



## Compensation for Exploitation of Mineral Resources Under the Mineral Act, B.E. 2560

Tiptiwa Khumha<sup>1</sup> and Amnat Wongbandit<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Graduate student of Master of Law Program (Natural Resources and Environmental Law)

Faculty of Law, Thammasat University

<sup>2</sup> Lecturer, Natural Resources and Environmental Law, Faculty of Law, Thammasat University

---

**Abstract:** Mineral resources are considered non-restorable resources consumed without restoration. The government must prescribe rules for various actions for the benefit of managing the mineral resources that can be utilized in the most cost-effective manner. The mining business operators or related businesses are required to obtain permission from the government to acquire the right to operate in any manner in the exploitation of mineral resources under the supervision of government agencies. This means that the mineral belongs to the government. Therefore, the government has the power to collect compensation for the exploitation of mineral resources. When those who have the right to exploit mineral resources are also obligated to pay compensation or severance pay for the loss of mineral resources as well. The Compensation for the exploitation of mineral resources that the government has the authority to collect as specified in the Minerals Act B.E. 2560 is Mineral Royalties and Special Subscription.

From the study on the compensation for the utilization of mineral resources according to the Mineral Act B.E. 2560, in terms of promoting and developing the mining industry along with improving the quality of life of the people and the environment sustainably, the study found that Thailand collected mineral royalties according to the value of minerals. This was the collection of government revenue proportional to the value of the mineral sold without allowing the mineral producer to deduct the cost of producing the mineral. As a result, the mineral royalty collection system does not promote investment compared to other countries. Also, the Department of Primary Industries and Mines which has the authority and duty to supervise mining operations has set guidelines that are inconsistent with the intent of the Mineral Law in 2 cases which are in the case of exporting minerals outside the Kingdom or the continental shelf requiring a person who purchases the mineral must pay the mineral royalties, and in the case of a person who possesses the mineral under section 63 paragraph one of Mineral Act B.E. 2560, determined not to pay a special subscription. The fact that the provisions of such guidelines do not comply with the intent of the law results in the collection of such revenues inefficient and the government loses the revenues that should have been received in some cases. In addition, there were problems with the allocation of mineral royalties to Local Administrative Organizations in an inappropriate proportion to the impacts received from mining and related operations. causing local administrative organizations in some areas to receive insufficient budgets for environmental management and solving the impacts. This case is one of the causes of conflict between the mining project owners and the people living in the area or near the area where the mining project is located.

Considering finding the solution to the above process, the author suggests amending the laws related to the collection and allocation the compensation for the exploitation of mineral resources. The author also suggests amending the related mining law by assigning measures to promote the investment of mineral businesses operation which are friendly to the environment, assigning to collect the mineral royalties considering the cost of mineral production, and assigning the rate of mineral royalties by the nature of mineral usage that the government wants to support the development of production technology for the cost-effective of using minerals as well as adopting the guidelines that the Department of Primary Industries and Mines to adhere in accordance with the Law of Minerals by taking into account the intention of the law to make the collection of compensation for the exploitation

of the use of mineral resources more efficient. In addition, it is deemed appropriate to amend the law of Planning and Procedures for Decentralization to Local Administrative Organizations by specifying the proportion of mineral royalties allocated to Local Administrative Organizations to be suitable for the impact received from mining and related mineral business operations along with making an agreement on sharing the benefits from mineral business operations. This agreement will be made between the holder of a concession certificate and the Local Administrative Organizations where the mining area is located. Such agreements should have the main point that is related to various benefits for people and communities in the area. Considering the real needs of the people in the area is important. This action will reduce the conflicts between the mining project owners and people living in the area where the mining project is located and the nearby areas. This will lead to the development of the mining industry along with improving the quality of life of the people and the environment sustainably.

**Keywords:** Mineral Royalties, Special Subscription, Allocate the Compensation for Exploitation of Mineral Resources

---

---

**Corresponding Author:** Tiptiwa Khumha, E-mail: [tiptiwaa@gmail.com](mailto:tiptiwaa@gmail.com)

## คำตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560

ทิพย์ทิวา คำหา<sup>1</sup> และ อำนวย วงศ์บัณฑิต<sup>2</sup>

<sup>1</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)  
คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>2</sup>อาจารย์ สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**บทคัดย่อ:** ทรัพยากรแร่ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรสิ้นเปลืองประเภทที่ใช้แล้วหมดไปไม่สามารถสร้างขึ้นมาทดแทนได้ รัฐจึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่ามากที่สุด การที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่หรือกิจการที่เกี่ยวข้องต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการดำเนินการใด ๆ อันเป็นการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรแร่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐ ย่อมแสดงให้เห็นว่าแร่เป็นของรัฐ จึงทำให้รัฐมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ได้ ในขณะที่ผู้ที่ได้รับสิทธิในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรแร่ก็มีหน้าที่ในการจ่ายค่าตอบแทนหรือค่าชดเชยการสูญเสียทรัพยากรแร่เช่นกัน โดยค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ที่รัฐมีอำนาจในการจัดเก็บได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่ และเงินบำรุงพิเศษ

จากการศึกษาเกี่ยวกับค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ในด้านการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนนั้นพบว่า การที่ประเทศไทยมีการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ตามมูลค่าแร่ ซึ่งเป็นการจัดเก็บรายได้ของรัฐที่เป็นสัดส่วนกับมูลค่าของแร่ที่ผลิตออกจำหน่ายโดยไม่ยินยอมให้ผู้ผลิตแร่หักค่าใช้จ่ายในการผลิตแร่ ส่งผลให้ระบบการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ดังกล่าวมีลักษณะไม่เป็นการส่งเสริมการลงทุนเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ประกอบกับกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการเหมืองแร่ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยแร่ใน 2 กรณี ได้แก่ กรณีการส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีปโดยกำหนดให้ผู้ซื้อแร่มีหน้าที่ชำระค่าภาคหลวงแร่ และกรณีของผู้ครอบครองแร่ตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ไม่ต้องเสียเงินบำรุงพิเศษ การที่ข้อกำหนดตามแนวทางปฏิบัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมีผลทำให้การจัดเก็บรายได้ในส่วนดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและทำให้รัฐขาดรายได้ในส่วนที่ควรได้รับในบางกรณี นอกจากนี้ยังพบปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมกับผลกระทบที่ได้รับจากการทำเหมืองแร่และการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ

ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าของโครงการเหมืองแร่กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของโครงการเหมืองแร่และพื้นที่ใกล้เคียง

