

บทที่ ๖

แผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

๖.๑ ข้อจำกัดของนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

จากการทบทวนข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการและเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำของไทย หรืองานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำไปวิเคราะห์ร่วมกับ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำในบทที่ ๒ ทำให้สามารถระบุข้อจำกัดของนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำในปัจจุบันได้ ๓ ด้าน ดังนี้

๖.๑.๑ ด้านเศรษฐกิจ

๖.๑.๑.๑ ผลตอบแทนของภาครัฐยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ แม้จะมีศักยภาพทรัพยากรแร่ทองคำค่อนข้างสูง สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากการให้สิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุนแก่การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒, ๖๑) พบว่าการที่บริษัท อัคราฯ ได้รับสิทธิส่งเสริมการลงทุนในรูปการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา ๘ ปี ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ในรูปภาษีเงินได้นิติบุคคลประมาณ ๑,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ งานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติข้างต้นยังไม่ได้รวมถึงการสูญเสียที่เกิดจากการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลรอบที่ ๒ ที่บริษัท อัคราฯ ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจากการโรงประกอบโลหกรรมส่วนขยายเป็นระยะเวลา ๘ ปี ซึ่งการที่ผลตอบแทนของภาครัฐยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำในขณะที่ศักยภาพทรัพยากรแร่ทองคำอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดด้านการจัดเก็บผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ที่เหมาะสมซึ่งควรจัดเก็บผลประโยชน์ให้สอดคล้องกับศักยภาพทรัพยากรแร่

๖.๑.๑.๒ การกระจายผลประโยชน์ไม่เป็นธรรมต่อท้องถิ่นใกล้เคียงที่อาจได้รับผลกระทบเนื่องจากหลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ซึ่งกำหนดให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้ อบต. หรือเทศบาลในพื้นที่ประทานบัตรร้อยละ ๒๐ ในขณะที่ อบต. หรือเทศบาลอื่นที่อยู่นอกเขตประทานบัตร จะได้รับเงินเฉลี่ยจากส่วนแบ่งค่าภาคหลวงแร่ร้อยละ ๑๐ เท่า ๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นได้รับผลกระทบหรือไม่ ทำให้อาจไม่เป็นธรรมต่อพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยที่เสนอให้ปรับหลักเกณฑ์การจัดสรรผลประโยชน์ให้พื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบได้รับการจัดสรรผลประโยชน์ในอัตราเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ประทานบัตรเพื่อความเป็นธรรมต่อผู้ได้รับผลกระทบและเป็นงบประมาณในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม (กระทรวงมหาดไทย, หนังสือด่วนที่สุด, ๒๕๕๒) ทั้งนี้ เมื่อนำแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสมมาพิจารณาพบว่า การจัดสรรผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพแบบคาลดอร์-ฮิกส์ ซึ่งกำหนดให้จัดสรรผลประโยชน์จากผู้ได้รับผลประโยชน์ให้แก่ผู้เสียประโยชน์หรือผู้ได้รับผลกระทบเพื่อชดเชยความสูญเสีย

๖.๑.๑.๓ ขาดการเชื่อมโยงตลอดห่วงโซ่อุปทาน เนื่องจากผลผลิตทองคำที่ได้จากการทำเหมืองถูกส่งออกไปทำให้บริษัทอื่นในต่างประเทศ ถึงแม้ว่ามีอุตสาหกรรมต่อเนื่องสามารถถลุงหรือมีกรรมวิธีที่

สามารถผลิตโลหะทองคำบริสุทธิ์ภายในประเทศได้ก็ตาม ซึ่งปัจจุบันอุตสาหกรรมเหล่านี้นี้ต้องนำเข้าวัตถุดิบทองคำจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ทำให้ประเทศชาติสูญเสียประโยชน์ที่พึงได้รับจากการเพิ่มมูลค่าแร่ทองคำภายในประเทศ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒, ๖๓) พบว่าการลงทุนดำเนินการสำหรับโรงงานทำทองคำให้บริสุทธิ์ (Refine stage) จะต้องมีกำลังการผลิตประมาณ ๙.๓ ตันต่อปี จึงจะเกิดความคุ้มทุน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศไทยมีโรงงานที่สามารถทำทองคำให้บริสุทธิ์หลายแห่ง เช่น Bangkok Assay Office Co., Ltd. Gold Field Refinery Co., Ltd. SPC Precious Metal Co., Ltd. Umicore Precious Metals (Thailand) Co., Ltd. เป็นต้น ซึ่งโรงงานเหล่านี้บางแห่งมีกำลังการผลิตทองคำบริสุทธิ์ ๑ – ๒ ตันต่อวัน และสามารถนำทองคำที่ได้จากการทำเหมืองแร่ภายในประเทศไปผลิตโลหะทองคำบริสุทธิ์เพื่อป้อนให้กับอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศ เช่น อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับได้

