

บทที่ 6

การจัดการผลประโยชน์สาธารณะในลักษณะต่าง ๆ ของไทย

นอกจากนโยบายและกฎหมายที่ได้กล่าวในบทที่ 5 อันสะท้อนถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการจัดบริการสาธารณะการใช้ไฟฟ้าในสังคมให้เป็นที่ไปด้วยความเรียบร้อยแล้ว หากพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการผลประโยชน์สาธารณะแล้วนั้น พบว่ายังไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายไทยอย่างชัดเจน ในบทนี้จะเป็นการรวบรวมรูปแบบการจัดการผลประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะไฟฟ้า ซึ่งมีที่มาจากกรณีที่ชุมชนหรือประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินโรงไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ รวมถึงอาจได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเรียกร้องต่อภาครัฐ โดยแบ่งข้อพิจารณาออกเป็นสองกลุ่ม คือ (1) การชดเชยหรือบรรเทาผลกระทบจากโครงการ กับ (2) การจัดการผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแยกพิจารณาในรายละเอียดได้ดังนี้

6.1 การชดเชยหรือบรรเทาผลกระทบจากโครงการ

แม้ว่าการกระจายผลประโยชน์และผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้าจะไม่เท่าเทียมกัน และอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งเชิงสังคมได้ก็ตาม แต่หากมีกลไกการชดเชยหรือบรรเทาผลกระทบจากโครงการที่เหมาะสมก็อาจทำให้ความขัดแย้งดังกล่าวลดลงได้ ซึ่งอาจดำเนินการได้ในสามลักษณะด้วยกัน คือ ¹

6.1.1 การชดเชยหรือบรรเทาผลกระทบโดยตรงต่อทรัพย์สินส่วนบุคคล

ผลประโยชน์ในลักษณะนี้ได้จากการเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งอาจมีความซับซ้อนมากกว่าโครงการโรงไฟฟ้าประเภทอื่น ๆ เนื่องจากมีเรื่องความปลอดภัยที่เข้มงวดมากกว่า แม้ว่าจะมีกรอบทางกฎหมายและกรอบการปฏิบัติที่ชัดเจนพอสมควร แต่ปัจจุบันมีหน่วยงานตรวจสอบการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐหลายส่วนด้วยกัน หากประชาชนที่ได้รับผลกระทบไม่พอใจในการชดเชยหรือบรรเทา หรือต่อต้านไม่ให้ใช้พื้นที่ของตนในการดำเนินโครงการ ก็อาจเป็นปัญหาใหญ่ได้เช่นกัน

6.1.2 การชดเชยหรือบรรเทาผลกระทบต่อทรัพย์สินร่วมและสิ่งแวดล้อม

¹ เดชรัต สุขกำเนิด และ ศุภกิจ นันทะวรการ, กรณีศึกษา ความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการทางด้านพลังงานของประเทศไทย, ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้าน , หน้า 238.

การชดเชยหรือบรรเทาผลกระทบในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นต่อทรัพย์สินร่วมและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่เห็นชัดเจน คือ โครงการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบอันเกิดจากการสร้างเขื่อนที่ผ่านมาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจากผลกระทบการทำประมงในพื้นที่ ที่ได้จ่ายค่าชดเชยผลกระทบจากการทำประมงในช่วงสร้างเขื่อนเป็นเวลา 3 ปี แต่ต่อมาทรัพยากรทางประมงก็มีแนวโน้มลดลงอย่างมาก ชาวบ้านจึงได้เรียกร้องให้จ่ายค่าชดเชยเพิ่ม แต่ก็ได้รับการตอบรับจากผู้ดำเนินโครงการแต่อย่างใด และยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไม่ให้มีการจ่ายค่าชดเชยสำหรับโครงการที่ดำเนินการไปแล้ว อันเป็นแรงผลักดันให้โครงการด้านพลังงานมีแนวโน้มว่าจะเกิดความขัดแย้งมากขึ้น²

6.1.3 การชดเชยหรือบรรเทาผลกระทบต่อวิถีชีวิตและชุมชน

การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตดั้งเดิม และความขัดแย้งในชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สาเหตุสำคัญ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีระบบการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment) ซึ่งแตกต่างจากระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ซึ่งระบบการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบทางสังคมนี้จะเป็นการศึกษาสถานะเศรษฐกิจและสังคม และทัศนคติที่มีต่อโครงการ ณ เวลานั้น มากกว่าการประเมินผลกระทบทางสังคมที่มีต่อประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่นั้นอย่างแท้จริง ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องขาดความเข้าใจร่วมกันถึงสถานะทางสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สถานะที่อาจเปลี่ยนแปลงในอนาคต และสถานะที่อยากให้เกิดขึ้นในอนาคตด้วย แนวทางในการชดเชยหรือบรรเทาผลกระทบต่อวิถีชีวิตและชุมชนในปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรง เพราะทั้งฝ่ายเห็นด้วยกับโครงการและกลุ่มที่ต่อต้านต่างแสวงหาแนวร่วมของตนจนยากที่จะประสานเพื่อหาแนวทางร่วมกันได้³

6.2 การจัดการผลประโยชน์สาธารณะ

การศึกษาแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในบริบทของสังคมไทยนั้น เป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ และยังไม่ปรากฏว่ามีนักวิชาการท่านใดนำเอาคำว่า “การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ” มาใช้หรืออธิบายสถานการณ์ที่มีความคิดเห็นแตกต่างของกลุ่มประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่กลับสร้างความเสี่ยงและผลกระทบให้แก่ประชาชนบางกลุ่ม ทางออกในปัจจุบันพบว่า รัฐได้ออกกฎหมายที่มีลักษณะที่เรียกว่า “การจัดการผลประโยชน์สาธารณะ” เพื่อใช้เป็นการสร้างความชอบธรรมและความเสมอภาคให้แก่กลุ่มประชาชนที่ต้องเสี่ยงหรืออาจได้รับผลกระทบด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการจัดสรรผลประโยชน์สาธารณะดังกล่าวมีความแตกต่างจาก “การแบ่งปันผลประโยชน์

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 239.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 240.

