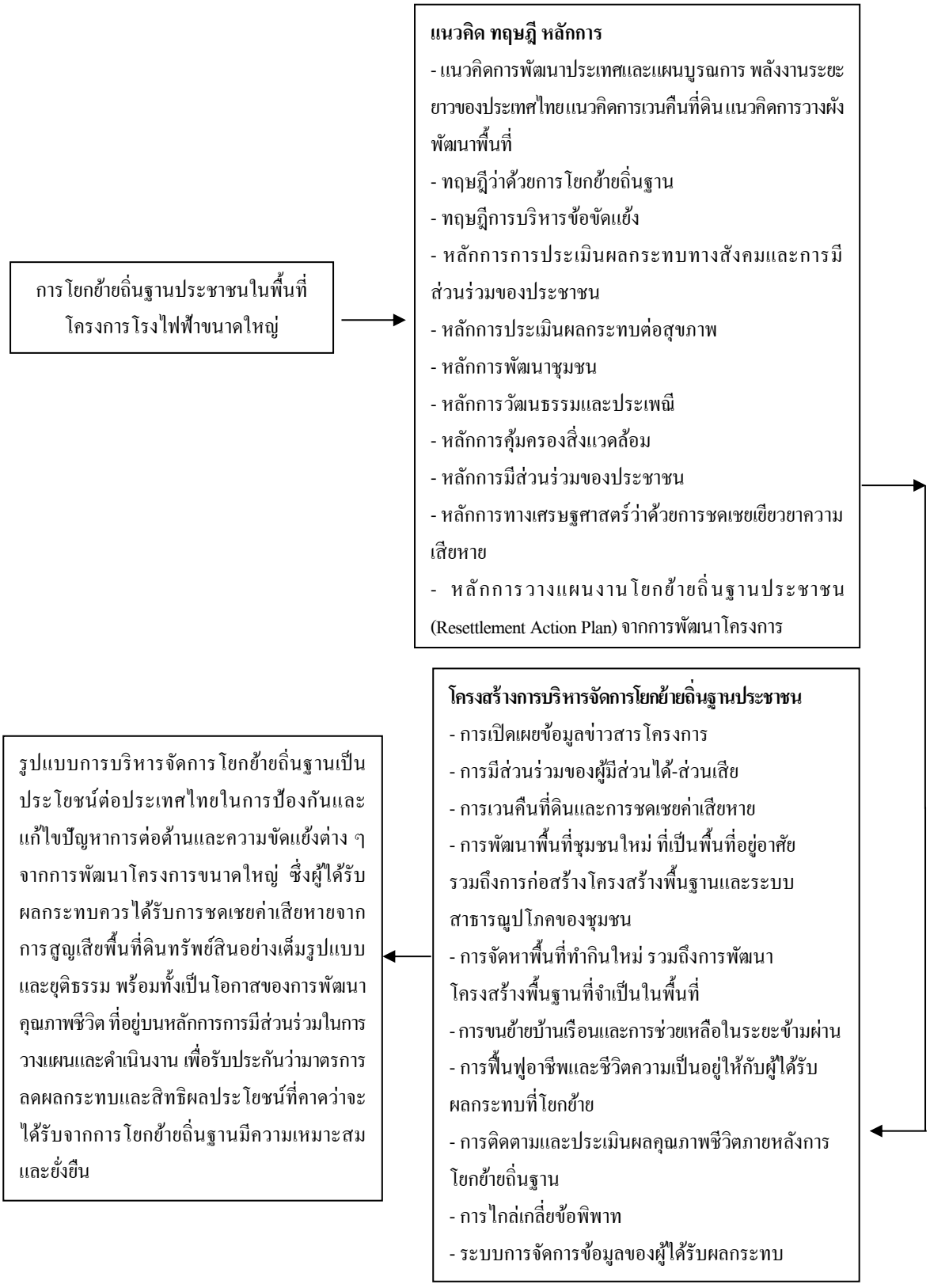
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลกำหนดไว้ เป็นพื้นที่ดำเนินงานของโครงการไฟฟ้าหงสา เมืองหงสา แขวงไซยะบุลี สปป.ลาว

