

บทที่ ๒

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่

ในบทนี้จะนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ตลอดจนงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำด้านต่าง ๆ ได้แก่ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม การจัดเก็บและการจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการป้องกันและเยียวยาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่

๒.๑ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม

การดร (๒๕๕๒) ชี้ให้เห็นว่า ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ปัญหามลพิษเกิดขึ้นเพราะกลไกตลาดไม่ทำงาน หรือเรียกตามศัพท์ทางเศรษฐศาสตร์ว่าความล้มเหลวของตลาด (Market failure) ซึ่งหมายความว่า ลำพังของกลไกตลาด หรือระบบราคาจะไม่สามารถชักนำให้หน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ใช้ทรัพยากรเพื่อกิจกรรมทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคมได้นั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมของปัจเจกบุคคลหนึ่ง ๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (Externalities) ขึ้นในสังคม ซึ่งผลกระทบภายนอก หมายถึง ผลของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของหน่วยเศรษฐกิจหนึ่งที่เกิดกระทบไปยังหน่วยเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีได้เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นโดยตรง ผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นต้นทุนหรือผลประโยชน์ ทั้งที่อยู่ในรูปของตัวเงินและไม่ใช่ว่าตัวเงิน ผลกระทบภายนอกที่เป็นความเสียหายหรือต้นทุนเรียกว่าผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative externality) ตัวอย่างเช่น โรงงานผลิตน้ำตาลปล่อยกากของเสียลงในแม่น้ำ ลำคลองยังผลให้น้ำเน่าเสีย ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ริมฝั่งได้รับความเสียหายเนื่องจากความสกปรกของน้ำ ทำให้ต้องใช้น้ำจากแหล่งอื่นซึ่งจะทำให้เสียค่าใช้จ่ายหรือลงทุนเพิ่มขึ้น

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ปริมาณการผลิตสินค้าหรือบริการใด ๆ ก็ตามจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ หรือสวัสดิการสังคมสูงสุดก็ต่อเมื่อปริมาณการผลิตนั้นอยู่ ณ ระดับที่ทำให้ต้นทุนสังคมส่วนเพิ่ม (Social marginal cost) เท่ากับผลประโยชน์สังคมส่วนเพิ่ม (Social marginal benefit) พอดี กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือระดับที่ทำให้ผลประโยชน์สุทธิของสังคมสูงสุด

ถ้าเรามีความเชื่อในสมมติฐานที่ว่า การตัดสินใจกระทำใด ๆ ของปัจเจกบุคคลมีเป้าหมายที่การแสวงหาผลประโยชน์สุทธิส่วนตนสูงสุดแล้ว หากไม่มีมาตรการบังคับ ปัจเจกบุคคลย่อมคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ส่วนตัวที่จะได้รับเท่านั้น ในกรณีผลกระทบภายนอกเชิงลบ (เช่น การปล่อยมลพิษ) ต้นทุนส่วนตัวหรือต้นทุนของเอกชนจะต่ำกว่าต้นทุนของสังคม

การทำเหมืองแร่อาจก่อให้เกิดมลพิษทั้งจากตัวแร่ การขุดตักแร่ และการนำแร่ไปใช้ ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่าการทำเหมืองแร่อาจก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบ เนื่องจากมลพิษส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือสังคมอื่น ๆ โดยที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษไม่ได้ตั้งใจจะทำให้เกิดขึ้น ดังนั้น หากภาครัฐไม่แทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะคำนึงถึงเฉพาะต้นทุนการผลิตส่วนตัว ไม่ได้

คำนึงถึงต้นทุนทางสังคม ทำให้ต้นทุนการผลิตและราคาของสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น อีกทั้งปริมาณของสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษจะมากกว่าระดับที่ควรจะเป็น

เครื่องมือของภาครัฐในการบริหารจัดการปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการประกอบการแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทหลัก

๑) มาตรการบังคับและควบคุม (Command and control) ซึ่ง นิรมล (๒๕๔๗) แบ่งมาตรการบังคับและควบคุมในการแก้ปัญหาภาวะออกเป็น ๓ ประการ ได้แก่ ๑) การห้ามผลิตสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดมลพิษ ๒) การอพยพผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษให้ห่างจากแหล่งกำเนิด ๓) การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทหลัก ได้แก่ มาตรฐานสิ่งแวดล้อมด้านเทคนิค หมายถึง มาตรฐานที่กำหนดให้ผู้ปล่อยมลพิษใช้เทคนิค เทคโนโลยี อุปกรณ์ หรือกระบวนการผลิตเพื่อควบคุมมลพิษตามที่หน่วยงานภาครัฐกำหนด และมาตรฐานสิ่งแวดล้อมแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จ คือ การกำหนดมาตรฐานที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีใดๆ トラバにてแหล่งกำเนิดมลพิษสามารถควบคุมปริมาณมลพิษให้เป็นไปตามมาตรฐาน (หรือต่ำกว่า) ได้

๒) มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ (Economic instrument) ซึ่งหมายถึง สิ่งจูงใจให้แหล่งกำเนิดของเสียที่อยู่ในกระบวนการผลิตและการบริโภค ให้มีการลงทุน หรือมีพฤติกรรมไปในทางที่ติดสิ่งแวดล้อม นั่นคือ มีการลงทุนหรือมีพฤติกรรมในการลดการทำให้เกิดของเสีย หรือภาวะมลพิษ ทั้งนี้ นวรัตน์ และไอลดา (๒๕๕๐) แบ่งมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ตามประเภทของแรงจูงใจออกเป็น ๒ ประเภทหลัก คือ ๑) มาตรการที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ เป็นมาตรการที่จูงใจให้มีการกระทำสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ เช่น มาตรการอุดหนุน ทั้งในรูปแบบของเงินให้เปล่า การให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และสิทธิพิเศษทางภาษี เป็นต้น ๒) มาตรการที่ลดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ เป็นมาตรการที่จูงใจให้ไม่กระทำในสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งส่วนมากใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pay principles: PPPs) เช่น การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม และการค้าประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒ : ๗๒ - ๗๔) เสนอให้กำหนดมาตรการการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดโครงการทำเหมืองแร่ทองคำให้ชัดเจนมากขึ้น เช่น การกำหนดเงื่อนไขการปลูกป่าชดเชยในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) การตั้งกองทุนฟื้นฟูหรือเงินค้ำประกันการฟื้นฟูที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ รวมถึงกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมืองไว้ในกฎหมายแร่ด้วย นอกจากนี้ เสนอแนวทางการกำหนดอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำให้ผันแปรตามศักยภาพและผลกระทบจากการทำเหมืองด้วย^๑