สาธารณะ” ทั้งในประเด็นแหล่งที่มาของสิทธิประโยชน์เพื่อนำมาจัดสรร หรือรูปแบบที่จะจัดสรร ซึ่งเน้นการใช้ตัวเงินเป็นตัวตั้งในการจัดการผลประโยชน์ ในการจำแนกความแตกต่างระหว่างการจัดการผลประโยชน์สาธารณะกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ สามารถพิจารณาเป็นสองประเด็นได้ดังนี้

6.2.1 การจัดการผลประโยชน์สาธารณะในรูปกองทุนภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน

6.2.1.1 กองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่มีแนวคิดค่อนข้างทันสมัยเพราะมีการปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้า ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้า ชุมชนท้องถิ่นรอบบริเวณโรงไฟฟ้า และประชาชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น จะเห็นได้จากการที่กฎหมายฉบับนี้มีข้อความที่คุ้มครองบุคคลต่างๆ เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัตินี้ คือ ปรับโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงานโดยแยกงานนโยบาย งานกำกับดูแล และการประกอบกิจการพลังงานออกจากกัน และเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทมากขึ้น และประการสุดท้าย เพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานมีปริมาณเพียงพอและทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรมและมีคุณภาพ ที่ได้มาตรฐาน สามารถตอบสนองต่อความต้องการภายในประเทศและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอันสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง⁴

เมื่อพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประชาชนหรือชุมชนรอบโรงไฟฟ้าที่อาจได้รับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ อันสามารถนำมาพิจารณาประกอบประเด็นเรื่องหลักการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว พบว่ามีมาตราสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 กำหนดวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (มาตรา 7)

(1) ส่งเสริมให้มีบริการด้านพลังงานอย่างเพียงพอ มีความมั่นคง และมีความเป็นธรรมต่อผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต

⁴ โปรดดู หมายเหตุนายพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 89 ก วันที่ 10 ธันวาคม 2550

(2) ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้พลังงานทั้งทางด้านอัตราค่าบริการและคุณภาพการให้บริการ

(3) ส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน และป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบในการประกอบกิจการพลังงาน

(4) ส่งเสริมให้การบริการของระบบโครงข่ายพลังงานเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใสและไม่มีทางเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(5) ส่งเสริมให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตและผู้ใช้พลังงาน

(6) ปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ใช้พลังงาน ชุมชนท้องถิ่น ประชาชน และผู้รับใบอนุญาตในการมีส่วนร่วม เข้าถึง ใช้ และจัดการด้านพลังงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(7) ส่งเสริมการใช้พลังงานและการใช้ทรัพยากรในการประกอบกิจการพลังงานอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ

(8) ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย

เห็นว่าใน (6) นับว่าเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเข้าใช้ และจัดการด้านพลังงานที่เหมาะสม ทั้งนี้ จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐพึงมีแนวนโยบายพื้นฐานว่าด้วยกิจการพลังงาน ดังนี้ (มาตรา 8)

(1) จัดหาพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการ มีคุณภาพ มีความมั่นคง และมีระดับราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยเน้นการใช้ประโยชน์และพัฒนาแหล่งพลังงานหมุนเวียนและพลังงานที่มีอยู่ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งลดการพึ่งพาพลังงานนำเข้าจากต่างประเทศ

(2) ส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า รวมถึงส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและระบบกระจายศูนย์ในการผลิตไฟฟ้าเพื่อลดการลงทุนในการใช้พลังงาน ลดต้นทุนทางด้านเชื้อเพลิงในกิจกรรมการผลิต และลดผลกระทบด้านสุขภาพและผลกระทบต่อ

ข้างเคียงอื่น ๆ จากการผลิตและใช้พลังงาน รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ

(3) ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการและตรวจสอบการดำเนินงานด้านพลังงาน เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดการและกำหนดอัตราค่าบริการเป็นไปด้วยความโปร่งใสโดยมีองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานทำหน้าที่คุ้มครองผู้ใช้พลังงาน และให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(4) ส่งเสริมสังคมให้มีความรู้ ความตระหนัก และพฤติกรรมที่ถูกต้องต่อการใช้พลังงานอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า

(5) สนับสนุนกิจการไฟฟ้าเพื่อสาธารณูปโภคพื้นฐาน การรักษาความมั่นคงและเชื่อถือได้ของระบบไฟฟ้า โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า โรงไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้า การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้ารวมทั้งการรักษาสัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าที่เหมาะสมของกิจการไฟฟ้าของรัฐ

เห็นว่าใน (1) และ (3) นับว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้รัฐจะต้องมีนโยบายด้านพลังงานที่เหมาะสม ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักการสำคัญสองประการ คือ การกำหนดให้รัฐมีพลังงานอย่างมั่นคง และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ และต้องคำนึงถึงชุมชนที่ได้รับผลกระทบด้วย นับว่าเป็นการกำหนดให้รัฐสามารถดำเนินการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวนี้ได้

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังจัดให้มีมาตรการในการเยียวยาประชาชนแบบเห็นเป็นรูปธรรมในรูปแบบของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ซึ่งมาตรา 93 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรียกว่า “กองทุนพัฒนาไฟฟ้า” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสนับสนุนให้มีการให้บริการไฟฟ้าไปยังท้องที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น พัฒนาชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า โดยรายได้ที่กองทุนได้รับนี้ ได้แก่ (มาตรา 93 วรรคสอง)

(1) เงินที่ได้รับจากผู้รับใบอนุญาตได้จ่ายเงินเข้ากองทุน

(2) เงินค่าปรับจากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าตามมาตรา 128 และมาตรา 140

(3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(4) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

ทั้งนี้ เงินและทรัพย์สินที่เป็นของกองทุน ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สำหรับการนำกองทุนพัฒนาไฟฟ้าไปใช้นั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 97 และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะนั้น พบว่าในข้อ (1) และ (3) มีความใกล้เคียงที่สุด ซึ่งได้กำหนดว่า ให้เป็นไปเพื่อการชดเชยและอุดหนุนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึง หรือเพื่อส่งเสริมนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคเพื่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า⁵

นับว่าพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นี้ เป็นกฎหมายที่อาจแก้ไข ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงพลังงานในรูปแบบต่าง ๆ และเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือภาคเอกชนที่เป็นผู้ให้บริการไฟฟ้า ผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไป และประชาชนหรือชุมชนที่ต้องได้รับผลกระทบในพื้นที่ อย่างไม่รู้ก็ตาม แม้หลักการของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้จะมีวัตถุประสงค์ที่ดี แต่ก็พบปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ ดังต่อไปนี้⁶