4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การพัฒนาประเทศมีความจำเป็นต้องมีโครงการไฟฟ้าขนาดใหญ่เพื่อเป็นพลังงานในการพัฒนาจึงจำเป็นที่จะต้องมีพื้นที่สำหรับตั้งโครงการขนาดใหญ่นั้นทำให้เกิดปัญหาติดตามมา คือ การโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อให้ได้พื้นที่ที่จะเป็นที่ตั้งโครงการซึ่งย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนที่ต้องโยกย้ายถิ่นฐาน ปัญหานี้ โครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่เมืองหงสา แขวงไซยะบุลี สปป. ลาว มีการบริหารจัดการที่ประสบผลสำเร็จ ไม่มีการโต้แย้ง ต่อต้าน หรือข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับผู้พัฒนาโครงการ การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดในการนำเอารูปแบบการบริหารจัดการและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีการนำมาใช้ เพื่อการศึกษาและวิเคราะห์ โดยการนำเอาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน เพื่อให้ได้คำตอบที่จะเป็นรูปแบบการบริหารจัดการ ซึ่งจะเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทยในการแก้ไขและป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับโครงการขนาดใหญ่สำหรับการพัฒนาประเทศ (ดูภาพประกอบที่ 1.2 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.2 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical Framework)

4.2 สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาที่เกิดจากการโยกย้ายถิ่นฐานของประชาชนในพื้นที่เพื่อตั้งโครงการขนาดใหญ่นั้น ใช้การบริหารจัดการที่มีปัจจัยดำเนินการประกอบด้วย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโครงการ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้-ส่วนเสีย การเวนคืนที่ดินและการชดเชยค่าเสียหาย การพัฒนาพื้นที่ชุมชนใหม่ที่เป็นพื้นที่อยู่อาศัย ก่อสร้างบ้านทดแทนหลังใหม่ รวมถึงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคของชุมชน การจัดหาพื้นที่ทำกินใหม่รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในพื้นที่ การขนย้ายบ้านเรือนทรัพย์สินและการช่วยเหลือเบื้องต้นในระยะข้ามผ่าน การฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ การติดตามและประเมินผลคุณภาพชีวิตภายหลังการโยกย้ายถิ่นฐาน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และระบบการจัดการข้อมูลของผู้ได้รับผลกระทบเพื่อนำมาใช้ในการติดตามและประเมินผลในการโยกย้าย และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นจะทำให้ข้อพิพาท ข้อโต้แย้ง และเกิดการยอมรับการเปลี่ยนแปลงของประชาชนในพื้นที่ซึ่งจะเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทยได้

5. คำถามของการวิจัย

1. แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และมาตรการเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนในพื้นที่เพื่อตั้งโครงการขนาดใหญ่ มีอะไรบ้าง

2. ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนในพื้นที่ตั้งโครงการขนาดใหญ่ มีอะไรบ้าง

3. การดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดิน การชดเชยค่าเสียหาย การโยกย้ายถิ่นฐานและการจัดการข้อขัดแย้งที่เน้นผู้ได้รับผลกระทบเป็นศูนย์กลาง มีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลต่อความสำเร็จ

4. รูปแบบการบริหารจัดการเวนคืนที่ดิน การชดเชยค่าเสียหาย การโยกย้ายถิ่นฐานและการจัดการข้อขัดแย้งที่เน้นผู้ได้รับผลกระทบ เป็นอย่างไร

5. การพัฒนาชุมชนและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในชุมชนที่โยกย้าย มีปัจจัยด้านใดบ้างและมีแนวทางการพัฒนาอย่างไร

6. โครงสร้างของรูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนในพื้นที่เพื่อตั้งโครงการขนาดใหญ่มีองค์ประกอบอะไรบ้าง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

รูปแบบการบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเพื่อตั้งโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ จะเป็นประโยชน์ ดังนี้

1. เป็นประโยชน์ต่อโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่และมีความจำเป็นต้องโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่ เนื่องจากได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ โดยอยู่บนหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและดำเนินงานโยกย้ายถิ่นฐานของตนเอง และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบมีบทบาทในการตัดสินใจในเรื่องความต้องการและจำเป็นในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนา โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น กลุ่มผู้หญิง กลุ่มคนพิการ กลุ่มคนผู้สูงอายุ กลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ ต้องได้รับโอกาสก่อน