๖.๑.๒ ด้านสังคมหรือชุมชน

๖.๑.๒.๑ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (๒๕๕๕: ๖-๒๗) ระบุว่าในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีมาตรการทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนที่บังคับใช้เป็นการเฉพาะในการกำกับควบคุมการทำเหมืองแร่ (มีเฉพาะเหมืองใต้ดิน) สาเหตุอาจเนื่องมาจากการกำกับควบคุมการทำเหมืองแร่และกิจกรรมต่อเนื่องต้องใช้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งประชาชนโดยทั่วไปไม่มี มีแต่เฉพาะขั้นตอนการขอความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านจัดประชุมรับฟังการชี้แจงการดำเนินโครงการทำเหมืองแร่ และขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งกำหนดให้จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ๒ ครั้งในช่วงเริ่มต้นโครงการและในช่วงเตรียมจัดทำร่างรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้ง ๒ ขั้นตอนมีขึ้นก่อนการอนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้ง ๒ ขั้นตอนข้างต้นกับแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งมี ๗ ระดับ พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจการเหมืองแร่อาจจัดอยู่ในระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) หรืออยู่ในระดับที่ ๓ จาก ๗ ระดับ เนื่องจากมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวความคิดของประชาชนจะถูกนำไปสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด

๖.๑.๒.๒ ระดับความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) หรือการพัฒนาชุมชนของผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำค่อนข้างต่ำ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒, ๖๔) พบว่า กฎหมายไม่ได้บังคับให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำต้องมีงบประมาณสำหรับดำเนินกิจกรรมร่วมกับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ประทานบัตรและพื้นที่ใกล้เคียงจำนวนเท่าไร ซึ่งในกรณีของการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำบริเวณจังหวัดพิจิตรมีงบประมาณเพื่อพัฒนาชุมชนคิดเป็นประมาณร้อยละ ๐.๑ ของมูลค่าทองคำที่ผลิตได้ ในขณะที่ Maxwell Stamp Plc (๒๐๑๕: ๒๖-๒๗) พบว่า เหมืองแร่ทองคำในต่างประเทศมีการใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาชุมชนประมาณร้อยละ ๐.๙ ของรายได้จากการขาย ทั้งนี้

ระดับความรับผิดชอบต่อสังคมหรือการพัฒนาชุมชนที่ค่อนข้างต่ำ อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่นำมาซึ่งการต่อต้านคัดค้านการประกอบกิจการเหมืองแร่

๖.๑.๓ ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

๖.๑.๓.๑ ไม่มีการกำหนดระยะห่างระหว่างชุมชนกับเหมืองแร่หรือพื้นที่กันชน (Buffer zone) ที่ชัดเจน แม้ทางผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำจะมีการปลูกแนวต้นไม้ เพื่อเป็นแนวกันฝุ่น และเสียง แต่อาจไม่สามารถป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีความเป็นไปได้หลายรูปแบบ เช่น ฝุ่น เสียง แรงสั่นสะเทือน การปนเปื้อนน้ำ การปนเปื้อนดิน การปนเปื้อนพืชผัก ฯลฯ

๖.๑.๓.๒ ไม่มีการทำฐานข้อมูลพื้นฐาน (Baseline data) ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนการประกอบกิจการเหมืองแร่ ทั้งนี้ การไม่มีข้อมูลพื้นฐานก่อนทำเหมืองแร่ทองคำ ทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีความยุ่งยากซับซ้อน และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก จะเห็นได้จากในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดสามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่าการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนตามที่มีการร้องเรียน

