

บทความวิจัย (Research Article)

ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:

กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงและ

เทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

Disparity in the Allocation of Mineral Royalty to Local Governments:

A Case Study of the Ban Dong Sub-district Administration

Organization and Mea Moh District in Lampang Province

สุธิณี ชุตินากุลทวี^{1*}

Suthinee Chutimakulthawee^{1*}

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ และเพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเสมอภาคสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง การวิจัยครั้งนี้อาศัยการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทหลักและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ พร้อมทั้งใช้การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาหาระหว่างตัวแทนรัฐส่วนกลางในการเจรจาเกี่ยวกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ รวมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งในระหว่างปี พ.ศ. 2555-2560 ระเบียบวาระการประชุมกฎหมาย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Analysis) และการวิเคราะห์ด้วยแฟรมเวิร์กด้วยสถิติค่าเฉลี่ยร้อยละร่วมกับการสัมภาษณ์ ผลการศึกษาพบว่า สภาพความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ด้านหินขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ สาเหตุหลักมาจาก (1) การนิยามของคำว่า “การทำเหมืองแร่” ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 คือ สัมปทานในพื้นที่เท่านั้น แต่ไม่ได้มีความหมายรวมถึง การทิ้งมูลดินทราย และการประกอบกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ (2) การสัมปทานในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง จำนวน 12 แปลง เริ่มลดลงและสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2549 ทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ยังมีการใช้พื้นที่บริเวณกว้างในการทิ้งมูลดินทรายจากการทำเหมืองแร่ จากช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ซึ่งมีการใช้พื้นที่ส่วนใหญ่สำหรับการทิ้งมูลดินทรายและประกอบกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่เคยได้รับ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามสูตรการแบ่งสัดส่วนในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พบว่า มีการจัดสรรโดยใช้หลักแหล่งกำเนิดของรายได้ หลักการจัดสรรตามจำนวนองค์กร และหลักเกณฑ์ประชากร ซึ่งหลักการดังกล่าวในทางปฏิบัติทำให้

¹ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Program in Public Administration, Faculty of Public Administration,

National Institute of Development Administration

*Corresponding author; email: suthinee.de@up.ac.th

(Received: 24 February 2020; Revised: 5 May 2020; Accepted: 15 May 2020)

DOI: <https://doi.org/10.14456/psruhss.2021.3>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งมีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และรายจ่ายเฉลี่ยต่อประชากรแตกต่างกันและมีแนวโน้มจะแตกต่างกันมากขึ้น ซึ่งโดยหลักทางวิชาการแล้ว ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งสรรให้ (Tax Sharing) มีเป้าหมายเพื่อช่วยให้เกิดความเสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการปรับเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างพื้นที่ เช่น หลักเกณฑ์ผลกระทบต่อพื้นที่ และภาระค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นมาเป็นส่วนในการคำนวณเพื่อจัดสรรงบประมาณ

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ การจัดสรรรายได้ ภาษีแบ่ง ค่าภาคหลวงแร่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research is aimed to study disparities in the allocation of mineral royalties, as well as the criteria and methods of mineral royalties for local administrative organizations with a case study of Ban Dong Sub-district Administrative Organization and Mae Mo Sub-district Municipality in Lampang Province. The study based on qualitative research through the collection of budget documents from local governments between 2012 and 2017, meeting agendas, laws and relevant documents. Additionally, in-depth interviews with chief executives of local administrative organizations, who are key role players in determining the budget, were carried out, including non-participatory observation during the discussions among representatives of the central government concerning negotiation of the allocation of mineral royalties. Analysis based on documentary analysis, qualitative variable analysis by using average percentages, as well as data analysis through interviews and observation. The findings revealed that disparities in the coal royalties collection of Ban Dong Sub-district Administrative Organization and Mae Mo Sub-district Municipality were caused by (1) the definition of “mining” pursuant to the Minerals Act B.E. 2510 refers to concession only within the areas, but does not include the dumping of mining waste and other activities relating to mining., (2) decreasing concessions in 12 plots of land in Ban Dong Sub-district Administrative Organization, which ended in 2006; as a result, the allocated budget consistently dwindled and lacked fiscal stability, while vast areas were used for dumping mining waste. This loophole is one reason why Ban Dong Sub-district Administrative Organization, in which most of its areas were used to dump mining waste and conduct other mining-related activities, did not receive the same percent of budget as usual. The criteria and methods of mineral royalty collection, based on the formula of percent division under the Determining Plans and Process of Decentralization Act B .2542, base the allocations according to the sources of income, the number of organizations and population criteria. Such criteria lead to horizontal a fiscal imbalance or disparity in revenues and expenditures in both local governments where the gap tends to be wider. This phenomenon contradicts the goal of taxes collected and shared by the government. The goal is to bring about equality among local administrative organizations. Thus, to adjust the criteria for mineral royalty collection, the Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee has to take other criteria into consideration in order to create fairness when calculating budget allocations among the areas, e.g. area impact criteria and local expenses.

Keywords: Disparity, Allocation, Tax sharing, Mineral royalty, Local government

บทนำ

การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์หลายประการ ประการแรก เพื่อช่วยเหลือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมการให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเพียงพอมีมาตรฐาน และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในกรณีที่มีการจัดการสาธารณะบางอย่างต้องใช้ทรัพยากรด้านการเงินมากเกินกำลังความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง เพื่อพัฒนาพื้นที่ที่มีความยากจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บภาษีอากรในพื้นที่ได้มาก การให้เงินช่วยเหลือจึงเป็นไปเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมแก่พื้นที่ (Brown & Oates, 1987) การให้เงินช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ อาทิ ภาษีฐานร่วมหรือภาษีแบ่ง (The Shared Tax) เป็นรูปแบบหนึ่งที่หลายประเทศใช้ในการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยภาษีแบ่งมีหลายประเภท ซึ่ง Bahl (2000) ได้กล่าวถึง รูปแบบของภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วมว่า เป็นภาษีที่สนับสนุนรูปแบบการกระจายอำนาจมากที่สุดของการแบ่งปันรายได้ในแนวดิ่ง (Vertical Revenue Sharing) หมายถึง การที่ภาครัฐส่วนกลาง (Central Government) จะแบ่งการจัดเก็บภาษีของประเทศให้แก่ภาคท้องถิ่น ทั้งนี้ คำถามสำคัญสำหรับการจัดสรรภาษีแบ่ง ได้แก่ ภาษีอะไรที่ควรแบ่งให้แก่ท้องถิ่น และควรจัดแบ่งร้อยละเท่าไรของภาษีที่จัดเก็บได้ การแบ่งปันภาษีถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน อย่างไรก็ตาม ร้อยละของภาษีแบ่งที่เป็นทางเลือกของหลาย ๆ ประเทศ ไม่มีรูปแบบเฉพาะ ตัวอย่าง เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และสหพันธ์รัสเซีย มีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ร้อยละ 25 ให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น สหพันธ์รัสเซียจัดสรรภาษีรายได้นิติบุคคล (Company Income Tax) ร้อยละ 60 ให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ในขณะที่จีนจัดสรรภาษีรายได้นิติบุคคลทั้งหมดให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จัดสรรการจัดเก็บรายได้ของประเทศ (Total Internal Revenue Collection) ร้อยละ 40 ให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย ตามโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะมาจากแหล่งภาษีหลัก 4 ประเภท ได้แก่ ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Tax) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาล (Surcharge Taxes) ภาษีแบ่งหรือรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (Shared Taxed) และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (อัครณ วังศรีปรีดี, 2554: 30) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเภทรายได้ที่รัฐแบ่งให้ คือ ร้อยละ 49.89 รองลงมาเป็นเงินอุดหนุนร้อยละ 39.46 ของรายได้ท้องถิ่นรวมทั้งหมด ส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำและลดลงเรื่อย ๆ ในแต่ละปี และเมื่อเทียบรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองกับรายได้ท้องถิ่นรวมทั้งหมด จะเห็นว่า รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองลดลงจากประมาณร้อยละ 17.92 ในปี 2542 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 10.65 ในปี 2559 ค่าภาคหลวงแร่เป็นภาษีแบ่งที่รัฐส่วนกลางจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทย โดยสัดส่วนประมาณ ร้อยละ 60 ของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แต่ละแห่งจะได้รับในอัตราที่แตกต่างกัน ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 1 สัดส่วนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	สัดส่วนการจัดสรร (60%)
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	20
2. อบต.หรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของการประจักษ์บัตร	20
3. อบต.หรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่เป็นที่ตั้งประจักษ์บัตร	10
4. อบต.หรือเทศบาลในจังหวัดอื่น (ทั่วประเทศ)	10