(1) การใช้จ่ายเงินตามกองทุนพัฒนาไฟฟ้านี้ จะต้องใช้จ่ายเพื่อเป็นการ “ชดเชย” และ “อุดหนุน” ผู้รับใบอนุญาตเท่านั้น และจะชดเชยและอุดหนุนเฉพาะผู้รับใบอนุญาตที่ให้บริการไฟฟ้าแก่ผู้ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึง หรือเพื่อส่งเสริมนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคได้เท่านั้น หมายความว่า ผู้ประกอบกิจการได้ให้ประชาชนที่ด้อยโอกาส

⁵ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

(1) เพื่อการชดเชยและอุดหนุนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึง หรือเพื่อส่งเสริมนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

(2) เพื่อการชดเชยผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งต้องจ่ายอัตราค่าไฟฟ้าแพงขึ้นจากการที่ผู้รับใบอนุญาตที่มีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้ากระทำการฝ่าฝืนมาตรา 87 วรรคสอง

(3) เพื่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า

(4) เพื่อการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน และเทคโนโลยีที่ใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย

(5) เพื่อการส่งเสริมสังคมและประชาชนให้มีความรู้ ความตระหนัก และมีส่วนร่วมทางด้านไฟฟ้า

(6) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

การใช้จ่ายเงินกองทุนตาม (1) (2) (3) (4) และ (5) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดภายใต้กรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตามมาตรา 11 (10) และต้องจัดให้มีการแยกบัญชีตามกิจการที่ใช้จ่ายอย่างชัดเจน

⁶ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับและเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า. หน้า 3-31 - 3-33.

สามารถใช้ไฟฟ้าโดยไม่เสียค่าตอบแทน หรือให้มีการใช้ไฟฟ้าอย่างทั่วถึง ประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับ ค่าชดเชยที่ผู้รับใบอนุญาตได้ใช้จ่ายไปเพื่อการนั้น หรืออาจได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนฯ ได้ อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันผู้ให้บริการกระแสไฟฟ้ามีเพียงการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเท่านั้นที่เป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนผู้บริโภคโดยตรง ส่วนผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าเอกชนต้องจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้แก่รัฐ เอกชนจึงไม่สามารถจ่ายกระแสไฟฟ้าผ่านสายส่งของการไฟฟ้าได้โดยตรง ยกเว้นจะได้รับอนุญาต จึงทำให้การใช้จ่ายเงินกองทุนในข้อนี้ไม่สามารถนำไปปรับใช้กับกรณีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ยังต้องตีความถ้อยคำที่ว่า “ผู้ด้อยโอกาส” ว่ามีความหมายเพียงใด และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคตามข้อนี้ที่จะสามารถใช้จ่ายเงินกองทุนได้จะต้องปรากฏว่าผู้ให้บริการได้ให้บริการในท้องที่ที่ยัง “ไม่เจริญ” เท่านั้น หากเป็นท้องที่ที่เจริญแล้วย่อมไม่สามารถใช้เงินกองทุนได้ และการกระจายความเจริญนี้หากพิจารณาถ้อยคำตามกฎหมายแล้วย่อมไม่สามารถนำไฟฟ้าให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดใช้โดยไม่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้าได้เลย แต่หมายความว่า เป็นการนำไฟฟ้าไปใช้เพื่อการสาธารณะเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วกฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องพูดถึงผู้ด้อยโอกาส (ซึ่งเป็นประชาชนคนใดคนหนึ่ง) แต่อย่างใด คำว่า “ผู้ด้อยโอกาส” ก็ดี หรือคำว่า “การกระจายความเจริญ” ก็ดี จะต้องตีความในความหมายอย่างแคบตามระเบียบการใช้จ่ายเงินภาครัฐทั่วไป มิเช่นนั้นแล้วจะมีการใช้จ่ายเงินเกินขอบวัตถุประสงค์ของกองทุน ทำให้การใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ของกองทุนพัฒนาไฟฟ้านี้เป็นไปโดยยาก และอาจไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้อย่างแท้จริง

(2) การใช้จ่ายเงินตามกองทุนพัฒนาไฟฟ้านี้ จะต้องเป็นการใช้จ่ายเพื่อ “พัฒนา” (ทำให้เจริญ) หรือ “ฟื้นฟู” (ทำให้กลับเจริญงอกงามขึ้นมาใหม่) ตามมาตรา 97 (3) ดังนั้น ท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าจะต้องมาพิจารณาต่อว่า อย่่างไรจะเป็น “การพัฒนา” หรือ “การฟื้นฟู” และเมื่อทราบแล้วสำนักงานกองทุนฯ จะต้องเป็นผู้พัฒนาหรือฟื้นฟูเอง หรือว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้พัฒนาหรือฟื้นฟูก็ได้ เพราะกฎหมายมิได้ใช้คำว่า “ส่งเสริม” หรือ “สนับสนุน” อันเปิดโอกาสให้สำนักงานกองทุนฯ จะให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการ และสำนักงานกองทุนฯ จะเป็นผู้ส่งเสริมได้ และการพัฒนาหรือฟื้นฟูนี้ก็ไม่สามารถจ่ายเงินอันมีลักษณะเป็นการ “อุดหนุน” ให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไปดำเนินการได้ เช่น การจ่ายเงินอุดหนุน การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะกฎหมายมิได้เขียนว่า ให้เงิน “อุดหนุน” เหมือนที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 (1) ข้างต้น มิเช่นนั้นก็จะเป็นการใช้เงินที่ผิดวัตถุประสงค์ของกองทุน

ดังนั้น การใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าจึงไม่มีความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายเงินกองทุนมากนัก เพราะตามหลักการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณแผ่นดินที่ขอบด้วยกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น จะต้องตีความการใช้จ่ายในความหมายอย่างเคร่งครัด และเป็นไปที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น นับเป็นการยากที่จะให้ขยายความให้นำเงินงบประมาณไปใช้ได้มาก