๖.๑.๓.๓ ขาดหลักประกันการฟื้นฟูพื้นที่การทำเหมืองที่ชัดเจน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๒, ๖๑) พบว่า ปัจจุบันมาตรการฟื้นฟูพื้นที่และสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในประธานบัตรและรายงาน EIA เป็นเพียงแนวทางการฟื้นฟูพื้นที่รายปี ยังไม่มีมาตรการหรือแผนปฏิบัติการหรือกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมืองให้กลับมาใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจที่ชัดเจน

๖.๒ แผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการแร่ทองคำ

๖.๒.๑ วิสัยทัศน์

ประเทศไทยมีกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ โดยคำนึงถึงคุณภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

๖.๒.๒ เป้าประสงค์

ภาครัฐและท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำที่เหมาะสม

ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำเพิ่มขึ้น และปัญหาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำลดลง

ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำมีการประกอบกิจการที่มีมาตรฐานสากล มีความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน และสามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้

๖.๒.๓ ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ เป็นยุทธศาสตร์ในเชิงแก้ไขปัญหา หรือข้อจำกัดในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำในอดีต ทั้ง ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมหรือชุมชน รวมถึงด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำด้านเศรษฐกิจ

นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของไทยในปัจจุบันมีข้อจำกัดหรือจุดอ่อนทางด้านเศรษฐกิจหลายประการ เช่น ผลตอบแทนของภาครัฐอยู่ในระดับต่ำ การกระจายผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นยังไม่เป็นธรรม ขาดการเชื่อมโยงตลอดห่วงโซ่อุปทาน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของไทยมีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ในหัวข้อนี้จะนำเสนอข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำด้านเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๕ ข้อ ดังนี้

– กลยุทธ์ที่ ๑.๑ การยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเหมืองแร่ทองคำ

ในอดีตภาครัฐมีนโยบายมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ จึงให้การส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเหมืองแร่ทองคำ โดยการให้สิทธิประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการงดเว้นหรือลดหย่อนการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีประสิทธิผลในแง่ของการจูงใจให้เกิดการลงทุนประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งมาตรการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวทำให้สัดส่วนผลประโยชน์ที่ภาครัฐได้รับจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำลดลง

ในปัจจุบันภาครัฐมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการสร้างนวัตกรรม การสร้างมูลค่าเพิ่ม รวมถึงส่งเสริมกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (นโยบายส่งเสริมการลงทุน ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔), ออนไลน์, ๒๕๖๐) ดังนั้น จึงเสนอให้ยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเหมืองแร่ทองคำ แต่ให้การส่งเสริมการลงทุนกิจการต่อเนื่องจากการทำเหมืองแร่ทองคำ เช่น การผลิตโลหะทองคำบริสุทธิ์ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มที่จะเกิดจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำภายในประเทศ ทั้งนี้ การยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเหมืองแร่ทองคำจะทำให้ภาครัฐได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเพิ่มขึ้น

– กลยุทธ์ที่ ๑.๒ การประมูลสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ

การให้อนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ของไทยโดยทั่วไปมีลักษณะที่เรียกว่ามาก่อนได้ก่อน (First come, first served) ซึ่งผู้ขอประทานบัตรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่ครบถ้วนก่อนจึงจะได้รับประทานบัตรไป โดยวิธีการนี้มักใช้กับการจัดสรรทรัพยากรที่มีความต้องการไม่มากนัก (การประเมินมูลค่าที่ดินความถี่ ๓G ของประเทศไทย, ออนไลน์, ๒๕๖๐)

กูรีและณพล (๒๕๕๕) เปิดเผยว่า หากเปรียบเทียบการให้ใบอนุญาตโดยกระบวนการบริหารจัดการของรัฐกับการประมูลแล้วจะพบว่า การประมูลเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการดึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจออกมาให้แก่รัฐได้ดีกว่าการใช้กระบวนการบริหารจัดการของรัฐ แต่วิธีการประมูลจะต้องมีประสิทธิภาพ ความแน่นอน และข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์ โดยผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องเป็นผู้ประมูลที่ให้ผลตอบแทนตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการประมูล (Bidding parameters) ที่สูงที่สุด โดยรัฐจะใช้