จากตารางข้างต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ เทศบาลที่มีการประทานบัตรเหมือนแร่ในพื้นที่ได้รับจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 ของค่าภาคหลวงที่จัดเก็บได้ ภายในเขต แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในจังหวัดที่มีการประทานบัตรจะได้รับจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ซึ่งการจัดสรรจะหารจำนวนองค์กรและประชากรในจังหวัด ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลในจังหวัดอื่นในประเทศได้รับจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 โดยให้จัดสรรจะยึดเกณฑ์ จำนวนประชากรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว การทำเหมืองแร่ถ่านหินในตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 ในช่วงแรกการจัดเก็บค่าภาคหลวง แร่เป็นการนำส่งรายได้ให้แก่รัฐส่วนกลางเพียงอย่างเดียว แต่เมื่อมีการปฏิรูปกระจายอำนาจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 และมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นก็มีการกระจายค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ อบท. ที่มีการประทานบัตรและ อบท. อื่นทั่วประเทศ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จึงได้รับจัดสรรค่าภาคหลวงแร่หลังมีประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาโดยตลอด แต่เมื่อการประทานบัตรการทำเหมืองใน อบต.บ้านดง ลดลงในปี พ.ศ. 2549 และยุติเมื่อปี พ.ศ. 2550 ทำให้การจัดสรรค่าภาคหลวงที่ อบต.บ้านดง เคยได้รับลดลง และมีความผันผวนอย่างมาก แม้จะปรากฏว่าการทำเหมืองแร่มีการใช้พื้นที่ส่วนใหญ่มีการทิ้งมูลดินทรายจากการ ขุดทำเหมือง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ แต่การจัดสรรรายได้ ค่าภาคหลวงแร่เป็นไปแนวทางเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดที่ไม่ได้มีพื้นที่ประทานบัตร การทำเหมืองแร่ จึงเกิดข้อร้องเรียนให้มีการปรับปรุงแก้ไขแนวทางการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ใหม่เพื่อความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจที่มีการมอบหมายภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นหลากหลายด้านมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการ ของประชาชน และสามารถแก้ไขปัญหาให้แก่คนในพื้นที่ได้อย่างทันทั่วถึง จึงควรมีการกระจายอำนาจ ทางการคลังที่สอดคล้องกันด้วย หากการกระจายอำนาจทางการคลังขาดความสมดุล นั่นคือ การที่ อบท. ที่มี ศักยภาพทางรายได้มากกว่าสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดี แต่ อบท. ที่มีศักยภาพทาง รายได้น้อยสามารถในการแก้ไขปัญหาได้ไม่ทันการณ์และไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนใน พื้นที่ได้ ย่อมสะท้อนความเหลื่อมล้ำในแนวนอนระหว่าง อบท. ดังนั้น การวิจัยนี้ จึงสนใจที่จะศึกษาสภาพความ เหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่มีข้อร้องเรียนให้ปรับสัดส่วนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ใหม่ และศึกษา หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วน ตำบลบ้านดงและเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

วัตถุประสงค์

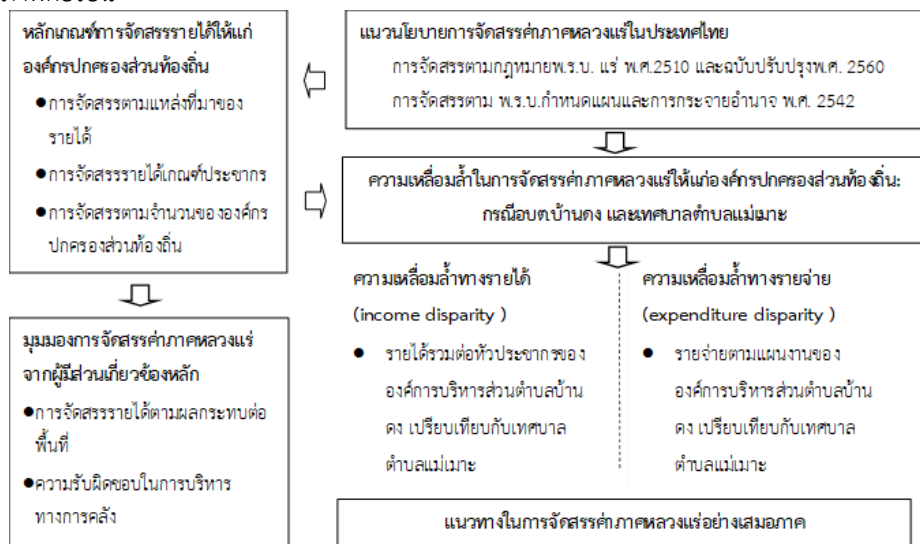
1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วน ตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเสมอภาคสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ อาศัยแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังและการจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวงแร่ จากหนังสือและบทความโดยนักวิชาการไทยและแนวปฏิบัติในต่างประเทศ รวมถึงแนวนโยบายของไทย เพื่อ ศึกษาความเหลื่อมล้ำระหว่างอบต.บ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง โดยแนวคิดและแนวปฏิบัติ ในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ในประเทศต่างประเทศทั่วโลกสามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 ลักษณะ (International Council on Mining and Metals, 2009) คือ 1) แนวทางการจัดสรรรายได้การทำเหมืองแร่ให้แก่ส่วนกลาง