^๑ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านความปลอดภัย การป้องกันรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูพื้นที่ กำหนดให้มีผู้ประกอบการตั้งกองทุนฟื้นฟูพื้นที่เหมืองแร่ วางหลักประกันการฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง และทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของบุคคลภายนอก นอกจากนี้ ในด้านผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น ได้กำหนดให้พิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ เช่น ต้นทุนการผลิต และสถานการณ์ราคาทองคำ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและคุ้มค่าแก่ทุกฝ่าย ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (๒๕๕๕ : ๗-๑๑) เสนอว่า ค่าภาคหลวงแร่ควรมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บค่าเช่าทรัพยากรจากการทำเหมืองแร่เท่านั้น และค่าภาคหลวงแร่ไม่ใช่ภาษีสิ่งแวดล้อม หากเห็นควรแก้ปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยใช้มาตรการภาษี ควรตราระบบภาษีสิ่งแวดล้อมขึ้นมาทำหน้าที่นั้นโดยตรง และควรบังคับใช้ในวงกว้าง เนื่องจากการประกอบกิจการอื่น ๆ สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเช่นกัน

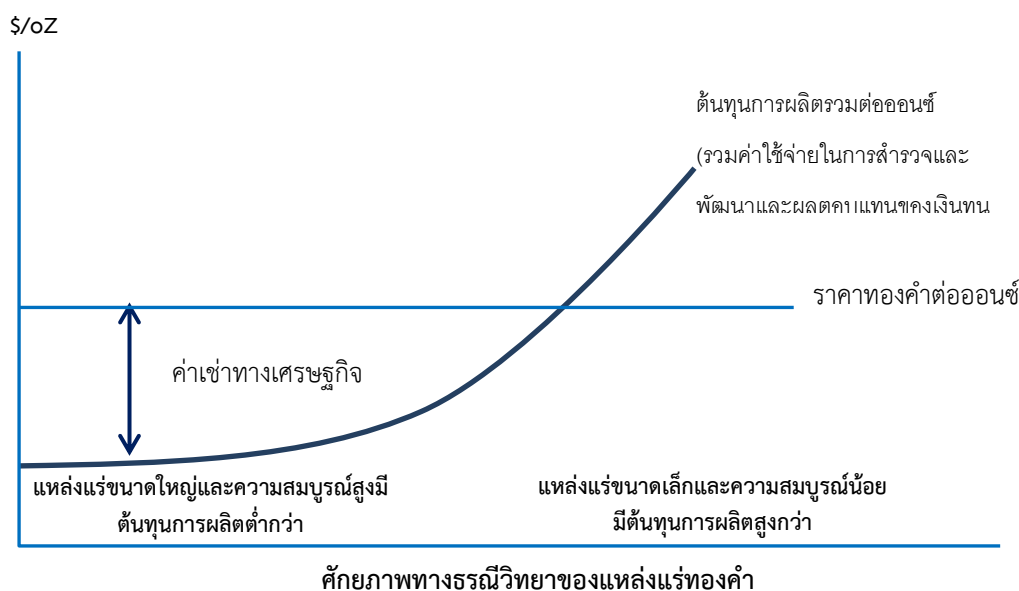
๒.๒ การจัดเก็บและจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสม

๒.๑.๑ การจัดเก็บผลประโยชน์

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๕๒ : ๘-๖) ระบุว่า ผลประโยชน์โดยตรงที่เป็นตัวเงินจากการพัฒนาแหล่งแร่ทองคำในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือค่าเช่าทรัพยากร (Resource rent) ซึ่งหมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากการขายทองคำหักด้วยต้นทุนและผลตอบแทนจากการลงทุนแล้ว

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๕๒ : ๘-๖) ให้ข้อเสนอแนะว่า รัฐควรกำหนดค่าเช่าทรัพยากรอย่างเหมาะสมตามศักยภาพหรือโอกาสที่จะค้นพบแหล่งแร่ทองคำที่พัฒนาได้คุ้มค่า ซึ่งแต่ละประเทศจะแตกต่างกันตามศักยภาพทางธรณีวิทยาของตนเอง ทั้งนี้ โดยทั่วไปขนาดและความสมบูรณ์ของแหล่งแร่จะส่งผลโดยตรงต่อต้นทุนการทำเหมืองแร่ หากประเทศใดมีแหล่งแร่ที่มีความได้เปรียบในแง่ของต้นทุนการผลิตต่ำกว่า จะทำให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรมากกว่า (แผนภาพที่ ๒-๑)

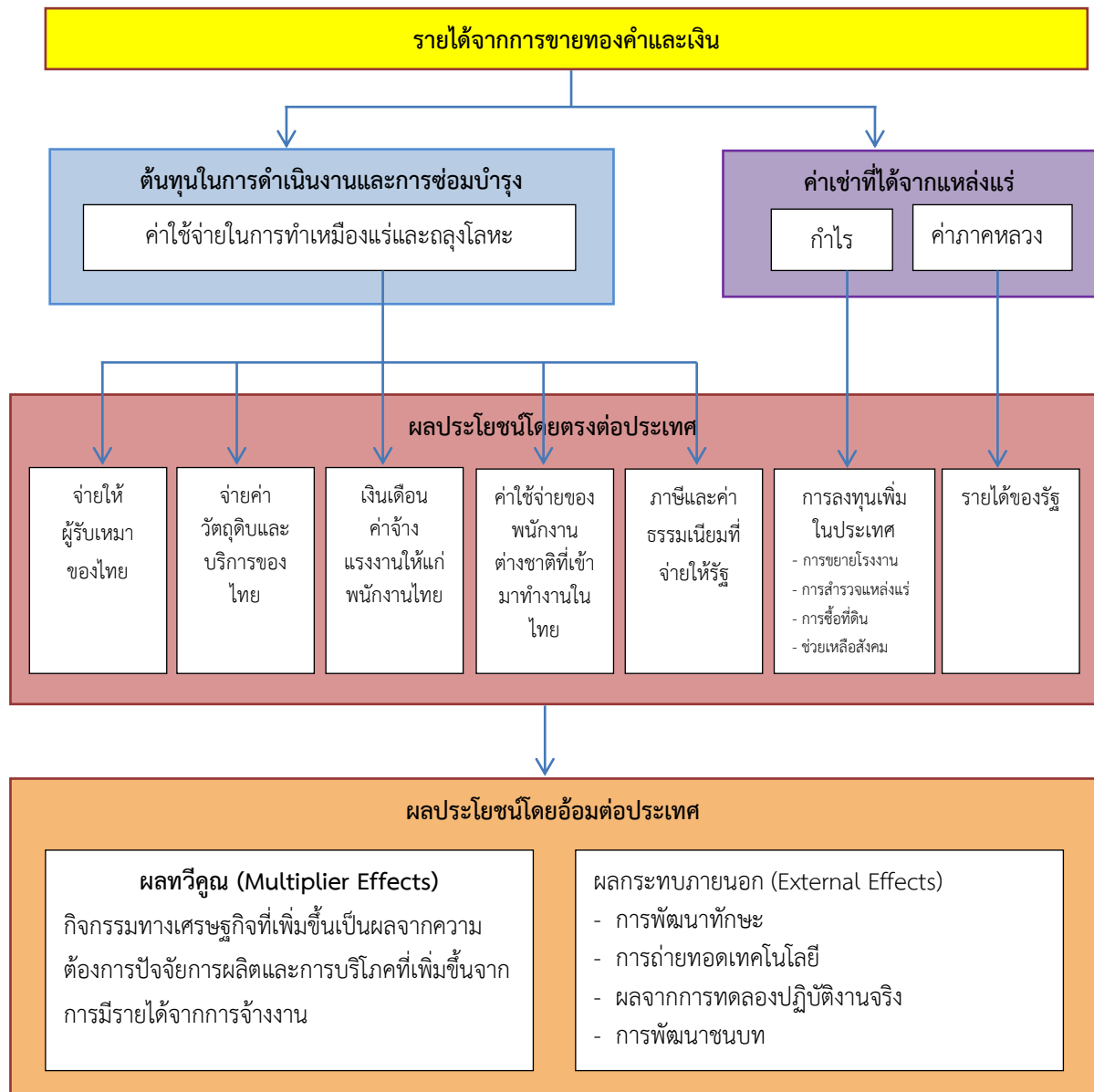
แผนภาพที่ ๒-๑ ความสัมพันธ์ของค่าเช่าทางเศรษฐกิจกับศักยภาพทางธรณีวิทยาของแหล่งแร่ทองคำ



ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๕๒ : ๘-๗)

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๕๒ : ๘-๘) ชี้ให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำส่วนหนึ่งจะถูกกระจายโดยตรงสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างผู้รับเหมา ค่าใช้จ่ายในการซื้อวัตถุดิบและบริการของไทย เงินเดือนค่าจ้างแรงงานของพนักงานชาวไทย เป็นต้น (แผนภาพที่ ๒-๒)

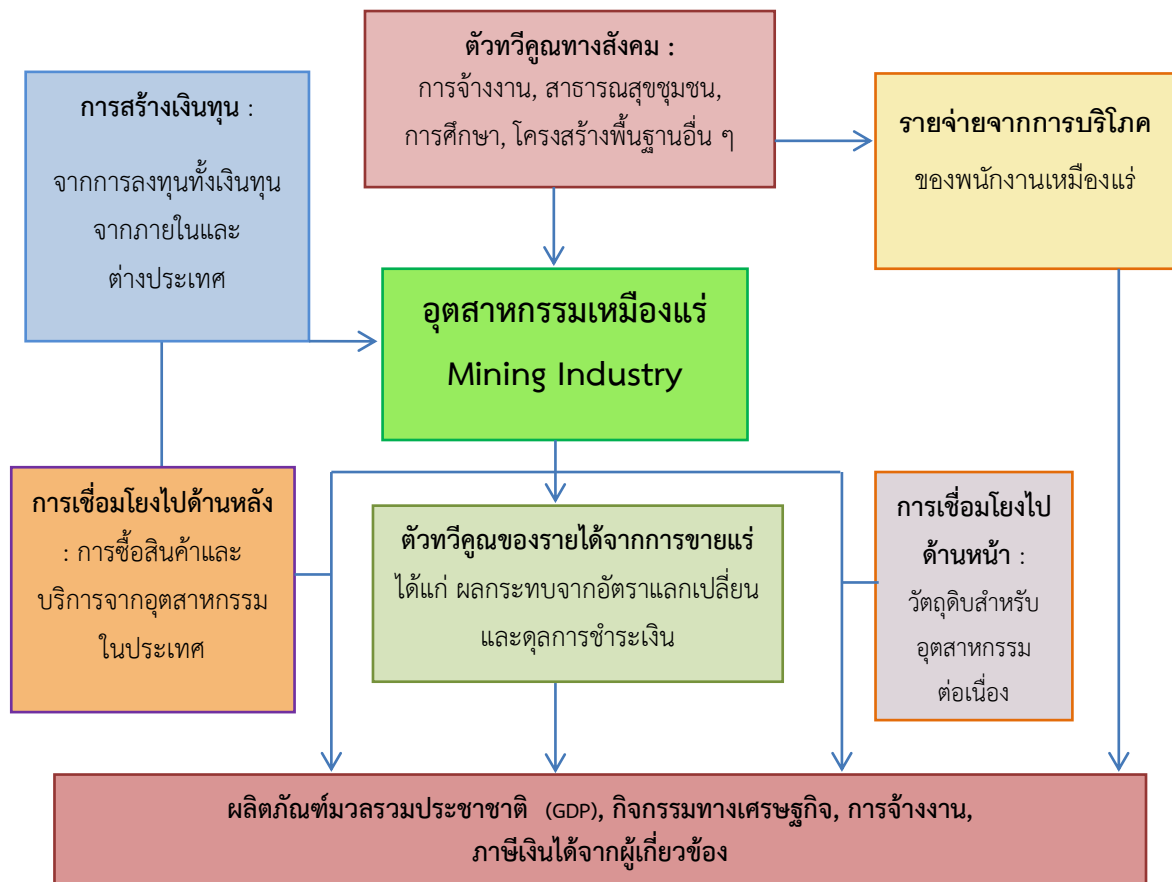
แผนภาพที่ ๒-๒ ผลประโยชน์จากการพัฒนาแหล่งแร่ทองคำ



ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๕๒ : ๘-๙)

นอกจากนี้ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๕๒ : ๘-๙) ชี้ให้เห็นว่า การลงทุนในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ก่อให้เกิดผลทวีคูณทางเศรษฐกิจ เกิดการกระจายรายได้ ลดปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองหลวง ก่อให้เกิดการพัฒนาสาธารณูปโภค รวมถึงสร้างความเชื่อมโยงไปข้างหน้าในฐานะวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกด้วย (แผนภาพที่ ๒-๓)

แผนภาพที่ ๒-๓ ผลประโยชน์ทางอ้อมจากอุตสาหกรรมเหมืองแร่



ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๕๒ : ๘-๑๐)

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๕๒ : ๓๗) ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการผลประโยชน์จากการทำเหมืองแร่ทองคำเอาไว้หลายประการ เช่น ควรจำแนกประเภทแหล่งแร่ทองคำออกเป็นเหมืองแร่มาตรฐานขนาดใหญ่ หรือเหมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การขออนุญาตสำรวจให้สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่ โดยส่งเสริมให้มีการประมูลพื้นที่ศักยภาพแร่ทองคำในโครงการขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพแหล่งแร่ เพื่อให้ได้ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพในการผลิตเข้ามาดำเนินการ โดยภาครัฐสามารถได้ประโยชน์สูงสุดจากการประมูล กำหนดให้ผู้ผลิตทองคำจากเหมืองแร่ทองคำต้องทำการปรับปรุงคุณภาพทองคำโดยการถลุงแร่ทองคำภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมความต่อเนื่องของอุตสาหกรรมทองคำให้ครบวงจร^๒

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒ : ๔๒-๔๓) ชี้ให้เห็นว่า แหล่งทองคำผสมที่ได้จากการผลิตในประเทศทั้งหมดจะถูกส่งไปทำให้บริษัทในต่างประเทศ โดยเสียค่า Refine ประมาณ ๘.๙ ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อกิโลกรัม หรือประมาณร้อยละ ๐.๒๓๕ ของมูลค่าโลหะทองคำ

