

CSR ด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับอุตสาหกรรมเหมืองแร่ของไทย

จรินทร์ ชลไพศาล
สำนักบริหารยุทธศาสตร์

ในปัจจุบัน “การดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate social responsibility: CSR)” เป็นประเด็นถูกกล่าวถึงในวงวิชาการ ผู้ประกอบการ และผู้ดำเนินนโยบายอย่างกว้างขวาง และมีคำจำกัดความค่อนข้างหลากหลาย เช่น¹

“การปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาอย่างต่อเนื่องของบริษัทในการดำเนินธุรกิจโดยใช้พื้นฐานของจริยธรรมเข้ามาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปพร้อมๆ กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานและคุณภาพชุมชนท้องถิ่น รวมถึงสภาพสังคมโดยรวม”

The World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)

“แนวคิดที่บริษัทสถานความห่วงใยต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมไว้ในกระบวนการดำเนินธุรกิจและการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียภายใต้พื้นฐานการกระทำด้วยความสมัครใจ”

The European Commission

“การดำเนินกิจกรรมภายในและภายนอกองค์กรที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคม ทั้งในระดับใกล้ (ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์กร เช่น ลูกจ้าง คู่ค้า ครอบครัวยุติธรรม ชุมชนท้องถิ่นที่องค์กรตั้งอยู่) และระดับไกล (ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรทางอ้อม เช่น คู่แข่งขันทางธุรกิจ ประชาชน โดยทั่วไป) ด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรหรือทรัพยากรจากภายนอกองค์กร ในอันที่จะทำให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข”

สถาบันไทยพัฒน์

จะเห็นได้ว่าคำจำกัดความของ CSR ค่อนข้างครอบคลุมและกว้างขวาง ดังนั้นเพื่อให้รอบในการวิเคราะห์ชัดเจนและง่ายขึ้น บทความนี้จะเน้นเฉพาะ CSR ทางด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากผู้เขียนเชื่อว่าสิ่งแวดล้อมเป็นหัวใจสำคัญของ CSR ด้านเหมืองแร่ ดังนั้น CSR ของบทความนี้จะมีความหมายแคบกว่า CSR ทั่วไป นั่นคือ “การที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่สมัครใจที่จะดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมมากกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนด” หรือมี “ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม”

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) ในฐานะหน่วยงานหลักด้านการกำกับดูแลอุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมเหมืองแร่จึงให้ความสำคัญกับ CSR ค่อนข้างมาก ซึ่งเห็นได้จากหนึ่งในประเด็นยุทธศาสตร์ของ กพร. คือ การกำกับดูแลการประกอบการให้เป็นมิตรต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และมีแผนงานที่จะส่งเสริมการทำ CSR ของผู้ประกอบการเหมืองแร่ ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์อย่างง่ายมาอธิบายพฤติกรรมของผู้ประกอบการเหมืองแร่ในการเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ CSR เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับแนวทางในการส่งเสริมการทำ CSR ของ กพร.

¹ <http://www.csri.or.th/knowledge-csr-definition> (16 ตุลาคม 2552)

เรื่อง CSR เริ่มเป็นที่สนใจของนักเศรษฐศาสตร์มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจาก Milton Friedman นักเศรษฐศาสตร์ชื่อดังเขียนบทความเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นการทำเพื่อแสวงหากำไรของธุรกิจ” ใน นิตยสาร The New York Times Magazine ปี ค.ศ. 1970 ซึ่งเป็นการแสดงความเห็นที่สอดคล้องกันกับนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ที่ไม่เชื่อว่าผู้ประกอบการที่ทำ CSR เป็นคนดีหรือต้องการตอบแทนสังคมอย่างแท้จริง (เช่นเดียวกันกับที่ไม่เชื่อว่าคนรวยแล้วจะไม่โกงกิน)