เพียงอย่างเดียว (No-Redistribution) เป็นประเทศที่มีการเก็บภาษีให้แก่รัฐบาลกลางและไม่มีการจัดสรรรายได้กลับไปยังชุมชนและภูมิภาคพื้นที่การทำเหมืองแร่ ได้แก่ ประเทศชิลี และประเทศแทนซาเนีย รายได้จากการทำเหมืองจะจัดสรรตามกลยุทธ์และหลักการบริหารทางการเงินการคลังของส่วนกลาง โดยการจัดสรรผ่านรายจ่ายทั่วไปประจำปีตามกระบวนการงบประมาณ ตามแนวทางนี้รัฐบาลกลางเชื่อว่าสามารถจัดการได้ดีกว่าตามกรอบวงจรงบประมาณและจัดการกับความไม่แน่นอนทางรายได้จากทรัพยากร 2) แนวทางการแบ่งปันรายได้ (Revenue Sharing) เป็นการจัดสรรรายได้ที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองในลักษณะแบบสัดส่วน เพื่อกระจายแก่ภาครัฐระดับต่าง ๆ หรือกระจายตามการลงทุนและรายจ่ายที่หลากหลาย ซึ่งประเทศที่ใช้แนวทางการแบ่งปันรายได้มีหลายประเทศ เช่น ประเทศอินโดนีเซีย เปรู ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐคองโก และประเทศกานา เป็นต้น แต่สัดส่วนการแบ่งสรรบางประเทศก็จัดสรรมากแต่บางประเทศก็จัดสรรน้อย โดยในการจัดสรรจะเป็นการจัดสรรให้กับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สำหรับส่วนท้องถิ่นจะมีการแบ่งในท้องถิ่นทั้งที่มีการทำเหมืองและไม่มีการทำเหมืองแร่ 3) แนวทางการกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง (Fiscal Decentralization) เป็นแนวทางในการกระจายอำนาจของส่วนกลางไปสู่หลายภาคส่วนและภาครัฐหลายระดับ เช่น ประเทศแคนาดา และออสเตรเลีย ในทั้งสองประเทศนี้ภาครัฐท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจในการจัดเก็บและขึ้นภาษีการทำเหมืองแร่ได้

สำหรับองค์ประกอบสำคัญของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังและการแบ่งปันทรัพยากรที่ควรพิจารณา (Bauer et al., 2016) ได้แก่ รายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ (Expenditure Assignment) ซึ่งเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเงินของท้องถิ่น รายได้ที่จัดเก็บได้จากทรัพยากรมีอะไรบ้างที่สามารถนำไปจัดสรรได้ รายได้หลักของท้องถิ่น และรายได้ที่รัฐโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออุดหนุน โดยในการแบ่งสรรควรเป็นไปตามหลักประสิทธิภาพ ยุติธรรม และแน่นอน ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบายหรือข้อกำหนดทางกฎหมายการแบ่งรายได้มีความชัดเจน ระบบการจัดสรรตรวจสอบสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด การคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่าย การจัดทำสูตรการโอนรายได้ที่ง่ายและสามารถปฏิบัติได้ การสร้างมิตร่วมในสูตรการแบ่งสรรรายได้ และการทำให้การแบ่งสรรรายได้มีความโปร่งใสและสามารถควบคุมได้ ดังนั้น ในการจัดสรรรายได้ของประเทศไทยมีแนวทางเช่นเดียวกับแนวทางการแบ่งปันรายได้ (Revenue Sharing) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่เหมาะสมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสรุปกรอบการศึกษาได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพอาศัยการศึกษาแบบกรณีศึกษา (Case Study Research) เพื่อค้นหาคำตอบเฉพาะบริบทพื้นที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการศึกษาที่มีขอบเขตการวิจัยมุ่งในพื้นที่ที่มีการประทานบัตร ได้แก่ การประทานบัตรในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะเนื่องจากมีทรัพยากรแร่ถ่านหินแตกต่างจากทรัพยากรอื่น โดยผู้วิจัยได้สำรวจข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิต่าง ๆ ดังนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยในการจัดเก็บข้อมูลแบบปฐมภูมิ ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ จำนวน 6 คน ได้แก่ นายก อบต.บ้านดง ปลัด อบต.บ้านดง เจ้าหน้าที่สำนักปลัดของ อบต.บ้านดง นายกเทศบาลตำบลแม่เมาะ ปลัดเทศบาลตำบลแม่เมาะ และเจ้าหน้าที่สำนักปลัดเทศบาลตำบลแม่เมาะ นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากส่วนกลาง จำนวน 17 คน ตัวแทนส่วนภูมิภาค ได้แก่ อุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง นายก อบต.บ้านดง และ ปลัด อบต. บ้านดง และตัวแทนโรงไฟฟ้าฝ่ายผลิต จังหวัดลำปาง เพื่อรับฟังสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง และหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ อบต. และลงพื้นที่เพื่อศึกษาการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ส่วนการจัดเก็บข้อมูลแบบข้อมูลทุติยภูมิ ผู้วิจัยได้สำรวจข้อมูลจากเอกสารราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ระเบียบวาระการประชุม คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาหาหาแนวทางแก้ไขปัญหการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2559 ครั้งที่ 2/2559 และครั้งที่ 3/2559 ณ ห้องประชุมอรรถไกรลวที่ อาคารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณรายรับ รายจ่าย และการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2560 และงบประมาณด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้อาศัยการวิเคราะห์จากเอกสารสำคัญที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ และการวิเคราะห์โดยใช้สถิติบรรยายเพื่ออธิบายลักษณะของตัวแปรเชิงคุณภาพ กล่าวคือ การใช้สถิติงบประมาณหาสัดส่วนร้อยละและค่าเฉลี่ยต่อประชากรในการเปรียบเทียบ เพื่ออธิบายสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำและข้อเท็จจริงในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ของ อบต. ทั้ง 2 แห่ง จากข้อมูลงบประมาณในช่วงงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2555-2560 รวมถึงการวิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ในปัจจุบัน โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากการสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ และข้อความที่ปรากฏในเอกสารราชการ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่ออภิปรายแนวทาง หลักเกณฑ์ในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเสมอภาค กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