Bidding parameters ประเภทเดียวหรือหลายประเภทก็ได้ โดยส่วนใหญ่แล้วหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณามักเป็นเครื่องมือทางการคลังซึ่งประกอบด้วยโบนัส ค่าภาคหลวง และ/หรือ ส่วนแบ่งผลกำไร

ในปัจจุบันความต้องการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทยมีค่อนข้างมาก จะเห็นได้จากจำนวนคำขออาชญาบัตรพิเศษสำรวจแร่ทองคำ อีกทั้งภาครัฐมีข้อมูลพื้นที่ที่มีศักยภาพแร่ทองคำในระดับหนึ่ง ดังนั้น จึงเสนอให้มีการประมูลสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำได้ในพื้นที่ที่ภาครัฐได้สำรวจและพบว่ามีศักยภาพทรัพยากรแร่ทองคำ เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับภาครัฐในการจัดสรรสัมปทานหรือประทานบัตรทำเหมืองแร่ทองคำ นอกจากนี้ การประมูลอาจจะช่วยให้ภาครัฐได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการอนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมากขึ้น

ทั้งนี้ การประมูลสิทธิการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำจะต้องมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

– กลยุทธ์ที่ ๑.๓ การปรับปรุงการจัดการเก็บผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในอดีตภาครัฐมุ่งเน้นให้เกิดการลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ จึงให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนทำเหมืองแร่ทองคำ ดังนั้น อัตราผลประโยชน์ที่ภาครัฐเรียกเก็บจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในอดีตจึงอยู่ในระดับที่ไม่มากนัก

ในปัจจุบันเมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป เป้าหมายของภาครัฐมิได้อยู่ที่การส่งเสริมให้เกิดการลงทุนทำเหมืองแร่ทองคำดังเช่นในอดีต ดังนั้น จึงเสนอให้มีการทบทวนและปรับปรุงการจัดการเก็บผลประโยชน์ตอบแทนแก่ภาครัฐและท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ รวมถึงการตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่ด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับอัตราค่าภาคหลวงแร่เห็นว่ายังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงใหม่ เนื่องจากได้มีการปรับอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำจากอัตราคงที่ที่ระดับร้อยละ ๒.๕ มาเป็นอัตราก้าวหน้าตามราคาทองคำ ทำให้ในปัจจุบันอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำของไทยอยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับต่างประเทศอยู่แล้ว

– กลยุทธ์ที่ ๑.๔ การจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นที่อยู่บริเวณใกล้เคียง

จากการทบทวนวรรณกรรมปริทัศน์พบว่า มีเอกสารหลายชิ้นที่เห็นสอดคล้องกันว่า ในปัจจุบันการจัดสรรผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำให้แก่ท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นธรรม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงพื้นที่ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำได้รับการจัดสรรผลประโยชน์เฉพาะในรูปแบบของค่าภาคหลวงแร่เท่านั้น นอกจากนี้ ค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับการจัดสรรยังมีอัตราที่ต่ำกว่าท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ตั้งของประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำค่อนข้างมาก

ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเป็นไปตามหลักประสิทธิภาพแบบคาลดอร์-ฮิกส์ ซึ่งกำหนดให้จัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ผู้เสียประโยชน์หรือผู้ได้รับผลกระทบเพื่อชดเชยความสูญเสียที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม จึงเสนอให้มีการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปแบบของผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ติดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำด้วย

ทั้งนี้ เพื่อให้ผลประโยชน์ถูกกระจายไปยังประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำอย่างแท้จริง สมควรกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรด้วย เช่น ใช้ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

– กลยุทธ์ที่ ๑.๕ การห้ามส่งออกทองคำที่ได้จากการทำเหมืองแร่

ในปัจจุบันผลผลิตทองคำที่ได้จากการทำเหมืองแร่ภายในประเทศถูกส่งออกไปทำให้เป็นทองคำบริสุทธิ์ในต่างประเทศ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีความต้องการใช้ทองคำบริสุทธิ์จำนวนมากก็ตาม โดยมีการนำเข้าสูงถึง ๒๐๐ – ๓๐๐ ตันต่อปี

ในอดีตผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำมีความจำเป็นจะต้องส่งออกทองคำไปยังต่างประเทศเพื่อเป็นไปตามเงื่อนไขการกู้ยืมเงินมาลงทุนประกอบกิจการ (Gold loan) ส่งผลให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำไม่มีการพัฒนาตลอดห่วงโซ่มูลค่า แต่ในปัจจุบันผู้ประกอบการไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ประกอบกับในปัจจุบันมีผู้ประกอบการอุตสาหกรรมผลิตโลหะทองคำบริสุทธิ์ในประเทศที่มีศักยภาพหลายรายซึ่งสามารถนำทองคำที่ได้จากการทำเหมืองแร่ภายในประเทศมาเพิ่มมูลค่าโดยการทำให้บริสุทธิ์ภายในประเทศได้แล้ว ดังนั้น จึงเสนอให้มีนโยบายห้ามไม่ให้ส่งออกโลหะทองคำที่ได้จากการทำเหมืองแร่ไปถลุงและจำหน่ายในต่างประเทศ เพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มต่อระบบเศรษฐกิจผ่านการเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward linkage)

ทั้งนี้ การห้ามส่งออกสินค้าถือเป็นมาตรการจำกัดการส่งออกตามกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าเสรีระหว่างประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม การจำกัดการส่งออกทองคำและเงินสามารถดำเนินการได้เนื่องจากเข้าข่ายข้อยกเว้นทั่วไปในกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าเสรีระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ จะส่งเสริมให้มีช่องทางในการรักษาหรือและยกระดับการมีส่วนร่วมในเชิงนโยบายระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดห่วงโซการผลิต ทั้งอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ (Forward linkages) เพื่อให้สินค้าที่ใช้วัตถุดิบทองคำภายในประเทศได้รับการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าตลอดจนเกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มและนวัตกรรมอย่างเป็นรูปธรรมตลอดห่วงโซการผลิตในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ

ตารางที่ ๖-๑ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำด้านเศรษฐกิจ

ข้อจำกัด	แนวคิด ทฤษฎี และ วรรณกรรมปริทัศน์	กลยุทธ์ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ ๑
๑. ผลตอบแทนของภาครัฐและท้องถิ่นค่อนข้างน้อย	รัฐควรจัดเก็บผลประโยชน์ให้เหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพทรัพยากรแร่	– ยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุนเหมืองแร่ทองคำ – ปรับปรุงอัตราผลประโยชน์ที่จัดเก็บจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ โดยเฉพาะผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐและท้องถิ่น – อัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำมีความเหมาะสมอยู่แล้ว – การประเมินสิทธิการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ในพื้นที่ที่รัฐสำรวจพบว่ามีศักยภาพ โดยการประเมินจะต้องมีการแข่งขันและเป็นธรรม

ข้อจำกัด	แนวคิด ทฤษฎี และ วรรณกรรมปริทัศน์	กลยุทธ์ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ ๑
๒. การกระจาย ผลประโยชน์ ไม่เป็นธรรม	การจัดสรรผลประโยชน์ตาม หลักประสิทธิภาพแบบ คาลดอร์-ฮิกส์ กำหนดให้ จัดสรรผลประโยชน์จากผู้ ได้รับประโยชน์ให้แก่ผู้ได้รับ ผลกระทบหรือผู้เสียประโยชน์ เพื่อให้สวัสดิการของทุก ฝ่ายไม่ลดลง	– การปรับเปลี่ยนผลประโยชน์จากการทำเหมืองแร่ทองคำที่จัดสรรให้แก่ อปท. ที่ตั้งอยู่ติดกับ อปท. ในพื้นที่ประทานบัตร – กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรร เช่น ใช้ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
๓. ขาดความ เชื่อมโยง ตลอดห่วงโซ่ อุปทาน	การเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward linkage) หรือ ผลประโยชน์ที่เกิดจากการนำ แร่ที่ผลิตได้ไปใช้ใน อุตสาหกรรมต่อเนื่อง ภายในประเทศ	– ห้ามมิให้มีการส่งออกทองคำที่ได้จากการทำเหมืองแร่ภายในประเทศ – การห้ามส่งออกทองคำสามารถดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อข้อตกลง การค้าเสรี – ให้สิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการทำ เหมืองแร่ทองคำ – ส่งเสริมให้มีช่องทางในการปรึกษาหารือในเชิงนโยบายระหว่างผู้มีส่วน ได้ส่วนเสีย เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำตลอด ห่วงโซ่การผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำด้านสังคมและชุมชน

นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของไทยในปัจจุบันมีข้อจำกัดหรือจุดอ่อนทางด้านสังคมและชุมชนบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนและความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ดังนั้น เพื่อให้นโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำของไทยมีความเหมาะสมทางสังคมและชุมชนมากยิ่งขึ้น ในหัวข้อนี้จะนำเสนอข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำด้านสังคมและชุมชน ๓ ประการ ดังนี้

– กลยุทธ์ที่ ๒.๑ การยกระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

ในอดีตชุมชนหรือประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำค่อนข้างน้อย โดยจะมีส่วนร่วมเฉพาะในช่วงก่อนการอนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเท่านั้น นอกจากนี้พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนดังกล่าวอยู่ในระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) หรือระดับที่ ๓ จากทั้งหมด ๗ ระดับเท่านั้น เนื่องจากแม้จะมีการเปิดโอกาสให้ชุมชนแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวคิดของชุมชนจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสมและมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด

ดังนั้น เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำเพิ่มขึ้น เสนอให้เพิ่มโอกาสและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ โดยในช่วงก่อนการ

อนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ นอกจากจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนแล้ว ในกรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมืองแร่ทองคำ ให้มีการทำประชาคมติของประชาชนในพื้นที่อีกด้วย ทั้งนี้ จากแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนพบว่า การลงประชาคมติ ถือเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen control) ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงที่สุด

นอกจากนี้ เสนอให้เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ ในช่วงระหว่างการประกอบกิจการด้วย โดยให้มีตัวแทนของชุมชน ผู้ประกอบการ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้ ถือเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมตัดสินใจและร่วมติดตามตรวจสอบ (Delegated power) ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับสูง คือ ระดับที่ ๖ จาก ๗ ระดับ

– กลยุทธ์ที่ ๒.๒ การยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการ

ในปัจจุบันผู้ประกอบการเหมืองแร่ นอกจากจะต้องได้รับการอนุญาตอย่างเป็นทางการจากภาครัฐแล้ว ผู้ประกอบการจะต้องได้รับความเห็นชอบให้ประกอบกิจการจากชุมชน หรือ Social license to operate อีกด้วย ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมปริทัศน์พบว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเมื่อพิจารณาจากงบประมาณด้านการพัฒนาชุมชนอยู่ในระดับค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในต่างประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมจากการประกอบกิจการ (CSR) เนื่องจากจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งและทำให้การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำสามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้อย่างยั่งยืน

นับตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้กำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแร่ (CSR-DPIM) ซึ่งสอดคล้องตามมาตรฐานสากล ISO ๒๖๐๐๐ ครอบคลุมแนวปฏิบัติ ๗ หัวข้อหลักด้วยกัน คือ การกำกับดูแลองค์กร สิทธิมนุษยชน การปฏิบัติด้านแรงงาน สิ่งแวดล้อม การปฏิบัติที่เป็นธรรม ผู้ใช้แร่ และการมีส่วนร่วมกับสังคมและชุมชน ซึ่งที่ผ่านมาผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำยังไม่เคยผ่านการทวนสอบตามเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว ดังนั้น จึงเสนอให้ยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ โดยต้องผ่านการทวนสอบมาตรฐาน CSR-DPIM ด้วย

– กลยุทธ์ที่ ๒.๓ การตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่

แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการจัดสรรผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำให้แก่ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจถูกนำไปใช้ในรูปแบบอื่นและไม่ตกถึงมือประชาชนในชุมชนบริเวณเหมืองแร่ทองคำอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่ทองคำ เพื่อพัฒนาอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน โดยให้มีตัวแทนจากหมู่บ้านร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถบริหารจัดการกองทุนได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

ตารางที่ ๖-๒ ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำด้านสังคมและชุมชน