ขึ้น การที่ขยายความและนำเงินงบประมาณไปใช้นั้นในที่สุดอาจถูกวินิจฉัยโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และศาลปกครองได้ว่าเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่ไม่ชอบ และผู้อนุมัติให้ใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ⁷ ประกอบกับในปัจจุบันได้พบปัญหาการใช้จ่ายเงินกองทุนดังกล่าวในหลายพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้า การใช้จ่ายเงินตามกองทุนพัฒนาไฟฟ้าจึงมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น หากจะให้ประชาชนรอบบริเวณโรงไฟฟ้านิวเคลียร์สามารถใช้ไฟฟ้าโดยไม่เสียค่าตอบแทน จะต้องตีความว่าประชาชนรอบบริเวณโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น ๆ เป็น “ผู้ด้อยโอกาส” ตามมาตรา 97 (1) หรือไม่ หากไม่ใช่ก็ไม่สามารถได้รับผลประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในกองทุนได้ หรือหากตีความคำว่า “พัฒนา” ตามมาตรา 97 (3) ก็ไม่ได้ เพราะคำว่าพัฒนาท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบมีเจตนารมณ์เพื่องานที่มีวัตถุประสงค์เป็นสาธารณะมิใช่วัตถุประสงค์เพื่อเอกชนคนใดหนึ่ง เป็นต้น

6.2.1.2 กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน ทั้งด้านการป้องกัน อนุรักษ์ และจัดการปัญหามลพิษหลายรูปแบบอย่างเป็นระบบ วัตถุประสงค์สำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือ⁸

- (1) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง
- (4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

⁷ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับและเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า หน้า 3-33.

⁸ โปรดดู หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอน 37 วันที่ 4 เมษายน 2535

- (5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน
- (6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้ โดยเฉพาะในข้อที่ (1) และข้อที่ (6) มีความเกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ซึ่งเป็นโครงการของรัฐขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐจะต้องเยียวยาหรือชดเชยสิ่งที่ชุมชนรอบพื้นที่จะต้องสูญเสีย รวมทั้งสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กล่าวถึง “กองทุนสิ่งแวดล้อม”⁹ ด้วย ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ ในหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 22 ถึงมาตรา 31

สำหรับแหล่งที่มาของเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม มีที่มาจากแหล่งเงิน ดังต่อไปนี้ (มาตรา 22)

- (1) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (2) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๕
- (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราวๆ

⁹ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย
- (2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น
- (3) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีบุคคลนั้น มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

- (5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (6) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้
- (7) เงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

เห็นว่าการใช้เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมในกรณีที่เป็นการแข่งขันสาธารณะในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น อาจอ้างในมาตรา 23 (4) ได้ โดยถือเป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนในกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อาจจำเป็นต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชนร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น ประชาชนในที่นี้อาจหมายถึงผู้ประกอบการ คือ รัฐ หรือภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมดำเนินโครงการกับรัฐก็ได้ แหล่งที่มาของกองทุนก็ได้มาจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งถือเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญของประเทศ ดังนั้น การนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อไปสนับสนุนและส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงมีเหตุผล ทั้งนี้ จะไม่รวมถึงกรณีที่มีการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม หรือเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันอาจตีความได้ว่าเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผู้ประสบภัยทางนิวเคลียร์แทน ซึ่งมีความแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของกองทุน

สรุปว่า การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นมาตรการทางการเงินการคลังของประเทศ (Economic Instrument) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศ หากอาศัยเพียงงบประมาณจากรัฐเป็นหลักคงไม่เพียงพอ เนื่องจากงบประมาณจากรัฐในแต่ละปีไม่เพียงพอต่อปัญหาที่เกิดขึ้น การจัดตั้งกองทุนนี้จึงเป็นเสมือน “ตัวกระตุ้น” ในระบบเงินงบประมาณให้เป็นกองทุนหมุนเวียนในกรณีเร่งด่วนหรืองบประมาณไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติการใช้เงินกองทุนเป็นสำคัญ ดังนั้น หากมีความเป็นไปได้ในการนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ไปใช้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะต้องพิจารณาว่าโครงการหรือกิจกรรมใดที่เกิดจากการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนำเสนอจะสามารถได้รับเงินช่วยเหลือและอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ได้หรือไม่นั้นก็คงต้องพิจารณาความเหมาะสมเป็นกรณีไป

6.2.2 การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะตามข้อเสนอของโครงการวิจัยคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในส่วนนี้จะนำเสนอการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในโครงการโรงไฟฟ้าของประเทศไทย ซึ่งนำมาจากงานวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับและเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า ดำเนินการวิจัยโดย คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการประกอบกิจการพลังงาน เมื่อ พ.ศ. 2555 แม้ว่างานวิจัยดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวถึงโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นการเฉพาะ แต่ผลการวิจัยที่สามารถนำมาประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอนาคตได้เป็นอย่างดี

โครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับและเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า ซึ่งดำเนินการวิจัยโดยคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การกำหนดสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาโรงไฟฟ้าให้สามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้ และนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้าได้ในที่สุดเพื่อให้การกำหนดเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่ที่มีความครบถ้วนรอบด้าน ครอบคลุมทั้งด้านเทคนิค สิ่งแวดล้อมและสังคมเบื้องต้น และเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง สร้างความร่วมมือต่อกัน และสร้างความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อภาครัฐ โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นในด้านสิทธิประโยชน์ระหว่างโรงไฟฟ้าในประเทศไทยจำนวน 7 แห่ง ประกอบไปด้วย¹⁰

- (1) พื้นที่รอบโรงไฟฟ้า บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรี จำกัด อ.เมือง จ.ราชบุรี
- (2) พื้นที่รอบโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง
- (3) พื้นที่รอบโรงไฟฟ้า บริษัท บีแอลซีพี เพาเวอร์ จำกัด อ.เมือง จ.ระยอง
- (4) พื้นที่รอบโรงไฟฟ้าจะนะ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย อ.จะนะ จ.สงขลา
- (5) พื้นที่รอบโรงไฟฟ้า บริษัท บัวสมหมายผลิตไฟฟ้า จำกัด อ.เมือง จ.ร้อยเอ็ด
- (6) พื้นที่รอบโรงไฟฟ้า บริษัท ด่านช้าง ไปโอ-เอ็นเนอร์ยี จำกัด อ.ด่านช้าง จ.สุพรรณบุรี

¹⁰ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับ และเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า, หน้า 5-15.