ผลการวิจัย

1. สภาพความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

การประกอบกิจกรรมเหมืองแร่มีการใช้พื้นที่ 3 ลักษณะ ได้แก่ การขอใบอนุญาตประทานบัตรหรือการสัมปทานในพื้นที่ การทิ้งมูลดินทรายหรือน้ำขุ่นข้น และการร่วมใช้โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ โดยผลการศึกษาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ อบต.บ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะในระหว่างปี พ.ศ. 2547-2560 พบว่า การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ในปี พ.ศ. 2547-2548 นั้น อบต.บ้านดง ได้รับจัดสรรอยู่ในอัตราร้อยละ 20 เทียบเท่ากับเทศบาลตำบลแม่เมาะ และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา อบต. ได้รับการจัดสรรลดลงจากอัตราร้อยละ 20 เป็นอัตราร้อยละ 10 ของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต และบางปีได้รับงบประมาณน้อยกว่าร้อยละ 10 ทำให้งบประมาณลดลงและมีความผันผวนอย่างมาก กล่าวคือ ในบางปีได้รับจัดสรรน้อยและในบางปีได้รับจัดสรรมาก โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2556 เทศบาลตำบลแม่เมาะได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่สูงถึงประมาณ 98,308,922.67 บาท ส่วน อบต. บ้านดง ได้รับจัดสรรเพียง 306,574.67 บาท ซึ่งแตกต่างกันสูงถึง 320 เท่า ดังแสดงได้ในตาราง 2 แสดงการเปรียบเทียบรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ที่มีการจัดสรรให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดงและเทศบาลตำบลแม่เมาะ ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2560

ตาราง 2 เปรียบเทียบรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ที่มีการจัดสรรให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดงและเทศบาลตำบลแม่เมาะ ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2560 (หน่วย: บาท)

ปีงบประมาณ	ค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับจัดสรร		ผลต่าง (เท่า)	ค่าภาคหลวงแร่ฯ ต่อประชากร	
	อบต.บ้านดง	ทต.แม่เมาะ		อบต.บ้านดง	ทต.แม่เมาะ
2547	22,533,229.34	24,065,308.95	1.07	4,542.99	1,457.00
2548	21,172,142.70	29,883,475.85	1.41	4,268.58	1,809.26
2549	10,821,492.03	38,356,905.40	3.54	2,181.75	2,322.27
2550	11,219,664.79	36,147,785.12	3.22	2,262.03	2,188.52
2551	6,639,559.35	43,792,088.89	6.60	1,338.62	2,651.33
2552	7,861,769.35	53,040,154.86	6.75	1,585.03	3,211.25
2553	9,745,601.97	85,081,825.12	8.73	1,964.84	5,151.17
2554	17,474,906.93	78,846,782.92	4.51	3,523.17	4,773.67
2555	12,855,251.90	84,559,458.95	6.58	2,591.78	5,119.54
2556	306,574.67	98,308,922.67	320.67	63.07	6,182.56
2557	350,192.92	98,839,826.44	282.24	70.60	5,984.13
2558	1,491,052.66	90,430,919.74	60.65	300.62	5,475.02
2559	14,107,800.00	99,900,000.00	7.08	2,844.31	6,340.04
2560	15,497,000.00	95,981,374.44	6.19	3,124.40	6113.85

ที่มา: ประมวลจากเอกสารนำเสนอการประชุมเพื่อขอพิจารณาทบทวนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ อบต.บ้านดง ในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2559 ข้อมูลงบประมาณของ อบต.บ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะประจำปี พ.ศ. 2559-2560

จากตาราง 2 พบว่า จากการคำนวณรายได้ค่าภาคหลวงแร่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่ พบว่ารายได้ของทั้งสองแห่งแตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2556 พบว่า อบต.บ้านดง มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ต่อประชากรลดลงจาก 4,542.99 บาทต่อประชากรในปี พ.ศ. 2547 เหลือเพียง 63.07 บาทต่อประชากรในปี พ.ศ. 2556 ส่วนเทศบาลตำบลแม่เมาะได้รับค่าภาคหลวงแร่ต่อประชากรสูงกว่า และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่จาก 1,457.00 บาทต่อประชากรในปี พ.ศ. 2547 เพิ่มขึ้นเป็น 6,182.56 บาทต่อ

ประชากรในปี พ.ศ. 2556 ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงความแตกต่างทางด้านรายได้ โดยสาเหตุหลักมาจากการจัดสรรตามแหล่งที่มาของรายได้ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ที่มุ่งเน้นให้แต่พื้นที่ที่มีการประทุกันบัตร ถึงแม้จะมีการใช้พื้นที่ในการทิ้งมูลดินทรายเป็นจำนวนมาก โดยคิดเป็นประมาณร้อยละ 76 ของพื้นที่ทั้งหมดของ อบต.บ้านดงก็ตาม จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งอย่างมาก โดยเป็นการจัดสรรให้เฉพาะพื้นที่ที่มีการขุดเหมืองแร่ แต่ไม่ได้มีความหมายรวมถึงการใช้พื้นที่เพื่อประกอบกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่นั้น ทำให้รายได้ค่าภาคหลวงแร่ที่ อบต.บ้านดง ได้รับจัดสรรลดลงอย่างมากเมื่อการประทุกันบัตรสิ้นสุดลง จะเห็นได้ว่า สาเหตุหลักมาจากค่านิยามการทำเหมืองแร่และสูตรการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 3 (12) และตามกฎหมายพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ยึดถือหลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามแหล่งกำเนิดของรายได้เป็นหลัก ดังนั้น การจัดสรรก็จะมุ่งส่งรายได้กลับคืนสู่พื้นที่ที่มีการประทุกันบัตรข้อกำหนดในรายละเอียดสำคัญที่เกี่ยวข้องของกฎหมาย 2 ฉบับ และกฎหมายพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม มีนัยยะสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่โดยสรุป ดังนี้

1) **กฎหมายพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510** บัญญัติว่า “เขตประทุกันบัตร หมายถึงเฉพาะ พื้นที่ที่มีการขุดแร่ โดยเป็นพื้นที่ที่ใบอนุญาตประทุกันบัตร” ซึ่งข้อกำหนดนี้ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงและเทศบาลตำบลแม่เกาะได้รับจัดสรรค่าภาคหลวงแร่แตกต่างกัน ดังที่ปรากฏ เมื่อการประทุกันบัตรในพื้นที่ อบต.บ้านดง ยุติลง อบต. ก็ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ในอัตราร้อยละ 10 เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่อยู่ในจังหวัด ทั้งที่ยังคงคงมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการทำเหมืองแร่ก็คือ การทิ้งมูลดินทราย ทั้งนี้ แม้ตามกฎหมายจะมีข้อกำหนดในหมวด 4 การทำเหมือง มาตราที่ 59 บัญญัติว่า “มูลดินทรายจะกระทำนอกเขตเหมืองแร่ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ซึ่งผู้รับใบอนุญาตต้องเสียค่าธรรมเนียมเพื่อใช้เนื้อที่ในการนั้นเสมือนหนึ่งการใช้เนื้อที่ในการทำเหมือง” แต่จากข้อกำหนดในกฎหมายมาตรานี้ก็ไม่ได้ทำให้ อบต. บ้านดง ได้รับการจัดสรรรายได้ในอัตราร้อยละ 20 เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลแม่เกาะ