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บและจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยแร่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้มีการส่งเสริมการลงทุนในการประกอบกิจการเหมืองแร่ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ที่ค้ำึงถึงต้นทุนในการผลิตแร่ และกำหนดอัตราค่าภาคหลวงแร่ตามลักษณะการใช้แร่ของแร่บางชนิดที่รัฐต้องการสนับสนุนให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตเพื่อเป็นการใช้แร่อย่างคุ้มค่า พร้อมทั้งนำแนวทางปฏิบัติที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ถือปฏิบัติมากำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแร่ โดยค้ำึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญเพื่อให้การจัดเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสัดส่วนของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับผลกระทบที่ได้รับจากการทำเหมืองแร่และการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ ซึ่งเป็นข้อตกลงที่จัดทำขึ้นระหว่างผู้ถือประทานบัตรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ทำเหมือง โดยข้อตกลงดังกล่าวควรมีสาระสำคัญเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ประชาชนและชุมชนในพื้นที่จะได้รับ โดยค้ำึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าของโครงการเหมืองแร่กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการเหมืองแร่และพื้นที่ใกล้เคียง อันจะนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** ค่าภาคหลวงแร่, เงินบำรุงพิเศษ, การจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่

## บทนำ

“แร่” เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่มีคุณสมบัติหลากหลาย จึงได้ถูกนำมาใช้เป็นวัตถุดิบพื้นฐานในการสร้างและพัฒนาสังคมมนุษย์มาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยแร่ได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในกิจกรรมทางสังคมต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคต่าง ๆ การเกษตร การผลิตเครื่องใช้ทั้งในและนอกครัวเรือน เครื่องจักรอุปกรณ์ต่าง ๆ ยารักษาโรค เครื่องประดับ เป็นต้น อุตสาหกรรมเหมืองแร่ นอกจาก

จะสร้างมูลค่าโดยตรงที่เกิดจากการผลิตแร่แล้ว ยังก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกด้วย เช่น อุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมซีเมนต์ อุตสาหกรรมเซรามิก แก้วและกระจก อุตสาหกรรมโลหการ อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ อุตสาหกรรมผลิตกระแสไฟฟ้า อุตสาหกรรมปุย เป็นต้น นอกจากนี้ กิจกรรมการผลิตแร่ยังมีบทบาทสำคัญในการจ้างงานและการกระจายรายได้สู่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งยังเป็น จุดเริ่มต้นของการจ้างงานในอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ อีกด้วย แต่ในขณะที่เดียวกันกิจกรรมการผลิตแร่ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากในการทำเหมืองแร่จำเป็นต้อง อาศัยเครื่องจักรหนักในการขุดเจาะและการขนส่งลำเลียงต่าง ๆ ทั้งยังมีการใช้วัตถุระเบิดซึ่งสร้างมลภาวะ ทางเสียง มลภาวะทางอากาศ และความสั่นสะเทือน รวมทั้งกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับในการทำเหมือง อาจทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษลงสู่ น้ำและดิน ซึ่งผลกระทบต่อเหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อม และการดำรงชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนอันเป็นที่ตั้งของเหมืองแร่และพื้นที่ใกล้เคียง

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดปัญหาและเยียวยาผลกระทบต่อ ที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ ทั้งมาตรการในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย รวมถึงมาตรการ ด้านเศรษฐศาสตร์ โดยมาตรการด้านเศรษฐศาสตร์นี้ถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งมาตรการสำคัญที่มีส่วนช่วยให้การ กำกับดูแลการประกอบกิจการเหมืองแร่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากทรัพยากรแร่ถือได้ว่าเป็น ทรัพยากรสิ้นเปลืองประเภทที่ใช้แล้วหมดไปไม่สามารถสร้างขึ้นมาทดแทนได้ การนำทรัพยากรแร่มาใช้ ในเชิงเศรษฐกิจมักจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น ๆ ที่อยู่ร่วมกัน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้คุณลักษณะดังกล่าวแล้วทรัพยากรแร่ถือได้ว่าเป็นสมบัติของประเทศ ซึ่งจัดเป็น สินค้าสาธารณะประเภทหนึ่ง การนำเอาทรัพยากรแร่ขึ้นมาใช้ประโยชน์จึงต้องมีการกำหนดกรรมสิทธิ์ใน ทรัพย์สินที่ชัดเจน รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ทุกภาคส่วนใน สังคมอย่างเป็นธรรม สำหรับแนวทางหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรแร่เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ คือการที่รัฐเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ โดยเรียกเก็บ ค่าตอบแทนดังกล่าวจากนักลงทุนผู้ต้องการนำเอาทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์ ซึ่งค่าตอบแทนที่เรียกเก็บ ดังกล่าวควรมีความเหมาะสมต่อการส่งเสริมการลงทุน กล่าวคือ วิธีการ รูปแบบ และอัตราของค่าตอบแทน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ นั้นมีอิทธิพลต่อภาคอุตสาหกรรมแร่ เป็นอย่างสูง เนื่องจากค่าตอบแทนดังกล่าวถือเป็นปัจจัยหรือองค์ประกอบที่สนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคขัดขวาง การลงทุนของเอกชนในภาคอุตสาหกรรมเหมืองแร่ โดยค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ตามที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่ และเงินบำรุงพิเศษ ซึ่งค่าตอบแทนดังกล่าว ถือว่าเป็นรายได้ของรัฐที่ผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ในฐานะที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรแร่ มีหน้าที่ในการจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวให้แก่รัฐ ในขณะที่เดียวกันรัฐและประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของ

ทรัพยากรแร่ในประเทศจึงควรได้รับค่าตอบแทนจากผู้ให้นำเอาทรัพยากรแร่ไปใช้ประโยชน์ นอกจากนี้รัฐซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจะต้องนำรายได้ที่จัดเก็บได้จากผู้ประกอบการเหมืองแร่มากระจายสู่สังคมให้ได้รับประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรแร่อย่างเหมาะสมให้แก่ประชาชน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ทำเหมืองและพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่าค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่มีลักษณะเป็นการชดเชยความสูญสิ้นไปของทรัพยากรแร่ และเป็นการจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าของกรรมสิทธิ์ในตัวแร่ นั้น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ์ในการเข้าถึงแหล่งแร่และสามารถนำแร่ที่ขุดมาได้ขึ้นไปแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจได้ รวมทั้งเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรแร่ให้แก่ภาครัฐ โดยรายได้จากการจัดเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ถือเป็นรายได้สำคัญส่วนหนึ่งของรัฐที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้ต่อไป

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 แล้วพบว่า พระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ทำเหมืองและพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บและจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ แต่จากการศึกษาพบว่า กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการเหมืองแร่ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์กฎหมายในบางประการ ประกอบกับมีการใช้ระบบการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ที่มีลักษณะไม่เป็นการส่งเสริมการลงทุน นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองซึ่งยังไม่มีความเหมาะสมเท่าที่ควร