^๒ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านการบริหารจัดการแหล่งแร่ทองคำ กำหนดให้รัฐสามารถเปิดประมูลสิทธิเข้าสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ที่ภาครัฐได้สำรวจและมีข้อมูลเพียงพอ ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

ผสม และมีค่าใช้จ่ายในการขนส่งประมาณร้อยละ ๐.๑๗ ของมูลค่าโลหะทองคำผสม ในขณะเดียวกันผู้ค้าทองคำในประเทศไทยมีการนำเข้าทองคำบริสุทธิ์มาแปรรูป เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรือส่งออกต่อไป

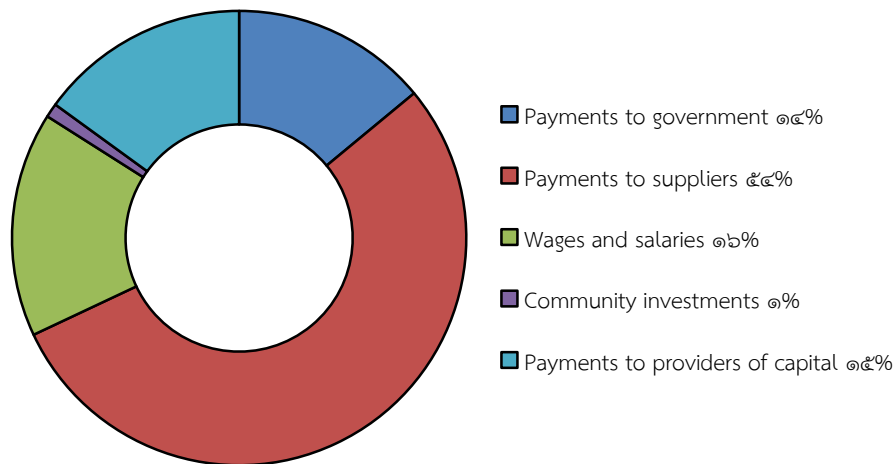
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒ : ๕๖, ๖๑) ระบุว่านโยบายการทำเหมืองแร่ทองคำในปัจจุบันถูกระบุไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม มุ่งส่งเสริมการทำเหมืองแร่ทองคำเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยอาจจะยังไม่ครอบคลุมมิติการพัฒนาที่ยั่งยืนและการสร้างมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้ เห็นว่าภายหลังจากมีการปรับอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำจากอัตราคงที่ในระดับร้อยละ ๒.๕ มาเป็นอัตราก้าวหน้าตามราคาทองคำ ส่งผลอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำของไทยอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำที่จัดเก็บในต่างประเทศ ทั้งเอเชียและยุโรป อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า การจัดเก็บในอัตราดังกล่าวจะมีความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ต้องสูญเสียไป อีกทั้งอุตสาหกรรมนี้ยังได้รับการส่งเสริมการลงทุน ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ในรูปภาษีเงินได้นิติบุคคล จึงเสนอให้ยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนการทำเหมืองแร่เนื่องจากเป็นขั้นตอนการผลิตสินค้าต้นน้ำ ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนามูลค่าเพิ่มตามห่วงโซ่การผลิต โดยให้มีการส่งเสริมการลงทุนในขั้นตอนการสร้างมูลค่าเพิ่มตามห่วงโซ่การผลิตแทน เช่น กิจกรรมการนำแยกแร่ทองคำออกจากโลหะ กิจกรรมการแปรรูปทองคำเป็นเครื่องประดับ เป็นต้น^๓

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (๒๕๕๕ : ๗-๑ ถึง ๗-๘) ให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่หลายประการ เช่น การปรับอัตราค่าธรรมเนียมการใช้เนื้อที่เป็นอัตราก้าวหน้าเพื่อกระตุ้นให้ผู้ขอแร่สำรวจและคืนพื้นที่ที่ผ่านการสำรวจแล้ว การประมวลเสนอผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐเพื่อสิทธิขออนุญาตอาชญาบัตรพิเศษ การปรับอัตราผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐในอัตราก้าวหน้าตามมูลค่าแหล่งแร่ เป็นต้น

Maxwell Stamp Plc. (๒๐๑๕ : ๑๖) ศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในต่างประเทศ พบว่า การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศหลายรูปแบบ และชี้ให้เห็นว่าผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่หรือค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ใช้จ่ายภายในประเทศส่วนใหญ่จะตกอยู่กับภาคธุรกิจหรือ Supplier ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ในขณะที่ผลประโยชน์ที่ตกอยู่กับภาครัฐมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๑๔ ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ชำระให้ภาครัฐส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปภาษีเงินได้ถึงประมาณร้อยละ ๕๘ ในขณะที่ค่าภาคหลวงแร่และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๑๕ เท่านั้น (แผนภาพที่ ๒-๔ และ ๒-๕)

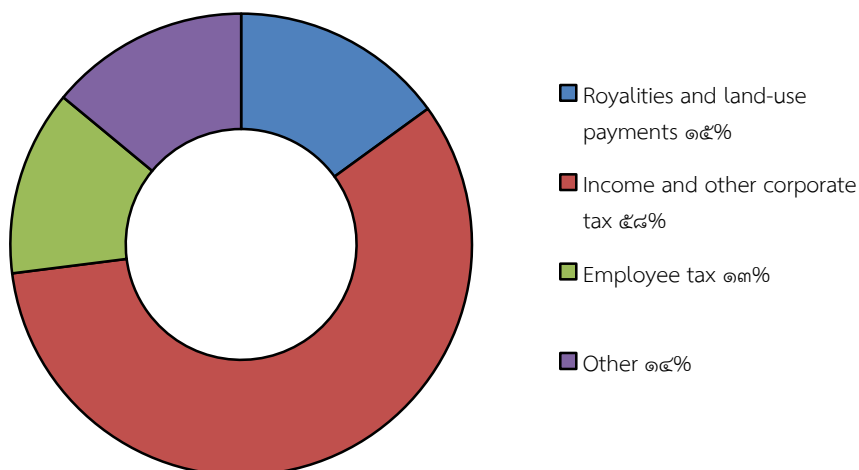
^๓ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านการบริหารจัดการแหล่งแร่ทองคำ กำหนดว่าไม่มีการให้สิทธิประโยชน์ด้านส่งเสริมการลงทุนให้กับโครงการทำเหมืองแร่ทองคำในด้านภาษีต่าง ๆ และ จะไม่อนุญาตให้ส่งออกโลหะผสมทองคำที่ได้จากการทำเหมืองไปต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการทำเหมืองแร่ทองคำตลอดห่วงโซ่การผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

แผนภาพที่ ๒-๔ สัดส่วนค่าใช้จ่ายภายในประเทศของผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำ



ที่มา: Maxwell Stamp Plc. (๒๐๑๕ : ๑๖)

แผนภาพที่ ๒-๕ สัดส่วนค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำชำระให้แก่ภาครัฐ



ที่มา: Maxwell Stamp (๒๐๑๕ : ๑๖)