2) **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542** โดยตามข้อกำหนดในหมวด 3 (12) ได้กำหนดให้ “ค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บแล้วหักให้ส่วนกลางร้อยละ 40 แล้ว อีกร้อยละ 60 ให้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการประทุกันบัตรในอัตราร้อยละ 20 องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการประทุกันบัตรภายในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดที่มีการประทุกันบัตรในอัตราร้อยละ 10 หากพิจารณาตามสัดส่วนดังกล่าวแล้ว พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ประทุกันบัตรจะได้รับจริงในอัตราร้อยละ 50 เพราะต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในประเทศอีกร้อยละ 10 ดังนั้น จากข้อมูลการใช้พื้นที่และสูตรการจัดสรรตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ กล่าวได้ว่า เมื่อ อบต.บ้านดง สิ้นสุดการประทุกันบัตรการทำเหมืองแร่แล้ว ค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับจะมีสัดส่วนเช่นเดียวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในจังหวัด แม้จะมีการใช้พื้นที่จำนวนมากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงในการทิ้งมูลดินทรายอยู่ในปัจจุบัน

3) **พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560** ในช่วงระยะเวลาของหรือการวิจัยครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นชอบร่างแผนพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 และได้ประกาศในกิจจานุเบกษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและนิยามความหมายของการประทุกันบัตรใหม่เพื่อให้เขตการทำเหมืองแร่นั้นมีความครอบคลุมมากขึ้น โดยในส่วนบทนิยามที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ในงานวิจัยนี้ โดยสรุปในตาราง 3 การเปลี่ยนแปลงค่านิยามในกฎหมายพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และ ฉบับ พ.ศ. 2560

ตาราง 3 การเปลี่ยนแปลงค่านิยามในกฎหมายพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และ ฉบับ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510	พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560
1. ความหมายเดิมของแร่ หมายถึง หัวยากรรณิที่เป็นอนินทรีย์ แต่ไม่รวมถึงน้ำ เกลือสินเธาว์ ลูกกรัง หิน ดิน หรือทราย	1. แก๊ซใหม่ให้แร่ หมายถึง หัวยากรรณิที่เป็นอนินทรีย์รวมถึงดินหรือทรายตามที่กฎกระทรวงกำหนด เป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม แต่ไม่รวมถึงน้ำหรือเกลือสินเธาว์
2. เขตเหมืองแร่ หมายถึง เขตพื้นที่ซึ่งกำหนดไว้ในประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร	2. เขตเหมืองแร่ หมายถึง เขตประทานบัตร และให้รวมถึงเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้แต่งแร่หรือประกอบ โลหกรรม หรือที่ทิ้งมูลดินทราย ซึ่งมีเขตติดต่อกับเขตประทานบัตร
3. มูลดินทราย หมายถึง เปลือกดิน ทราย กรวด หรือหินที่เกิดจากการทำเหมือง	3. มูลดินทราย หมายถึง เปลือกดิน ทราย กรวด หรือหินที่เกิดจากการทำเหมืองและให้ความหมายรวมถึงน้ำขุ่นด้วย

จากตาราง 3 พบว่า การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ อบต. หลังจากการแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. แร่ ฉบับนี้แล้ว ในกรณีของ อบต.บ้านดง ควรจะได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 เช่นเดิมเหมือนที่เคยได้รับ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีการจัดสรรเช่นเดิม แต่กลับได้รับการจัดสรรร้อยละ 10 ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำของกรณีวิจัยนี้ หมายถึง การที่กฎหมายกำหนดค่านิยามพื้นที่ที่ควรจะได้รับ การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ เป็นพื้นที่ที่มีการประกอบกิจกรรมการทำเหมืองแร่ ทั้งการขุดแร่ การทิ้งมูลดินทราย และกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ ซึ่งทางปฏิบัติยังไม่สามารถจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้ได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือตามสิทธิอันพึงได้จากการประกอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ โดยจากผลจากการศึกษาข้อมูลงบประมาณของ อบต.บ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ ค่าภาคหลวงแร่ถือเป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งสรรให้ประเภทหนึ่งที่มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 40-50 ของรายได้ทั้งหมดของ อบต. ค่าภาคหลวงแร่ที่มีความเหลื่อมล้ำส่งผลสะท้อนความเหลื่อมล้ำทางรายได้และรายจ่ายของ อบต. ทั้ง 2 แห่ง ตามตาราง 4 เปรียบเทียบรายรับรวม รายได้จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐสรรให้ และเงินอุดหนุนเฉลี่ยต่อประชากร

ตาราง 4 เปรียบเทียบรายรับรวม รายได้จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐสรรให้ และเงินอุดหนุนเฉลี่ยต่อประชากร (หน่วย: บาท)

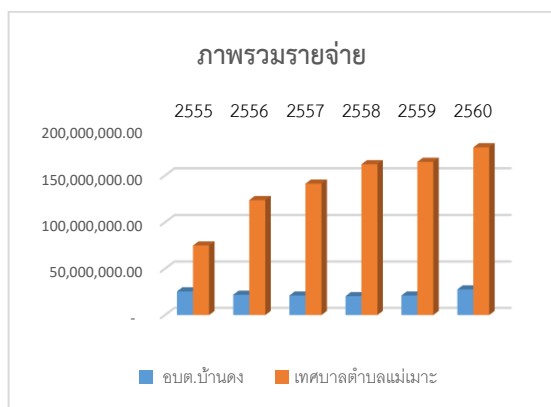
ปีงบประมาณ	อบต.บ้านดง					เทศบาลตำบลแม่เมาะ		
	รายรับ	รายได้จัดเก็บ	รัฐจัดสรร	เงิน	รายได้รวม	รายได้จัดเก็บ	รัฐจัดสรร	เงิน
	รวม	เอง	ให้	อุดหนุน		เอง	ให้	อุดหนุน
2555	7,629.92	446.91	4,519.10	2,663.90	9,349.95	1,246.51	6,672.36	1,431.08
2556	5,904.76	700.54	2,667.38	2,536.84	11,253.99	1,459.88	7,901.02	1,893.09
2557	5,806.52	487.78	2,503.02	2,815.72	11,352.55	1,552.12	7,773.64	2,026.80
2558	7,585.90	361.27	2,908.95	4,315.68	11,040.87	1,081.34	7,457.72	1,950.39
2559	6,281.47	422.45	3,134.13	2,724.89	10,794.96	1,324.04	7,364.12	1,970.57
2560	5,989.15	300.62	2,885.86	2,802.67	13,083.08	1,011.53	8,067.39	3,651.38

ที่มา: เทศบัญญัติเทศบาลตำบลแม่เมาะประจำปี พ.ศ. 2555-2561 และข้อบัญญัติ อบต.บ้านดง ประจำปี พ.ศ. 2555-2561