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า การจัดเก็บและการจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ในปัจจุบันมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด และควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างไร เพื่อให้การจัดเก็บและการจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น จึงเห็นควรศึกษามาตรการทางกฎหมายด้านค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ รัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา และรัฐเวสต์เทิร์นออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลีย เพื่อนำมาตรการทางกฎหมายของประเทศดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้มีการจัดเก็บและการจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับบริบทของประเทศมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การบริหารจัดการแร่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนภายใต้คุณภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการทั่วไปหรือแนวคิดและแนวนโยบายของรัฐในการจัดเก็บและการจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บและการจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้มีการจัดเก็บและการจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ในประเทศอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับบริบทของประเทศ

### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษามาตรการทางกฎหมายด้านค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะมาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่ และเงินบำรุงพิเศษ พร้อมทั้งมาตรการทางกฎหมายในการจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ดังกล่าว และศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายด้านค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ของต่างประเทศ ได้แก่ รัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา และรัฐเวสต์เทิร์นออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลีย เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้มีการจัดเก็บและการจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของประเทศ

### วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยโดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ บทบัญญัติของกฎหมาย ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ แล้วจึงรวบรวมทำการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยต่อไป

### สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ที่รัฐมีอำนาจในการจัดเก็บได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่ และเงินบำรุงพิเศษ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บ “ค่าภาคหลวงแร่” คือ เป็นการจัดเก็บค่าตอบแทนหรือค่าชดเชยการสูญเสียไปของทรัพยากรแร่ที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ภายในประเทศและส่งออกต่างประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ค่าภาคหลวงแร่ถือเป็นภาษีอย่างหนึ่งที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยแร่ในฐานะที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์

จากทรัพย์สินแร่โดยตรง ได้แก่ ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาตขุดหาแร่รายย่อย ผู้แจ้งการร่อนแร่ ผู้รับใบอนุญาตแต่งแร่ ผู้รับใบอนุญาตประกอบโลหกรรม และผู้รับใบอนุญาตครอบครองแร่ ค่าภาคหลวงแร่จึงเป็นรายได้ที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐที่ได้นำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ โดยค่าภาคหลวงแร่ที่รัฐจัดเก็บได้นั้นจะถูกจัดเก็บให้เป็นรายได้ของแผ่นดินในอัตราร้อยละ 40 และจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราร้อยละ 60 ซึ่งเป็นการจัดเก็บและจัดสรรตามสัดส่วนร้อยละที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ในส่วนของการจัดเก็บ “เงินบำรุงพิเศษ” มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินไปเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น การศึกษาวิจัยด้านแร่ การปรับสภาพพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแล้วตามหลักภูมิสถาปัตยกรรม และการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรต้องเสียเงินบำรุงพิเศษให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ซึ่งปัจจุบันได้มีการเรียกเก็บในอัตราร้อยละ 5 ของค่าภาคหลวงแร่สำหรับแร่ทุกชนิดที่ผลิตได้จากประทานบัตร

ประเทศไทยมีการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ในลักษณะร้อยละของมูลค่าแร่ที่ผลิตได้หรือเป็นการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ตามมูลค่าแร่ (ad-valorem royalties) ซึ่งเป็นการจัดเก็บรายได้ของรัฐที่เป็นสัดส่วนกับมูลค่าของแร่ที่ผลิตออกจำหน่ายโดยไม่ยินยอมให้ผู้ผลิตแร่หักค่าใช้จ่ายในการผลิตแร่ โดยอัตราค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บส่วนใหญ่เป็นอัตราคงที่ ยกเว้นแร่บางชนิดที่กำหนดให้มีการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า เช่น ดิบบุก ตะกั่ว สังกะสี แร่ที่มีทั้งสกัดออกไซด์ และทองคำ เป็นต้น ซึ่งการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ในลักษณะดังกล่าวจะไม่คำนึงถึงว่าผู้ประกอบการเหมืองแร่จะมีกำไรหรือขาดทุนหรือไม่ ประกอบกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กำหนดให้แร่ที่จะทำการซื้อ ขาย ครอบครอง เก็บ หรือขนได้ต้องเป็นแร่ที่มีการชำระค่าภาคหลวงแร่แล้วเท่านั้น เมื่อผู้ประกอบการเหมืองแร่มีการผลิตแร่ได้และต้องการนำแร่ที่ได้ไปใช้ในเชิงพาณิชย์ ผู้ประกอบการเหมืองแร่ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่ก่อนจึงจะสามารถขนแร่ออกนอกเขตประทานบัตรหรือเขตเหมืองแร่เพื่อทำการซื้อ – ขายแร่ได้ หรือแม้แต่การนำแร่ไปทำการแต่งแร่หรือประกอบโลหกรรม หากกรณีที่โรงแต่งแร่หรือโรงประกอบโลหกรรมอยู่นอกเขตประทานบัตรหรือเขตเหมืองแร่และยังไม่สามารถประเมินค่าภาคหลวงแร่ได้จนกว่าจะมีการแต่งแร่หรือประกอบโลหกรรมแล้วเสร็จ ผู้ถือประทานบัตรต้องวางหลักประกันการชำระค่าภาคหลวงแร่ตามจำนวนที่เหมาะสมก่อนขนแร่ออกนอกเขตประทานบัตรหรือเขตเหมืองแร่เพื่อทำการแต่งแร่หรือการประกอบโลหกรรมตามมาตรา 132 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งจากระบบการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่และหลักเกณฑ์วิธีการชำระค่าภาคหลวงแร่ตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการเหมืองแร่ต้องจ่ายค่าภาคหลวงแร่ตลอดเวลาตั้งแต่เริ่มมีการผลิตแร่ได้ ไม่ว่าจะราคาแร่จะตกต่ำเพียงใดหรือผลประกอบการทางธุรกิจจะขาดทุนเพียงใดก็ตาม