สมลักษณ์ หุตานุวัตร (๒๕๕๙ : ๑) ชี้ให้เห็นว่า การทำเหมืองแร่ทองคำได้ถูกสำรวจและให้สิทธิขาดในการทำเหมืองด้วย พ.ร.บ.แร่ และ พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน ทำให้นักลงทุนต่างชาติได้รับช้อยกเว้นสำคัญหลายประการ คือ การได้รับการส่งเสริมการลงทุนทำให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ๒ ครั้ง ครั้งละ ๘ ปี รวม ๑๖ ปี นอกจากนี้ ผลผลิตทองคำถูกส่งออกไปต่างประเทศทั้งหมด อันไม่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในห่วงโซ่การผลิตตามเจตนารมณ์ของการส่งเสริมการลงทุนแต่อย่างใด ซึ่งประเทศไทยกลับได้รับผลตอบแทนเป็นค่าภาคหลวงและเงินผลตอบแทนพิเศษน้อยมากเมื่อเทียบกับมูลค่าผลผลิตทองคำที่ผลิตได้^๔

^๔ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านการบริหารจัดการแหล่งแร่ทองคำ กำหนดว่าไม่มีการให้สิทธิประโยชน์ด้านส่งเสริมการลงทุนให้กับโครงการทำเหมืองแร่ทองคำในด้านภาษีต่าง ๆ และ จะไม่อนุญาตให้ส่งออกโลหะผสมทองคำที่ได้จากการทำเหมืองไปต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการทำเหมืองแร่ทองคำตลอดห่วงโซ่การผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

๒.๑.๒ การจัดสรรผลประโยชน์

ปกป้อง จันวิทย์ (๒๕๕๔ : ๖๖ - ๘๓) ให้คำจำกัดความว่าประสิทธิภาพ (ในทางเศรษฐศาสตร์) หมายถึง การที่สังคมได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มี หากสังคมมีเป้าหมายของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างชัดเจน และมรรควิธีสู่เป้าหมายดังกล่าวมีหลายทาง สังคมควรเลือกทางที่มีประสิทธิภาพที่สุด โดยเลือกทางที่ให้ผลลัพธ์มากที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด สมาชิกในสังคมพึงพอใจมากที่สุด หรือสังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด ตามแต่เป้าหมายที่สังคมต้องการ ทั้งนี้ วิลเฟรโด พาเรโต (Vilfredo Pareto) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลี เป็นผู้นำเสนอหลักเกณฑ์มาตรฐานขั้นพื้นฐานว่าด้วยประสิทธิภาพ โดยหลักประสิทธิภาพแบบพาเรโต คือ สภาพการณ์ที่ไม่สามารถทำให้คน ๆ หนึ่งได้รับสวัสดิการสูงขึ้น โดยที่ไม่ทำให้คนอื่นมีสวัสดิการแย่ลงกว่าสถานะเดิมแม้แต่คนเดียว หากการแลกเปลี่ยน การต่อรอง หรือการตัดสินใจอันใดทางเศรษฐกิจอยู่ในสถานการณ์เช่นนั้น ถือว่า บรรลุประสิทธิภาพแบบพาเรโต (Pareto Optimality)

ปกป้อง จันวิทย์ (๒๕๕๔ : ๖๖ - ๘๓) ชี้ให้เห็นว่า หากใช้หลักประสิทธิภาพแบบพาเรโต บทบาทที่พึงปรารถนาของรัฐบาลย่อมมีอยู่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น นั่นคือ การประกาศนโยบายหรือกฎหมายที่มีแต่ผู้ชนะโดยไม่มีผู้แพ้เลย ซึ่งเป็นไปได้ยาก และทำให้สังคมเสียผลประโยชน์ที่พึงได้ เนื่องจากในหลายกรณี แม้จะมีผู้เสียผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายหรือกฎหมาย แต่ก็มีผู้ได้ผลประโยชน์เสมอ และเป็นไปได้ที่ผลประโยชน์ที่เกิดแก่สังคมสูงกว่าต้นทุนที่สังคมต้องแบกรับ ซึ่งทำให้สวัสดิการสุทธิของสังคมสูงขึ้น ทั้งนี้ นิโคลัส คาลดอร์ (Nicholas Kaldor) และจอห์น ฮิกส์ (John Hicks) เสนอเกณฑ์ว่าด้วยประสิทธิภาพที่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ทั่วไปในโลกความจริงว่าหลักพาเรโต กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรถือว่ามีประสิทธิภาพแบบคาลดอร์-ฮิกส์ (Kaldor-Hicks Efficiency) หากทำให้สวัสดิการสุทธิของสังคมส่วนรวมสูงขึ้น หรือทำให้ความมั่งคั่งของสังคมสูงขึ้นเท่าที่จะเป็นไปได้ (Wealth maximization) หากความสูญเสียได้รับการชดเชยจากผู้ได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง หรือกล่าวอีกแบบหนึ่ง หากมีหนทางในการแบ่งสรรและกระจายความมั่งคั่งหรือผลประโยชน์ผู้เสียประโยชน์และผู้ได้รับประโยชน์เสียใหม่เพื่อชดเชยความสูญเสียของผู้สูญเสียสวัสดิการในภายหลัง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒) พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ของประเทศไทยยังไม่มีกำหนดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบและไม่มีกำหนดพื้นที่แนวกันชนรอบเหมือง (Buffer zone) ตลอดจนไม่มีกระบวนการสร้างความรู้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบเรื่องสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ พบว่าการจัดสรรผลประโยชน์จากค่าหลวงแร่ให้ท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นธรรมต่อพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากปัจจุบันมีการแบ่งค่าภาคหลวงให้องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือเทศบาลอื่น ๆ ในพื้นที่ประทานบัตรร้อยละ ๒๐ ในขณะที่พื้นที่ที่ไม่ได้อยู่ในเขตประทานบัตรแต่ได้รับผลกระทบจะได้รับเงินเฉลี่ยจากส่วนแบ่งร้อยละ ๑๐ ของค่าภาคหลวงแร่ทั้งหมด ซึ่งเท่ากับ อบต. หรือ

เทศบาลอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับผลกระทบทั้งหมด นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเพื่อช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภคในชุมชน และกองทุนพัฒนา อบต. อีกด้วย^๕

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (๒๕๕๕) ได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินกิจการเหมืองแร่ในประเทศไทย ซึ่งโครงการทั้งหลายได้ส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้านต่อประชาชนและชุมชนในพื้นที่หน่วยงานของรัฐและบริษัทเหมืองแร่ที่เกี่ยวข้อง ควรใช้หลักการของ Kaldor-Hicks วิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจ เพราะหลักการนี้ได้พิจารณาถึงผลกระทบทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมในวงที่กว้างกว่าการวิเคราะห์ผลได้-ผลเสียของโครงการ หรือการวิเคราะห์ถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แต่เพียงอย่างเดียว และการวิเคราะห์ผลกระทบตามหลักการของ Kaldor-Hicks จะให้ความยุติธรรมกับประชาชน หรือชุมชนที่อยู่ทั้งในและรอบ ๆ บริเวณที่ตั้งโครงการ ซึ่งการพิจารณาตามหลักการดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการได้มากขึ้น นอกจากนี้ ได้เสนอให้มีการจัดสรรรายได้จากการประกอบกิจการเหมืองแร่บางส่วนให้ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง หรือจัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนในพื้นที่ เพื่อการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

