Vol.7 Newsletter

การกำกับดูแลอุตสาหกรรมเหมืองแร่

การกำกับดูแลเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ เนื่องจากหากปราศจากการกำกับดูแลที่ดี การทำเหมืองแร่อาจก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบในแง่ลบ ซึ่งบางครั้งผลกระทบดังกล่าวอาจมีมูลค่ามากกว่าผลประโยชน์ที่ประเทศชาติได้รับจากการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการเหมืองแร่ก็เป็นไปได้ ในที่นี้ ขอนำเสนอแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่าด้วยการกำกับดูแล แนวทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมเหมืองแร่ของไทยในปัจจุบัน ตลอดจนวิเคราะห์แนวโน้มการกำกับดูแลอุตสาหกรรมเหมืองแร่ของไทยในอนาคต

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแล

Market failure - Negative externality

สาเหตุที่ภาครัฐเข้ามามีบทบาท ตรวจสอบ ติดตาม ควบคุม หรือกำกับดูแลการประกอบกิจการของภาคเอกชน สืบเนื่องมาจากความล้มเหลวของกลไกตลาด (Market failure) ซึ่งในกรณีของการประกอบกิจการเหมืองแร่ความล้มเหลวของกลไกตลาดเกิดจากผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative externality) กล่าวคือ การทำเหมืองแร่อาจก่อให้เกิดมลพิษหรือผลกระทบทางลบต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมโดยที่ผู้ประกอบการไม่ได้ตั้งใจจะทำให้เกิดขึ้น

ผู้ประกอบการซึ่งส่วนใหญ่จะคำนึงถึงเฉพาะต้นทุนการผลิตส่วนตัว (Production cost หรือ Private cost) ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนทางสังคม (Social cost) หากภาครัฐไม่แทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดจะทำให้ต้นทุนการผลิตและราคาของแร่ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น (Socially optimal level) และในขณะเดียวกันปริมาณมลพิษและผลผลิตแร่ จะมากกว่าระดับที่ควรจะเป็น

The economics of crime and deterrence

หัวใจของการกำกับดูแล คือ เฝ้าระวัง ตรวจสอบ ป้องกันมิให้ผู้ประกอบการทำผิดกฎหมาย (Monitoring) และหากพบการกระทำที่ผิดกฎหมายผู้ประกอบการจะต้องถูกลงโทษหรือบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement)

นักเศรษฐศาสตร์ชี้ให้เห็นว่าผู้ประกอบการจะหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือไม่ จะตัดสินใจโดยพิจารณาจากผลประโยชน์และต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Expected benefits) จากการทำเหมืองแร่แบบผิดกฎหมาย คือ ค่าใช้จ่ายที่ลดลง (หรือกำไรที่เพิ่มขึ้น) เช่น การประหยัดค่าใช้จ่ายในการติดตั้งเครื่องบำบัดน้ำเสียหรือเครื่องดักจับฝุ่นละออง เป็นต้น สำหรับต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Expected costs) จากการทำเหมืองแร่แบบผิดกฎหมาย คือ โทษที่คาดว่าจะได้รับ (Expected penalty) เช่น ค่าปรับ การเพิกถอนใบอนุญาต และโทษจำคุก เป็นต้น ซึ่งต้นทุนดังกล่าวจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความน่าจะเป็นที่การทำผิดกฎหมายจะถูกตรวจพบ ความน่าจะเป็นที่จะถูกลงโทษเมื่อมีการตรวจพบ และบทลงโทษของการทำผิดกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ผู้ประกอบการอาจเลือกทำเหมืองแบบผิดกฎหมายหากผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมากกว่าโทษที่คาดว่าจะได้รับจากการทำผิดกฎหมาย

การกำกับดูแลอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในปัจจุบัน

ภาครัฐเข้ามามีบทบาทกำกับดูแลอุตสาหกรรมเหมืองแร่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ.ร.บ.แร่ พ.ศ. 2510 โดยกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการเหมืองแร่ ซึ่งการตรวจสอบกำกับดูแลเหมืองแร่แบ่งออกเป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่

1. ด้านวิศวกรรมและความปลอดภัย โดยวิศวกรเหมืองแร่จะตรวจสอบการทำเหมือง เสถียรภาพหน้าเหมือง การเก็บกองแร่ การเก็บกองเปลือกดิน เศษหิน และมูลดินทราย การแต่งแร่ การระบายน้ำออกจากเขตเหมืองแร่ การจัดการมลภาวะ ความปลอดภัย และสวัสดิภาพ เป็นต้น

2. ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่ การตรวจสอบขอบเขตประทานบัตร พื้นที่ทำเหมือง การทำเหมืองตามเงื่อนไขแนบท้ายประทานบัตร รายงานการทำเหมือง และแผนที่แสดงการทำเหมือง รายงานการทำเหมืองของวิศวกรควบคุม การร้องเรียน การปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการทำเหมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

3. ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมเหมืองแร่ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ คุณภาพอากาศ น้ำ เสียง และแรงสั่นสะเทือน เป็นต้น รวมถึงการเฝ้าระวังและการประเมินข้อมูลคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากรายงานการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เครือข่ายภาคประชาชน และหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ให้แก่ อปท. ที่มีประทานบัตรและคำขอประทานบัตรเหมืองแร่ตั้งอยู่ โดยในปี 2557 มี อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจแล้วจำนวน 398 แห่ง ใน 60 จังหวัดทั่วประเทศ นอกจากนี้ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้จัดตั้งเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชนที่มีการทำเหมืองแร่ โดยในปี 2557 มีเครือข่ายที่ได้รับการจัดตั้งแล้วจำนวน 453 เครือข่าย ในพื้นที่ 389 ตำบล 54 จังหวัดทั่วประเทศ