เมื่อพิจารณามาตรการในการจัดเก็บรายได้จากการประกอบกิจการทำเหมืองของต่างประเทศพบว่า ลักษณะการลงทุนในการประกอบกิจการเหมืองแร่และขนาดของโครงการเหมืองแร่มีผลต่อการเลือกใช้ระบบการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่หรือภาษีการทำเหมืองแร่ ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีของรัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา ผู้ที่ลงทุนในการประกอบกิจการเหมืองแร่ล้วนแต่อยู่ในรูปแบบของนิติบุคคลซึ่งเป็นบริษัทที่มีการลงทุนในโครงการเหมืองแร่ขนาดใหญ่ ประกอบกับการที่รัฐบาลมองว่าค่าภาคหลวงแร่หรือภาษีการทำเหมืองแร่ คือ ส่วนแบ่งของกำไรจากการทำเหมือง จึงมีการจัดเก็บรายได้จากการประกอบกิจการทำเหมืองในลักษณะของภาษีการทำเหมืองแร่ที่จัดเก็บจากผลกำไรสุทธิของแร่ที่ผลิตได้ตามรอบปีภาษี ด้วยเหตุนี้รัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา จึงกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เอื้อต่อการลงทุนในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ เช่น การกำหนดให้เหมืองที่เป็น remote mines ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและมีการลงทุนที่สูงกว่าเหมืองทั่วไป (non-remote mines) จ่ายภาษีการทำเหมืองแร่ในอัตราที่น้อยกว่ากรณีของเหมืองทั่วไป การกำหนดให้เหมืองแร่แห่งใหม่หรือเหมืองแร่เดิมที่มีการขยายขนาดของเหมือง หากมีการประกอบกิจการแล้วได้ผลกำไรน้อยกว่า 10 ล้านดอลลาร์ จะได้รับการยกเว้นภาษี 3 ปี ส่วนกรณีเหมืองแร่ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล (remote mines) จะมีการผ่อนปรนให้จ่ายภาษีการทำเหมืองแร่ในอัตราครึ่งหนึ่งของอัตราภาษีปกติ และหากเหมืองแร่แห่งใหม่ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลมีกำไรน้อยกว่า 10 ล้านดอลลาร์ จะได้รับการยกเว้นภาษีเป็นระยะเวลา 10 ปี เป็นต้น ในขณะที่รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลีย เปิดโอกาสให้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสามารถลงทุนในกิจการเหมืองแร่ได้ ประกอบกับการที่รัฐบาลมองว่าค่าภาคหลวงแร่เป็นราคาซื้อทรัพยากรแร่ที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่จ่ายให้แก่รัฐบาล จึงทำให้รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลีย เลือกใช้ระบบการจัดเก็บรายได้จากการประกอบกิจการทำเหมือง 2 ระบบ ได้แก่ ระบบการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่แบบอัตราจำเพาะหรือการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ตามปริมาณการผลิต โดยใช้กับแร่ที่มีมูลค่าต่ำและแร่อุตสาหกรรม อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนอัตราค่าภาคหลวงแร่นี้ได้ทุก 5 ปีหรือตามระยะเวลาที่เห็นสมควร เพื่อให้อัตราค่าภาคหลวงแร่มีความเหมาะสมกับสภาวะการณปัจจุบัน และระบบการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ตามมูลค่าแร่ เป็นการคำนวณตามสัดส่วนของอัตราค่าภาคหลวงแร่ โดยการนำปริมาณของแร่ที่ขายในครั้งแรกไปคูณกับมูลค่าของแร่แล้วลบด้วยจำนวนค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับการอนุญาตให้ลดหย่อนได้ ในส่วนของการอัตราค่าภาคหลวงแร่นั้นได้กำหนดให้กรณีของสินแร่หรือแร่ดิบที่ยังไม่ผ่านกระบวนการเพิ่มคุณภาพแร่ คิดเป็นร้อยละ 7.5 กรณีของหัวแร่ คิดเป็นร้อยละ 5 และกรณีผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ในรูปของโลหะ คิดเป็นร้อยละ 2.5 ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราค่าภาคหลวงแร่สอดคล้องกับลักษณะการจำหน่ายแร่และการนำแร่ไปใช้ประโยชน์จึงถือเป็นการสนับสนุนให้มีการผลิตแร่อย่างคุ้มค่า นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่ภายใน 30 วันหลังจากสิ้นไตรมาสที่มีการจำหน่ายแร่ตามบัญชีแสดงมูลค่ารวมของแร่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ของรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลีย เป็นมาตรการที่มีลักษณะที่เป็นการส่งเสริมการลงทุน

ทั้งนี้ หากพิจารณาในแง่ของความเหมาะสมของลักษณะการลงทุนอันส่งผลต่อระบบการจัดเก็บรายได้จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ที่เป็นการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า รัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา มีการจัดเก็บภาษีการทำเหมืองแร่ที่มีลักษณะที่เป็นการส่งเสริมการลงทุนมากที่สุด

สำหรับมาตรการในการจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ นั้น จากการศึกษาพบว่า การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้ท้องถิ่นของประเทศไทยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดอัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ดังนี้

**ตารางที่ 1: แสดงอัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่	อัตราการจัดสรร (ร้อยละของค่าภาคหลวงแร่ ที่จัดเก็บได้ภายในเขต)
1. องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตาม ประเทานบัตร	20
2. องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัด ที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประเทานบัตร	10
3. องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น	10
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	20

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า เมื่อกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จัดเก็บค่าภาคหลวงแร่แล้วนั้น ต้องจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นร้อยละ 60 ของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนอีกร้อยละ 40 ให้ส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