๒.๓ การมีส่วนร่วมของประชาชน

จุฬารัตน์ ชมพันธุ์ (๒๕๕๕ : ๑๒๖, ๑๓๓-๑๓๔) ให้คำจำกัดความว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ผ่าน กระบวนการสื่อสารแบบสองทาง โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับ การสนับสนุนจากประชาชน ทั้งนี้ หลักการเน้นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้หลายวิธี และหลายระดับ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดในการแบ่งจากงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของ ประชาชนอาจสามารถจัดระดับจากระดับต่ำสุดไปสู่ระดับสูงสุดได้ ๗ ระดับ (แผนภาพที่ ๒-๖)

^๕ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านความปลอดภัย การป้องกันรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูพื้นที่ กำหนดให้มีการจัดทำแนวพื้นที่กั้นเขตการทำเหมือง นอกจากนี้ ด้านผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น กำหนดให้มีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ท้องถิ่นให้ทั้ง อบต. หรือเทศบาล ที่ประธานบัตรตั้งอยู่และ อบต. หรือเทศบาล ที่อยู่ติดกัน รวมถึงกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหมู่บ้านรอบเหมืองแร่ ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ



ที่มา: จุฬารัตน์ ชมพันธ์ (๒๕๕๕ : ๑๓๓)

๑. ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด โดยรัฐหรือเจ้าของโครงการ ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเมื่อกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ถูกคิดริเริ่มแล้ว โดยประชาชน มีสิทธิเพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น โดยไม่มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใด ๆ กับการตัดสินใจนั้น ๆ วิธีการให้ข้อมูลมีได้หลายเทคนิควิธีการ เช่น การประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ การแจกแผ่นพับ การแสดงนิทรรศการ เป็นต้น

๒. ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) เป็นระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้รับข้อมูลข่าวสารแล้ว พวกเขาจะสามารถที่จะค้นหาสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ความจำเป็นและความต้องการของกิจกรรมหรือโครงการ และพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียของทางเลือกต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น โดยที่รัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิญชวนให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรม หรือโครงการนั้น ๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจต่อไป

๓. ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นระดับที่มีการเปิดโอกาสให้มีการเจรจากันอย่างเป็นรูปแบบระหว่างผู้กำหนดนโยบาย เจ้าของโครงการ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณชนมี

จุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูล และผลการศึกษามาปรึกษาหารือกับประชาชนในประเด็นปัญหา ทางเลือก ทางแก้ไข ที่เกี่ยวข้องกันนโยบาย/โครงการนั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวความคิดเหล่านั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในระดับนี้^๖

๔. ระดับการสร้างความร่วมมือ การวางแผนร่วมกัน (Involvement) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทาง มีขอบเขตที่กว้างขึ้น มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการ เปิดโอกาสให้มีการวางแผนร่วมกันในการเตรียมหรือการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะความคิดเห็นที่นำไปสู่การลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการหรือการลดปัญหาความขัดแย้ง เหมาะสำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือมีข้อโต้แย้งมาก อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจตัดสินใจยังคง อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้าย วิธีการมีส่วนร่วม เช่น การประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วม กลุ่มที่ปรึกษา

๕. ระดับการร่วมดำเนินการ (Partnership) ระดับนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ดำเนินนโยบาย/โครงการ และประชาชนร่วมกันจัดทำหรือดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่วางไว้

๖. ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) เป็นระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการแลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเน้นต่อการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมาก เนื่องจากประชาชนจะทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และเตือนภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรม หรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรูปแบบของการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลอาจอยู่ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน

๗. ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด โดยประชาชนสามารถริเริ่มนโยบาย วางแผนและดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้เองตั้งแต่ต้น โดยเจ้าหน้าที่/หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงาน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒ : ๕๓, ๗๐) พบว่า ในอดีตที่ผ่านมาการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำยังดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนไม่ครบถ้วน

^๖ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำให้สูงขึ้น โดยในขั้นตอนการขอประทานบัตร ให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน สำหรับกรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมือง และผู้ออกประทานบัตรไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้ว่าข้อยุติ ต้องจัดให้มีการทำประชาคมของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ ในขั้นตอนการประกอบกิจการ กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง โดยให้มีตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียของประชาชนในพื้นที่ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนข้างต้นได้ถูกระบุเอาไว้ใน พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ รวมถึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๘ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกด้วย

ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในขณะนั้น โดยเฉพาะเรื่องสิทธิชุมชน ที่กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตรอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ได้เสนอให้เพิ่มรูปแบบการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในพื้นที่โครงการและผู้ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่โครงการ โดยพัฒนากระบวนการให้ประชาชน/ชุมชน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ตั้งแต่ช่วงก่อนการอนุญาต ระหว่างการทำเหมือง และช่วงก่อนการปิดเหมือง

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๕๒ : ๘-๒๒ และ ๘-๓๔) นำเสนอแนวคิดการสร้างสมดุลในการพัฒนาแหล่งแร่ โดยใช้หลักการ “ให้มีการมีส่วนร่วมระบบไตรภาคี (Public, Private and People Participation: ๔P)” เสนอให้มีการจัดตั้งเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการพัฒนาแหล่งแร่ทองคำของประเทศไทย เพื่อลดช่องว่าง เชื่อมความสัมพันธ์ และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมระหว่างเหมืองแร่กับชุมชน นอกจากนี้ เสนอให้มีการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นและสังคมได้มีส่วนร่วม และแสดงความคิดเห็นตั้งแต่ขั้นตอนการขออนุญาตสำรวจ จนถึงการพัฒนาแหล่งแร่ไปเป็นเหมืองแร่ทองคำ และการพัฒนาพื้นที่หลังการทำเหมืองแร่ทองคำ ในแง่ของเทคโนโลยีการผลิตทองคำ ต้นทุนการสำรวจและพัฒนา รวมถึงความเสี่ยงจากการลงทุนซึ่งมีความไม่แน่นอนทางธรณีวิทยา พร้อมทั้งผลตอบแทนที่ผู้ลงทุนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้รับในระดับที่มีความเหมาะสมอย่างเป็นธรรมทุกฝ่าย ทั้งนี้ เสนอให้จัดตั้งเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างชุมชนที่อยู่ในแหล่งแร่ทองคำ เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางที่เหมาะสมและสร้างความพร้อมของชุมชนต่อการพัฒนา เพื่อลดปัญหาด้านสังคมที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีการพัฒนาแหล่งแร่^๗