ข้อจำกัด	แนวคิด ทฤษฎี และ วรรณกรรมปริทัศน์	กลยุทธ์ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ ๒
๑. ชุมชนมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย	– ชุมชนมีส่วนร่วมเฉพาะช่วงก่อนการอนุญาต – การมีส่วนร่วมของชุมชนดังกล่าวอยู่ในระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เท่านั้น	– ในช่วงก่อนการอนุญาต หากชุมชนไม่เห็นด้วย ให้มีการทำประชาคมติของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen control) – ในช่วงระหว่างการประกอบกิจการ ให้มีตัวแทนของชุมชนร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมตัดสินใจและร่วมติดตามตรวจสอบ (Delegated power)
๒. CSR อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ	– ผู้ประกอบการจะต้องได้รับความเห็นชอบให้ประกอบกิจการจากชุมชน หรือ Social license to operate – ระดับ CSR ของเหมืองทองคำของไทยอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับในต่างประเทศ	– การกำหนดให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำจะต้องผ่านการทวนสอบมาตรฐาน CSR-DPIM – การกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่ทองคำ เพื่อพัฒนาอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน – การยกระดับการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำให้มีความรับผิดชอบต่อมาตรฐานสากล (Responsible gold mining practice)

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำด้านสิ่งแวดล้อมและ

สุขภาพ

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประการ ดังนี้

- กลยุทธ์ที่ ๓.๑ การกำหนดให้มีกองทุนประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม และกองทุนเฝ้าระวังสุขภาพ

ในปัจจุบันประเด็นร้องเรียนที่สำคัญอันสืบเนื่องมาจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ คือ ประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ แม้ว่าจะยังไม่ทราบแน่ชัดถึงสาเหตุของผลกระทบดังกล่าว แต่การแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนเป็นสิ่งที่ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา

ดังนั้น เพื่อให้มีงบประมาณในการเฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในกรณีฉุกเฉิน เสนอให้มีการตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม และกองทุนเฝ้าระวังสุขภาพด้วย

– กลยุทธ์ที่ ๓.๒ การกำหนดให้มีกองทุน และหลักประกันการฟื้นฟูพื้นที่ที่ชัดเจน

แม้ว่าในปัจจุบันผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำจะมีหน้าที่ในการฟื้นฟูพื้นที่การประกอบกิจการซึ่งเป็นไปตามแผนผังโครงการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร อย่างไรก็ตาม บทลงโทษตามกฎหมายของการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอาจไม่มากพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังสิ้นสุดการประกอบกิจการ และหากผู้ประกอบการไม่ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการเอง ซึ่งเป็นการสูญเสียงบประมาณของแผ่นดิน และไม่สอดคล้องกับแนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle: PPP)

ดังนั้น เพื่อให้มีหลักประกันการฟื้นฟูพื้นที่และป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ภาครัฐ เสนอให้เพิ่มเติมมาตรการเกี่ยวกับการฟื้นฟูพื้นที่เอาไว้ในแนวนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ อย่างน้อย ๒ ประการ

ประการแรก กำหนดให้มีกองทุนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและฟื้นฟูพื้นที่ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินงานฟื้นฟูพื้นที่จากการทำเหมืองแร่ และสภาพแวดล้อมในเขตประทานบัตร ตามที่ได้กำหนดเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และเงื่อนไขในการอนุญาต

ประการที่สอง กำหนดให้มีการวางหลักประกันการฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง เพื่อเป็นหลักประกันให้ผู้ประกอบการฟื้นฟูพื้นที่ผ่านการทำเหมืองแร่และจัดการสภาพแวดล้อมในเขตประทานบัตรตามที่ได้กำหนดเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ได้ครบถ้วน และดูแลสภาพพื้นที่โครงการภายหลังสิ้นสุดการทำเหมืองเป็นระยะเวลาหนึ่ง ตามความเหมาะสม รวมทั้งเป็นหลักประกันในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ในกรณีที่เกิดผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ด้วย

– กลยุทธ์ที่ ๓.๓ การจัดทำข้อมูลพื้นฐานก่อนการทำเหมือง (Baseline data)