จากการศึกษามาตรการในการจัดสรรรายได้จากการประกอบกิจการทำเหมืองอันเป็นค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ของต่างประเทศพบว่า ในประเทศแคนาดามีการจัดสรรรายได้จากการประกอบกิจการทำเหมือง 2 รูปแบบ ได้แก่ การทำข้อตกลงแบ่งปันรายได้จากทรัพยากรโดยรัฐบาล (Government Resource Revenue Sharing: GRRS) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลและชุมชนพื้นเมือง โดยเป็นการแบ่งปันรายได้จากการประกอบกิจการทำเหมืองที่รัฐบาลจัดเก็บได้โดยตรงจากผู้ประกอบกิจการทำเหมืองหรือบริษัทที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่ ภาษีการทำเหมือง และค่าธรรมเนียม และการทำข้อตกลงว่าด้วยผลประโยชน์และผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ (Impact and Benefit Agreements: IBAs) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างเอกชนเจ้าของโครงการเหมืองแร่กับชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนพื้นเมือง ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียมีการจัดสรรผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรแร่ให้แกท้องถิ่นใน 3 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง คือการจัดสรรค่าภาคหลวงสำหรับภูมิภาค (Royalties for Regions) ซึ่งเป็นข้อผูกพันที่รัฐบาลต้องคืนค่าภาคหลวงแร่ให้แก่พื้นที่ในส่วนภูมิภาคของรัฐเวสต์เทิร์นออสเตรเลียในอัตราร้อยละ 25 ของรายได้จากการประกอบกิจการทำเหมืองที่รัฐบาลจัดเก็บได้ โดยเป็นการกระจายผลประโยชน์ให้กับชุมชนในภูมิภาคผ่าน 3 กองทุน ได้แก่ กองทุนรัฐบาลท้องถิ่นชนบท กองทุนบริการชุมชนระดับภูมิภาค และกองทุนโครงสร้างพื้นฐานและห้วงานระดับภูมิภาค โดยกองทุนทั้ง 3 กองทุนนี้จะสนับสนุนชุมชนในภูมิภาคให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถในชุมชนท้องถิ่น ส่วนในรูปแบบที่สอง คือกองทุนเงินสำรองเพื่อผลประโยชน์ของชนพื้นเมืองดั้งเดิม (Aboriginals Benefit Reserve: ABR) เป็นกองทุนที่จัดให้มีขึ้นเพื่อใช้ในการรับและจ่ายค่าภาคหลวงแร่สำหรับกิจกรรมในที่ดินของชนพื้นเมืองดั้งเดิม โดยเงินสมทบจะได้รับในรูปแบบที่เทียบเท่ากับค่าภาคหลวงแร่ ซึ่งเป็นผลรวมของค่าภาคหลวงแร่ที่บริษัทที่ประกอบกิจการทำเหมืองจ่ายให้กับรัฐบาลกลางและรัฐบาลระดับรัฐ กองทุนดังกล่าวถือเป็นหน่วยงานกลางสำหรับการจ่ายเงินให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิม โดยเงินค่าภาคหลวงแร่ที่สมทบเข้ากองทุนจะแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการบริหารสภาพที่ดินร้อยละ 40 เงินสำหรับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบร้อยละ 30 และโครงการมอบทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ร้อยละ 30 และรูปแบบที่สาม คือข้อตกลงการใช้ที่ดินของชนพื้นเมือง (Indigenous Land Use Agreements: ILUAs) เป็นข้อตกลงที่จัดทำขึ้นโดยสมัครใจ โดยมีผลผูกพันระหว่างกลุ่มผู้กรรมสิทธิ์ในฐานะชนพื้นเมือง หรือนิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนในนามของชนพื้นเมือง และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิของชนพื้นเมืองในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินและน้ำ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ความยินยอมสำหรับสิทธิในกรรมสิทธิ์และผลประโยชน์ของชนพื้นเมือง ลักษณะการใช้สิทธิในกรรมสิทธิ์และผลประโยชน์ของชนพื้นเมืองหรือสิทธิและผลประโยชน์อื่น ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิในกรรมสิทธิ์และผลประโยชน์ของชนพื้นเมืองหรือสิทธิและผลประโยชน์อื่น ๆ ค่าชดเชยเยียวยา หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ของชนพื้นเมือง เป็นต้น โดยรายละเอียดในเนื้อหาของข้อตกลงจะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ คู่สัญญาตามข้อตกลงสามารถเจรจาข้อตกลงให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของคนในชุมชน การทำข้อตกลง ILUAs จึงจำเป็นต้องเลือกประเภทของข้อตกลงให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่และสอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชนให้มากที่สุด เพื่อให้ข้อตกลงดังกล่าวสามารถใช้งานได้จริงและเหมาะสมกับสถานการณ์เฉพาะของแต่ละพื้นที่ตามข้อตกลง

เมื่อพิจารณารูปแบบของการจัดสรรรายได้จากการประกอบกิจการทำเหมืองอันเป็นค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ของต่างประเทศพบว่า ประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียมีรูปแบบการจัดสรรผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรแร่คล้ายคลึงกัน โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่หรือภาษีการทำเหมืองแร่ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรให้แก่ชุมชนท้องถิ่น และการจัดทำข้อตกลงในลักษณะที่เป็นการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรแร่ ซึ่งเป็นการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างเอกชนเจ้าของโครงการทำเหมืองกับชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนพื้นเมือง หรือผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่น ๆ

ที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของชุมชนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งโครงการทำเหมืองเป็นสำคัญ รวมทั้งผลประโยชน์ตอบแทนในด้านต่าง ๆ ที่ชุมชนดังกล่าวจะได้รับจากโครงการทำเหมือง ในขณะที่ประเทศไทยนั้นมีการจัดสรรรายได้ที่เป็นค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่เพียงรูปแบบเดียว คือการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ซึ่งรัฐเป็นผู้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยเพียงเงินรายได้ส่วนนี้ที่รัฐจัดสรรให้ในการใช้เป็นงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและพัฒนาท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ไม่เพียงพอสำหรับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมหรือแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่ และการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หากมีการนำเอารูปแบบของการจัดสรรผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรแร่ที่มีลักษณะเป็นการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรแร่ตามแนวทางของประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ก็อาจเป็นอีกทางออกหนึ่งที่จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการเหมืองแร่และประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองได้ และยังทำให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองได้รับการจัดสรรผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรแร่อย่างเต็มที่

### อภิปรายผลการวิจัย

ค่าภาคหลวงแร่และเงินบำรุงพิเศษที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยแร่ในฐานะที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ในเชิงพาณิชย์นั้น เป็นมาตรการทางกฎหมายที่รัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่ามากที่สุด อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำเหมือง และลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าของโครงการเหมืองแร่กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของโครงการเหมืองแร่และพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งถือเป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ สิ่งแวดล้อม ชุมชน และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง แต่เมื่อพิจารณาในด้านการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนนั้นพบว่า การจัดเก็บและการจัดสรรค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ของประเทศไทยมีปัญหาในบางประการ ดังนี้

1. ปัญหาระบบการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ที่มีลักษณะไม่เป็นการส่งเสริมการลงทุน โดยปัญหานี้สืบเนื่องมาจากประเทศไทยมีการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ในลักษณะร้อยละของมูลค่าแร่ที่ผลิตได้หรือเป็นการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ตามมูลค่าแร่ ซึ่งเป็นการจัดเก็บรายได้ของรัฐที่เป็นสัดส่วนกับมูลค่าของแร่ที่ผลิตออกจำหน่ายโดยไม่ยินยอมให้ผู้ผลิตแร่หักค่าใช้จ่ายในการผลิตแร่ การจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ในลักษณะดังกล่าวจะไม่คำนึงถึงว่าผู้ประกอบการเหมืองแร่จะมีกำไรหรือขาดทุนหรือไม่ และการที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กำหนดให้แร่ที่จะทำการซื้อ ขาย ครอบครอง เก็บ หรือขนได้ต้องเป็นแร่ที่มีการชำระค่าภาคหลวงแร่