(7) พื้นที่รอบสถานที่ที่เคยคาดว่าจะก่อสร้างโรงไฟฟ้าบางคล้า จ.ฉะเชิงเทรา

ข้อมูลเบื้องต้นที่ได้จากการลงพื้นที่ศึกษากรณีโรงไฟฟ้า 7 แห่ง แสดงถึงความต้องการสิทธิประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ที่คณะวิจัยได้ไปสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในช่วงเดือนธันวาคม 2553 - กุมภาพันธ์ 2554 สามารถสรุปสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายต้องการได้รับตามแต่ละพื้นที่โรงไฟฟ้าตั้งอยู่ได้ ดังนี้

ตารางที่ 5.1

สิทธิประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่โรงไฟฟ้า 7 แห่งนำเสนอ¹¹

กรณีตัวอย่าง	สิทธิประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่เสนอ
โรงไฟฟ้าราชบุรี (บริษัทผลิตไฟฟ้า ราชบุรีจำกัด) จังหวัดราชบุรี	<ul style="list-style-type: none"> - เสริมสร้างอาชีพเกษตรกร - ได้ทำงานในโรงไฟฟ้า - ให้ใช้ไฟฟ้าฟรี - การจัดหาที่ปรึกษาวิชาการเพื่อช่วยพัฒนาในการเขียนโครงการเพื่อขอเงินจากกองทุน - การประกันสุขภาพ
โรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง	<ul style="list-style-type: none"> - มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดูแลส่งเสริมอาชีพ - การพัฒนาศักยภาพของประชาชนในพื้นที่จาก Unskilled เป็น skilled labor - ให้ใช้ไฟฟ้าฟรีแต่ถ้าใช้ในปริมาณที่ไม่ถึงให้สามารถมาเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ - ให้ทุนกับครัวเรือน - การเข้าทำงานในโรงไฟฟ้า - การทำวิจัยในท้องถิ่นต้องให้คนในชุมชนร่วมด้วย - การให้เงินสดเยียวยาเป็นรายเดือนกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ - การให้เงินชดเชยกับผู้ที่ถูกอพยพย้ายถิ่น - จำเป็นต้องมีพื้นที่กันชนโดยรอบไม่น้อยกว่า 5 กม. - การประกันอุบัติเหตุให้กับชุมชน

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-23.

กรณีตัวอย่าง	สิทธิประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่เสนอ
โรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง (ต่อ)	<ul style="list-style-type: none"> - ให้สิทธิพิเศษในการเข้ารับรักษาในโรงพยาบาลแม่เมาะ - มีหมอเฉพาะทางมารักษา - การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน - การมีพื้นที่กั้นชนระหว่างโรงไฟฟ้ากับชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงต้องมีพื้นที่กั้นชน
โรงไฟฟ้า BSCP จังหวัดระยอง	<ul style="list-style-type: none"> - การให้ทุนกับครัวเรือน - เสริมสร้างอาชีพ - การทำวิจัยในท้องถิ่นต้องให้คนในชุมชนร่วมด้วย - ตั้งกองทุนตรวจสอบสุขภาพประชาชน - สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน
โรงไฟฟ้าจะนะ จังหวัดสงขลา	<ul style="list-style-type: none"> - การให้ทุนกับครัวเรือน - ให้ทุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษา - สนับสนุนการเรียนภาษาอังกฤษในชุมชน - เงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าควรจัดสรร ดังนี้ 30 % เพื่อการศึกษาของเยาวชนอีก 30% ด้านสาธารณสุข และที่เหลืออื่นๆ - การประกันอุบัติเหตุให้กับชุมชน - ให้ตรวจสอบสุขภาพอันเป็นผลจากการดำเนินการของโรงไฟฟ้า - ให้มีผู้แทนภาคประชาชนในหมู่บ้านเพื่อรับแจ้งเหตุฉุกเฉิน
โรงไฟฟ้าบัว สมหมาย จังหวัดร้อยเอ็ด	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ใช้ไฟฟ้าฟรี/ไม่เกินครัวเรือนละ 150 หน่วย/เดือนและถ้าใช้ไม่ถึงที่กำหนด ให้สามารถรับเป็นเงินสดได้หรือขายให้กับผู้ใช้ไฟรายอื่น - อยากเห็นความพยายามของโรงไฟฟ้าที่จะแก้ไขผลกระทบจากโรงไฟฟ้าอย่างจริงจัง
โรงไฟฟ้าน่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี	<ul style="list-style-type: none"> - การให้ทุนกับครัวเรือน - การให้ทุนกับชุมชน - ให้ใช้ไฟฟ้าฟรี - ให้ใช้คนงานในพื้นที่มากที่สุด - ตั้งกองทุนตรวจสอบสิ่งแวดล้อม

หากพิจารณาเฉพาะสิทธิประโยชน์ด้านเศรษฐศาสตร์แล้ว คณะวิจัยได้สำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถามและการประชุมกับคณะทำงาน สามารถสรุปประเด็นสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับในด้านเศรษฐศาสตร์ คือ (1) การให้หุนแก่ประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้าในแต่ละหลังคาเรือน (2) การให้หุนแก่ชุมชนที่อยู่ในบริเวณโดยรอบโรงไฟฟ้า (3) การให้ส่วนลดค่าไฟฟ้าประชาชนที่อยู่รอบโรงไฟฟ้า (4) การให้เงินทุนสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับโรงไฟฟ้า รวมถึงรูปแบบอื่น ๆ นอกเหนือจากทั้งห้ารูปแบบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้¹²

6.2.2.1 การให้หุนแก่ประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้าในแต่ละหลังคาเรือน