ที่ผ่านมามีหลายหน่วยงานเข้าร่วมดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ แต่ในปัจจุบันยังไม่ได้ข้อสรุปหรือข้อยุติที่ชัดเจนว่าการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเป็นสาเหตุของผลกระทบตามที่ประชาชนร้องเรียนหรือไม่ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่ชัดเจนได้ เนื่องจาก การขาดข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนก่อนการทำเหมือง ทำให้กระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์เป็นไปได้ยาก และใช้ระยะเวลายาวนาน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น เสนอให้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดทำข้อมูลพื้นฐาน (Baseline data) ทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนการทำเหมือง เพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการติดตามและเฝ้าระวังในช่วงระหว่างการทำเหมืองรวมถึงภายหลังสิ้นสุดการทำเหมือง

– กลยุทธ์ที่ ๓.๔ การจัดทำแนวพื้นที่กันชนการทำเหมือง (Buffer zone)

แม้ว่า พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีการกำหนดระยะห่างจากทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ แต่ยังไม่มีการกำหนดแนวพื้นที่กันชนการทำเหมือง (Buffer zone) ทำให้เหมืองแร่ทองคำบางแห่งมีพื้นที่ตั้งที่อยู่ใกล้

ชุมชนค่อนข้างมาก แม้ว่าผู้ประกอบการเหมืองแร่จะมีการปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชนเพื่อลดผลกระทบแต่ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาคือขัดแย้งระหว่างเหมืองกับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำต่อชุมชนบริเวณใกล้เคียง สมควรกำหนดให้มีการจัดทำ Buffer zone ระหว่างเหมืองกับชุมชน ตามหลักเกณฑ์ที่ราชการกำหนด

ตารางที่ ๖-๓ ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ข้อจำกัด	แนวคิด ทฤษฎี และ วรรณกรรมปริทัศน์	กลยุทธ์ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ ๓
๑. มีข้อจำกัดด้านงบประมาณในปัญหากรณีฉุกเฉิน	การแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งมีงบประมาณเป็นข้อจำกัดในการดำเนินการดังกล่าว	- กำหนดให้มีการตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม - กำหนดให้มีการตั้งกองทุนเฝ้าระวังสุขภาพ
๒. ขาดมาตรการการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังการปิดเหมืองที่ชัดเจน	- บทลงโทษตามกฎหมายของการไม่ฟื้นฟูพื้นที่อาจไม่มากพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการดำเนินการ - หากหน่วยงานภาครัฐดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่จะเป็นการสูญเสียงบประมาณของแผ่นดิน และไม่สอดคล้องกับแนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle: PPP)	- กำหนดให้มีกองทุนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและฟื้นฟูพื้นที่ - กำหนดให้มีการวางหลักประกันการฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง
๓. ไม่มีข้อมูล Baseline data ก่อนการทำเหมือง	การไม่มี Baseline data ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนการทำเหมือง ทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นไปได้ยาก และใช้เวลานาน	กำหนดให้มีการจัดทำ Baseline data ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนการทำเหมือง
๔. ไม่มี Buffer zone ระหว่างเหมืองกับชุมชน	การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำอาจก่อให้เกิดผลกระทบในหลายรูปแบบ เช่น อากาศ น้ำ เสียง แสงสั่นสะเทือน เป็นต้น ซึ่งการปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชน อาจไม่สามารถป้องกันผลกระทบได้อย่างเหมาะสม	กำหนดให้มีการจัดทำ Buffer zone ระหว่างเหมืองกับชุมชน

๖.๓ สรุป

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี งานศึกษาวิจัย ตลอดจนการศึกษาพัฒนาการและเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำทำให้พบข้อจำกัดในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำในอดีต ๓ ประการที่สำคัญ ได้แก่ ข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจ ข้อจำกัดด้านสังคมและชุมชน และข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จึงนำมาสู่การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ

๓ ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมุ่งเพิ่มผลตอบแทนให้แก่ภาครัฐและท้องถิ่น รวมถึงพัฒนาความเชื่อมโยงตลอดห่วงโซ่อุปทาน ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำด้านสังคมและชุมชน ซึ่งมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ความรับผิดชอบต่อสังคม การกระจายผลประโยชน์จากการประกอบกิจการให้แก่ชุมชน ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การยกระดับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งจะยกระดับการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ โดยการทำ Buffer zone และ Baseline data รวมถึงการจัดตั้งกองทุนหรือหลักประกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ทั้ง ๓ ด้านจะถูกนำไปแปลงเป็นกรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำในบทที่ ๗