แล้วเท่านั้น รวมทั้งกรณีที่โรงแต่งแร่หรือโรงประกอบโลหกรรมอยู่นอกเขตประทานบัตรหรือเขตเหมืองแร่ และยังไม่สามารถประเมินค่าภาคหลวงแร่ได้จนกว่าจะมีการแต่งแร่หรือประกอบโลหกรรมแล้วเสร็จ ผู้ถือประทานบัตรต้องวางหลักประกันการชำระค่าภาคหลวงแร่ตามจำนวนที่เหมาะสมก่อนขนแร่ออกนอกเขตประทานบัตรหรือเขตเหมืองแร่เพื่อทำการแต่งแร่หรือการประกอบโลหกรรม กรณีดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ต้องจ่ายค่าภาคหลวงแร่ตลอดเวลาตั้งแต่เริ่มมีการผลิตแร่ได้ ไม่ว่าจะราคาแร่จะตกต่ำเพียงใดหรือผลประกอบการทางธุรกิจจะขาดทุนเพียงใดก็ตาม ซึ่งถือได้ว่าระบบการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ดังกล่าวมีลักษณะไม่เป็นการส่งเสริมการลงทุนเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ประกอบกับการประกอบกิจการเหมืองแร่เป็นการประกอบกิจการที่ใช้เงินลงทุนสูง การที่รัฐกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ที่มีลักษณะไม่เป็นการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าว จึงก่อให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตแร่เพื่อให้มีการใช้แร่อย่างคุ้มค่าในอนาคต

2. ปัญหาการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่กรณีการส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีป ปัญหานี้เป็นกรณีที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้กำหนดแนวทางในการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่เพื่อการส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักร โดยกำหนดให้ในกรณีผู้มีหน้าที่ชำระค่าภาคหลวงแร่ตามมาตรา 131 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้ชำระค่าภาคหลวงแร่ไว้แล้วในอัตราร้อยละ 4 ซึ่งเป็นอัตราค่าภาคหลวงแร่สำหรับแร่ที่ผลิตเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมภายในราชอาณาจักร ต่อมาหากมีผู้ซื้อแร่ประสงค์จะส่งแร่ดังกล่าวออกนอกราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีป ก็ต้องประสานไปยังผู้มีหน้าที่ชำระค่าภาคหลวงแร่ตามมาตรา 131 เพื่อชำระค่าภาคหลวงแร่เพิ่มเติมในอัตราร้อยละ 3 และในกรณีผู้มีหน้าที่ชำระค่าภาคหลวงแร่ตามมาตรา 131 สิ้นสภาพบุคคลหรือนิติบุคคล หรือประทานบัตรหรือใบอนุญาตสิ้นอายุ ผู้ซื้อแร่เพื่อการส่งออกนอกราชอาณาจักรมีหน้าที่ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่เพิ่มเติมอัตราร้อยละ 3 ของราคาตลาดแร่ที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ประกาศกำหนด ณ วันที่ชำระค่าภาคหลวงแร่ครั้งแรก ตามปริมาณแร่ที่ส่งออกนอกราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีป แต่เมื่อพิจารณาความในมาตรา 131 พบว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ซื้อแร่มีหน้าที่ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่แต่อย่างใด การที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนดให้ผู้ซื้อแร่ที่ประสงค์จะส่งแร่ ออกนอกราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีปเป็นผู้ที่มีหน้าที่ชำระค่าภาคหลวงแร่ในอัตราค่าภาคหลวงแร่เพิ่มเติมอัตราร้อยละ 3 นั้น จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ที่มีหน้าที่ในการชำระค่าภาคหลวงแร่ตามมาตรา 131 ที่มีความประสงค์จะผลิตแร่เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมภายในประเทศเท่านั้น ซึ่งได้มีการขายแร่ให้แก่ผู้ซื้อแร่เพื่อให้ผู้ซื้อแร่นำแร่ที่ซื้อไปใช้ในอุตสาหกรรมภายในประเทศเช่นกัน แต่เมื่อผู้ซื้อแร่มีความประสงค์ที่จะนำร่นั้นส่งออกนอกราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีป ผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ที่มีหน้าที่ในการชำระค่าภาคหลวงแร่ตามมาตรา 131 กลับต้องมารับภาระในการชำระค่าภาคหลวงแร่เพิ่มในอัตราร้อยละ 3 ซึ่งกรณีนี้ถือว่ามีลักษณะไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ที่ต้องการผลิตแร่เพื่อใช้ภายในประเทศ

3. ปัญหาการจัดเก็บเงินบำรุงพิเศษกรณีผู้ครอบครองแร่ตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยปัญหานี้เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กำหนดให้เมื่อสิทธิของผู้ถือประทานบัตรสิ้นสุดลงตามมาตรา 62 และมีแร่คงเหลืออยู่ในเขตเหมืองแร่ กรณีดังกล่าวผู้ถือประทานบัตรหรือทายาทต้องยื่นขออนุญาตครอบครองแร่ตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง เมื่อผู้ถือประทานบัตรได้ยื่นขออนุญาตมีแร่ไว้ในครอบครองด้วยเหตุดังกล่าวแล้ว จะมีผลทำให้ผู้ถือประทานบัตรในกรณีนี้เปลี่ยนสถานะมาเป็นผู้รับใบอนุญาตครอบครองแร่เมื่อผู้รับใบอนุญาตครอบครองแร่ได้ชำระค่าภาคหลวงแร่แล้ว ในส่วนของเงินบำรุงพิเศษนั้นต้องดำเนินการอย่างไร โดยประเด็นปัญหาดังกล่าวกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินบำรุงพิเศษในกรณีคล้ายคลึงกันเอาไว้ซึ่งเป็นกรณีประทานบัตรสิ้นอายุ ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการเรียกเก็บเงินบำรุงพิเศษไว้ว่า ตามมาตรา 136 ได้กำหนดให้เฉพาะผู้ถือประทานบัตรเท่านั้นที่มีหน้าที่ต้องเสียเงินบำรุงพิเศษ โดยผู้รับใบอนุญาตครอบครองแร่มิได้อยู่ในสถานภาพเป็นผู้ถือประทานบัตร แม้ว่าแร่จำนวนที่ชำระค่าภาคหลวงแร่นั้นเป็นแร่ที่ผลิตได้จากประทานบัตรก็ตาม ซึ่งมีผลทำให้ผู้รับใบอนุญาตครอบครองแร่กรณีประทานบัตรสิ้นอายุไม่มีหน้าที่ต้องเสียเงินบำรุงพิเศษแต่อย่างใด โดยจะเห็นได้ว่ากรณีประทานบัตรสิ้นอายุก็คือการที่สิทธิของผู้ถือประทานบัตรสิ้นสุดลงตามมาตรา 62 (6) ส่งผลให้การที่สิทธิของผู้ถือประทานบัตรสิ้นสุดลงตามมาตรา 62 ไม่ว่าจะกรณีใดก็ตาม หากผู้ถือประทานบัตรได้มีการยื่นขออนุญาตครอบครองแร่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเมื่อได้รับอนุญาตให้ครอบครองแร่แล้วผู้ถือประทานบัตรจะเปลี่ยนสถานภาพเป็นผู้รับใบอนุญาตครอบครองแร่ ดังนั้น ผู้รับใบอนุญาตครอบครองแร่กรณีดังกล่าวจึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียเงินบำรุงพิเศษแต่อย่างใด กรณีนี้มีผลทำให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ขาดรายได้ในส่วนนี้ซึ่งถือเป็นรายได้ของรัฐอันเป็นค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ที่รัฐพึงได้

4. ปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัญหานี้สืบเนื่องมาจากการที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ภายในองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร หรือองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตรดังกล่าว ส่งผลให้ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของเขตเหมืองแร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีแนวเขตติดต่อกับเขตประทานบัตรได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ในสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมกับผลกระทบที่ได้รับจากการทำเหมืองแร่และการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ได้รับงบประมาณไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมภายในเขตอำนาจได้ กรณีดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าของโครงการเหมืองแร่กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของโครงการเหมืองแร่และพื้นที่ใกล้เคียง

## ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาระบบการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ที่มีลักษณะไม่เป็นการส่งเสริมการลงทุน ผู้เขียนเห็นว่า ควรปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.1 แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 132 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจในการออกประกาศกำหนดชนิดและปริมาณแร่ที่ได้รับการลดหย่อนค่าภาคหลวงแร่ กำหนดอัตราร้อยละของค่าภาคหลวงแร่ที่อนุญาตให้ลดหย่อนได้ พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่มีสิทธิได้รับการลดหย่อนค่าภาคหลวงแร่ดังกล่าว

1.2 แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ การกำหนดราคาตลาดแร่ การตรวจสอบการชำระค่าภาคหลวงแร่ และการประเมินการชำระค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีหมวดเกี่ยวกับการลดหย่อนค่าภาคหลวงแร่เป็นการเฉพาะ ซึ่งเนื้อหาในหมวดดังกล่าว ประกอบด้วย (1) ชนิดแร่ที่ได้รับการลดหย่อนค่าภาคหลวงแร่ โดยในเบื้องต้นอาจกำหนดชนิดแร่โดยพิจารณาจากแร่ที่รัฐถือว่าเป็นแร่เศรษฐกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ (2) ปริมาณแร่ที่ได้รับการลดหย่อนค่าภาคหลวงแร่ โดยอาจกำหนดปริมาณแร่ขั้นต่ำที่ผู้ประกอบการทำเหมืองผลิตได้ต่อปีเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการลดหย่อนค่าภาคหลวงแร่ในปีนั้น ๆ (3) อัตราร้อยละของค่าภาคหลวงแร่ที่อนุญาตให้ลดหย่อนได้ โดยพิจารณาถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และ (4) กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่มีสิทธิได้รับการลดหย่อนค่าภาคหลวงแร่ ซึ่งเป็นการนำแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (CSR) มากำหนดมาตรการจูงใจในการลงทุน โดยอาจเทียบเคียงกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยแร่ พ.ศ. 2563

1.3 แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2561 โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ที่คำนึงถึงต้นทุนในการผลิตแร่ทุกขั้นตอนเป็นสำคัญ ซึ่งอาจเป็นการกำหนดอัตราค่าภาคหลวงแร่ของแร่บางชนิดที่รัฐต้องการสนับสนุนให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตเพื่อเป็นการใช้แร่อย่างคุ้มค่า โดยกำหนดให้มีอัตราค่าภาคหลวงแร่ 3 ระดับ เช่น แร่ดิบ อัตราร้อยละ 7 แร่ที่ผ่านการบดหรือคัดขนาด อัตราร้อยละ 5 และ โลหะ อัตราร้อยละ 3 เป็นต้น ซึ่งการกำหนดอัตราค่าภาคหลวงแร่ดังกล่าวเป็นการกำหนดให้มีการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ตามอัตราร้อยละของมูลค่าแร่ที่สอดคล้องกับลักษณะการจำหน่ายแร่และการนำแร่ไปใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่อย่างคุ้มค่า

2. ปัญหาการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่กรณีการส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีป ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 131 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ซื้อแร่ให้ชัดเจนว่า ในกรณีที่ผู้ซื้อแร่มีความประสงค์จะส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีป

หากแร่ที่จะทำการส่งออกนั้นมีการกำหนดอัตราค่าภาคหลวงแร่ที่สูงกว่ากรณีการใช้แร่ภายในราชอาณาจักร อันเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่ชำระค่าภาคหลวงแร่ ได้แก่ ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาตแต่งแร่ ผู้รับใบอนุญาตประกอบโลหกรรม และผู้รับใบอนุญาตครอบครองแร่ ให้ผู้ซื้อแร่มีหน้าที่ชำระค่าภาคหลวงแร่ ในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นของราคาตลาดแร่ที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ประกาศกำหนด วันที่ชำระค่าภาคหลวงแร่ครั้งแรก ตามปริมาณแร่ที่ส่งออกนอกราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีป และหากแร่ที่จะทำการส่งออกนั้นเป็นแร่ที่ได้มาจากประทานบัตร เมื่อผู้ซื้อแร่มีหน้าที่ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่กรณีดังกล่าวแล้วจึงมีผลทำให้ผู้ซื้อแร่มีหน้าที่เสียเงินบำรุงพิเศษด้วย

3. ปัญหาการจัดเก็บเงินบำรุงพิเศษกรณีผู้ครอบครองแร่ตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 136 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้ในกรณีผู้รับใบอนุญาตครอบครองแร่ด้วยเหตุตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง ให้เสียเงินบำรุงพิเศษเช่นเดียวกับผู้ถือประทานบัตร

4. ปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นควรปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.1. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดสัดส่วนอัตราร้อยละของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น ดังนี้

**ตารางที่ 2: แสดงอัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบใหม่ตามข้อเสนอแนะ**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่	อัตราการจัดสรร (ร้อยละของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต)
1. องค์กรบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร	30
2. องค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร	20
3. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	10

4.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการนำค่าภาคหลวงแร่ ซึ่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับการจัดสรรไปใช้ในการบริหารจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมต่อไป และให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินค่าภาคหลวงแร่

4.3 ปรับปรุงประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2544 โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.3.1 กำหนดนิยามของคำว่า “ค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต” โดยให้หมายความถึง ค่าภาคหลวงแร่ที่รัฐจัดเก็บได้จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ตั้งของเขตประทานบัตรและเขตเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