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (๒๕๕๕ : ๖-๒๗ และ ๗-๑๖) พบว่า ประชาชนและชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในขั้นการพิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการเหมืองแร่ได้ ๒ ขั้นตอน ได้แก่ ๑) ขั้นตอนการขอความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้ผู้ใหญ่บ้านเชิญคณะกรรมการหมู่บ้าน ประชาชนในหมู่บ้านซึ่งเป็นที่ตั้งคำขอประทานบัตร องค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลซึ่งเป็นที่ตั้งคำขอประทานบัตร ประชาชนที่มีบ้านเรือนอยู่ห่างจากแนวเขตคำขอประทานบัตรในรัศมี ๕๐๐ เมตร และผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ติดกับแนวเขตคำขอประทานบัตรเข้าร่วมประชุมด้วย ๒) ขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งกำหนดให้ที่ปรึกษาผู้จัดทำรายงาน EIA ต้องดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย ๒ ครั้ง ครั้งแรกในระหว่างเริ่มต้นโครงการ โดยรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อเสนอโครงการและขอบเขตการศึกษา เพื่อให้ข้อมูลกับประชาชนและหน่วยงานที่

^๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง โดยให้มีตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียของประชาชนในพื้นที่ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับโครงการที่จะเกิดขึ้นและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งทางบวกและทางลบ รวมถึงขอบเขตการศึกษาด้วย และครั้งที่สองในระหว่างการจัดทำร่างรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในรายงาน EIA ทั้งนี้ เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนทั้ง ๒ ขั้นตอน ไม่ใช่เป็นการให้อำนาจประชาชนและชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจอนุญาตหรือไม่อนุญาตโครงการทำเหมืองแร่โดยเด็ดขาด แต่เป็นการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการระหว่างประชาชนและผู้ประกอบการ ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นทั้ง ๒ ขั้นตอนน่าจะเพียงพอตามจุดประสงค์ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐควรกำกับดูแลให้มีการดำเนินการอย่างครบถ้วนและโปร่งใสตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง^๔

๒.๔ การป้องกันและเยียวยาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่

๒.๔.๑ ผลกระทบและมาตรการในการป้องกันผลกระทบ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒ : ๔๓-๔๕) พบว่าการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ เช่น การจัดการกองมูลดิน ระบบกักเก็บกากแร่ ระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น รวมถึงมีการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งคุณภาพอากาศ ความดังของเสียง คุณภาพน้ำ น้ำในบ่อกักเก็บกากแร่ ปริมาณไซยาไนด์ คุณภาพน้ำใต้ดิน ตามที่กำหนดไว้ภายใต้มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒ : ๖๓-๖๔) ระบุว่า การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชน การย้ายถิ่นฐาน รวมถึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในวงกว้างเนื่องจากการใช้พื้นที่จำนวนมาก การระเบิดทำให้เกิดฝุ่น เสียง และแรงสั่นสะเทือน และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศอีกด้วย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒) พบว่า มีหน่วยงานการกำกับดูแลการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำหลายหน่วยงานซึ่งมีกฎหมายและวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลแตกต่างกัน และขาดการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้เกิดช่องว่างในกระบวนการกำกับดูแลการทำเหมืองแร่ นอกจากนี้ ยังไม่มีกระบวนการในการแก้ไขปัญหากรณีความขัดแย้งระหว่างชุมชนและบริษัทที่ได้สิทธิในการสำรวจและทำเหมืองแร่ และในกรณีของการทำเหมืองแร่ทองคำ ยังไม่มีมาตรการหรือกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมืองที่ชัดเจน แม้ว่าจะมีการกำหนดพื้นที่แนวกันชนไว้ในขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงเรื่องพื้นที่แนวเขตติดต่อกับที่ได้รับผลกระทบ ส่งผลให้การกำกับดูแล เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ มีข้อเสนอให้ปรับปรุงกระบวนการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบ โดยเฉพาะการติดตามการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ

^๔ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดให้มีการทำประชาคมตติของประชาชนในพื้นที่ ในกรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมือง และผู้ออกประทานบัตรไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติ ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

สิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการทำเหมืองให้เป็นไปตามมาตรการในรายงาน EIA^๙

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๕๒) เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนและ กำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมรวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีการทำเหมืองแร่และ ถลุงทองคำ ทั้งนี้ เสนอให้มีการติดตามตรวจสอบแบบไตรภาคีเพื่อควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นระหว่างการทำ เหมือง โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเอง กำหนดเงินกองทุนเพื่อค้ำประกันการฟื้นฟูพื้นที่และกองทุนพัฒนาชุมชนด้วย รวมถึงเสนอให้ปรับอัตราเงิน ค้ำประกันการทำเหมืองให้เหมาะสม^{๑๐}

คณะทำงานย่อยการวางระบบการติดตามและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม (๒๕๕๙) ศึกษา วิเคราะห์ปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ รวมถึงความ เชื่อมโยงของกิจกรรมการทำเหมืองและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ เช่น การระเบิด การเจาะ การขน ย้าย การเทกอง อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านคุณภาพเสียง ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง ซึ่งฝุ่นละอองทำให้ เกิดผลพิษทางอากาศ อาจส่งผลกระทบต่อการบินป้อนน้ำผิวดิน และดิน เป็นต้น ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนวทางการเฝ้า ระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองทองคำหลายประการ ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการ ๓ ฝ่ายในการ ร่วมกันตรวจติดตามเพื่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ควรมีการตรวจวัดข้อมูลพื้นฐานก่อนทำเหมือง (Baseline data) ควรตรวจวัดเป็นระยะทุก ๓-๖ เดือน หรือตามฤดูกาล ควรมีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิง เปรียบเทียบ (การเทียบกับค่ามาตรฐาน การเปลี่ยนแปลงจาก Baseline ความสัมพันธ์กับฤดูกาล การ เปรียบเทียบแต่ละจุด และการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง) ในกรณีที่จุดตรวจวัดเป็นตัวแทนของพื้นที่ ขนาดใหญ่ เสนอให้เก็บตัวอย่างแบบผสมรวม การเก็บตัวอย่างต้องควบคุมคุณภาพคำนึงถึงประเด็นเรื่องห่วงโซ่ แห่งการคุ้มครองวัตถุดิบ (Chain of custody) และความน่าเชื่อถือของห้องวิเคราะห์ด้วย^{๑๑}

^๙ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านการกำกับดูแลการประกอบการ กำหนดให้ มีคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมเป็น คณะกรรมการด้วย ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ทองคำ

^{๑๐} กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ประกอบการตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่ นอกจากนี้ในด้านความปลอดภัย การป้องกันรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูพื้นที่ กำหนดให้ผู้ประกอบการตั้งกองทุนต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบจาก การทำเหมือง ได้แก่ กองทุนฟื้นฟูพื้นที่เหมืองแร่ กองทุนเฝ้าระวังสุขภาพ กองทุนประกันความเสี่ยง การวางหลักประกันการ ฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง การทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อชีวิต ร่างการ ทรัพย์สินของบุคคลภายนอก ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการ ทรัพยากรแร่ทองคำ

^{๑๑} กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านการกำกับดูแลการประกอบการ กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมเป็น คณะกรรมการด้วย นอกจากนี้ ในด้านความปลอดภัย การป้องกันรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูพื้นที่ กำหนดให้มี การจัดทำแนวพื้นที่กันชนการทำเหมือง และจัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ ดัง รายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