หนึ่งในข้อสมมุติที่สำคัญของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ซึ่งเชื่อว่าสามารถอธิบายพฤติกรรมของผู้ประกอบการส่วนใหญ่ได้คือ ผู้ประกอบการมีเป้าหมายที่จะแสวงหากำไรสูงสุด (Profit maximization) ดังนั้น ผู้ประกอบการจะทำ CSR ก็ต่อเมื่อกำไรหรือผลตอบแทนจากการทำ CSR (π_{CSR}) มากกว่ากำไรจากการไม่ทำ CSR (π_{NCSR}) หรือกล่าวได้ว่าผู้ประกอบการจะทำ CSR ก็ต่อเมื่อ $(\pi_{CSR} = P_{CSR} - C_{CSR}) > (\pi_{NCSR} = P_{NCSR} - C_{NCSR})^2$

การทำ CSR เปรียบเหมือนการผลิตสินค้าคุณภาพดี ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วต้นทุนในการทำ CSR ย่อมสูงกว่าการไม่ทำ CSR และผู้ประกอบการจะทำ CSR หากราคาสินค้าที่มีการทำ CSR ขายได้สูงกว่าสินค้าที่ไม่ทำ CSR เช่น ผู้ประกอบการอาจจะปลูกผักปลอดสารพิษ หรือเนื้อสุกรอนามัยหากราคาสินค้าเหล่านี้สูงมากพอ อย่างไรก็ตาม ใจความสำคัญของบทความนี้คือ สินค้าเริ่มมีความแตกต่างจากสินค้าเหล่านั้น เนื่องจากการทำหรือไม่ทำ CSR จะไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของแร่ กล่าวคือ แร่จากผู้ประกอบการที่ทำ CSR กับแร่จากผู้ประกอบการที่ไม่ทำ CSR มีคุณภาพไม่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้บริโภคโดยทั่วไปจึงเสนอซื้อแร่ ณ ระดับราคาที่เท่ากัน ($P_{CSR} = P_{NCSR} = P$)³

จากใจความสำคัญดังกล่าวทำให้สามารถอธิบายพฤติกรรมของผู้ประกอบการเหมืองแร่ในการเลือกทำหรือไม่ทำ CSR พร้อมทั้งเงื่อนไขที่จำเป็นในการที่ผู้ประกอบการจะทำ CSR ใน 3 กรณีที่แตกต่างกัน ดังนี้

กรณีที่ 1 ต้นทุนจากการทำ CSR สูงกว่าการไม่ทำ CSR ($C_{CSR} > C_{NCSR}$)

กรณีแรกนี้เป็นกรณีที่ต้นทุนในการทำ CSR สูงกว่าการไม่ทำ CSR ($C_{CSR} > C_{NCSR}$) เนื่องจากการดูแลรักษาสังแวดล้อมมากกว่าเกณฑ์มาตรฐานตามกฎหมายทำให้ผู้ประกอบการอาจจะต้องซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์รวมทั้งเทคโนโลยีซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการดูแลรักษาสังแวดล้อมตามมาตรฐานที่กำหนด หากผู้ประกอบการเหมืองแร่จะทำ CSR อาจต้องเปลี่ยนเครื่องจักรใหม่หรือใช้เทคโนโลยีที่สะอาดขึ้น เช่น ต้องติดตั้งเครื่องดักจับมลพิษก่อนปล่อยออกจากแหล่ง อาจต้องปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียใหม่ เป็นต้น

หากราคาแร่ของผู้ประกอบการที่ทำ CSR ไม่ต่างจากผู้ประกอบการที่ไม่ทำ CSR แต่ต้นทุนของการทำ CSR สูงกว่าการไม่ทำ CSR ทำให้กำไรหรือผลตอบแทนจากการทำ CSR ต่ำกว่าการไม่ทำ CSR