การดำเนินการผลิตไฟฟ้าในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งถือเป็นการนำทรัพยากรในพื้นที่นั้นมาใช้ ทำให้ประชาชนโดยรอบพื้นที่โรงไฟฟ้าสูญเสียทรัพยากรไป เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์เนื่องจากเป็นผู้เสียสละยอมให้มีการดำเนินการผลิตไฟฟ้าในพื้นที่ของตนเอง คณะผู้วิจัยโครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับและเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย¹³ เห็นว่าควรจะมีการให้หุนกับประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้า เพื่อให้ประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้าได้รับผลประโยชน์เป็นเงินปันผลจากหุนครัวเรือน และทำให้ประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้ามีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าด้วย ในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าสิ่งที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากหุนที่จัดสรรให้ดังกล่าว จะทำให้เกิดความรู้สึกการเข้าไปมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นเจ้าของร่วมของโรงไฟฟ้า และการเป็นเจ้าของร่วมนี้จะส่งผลให้ประชาชนต้องการตรวจสอบการทำงานของโรงไฟฟ้า ซึ่งเป็นลักษณะที่สะท้อนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังปรากฏการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะลักษณะนี้ในต่างประเทศด้วยเช่นกัน การให้หุนครัวเรือนนี้จะเป็นการจัดการผลประโยชน์สาธารณะที่กระจายอย่างทั่วถึงทุกครัวเรือน ที่อยู่อาศัยรอบโรงไฟฟ้า ซึ่งนับเป็นหน่วยทางสังคมที่มีความเหมาะสมในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ เมื่อสมาชิกในครัวเรือนเห็นว่า ครอบครัวได้รับประโยชน์จากการสร้างโรงไฟฟ้าแล้ว การยอมรับโรงไฟฟ้าของชุมชนในระดับใหญ่ขึ้นก็จะเป็นไปได้โดยง่าย การให้หุนแก่ประชาชนในพื้นที่ นอกจากจะส่งผลด้านการยอมรับโครงการประเพณีแล้ว ยังเป็นการชดเชยให้กับผู้ที่ต้องแบกรับภาระสาธารณะอีกด้วย

การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาพิจารณาประกอบ ซึ่งพบว่ามิมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 7 วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติว่า “6) กำหนดให้ปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ใช้พลังงาน ชุมชนท้องถิ่น ประชาชน และผู้รับใบอนุญาตในการมีส่วนร่วม เข้าถึง

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-30.

¹³ ซึ่งจะเรียกว่า “คณะผู้วิจัย ฯ” ในเนื้อหาส่วนต่อไป

ใช้ และจัดการด้านพลังงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย” ประกอบมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ “1) กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติภายใต้กรอบนโยบายรัฐ” และ “3) กำหนดมาตรการเพื่อความมั่นคงและน่าเชื่อถือของระบบไฟฟ้า” บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสามารถดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพแก่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นชุมชนพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าได้ ขณะเดียวกันคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานก็มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและกำหนดมาตรการใด ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องการสร้างให้เกิดความมั่นคงและความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับการใช้ไฟฟ้าด้วย ดังนั้น ที่กล่าวมาข้างต้น จึงตีความได้ว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นี้ เปิดโอกาสให้รัฐสามารถนำหลักการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมกับชุมชนท้องถิ่นรอบโรงไฟฟ้าได้ ขณะเดียวกันคณะกรรมการฯ ก็สามารถกำหนดลักษณะการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ และทำให้เกิดความมั่นคงและน่าเชื่อถือของระบบไฟฟ้าด้วย ซึ่งอาจหมายความรวมถึงลักษณะของการให้หุ้นแก่ประชาชน ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะหมายความเฉพาะประชาชนที่อยู่อาศัยรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่อาจได้รับผลกระทบด้านต่าง ๆ ซึ่งจะต้องเสียประโยชน์ส่วนตนและต้องอยู่ในภาวะเสี่ยงภัยเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

6.2.2.2 การให้หุ้นแก่ชุมชนที่อยู่ในบริเวณโดยรอบโรงไฟฟ้า

เพื่อให้ชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลประโยชน์เนื่องจากเป็นชุมชนที่เสียสละยอมให้มีการดำเนินการผลิตไฟฟ้าในพื้นที่ของตนเอง คณะผู้วิจัย ฯ เห็นว่าควรจะมีการให้หุ้นแก่ชุมชนโดยรอบโรงไฟฟ้า เพื่อให้ชุมชนโดยรอบโรงไฟฟ้าได้รับผลประโยชน์ในการนำเงินปันผลจากหุ้นชุมชนไปพัฒนาชุมชน การให้หุ้นชุมชนนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าจะจะเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของกองทุนพัฒนาไฟฟ้าที่มีอยู่แล้ว และจะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างรวดเร็วได้ โดยไม่จำเป็นต้องรองบประมาณจากส่วนกลาง ซึ่งอาจล่าช้าและไม่มีงบประมาณเพียงพอ

ในการให้หุ้นชุมชนตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย ฯ นี้ ผู้ศึกษามีความเห็นที่สามารถดำเนินการได้ทำนองเดียวกับ 6.2.2.1 เรื่องการให้หุ้นแก่ประชาชน โดยอาศัยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ในมาตรา 7 วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติว่า “6) กำหนดให้ปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ใช้พลังงาน ชุมชนท้องถิ่น ประชาชน และผู้รับใบอนุญาตในการมีส่วนร่วม เข้าถึง ใช้ และจัดการด้านพลังงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย” ประกอบมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ “1) กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติภายใต้กรอบนโยบายรัฐ” และ “3) กำหนดมาตรการเพื่อความมั่นคงและน่าเชื่อถือของระบบไฟฟ้า” โดยนำบทบัญญัติทั้งสองมาตราข้างต้นมาตีความทำนองเดียวกับข้อ 6.2.2.1 แต่เปลี่ยนจากผู้ถือหุ้นที่เป็นปัจเจกชนเป็น

“ชุมชน” แทน ในการนี้ จะต้องมีการพิจารณาเพื่อตีความความหมายของคำว่า “ชุมชน” ให้ชัดเจน โดยนำพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาประกอบการพิจารณาและจะต้องสร้างหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า ชุมชนในความหมายใด จะถือเป็นชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้าที่มีสิทธิได้รับหุ้นชุมชนในกรณีนี้ เนื่องจากในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติความหมายของคำว่า ชุมชนออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) ชุมชน (2) ชุมชนท้องถิ่น และ (3) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ โดยแต่ละคำมีความหมาย ดังนี้

“ชุมชน” หมายความว่า “กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้”

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า “ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล” และ

“ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายความว่า “ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐”

ทั้งนี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในนำหลักการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะมาใช้กับชุมชน และความเป็นไปได้ในการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในรูปแบบของการให้หุ้นแก่ชุมชน และชุมชนใดที่จะได้รับหุ้นชุมชนดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นชุมชนทั้งสามลักษณะข้างต้น หรือลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ก็เป็นได้