๒.๔.๒ ความรับผิดชอบต่อสังคมจากการประกอบกิจการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (๒๕๕๒ : ๒-๕) ระบุว่า ธนาकरโลกให้คำจำกัดความว่า Corporate Social Responsibility (CSR) คือ ความมุ่งมั่นขององค์การธุรกิจที่จะพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยดูแลบุคลากรขององค์การรวมไปถึงครอบครัวของบุคลากร ตลอดจนชุมชนและสังคม โดยมุ่งที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนเหล่านี้ให้ดีขึ้น โดย CSR สามารถจำแนกได้เป็น ๒ ชนิด ได้แก่ ชนิดแรก CSR แท้ ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรม CSR โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อสังคมเป็นที่ตั้ง ตัวอย่างกิจกรรมที่เป็น CSR แท้ เช่น กิจกรรมที่น้อมนำให้องค์กรและสมาชิกขององค์กรเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนหรือสังคม ทำให้เกิดความใกล้ชิด ความร่วมมือกันในกิจกรรมของชุมชนหรือสังคม โดยกิจกรรมนั้นไม่ใช่ธุรกิจขององค์กร กิจกรรมที่ทำให้องค์กร สมาชิกขององค์กร เกิดความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่กับชุมชนหรือสังคมที่องค์กรตั้งอยู่ คือ ความสัมพันธ์บนฐานผลประโยชน์ร่วมกันในฐานะสมาชิกของชุมชนหรือสังคมเดียวกัน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในฐานะผู้ให้บริการลูกค้า กิจกรรม CSR ที่เข้าไปร่วมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้แก่ชุมชนหรือสังคม เน้นการพัฒนาจากรากฐานของชุมชน เป็นต้น ชนิดที่สอง CSR เทียม ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรม CSR โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อองค์กรเป็นที่ตั้ง ตัวอย่างกิจกรรมที่เป็น CSR เทียม เช่น กิจกรรมที่ทำเพื่อประชาสัมพันธ์องค์กร เป็นเป้าหมายหลัก การบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์โดยปราศจากจิตสำนึก กิจกรรมที่พนักงานขององค์กร ไม่ได้มีส่วนร่วม เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒ : ๖๔) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนพบว่า ผู้ประกอบการเมืองแร่ทองคำได้จัดให้มีงบประมาณสำหรับดำเนินกิจกรรมร่วมกับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ประทานบัตรและพื้นที่ใกล้เคียงจำนวนหนึ่ง ซึ่งกฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องมีจำนวนเท่าไร ซึ่งในกรณีของการประกอบกิจการเมืองแร่ทองคำบริเวณจังหวัดพิจิตรมีงบประมาณเพื่อพัฒนาชุมชนคิดเป็นประมาณร้อยละ ๐.๑ ของมูลค่าทองคำที่ผลิตได้ ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนไม่มากนัก^{๑๒}

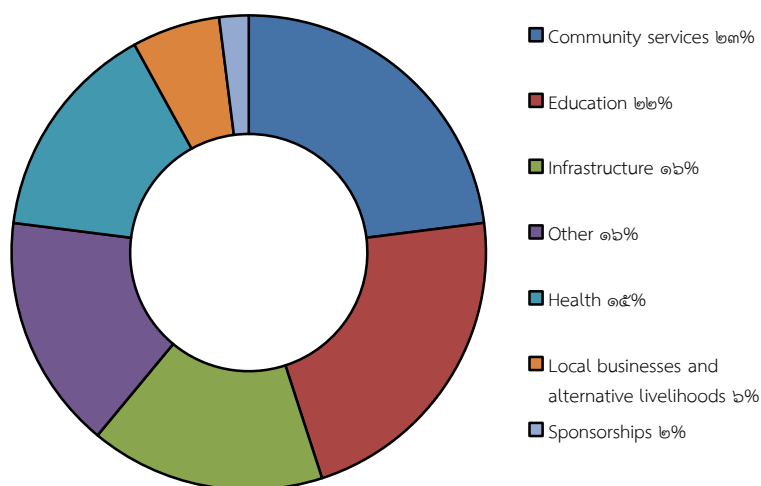
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ร่วมกับสถาบันรับรองมาตรฐานไอเอสโอ (MASCI) จัดทำโครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมแร่ให้มีมาตรฐานสากลเพื่อความรับผิดชอบต่อสังคมขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ ถึงปัจจุบัน รวมถึงได้ประกาศใช้มาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแร่ (CSR-DPIM) และนำไปส่งเสริมให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในการประยุกต์ใช้ โดยมาตรฐาน CSR-DPIM ครอบคลุม ๗ ประเด็น ได้แก่ การกำกับดูแลองค์กร สิทธิมนุษยชน การปฏิบัติด้านแรงงาน สิ่งแวดล้อม การดำเนินงานอย่างเป็นธรรม ผู้ใช้แร่ และการมีส่วนร่วมและการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้ มาตรฐาน CSR-DPIM เป็นมาตรฐานที่มีความสอดคล้องกับมาตรฐาน ISO 26000 Guidance on Social Responsibility^{๑๓}

^{๑๒} กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรต้องปฏิบัติตามมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ โดยผ่านการทวนสอบมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมของอุตสาหกรรมแร่ (CSR-DPIM) ดังรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ ๗ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

^{๑๓} <http://csr.dpim.go.th/> ออนไลน์ เข้าถึงเมื่อ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐

Maxwell Stamp Plc (๒๐๑๕: ๒๖-๒๗) พบว่า เมืองแร่ทองคำในต่างประเทศมีการใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาชุมชนประมาณร้อยละ ๐.๙ ของรายได้จากการขาย โดยงบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นการใช้จ่ายเพื่อการบริการชุมชน สนับสนุนการศึกษา และการพัฒนาสาธารณูปโภค (แผนภาพที่ ๒-๗)

แผนภาพที่ ๒-๗ สัดส่วนงบประมาณในการพัฒนาชุมชนของผู้ประกอบการเมืองแร่ทองคำ



Maxwell Stamp Plc (๒๐๑๕: ๒๗)

๒.๕ สรุป

บทที่ ๒ ทบทวนแนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทั้งด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ผลประโยชน์และการจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการป้องกันและเยียวยาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ โดยจากการศึกษาพบว่าแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดทำกรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำได้ เช่น การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการกำกับการทำเหมือง การใช้วิธีการประเมินมูลค่าในการตั้งค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการประกอบกิจการ การจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบเพื่อให้เป็นไปตามหลักประสิทธิภาพแบบ Kaldors-Hicks การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) ไปสู่ระดับที่สูงขึ้น การตรวจวัดข้อมูลพื้นฐานก่อนทำเหมือง (Baseline data) เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ รวมถึงการยกระดับความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) เพื่อให้ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่เพิ่มขึ้นและลดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างเหมืองกับชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ มาตรการเหล่านี้ได้ถูกกำหนดเอาไว้กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำแล้ว โดยรายละเอียดอยู่ในบทที่ ๗