จากตาราง 4 พบว่า รายรับรวมโดยเฉลี่ยต่อประชากรของ อบต.บ้านดง มีความแตกต่างกับเทศบาลตำบลแม่เมาะและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ รายรับรวมต่อประชากรในปี พ.ศ. 2555 แตกต่างกันประมาณ 1.23 เพิ่มขึ้นเป็น 2.18 เท่า ในปี พ.ศ. 2560 สำหรับรายได้จัดเก็บเองโดยเฉลี่ยต่อประชากรของทั้งสอง อบต. มีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วความแตกต่างของรายได้ที่จัดเก็บเองของทั้งสองแห่งมีความแตกต่างกันมากถึง 2.79 เท่า ในปี พ.ศ. 2555 และแตกต่างกันมากขึ้นในปี พ.ศ. 2560 ประมาณ 3.36 เท่า ส่วนรายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้โดยเฉลี่ยต่อประชากรของ อบต.บ้านดง และเทศบาลตำบล

แม่เหาะมีความแตกต่างกันประมาณ 1.48 เท่า ในปี พ.ศ. 2555 และ มีความแตกต่างกันถึงสูงขึ้นไปเป็น 2.80 เท่า ในปี พ.ศ. 2560 ส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนโดยเฉลี่ยต่อประชากรมีความแตกต่างกันน้อยแต่ก็มีแนวโน้มที่จะแตกต่างกันมากขึ้น ในทางปฏิบัติการจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายการจัดทำงบประมาณของ อบต. ที่เน้นความสมดุลของงบประมาณ นั่นคือ การจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเป็นการใช้หลักรายได้ นำรายจ่าย ดังนั้น จากข้อมูลการจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวงแร่ข้างต้นที่มีความผันผวนมากบ้างน้อยบ้างในแต่ละปี ส่งผลทำให้รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ยต่อประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงจึงมีลักษณะที่ผันผวนไปด้วย

รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ยต่อประชากรของ อบต. บ้านดง มีลักษณะผันผวน กล่าวคือ ในบางปีงบประมาณ รายจ่ายรวมลดลงและในบางปีงบประมาณก็สูงกว่าเดิม ซึ่งแตกต่างจากเทศบาลตำบลแม่เหาะที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น อย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายโดยเฉลี่ยต่อประชากรพบมีความแตกต่างกันประมาณ 2.06 เท่า ซึ่งสามารถแสดงได้ดังภาพ 2



ปีงบประมาณ	รายจ่ายเฉลี่ยต่อประชากร	
	อบต.บ้านดง	เทศบาลตำบลแม่เหาะ
2555	5,147.61	4,720.59
2556	4,492.64	7,783.66
2557	4,353.40	8,896.88
2558	4,174.33	10,228.09
2559	4,269.80	10,446.10
2560	5,546.72	11,476.87

ภาพ 2 เปรียบเทียบรายจ่ายรวมและรายจ่ายโดยเฉลี่ยต่อประชากรของ อบต.บ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เหาะ

2. หลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ปรากฏการณ์ในทางปฏิบัติ หลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กฎหมายพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และกฎหมายพระราชบัญญัติแร่ ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2560 นั้น จะพบว่า การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ได้มีการยึดถือหลักเกณฑ์ในการจัดสรร 3 หลักการ คือ การจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวงโดยยึดหลักแหล่งที่มาของรายได้ การจัดสรรตามจำนวนองค์กรและจำนวนประชากรของ อบต. ดังนี้

1) การจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวงแร่โดยยึดหลักแหล่งที่มาของรายได้ จากกรณีวิจัยนี้ พบว่า การจัดสรรรายได้ตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มุ่งเน้นการจัดสรรโดยยึดหลักเกณฑ์แหล่งที่มาของรายได้ ทำให้ อบต. บ้านดง ได้รับงบประมาณลดลงและมีความผันผวนอย่างมาก ส่งผลต่องบประมาณในการพัฒนาบริการสาธารณะ ในบางด้าน โดยหากพิจารณาจากแผนงานรายจ่ายโดยเฉลี่ยในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2560 จะเห็นแตกต่างจากเทศบาลตำบลแม่เหาะอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านบริการชุมชนและสังคม ซึ่งเป็นงบประมาณที่สามารถปรับลดได้ง่ายกว่าด้านการบริหารงานทั่วไปที่มีรายจ่ายสำหรับบุคลากรที่ค่อนข้างสูงและปรับลดได้ยาก ดังนั้น การให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนจึงลดลงอย่างมาก สะท้อนให้เห็นว่า อบต.บ้านดง มีการจัดบริการสาธารณะในด้านสาธารณสุขและในด้านโครงสร้างพื้นฐานลดลง และในปัจจุบันยังคงประสบปัญหาอยู่ ดังที่ นายก อบต.บ้านดง กล่าวว่า “ถนนที่ยังคงต้องการก่อสร้างมีอีกหลายโครงการ การทำฝ่ายชลประทานเพื่อพัฒนาการเกษตร และการทำประปาภูเขาให้แก่ชาวบ้าน เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากเทศบาล

ตำบลแม่เมาะที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ได้จนเกือบจะร้อยเปอร์เซ็นต์ (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ปลัดเทศบาลตำบลแม่เมาะ)

2) การจัดสรรตามจำนวนองค์กรและจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกรณีศึกษาพบว่า การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามหลักเกณฑ์จำนวนองค์กร เป็นการพิจารณาจัดสรรค่าภาคหลวงแร่แบบแบ่งสัดส่วนโดยการหารเฉลี่ยตามจำนวน อบต. ในจังหวัดลำปาง ซึ่งจะพิจารณาประกอบกับการจัดสรรตามหลักเกณฑ์จำนวนประชากร นั่นคือ ท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรมาก จะได้รับงบประมาณที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรที่น้อยกว่า ซึ่งแสดงตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่เมาะได้ดังตาราง 5 การจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวงแร่ตามจำนวนองค์กรและจำนวนประชากร ปี พ.ศ. 2559

ตาราง 5 การจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวงแร่ตามจำนวนองค์กรและจำนวนประชากร ปี พ.ศ. 2559

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อำเภอแม่เมาะ)	จำนวนประชากร (คน)	ค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับจัดสรร (บาท)	รายได้ที่จัดเก็บเองของอบต. (บาท)
1. อบจ.	n/a	86,013,215	62,699,297.00
2. เทศบาลตำบลแม่เมาะ	15,893	84,975,049	20,862,900.00
3. อบต.บ้านดง	4,879	1,038,166	2,080,969.63
4. อบต.สบป่าด	7,292	429,880	571,382.81
5. อบต.นาสัก	6,213	366,270	926,277.72

ที่มา: ปรับจากระเบียบวาระการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาหาหาแนวทางแก้ไขปัญหาระบบการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2559 ณ ห้องประชุมอรธโรโกวล์ที่ อาคารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายอบต.บ้านดง อบต.นาสัก อบต.สบป่าด อบต.จางเหนือ เทศบาลตำบลแม่เมาะ และอบจ.จังหวัดลำปาง