6.2.2.3 การให้ส่วนลดค่าไฟฟ้าแก่ประชาชนที่อยู่รอบโรงไฟฟ้า

เนื่องจากประชาชนที่อยู่รอบโรงไฟฟ้า เป็นประชาชนที่เสียสละโดยยอมให้มีการดำเนินการผลิตไฟฟ้าในพื้นที่ของตนเอง คณะผู้วิจัย เห็นว่าควรจะมีการให้ส่วนลดค่าไฟฟ้ากับทุกหลังคาเรือนที่อยู่ในบริเวณโดยรอบโรงไฟฟ้า เพื่อให้ประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้าได้รับผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้า การพิจารณาการให้ส่วนลดค่าไฟฟ้าแก่ประชาชนนี้ จะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ในมาตรา 64 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนดนโยบายและแนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการในการประกอบกิจการพลังงาน” และมาตรา 65 บัญญัติว่า “ภายใต้้นโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภท โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้3) ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน 4) คำนึงถึงความเป็นธรรมทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต 5) คำนึงถึงเรื่องการช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาสหรือการจัดการไฟฟ้าเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค”

บทบัญญัติทั้งสองมาตราข้างต้น ผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่า รัฐมนตรีสามารถกำหนดอัตราค่าบริการใช้ไฟฟ้าได้ตามความเห็นของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้ โดยคณะกรรมการฯ อาจเห็นว่าในอนาคต หากมีนโยบายจำเป็นเพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้การประกอบกิจการพลังงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็รวมถึงการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ด้วย รัฐมนตรีก็สามารถกำหนดอัตราค่าบริการใช้ไฟฟ้าในอัตราที่แตกต่างกันได้ตามคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ จึงตีความได้ว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นี้ ก็เปิดโอกาสให้รัฐสามารถนำหลักการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมกับชุมชนท้องถิ่นรอบโรงไฟฟ้าซึ่งจะต้องเสียประโยชน์ส่วนตนและต้องอยู่ในภาวะเสี่ยงภัยเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศได้ โดยให้คณะกรรมการฯ กำหนดอัตราค่าไฟฟ้าสำหรับชุมชนรอบโรงไฟฟ้าในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราทั่วไป ซึ่งจะต้องนำหลักการคำนวณทางเศรษฐศาสตร์มาประกอบการพิจารณาให้เหมาะสมด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า ในมาตราที่เกี่ยวข้องข้างต้นกล่าวถึงแต่เพียงประชาชนที่เป็นผู้ใช้พลังงาน ผู้รับใบอนุญาต และผู้ด้อยโอกาส ในขณะที่มาตรา 7 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้กล่าวถึงคำว่า ชุมชนท้องถิ่น ไว้ ซึ่งอาจเป็นกลุ่มประชาชนที่อาจได้รับการให้ส่วนลดค่าไฟฟ้าตามกรณีนี้ได้

6.2.2.4 การให้เงินสนับสนุนการทำงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอของคณะผู้วิจัย ฯ ในเรื่องการให้เงินสนับสนุนการทำงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบให้เป็นเงินสดนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า เพื่อให้ชุมชนโดยรอบโรงไฟฟ้ามีระบบสาธารณสุขที่ดียิ่งขึ้น เช่น การสร้างถนน การสร้างโรงเรียน และโรงพยาบาล หรือการซื้อเครื่องปั่นไฟฟ้าให้กับหมู่บ้านที่ไฟฟ้ายังเข้าไม่ถึง เป็นต้น ซึ่งการสนับสนุนดังกล่าวจะส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น กล่าวในอีกแง่หนึ่ง คือการให้เงินบริจาคเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ให้เกิดประโยชน์สาธารณะแก่ท้องถิ่นของตนต่อไป ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในกรณีนี้ คือ การจำแนกผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนตัวให้ออกจากกันอย่างชัดเจน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ได้รับเงินสนับสนุนดังกล่าวและยึดหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ก็จะไม่เกิดกรณีที่เราเรียกว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests)” ขึ้น การใช้จ่ายเงินทุนสนับสนุนนี้ก็จะไปเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยผ่านกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชนรอบพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้านั้น ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามหลักการแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ส่วนรวมแล้ว การนำเอาการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะมาใช้ อาจก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

การให้เงินสนับสนุนโดยเปล่านี้ เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “รายรับ” ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พบว่า รายรับขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนี้ หมายความว่ารวมถึง เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ เมื่อได้รับแล้ว องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก็จะนำเงินสนับสนุนที่ได้รับจากโรงไฟฟ้าไปบริหารจัดการและพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่ต่อไป

6.2.2.5 การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับโรงไฟฟ้า

ข้อเสนอของคณะผู้วิจัย ๆ อีกประการหนึ่ง คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนนั้นมีความเป็นเจ้าของ แม้เป็นเจ้าของส่วนหนึ่งของโรงไฟฟ้านี้ก็ตาม เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันกับโรงไฟฟ้าได้และไม่เกิดการต่อต้านการทำงานของโรงไฟฟ้า ในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับโรงไฟฟ้านี้มีลักษณะเป็นการประกาศเชิญชวนประชาชนและท้องถิ่นที่มีความพร้อมด้านเงินทุน มาร่วมลงทุนกับรัฐในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งคำว่า “ท้องถิ่น” นี้ อาจหมายถึงองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น หรือเอกชน หรือชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าก็ได้ ทั้งนี้ การพิจารณาว่าจะนำแนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในรูปแบบนี้ มาใช้ได้จริงหรือไม่นั้น สำหรับกรณีขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น จะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 17 กำหนดว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ” ดังนั้น ท้องถิ่นจะสามารถตัดสินใจลงทุนด้วยตนเอง หรือจะเข้าร่วมกับบุคคลอื่นดำเนินการก็ได้ กรณีขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนับว่ากฎหมายนี้เปิดโอกาสให้้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองหรือร่วมกับเอกชนมาลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าเองได้ อันสะท้อนถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ มาตรา 21 ของพระราชบัญญัติข้างต้น บัญญัติว่า “บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และ มาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้”