4.3.2 กำหนดให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นผู้ดำเนินการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ค่าภาคหลวงแร่ที่มีการจัดสรรตามประกาศนี้เป็นรายได้ที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ

4.3.3 กำหนดอัตราร้อยละของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอัตราที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอแนะใน 4.1 (ตารางที่ 2)

4.4 เห็นควรมีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ โดยกำหนดให้การจัดทำข้อตกลงดังกล่าวเป็นเงื่อนไขในการออกประทานบัตรตามมาตรา 68 (1) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงระหว่างผู้ถือประทานบัตรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ทำเหมืองที่ได้จัดทำขึ้นเมื่อได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นเสร็จสิ้นแล้ว และผลของการรับฟังความคิดเห็นปรากฏว่า ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ทำเหมืองมีมติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการเหมืองแร่ได้ โดยในขั้นตอนการจัดทำข้อตกลงดังกล่าวควรให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมมากที่สุด เพื่อให้ได้ข้อตกลงที่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวควรมีสาระสำคัญเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ประชาชนและชุมชนในพื้นที่จะได้รับ เช่น การจ้างงาน การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมแก่คนงาน การฝึกอาชีพ การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนในชุมชน การสร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็นให้แก่ท้องถิ่น การทำข้อตกลงซื้อขายสินค้าและบริการจากชุมชน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกรณีโครงการเหมืองแร่ใดเป็นการทำเหมืองประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นการทำเหมืองในพื้นที่อ่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมหรือเป็นการทำเหมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูงและต้องจัดทำ EHIA เช่น เหมืองแร่ทองคำ เหมืองแร่กัมมันตรังสี เหมืองแร่ตะกั่ว เหมืองแร่สังกะสี เหมืองแร่ถ่านหิน เป็นต้น

และโครงการเหมืองแร่ดังกล่าวได้มีการจัดตั้งสถานที่ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองนอกเขตเหมืองแร่ กรณีนี้ผู้ถือประทานบัตรต้องจ่ายเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของสถานที่ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองนอกเขตเหมืองแร่ โดยจ่ายเงินในอัตราร้อยละ 5 ของค่าภาคหลวงแร่ที่ผลิตได้จากประทานบัตร หรือตามอัตราที่ได้ตกลงกันระหว่างผู้ถือประทานบัตรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของสถานที่ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองนอกเขตเหมืองแร่นั้น โดยวิธีการจัดเก็บเงินส่วนนี้ ให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ดำเนินการเช่นเดียวกันกับกรณีของการจัดเก็บเงินบำรุงพิเศษโดยอนุโลม และให้จัดสรรเงินส่วนนี้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ซึ่งเงินส่วนนี้ถือให้เป็นการจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองต่อไป

#### บรรณานุกรม

- กฤตยา ศักดิ์อมรสงวน. (2552, เมษายน - มิถุนายน). การพัฒนาที่ยั่งยืนกับอุตสาหกรรมเหมืองแร่. จุลสาร กพร. ฉบับที่ 2 ปีที่ 7.
- ชาญวิทย์ ชัยกันย์. (2560). การนำหลักแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้กับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2555). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาระบบการบริหารจัดการการจัดเก็บรายได้ภาครัฐตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่). กรุงเทพฯ: กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2561). กฎหมายแร่. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอกราช เผ่าจัญญ. (2550). การทำเหมืองแร่ของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศแคนาดา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Department of Primary Industries and Regional Development. [ออนไลน์]. (2563, 19 เมษายน). What is Royalties for Regions?. เข้าถึงได้จาก <http://www.drd.wa.gov.au/rfr/whatisrfr/Pages/default.aspx>.
- Government of Western Australia. [ออนไลน์]. (2563, 19 เมษายน). Royalties For Regions. เข้าถึงได้จาก [http://www.drd.wa.gov.au/Publications/Documents/R4R\\_Overview\\_2009.pdf](http://www.drd.wa.gov.au/Publications/Documents/R4R_Overview_2009.pdf).
- KPMG. [ออนไลน์]. (2564, 3 มีนาคม). A guide to Canadian mining taxation : Third Edition. เข้าถึงได้จาก <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2016/04/KPMG-Mining-Taxation-Guide-2016.pdf>.
- Ministry of Energy, Northern Development and Mines. [ออนไลน์]. (2563, 20 เมษายน). Mining Act. เข้าถึงได้จาก <https://www.mndm.gov.on.ca/en/mines-and-minerals/mining-act>.

- Ministry Of Energy, Northern Development and Mines. [ออนไลน์]. (2563, 20 เมษายน). Resource revenue sharing. เข้าถึงได้จาก <https://www.mndm.gov.on.ca/en/mines-and-minerals/resource-revenue-sharing>.
- National Native Title Tribunal. [ออนไลน์]. (2563, 27 เมษายน). About Indigenous Land Use Agreements (ILUAs). เข้าถึงได้จาก <http://www.nntt.gov.au/ILUAs/Pages/default.aspx>.
- National Native Title Tribunal. [ออนไลน์]. (2563, 27 เมษายน). A general guide to ILUAs. เข้าถึงได้จาก <http://www.nntt.gov.au/Information%20Publications/1.About%20Indigenous%20Land%20Use%20Agreements.pdf>.
- Ontario Ministry of Finance. [ออนไลน์]. (2564, 5 มีนาคม). Ontario Mining Tax. เข้าถึงได้จาก <https://www.fin.gov.on.ca/en/tax/mining/>.
- PDAC. [ออนไลน์]. (2563, 20 เมษายน). Government Resource Revenue Sharing with Aboriginal Communities in Canada: A Jurisdictional Review. เข้าถึงได้จาก [https://www.pdac.ca/docs/defaultsource/priorities/aboriginal-affairs/pdac-grrs-report-2014.pdf?sfvrsn=12d4dd98\\_0](https://www.pdac.ca/docs/defaultsource/priorities/aboriginal-affairs/pdac-grrs-report-2014.pdf?sfvrsn=12d4dd98_0).
- Robin H Chambers. [ออนไลน์]. (2563, 13 เมษายน). An Overview of the Australian Legal Framework for Mining Projects in Australia. เข้าถึงได้จาก <http://www.chamberslawyers.com/wpcontent/uploads/downloads/2013/10/060518-Presentation-Eng.pdf>.
- Two Ducks Resources – Analysis. [ออนไลน์]. (2563, 30 เมษายน). Comparative Review of the Rate of Royalty in the Canada Mining Regulation, as Relates to National and International Competitiveness. เข้าถึงได้จาก <https://mining.ca/wp-content/uploads/2019/03/ComparativeReviewoftheRateofRoyalty.pdf>.