² ในที่นี้สมมุติว่าผู้บริโภคซื้อสินค้าเพียง 1 ชิ้น ดังนั้น ผลตอบแทนหรือกำไรจากการขายสินค้า (π) มีค่าเท่ากับ ส่วนต่างระหว่างรายรับหรือราคาสินค้าต่อชิ้น (P) กับต้นทุนเฉลี่ยของการผลิตสินค้าดังกล่าว (C) หรือ $\pi = P - C$ ซึ่งข้อสมมุติดังกล่าวนี้มีเพื่อให้ง่ายแก่ความเข้าใจ โดยไม่ทำให้สูญเสียความเป็นทั่วไปแต่อย่างใด (Without loss of generality)

³ แนวความคิดในการวิเคราะห์ในบทความนี้ประยุกต์มาแบบจำลองของ Tirole (1988) เรื่องความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสารกับคุณภาพของสินค้า ซึ่งในแบบจำลองของ Tirole นั้นความไม่แตกต่างกันของราคาสินค้าเกิดจากความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสารระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค

$[(\pi_{CSR} = P - C_{CSR}) < (\pi_{NCSR} = P - C_{NCSR})]$ ดังนั้น ผู้ประกอบการที่แสวงหากำไรสูงสุดจึงไม่มีแรงจูงใจในการทำ CSR หรือตลาดสินค้าดีไม่ดำรงอยู่ จึงไม่น่าแปลกใจแต่อย่างใดที่พบว่าหากปราศจากการแทรกแซงของรัฐแล้ว ผู้ประกอบการเหมืองแร่ส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้ประกอบการท้องถิ่นขนาดกลางและเล็กเลือกที่จะไม่ทำ CSR

กรณีที่ 2 ต้นทุนจากการทำ CSR ต่ำกว่า การไม่ทำ CSR ($C_{CSR} < C_{NCSR}$)

กรณีที่ 2 นี้เป็นกรณีที่ค่อนข้างพิเศษ เนื่องจากโดยทั่วไปต้นทุนในการทำ CSR ด้านสิ่งแวดล้อมมักจะสูงกว่าต้นทุนของการไม่ทำ CSR แต่สำหรับผู้ประกอบการเหมืองแร่บางรายต้นทุนในการไม่ทำ CSR จะสูงกว่าผู้ประกอบการเหมืองแร่ทั่วไป⁴ กล่าวคือ ผู้ประกอบการเหล่านี้จะมีต้นทุนสูงมากหากไม่ทำ CSR เช่น การมีปัญหากับชุมชนในท้องถิ่นทำให้สูญเสียภาพลักษณ์ที่ใช้ระยะเวลาสั่งสมมายาวนานทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการโฆษณาเพื่อสร้างภาพลักษณ์ใหม่มูลค่ามหาศาลบางกรณีก็ไม่สามารถกู้คืนกลับมาได้ อาจสูญเสียส่วนแบ่งตลาดโดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้วที่เน้นค้าขายกับบริษัทที่ดูแลรักษาสภาพแวดล้อม อาจไม่สามารถเข้าไปลงทุนทำธุรกิจในหลายประเทศที่ค่อนข้างเข้มงวดเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และอาจทำให้ต้นทุนในการได้มาซึ่งเงินทุนสูงขึ้นเนื่องจากสถาบันการเงินบางแห่งพิจารณาสินเชื่อโดยคำนึงถึงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของลูกค้าด้วย เป็นต้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ผู้ประกอบการเหล่านี้มีต้นทุนจากการทำ CSR ต่ำกว่าการไม่ทำ CSR (หรือ $C_{CSR} < C_{NCSR}$) ดังนั้น ผู้ประกอบการเหมืองแร่เหล่านี้มักจะเลือกที่จะทำ CSR เนื่องจากกำไรหรือผลตอบแทนจากการทำ CSR ย่อมสูงกว่าการไม่ทำ CSR $[(\pi_{CSR} = P - C_{CSR}) > (\pi_{NCSR} = P - C_{NCSR})]$