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่จะลงทุนหรือร่วมลงทุนตามมาตรา 17 (15) ข้างต้นแล้ว ยังสามารถชักชวนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมลงทุนด้วยเช่นกัน ซึ่งในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า อาจจำเป็นต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสามารถร่วมมือกันในการลงทุนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบริการสาธารณะ หากท้องถิ่นสามารถเข้ามาลงทุนในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐแล้ว ก็จะเกิดการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ นั้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นร่วมลงทุนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้า จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำเอาแนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะมาปรับใช้ให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนได้

6.2.2.6 รูปแบบอื่น ๆ

นอกจากรูปแบบข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้สำรวจสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนต้องการ ซึ่งมีความแตกต่างจากตารางข้างต้น อันเป็นสิทธิประโยชน์ที่เน้นรูปแบบที่มีใช้ตัวเงิน ได้แก่ การมีนักวิชาการเป็นที่ปรึกษาของชุมชน การอบรมความรู้เกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้า การตรวจวัดสภาพแวดล้อมและการแปลผลเทียบกับค่ามาตรฐาน การร่วมศึกษาเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การอบรมความรู้เกี่ยวกับมาตรการหรือรายละเอียดของระบบป้องกันมลพิษเพื่อบำบัดมลพิษสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ ทุกหลังคาเรือน การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี การแจ้งผลการตรวจวัดสภาพแวดล้อมโดยการแจ้งให้ประชาชนทุกหลังคาเรือน การจัดสายด่วน (Call Center) ด้านสิ่งแวดล้อมและเหตุการณ์ การจ้างแรงงานในท้องถิ่น การสนับสนุนทุนเพื่อการศึกษาวิจัยสภาพแวดล้อมในชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ การสนับสนุนการศึกษา การเสริมสร้างศักยภาพด้านอาชีพ เป็นต้น ซึ่งรูปแบบเหล่านี้เป็นรูปแบบที่ไม่ใช้ตัวเงิน แต่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ที่ชัดเจน ซึ่งหลายรูปแบบก็ปรากฏในกรณีของต่างประเทศด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และกิจกรรมเกี่ยวกับความปลอดภัย

ข้อมูลจากงานวิจัยข้างต้น แม้ว่าจะไม่ได้สำรวจความคิดเห็นในประเด็นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นการเฉพาะด้วยกันก็ตาม แต่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนในเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับการมีโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตน ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าว เป็นข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มเป้าหมายในระยะเวลาใกล้เคียงปัจจุบัน จึงถือเป็นข้อมูลที่สามารถนำมาประกอบการพิจารณาในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะสำหรับกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ไม่มากนัก

6.3 ลักษณะการจัดการผลประโยชน์สาธารณะตามข้อเสนอแนะที่ได้จากการสัมภาษณ์

นอกจากการจัดการผลประโยชน์สาธารณะในข้อ 6.2 แล้วผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนสองท่าน คือ คุณสดใส สร้างโชค แกนนำชุมชนในจังหวัดอุบลราชธานี และคุณทวีวัตร เครือสาย แกนนำชุมชนในจังหวัดนครศรีธรรมราช สาเหตุที่เลือกพื้นที่ดังกล่าวเนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้เริ่มว่าจ้างให้เอกชนศึกษาความเหมาะสมและสถานที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตั้งแต่ พ.ศ. 2551 และผลการศึกษาพบว่าพื้นที่จำนวน 17 แห่งที่ได้รับการสำรวจ ซึ่งประกอบไปด้วยสองจังหวัดสำคัญ คือ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดนครศรีธรรมราช ต่อมาได้มีการประกาศผลการคัดเลือกพื้นที่ 5 แห่งที่มีความเหมาะสมที่สุด ประกอบด้วย อ.สิรินธร จ.อุบลราชธานี อ.ท่าตะโก จ.นครสวรรค์ อ.คลองใหญ่ จ.ตราด อ.ท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และ อ.ละแม จ.ชุมพร¹⁴ ในแต่ละพื้นที่มีผู้นำชุมชนเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากเกิดปัญหาอุบัติเหตุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิม่าที่ประเทศญี่ปุ่น

ประเด็นสัมภาษณ์ได้แก่เรื่องนโยบายพลังงานทั่วไปของประเทศและการแบ่งปันผลประโยชน์จากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งพบว่าผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งยอมรับว่าหากมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เหมาะสมอย่างแท้จริงแล้ว อาจทำให้โครงการประสบผลสำเร็จได้ อย่างไรก็ตาม ต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และการแบ่งปันข้อมูลและข้อเท็จจริงเป็นสิ่งสำคัญ แต่ผู้ให้สัมภาษณ์อีกท่านหนึ่งเห็นว่าเมื่อโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ยังไม่เกิด จึงไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาการแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐควรดำเนินการตามแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าที่เหมาะสมก่อนเป็นสิ่งแรก ซึ่งควรมีการแบ่งปันข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ถูกต้องจะเป็นสิ่งที่ดีที่สุดอันจะเป็นทางออกของเรื่องความมั่นคงทางพลังงานในประเทศ ถึงแม้ว่าวิทยานิพนธ์นี้จะไม่นำผลการสัมภาษณ์ดังกล่าวมาใช้เป็นหลักในการพิจารณา แต่ก็สามารถนำมาใช้ประกอบเนื้อหาบางส่วน ซึ่งช่วยสะท้อนภาพในบางแง่มุมได้เป็นอย่างดี

ในบทที่ 6 นี้ได้แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยก็มีแนวคิดการจัดการผลประโยชน์สาธารณะอยู่บ้าง โดยสะท้อนให้เห็นจากรูปแบบการจัดการผลประโยชน์สาธารณะที่ปรากฏในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ข้างต้น อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่ใช้การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่กล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของกลุ่มเป้าหมาย จะเป็นส่วนประกอบที่จะนำมาเติมเต็มรูปแบบการจัดการผลประโยชน์สาธารณะให้เป็นไปตามแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสมได้ไม่มากนัก

¹⁴ ศุภพล รัตนกร, เอกสารการประชุมเชิงเทคนิคของการพัฒนาสาธารณูปโภค บทท้าทายของการคัดเลือกที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จัดโดยทบวงปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ระหว่างวันที่ 6 - 9 กรกฎาคม 2553.