4. ด้านการชำระค่าภาคหลวงแร่ ผู้ประกอบการจะต้องชำระค่าภาคหลวงแร่ให้ครบถ้วนก่อนที่จะขนแร่ออกจากเหมือง โดยเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ (จรท.) จะตรวจสอบบัญชีแสดงการขุดแร่ได้ หรือรายงานการทำเหมือง หรือรายงานการตรวจเหมือง เพื่อตรวจสอบปริมาณแร่ที่ผลิตได้ให้สอดคล้องกับปริมาณแร่ที่ขอชำระค่าภาคหลวงแร่ก่อนจะมีการขนแร่ออกจากเหมือง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ได้อย่างครบถ้วน กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกหลักเกณฑ์สำหรับการจัดเก็บค่าภาคหลวงสำหรับแร่บางชนิดเป็นการเฉพาะ เช่น การจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่หินอุตสาหกรรมเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างโดยประเมินจากปริมาณการใช้ไฟฟ้าในการโม่ บด หรือย่อยหิน เป็นต้น

แนวโน้มการกำกับดูแลอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในอนาคต

การเฝ้าระวังและการตรวจสอบการประกอบกิจการเหมืองแร่จะมีแนวโน้มที่เข้มงวดมากขึ้นในอนาคตกล่าวคือ นอกจากการเฝ้าระวังและตรวจสอบโดยกระทรวงอุตสาหกรรมและสถาบันเครือข่ายแล้ว มีแนวโน้มที่จะมีภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีบทบาทในการเฝ้าระวังและตรวจสอบการประกอบกิจการเหมืองแร่เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) นักวิชาการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตลอดจนกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บก.ปทส.) เป็นต้น นอกจากนี้ เทคโนโลยีสารสนเทศและสังคมออนไลน์มีส่วนทำให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากสามารถรวมตัวกันได้สะดวกมากขึ้น เกิดการแบ่งปันและกระจายตัวของข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว ดังนั้น โอกาสที่ผู้ประกอบการจะทำเหมืองแร่โดยผิดกฎหมายแล้วไม่ถูกตรวจพบเป็นไปได้ยากมากขึ้น

ในขณะเดียวกัน**การบังคับใช้กฎหมายแร่จะทวีความเข้มงวดยิ่งขึ้น** เนื่องจากความเข้มแข็งของภาคประชาชนที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้ภาครัฐมิอาจเพิกเฉยต่อเสียงของประชาชนได้ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลกิจการเหมืองแร่เองก็ถูกตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้กฎหมายจากหน่วยงานตรวจสอบที่เป็นอิสระอื่น ๆ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ศูนย์ดำรงธรรม ฯลฯ ดังนั้น โอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการเหมืองแร่เป็นไปได้ยากมากขึ้น

นอกจากนี้ **บทลงโทษจากการทำเหมืองแร่ผิดกฎหมายมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น** โดยสามารถพิจารณาได้จากบทลงโทษใน พ.ร.บ.แร่ 2510 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และร่าง พ.ร.บ.แร่ ฉบับใหม่ที่จะมีผลบังคับใช้ในอนาคต (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบบทลงโทษการทำเหมืองแร่ผิดกฎหมายใน พ.ร.บ.แร่ 2510 และร่าง พ.ร.บ.แร่ ฉบับใหม่

	พ.ร.บ.แร่ 2510	ร่าง พ.ร.บ.แร่ ฉบับใหม่
การสำรวจแร่โดยไม่ได้รับอนุญาต	จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 300,000บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
การทำเหมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต	จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,500,000บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
ไม่ทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผังโครงการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร	ปรับไม่เกิน 2,000 บาท และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจเพิกถอนประทานบัตรได้	ปรับไม่เกิน 300,000 บาท และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจเพิกถอนประทานบัตรได้
กระทำหรือละเว้นกระทำการใดในการแต่งแร่ อันน่าจะเป็นเหตุให้แร่ที่มีพิษหรือสิ่งอื่นใดที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน	ปรับไม่เกิน 2,000 บาท	ปรับไม่เกิน 300,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 50,000 บาท ตลอดระยะเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือหยุดการกระทำนั้น และอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตแต่งแร่

ที่มา: http://goo.gl/N9WmcZ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาผลการวิเคราะห์แนวโน้มการกำกับดูแลกิจการเหมืองแร่ในอนาคตไปเทียบเคียงกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำกับดูแลจะพบว่า การเฝ้าระวังและการตรวจสอบการทำเหมืองแร่ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจะทำให้ความน่าจะเป็นที่การทำผิดกฎหมายจะถูกตรวจพบเพิ่มขึ้น การบังคับใช้กฎหมายที่มีแนวโน้มเข้มงวดมากยิ่งขึ้นจะทำให้ความน่าจะเป็นที่จะถูกลงโทษเพิ่มขึ้น รวมถึงบทลงโทษการทำผิดกฎหมายแร่ที่มีแนวโน้มรุนแรงขึ้นจะทำให้ต้นทุนของการทำผิดกฎหมายเพิ่มขึ้น นั่นหมายความว่าต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่โดยผิดกฎหมายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้คาดหมายได้ว่าการทำเหมืองแร่ผิดกฎหมายจะมีแนวโน้มลดลงในอนาคต

อ้างอิง

Steven C. Hackett (2011), *Environmental and Natural Resources Economics: Theory, Policy, and the Sustainable Society,* M.E. Shape, Inc.

ไพรัตน์ เจริญกิจ (2557), *สถิติความปลอดภัยในกิจการเหมืองแร่ พ.ศ. 2538-2556* สำนักเหมืองแร่และสัมปทาน, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่.

จัดทำโดย กลุ่มงานเผยแพร่และอำนวยการ สำนักบริหารกลาง
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่