ผู้ประกอบการที่มีต้นทุนจากการไม่ทำ CSR สูงกว่าการทำ CSR ส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทขนาดใหญ่ มีชื่อเสียง มีการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศค่อนข้างมาก ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจอีกเช่นกันที่ในปัจจุบันเรามักจะพบว่าผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่ทำ CSR ในปัจจุบันจะมีลักษณะเช่นนี้ ในขณะที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ได้มีการค้าการลงทุนระหว่างประเทศมากนักไม่ค่อยจะทำ CSR ซึ่งข้อสรุปนี้สอดคล้องกับ Walde (1992) ที่พบว่าบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่มักจะปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่าบริษัทท้องถิ่นขนาดเล็ก

กรณีที่ 3 ต้นทุนจากการทำ CSR สูงกว่า การไม่ทำ CSR ($C_{CSR} > C_{NCSR}$) และมีผู้บริโภคส่วนหนึ่งที่จะซื้อแร่จากผู้ประกอบการที่ทำ CSR เท่านั้น

ใน 2 กรณีแรกกำหนดให้ผู้บริโภคทุกคนไม่แตกต่างกัน แต่ในกรณีที่ 3 นี้กำหนดให้มีผู้บริโภคส่วนหนึ่งจะซื้อแร่จากผู้ประกอบการที่ทำ CSR เท่านั้น⁵ โดยขอเรียกผู้บริโภคกลุ่มนี้ว่า CSR Consumer ดังนั้น หากผู้ประกอบการเลือกทำ CSR จะสามารถขายสินค้าได้ทั้งกลุ่ม CSR Consumer ซึ่งมีสัดส่วนเท่ากับ α และผู้บริโภค

⁴ ในความเป็นจริงนั้น นอกจากความแตกต่างของผู้ประกอบการแล้วต้นทุนในการทำ CSR อาจแตกต่างกันไปตามเรื่องที่ทำ CSR เช่น การทำ CSR ด้านสิ่งแวดล้อมอาจทำให้ต้นทุนสูงขึ้น แต่หากทำ CSR ด้านการประหยัดพลังงานอาจส่งผลให้ต้นทุนการผลิตลดลง เป็นต้น

⁵ ในความรู้สึกรักของผู้บริโภคบางคนที่การทำ CSR อาจทำให้สินค้าแร่ของผู้ประกอบการที่ทำ CSR แตกต่างจากสินค้าแร่จากผู้ประกอบการที่ไม่ทำ CSR ทำให้อรรถประโยชน์ในการซื้อแร่จากผู้ประกอบการที่ทำ CSR สูงกว่าไม่ทำ CSR ดังนั้น ไม่ว่าการทำ CSR จะไม่ทำให้ลักษณะทางกายภาพของสินค้าแร่เปลี่ยนไปแต่ทำให้ “ความรู้สึก” ต่อสินค้าแร่เปลี่ยนไปได้

ทั่วไปซึ่งมีสัดส่วนเท่ากับ $1-\alpha$ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ประกอบการเลือกทำ CSR จะมีกำไรหรือผลตอบแทน (π) เท่ากับ $\pi_{CSR} = \alpha(P - C_{CSR}) + (1-\alpha)(P - C_{CSR})$ หรือ $\pi_{CSR} = P - C_{CSR}$ ในทางตรงกันข้ามหากผู้ประกอบการไม่ทำ CSR จะสามารถขายได้เฉพาะผู้บริโภคทั่วไปเท่านั้น ทำให้กำไรจากการไม่ทำ CSR เท่ากับ $\pi_{NCSR} = (1-\alpha)(P - C_{NCSR})$

ด้วยเหตุผลเดียวกับ 2 กรณีแรก นั่นคือผู้ประกอบการที่แสวงหากำไรสูงสุดจะเลือกทำ CSR ก็ต่อเมื่อกำไรจากการทำ CSR มากกว่าการไม่ทำ CSR หรือ

$$\pi_{CSR} > \pi_{NCSR} \quad (1)$$

หรือ

$$P - C_{CSR} > (1-\alpha)(P - C_{NCSR}) \quad (2)$$

จากสมการที่ (2)

$$P > \frac{(C_{CSR} - C_{NCSR}) + \alpha C_{NCSR}}{\alpha} \quad (3)$$

จากสมการที่ (2)