จากตาราง 5 สะท้อนให้เห็นว่า แนวทางดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่สมดุลในแนวนอน (Horizontal Imbalance) ระหว่างท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรมากจะมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของตนเองมากกว่า และได้รับงบประมาณจัดสรรที่มากกว่าด้วย แต่ในทางปฏิบัตินั้น ท้องถิ่นที่มีประชากรมากบางแห่งก็ไม่สามารถจัดเก็บรายได้มาก เช่น อบต. สบป่าด มีประชากร 7,292 คน แต่การจัดเก็บรายได้สามารถจัดเก็บได้น้อยกว่า อบต.นาสัก ซึ่งมีประชากรน้อยกว่า เป็นต้น ดังนั้น การจัดสรรควรพิจารณาหลักการแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นตามรายได้ของประชากรในพื้นที่ประกอบกัน กล่าวคือ ท้องถิ่นที่ประชากรรายได้ต่อหัวต่ำควรได้รับส่วนแบ่งรายได้ในอัตราที่สูง ส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่อหัวสูงควรแบ่งค่าภาคหลวงแร่ให้ในอัตราที่ต่ำกว่าท้องถิ่นที่มีประชากรมีรายได้ต่ำ เพื่อให้การจัดสรรรายได้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น สำหรับการแนวทางการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ อบต. ทั้งสองแห่งอย่างเสมอภาคนั้น จากการสัมภาษณ์ และการเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ รวมถึงการศึกษาเอกสารระเบียบวาระการประชุม โดยการวิเคราะห์เนื้อหาจากข้อมูลของทั้งฝ่ายคณะกรรมการการกระจายอำนาจ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ อุตสาหกรรมจังหวัด และนายก อบต.บ้านดง มีมุมมองร่วมกันว่า ควรให้มีการปรับแก้สัดส่วนตามกฎหมายเพื่อให้พื้นที่ที่มีการประทุษร้าย และพื้นที่ใกล้เคียงในรัศมี 5 กิโลเมตร ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่เช่นเดียวกัน แต่อัตราส่วนจะน้อยกว่า อบต. ที่มีการประทุษร้ายในพื้นที่ ทั้งนี้ แนวทางการแก้ปัญหาปัจจุบันไม่ได้เป็นไปตามมุมมองที่ได้ถูกนำเสนอแต่กลับเป็นการให้ อบต.บ้านดง ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่โดยแบ่งครึ่งกับเทศบาลตำบลแม่เมาะหลักจากที่จัดสรรในอัตราร้อยละ 20 แล้ว (ข้อมูลจากหนังสือราชการ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะเห็นได้ว่า การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเสมอภาคนั้นมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายหน่วยงานและการปรับแก้อัตราส่วนค่าภาคหลวงแร่

จะเป็นไปได้หากขาดความร่วมมือจากแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ แต่ละฝ่ายยังเห็นว่าทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าให้แก่ประชาชนเป็นทรัพยากรของชาติ จึงมีแนวโน้มว่าการปรับปรุงการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่จะเป็นไปได้จะต้องมีหลักเกณฑ์อื่นนอกเหนือจากเรื่องความสามารถในการจัดการผลกระทบต่อพื้นที่เพียงอย่างเดียว อาทิ หลักเกณฑ์ด้านภาระความรับผิดชอบในการบริหารทางการคลังอย่างชัดเจน เป็นต้น

สรุปและอภิปรายผล

จากผลการศึกษาความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จะเห็นว่า การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรเทาผลกระทบภายนอกและการสร้างความเท่าเทียมกันของ Brown & Oates (1987) นั้น ในทางปฏิบัติเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งจากการศึกษาของ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2560) ในโครงการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเปรียบเทียบกับ อบต. ขนาดเล็กโดยทั่วไปที่ไม่ได้เป็นแหล่งทรัพยากรการทำเหมืองแร่ขนาดใหญ่เช่นนี้ มีประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ 4,863 คน มีรายรับจริงโดยเฉลี่ยประมาณ 37.6 ล้านบาท รายจ่ายจริงโดยเฉลี่ยประมาณ 28.6 ล้านบาท จะเห็นได้ว่า อบต.บ้านดง มีรายได้รวมโดยเฉลี่ยประมาณ 32 ล้านบาท น้อยกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กอื่น แม้จะมีทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้มาก ส่วนเทศบาลตำบลอื่นที่มีประชากรโดยเฉลี่ย 7,056 คน มีรายรับจริงเฉลี่ย 52.6 ล้านบาท และรายจ่ายจริงโดยเฉลี่ย 48.3 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบลแม่เมาะ จะเห็นว่า เทศบาลตำบลแม่เมาะมีรายได้รวมโดยเฉลี่ยมากกว่าหลายเท่าคือประมาณ 176 ล้านบาท และรายจ่ายของเทศบาลโดยเฉลี่ยประมาณ 141 ล้านบาท เนื่องจากในการจัดเก็บรายได้จากทรัพยากรเป็นการจัดเก็บโดยรัฐส่วนกลาง และจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่เป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับ รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้และแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะเช่นเดียวกับเงินอุดหนุนที่จะมีผลต่อทรัพยากรสาธารณะที่มีการใช้ร่วมกันและการจัดสรรระหว่างรัฐแต่ละระดับ ซึ่งในการจัดสรรมีปัจจัยสำคัญทั้งปัจจัยทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง (อิฐเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา และคณะ, 2557) แต่ในการจัดสรรเป็นการจัดสรรโดยอาศัยเกณฑ์แหล่งที่มาของรายได้ เกณฑ์จำนวนประชากรและจำนวนองค์กร ซึ่งที่ไม่ใช่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจของพื้นที่และปัญหาของพื้นที่ ดังนั้น ค่าภาคหลวงแร่ ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังอย่างหนึ่งที่ใช้เพื่อชดเชยผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นแก่พื้นที่ ตามแนวคิดของ Otto (2001) ไม่สอดคล้องกับกรณีศึกษา กล่าวคือ เมื่อสิ้นอายุสัมปทานค่าภาคหลวงแร่ที่ อบต.บ้านดง ได้รับกลับลดลง แม้จะมีการใช้พื้นที่ในการทิ้งมูลดินทรายจากการประกอบกิจกรรมเหมืองแร่ถ่านหินเป็นจำนวนมาก อันเป็นปัญหาจากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ที่ควรจะได้รับชดเชยจากการสูญเสียทรัพยากรนั้น การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่ผ่านมาสะท้อนความไม่สอดคล้องของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ในการกำหนดสัดส่วนค่าภาคหลวงแร่ที่แน่นอน สำหรับหลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ อบต. จากกรณีศึกษานี้ พบข้อถกเถียงสำคัญคือ “ใครเป็นเจ้าของทรัพยากร?” หากมองว่าเจ้าของทรัพยากรคือ คนทุกคนทั้งหมดในประเทศไทย การจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวงแร่จำเป็นต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ซึ่งขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลังที่มีฐานคิดว่า “ท้องถิ่นเป็นเจ้าของพื้นที่” ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ยังสามารถอาศัยเกณฑ์อื่นประกอบเพื่อสร้างความเสมอภาคในการจัดสรรได้ เช่น หลักเกณฑ์ผลกระทบต่อพื้นที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างมีมาตรฐาน ดังที่ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2559) ได้เสนอ หลักเกณฑ์ทางด้านกายภาพลักษณะของพื้นที่และประชากร เช่น ระยะทางของถนน รายได้ของครัวเรือน เป็นต้น ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่สามารถนำมาพิจารณาในการจัดสรรได้เพื่อให้การจัดสรรรายได้เกิดความเสมอภาค ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำในกรณีศึกษานี้ สามารถปรับเปลี่ยนพิจารณาเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรเพื่อให้มี