2. เป็นประโยชน์ต่อ สปป.ลาว ที่จะใช้เป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เป็นโอกาสของการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างงานสร้างอาชีพที่หลากหลายในระดับท้องถิ่นและขยายออกเป็นวงกว้างในประเทศ โดยเฉพาะในแวดวงอุตสาหกรรมเหมืองแร่ โรงงานไฟฟ้า อุตสาหกรรมต่อเนื่องและจากภาคบริการ พร้อมทั้งดึงดูดให้ประชาชนเข้ามาแสวงหาโอกาสในอาชีพใหม่ ๆ ที่มีค่าตอบแทนสูง และรัฐบาลลาวมีรายได้จากค่าสัมปทานพื้นที่โครงการ ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากธุรกิจต่อเนื่อง นอกจากนั้น ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเหมืองแร่ โรงงานไฟฟ้า อุตสาหกรรมต่อเนื่อง

3. เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยที่จะนำไปประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศในโครงการพัฒนาที่ต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น การพัฒนาระเบียงเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ที่ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน เป็นต้น เพื่อการพัฒนาให้เกิดโครงการขนาดใหญ่ที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากการถูกโยกย้ายถิ่นฐาน

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

โครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) หมายความว่า โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค และพลังงาน เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การอยู่ดีกินดีของประชาชน มีสิ่งอำนวยความสะดวก มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย และมีความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม ซึ่งในการพัฒนาโครงการจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นฐานในการพัฒนาและเป็นที่รองรับของเสีย การพัฒนาจึงมาพร้อม ๆ กับการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ

โครงการไฟฟ้าหงสา (Hongsa Project) หมายความว่า โครงการที่ผลิตไฟฟ้าที่ใช้พลังงานความร้อนจากถ่านหินลิกไนต์ที่มีการทำเหมืองถ่านหินแบบเปิด มีเหมืองหินปูนสำหรับใช้ในการดักจับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้า และมีการพัฒนาพื้นที่หมู่บ้านโยกย้ายจัดสรร พื้นที่โครงการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่หุบเขาที่มีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500-900 เมตร ที่เมืองหงสา แขวงไชยะบุลี สปป. ลาว อยู่ห่างจากชายแดนไทยที่จังหวัดน่าน ที่ด่านห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ เพียง 34 กิโลเมตร

การโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน (Resettlement) หมายความว่า กระบวนการโยกย้ายประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการไฟฟ้าหงสาที่ออกจากพื้นที่ก่อสร้างไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่จัดสรรใหม่ที่อยู่ห่างออกไป ซึ่งประกอบไปด้วยงานเวนคืนที่ดิน งานชดเชยค่าเสียหายของทรัพย์สิน (เช่น บ้าน สิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้) งานจัดหา พัฒนา และก่อสร้างพื้นที่หมู่บ้านโยกย้ายจัดสรรใหม่ที่เป็นทั้งที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกิน งานขนย้ายบ้านเรือนทรัพย์สินจากหมู่บ้านเดิมไปหมู่บ้านโยกย้ายจัดสรรใหม่ งานให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นในระยะข้ามผ่าน และงานฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่และส่งเสริมอาชีพทางเลือก ซึ่งกระบวนการโยกย้ายประชาชนต้องสำเร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยการบริหารจัดการของผู้พัฒนาโครงการภายใต้การอำนวยความสะดวกของหน่วยงานรัฐ

การเวนคืนที่ดิน (Land Acquisition) หมายความว่า การซื้อพื้นที่ดินจากประชาชนเจ้าของที่ดิน เพื่อนำไปเป็นพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้า เหมืองถ่านหิน และพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของโครงการ เช่น ถนนสายหลัก สายรอง ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคสำหรับหมู่บ้านโยกย้ายจัดสรรใหม่ โครงการไฟฟ้าหงสา

การชดเชยค่าเสียหาย (Compensation) หมายความว่า การจ่ายค่าชดเชยที่เป็นเงินสดในการเวนคืนที่ดินที่เป็นพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกิน ค่าเสียหายของทรัพย์สินและผลผลิตทางการเกษตร เช่น ต้นไม้ยืนต้น เป็นต้น ของโครงการไฟฟ้าหงสา ที่เป็นธรรมและโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้อย่างเสรี ซึ่งหลักเกณฑ์ประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อชดเชยจะพิจารณาจากราคาตลาด ความเสียหายและราคาของทรัพย์สินที่เหลือ รวมถึงผลกระทบจากการเวนคืน

การไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง (Grievance Redress) หมายความว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ และบุคคลอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากผู้พัฒนาโครงการสามารถร้องเรียนถึงการไม่ยอมรับหรือความไม่พอใจในการดำเนินงานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดินทรัพย์สิน การจ่ายค่าทดแทนชดเชย รวมถึงการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน เป็นต้น โดยผ่านคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งในระดับหมู่บ้าน ระดับเมือง และระดับแขวง กรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่พอใจในผลการตัดสินใจสามารถอุทธรณ์ไปยังศาล และผลการตัดสินของศาลถือว่าสิ้นสุดของการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง

การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) หมายความว่า การแสดงความคิดเห็นภายหลังการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโครงการ โดยการมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินกิจกรรม และมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์หรือผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนโครงการไฟฟ้าหงสา

การฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ (Rehabilitation) หมายความว่า การปรับสภาพการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนที่โยกย้ายให้กลับเข้าสู่ภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิมในพื้นที่หมู่บ้านโยกย้ายจัดสรรใหม่

การฟื้นฟูอาชีพ (Livelihoods Restoration) หมายความว่า การส่งเสริมอาชีพทางเลือกที่หลากหลายที่ให้ความสำคัญกับอาชีพดั้งเดิมของชุมชนก่อนการโยกย้ายและศักยภาพของพื้นที่ทำกินที่จัดสรรให้ใหม่ ดังเช่นที่โครงการไฟฟ้าหงสานำมาส่งเสริม ได้แก่ ส่งเสริมอาชีพภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตรในพื้นที่หมู่บ้านโยกย้ายจัดสรร อาชีพธุรกิจบริการที่ต่อเนื่องจากการมีโครงการส่งเสริมปลูกยางพารา ไม้ยืนต้น และพืชแซมในพื้นที่ทำกินแห่งใหม่ในพื้นที่ 2 เฮกตาร์ (ประมาณ 12.5 ไร่ โดยที่ 1 เฮกตาร์ เท่ากับ 6.25 ไร่) ส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งกระบวนการส่งเสริมอาชีพทางเลือกควรครอบคลุมประเด็นการสร้างความเข้มแข็งกลุ่มผู้ผลิตและการเข้าถึงกลไกระบบตลาด เพื่อสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนของอาชีพและรายได้ของผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้าย

หน่วยงานบริหารจัดการ หมายความว่า หน่วยงานที่มาจากหน่วยงานรัฐและบริษัทผู้พัฒนาโครงการ โดยที่หน่วยงานรัฐ คือ หน่วยงานบริหารจัดการโยกย้ายจัดสรรและฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการไฟฟ้าหงสา (Resettlement and Livelihoods Restoration Management Unit: RLMU) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าแขวงไชยะบุลี ส่วนหน่วยงานบริหารจัดการของบริษัทไฟฟ้าหงสาจำกัด คือ ฝ่ายพัฒนาสังคม (Social Development Department: SD) ทั้ง 2 หน่วยงานต้องทำงานร่วมกันที่อยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือในการวางแผน ดำเนินงาน และแก้ไขปัญหาร่วมกัน พร้อมทั้งรายงานให้คณะกรรมการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน เพื่อขอคำแนะนำหรือข้อตกลงในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐาน การพัฒนาพื้นที่โยกย้ายจัดสรรใหม่ การไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และการฟื้นฟูอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ได้รับผลกระทบตามความจำเป็น เพื่อรับประกันผลสำเร็จในการปฏิบัติงานตามพันธะของโครงการ ซึ่งก็คือ ผู้ได้รับผลกระทบที่โยกย้ายต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 150 ภายใน 10 ปี ภายหลังการโยกย้าย

รูปแบบ หมายความว่า รูปแบบโครงสร้างบริหารจัดการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนในพื้นที่ตั้งโครงการขนาดใหญ่ (Resettlement Management Model)