$$\alpha > \frac{C_{CSR} - C_{NCSR}}{P - C_{NCSR}} \quad (4)$$

สมการที่ (3) และ (4) แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการที่แสวงหากำไรสูงสุดจะเลือกทำ CSR ก็ต่อเมื่อรายรับหรือราคาสินค้า (P) สูงพอ และสัดส่วนของ CSR Consumer (α) มีจำนวนมากพอ นอกจากนี้ เมื่อเทียบกรณีที่ 3 กับกรณีที่ 2 จะเห็นได้ว่า CSR Consumer ทำให้ตลาด CSR (สินค้าดี) ดำรงอยู่ ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงบวก (Positive externality) ทั้งนี้ หากรัฐไม่แทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดผู้บริโภคจะเป็น CSR Consumer หรือไม่ขึ้นอยู่กับต้นทุนและผลประโยชน์ส่วนตน มิได้คำนึงว่าได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมจากการทำให้ตลาด CSR ดำรงอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งหากปล่อยให้กลไกตลาดทำงานโดยเสรีจำนวนของ CSR Consumer จะต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น (Socially optimal level) ดังนั้น ในทางเศรษฐศาสตร์หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดเนื่องจากผลกระทบภายนอกทำให้เกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อแนวทางในการดำเนินงานหาก กพร. ต้องการที่จะส่งเสริมให้ผู้ประกอบการทำ CSR มีดังต่อไปนี้

1. ควรเน้นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการทำ CSR ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการโดยตรง เช่น การทำ CSR ด้านการประหยัดพลังงานเนื่องจากอาจทำให้ต้นทุนในการทำ CSR ต่ำกว่าการไม่ทำ CSR และควรเน้นส่งเสริมผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก เพราะผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่มีการค้าการลงทุนระหว่างประเทศส่วนใหญ่จะมีแรงจูงใจที่จะทำ CSR อยู่แล้ว (กรณีที่ 2)

2. ควรทำให้ราคาหรือรายรับจากการทำ CSR เพิ่มขึ้น (P) เช่น การให้รางวัลหรือสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่ทำ CSR เป็นต้น (กรณีที่ 3 อสมการที่ 3)

3. ควรส่งเสริมให้มีสัดส่วน CSR Consumer (α) เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจทำได้โดยการสร้างแรงจูงใจสร้างจิตสำนึก หรือทัศนคติที่ดีต่อการรักษาสีเขียว รวมถึงมาตรการเพื่อช่วยให้ผู้บริโภคสามารถแยกแยะระหว่างผู้ประกอบการที่ทำหรือไม่ทำ CSR ได้ เช่น การออกใบรับรอง หรือการติดฉลากสินค้าให้แก่ผู้ประกอบการที่ทำ CSR เป็นต้น (กรณีที่ 3 อสมการที่ 4)

ผู้เขียนเชื่อว่าหาก กพร. เพียงกำหนดมาตรฐาน CSR โดยสมัครใจสำหรับผู้ประกอบการเหมืองแร่ (CSR-DPIM) แต่ไม่มีมาตรการเสริมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผลสุดท้ายผู้ประกอบการส่วนใหญ่ที่ทำ CSR จะยังคงเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีชื่อเสียง และมีการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศค่อนข้างมาก ซึ่งก็ได้ทำ CSR อยู่แล้วแม้จะไม่มีมาตรฐาน CSR-DPIM

เอกสารอ้างอิง

สถาบันรับรองมาตรฐานไอเอสโอ (2552) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social responsibility) เอกสารประกอบการประชุม ณ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่วันที่ 14 พฤษภาคม 2552.

Friedman, Milton (1970) The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. The New York Times Magazine, September 13, 1970.

Tirole, Jean (1988) The Theory of Industrial Organization. MIT Press.

Walde, Thomas (1992) Environmental Policies towards Mining in Developing Countries. Centre for Petroleum and Mineral Law and Policy (CPMLP) Professional Papers No. PP3.