ความเหมาะสมตามบริบทของพื้นที่ กล่าวคือ ในกรณีนี้การให้บริการตามภารกิจของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงนั้น ด้วยข้อจำกัดด้านกำลังคนและศักยภาพด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ส่วนกลางจึงเป็นส่วนสำคัญในการช่วยสนับสนุนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านสังคมและคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น โดยในการจัดสรรควรพิจารณาถึงภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำไปพัฒนาพื้นที่ โดยในการสนับสนุนเงินรายได้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมของลักษณะพื้นที่ และความรับผิดชอบในการบริหารทางการคลัง ซึ่งในการจัดสรรตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ควรศึกษาพื้นที่และมีการจัดเก็บข้อมูลท้องถิ่นอย่างเป็นระบบเพื่อการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างเท่าเทียมในอนาคต สำหรับพื้นที่เองก็ควรมีแผนกำหนดอย่างชัดเจนในการพัฒนาพื้นที่จากรายได้จากการทำเหมืองแร่ด้วย

โดยสรุปในการกระจายรายได้จากการทำเหมืองแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น จะเห็นว่าการกระจายรายได้ค่าภาคหลวงแร่ของไทยเป็นแนวทางการแบ่งปันรายได้ (Revenue Sharing) ทั้งนี้ การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่สามารถจัดสรรให้เป็นในทางเดียวกับแนวปฏิบัติในหลายประเทศ (Bauer et al., 2016: 37) อย่างเช่น ประเทศอินโดนีเซียที่มีการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นมากกว่าในสัดส่วน 80:20 นั่นคือ ส่วนท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งรายได้ค่าภาคหลวงร้อยละ 80 โดยท้องถิ่นในระดับตำบลทั้งในพื้นที่ที่มีการทำเหมืองแร่และไม่มีการทำเหมืองแร่จะได้รับส่วนแบ่งสูงถึงร้อยละ 64 โดยพื้นที่ที่มีการทำเหมืองแร่ถึงร้อยละ 32 นอกจากนี้ ประเทศอินโดนีเซียได้มีการปฏิรูปกฎหมายใหม่ปี 2559 ให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากที่ดินได้เพื่อความเท่าเทียมของพื้นที่ที่มีการทำเหมืองแร่ เพื่อลดความตึงเครียดของคนในพื้นที่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทำได้ยาก เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการการเจรจาจากกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายและต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของสภามติคณะรัฐมนตรี ทำให้การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรทำได้ล่าช้า

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐควรสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านความสามารถในการดูแลการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ โดยปรับแก้โครงสร้างการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2562 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งจะทำให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังตามหลักการพึ่งตนเองในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการจัดสรรควรเพิ่มหลักในการพิจารณา เช่น การพิจารณารายได้ของครัวเรือนในพื้นที่ อบท. เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่าง อบท. และให้ อบท. ที่มีศักยภาพทางรายได้น้อยได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ในการจัดสรรรายได้จากค่าภาคหลวงแร่นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ประทานบัตรแล้ว อบท. ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ เช่น การเป็นเส้นทางผ่านสายจรับริเวณโรงไฟฟ้าฝ่ายผลิตควรจะได้รับ การจัดสรรเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเป็นการให้บริการสาธารณะร่วมกัน เป็นต้น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่การประทานบัตรการทำเหมืองแร่ถ่านหิน ซึ่งได้รับรายได้จากการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ควรจัดทำแผนพัฒนาเฉพาะทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในการใช้จ่ายงบประมาณอย่างชัดเจนว่า รายได้ค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับจัดสรรจะนำไปใช้ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านใดบ้าง โดยยึดผลประโยชน์ของคนในพื้นที่เป็นหลัก เพื่อให้เกิดความยั่งยืนแก่พื้นที่และตอบสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่ จากการศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ค่าภาคหลวงแร่เป็นค่าธรรมเนียมประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลมากกว่าทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ แต่ในการจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดสรรอย่างสอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อการสร้างเสถียรภาพทางการคลัง ความเป็นอิสระทางการคลัง และเพิ่มศักยภาพการ

พึ่งตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดการพึ่งพาเงินรายได้จากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ ค่าธรรมเนียมจากค่าภาคหลวงแร่แล้ว รายได้จากการประกอบกิจกรรมการทำเหมืองแร่ยังมีค่าธรรมเนียมอื่นที่สามารถใช้ร่วมในการจัดเก็บได้ เช่น ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) ภาษีค่าธรรมเนียมการใช้ที่ดิน (Fees Based on Land Area) เป็นต้น ซึ่งสามารถนำแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังมาร่วมพิจารณาสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. อย่างยั่งยืน เช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วและมีมูลค่าการทำเหมืองแร่อันดับต้น ๆ ของโลกอย่างประเทศออสเตรเลียและประเทศแคนาดาที่มีการมอบอำนาจการจัดเก็บภาษีการทำเหมืองแร่ให้แก่ท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

- สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2559). *แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, ลีลี โกศยานนท์, และหรรณ ชูเพ็ญ (2557). *การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการทศวรรษแห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังน่านวิทยา.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ, ตระกูล มีชัย, วีรชัย ตันพิพัฒน์, ฉมาวงศ์ สุริยจันทร์, รัตนา สำโรงทอง, เกษมสันต์ มโนมัยพิบูลย์, ดารินทร์ กำแพงเพชร, ชนัญพงศ์ ปานพวงศรี, และอัญชลี ฉวาง. (2560). *โครงการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขึ้นต่อมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Bahl, R. (2000). *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*. Washington, DC: World Bank.
- Bauer, A., Gankhuyag, U., Halling, S., Manley, D., & Venugopal, V. (2016). *Natural Resource Revenue Sharing*. New York: Natural Resource Governance Institute (NRGI).
- Brown, C. C. & Oates, W. E., (1987). Assistance to the poor in a federal system. *Journal of Public Economics, Elsevier*, 32(3), 307-330.
- International Council on Mining and Metals. (2009). *Minerals Taxation Regimes: A Review of Issues and Challenges in Their Design and Application*. Retrieved November 9, 2016 from <https://bit.ly/2Hfwequ>
- Otto, J. M. (2001). *Fiscal Decentralization and Mining Taxation*. Retrieved November 9, 2016 from <https://bit.ly/3dQnoM2>